



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2019 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Hva er lokal samfunnsutvikling i en storby?

En studie av praksiser og forståelser i Oslo

Hedda Muren Olsen
By- og regionplanlegging

Forord

Denne oppgaven er konklusjonen på en snart syv år lang reise på ulike universitet, fra samfunnsfag, til samfunnsgeografi og til slutt by- og regionplanlegging på Ås. Det er noen som fortjener en spesiell takk. For det første vil jeg takke veileder Marius Grønning for faglige innspill, gode råd og mange interessante diskusjoner. Jeg vil takke Bjerke Bydel ved Mari Boysen for å være med på å inspirere til denne oppgaven og for utlån av datamateriale.

Takk til familie, gode venninner og «Gruppen for de uten master-leseplass» som har vært uvurderlig støtte i arbeidet, både i form av råd, sosiale avbrekk og oppmuntring.

Uendelig mange takk til Endre! Takk for utallige pep-talks, urokkelig tro på meg, for rettleiing og diskusjoner. Takk for alle middager, klesvasker og all oppvask du har tatt ansvar for det siste halve året. Denne oppgaven hadde aldri blitt til uten det pusterommet du representerer i livet mitt.

Og til slutt, takk til deg som leser denne oppgaven. Jeg håper du finner den interessant og at den kan være med på å inspirere til flere debatter og spørsmål rundt dette spennende, engasjerende og til tider krevende temaet; stedsutvikling.

Takk for meg.

Hedda Muren Olsen

SAMMENDRAG

Denne oppgaven har tatt sikte på å prøve å forstå praksiser og forståelser som ligger til grunn for en lokal samfunnsutvikling i Oslo. For å kunne se på hva dette vil si i praksis har det blitt gjort en caseanalyse med tilhørende dokumentanalyse av Veitvet – Sletteløkka. Veitvet – Sletteløkka har de siste 12 årene være en del av Groruddalsatsingen og det er blitt gjennomført et «områdeløft» her. Forskningsspørsmålet i oppgaven er «Hvordan støtter Oslo kommune opp under en lokal samfunnsutvikling gjennom sin planlegging?»

For å kunne forstå gå inn i denne materien har teoretiske betraktninger rundt både lokalsamfunnet i seg selv og uttrykk for lokal samfunnsutvikling vært gjennomgått, i tillegg til teoretisk betraktninger om beslutningsprosesser og metoder i planlegging. Det teoretiske rammeverket inkluderer blant annet Aarsæthers teori om «velferdskommunen» og institusjonalisering av lokalsamfunn, teorier om romlig bevissthet og kognitive rammer, samt «The Garbage can theory». De empiriske kapitlene tar for seg historisk analyse, fremvekst av politikk, aktøranalyse og en gjennomgang av de faktiske inngrepene og tiltak som skjer i caseområdet. Funnene i oppgaven viser at det Oslo kommune i caseområdet har støttet opp under en lokal samfunnsutvikling ved å engasjere bydelsadministrasjonen som en aktiv aktør og sette de i førersetet for en lokal samfunnsutvikling. Funnene fra undersøkelsene viser imidlertid også at feltet er preget av utydigheter og implisitte forståelser. Dette kan i et planperspektiv skal utfordringer med å kunne ta gode, faglige metodisk avveininger, samt at det kan svekke effekten av de tiltak som gjennomføres da det ikke nødvendigvis er en god sammenkobling mellom problemforståelser, aktør og handling.

ABSTRACT

This thesis has taken aim at understanding the different practices and understandings of local place developments in Oslo. To see what this means in reality there has been done a case study with attaching document analysis of Veitvet – Sletteløkka. In the last 12 years Veitvet -Sletteløkka has been a part of the Groruddal-initiative and it has undergone a geographically strategic effort. The research question in this thesis is: «How does Oslo municipality support a local place development through its planning?» Theoretical observations regarding what a community in itself is, and expressions of local place development has been investigated to answer this question, as well as theoretical observations on decision-making and methods in planning. The theoretical framework includes, amongst other things, Aarsæthers theory of «the welfare municipality» and the institutionalization of the community, theories about spatial consciousness and cognitive frames as well as «The Garbage Can Theory». The empirical chapters emphasizes on historical analyzes, the emergence of policies, analysis of different planning actors and a rundown of the actual engagement and measures the case area is undergoing. The finds in this thesis show that Oslo municipality in the case area has supported a local place development by engaging the district administration as an active agent, and by putting them in the forefront for the local community development. The finds from the surveys however, show that the field is also affected by indistinct units and implicit understandings. This can, in a planning perspective, create challenges when it comes to good, professional and methodical understandings, as well as decreasing the efficiency of those actions targeted towards the area as there is no necessity for a good connection between understanding problems, actors and actions.

INNHOILDSFORTEGNELSE

DEL I

KAPITTEL 1 FLYTENDE GREINER OG UKLARHET – LOKALSAMFUNNET SOM NEDSLAGSFELT

1.1	Driver Oslo kommune med stedsutvikling?	7
1.2	Forskningsspørsmål og problemstillinger for undersøkelsen	10
1.3	Introduksjon av Veitvet – Sletteløkka	13
1.4	Oppgavens teoretiske rammeverk	14
1.5	Metode	15
1.5.1	<i>Casestudie</i>	16
1.5.2	<i>Dokumentstudie</i>	17
1.5.3	<i>Validitet og Reliabilitet</i>	17
1.5.4	<i>Avgrensning</i>	18
1.6	Oppgavens oppbygning	19

KAPITTEL 2 PERSPEKTIVER PÅ LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING OG STEDSFORSTÅELSER – RELASJONELL KOMPLEKSITET, INTEGRERING AV POLITIKKER OG VALG AV METODE

2.1	Lokalsamfunnet, hva er det og hvordan konstrueres det	21
2.2	Romlig bevissthet	24
2.3	Det institusjonelle perspektivet	27
2.4	Om metodikk og beslutningsprosesser i planlegging	29

DEL II

KAPITTEL 3 TERRITORIET - HISTORISK ROMLIG UTVIKLING

3.1	En historisk dal – 6000 år med menneskelig aktivitet	34
3.1.1	<i>Jordbruk og Veitvet Gård</i>	35
3.1.2	<i>Elv og sag – Groruddalens første industri</i>	35
3.1.3	<i>Dalen som bindeledd – Trondheimsveien og Strømsveien som ferdsselsårer</i>	36
3.2	Moderne styring og utvidelser	36
3.2.1	<i>Motvilje og kommunalt selvstyre</i>	36
3.2.2	<i>Hovedstaden vokser</i>	39
3.3	Fra kjerne til nettverk, både strukturelt og sosialt	39
3.3.1	<i>Åtte timers arbeidsdag og Scheikomiteen</i>	39
3.3.2	<i>Bolignøden, en ny framtid for forstedene</i>	40
3.3.3	<i>«Fra Christiania til Stor-Oslo»</i>	41
3.3.4	<i>Utbygging på Veitvet</i>	46
3.4	Fra Bilisme til Bærekraft	46
3.4.1	<i>Pålagt planlegging, kommunereform og bydeler</i>	47
3.4.2	<i>Kommunikasjon og individuell mobilitet</i>	48
3.4.3	<i>Globale trender får lokale utslag</i>	49
3.4.4	<i>Befolkningsendringer og flyttemønster</i>	50

KAPITTEL 4 DEN NYE POLITIKKEN

4.1	Tallene	50
4.1.1	<i>Levekår på vandring – Velstand og Marganalisering i Oslo</i>	50
4.1.2	<i>Levekår i Groruddalen</i>	54

4.2	En politikk tar form	56
4.2.1	<i>Den kompakte byen og den flerkjernede regionale nettverksbyen</i>	57
4.2.2	<i>Kommunen tror på Groruddalen</i>	59
4.3	Groruddalssatsingen	62
4.3.1	<i>Organiseringen</i>	63
4.3.2	<i>Programområde 3) bolig, - by- og stedsutvikling</i>	64
4.3.3	<i>Oppsummering</i>	65

KAPITTEL 5 ROMLIGE AVGRENSNINGER OG STEDSBETRAKTNINGER – EN

AKTØRANALYSE

5.1	Staten	66
5.1.1	<i>Hva er statens interesse i lokalsamfunn og stedsutvikling?</i>	66
5.1.2	<i>Hvilke tilnærminger har staten til stedsutvikling?</i>	67
5.1.3	<i>Hvilke stedsforståelser og romlige avgrensninger finner vi?</i>	70
5.2	Plan- og bygningsetaten	72
5.2.1	<i>Hva er plan- og bygningsetatens interesse i lokalsamfunn og stedsutvikling?</i>	72
5.2.2	<i>Hvilke tilnærminger har plan- og bygningsetaten til stedsutvikling?</i>	73
5.2.3	<i>Hvilke stedsforståelser og romlige avgrensninger finner vi?</i>	75
5.3	Groruddalssatsingen	77
5.3.1	<i>Hva er Groruddalssatsingen interesse i lokalsamfunn og stedsutvikling?</i>	77
5.3.2	<i>Hvilke tilnærminger har Groruddalssatsingen til stedsutvikling?</i>	78
5.3.3	<i>Hvilke stedsforståelser og romlige avgrensninger finner vi?</i>	79
5.4	Bydelsadministrasjonen	80
5.4.1	<i>Hva er bydelsadministrasjonens interesse i lokalsamfunn og stedsutvikling?</i>	80
5.4.2	<i>Hvilke tilnærminger har bydelsadministrasjonen til stedsutvikling?</i>	81
5.4.3	<i>Hvilke stedsforståelser og romlige avgrensninger finner vi?</i>	83

KAPITTEL 6 LOKAL SAMFUNNSPLANLEGGING I PRAKSIS PÅ VEITVET - SLETTEØKKA

6.1	Stedsanalyse	84
6.1.1	<i>Hvordan beskrives stedet?</i>	85
6.1.2	<i>Utfordringene</i>	86
6.1.3	<i>Anbefalinger</i>	87
6.2	Perlekjedet	88
6.2.1	<i>Reguleringer</i>	91
6.3.2	<i>Tiltak</i>	93
6.3.3	<i>Mulighetsstudier</i>	94
6.3.4	<i>Medvirkning</i>	95

DEL III

KAPITTEL 7 DRØFTING OG KONKLUSJONER	98
-------------------------------------	----

KILDELISTE FIGURLISTE

DELI

KAPITTEL 1

FLYTENDE GRENSER OG UKLARHET

– Lokalsamfunnet som nedslagsfelt

Dette kapittelet vil først presentere en begrunnelse for tematikk og bakgrunnen for oppgaven i delkapittel 1.1. Her vil jeg se på hvorfor tematikk rundt stedsutvikling og geografiske avgrensninger fanget min oppmerksomhet og hvorfor jeg mener det er relevant for planmiljøet å stille spørsmålsteget ved noen av prosessene og antakelsene som finnes innenfor dette fagfeltet. Videre i 1.2 presenteres forskningsspørsmålet med oppfølgende problemstillinger som operasjonaliserer problemet og gjør tematikken tilnærmelig fra et faglig standpunkt. I kapittel 1.3 vil jeg gjennomgå hvorfor teorier rundt lokalsamfunn, kompleksitet rundt sted og institusjonelle avgrensninger vil skape et nødvendig rammeverk av begreper, definisjoner og stedsoppfatninger som er relevante innenfor denne tematikken. Dette vil gi et teoretisk utgangspunkt for å undersøke det empiriske grunnlaget. Kapittel 1.4 gjør rede for valg av en abduktiv, kvalitativ metode samt hvorfor dokumentanalyse og caseanalyse er logiske tilnærminger for å kunne svare på forskningsspørsmål og problemstillinger. I slutten av kapittelet vil det komme avgrensninger for oppgavens omfang i form av geografiske, tematiske og empiriske begrensninger.

Vurder dette med deskriptiv definisjon, eksplikativ (forklarende) og funksjonell definisjon

1.1 DRIVER OSLO KOMMUNE MED STEDSUTVIKLING?

Tirsdag 13. mars 2018 var jeg på et Oslo bolig og byplanforenings arrangement som het «Privat områdeplan; god eller dårlig utbyggingspolitikk?». Det var innlegg fra plan- og bygningsjefen i Skedsmo kommune, avdelingsdirektøren i plan- og bygningsetaten Oslo og samfunnsplanleggere fra Asker kommune. De la frem sine erfaringer med å bruke privat områdeplan som verktøy i samarbeidet mellom kommunen og private utbyggere i utviklingsprosjekter. Etter å ha hørt på de ulike innleggene og den påfølgende debatten ble jeg sittende å undre over om fokuset på utbyggingspolitikk og prosjektbasert utvikling vil føre til bedre eller dårligere steder i byen, og på om hvilke verktøy aktørene kan, og ønsker å benytte seg av i Oslo kommune. Etter noen diskusjonsrunder med både medstudenter og

veileder ble ikke spørsmålet mer klart, heller mer uklart. Det ble en motivasjon til å prøve å føre debatten over i et annet spor; i stedet for å fokusere på reguleringstekniske verktøy og samarbeidet mellom offentlige og private aktører ønsket jeg å undersøke bevisstheten rundt og aktualiseringen av lokal samfunnsutvikling. Hvordan definerer kommunen lokale samfunnsdimensjoner og «sted» i sin arealpolitikk, og gjennom sin arealforvaltning? Hva slags bevissthet har kommunen om de romlige sammenhengene som utgjør et sted eller et lokalsamfunn? Hvordan gjenspeiles denne bevisstheten i Oslos planleggingspraksis? Hvorfor snakkes det så sjeldent om *stedsutvikling* i storbyen?

Faktum er at «stedsutvikling» som begrep lever i beste velgående, men i en storby, der storsamfunnet og lokalsamfunnet går over i hverandre blir det mer uklart og praksisen preges av implisitte forståelser og oppfatninger. Dette kan få konsekvenser når planer, strategier og tiltak formes og utføres. Min antakelse er at denne uklarheten skyldes ulike politikker og praksiser, som rettes mot lokalsamfunn og nærmiljø, men som i en storbykontekst får ulike geografiske nedslagsfelt. Innenfor byplanlegging som fagområde gir dette konseptuelle og metodologiske utfordringer som denne masteroppgaven har til hensikt å kaste lys over.

For å unngå uklarhet i denne oppgaven er det behov for to viktige begrepsavklaringer. Det er en mengde begreper på ulike metoder som blir brukt i lokal samfunnsutvikling, for å unngå forvirring kan en abstraksjon av fenomenet hjelpe oss å løfte debatten. Lokale romlige strategier brukes her om ulike praksiser, som alle sammenfaller med planlegging og utvikling innenfor en lokal målestokk (i Oslos tilfellet; mindre enn kommunen) som forsøker å styre en utvikling; stedsutvikling, områdeløft, byplangrep, byutvikling, nærmiljøutvikling osv. De operasjonelle enhetene eller geografiske avgrensningene har også et spenn av ulike begreper; steder, områder, nærmiljø, bydel, nabolag osv., avhengig av hvilken aktør som har ansvaret/uttaler seg.

I den akademiske sfæren innenfor planlegging har mye planteori bygget på idealet om at et lokalsamfunn, et sted kan identifiseres på en entydig måte for å styre en lokal utviklingsprosess. Ideen om stedsutvikling utvikles da som både et begrep, metode og en praksis. Spørsmålet er hva slags romlig bevissthet, hvilke relasjoner, og hvilken grad av kompleksitet dette favner og ikke minst i hvilke rammer, politiske og institusjonelle dette

forstås og diskuteres i. Dette betyr ikke at man har *en* forståelse av sted, men at man i stedsutvikling, fra et metodisk perspektiv, enes om «stedet er dette / dette er stedet» både fysisk og konseptuelt, og at man da utfra den entydige oppfatningen kan skape effektive strategier for utviklingen.

Noe som later til å prege praksisfeltet i planlegging derimot er et mangfold av konkurrerende diskurser som alle har sine begreper om inngrep i tingenes gang og lokal samfunnsutvikling. Her er det to forståelser som ikke kommuniserer med hverandre; den fra praksisfeltet, og den planteoretiske. Det oppstår dermed et behov for å abstrahere og tydeliggjøre fenomenet. I denne oppgaven legger jeg til grunn at alle disse ulike romlige strategiene som prøver å gjøre det samme; å styre den lokale samfunnsutviklingen gjennom ulike strategier. Når *sted* blir brukt er det tuftet på teoriene rundt lokalsamfunn som blir utdypet i kapittel 2.2.

Ideen om planlegging er mye eldre enn selve fagfeltet. Kulturelle refleksjoner om moderniseringens effekt på samfunnet og menneskelig bosetning av den franske historikeren Françoise Choay var grobunn for konsepter og tanker om muligheter for å kunne mestre det urbane fenomenet. Det ble laget matriser av romlig organisering. Selv om dette i starten bærer preg av utopiske ideal, lå det en kritikk av tilstanden det urban rommet befant seg i, og gjennom romlig organisering så man muligheten til å forbedre det. Dette utviklet seg videre til mer moderate intensjoner som handlet om å regulere og organisere veksten og svingningene i demografien. Etter den rasjonalistiske planleggingen under og etter andre verdenskrig ble ideen om helhetlig planlegging nært assosiert med en positivistisk oppfatning av rom. Rommet er en beholder i en euklidisk form, oppfattet som fastsatt, basert på reduksjonistiske og naturalistiske representasjoner av urbane fenomener i form av funksjoner og teknisk standard. Dette gjenspeilet seg i organiseringen av plansystemet og administrative avgrensinger. Kommuner og fylker opprettes og omorganiseres for at de administrative grensene skal passe med de tekniske og funksjonelle oppgaver som skal løses innenfor rommet. I etterkrigstiden brer imidlertid en skepsis til rasjonalisme om seg, det starter et paradigmeskift i planleggingen. Oppfatningen av rom beveger seg bort fra den rasjonalistiske tankegangen og former seg til et systemperspektiv hvor rommet oppfattes som nestet i et hierarki med avgrensede grenser. Det lokale

særpreget får et større fokus, de relasjonelle forhold blir viktigere og grensene rundt rommet blir mer flytende. Begreper som korridorer, nettvek, noder og så videre, blir i større grad bruk i planlegging (Galland & Grønning, 2018). Idealet endrer seg fra «lik» planlegging til «rett» planlegging. Det kan tenkes at noe mistes på veien her. Selv om mange, meg selv inkludert, vil argumentere for at den relasjonelle kompleksiteten i rommet er et viktig konsept i planleggingen, kan det være at mer flytende tilnærminger til rommet skaper noen konsekvenser når det kommer til hvordan vi griper inn i lokalsamfunnet.

1.2 FORSKNINGSSPØRSMÅL OG PROBLEMSTILLINGER FOR UNDERSØKELSEN

Stedsutvikling, lokal samfunnsutvikling og planlegging forøvrig er utviklede praksiser som har blitt til over tid på bakgrunn av teoretiske tradisjoner, erfaringer og traderte oppfatninger og metoder. Spørsmålet jeg vil stille i denne oppgaven handler ikke i første omgang om selve stedsutviklingen eller politikken, ei heller om den fungerer etter formålet, men snarere om stedsutviklingen, som konsept og praksis er definert på en eksplisitt måte i kommunenes planlegging. Er den ikke det er det vanskelig å diskutere hva man ønsker å oppnå med stedsutvikling og de tilhørende politikken i offentlig ordveksling. ENDRE: Dersom den ikke er definert kan det gjøre en planleggers oppgave vanskeligere, både faglig og planmessig. Dessuten vil det vanskeliggjøre metodiske valg som blir tatt. Derfor har jeg utarbeidet følgende forskningsspørsmål:

HVORDAN STØTTER OSLO KOMMUNE OPP UNDER EN LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING GJENNOM SIN PLANLEGGING?

For å kunne nærmes oss dette spørsmålet må vi forstå denne praksisen.

ENDRE: Gjennom plan – og bygningsloven, statlige retningslinjer og sine egne kommuneplaner har kommunen et mandat og en myndighet til å planlegge og til å drive samfunnsutvikling. Dette er en svært omfattende myndighet og inkluderer både arealplanlegging, utarbeidelse av kommuneplan, forhandlinger med private aktører, utsendelse av byggetillatelse osv. Oslo kommune med sitt storby-stempel og hovedstedsstatus har mer komplekse utfordringer enn andre og mindre kommuner. Oslo kommune har en spesiell posisjon i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Oslo kommune får et ekstra press på sine kommunale planoppgaver da det er helt fundamentalt at prosessene i Oslo fungerer godt for at de regionale prosessene skal fungere

likedan. På grunn av sin størrelse, både med tanke på innbyggertall og geografisk utstrekning, vil utfordringene med lokal samfunnsutvikling være av en annen karakter enn i mindre og mer rurale kommuner. Oslo kommune er ikke ett lokalsamfunn, men et nettverk av ulike lokalsamfunn som alle har sine utfordringer og ulik grad av institusjonalisering. Det er ikke alle lokalsamfunn som har uttalte lokale strategier, så den første problemstillingen er som følger:

HVA MOTIVERER TIL HANDLING I FORM AV PLANLAGTE INNGREP RETTET MOT DEN LOKALE SAMFUNNSDIMENSJONEN I STORBYKOMMUNEN OSLO?

For å kunne svare på dette vil jeg se på både Oslo kommunes byutviklingsmodell og den regionale planen for å i et overordnet perspektiv forstå hvilke lokalsamfunn som blir prioritert og hvordan det er en differensiert håndtering av de ulike kontekstene. Det blir blant annet gjort rede for hvorfor ulike politikker som Groruddalssatsingen med sine områdeløft vokste frem.

Politikken som skal legge føringer for den faktiske planleggingen, denne omfatter flere aktører. Som det poengteres i starten av delkapittelet er planlegging og lokal samfunnsutvikling utviklede praksiser. Et sted vil ha politikker fra ulike hold og strategiene som implementeres der kommer fra ulike aktører. Det blir nødvendig å svare på spørsmålet:

HAR AKTØRENE ULIKE OPPFATNINGER AV HVA STEDSUTVIKLING OMFATTER?

Skifte fra lik til rett planlegging har vært med på å skape et fokus på at visse områder eller problemstillinger trenger visse verktøy eller visse prosesser. Ettersom byen har utviklet seg morfologisk, administrativt og i størrelse blir utfordringen ikke bare å håndtere ulike størrelser og kontekster med de «rette» verktøy og strategier, men også å identifisere den operasjonelle enheten de skal implementeres i. Det er et mangfold av begrep og metodebruk i lokal samfunnsutvikling og derfor blir neste forskningsspørsmål som følger:

HVILKE OPPFATNINGER AV STED OG FAKTISKE OPERASJONELLE AVGRENSINGER FINNER VI I KOMMUNENS AREALFORVALTNING?

For å forstå kommunens praksis i stedsutvikling og lokal samfunnsutvikling fra et mer konkret ståsted har jeg valgt å bruke en caseanalyse. Jeg valgt ut caseområde Veitvet – Sletteløkka i Bjerke Bydel som er innlemmet i Groruddalstasingen gjennom å bli pekt ut som

lokasjon for et områdeløft. Veitvet er stedet en av Oslo første drabantbyer ble anlagt og det gjennomgikk en stor fysisk endring over en kort tidsperiode på slutten av 1940, starten av 1950 tallet. De siste 20 – 30 årene har det skjedd mye på Veitvet – Sletteløkka, ikke fysisk, men sosialt. For å forstå den lokale samfunnsutviklingen i praksis må vi først forstå stedet politikken skal implementeres i, og dermed er følgende problemstilling formulert:

HVORDAN KAN VI FORSTÅ LOKALSAMFUNNET VEITVET – SLETTELOKKA?

De ulike problemstillingen er med på å operasjonalisere arbeidet og gjennom å svare på de kan forskningsspørsmålet drøftes i lys funnene. Når de ulike problemstillingene er tydeliggjort og forskningsspørsmålet opplyst vil det også i drøfting være et fokus på hvilke konseptuelle og strategiske konsekvenser den praksisen vi ser på Veitvet – Sletteløkka har for Oslo. Dette vil være en del av den avsluttende diskusjonen.

1.3 INTRODUKSJON AV VEITVET - SLETTEØKKA

Veitvet – Sletteløkka er et område i den nord-østlige delen av Bydel Bjerke i Oslo. Bydelen er den første bydelen som er en del av Groruddalen hvis man kommer fra ring tre og følger Trondheimsveien østover.



Figur 1 Fra Oslo til Bjerke og Veitvet - Sletteløkka. Kilde: Bjørnstad, 2011

Det bor om lag 6000 innbyggere her, fordelt med 2000 på Sletteløkka og 4000 på Veitvet. Området deles i to av Trondheimsveien som strekker seg fra vest til nord-øst i området. Veitvetveien går fra Trondheimsveien i nord og møter Østre Aker vei i sør. T-bane linja kommer fra sør-vest og møter Trondheimsveien omtrent midt i området. Det er en barne- og ungdomsskole her i tillegg til Veitvetsenteret som ligger like ved T-banestasjonen. Mellom marka i nord og Sletteløkka ligger krigsskolen. De eier eiendom som strekker seg langs hele boligområdet (Husbanken, 2018)



Figur 3 Flyfoto av Veitvet - Sletteløkka. Kilde: Norge i bilder



Figur 2 Avgrensningen for områdeløftet. kilde: Bjørnstad, 2011

1.4 OPPGAVENS TEORETISKE RAMMEVERK

Det teoretiske betrakningsperspektivet i oppgaven er sammensatt av teorier i hovedsak hentet fra sosiologi, planteori og geografi. Teorier som tar for seg forståelser av lokalsamfunnet, romlig bevissthet, sammenkoblingen mellom administrative og territorielle grenser samt om metodikk og beslutningsprosesser i institusjoner. Dette er perspektiver som vil bli viktige for å forstå hvordan stedsutviklingspolitikken og dens mål og visjoner har utviklet seg, hvordan dette oppfører seg på ulike administrative nivå, samt hva det har å si for de faktiske planer og tiltak som blir utformet.

Hvordan vi forstår lokalsamfunnet, hva det egentlig er og hvilken plass det har i dagens samfunn, er grunnleggende dersom vi skal kunne se på hvordan stedsutvikling utspiller seg i Oslo. Ideer om lokalsamfunnet som små rurale og homogene bygder med sterkt sosialt fellesskap grunner i en misoppfattelse av begrepet. Det har vært nødvendig å se på teorier som tar for seg *hva* et lokalsamfunn er og *hva* som utspiller seg her. Ved å bruke en sosiologisk tilnærming som ser på *graden av institusjonalisering* i lokalsamfunn kan vi forstå hvordan lokalsamfunnet fungerer og hvorfor det fremdeles er aktuelt i dagens bysamfunn, selv om utviklingen har et fokus på bykjernen og den regionale nettverksbyen. For å forstå hvordan institusjoner organiseres i forhold til hverandre, hvordan de bygges opp og hvilke oppgaver de får har jeg sett på teorier som tar for seg kommunenes *territorielle og funksjonelle* rolle, *layering* og *spatial fit*. Layering handler om hvordan institusjoner tillegges nye oppgaver og roller, mens *spatial fit* viser til hvordan ulike administrative og territorielle grenser kan ha en romlig *fit* eller *misfit*. De siste teoriene jeg tar for meg omhandler planlegging som metodikk og knyttes opp mot *The Garbage can model* som belyser hvordan beslutningsprosesser i offentlige institusjoner kan være både kaotiske og tilfeldige.

Ved å ta for meg teorier som *kognitive rammer*, *romlig bevissthet* og *relasjonell kompleksitet* får jeg et godt begrepsapparat til å undersøke og analysere både institusjoner og aktørers implisitte og eksplisitte forestillinger om sted som fenomen og det spesifikke lokalsamfunnet Veitvet – Sletteløkka. I tillegg gir disse teoriene verdifull innsikt i hvordan både steder og planer er konstruert. Representasjonen og forestillingen om stedet er konstruksjoner som springer ut fra spesifikke aktørers kognitive rammer og fra hvor ulike grader av romlig

bevissthet de har legges grunnlaget for den fysiske konstruksjonen og utformingen av stedet.

1.5 METODE

En forsker må i starten på et arbeid ta stilling til hvilken tilnærming hun skal ha til problemet eller fenomenet hun står ovenfor. Det skiller i klassisk vitenskapelig metode mellom induktiv og deduktiv. Induktiv tilnærming baserer seg på antakelse om at teori kan utvikles ut fra empiri, og deduktiv tilnærming baserer seg på eksisterende teori for å teste eller forklare hypoteser. Som regel er deduktiv tilnærming koblet til kvantitativ forskning, mens induktiv forskning er koblet til kvalitativ (dette er dog ikke en nødvendighet). Ideelt sett starter induksjon fra teori-fri data og deduksjon fra data-fri teori. Det oppstår imidlertid problemer i praksis med begge tilnærmingene i sin reneste form. Deduktiv tilnærming gir ikke noen utvalgsriterier for å velge mellom ulike forklaringer, så i praksis kan deduktiv tilnærming unngå spørsmålet om mulige alternative forklaringer og fokuserer helt på å teste en enkelt teori for empirisk tilstrekkelighet. Da betyr det ikke nødvendigvis at den teorien som testes er den beste for å forklare dataene, men at empirien i stor nok grad bygger opp under teorien til at den blir plausibel. Induktiv tilnærming på sin side står ovenfor et unngåelig logisk hull mellom empirisk data og teoretiske generaliseringer. En forsker vil alltid måtte støtte seg på noe mer enn induksjon for å komme opp med en teori. Forskeren kommer ikke inn i datamaterialet som Tabula Rasa, og det er enkelt å tenke seg at to ulike forskere satt fremfor det samme datamaterialet vil komme til å lansere svært ulike teorier. I tillegg er det svært sjeldent at man kan fristille data helt fra teori (Martela, 2012).

Abduksjon er en tilnærming som posisjonerer seg mellom den induktive og deduktive. Den fokuserer på det dialektiske forholdet mellom empiri og teori (Thagaard, 2013). Det var Charles S. Peirce som først utviklet denne tilnærmingen. Peirce var en pragmatiker og etter å ha funnet problemer med både den deduktive og den induktive tilnærmingen foreslo han en tredje: Den abduktive. Abduksjon ifølge Peirce er «The process of forming an explanatory hypotheses». En forsker observerer et overraskende forhold og det uventede i forholdet setter i gang en søken etter en hypotese som kan forklare forholdet. Forskeren vil da bruke sin overordnede kunnskap, erfaring og måter å forstå verden på til å forme en hypotese som er forenelig med hens eksisterende erfaringsgrunnlag, men som samtidig kan forklare det

overraskende forholdet/fenomenet (Peirce, 1998). Ut fra denne forståelsen bygger abduksjon på en pragmatisk epistemologi, heller enn en positivistisk (som deduktiv tilnærming) eller fortolkende epistemologi (som induktiv tilnærming). Det vil si at oppgavens teoretiske og dens empiriske del har utviklet seg i tak med hverandre. Når det er blitt gjort funn i det empiriske materialet har jeg videreutviklet litteraturstudiet for å finne teoretiske betraktningsspektiver som kan være forklarende på fenomenet jeg ser. Likeledes har funn i empirien ført til nye forståelser eller videreutvikling av teori og hypoteser.

Problemstillingene som blir løftet frem i denne oppgaven er beskrivende og eksplorerende, og for å kunne svare på de kreves det en analyse av ord, og av konstruksjoner av sannheter så det benyttes derfor en kvalitativ tilnærming (Jacobsen, 2005).

1.5.1 CASESTUDIE

En casestudie er en studieform hvor studieobjektet er avgrenset i tid og rom. De brukes for å få en dypere forståelse for en hendelse eller et sted (Jacobsen, 2005). Casestudie er blitt brukt i denne oppgaven for å kunne følge funnene fra den overordna dokumentstudiet i en spesifikk romlig kontekst. Ved å benytte caseanalyse er forhåpningen å kunne kaste lys både på både hva dagens praksis er, og hvorfor den har blitt slik. Ved å bruke case som analyse metode kan man gå dypere inn i konteksten og få en mer kompleks forståelse av hvordan problemstillingene relaterer seg til virkeligheten (Thaagard, 2013)

Veitvet – Sletteløkka er et interessant case for denne oppgaven av flere grunner. Det ligger i et dalføre som har vært bebodd i tusener av år, og har alltid vært en del av gjennomfartsårer. Utvidelsen av Oslo på 40- og 50-tallet og fremveksten av drabantbyene var starten på en urbanisering og intensivering av området. I dagens kontekst ligger Veitvet – Sletteløkka helt i randsonen av hvor vi kan trekke grensen for det kompakte og periferie Oslo. Området har i tillegg vært innlemmet i Groruddalssatsingen, som ha fått mye oppmerksomhet, både i planmiljøet og samfunnet forøvrig. Caset er i så måte et gunstig studieobjekt for å undersøke hvordan lokalsamfunn i Oslo kommune håndteres når det faller utenfor den overordna utviklingsstrategien. Caseanalysen basere seg på beretninger om historisk utvikling, problemkonstruksjon, gjeldene politikk, samt hvilke romlige strategier som brukes for å gripe inn i lokalsamfunnet i caseområdet.

1.5.2 DOKUMENTSUDIE

For å kunne forstå Oslo kommunes håndtering av lokalsamfunn trenger jeg å forstå hvordan planprosessene har foregått, hvordan politikken har blitt formet og hvilke problemforståelser den har. Handlingsprogram, strategidokumenter, plandokumenter, rapporter og stedsanalyser har vært relevante dokumenter for studien. Det har også vært nødvendig å forstå de ulike aktørenes innfallsvinkel til stedsutvikling og hvordan disse påvirker det som skjer i lokalsamfunnet. Her har jeg hentet informasjon fra regjeringen.no, og husbanken som spesifikt handler om stedsutvikling og områdeløft, samt dokumentasjon fra Oslo kommune og lovdata. Groruddalssatsingen har vært en tydelig tilstedeværende politikk på Veitvet – Sletteløkka. Det har derfor blitt nødvendig å undersøke hvorfor Groruddalssatsingen kom, hvordan den er bygget opp og hvilke romlige avgrensninger og oppfatninger den arbeider ut fra. For å kunne drøfte hvilke implikasjoner Oslo kommunes praksis får i konseptuelle og strategiske konsekvenser på Veitvet – Sletteløkka må de tiltak og planer som har blitt planlagt og gjennomført i området gjennomgås. Dette inkluderer gjennomgang av planprogram, ulike stedsanalyser, mulighetsstudier og lignende. Behovet for denne type kunnskap gjør dokumentstudier til et tydelig passende metodisk verktøy. Dokumentstudier er spesielt egnede i tre ulike situasjoner; «a) Når det er umulig å samle inn primærdata (...) b) når vi ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse (...) c) når vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort» (Jacobsen, 2005:163-164). I denne oppgaven er det scenario b og c som er bakgrunnen for valg av dokumentanalyse.

Dokumentanalysen består av både diakrone og synkrone analyser. Det blir presentert diakrone analyser av de fysiske rommets historiske utvikling, og av fremveksten av stedspolitikken og Groruddalssatsingen. De synkrone analysene ser på hvordan ulike aktører som bydelsadministrasjonen og staten oppfatter de samme dimensjonene og problemstillingene, samt ulike tiltak som gjennomføres i samme tidsperiode, som områdeløftet på Veitvet – Sletteløkka og Hovinby-satsingen.

1.5.3 VALIDITET OG RELIABILITET

I all forskning er det viktig å stille spørsmålstegn ved både påliteligheten til datamaterialet og til de tolkninger som gjøres av det. I innhenting og avgrensning av datamaterialet i denne

oppgaven har det vært et tydelig fokus å inkludere de dokumenter som vil være mest relevante for å svare på de spørsmål som reises i oppgaven. Når det kommer til utvelgelse av dokumenter som knytter seg til Groruddalsatsingen har det underveis i arbeidet vært fokusert på å bruke nøkkeldokumenter som oppsummerer eller evaluerer det arbeidet og de tiltak som har blitt gjort i et forsøk på å få et best mulig overblikk over et omfattende datamateriale. Når det kommer til analyse og tolkning av datagrunnlag har jeg hatt et bevisst forhold til mine egne antakelser og fokusert på å la problemstillingene være førende. Datamaterialet i oppgaven er hovedsakelig dokumenter utarbeidet og utgitt av offentlige myndigheter eller instanser. Der nettsider og nettkilder er brukt er de knyttet til offisielle nettstedet som regjeringen.no og Oslo.kommune.no. Jeg vurderer både datamateriale i form av utarbeidede planer og dokumenter, samt de nettkilder som er benyttet til å være pålitelige.

Funnene vil i liten grad være overførbare da det kun er ett tilfelle som har blitt analysert innenfor gitte rammer. Graden av overførbarhet ville vært større dersom flere casestudier ble inkludert og målt opp mot hverandre.

1.5.4 AVGRENSNING

Oppgavens mål er å undersøke det som fremstår som et uklart landskap med lag av institusjonelle og geografiske nivå og analysere hvordan situasjonen er i dag. Derfor vil det i liten grad gjøres vurderinger i hvilken grad politikken møter egne målsettinger eller legger frem alternative strategier, da fokuset heller vil være hvordan problemkonstruksjoner og politikken har vokst frem.

Det samlede datagrunnlaget i Groruddalsatstingen samt alle dokumenter, planer, vedtak, lover og forskrifter som har vært med på å forme og legge grunnlag for satsningen er svært omfattende. Et valg jeg har tatt for å prøve å begrense materialet til en størrelse som speiler denne oppgavens omfang er å bruke oppsummeringer, vurderingsrapporter og lignede samlingsdokumenter utgitt av Groruddalsatstingen selv. Dette betyr at det empiriske grunnlaget i denne oppgaven kun er et utsnitt av alt materialet som inngår i satsningen, og representerer ikke den helhetlige satsingen under ett. I tillegg har fokuset ligget på kun ett av fire programområder som inngår i satsingen. Groruddalsatstingens inndelinger bærer preg av sektorielle inndelinger, men stedsutvikling er en territoriell prosess og

programområde 3) Bolig- by- og stedsutvikling er det som retter seg direkte mot territoriet og har derfor blitt det programområdet som har blitt vektlagt. Arbeid rundt Groruddalssatingen begrenses også til den første satsingsperioden 2007 – 2016 samt prosesser som leder opp til den. Oppgaven vil ikke ta for seg prosjekter eller dokumenter fra den nye satsingsperioden (2017-2026).

Planer som påvirker caseområdet, men ikke har hatt caseområdet som driver for planene blir ikke inkludert. Siden tematisk avgrensning er lokal samfunnsutvikling, vil bare planer som har til hensikt å gripe inn i den lokale konteksten inkluderes.

Partipolitikk og dets påvirkning for utviklingen av politikker som beskrives i denne oppgaven vil ikke diskuteres eller tas opp. Dette er et bevisst valg, da partipolitikk alltid vil være førende for en planlegger, men utenfor hennes rekkevidde å påvirke eller endre.

1.6 OPPGAVENS OPPBYGNING

Oppgaven er konstruert ut fra tre hoveddeler, med totalt 7 kapitler. Del I inneholder kapittel 1 og kapittel 2. Kapittel 1 tar for seg bakgrunn for oppgaven, presenterer de ulike problemstillingene, hvilke metoder som er brukt og en begrunnelse av disse. Kapittel to gjennomgår de ulike teoriene som danner det teoretiske betraktningsspektivet på oppgaven.

Del II inneholder fire kapitler og er den empiriske delen av oppgaven. Kapittel 3 beskriver den historiske fremveksten av Groruddalen og Veitvet - Sletteløkka. Det gir et grunnlag for å forstå hvordan disse stedene har utviklet seg i samspill med det øvrige samfunn, utviklingen av Oslo og ulike planideal. Kapittel 4 fokuserer på hvordan problemer blir til politikk gjennom statistikk, organisering og konsolidering av politikken. Kapittel 5 er en aktøranalyse og ta sikte på å belyse hvordan stedsforståelser, fysiske avgrensinger og stedsutvikling fremstår hos fire sentrale aktører; staten, plan og bygningsetaten & lovverket, Groruddalssatsingen og bydelsadministrasjonen. Kapittel 6 ser på stedsutviklingen i praksis og tar for seg Caseområdet. Kapittelet ser på faktiske planer og tiltak som er blitt gjennomført gjennom områdeløftet på Veitvet – Sletteløkka.

Del III inneholder kapittel 7 samt kildeliste og figurligste. Kapittel 7 er en drøfting rundt funn i empirien satt opp mot det teoretiske rammeverket som ble presentert i kapittel to.

Drøftingskapittelet tjener to hensikter. For det første gir det rom for å diskutere tematisk funn og empiri tematisk, deretter samler jeg trådene fra drøftingen ved å systematisk svare ut alle problemstillingene. Ut fra disse konklusjonen vil jeg vise på hvilken måte, og i hvilken grad, jeg kan vare ut forskningsspørsmålet.

KAPITTEL 2

PERSPEKTIVER PÅ LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING OG STEDSFORSTÅELSER

– Relasjonell kompleksitet, integrering av politikker og valg av metoder

2.1 LOKALSAMFUNNET, HVA ER DET OG HVORDAN KONSTRUERES DET?

Nils Aarsæther har skrevet mye om lokalsamfunnet, både som fenomen, hvordan det overlever og tilknytningen til andre romlige nivå eller institusjoner. I artikkelen Lokalsamfunn mot alle Odds (2016) forklarer han hvordan vi fremdeles ser, bruker og organiserer oss i konteksten av lokalsamfunnet. Lokalsamfunnet er ikke, selv om moderniseringsprinsippene vi har sett de siste 150 år skulle tilsi det, foreldet. Lokalsamfunnet i seg selv er ikke en institusjon, men det er en romlig kontekst som blir et nedslagsfeltet hvor vi ser endringer i øvrige institusjoner utfolde seg. Det er en misoppfatning at lokalsamfunn er noe ruralt, homogent og harmonisk. Det er også viktig å skille lokalsfunn fra den mye mer sosiale definisjonen som ligger til grunn i det engelskspråklige «community». Et lokalsamfunn kan ha et tett sosialt fellesskap, men det er ikke en avgjørende faktor i den romlige definisjonen av ordet. Aarsæther definerer et lokalsamfunn ved å si at det er *«trekk ved den samhandlingen som foregår mellom mennesker som bor innenfor et geografisk avgrenset område»* (Aarsæther, 2016:136). Det er mer enn bare summen av hus og folk og det er mulighet til felles meningsdanninger som blir basis for felles samhandling som foregår lokalt i det offentlig rom. Andre trekk Aarsæther peker på er at når et lokalsamfunn har et felles problem etableres et samarbeid for å løse dette problemet, og at ved å løse felles oppgaver (dugnad, protester, verv i FAU og så videre) oppdager aktørene flere felles plattformer som er med på å reprodusere lokalsamfunnet (Aarsæther 2016).

Selv om lokalsamfunnet i seg selv ikke er en institusjon, så er det grader av *institusjonalisering* i ulike lokalsamfunn. Lokalsamfunnet er på sitt mest institusjonaliserte når det sammenfaller med «småkommunen». Aarsæther har en tabell som viser ulike idealtyper av lokalsamfunn.

Type	Lokalsamfunn = Kommune	Bydelsorganiset lokalsamfunn	Lokalsamfunn med halvformell organisering	Lokalsamfunn med uformell organisering	Fragmentert «Soveby»
Organisasjons- prinsipp	Politisk, kommunevalg	Politisk, fremmøte/ direktevalg	Friv.org. medlemskap	Norm om å bry seg	Privatliv
Vedtaks måte	Flertall	Flertall	Konsensus i regi av friv.org.	Autoritet	Ingen vedtak
Arbeids måte	Tjenesteapparat, samfunns- utvikling	Budsjett, dugnad, tilgang til kommunen	Dugnader i regi av friv.org., prosjektforsøk	Dugnad osv., spontant organisert	Ingen felles handling
Fysisk uttrykk for felles arena (eksempel)	Rådhus	Skole, service- bygg, bydelshus	Samfunnshus, idrettsanlegg	Butikken, frimenigheten	Ingen
Lederrolle	Ordfører	Lokalrådsleder	«Ildsjel»	«Høvding»	Ingen

Tabell 1 Typer lokalsamfunn - Grad av institusjonalisering, og antydning av institusjonelle trekk (Aarsæther, 2016:139)

Her er «småkommunen» og «sovebyen / sovestedet» i hver sin ende av skala.

Begrepet lokalsamfunn ble ikke brukt før sent på 60- tallet, dette henger sammen med kommunesammenslåingene som har skjedd i Norge. Kommunedettheten var 40 ganger så stor for 50 år siden, så før sammenslåingen vil mange flere lokalsamfunn i realiteten også være en kommune. Så hvorfor overlever lokalsamfunnet likevel sentraliserings-, sekulariserings- og globaliseringsprosessene? Aarsæther presenterer flere faktorer som kan være med på å forklare dette, men i konteksten av denne oppgaven blir spesielt to av dem viktige. Det første handler om omstruktureringen av kommunen og bydelsutvalg. I Norge har flere kommuner fått bydelsutvalg. Dette kan styrke lokaldemokratiet og er med på å definere (både romlig og sosialt) lokalsamfunnet og øker institusjonaliseringen av lokalsamfunnet.

Den andre faktoren jeg vil trekke frem fra Aarsæthers artikkel er den territorielle diskursen. Lokalsamfunnet er i den moderne samfunnsfaglige kontekst også en teori og et diskursivt fenomen. Ut fra kritikken om en økende segmentert stat og et funksjonsdelt samfunn på 70-tallet kom en institusjonalisering av lokalsamfunns og stedsdebatten i samfunnsdebatten. Den territorielle diskursen linker til sosial kapital og det er et fokus på positive eksternaliteter som problemløsning, tillitt, nettverk og ressursmobilitering som produseres på lokalsamfunn- og stedsnivå.

Som Aarsæther argumenterte for er ikke lokalsamfunn bare rurale homogene samfunn, diskursen om lokalsamfunn som fenomen finner vi også i Lysgård og Cruickshanks artikkel «Attraktive lokalsamfunn: Hva er det og for hvem?» (2016). Artikkelen peker både på hvordan *attraktiviteten* til lokalsamfunn bli definert og hvordan eksplisitt og implisitt kunnskap blir behandlet i lokal planlegging. De vektlegger at stedsforståelsen som ligger til grunn for planer definerer og lager rammer for den videre utviklingen. Spesifikt peker de på to ulike stedsoppfatninger som later til å være fremtredende i deres forskning; stedet som bosted og stedet som en autonom geografisk avgrensning. I bostedsdiskursen defineres lokalsamfunnet ut fra en brikke i ett større regionalt system. Denne diskursen kan forstå i lys av utviklingen av velferdsstatsutviklingen hvor lokalsamfunnet blir som Aarsæther beskriver et nedslagsfelt for andre institusjoners velferdsfordeling. Lokalsamfunnet er der du bor, der du har rett på skole, helsetjenester og hvor det sosiale livet utfolder seg og det er en arena for rekreasjon. Autonomidiskursen på den andre siden forstår stedet som en avgrenset geografisk konstruksjon. Her er lokalsamfunnet en helhetlig, produserende enhet med felles stedsidentitet og sees på som autonome kulturelle og økonomiske enheter (Lysgård & Cruickshank, 2016). Om den ene eller den andre stedsforståelsen er mer riktig kan forstås i lys av Aarsæthers tabell av graden av institusjonalisering av lokalsamfunnet, kommunesammenslåinger og en mer regionaldrevet utvikling i Norge. Spesielt i en byregion kan man argumentere for at den økte mobiliteten og de institusjonelle og administrative endringene vi har sett i kommunen taler for at bostedsdiskursen er den mest relevante. Det er vanskelig å argumentere for at f.eks. Oslo i sin helhet er *ett* lokalsamfunn, og med det som grunnlag er det også vanskelig å argumentere for at ulike lokalsamfunn innenfor Oslo er autonome steder som ikke er avhengige av arbeidsmarkedet og infrastrukturen i byregionen

forøvrig. Et annet viktig perspektiv i denne debatten, og som er uavhengig av hvilke stedsforståelser som er mest rett, er hvilken makt stedsforståelsen har.

Det ligger mye makt i disse stedsforståelsene og Lysgård & Cruickshank (2016) kritiserer en konsensusdrevet planlegging da de som Healy (2006) legger til grunn at ved en konsensusdrevet planlegging vil det alltid være perspektiver og stemmer som blir overhørt, og planene som produseres bygger i større grad på implisitt kunnskap.

I denne oppgaven blir disse perspektivene svært viktige. De vil være rammeverk for å analysere de stedsforståelser som implisitt eller eksplisitt kommer frem i de stedsanalyser, planer og tiltak som er gjort i caseområdet. Hvordan stedsforståelse og lokalsamfunnet er konstruert og representert bygger på hvorvidt den romlige bevisstheten er sterk eller svak, og i hvilken grad den romlige bevisstheten bygger på en refleksjon rundt de kognitive rammene for konstruksjonen. Artikkelen til Lysgård og Cruickshank presiserer også viktigheten av slike diskurser om sted og stedsforståelse, spesielt i en lokal dimensjon og er dermed med på å underbygge aktualiteten i denne oppgaven.

2.2 ROMLIG BEVISSTHET

Innenfor academia er det vanlig å snakke om hvilke «briller» en forsker eller forfatter har på seg når en tekst blir skrevet eller en teori utarbeidet. Donald Schön og Martin Rein har videreutviklet denne metaforen til en teori om kognitive rammer og evnen til å reflektere over disse rammene (1994). Politisk uenighet er uunngåelig, spesielt når konflikten omhandler *kontroverser* hvor fakta, tall eller annen data sjeldent evner å løse uenigheten. Eksempelvis i saker som omhandler boligpolitikk, miljøbevegelsen eller abortspørsmål. Schön og Rein peker likevel på at slike konflikter kan løses dersom dialogen styres over på de underliggende rammene aktører operer ut ifra og ser på de uoverstemmelser som finnes her (Schön & Rein 1994:3-5). De hevder at de ulike analytiske modellene for konfliktløsning som har vokst frem siden 50 tallet («The policy-analytic movement», «Politics» og «Mediated Negotiation») fokuserer på en instrumentell rasjonalitet som kan forklare den reflekterende praksisen til beslutningstakere, men den blir inadekvat når de kommer til å forstå kontroverser (Schön & Rein, 1994:10). De foreslår tre nivåer av handlingsrammer som bedre kan forklare og løse slike konflikter. Disse er «*Policy frames*», «*Institutional action frames*» og «*Metacultural frames*» heretter Politiske rammer, Institusjonelle handlingsrammer, og

metakulturelle rammer (Merk at oversettelse av policy til politikk er noe unøyaktig, dog utbredt. Policy på engelsk omhandler den innholdsmessige dimensjonen av politikk, altså ikke politikk som sådan). Innenfor de ulike rammene skapes en sannhet og et handlingsrom som legger grunnlag for hvordan man oppfatter og løser problemer (Schön & Reubn, 1994).

De *Politiske rammene* er rammer en institusjonell aktør bruker for å konstruere problemet i en spesifikk politisk situasjon og de handlinger som blir foreslått for å løse dette problemet (Shön & Rein, 1994:33). De *institusjonelle handlingsrammene* er et mer komplekst rammeverk og er de generiske handlingsrammene hvor institusjonelle aktører uthenter de politiske rammene. Det kan være rutiner, et delt verdisyn, perspektiver og typer av argumenter og handlinger som er felles for den institusjonen aktørene befinner seg i. Her kan individets handlingsrammer differensiere noe fra institusjonen, eller fra individ til individ, men de er koblet sammen som familier av tilhørende rammer (Shön & Rein, 1994:33). De er lokale uttrykk for en kulturelt delt overbevisning satt i system. De *metakulturelle rammene* er det øverste nivået og peker på de brede kulturelle overbevisninger, verdier og perspektiver medlemmer av et samfunn deler. Dette er roten til ulike politiske «historier» eller verdier som kommer til uttrykk gjennom de foregående rammene.

Når vi ser på spørsmålet om stedsutvikling og det empiriske materialet i denne oppgaven blir dette rammeverket et grunnlag for å forstå de ulike aktører og institusjoners roller, meninger og tiltak. Hvis det er ulike metakulturelle rammer hos de ulike institusjonene vil dette da arte seg gjennom hele beslutningsprosessen og ned til de tiltak og planer som blir gjennomført. De kognitive rammene Schön & Rein skissere er ikke koblet til en romlig kontekst og suppleres derfor med Galland og Grønnings leksikalske oppslag om «Spatial consciousness» fra 2018.

Romlig bevissthet handler om bevisstheten rundt reelle romlige fenomener og prosesser, både hos enkeltindivid og i et samfunn. Planlegging er grunnleggende opptatt av erfaringen og organiseringen av «rom», dermed blir også spørsmål om hvordan dette rommet eller stedet blir representert, på bakgrunn av hvem sine erfaringer og med hvilke intensjoner, viktige. På denne måten kan vi se romlig bevissthet både som et bakteppe for planlegging, men også en konstruksjon som er et produkt av planleggingen (Galland & Grønning, 2018).

Galland og Grønning (2018) skildrer tre perspektiver på bevissthet i forhold til rom; «*Phenomenal*», «*representational*» og «*intentional*» (heretter fenomenisk, representasjonell og intensjonell).

FENOMENISK BEVISSTHET

Erfaring er avhengig av oppfattelse og befinner seg innenfor den sensoriske og kognitive dimensjonen. Dette er bilder, oppfatninger, forestillinger – mentale konstruksjoner av fenomenet som kan prosjekteres over på den virkelig verden (Galland & Grønning, 2018). Om vi skal se dette i direkte sammenheng med det romlige befinner fenomener som «by», «region» og «sted» seg i den fenomeniske bevisstheten (Tuan, 1997 i Galland & Grønning 2018:2)

REPRESENTASJONELL BEVISSTHET

Representasjonell bevissthet handler om muligheten til å identifisere noe, gjenkjenne mønstre som fenomen og skille de fra andre fenomen og mønstre. Den representasjonelle bevisstheten handler da om å fremstille erfaringene fra et fenomen til et bilde på dette fenomenet. I en romlig kontekst er det spesifikke temaer som er av interesse. Disse kan være funksjonelle, symbolske eller strukturelle (Foyley 1964 i Galland & Grønning 2018:2). Dette perspektivet er dermed svært viktig når det kommer til å tilegne seg og dele kunnskap om reelle fenomener som oppstår i rommet (Galland & Grønning, 2018).

INTENSJONELL BEVISSTHET

Intensjonell bevissthet handler om bevisste handling og inngrep i daværende situasjon. Den referer til dynamikken assosiert med romlige mønstre, og til en vilje om å enten opprettholde den eksisterende romlige ordenen, eller endre den. Dette havner da ifølge Galland og Grønning (2018) i den politiske og myndighetsutøvende sfæren.

Patsy Healy (2006) skildrer den romlige bevisstheten gjennom relasjonell kompleksitet. Det er en iboende egenskap i institusjonelle myndigheter å mobilisere for måter å se steder på. Det konstrueres en forestilling om stedet, deretter formes det forståtte terrenget til å passe det perspektivet den gjeldende myndighet har skapt, dette kalles «seeing like a state» (Scott 1998, i Healy 2006). Det er nødvendig for myndigheter å foreta forenklinger for å kunne mobilisere handling, men i hvilken grad klarer man å fange den *relasjonelle*

kompekstheten i en romlig bevissthet som er forenklet og hvor noen perspektiver eller stemmer blir oversett eller lagt bort? Ifølge Healy handler romlig bevissthet om den konstruksjonen av romlige strategier som formes i planleggingen. Healy er kritisk til om strategisk planlegging klarer å fange opp alle dimensjonene, nettverkene og nivåene som til sammen skaper et sted. Ved å vurdere hvor tydelig de romlige beskrivelsene er i ulike strategier kan også styrken i den romlige bevisstheten vurderes (Healy, 2006).

Det er gjennomgående i artikkelen at Healy snakker om *steder* i en litt diffus kontekst, naturlig nok da det er nærmest sagt er umulig å finne en klar avgrenset definisjon på et sted som sådan. Det Healy definerer sted som er:

“(...) social relations are understood as webs or networks with diverse morphologies, connecting people and events in one node to others near and far. They are driven by different driving forces operating at many different spatial scales and timescales. “Places” in this relational conception emerge as nodes in one or more networks” (Healy, 2006:526).

Når sted brukes i denne oppgaven er det lokalsamfunnets romlige dimensjon som ligger som definisjon. Alle romlige lokaliteter kan kalles steder, som vi ser fra sitatet over, for at begrepet stedsutvikling skal gi mening så er det sammenhengende med lokalsamfunnet som er interessant å se på. Dette kommer også frem når Healy diskuterer skala og den urbane regionen. Noe av det som kjennetegner storbyer på et sosialt plan, er at det overalt er spenninger, krysninger og nettverksdannelser mellom nærmiljø og storsamfunn. Derfor er det relevant å snakke om lokalsamfunn også i byene/byregionen.

2.3 DET INSTITUSJONALISTISKE PERSPEKTIVET

For å sette de øvrige delkapitlene i en kontekst er det også fruktbart å se på hvordan institusjoner står i forhold til hverandre, hvordan de bygges opp og hvilke oppgaver de får. Det første jeg vil ta for meg et spenningsforhold mellom staten og kommunen, og de ulike rollene de påtar seg. Aarsæther (2016) bruker begrepene *territoriellitet* og *funksjonalitet*. Han beskriver hvordan det tradisjonelt sett har vært staten som har hatt den *funksjonelle* rollen, mens kommunen har hatt den *territorielle* rollen. I denne konteksten menes det med funksjonalitet at samfunnet er satt sammen av «[adskilte] funksjoner/sektorer og tilhørende profesjonelle spesialiseringer på kunnskapsiden (...) hvor mennesket er forstått som agerende i en bestemt sosial rolle» (Aarsæther, 2016:89). Den territorielle organisasjonsformen er en oppfatning av at «samfunnet [er] sammensatt av geografiske

enheter (byer, kommuner, regioner osv.)». Her legges det ikke vekt på de adskilte og bestemte rollene et menneske har, men de aktiviteter som går på tvers av sektorer og sosiale felt og har heller utgangspunkt i tilknytningen til et avgrenset geografisk område. (Aarsæther, 2016:89).

Aarsæther trekker først frem en evolusjonær tenkemåte hvor den omfattende spesialiseringen og arbeidsdelingen i storsamfunnet peker mot en nedgradering av den territorielle rollen. Kommunesammenslåingene på 40 og 50-tallet pekte mot at det moderne samfunnet i større grad ville bevege seg mot en funksjonell organisering hvor statlige sektorinstanser og tilrettelegging for utvikling av private sektorer skulle styre den samfunnsmessige moderniseringen. Reelt sett førte denne sammenslåingen heller til en mer robust kommune som gjennom grunnskolereformen fikk en utvidet *funksjonell* rolle og gjennom bygningslova i 1966 ble en ny *territoriell* planaktør som styrket den territorielle rollen til kommunen. Aarsæther argumenterer for at det er mer fruktbart å se begrepsparet territoriell og funksjonell som ulike aktivitets – og styringsformer enn å holde fast ved den evolusjonære tenkemåten hvor det funksjonelle skal ta over for det territorielle (Aarsæther 2016:90).

Kommunens oppgaver krever i dag at både territorielle og funksjonelle oppgaver løses innenfor kommunens myndighet. Kommunen skal både sikre en sammenheng mellom de ulike sektorene, men samtidig sikre faglig og profesjonell utøving av spesifikke og sektorielle oppgaver f.eks. i kraft av plan- og bygningsretten som gjør kommunen til øverste arealmyndighet (Aarsæther, 2016).

Det er viktig å poengtere at kommunene i Norge er svært forskjellige både når det kommer til geografisk utstrekning, folketall og organisering. Selv om de er underlagt det samme lovverket og styringsprinsipp som sådan, blir (stor)bykommunen en annen kontekst enn mindre og mer rurale kommuner (Aarsæther 2016).

Institusjoner som kommunen later til å være stabile strukturer i samfunnet, men dette er ofte en illusjon skapt av at endringene skjer over lang tid. I stedet for at nye organiseringer/institusjoner vokser frem tillegges man de eksisterende institusjoner flere oppgaver eller ansvarsområder, en prosess som beskrives som *layering* i institusjonell forskning. Utfordringen ved å studere institusjonelle endringer er å forstå konteksten

endringen har skjedd i (Van der Heijden, 2010). Hvorfor oppstod denne endringen? Når trådte den i kraft? Hvordan ble den implementert i den eksisterende strukturen? (Capano 2009 i Van der Heijden 2010:16). Ved å bruke begrepet *layering* får man et teoretisk rammeverk som fokuserer mer på disse spørsmålene enn på selve endringen (Van der Heijden, 2010).

«*Spatial fit*» er et begrep Thimoth Moss har brukt i sin artikkel «Implementing the EU Water Framework Directive» (2012) for å se på hvordan geografiske avgrensninger og institusjonelle avgrensninger sammenfaller. Selv om artikkelen til Moss omhandler elver og naturressurser kan de teoretiske betraktningene av konsekvensene av en mismatch mellom det geografiske og det institusjonelle overføres til hvordan plannivåene svarer på ulike geografiske skala i en stedsutvikling. Når den geografiske utstrekningen ikke kongruerer med avgrensningen av handlingsrommet til en institusjon kan det oppstå problemer med utilstrekkelige og ineffektive reguleringer. Fra et geografisk perspektiv kan romlig «fit» gi et analytisk rammeverk for å forstå hvorfor institusjoner ikke fungerer slik de var intendert, samtidig som det gir mulighet for å undersøke hvordan de kan utbedres (Moss, 2012:2). Når det er flere institusjonelle sektorer som deltar i stedsutvikling får hver sektor en avgrensning. Har det vært en diskusjon om rammene og bevisstheten om hvordan slike avgrensninger hører sammen med, eller er logiske avgrensninger i territoriet? Det er jo ikke en *romlig* avgrensning, men en konseptuell grense som blir nedslagsfelt for spesifikke myndigheter eller politikker. For å unngå romlig «misfit» må flere aspekter enn de fysiske tas med i betraktningen. Styringssystemer må avgrenses på bakgrunn av både romlige, politiske, sosioøkonomiske og kulturelle geografier. Ved å organisere styringssystemene på denne måte vil man unngå negative eksternaliteter; spesielt utenfor avgrensningen til den ansvarlige institusjon.

2.4 OM METODIKK OG BESLUTNINGSPROSESSER I PLANLEGGING

Planlegging er et fagfelt som befinner seg i skjæringsfeltet mellom fag, politikk og forvaltning. Dette gjør at planlegging ikke kan forstås som *en* metode, men heller en metodologi. Overordnet handler planlegging om å «gjøre en handling i nåtid som utføres for å kunne styre utviklingen mot et ønsket fremtidig resultat» (Børrud & Grønning 2018:2),

dette gjør at planleggingen krever at det brukes ulike metoder til ulike oppgaver og på ulike stadier i en planprosess. I tillegg befinner planleggingen seg i to ulike dimensjoner: *Urbs* og *Civitas* (Børrud & Grønning 2018). Dette er en gjensidig tosidighet som ligger til grunn for teori og metode innenfor fagfeltet. *Urbs* referer til byens fysiske strukturer og form, altså territoriet. *Civitas* er bysamfunnet, det sosiale miljøet og de formelle og uformelle organisasjoner som utspiller seg i territoriet (Børrud & Røsnes 2016). Dette gjør at planlegging vil finne seg i et dobbelt kretsløp, to dimensjoner som er i konstant utvikling og i et gjensidig utviklingsforhold uten at de nødvendigvis sammenfaller.

Børrud og Grønning (2018) peker på at en kategorisering av de ulike metodene i planlegging kan føre til en større bevissthet rundt hvilke metoder som anvendes når, og til hva.

Det deles inn i fire primærbehov: *vitenskapelige* metoder, *kreative* metoder, *teknikk* og *produksjon*. De ulike metodene overtar ikke for hverandre i en lineær rasjonell planprosess, med de opptrer i et nettverk hvor en fullstendig planprosess trenger alle metodene.

VITENSKAPELIGE METODER

Metoder innenfor denne kategorien baseres på vitenskapelige kriterier og blir til gjennom forskning. Slike metoder anvendes for å oppnå eller samle inn kunnskap og har dermed samme krav til form og etterprøvbarhet som i andre fagfelt. Likevel får de en spesifikk funksjon i planlegging da de skal brukes for å mobilisere til handling, og manifesterer seg som analyseprosesser som konsekvensutredninger, risiko og sårbarhetsanalyser, stedsanalyser osv. (Børrud & Grønning, 2018).

KREATIVE METODER

Kreative metoder er synteseprosesser. For at analysegrunnlaget skal bli til handling må det prøves ulike løsninger og dette krever rom for kreativitet. Analysegrunnlaget i en planprosess er gjerne spredt, men så må det samles og kobles sammen med målsettinger og strategier og synliggjøre hvem som har interesse av at disse gjennomføres. I planlegging er dette typisk metoder som prosjektering, visjoner og scenarier, og tilnærmingene er en sammensetning av hypotetiske, tekniske, logiske og estetiske (Børrud & Grønning, 2018).

TEKNIKK

Tekniske metoder er det som skal hjelpe planleggeren med å utføre målrettede handlinger gjennom å dekomponere og forenkle problemene. Det er planverktøy, utforming av planinnhold, analyse av planinnholdets bestanddeler og redigering av plandokumentet som faller innenfor denne kategorien (Børrud & Grønning, 2018).

PRODUKSJON

Den siste kategorien handler om å få organisert handlinger slik at plandokumenter blir produsert og ulike tiltak og reguleringer blir gjennomført. Hvordan tilføres ressurser, arbeidskraft og kompetanse, og hvordan sikrer man samordning, forankring og fremdrift frem mot beslutnings- og gjennomføringsprosesser. Planproduksjon kan forstås gjennom trekk fra kjente produksjonsmetoder som håndverksmessig produksjon, stykkproduksjon og masseproduksjon (Børrud & Grønning, 2018).

Som Børrud og Grønning's organisering viser oss kan prosessen og metodebruken innenfor planlegging være litt kaotisk. Den følger ikke en lineær rekke hvor den ene metoden overtar for den andre, men man beveger seg frem og tilbake mellom metodene ettersom planen utvikler seg. *The garbage can model* er en modell som tar sikte på å belyse hvordan denne noe kaotiske organisatoriske beslutningsprosessen foregår i et organisert anarki. Cohen, March og Olsen (1972) definerer organiserte anarkier som organisasjoner eller beslutningssituasjoner som er karakterisert gjennom tre fenomen; *Problematiske preferanser, uklar teknologi, og flytende deltakelse*. Problematiske preferanser referer til at organisasjonen har vanskeligheter for å gi et sett av preferanser til en beslutningssituasjon som tilfredsstiller standardkonsistensbehovet for en valgteori. Det er i større grad en løs samling av ideer enn sammenhengende struktur – preferansene oppstår i større grad gjennom handling enn at organisasjonen handler på basis av preferansene. Uklar teknologi referer til prosessene i organisasjonen. Prosessene innad i et organisert anarki er ikke forstått av sine medlemmer og fungerer basert på prøving og feiling, erfaring av tidligere feiltrinn og pragmatiske oppfinnelser født ut av nødvendighet. Den siste karakteristikken om flytende deltakelse peker på at mengden tid og innsats gitt av aktører til ulike domener varierer. Dette gjør at grensene i organisasjonen er uklare og flytende, som igjen fører til at deltakere og beslutningstakere kan endres spontant og plutselig. Så hvordan kommer slike

organisasjoner frem til valg, strategier, problemer og løsninger? Her peker Cohen, March og Olsen på «the garbage can». Valgmuligheter eller beslutningssituasjoner blir som et søppelspann hvor både løsninger og problemer blir kastet oppi ettersom de blir til. Løsninger, problemer og aktører er tre strømninger som alle havner i søppelspannet og er frakoblet hverandre. De møtes først gjennom søppelspannet som blir den fjerde strømmen. Modellen prøver å belyse hvordan beslutninger ofte blir til på en mer tilfeldig og kaotisk (eller i mer positive termer; opportunistisk) måte, hvor problemer like enkelt kan oppstå ut fra en løsning (og visa versa), enn som en organisert rasjonell prosess. Dette er imidlertid ikke bare negativt, selv om navnet på teorien kan gi noen negative assosiasjoner. The Garbage Can model representerer også en opportunistisk i beslutningsprosesser som kan være en positiv drivkraft og som ofte ender i logiske beslutninger. Det poengteres at *alle* organisasjoner har innslag av denne modellen, men at det i utdannings-, offentlige- og illegitime organisasjoner er spesielt tydelig (Cohen, March & Olsen, 1972).

Hvis vi ser på Børrud og Grønnings kategorisering av metoder i planlegging og deres poeng om at planlegging krever at det ikke er en streng lineær tilnærming men at det er en flyt i prosessen hvor ulike problemer krever ulike løsninger, kan «the garbage can model» være med på å forklare hvordan planlegging og stedsutviklingsprosesser blir til og gir en ramme for å se på beslutningsprosessen i områdeløftet senere i oppgaven.

DEL II

KAPITTEL 3

TERRITORIET

- Historisk romlig utvikling

I dette kapitlet er en historisk analyse av den romlige utviklingen i caseområdet. Det vil ta for seg utviklingen av det vi i dag kjenner som Groruddalen, med et spesielt fokus på caseområdet Veitvet - Sletteløkka. Formålet med denne analysen er å forstå den romlige strukturen som eksisterer i dag og hvordan den har utviklet seg i samsvar med øvrig samfunnsutvikling, utviklingen av Oslo og utviklingen av det norske plansystemet. Hvordan rommet har fremstått gjennom tiden legger føringer for stedsforståelsen vi har i dag.

Groruddalen som stedsnavn er i historisk kontekst et nytt navn på dalstrøket (Grorud er derimot et gammelt gårdsnavn). Det stammer fra en lokalavis som originalt het Akers avis, men som fikk undertittelen Groruddalen budstikke i 1960. Før dette har dalstrøket vært kjent som Akersdalen, Alnadalen og Østre Aker (Senje 1993:115 og LokalhistorieWiki 2017), i dette kapitlet kommer navnet Groruddalen til å bli brukt gjennomgående for tydelighetens skyld. Når Oslo by omtales, kommer også navnet Oslo til å brukes i de perioder hvor byen het Kristiania.

3.1 EN HISTORISK DAL - 6000 ÅR MED MENNESKELIG AKTIVITET

3.1.1 JORDBRUK OG VEITVET GÅRD

Groruddalen har en lang historie med de første funn av menneskelig bosettinger helt tilbake til 6000 år siden. Jordbruket har stått sterk i Groruddalen, og de første jordbrukerne kommer allerede i neolitisk tid (3000 – 1800 f.kr). Det er typisk for Groruddalen med gårdsnavn som ender på tvet og Veitvet-gården kan med sikre kilder spores tilbake til middelalderen (Heide, 1981 og Senje, 1993). Navnet kan spores helt tilbake til norrøn tid da det het Vegarøveit, som betyr jordstykke ved veien (Senje, 1993:130). Veitvet gård var en av gårdene som også etter reformasjonen ble værende i kirkelig eie og på 1600- tallet hørte gården til sognepresten i Oslo og ble etterhvert overført til Oslo stiftsprostembete. Veitvet gård var

bortbygget (utleid) i rundt 250 år og ble fradelt i 1944, og husmannsplassen Sletta (Sletteløkka i dag) lå under Veitvet gård (Senje, 1993:130). Dette sikret at gården bestod og ikke blir solgt til adelsmenn og Godseier i løpet av 1600 og 1700 som skjedde med mange av de andre gårdene i Groruddalen (Heide, 1981).

3.1.2 ELV OG SAG – GRORUDDALENS FØRSTE INDUSTRI

Jordbruket og gårdsbebyggelsen preger Groruddalen helt frem til etterkrigstiden, men fra 1600-tallet starter også ny industrivirksomhet. Alnaelva som strekker seg gjennom hele Groruddalen og ned til Oslofjorden ble svært viktig både for utviklingen av både byen og dalen. De første husene og klostrene i byen lå ved Alnaelva og elva ble grobunn for møller og sagvirksomhet i Groruddalen. Alnaelva ble aldri et sentrum for sagvirksomhet, ettersom vannfallene var for få og små til de store anleggende. Sagene som blir anlagt i dalen er derfor flomsager. Selv om det ikke blir en stor industri holder den seg gående helt frem til tidlig på 1800-tallet og industrien har stor sosial rekkevidde. På de gårdene hvor sagbruket lå, er så og si alle husstander knyttet til sagvirksomheten (Heide, 1981).

3.1.3 DALEN SOM BINDELEDD –

TRONDHEIMSVEIEN OG STRØMSVEIEN SOM FERDSELSÅRER

Samtidig som den nye industrien vokser frem i Groruddalen på 1600-tallet starter også arbeidet med Trondheimsveien. Dette var viktig for plankekjøring fra distriktene og inn til Oslo (Eliesen, Hansen, Lie, Linnerud & Syversen, 2010) og med byen (Oslo) på den ene siden og Romerriket på den andre (med viktige sagbruksområder som Lillestrøm) blir Groruddalen en viktig gjennomfartsåre. Gårdsnavnet Veitvet, som vi tidligere fikk vite betydde 'jordstykke ved vegen' avslører at det her har vært vei her som har knyttet Oslo til innlandet i lang tid, lenge før anleggelsen av Trondheimsveien. Veiene vi i dag kjenner som Trondheimsveien og Strømsveien har vært brukt fra 1000-tallet og frem til i dag (Heide, 1981:34). Dalen som landskap vil alltid være en naturlig ferdselsåre, og Groruddalens posisjon som bindeledd blir ytterligere forsterket med veiutbyggingen.

3.2 MODERNE STYRING OG UTVIDELSER

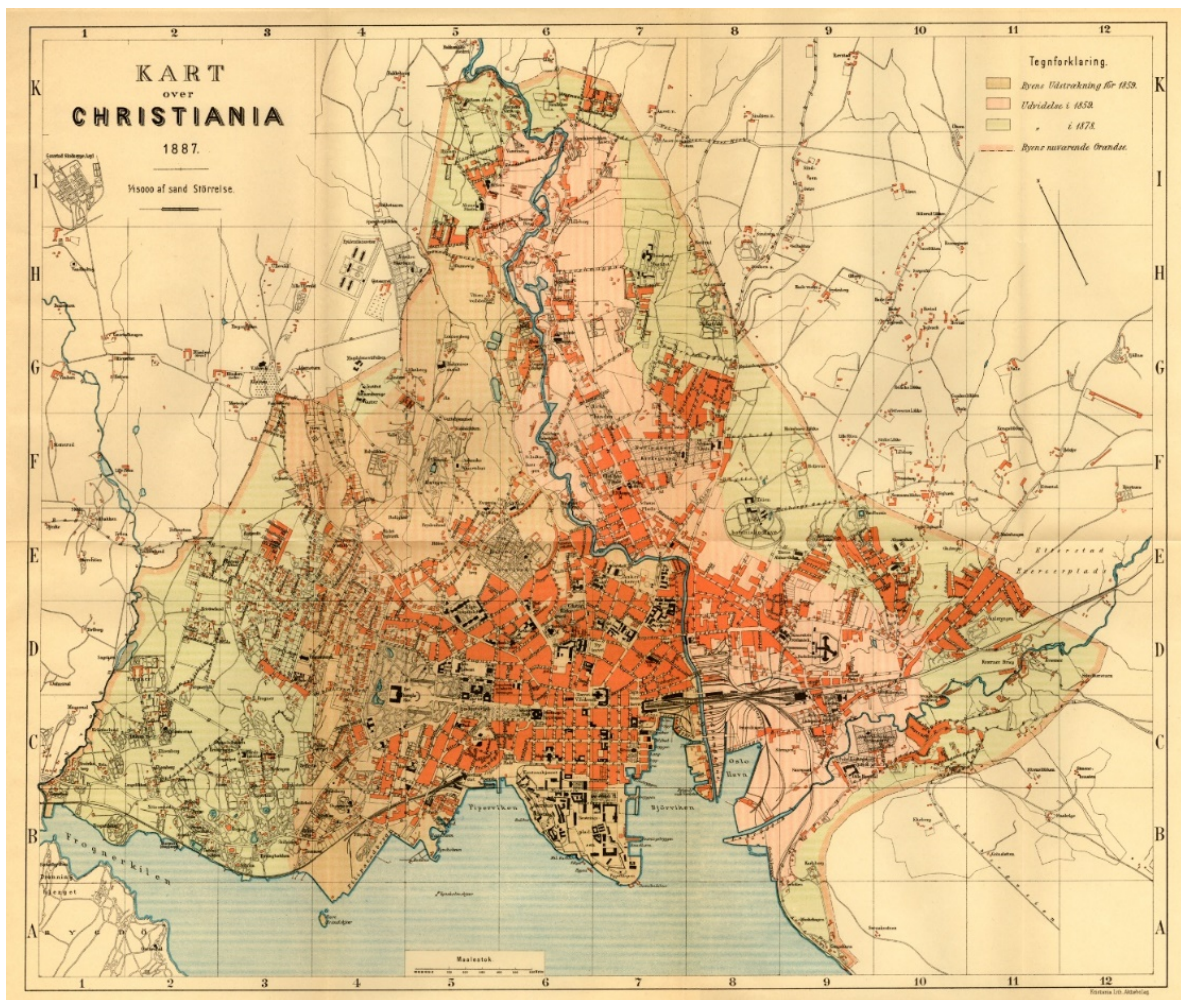
3.2.1 MOTVILJE OG KOMMUNALT SELVSTYRE

Formannskapslovene som kom i 1837 var starten på det moderne kommunale selvstyre. Frem til 1837 var det embetsmannsstyre som hadde rådd, og motstand og kritikk av embetsmannsstyret hadde vært tydelig i Aker. Det var en motsetning mellom byen som var embete – og handelsorientert og de omliggende områdene i Aker, herunder Groruddalen. Det var flere årsaker til dette. Ferdselsveiene som ble brukt inn og ut av byen ble en påkjenning for Groruddalsbøndene i form av vedlikehold og skyss. Oppkjøpet av land av byborgene førte til forstyrrelser i lokalsamfunnet, spesielt da det i perioder var ustabile eierstrukturer og hyppig kjøp og salg mellom de ulike eieren. Forsteder som startet å danne seg i utkanten av Oslo førte også til stor økonomisk belastning for Aker da de lå under Akers administrative grense. På 1700-tallet og frem mot 1800 var arbeidsmarkedet ustabil i byen og fordeling av utgifter til fattigvesenet ble skjevfordelt mellom Aker og Christiania da Aker måtte ta de sosiale utgiftene knyttet til forstedene (Heide, 1981). De nye formannskapslovene styrket Akers posisjon mot Oslo og førte til større medbestemmelsesrett. Det hadde vært et gradvis skifte fra Aker til Oslo av de områder som lå tette opp mot byen midt på 1800-tallet. Grønland, Gamle Oslo, Tøyen og Sagene ble til slutt en del av byen og det ble etablert et byggebelte et stykke inn i Aker for å forhindre en uregulert forstedsutbygging (Oppdaggroruddalen.no, 2012), men som vi skal se nærmere på i neste delkapittel vokser Oslo raskt og mye, og byens grenser flytter seg.

3.2.3 HOVEDSTADEN VOKSER

I løpet av 1800-tallet hadde Oslo by en helt formidabel vekst. På starten av århundre var ikke Oslo en gang Norges største by, Bergen ble først forbigått av Oslo i innbyggertall på 1830-tallet. I 1830 var 15 prosent av bybefolkningen bosatt i Oslo, andelen økte til 32 prosent i 1900, og andelen nordmenn som var bosatt i hovedstaden økte fra 2 prosent til 11 i samme tidsperiode (Myhre, 2006:336). Byen har en vekst som er unik, også utenfor Norges grenser, men det var en del av en trend hvor enkelte europeiske byer ble så viktige og store at de dominerer sitt land, såkalte «primate city». Vi kan forstå hvordan denne posisjonen utvikler seg, og dens konsekvenser gjennom fire perspektiver. Den første er hovedstatsrollen. Etter at byen ble hovedstad i 1814 var det behov for mennesker og midler til både bygging og

drift, Oslo var blitt landets hode og de var herfra det skulle styres. Hovedstadsrollen som en isolert vekstfaktor var mest betydningsfull i starten av vekstperioden og ble mindre betydningsfull mot 1900-tallet. Det andre perspektivet er funksjonen som hovedby. Oslo har en gunstig beliggenhet, og på grunn av teknologiske fremskritt blir Oslo et produksjonssentrum. Slike teknologiske fremskritt er anleggelsen av jernbanen og dampisbrytere. De kunne kompensere for Oslos mangel på en stor elv til å frakte tømmer effektivt fra innlandet, og den isdekkene fjorden som kunne hindre ferdsel i tidligere år var ikke lenger et problem. Disse fremskrittene gjør at Oslo blir Norges viktigste utførsels- og innførselsby (Myhre, 2006). Anleggelsen av Norges første jernbanelinje fra Oslo til Eidsvoll i 1845 (Lande, 2000) styrket også Groruddalens posisjon. Grorud stasjon var en av de originale stasjonene langs jernbane strekningen, og plasseringen var gjort med strategiske hensyn; stasjonen var midt mellom endestasjonene og det var kort avstand til flere store gårder og trelastlagre (Eliesen, et.al. 2010). I tillegg til å få funksjonen som hovedby blir Oslo også Norges hovedkvarter. Dette er en funksjon som springer ut av de to foregående. Den statlige og økonomiske sentraliseringen førte også med seg en sentralisering av en organisatorisk og kulturell natur. De fleste store bedrifter legger sitt hovedkvarter til hovedstaden, og det blir også «sentrum for det trykte ord i landet (..)» (Myhre, 2006:337). Et fjerde og siste perspektiv er at konsekvensen av denne sentraliseringen og veksten er at Oslo får mye negativ oppmerksomhet. Dette var en uønsket konsekvens av en ønsket politikk. I tillegg til sentraliseringen opplever også Oslo en byvekst. Ikke enda til Groruddalen og Veitvet – Sletteløkka, men den vokser i alle retninger jevnt og trutt. Kartet under viser utvidelser før 1859, utvidelser i 1859, og i 1878.



Figur 4 Kart over utvidelser i Chritiania/Oslo samt byens grenser pr 1887. Kilde: Oslo byarkiv:

<https://www.oslo.kommune.no/OBA/kart/1887/index.html>

Byen tok mer og mer plass i Norge, på alle måter; økonomisk, kulturelt, politisk og fysisk, og motviljen vokste. Antiurbanismen var tydelig også utenfor landets grenser og de store byene ble sett på som parasitter som livnærte seg på distriktene (Myhre, 2006).

Andre konsekvenser av den voldsomme veksten var arbeidsledighet, store sosiale forskjeller og dårlige boforhold. Det var gjennom hele 1800-tallet press på å bygge flere boliger, men det er ikke før vi beveger oss inn i 1900-tallet at boligproblematikken blir en tydelig og tungtveiende prioritering.

3.3 FRA KJERNE TIL NETTVERK, BÅDE STRUKTURELT OG SOSIALT

3.3.1 ÅTTE TIMERS ARBEIDSDAG OG SCHEIKOMITÉEN

Det blir innført en hel del nye velferdsordninger på starten av 1900- tallet, hvor åtte timers arbeidsdag som ble innført i 1919 marker en permanent endring i velferdssystemet (Store norske leksikon, 2014). I tillegg dannes Scheikomitéen som igangsetter store strukturelle og institusjonelle forandringer for det kommunale systemet. I etterkrigstiden blir kommunene en viktigere og mer synlig institusjon. Kommunen blir viktig for både service, regulering og omfordeling av goder i samfunnet, og kommunens myndighet vokser. Dette skjer både i kraft av kommunens instrumentelle rolle for løsning nye velferdsoppgave gitt av staten, men også av at kommunen i større grad selv tar på seg flere oppgaver (Grønlie, 1987). Grunnlaget for det moderne lokale selvstyret starter allerede i 1837 med formannskapslovene, men opphevingen av sognekommunene i 1950 og den nye felles kommuneloven av 1954 er drivkreftene som former den kommunale strukturen vi har i dag (NOU, 1990). Det Aarsæther beskriver som «velferdskommunen» (Arsæther, 2016 B) tar form, sosiale strømninger som også viser seg i etterkrigstidens boligpolitikk.

3.3.2 BOLIGNØDEN, EN NY FREMTID FOR FORSTEDENE

I det et nytt århundre trer frem har boligkrisen i Oslo nådd nye høyder. Det hadde vært en byggeboom på 1890-tallet, men med krakket og økonomisk nedgang i 1899 førte det til at mange boliger og leiligheter ble stående tomme - folk hadde ikke råd til å bo der. Mellom 1913 og 1930 bygges det ut flere kompleks som «Det Rivertzske kompleks», Lille Tøyen hageby, Ullevål hageby, Holtet hageby og komplekser både på Thorsov og Ila (Lande, 2000:194-214). Mellomkrigstiden og nedgangstiden førte til at boligbyggingen ble for dyr for de som trengte boligene mest. Boligsaken ble et «moderne prosjekt» og det var ikke lenger nok med hagebyene. Kommunene måtte selv garantere for byggesum og det må bygges stort for å holde prisene nede. OBOS blir et faktum, og mellom 1935 og 1940 er de den største byggherren i Oslo. Den påfølgende krigen, gjenreisningen og fellesprogrammet gjør at boligmangelen en gang for alle blir byens første prioritet. Den delte byen var tydelig, det var store forskjeller i levestandard og boligkvaliteten mellom øst og vest, men forstedene hadde gjennomgått en formidable endring med tanke på omtale. Det som før betydde dårlige tette boliger med sykdom og fattigdom rett på utsiden av bygrensen var nå

betegnelsen på boligområder med plass, lys og luft, så når utbyggere som Olav Selvåg og Frode Rinnan ønsket å bygge ut, så de utover; mot Groruddalen. Sammenslåingen av Oslo og Aker skjedde i 1948 og StorOslo var et faktum. Hagebyen må vike for drabantbyen, for å møte boligetterpørselen. Groruddalen blir senter for en nye utviklingen (Lande, 2000).

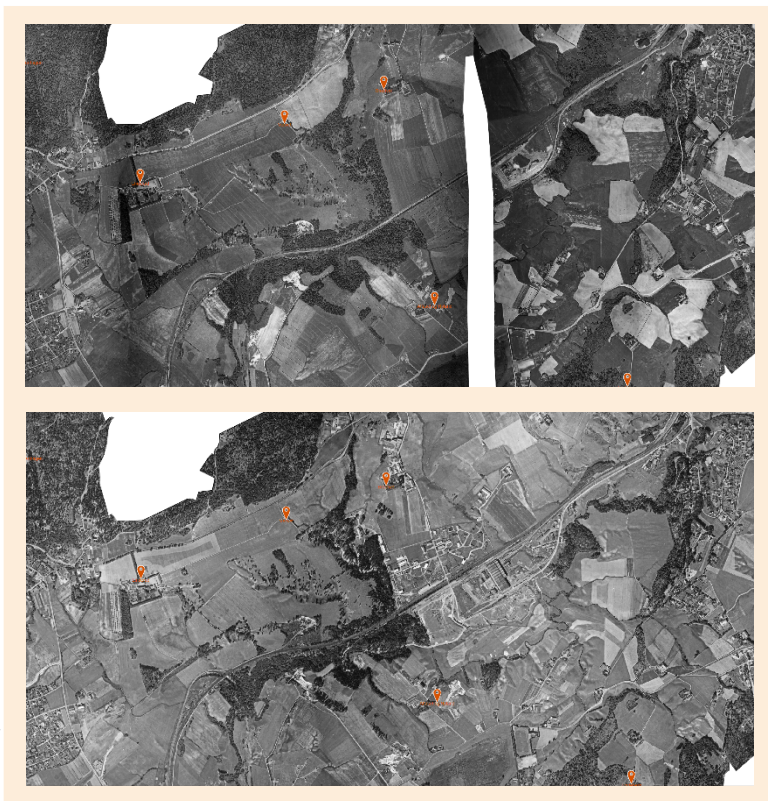
3.3.3 «FRA CHRISTIANIA TIL STOR-OSLO»

Som vi så i forrige delkapittel skjer det mye på boligfronten den første halvdel av 1900 – tallet, dette korrelerer også med fremgang og endringer innenfor planleggingen. Som vi så i 3.2.1 oppstår det kommunale selvstyret og de første bygeloven på 1800-tallet, men veksten på 1800-tallet var preget av sterk økonomisk liberalisme og utbyggingen var så og si blottet for planlegging og regulering. Sykdom, brann og boligmangel tvinger byen til å ta et større grep om byen. I 1913 kommer det en skjerping av bygningsloven, men det er Harald Hals, fremtreden som boligdirektør og byplansjef, som endrer planleggingen i Oslo (Myhre, 2006). I 1929 kommer planen «Fra Chistinia til StorOslo». Planen er begrenset til byens lovfestede område, og beskriver i hovedsak byen innenfor grensene, men det gjøres pek til omlandet. Planen gjør befolkningsprognoser, trafikkstudier og foreslår jernbane øst – vest. Den ser på forflytninger i byen og ser allerede tendensene til en forflytning utover og begrepet Stor – Oslo brukes når det snakkes om videre vekst. Det refereres også til by-idealer fra hagebyen, tårnbyen, satellittbanene og Corbusiers idealer (Hals, 1929). Hals skriver at disse idealene ikke kan overføres til Oslo direkte, men det er tydelig at idealene om plass, luft, lys og soneinndelingen påvirker planleggerne også i Oslo: «Det er ønskelig at byens utbygde deler blir omgitt av grøntbelter, der reserveres akerbruk, havekultur, fedrift etc, i den hensikt å hindre dannelsen av endeløse hav av hus» (Hals, 1929:37) Denne planen bli fulgt opp av «Generalplan for stor Oslo 1934» fem år etter. Denne planen ligner dagens regionplaner og har transport og trafikken i fokus. Her pekers det på Groruddalen (i dokument brukes navnet Akersdalen) som arealreserver til byen. Dette argumenteres for med en gjennomgåelse av eiendomsforhold i dalen og at det later til at Akerdalens jord alltid har «tilhørt kronen og kirker, adelen og byfolk» (Oslo kommune, Aker kommune, Bærum kommune, 1934:53). Det er fokus på fjerntrafikken og det påpekes at det er kommunikasjon som driver utviklingen utover Groruddalen. Her ser vi tydelig det sterke fokuset på mobilitet om preger denne planperioden. Det påpekes også at industrien som anlegges her på 1900-tallet henger tett sammen med Oslo og at de fleste fabrikker som ligger der har sine hovedkvarter og

tilhørighet i Oslo. Det beskrives mellom linjene et slags gjensidig avhengighetsforhold mellom byen og dalen, og det legges grunnlag for en utbygging langt utover byens grenser, mobilisert av omfattende planer og forslag til veier, trikkelinjer, baner og jernbaneforbindelser (Oslo kommune, Aker kommune, Bærum kommune, 1934). I 1950 kommer generalplan for Oslo, som nå etter sammenslåingen av 1948 også inkluderer Aker kommune og Groruddalen. Nå pekes Groruddalen på som et eget hoveddistrikt og områdene Veitvet, Sletteløkka og Linderud er tegnet opp som byggesoner omkranset av grønne traseer og parker. Generelt er fokuset i planen på byens nye yttersoner og det er ikke fokus på bykjernen.

3.3.4 UTBYGGINGEN PÅ VEITVET

Det skjer svært lite, om ingen, fysisk utvikling på Veitvet – Sletteløkka første del av 1900-tallet. Det er noe utvikling i årene mellom 1937 til 1947 i områdene Breivet, Grorud og industriområdene nord for østre Aker vei (se flyfoto), men Veitvet – Sletteløkka er jordbruksområde helt frem til 1950 da ingeniøren Olav Selvaag kom inn i bildet. Selvaag var i gang med å realisere standardisering og seriebygging av gjennomarbeidede boligtyper i



stor målestokk (Kili & Skeie, 1998), dette var et nytt fenomen på boligmarkedet i Oslo og ideen var å holde kostnadene nede, samtidig som man fikk moderne, romslige leiligheter. Selvaag mente forskriftene og reglene for boligbygging var modne for en omjustering sett i lys av den store boliggetterspørselen. Flere var skeptiske til kvaliteten på boligene og mente i tillegg at det ble for smått, og at man burde bygge store boligblokker (Lande, 2000:232). På tross av dette fikk Selvaag i 1950 med hjelp av både staten og private interesser tomter på Veitvet til å starte en utbygging (Kiki & Skeie, 1998:54). Utbyggingen på Veitvet og

utbyggingen på Sletteløkka var to separate utbyggingsprosjekter, Selvaag var bare delaktig i utbyggingen av Veitvet. Felles for prosjektene, både her og i Groruddalen for øvrig, var en ny, mer sosial og helhetlig boligpolitikk. Det ble lansert nye boligstandarder; boligen skulle ikke lenger bare være husrom, men bidra til sunn og hygienisk livsstil. Treroms-leiligheten var minimum for en familie og det ble satt maks grenser for tetthet slik at blokkene skulle omgis med grønne arealer. Plass både inne og ute til lek og rekreasjon i friluft var premisser som veide tungt. Når utbyggingen på Veitvet startet i 1952 hadde prosjektet økt fra originalt 1200 boliger til over 1500, i tillegg til forretning og samfunnssenter. Det var opprinnelig prosjektert for en parkeringsplass for hver femtende bolig, men Selvaag fikk økt det til en plass pr. andre bolig. Trondheimsveien, den planlagt T-banelinjen, kraftlinjer og variert topografi var elementer som la føringer for planleggingen av området. Selvaag la blokkene i høydedragene mens småhusblokkene og rekkehusene ble anlagt mot øst og sør (Civitas, 2008).

Når man ser på Veitvet i dag kan det virke som området har vokst og utviklet seg over tid, med ulike boligtyper og strukturering av enheter. Utbyggingen starter i først fase med småhusblokker og rekkehus i april 1952, og området kalles Veitvedt hageby (flere av borettslagene som stammer fra Selvaag utbyggingen skriver Veitvedt med d, selv om stedet i dag offisielt heter Veitvet). I disse småhusblokkene gikk leilighetene over to etasjer, med da



Figur 5 Veitvedt hageby under utbygging i 1952. Foto av Vilhelm Skappel/Widerøes Flyselskap, Kilde: Oslo i bilder

totalt fire etasjer. Det kan beskrives som «to rekkehus satt oppå hverandre» (Civitas, 2008:18). Resten av bebyggelsen er tradisjonell blokkbebyggelse med ett-plans leiligheter. Utbyggingen av boligområdet gikk svært raskt og i 1957 var allerede alle enhetene oppført, og med over fem tusen nye beboere ble behovet for skole tydelig. Det var egentlig ikke planlagt for en skole i Selvaags prosjekt, så man startet med paviljongers i grønntraget nedenfor drabantbyen. Veitvet skole stod ferdig i 1958.

Veitvet senteret derimot var en sentral del av Selvaags visjon for Veitvet. Han ønsket å tilføre stedet noe andre bydeler hadde og som kunne bidra til lokalpatriotisme. Senteret sto først klart i 1959 og var den siste brikken i det planlagte området. Veitvet-senteret var det første senteret i Groruddalen og er den dag i dag en svært viktig markør i lokalsamfunnet (Civitas, 2008).

Mens Veitvet kan sies å være en del av drabantbyutbyggingen med en vektlegging på å skape sosiale felleskap utover familien kan utbyggingen på Sletteløkka kategoriseres som åpen blokkbebyggelse. Denne formen for utbygging har familien i fokus og er i større grad et rent boligområdet. Området visa vie Veitvet, nord for Trondheimsveien som vi i dag betegner som Sletteløkka, ble bygget ut i to



Figur 6 Veitvet senteret i 1959. Foto av Leif Ørnelund, Kilde: Oslo i bilder



Figur 7 Vestlige del av Linderudsletta i 1964 med punktblokk i senter av bildet.

omganger parallelt med utbyggingen av Veitvet. Første fase var på Linderudsletta og andre fase på Sletteløkka. Blokkene er i all hovedsak fire etasjer og ligger på langs i det skrående terrenget, med unntak av en punktblokk på ti etasjer (Civitas, 2008). Bak Sletteløkka ligger Linderud Leir, som i dag huser Krigsskolen.

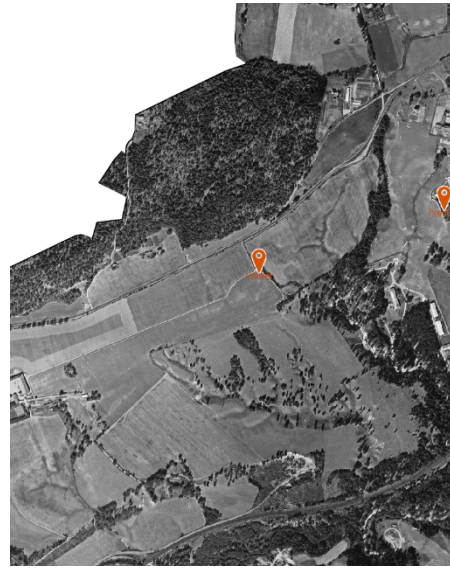


Figur 8 Veitvet, Sletteløkka 1964, fotograf ukjent, Kilde: Oslo i bilder

Bildene viser den ferdige utbyggingen av Veitvet – Sletteløkka med Veitvet skole nederst til venstre, senteret til høyre for midten på øverste bilde og småhusblokkene som tilhører Veitvet hageby sør og øst for senteret.



Figur 9 Veitvedt, Fotograf: Widerøe flyselskap/A. Schrøder. Kilde: Oslo i bilder



Disse fem flyfotoene viser den historiske, fysiske utviklingen av Veitvet – Sletteløkka fra 1937 og frem til 2011.

Bildene er fra 1937, 1947, 1971, 1984 og 2011. De er hentet fra siden

«Oppdag Groruddalen – En kulturhistorisk guide»

3.4 FRA BILISME TIL BÆREKRAFT

3.4. PÅLAGT PLANLEGGING, KOMMUNEREFORM OG BYDELER

Kommunereformen som starter med nedsettelse av Schei-komitéen i 1946 innebærer en omfattende kommunesammenslåing fra 1958 til 1965 i tillegg til at det mellom 1961 og 1976 skjer store forandringer i fylkeskommunen. Fra å være et hjelpe- og samarbeidsorgan for herredskommunene blir fylkeskommunene et selvstendig beslutningsnivå hvor også byene må inn under det fylkeskommunale nivå. Frem til dette har bykommunen ikke vært underlagt fylkeskommunen, men med de nye velferdskravene blir byene for små til å skjøte ansvaret. I tillegg har byene sterke bånd til omlandet som står i et gjensidig påvirkningsforhold og det er behov for en felles beslutningsarena (NOU, 1990). Det kommer også en ny bygningslov, som nå pålegger alle kommuner å lage Generalplaner som blir forløperen til det vi i dag kjenner som kommuneplan. I Oslo har det siden 1827 vært lovpålagt en form for regulering, men dette handlet først og fremst om arealutnyttelse, mens de nye vedtekten krever helhetlig planlegging (Grønlie, 1987). Selv om Oslo har produsert generalplaner siden 1929, markerer dette et viktig skifte i planhistorien, også med tanke på de nye fylkeskommunene og et interkommunalt samarbeid. Etablering av Fylkeskommunen i 1976 markerte avslutning på den 15 år lange landsdekkende kommunereformen, men for Oslo fortsetter reorganisering av kommunestrukturen. Da sammenslåingen med Aker ble et faktum, opphørte de lokale strukturene og det var store avstander mellom innbyggere og kommunestyret. Det var et ønske om å få større innflytelse i lokalmiljøet og sammenslåingen førte til et ønske om å gjenopplive små og oversiktlige enheter. Det ble allerede i 1964 vedtatt at den kommunale forvaltningen skulle effektiviseres ved desentraliseringstiltak og det ble opprettet ti sosialdistrikter med egne sosialavdelinger. Dette utviklet seg videre og i 1972 ble det prøvd ut en begrenset bydelsutvalg hvor bydelene skulle ha uttalelsesrett, svært begrenset delegert avgjørelsesmyndighet og visse forvaltningsmessige funksjoner, men det ble ikke tilrettelagt for noen administrative ressurser. Det var mye misnøye rundt ordningen og det ble ny utredning. Det endte med at bydelenes hovedansvar skal være innenfor helse – og sosialsektoren. Disse kan da knyttes til en allerede fast administrativ struktur som finnes innenfor sosialdistriktene. Det var uenighet om sammensetningen i bydelsutvalget. Et fåtall

ønsket at det i tillegg til politikere skulle være representanter av velforeninger og andre lokale organisasjoner (Lund, 1995). Det ble også lagt vekt på i ny vurdering av antall bydeler i 1980 at det var viktig at bydelene var så små at innbyggeren kunne oppleve en tilhørighet og samhørighet innenfor enheten – samtidig måtte ikke enhetene bli så små at de ble ineffektive og vanskelige å koordinere. Dette var også motivert av levekårene i byen:

«I bypolitikken var en blitt mer og mer opptatt av den skjeve fordelingen av levekår i byen og kommunens evne til å få til en omfordeling. I en innstilling fra administrasjonene i april 1980 stod det at hvis en mente at den strøksmessige skjevheten i fordelinger av gode levekår var et hovedproblem i byen, burde bypolitikken inneholde tiltak rettet mot bestemte, utpekte strøk. Det ble pekt på at den daværende forvaltningen ikke var bygd opp med tanke på en slik samlet strøksrettet innsats. Skulle forvaltningen gjøres i stand til å gjennomføre en strøksrettet bypolitikk, ville det være nødvendig å bryte deler av den daværende forvaltningen opp i mindre biter» (Lund, 1995:56)

Det endte med at antall bydeler ble redusert fra 33 til 25, og bydelene fikk ansvar for sosiale tjenester, helsetjenester og administrative funksjoner knyttet til betjening av bydelsutvalg og ledelse/administrering av de desentraliserte tjenestene. Ordningen ble innført for hele kommunen i 1988 (Lund, 1995). I 2004 blir antallet bydeler igjen redusert fra 25 – 15 og er den gjeldende ordningen Oslo har i dag (Oslo.kommune.no, u.å. E)

3.4.2 KOMMUNIKASJON OG INDIVIDUELL MOBILITET

I tillegg til store institusjonelle endringer i samfunnet skjer det også mye med kommunikasjonsårene i Oslo og synet på mobilitet.

Veitvet – Sletteløkka og Groruddalen har på grunn av sin lokasjon og sitt landskap alltid vært steder langs kommunikasjonsårer. Trondheimsveien har vært den viktigste forbindelsen, og i 1960 startet utvidelsen fra to til fire felt (Civitas, 2008). Dette henger sammen med den voldsomme veksten, fokuset på fjernveiene i generalplanen fra 1950 (samt at veien skulle prioriteres over skinner) og opphevingen av konsesjonen for privatbilen. Norsk samferdsel var på vei inn i bilismens tid. Overgangen hadde allerede startet i 1950 med strømninger fra modernismen, USA og den individuelle mobilitetens fleksibilitet. Etter bilen ble fri vare eksploderte biltallet i Oslo. Byer og Bergen og Trondheim valgte å ikke videreføre sine skinnegående transportmidler. Oslo hadde gjort en del vedtak i 1948 og allerede investert

mange penger i kollektivnettet så når bilismen kom for alvor i 1960 fortsatte man utviklingen selv om mange mente bilisme var den beste løsningen på transportspørsmålet (Stugu, 2006).

Den endelige planen for T-banenettet var ferdig i 1954, denne sa at T-banen skulle komme til Grorud og at det skulle være stasjon på Veitvet. I 1966 var både stasjon og bane ferdig og T-banen startet å gå til Veitvet (Civitas, 2008)

3.4.3 GLOBALE TRENDER FÅR LOKALE UTSLAG

Fra et fokus på bilisme, forbruk og individualisme fra 1950 og 1960 tallet, er det nye strømninger som dominerer på 80 og 90 tallet. I 1987 lanserer Brundtlandskommisjonen rapporten «Our common future» som presenterer begrepet bærekraft. Bærekraftig utvikling har tre pilarer som er sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft. Hensikten er å ivareta fremtidige generasjoner og jordkloden, samtidig som det arbeides for å imøtekomme dagens behov (WCED, 1987). En omstilling fra industrisamfunnet til forbrukersamfunnet og nå til et nytt ideal om nullutslippssamfunnet påvirker i svært stor grad planleggingen av byene og lokalsamfunnene våre. Det skal bygges tettere og mer effektivt, samfunnet skal både fysisk og strukturelt legge til rette for at utslipp fra transport sektoren minskes og privatbilismen skal ned, I tillegg til at dette manifesterer seg i utbyggingsmønstre, mobilitet og boligsektoren (Hanssen et al., 2015) har også bærekraft begrepet blitt forankret i lovverket i plan og bygningsloven av 2008. I lovens formålsparagraf står det at «Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og de fremtidige generasjoner (plan og bygningsloven, § 1-1, første avsnitt). I 1992 under FNs konferanse for miljø og utvikling i Rio utviklet man også handlingsplanen Agenda 21. Dette er handlingsplan/strategi som skal bygge opp under en bærekraftig utvikling. Den har et fokus på at lokale styringsmakter skal utvikle sin egen lokale agenda 21 (heretter LA 21) i tråd med uttrykket «act local, think global» (FN, 1992). Påvirkningene fra både LA 21 arbeid og det generelle økte fokuset på Bærekraft ble også tydelig i Groruddalen. Miljøbevissthet og misnøye rundt den lokale forurensningen, biltrafikken og industrien i Groruddalen er tydelig fra midten av 90 tallet og frem mot tusenårsskiftet, og er med på å bringe frem Byøkologisk program i 1998 (Byrådsavdeling for byutvikling, 2016)

3.4.4 BEFOLKNINGSENDNINGER OG FLYTTEMØNSTRE

Verden forandrer seg, ikke bare med tanke på klima- og miljøbevegelsen, men det skjer også store endringer i befolkningssammensetningen i Oslo. Selv om man på ingen måte kan si at innvandring er et nytt fenomen har innvandringen, spesielt til byene, endret seg i nyere tid. Fra 1960 og utover er en større variasjon i etnisk bakgrunn av de som kommer til Oslo og den prosentvise andelen innvandrere vokser. Økt arbeidsinnvandring fra EØS-områder og familieinnvandring er viktige årsaker til økt innvandring. Dette skyldes naturligvis også familieforøkelse blant førstegenerasjonsinnvandrere (Brochmann, 2015). Fra år 2000 til 2015 øker andelen innbyggere som er innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra 19 til 32 prosent. Dette markerer en drastisk endring i befolkningssammensetningen, og det manifesterer seg geografisk i byen. Øst – vest skille i Oslo er et gammelt fenomen, men det er tydelig at det de siste 30 årene også får en etnisk dimensjon. Tidligere har det vært indre Oslo øst som har hatt den største andel innvandrere, men det har vært en forflytning til ytre øst (Høydahl, 2015). Blokkene, veiene, t-banene og det fysiske miljøet i Groruddalen har forandret seg lite siden utbyggingen på 50, 60 og 70 tallet. Det har imidlertid skjedd store forandringer med tanke på den sosiale dimensjonen og befolkningssammensetningen. I tillegg til andelen med innvandrer bakgrunn har økt i Groruddalen, ser man også tendenser til «White flight» og «white avoidance» som igjen forsterker en segregering og overrepresentasjon av innvandrere i Groruddalens fire bydeler (Fosli, 2016).

KAPITTEL 4

FRA PROBLEM TIL POLITIKK

Forrige kapittel tok for seg den historiske utviklingen og forsøkte å belyse større strukturelle utfordringer og løsninger, som har blitt formet, og igjen var med på å forme Oslo og Veitvet – Sletteløkka. Dette kapittelet tar for seg undersøkelser og dokumenter som er med på å definere utfordringer og problemer, forme politikk og forankre strategier. Dokumenteter som har blitt analysert er levekårsundersøkelser, ulike kommunale planer og dokumenter som omtaler igangsettingen av politikk rettet mot Groruddalen. I tillegg vil det være en gjennomgang av hva Groruddalssatsingen da den har lagt store føringer for stedsutvikling i Groruddalen de siste 12 årene. Dette gjøres for å prøve å forstå motivasjon for en utviklingsprosess, samt å forstå hvordan gjeldende politikk har blitt formet.

4.1 TALLENE

Dette delkapittelet presenterer statistikk på levekår som har vært førende for den innsatsen vi ser i Groruddalen og på Veitvet – Sletteløkka i dag. I tillegg vil det svært kort presenteres målsettinger og resultater etter «Handlingsprogrammet indre Oslo øst» (Barstad & Skarðhamar, 2006) som kan være med på å belyse årsakssammenhenger i funn fra levekårsstatistikken.

4.1.1 LEVEKÅR PÅ VANDRING - VELSTAND OG MARGINALISERING I OSLO

I 1993 laget Fafo en levekårskartelegging i Oslo som het «Oslo: Den delte byen?», tretten år etter i 2007 kom «Levekår på vandring- Velstand og marginalisering i Oslo» (Fafo.no, 2007):

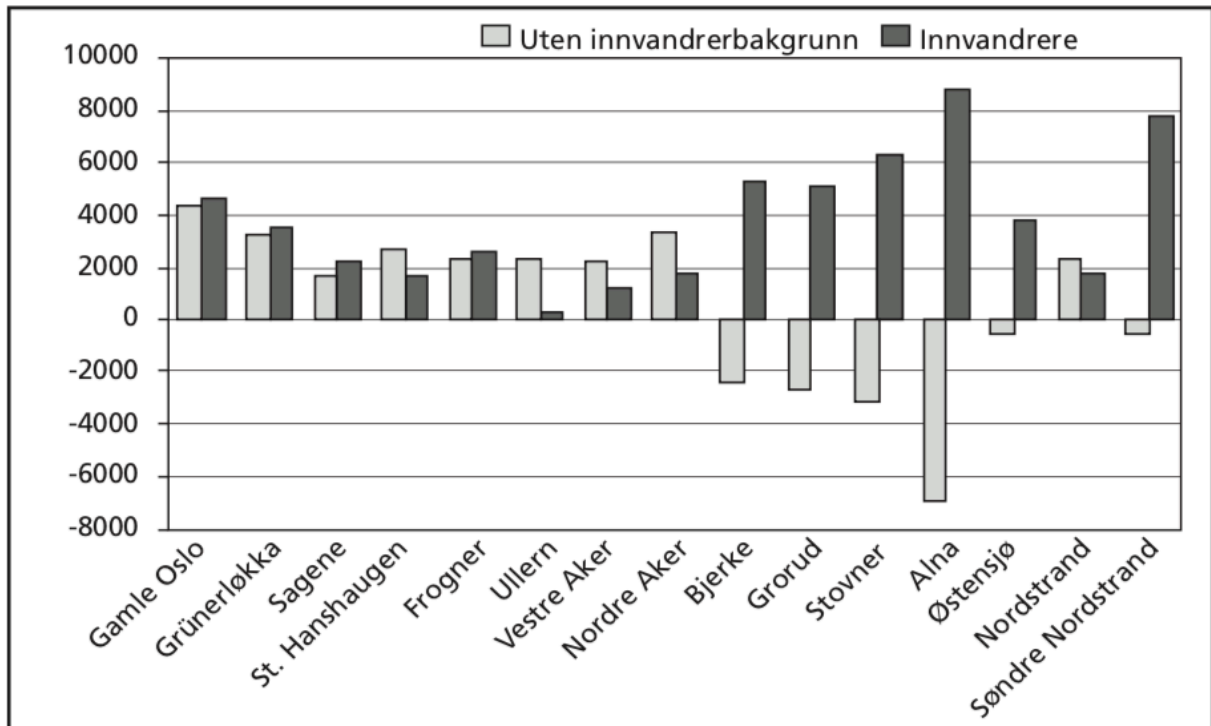
«Bakgrunnen for denne rapporten er et ønske i Oslo bystyre om å få gjennomført en kartlegging av levekår i Oslo, og med det også få et kunnskapsgrunnlag for å etterprøve om fordelingen av ressurser til de 15 bydelene er i samsvar med tjenestebehovene hos byens innbyggere»



(Bråthen, M., Djuve, A. B., Dølvik, T., Hagen, K., Hernes, G., Nielsen, R. A., 2007:5).

Rapporten er bygget opp gjennom tre deler hvor **Del I** tar for seg levekår som ressurser, som muligheter og som selvopplevd lykke. Her viser funn at de fleste i Oslo opplever at de har det godt. De fleste har god tilgang på sosiale nettverk og sammenhengen mellom materiell og sosial resurssvakheter er ikke sterk. **Del II** er en analyse av flyttemønstre, helse, arbeid, demografi, sosiale relasjoner og inntekt. Under ett viser rapporten svært gode resultater, men det kjente skillet mellom øst og vest består, men en forskjell utmerker seg; det er ikke lenger forskjellene mellom ytre vest og indre øst som er størst, men heller mellom vest og drabantbyene. Det presiseres at levekårproblemenes geografiske dimensjoner må sees i sammenheng med svært rask vekst i Oslo. Levekårenes geografiske variasjon mellom bydelene følger i betydelig grad bydelens etniske sammensetning. Det er fire faktorer som i samspill danner de geografiske mønstrene i levekårsproblemene; aldring, arbeidsmarkedstilknytning, etnisitet og flyttemønstre. Når det kommer til aldring er det to aspekter som utpeker seg; eldre-bølgen og førstegenerasjonsinnvandrere som blir foreldre. At førstegenerasjonsinnvandrere får barn påvirker levekårsproblematikken på to måter. Den første er at innvandrere som en generell gruppe har lavere inntekt og lavere tilknytning til arbeidsmarkedet, med familieutvidelse øker antallet mennesker i Oslo med lav inntekt og lavere tilknytning til arbeidsmarkedet enn majoritetsbefolkningen. For det andre så motiverer familieutvidelse til flytting. Flyttingen er paradoksalt nok motivert av bedre levekår, ved å flytte nordøst i byen kan denne befolkningsgruppen oppleve bedre boliger, større sosialt nettverk og høyere inntekt og sysselsetting. Det som skjer i en sosialstatistisk forstand er at det geografisk avtegner seg som svekkede levekår i de tilflyttende bydelene (Bråthen, et.al., 2007). På denne måten kan vi forstå at de geografiske forskjellene i levekår i bydelene avspeiler innvandreres flyttemønstre. Her kan det settes spørsmålsteget ved om disse problemene dermed er overvurdert eller konstruert utfra problemforståelser som skiller seg fra beboerens egne opplevelse av levekår. Spørsmålet er utenfor rammene for denne oppgaven, men Gabrielsen doktoravhandling «Goruddalen; Oslos vakreste verkebyll – Problemrepresentasjoner og stedsforståelser i Goruddalssatsingen» (2014) tar opp slike spørsmål knyttet til retorikk og konstruksjon av de førende problemrepresentasjonene i Goruddalssatsingen, og jeg anbefaler å lese hennes forskning for større innsikt i disse problemstillingene.

Tabellen under viser tydelig befolknings sammensetningen, og vi ser at det er de fire bydelene Bjerke, Grorud, Alna og Stovner som har hatt en stor omveltning i demografisk sammensetning. Den viser utviklingen fra 1993 og til 2006.



Figur 10 Befolkningsendring i bydelene, etter innvandrerbakgrunn fra 1993 – 2006. (Kilde: Bråthen, et.al., 2007:54)

Del III vurderer Oslo kommunes kriteriesystem med hensyn til de antakelser om levekårsforskjeller som er bygd inn i dagens system. Funnene viser at de 9.5 milliardene som fordeles til de ulike bydelene (pr.2007), fordeles på en måte som samsvarer med de geografiske forskjellene i levekår og dermed behovsforskjellene som finnes mellom bydelene. Dette er en form for *kompensasjonspolitik* som skal sikre en fordeling som skal bidra til å jevne ut levekårsforskjellene mellom bydelene (Bråthen, et.al., 2007).

I «Levekår på vandring» er det tre ulike romlige avgrensinger som benyttes. Det øverste nivået som det refereres til er Oslo kommune, mellomnivået er *Bydelsgrupper* som er som følger:

Ytre vest	Indre vest	Indre øst	Gamle drabantbyer	Nye drabantbyer
Ullern	Frogner	Gamle Oslo	Bjerke	Alna
Vestre Aker	St. Hanshaugen	Grünerløkka	Østensjø	Stovner
Nordre Aker		Sagene	Grorud	Søndre Nordstrand
Nordstrand				

Figur 11 Bydelene som inngår i de ulike bydelsgruppene. (Kilde: Bråthen, et.al., 2007:212).

Dette er ikke administrative romlige avgrensinger i seg selv, men setter sammen bydeler som defineres ut fra vest -øst til en viss grad geografisk, men også sosioøkonomisk. F.eks. blir Nordstrand sett på som ytre vest selv om det ligger sørøst i kommunen. Dette viser til et tradisjonelt skille i Oslo som danner grunnlag for å forstå Oslo utfra flere rasjonaliteter enn bare de geografiske eller administrative grensene. Det laveste nivået som brukes er bydelsgrensene.

Samlet sett viser rapporten tydelig at det er store geografiske forskjeller når det kommer til levekår. Det pekes spesielt på helse, inntekt, tilknytning til arbeidslivet, trangboddhet og utdanning som viktige forskjeller mellom vest og ytre øst. Rapporten sier også at mennesker med innvanderbakgrunn stiller dårligere innenfor alle disse kategoriene sammenliknet med majoritetsbefolkningen. Det er flyttemønstret til Osloborgere med innvanderbakgrunn (samt vekst i denne gruppen) som er den største årsaken til et geografisk skifte fra indre til ytre øst når det kommer til hvilke bydeler som opplever størst levekårsutfordringer (Bråthen, et.al., 2007).

Her ønsker jeg kort å peke på en satsing som var aktiv mellom 1997 og 2007.

«Handlingsprogrammet indre Oslo øst» var en forpliktelse mellom Oslo kommune og staten for å prøve å bedre levekår i byens «indre øst» da det var tydelig at det var blitt en geografisk konsentrasjon av mennesker med lave levekår her (Den gang Sagene – Torshov, Grünerløkka – Sofienberg og Gamle Oslo). Oslo kommune og Staten går inn med 100 millioner hver til tiltak og gjennomføring. Det var fokus på styrkning av oppvekstforhold, beboerforhold, opprustning av byrom og miljø, samt tiltak rettet spesifikt inn mot de aller mest utsatte i sysselsetting- og helsesektoren. Det konkluderes med at på visse områder kan man si at handlingsprogrammet har hatt ønskede effekter, men det pekes også her på flyttemønster. Spesielt flyttemønsteret til ikke-vestlige innvandrere presenteres som en årsak til økte levekår i indre Oslo øst, (Barstad & Skarðhamar, 2006) på samme måte som det var

en forklaring på hvorfor levekårene ble dårligere i ytre øst i «Levekår på vandring». Det er fokus på tematiske problemer rettet mot avgrensede geografiske områder, tuftet på administrative grenser. Som det vil komme frem senere i oppgaven ligner det svært mye på Groruddalssatsingen. Jeg har allerede her lyst å stille et spørsmålstegn ved strategiene som etableres i steds- og byutvikling med tanke på korrelasjonen som blir presentert mellom geografisk akkumulasjon av lave levekår og flyttestrømmer. For å sette det på spissen; om det bare er de samme gruppene eller menneskene som forflytter seg rundt i Oslo i takt med et utviklingsmønster de ikke klarer å være med på, kan man sette spørsmålstegn ved om tilnærmingen til problemer angående levekår ikke fungerer. Kan dette være en indikasjon på at slike rettede satsinger ikke klarer å fange eller styre kompleksiteten i problemet, og at slike prosjekter blir en form for symptombehandling av en for svak stedsutvikling på kommunalt nivå? Dette vil bli diskutert videre i kapittel 7.

4.1.2 LEVEKÅR I GRORUDDALEN

«Levekår i Groruddalen»(2008) er en videreføring av «Levekår på vandring». Denne rapporten inngår i oppstarts-dokumentasjonen til Groruddalssatsingen og ser på hvordan Groruddalen skiller seg fra byen for øvrig og hvilke forskjeller som finnes innenfor dalen. Rapporten slår først fast at over hver 5. Oslo-borger bor i Groruddalen, og at i overkant av en tredjedel av disse er første- eller andregenerasjons innvandrere. Dette betyr at Groruddalen samlet sett er det området i Oslo med høyest andel mennesker med innvandrerbakgrunn i Oslo.

Befolkningssammensetningen er også påvirket av alder.

Det er mange unge innvandrere og mange gamle etiske nordmenn (Nadim, 2008).

Generelt viser rapporten at innbyggere i Groruddalen samlet sett skårer dårligere på samtlige levekår, men at ikke-vestlige innvandrere i Groruddalen skårer gjennomsnittlig høyere enn ikke-vestlige innvandrere ellers i Oslo (Nadim, 2008). Groruddalens *bydeler* opplever en nedgang i skår på levekårgrunn, dette betyr ikke *nødvendigvis* at menneskene

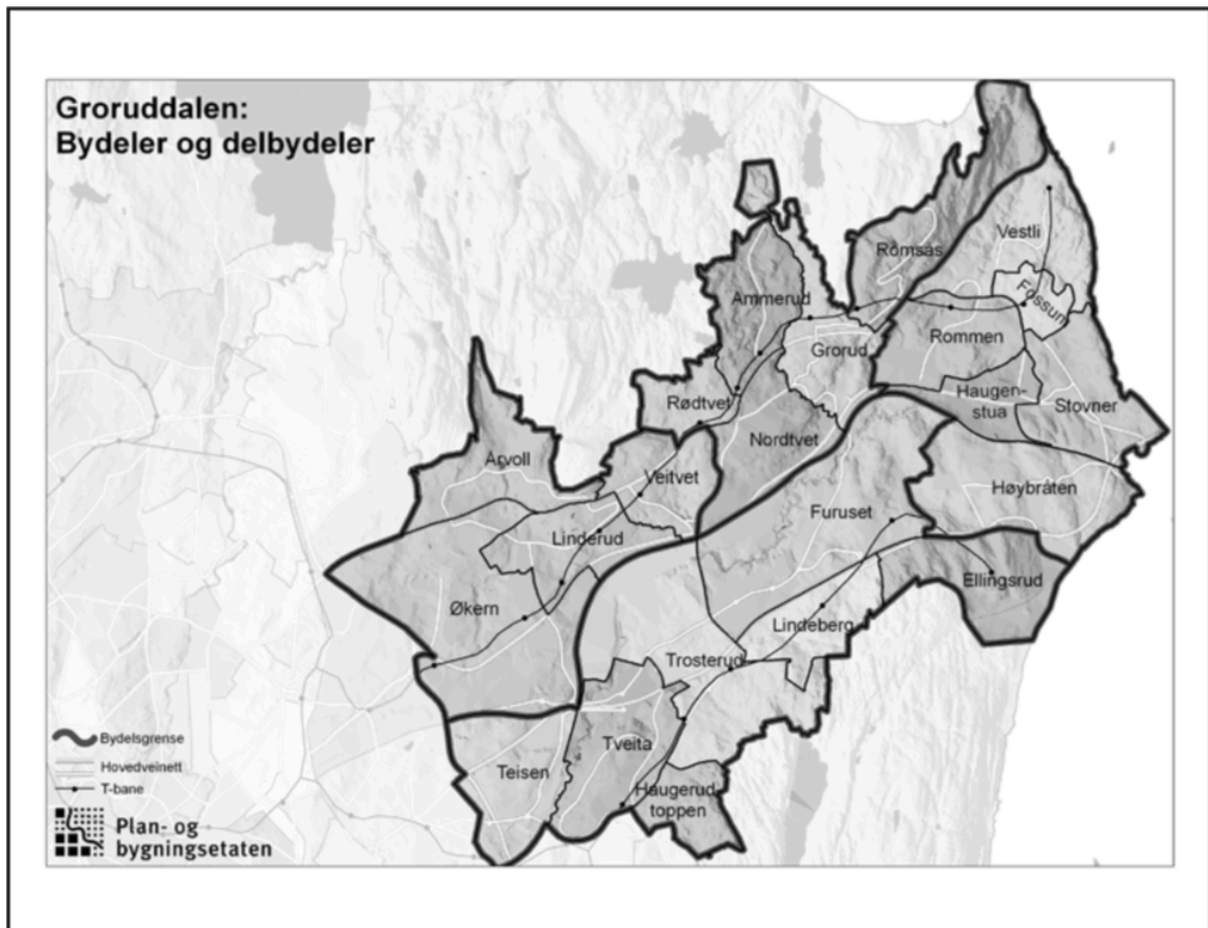


som bor her har opplevd nedgang i levekår, men at det skyldes en demografisk forskyvning fra indre Oslo øst til drabantbyene. Rapporten oppsummerer:

«Det er (...) lite i våre data som tyder på at levekårene vi finner i Groruddalen er relatert til forhold knyttet til området som sådan. Det er dermed grunn til å tro at mange av utfordringene Groruddalen står overfor er en konsekvens av mer allmenne prosesser knyttet til sosial og økonomisk bo-segregering.

Når søkelyset rettes mot Groruddalen, er det ofte de områdene der situasjonen er dårlig som skarpstilles. Våre data viser imidlertid at det er viktig å nyansere bildet av Groruddalen som et enhetlig område. Denne delen av byen preges ikke av én virkelighet, men flere. Det er gjennomgående større forskjeller internt i Groruddalen enn det er mellom Groruddalen og resten av Oslo på de fleste indikatorene for levekår (Nadim, 2008:8)»

I undersøkelsen skilles det her også mellom «delbydeler» i Groruddalen for å se på forskjellene mellom bydelen og internt i hver bydel. Se kart for inndeling:



Figur 12 Kart over Groruddalen, delt inn i bydeler og delbydeler. (Kilde: Nadim, 2008:10).

I «Levekår i Groruddalen» er delbydelen Veitvet brukt som måleindikator og derfor blir kun navnet Veitvet brukt. Her vil det bli presentert helt kort statistisk om Veitvet før vi ser på hva «Levekår i Groruddalen» spesifikt forteller oss om Veitvet.

- Det bor ca. 6000 innbyggere på Veitvet
- 48% er ikke-vestlige innvandrere, og hele 18% er flyktninger (6% om man ser Groruddalen under ett)
- Fra 1997 til 2007 økte andelen innvandrere fra 20 % til 50%, samtidig synker antallet etniske norske beboere i området.
- Det er noen flere trangbodde enn ellers i Groruddalen og flere innbyggere pr. friareal enn ellers i Groruddalen (Groruddalen under ett kommer dårligere ut enn Oslo for øvrig i disse målingene) (Civitas, 2008:24)

Statistikken viser at det er store forskjeller også internt i Bydel Bjerke. Veitvet kommer dårligst ut på de fleste levekårsindikatorer. Om vi f.eks. sammenligner Veitvet med Årvoll ser vi at mens det på Årvoll bare er 4,9 % av husholdningene som er under fattigdomsgrensa, er det 13,5 % på Veitvet. Prosentandelen sysselsatte på Veitvet er 65,3 % mot 71,2% på Årvoll, og det er nesten dobbelt så mange med lav utdanning på Veitvet sammenlignet med Årvoll. Det er også en ung befolkning med en gjennomsnittsalder på 33,7 år og andelen med redusert funksjonsevne er ca 15 %. (Nadim, 2008).

Bydel Bjerke under ett i både «Levekår på Vandring» og «Levekår i Groruddalen» kommer ikke nevneverdig dårlig ut på levekår, men når Veitvet isoleres er det tydelig at det finnes store utfordringer på Veitvet.

4.2 EN POLITIKK TAR FORM

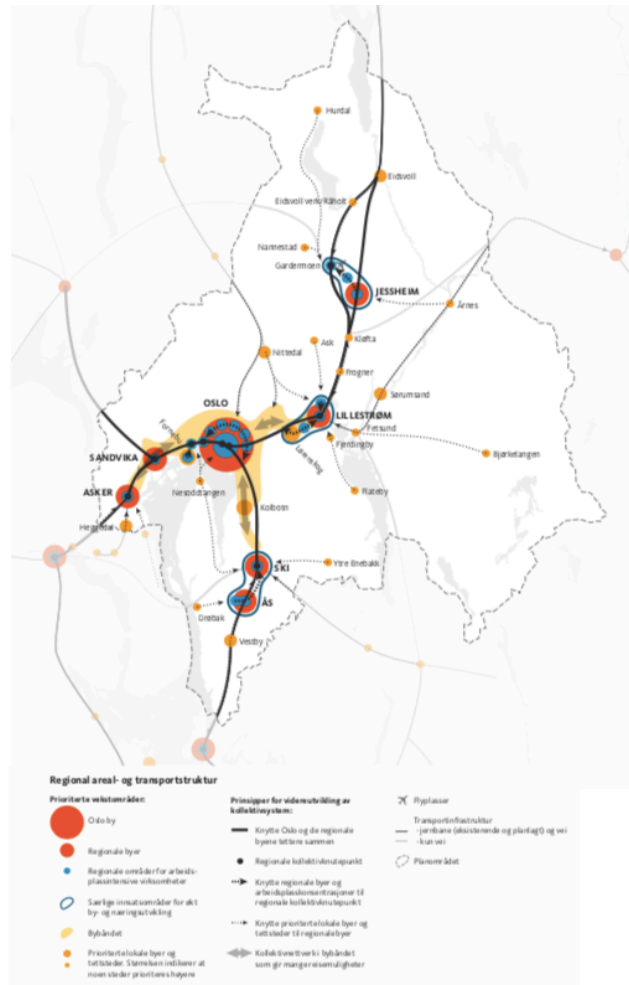
Forrige delkapittel har presenterte det statistiske grunnlaget for engasjement i Groruddalen. Det ble også påpekt hvordan det er store forskjeller også internt i Groruddalen og at enkelte lokalsamfunn er mer utsatt. I dette delkapittelet skal det fokuseres på planer og dokumenter som legger grunnlag for, eller er med på å forme den lokale samfunnsutviklingen i Groruddalen og på Veitvet – Sletteøkka. To planpolitiske grep som er viktige elementer når vi skal forstå hvorfor og hvordan innsatser i caseområdet blir til er det kommunale planidealet om den kompakte by, og regionalpolitikken i Oslo og Akershus med den

flerkjernede regionale nettverksbyen som visjon. Ulike handlingsprogram og planer som har vært førende i utviklingen vil bli gjennomgått før fokuset rettes mot Groruddalssatsingen, og hvordan den legger til rette for en stedsutvikling.

4.2.1 DEN KOMPakte BYEN OG DEN FLERKJERNEDE REGIONALE NETTVERKSBYEN

Kompakt byutvikling er et urbant ideal og en gjennomføringsmodell for byutvikling som taler for en fortetting i bykjernen og rundt de viktigste knutepunktene. Konseptet oppstod i kjølvannet av lanseringen av bærekraft begrepet. Kompakt byutvikling skal hindre nedbygging av miljøet gjennom byspredning samt svekke bilavhengigheten som ble skapt gjennom 50 og 60 tallets modernistiske planideal og har fått fotfeste som den foretrukne byutviklingsmodellen for norske byer (Hanssen, Hofstad, Saglie, Næss & Røe, 2015). Det er blitt belyst noen utfordringer ved denne modellen. Kritikken er blant annet rettet mot en sosial bærekraft i byen, og i hvilken grad private økonomiske interesser får styre utviklingen. I boken «Kompakt byutvikling - Muligheter og utfordringer» (2015) pekes det på at når de opplagte utbyggingsmulighetene er utnyttet kan konfliktene rundt ny utbygging øke, og det blir da det offentliges ansvar å sørge for at fortetting ikke forverrer bomiljø, men snarere tilfører noe. Sosiale hensyn er ikke i like stor grad støttet opp av konkrete virkemidler i kompakt byutvikling som økonomisk og miljømessig bærekraft. Gjennomføringsmodellen for kompakt byutvikling er preget av markedshensyn, som fører til at lokalisering av byutviklingsprosjekter lokaliseres utfra høyest mulig avkastning. På denne måten styres byutviklingen mot byens mest populære områder og de områder som virkelig hadde trengt byutvikling for å tilføre investering og kvaliteter blir oversett. Det pekes spesifikt på Groruddalen som et satsingsområde hvor det både er ønske og mulighet for transformasjon, men interessen fra utbyggere uteblir, og dermed uteblir også planleggingen (Hanssen, Hofstad & Saglie, 2015).

Den flerkjernede regionale nettverksbyen er et begrep jeg har hentet fra Haabys masteroppgave «Begreper om en romlig orden – En caseanalyse av Lillestrøm, Lørenskog og Skedsmokorset i lys av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus» (2018). Det er et svært beskrivende for Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (2015). Planen har et tydelig fokus på utvikling i de større urbane strukturene i regionen og stryke kollektivtransport mellom dem. Dermed blir de sentrale og populære områdene også prioritert i den regionale planleggingen (Oslo og Akershus fylkeskommune, 2015).



Figur 13 Illustrasjon av Regional areal- og transportplan for Oslo og Akershus. (Kilde: Oslo og Akershus fylkeskommune 2015:7)

Selv om den regionale planen nevner viktige tettsteder, er det ikke viet plass til konkrete tiltak eller strategier for å utvikle disse. Groruddalen er heller ikke nevnt i andre sammenhenger enn som et viktig sammenknytningsområde i de regionale transportsystemene, så det er ikke en sammensatt romlig strategi for utvikling av Groruddalen eller dens lokalsamfunn. På den ene siden kan man argumentere for at det er naturlig at en regional plan operer med større romlige avgrensinger og at fokuset er rettet mot de større urbane stedene for å sikre en helhetlig regional utvikling. På den andre siden ønsker jeg å peke på at når både de kommunale og regionale strategier og visjoner i stor grad retter fokuset mot de sentrumsnære stedene, og gjennomføringsmodellene som vi ser i byutviklingen i dag som er preget av markedshensyn er det en fare for at vi planlegger for vinnere og tapere i den overordnede utviklingen. Steder som Groruddalen og Skedsmokorset som Haaby (2018) peker på i sin masteroppgave faller mellom og får få eller ingen uttalte *romlige* strategier. Fra dette perspektivet kan vi forstå Groruddalssatsingen som en

videreføring av kompensasjonspolitikken som beskrives i «Levekår på vandring» fra 2007, en form for kompensasjonsplanlegging. Steder med behov for planlegging, men som faller utenfor både den markedsstyrte utviklingen og de større kommunale og regionale strategier og dermed har behov for andre romlige strategier.

4.2.2. KOMMUNEN «TROR PÅ GRORUDDALEN»

Før jeg ser nærmere på noen sentrale dokumenter vil jeg ta en kort gjennomgang av planprosessen som disse dokumentene er en del av. I 1997 kom det en kommunedelplan som la opp til en intensiv næringsutvikling i Groruddalen. Kommunedelplanen møtte stor motstand fra befolkning og motstanden ble fulgt opp politisk gjennom «*Byøkologisk program*» som ble vedtatt i 1998. Byøkologisk program foreslår opprettelsen av miljøpakke i Groruddalen, på bakgrunn av det påfølgende arbeidet vedtar Oslo kommune i sin kommuneplan av 2000 at det skal utarbeides en helhetlig plan for utvikling av hele Groruddalen (Byrådsavdeling for byutvikling, 2016). Planen slår også fast at «Veisystemet i Groruddalen bør utvikles med sikte på en bedre skjerming av boområdene og bedre kanalisering av godstrafikken på hovedårer» (Oslo kommune, 2000:48) Oslo kommune ber staten opprette en miljøzone i Groruddalen og dette arbeidet munner ut i rapporten «Bedre miljø i Groruddalen». «Bedre miljø i Groruddalen» og «Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen» blir parallelt utarbeidet av ulike instanser og har et overordnet miljøfokus. Det er først i 2004-2005 at utvikling av boligområder, forbedring av levekår og sosiale forhold blir innarbeidet i arbeidet (Byrådsavdeling for byutvikling, 2016:35). Intensjonsavtalen mellom staten og Oslo kommune er dokumentet som offisielt stadfester en satsing i Groruddalen.

BYØKOLOGISK PROGRAM

Byøkologisk program fra 1998 peker på at arbeid med miljøstatusen i Oslo kommune allerede er kommet langt, men at problemer knyttet til støy, luftforurensning og trafikk fremdeles er utfordrende. Det påpekes tidlig at det er store forskjeller mellom bydelene når det kommer til belastninger og levekår. Visjonen som presenteres er;

«Oslo skal være et bysamfunn i bærekraftig utvikling, preget av økonomisk og sosial vekst innenfor naturens bæreevne. Vi skal overlevere byen til neste generasjon i en bedre miljøtilstand enn vi selv overtok den» (Byrådet, 1998:5)

Oslo skal prioritere miljøinnsatsen der miljøbelastningen er størst og Groruddalen pekes på som innsatsområde. Arbeid med Lokal Agenda 21 førte til en miljørapport som skulle gi berørte parter, bydeler og etater mulighet til å kommentere miljøarbeidet. Det var her bred enighet om at det er behov for en ekstra miljøinnsats i Groruddalen. Målet er å utjevne miljøbelastningen og levekårene mellom bydelene og samordne en satsing for å forbedre fysiske miljø og bomiljø i Groruddalen. Det pekes på at det viktig tiltak vil være å «Balansere fortetting av boliger og næringsvirksomhet med sikte på bredere variasjon i boligtyper og arbeidsplasser» (Byrådet, 1998:29). Programmet foreslår etablering av «Miljøpakke Groruddalen» og fastslår at staten har et særlig ansvar for å bidra til et løft i Groruddalen.

HELHETLIG UTVIKLINGSPLAN FOR GRORUDDALEN

I denne planen pekes det på dårlig utbygd tilbud av lokal service og kultur samt manglende egnede lokaler for kulturaktiviteter, gode uterom og møteplasser i drabantbyen, i tillegg til de fysiske miljøproblemene. Utfordringen med å skape et mer variert boligtilbud for å bidra til å redusere utflytting og fysisk forfall i drabantbyene og redusert standard på nærmiljøet vektlegges også. Det presenteres 7 fordypningsprosjekt i planen, men det er kun ett jeg ønsker å trekke frem her. I fordypningsprosjektet «regionale scenarier» beskrives det hvordan ulike drivkrefter påvirker både regionen og Groruddalen og det presenteres fire «fremtidsbilder»: Mellomlandet, Norges logikksenter, nye næringer og boligbyen. De ulike fremtidsbildene peker på ulik satsing inn mot hva Groruddalen skal være (Byrådsavdeling for byutvikling, 2005:9). Her er det et tydelig forsøk på å «stake» ut en retning, men anbefalingene det følges opp med visker ut skillene mellom de ulike «fremtidsbildene» og tar ikke et tydelig standpunkt til hvordan man ser for seg Groruddalen. Dette er det tydeligste forsøket på å prøve å definere en felles stedsforståelse i de dokumentene som er gjennomgått i denne oppgaven, og det later til at diskusjonen ikke ble med ut av oppstartsfasen.

Planen munner ut i 4 byutviklingsstrategier som det skal satses på i Groruddalen:

- Styrking av blå-grønne strukturer
- Ombygging av veisystemet og styrking av kollektivtilbudet

- Effektivisering av arealbruk gjennom foredling, fortetting og transformasjon
- Styrking av kulturminnevernet og kulturaktivitetstilbudet

SAMFERDSELSPLAN FOR GRORUDDALEN

Planen er utarbeidet for et regionalt perspektiv, men med et lokalt fokus. Også her vektlegges støy- og luftforurensningen høyt og det fokuseres på å prøve å minske trafikktrykket gjennom fokus på kollektivtransport og på å øke andelen gående og syklende. Planen peker på nedbygging av Trondheimsveien og omdirigering av trafikk for å bedre trafikkforholdene. Det pekes også på anleggelse av miljøgater for å estetisk og miljømessig opprustning. I planen ser vi at Veitvetveien er foreslått til miljøgate og delen av Trondheimsveien som går gjennom Veitvet har tiltak for bedre trafikkforholdene (Samferdselsetaten, 2003)

BEDRE MILJØ I GRORUDDALEN

Rapporten er resultatet av et samarbeid mellom Oslo kommune og staten med utgangspunkt i Stortingsmelding nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder. Her presenteres det også åtte strategier for nå målet som beder miljø i Groruddalen. De omhandler i stor grad fysiske miljøtiltak, men peker også på at kulturminner og nærmiljøtiltak kan være med på å styrke identitet og trivsel og bør være en egen strategi fremover. Det anbefales at planer og tiltak bør samles i en helhet over en lengre periode, at det velges ut mindre geografiske innsatsområder hvor stat, kommune, næringslivet og lokale organisasjoner kan samarbeide og koordinere tiltak og gjennomføring (Samarbeidsgruppen for Groruddalen, 2003).

INTENSJONSAVTALE MELLOM STATEN OG OSLO KOMMUNE OM GRORUDDALEN

Her defineres ansvarsområder, det defineres hovedmål og programområder i tillegg til finansiering og tidsramme. Hovedmålet er:

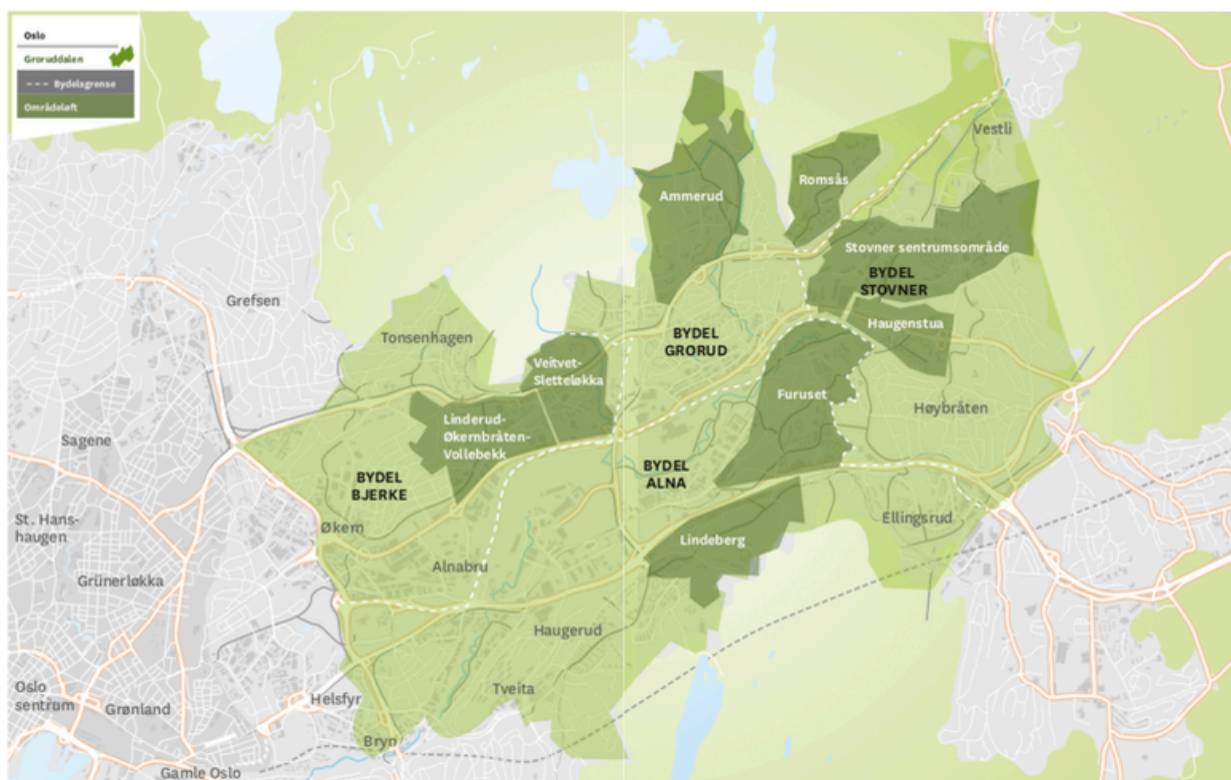
«En Bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen. Det utvikles et lokalt og inkluderende samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner. Groruddalens identitet og stolthet skal styrkes» (Regjeringen & Byrådet, 2007)

De presenteres fire programområder:

- 1) Miljøvennlig transport i Groruddalen (Samferdselsdepartementet og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel)
 - 2) Alna, Grønnstruktur, idrett og kulturmiljø (Miljødepartementet og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel)
 - 3) Bolig, - by- og stedsutvikling (Kommunal- og regionaldepartementet og Byrådsavdeling for byutvikling)
- Og 4) Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering (Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester).

Det settes en tidsramme på 10 år og begge parter avsetter 50 millioner kroner som ekstramidler i tillegg til øvrig finansiering (Regjeringen & Byrådet, 2007)

4.3 GRORUDDALSASTSINGEN



Figur 14 Kart over Groruddalsastningen, med de fire bydelene Bjerke, Grorud, Alna og Stovner, hvor de 8 områdeløftene er uthevet. Oslo kommune, 2014 Innsatser i utsatte byområder – erfaringer fra Groruddalsastningen

På Oslo kommune sine hjemmesider står det under overskriften «Hva er Groruddalsastningen 2007 – 2016?» følgende:

«Groruddalsastningen 2007–2016 er Oslo kommunes og statens innsats for å bedre miljø- og leveforhold i Groruddalen. Hovedmålet for astningen er en bærekraftig byutvikling, synlig

miljøopprusting, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen.»

(Oslokommune.no A, u.å.)

Det er de fire bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner som er med i satsingen, og det er bevilget 1.5 milliarder kroner og det er igangsatt mer enn 300 fysiske og sosiale prosjekter i satsingen totalt (Oslokommune.no A, u.å.) Satsingen går bredt ut og inkluderer 35 ulike statlige og kommunale aktører. Hovedmålsettingen, samt og de fire programområdene, «Miljøvennlig transport i Groruddalen», «Alna, Grønnstruktur, idrett og kulturmiljø», «Bolig, - by- og stedsutvikling» «Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering» fra intensjonsavtalen blir stående, men hvert programområde får egne delmål og strategier (Tjomsland, 2016). Det er programområde 3 Bolig, - by- og stedsutvikling det vil fokuseres på i denne oppgaven.

4.3.1 ORGANISERING



Figur 15 Organisasjonskart Groruddalssatsingen. Kilde: Byrådsavdelingen for byutvikling, 2016:108

Over vises organisasjonskartet til Groruddalssatsingen. Den viser at det er et bredt utvalg av ulike aktører som er en del av samarbeidsutvalget for Groruddalen. Evalueringer fra satsingen har imidlertid vist at samarbeidet har til tider vært utfordrende og at det ikke har vært tilstrekkelige fokus og engasjement for satsingen i alle etater. Bydelsadministrasjonen har vist seg å bli en svært viktig aktør, både i den lokale forankringen og som et bindeledd

mellom innbyggere og øvrige etater. Det har vært et tydelig mål i Groruddalssatsingen at det skal være et samspill mellom de ulike programområdene, og dette ble etter midtveisvurderingen et tydeligere krav til bydelene. Det trekkes spesielt fram at programområde 3 med områdeløft i stor grad har vært med på å finansiere ulike tiltak som også kan falle inn under de andre programområdene og at ansvaret for gjennomføring av områdeløft ligger på bydelsnivå med støtte og finansiering fra husbanken og øvrige etater (Byrådsavdelingen for byutvikling, 2016).

4.3.2 PROGRAMOMRÅDE 3) BOLIG, - BY- OG STEDSUTVIKLING

Hovedmål:

Å styrke lokal stedsidentitet, effektive utbyggingsmønstre, gode lokalsentre og næringsområder, og attraktive boområder med godt fungerende uteområder og god standard på boliger og bygninger. De mest levekårsutsatte områdene bør prioriteres særskilt (Byrådsavdelingen for byutvikling, 2016:12).

Det første delmålet er at utviklingsarbeidet skal gjennomføres med bred lokal deltakelse og innflytelse. Lokal kompetanse og lederressurser skal anvendes og strykes. Det andre delmålet er at områdeplanlegging skal tilrettelegge for en helhetlig fremtidsrettet byutvikling i bolig – og næringsområder, der lokalsentre og stasjonsnære områder styrkes. Det skal være høy standard på uteområder og bygninger som oppgraderes. Det tredje delmålet er at lokal tilhørighet blant befolkningen skal økes og omdømmet forbedres. Det fjerde målet er at det skal utvikles gode sosiale og inkluderende møteplasser i lokalmiljøet, og det siste og femte delmålet er at bo-, oppvekst-, og nærmiljøer skal være gode og oppleves som trygge. Satsingen skal gi gode eksempler på et variert tilbud av bolig- og leilighetstyper tilpasset ulike husholdningstyper (Byrådsavdelingen for byutvikling, 2016).

Dette programområdet ble delt inn i to deler; 3a og 3b. Dette ble gjort for å skille mellom 3a) områdeløft og stedsutvikling som kommer innenfor Husbankens rammer og styres av bydelsadministrasjonen og 3b) som er områdeplanlegging og byutvikling som deles av PBE (Byrådsavdelingen for byutvikling, 2016:39-40). I praksis er det tydelig at det er områdeløftet som har dominert programområde 3 i caseområdet, hva dette vil si i praksis skal analyseres i kapittel 6.

4.3.3 OPPSUMMERING

Det er tydelig at gjennom utviklingen av Groruddalssatsingen har overordnet problematikk rundt miljøutfordringer og levekår vært de fremste motivasjonsfaktorene for arbeidet. Det pekes spesifikt på trafikkmengden, luft- og støy forurensning og boligproblematikk (fysisk forfall, trangboddhet og manglete variasjon i boligtilbudet). Det er imidlertid slående at det er svært mange dokumenter som alle formulerer, ikke bare hovedmål, men gjerne delmål, strategier og anbefalinger. Dokumentene som er presentert i denne oppgaven er i tillegg bare et utvalg av all dokumentasjon og planlegging som har gått inn i innsatsen rettet mot Groruddalen. Det formes utallige planer og analyser og pekes på svært mange mulige årsaker og løsninger. Dette kan bidra til å skape forvirring både med tanke på å utvikle strategier, men også når det kommer til ansvarliggjøringen av ulike etater og aktører. Et tegn på dette er hvordan fremstillingen av problemer endrer seg. Fra å helt tydelig peke på luft- og støy forurensning i miljøaspektet og for liten variasjon i boligtilbudet og for dårlig boligstandard ender den uttalte politikken (Groruddalssatsingen) opp med runde programområder som bærer preg av sektoriell inndeling. I tillegg er ikke de sosiostatistiske årsakene vi så for en geografisk forskyvning av levekårsproblemstikken i Oslo eksplisitt diskutert. Det pekes på som en utfordring, og det foreslås løsninger for å bedre forholdene, men det er ikke en tydelig diskusjon rundt hvorfor forskyvningen har skjedd. Det vil si at man setter i gang en svært omfattende satsing for å løse problematikk som det ikke er eksplisitte diskusjoner om hvorfor har vokst frem. Dette kan potensielt føre til flere uklarheter, som ulike måloppfatning mellom aktører, svekket måloppnåelse og utfordringer med å velge riktig verktøy.

KAPITTEL 5

ROMLIGE AVGRENSINGER OG

STEDSBETRAKTNINGER

- en aktøranalyse

Et sted er ikke entydig med klare avgrensinger, det er en romlig dimensjon som gjennom ulike prosesser og verktøy (og med ulikt formål) blir konstruert (Lysgård & Cruickshank, 2016). Hvorfor og hvordan disse konstruksjonene blir til legger føringen for hvordan vi arbeider med stedet og hvordan vi forstår prosessene som skjer der. Dette kapitlet belyser hvordan ulike lokale romlige strategier struktureres og avgrenses. Tiltak for å løfte lokalsamfunnet kan i dag spores i flere sektorer og handlingsfelter. Kapitlet organiseres etter institusjonelle aktører og deres syn på og rolle i stedsutviklingen. Første delkapittel tar for seg staten, andre delkapittel ser på plan- og bygningsetaten i tillegg til plan og bygningsloven. Plan- og bygningsloven er i seg selv ikke en institusjonell aktør i, men legger essensielle føringer for stedsutvikling. Det tredje delkapitlet tar for den rådende politikken i caseområdet; Groruddalssatsingen, før det siste delkapitlet tar for seg bydelsadministrasjonen. Jeg vil se på hvordan de oppfatter stedsutvikling, hvilke tilnærminger de har og hvilke romlige avgrensinger strategiene får. Dette vil danne et grunnlag for å sammenligne de prosesser som har funnet sted i Groruddalen i kapittel 6, samt for å undersøke hvorvidt de ulike aktørene har ulike oppfatninger.

5.1 STATEN

5.1.1 HVA ER STATENS INTERESSE I LOKALSAMFUNN OG STEDSUTVIKLING?

For staten representerer lokalsamfunnet nedslagsfelt for velferdsstaten og fordeling av de økonomiske ressursene. Staten skal fordele penger, lage retningslinjer og fatte vedtak for å forsikre både en rettferdig fordeling av ressurser og for å forsikre seg om at landet styres i tråd med statlige verdier, mål og visjoner. På Regjeringen.no står det:

Roma ble ikke bygget på én dag. Byer og tettsteder vokser fram gjennom århundrer og endrer seg gradvis fra dag til dag. Slik er det også i Norge. Det er viktig at denne utviklingen skjer til det beste for innbyggere, næringsliv og naturen (Regjeringen.no B, u.å.)

I dette perspektivet blir statens interesse i stedsutvikling og lokalsamfunn at utviklingen i hele landet skal skje på en måte som er best for innbyggere, næringsliv og naturen og hvor alle har tilgang på ulike statlige hjelpeordninger og tilbud som staten skal tilby, uavhengig av hvilken kommune en bor i.

5.1.2 HVILKE TILNÆRMINGER HAR STATEN TIL STEDSUTVIKLING?

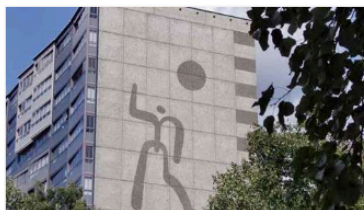
Staten har tilhørende departementer som skal ha et overordnet ansvar for den sektorielle utviklingen innfor hvert av sine fagfelt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for «(...) spørsmål som gjelder lokalforvaltning, byregioner, kommuner, regional- og distriktpolitikk» (Regjeringen.no A, u.å.). Under fanen By- og stedsutvikling finnes tre tematiske inndelinger som vist under.



Bysatsing

Kommunal- og moderniseringsdepartementet forvalter en tilskuddsordning rettet inn mot kommunenes og fylkeskommunenes arbeid med areal i byutviklings- og byveksttaler. Departementet bidrar også til kunnskapsformidling om god byutvikling gjennom samarbeid og nettverk. Både tilskuddsordningen og nettverkssamarbeidet er en oppfølging av programmet Plansatsing mot store byer (2013-2017).

- > [Plansatsing mot store byer](#)
- > [Byveksttaler](#)



Områdesatsinger

Områdesatsing er et virkemiddel for å bedre miljø, boforhold og levekår i et geografisk avgrenset område. En områdesatsing er et samarbeid mellom stat og kommune som ser flere virkemidler i sammenheng.

- > [Groruddalssatsingen](#)
- > [Områdesatsing Fjell i Drammen](#)
- > [Områdesatsing indre Oslo øst](#)



Stedsutvikling

God stedsutvikling er viktig for trivsel og trygghet, bosetting, næringsutvikling og ivaretagelse av miljøhensyn. Kommuner som lykkes med å utvikle attraktive og levende byer og tettsteder kjennetegnes ved å være aktive samfunnsutviklere, har et helhetlig og langsiktig grep på arbeidet, og spiller på lag med innbyggere og lokalt næringsliv.

- > www.stedsutvikling.no

Figur 16 Skjermdump av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kilde: Regjeringen.no B, (u.å.)

BYSATSING

Under fanen bysatsing er det linket videre til plansatsing mot store byer og byveksttaler. Plansatsing mot store byer peker på samordnet areal- bolig- og transportpolitikken som et

viktig prinsipp for en god byutvikling. Det vises også her til Kompakt byutvikling som den foretrukne byutviklingsmodellen i store norske byer, og til byvekstavgiftene. Dette er en tilnærming som ikke fokuserer på lokalsamfunn per se, men hovedsakelig på en miljømessig bærekraftig utvikling og transportsystemer, samt muligheter for å søke økonomisk støtte til ulike byutviklingsprosjekt (Regjeringen.no C, u.å.).

STEDSUTVIKLING

Under fanen stedsutvikling finnes det flere undersider og linker til mulige samarbeidspartnere i stedsutviklingen, tips til verktøy og argumentasjon for hvorfor kommunen bør satse på stedsutvikling. Under overskriften «Hvorfor stedsutvikling?» står det følgende: «God stedsutvikling er viktig for trivsel og trygghet, bosetting, næringsutvikling og ivaretagelse av miljøhensyn. Kommuner som lykkes med å utvikle attraktive og levende byer og tettsteder kjennetegnes ved å være aktive samfunnsutviklere, har et helhetlig og langsiktig grep på arbeidet, og spiller på lag med innbyggere og lokalt næringsliv» (Regjeringen.no, 2015)

Det er gjennomgående referanser til å skape attraktive steder gjennom arbeid med ulike tematiske aspekter. Som vist her:



Denne

Tabellen viser at når staten tenker på stedsutvikling så er den oppdelt i ulike sektorpolitiske

felt. Dette integreres i lokale situasjoner og det er med på å lage de romlige strategier. Som vi f.eks. ser i de ulike programområdene i Groruddalssatsingen.

På regjeringen sine nettsider finnes også et *Forum for stedsutvikling*. Forumet beskriver formålet sitt på følgende måte:

«Forum for stedsutvikling er en faglig samarbeidsarena for statlige institusjoner som arbeider med by- og tettstedsutvikling. Formålet med forumet er å bidra til å øke den kommunale kompetansen på feltet, bedre det tverrfaglige samarbeidet mellom sektorer og forvaltningsnivåer, samt å fremme de positive, samfunnsmessige effektene av å satse på by- og tettstedsutvikling» (Regjeringen.no, A 2017)

Forumet består av Helsedirektoratet, klima- og miljødirektoratet, kommunal- og moderniseringsdepartementet, kompetansesenter for distriktsutvikling, riksantikvaren og Statens vegvesen. I tillegg samarbeider forumet tett med fylkeskommunene (Regjeringen.no, A 2017). Her gjenspeiles den sektorpolitiske organiseringen som finnes i staten, og det skapes et forum som skal være med på å integrere de ulike sektorene i stedsutviklingen.

Det er tydelig at staten ser dette som en større prosess, både politisk og planmessig. Det uttales også at det er viktig med en sektorovergripende og helhetlig tankegang innenfor stedsutviklingen, men få reelle virkemidler eller veiledere for hvordan kommunen kan oppnå dette.

OMRÅDESATSINGER

Under overskriften områdesatsinger skriver regjeringen.no:

«Områdesatsing er et virkemiddel for å bedre miljø, boforhold og levekår i et geografisk avgrenset område. En områdesatsing er et samarbeid mellom stat og kommune som ser flere virkemidler i sammenheng og medvirker til å skape økt nytte gjennom felles bruk av statlige og kommunale midler»

Dette presenteres som et verktøy hvor aktørene nettopp skal se ulike virkemidler og tematiske områder i sammenheng for å løfte et område som sliter. Det poengteres her at vi ser økte sosiale ulikheter i noen storbyområder og at staten er opptatt av at kommunene må arbeide for å hindre ulikhet og utenforskap. Områdeløft blir det fysiske svaret på satsingen, og knytter seg ofte til boligmassen og boligforholdene i området. (Regjeringen.no, 2017).

Husbanken er regjeringens organ for å gjennomføre boligpolitikken med et fokus på de som stiller dårligst på boligmarkedet. Forebygging og bekjempelse av fattigdomsrelaterte utfordringer er en del av regjeringens kamp mot fattigdom og er bakgrunnen for at husbanken har vært tungt inne i Groruddalen. Husbanken finansierer de åtte områdeløftene som inngår i programområde 3 i Groruddalsatsingen.

Husbanken har klare krav til både kommunen og området for at de skal kvalifiseres til å få støtte til et områdeløft (Program for områdeløft- programbeskrivelse, 2014):

«•Kommunen skal være en storby, eller ha særlige levekårsutfordringer som en del av en storbyregion, med betydelig tettstedsvekst. Definisjonen er i tråd med SSBs inndeling.

- Kommunen må være villig til å forplikte seg til et kunnskapsbasert, langvarig utviklingsarbeid og partnerskap med Husbanken på inntil 5-7 år.*
- Områdeløftet må være politisk og administrativt forankret i kommunens ordinære planverk og inngå i en helhetlig satsing, på tvers av kommunale etater, som f.eks. en kommunedelplan, reguleringsplan, folkehelsesatsing, et levekårsprogram eller lignende - som også retter seg inn mot de grunnleggende levekårsutfordringene i området.*
- Det forventes at kommuner som deltar tar ansvar for åpne og mobiliserende prosesser med innbyggere og relevante aktører i privat og offentlig sektor når prosjekter/tiltak utvikles og gjennomføres. Det forutsettes aktivt samarbeid med beboere og andre lokale medspillere*

Området

- Området må være et geografisk avgrenset boområde i en storbykommune eller en storbyregion med særskilte, dokumenterte levekårsutfordringer.*
- Det aktuelle området har minst 3000 innbyggere.*
- Området må ha fysiske og sosiale utfordringer som relaterer seg til Husbankens boligpolitiske mål om at alle skal kunne bo godt og trygt.*
- Området må ha et variert ressursgrunnlag, med både fysiske og sosiale ressurser. Det skal være et utviklingspotensial som muliggjør et aktivt samspill mellom både private, frivillige og offentlige aktører i området.*
- De lokale områdeløftene skal organiseres og gjennomføres med avklarte roller og ansvarsforhold mellom alle involverte parter/ aktører»*
(Husbanken, 2014:7)

5.1.3 HVILKE STEDSFORSTÅELSER OG ROMLIGE AVGRENSINGER FINNER VI?

Når det kommer til hvilke stedsforståelser og romlige avgrensninger staten operer med i en stedsutviklingskontekst differensieres det mellom de statlige aktørene. På regjeringens sine hjemmesider om stedsutvikling blir det tydelig at de arbeider utfra kommunen som romlig avgrensning for stedsutvikling - dette gjennom å eksplisitt referer til kommunen som aktør for stedsutviklingen, men også gjennom de verktøy som foreslås. Det refereres til kommuneplaner, arealplaner, krav til medvirkning etc. Når det kommer til stedsforståelse og romlige avgrensninger i områdesatsingene er dette geografiske avgrensede områder med

spesifikke kjennetegn som lav boligkvalitet eller lave levevilkår. Dette er noe vi kan kjenne igjen fra levekårsundersøkelsene hvor det geografiske området blir avgrenset ut fra administrative grenser, som statistiske grunnkretser, hvor man kan måle, overvåke og prøve å forbedre de ulike indikatorene på levekår.

Kanskje det at staten skiller mellom områdesatsinger og stedsutvikling er et uttrykk for nettopp den funksjonelle rollen staten har. Ved å skille ut områdesatsinger fra stedsutviklingen og gi den handlingsområder som arbeid, utdanning og helse speiles den organiseringen av statens departementer. Stedsutvikling derimot befatter seg med en mer kompleks romlig struktur og krever at ikke bare de sektorielle rollene blandes, men også at ulike romlige relasjoner sees i sammenheng med hverandre. Ut fra det staten selv skriver om stedsutvikling i Forum for stedsutvikling, vil jeg tolke det slik at staten, med stedsutvikling, omtaler steder ut fra en forståelse av autonomi, mens stedsforståelsen innenfor områdesatsingen kan virke mer kompleks og kontekstuell.

I de spesifikke områdeløftene som defineres av Husbanken derimot, er avgrensningen og stedsforståelsen tydeligere. Kommunen skal være en storby og området som skal være objekt for løftet skal «være et geografisk avgrense boområde». Det foreslås også seks resultatområder i gjennomføringen av områdeløftet. De er 1. Bolig- og bygningskvalitet 2. Bomiljø 3. Barn og unges bo- og nærmiljø 4. Deltakelse og medvirkning 5. Lokale og tilgjengelige servicetilbud 6. Opplevd bokvalitet (Program for områdeløft-programbeskrivelse, 2014:8). Dette tydeliggjør at de romlige dimensjonene det fokuseres på omhandler bolig og bomiljø. Vi ser også at Husbanken ser stedet i en større kontekst – dette er boområder som hører til en storbyregion hvor det aktuelle stedet har «betydelig tettstedsvekst». Det fremgår i kravene at det skal være en del av en større helhetlig satsing, og uten at husbanken sier det eksplisitt kan vi anta utfra kravene og resultatområdene at tanken er at man gjennom en opprusting eller endring av fysiske strukturer kan endre en uønsket sosial utvikling. Husbanken operer da både med det helt lokale nivået, men også på det litt større kommunale nivået.

Det er allikevel mange begreper som blir brukt; nærmiljø, lokalsamfunn, tettsteder, steder og områder er alle begreper vi kan finne på regjeringen sine sider om stedsutvikling og

områdesatsinger. Det er uklart om dette oppfattes som synonymer eller om det ligger ulike forståelser til grunn i de ulike begrepene.

5.2 PLAN- OG BYGNINGSETATEN

I dette kapittelet vil det rettes ett blikk på Plan- og bygningsetaten i Oslo, deres tilnærming til stedsutvikling, samt hvilke bestemmelser i plan- og bygningsloven som er relevante for stedsutvikling. Jeg vil se på hvordan plan og bygningsetaten bruker verktøyene og bestemmelsene i plan- og bygningsloven i praksis og hvilken stedsutviklingspolitikk det føres i Oslo.

5.2.1 HVA ER PLAN OG BYGNINGSETATENS INTERESSE I LOKALSAMFUNN OG STEDSUTVIKLING?

I plan- og bygningslovens kapittel 3 defineres oppgaver og myndighet i planleggingen. Den sier blant annet i § 3-1 bokstav a) at planer etter § 1-1 skal «sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses» (Lov om planlegging og byggesaksbehandling, 2008 § 3-1). Videre står det at:

«Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten» (Lov om planlegging og byggesaksbehandling, 2008 § 3-1, avsnitt to).

Fokuset på samordning og helhetlig tankegang i planleggingen blir enda tydeligere forankret i avsnitt fire ved å si at «Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet» (Lov om planlegging og byggesaksbehandling, 2008 § 3-1, avsnitt fire). Her peker plan- og bygningsloven på de ulike geografiske nivåene og legger med dette opp til at planleggingen kun skal ikke legge føringer for den kontekst planene befinner seg i, men at de skal være førende for alle nivåers virksomhet, uten at lokalsamfunn eller stedsutvikling er begreper som eksplisitt blir brukt.

Plan- og bygningsetaten er den etaten i Oslo som «har ansvaret for kommunens overordnede arealplanlegging, plan- og byggesaksbehandling, kartforvaltning samt kart- og

delingsforretninger» og skal følge opp politisk vedtatte strategier og visjoner i reelle planprosjekter (Oslokommune.no C, u.å.). De er den utøvende siden av kommunens arealmyndighet og har ansvaret for samhandling med næringslivet og private utbyggere.

5.2.2 HVILKE TILNÆRMINGER HAR PLAN OG BYGNINGSETATEN TIL LOKALSAMFUNN OG STEDSUTVIKLING?

Plan og bygningsloven angir bestemte regulerings tekniske og prosedurale prinsipper i form av krav til ulike plandeler, medvirkning, reguleringsplaner og tidsfrister for kunngjøringer og klager osv. Den gjenspeiler også den teoretiske inndelingen av rommet i samfunn og territorium, eller areal om man vil. I kommunedelens arealdel har fokus på territoriet og fysiske endringer, mens samfunnsdelen omhandler samfunnet. Om kommuneplanens samfunnsdel står det:

«Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.» (Lovfata.no § 11-2. Kommuneplanens samfunnsdel, avsnitt 1-3)

I kommuneplanens samfunnsdel er det kommunen som geografisk og administrativ enhet som er det operasjonelle rommet. Det er fokuset på helhetlige planer som setter visjoner og målsetting for den samfunnsmessige utviklingen og styringen av kommunen. For å kunne dele dette inn i mer håndterbare enheter kan det lages kommunedelplaner som er med å tematisere og belyse enkelte temaer eller virksomhetsområder som har behov for et spesielt fokus. For å gjennomføre disse planene er arealformål, hensynssoner og tilhørende bestemmelser de viktigste verktøyene som vi finner i kommuneplanens arealdel (Lov om planlegging og byggesaksbehandling, 2008). Vi finner også ulike planverktøy som plan – og bygningsetaten benytter seg av i planlegging, som planprogram og områderegulering:

«§ 4-1. Planprogram

For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et

planprogram som grunnlag for planarbeidet. Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra kravet om planprogram for reguleringsplaner.

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn normalt samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten (Lovdata.no, Lov om planlegging og byggesaksbehandling §4-1 avsnitt 1-2).

§ 12-2.Områderegulering

Områderegulering brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken» (Lovdata.no, Lov om planlegging og byggesaksbehandling §12-2 avsnitt 1).

Disse paragrafene blir spesielt viktige når vi ser på stedsutviklingspraksisen i Oslo i dag. Plan- og bygningsetaten bruker planprogram sammen med VPOR (veiledende plan for offentlig rom) i mange utviklingsprosjekt, og kaller dette «Oslo-modellen». Dette gjøres for å forenkle planprosessen, spesielt områder hvor det er komplekse grunneier strukturer og ulike framdrift i utviklingen av ulike delområder. Dette skal sikre at planer gjennomføres i hensiktsmessig rekkefølge og at ulike fellesinteresser sikres (Nyrnes, 2013). Planprogrammet gir generelle rammer for blant annet den overordnede strukturen, utnytting, høyder og utearealkrav. Dette er blant annet bruk i utviklingen av Vollebekk som er en del av det større Hovinbyutviklingen (Moe, 2016).

Dette vil si at Oslo kommune har utviklet egne praksiser og virkemidler i møte med utbygger, men den brukes ikke alltid. I utviklingen av Skøyen bruker plan – og bygningsetaten en annen fremgangsmåte enn «Oslo-modellen». Her er det utarbeidet et byplangrep som blir videreutviklet til en områderegulering. Parallelt med utarbeidelsen av områderegulering vil private forslag til detaljregulering bli behandlet (Avdeling for byutvikling, 2015). Vi ser heller ikke «Oslo – modellen» anvendt i Groruddalen. Her ser vi at kommunen bruker mye tid og ressurser på å utvikle en modell, men hvordan hjelper dette stedsutviklingen? Det later til at fokuset i stor grad blir å effektivisere og bedre møte med private utviklere, men at det ikke er like stort fokus på selve lokalsamfunnet.

5.2.3 HVILKE STEDSFORSTÅELSER OG ROMLIGE AVGRENSINGER FINNER VI?

I plan- og bygningsloven finnes det ikke eksplisitte stedsforståelser eller oppgitte romlige avgrensninger utover kommunegrenser da den er lovgivende og skal appliseres til alle forhold som rommes i loven uavhengig av avgrensning. De romlige avgrensningene i ulike utviklingsprosjekt i plan – og bygningsetaten derimot, varierer. Det har vært startet flere prosjekter i Oslo de siste årene som får navnet «byen»; Hovinbyen, Ensjøbyen, Fjordbyen (Oslo.kommune.no D u.å.).

Hovinbyen er et interessant eksempel å trekke frem av ulike grunner. I denne oppgaven er det særlig interessant fordi deler av planavgrensninger ligger innenfor Bjerke bydels grenser og vil bli et bindeledd mellom Groruddalen og indre by. Den nord-østlige grensen for hovinbyen ligger en knappe km fra nedkjøringen til Veitvetveien fra Trondheimsveien. Det er også interessant med tanke på hvilke «problemer» Hovinbyen er en løsning på, og fordi verktøyene og avgrensningene er av en vesentlig annen karakter enn hva de er i caseområdet.

Strategisk plan for Hovinbyen er et plandokument utviklet av plan- og bygningsetaten, og består av en plandel og et planprogram. «Planen skal utvikle et helhetlig byplangrep og gi rammer for den fysiske utviklingen på detaljreguleringsplan-nivået» (plan- og bygningsetaten, 2016:8). Ut fra strategisk



Figur 7 Hovinbyens posisjon og størrelse i Oslo kommune. Kilde: Strategisk plan for hovinbyen



Figur 8 Hovinbyen med fokus på konteksten innenfor planavgrensningen. Kilde: Strategisk plan for hovinbyen

plan later det til at avgrensningen av planområdet henger sammen med to ting; problemet planen skal løse og fysiske barrierer. Hovinbyen, selv om det i stor grad kan sies å være en stedsutviklingsprosess, er ikke igangsatt av interne problemer i området som er vanlig motivasjon for en slik prosess. Området er heller skapt utfra et større problem; Oslos behov for flere bolig- og næringsområder, og utfra idealet om å gjøre dette på en mer bærekraftig måte enn tidligere. Det presiseres i strategisk plan for Hovinbyen at området består av «flere delområder med ulik identitet, rolle og transformasjonspotensial» (plan- og bygningsetaten, 2016:8). Det pekes her f.eks. på at «knutepunktene Økern, Helsefyr, Bryn og Breivoll (...) skal videreutvikle og forsterkes som viktige regionale kollektivknutepunkt». Behovet for planen er «for å se delområdene i sammenheng og håndtere overordnede utfordringer i området slik at Hovinbyen blir et attraktivt sted å bo, arbeide og oppholde seg» (plan- og bygningsetaten, 2016:8). Ut fra problemforståelsen gir det seg at det er behov for et område av en viss karakter. Stede konseptualiseres på bakgrunn av delområder som har potensial for en transformasjon, høy arealutnyttelse og flere knutepunkt som knytter området sammen, både internt, men også med resten av byen og regionen. Rent fysisk følger avgrensningene store barrierer i landskapet som ring 3, Trondheimsveien og E6 (Plan- og bygningsetaten, 2016). Det vil si at det er avgrensningen som definerer stedet, ikke stedet eller problemene som definerer avgrensningen.

Det er vanskelig å si noe eksakt om stedsforståelsen da det ikke er eksplisitt definert eller gjort rede for. Man kan tolke det dit hen, at ved å bruke begrepet «ulike delområder» referer man egentlig til ulike lokalsamfunn som befinner seg inne i denne konteksten. Samtidig er det Hovinbyen som helhet som brukes når det er snakk om f.eks. kvaliteten på boligområder. Det blir utfordrende å si om det ligger til grunn en stedsforståelse som kan kategoriseres som «stedet som et bosted i regionen» eller «stedet som en autonom geografisk avgrensning». På den ene siden kan navnet *hovinbyen* peke i retning av en forståelse av autonomi som om området er et selvforsynt, «unikt» sted. Samtidig er det fokus på at dette er satt sammen av ulike «delområder» og hvordan området forholder seg både til byen og regionen. Dette kan tyde på at kommunen selv ikke har en entydig måte å gripe den lokale dimensjonen og at det ikke defineres operasjonelle enheter for stedsutvikling som sådan, men at fokuset er på en materiell utvikling av tilgjengelig areal.

Dette underbygges også ved at strategisk plan for Hovinbyen velger å fokusere på «regionale knutepunkter» som er en annen operasjonell enhet med uttalte romlige strategier.

Denne type større avgrensinger som argumenterer med at det er behov for store strategiske planer for at delområdene (også kalt lokalsamfunnene) skal fungere godt i en storby vises også igjen i planer som «Byplangrep Skøyen» (Plan og bygningsetaten, 2015) og «Plan for Fjordbyen» (Plan- og bygningsetaten, 2008). Dette kan tolkes utfra de teoretiske diskusjonene fra kapitel 2 om relasjonell kompleksitet og stedsforståelser som at plan og bygningsetaten mener at tiltak som retter seg spesifikt mot lokalsamfunnet trenger en overhengende ramme og må utvikles i samspill med strategiske planer i en større målestokk.

5.3 GRORUDDALSSATSINGEN

5.3.1 HVA ER GRORUDDALSSATSINGEN INTERESSE I LOKALSAMFUNN OG STEDSUTVIKLING?

Til forskjell fra de andre aktørene som har blitt analysert i dette kapittelet er ikke Groruddalen en institusjonell aktør med en spesifikk myndighet, det er en politikk og en samarbeidsavtale. Det er likefullt en svært viktig aktør med tanke på stedsutvikling og setter rammene og agendaen for utviklingen av mange lokalsamfunn i Groruddalen.

Satsingen har fått en oppgave som veldig tydelig handler om å løse problemer i lokalsamfunnet. Her er fokuset på å løfte de mest levekårsutsatte områdene innenfor hver bydel gjennom målrettede tiltak. Det er bydelene som får ansvaret for å være denne «lokalsamfunnsutvikleren» og de har «fungert som navet i en innsats som har involvert både lokalbefolkning, organisasjoner, næringsliv og et bredt spekter av statlige og kommunale aktører» (Lund, 2014:15). Områdeløftet er da metoden og verktøyet for å løse eller bedre de problemene som skisseres som bakgrunn for satsingen (Lund, 20014). Det er tydelig i så å si samtlige dokumenter som tilhører satsingen at interessen er å bedre miljømessige og levekårsutsatte områder i Groruddalen; satsingen har ikke noen strategiske eller institusjonelle oppgaver eller interesse for lokalsamfunnet eller stedsutvikling utover dette. (Se Lund, 2014; Oslo kommune.no, u.å. A; Byrådsavdeling for byutvikling 2016; Tjomsland, 2016; Byrådsavdeling for byutvikling 2014).

5.3.2 HVILKE TILNÆRMINGER HAR GRORUDDALSSATSINGEN TIL LOKALSAMFUNN OG STEDSUTVIKLING?

Selv om det overordnede problemet eller interessen inn i lokalsamfunnet er tydelig, har Groruddalssatsingen et stort tematisk spenn, noe som gjør at det også er et stort spenn i tilnærmingene (Lund, 2014). I rapporten «Sluttevaluering av Groruddalssatsingen» kommer det frem at samtidig som det er et stort fokus på at de ulike programområdene skal samkjøres og at effekten av tiltak har større virkning om de fungerer sammen er fremdeles tiltaket delt inn i fire programområder som skal løses gjennom ulike tiltak (Byrådsavdeling for byutvikling, 2016) Tematikk, problemkonstruksjoner og tilhørende tiltak organiseres sektorbasert. Problemkonstruksjonen som ligger til grunn for de ulike programområdene bærer preg av at de skal løses innenfor en sektor som bydelsadministrasjonen har kontroll over; skole, sysselsetting, helse, kultur etc. Det er programområde 3 bolig - by - og stedsutvikling som beskrives som i størst grad er rettet mot stedsutvikling. I årsrapporten 2013/handlingsprogrammet 2014 for programområde 3 pekes det på to strategier som brukes; områdeløfte og bomiljøtilskudd. Områdeløfte beskrives her som:

«en omfattende strategi med tiltak rettet mot geografiske avgrensede områder med særskilte levekårsutfordringer. Det er en helhetlig satsing som omfatter både fysiske, sosiale, kulturelle og miljømessige tiltak, og den har et tverrsektorielt perspektiv» (Byrådsavdeling for byutvikling, 2014:6).

Bomiljøtilskuddet beskrives i samme dokument som:

«en strategi for å utvikle gode boliger og godt bomiljø o Groruddalen. Boligselskaper, velforeninger, frivillige organsiner og andre aktører som ønsker å bidra med målsettingen, kan søke om tilskudd. Bomiljøtilskuddet er forbeholdt fysiske og sosiale tiltak som støtter opp om det som skjer innenfor de utvalgte områdeløftene i Groruddalen» (Byrådsavdeling for byutvikling, 2014:6).

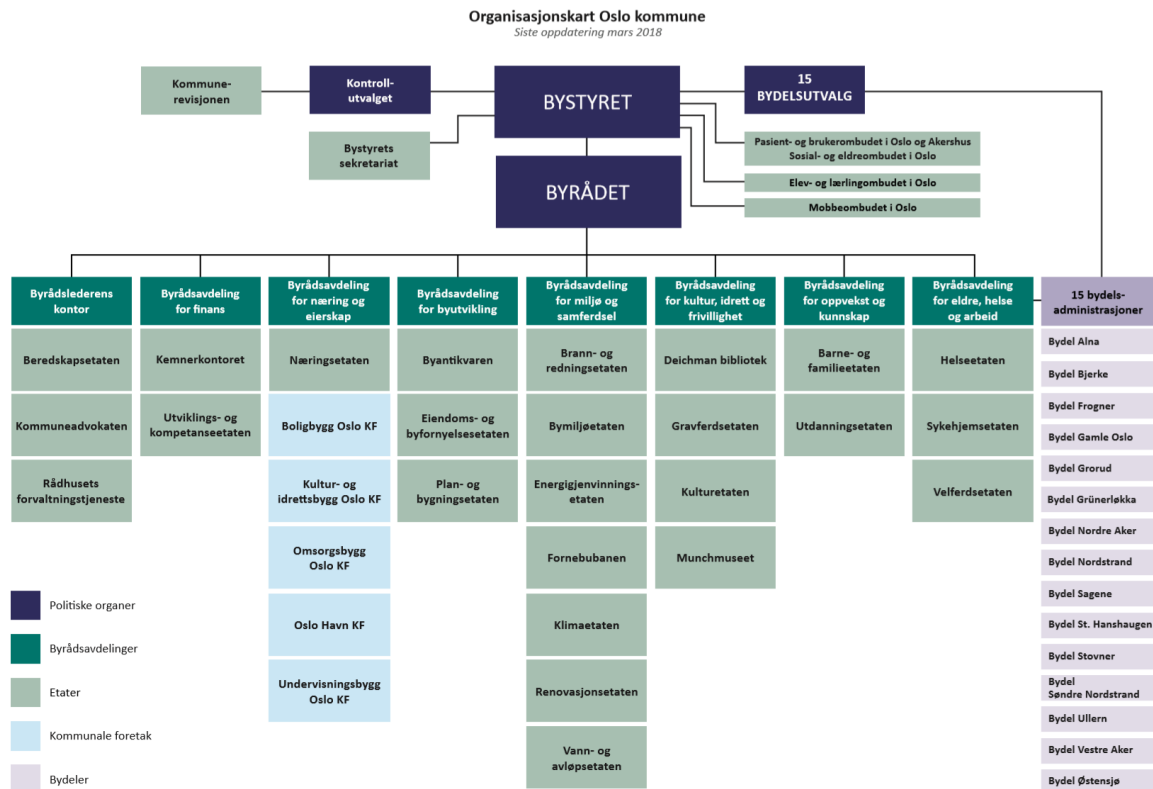
Groruddalssatsingen beskriver ikke konkrete tilnærminger eller verktøy, ettersom det først og fremst er et organisatorisk virkemiddel for samarbeid mellom staten og kommunen. Det har vært et mål at dette skal utvikles sammen med bydelen og innbyggerne (Bjørnstad, L. E., 2015:7). Områdeløfte er tilknyttet husbanken og har da det samme rammeverk som det som ble beskrevet i 5.1.2.

Sammenfallet skyldes nok at områdeløftene er basert på levekårsundersøkelsene (jf. kapittel 4 som) forholder seg til et statistiskgrunnkrets nivå. I områdeløftet Veitvet – Sletteløkka er det eksplisitt uttalt at dette var det området i Bydelen som hadde de største fysiske og sosiale utfordringene (Civitas, 2008:26), så motivasjonen er eksplisitt, men den diskusjonen prøver å belyse hvorfor grensene går der de går. Vi vet at områdeløft skal anvendes på de mest levekårsutsatte områdene er det plausibelt å anta at de i stor grad velges ut fra statistiske inndelinger hvor de grunnkretsene som kommer dårligst ut i hver bydel blir gjenstand for virkemiddelet. Det blir altså «bistandsbehovet» som er avgjørende for fremstillingen av lokalsamfunnet. I stedet for å inkludere områder som fungerer godt å prøve og flette sammen områder som fungerer dårlig og områder som fungerer bra, isoleres de områdene som etter statistiske målinger er mest utsatt. Det refereres likevel til lokalsamfunnet og den lokale stedsutvikling, det kommer bare ikke frem en eksplisitt årsak til de fysiske avgrensningene for områdeløftene, med den konsekvensen at offentlig innsats baserer seg på, verdsettes og evalueres på en implisitt forståelse. En drøfting av mulige konsekvenser av dette tas opp i kapittel 7.

5.4 BYDELSADMINISTRASJONEN

5.4.1 HVA ER BYDELSADMINISTRASJONENES INTERESSE I LOKALSAMFUNN OG STEDSUTVIKLING?

Bydelsadministrasjonen befinner seg i den kommunale parlamentarismen og er en administrativ enhet. Som det kommer frem fra kapittel tre og den historiske analysen ble bydelen opprettet som en del av en del av et desentraliseringsverktøy av helse og sosialtjenester på 70 og 80 tallet (Hansen, 2013).



Figur 17 Oslo kommunes organisasjonskart. Kilde: Oslokommune.no, 2018

Tradisjonelt sett kan man da forstå bydelsadministrasjonenes interesse i lokalsamfunnet som nedslagsfeltet de danner for ulike sektorer bydelen har ansvar for, og som et uttrykk for i hvilken grad velferdstilbudene fungerer. Ved å studere organisasjonskartet over ser vi at de ulike etatene ligger under ulike byråd. Det betyr at tjenesteporteføljen ikke linker bydelsadministrasjonen og plan- og bygningsetat gjennom en byrådsavdeling. Bydelsadministrasjonen ligger under byrådsavdeling for eldre helse og arbeid, mens plan- og bygningsetaten ligger under byrådsavdeling for byutvikling. Dette peker på en organisatorisk utfordring når bydelen skal drive med stedsutvikling, da arealmyndighet ligger hos en annen byrådsavdeling, som på grunn av den parlamentariske modellen, styres av ulike politiske parti.

5.4.2 HVILKE TILNÆRMINGER HAR BYDELSADMINISTRASJONEN TIL LOKALSAMFUNN OG STEDSUTVIKLING?

Bydelsadministrasjonen har tradisjonelt sett hatt en institusjonell rolle ovenfor lokalsamfunnet. Deres tilnærming vil da være ulike tiltak eller strategier som skal prøve å løse sektorielle oppgaver som oppdelingen av skolekretser, drift av helsestasjon, tilbud til

eldre også videre. Nå har også noen bydeler fått ett nytt ansvarsområde, som i større grad nærmer seg et territorielt ansvar og planleggingsoppgaver som tidligere har vært forbeholdt det sentraliserte kommunestyret eller plan- og bygningsetaten. Det finnes derfor ikke en «verktøykasse» for bydelen for lokal samfunnsutvikling som det gjør for f.eks. plan- og bygningsetaten i form av plan- og bygningsloven og ulike statlige veiledere. Dette kommer frem i en følgeevaluering av områdeløftene i Groruddalen:

«Tradisjonelt har kommunen en lederrolle som lokal samfunnsutvikler. Rollen handler om å være igangsetter og tilrettelegger for utvikling, i samarbeid med offentlige myndigheter, innbyggerne, næringsliv, frivillige organisasjoner og andre. En utfordring for bydelene i Groruddalen er at ansvaret for lokal samfunnsutvikling i Oslo kommune er delt mellom bydelene og kommunen sentralt. Siden bydelenes primære ansvar er lovpålagte oppgaver innen helse- og sosialtjenesten, mangler bydelen en rekke av de virkemidler som en "vanlig" kommune ville hatt. Bydelens muligheter til å bidra aktivt som lokal samfunnsutvikler er dermed begrenset, sammenlignet med andre norske kommuner»

Det poengteres både her og i «Innsatser i utsatte byområder – erfaringer fra groruddalssatsingen» at det Bydelen har en fordel som lokal samfunnsutvikler er kunnskapen og nærheten de har til lokalsamfunnet og innbyggerne (Husbanken, 2009). Bydelsadministrasjonen har en helt annen mulighet til å drive medvirkningsprosesser og forstår finmaskede prosesser i egen bydel mye bedre enn den sentrale kommunen har mulighet til, og kan derfor være et svært sentralt bindeledd mellom innbyggerne og den sentrale kommunen (Lund, 2014). Jeg vil imidlertid stille et spørsmålstegn ved om det skjer en form for forskyvning av roller mellom kommune og bydel. Tradisjonelt sett har staten vært den sektorielle aktør, mens kommunen har holdt den territorielle rollen (i tillegg til å ha noen sektorielle oppgaver). Ergo er det kommunen som har arealmyndigheten. Ved å overlate rollen som lokal samfunnsutvikler til bydelsadministrasjonen overlater den sentrale kommunen deler av det territorielle ansvaret til bydelen, uten at myndigheten til å håndheve det medfølger. Det kan være problematisk fra et planleggingsperspektiv når vi ser på det romlige forholdet mellom samfunn og territorium. Hvordan skal en hindre en uønsket sosial utvikling uten å vite hvordan, eller ha myndighet til, å gripe inn i det territorielle? Dette spørsmålet blir sett nærmere på i kapittel 7.

5.4.3 HVILKE STEDSFORSTÅELSER OG ROMLIGE AVGRENSINGER FINNER VI?

Med tanke på at bydelsadministrasjonen sin hovedoppgave dreier seg rundt desentraliserte helse- og sosialtjenester vil det være naturlig at romlige avgrensinger følger disse tjenestene. Når bydelen for eksempel skal arbeide med skoletilbud vil avgrensingen være ulike skolekretser innenfor bydelen. En del av oppgavene bydelen forvalter har ikke tydelige romlige avgrensinger (utenom bydelsgrensene selv) fordi de er sektorielt avhengige, ikke territorielt (les: eldresenter, helsestasjon, hjemmehjelp, og så videre) (Holm, Myrvold & Ruud, 2018:125-127).

KAPITTEL 6

LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING I PRAKSIS

PÅ VEITVET – SLETTEØKKA

I de foregående kapitlene har analysene dreid seg rundt større utviklingstrekk og motivasjon for handling. Dette kapitlet tar sikte på å beskrive hvilke faktiske planer og tiltak som blir igangsatt på Veitvet- Sletteløkka. Denne gjennomgangen skal vise resultatet av den utvikling som har blitt beskrevet og analysert i de foregående kapitlene, både den generelle utvikling av Oslo og Groruddalen som har ført til de politikkene vi ser i dag, men også mer konkret hva stedsoppfatningene, problemkonstruksjonene og valg av aktører har ført til i caseområdet. Kapitlet vil ta for seg dokumenter som stedsanalyser, mulighetsstudier, strategier og tiltak. Dette gjøres for å se om det er en kontinuitet i problemforståelsen og hvordan den lokale samfunnsutviklingsprosessen har utspilt seg på stedet; hvilke tiltak blir gjennomført, og av hvem. Når områdeløft omtales i dette kapitlet refereres det spesifikt til områdeløftet på Veitvet – Sletteløkka dersom ikke annet er spesifisert, og når Bydelen brukes refereres det til Bjerke bydelsadministrasjon spesifikt.

6.1 STEDSANALYSE VEITVET - SLETTEØKKA

Dette delkapitlet vil ta for seg stedsanalysen med fokus på problemkonstruksjonene som spesifikt omhandler Veitvet – Sletteløkka. Dette gjøres for å forstå de tiltak og planer som beskrives i de følgende delkapitlene, men også for å kunne se om, og eventuelt hvordan, en problemforståelse har endret seg gjennom en lang og kompleks prosess.

Det foreligger også en hel del andre analyser som grunnlag for arbeidet i områdeløftet, men på grunn av oppgavens omfang har jeg valgt å fokusere på Stedsanalysen fra 2008 da bydelen selv peker på denne som den førende hovedanalysen for områdeløftet (Bjørnstad, L. E, 2011:12).



Stedsanalysen er fra 2008 og har blitt gjennomført av Civitas AS med samarbeidende konsulenter; Transportøkonomisk institutt, Bjørbekk, Lindheim og Landskapsfabrikken. Stedsanalysen peker på både sosiale, kulturelle og fysiske forhold. I tillegg til at analysen ser på sosiale og fysiske aspekter, har de integrert medvirkning som et sentralt element i stedsanalysen. Hver av de tre delene har blitt gjennomført i egne prosesser og med egen metodikk:

- Sosiokulturell analyse og medvirkning for voksne i form av informantintervjuer, fokusgrupper og nettsurvey.
- Medvirkning for barn og unge
- Analyse av fysiske omgivelser

De overordnede målene for områdesatsingen er hentet fra handlingsplanen for områdesatsingen Veitvet – Sletteløkka og er definert på følgende måte:

«Å utvikle et levende bomiljø på Veitvet og Sletteløkka slik at beboere kan takle utfordringer og problemer som eksistere eller kan oppstå» (Civitas, 2008:12)

Det poengteres i stedsanalysen at arbeidet med å nå dette målet skal skje gjennom aktivt stedsutviklingsarbeid som skal være basert på «lokal forandring og eierskap» (Civitas, 2008:12). Tre delstrategier er utviklet før stedsanalysen gjennomføres;

- 1) utvikling av gode møtesteder og sentra/næringsarealer i de utvalgte stedene
- 2) Utvikling av bo- og oppvekstmiljøer
- 3) Utvikling av lokal kunnskap og ledelseskapasitet for bærekraftig utvikling av delstrategi 1 og 2 (Civitas, 2008:12)

6.1.1 HVORDAN BESKRIVES STEDET?

Stedsanalysen har et eget kapittel om stedets utvikling, historisk og fysisk. Her beskrives fremveksten av «drabantbyen» Veitvet og hovedtrekkene i den historiske utviklingen. Det er imidlertid svært få betraktninger om områdets posisjon i konteksten rundt. Stedsanalysen tar i liten grad opp Veitvet – Sletteløkkas relasjoner til regionen eller kommunen som helhet. Når det gjøres er det hovedsakelig med fokus på kommunikasjonsårene og trafikkbildet eller i en historisk kontekst. Det er imidlertid et tydelig fokus gjennom hele analysen på boforhold, levende bomiljø, møtesteder og kulturtilbud. Det er tydelig at hovedfokuset ligger

på Veitvet – Sletteløkka som et bosted og at diskusjonene og betraktningene vender innover i lokalsamfunnet og ikke utover. Begreper som lokalmiljø og lokalsamfunn brukes om Veitvet – Sletteløkka i analysen, og det beskrives som en «bygd-i-byen» med gode lokale tilbud, den relative nærheten inn til byen og en oppfatning av at «de fleste kjenner hverandre» (Civits, 2008:25). Men det pekes også stedet som «bare et bosted» hvor det er for få både sosiale og fysiske møteplasser og hvor det fremstilles som et behov å skape en større tilhørighet og ansvarsfølelse til lokalsamfunnet, og hvor det er behov for flerkulturell integrering (Civitas, 2008).

6.1.2 UTFORDRINGENE

Sosiale utfordringer – Det har skjedd en svært rask befolkningsendring og det er sosiale utfordringer knyttet til befolknings sammensetningen og integreringen. Både innbyggere med etnisk norsk bakgrunn og innbyggere med innvandrerbakgrunn ser på det som et problem at andelen innvandrere er så pass høy og at det kan sette en stopper for en god integreringsprosess, flere beboere ønsker bedre balanse (Civitas, 2008).

Møteplasser – I tillegg er det for få sosiale og fysiske møteplasser, dette er spesielt et problem på Sletteløkka. Veitvet har Veitvet sentret, Veitvet skole og Veitvetparken og disse pekes på som viktige både sosiale og fysiske tyngdepunkt, men flere har behov for oppgradering eller større aktivitet (Civitas, 2008).

Sosialt og fysisk bomiljø – Her spesifiseres det også at det er forskjeller mellom Veitvet og Sletteløkka. På Veitvet peker man på at boligene sør for T-banelinjen er av god standard, de fleste er fornøyd med boligene sine og både bygg og uteområder er godt vedlikeholdt. Nord for T-banelinjen er det en utfordring t det er støy fra to sider; T-banen og Trondheimsveien. Det er behov for oppdatering av skjerming av uteoppholdsarealer og mer tilrettelegging for lek og opphold. På Sletteløkka trekkes det frem at det er vesentlige miljøbelastninger i form av både støy og forurensning. Det er økende beboertetthet, noe mer trangboddhet enn ellers i Groruddalen og det er problemer med gjennomtrekk av beboere på grunn av framleieforhold. Trangboddhet sammen med mangel på møteplasser har også skapt høyt konfliktnivå mellom voksne og ungdommer/barn, da barn bruker «uegnede» områder til lek og rekreasjon (Civitas, 2008).

Trafikk – Trondheimsveien pekes på som et betydelig problem. Den er en fysisk barriere, det er problemer med forurensning og støy og alt for dårlig skjerming mellom boliger og veien. Det pekes også på problemer med gjennomfartstrafikk og høy fart på Veitvetveien, og at de myke trafikantene ikke er høyt nok prioritert. Det pekes også på problemer med lav parkeringsdekning, spesielt på Sletteløkka, men her det også generelt lite uteareal, og det vil trolig være vanskelig å gjøre noe med. Det kommer også frem at her er det uenighet om det er ønskelig med flere parkeringsplasser eller ikke (Civitas, 2008).

Opprustning og grønne områder – Det er gjennomgående i medvirkningsprosessen at det er behov for opprustning i området. Det pekes både på boliger, uteareal tilknyttet bolig, og T-banestasjonen. Det påpekes at det også er ønskelig med bedre tilretteleggelse og bruk av grønne areal (Civitas, 2008).

6.1.3 ANBEFALINGER

Anbefalingene tar utgangspunkt i det definerte målet «Å utvikle et levende bomiljø (...)» og delmålene som ble presentert innledningsvis i kapittelet. Det anbefales å ta utgangspunkt i de mest vesentlige utfordringen for bomiljøet, og at gjennomføringen bør skje i samspill med andre prosjekter i Groruddalssatsingen. Det presenteres en utviklingsstrategi i tre faser; kort sikt (1-2 år), mellomlang sikt (4-6 år) og lang sikt (innenfor rammene til Groruddalssatsingen). Det foreslås hele 42 tiltak fordelt utover de ulike fasene og på ulike aktører. Tiltakene i kort og mellomlangt tar sikte på å planlegge og gjennomføre blant annet sosiale tiltak, tiltak for å bedre antall, og kvalitet, på møteplasser og lekeplasser, utvikling av grøntarealer i Bredtvetdalen (etablere turstier, tilrettelegge for aktiviteter osv), gi Veitvetveien ny utforming som «bydelsgate» osv. Det pekes også på større tiltak som nedbygging av Trondheimsveien, sette i gang eiendomsutviklingsprosjekter og folkehelseprosjekt og integreringstiltak (Civitas, 2008:94-98). Stedsanalysen påpeker at dette er «ukjent mark» for bydelen, at dette er en «innsats som strekker seg langt utover det som er det offentliges vanlige oppgaver» (Civitas, 2008:13). Konklusjonen og anbefalingene kaster lys på problematikken med områdeløft og hierarkiet i plansystemet hvor de store endringene må gjøres av andre. Reguleringsarbeid, nybygging av Trondheimsveien og så videre. Det som bydelen kan gjøre selv er opprustning, midlertidige tiltak, skape kulturarrangementer og sosiale møteplasser, samt drive medvirkningsprosesser, noe det

legges svært mye vekt på (Civitas, 2008). Dette er alle viktige tiltak, men det tydeliggjør at mange av virkemidlene for å nå målene ikke er tilgjengelige for bydelsadministrasjonen.

6.2 PERLEKJEDET

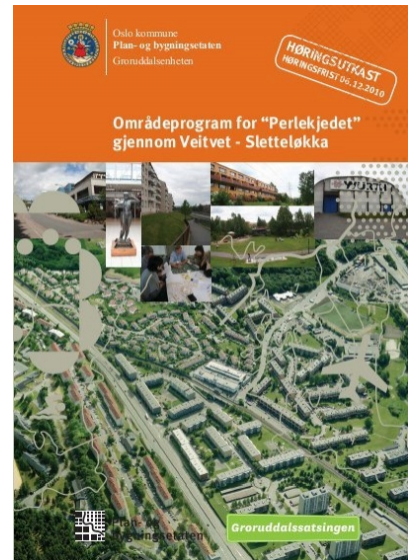
Under arbeidet med områdeløftet på Veitvet – Sletteløkka har det blitt utformet en strategi som kalles for «Perlekjedet». Strategien er utviklet fra ideen om Veitvetveien som en bydelsgate som kom fra stedsanalysen. Ved å etablere «Perlekjedet» følger bydelsadministrasjonen både opp kommunedelplan for torg og møteplasser og Samferdselsplanen for Groruddalen.

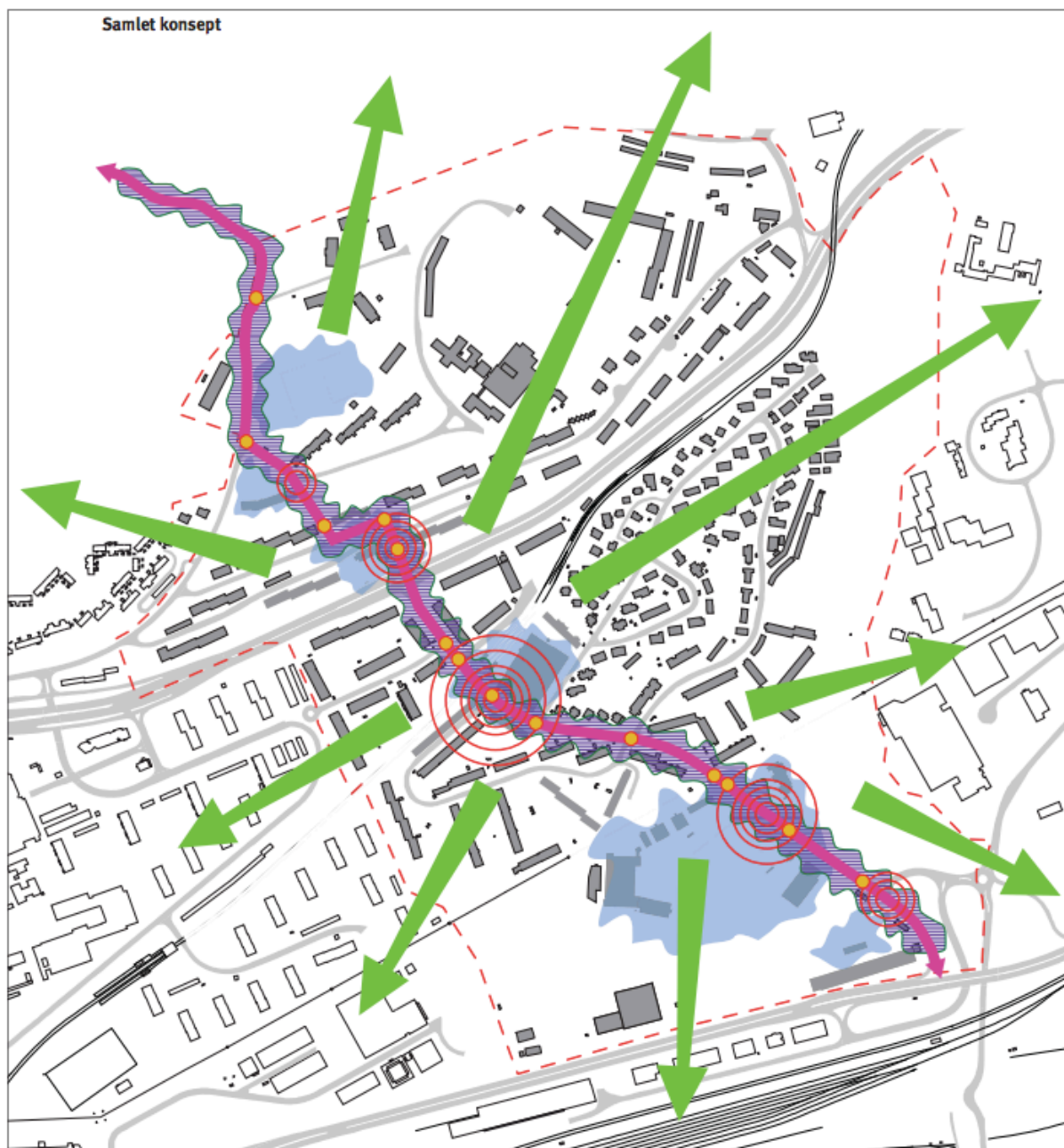
Det er blitt utformet et områdeprogram for «Perlekjedet». Dette har vært et samarbeid mellom Bjerke Bydel og plan- og bygningsetaten. En av hensiktene med å lage et områdeprogram er å få samlet alle planer og de viktigste prosesser som foregår på stedet i et overordnet dokument. Et områdeprogram er ikke juridisk bindende, men det vil være faglig førende for videre arbeid (Plan og bygningsetaten, 2010):

«Områdeprogrammet skal understøtte bydelen og i kommunen sitt arbeid med områdeløftet, og gi merverdi av tiltakene som gjøres i området» (Plan- og bygningsetaten, 2010:5)

Strategien går ut på å:

1. Knytte sammen området gjennom å gjøre Veitvetveien til en miljøgate
2. Utvikle møteplasser langs strekningen
3. Endring i bebyggelsen. Nye og eksisterende bygninger skal utformes med aktive fasader mot Veitvetveien og det skal være ulike funksjoner langs «Perlekjedet»
4. Knytte byen sammen med god kontakt til overordnede gangforbindelser og grøntstrukturer.





Figur 18 Samlet konsept "Perlekjedet". Kilde: Plan- og bygningsetaten, 2010:15

Målet med «Perlekjedet» blir definert i to deler. Første del er at Veitvetveien fra Østre Aker vei til Sletteløkka og videre mot marka, skal utvikle til stedets sentrale bydelsgate, som sikrer gode interne forbindelser og attraktive møtesteder. Andre del er at Veitvet – Sletteløkkas «Perlekjede» skal synliggjøre stedets multikulturelle identitet og rike kulturarv (Civitas, 2008:12). Arbeidet med områdeplanen startet med en workshop med representanter fra berørte kommunale etater, borettslag, grunneiere, Miljødepartementet, Statens vegvesen,

samt beboere. Resultatet av workshopen peker på mange av de samme problemene som i stedsanalysen;

- Veitvetveien bør gjøres til miljøprioritert gate som har lavere fartsgrense, høyere prioritering av myke trafikanter og få en overhaling med belysning, beplantning og kunst.
- Veitvet senteret bør oppgraderes og ledige lokaler fylles. I tillegg bør det etableres et torg/møteplass på fremsiden mot Veitvetveien.
- T-banestasjonen bør oppgraderes, men det finnes noen verneverdige malte figurer som ønskes å ivaretas.
- Veitvet skole har en viktig rolle for området og anleggelse av ny skole bør være tett opp mot Veitvetveien. Det forslås å anlegge et torg og en form for aktivitet (skatepark, basketbane osv)
- Eiendomsutvikling av Østre Aker vei 100 som i dag er en industrieiendom.
- Nedbygging av Trondheimsveien
- Opprustning av undergang under Trondheimsveien
- «Torget»/OK-butikken på Sletteløkka, opprette møteplass med cafe og nærbutikk.
- Krigsskolen ligger i dag mellom sletteløkka og marka. Forslag om å flytte krigsskolen ut av område og åpne opp deler av området, samt etablere grillplass ved inngangen til Marka.
- Miljøforslag gikk blant annet ut på bysykkelordning, gjenåpning og rensing av Veitvetbekken, tidsstyrt belysning
- Ta vare på historiske kvaliteter og være bevisst Selvaag-historien.

I områdeplanens tredje kapittel kommer det 11 anbefalte «nøkkelprosjekter» for «Perlekjedet», 10 «andre viktige tiltak» i områdeløftet. I tillegg til anbefaling av tiltak og prosjekter om skal knytte seg til strategien presenteres det også forslag til retningslinjer for plan- og byggesaksbehandling, som skal sørge for at videre utvikling bygger opp under de anbefalinger som områdeprogrammet presenterer og at tiltak som berører historiske elementer eller grøntstrukturer skal bevare og forsterke disse (Plan- og bygningsetaten, 2010:21).

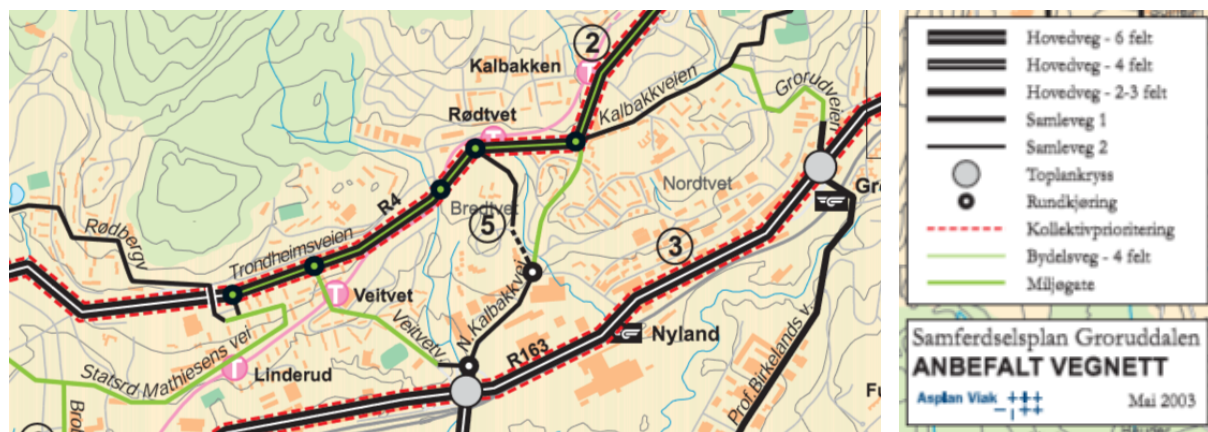
6.2 TILTAK, PLANER OG PROSESSER

Her vil jeg trekke ut de tiltak som har blitt knyttet til perlekjedet. Dette er ikke en uttømmende liste av alle tiltak som inngår i områdesatsingen eller områdeløftet, men det er tiltak og prosjekter som har vært gjenganger i både stedsanalyse, områdeplanen og andre dokumenter tilknyttet områdeløftet. Gjennomgangen vil kort ta for seg hvorvidt prosjektene er blitt ferdigstilt, hva de innebærer og hvilke aktører som var involvert.

6.2.1 REGULERINGER

VEITVETVEIEN

Å få Veitvetveien til å bli en Miljøprioritert gjennomkjøring har vært svært viktig i strategien, og det har skapt stort engasjement hos innbyggerne på Veitvet – Sletteløkka (Bjørnstad, 2015). Det første initiativet om dette kom fra Samferdselsplanen for Groruddalen allerede i 2003 (se kap 4.3 for gjennomgang av dokumenter og planer som har vært formende for satsingen). Her presenteres en anbefaling av veinettet hvor Veitvetveien er definert som miljøgate (Samferdselsetaten, 2003:59).

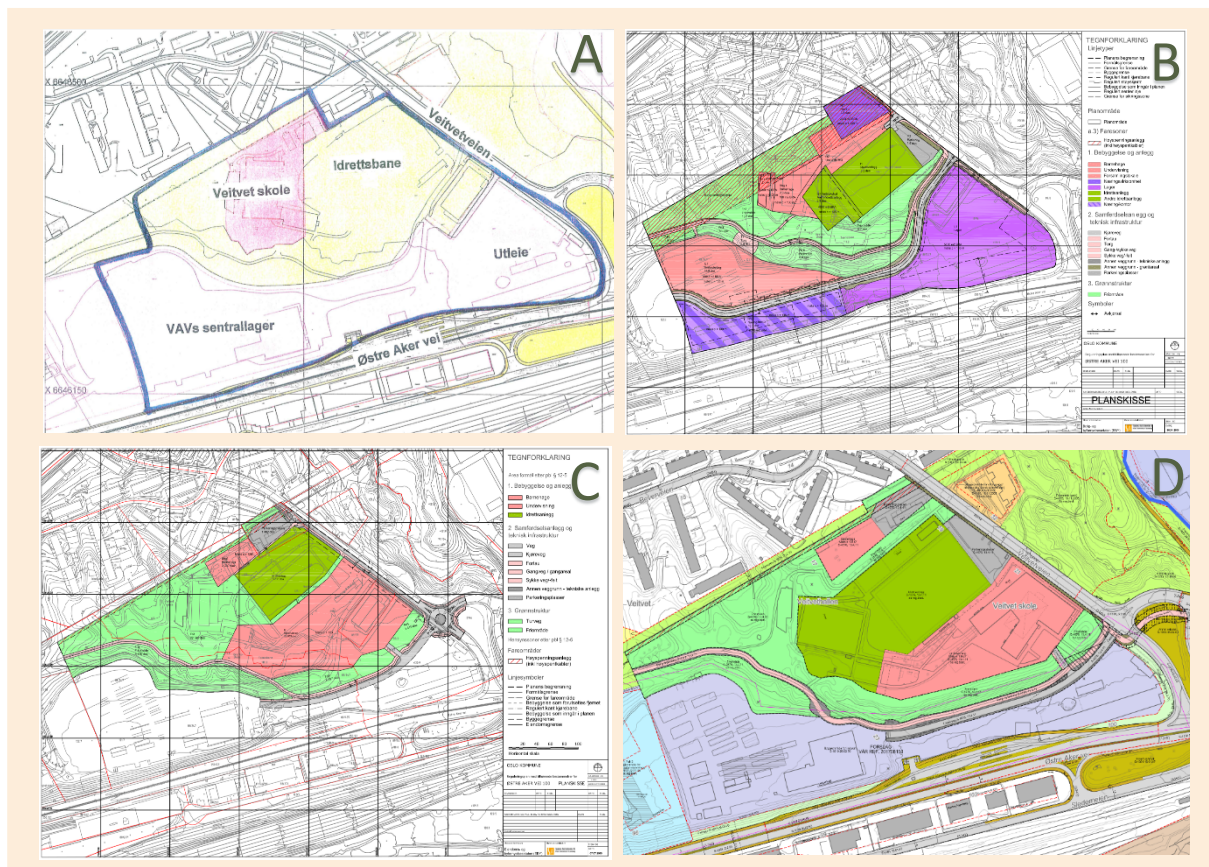


Det er også spørsmål om å minke eller stenge veien for tungtransport som har vært et betydelig problem (Asplan Viak, 2003). Beboeraksjonen «Aksjon Veitvetveien» har jobbet iherdig med å få gjennomført miljøprioritert gjennomkjøring og stengsel for tungtransport (Bjørnstad, 2015) og i 2012 ble stengsel for gjennomkjøring for tungtransport vedtatt i Bystyret (Oslo Bystyret, 2012). På facebook-siden til «Aksjon Veitvetveien» blir det imidlertid tydelig at mange av problemene fortsatt vedvarer og at de store fysiske utformingene har latt vente på seg (facebook.com/AksjonVeitvetveien).

NY VEITVET SKOLE

I høringsutkast for skolebehovsplan 2007 – 2016 slår utdanningsetaten fast at Veitvet skole har stort behov for rehabilitering og at den ligger gunstig til for utvidelse. Det foreslås rivning og anleggelse av ny skole da bygget har nådd sin økonomiske levetid (Utdanningsetaten, 2007:27-28). I skolebehovsplan 2012 – 2022 slås det fast at det etableres ny 1.-10. klasse skole på Veitvet for 840 elever. Reguleringsplaner er vedtatt og skolen skal bygges ut gjennom offentlig-privat samarbeid (Oslo kommune, 2011:41). Planinitiativet kommer fra Eiendoms – og byfornyelsesetaten (heretter EBY) 05.08.2008 (Eiendoms- og byfornyelsesetaten, 2008 A) og Bydel Bjerke blir tidlig koblet på og melder stor interesse for prosjektet og vektlegger plassering av skolen (Bydel Bjerke, 2008). I samme planforslag diskuteres også bruken av Østre Aker vei 100. Eiendommen eies av EBY og blir brukt til næringsvirksomhet. Det kommer frem i det endelige reguleringsforslaget at Bydel Bjerkes involvering og deres strategi «Perlekjedet» har påvirket lokasjonen av skolen. I de første planskissene ligger skolebygget sør-vest på tomten, bort fra Veitvetveien, men i endelig planbeskrivelse ligger skolen helt inntil veien som en del av «Perlekjedet» (Eiendoms – og byfornyelsesetaten, 2009). Dette vises også igjen i planbestemmelsene: «Bygningsmassens hovedtyngde skal ligge mot Veitvetveien, og trappes ned i høyde og volum mot nordvest» (Byrådsavdeling for

byutvikling, 2011:2). At skolens plassering knytter seg til Veitvetveien som en del av bydelsens strategi tillegges mye vekt i Områdeplan for «Perlekjedet» (Plan- og Bygningsetaten, 2010)



Figur 19 Visuell prosess anleggelse av Veitvet Skole. kilde: Bilde A: Eiendoms- og byfornyelsesetaten, 2008 B. Bilde B: Eiendoms- og byfornyelsesetaten, 2010 A. Bilde C: Eiendoms- og byfornyelsesetaten, 2010 B. Bilde D: Plan- og bygningsetaten, 2019.

Over er en visuell fremstilling av prosess med plassering av skole. Her kan vi se at ønske om å knytte skolen til Veitvetveien har vært vellykket, men at det ikke har lyktes i å skape en utvikling av tomte Østre Aker vei 100, selv om den har blitt noe mindre.

6.3.2 TILTAK

UNDERGANG TRONDHEIMSVEIEN

Det var en opprustning av gjennomgangen under Trondheimsveien som binder sammen Veitvet og Sletteløkka. Prosjektet var et samarbeid mellom Områdeløftet Veitvet – Sletteløkka og Statens Vegvesen region øst (Bjørnstad, 2015). Det har vært fokus på fysisk oppgradering, utsmykking med bilder av innbyggere fra Veitvet og Sletteløkka samt opplysning (Plan- og bygningsetaten 2010).

T- BANESTASJONEN

T-Banestasjonen har fått en full oppgradering, både av teknisk og estetisk karakter. I tillegg ble kustverket som har vært på stasjonen siden den ble anlagt i 1966 restaurert (sporveien.no, 2016). I dette prosjektet har bydelen aktivt jobbet for realisering og brukt en del ressurser på å få engasjement hos riktige instanser for å få oppgraderingen gjennomført (Bjørnstad, 2015).



KUNSTINNSTALASJONER OG MØTEPLASSER

Det har vært gjennomført både temporære og permanente kunstinstallasjoner i områdeløftet. «Kunst på Veitvet» var i utgangspunktet et temporært kunstprosjekt som skulle skape engasjement både fra innbyggere, etater og næringsliv. Det førte til forpliktende avtaler og finansiering fra Utdanningsetaten, Bymiljøetaten, Veitvet Senteret og Asplin Ramm. I tillegg kom det midler fra områdeløftet og Kunst i offentlig rom, og flere prosjekter har blitt realisert. Responsen har vært blandet og en del innbyggere reagerer på prioriteringen. Samtidig har det vært med på å skape positiv omtale av stedet, både i form av besøkende og i pressen (Bjørnstad, 2015).

Det er også blitt opprettet flere mindre møteplasser, som grillplass ved inngangen til Marka på Sletteløkka, og benker langs Veitvetveien. I 2009 åpnet også nye Veitvetparken, et grønndrag bak skoleområdet som fikk sitteplasser, stier og lekeplasser (Plan- og bygningssetaten 2010).

6.3.3 MULIGHETSSTUDIER

VEITVET SENTERET

Veitvet-senteret har vært et svært viktig prosjekt i områdeløftet. Senteret har vært en møteplass og holdepunkt siden Selvaag-utbyggingen, men har hatt behov for modernisering og fylle tomme lokaler. Det ble i 2011 laget en mulighetsstudie som et samarbeid mellom områdeløftet og Veitvet Senteret. Her ser man senteret i sammenheng med andre sentre i Groruddalen og poengterer at senteret bør prøve å tilby noe annet. Det bør fokuseres inn mot lokalbefolkningen, satses på kulturtilbud og helse/offentlige tjenester. Det trekkes også frem at det må fokuseres på aktive fasader og møteplasser, samt koble seg på nærliggende strukturer. Tydelig ønske om at Senteret skal være noe mer enn bare handel og knytter seg

tydelig til målsettinger i områdeløftet som helhet og «Perlekjedet» strategien (Bydel Bjerke, 2011). Veitvetsenteret er i en moderniseringsprosess, og ulike kulturtilbud har allerede benyttet seg av senteret (naersenter.no, u.å.).

OPPRUSTNING AV BOMILJØ SLETTELOKKA

Boligmiljøet på Sletteokka har blitt pekt på som et problemområde, både i stedsanalysen og ulike medvirkningsarbeid. Boligsselskapene på Sletteokka gikk inn i et samarbeid med bydelen og fikk bistand til etablering av to små «parker». Dette hadde vært et ønske i lang tid, men før områdeløftet hadde det ikke vært midler. Dette ble videreført og det ble startet på en mulighetsstudie for uteområdene på Sletteokka, med stort medvirkningsarbeid og intensjonsavtaler med boligsselskapene (Bjørnstad, 2015). Det virker imidlertid som prosjektet aldri kom helt opp å gå, men en gammel grusbane ble renoveret og den eksisterende lekeplassen fikk en overhaling.

6.3.4 MEDVIRKNING

Det har vært et stort fokus på medvirkningsprosesser og samarbeid i alle ledd av områdeløftet. Både når det gjelder å engasjere og hente inn meninger og synspunkter fra innbyggeren, men også når det gjelder å få til gode samarbeid mellom ulike etater, organisasjoner og private aktører (Bjørnstad, 2015). Et eksempel på dette er «Stikk innom senteret». Dette blir beskrevet som selve hjerte i områdeløftet og det har skapt en arena hvor prosjektledelsen kan komme i aktiv dialog med innbyggerne (Husbanken, 2012).

Det er tydelig utfra de tiltak og planer som er blitt presentert over at medvirkningsprosesser, det å få samlet alle aktørene «rundt bordet», har vært en stor del av arbeidet i områdeløftet. Det er mange aspekter ved områdeløftet Bydelen selv ikke kan gjennomføre og da er de avhengige av at andre etater og aktører er like forandret i områdeløftet som de selv er for å få prosjekter gjennomført (Bjørnstad, 2015).

Bydelen har gjort en målrettet innsats inn mot engasjering og aktivisering av andre aktører, men det er mange tilfeller hvor de ikke har makt til å faktisk vedta eller fullføre prosjekter og tiltak. Bydelen påpeker selv at det har vært tungt å få frem et engasjement fra alle involverte etater (de ekskluderer imidlertid plan- og bygningsetaten fra denne kritikken). De peker på at områdeløftet ikke har vært godt nok forankret høyt i systemet, verken i de enkelte

etatene eller sentralt i Oslo kommune, og at dette har ført til for lav prioritering. Det påpekes at deler av prosjektene fremdeles er i en aktiv prosess, men at strategien med perlekjedet ville fungert bedre og vært enklere å realisere dersom det hadde vært et tydeligere engasjement og ansvarliggjøring. Spesielt med tanke på at prosjektet var tidsbegrenset og at bydelen hadde flere midler og mer spisskompetanse tilgjengelig når områdeløftet var inne i sin aktive periode (Bjørnstad, 2015). Det er bevissthet rundt at problemene «alle» er enige i; bedring av trafikkforhold, bedre integrering på tvers av ulike befolkningsgrupper, og flere boligrelaterte problemer, er sammensatte og at de ikke kan løses raskt eller enkelt. Dette fører til et økt fokus på midlertidige tiltak, sosiale samlinger og at det å sette lokalmiljøet i fokus kan ha en positiv effekt i seg selv, for få noen strakseffekter (Civitas, 2008).

DEL III

KAPITTEL 7

DRØFTING OG KONKLUSJON

Denne oppgaven har tatt sikte på å prøve å forstå den lokale samfunnsutviklingen i en storby kontekst, metoden er basert på kvalitative analyser og består av dokumentstudier og caseanalyse. Dette har blitt avgrenset til et caseområde i Groruddalen, for å kunne se på hvordan store linjer som motivasjon for lokal samfunnsutvikling, aktørers forståelse av sted og stedsutvikling påvirker den faktiske utviklingen i ett lokalsamfunn. Stedsutvikling blir i denne oppgaven forstått som en strategi for å kunne gripe inn i tingenes tilstand på lokalt nivå og planlegging som et forsøk på å styre et samfunn gjennom å regulere og planlegge territoriet. For å kunne gå inn i denne materien har teoretiske betraktninger rundt både lokalsamfunnet i seg selv og uttrykk for lokal samfunnsutvikling vært gjennomgått, i tillegg til teoretisk betraktninger om beslutningsprosesser og metoder i planlegging. Det teoretiske rammeverket inkluderer blant annet Aarsæthers teori om «velferdskommunen» og institusjonalisering av lokalsamfunn, teorier om romlig bevissthet og kognitive rammer, samt «The Garbage can theory». De empiriske kapitlene tar for seg historisk analyse, fremvekst av politikk, aktøranalyse og en gjennomgang av de faktiske inngrepene og tiltak som skjer i caseområdet. I dette kapitlet vil jeg med utgangspunkt i problemstillingene drøfte teoretiske perspektiver og funn i det empiriske grunnlaget før jeg kommer legger frem en konklusjon.

For å kunne forstå *lokal* samfunnsutvikling ble et caseområde utvalgt for å kunne se hvilke konsekvenser dagens praksis har på et faktisk lokalsamfunn; Veitvet – Sletteløkka i Bydel Bjerke. Første problemstilling blir da «*Hvordan kan vi forstå lokalsamfunnet Veitvet - Sletteløkka?*». Vi kan forstå lokalsamfunnet Veitvet – sletteløkka ut fra flere perspektiv. Jeg vil starte med å kommentere den fysiske utviklingen av Veitvet – Sletteløkka. Hvordan dette lokalsamfunnet har utviklet seg fysisk henger tett sammen med utvikling og utvidelsen av Oslo by. I kapittel tre så vi hvordan Oslo fra midten av 1800-tallet og utover 1900-tallet spiser seg inn i omlandet og at posisjonen Groruddalen, samt funksjonen Trondheimsveien har hatt som ferdsselsåre mellom Oslo og innlandet var en viktig forutsetning for den utbyggingen som skjer på Veitvet – Sletteløkka. Denne tidsperioden preges av datidens planidealer om

sonedeling og mobilitet, og generalplaner fra både 1938 og 1950 viser hvordan Oslo kommune setter i gang en prosess med å bygge ut boligområder i Groruddalen basert på veinett og planlegging av T-banen. Utbyggingen av Veitvet – Sletteløkka kan forstås som stedsutvikling med utgangspunkt i at byen og regionen hadde behov for boliger, og at med ny teknologi kan disse i større grad flyttes ut av bykjernen. I denne konteksten vil jeg påstå at stedsutviklingen som foregikk i Groruddalen på midten av 1900-tallet bærer tydelig preg av at stedet er et bosted i kommunen. Det er fokus på utviklingen av selve stedet, men det har også en tydelig plass i et større system. Veitvet – Sletteløkka må også forstås gjennom den sosiale omveltningen som har skjedd her. Det har siden slutten av 1990-tallet skjedd store endringer i den demografiske sammensetningen. I tillegg har Trondheimsveien gått fra å være en mulighet for stedsutvikling til å bli en barriere. Med næringsutvikling i dalen og den økte biltrafikken ble lokalsamfunnene langs den belastet med både luft- og støyforurensning. Stedet bærer preg av at den fysiske utviklingen, formingen av territoriet har stått stille, men det i en sosial kontekst har hatt en rivende utvikling.

Lokalsamfunnet kan ifølge Aarsæther forstås gjennom graden av institusjonalisering. Veitvet – Sletteløkka er en del av Bydel Bjerke og Bydelen som institusjon er med på å støtte opp under lokalsamfunnet gjennom å skape et beslutningsfelleskap, og en arena for å løse problemer som oppstår innenfor stedet. På denne måten er det bydelen som er *lokalsamfunnet* som Veitvet – Sletteløkka er en del av. Allikevel vil jeg argumentere for at Veitvet – Sletteløkka fremstår som eget lokalsamfunn i dag. Dette mener jeg henger sammen med den satsingen og spesielt områdeløftet som har preget Veitvet – Sletteløkka de siste 10 årene. Områdeløftet i seg selv fører til en slags institusjonalisering hvor man får en arena til å definere og løse felles problemer. Dette blir også forsterket av den geografiske inndelingen som gjøres i områdeløftet, hvor det utelukkende fokuseres på Veitvet – Sletteløkka innenfor grensene og stedets posisjon som en del av et større nettverk (kommunen og regionen) er i liten grad fokusert på. Om vi ser på Galland og Grønning (2018) diskusjoner rundt romlig bevissthet kan vi forstå hvordan stedet reproduseres gjennom ulike perspektiver av romlig bevissthet. Disse perspektivene er et bakteppe for hvordan vi organiserer og utfører planlegging, men det pekes også på at den romlige bevisstheten er et produkt av planlegging (Galland & Grønning, 2018). Ved å så tydelig peke

på at problematikken som skal håndteres innenfor Goruddalsatsingen i Bydel Bjerkes tilfelle opptrer innenfor Veitvet – Sletteløkka, etableres et felles problem. I tillegg aktiveres et verktøy som områdeløft som skaper mulighet for deltakelse og beslutningsprosesser på samme geografiske nivå. Jeg vil argumentere for at dette konstruerer en oppfatning av stedet som en egen enhet, som ikke nødvendigvis har vært like tydelig før. I seg selv er det ikke problematisk at Veitvet – Sletteløkka oppfattes som et eget lokalsamfunn. I en by som Oslo er de administrative grensene større, og/eller tettere bebygd enn i mindre eller mer rurale kommuner. Da vil lokalsamfunnet gjerne defineres utfra andre organisasjoner eller institusjoner som virker samlende, som f.eks. et idrettslag. Dette kan man lese ut fra Aarsæthers (2016 A) tabell på side Det som potensielt er problematisk er hvis dette fører til at stedets tilknytning til omlandet i liten grad blir førende i en utvikling og at det blir utydelig hvilket geografisk nivå eller avgrensninger planleggeren skal forholde seg til. For å se om dette er tilfellet må de andre problemstillingene besvares.

Dette fører oss videre til den neste problemstillingen som er: *«Hvilke oppfatninger av sted og faktiske operasjonelle avgrensninger finner vi i kommunens arealforvaltning?»*. Jeg vil først ta tak i hvilke oppfatninger av sted vi kan se i kommunens arealforvaltning. På et abstrakt plan kan man diskutere om det tydelig kommer frem en oppfatning av hva sted skal være. Slik som det pekes på første kapittel har det i mye av teorien om sted og stedsutvikling vært en grunntanke at man enest om hva stedet er. Dette ser vi i Aarsæthers (2016 A) betraktninger rundt lokalsamfunnet og Lysgård & Cruickshank (2016) betraktninger rundt stedet som en bosetning i en region eller stedet ut fra en autonom geografisk avgrensning. Det ble i teorikapittelet tydelig poengtert at stedsforståelsen er førende for planlegging. Forstår vi stedet hovedsakelig som et bosted i en region vil planleggeren måtte ta innover seg at stedet påvirkes i stor grad av ytre faktorer og at ikke alle fenomener som utspiller seg på stedet nødvendigvis kan løses innenfor dets grenser. Dette blir viktig når hun skal velge metode og verktøy i arbeidet. Grunnen til at dette blir vektlagt er at stedsoppfatningen vil alltid være til stede, om den er tydelig eller utydelig definert, og om disse definisjonen opptrer implisitt eller eksplisitt. De dokumenter som er gjennomgått i denne oppgaven bærer preg av at det i liten grad kommer frem eksplisitte diskusjoner rundt stedsoppfatninger. I kapittel fire ble det påpekt at det i «Helhetlig plan for Goruddalen»

presenteres ulike regionale strategier for Groruddalen som; mellomlandet, Norges logikksenter, nye næringer og boligbyen, men at dette ikke følges opp videre i stasingen eller politikken. Dette er i utgangspunktet strategier for en utvikling, men om man forstår stedsoppfatninger og romlig bevissthet som en bakgrunn for handling slik Galland og Grønning (2018) påpeker kunne et tydelig valg her sagt noe om hvilken stedsoppfatning som implisitt ligger til grunn.

En tydelig stedsoppfatning vil også påvirke den operasjonelle avgrensningen man skal operere med i stedsutviklingen. Når man skal planlegge eller drive en utvikling må det avgrenses et område man skal gripe inn i. Skal en planlegger produsere kommuneplanens arealdel vil naturlig nok den operasjonelle avgrensningen være kommunens administrative grenser. I planprosesser hvor den operasjonelle avgrensningen ikke er så åpenbar, vil den være avhengig av stedsoppfatningen. Så hva skjer med den operasjonelle avgrensningen når stedsforståelsen er uklar, hva skjer med *stedsutviklingen* når man ikke er tydelig på hva *stedet* er? I kapittel fire og fem kan det empiriske grunnlaget være med på å belyse hvordan dette håndteres i Oslo kommunes arealforvaltning, og hvordan det har påvirket utviklingen på Veitvet – Sletteløkka. I kapittel fire ser vi at Oslo gjennomføringsmodell for byutvikling baserer seg på prinsippene fra kompakt byutvikling. I tillegg til å være med på å kunne svare på neste problemstilling som handler om motivasjon til handling rettet mot den lokale samfunnsdimensjonen kan det også være med på å forklare hvilke faktiske avgrensninger Oslo kommune arbeider med. I kapittel fire kommer det fram at knutepunkter trår frem som tydelig enheter for utvikling innenfor kompakt byutvikling. I tillegg er fortetting innenfor sentrale områder et naturlig prinsipp for å skape en kompakt by (Hanssen, Hofstad, Saglie, Næss & Røe, 2015). I kapittel fem så vi hvordan et annet prosjekt i Oslo fremstår, nemlig utviklingen av «Hovin byen». Dette i stor grad i tråd med utviklingsmodellen, men hvordan den fysiske grensen har oppstått er ikke helt åpenbar. Den samsvare ikke med et etablert lokalsamfunn, en administrativ grense eller en tydelig stedsoppfatning. Det kan fremstå som at man først skaper en grense basert på en problemforståelse, deretter konstrueres en representasjon av stedet. Selv om avgrensningene for inngrep i hovinbyen og på veitet-sletteløkka er svært ulike kan det virke som at begge har oppstått på bakgrunn av en problemforståelse, og problemforståelser eller problemkonstruksjoner er i stor grad

avhengig av aktør. For å kunne nyansere årsaken til faktiske avgrensninger må vi over i neste problemstilling: «*Har aktørene ulike oppfatninger av hva stedsutvikling omfatter?*».

Funnene i kapittel fem viser at oppfatning av hva stedsutvikling skal omfatte varierer mellom aktørene, hvorfor dette varierer handler om aktørenes utgangspunkt for å gripe inn i lokalsamfunnet; organiserer de rommet hovedsakelig sektorielt eller territorielt? Staten er organisert ut fra tydelige sektorielles prinsipper, og dette speiles i deres oppfatning av hva stedsutviklingen omfatter som vi ser manifestert i deres «forum for stedsutvikling». Vi så i kapittel fem at i at både verktøyene staten presenterer for å drive en stedsutvikling, og hvilke aktører som er inkludert i forum for stedsutvikling i stor grad handler om en sektorpolitisk integrering. Aarsæthers betraktning av «velferdskommunen» presiserer imidlertid at *kommunens* myndighet krever at oppgaver av både territoriell og sektoriell art løses (Aarsæther 2016 B). Den territorielle myndigheten er forankret i geografiske håndtering av rom, hvor samfunnet forstås og reguleres på tvers av de sektorielles inndelingene. Vi kapittel tre så vi at bydelen i Oslo blir opprettet for å kunne desentralisere helse og sosialtjenester kommunen har ansvar for, fordi oppgaven ble for omfattende ettersom byen vokste. På Veitvet – sletteløkka ser vi imidlertid at bydelsadministrasjonen får ansvar for stedsutviklingen. Stedsutviklingen skal styre det helhetlige og er i sin natur territoriell oppgave. Her vi jeg påpeke at man kan betrakte Oslo kommune nesten som en «stat i staten» som delegerer videre det territorielle ansvaret de har for Veitvet – Sletteløkka videre til sine desentraliserte administrative enheter. Her blir «layering» en mulig å forstå denne delegeringen. Kommunen har allerede opprettet desentraliserte administrative enheter som har ansvar for å utøve kommunale oppgaver, så i stedet for å opprette nye institusjoner delegerer man heller en ny oppgave til den eksisterende institusjonen. Om aktørens myndighet hovedsakelig er sektoriell eller territoriell vil påvirke hvilke verktøy aktøren har for å gripe inn i rommet. Bydelen som er blitt til ut fra et sektorielt behov, har ikke myndighet til å regulere arealet eller fatte vedtak om saker som i stor grad påvirker lokalsamfunnene, men ligger utenfor deres geografisk betingede myndighet. I kapittel seks ser vi at dette har innvirkning på hvilke faktiske tiltak og handlinger som iverksettes på Veitvet – Sletteløkka. Her er imidlertid problemforståelsen svært viktig. Vi så i kapittel fire og kapittel seks at hvordan fenomenene og problemene som oppstår på Veitvet – Sletteløkka

fremstilles, preges av hvilke aktører i plansystemet som omtaler de. Det kommer frem at det er en del problemer «alle» kan enest om; bedring av trafikkforhold, bedre integrering på tvers av ulike befolkningsgrupper, og at det finnes flere boligrelaterte problemer. Det påpekes at dette er sammensatte problemer som ikke kan løses raskt eller enkelt. Det legges ytterligere vekt på midlertidige tiltak, sosiale samlinger og at det å sette lokalmiljøet i fokus kan ha en positiv effekt i seg selv. Problemforståelsen endrer seg fra de overordna dokumentene når de diskuteres på det lokale nivå. Selv om levekårsproblematikk og miljøproblematikk også blir nevnt blir det mye større fokus på de nære tingene; folk trenger steder å møtes og innbyggerne trenger tiltak for å føle tilhørighet og ansvarliggjøring, samt skape bedre omdømmet til stedet.

Hvordan problemforståelsen har endret seg ettersom de har beveget seg fra grunnlagsdokumentene og nedover i systemet ser vi i både stedsanalysen av Veitvet Sletteløkka og områdeprogrammet for «perlekjedet». De «nære» tingene kommer mye skarpere i fokus, og problemene blir i større grad definert ut fra bydelenes mulighetsrom. Problemer rundt Trondheimsveien er et godt eksempel på dette. Problemet blir tatt opp lenge før områdeløftet er i gang; problemer med støy, forurensning og tett trafikk i Trondheimsveien er en av de problemene som utløser hele Groruddalssatsingen. Det er understreket i flere dokument at nedbygging av Trondheimsveien ville gitt betydelige løft for dalen og lokalsamfunnene i den. Det å sette i gang en slik prosess ligger utenfor bydelsadministrasjonen kontroll og det pekes på å igangsette midlertidige tiltak som bedre støyskjerming og beplantning for å kunne svare på problemet på det aktuelle nivået (Bjørnstad, 2015). Dette viser seg også å være vanskelig å gjennomføre for bydelen. I en medvirkningsprosess pekes det imidlertid også på en undergang under Trondheimsveien (Plan- og bygningsetaten, 2010). Undergangen er mørk og i dårlig stand. I tillegg ville en styrking av undergangen også styrket forbindelsen mellom Veitvet og Sletteløkka. Opprustning av undergangen viser seg enklere for bydelsadministrasjonen å kunne gjøre noe med. Opprustningen implementeres i strategien og blir ett av tiltakene som gjennomføres. Jeg mener ikke å si at selve tiltaket er dårlig eller uviktig, tvert imot; å stryke slike passasjer og øke tryggheten er svært viktig og riktig i en stedsutviklingsprosess. Eksempelet understreker imidlertid at problemkonstruksjonen tilpasses og endres gjennom satsingsperioden og i møte med ulike aktører. Söhn og Reins (1994) betraktninger rundt

kognitive rammer forklarer oss at en institusjonell aktør benytter seg av ulike politiske rammer for å for å kunne konstruere problemet inn i en gitt kontekst, og at deres institusjonelle handlingsrammer påvirker hvilke aspekter ved problemet som løftes frem. Bydelsadministrasjonen er en lokalt forankret institusjon så for de vil de lokale aspektene av problemene vil veie tyngre. Følelse av tilhørighet, økt aktivitet på stedet, trygghet og oppfatning av attraktivitet er aspekter som i større grad blir en del av problemkonstruksjonen når bydelsadministrasjonen sitter i førersete enn om det var en mer perifer aktør som skulle drive utviklingen. Dette bringer oss videre til den siste problemstillingen som må løses for å kunne svare på forskningsspørsmålet nemlig: «*Hva motiverer til handling i form av planlagte inngrep rettet mot den lokale samfunnsdimensjonen i storbykommunen Oslo?*»

Funn i kapittel fire og fem konstatert at det i en storbykontekst motiverer til både utviklingsprosjekter og strategier basert på motivasjon om minskede utslipp, bedre utnyttelse av areal og av private aktørers initiativ. Men utvikling av knutepunkt og store fortettingsprosjekt er ikke planlagte inngrep *rettet mot lokalsamfunnet*. Så hva motiverte til handling på Veitvet – Sletteløkka? Overordnet har vi sett at motivasjonen tematisk handler om miljøutfordringer og dårlige levekår. Å bremse næringsutvikling i Groruddalen for å forhindre en forverring av luft- og støyforurensingen kan linkes til den globale motivasjonen til å ta miljøutfordringene på alvor. Dette var en holdning som preget slutten av 80 og 90 tallet med lasering av rapporten «Our common future» (World Commission on Environment and Development, 1987) og Lokal Agenda 21 (FN 1992) som begge argumenterte med at det overhengende globale problemet også må løses lokalt. På en måte kan dette utgangspunktet for problemløsning overføres til både hvordan vi kan forstå handlinger rettet mot den lokale samfunnsdimensjonen i Groruddalen motivert av både miljø og levekårproblematikk. Det vedkjennes implisitt i grunnlagsdokumenter for Groruddalssatsingen at problematikken dreier seg om større strukturelle spørsmål som håndtering av boligmarkedet (ved å peke på størrelser på boliger og mangel på variasjon i boligtilbud som årsaker til problemet) men det pekes på at også mindre omfattende aspekter ved bomiljø som uteareal og tilhørighet, samt tilhørende ansvarsfølelse for boligområdet er aspekter som kan bedre forholdene, og dette kan gjøres noe med lokalt. På den måten motiverer det til handling mot den lokale samfunnsdimensjonen selv om problemet kanskje egentlig eksisterer i en større dimensjon,

men bare manifesterer seg lokalt. Velferdspolitisk og sektorielt kan vi forstå motivasjonen til å ta tak i denne problematikken lokalt som en måte å sikre en bedre fordeling av felles ressurser og en gjevere fordeling av negative eksternaliteter som skapes gjennom mobilitetsmønstre og plassering av næringsvirksomhet. En diskusjon som er litt på siden av denne oppgaven, men som jeg synes det er svært viktig å peke på er hvorvidt slike inngrep som områdeløft virkelig kan løse de problemer som de tar sikte på å løse. Vi så at det hadde skjedd et skifte fra indre Oslo øst til drabantbyene med tanke på hvilke geografiske områder som skårer lavest på levekårsindikatorne, men at dette i stor grad følger flyttemønsteret til første generasjonsinnvandrere. I tillegg så vi at dette flyttemønsteret oppsto når en lignende satsing ble gjennomført i indre Oslo øst. Kan det tenkes at store intrikate problemer som (slik jeg oppfatter de) handler om regulering av boligmarked, integrering og med motløshet i møte med miljøutfordringer blir så vanskelige å gå inn at problemet *må* konstrueres på en annen måte for at man innenfor en kommunal plankontekst skal klare å nærme seg de? Ved å se på «The Garbage can model» som en forklaring på hvordan man kommer frem til beslutningsprosesser, kan det tenke seg at det faktum at kommunen allerede hadde en løsning for hånden i like stor grad var med på å konstruere operasjonelle problemforståelser utfra de grunnleggende motivatorene for handling, som at løsningene ble valgt ut fra problemforståelsen.

Dette fører oss frem til forskningsspørsmålet: ***Hvordan støtter Oslo kommune opp under en lokal samfunnsutvikling gjennom sin planlegging?***

På et generelt grunnlag er dette vanskelig å svare klart på. Både fordi denne oppgaven kun har analysert ett case slik at funnene vil ikke være overførbare for hele kommunes praksis, men også fordi så mange aspekter ved dette spørsmålet er preget av uklarheter og implisitte forståelser. Børrud og Grønning (2018) skriver at planlegging krever at det ikke er en streng lineær tilnærming til metodebruk, men at ulike problemer krever ulike løsninger og at prosessen har behov for en flyt hvor man veksler mellom ulike metoder etterhvert som behovet oppstår. Dette har områdeløftet skapt gode muligheter for. Ved å ha bydelsadministrasjonen som driver har man hatt en god kobling mellom lokalsamfunnet og beslutningsprosesser, og det har med varierende hell forsøkt å styre samarbeid mellom ulike aktører og etater. Jeg vil her trekke frem et sitat fra Børrud og Grønning om hva planlegging

handler om på et overordnet nivå: «gjøre en handling i nåtid som utføres for å kunne styre utviklingen mot et ønsket fremtidig resultat» (Børrud og Grønning 2018:2). Her vil jeg problematisere det faktum at det eksisterer så mye uklarhet rundt hva om stedsutvikling skal være. Dette gjøre det metodiske avveininger som planleggeren skal ta mye mer utfordrende. Det kan også føre til at planleggingen «bommer» på ballen fordi ved å hele tiden prøve å operasjonalisere og sett til livs handlinger for å styre en utvikling som er basert på implisitte forståelser og uklarheter i liten grad gir gode rammer for å kunne veie ulike metodiske valg opp mot hverandre. På samme måte vil jeg peke på at når vi vet at det kanskje viktigste verktøyet i planlegging; myndigheten til å regulere og forvalte areal ikke er tilgjengelig for aktørene vi har bestemt skal drive stedsutviklingen, hvordan kan en forvente å sette ballen rett i venstre hjørne?

KONKLUSJON

«Hvordan kan vi forstå lokalsamfunnet Veitvet - Sletteløkka?»

Veitvet – Sletteløkka kan forstås som et sted preget av tiden det ble bygget ut på, hvor den fysiske utviklingen ikke har beveget seg i takt med den sosiale. Det kan utfra institusjonaliseringen som skjer i områdeløftet forstå som et lokalsamfunn som preges av forståelsen av et felles problem, samt en arena for å i felleskap prøve å løse problemet. I en større skala vil jeg si at vi kan forstå Veitvet - Sletteløkka som et bosted i regionen, gjennom å forstå lokalsamfunnet som en del av både en større bydel, kommune og region.

«Hvilke oppfatninger av sted og faktiske operasjonelle avgrensinger finner vi i kommunens arealforvaltning?»

Stedsoppfatninger i kommunens arealforvaltning er i mange tilfeller implisitt. Vi har også sett at det kan late til at det i stedet for å være stedsoppfatninger som former operasjonelle avgrensninger, kan det være problemforståelser som fører til avgrensninger av rommet, stedsutviklingen blir så konstruert på bakgrunn av dette, slik som vi så i «Hovin byen». På Veitvet - Sletteløkka så vi imidlertid at det var de statistiske grunnkretsene som lå til grunn for den operasjonelle avgrensningen. Dette var også tilfellet forøvrig i Goruddalen.

«Har aktørene ulike oppfatninger av hva stedsutvikling omfatter?».

Her ser vi at oppfatningen av hva stedsutvikling omfatter sammenfaller med aktørens organisering og natur. Om aktøren har en sektoriell eller territoriell tilnærming til rommet vil føre til ulike tilnærming til stedsutviklingen og hva den skal omfatte.

«Hva motiverer til handling i form av planlagte inngrep rettet mot den lokale samfunnsdimensjonen i storbykommunen Oslo?»

Vi ser at handling rettet mot den lokale samfunnsdimensjonen på Veitvet – Sletteløkka var motivert av både tematiske drivere som miljøutfordringer og levekår, men at forståelsen av lokalsamfunnet som et geografisk nedslagsfelt for velferdssamfunnet kan peke på at motivasjon for handling i form av planlagte inngrep *kan* handle om en form for «bistands»- eller fordelingspolitikk.

Hvordan støtter Oslo kommune opp under en lokal samfunnsutvikling gjennom sin planlegging?

På Veitvet – Sletteløkka støtter Oslo kommune opp under en lokal samfunnsutvikling gjennom å aktivisere og engasjere bydelsadministrasjonen som en aktiv aktør. Bydelsadministrasjonen har vært aktiv gjennom hele prosessen og vært ledene i oppgaven med å gjennomføre områdeløftet og utvikle «Perlekjedet» som er den romlige strategien for Veitvet – Sletteløkka og skal styre en videre stedsutvikling.

Det er imidlertid tydelig at lokal samfunnsutvikling overordnet er et felt som preges av uklarheter og at caseområdet bærer preg av flytende problemforståelser og muligens en «misfit» mellom aktør og problem. Det er ikke selvsagt at dette skyldes de uklarheter som det pekes på i denne oppgaven, men planlegging som ideelt sett skal være preget av medvirkning og gjennomsiktighet tar aldri skade av å være mer eksplisitt i sine avklaringer, forståelser eller praksiser.

REFERANSELISTE

- Aarsæther, N., (2016 A) Lokalsamfunn – mot alle odds? I Haugen, M., S., & Villa, M. (red.), *Lokalsamfunn* (s. 134-150) Oslo: Cappelen Damm AS.
- Aarsæther, N., (2016 B) Kommune-Norden: Det kommunale sjølvstyret si betydning for velferd og samfunnsutvikling. I Frønes, I., & Kjølsvrud, L. (Red.), *Det norske samfunn bind 1* (7. utg, s. 87 - 103) Oslo: Gyldendal Akademisk
- Asplan Viak (2003) *Tungtransport i Groruddalen rapport fra en tverrfaglig faggruppe, april 2009*. Hentet fra: <https://www.vegvesen.no/attachment/100978/binary/162969>
- Avdeling for Byutvikling (2015) *Byplangrep Skøyen*. Plan og bygningsetaten, Oslo kommune.
- Barstad, A., & Skarðhamar, T., (2006) Utviklingen av levekårene i Oslo indre øst, *Samfunnsspeilet* 2016 (2), 10-18 Hentet fra: <https://core.ac.uk/download/pdf/52076195.pdf>
- Bjørnstad, L., E. (2015) *Områdeløft Veitvet- Sletteløkka, refleksjoner etter områdeløft*. Oslo: Bjerke bydel.
- Bjørnstad, L., E. (2011) *Del 1, Programplan for områdeløftet Veitvet – Sletteløkka 2012*. Oslo: Bjerke bydel. Hentet fra: <https://docplayer.me/21264432-Hvorfor-bydelen-satser-pa-veitvet-og-slettelokka.html>
- Brochmann, G. (2015, 25. nov – siste endring 2016, 5.des) Den nye innvandringen. Hentet fra: <https://www.norgeshistorie.no/oljealder-og-overflod/mennesker/1955-den-nye-innvandringen.html>
- Bråthen, M., Djuve, A. B., Dølvik, T., Hagen, K., Hernes, G., Nielsen, R. A. (2007) *Levekår på vandring – Velstand og marginalisering i Oslo*. (Fafø rapport 05/2007)
- Børrud, E., & Grønning, M. (2018) Metoder i planlegging – et spørsmål om kompetanse. *Plan og samfunn kap 16* (upublisert)
- Børrud, E., & Røsnes, A., E. (2016) *Prosjektbasert byutvikling – Mot en kvalitativ, prosjektrettet byplanlegging*. Bergen: Fagbokforlaget
- Bydel Bjerke (2008) *Uttalelse* (Saksnummer: 200809070:17). Hentet fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2008087121&fileid=1926380>
- Bydel Bjerke (2011) *Mulighetsstudie for Veitvet Senteret*.
- Byrådet (1998) *Oslo miljøet – Byøkologisk program* (Bystyremelding 9/1998) Oslo kommune
- Byrådsavdeling for byutvikling (2005) *Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen- Strategier for et bedre miljø mot 2030*.
- Byrådsavdeling for byutvikling (2011) *Reguleringsbestemmelser* (Saksnummer: 200809070:116) Hentet fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2011048460&fileid=3110429>
- Byrådsavdeling for byutvikling (2014) *Bolig- by- og stedsutvikling. Groruddalssatsingen programområde 3. Årsrapport 2013. handlingsprogram 2014*. Oslo: Groruddalssatsingen

Byråd for byutvikling. (2016) *Sluttevaluering av Groruddalssatsingen Hovedrapport*. (Byrådsavdeling for byutvikling 8997). Oslo: Oslo kommune Byrådsavdeling for Byutvikling.

Choen, M., D., March, J., G. & Olsen J., P. (1972) A Garbage Can model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1 – 25.

Civitas. (2008) *Stedsanalyse for Veitvet – Sletteløkka*. Oslo: Bjerke Bydel

Eliesen, G., Hansen L. E., Lie, T., O., Linnerud, J. & Syversen, B., H. (2010) *Oppdag Groruddalen! En kulturhistorisk guide* Oslo: Byantikvaren

Eiendoms – og byfornyelsesetaten A (2008) *Planinitiativ* (Saksnummer: 200809070:1). Hentet fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2008069023&fileid=1867429>

Eiendoms – og byfornyelsesetaten B (2008) *Situasjonsplan* Forslagsstillers planbeskrivelse Hentet fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2008069023&fileid=1867431>

Eiendoms – og byfornyelsesetaten (2009) *Forslagsstillers planbeskrivelse* (Saksnummer: 200809070:104). Hentet fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2011014762&fileid=3003482>

Eiendoms – og byfornyelsesetaten A (2010) *Plankart* (Saksnummer: 200809070:38). Hentet fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2010001384&fileid=2482865>

Eiendoms – og byfornyelsesetaten B (2010) *Plankart* (Saksnummer: 200809070:52). Hentet fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2010073643&fileid=2746164>

Facebook (2019, 10. februar) Aksjon Veitvetveien. Hentet fra: <https://www.facebook.com/groups/AksjonVeitvetveien/>

FN (1992) *Agenda 21*. Hentet fra: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

Fosli, H. (2016) Har norsk bosetting i Groruddalen en framtid? *Plan. Tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig og byplan og regional utvikling*, 2016(2): 34 – 40. Hentet fra: https://www.idunn.no/plan/2016/02/har_norsk_bosetting_i_groruddalen_en_framtid

Gabrielsen, G., V., (2014) *Groruddalen; Oslos vakreste verkebyll? – problemrepresentasjoner og stedsforståelser i Groruddalssatsingen* (Doktorgradsavhandling) Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, Oslo.

Galland, D. & Grønning, M. (2018). Spatial consciousness. I: A.M. Orum (red.) Department of Urban and Regional Planning, *Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*: John Wiley & Sons Ltd (forthcoming).

Grønlie, T. (1987). Velferdskommune og utjevningstat. 1945 – 1970. I Næss, E., Hovland, E., Grønlie, T., Baldersheim, H. & Danielsen, R. (red.) *Folkestyre i by og bygd. Noske kommuner gjennom 150 år* (s.199 – 283) Oslo: Universitetsforlaget AS

Haaby, V., M., (2018) *Begreper om en romlig orden – En caseanalyse av Lillestrøm, Lørenskog og Skedsmokorset i lys av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Ås: Norges Miljø- og Biovitenskapelige universitet.

Hals, H. (1929) *Fra Christiania til stor–Oslo. Et forslag til generalplan for Oslo*. Oslo: H Aschenhou & co (W. Nyaard). Hentet fra: https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2012080924035?page=11

Hansen, T., (2013) *Bydelsutvalg* i store norske leksikon Hentet fra: <https://snl.no/bydelsutvalg>

Hanssen, G., S., Hofstad, H., Saglie, I., Næss, P. & Røe, G., (2015) Hvorfor studerer den kompakte byen? I Hanssen, G., S., Hofstad, H & Salglie, I. (red.), *Kompakt byutvikling muligheter og utfordringer* (s. 13-25). Oslo: Universitetsforlaget

Hanssen, G., S., Hofstad, H. & Saglie, I. (2015) Håndtering av motstridende hensyn i byutviklingen – tilsluttede og utilsiktede konsekvenser. I Hanssen, G., S., Hofstad, H & Salglie, I. (red.), *Kompakt byutvikling muligheter og utfordringer* (s. 259-270). Oslo: Universitetsforlaget

Healey, P. (2006). Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning. *European Planning Studies*, 14(4): 525-546

Heide, E. (1981) *Groruddalen* (2. utg) Oslo: Tiden Norsk Forlag

Holm, A., Myrvold, T. & Ruud, M., E. (2018) *Beretninger om Oslo kommune for årene 1987 – 2011*. Oslo: kommuneforlaget AS

Husbanken (2009) *Følgeevaluering av områdeløft i Groruddalen Underveisrapport* (Econ-rapport 119/2009) Hentet fra: http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3375/folgeevaluering_groruddalen.pdf

Husbanken (2014) *Program for områdeløft- programbeskrivelse*. Hentet fra: <https://husbanken.no/omradeloft/>

Husbanken (2018) *Områdeløft Veitvet – Sletteløkka* Hentet den 13.03.2019 fra: <https://www.husbanken.no/omradeloft/dagens-omradeloft/underartikkel-omradeloft-i-gds/innsatsomroder-i-groruddalsatsingen/underartikkel-veitvet-slettelokka/>

Høyedahl, E. (2015) Innvandrere på Oslo-kartet. *Samfunnsspeilet* 2015(3). Hentet fra: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/242847?ts=150652833e8>

Jacobsen, D., I., (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg) Kristiansand: Høyskoleforlaget AS

Lande, M. (2000) *Oslo gjennom 1000 år*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag AS

LokalhistorieWiki (4. des. 2017) *Groruddalen*. Hentet den 05.12.2018 fra: https://lokalhistoriewiki.no/Groruddalen#cite_note-1

Lund, B. H. (1995) *Styringssystemet i Oslo kommune: parlamentarisme og desentralisering*. Oslo: Kommuneforlaget

Lund, P. (2014) *Innsatser i utsatte byområder – erfaringer fra Groruddalsatsingen*. Oslo: Oslo kommune

Lysgård, H., K., & Cruickshank, J., (2016) Attraktive lokalsamfunn: Hva er det og for hvem? I Haugen, M., S., & Villa, M., (Red.), *Lokalsamfunn* (s. 95 – 114). Oslo: Cappelen Damm AS.

Martela, F. (2012) *Caring connections – Compassionate mutuality in the organizational life of a nursing home* (Doktrgradsavhandling). Aalto: Aalto University publication series.

Moe, J., R. (2016, 24. mai) *Oslomodellen*. Innlegg presentert ved Hva betyr ny regional areal- og transportplan for den lokale utviklingen? Frokostseminar Asplan Viak. Hentet fra: <https://d21dbafykfdck9.cloudfront.net/1464852227/presentasjon-2-oslomodelle-jrn-roar-moe-oslo-kommune.pdf>

Moss, T. (2012) Spatial fit, from panacea to practice: implementing the EU Water Framework Directive. *Ecology and Society*, 17(3):2. DOI: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-04821-170302>

Myhre, J. E. (2006). «Hovedstaden, som snart, praktisk talt, vil være Norge». I Helle, K., Eliassen, F., Myhre, J. E. & Stugu, O. S. (Red.) *Norsk byhistorie urbanisering gjennom 1300 år* (s. 336 – 358)

Nadim, M. (2008) *Levekår i Groruddalen*. (Fafo rapport 27/2008). Hentet fra https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20069.pdf

Naersenter.no (2019, 02. februar) Veitvet senter. Hentet fra: <https://naersenter.no/eiendommer/veitvet-senter>

NOU 1990:13 (1990). *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner* Hentet fra: <https://www.regjeringen.no>

Nyrnes, M. (2013, 7. november) *Hvordan sikre helheten når delplaner skal utvikles? Forenklede planprosesser for sikring av områdekvalitet*. Innlegg presentert ved Bedre og mer robuste reguleringsplaner NAL. Hentet fra: <https://www.arkitektur.no/bedre-og-mer-robuste-reguleringsplaner>

Oppdaggroruddalen.no (2012) *Historisk Utvikling*. Hentet den 10.10.2018 fra: <http://www.oppdaggroruddalen.no/Historisk-utvikling>

Oslo Bystyre (2012) *Sak 332 Tungtransport i Groruddalen (12/02094-9)* Hentet fra: https://www.vegvesen.no/attachment/1504126/binary/1128993?fast_title=Bystyrevedtak+for+tungtransport.PDF

Oslo Kommune (2011) *Skolebehovsplan 2012 – 2022*

Oslo.kommune.no A (u.å.) *Groruddalssatsingen 2007 – 2016*. Hentet 20.09.2018 fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/groruddalssatsingen-2007-2016/>

Oslo.kommune.no B (u.å.) *Områdesatsing indre Oslo øst*. Hentet 20.11.2018 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/omradeloft1/omradesatsing-indre-oslo-ost/id2540230/>

Oslo.kommune.no C (u.å.) *Plan og bygningsetaten*. Hentet 10.11.2018 fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-og-foretak/plan-og-bygningsetaten/#gref>

Oslo.kommune.no D (u.å.) *Hovinbyen*. Hentet 23.11.2018 fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/hovinbyen/>

Oslo.kommune.no E (u.å.) *Geografiske inndelinger*. Hentet 07.03.2019 fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/statistikk/geografiske-inndelinger/#gref>

Oslo og Akershus fylkeskommune, (2015) *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Hentet fra: <https://www.akershus.no/ansvarsomrader/samferdsel/samferdselsplanlegging/regional-plan-for-areal-og-transport-i-oslo-og-akershus/>

Oslo kommune, Aker kommune & Bærum kommune. (1934) *Stor – Oslo forslag til generalplan*. Oslo: Det mallingske bogtrykkeri. Hentet fra: https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2018030148004?page=0

Oslo reguleringsvesen. (1950) *Generalplan for Oslo: et utkast lagt frem som diskusjonsgrunnlag for de kommunale myndigheter og etater og for andre interesserte*. Oslo: Emil Moestue AS

Peirce, C. S. (1998) *The Essential Peirce: Selected Philosophical Writings, Volume II*. Bloomington, In.: Indiana University Press.

Plan- og bygningsetaten (2010) *Områdeprogram for «perlekjedet» gjennom Veitvet – Sletteløkka*. Oslo: Oslo kommune

Regjeringen.no A (u.å.) Kommuner og regioner. Hentet 10.10.2018 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/id921/>

Regjeringen.no B (u.å.) By- og stedsutvikling. Hentet 10.10.2018 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/id1235/>

Regjeringen.no C (u.å.) Bysatsing. Hentet 22.11.2018 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/bysatsing1/id2008177/>

Regjeringen.no (2015, 03. September) Hvorfor stedsutvikling? Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/stedsutvikling/om/stedsutvikling-mellomside/id2362955/>

Regjeringen.no A (2017) Forum for stedsutvikling. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/sub/stedsutvikling/om/om-portalen/id696296/>

Regjeringen.no B (2017, 17. Januar) Områdesatsinger. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/nyhetsbrev-fra-kmd/nyhetsbrev-stortingsmelding-om-barekraftige-byer-og-sterke-distrikter/omradesatsinger/id2539226/>

Regjeringen & byrådet (2007) *Intensjonsavtale mellom staten og Oslo kommune om Groruddalen*.

Plan- og bygningsetaten (2008) *Plan for fjordbyen*. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/134073/Innhold/Plan%2C%20bygg%20og%20eiendom/Overordnede%20planer/Område%20-%20og%20planprogrammer/Plan%20for%20Fjordbyen.pdf>

Plan- og bygningsetaten (2015) *Byplangrep Skøyen*. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13104308/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Fjordbyen%20vest/Skøyen/Dokumenter/Byplangrep%20Skøyen.pdf>

Plan- og bygningsetaten (2016) *Strategisk plan for Hovinbyen*. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13140292/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Hovinbyen/Strategisk%20plan%20for%20Hovinbyen%20til%20politisk%20behandling%2030.06.2016-lett%20print.pdf>

Samarbeidsgruppen for Groruddalen (2003) *Bedre miljø i Groruddalen*

Samferdselsetaten (2003) *Samferdselsplan Groruddalen*. Oslo kommune

Senje, S. (1993) *Oslo øst*. Oslo: Pax forlag A/S.

Schön, D., & Rein, M. (1994) *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies* New York: Basic books.

Store norske leksikon (2014, 19. mai). Åttetimersdagen. Hentet 6. mars 2019 fra <https://snl.no/%C3%A5ttetimersdag>

Stugu, O. S. (2006) Fra krig til kommunesammenslutninger. I Helle, K., Eliassen, F., Myhre, J. E. & Stugu, O. S. (Red.) *Norsk byhistorie urbanisering gjennom 1300 år* (s. 419 - 447)

Sporveien.no (2016, 14. desember) Veitvet stasjon. Hentet fra: https://www.sporveien.com/inter/prosjekter/prosjekt?p_document_id=2757039#scrollTarget-Bakgrunn

Thagaard, T. (2013) *Systematikk og innlevelse en innføring i kvalitativ metode* (4. utg) Bergen: Fagbokforlaget.

Tjomsland, R., (Red.) (2016). *GRORUDDALEN Glimt fra Groruddalsstasjonen 2007-2016*. Oslo: Byrådsavdeling for byutvikling Oslo kommune.

Utdanningsetaten (2007) *Høringsutkast Skolebehovsplan 2010 – 2022*. Oslo kommune

Van der Heijden, J. (2010) Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept. *Political Studies Association*, 31(1): 9-18

World Commission on Environment and Development (1987) *Our common future*. Hentet fra: <http://www.environmentandsociety.org/mml/un-world-commission-environment-and-development-ed-report-world-commission-environment-and>

FIGURLISTE

Figur 1 Fra Oslo til Bjerke og Veitvet - Sletteløkka. Kilde: Bjørnstad, 2011	13
Figur 2 Avgrensningen for områdeløftet. kilde: Bjørnstad, 2011	13
Figur 3 Flyfoto av Veitvet - Sletteløkka. Kilde: Norge i bilder	13
Figur 4 Kart over utvidelser i Chritiania/Oslo samt byens grenser pr 1887. Kilde: Oslo byarkiv: https://www.oslo.kommune.no/OBA/kart/1887/index.html	38
Figur 5 Veitvedt hageby under utbygging i 1952. Foto av Vilhelm Skappel/Widerøes Flyselskap, Kilde: Oslo i bilder.....	42
Figur 6 Veitvet senteret i 1959. Foto av Leif Ørnelund, Kilde: Oslo i bilder	43
Figur 7 Vestlige del av Linderudsletta i 1964 med punktblokk i senter av bildet. Ukjent fotograf, Kilde: Oslo i Bilder	43
Figur 8 Veitvet, Sletteløkka 1964, fotograf ukjent, Kilde: Oslo i bilder	44
Figur 9 Veitvedt, Fotograf: Widerøe flyselskap/A. Schrøder. Kilde: Oslo i bilder.....	44
Figur 10 Befolkningsendring i bydelene, etter innvandrerbakgrunn fra 1993 – 2006. (Kilde: Bråthen, et.al., 2007:54)	52
Figur 11 Bydelene som inngår i de ulike bydelsgruppene. (Kilde: Bråthen, et.al., 2007:212).....	53
Figur 12 Kart over Groruddalen, delt inn i bydeler og delbydeler. (Kilde: Nadim, 2008:10).....	55
Figur 13 Illustrasjon av Regional areal- og transportplan for Oslo og Akershus. (Kilde: Oslo og Akershus fylkeskommune 2015:7	58
Figur 14 Kart over Groruddalssatsingen, med de fire bydelene Bjerke, Grorud, Alna og Stovner, hvor de 8 områdeløftene er uthevet. Oslo kommune, 2014 Innsatser i utsatte byområder – erfaringer fra Groruddalssatsingen	62
Figur 15 Organisasjonskart Groruddalssatsingen. Kilde: Byrådsavdelingen for byutvikling, 2016:108.63	63
Figur 16 Skjermdump av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kilde: Regjeringen.no B, (u.å.)	67
Figur 17 Oslo kommunes organisasjonskart. Kilde: Oslokommune.no, 2018	81
Figur 18 Samlet konsept "Perlekjedet". Kilde: Plan- og bygningsetaten, 2010:15.....	89
Figur 19 Visuell prosess anleggelse av Veitvet Skole. kilde: Bilde A: Eiendoms- og byfornyelsesetaten, 2008 B. Bilde B: Eiendoms- og byfornyelsesetaten, 2010 A. Bilde C: Eiendoms- og byfornyelsesetaten, 2010 B. Bilde D: Plan- og bygningsetaten, 2019.....	93



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway