



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2022 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Privateide byrom: En studie av praksisen for regulering av allment tilgjengelige byrom med privat eierform

Privately owned public spaces:
A study of the practice of zoning publicly accessible
urban spaces with private form of ownership

Torbjørn Høie Danielsen
By- og regionplanlegging

Bibliotekside

Tittel: Privateide byrom
En studie av praksisen for regulering av allment tilgjengelige byrom med privat eierform

Title: Privately owned public spaces
A study of the practice of zoning publicly accessible urban spaces with private form of ownership

Forfatter: Torbjørn H. Danielsen

Veileder: Gro Sandkjær Hanssen

Antall sider: 110

Nøkkelord: Offentlige byrom, privateide byrom, eierform, reguleringsplan, tinglyst erklæring, Oslo, Hovinbyen

Keywords: Public spaces, privately owned public spaces, form of ownership, zoning plan, registered property declaration, Oslo, Hovinbyen

Forord

Med denne masteroppgaven fullfører jeg fem flotte og lærerike år som student på NMBU. Arbeidet med oppgaven har vært både interessant og spennende, men også utfordrende. Det har vært både befriende og slitsomt å jobbe med en slik oppgave alene. Det har blitt noen lange dager (og netter), men endelig er jeg i mål! Jeg har lært mye om offentlige byrom, byromsutvikling i Oslo, og teoretiske og juridiske problemstillinger knyttet til privateide byrom.

Jeg ønsker å rette en stor takk til alle undervisere og medstudenter på NMBU, som gjennom fem år har gitt meg verdifull kunnskap og gode minner. Erfaringene og den faglige tilnærmingen er noe jeg vil ta med meg videre i livet.

Tusen takk til min veileder, Gro Sandkjær Hanssen, for oppløftende ord, god veiledning og interessante samtaler.

En stor takk rettes også til informantene som tok seg tid til å stille opp til intervju i forbindelse med oppgaven.

Til slutt ønsker jeg å takke familie, venner og min kjære samboer. Støtten deres gjennom studiene har vært helt uvurderlig!

Oslo, mai 2022

Torbjørn H. Danielsen

Sammendrag

Offentlige byrom er viktige for sosial bærekraft i byer. Disse urbane fellesrommene har både sosiale og demokratiske dimensjoner. Som et resultat av en markedsorientert byplanlegging blir flere byrom gjennom arealplaner regulert som privateide. I tillegg fastsettes det reguleringsbestemmelser og tinglyste erklæringer for å sikre allmennhetens tilgang til områdene. Slike privateide byrom har også blitt kritisert for å føre til privatisering og en lavere grad av offentlighet. Basert på litteraturgjennomgang, juridiske vurderinger, dokumentanalyser og intervjuer, søker denne oppgaven å avdekke juridiske og praktiske implikasjoner av denne reguleringspraksisen. Oppgaven består av en casestudie av to utvalgte reguleringsplaner i Oslo kommune.

Til tross for at praksisen i hovedsak fungerer bra, viser studien at den innebærer en rekke utfordringer. For det første mangler kommunen klare retningslinjer for valg av eierform i reguleringsplaner. For det andre er det ikke utviklet noen felles forståelse rundt hva allmenn tilgjengelighet innebærer i praksis. For det tredje viser studien at planlovgivningen ikke er tilpasset dagens byromsutvikling.

Opgaven konkluderer med at praksisen er et resultat av nye former for byromsutvikling, men at den preges av juridisk usikkerhet. På kommunalt nivå bør det derfor etableres klarere retningslinjer for privateide byrom. På nasjonalt nivå bør det gjøres et arbeid for å tilpasse plan- og bygningsloven og veiledere for å avklare de juridiske spørsmålene.

Abstract

Public spaces are important for social sustainability in cities. These urban common areas have both social and democratic dimensions. As a result of market-oriented planning, many public spaces are zoned as privately owned through land-use plans. In addition, regulatory provisions and registered property declarations are established to ensure public access to the areas. Such privately owned public spaces have also been criticized for leading to privatization and reduced publicness. Based on a literature review, legal assessments, document analyses and interviews, this thesis seeks to uncover the legal and practical implications of this zoning practice. The thesis consists of a case study of two selected zoning plans in the City of Oslo.

Even though this practice mainly works well, the study shows that it involves a number of challenges. First, the municipality lacks clear guidelines for deciding form of ownership in zoning plans. Secondly, no common understanding has been developed about what “public accessibility” means in practice. Third, the study shows that planning legislation is not adapted to current forms of public space development.

The thesis concludes that the practice is a result of new forms of public space development, but that it is characterized by legal uncertainty. At the municipal level, clearer guidelines should therefore be established for privately owned public spaces. At the national level, work should be done to adapt the Planning and Building Act and guidelines to clarify the legal issues.

Innholdsfortegnelse

BIBLIOTEKSIDEN	1
FORORD	2
SAMMENDRAG	3
ABSTRACT	3
INNHOLDSFORTEGNELSE	4
ORDLISTE	5
1.0 INTRODUKSJON TIL OPPGAVEN	6
1.1 FORSKNINGSSPØRSMÅL	7
2.0 METODE	9
2.1 FORSKNINGSDESIGN	9
2.2 METODER	10
2.3 FORSKNINGENS KVALITET	14
2.4 BEGRENSNINGER OG SVAKHETER	15
3.0 LITTERATURGJENNOMGANG OG TEORETISKE PERSPEKTIVER	17
3.1 BETYDNINGEN AV OFFENTLIGE ROM	17
3.2 PRIVATEIDE BYROM, STYRING OG GRAD AV OFFENTLIGHET	20
3.3 JURIDISK VURDERING	28
4.0 EMPIRISK STUDIE	41
4.1 CASEBESKRIVELSER	41
4.2 DOKUMENTANALYSE	48
4.2.1 Dokumentanalyse av overordnet planverk	48
4.2.2 Dokumentanalyse av reguleringsplaner	62
4.3 INTERVJU	71
4.3.1 Intervjuer med involverte aktører	72
4.3.2 Oppsummering av intervjuene	91
5.0 DISKUSJON OG KONKLUSJON	93
5.1 BEGRENSNINGER OG VIDERE ANBEFALINGER	96
REFERANSER	97
VEDLEGG	104

Ordliste

Byrom

Et avgrenset fysisk rom, utendørs i byen, tilrettelagt for menneskelig opphold og aktivitet, som er åpent og tilgjengelig for allmennheten, som f.eks. gater, parker og torg. Begrepene «offentlig byrom» og «allment/offentlig tilgjengelig byrom» brukes på samme måte i oppgaven.

BYM

Bymiljøetaten i Oslo kommune.

EBY

Eiendoms- og byfornyelsesetaten i Oslo kommune.

Eierform

Angis på plankart og i bestemmelser til reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Angir om et areal skal være offentlig (o), fellesprivat for flere eiendommer (f) eller privat (annet).

Grad av offentlighet

Hvor offentlig et område er og fremstår. I denne oppgaven uttrykt som et resultat av juridiske forhold, forvaltningsforhold og faktisk bruk.

Hovinbyen

Oslos største byutviklingsområde, som gjennom transformasjon av eldre lager- og industriarealer skal fortettes og utvikles som en utvidelse av indre by. Området ligger nordøst for Oslo sentrum og er pekt ut som et av de viktigste satsingsområdene for fremtidig byutvikling.

KDP

Kommunedelplan. Juridisk bindende plantype etter plan- og bygningsloven.

PBE

Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune.

PBL

Lov om planlegging og byggesaksbehandling. Plan og bygningsloven av 2008.

POPS

Privately owned public space. Offentlige byrom med privat eierskap, ofte et resultat av en byttehandel mellom offentlige myndigheter og private eiendomsutviklere.

VPOR

Veiledende plan for offentlige rom. Strategisk plantype utviklet av Oslo kommune.

1.0 Introduksjon til oppgaven

Til tross for at vi lever i en stadig mer digitalisert verden, ser det ut til at de fysiske offentlige rommene er minst like viktige i dag som de har vært før. Byrommenes sosiale betydning har de siste årene gjort seg meget synlige. Under koronapandemien ble parker, friområder og gater flittig brukt av mennesker som hadde behov for fysisk aktivitet og sosial kontakt. Og en økt fortetting av byene medfører et tilsvarende økt behov for gode fellesarealer for byenes befolkning. Byrommenes demokratiske betydning har også blitt synliggjort gjennom nylige hendelser. Folk har samlet seg i gater, på torg og i parker for å ytre seg, blant annet om krigen i Ukraina, covid-nedstenginger, abortlovgivning og klimaendringer.

Byutviklingen i Norge de siste tiårene blir karakterisert som en markedsorientert og forhandlingsbasert planlegging, hvor private eiendomsutviklere spiller en stor rolle (Nordahl, 2015; Aarsæther et al., 2018). Samtidig planlegger man for kompakte byer, som utvikles gjennom transformasjon og fortetting innenfor eksisterende bygrenser. Dette påvirker i stor grad hvordan offentlige byrom planlegges, utvikles og forvaltes (Hanssen & Millstein, 2021).

Bakgrunnen for denne oppgaven er interesse og nysgjerrighet for offentlige byrom, nærmere bestemt hvordan offentlige byrom planlegges og utvikles i Oslo. Tidlig i prosessen dukket det opp et meget interessant tema, nemlig problemstillinger knyttet til privateide byrom. Mange offentlige byrom planlegges, eies og driftes privat. Dette er en planleggingspraksis som etter mitt syn ikke er viet stor nok oppmerksomhet i norske plandiskurser. De siste årene har det nemlig vokst frem en praksis hvor kommunen, gjennom arealformål, eierform og bestemmelser i reguleringsplan, samt privatrettslige tinglyste erklæringer, legger opp til privateide byrom som skal være «allment tilgjengelige». Til tross for at det brukes sterke juridiske virkemidler, virker praksisen uklar på flere punkter. Hva innebærer «allmenn tilgjengelighet»? Bruker kommunen korrekt arealformål og eierform i reguleringsplanene? I hvilken utstrekning kan grunneierne begrense bruken av rommene? Og hva er begrunnelsen for å la slike byrom være i privat eie? Dette er bare noen av spørsmålene som dukket opp da jeg fordypet meg i temaet, og som jeg med denne oppgaven ønsker å finne svar på.

Basert på litteraturgjennomgang, juridiske vurderinger, dokumentanalyser og intervjuer, søker denne oppgaven å avdekke juridiske og praktiske implikasjoner av denne reguleringspraksisen. Oppgaven inneholder en kvalitativ case-studie av utvalgte reguleringsplaner i Oslo hvor allment tilgjengelige torg og parker har blitt regulert med eierformen fellesprivat (f), i motsetning til offentlig (o).

1.1 Forskningsspørsmål

Ifølge Bell, Bryman & Harleys (2019) kriterier til forskningsspørsmål bør det være klare spørsmål som må kunne forskes på, som er koblet til eksisterende teori og forskning, som er logisk og konseptuelt sammenkoblet, som har potensial til å bidra til kunnskap, og som ikke er for brede eller for smale. På bakgrunn av dette har jeg valgt ut følgende forskningsspørsmål:

Hvorfor og hvordan reguleres offentlige byrom som privateide, og hva er implikasjonene av denne praksisen?

I tillegg inngår det flere underspørsmål i dette, som omtales under:

Underspørsmål:

Hvorfor er offentlige byrom *viktige* å studere?

Spørsmålet legger grunnlag for å undersøke byrommenes rolle, historie og funksjon. Dette er viktig for å forstå hvilken betydning offentlige byrom har. Underspørsmålet besvares i all hovedsak gjennom litteraturgjennomgang.

I hvilken grad pågår det en *privatisering* av offentlige byrom, og hvilke konsekvenser kan dette ha for byutviklingen?

Spørsmålet tar utgangspunkt i oppfatningen om at dagens byrom privatiseres, som en del av en nyliberal bypolitikk, basert på privat initiativ og eierskap. Spørsmålet undersøker, så langt det lar seg gjøre, omfanget av privateide byrom nasjonalt og internasjonalt, basert på resultater fra eksisterende forskning på privateide byrom. Spørsmålet besvares gjennom metoden litteraturgjennomgang.

Hvilken *praksis* har Oslo kommune for bruk av eierform i reguleringsplaner med offentlige byrom?

Dette underspørsmålet er mye av kjernen i oppgaven, nemlig en undersøkelse av praksisen som finnes i Oslo, hvor offentlige byrom, eller «allment tilgjengelige» byrom, gjennom reguleringsplaner reguleres som privateide. Hvordan fungerer dette i planprosessen, og hvordan er rollefordelingen mellom offentlige myndigheter og private forslagsstillere? Spørsmålet undersøker hva kommunens planer og veiledere sier om temaet, samt hva arealplanleggere og utviklere sier. Spørsmålet besvares gjennom metodene dokumentanalyse og intervju.

Hvorfor reguleres offentlige byrom som privateide?

I dette spørsmålet inngår selve begrunnelsen for privat eierskap og drift. Hvordan begrunner de involverte aktørene dette valget, og hva er hensikten? Hvilke ting taler for og imot privat eierskap av byrommene? Dette besvares gjennom metodene litteraturgjennomgang, dokumentanalyse og intervju.

Hva er de *juridiske, økonomiske, kvalitetsmessige og bruksmessige konsekvensene av fellesprivat/privat eierform (f/annet) kontra offentlig eierform (o) i reguleringsplan?*

Underspørsmålet søker for det første å definere de konkrete rettsvirkningene av fellesprivat/privat eierform. Hva innebærer dette helt konkret juridisk, basert på norsk lovverk? For det andre, ser spørsmålet på mulige samfunnmessige konsekvenser av reguleringspraksisen, herunder økonomiske konsekvenser for involverte aktører, kvalitetsmessige konsekvenser for selve byrommene, og hvilke konsekvenser det kan ha for innbyggernes faktisk bruk av byrommene. Dette underspørsmålet er bredt, og konsekvensene kan være vanskelige å definere, basert på en enkelt studie. Denne oppgaven har heller ikke kvantitative studier, og årsak-virkningsforhold kan være vanskelige å definere. Konsekvensene bør derfor ses på som faglig baserte antagelser, sett i sammenheng med etablert faglitteratur.

Hvordan *påvirker* denne praksisen byutviklingsprosjekter, og hva er *implikasjonene* for byutviklingen i Oslo?

Det siste underspørsmålet ser på om eierformen kan påvirke selve utbyggingsprosjektet, og mulige implikasjoner dette kan ha for byutviklingen som helhet. Kan eierformen ha påvirket byrommenes utforming, bruk og funksjon? Dette vil i så fall kunne ha store konsekvenser for byutviklingen og bylivet fremover. Konsekvenser, med årsak-virkning, er som sagt vanskelig å definere i en oppgave som denne, og det er derfor brukt begrepet implikasjoner. Dette må også ses på som faglige antagelser.

Basert på litteraturen oppstiller jeg følgende forventninger, som oppgaven vil kunne bekrefte eller avkrefte:

- Nye privat eide og privat driftede byrom legger opp til en lavere grad av offentlighet enn de offentlig eide byrommene.
- Norsk planlovgivning er ikke tilpasset en byutvikling som innebærer privat eide byrom.

2.0 Metode

Forskningsprosess og forskningsdesign: Kvalitativ casestudie

For å gjennomføre en god undersøkelse er det viktig med struktur. Denne strukturerte prosessen kalles gjerne forskningsprosessen, og kan deles inn i fire faser: 1) forberedelse, 2) datainnsamling, 3) dataanalyse og 4) rapportering (Johannessen et al., 2011).

2.1 Forskningsdesign

For å planlegge denne prosessen må man utvikle et forskningsdesign, i dette tilfellet et kvalitativt design. Forskningsdesignet er et rammeverk hvor hvordan man samler inn og analyserer data, og er viktig for å skape en forskningsmessig struktur og for å korrekt beskrive alle faser (Bell et al., 2019; Johannessen et al., 2011).

Forskningsdesignet er i all hovedsak et kvalitativt casedesign. En casestudie er når ett eller noen få tilfeller studeres nærmere, med en detaljert og intensiv analyse av enkelte studieobjekter (Bell et al., 2019; Johannessen et al., 2011). I dette designet, hvor forskningen ser på bruken av eierform og tinglyste erklæringer ved regulering av allment tilgjengelige byrom, så blir casene de enkelte utvalgte reguleringsplanene. For denne masteroppgaven er det valgt ut følgende reguleringsplaner: “Hasle Linje” (Reguleringsplan S-4597 Haslevangen 16 - 18 med flere), og “Økern Portal” (Detaljregulering - S-4884 Lørenfaret 1 – 3). Det vil altså være en fler-casestudie, hvor flere caser sammenlignes og kontrolleres med hverandre. Ved å se på faktorer som skiller dem, eller forener dem, kan man dra konklusjoner og reflektere rundt de resultatene (Bell et al., 2019; Johannessen et al., 2011).

Jeg har valgt dette forskningsdesignet på bakgrunn av forskningsspørsmålet. Jeg studerer en planleggingspraksis, og ønsker å svare på hvorfor og hvordan den foregår som den gjør, og eventuelle implikasjoner av denne. Det mest hensiktsmessige blir derfor å kvalitativt studere planene og planprosessene for å forstå fenomenet. For å få data med god kvalitet har jeg derfor valgt å gå i dybden på utvalgte caser. Forskningsdesignet vil dermed kunne generere kunnskap som svarer på forskningsspørsmålet.

Mitt forskningsdesign, vist på figur 1, består av flere steg. Først, en litteraturgjennomgang som undersøker eksisterende teorier og forskning. Deretter en dokumentstudie av utvalgte overordnede planer og detaljreguleringsplaner i Oslo. Videre gjennomfører jeg intervjuer av involverte i reguleringsplanprosessene, for deretter å analysere og presentere resultatene.

<i>Forskningsspørsmål</i>	<i>Underspørsmål</i>	<i>Informasjon som trengs</i>	<i>Metoder</i>
Hvorfor og hvordan reguleres offentlige byrom som privateide, og hva er implikasjonene av denne praksisen?	Hvorfor er offentlige byrom viktige å studere?	Byrommenes rolle, historie og funksjon.	Litteraturgjennomgang.
	I hvilken grad pågår det en privatisering av offentlige byrom, og hvilke konsekvenser kan dette ha for byutviklingen?	Omfanget av privateide byrom nasjonalt og internasjonalt. Resultater fra eksisterende forskning på privateide byrom.	Litteraturgjennomgang. Litteraturgjennomgang.
	Hvilken praksis har Oslo kommune for bruk av eierform i reguleringsplaner med offentlige byrom?	Hva Oslo kommunes planer og veiledere sier om eierform i reguleringsplan. Hva arealplanleggere og utviklere i Oslo kommune sier om eierform i reguleringsplan.	Dokumentanalyse. Intervju.
	Hvorfor reguleres offentlige byrom som privateide?	Begrunnelse for privat eierform i reguleringsplaner.	Litteraturgjennomgang. Dokumentanalyse. Intervju.
	Hva er de juridiske, økonomiske, kvalitetsmessige og bruksmessige konsekvensene av fellesprivat/privat eierform (f/annet) kontra offentlig eierform (o) i reguleringsplan?	Konkrete rettsvirkninger av ulike eierformer og konsekvenser for bruk og utforming.	Litteraturgjennomgang. Dokumentanalyse. Intervju.
	Hvordan påvirker denne praksisen byutviklingsprosjekter, og hva er implikasjonene for byutviklingen i Oslo?	Konsekvenser og antakelser for hvordan eierform har påvirket byroms bruk og funksjon.	Intervju.

Figur 1: Forskningsdesign.

2.2 Metoder

Litteraturgjennomgang

Litteraturgjennomgangen, eller teoridelen, dreier seg om faglig litteratur og forskning rundt byroms egenskaper og viktighet, og privateide byrom især. Litteraturstudiet ser også på teorier rundt utviklingen av byrom, selve prosessen bak, sett i en større byutviklingssammenheng. Den tar også opp de juridiske sidene ved offentlige byrom, med kobling til norsk plan- og bygningsrett og eiendomsrett. Lesing av teori og bakgrunnsstoff i fagfeltet er viktig fordi det danner utgangspunktet for hva man ønsker å forske på. Denne hjelper til med å formulere problemstillinger, utforme forskningsdesignet og tolke resultater (Johannessen et al., 2011). Teorien gir også viktige begrepsavklaringer og innsikt i analytiske modeller som kan brukes. Litteratursøket er hovedsakelig gjort etter en snøball-metode, hvor en kilde leder videre til flere kilder, som igjen leder videre til flere kilder. Litteratursøket er avgrenset etter tre hovedpunkter: 1) litteratur om planleggingspraksis og byutvikling, som kan fortelle om aspekter som nyliberal, markedsbasert byutvikling, fortetting, transformasjon og kompakt by, og forhandlings- og prosjektsaspekter ved moderne byplanlegging; 2) litteratur om offentlige byrom og privateide byrom, herunder historisk utvikling, begrepsavklaringer og modeller for analyser; og 3) juridiske kilder, som innenfor norsk plan- og bygningsrett og eiendomsrett kan gi grunnlag for å vurdere de juridiske aspektene ved planlegging

av privateide byrom. Mye av litteraturen rundt byrom er av normativ karakter, og beskriver ideelle byrom. Oppgaven tar utgangspunkt i noen av de teoretiske synspunktene, men studien er i hovedsak deskriptiv. Det er planleggingspraksisen som beskrives.

Dokumentstudie

Dokumentstudiet er en kvalitativ innholdsanalyse hvor man benytter tilgjengelige dokumenter som ikke egentlig er produsert for forskningsformål (Bell et al., 2019). Det er en måte å generere empirisk data uten deltakelse fra eksterne (Tjora, 2017). Dette brukes både som bakgrunnsdata og tilleggsdata til intervjuene. I mitt forskningsdesign studerer jeg overordnede dokumenter som lovverk og overordnede planer og strategier, og case-spesifikke dokumenter som plankart, bestemmelser, planbeskrivelser, referater, korrespondanse, eiendomsinformasjon og grunnbokutskrift for de utvalgte reguleringsplanene og eiendommene. Jeg har brukt Oslo kommunes verktøy Planinnsyn og Saksinnsyn, eiendomsverktøyene Seeiendom og Infoland Ambita, samt Kartverkets nettsider for å hente inn denne dataen. Selve analysen av dokumentene omtales under.

Intervju

Intervju defineres av Johannessen et al. (2011) som «en samtale med en struktur og et formål» (s. 143). Det er en relativt fri samtale som kretser rundt spesifikke forhåndsbestemte tema (Tjora, 2017). I kvalitative intervjuer handler det om å studere informantens meninger, holdninger, erfaringer og perspektiver og man ønsker gjerne rike og detaljerte svar (Bell et al., 2019; Tjora, 2017). De karakteriseres derfor av åpne spørsmål som gjør det mulig å gå i dybden. Intervju er nyttig fordi man gjennom dem kan hente inn data om erfaringer og oppfatninger, som kan hjelpe å beskrive komplekse prosesser. Man skaper en intersubjektiv situasjon, men den har et fenomenologisk perspektiv, det vil si at man gjennom å forstå dataen informanten kommer med kan se sammenhenger utover enkeltindividet og dermed undersøke fenomenet (Johannessen et al., 2011; Tjora, 2017). Jeg har gjennomført semistrukturerte intervjuer, det vil si intervjuer som har en intervjuguide som struktur, men som kan åpne opp mer og variere spørsmål, tema og rekkefølge, slik at informanten har rom til å komme med egne refleksjoner (Bell et al., 2019; Johannessen et al., 2011). Dette gjør det mulig å gå mer i dybden, slik at man kan få tak i data med god kvalitet. Intervjuene kan nemlig fortelle om viktige aspekter ved planprosessene som ikke nødvendigvis kommer tydelig frem i saksdokumentene. Intervjuene gir både mer utfyllende informasjon om de involverte aktørenes underveis-vurderinger og begrunnelser, og svarer også på en del uklårheter.

Intervjuene har hatt en intervjuguide for å skape en viss struktur. Denne består av oppvarmingsspørsmål som innledning, hovedkategorispørsmål med mer refleksjon i hoveddelen, oppfølgingsspørsmål der det er hensiktsmessig, og en avslutning med oppsummering og avrundingspørsmål (Johannessen et al., 2011; Ryen, 2002; Tjora, 2017). Intervjuguiden ble løst strukturert etter Hanssen & Millsteins (2021) modell for fasene og rollefordelingen i byromsutvikling, basert på Carmonas (2014; 2017; 2018) studier. Selv om mange aspekter er overlappende, gjorde dette det mulig å strukturere intervjuet etter faser i planprosessen.

Intervjuobjektene har blitt kontaktet gjennom e-post og telefonsamtaler, med forespørsel om deltakelse. Vedlagt fulgte et informasjonsskriv, basert på NSDs mal, hvor det ble redegjort for oppgavens innhold, hvordan data behandles, og at studien følger gjeldende regler fra NSD. Det

ble forklart at informantene anonymiseres så mye som mulig, og redegjort for informantenes rettigheter, som at de når som helst kan trekke seg og at de har krav på innsyn i personopplysninger. For å unngå forstyrrende elementer, og gjøre intervjuet mest praktisk mulig gjennomførbart, fikk informantene velge sted for intervjuet. De fikk også velge om de ville gjennomføre ved fysisk møte eller digital videosamtale. Alle intervjuene utenom ett ble gjort digitalt over Microsoft Teams, og det ene ble gjennomført på informantens arbeidsplass. Jeg har benyttet meg av lydopptak under intervjuene og transkripsjon i etterkant for å sikre dokumentasjon av alt som blir sagt, og notering, da dette er den første starten på analysearbeidet (Ryen, 2002).

Utvalget av informanter til intervjuene avhenger av casene som er valgt. Dette blir derfor en strategisk sampling, hvor utvalget er basert på hensiktsmessighet (Bell et al., 2019; Johannessen et al., 2011). Utvalget er basert på egenskapene til caset, nemlig reguleringsplaner med byrom regulert som privateid. Målgruppen blir da planleggere fra både kommune og privat sektor. I denne oppgaven har det blitt valgt ut informanter som enten har deltatt i reguleringsplanprosessene, eller har en tilknytning til disse. Informantene er valgt ut basert på at de har deltatt i de to utvalgte reguleringsplanene. Målet har vært å få intervjuer med alle de mest relevante aktørene, det vil si kommunal saksbehandler, privat forslagsstiller, plankonsulent/arkitekt, og andre eventuelle relevante aktører som nabolagsaktører eller informanter fra andre kommunale etater. Dette vil eksempelvis være leder for nabolagsforening eller sameie, og EBY og BYM i Oslo kommune. Jeg har altså valgt ut informanter som har mest mulig kunnskap om casene. Disse har blitt funnet gjennom saksdokumentene. Det har også vært ønskelig med intervju med, eller en uttalelse fra, jurister med god kjennskap til plan- og bygningsloven og problemstillingene knyttet til eierform i reguleringsplan.

Det har vært utfordrende å få tak i noen av informantene. Dette har skyldtes ting som tidsmangel, avsluttet arbeidsforhold, mangel på svar, eller avslag på forespørsel om deltakelse. Jeg har derfor ikke intervjuet informanter fra plankonsulenter (arkitekter), eller Bymiljøetaten, selv om disse anses som relevante aktører. Forespørselene til jurister førte heller ikke frem. Informanter fra nabolaget ansås etter hvert ikke som relevante, da det ikke ble funnet noe i saksdokumentene som tilsa en relevant deltakelse i byromsutviklingen. Men informantene som har deltatt vurderes som et godt utvalg med mye kunnskap og informasjon. Informantene er:

OSLO KOMMUNE	PRIVATE AKTØRER
- Informant fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten	- Informant fra prosjektutvikler Økern Portal
- Informant fra Plan- og bygningssetaten (saksbehandler)	- Informant fra forslagsstiller Økern Portal
	- Informant fra forslagsstiller Hasle Linje

Figur 2: Oversikt over informanter.

Intervju 1: Økern Portal – Prosjektutvikler. 30.03.2022. 1 t 15 min. Fysisk.

Informanten jobber som prosjektleder i utviklingsselskapet som ble ansatt for å bistå forslagsstiller med prosjektutvikling, rådgivning og reguleringsprosessen. Informanten har erfaring fra planlegging og prosjektering av både infrastruktur og bygg, og har jobbet med dette siden 1980. (Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022). Intervjuet ble gjennomført fysisk på informantens arbeidsplass.

Intervju 2: Hasle Linje – Forslagsstiller. 31.03.2022. 1 t 10 min. Digitalt.

Informanten jobber som direktør og porteføljeansvarlig i et mellomstort eiendomsselskap som driver med byutvikling og boligbygging. På tidspunktet for reguleringsplanen var informanten utviklingsdirektør med ansvar for alle utviklingsprosjektene i porteføljen. Informanten har jobbet med regulering, tidligfaseutvikling og kjøp og salg siden 2005, og har også bakgrunn som eiendomsmegler. (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Intervjuet ble gjennomført på Microsoft Teams.

Intervju 3: Økern Portal – Forslagsstiller. 31.03.2022. 1 t. Digitalt.

Informanten jobber som investeringsdirektør og leder eiendomsteamet hos forslagsstiller. Informanten har bakgrunn som siviløkonom, og har jobbet med eiendom siden 1994. Informanten har jobbet med hele verdikjeden gjennom karrieren, både utvikling, drift og vedlikehold, men med fokus på økonomi, kjøp og salg av eiendom, fondsledelse og porteføljestrategi. Selskapet som er forslagsstiller driver med kjøp og salg av eiendom, så både utviklingstjenester og drifts- og vedlikeholdstjenester blir derfor kjøpt utenfra. (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). Intervjuet ble gjennomført på Microsoft Teams.

Intervju 4: Informant fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten. 21.04.2022. 55 min. Digitalt

Informanten jobber som seksjonsleder i utviklingsavdelingen i EBY, og har Hovinbyen som ansvarsområde. Informanten er utdannet jordskifte kandidat og har jobbet med gjennomføring av byutvikling i EBY i 15 år. Informanten jobber med overordnet utvikling og er involvert i utbyggingsavtaler, finansiering av byrom og innspill i planarbeid. Informanten har ikke vært konkret involvert på Hasle Linje, men var noe involvert på Økern Portal mot slutten av planprosessen, og kjenner til begge casene. (Informant fra EBY, 2022). Intervjuet ble gjennomført på Microsoft Teams.

Intervju 5: Informant fra Plan- og bygningsetaten. 27.04.2022. 60 min. Digitalt og noe skriftlig.

Informanten jobber som seniorarkitekt i Plan- og bygningsetaten og har vært kommunal saksbehandler for både Hasle Linje-planen og Økern Portal-planen. Informanten har jobbet i PBE siden 1987, og har bakgrunn som arkitekt. (Informant fra PBE, 2022). Intervjuet ble gjennomført på Microsoft Teams, men det ble også sendt noen svar og informasjon skriftlig over e-post i forkant.

Intervjuene var semi-strukturerte, det vil si at intervjuguiden ble brukt som et utgangspunkt med holdepunkter, men at den ikke nødvendigvis følges til punkt og prikke. Jeg åpnet dermed for at informantene kunne fullføre svar og resonnementer, uten avbrytelser og malplasserte spørsmål, ettersom dette skaper en bedre flyt i samtalen. Det ble også brukt «probes» som bekreftende lyder og kroppsspråk for å vise interesse og skape en god tone (Ryen, 2002). I tillegg brukte jeg oppfølgingsspørsmål og gjentakelser aktivt for å få en korrekt forståelse og bekreftelse. I etterkant har alle de informantene som ønsket det (3 stk.) fått tilsendt det jeg har skrevet, for sitatsjekk og godkjenning. Intervjuguiden er i utgangspunktet tilpasset de to partene kommunal saksbehandler og privat forslagsstiller, ettersom de er de mest involverte aktørene i planprosessen. Intervjuguiden ble derfor delvis justert ved intervjuer av andre. Spørsmålene har derfor hatt en viss variasjon,

basert på det aktuelle intervjuobjektet. Dette ble gjort av hensyn til hva den aktuelle informanten kan svare på.

Analyse

Analysen er delen hvor man basert på teoretiske antakelser og den empiriske dataen man har innhentet og bearbeidet, finner en sammenheng mellom disse to (Johannessen et al., 2011; Tjøra, 2017). Dette gjøres gjerne ved hjelp av koding. Koding er i starten på analysen, hvor man kategoriserer og organiserer dataen for å gjøre det lettere å analysere (Bell et al., 2019). Man gjør da uttak av sentral og relevant data og setter det i en større sammenheng (Johannessen et al., 2011). Jeg har i denne studien gjort koding og tematiske analyser i både dokumentstudiet og intervjuene. Dette er fordi de ulike fasene i forskningsprosessen naturlig bygger på hverandre, og jeg ønsker å gjøre en viss analysering i hver del for å gå videre til neste steg. Kodingen er blitt gjort gjennom strategiske søk i dokumenter, og markering av tekst i transkripsjonene fra intervjuene. Teksten er blitt markert med ulike farger og stikkord, tematisk sortert, som samlet sett skal svare på forskningsspørsmålene. Til slutt sammenfattes disse analysene i resultatene, som presenteres i dette dokumentet.

Analysen har tatt utgangspunkt i etablert byromslitteratur, da spesielt Hanssen & Millsteins (2021) modell for byromsutviklingens faser og rollefordeling, som er basert på Carmonas (2014; 2017; 2018) studier, og Nemeth & Schmidts (2011) analytiske modell for grad av offentlighet. På den juridiske siden er det tatt utgangspunkt i Oslo Economics, Holth & Wings (2021) rapport om allmennhetens tilgang til regulerte byrom, annen juridisk litteratur, og gjeldende lovverk med veiledere. I tillegg trekkes det inn annen relevant litteratur. Hensikten med analysen er at ved å plukke fra hverandre kommunens planverk, tolke intervjuobjektene uttalelser, og sammenstille omtalen av byrom og eierform, så vil forskningsspørsmålene kunne besvares. Gjennom å analysere dokumentene og intervjuene vil man avdekke hvilken praksis som finnes, hvorfor det er sånn, og hvilke mulige konsekvenser denne praksisen har.

2.3 Forskningens kvalitet

Validitet – gyldighet, overførbarhet

Validitet er en betegnelse på gyldigheten til forskningen, eller forskningens integritet, og dreier seg om i hvilken grad prosjektets fremgangsmåter og funn har en logisk sammenheng, og på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten (Bell et al., 2019; Johannessen et al., 2011; Tjøra, 2017). Validitet kan deles inn i ekstern og intern validitet. Ekstern validitet handler om overførbarhet eller generaliserbarhet, altså om resultatene kan overføres til lignende fenomener, og om de har relevans utover casen som er undersøkt, mens intern validitet handler om hvor god sammenheng det er mellom observasjoner og resultater og teorien ellers (Bell et al., 2019; Johannessen et al., 2011). Ekstern validitet kan være vanskelig i kvalitative casestudier, men jeg mener at ved å studere casene jeg velger (reguleringsplaner) så kan jeg få til beskrivelser, tolkninger og forklaringer som kan være relevante for andre slike prosjekter, spesielt fordi en reguleringsplanprosess følger en fastsatt fremgangsmåte. Den interne validiteten ivaretas gjennom at analysen og resultatene knyttes opp mot etablert teori innenfor byromslitteraturen.

Reliabilitet – pålitelighet, troverdighet

Innenfor slike kvalitetskriterier for kvalitativ forskning har man også begrepet reliabilitet, altså påliteligheten til forskningen, som handler om den interne sammenhengen gjennom prosjektet (Tjora, 2017). Her vektlegges nøyaktighet i arbeidet, og på hvilken måte man samler inn, velger og bearbeider data (Johannessen et al., 2011). Forskningen bør derfor ha disiplin, klarhet og metodikk, samt en åpenhet, eller transparens, rundt fremgangsmåtene. Jeg opplyser i oppgaven tydelig om metoder og analysering som brukes. Ved å også åpent beskrive og rapportere fremgangsmåtene, mener jeg at studien kan oppnå en god grad av reliabilitet. Det at jeg benytter meg av både dokumentstudier og intervjuer vil også øke sannsynligheten for troverdige resultater. Jeg benytter også transkripsjon og sitatsjekk ved intervjuene for å sikre at innholdet gjengis korrekt, og er etterprøvbart. I tillegg har jeg i intervjudelen valgt å skrive mest mulig direkte sitater, i stedet for en egen gjengivelse. Dette er for å redusere risikoen for feiltolkninger og ukorrekt gjengivelse.

Etikk – forskerens rolle

Innen forskningen er det også viktig å gjøre etiske vurderinger. Dette handler i hovedsak om hvordan man behandler personer som deltar i undersøkelsen, og at man har et ansvar for å unngå ting som kan gjøre skade. Her er det viktig å respektere informanternes rett til selvbestemmelse, respektere privatliv og være ærlig om undersøkelsen. Noen viktige plikter for forskeren er å sikre nødvendige tillatelse og samtykker og å sikre personvernet til informanter, samt å huske på åndsverksrettigheter til kilder man bruker (Bell et al., 2019; Johannessen et al., 2011). Oppgaven innebærer innsamling av data fra personer som kan være indirekte identifiserbare og er derfor meldt til Norsk senter for forskningsdata (NSD). Behandling av dataen har blitt gjort i henhold til gjeldende regelverk ved NMBU og NSD. Anonymitet er ivaretatt ved at informantenes personopplysninger, som navn og alder, er utelatt. Men full anonymisering er ikke mulig i et forskningsprosjekt basert på offentlig tilgjengelige saksdokumenter, noe som også ble klarert med informantene i forkant av intervjuene. Informantene ble også informert om deres rettigheter, som at de når som helst kan trekke seg, og at de har krav på innsyn i personopplysninger. Etiske problemstillinger kan være det faktum at caser som blir undersøkt kan være knyttet til enkeltpersoner som har vært involvert i utviklingen av prosjekter. En beskrivelse, og eventuell kritikk, av et case vil for noen kunne oppleves inntrengende, da det faktisk er snakk om privatpersoners arbeid. Som forsker har jeg fokusert på å opptre nøytralt og objektivt i møte med dataen som er samlet inn, og å utvise hensyn og respekt i møte med informanter og data.

2.4 Begrensninger og svakheter

Avgrensninger – hva som ikke studeres

Diskusjonen rundt offentlig og privat eierskap og tilgang til byrom har flere dimensjoner, blant annet politisk, økonomisk, juridisk, planteoretisk og designmessig. Jeg velger i min oppgave å fokusere på det planfaglige og det juridiske, som innebærer en vurdering av byutviklingsprinsipper, samt teknisk regulering og juridiske sider ved dette. Jeg har derfor i liten grad fokusert på aspekter som medvirkningsprosesser og politikk. Jeg har heller ikke gjort studier av hvordan byrommene brukes. I starten av arbeidet ble det også forsøkt å få tak i en oversikt over antallet privateide byrom i Oslo, eller oversikt over alle byrom regulert med fellesprivat eierform, for å kunne kartlegge omfanget. Det ble tatt kontakt med PBE, men de hadde ikke en slik oversikt, og det ble vanskelig

å kartlegge. Jeg har derfor ikke fokusert på dette aspektet. Det er selve reguleringspraksisen og planprosessen som er sentral i oppgaven. Dette er prioriteringer gjort basert på oppgavens omfang og tidsramme.

Begrensninger og svakheter

Vanlige kritikker mot kvalitative intervjuer er at det er for subjektivt, vanskelig å gjenskape, mangel på transparens, og at det er lite generaliserbart (Bell et al., 2019). Forskerens subjektive valg av spørsmål og analysering kan ha innvirkning på resultat og vil alltid være en risiko ved kvalitative undersøkelser. Forutinntatthet i forskningen kan derfor være en svakhet. Men som nevnt ovenfor har jeg hatt et gjennomgående fokus på å innhente og analysere data på en objektiv måte, og presentere dataen med mest mulig direkte gjengivelser. Problemene ved replikabilitet og transparens i kvalitativ forskning vil alltid være til stede, men ved å gjøre grundig rapportering i denne oppgaven kan disse problemene minskes. Resultat fra kvalitative intervjuer er i utgangspunktet ikke empirisk generaliserbare, men kan brukes til teoretisk generalisering. Casestudien her kan i utgangspunktet ikke generaliseres, ettersom ingen byutviklingsprosjekter er helt like. Men innsikter og kunnskap innhentet fra casestudien, som kommunens praksis og rasjonalitet, og den teoretiske bakgrunnen, kan gi en dypere forståelse som kan anvendes videre. Det at jeg har intervjuet flere informanter, og innhentet data fra dokumenter i tillegg, kan også være med på å gjøre resultatene noe mer overførbare. Resultatene kan derfor ha en viss grad av overførbarhet til andre lignende caser. Man skal likevel være forsiktig med å generalisere for mye. Andre svakheter kan være utvalget av dokumenter og antallet informanter. Det var flere som takket nei til intervju. Ett intervju ble gjennomført uten opptak, etter ønske fra informanten. Det kan være både fordeler og ulemper med dette. Fordelen er at man ved å være avhengig av notatene starter en grundig noterings- og analyseprosess tidlig, slik at man får ut den viktigste og mest relevante dataen. Ulempen er faren for at man går glipp av noe. Ved opptak og transkripsjon er man sikker på at man får med seg alt som blir sagt, og det er mer transparent ettersom informantene kan gjøre direkte sitatsjekk. Jeg har heller ikke kvantitativ data som kan fortelle mer om antallet privateide byrom. Dette vil være en svakhet med tanke på vurderingen av omfanget av praksisen. Oslo kommune har ikke en slik oversikt, og det ble derfor vanskelig å vurdere dette i denne studien.

3.0 Litteraturgjennomgang og teoretiske perspektiver

Byplanleggingen preges i dag av et ideal om ‘den kompakte byen’ som et mål for å kunne møte fremtidens utfordringer knyttet til bl.a. befolkningsvekst, klimaendringer, transport og miljøutfordringer (Hanssen et al., 2015; Aarsæther et al., 2012; Aarsæther et al., 2018). Dette løses ofte gjennom fortetting av eksisterende urbane strukturer. Som en konsekvens av denne utviklingen rettes det stadig mer oppmerksomhet mot byrommene som en av de viktigste ressursene for den urbane befolkningen (Bergsli & Hanssen, 2017; Selvig, 2015; Sirowy, 2015). Skal man kunne bo tettere, må rommene man deler på inneha visse kvaliteter. Det etableres juridiske og strategiske planer for utvikling av torg, plasser, parker, friområder og gatehjørner, og det stilles krav til at private eiendomsutviklere tar på seg sin del av ansvaret for å kunne tilby innbyggerne møtesteder og viktige sosiale arenaer utenfor hjemmet. I tråd med den markedsorienterte, prosjekt- og forhandlingsbaserte byplanleggingen i Norge, hvor private utviklere ofte står som initiativtagere til eiendoms- og byutviklingsprosjekter, får også de private utbyggerne et større ansvar for utviklingen og driften av offentlige byrom (Hanssen & Millstein, 2021). I mange tilfeller vil disse byrommene reguleres som privateid. Denne litteraturgjennomgangen tar for seg viktigheten av offentlige byrom og presenterer deres sosiale og demokratiske betydning. Deretter presenteres utviklingen av privateide byrom i byer, hvor det ses spesifikt på problemstillinger og modeller knyttet til privatisering og kommersialisering av byrom, styringsperspektiver, og grad av offentlighet. Til slutt følger en juridisk vurdering av allment tilgjengelige byrom regulert med privat eierform, basert på norsk lovgivning og juridisk litteratur.

3.1 Betydningen av offentlige rom

“Gennem hele historien har byens rum fungeret som mødested på mange planer for byens borgere. Her mødtes borgere, nyheder blev udvekslet, handler blev indgået, ægteskaber aftalt, gøglere underholdt, og varer blev budt frem. Her samledes man om byens store og små begivenheder. Processioner blev afholdt, magtforhold demonstreret, og fester og afstraffelser gennemført i al offentlighed. Det var mødestedet.”

Jan Gehl (2010, s. 35-36)

Åpne rom for opphold, ferdsel og aktivitet er en av byens grunnleggende strukturer. Helt fra anleggelsen av de første oldtidsbyene og frem til i dag har åpne plasser, torg og møtesteder vært en sentral del av det urbane landskap, og har spilt en sentral rolle i det sosiale livet i byene (Kjærdsdam, 2017; Madanipour, 1999). Steder som den antikke greske agoraen, middelalderens markedsplass og 1800-tallets byparker har alle vært viktige samlingssteder for blant annet handel, politisk aktivitet, offentlig meningsutveksling, sosialisering og rekreasjon (Hanssen & Millstein, 2021; Holsen, 2006; Mitchell, 1995). I tillegg til at disse offentlige byrommene integrerer byens politiske, kulturelle og økonomiske aktiviteter, har de også vært steder for maktkamp og konkurranse, og innehar dermed også en stor symbolsk verdi (Madanipour, 2003). Også i dag spiller disse byrommene en viktig rolle. Men hva ligger i begrepet «offentlig byrom»?

Offentlige byrom kan defineres og forstås på forskjellige måter. Det består også av flere ledd: offentlig, by og rom. «Offentlig» forstås ofte som en motsetning til «privat», hvor det private er noe individuelt, skjermet og eksklusivt, mens det offentlige er noe felles, åpent og inkluderende (Madanipour, 2003). Begrepet kan også ha litt ulike betydninger, avhengig om det anvendes for å

beskrive personer, steder, bedrifter, aktiviteter eller en bredere offentlig sfære. Enkelt sagt kan man si at det offentlige er livet utenfor familien og nære venner, der hvor ulike sosiale grupper møtes (Sennett, 1977). Offentlige rom blir da den delen av det fysiske miljøet hvor dette livet utspiller seg, og hvor allmennheten har fri tilgang (Holsen, 2006; Madanipour, 2003). «By» indikerer at det er snakk om noe bymessig og urbant, kjennetegnet av befolknings- og bygningstetthet, mens «rom» indikerer at det er snakk om noe romlig – et avgrenset fysisk område. Slike offentlige byrom kan også være innendørs, som f.eks. biblioteker eller idrettsanlegg (se Thuestad, 2021; Vuola, 2020), men er i denne oppgaven avgrenset til områder utendørs. Kommunal- og moderniseringsdepartementets (2016) idehåndbok for byrom viser til at den tradisjonelle oppfatningen er «åpne plasser i den tette byen», men definerer her byrom som «offentlig tilgjengelige [...] uterom avgrenset av bygg eller andre naturlige fysiske avgrensninger [...] som gater, plasser og torg, parker, løkker og blågrønne områder" (s. 11). Videre sies det at begrepet utvides fra å være en fysisk form, til å også omfatte «områder som er offentlig tilgjengelige og tilrettelagt for menneskelig aktivitet innenfor by- og tettstedsområdet» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016, s. 11). I Hanssen & Millstein (2021) brukes betegnelsene «utendørs byrom som har status av å være offentlig tilgjengelige» (s. 13) og «uterom avgrenset av bygg eller andre naturlige fysiske avgrensninger, og som er offentlig tilgjengelige» (Hanssen & Saglie, 2021, s. 78). Sirowy (2015) peker på de offentlige rommene som «felles grunnlag for menneskelig samhandling innenfor en by» (s. 193), altså steder fellessamfunnet deler på, som gater, torg, parker, fortau, biblioteker og mye annet. Dette er en arena hvor det offentlige liv utspiller og utfolder seg. Selvig (2014) og Husaas (2018) viser også til menneskelig aktivitet, mens Holm (2006) og Holsen (2006) presenterer definisjoner basert på tilgang. På bakgrunn av dette definerer jeg offentlige byrom på følgende måte:

Et avgrenset fysisk rom, utendørs i byen, tilrettelagt for menneskelig opphold og aktivitet, som er åpent og tilgjengelig for allmennheten, som for eksempel gater, parker og torg.

Det finnes ulike teoretiske perspektiver på byrom, i et stort landskap av ulike faglige teoritradisjoner (Hanssen & Millstein, 2021; Sirowy, 2015). Noen vektlegger design, arkitektur og romlige sammenhenger, noen fokuserer på sosiologi og byers historie, noen ser på sosial bærekraft, folkehelse og samhørighet, mens andre vektlegger de politiske og demokratiske sidene ved byrom, som rettferdighet, meningsdannelse og ytringsfrihet. Ifølge Sirowy (2015; 2021) kan litteraturen om offentlige byrom grovt sett deles inn i to: fokus på den sosiale dimensjonen og fokus på den politiske dimensjonen i bylivet. Den første tradisjonen, som man kan kalle urbanismeteorologi, kjennetegnes av studier og teorier rundt urban design, sosialt liv i byer og byrom som viktige møteplasser. Den andre tradisjonen kan man kalle demokratiteori, og består av studier og teorier rundt sosial rettferdighet, maktforhold, demokratisk utfoldelse og byrom som en arena for meningsdanning og ytringer (Hanssen & Millstein, 2021). Selv om disse to dimensjonene kan overlappe på flere punkter, er distinksjonen nyttig for å forstå byrommenes ulike sider. Jeg vil videre presentere sentrale elementer fra hver av disse.

Sosial dimensjon: Design og bruk av byrom

“At kunne færdes sikkert og bekvemt, at kunne gjøre opphold i byer og bebyggelser, at kunne glæde sig over rum, bygninger og byliv og at kunne mødes og samles - uformelt eller mere organiseret - er beskedne, men væsentlige fordringer til gode byer og bebyggelser - nu som før.”

Jan Gehl (2017, s. 47)

Den sosiale dimensjonen handler i stor grad om urban design, menneskelig samhandling og det fysiske roms påvirkning på det sosiale livet. Kjente urbanister som Jane Jacobs, William Whyte og Jan Gehl har hatt mye å si for hvordan man planlegger og tenker rundt byrom (Sirowy, 2015). Jacobs (1961) mente at planleggere må anerkjenne byenes kompleksitet og deres menneskelige og sosiale dimensjon. Hun rettet fokus på mangfold og diversitet når det gjelder arkitektur, funksjoner, bruk og tilbud i bybildet, og mente at et offentlig rom må åpne for forskjellighet. Et godt byrom er ifølge Jacobs (1961) et sted hvor det foregår en form for kontinuerlig aktivitet, det er klare skiller mellom hva som er offentlig og privat, og man har «øyne på gaten» (s. 35). Sistnevnte referer til en form for indirekte overvåkning, hvor mengden mennesker som oppholder seg i rommet, bidrar og oppfordrer til god oppførsel og trygghet. Jan Gehl (2010; 2017) presiserer også viktigheten av å skape byrom tilpasset det menneskelige, sosiale liv, og fokuserer på lesbare byrom med menneskelig skala. Slike byrom, som åpner for ulike typer aktiviteter, variasjon på gatenivå og orienterbare miljøer har stor innvirkning på menneskers folkehelse og deltakelse i samfunnet (Gehl, 2010; Gehl, 2017). Offentlige byrom har dermed stor betydning for å styrke sosial bærekraft (Millstein, 2021). Gode byrom er faktisk en del av FNs bærekraftsmål. I bærekraftsmål nr. 11 «Bærekraftige byer og lokalsamfunn», handler delmål 11.7 om offentlige byrom: «innen 2030 sørge for at alle, særlig kvinner og barn, eldre og personer med nedsatt funksjonsevne, har tilgang til trygge, inkluderende og tilgjengelige grøntområder og offentlige rom» (FN-sambandet, 2022). Dette understreker offentlige byroms rolle i arbeidet med bærekraftig utvikling.

Byrommene er også viktige for inkludering, toleranse og sosial samhörighet. Bodnar (2015) peker på at de virkelige hendelsene skjer på gata og plassen, ikke på sosiale medier, og at deltakelse i det offentlige rom fører til læring, personlig vekst og solidaritet. I offentlige byrom kan dermed møter mellom mennesker føre til samhold. Kohn (2004) viser til at et av formålene med offentlige rom er å skape felles symboler og opplevelser som skaper solidaritet mellom mennesker. Eksposering for mennesker som er «annerledes» bidrar også til å dempe frykt og mistenksomhet ovenfor hverandre. Slik sett kan offentlige byrom fremme sosial integrasjon og toleranse (Madanipour, 1999). I Kommunal- og moderniseringsdepartementets (2016) byromshåndbok nevnes også folkehelse, oppvekstvilkår, inkludering, stedsidentitet, mobilitet og trygghet som aspekter byrom er viktige for. I byrommene finner man altså et samspill mellom det materielle og det sosiale (Millstein, 2021). De fysiske rommene påvirker menneskers mentale tilstand og opplevelser, regulerer deres atferd, og er med på å definere samfunnsstrukturen (Madanipour, 2003).

Politisk dimensjon: Demokratiske byrom

«Social bæredygtighed, tryghed, fortrolighed, demokrati og ytringsfrihed er centrale begreber for beskrivelse af samfundsmæssige perspektiver, der knytter sig til byen som mødested.»

Jan Gehl (2010, s. 39)

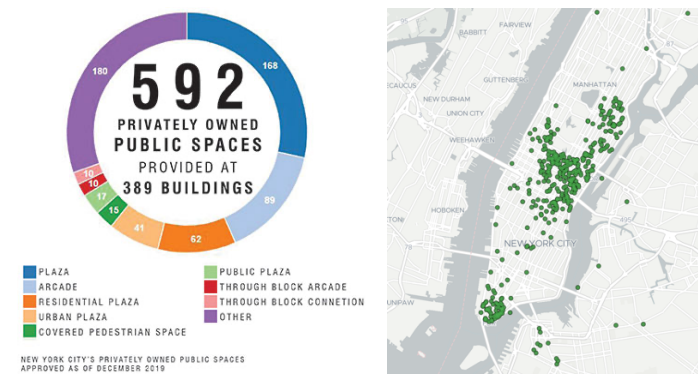
Den politiske dimensjonen handler om planteori og samfunnsvitenskap som i større grad vektlegger maktforhold, demokrati, sosial rettferdighet og medborgerskap (Sirowy, 2015). Ifølge disse er offentlige rom avgjørende for å skape levedyktige og demokratiske bysamfunn (Sirowy & Murphy, 2021). Bodnar (2015) beskriver samlinger i det offentlige rom som en kollektiv makt, og ser offentlige rom som et sted for politisk uttrykk. Det offentlige rom er dermed med på å danne et politisk fellesskap. Mitchell (1995) beskriver også offentlige byrom som rom for representasjon. Det er steder hvor både politiske bevegelser, organisasjoner og ulike sosiale grupper blir sett og representerer seg som en del av samfunnet. Ulike normative idealer for demokratiske offentlige rom har resultert i konsepter som «retten til byen» (Mitchell, 2003) og «den rettferdige byen» (Fainstein, 2010), med fysiske rom kjennetegnet av rettferdighet, mangfold, demokrati og åpenhet. Sirowy & Murphy (2021) skriver at «byrom kan anses som den materielle infrastrukturen bak demokrati» (s. 30). I dette ligger det at det er her man lever og interagerer med andre, deler synspunkter og meninger og utøver demokratiske roller. De identifiserer fem demokratiske aspekter ved byrom: tilgjengelighet, medvirkning, representasjon, samhold og bruksmangfold (Sirowy & Murphy, 2021). Dette er aspekter som utgjør forutsetninger for demokratiske byrom. Byrommet kan altså være en arena for både meningsdanning, interesseartikulering og ytringsfrihet, og for bysamfunnsintegrasjon og utvikling av medborgerskap (Hanssen & Millstein, 2021). Med førstnevnte menes måten byrom legger til rette for å utvikle en demokratisk offentlighet hvor mennesker kan ytre seg. Med sistnevnte menes måten byrom kan danne fellesskap, samhandling og toleranse på tvers av forskjeller (Hanssen & Millstein, 2021).

Offentlige byrom er altså ikke bare en arena for sosialisering og læring, men også et sted for politiske uttrykk. De har både en sosial og en politisk funksjon (Bodnar, 2015). Hvordan ivaretas disse funksjonene når byrommene er eid og forvaltet av private?

3.2 Privateide byrom, styring og grad av offentlighet

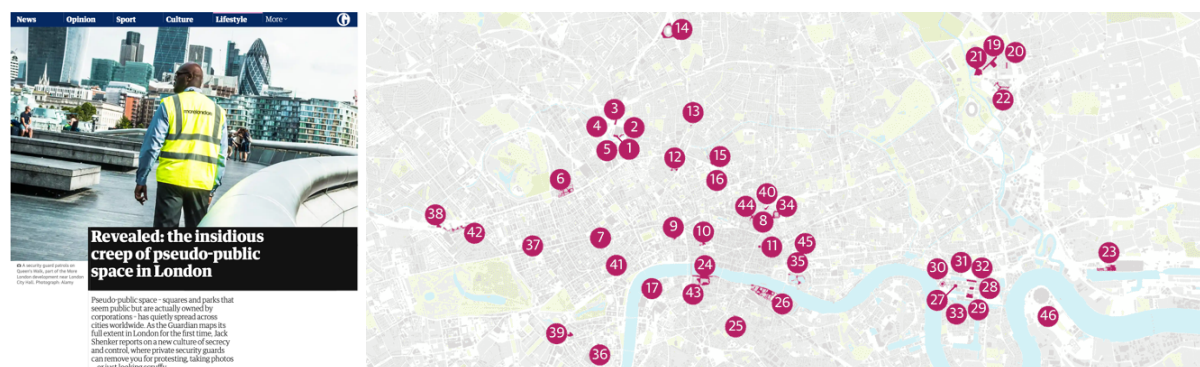
Offentlige byrom med privat eierskap har en lang historie. I New York ble det i 1961 innført en ny reguleringsordning som gikk ut på at private utbyggere fikk bygge høyere bygg enn det i utgangspunktet var regulert for, mot at de etablerte et offentlig tilgjengelig byrom på gatenivå (Dimmer et al., 2013; Vuola, 2020). Utbyggerne ble altså belønnet med høyere utnyttelse i bytte mot at de bygget og vedlikeholdt et allment tilgjengelig byrom, som eksempelvis kunne være torg, plasser, atrier eller fortausutvidelser. Disse byrommene ble av Jerold Kayden kalt for POPS – «privately owned public space» (Vuola, 2020). Ordningen var svært lønnsom for utviklerne. De kunne få inntil 10 kvadratfot ekstra bruksareal for hver kvadratfot POPS som ble anlagt, og ekstra areal i bygget til en verdi av 48 dollar for hver dollar de la i POPS (Dimmer et al., 2013; Vuola, 2020). Man innførte altså en form for byttehandel mellom lokale myndigheter og private utviklere. Dette er en planleggingsmetode beskrevet som insentiv-regulering (Dimmer et al., 2013; Vuola, 2020). Logikken bak var at befolkningen har det bedre i et fysisk miljø med flere offentlige byrom

og større bygninger, enn i et miljø med færre offentlige byrom og mindre bygninger (Dimmer et al., 2013). Fordelene med byrommene veier altså opp for de mulige ulempene av store bygg. Men ikke alle POPS-ene ble like vellykkede. På grunn av manglende regulering og kvalitetskrav endte mange opp med å bli innkjørsler, lagringsplasser eller andre uhyggelige og ubrukelige byrom (Vuola, 2020). Men ordningen har blitt justert og revidert flere ganger frem til i dag, og byen stiller nå tydelige krav til utforming og tilgjengelighet (NYC Planning, 2022; Vuola, 2020). NYC Planning (2022) informerer på sine nettsider at det har blitt utviklet over 590 POPS som til sammen utgjør over 3,8 millioner kvadratfot. De har også en oversikt over alle POPS i byen, som vist på Bilde 1.



Bilde 1: Oversikt over privateide byrom i New York. Kilde: NYC Planning.

Slike privateide byrom, POPS, har også blitt vanlige i andre byer rundt om i verden. Man finner de blant annet i Bangkok, Hong Kong, Tokyo, Melbourne, Toronto og mange andre byer (Dimmer et al., 2013; Vuola, 2020). London har også mange privateide byrom, men mange av disse er også eksisterende byrom, kjøpt opp av private firma (Shenker, 2017; Vuola, 2020). Jack Shenker (2017) har i en Guardian-artikkel kartlagt disse byrommene (se Bilde 2), som omtales som «pseudo-public spaces» og avdekket hvordan tilgangen og tillatt bruk blir strengt håndhevd av private sikkerhetsvakter. Eierne av disse byrommene er ofte store, internasjonale investeringselskaper (Shenker, 2017).



Bilde 2: Oversikt over privateide byrom i London. Kilde: The Guardian.

Privateide byrom i Norge og Oslo

I mange europeiske byer blir også gamle havne- og industriarealer transformert av private utviklere, noe som ofte medfører privateide byrom (Vuola, 2020). Dette er også tilfellet for Oslo. Men privateide eller privatutviklede byrom er ikke et nytt fenomen. I Oslo ble for eksempel Spikersuppa og Birkelunden finansiert av private eiere (Moland, 2014). Mange har også sammenlignet kjøpesentre med offentlige byrom, som er privat eide, men allment tilgjengelige (Holsen, 2006;

Holsen, 2018a; Kohn, 2004; Sorokin, 1992). Men problemet mange viser til er at omfanget av privateide byrom øker, og dette kan medføre at byrommene blir mindre tilgjengelige, eller strengere regulert.

Deling av ansvar for utvikling av byrom er altså ikke et nytt fenomen, men forskjellen er at man i dag har en mer systematisk praksis hvor private eiendomsaktører ofte både regulerer, eier og drifter offentlig tilgjengelige byrom (Hanssen & Millstein, 2021). Den økonomiske byrdefordelingen for opparbeidelse av byrom har i stor grad blitt forskjøvet fra offentlige aktører til private aktører (Hanssen & Millstein, 2021). I sin studie av byrom regulert med privat eierform viser Oslo Economics et al. (2021) til caser i flere norske byer, blant annet Bergen, Ålesund, Oslo, Kristiansand, Fredrikstad, Larvik, Arendal og flere. I Oslo har særlig Tjuvholmen vært et eksempel som har fått mye oppmerksomhet i både media og forskning. Dette er en del av Fjordbyen i Oslo, hvor flere byrom har blitt kritisert for streng regulering av tilgang og bruk (Andersen & Røe, 2017). På Tjuvholmen er byrommene privat eid og forvaltet. Her har det vært konflikt mellom beboere og besøkende som kommer til området for å bade, og på et tidspunkt ble det innført et forbud mot kveldsbading, noe som førte til kritikk fra både innbyggere, media og politikere (Bjerkeset & Aspen, 2015; Bjerkeset & Aspen, 2017). Forbudet ble etter hvert trukket tilbake. Bjerkeset & Aspen (2015; 2017) viser i sin studie at byrommene her er stramt regulert og lite vitale. Byrommene kjennetegnes av restriksjoner og forbud, streng programmering og møblering, et smalt spekter av brukergrupper og prioritering av orden og kontroll, noe som medfører ekskludering av mange grupper. Videre pekes det på at dette er tendenser i samtidens byutvikling, hvor byrommene brukes som instrumenter for markedsføring og attraktivitet, i stedet for reelle møteplasser (Bjerkeset & Aspen, 2015). Hanssen (2021a; 2021b) viser også i sine studier at politisk aktivitet og meningsytring blir sterkt begrenset, og i noen tilfeller forbys, i privateide byrom i Oslo. Privat eierskap og forvaltning kan altså ha store implikasjoner for byrommenes sosiale og demokratiske funksjon. Men hva er bakgrunnen for denne utviklingen?

Markedsbaserte løsninger, privatisering og kommersialisering

Planlegging kan utføres gjennom ulike styringslogikker. Det kan være en hierarkisk, offentlig styrt modell, en markedsbasert planlegging hvor private aktører får et større ansvar for gjennomføring, eller en nettverksbasert modell hvor gjensidig avhengige aktører samarbeider for å nå mål (Aarsæther et al., 2018). Norsk planlegging preges av alle disse elementene, men de siste tiårene har den markedsorienterte planleggingen vært særlig fremtredende. De aller fleste reguleringsplaner foreslås og gjennomføres av private eiendomsutviklere gjennom prosjekter, og dette har også innvirkning på offentlige byrom (Hanssen & Millstein, 2021). Utviklingen kan også betegnes som en neoliberal bypolitikk, hvor forholdet mellom myndigheter og eiere av privat kapital har blitt restrukturert (Holsen, 2018b). Tradisjonell offentlig byplanlegging erstattes da av privat initiert eiendomsutvikling, basert på eiendomsrett, prosjektutvikling og forhandling. I tråd med disse markedsbaserte formene for byutvikling har private markedskrefter også fått en større rolle som utvikler og forvalter av urbane offentlige rom.

Internasjonal litteratur har kritisert utviklingen hvor offentlige byrom eies og styres av private markedsaktører, og peker på privatisering og kommersialisering som store utfordringer. Sennett (1977) beskriver en historisk utvikling hvor det offentlige liv har blitt svekket, og kritiserer individualisme og privatisering. Gjennom å blant annet skape byrom og gater uten variasjon har

man bidratt til en fysisk ødeleggelse av den offentlige sfære, mener han. Sorkin (1992) kritiserer også moderne byer for å ha mindre reelle koblinger til den lokale kulturelle geografien, være besatt av sikkerhet og overvåkning, og for å være en simulert fornøylespark – «the city as a theme park». Han mener at man har utviklet fornøylesparker, med en generisk urbanisme, basert på attraktivitet og tilfredsstillelse i stedet for menneskelig kultur og tradisjoner (Sorkin, 1992). Den demokratiske offentligheten, kjennetegnet av ytringsfrihet, blir som et resultat begrenset, ettersom «there are no demonstrations in Disneyland» (Sorkin, 1992, s. XV). Mitchell (1995; 2003; 2017) har også sterkt kritisert moderne byrom, og tegner et bilde av at det offentlige rommet forsvinner – «the end of public space». Ifølge han er visjonen om frie og demokratiske byrom blitt erstattet av strengt planlagte, kontrollerte og ordnede byrom kjennetegnet av kommersialisering og en homogenisering av offentligheten (Mitchell, 1995). Németh & Schmidt (2011) viser i sin studie til at når allment tilgjengelige byrom forvaltes av private fører det til en økende grad av kontroll over bruk, akseptert oppførsel og tilgjengelighet. Disse stedene innehar også oftere elementer og funksjoner som søker å kontrollere bruk og oppførsel, gjennom blant annet overvåkning, vakt hold og design. Kohn (2004) viser også til hvordan privatiseringen av offentlige rom kan undergrave mulighetene for ytringsfrihet, og hvordan begrensningen i tilgang truer variasjon og mangfold i bysamfunnet. Ifølge henne bidrar privatisering til segregering og ekskludering (Kohn, 2004). Men hva menes med privatisering?

Om privatisering og kommersialisering

Privatisering kan på forstås på ulike måter. På en side kan privatisering defineres som prosessen hvor private aktører overtar ansvar eller eierskap til noe som før tilkom offentlige myndigheter (Kohn, 2004). Eksempler på dette kan være at en kommunal tjeneste eller eiendom overtas av private markedsaktører. Her forstås begrepet ensidig ut fra formell eiendomsrett eller forholdet mellom offentlige myndigheter og markedet (Holsen, 2018b). Jeg velger å kalle dette perspektivet objektiv eller formell privatisering. På en annen side kan privatisering forstås som et tap av offentlighet, uavhengig av formelle eierforhold. Eksempler på dette kan være byrom hvor tilgangen eller bruken begrenses, slik at rommet ikke oppleves som offentlig. Jeg velger å kalle dette subjektiv eller uformell privatisering. Etter den første definisjonen blir dagens byrom tydelig privatisert, ettersom både ansvar for opparbeidelse, eierskap og forvaltning av offentlige byrom i større grad er lagt over på private. Men dette sier ingenting om byrommenes opplevde offentlighet. Som Holsen (2006) påpeker, er det ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom formelt eierskap og tilgjengelighet. Det finnes mange offentlig eide eiendommer som er stengt for allmennheten, og mange privat eide rom som er åpne for allmennheten. Privatisering av byrom må derfor forstås som en utvikling hvor byrom styres og utformes på måter som i større grad begrenser allmennhetens muligheter til å bevege seg og uttrykke seg fritt. En slik utvikling innebærer gjerne også økt kommersialisering, ettersom private markedsaktører som regel søker avkastning på sine investeringer.

Kommersialiseringen kan også foregå på ulike måter. Det er gjerne byrom utformet som steder for kontrollert underholdning og konsum, noe som ofte vil medføre ekskludering av uønskede grupper (Bodnar, 2015; Mitchell, 1995). Dette er steder hvor varer og tjenester skal selges, og hvor aktiviteten som foregår gjerne blir styrt gjennom design og overvåkning, og blir strengt regulert (Németh, 2009). Dette er også et tema som Sirowy (2015) beskriver, hvor byrom utvikles i tråd med eiendomsmarkedet og en merkevarestrategi, som dermed resulterer i flotte, moderne

utearealer, men som ikke kan beskrives som virkelige offentlige rom. I et større bilde peker også flere på at moderne storbyer i en globalisert økonomi konkurrer om å tiltrekke seg mennesker og kapital, og at byrommene i seg selv blir brukt som en vare (Grønningen, 2021; Holsen, 2018a; Madanipour, 1999). Byrommene kan da brukes som et middel for attraktivitet og markedsføring. Dette er også en form for kommersialisering av byrom.

Mye av den kritiske litteraturen til privateide byrom preges av normative idealer for hva et offentlig byrom skal være. Det er derfor også viktig å nyansere denne forståelsen. Den greske agoraen, for eksempel, var også en ekskluderende plass. Offentligheten her var en homogen sammensetning av folk med makt og innflytelse, og ekskluderte slaver, kvinner og utlendinger. (Mitchell, 1995). Like typisk for det greske bylivet som agoraen var også stoaen, som var en felles samlingsplass for handel – som kan minne om dagens kjøpesentre (Holsen, 2006). Noen betegner privateide byrom som en vinn-vinn-situasjon, hvor grunneier beholder råderett og kan opparbeide byrommet etter egne ambisjoner, mens myndighetene slipper kostnader til forvaltning og drift, og samtidig får tilført nye byrom (Oslo Economics et al., 2021; Vuola, 2020). Privateide byrom i transformerte havne- eller industriområder, som har blitt kritisert for ekskludering, kan også forstås som en tilføring av flere nye, åpne fellesarealer for flere mennesker (Holsen, 2018a). Før de ble privateide byrom hadde ikke allmennheten tilgang i det hele tatt. Holsen (2018a) mener også det er nødvendig å erkjenne at de aller fleste byrom er «klubbrom», og at det i realiteten ikke nødvendigvis finnes byrom hvor alle kan bruke det som de vil, uten at dette reduserer andres muligheter til å bruke byrommet som de vil. Flere har også tatt til orde for at det trengs nye forståelser for skillet mellom privat og offentlig, og hva et offentlig byrom skal være, som tar innover seg det komplekse landskapet av byrom som finnes i dag (Carmona, 2015; Kirby, 2008).

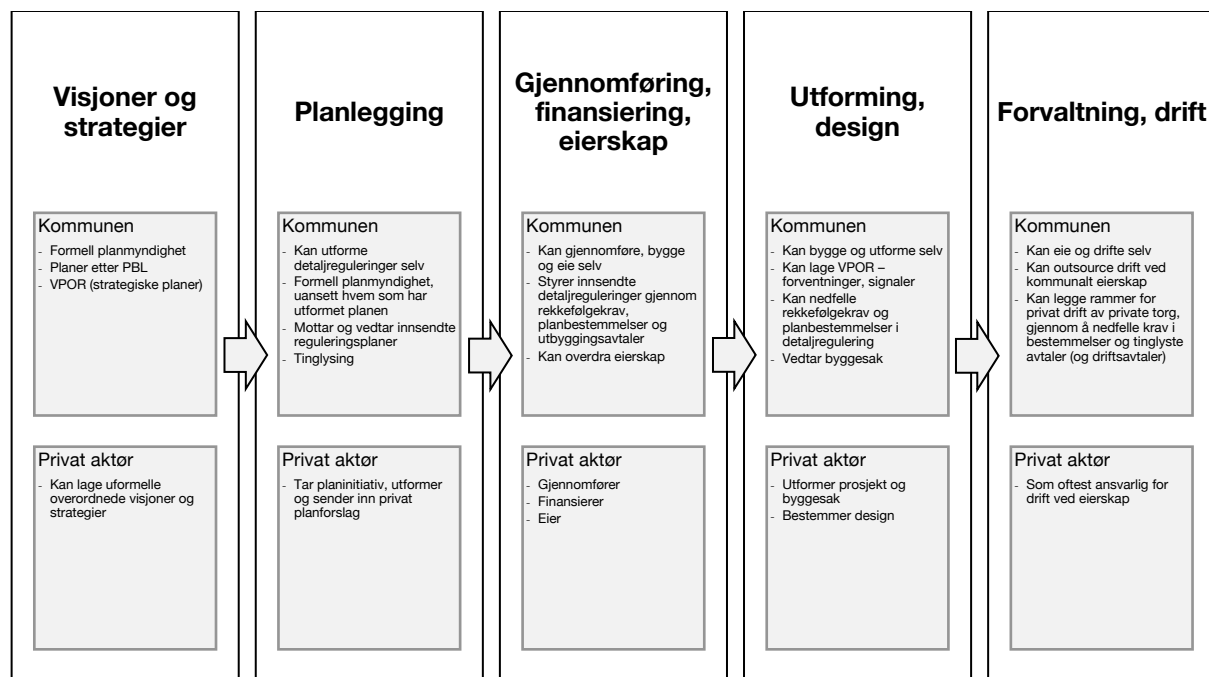
Ifølge Holsen (2018a) er det antakelig like riktig å snakke om markedsbaserte løsninger som om privatisering. Utviklingen preges av en re-distribuering av roller, rettigheter og ansvar, heller enn en direkte privatisering. Hanssen & Millstein (2021) peker også på at betegnelsene «privatisering» og «liberalisering» er overflatiske betegnelser, ettersom de antyder at dette ikke er en styrt utvikling. Private aktørers tydeligere rolle i byutviklingen trenger nemlig ikke innebære at den offentlige styringen svekkes. «Utviklingen er både demokratisk styrt og ønsket, og det brukes en rekke styringsvirkemidler i utviklingen av byrom» (Hanssen & Millstein, 2021, s. 69).

Privateide byrom i et styringsperspektiv

Dagens byutvikling preges av en hybriditet av styringslogikker (Hanssen & Millstein, 2021). Den sterke offentlige, hierarkiske styringen som skjer gjennom planinstrumenter kombineres med en markedsorientert gjennomføringsmodell. Denne ansvars- og byrdefordelingen medfører også en praksis kjennetegnet av forhandling. Man har altså elementer fra både hierarkisk, markedsbasert, og nettverksbasert styring (Aarsæther et al., 2018). Den hierarkiske styringen skjer hovedsakelig etter plan- og bygningslovens planhierarki. Kommunene kan også, i tillegg til de formelle planene, utvikle ulike uformelle og strategiske planer og veiledere. I tillegg kan kommunen bruke finansielle virkemidler, som bevilgninger og tilskudd. Planverket kan ses på som en verktøykasse med lag på lag av ulike formelle og uformelle planer og styringsdokumenter (Hanssen & Saglie, 2021). Parallelt med denne hierarkiske styringen foregår det også en arbeidsfordeling, hvor private markedsaktører som oftest står for gjennomføringen av planene. Kommunene lager overordnede planer, mens private forslagsstillere sender inn reguleringsplanforslag og finansierer utbyggingen. Planprosessen

blir da ofte en arena for forhandling. Lind (2002) presenterer en modell for markedsorientert planlegging hvor myndighetene benytter virkemidlene visjonsbygging, juss og økonomiske ressurser. En markedsorientert planlegging innebærer at privat sektor får en større rolle i en eller flere av disse dimensjonene (Lind, 2002). For kommunene vil disse virkemidlene gjerne være strategiske dokumenter, planer etter plan- og bygningsloven og økonomiske insentiver. For markedsaktørene vil virkemidlene typisk dreie seg om egne strategier, eiendomsrett og finansielle muskler til gjennomføring.

Carmona (2014; 2017; 2018) har i sine studier presentert en inndeling av rollefordelingen mellom offentlige myndigheter og private aktører når det kommer til utvikling av byrom. Basert på denne inndelingen har Hanssen & Millstein (2021) laget en oversikt over en slik rollefordeling tilpasset norske forhold, som vist på Figur 3. De ulike fasene eller dimensjonene består av 1) visjoner og strategier, 2) planlegging, 3) gjennomføring, finansiering og eierskap, 4) utforming og design, og 5) forvaltning og drift. Både kommunen og de private aktørene har viktige roller i alle fasene, og modellen gir en beskrivelse av den intrikate ansvarsfordelingen mellom disse i dagens byromsutvikling (Hanssen & Millstein, 2021).



Figur 3: Byromsutviklingens faser og rollefordeling. Etter Hanssen & Millstein, 2021.

Visjoner og strategier handler om visjonsbygging og politiske signaler for hva man ønsker å oppnå. Her er det sentralt hvordan aktørene omtaler byrom og hvilke mål man har. Planleggingsfasen er der arealbruken blir fastsatt gjennom reguleringsplan. Begge aktørene kan utforme planforslag, men det er bare kommunen, som formell planmyndighet, som kan vedta planer. Ved planlegging av privateide byrom blir det gjerne fra kommunen stilt krav om tinglyst erklæring, som skal sikre allmenn tilgjengelighet. Under gjennomføring, finansiering og eierskap finnes det mange ulike konstellasjoner. For privateide byrom blir det den private aktøren som gjennomfører, finansierer og eier byrommet, mens kommunen kan styre utviklingen gjennom planbestemmelser, rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler. Utforming og design handler om hvilken fysisk form og innhold byrommet skal ha. For privateide byrom kan kommunen på forhånd nedfelle detaljerte

planbestemmelser med krav til for eksempel kvalitet, materialbruk og møblering. Det er også kommunen som vedtar byggesak og godkjenner tiltak. Forvaltning og drift handler om hvordan byrommet driftes etter opparbeidelse. For privateide byrom er det som oftest den private aktøren som står for dette, mens kommunen kan legge rammer for dette gjennom blant annet planbestemmelser og driftsavtaler (Hanssen & Millstein, 2021). Modellen er nyttig for å forstå rollefordelingen mellom kommuner og private eiendomsutviklere ved utvikling av privateide byrom, og kan brukes som et analytisk verktøy for å studere praksisen.

Grad av offentlighet

I byromslitteraturen er offentlighet et sentralt begrep, og flere har utviklet modeller for hvordan graden av offentlighet, eller «publicness», kan defineres. Med grad av offentlighet menes hvor offentlig et byrom er og framstår. I dette inngår aspekter som tilgjengelighet, åpenhet og tillatt bruk, og i hvilken grad disse begrenses.

Grad av offentlighet blir ofte beskrevet ut fra den gradvise overgangen fra det private rom til den urbane fulle offentligheten (Bodnar, 2015). Jan Gehl (2017) beskriver en slik skala, hvor man kan tenke seg at graden av offentlighet er lavest i det private hjemmet, og øker gradvis via halvprivate eller halvoffentlige bakgårder og nabolag, til man kommer til den helt offentlige gaten eller torget. Ut fra tilgjengelighet for allmennheten vil da det laveste nivået være stengt. Videre vil man komme til plasser åpne for ferdsel, men som hovedsakelig bare åpner for transport og gjennomgang. Så finner man steder for rekreasjon som åpner for lengre opphold og aktivitet. Videre finner man møteplasser for sosialt liv og fellesskap som legger til rette for samhandling. Til slutt kommer man til det mest offentlige – byrom som åpner for demokratisk meningsytring og demonstrasjon. Madanipour (2003) bygger også opp sin bok om offentlighet rundt en slik skala, fra det personlige og eksklusive rommet (kroppen og hjemmet), via mellommenneskelige fellesrom (nabolaget og sosiale arenaer), til den offentlige sfære og upersonlige rom i byen. En slik modell er vist på Figur 4.



Figur 4: Grad av offentlighet som en linje.

Men Nemeth & Schmidt (2011) mener at slike modeller, som presenterer grad av offentlighet som et kontinuum, en linje, er mangelfulle. Som vi har sett er offentligheten mye mer kompleks, og det finnes hybrider i ulike former. Det trengs derfor mer nyanserte modeller for byrommenes grad av offentlighet. I følge Bodnar (2015) bestemmes graden av offentlighet av et kompleks system bestående av design, regulering og hverdagspraksis. Staeheli & Mitchell (2008, i Nemeth & Schmidt, 2011) presenterer grad av offentlighet som forholdet mellom eiendom og folk, mens

Kohn (2004) ser på det som et resultat av eierskap, tilgjengelighet og intersubjektivitet. Madanipour (1999) presenterer en modell basert på tilgang, styringsevne (agency) og interesse, mens Marcuse (2005) ser på det som forholdet mellom eierskap, funksjon og bruk. Basert på disse ulike modellene, presenterer Nemeth & Schmidt (2011) en modell basert på eierskap, forvaltning og bruk/brukere. Holsen (2018b) skisserer også en modell, hvor grad av offentlighet bestemmes av rettigheter, utforming og bruk.

Som man ser, kan graden av offentlighet defineres på litt ulike måter. De ulike modellene har mye til felles, men også en del som skiller dem. Mange fokuserer også på eierskap, men som tidligere nevnt er det ikke nødvendigvis en sammenheng mellom formelt eierskap og byroms tilgjengelighet. Jeg vil derfor presentere en ny modell, som kan favne de ovennevnte, og gi en enkel analytisk oversikt over hvordan grad av offentlighet kan defineres. Modellen er vist på Figur 5.

Grad av offentlighet er et resultat av:

Bodnar 2015	Regulering	Design	Hverdagspraksis
Staeheli & Mitchell 2008	Eiendom →		← Folk
Kohn 2004	Eierskap	Tilgjengelighet	Intersubjektivitet
Madanipour 1999	Tilgang	Styringsevne (agency)	Interesse
Marcuse 2005	Eierskap	Funksjon	Bruk
Holsen 2018	Rettigheter	Utforming	Bruk
Nemeth & Schmidt 2011	Eierskap	Forvaltning	Bruk/brukere
	Juridiske forhold	Forvaltningsforhold	Faktisk bruk

Figur 5: Grad av offentlighet som et resultat av juridiske forhold, forvaltningsforhold og faktisk bruk.

Modellens første aspekt, juridiske forhold, favner de juridiske sidene ved byrom, som offentlig regulering gjennom reguleringsplan og den formelle eiendomsretten. Det andre aspektet, forvaltningsforhold, handler om hvordan byrommet styres, og dekker blant annet utforming, tilrettelegging, og regler for bruk, samt forvaltning, drift og vedlikehold. Det siste aspektet, faktisk bruk, er av en mer subjektiv karakter, og handler om hvilken bruk som faktisk foregår i byrommet. Modellen er et forsøk på å samle alle aspektene til tre forståelige komponenter. Gjennom å analysere disse, vil man enklere kunne definere et byroms grad av offentlighet.

Oppsummering

Offentlige byrom er avgrensede fysiske rom, utendørs i byen, tilrettelagt for menneskelig opphold og aktivitet, som er åpne og tilgjengelige for allmennheten, som for eksempel gater, parker og torg. Disse er ikke bare viktige for sosialt liv, men også for demokratisk utfoldelse. Markedsorientert planlegging har ført til at mange byrom eies og forvaltes privat. Dette kan føre til økt privatisering og kommersialisering av byens rom. Byromsutviklingen består av en intrikat ansvars- og rollefordeling mellom offentlige myndigheter og private aktører, som på hver sin side kan bruke ulike virkemidler. Grad av offentlighet handler om hvor offentlig et byrom er, og kan defineres som et resultat av juridiske forhold, forvaltningsforhold og faktisk bruk.

3.3 Juridisk vurdering

Denne studiens tema inneholder mange juridiske elementer, som eiendomsrett, planlegging etter plan- og bygningsloven og tinglysning. Det er derfor viktig å også gjøre en juridisk vurdering av praksisen for regulering av offentlige byrom som reguleres med privat eierform, men med bestemmelser og tinglyste erklæringer som skal sikre allmenn tilgjengelighet.

Eiendomsretten og plan- og bygningsloven

Eiendomsretten, og retten til å disponere over egen grunn, står sterkt i Norge (Holth & Winge, 2019). Samtidig preges også den norske modellen for eierrådighet og bruk av fast eiendom av sterk offentlig regulering, gjennom omfattende lovgivning (Bergsholm, 2019; Taraldrud, 2016). Utnyttelse og bruk av arealer er dermed i stor utstrekning underlagt offentlig kontroll. Men offentlige beslutninger som innebærer rådighetsinnskrenkninger på privat eiendom krever hjemmel i lov (Holth & Winge, 2019). Den sentrale loven for denne offentlige styringen over arealbruk er plan- og bygningsloven (2008). Plan- og bygningsloven gir myndighetene hjemmel til å fastsette planer som regulerer arealbruk, og hjemmel til å godkjenne eller avslå byggesøknader (Holth & Winge, 2019). En politisk vedtatt arealplan innebærer rådighetsinnskrenkninger i form av at en eier eller en rettighetshaver i en eiendom ikke kan bruke eiendommen i strid med arealplanen (Bergsholm, 2019).

Planlegging etter plan- og bygningsloven er bygget opp rundt et omfattende system av nasjonal, regional og kommunal arealplanlegging. Men det er kommunen som er den primære arealmyndighet. Gjennom kommuneplaner og reguleringsplaner, bestående av arealplankart med tilhørende bestemmelser, angis «bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser» (Plan- og bygningsloven, 2008, § 12-1). Disse planene er juridisk bindende og «fastsetter framtidig arealbruk» (Plan- og bygningsloven, 2008, §§ 11-6 og 12-4). Plankartet og bestemmelser har en struktur hvor man angir standardiserte arealformål og hensynssoner. Plan- og bygningslovens (2008) § 12-5 gir en uttømmende liste for hvilke arealformål som finnes:

§ 12-5. Arealformål i reguleringsplan

For hele planområdet skal det angis arealformål. Arealformål kan deles inn i underformål og kombineres innbyrdes og med hensynssoner.

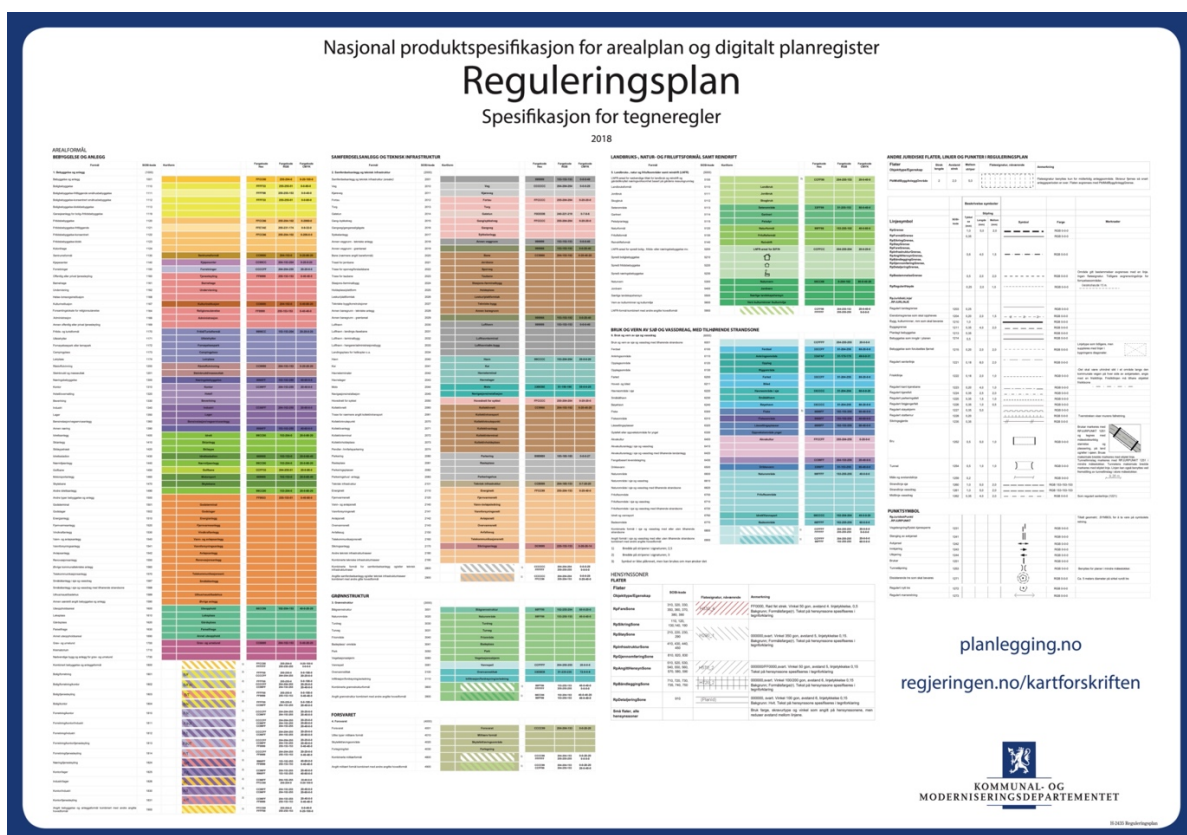
I nødvendig utstrekning angis områder for:

1. bebyggelse og anlegg,
herunder arealer for boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål, kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, næringsbebyggelse, idrettsanlegg, andre typer anlegg, utcoppholdsarealer, grav- og urnelunder,
2. samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur,
herunder areal for veg, bane, lufthavn, havn, hovednett for sykkel, kollektivnett, kollektivknutepunkt, parkeringsplasser, trasé for nærmere angitt teknisk infrastruktur,
3. grønnstruktur,
herunder areal for naturområder, turdrag, friområder og parker,
4. Forsvaret,
herunder areal for ulike typer militære formål,
5. landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift, samlet eller hver for seg,

herunder områder for jordbruk, skogbruk, reindrift, naturvern, jordvern, særlige landskapshensyn, vern av kulturmiljø eller kulturminne, friluftsområder, seterområder, og landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel tillater spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet, 6. bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone, herunder områder for ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder.

Kongen fastsetter ytterligere underdeling i forskrift.

Arealformålene er altså delt inn i generelle hovedformål med mer spesifiserte underformål. De ulike arealformålene, hensynssonene og andre juridiske symboler har spesifiserte farger og tegneregler for plankart, som er videre utdypet i kart- og planforskriften (2009) og Regjeringens produktspesifikasjon (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015; 2019). Disse er illustrert på Figur 6.



Figur 6: Spesifikasjon for tegneregler i reguleringsplan. Kilde: Regjeringen.no.

Tidligere juridiske betraktninger

Oslo Economics, Holth & Winge (2021) gjorde på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet en utredning av praksisen med å sikre allmennhetens tilgang til byrom gjennom bruk av bestemmelser og avtaleklausuler eller tinglyste erklæringer. Rapporten inneholder, i tillegg til en studie av praksisens omfang og fordeler og ulemper, en juridisk vurdering. Denne vurderingen avdekket en hel rekke juridiske utfordringer med praksisen. Rapporten viser også at kommunene selv er usikre på lovligheten av praksisen og hvilke reguleringsformer som er mest korrekt og gir best resultat. Det finnes altså en uttrykt «usikkerhet om hvilket handlingsrom

og hvilke lovlige verktøy kommunene har for å sikre allmennhetens tilgang» (Oslo Economics et al., 2021, s. 8).

Hanssen (2021a) har også gjort en studie av hvordan offentlig tilgjengelighet sikres i privateide byrom, med bakgrunn i om byrommenes demokratiske meningsytringsfunksjon ivaretas. Her stilles det også spørsmål til hvilke juridiske virkninger angitt eierform og bestemmelser om tilgjengelighet i plan har, samt hva som faktisk sikres i tinglyste erklæringer. Studien viser at det finnes alvorlige motsetninger mellom hvordan slike privateide byrom faktisk styres, og grunnlovfestede rettigheter som ytringsfrihet og demonstrasjonsfrihet (Hanssen, 2021a).

Kohn (2004) presenterer også interessante juridiske vurderinger fra USA. Ifølge henne kan en privat grunneier i USA som oftest forby politisk ytring eller diskriminere mot bestemte synspunkter på sin eiendom, selv om den er åpen for bruk av allmennheten (Kohn, 2004, s. 3). Videre forklares det at privateide rom, i motsetning til offentlig eide rom, ikke er forpliktet til å tillate religiøs aktivitet eller politiske ytringer (Kohn, 2004, s. 4). Men amerikanske domstoler har utviklet to motstående tilnærminger til offentlige rom. En tidligere «eiendomsrettighetstilnærming» tolket offentlige rom som bare private rom eid av myndighetene, med den konsekvensen at myndighetene, på samme måte som en privat grunneier, kan regulere eller forby tilgang (Kohn, 2004, s. 4). Et nyere syn, kalt «tradisjonelle offentlige forum-doktrinen» understreker i høyere grad myndighetenes ansvar for å sikre innbyggerne tilgang til offentlige rom, som tradisjonelt har vært brukt til politisk aktivitet (Kohn, 2004, s. 4). Men den første tilnærmingen har ifølge Kohn (2004) en tydelig innflytelse, ettersom utvalget av rom som er beskyttet som «offentlige fora» i noen tilfeller har blitt begrenset. Spørsmålet Kohn (2004) stiller, er om også privateide byrom blir juridisk anerkjent som slike offentlige fora, slik at man også her vil sikre at sivile rettigheter vil ivaretas og at politisk aktivitet tillates.

Holsen (2018a; 2018b) kommenterer også forholdet mellom eiendomsrett og offentlige byrom, med særlig fokus på distinksjonen mellom de jure eiendomsrett (legal) og de facto eiendomsrett (økonomisk). De jure eiendomsrett er beskrevet som «en samling rettigheter, beskrevet og beskyttet gjennom lovverk, til å utnytte ressurser», som blant annet retten til å bruke, retten til å ekskludere eller inkludere andre, og retten til å avhende (Holsen, 2018b, s. 309). Disse vil ofte være avgrenset gjennom offentlig regulering eller avtaler. De facto eiendomsrett er beskrevet som «evne til å kontrollere eller utnytte ressurser, uavhengig av de jure eiendomsrett», som for eksempel når en gruppe mennesker tar et uformelt eierskap til et sted og kan kontrollere utviklingen i området (Holsen, 2018b, s. 309). Disse to formene for eierskap kan sammenfalle, men det er ikke alltid tilfellet. Dette er ifølge Holsen (2018b) viktig for å forstå at offentlige rom også kan være privateide, og at måten rommene forvaltes, styres og organiseres på ikke nødvendigvis avhenger av det formelle eierskapet. Slik sett kan juridisk private rom være åpne og offentlige i praksis, og juridisk offentlig eide rom kan være lukket og private i praksis: «Eksistensen av et offentlig rom er ikke det samme som at offentlige myndigheter er grunneier, det er tilstrekkelig at fellesskapet har adgang» (Holsen, 2018b, s. 310). Det nevnes også for øvrig at offentlig eiendomsrett både kan forstås som myndighetenes ivaretagelse av fellesskapets eiendomsrett til arealer, og som en type privat eiendomsrett hvor myndighetene opptrer som en privat grunneier (Holsen, 2018b). Skillet mellom privat og offentlig vil derfor heller ikke innenfor jussen alltid være helt tydelig.

Praksis for å sikre allmenn tilgjengelighet i privateide byrom

Det finnes ulike praksiser for å sikre allmennhetens tilgang, som alle går ut på å bruke forskjellige kombinasjoner av arealformål, eierskap, reguleringsbestemmelser, avtaler og tinglyste erklæringer (Oslo Economics et al., 2021). Arealformålene kan variere mellom typiske byroms-formål, som torg eller park, og uteoppholdsareal som inngår i bebyggelse og anlegg. Eierskap varierer mellom at eiendommen er eid av kommunen (offentlig) eller en annen eier (privat). Bestemmelser varierer mellom å ha bestemmelser om allmennhetens tilgang i reguleringsplan, å ha slike bestemmelser i utbyggingsavtale eller annen avtale, eller ikke i det hele tatt. Tinglyste erklæringer varierer mellom å etablere en tinglyst erklæring om allmenhetens tilgang på eiendommen, eller ikke (Oslo Economics et al., 2021). Her ser man at enkelte kommuner faktisk bruker flere offentligrettslige og privatrettslige verktøy i kombinasjon for å sikre allmennhetens tilgang, noe som kan anses som en dobbeltsikring, eller faktisk trippelsikring. Men det er knyttet usikkerhet til legaliteten og funksjonen til disse. Sentrale momenter å adressere er hvilken betydning selve arealformålene har for allmennhetens tilgang, hvorvidt reguleringsbestemmelser kan regulere allmennhetens tilgang, og hvilken rettsvirkning tinglyste erklæringer har. Forfatterne skriver at «tolkning av lov og forarbeider gir ingen opplagte svar» (Oslo Economics et al., 2021, s. 26).

Om allmennhetens tilgang og juridiske paralleller

«Allmennhetens tilgang» eller «allmenn tilgjengelighet» er ikke et juridisk definert begrep. Oslo Economics et al. (2021) definerer det som «en samlebetegnelse vi bruker på allmennhetens rett til ferdsel og opphold» (s. 26). Allmennheten kan forstås som noe som tilkommer «alle» eller «enhver» (Taraldrud, 2016). Men det er et upresist begrep, ettersom det ikke sier noe om verken hvilken type ferdsel som er tillatt, hvor lenge man kan oppholde i området, og hvilke aktiviteter man kan gjøre. Det er stor forskjell mellom å for eksempel gå raskt gjennom en park, sitte på en benk og spille musikk i flere timer, og å avholde en stor demonstrasjon på et torg. Likevel anvendes dette begrepet i både reguleringsbestemmelser og tinglyste erklæringer. Noen erklæringer bruker også en ordlyd som «rett til ferdsel», uten at det er angitt om også opphold og aktivitet er tillatt.

Oslo Economics et al. (2021) går ikke inn på friluftsløven (1957) i sin rapport, med den begrunnelsen at friluftsløven § 19 slår fast at loven viker tilbake for annen lovgivning ved motstrid, hvor en reguleringsplan ofte vil være en slik motstrid. Men det finnes også diskusjoner rundt friluftsløvens betydning i urbane områder (se bl.a. Reusch, 2013). Jeg ønsker å vise til friluftsløvens velkjente allemannsrett som en juridisk parallell. Allemannsretten gir allmennheten en generell rett til ferdsel, opphold og høsting på fremmed grunn, med visse forbehold (Eriksen & Reusch, 2022; Taraldrud, 2016). Man har altså en tradisjon i norsk lovgivning for å sikre allmenn tilgang til friluftsområder. En slik ordning burde kanskje også gjelde for urbane byrom som er tydelig tilrettelagt for menneskelig aktivitet, som parker, gater torg og plasser.

Andre juridiske kilder kan også kaste mer lys over hva som menes med «offentlighet» eller «offentlig sted» i norsk lovgivning. Straffeloven (2005) har i § 10 legaldefinisjoner på hva som menes med offentlig sted og offentlig handling. Ifølge denne er et offentlig sted «et sted bestemt for alminnelig ferdsel eller et sted der allmennheten ferdes» (Straffeloven, 2005). En offentlig handling er en handling som «er foretatt i nærvær av et større antall personer, eller når den lett kunne iakttas og er iakttatt fra et offentlig sted» eller «når ytringen er fremsatt på en måte som gjør den egnet til å nå et større antall personer» (Straffeloven, 2005). Oslo kommunes politivedtekter definerer et offentlig

sted i § 1-1 som «ett hvert sted som er alminnelig beferdet eller bestemt for alminnelig ferdsel» (Forskrift om politivedtekt Oslo, 2007). De juridiske definisjonene avhenger altså ikke av de formelle eierforholdene, men av området karakter.

Med hensyn til de demokratiske rettighetene i offentlige rom er Grunnloven meget sentral, noe Hanssen (2021a) også kommenterer. Grunnlovens (1814) §§ 100 g 101 sikrer nemlig ytringsfrihet, forsamlingsfrihet og demonstrasjonsfrihet. Grunnlovens § 92 sikrer også disse indirekte gjennom menneskerettighetene, jf. menneskerettsloven (1999). Hanssen (2021a) stiller spørsmål ved hvordan disse rettighetene ivaretas i privateide byrom, og viser til eksempler hvor disse rettighetene innskrenkes som følge av at offentlige byrom har privat eierskap. Som vi så over, avhenger ikke begrepet «offentlig sted» av offentlig eierskap. Hanssen (2021a) konkluderer med at det ligger en stor uklarhet i hvordan Grunnlovens paragrafer skal tolkes opp mot den private eiendomsretten som ligger i privat eide byrom, og at det er et klart behov for å tydeliggjøre dette juridisk.

Særlig om eierform i plan

Eierform i reguleringsplan angis på bakgrunn av Plan- og bygningslovens § 12-7:

§ 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

1. grad av utnytting, utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,
2. vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet,
3. grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning,
4. funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal,
5. antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov,
6. bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur,
7. trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser for bil og sykkelparkering, herunder øvre og nedre grense for parkeringsdekning,
8. krav om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse og at det er tilknytningsplikt etter § 27-5,
9. retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5,
10. krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert,
11. krav om detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte typer av tiltak, og retningslinjer for slik plan,
12. krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne,

13. krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en nærmere bestemt del av planområdet i henhold til jordskifteloven § 3-30,
14. hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal

PBL § 12-7 nr. 14 angir at det kan gis bestemmelser om «hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal». Den samme lovbestemmelsen for kommuneplan, finnes i PBL § 11-10 nr. 3, som sier at det til arealformålene «Bebyggelse og anlegg», «Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur», «Grønnstruktur» og «Forsvaret» kan angis «hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal». Man kan altså regulere dette i både kommuneplan og reguleringsplan. Det er dette man på plankartet angir med «o» eller «f» foran formålsflatens navn, eksempelvis «o_Torg» eller «f_Veg». Eierform er altså en egenskap i arealplaner som angir eierforhold på formålsflater, og må være forankret i planbestemmelsene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). I følge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) må alltid eierform angis dersom det skal være offentlig eller fellesprivat, grunnet «forholdet til ekspropriasjons-, erstatnings- og innløsningsreglene i plan- og bygningsloven og for at planer skal være entydige og informative om tillatt arealbruk» (s. 39). Skal arealet verken være offentlig eller felles, altså privat, tegnes dette ikke inn på kartet. Men hva betyr det egentlig at et areal eller offentlig eller fellesprivat?

Noen forarbeider (NOU 2001:7; NOU 2003:14) sier ingenting om temaet, men forklaringer finner man i (Ot.prp.nr.32 (2007–2008)), som også er gjengitt i departementets lovkommentar (2022), og departementets reguleringsplanveileder (2018). I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) forklares det at PBL § 12-7 nr. 14 gir grunnlag for å fastsette hvilke arealer som skal være offentlige formål eller fellesareal for flere eiendommer. Videre vises det til forklaringen til PBL § 11-10 nr. 3, som er tilsvarende bare for kommuneplan. Her sies det at «nr. 3 gir hjemmel for at det i planen fastsettes om et område for bebyggelse og anlegg skal være av privat art eller eid av det offentlige. Dette er en videreføring av gjeldende rett» (Ot.prp.nr.32 (2007–2008), s. 224). Videre forklares det at grunnlaget for dette er at det tidligere, altså i eldre planlov, gikk frem av selve arealformålet i seg selv at det var felles, da «fellesarealer» var et arealformål. Det er altså en teknisk endring av hvordan planer fremstilles.

Regjeringens reguleringsplanveileder (2018) utdyper mer. Her forklares det at «bestemmelsen er aktuell for alle formål og er viktig for å kunne skille mellom hvilke områder som er av privat art (fellesareal) eller eid av det offentlige» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 139). Men hva er de konkrete rettsvirkningene av offentlig eierform (o) kontra fellesprivat eierform (f)? Veilederen sier:

«Det er særlig aktuelt å bruke eierform for å skille mellom offentlige friområder og felles (fri)områder. Offentlige friområder skal være tilgjengelige for allmennheten, mens fellesområdene skal være til eksklusiv bruk for de eiendommer de er felles for. Det er derfor viktig å skille mellom disse» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 139).

Her uttales det eksplisitt at arealformål med offentlig eierform *skal* være allment tilgjengelige, mens arealformål med felles eierform *skal* være eksklusive for eiendommene. Dette virker motstridende i forhold til den praksisen som finnes hvor allment tilgjengelige byrom reguleres med felles eierform. Disse er nemlig ikke eksklusive for eiendommene. Videre nevnes flere juridiske konsekvenser:

«Eierformen sier ikke noe om eierforholdene på planleggingstidspunktet, men om hvilke arealer det offentlige må sikre seg eiendoms- eller bruksrett til for å få gjennomført planen. Tilsvarende gjelder der eierne av bestemt angitte eiendommer er forutsatt å disponere et areal i felleskap» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 140).

Her presiseres det at offentlig eierform medfører at kommunen *må* sikre seg eiendoms- eller bruksrett, og at tilsvarende gjelder for de angitte eiendommene ved felles eierform. Men ifølge Hanssen (2021a) blir ikke alltid arealer med offentlig eierform overdratt til kommunen og blir kommunalt eid. PBE har nemlig, i forbindelse med regulering av Gullhaug torg i Nydalen, uttalt følgende:

«Regulering til offentlig eierform/bruk innebærer ikke automatisk offentlig eierskap. Reguleringen innebærer at allmennheten har rett til å bruke arealet, og at det offentlige kan overta eierskap til arealet etter vanlige prosesser for dette. Planforslaget er ikke til hinder for at kommunen og grunneier kan inngå privatrettslige avtaler om drift og vedlikehold av arealene» (PBE, i Hanssen, 2021a, s. 362).

Arealer regulert med offentlig eierform blir altså ikke alltid overdratt til kommunen. Spørsmålet er da om dette går imot det som står i veilederen, eller om en bestemmelse eller tinglyst erklæring kanskje anses som «eiendoms- eller bruksrett». En annen juridisk konsekvens handler om innløsning og ekspropriasjon:

«Årsaken til at det er nødvendig å framheve offentlige områder i reguleringsplan er at utlegging av eiendom til offentlige formål kan gi grunneier rett til innløsning etter plan- og bygningsloven § 15-2. Videre er prosessen for å få forhåndstiltredelse i forbindelse med ekspropriasjon enklere dersom arealet er offentlig.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 139).

PBL § 15-2 handler om grunneierens rett til å kreve innløsning ved reguleringsplan. Etter denne bestemmelsen kan grunneier, dersom en reguleringsplan medfører at kommunen får ekspropriasjonsrett etter § 16-2, kreve at ekspropriasjon straks blir foretatt med en frist på 3 år på å fremsette kravet. Dette gjelder arealer som er regulert til offentlige trafikkområder, offentlige friområder, fellesområder, fornyelsesområder samt til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder. Miljøverndepartementet har også gitt en forklaring på dette i eksempelsamlingen Planjuss (Miljøverndepartementet, 2012, s. 30). I teorien vil da en grunneier som får regulert et offentlig torg eller friområde på sin eiendom kunne kreve innløsning av dette arealet. Dette er for å sikre at planen blir gjennomført, jf. PBL § 16-2. Men i praksis vil man sikre opparbeidelse gjennom rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler, så bestemmelsen har trolig liten anvendelse. Det er likevel en juridisk konsekvens av offentlig eierform.

Slik jeg ser det kan man si at de konkrete rettsvirkningene av offentlig eierform (o) og felles eierform (f) er følgende:

Offentlig eierform (o)	Felles eierform (f)
<ul style="list-style-type: none"> • Arealene skal være tilgjengelige for allmennheten • Kommunen må sikre seg eiendoms- eller bruksrett • Kan gi grunneier rett til innløsning etter § 15-2, jf. § 16-2. 	<ul style="list-style-type: none"> • Arealet skal være eksklusivt for tilhørende eiendommer (altså ikke allment tilgjengelige) • Eiendommene arealet skal være felles for må sikre seg eiendoms- eller bruksrett

Figur 7: Oversikt over juridiske konsekvenser av offentlig og felles eierform, ifølge reguleringsplanveilederen.

Men i praksis virker det som disse virkningene ikke alltid er til stede, ettersom felles eierform (f) brukes for arealer som skal være allment tilgjengelige (ikke eksklusivt), og arealer med offentlig eierform (o) ikke alltid blir overført til kommunen. I tillegg fremgår det ikke særlig tydelig fra loven, forarbeidene eller veiledere hva som er de konkrete juridiske konsekvensene av valg av eierform.

Hva sikres i arealformål?

Ifølge Oslo Economics et al. (2021) kan også selve arealformålet i seg selv sikre allmennhetens tilgang. For offentlige byrom er det arealformålene «bebyggelse og anlegg», «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur» og «grønnstruktur», med sine underformål, som er relevante.

I arealformålet «grønnstruktur» inngår underformålene blå/grønnstruktur, naturområde, turdrag, turveg, friområde, badeplass, park, vegetasjonsskjerm, vannspeil, overvannstiltak, infiltrasjon/fordrøyning/avledning og kombinerte grønnstrukturformål (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Ifølge Oslo Economics et al. (2021) sikres allmennhetens tilgang direkte gjennom dette arealformålet. Som begrunnelse for dette vises det til Barka-dommen (Rt-2007-281). Denne saken handlet om en kommune som hadde regulert et areal til friområde, hvor arealet var brukt som uteoppholdsareal for en barnehage. Området var derfor inngjerdet. Dette var også en forutsetning i reguleringsplanen. Høyesterett fant reguleringsplanen ugyldig ettersom en inngjerding av arealet var i direkte strid med arealformålet friområde, ettersom «et friområde er ment å være tilgjengelig for allmennheten» (Rt-2007-281, (57)). Høyesteretts syn er altså at formålet friområde fordrer allmenn tilgjengelighet. Kommunal- og moderniseringsdepartementets (2018) reguleringsplanveileder sier også at «en hovedmålsetning med grønnstruktur er at den skal inngå i en struktur som skal være allment tilgjengelig» (s. 91). Men om underformålet friområde sier veilederen følgende:

«Et friområde kan ved angivelse i bestemmelsene også være privat eiendom. Formålet sikrer altså ikke automatisk allmennhetens tilgang til området, og det må gjøres klart gjennom bestemmelser hva som skal være offentlige friområder og parker, og hva som skal være felles for særskilt angitte eiendommer.»(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 92).

Denne uttalelsen skaper mer tvil om arealformålet i seg selv sikrer allmenn tilgjengelighet. Oslo Economics et al. (2021) mener at veilederen er upresis, og fastholder at det ved regulering til

hovedformålet grønnstruktur, og dens underformål, ligger «et rettslig premiss om at arealene skal være tilgjengelige for allmennheten» (s. 30).

I arealformålet «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur» inngår det mange ulike underformål. Her finner man både store tekniske installasjoner som veg, jernbane, lufthavn og havneterminal, men også mindre anlegg som fortau, torg, gangveg og rasteplass (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). For offentlige byrom, som omtales i denne oppgaven, er det formålene fortau, gatetun, gangveg, og særlig torg som vil være relevante. I forarbeidene nevnes det at «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur» skal brukes for arealer som «i utgangspunktet forestås av det offentlige» (Ot.prp.nr.32 (2007–2008), s. 215). Oslo Economics et al. (2021) mener derfor også her at allmenn tilgjengelighet er sikret gjennom arealformålet i seg selv. Men KMDs (2018) reguleringsplanveileder nevner også om formålet veg at «gjennom bestemmelser etter § 12-7 nr. 14 kan det angis om vegformålet er privat eller offentlig veg» (s. 87). Man ser altså også her motstridende oppfatninger. Likevel mener Oslo Economics et al. (2021) at eierskapet til arealene ikke har betydning for, eller kan være avgjørende for, allmennhetens tilgang, og går også her ut fra et rettslig premiss om at selve arealformålet sikrer allmenn tilgjengelighet.

I arealformålet «bebyggelse og anlegg» inngår en rekke forskjellige underformål for ulike typer bygg og tiltak. Eksempler er boligbebyggelse, kjøpesenter, kontor, idrettsanlegg, lager, uteoppholdsareal, og ulike kombinerte formål (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Oslo Economics et al. (2021) slår fast at det for disse formålene ikke gjelder noen automatisk allmenn tilgjengelighet. Men interne veier, uteoppholdsareal og lekeplasser i tilknytning til boligområder kan reise noe usikkerhet. Med hensyn til byrom er det disse arealkategoriene som er relevante. Skal man sikre allmennheten tilgang til disse rommene må det utgå fra et særskilt rettsgrunnlag, som for eksempel en tinglyst erklæring (Oslo Economics et al., 2021).

Samlet sett indikerer flere juridiske kilder at arealformålene «grønnstruktur» og «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur», med underformål, sikrer en automatisk allmenn tilgjengelighet. Dette gjelder ikke for arealformålet «bebyggelse og anlegg». Likevel finner man også motstridende uttalelser som indikerer at det ikke finnes en slik automatikk.

Hva sikres i bestemmelser?

Reguleringsplaners tilhørende bestemmelser blir også i mange tilfeller brukt for å sikre allmenn tilgjengelighet. I reguleringsbestemmelsene skrives det gjerne at visse arealer skal være «allment tilgjengelige», «offentlig tilgjengelige», «åpne for allmennheten», «åpne for fri ferdsel», eller lignende. Oslo Economics et al. (2021) mener at slike bestemmelser ikke bør brukes for formål som inngår i «grønnstruktur» eller «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur», ettersom tilgangen allerede følger av arealformålet. Det vises også til et eksempel fra Kristiansand, hvor det i tillegg til en slik bestemmelse ble lagt inn et rekkefølgekrav om at tinglyst erklæring som sikrer allmennhetens ferdsel og opphold måtte foreligge før det blir gitt rammetillatelse (Oslo Economics et al., 2021). Her reises det spørsmål om et slikt rekkefølgekrav i det hele tatt er lovlig. I dette eksempelet ble allmennhetens tilgang forsøkt sikret gjennom både bestemmelser og tinglyst erklæring – noe som må omtales som en dobbelsikring. Anser man også Oslo Economics et al. (2021) sitt syn om hva formålene selv sikrer som korrekt, kan man her snakke om en trippelsikring: Allmennhetens tilgjengelighet sikres gjennom både arealformål, bestemmelser og tinglyst erklæring.

Men hva med arealformålet «bebyggelse og anlegg»? Her vil allmennheten i utgangspunktet ikke være sikret tilgang, så spørsmålet blir om man i slike områder kan bruke reguleringsbestemmelser for å sikre allmennhetens tilgang (Oslo Economics et al., 2021). Arealer hvor dette vil være relevant er som nevnt uteoppholdsarealer. Et eksempel kan være at en kommune ønsker at et uteoppholdsareal eller en lekeplass i tilknytning til et boligområde skal være åpen til bruk for allmennheten. Oslo Economics et al. (2021) skriver: «På den ene siden er ordlyden i § 12-7 nr. 1 og 2 såpass vide i sine formuleringer, at det tilsynelatende kan gis bestemmelser om dette. På den andre siden vil en bestemmelse som åpner for allmenn tilgang i slike områder, være lite forenlig med arealformålet» (s. 33). Det er derfor høyst uklart om det er lovlig å gi slike bestemmelser til arealformålet «bebyggelse og anlegg».

Samlet sett åpner plan- og bygningsloven for at mye kan sikres gjennom reguleringsbestemmelser, men det er uklart om bestemmelser som skal sikre allmenn tilgjengelighet kan brukes på måtene nevnt ovenfor. Legger man Oslo Economics et al. (2021) sin forståelse til grunn, vil det også ofte være unødvendig med slike bestemmelser.

Hva sikres i tinglyste erklæringer?

En erklæring er «en ensidig forpliktende disposisjon» (Oslo Economics et al., 2021, s. 34). Det er altså ikke det samme som en avtale, ettersom en avtale krever to parter. Erklæringene man snakker om her går ut på at en grunneier gir noen andre en rettighet i en eiendom, som de ikke ville hatt ellers. Tinglysingen av erklæringen har heller ikke noe å si for gyldigheten (Oslo Economics et al., 2021). Tinglysing innebærer at rettigheter registreres i grunnboka, som er et offentlig realregister for rettigheter knyttet til fast eiendom (Bergsholm, 2019; Taraldrud, 2016). Rettighetene får da rettsvern. Effekter av dette er blant annet at rettigheten får vern mot ekstinksjon og prioritet foran senere tinglyste, eller ikke tinglyste, rettigheter (Bergsholm, 2019; Oslo Economics et al., 2021). Fordeler ved tinglysningsordningen er at den skaper en praktisk rangordning for rettigheter i fast eiendom, sikrer notoritet og publisitet, beskytter kreditorer ved konkurs, og bidrar til et forutsigbart eiendomsmarked (Bergsholm, 2019).

Mange ulike typer rettigheter, i mange ulike typer eiendommer, kan tinglyses. Her er det snakk om erklæringer som gir allmennheten en rett til å ferdes eller oppholde seg på en eiendom som er utviklet som et byrom. Utgangspunktet for å benytte slike tinglyste erklæringer er at kommunene ønsker å sikre allmennhetens tilgang eiendomsrettslig. Men som nevnt tidligere, sikres også dette gjennom planer (arealformål og bestemmelser), og man får da en dobbelsikring. Oslo Economics et al. (2021) reiser tvil om det faktisk er adgang til å tinglyse en del slike erklæringer, ettersom rettspraksis legger til grunn at rettigheter som allerede følger av lov og forskrift ikke kan tinglyses. Rettigheten allmenn tilgang følger nemlig ofte allerede av reguleringsplanens arealformål og bestemmelser.

Et annet spørsmål er knyttet til hvorvidt allmennheten kan angis som rettighetshaver. Det følger nemlig av tinglysningsloven (1935) og tilhørende forskrift (1995) et krav om tydelighet og klarhet, noe som innebærer at partene i rettsforholdet skal være tydelig identifisert (Oslo Economics et al., 2021). Allmennheten, som består av alle og enhver, kan ikke identifiseres på en slik måte. Likevel

finnes det mange slike erklæringer for allmennheten som godkjennes og tinglyses av Kartverket. I Kartverkets rundskriv, sist revidert 4. februar 2022 sies følgende:

«Allmennhetens rett til ferdsel over annen manns eiendom er regulert i friluftsløven, og gjelder uten tinglysing. I noen tilfeller kan det likevel være ønskelig å tinglyse rettighet til allmennheten, for eksempel som vilkår for utbygging i områder der det ligger etablerte turstier eller lignende. Slike vilkår vil som regel være fastsatt i kommunale vedtak.

Tinglysingsforskriftens bestemmelser om klarhet og form i §§ 4 og 4a krever identifisering av rettighetshavere, eller hvem som kan slette heftelsen.

Det er mulig å tinglyse rettigheter til allmennheten, men siden det er en gruppering som ikke kan identifiseres med organisasjonsnummer vil det være nødvendig å identifisere hvem som kan slette heftelsen. I tilfeller der rettigheten til allmennheten har utgangspunkt i kommunalt vedtak er det naturlig at kommunen selv står som rette representant til å slette heftelsen.» (Kartverket, 2022, s. 26).

Kartverket har altså en tydelig oppfatning om at slike rettigheter på vegne av allmennheten kan tinglyses, og viser til at kommunen skal stå angitt som den som kan slette heftelsen.

Ifølge Oslo Economics et al. (2021) vil en tinglyst erklæring for en park eller et torg, uavhengig av eierform, ikke være nødvendig ettersom allmenhetens tilgjengelighet sikres gjennom arealformålet. Det pekes videre på at denne praksisen kan føre til tolkningsproblemer, og i verste fall en innsnevring av rettighetene (Oslo Economics et al., 2021). Dette kan for eksempel være ved en erklæring som angir en rett til «ferdsel», og ikke sier noe om opphold eller aktivitet. I tillegg er det uklart hvordan slike erklæringer skal kunne håndheves. En annen problemstilling er at kommunen stiller krav om slike tinglyste erklæringer i planprosesser, altså at det kreves for at planen skal vedtas. En kommune kan ikke etter plan- og bygningsloven bestemme hvem som skal bruke et areal, og Oslo Economics et al. (2021) reiser derfor tvil «om kommunene her går lenger i myndighetsutøvelsen enn det plan- og bygningsloven åpner for» (s. 36).

For arealer avsatt til «bebyggelse og anlegg», som oftest underformålet uteoppholdsareal, vil tinglyste erklæringer kunne ha en betydning, ettersom dette arealformålet ikke i seg selv sikrer allmenn tilgjengelighet. Et annet sentralt punkt er når en kommune gjennom utbyggingsavtale krever tinglyst erklæring. Man vil da befinne seg i et skjæringspunkt mellom offentlig rett og privat rett. Men for begge disse tilfellene reises det spørsmål om kommunene på en korrekt måte utøver sin planmyndighet (Oslo Economics et al., 2021).

Samlet sett er det vanskelig å avgjøre om disse tinglyste erklæringene er i henhold til lovverket, og i mange tilfeller, om de i det hele tatt er nødvendige.

Oppsummering og konklusjoner

Praksisen hvor man regulerer byrom med fellesprivat eierform, men sikrer allmenn tilgjengelighet gjennom reguleringsbestemmelser og tinglyste erklæringer innebærer en hel rekke juridiske problemstillinger. Ifølge Oslo Economics et al. (2021) er det først og fremst uklart om det faktisk er et behov for reguleringsbestemmelser og tinglyste erklæringer som skal sikre allmenn tilgjengelighet, eller om tilgjengeligheten sikres gjennom arealformålet i seg selv. For det andre er det uklart om kommunen lovlig kan stille krav om tinglyste erklæringer som en forutsetning for

planvedtak. For det tredje er det problematisk at det ikke er juridisk definert hva «allmennhetens tilgang» innebærer av rettigheter og plikter. Basert på deres tolkninger, sammenfatter Oslo Economics et al. (2021) kommunenes styringsmuligheter på følgende måte:

	<i>Arealformålets betydning for allmennhetens tilgang</i>	<i>Reguleringsbestemmelser som er ment å gi allmennheten tilgang</i>	<i>Reguleringsbestemmelser som er ment å begrense allmennhetens tilgang</i>	<i>Tinglyst erklæring om allmenn tilgjengelighet</i>
<i>Grønnstruktur</i>	Arealformålet gir allmennheten tilgang	Unødvendig	Ikke adgang	Unødvendig
<i>Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur</i>	Arealformålet gir allmennheten tilgang	Unødvendig	Ikke adgang	Unødvendig
<i>Bebyggelse og anlegg</i>	Arealformålet gir ikke allmennheten tilgang	Ikke adgang	Unødvendig	Utbygger kan tinglyse erklæring om allmennhetens tilgang Usikkert om kommunene kan kreve dette som forutsetning for planvedtak

Figur 8: Oversikt over styringsmuligheter for å sikre allmenn tilgjengelighet. Etter Oslo Economics et al., 2021.

Oslo Economics et al. (2021) stiller spørsmål til om dagens regelverk faktisk gir kommunene et egnet styringsmiddel for å sikre allmennhetens tilgang. Det vises til at dagens plan- og bygningslov ikke har helt tydelige grensdragninger mellom ulike arealformål, og at dette bidrar til både usikkerhet, feil anvendelse av formål, og bruk av tinglyste erklæringer som kan være unødvendige eller skape uklarhet. Forfatterne foreslår derfor at områdene man forutsetter skal være allment tilgjengelige byrom samles under arealformålet «grønnstruktur» som også får navnet «by- og grønnstruktur» for å inkludere arealer uten vegetasjon (Oslo Economics et al., 2021). Det foreslås følgende endring i PBL § 12-5:

«§ 12-5 nr. 3 By- og grønnstruktur

Underformål:

herunder areal for naturområder, turdrag, friområder, parker, lekeplasser, torg, veger, stier o.l. som forutsettes å være tilgjengelig for allmennheten» (Oslo Economics et al., 2021, s. 38).

Det foreslås her altså et slags «byromsformål» med en innbakt allmenn tilgjengelighet. På denne måten vil kommunene tydelig kunne sikre allmenn tilgjengelighet gjennom arealformål, i stedet for gjennom en komplisert praksis med ulike bestemmelser og tinglyste erklæringer. En stor fordel er at sikringen da skjer gjennom planprosesser fremfor forhandlinger og privatrettslige disposisjoner, ettersom dette i større grad ivaretar hensyn som forutsigbarhet, medvirkning, likebehandling og transparens, som er viktige i plan- og bygningsloven (Oslo Economics et al., 2021). Men bestemmelsen angir ikke hva som menes med «allmenn tilgjengelighet». Dette burde også inngå som en del av en slik lovendring.

Jeg anser det som høyst usikkert om Oslo Economics et al. (2021) sin tolkning – at allmenn tilgjengelighet er sikret gjennom arealformål i seg selv – er korrekt. Utdragene fra Regjeringens reguleringsplanveileder viser dette. I tillegg blir det i praksis brukt mange ulike arealformål på både private og offentlige områder. Forklaringene til hva offentlig og fellesprivat eierform faktisk innebærer er også meget utydelige. Slike uklarheter kan føre til at kommunene bruker både arealformål og eierform feil i reguleringsplaner. Både Hanssen (2021a) og Oslo Economics et al. (2021) peker på at det trengs en avklaring og presisering i lovverket og i reguleringsplanveilederen

for dette temaet, noe jeg er enig i. Det trengs blant annet en klargjøring av hva som ligger i begrepet «allmenn tilgjengelighet», om noen arealformål innebærer en allmenn tilgjengelighet i seg selv, og i hvilken grad reguleringsbestemmelser og tinglyste erklæringer kan eller bør benyttes. Det er tydelig at praksisen med å regulere byrom med fellesprivat eierform og tilhørende bestemmelser og tinglyste erklæringer er juridisk problematisk. Som en konklusjon kan man si at dagens plan- og bygningslov ikke er tilpasset dagens modeller for byromsutvikling.

4.0 Empirisk studie

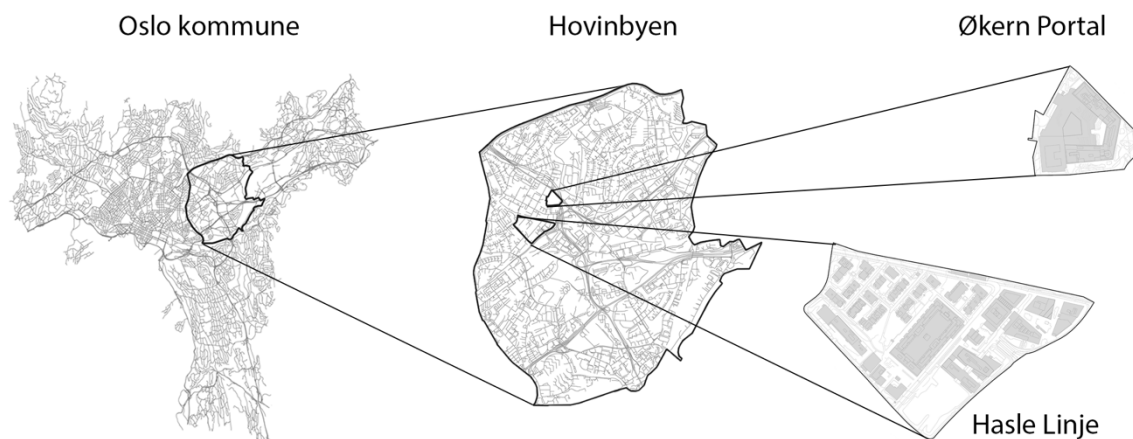
Studiens fokus ligger i kommunens og eiendomsutviklernes praksis for regulering av allment tilgjengelige byrom som privateide. Hovedmålet for studien er å undersøke og dokumentere disse aktørenes syn på offentlige byrom og offentlighetsgrad, deres etablerte praksis og erfaringer fra planprosessen, og hvordan de ser på problemstillingene knyttet til bruken av fellesprivat eierform og tinglyst erklæring. I tillegg undersøkes aktørenes syn på de juridiske problemstillingene knyttet til praksisen. Først beskrives området casene befinner seg i, og så beskrives casene nærmere. Deretter følger en dokumentanalyse for både overordnede planer og strategier, og saksdokumentene i de enkelte reguleringsplanene. Dette gir et innblikk i hvordan kommunen og utviklerne jobber med byromsutvikling, og hvilke føringer de har for regulering med fellesprivat eierform. Videre presenteres resultatene fra intervjuene med involverte aktører. Dette gir et grundigere bilde av hvorfor aktørene har regulert med fellesprivat eierform og tinglyst erklæring, og hvordan denne praksisen fungerer. Til slutt presenteres en oppsummering av alle resultatene.

4.1 Casebeskrivelser

Forskningens caser ble valgt ut på bakgrunn av at de inneholder tydelig avgrensede byrom av en viss størrelse, som er regulert med fellesprivat eierform (f). Slike byrom er arealer som kan være regulert til ulike underformål til grønnstruktur, samferdselsanlegg og bebyggelse og anlegg, for eksempel parker, friområder, torg, gatetun og uteoppholdsarealer. Casene i denne studien har to større avgrensede byrom hver, regulert til arealformålene park og torg. Reguleringsplanene som er valgt er også interessante fordi de begge ligger innenfor byutviklings- og transformasjonsområdet Hovinbyen. De er dermed eksempler på nyere byutviklingsprosjekter i et område under stor endring.

Hovinbyen

Hovinbyen er Oslos største byutviklingsområde. Det er pekt ut i kommuneplanen som et av de viktigste satsingsområdene for fremtidig byutvikling som skal møte byens befolkningsvekst. Området ligger nordøst for sentrum, i grensen mellom indre by og Groruddalen. Hovinbyen har en strategisk beliggenhet, med flere delområder og transportknutepunkter, og har et høyt potensial for byutvikling. Området skal utvikles som en utvidelse av indre by, hovedsakelig gjennom transformasjon av eldre lager- og industriarealer (Oslo kommune, 2022b). Hovinbyen og caseområdenes lokalisering i Oslo er vist på Figur 9.



Figur 9: Hovinbyen og caseområdenes lokalisering i Oslo. Illustrasjon: Torbjørn H. Danielsen. Kartdata: Geonorge.

Hasle Linje

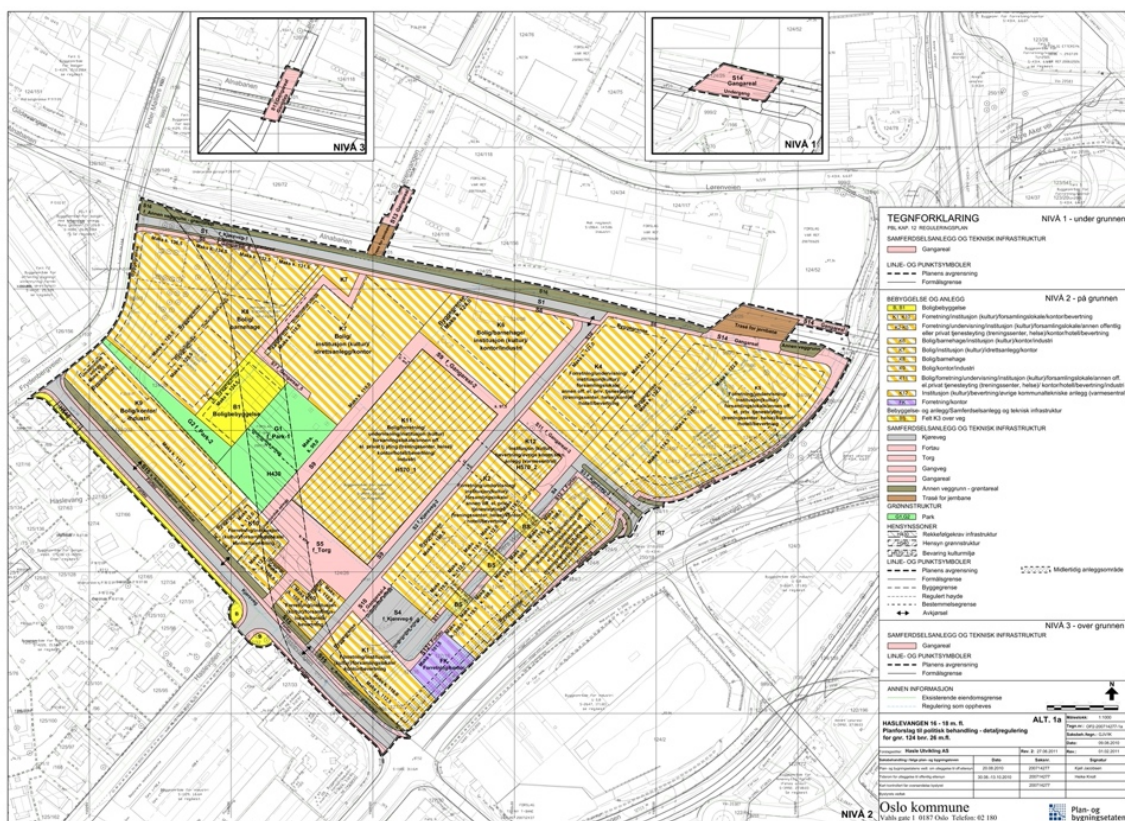
Hasle Linje er navnet på et byutviklingsprosjekt på en ca. 100 mål stor tomt som ligger mellom de tre t-banestasjonene Hasle, Løren og Økern i Hovinbyen. På tomten lå det tidligere produksjonsanlegget til Vinmonopolet/Arcus, og det sentrale hovedbygget er blitt bevart og transformert til et handlesenter med boliger på toppen, kalt Vinslottet. Bygget er også kjent som Bygg 01. Nordvest i området er der bygget et boligprosjekt kjent som Krydderhagen, som grenser mot Løren i nord. Øst i området, mot Økern, er det bygget kontorlokaler og hotell. Foran Vinslottet er det etablert et allment tilgjengelig torg, og mellom Krydderhagen og Vinslottet er det anlagt en allment tilgjengelig park. Det er disse to byrommene som er fokus i oppgaven.



Bilde 3: Oversikt over Hasle Linje. Fellesprivat park til venstre, fellesprivat torg i midten. Kilde: Profier. Med tillatelse.

Reguleringsplanen for Hasle Linje startet opp i desember 2007, var til offentlig ettersyn mellom august og oktober 2010, og ble vedtatt av bystyret i august 2011 (Oslo kommune, 2022a). I reguleringsplanen inngår arealer for både ren boligbebyggelse, ulike kombinerte formål for bolig, forretning, undervisning, kontor, hotell, bevertning m.m., ulike typer samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur som kjøreveg, gangareal og torg, og grønnstruktur – park. Det er også regulert inn gangarealer som krysser Alnabanen i nord. I tillegg er det regulert inn hensynssoner for blant annet T-banelinjen under bakken og bevaring av bygg (Oslo kommune, 2011b). Reguleringsplanen legger opp til ca. 206.000 m² BRA bebyggelse, hvorav ca. 171.000 m² BRA var ny bebyggelse (Byrådet, 2011).

Parken er på plankartet regulert som to felter, «G1 f_Park-1» og «G2 f_Park-2». Feltene har altså hovedformålet «Grønnstruktur» og underformålet «Park». Det fremgår av plankartet, ved bruk av «f_» foran feltnavnet, at denne er regulert med fellesprivat eierform. Torget er på plankartet regulert som «S5 f_Torg». Feltet har altså hovedformålet «Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur» og underformålet «Torg». Dette byrommet er også regulert med fellesprivat eierform (f). Det samme gjelder for øvrig alle interne gangarealer og kjøreveger.



Figur 10: Reguleringsplankart for Hasle Linje. Kilde: Oslo kommune.

Av reguleringsbestemmelsenes § 7 «Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur», punkt 7.2 «Private samferdselsanlegg», fremgår det at «alle private veger, fortau, torg og gangareal skal være allment tilgjengelige» (Oslo kommune, 2011a, s. 5). Videre gis det bestemmelser om blant annet tillatte parkeringsplasser, utforming, uteservering, bredde på gangarealer, og hvilke bebyggelsesfelt de ulike feltene er felles for. Torget, Felt S5, skal være felles for alle bebyggelsesfeltene i planområdet

(Oslo kommune, 2011a). § 8 «Grønnstruktur», punkt 8.1 «Privat grønnstruktur», regulerer den fellesprivate parken. Her fremgår det at Felt G1 og G2 skal være felles for alle bebyggelsesfeltene i planområdet, og at «parken skal være allment tilgjengelig» (Oslo kommune, 2011a, s. 6). Videre gis det bestemmelser om blant annet landskapsplan, gangforbindelser, utforming, uteservering, underliggende kjeller og tillatte anlegg på området.

På eiendommen ligger det også en tinglyst erklæring om «allmennhetens ferdsel», med en medfølgende kartskisse, som er undertegnet av hjemmelshaver og tinglyst hos Statens kartverk. Denne har ordlyden:

«Allmennheten skal ha rett til ferdsel på gnr. 124 bnr. 26 i Oslo kommune, innenfor opparbeidede gangareal, gangbro, fortau og torg («intern infrastruktur») som vist med rødt på kartskissen vedlagt som bilag 1. Allmennhetens rett til ferdsel gjelder fra det tidspunkt intern infrastruktur er etablert og brukstillatelse er gitt. Allmennheten skal ha rett til ferdsel på gnr. 124 bnr. 26 i Oslo kommune innenfor park vist med grønt på bilag 1 («Parken»), fra det tidspunkt Parken er etablert og brukstillatelse er gitt.

Denne erklæring tinglyses på egne og fremtidige eieres vegne som heftelse på gnr. 124 bnr. 26 i Oslo kommune, og kan ikke endres eller slettes uten samtykke fra Oslo kommune, org. nr. 958 935 420.» (Statens kartverk, 2013, s. 1).



Figur 11: Utklipp av tinglyst erklæring for Hasle Linje. Kilde: Statens Kartverk.



Bilde 4: Allment tilgjengelig park og torg på Hasle Linje. Foto: Torbjørn H. Danielsen

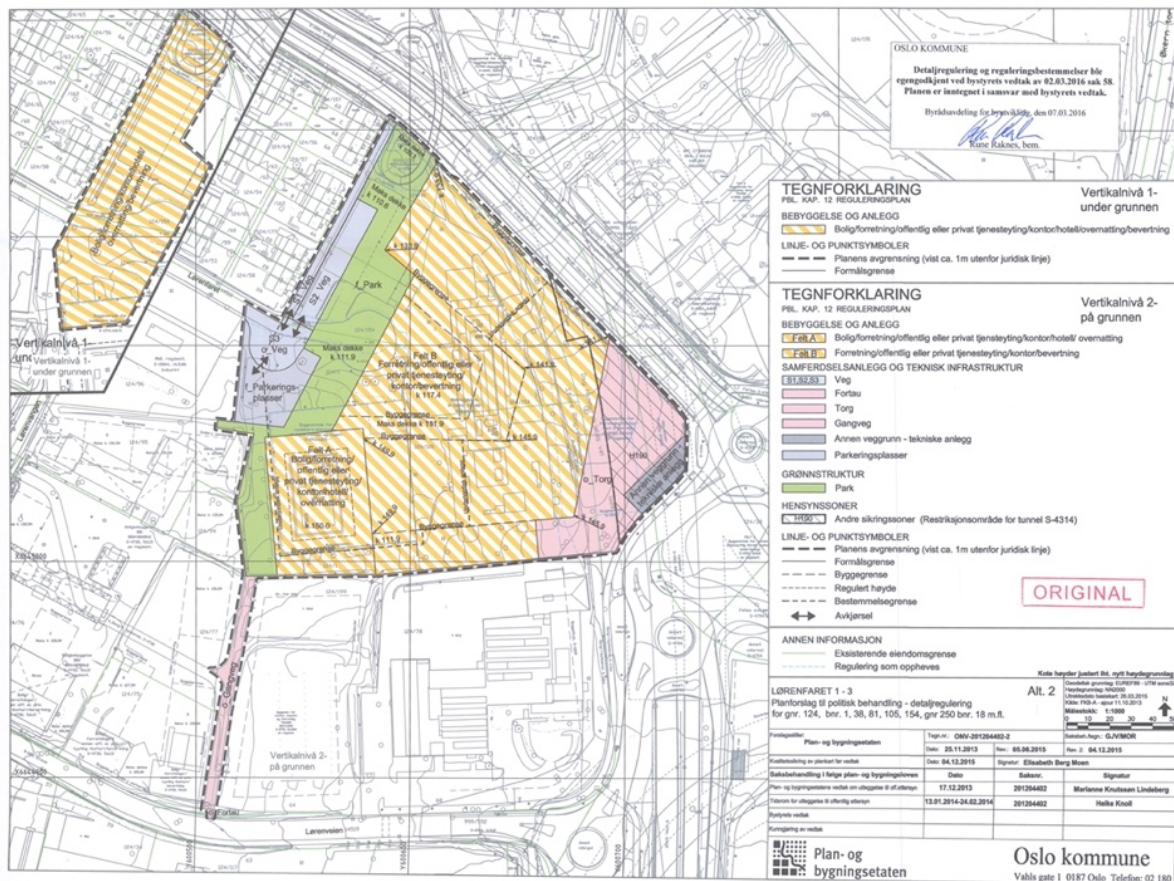
Økern Portal

Økern Portal er et byutviklingsprosjekt på en ca. 30 mål stor tomt beliggende i overgangen mellom Løren og Økern, i nærheten av kollektivknutepunktet Økern. Tomten har blitt transformert, og det har blitt etablert et stort, moderne kontorbygg kalt Økern Portal. I tillegg er også et hotell på tomten under utbygging. I kontorbyggets nedre etasjer finnes forretninger, treningscenter og serveringssteder. Hovedbygget er formet som en hestesko, en U, og danner en inngangsportall mellom Løren og Økern. I øst, mot Økern, er det anlagt et offentlig torg, og i vest er det etablert et parkdrag som kobler seg på nærliggende turveinett. Inne i hesteskoen er det etablert grønne uteområder. Økern Portal har også en stor takpark tilgjengelig for allmennheten, med blant annet løpebane og urbant landbruk. I denne oppgaven er det torget i øst og parkdraget i vest som er i fokus.



Bilde 5: Oversikt over Økern Portal. Offentlig torg i forkant og fellesprivat park i bakgrunnen. Foto: Stema Rådgivning/Oslo Pensjonsforsikring. Med tillatelse.

Reguleringsplanen for Økern Portal startet opp i april 2012, var til offentlig ettersyn mellom januar og februar 2014, og ble vedtatt av bystyret i mars 2016 (Oslo kommune, 2022d). I reguleringsplanen inngår arealer med kombinert bebyggelse og anlegg for bolig, forretning, kontor, hotell, tjenesteyting og bevertning, ulike typer samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur som veg, parkeringsplasser, fortau, gangveg og torg, samt grønnstruktur – park. Det er også regulert kombinerte formål under bakken, under parken i vest. I tillegg er det regulert inn hensynssone for en tunnel under bakken helt i øst (Oslo kommune, 2016c). Reguleringsplanen legger opp til 58.000 m² BRA bebyggelse over bakken (Byrådet, 2016).



Figur 12: Reguleringsplankart for Økern Portal. Kilde: Oslo kommune.

Torget er på plankartet regulert som «o_Torg». Feltet har altså hovedformålet «Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur» og underformålet «Torg». Betegnelsen «o_» foran feltnavnet angir at torget er regulert med offentlig eierform. Parken er på plankartet regulert som «f_Park». Feltet har altså hovedformålet «Grønnstruktur» og underformålet «Park». Betegnelsen «f_» her angir at park-feltet er regulert med fellesprivat eierform.

Av reguleringsbestemmelsenes § 8 «Samferdselsanlegg» fremgår det at «Torg skal være offentlig» (Oslo kommune, 2016b, s. 4). Det samme gjelder også feltene «S3 o_Veg», «o_Gangveg», «o_Fortau» og «o_Annen veggrunn – tekniske anlegg». Andre veger og parkeringsplasser skal være felles for planens felt A og B. Til torget gis det videre bestemmelser om blant annet utforming, møblering og belysning, og det sies at «det skal etableres vannspeil» (Oslo kommune, 2016b, s. 4). Om gangvegen sørover gis det krav om minst 3 m bredde. Bestemmelsenes § 9 «Grønnstruktur» angir at «Park skal være felles for Felt A og Felt B», men at den «skal være allment tilgjengelig» (Oslo kommune, 2016b, s. 4). Videre gis det krav om godkjent landskapsplan og parkens skråning og utforming. I tillegg stilles det krav om en 3 meter bred gangforbindelse nord-sør i planområdet, som går gjennom parken. Denne «skal være allment tilgjengelig og universell utforming skal tilstrebes» (Oslo kommune, 2016b, s. 4). Under § 6 «Felt B», punkt 6.3 «Krav til uteareal», gis det også bestemmelser om at det skal opparbeides en 3 meter bred gangforbindelse øst-vest, altså gjennom gårdsrommet, mellom parken og torget. Denne forbindelsen «skal være allment tilgjengelig» (Oslo kommune, 2016b, s. 3). Det stilles også krav om at forbindelsen mellom torget

og gårdsrommet, altså gjennom portalen, «skal være minimum 25 meter bred og 6 meter høy» (Oslo kommune, 2016b, s. 3).

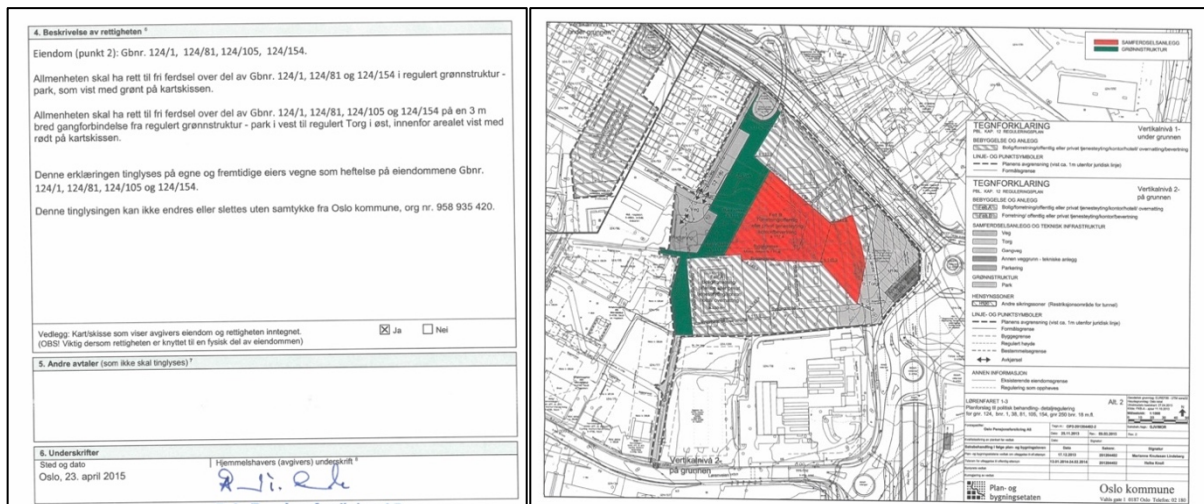
På eiendommen ligger det også en tinglyst «erklæring om rettighet i fast eiendom», med en medfølgende kartskisse, som er undertegnet av hjemmelshaver og tinglyst hos Statens kartverk. Denne har ordlyden:

«Allmenheten skal ha rett til fri ferdsel over del av Gbnr. 124/1, 124/81 og 124/154 i regulert grønnstruktur – park, som vist med grønt på kartskissen.

Allmennheten skal ha rett til fri ferdsel over del av Gbnr. 124/1, 124/82, 124/105 og 124/154 på en 3 m bred gangforbindelse fra regulert grønnstruktur – park i vest til regulert Torg i øst, innenfor arealet vist med rødt på kartskissen.

Denne erklæringen tinglyses på egne og fremtidige eiers vegne som heftelse på eiendommene Gbnr. 124/1, 124/81, 124/105 og 124/154.

Denne tinglysing kan ikke endres eller slettes uten samtykke fra Oslo kommune, org. nr. 958 935 420.» (Statens kartverk, 2015, s. 2)



Figur 13: Utklipp av tinglyst erklæring for Økern Portal. Kilde: Oslo kommune/Statens Kartverk.



Bilde 6: Parkdragnet, gangforbindelsen gjennom gårdsrommet, og det offentlige torget på Økern Portal. Foto: Torbjørn H. Danielsen.

4.2 Dokumentanalyse

Kilder for plankart, planbeskrivelser, bestemmelser og andre saksdokumenter som omtales er Oslo kommunes nettside og kommunens innsynsløsninger Planinnsyn og Saksinnsyn. For å sjekke eiendomsforhold har jeg brukt Infoland Ambita og Kartverkets nettside Seeiedom. Tinglyste erklæringer har blitt hentet fra Oslo kommunes Saksinnsyn og Kartverkets e-handelsløsning.

4.2.1 Dokumentanalyse av overordnet planverk

Her følger en gjennomgang av utvalgte overordnede planer, strategier og veiledere fra Oslo kommune. Analysen har som formål å gi en oversikt over kommunens strategier og virkemidler for utvikling av byrom, før jeg i den neste delen vil presentere en grundig analyse av saksdokumentene i reguleringsplanene for de to utvalgte casene. Denne delen er slik sett en overordnet innføring i hvilke kommunale dokumenter som er og var gjeldende for utvikling av byrom i området. Styringsdokumentene er valgt ut på bakgrunn av deres tema og geografiske virkeområde - altså at de er styrende for planlegging, utvikling og forvaltning av byrom, og at de dekker områdene hvor de utvalgte casene er. Noen dokumenter er tematisk avgrenset, i motsetning til geografisk avgrenset. Analysen består av ulike typer dokumenter. Noen er juridisk bindende arealplaner som styrer arealbruk (regulering), mens andre er ikke juridisk bindende (strategiske), som vist på Figur 14. Av disse er det både veiledere og mer plan-lignende strategidokumenter. Styringsdokumentene er delt inn i to nivåer: *kommune*, som er gjeldende for hele Oslo kommune, og *delområde*, som bare gjelder et avgrenset geografisk område. Dokumentene på delområde-nivå har gjerne høyere detaljeringsgrad og mer stedsspesifikke tiltak og bestemmelser enn dokumentene på kommune-nivå.

NIVÅ	JURIDISK BINDEnde (REGULERING)	IKKE JURIDISK BINDEnde (STRATEGISK)
KOMMUNE	Kommunedelplan for torg og møteplasser 2009 Kommuneplanens arealdel 2015	Veileder for utforming av reguleringsbestemmelser og plankart 2017 Kommuneplanens samfunnsdel 2018 Veileder for bymessig utforming 2019 Arkitekturpolitikk for Oslo 2020
DELOMRÅDE	Kommunedelplan for Økernområdet 2004	Veiledende plan for offentlige rom (VPOR) Løren og Økern 2016 Strategisk plan for Hovinbyen 2018

Figur 14: Oversikt over overordnet planverk i dokumentanalysen.

Tidslinje for når dokumentene ble vedtatt:

26.05.2004:	KDP for Økernområdet
22.04.2009:	Kommunedelplan for torg og møteplasser
[24.08.2011:	Hasle Linje reguleringsplan vedtatt]
23.09.2015:	Kommuneplanens arealdel
[02.03.2016:	Økern Portal reguleringsplan vedtatt]
22.06.2016:	VPOR Løren og Økern
23.03.2017:	Veileder for utforming av reguleringsbestemmelser og plankart
20.06.2018:	Strategisk plan for Hovinbyen
30.01.2019:	Kommuneplanens samfunnsdel
29.05.2019:	Veileder til bymessig utforming
26.02.2020:	Arkitekturpolitikk for Oslo

Figur 15: Tidslinje for når plandokumentene ble vedtatt.

Tidslinjen viser at hele seks av de overordnede dokumentene ble vedtatt *etter* at reguleringsplanene for oppgavens caser ble vedtatt. Dokumentanalysen i neste kapittel viser likevel at senere vedtatte dokumenter, som VPOR Løren og Økern, ble hensyntatt underveis i reguleringsplanarbeidet. Til tross for at mange dokumenter er av en nyere dato, er de inkludert i dokumentanalysen ettersom de er viktige for å forstå hvordan kommunen jobber fremover med utvikling av byens byrom. Styringsdokumentene er gjennomgått med formål om å undersøke to hovedaspekter:

- 1) hvordan byrom og byromsutvikling omtales, og
- 2) hva dokumentene sier om eierform og eierskap til byrom

Disse aspektene vil sammen kunne svare på flere av forskningsspørsmålene i oppgaven, spesielt rundt hvilken praksis som finnes i Oslo kommune. I analysen er det søkt etter omtale av byrom gjennom lesing og ordsøk. Styringsdokumentene er inndelt i en rekkefølge som går fra veldig overordnet (kommuneplannivå) til mer underordnet (områdenivå), i motsetning til en kronologisk rekkefølge.

Kommuneplan for Oslo 2018: Samfunnsdel med byutviklingsstrategi

Oslo kommunes samfunnsdel av kommuneplanen, med tittelen «Vår by, vår framtid», ble vedtatt av bystyret 30.01.2019 (Oslo kommune, 2019). Kommuneplanens arealdel er fortsatt under revisjon, som betyr at den juridiske arealdelen fra 2015 er gjeldende, men at føringer fra samfunnsdelen 2018 går foran i saksbehandling (Oslo kommune, 2022c). Kommuneplanens samfunnsdel er ikke et juridisk bindende dokument, men et overordnet strategisk styringsdokument som legger føringer for kommunens arbeid. En viktig begrunnelse for å ha med samfunnsdelen i denne analysen er også at den inneholder en byutviklingsstrategi, som legger føringer for ny arealdel. Oslo kommunes (2019) visjon frem mot 2040 er «en grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle» (s. 4), som kort sagt handler om å takle klima- og miljøutfordringer, utjevne levekårsforskjeller, satse på kunnskap og innovasjon, og jobbe for sosial bærekraft i byutviklingen. Om byrom sies det blant annet at kommunen må lage «attraktive byrom som åpner for møter mellom mennesker, meningsutveksling og samarbeid på tvers av ulike grupper – en åpen og tolerant by» (Oslo kommune, 2019, s. 24). Det er også et uttrykt behov for mer grønnstruktur, torg og møteplasser, noe som utfordres av knapphet på arealer. Et av målene for 2040 er at «Oslo har mangfoldige, tilgjengelige byrom, og lokale tilbud for idrett, kultur og

rekreasjon i hele byen, som gjør det lett å leve sunne og gode liv» (Oslo kommune, 2019, s. 35). Videre sies det at «utforming av bygg og uterom skal fremme tilgjengelighet, trygghet og inkludering» (Oslo kommune, 2019, s. 36). Samfunnsdelen inneholder dermed et særlig fokus på byrom som et viktig element for både folkehelse, åpenhet, toleranse, meningsutveksling og samarbeid. Den legger også særlig vekt på at byens uterom skal være trygge, inkluderende, og ikke minst tilgjengelige.

Oslos byutviklingsstrategi bygger på ideen om den kompakte byen. Arealstrategien handler i hovedsak om å «prioritere byutvikling innenfra og ut» (Oslo kommune, 2019, s. 52), det vil si å videreutviklere den tette byen for å unngå byspredning, og fortette rundt knutepunkter for å tilrettelegge for bærekraftig mobilitet. Denne utviklingen skal preges av «høy tetthet [...], finmasket gate- og byromsnett, grønnstruktur og funksjonsblanding» (Oslo kommune, 2019, s. 52). Kommunen (2019) ønsker også «byrom for alle», altså at «det skal sikres tilstrekkelig andel ikke-kommersielle byrom [...], som bidrar til kontakt mellom ulike grupper av befolkningen» (s. 41). Strategien presiserer også at det ved utforming av bomiljøer og utearealer skal være «tydelige overganger mellom det offentlige rom, det halvoffentlige rom og private uteoppholdsareal» (Oslo kommune, 2019, s. 66). Kommunen ser altså ut til å ha et aktivt syn på både det å sikre ikke-kommersielle byrom og byrommenes grad av offentlighet, men uten at det presiseres mer her.

Byutviklingsstrategien inneholder også tre arealstrategikart – et mot 2030, et fra 2030 mot 2050, og et eget byromskart for torg, møteplasser, grønnstruktur og gang/sykkelforbindelser. De utvalgte casene på Hasle og Økern ligger inne som «områder for bymessig utvikling» (Oslo kommune, 2019, s. 84-85) med nærhet til markerte kollektivknutepunkt og prioriterte stasjonsnære områder. I byromskartet ligger casene innenfor triangelet Løren-Økern-Hasle, som preges av både «overordnet torg/plass», «gater som skal tilrettelegges som møteplass», «turveier og overordnede gangforbindelser», og ikke minst «område for etablering av torg/møteplass/park ved byutvikling» (Oslo kommune, 2019, s. 86) etter Kommunedelplan for torg og møteplasser, som omtales lenger nede. Kartene viser at kommunen har klare strategier for at områdene skal utvikles med et nettverk av offentlige byrom, som legger klare føringer for områdets videre utvikling.

Kommuneplan 2015: Juridisk arealdel

Oslo kommunes (2015) gjeldende arealdel, med tittelen «Smart, trygg, grønn», ble vedtatt av bystyret 23.09.2015. Arealdelen består av juridisk bindende plankart, temakart og planbestemmelser, samt retningslinjer og beskrivende tekst. Planen gir rammer for planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen. Denne oppgavens caser fra Hasle og Økern ligger i kommuneplankartet inne med formålet «Bebyggelse og anlegg, fremtidig (utviklingsområde ytre by)», og dekkes også av «Område med behov for park på minimum 5 dekar ved byutvikling» på temakart for blågrønn struktur T7 (Plan- og bygningsetaten, 2022). Allerede i planens formålsparagraf § 2 – som blant annet sier at planen skal sikre bærekraftig byutvikling, bolig- og næringsutvikling, infrastruktur, og miljøvennlig transport – nevnes «uterommenes kvalitet» (Oslo kommune, 2015, s. 19). Her presiserer retningslinjene at «byens fellesarealer, -anlegg, og -bygninger bør gis høy arkitektonisk og miljømessig kvalitet og være allment tilgjengelig» (Oslo kommune, 2015, s. 19). Under § 11 Bebyggelse og anlegg, i § 11.2 gis det bestemmelser om at utviklingsområder i ytre by skal sikres blant annet blågrønn infrastruktur, finmasket gate- og byromsstruktur og gode solfylte byrom (Oslo kommune, 2015). Under § 12 Grønnstruktur

presiseres det at «områder avsatt til grønnstruktur skal tilrettelegges for opplevelse, rekreasjon, lek og fysisk aktivitet for allmennheten» (Oslo kommune, 2015, s. 27). Videre sier retningslinjene at «tiltak bør utformes slik at det er et tydelig skille mellom offentlig og privat areal» (Oslo kommune, 2015, s. 27). Under retningslinjene til § 12-3 fremkommer det at ved tiltak på 40.000 m² BRA eller mer, som ligger innenfor områder med behov for park på minimum 5 dekar ved byutvikling, så bør slik park etableres (Oslo kommune, 2015, s. 28). Videre inneholder planen viktige bestemmelser om blant annet områdeutnyttelse i indre og ytre by. Bestemmelsene viser at kommunen har et særlig fokus på utvikling av byrom og sikring av byrommenes kvalitet. Men utdragene viser at planen ofte bruker ordet *bør*, og ikke skal – det *bør* gis høy kvalitet, det *bør* være allment tilgjengelig, det *bør* være tydelig skille mellom offentlig og privat areal, og det *bør* etableres park i områder med behov. Dette er riktignok utdrag fra retningslinjer til en grovmasket og overordnet plan, men bestemmelsene får, som en konsekvens, kanskje en redusert effekt.

Veileder for bymessig utforming

Plan- og bygningsetatens (2019) «Veileder for bymessig utforming», datert 29.05.2019, er en veileder, og dermed ikke et juridisk styringsdokument. Veilederen er et resultat av et uttrykt behov for «retningslinjer som kan bidra til å sikre bymessighet med kvaliteter som legger til rette for ønsket byliv» (Plan- og bygningsetaten, 2019, s. 1). Her nevnes sosial bærekraft, tilgang til offentlige rom og utvikling av attraktive byrom som viktige begrunnelser. Plan- og bygningsetaten (2019) sier blant annet at «vi ønsker offentlige byrom som er bygget på en fleksibel måte, slik at alle kan oppholde seg og ferdes der» (s. 2). Blant målene for bymessighet nevnes «en åpen, tilgjengelig by, med tydelige offentlige arealer» og «økt byliv i gater og byrom» (Plan- og bygningsetaten, 2019, s. 2). Veilederens funksjon er å både inspirere, gi innspill og retningslinjer, og komme med eksempler for bærekraftig og bymessig utvikling, herunder urban design og formulering av reguleringsbestemmelser. Veilederen gir inspirasjon og retningslinjer for både bymessighet og byliv, funksjonsblanding, byrom og kantsoner, forbindelser, bynatur og kulturminner.

Byrom blir i veilederen definert som «offentlige eller allment tilgjengelige uterom innenfor hele byggesonen [...] avgrenset av bebyggelse og anlegg eller naturgitte, eventuelle andre fysiske avgrensninger» som er «vesentlige arenaer for byliv og urbane aktiviteter [...]» (Plan- og bygningsetaten, 2019, s. 43). «Det gode byrom» tilbyr i følge Plan- og bygningsetaten (2019) både estetiske kvaliteter, positive sanseopplevelser og beskyttelse mot blant annet trafikk, kriminalitet, vold og ubehagelige sanseopplevelser. Det skal være mulig å både «spasere, bli stående, sitte ned, betrakte og samtale» (Plan- og bygningsetaten, 2019, s. 43), og mulighet for «lek, utfoldelse og varierte aktiviteter, for fred og inaktivitet, for å tilfredsstille fysiologiske behov og å nyte godværet» (s. 43). Veilederen gir her uttrykk for et syn på byrom med en høy grad av offentlighet, hvor både ferdsel, opphold og ulik aktivitet skal kunne finne sted. Definisjonen viser at også privateide arealer som er allment tilgjengelige inkluderes i begrepet. Veilederen tar et tydelig standpunkt til byrommenes funksjon, grad av offentlighet og deres sosiale og demokratiske rolle. Det nevnes blant annet at byrom «skaper rom for handel, meningsytring og kulturutveksling» (Plan- og bygningsetaten, 2019, s. 17), og at dette er kvaliteter som må videreføres. Videre sies det at «offentlige byrom skal være brukbare for alle befolkningsgrupper» (Plan- og bygningsetaten, 2019, s. 17). Derfor mener Plan- og bygningsetaten (2019) at «byrommene må [...] skille tydelig mellom offentlige og private arealer» (s. 17). Veilederen gir mange retningslinjer for byrommenes funksjon, utforming, forvaltning og eierskap. Om grad av offentlighet sies det at «tydelige skiller må etableres

mellom offentlige, halvoffentlige og private funksjoner, byrom og utearealer» (Plan- og bygningsetaten, 2019, s. 44). Om inkluderende byrom sies det at «offentlige arealer må utformes slik at de oppleves åpne og inviterende, uten fysiske barrierer som ekskluderer enkeltindivider eller grupper av brukere» (Plan- og bygningsetaten, 2019, s. 46). Om sitte- og oppholdsplasser sies det at «vi må sikre flere ikke-kommersielle, aldersvennlige og attraktive sitte- og oppholdsplasser [...]» (Plan- og bygningsetaten, 2019, s. 54). Om eierskap slås det fast at «eierskapet til bygulvet må sikres tilgang for allmennheten, fortrinnsvis ved å regulere inn offentlige torg, gater og gatetun» (Plan- og bygningsetaten, 2019, s. 51). Videre sies det om eierforhold i kantsonen (hvor bygninger møter byens uterom) at «kantsonens flate bør i størst mulig grad være offentlig eiet, men med tinglyst hjemmel til allmennhetens bruk kan privat eie av forhager være et alternativ» (Plan- og bygningsetaten, 2019, s. 66). Utdragene viser at veilederens retningslinjer i stor grad er i tråd med etablert teori. Både byrommenes sosiale, kulturelle og demokratiske rolle understrekes, og det nevnes eksplisitt å sikre ikke-kommersielle og inkluderende byrom. Det er også meget interessant at veilederen slår fast at man fortrinnsvis bør regulere inn *offentlige* byrom for å sikre allmenhetens tilgang, i motsetning til å regulere privat eierform. Likevel nevnes tinglyst hjemmel som et alternativ ved regulering.

Arkitekturpolitikk for Oslo

Arkitekturpolitikk for Oslo ble vedtatt 26.02.2020. Dette er ikke en formell juridisk plan etter plan- og bygningsloven, men et beslutningsgrunnlag og en veileder for Oslo kommunes arbeid med byutvikling og arkitektur. Det er et verktøy for både kommunen, politikere, næringslivet, befolkningen og andre. Dokumentet har fire satsningsområder: A) Klimasmart hovedstad med arkitektonisk egenart, B) En by med gode møteplasser, fellesrom og forbindelser, C) En by med arkitektur for mangfoldige og skapende bo- og næringstilbud, og D) En by som mobiliserer folk til samskaping (Oslo kommune, 2020). Oslo kommune (2020) definerer her byrom som «plasser, torg og uterom i hele byen, både offentlige og private, som avgrenses av bygg eller andre fysiske elementer og som er tilgjengelige for alle» (s. 54). Under innsatsområde B, som handler om byrom, tas det utgangspunkt i «byens kjerneverdi som en sosial møteplass, åpen, inkluderende og tilgjengelig for alle» (Oslo kommune, 2020, s. 27). Oslo kommune (2020) skal derfor gjennom arkitekturen «sørge for gode byrom og forbindelser» og «legge til rette for variasjon av aktivitet», noe som bidrar til «et sammensatt byliv og mer toleranse for ulike menneskelige uttrykk og behov» (s. 27). Videre nevnes det at offentlige rom og fellesrom skal «invitere til deltagelse og variert bruk slik at alle kan føle seg hjemme» (Oslo kommune, 2020, s. 27). Om eierskap sies det at «byrom har en rekke ulike arealformål og mange ulike eiere og forvaltere, både kommunale og private», og at det for å skape gode byrom er «behov for å utvikle gode samarbeidsmodeller og strategier som gir forutsigbarhet, kvalitet og merverdi» (Oslo kommune, 2020, s. 28). Dokumentet inneholder et eget mål om at «Oslo skal ha et mangfold av vakre og trygge byrom og fellesrom med kvalitet» (Oslo kommune, 2020, s. 30). Byrommene skal derfor «utformes slik at de er trygge, inkluderende, flerfunksjonelle og bylivsfremmende» (Oslo kommune, 2020, s. 30). Det presiseres videre at ansvaret for dette ikke bare hviler på kommunen, men også arkitekter og utviklere (Oslo kommune, 2020).

Dokumentets innsatsområde B gir et uttrykk for en forståelse av byrom med både sosiale og demokratiske aspekter, som åpenhet, toleranse, mangfold og inkludering. Til tross for at dokumentet gjelder arkitektur, er det lagt meget stor vekt på byrommenes potensial i en

menneskelig og kulturell skala, og ikke bare designmessig. Definisjonen av byrom presiserer også at slike rom kan være private, noe som innebærer at kommunen også vil legge føringer for privateide byrom. Et interessant moment er også hvordan dokumentet omtaler eierskap og forvaltning, hvor det erkjennes at mye må gjøres i samarbeid med private aktører, og at disse også har et ansvar.

Kommunedelplan for torg og møteplasser

Kommunedelplan for torg og møteplasser, også kalt KDP nr. 17, ble vedtatt av Oslo bystyre 22.04.2009. Dette er en juridisk bindende plan etter plan- og bygningsloven som består av mål, plankart, bestemmelser og retningslinjer, samt en planbeskrivelse. Det er i tillegg utarbeidet en tilhørende verktøykasse med eksempelsamling – et dokument som er ment å være et hjelpemiddel ved utvikling av torg og møteplasser (Plan- og bygningsetaten, 2009b; Plan- og bygningsetaten, 2010c). Kommunedelplanen svarer på utfordringer knyttet til blant annet behovet for møteplasser i en mangfoldig by, fortetting som øker konkurransen om uterom, og tilrettelegging for barn, unge, eldre og andre mindre ressurssterke grupper. Planen er «en temaplan for allment tilgjengelige uterom i Oslos byggesone, med unntak av sentrumsområdet [...]» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 3). Den gir en overordnet struktur for byrom i alle bydeler, og fastlegger bestemmelser og retningslinjer for videre utvikling av byrom. Planens hovedmål er å «tilrettelegge for etablering av nye og videreutvikling av eksisterende torg og møteplasser [...] slik at det i hver bydel over en femårsperiode kan utvikles en lokal møteplass, lett tilgjengelig for beboerne» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 6). I planens delmål legges det fokus på å «tilrettelegge for et bredt spekter av torg og møteplasser», «fremme møteplassenes sosiale rolle i byen» og «tilrettelegge for gode prosesser i utvikling av torg og møteplasser» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 6). Her nevnes blant annet mangfold, barn og unge, universell tilgjengelighet, trygghet, kvalitet, tilhørighet, stedsidentitet, sosialt liv, styringsverktøy og samarbeidsprosesser (Plan- og bygningsetaten, 2010c). Planen tar i omfattende grad tak i sentrale utfordringer ved utvikling av byrom i Oslo, og dens hovedmål er godt konkretisert, spesielt ved målet for femårsperioden.

Bestemmelsenes § 2 slår fast at planen skal sikre et «allsidig, velfungerende og lett tilgjengelig tilbud av torg og møteplasser med høy estetisk kvalitet» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 7). Videre skal det «tilrettelegges for ulike typer møteplasser og ulike måter å møtes for et bredt spekter av brukergrupper, og møteplassenes sosiale rolle skal fremmes [...]» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 7). Planen skal også «tilrettelegge for velfungerende prosesser [...] ved behandling av plan- og byggesaker som berører torg og møteplasser» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 7). Etter § 3 defineres torg og møteplasser som «allment tilgjengelige uterom, det vil si felles arenaer som er tilgjengelige for allmennheten» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 7). Planen deler disse inn i to: overordnede torg og møteplasser, og lokale torg og møteplasser (Plan- og bygningsetaten, 2010c). § 5.1 inneholder felles bestemmelser for torg og møteplasser, blant annet om offentlighet, naturkvaliteter, kulturminner, tilrettelegging for ulike aktiviteter, universell utforming, tilgjengelighet, trygghet og sitteplasser. Her kommer det frem at «deres funksjon som allment tilgjengelige møtesteder [skal] prioriteres og videreføres» og at «møteplassenes sosiale og integrerende rolle skal vektlegges, og tiltak som forhindrer eller reduserer mulighetene for slik utvikling skal unngås» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 8). Videre sies det at «tydelige skiller mellom allment tilgjengelige og private arealer skal tilstrebes, som ledd i å fremme bruk for alle» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 8). Videre fokuseres det på «sammensatt og variert bruk for

ulike brukere», «barns behov», «samhandling mellom mennesker» og at byrommene «skal legges til rette for opphold, ulike aktiviteter og lek» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 9). Om tilgjengelighet uttales det at «torg og møteplasser skal legges til rette slik at de blir tilgjengelige og anvendelige for alle» og at «allmenn tilgjengelighet skal være en integrert del av alle fysiske tiltak på torg og møteplasser» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 9). Fellesbestemmelsene i § 5 er relativt detaljert beskrevet, og byrommenes sosiale rolle får stor oppmerksomhet. Her blir også tilgjengelighet og grad av offentlighet et sentralt tema, og det presiseres hvordan byrommene *skal* utformes og fungere.

På plankartet er denne oppgavens caser innenfor «område for etablering av torg/møteplass ved byutvikling» (Plan- og bygningsetaten, 2022). Etter § 3.3 er dette områder «hvor det ved byutvikling skal etableres torg og møteplass(er) som del av ny allment tilgjengelig byromsstruktur» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 8). § 7 inneholder bestemmelser for arealer som er markert som dette. Bestemmelsen slår fast at «innenfor slike områder skal det ved utbygging knyttet til byutvikling etableres torg/møteplasser med kvalitet som angitt i § 5» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 12). Disse plassene skal «behandles i stedsanalyse», «sikres som friområde eller offentlig trafikkområde/torg – plass i reguleringsplan» og «skal normalt ferdigstilles samtidig med bebyggelsen» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 12). Bestemmelsen sier at «dersom ikke annet er fastlagt i reguleringsplan, skal det for utbygging som omfatter mer enn 20 000 m² BRA [...] sikres minst ett torg/én møteplass for hvert 20 000 m² BRA. Samlet areal for torg og møteplasser skal være minst 5 % av tiltakets totale BRA» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 12). For utbygging under 20 000 m² BRA skal det også sikres minst ett torg/én møteplass, men arealstørrelsen skal her vurderes nærmere (Plan- og bygningsetaten, 2010c). § 7 presiserer også at «torg og møteplasser skal ivaretas *i tillegg til* felles arealer for uteopphold knyttet til boligbebyggelse» og at «kommunen kan kreve at et større areal avsettes dersom dette vurderes som nødvendig i det aktuelle området» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 12). § 7 representerer en sterk strategi for etablering av flere byrom i byutviklingsområder. Her slås det fast at det ved større prosjekter *må* etableres minst ett byrom, og at dette skal ha en viss størrelse. I tillegg presiseres det at dette kommer i tillegg til felles uteoppholdsareal for boliger, og at kommunen kan kreve enda mer om nødvendig. Bestemmelsen viser at kommunen har tatt et aktivt valg og etablert et prinsipp som sikrer nye allment tilgjengelige byrom i byutviklingsprosjekter.

I planbeskrivelsen uttales det at «byens uterom skal være åpne, tilgjengelige og for alle» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 26). Her diskuteres betegnelse offentlig, allmenn, allmennhet og allemannsrett, som forstås som «for alle» og at de «spiller på fellesskapets rettigheter» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 26). Torg og møteplasser defineres i planen som «offentlig tilgjengelige uterom, dvs. felles arenaer som er tilgjengelige for allmennheten» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 26). Videre vektlegges mye av det som omtales i byromslitteraturen, som møtet med det ukjente eller fremmede, sosial og kulturell ulikhet og læring, toleranse og integrering, og verdien av møter mellom mennesker (Plan- og bygningsetaten, 2010c). Planbeskrivelsen inneholder flere underkapitler som presenterer aktuelle utfordringer, som svares på med tilhørende planstrategier. Blant sosiale utfordringer omtales blant annet byliv i endring som en følge av urbaniseringstendenser, innvandring og endrede sosiale relasjoner, endret befolkningssammensetning, tilbud til barn og unge, tilrettelegging for eldre, universell utforming, krav til trygghet og skillet mellom offentlig og privat. Under sistnevnte anerkjenner kommunen

utfordringer knyttet til overvåkning og kontroll av uterom gjennom bruk av vektere og videoovervåkning (Plan- og bygningsetaten, 2010c). Dette omtales som «halvprivatiserte byområder», altså «uterom som fremstår som offentlig tilgjengelige, men som begrenser sin offentlighet» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 35). Videre sies det at «utforming av uterom kan bidra i både privatiserende og inkluderende retning» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 35), og at dette avhenger av kommersialisering, sirkulasjon, størrelse, hvor variert aktiviteten er og hvor lesbare skillene mellom allment tilgjengelige og private arealer er (Plan- og bygningsetaten, 2010c). Disse tingene «påvirker oppfattelsen og bruken av byrommene» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 35). Som svar på dette nevnes det at bestemmelsene fastlegger at «fysisk overdekking og inngjerding av torg og møteplasser ikke tillates, med noen spesifiserte unntak» og at «møteplasser skal utformes slik at de fremstår som allment tilgjengelige for ulike brukergrupper og funksjoner» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 35). Blant fysiske utfordringer omtales blant annet økt arealkonkurranse på grunn av fortetting, behov for nye møteplasser i transformasjonsområder, mangel på gode byrom i ytre by, økt estetisering av byrom i indre by, nærhet til blågrønne strukturer og en mer kompleks sammensetning av offentlige og private aktører (Plan- og bygningsetaten, 2010c). Under sistnevnte beskrives et komplekst bilde av aktører som både utvikler, forvalter og drifter offentlige byrom: «Ansvar for utvikling av uterommene forskyves i mange tilfeller fra offentlig til sivil eller privat sektor» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 42). Kommunen ønsker her å kommunisere verdien av gode og velfungerende byrom, tilrettelegge for «vellykkede samarbeidsprosesser mellom private og offentlige aktører» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 42), og viser til utbyggingsavtaler som et viktig instrument for å konkretisere og sikre kvalitet og driftsansvar i utvikling av nye torg og møteplasser (Plan- og bygningsetaten, 2010c).

Planbeskrivelsen går relativt nøye inn i viktige og aktuelle problemstillinger kommunen står ovenfor når det kommer til utvikling av byrom. Kommunen viser her at man erkjenner utfordringer knyttet til privatisering av byrom og grad av offentlighet, og utdyper noe hva som forstås med allmenn tilgjengelighet. Bestemmelsene svarer til en viss grad på utfordringer knyttet til allmenn tilgjengelighet, men etablerer ingen prinsipper for verken regulering av eierform eller offentlig eierskap. Kommunen uttrykker også et aktivt syn på utfordringer knyttet til et komplekst nettverk av offentlige og private aktører i byromsutviklingen, og viser til plan- og byggesaksbehandling og utbyggingsavtaler som de viktigste arenaene for å få til gode samarbeid.

Veileder for utforming av reguleringsbestemmelser og plankart

Plan- og bygningsetatens (2017) «Veileder for utforming av reguleringsbestemmelser og plankart», sist oppdatert 23.03.2017, er en veileder for arbeid med reguleringsplaner, og ikke et juridisk bindende plandokument. Veilederen er likevel meget sentral for å forstå valgene og prioriteringene kommunen gjør når de jobber med plankart og reguleringsbestemmelser i juridisk bindende reguleringsplaner. Veilederen skal nemlig være et hjelpemiddel ved utarbeidelse av disse (Plan- og bygningsetaten, 2017). Dokumentet gir en innføring i de juridisk bindende delene av en reguleringsplan, forklarer hvordan kommunen ønsker å utforme disse, og gir eksempler på både utforming av plankart og formulering av bestemmelser til de enkelte arealformålene og andre plantema (Plan- og bygningsetaten, 2017). For reguleringsplankart finnes det klare regler for hvordan man kan bruke blant annet fargekoder, formålsflater, linjer og symboler. Og selv om plan- og bygningslovens (2008) § 12-7 fastsetter hva det kan gis bestemmelser om, er selve formuleringen av bestemmelser i reguleringsplan ikke regulert. Kommunen ønsker derfor med denne veilederen

blant annet å sikre at bestemmelsene utformes «slik at de er entydige, konkrete og forståelige» (Plan- og bygningsetaten, 2017, s. 7). Målsetningen er å «uttrykke tydelig det vi som planleggere ønsker å oppnå, på en enklest mulig måte» (Plan- og bygningsetaten, 2017, s. 7).

Spesielt interessant er det å undersøke hvordan veilederen omtaler eierform i reguleringsplan, sett opp mot offentlighetsgraden til byrom. Om arealformålet samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, hvor blant annet torg og gangveg er underformål, presiseres det at selve formålene ikke lenger skiller mellom privat, felles og offentlig (i nyeste plan- og bygningslov), og at «eierform må gå fram av bestemmelsene og ev. plankartet» (Plan- og bygningsetaten, 2017, s. 16). Om grønnstruktur sies det også at arealformålet «som hovedregel» er offentlig, selv om det også kan være privat (Plan- og bygningsetaten, 2017, s. 19). Om arealformålet uteoppholdsareal presiserer Plan- og bygningsetaten (2017) at «formålsangivelsen er uavhengig av om areal er offentlig, privat for flere (fellesareal) eller privat for den enkelte. Lekeplass kan dermed være offentlig (som betyr at den er tilgjengelig for alle, og skal eies og driftes av det offentlige), privat og felles for flere, eller privat for én» (s. 16). Her kommer kommunens forståelse av eierformene offentlig (o), fellesprivat (f) og privat (annen) frem. Formuleringen viser at kommunen tydelig mener at arealer med offentlig eierform (o) skal være tilgjengelig for alle og eid og driftet av det offentlige, mens fellesprivat eierform (f) gjelder for private fellesarealer.

Veilederen inneholder også egne kapitler om regulering av eierform og tinglysning. I førstnevnte forklares det hvordan arealformål og eierform reguleres i to trinn – først fastslår man formålet og deretter angir man eierformen (Plan- og bygningsetaten, 2017). Videre slås det fast at dersom eierformen skal være offentlig (o) eller fellesprivat (f) så må dette angis i bestemmelsene og påføres plankartet (Plan- og bygningsetaten, 2017). Veilederen gir også eksempler på hvordan bestemmelser om eierform bør formuleres. Plan- og bygningsetaten (2017) uttaler at: «De viktigste gate- og byromstrukturene bør som hovedregel reguleres offentlig. Årsaken til at det er viktig å angi eierform, er først og fremst at offentlig formål i større grad er allment tilgjengelig og underlagt offentlig, ikke privat kontroll. Regulering til offentlig eller felles formål kan også utløse ekspropriasjons- eller innløsningsretter. Angivelse av eierform er også viktig for at planen skal informere tydelig om den tillatte arealbruken» (s. 22). Plan- og bygningsetaten har ifølge veilederen altså et prinsipp om at de viktigste byrommene *bør* reguleres med offentlig eierform. Begrunnelsene for dette er klare. Kommunen mener selv at arealer med offentlig eierform i større grad enn arealer med privat eierform fremstår som allment tilgjengelige, blant annet fordi kontrollen over området er offentlig, og fordi planen på en tydeligere måte informerer om tillatt bruk.

Veilederen har også et eget underkapittel om private arealer som skal være tilgjengelige for allmennheten. Her forklares det at «I Oslo kommune har det i enkelte tilfeller vært ønskelig å ha arealer som er privat eid og forvaltet, men som likevel er tilgjengelige for allmennheten. Dette har særlig vært tilfellet for gangforbindelser og mindre torg. En slik løsning eksisterer ikke som eierform i plan- og bygningsloven. Ordningen har vært gjennomført ved at utbygger gir en tinglyst erklæring om allmenn tilgjengelighet på eiendommen, før reguleringsplanen vedtas. For å sørge for at allmenn tilgjengelighet også blir resultatet i praksis, bør vi ta inn en reguleringsbestemmelse om at arealet skal være allment tilgjengelig. I tillegg bør vi også ta inn bestemmelser som sikrer at arealet utformes på en måte som gjør det åpenbart for allmennheten at de kan ferdes og oppholde seg der» (Plan- og bygningsetaten, 2017, s. 23). I kapittelet om tinglysning forklares praksisen for

tinglysning av allmenn tilgjengelighet nærmere: «Det er som hovedregel ikke anledning til å stille krav i reguleringsbestemmelser om at det skal inngås tinglyste avtaler. Reguleringsplanen er offentligrettslig styring av arealbruk, mens tinglyste erklæringer er privatrettslige disposisjoner. Imidlertid kan det inntas krav om tinglysning av rettigheter som har en helt klar sammenheng med det man regulerer, f.eks. krav om tinglyst rett til parkering [...] I tillegg kan det være aktuelt å kreve sikring av allmennhetens bruksrett på private arealer, for eksempel på private vegarealer, torg, gatetun og gangsti. Slike avtaler må tinglyses før planvedtaket fattes. Tinglyste erklæringer som skal foreligge før bystyrets vedtak, skal følge saken ved oversendelse til byrådsavdelingen» (Plan- og bygningssetaten, 2017, s. 91). Kommunen forteller her at det i enkelte tilfeller har vært ønskelig med privateide byrom som likevel er allment tilgjengelige, men forklarer ikke hvorfor dette er ønskelig. Videre pekes det på at en slik løsning ikke finnes innenfor dagens plan- og bygningslov, og at det derfor har blitt løst ved tinglyste erklæringer. Praksisen er slik sett et svar på nye former for byromsutvikling og -forvaltning, og man kan stille seg spørsmål om loven burde inneholde eierformer eller arealformål som i større grad er tilpasset dette. Det er likevel ikke forklart *hvorfor* kommunen – som prinsipielt vil regulere de viktigste byrommene som offentlige – ønsker privateide byrom med allmenn tilgjengelighet.

Kommunedelplan for Økernområdet

Kommunedelplanen for Økernområdet, også kalt KDP nr. 15, er en juridisk bindende arealplan og ble vedtatt av Oslo bystyre 26.05.2004. Planen består av plankart, bestemmelser og en planbeskrivelse som presenterer hovedpunktene i planen og bystyrets behandling (Plan- og bygningssetaten, 2004). Planen dekker det som på den tiden var et sammenhengende næringsområde, og legger opp til blant annet boligutvikling, infrastrukturiltak og økt utnyttelse i næringsområdene. Det kommer frem av planbeskrivelsen at «et skifte i fokus skjedde underveis i planarbeidet ved at planen endret seg fra å være primært en næringsutviklingsplan, til å bli en plan der transformasjon til boligutvikling ble minst like viktig» (Plan- og bygningssetaten, 2004, s. 5). Hovedmålene for planen er byreparasjon, konsentrert næringsutvikling, kollektiv- og knutepunktsutvikling, og transformasjon til boligutvikling (Plan- og bygningssetaten, 2004). Plankartet deler grovmasket arealbruken inn i boligområder, sentralområder og næringsområder, hvorav noen er kombinerte, og planen har for øvrig et stort fokus på veinettet og ny transportinfrastruktur. Planen la til rette for utbygging av omtrent 5 000 boliger og en dobling av antall arbeidsplasser fra 15 000 til 30 000 (Plan- og bygningssetaten, 2004).

Planen gir relativt få føringer for byrom, foruten om veg- og gatenettet. Om grønnstruktur sier planbeskrivelsen at «viktigste tiltak for utvikling av grøntstrukturen er å legge til rette for transformasjon til boligutvikling – med gode offentlige og private utearealer» og at «ettersom det vil komme et betydelig antall nye boliger i området, vil det være stort behov for flere offentlige aller [sic] allment tilgjengelige parkanlegg og lekeplasser» (Plan- og bygningssetaten, 2004, s. 10-11). Planen har relativt enkle bestemmelser om blant annet grad av utnyttning og utforming av bebyggelse og veger, men sier ikke noe om opparbeidelse av byrom for gående, foruten om at «offentlige veier skal planlegges med tosidig fortau» og at «åpne arealer mellom veianleggene (annet veiareal) skal behandles parkmessig» (Plan- og bygningssetaten, 2004, s. 21). På plankartet er det regulert friområder i øst ved Sinsen kirke, i nord ved Løren idrettspark, og langs turvegen nedfor Økernhemmet og Risløkka (Plan- og bygningssetaten, 2022). På plankartet har caseområdet Hasle Linje arealformålet næring (kontor, lager, industri), og store deler er påtegnet som

bevaringsobjekter (Plan- og bygningsetaten, 2022). Caseområdet Økern Portal har på plankartet arealformålene næring (forretning, kontor, off./allmenn. formål) og kombinert bolig og næring (Plan- og bygningsetaten, 2022).

Kommunedelplanen er gammel, men dannet mye av grunnlaget for den tidligste transformasjonen og boligutviklingen i sentrale deler av Hovinbyen, da spesielt Løren. Planen sier ingenting spesifikt om utvikling av torg, møteplasser eller parker.

Strategisk plan for Hovinbyen

Strategisk plan for Hovinbyen ble vedtatt av Oslo bystyre 20.06.2018. Planen er ikke en juridisk bindende plan etter plan- og bygningsloven, men bystyret vedtok at «byplangrepet og øvrig innhold skal være retningsgivende for det videre arbeid med planlegging og gjennomføring av byutviklingen i Hovinbyen» (Plan- og bygningsetaten, 2020, s. 3). Planen er altså et strategisk styringsdokument, som følger opp kommuneplanen fra 2015 hvor Hovinbyen ble utpekt som et viktig byutviklings- og transformasjonsområde for å møte kommunens behov for nye bolig- og næringsområder (Plan- og bygningsetaten, 2020). Planen tilrettelegger for «opptil 80 000 nye innbyggere og 100 000 nye arbeidsplasser» (Plan- og bygningsetaten, 2020, s. 63). Hovinbyen er et stort område nordøst for Oslo sentrum, som går fra Etterstad og Bryn i sør til Bjerke og Brobekk i nord, og fra Sinsen, Hasle og Ensjø i vest til Breivoll og Alna i øst. Planområdet ligger innenfor de administrative bydelene Grünerløkka, Gamle Oslo, Bjerke og Alna, og består av flere delområder i grensen mellom det sentrale Oslo og Groruddalens drabantbyer og næringsområder. Hovinbyen inneholder mange transportknutepunkter, og preges av en transformasjon hvor plasskrevende næring flytter ut og erstattes av nye bolig-, forretnings- og kontorutbygginger (Plan- og bygningsetaten, 2020). Hovinbyplanen gir «et faglig, strategisk grunnlag for påfølgende områdereguleringer, ulike planprogrammer og innsendte reguleringsplaner» og skal «gi rammer for byutvikling av Hovinbyområdet de neste tiårene» (Plan- og bygningsetaten, 2020, s. 3). Planen presenterer et overordnet byplangrep for utvikling av Hovinbyen, kombinert med strategier og tiltak for å transformere området. Planområdet er på omtrent 11 km², som «tilsvarer størrelsen på indre by innenfor Ring2» (Plan- og bygningsetaten, 2020, s. 28). I tillegg til å gi rammer og føringer for videre planlegging, skal planen også blant annet være «grunnlag for vurdering av offentlige arealbehov» og «utgangspunkt for Eiendoms- og byfornyelsesetaten i fremforhandling av grunneierbidrag for utførelse og prioritering av offentlige tiltak» (Plan- og bygningsetaten, 2020, s. 29). En del av hensikten er også å «skape forutsigbarhet for private og offentlige investeringer» (Plan- og bygningsetaten, 2020, s. 29). Kommunen viser her at planen er viktig for å etablere økonomisk forutsigbarhet for både offentlige og private aktører. Særlig byromsutvikling preges av variasjon i løsninger for finansiering og forvaltning, og kommunen ser ut til å ta hensyn til dette i planen.

Planen for Hovinbyen har tre overordnede mål som sier at «Hovinbyen skal være en fremtidsrettet og klimasmart byutvidelse», «Hovinbyen skal ha et mangfold av attraktive byområder som er tett sammenvevd med hverandre og resten av byen» og «Gange, sykkel og kollektiv skal være de enkleste og mest attraktive måtene å ferdes på i Hovinbyen» (Plan- og bygningsetaten, 2020, s. 59). Under disse har kommunen flere mål om blant annet bokvalitet, stedsidentitet, opplevelser og grønn mobilitet. Her presiseres det også at Hovinbyen skal ha «gode gate- og byromsstrukturer» (Plan- og bygningsetaten, 2020, s. 59). Planens hoveddel er et strategisk byplangrep som gir

prinsipper for blant annet bystruktur, funksjonsblanding, mobilitet, næringsutvikling, kulturminner, blågrønne strukturer og annen viktig infrastruktur (Plan- og bygningsetaten, 2020). Plan- og bygningsetaten (2020) beskriver Stor-Økern, som inkluderer Løren, Økern, Hasle, Haraldrud og Ulven, som «det største og mest sentrale tyngdepunktet for utvikling i Hovinbyen» (s. 112). Det er her oppgavens caser befinner seg, og Hasle Linje-planen omtales som en sentral reguleringsplan (Plan- og bygningsetaten, 2020).

Om byrom fokuserer planen blant annet på «en finmasket gate- og byromsstruktur og en romdannende bebyggelsesstruktur som bidrar til å skape byliv [...]» (Plan- og bygningsetaten, 2020, s. 63). Videre presiserer Plan- og bygningsetaten (2020) at «bebyggelsesstrukturen skal sikre en tydelig overgang mellom offentlige, halvoffentlige og private rom» (s. 67) og at «kantene [mellom bygg og bygulv] er viktige for å angi grad av offentlighet i førsteetasjene og i byrommene» (s. 65). «Den grønne ringen» er også et sentralt byplangrep, som etablerer en parkstruktur basert på et nettverk av grønne forbindelser, hvor også 11 parker, plasser og torg knyttes sammen (Plan- og bygningsetaten, 2020). Til byplangrepet følger også byplanprinsipper som gir detaljerte retningslinjer for blant annet utforming, arealkrav og utredninger, formulert på samme måte som ordinære reguleringsbestemmelser (Plan- og bygningsetaten, 2020). For grøntstruktur gis det retningslinjer og krav til blant annet parkstørrelser og avstandsnormer, og for gater finnes detaljerte beskrivelser av utforming av vegareal og sykkeltilrettelegging (Plan- og bygningsetaten, 2020). Planen omtaler grad av offentlighet og hierarkiet av ulike byrom flere steder. Formuleringene tyder på at kommunen har en formening om hvilken grad av offentlighet som ønskes ulike steder, uten at dette defineres nærmere her. Det er også interessant hvor detaljerte byplanprinsippene er, som en direkte parallell til planbestemmelser etter plan- og bygningsloven. Oslo kommune ser med dette ut til å ha videreutviklet sin strategiske form for planlegging, den såkalte «Oslomodellen». Spørsmålet er imidlertid i hvilken grad disse retningslinjene følges, da de ikke er juridisk bindende etter loven.

Veiledende plan for det offentlige rom Løren og Økern

Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) for Løren og Økern ble utarbeidet i 2013-2014 og ble tatt til orientering av bystyret 22.06.2016 (Oslo kommune, 2016a). En VPOR er en type strategisk plan som er utviklet av Oslo kommune, som et mer fleksibelt alternativ til juridiske planer etter plan- og bygningsloven. Planen er derfor prinsipiell og veiledende for kommunens videre saksbehandling. VPOR-en er «et verktøy for å konkretisere og formidle offentlige rom-tiltak som er nødvendige for utviklingen av området» og «angir parker, plasser, gater og gangveier som skal bygges ut som en del av områdets transformasjon» (Plan- og bygningsetaten, 2014b, s. 8). Selv om utviklingen av offentlige rom sikres gjennom planbestemmelser på reguleringsplannivå, er VPOR «grunnlaget for formuleringen av rekkefølgebestemmelser» (Plan- og bygningsetaten, 2014b, s. 8). Planen har visjonen «fra lastebiler til fotgjengere» som handler om at Løren og Økern skal være «et godt sted å vokse opp», «en integrert del av indre by», «et livlig, aktivt og bymessig sted», og «et naturlig senter for nedre del av Groruddalen» (Plan- og bygningsetaten, 2014b, s. 14). Plangrepet fokuserer på å skape gode og trygge forbindelser, samt bymessig utvikling. Dette gjøres gjennom strategier for etablering av blant annet «aktiv strøksgate», «trygge koblinger», «finmasket nett tilpasset fotgjengere», «parkhierarki» og «aktive fasader» (Plan- og bygningsetaten, 2014b, s. 16-17).

For byrom presiserer planen at «alle torg og møteplasser skal utformes i henhold til §5 i Kommunedelplan for torg og møteplasser» (Plan- og bygningsetaten, 2014b, s. 19). Her sies det også at «alle gater, parker og torg skal fremstå som offentlige og være tilknyttet offentlig tilgjengelig gate- og gangveinett» (Plan- og bygningsetaten, 2014b, s. 19). Planen deler utformingen av de offentlige rommene inn de to kategoriene «normal standard» og «høy standard» (Plan- og bygningsetaten, 2014b, s. 51-53). I dette inngår blant annet materialer, dekke, design, møblement, belysning, kunst, beplantning og programmering. Byrommene på Hasle Linje er tegnet inn med normal standard, mens byrommene ved Økern Portal skal ha høy standard (Plan- og bygningsetaten, 2014b). VPOR-en er en byromsplan, og har følgelig gode beskrivelser for utviklingen av disse. Den tar også stilling til grad av offentlighet ved å presisere hvordan gater, parker og torg skal fremstå. Det at de skal *fremstå* som offentlige åpner imidlertid for bruk av ulike eierformer. Beskrivelsene av standardene for utforming er detaljerte, men fokuserer på design, og sier dermed lite om tilgjengelighet og grad av offentlighet.

Parken på Hasle Linje er tegnet inn som en «lokalpark-nabolagspark» som defineres som en «park på minimum 5 dekar som fungerer som grønt og luftig oppholdsareal og aktivitetssone» som også «skal gi rom for bråk og høylydte aktiviteter» (Plan- og bygningsetaten, 2014b, s. 21). Parken ved Økern Portal, kalt «Pensjonsparken», er tegnet inn som en «mindre park» som defineres som «offentlige arealer som fungerer som lommer for aktivitet og opphold i tilknytning til gatenettet» (Plan- og bygningsetaten, 2014b, s. 21). Dette er «arealer som utløses av krav til torg og møteplasser i tilknytning til byggeprosjekter», og det presiseres at «de skal ha beplantning, sittemuligheter og om mulig legge til rette for aktivitet for barn» (s. 21). Torget ved Økern Portal, kalt «Pensjonsplassen», er tatt med som «overordnet plass/torg» og beskrives med kvaliteter som «aktiv plass, mulig torgaktivitet, servering, handel, sitteplasser, beplantning [...]» og standarden er angitt som «høy» (Plan- og bygningsetaten, 2014b, s. 47). Planen gir her ganske detaljerte føringer for funksjonen til de ulike byrommene. Det uttales faktisk eksplisitt at både parker og torg skal ha funksjoner for både opphold og aktivitet, og ikke bare ferdsel eller gjennomgang. Planen sier at «hovedprinsippene for finansiering av tiltak er at grunneiere/utbyggere bærer kostnadene i forbindelse med etableringen», at disse «sikres gjennom rekkefølgebestemmelser» og at «private bidrag [...] fastsettes endelig i utbyggingsavtale mellom kommunen og grunneier/utbygger» (Plan- og bygningsetaten, 2014b, s. 54). Videre presiseres det også at «hele planområdet faller innenfor «område for etablering av torg/møteplass ved byutvikling» i KDP for torg og møteplasser, og «dermed gjelder § 7 for hele planområdet». (Plan- og bygningsetaten, 2014b, s. 56). Dette er bestemmelsen som sikrer «minst ett torg/en møteplass» ved utbygginger, og det sies videre at «siden planområdet er et område med underskudd på torg og møteplasser forutsetts det at minimum 5 % av tiltakets BRA avsettes til torg/møteplass for alle utbygginger, uavhengig av størrelse på prosjektet [...]» (Plan- og bygningsetaten, 2014b, s. 56). VPOR-en trekker her kravet i KDP-ens § 7 enda lengre, ved å fastsette at alle torg og møteplasser i området skal følge arealkravet på minimum 5 %. Planen legger også klart opp til privat-offentlig samarbeid og forhandling, gjennom bruken av grunneierbidrag og utbyggingsavtaler.

VPOR-en har et eget avsnitt om offentlige tiltak. Her sies det at «et offentlig tiltak er et tiltak som reguleres til offentlig (o) i reguleringsplaner. VPOR-tiltak skal i hovedsak reguleres til offentlig, men noen ganger kan det være hensiktsmessig med et privat formål med allmenn tilgjengelighet. Alle prioriterte tiltak, hovedsamleveier og samleveier skal reguleres til offentlig formål» (Plan- og

bygningsetaten, 2014b, s. 56). Av tiltakslisten fremgår det at både «Pensjonsparken» og «Pensjionsplassen» ved Økern Portal er prioriterte tiltak (Plan- og bygningsetaten, 2014b, s. 59). Parken og torget på Hasle Linje var allerede sikret/gjennomført ved utarbeidelsen av VPOR-en (Plan- og bygningsetaten, 2014b). Planen har altså et eget avsnitt om regulering av eierform, som tydelig angir at prioriterte tiltak skal ha offentlig eierform. Likevel ble den prioriterte parken ved Økern Portal regulert med fellesprivat eierform. Det at de mest prioriterte tiltakene skal ha offentlig eierform tyder også på at kommunen ser på offentlig eierform som en bedre løsning enn privat eierform.

Sammendrag av funn

Dokumentanalysen av det overordnede planverket viser at Oslo kommune tar i bruk en rekke planinstrumenter, som beskrevet i litteraturen. I tillegg til formelle planer etter plan- og bygningsetaten, utformer kommunen veldig mange uformelle og strategiske planer og veiledere. Planverket består dermed av lag på lag med ulike plantyper og styringsdokumenter, som beskrevet av Hanssen & Saglie (2021). Med hensyn til Linds (2002) modell for markedsorientert planlegging, benytter kommunen virkemiddelet visjonsbygging i særskilt høy grad. Mange juridisk forankrede planer uttrykker også en sterk bruk av juss, særlig bestemmelsene i KDP for torg og møteplasser. Omtale av ulike aktører i byromsutviklingen, samarbeid med private aktører, og byggesak og utbyggingsavtaler som viktige arenaer for samarbeid, indikerer også at de økonomiske ressursene i hovedsak ligger hos private aktører. Med hensyn til Hanssen & Millsteins (2021) modell for byromsutviklingens faser og rollefordeling er det her snakk om tidlige faser: visjoner og strategier, og overordnet planlegging.

Omtale av byrom

Det overordnede planverket understreker både byrommenes sosiale, kulturelle og demokratiske rolle, og synes dermed å være i tråd med etablert byromsteori. Dokumentene viser til at byrom er viktige elementer for både folkehelse, åpenhet, toleranse og mangfold, samt inkludering, meningsutveksling og samarbeid. Gjennom blant annet kommuneplanens samfunnsdel uttrykker kommunen mål om å sikre trygge, inkluderende og tilgjengelige byrom, mens det gjennom kommuneplanens arealdel nedfelles bestemmelser som skal sikre byrommenes kvalitet. Disse bestemmelsene har likevel noe svake formuleringer.

Grad av offentlighet

Grad av offentlighet omtales i både formelle og strategiske planer, samt i veiledere. I både kommuneplan og veiledere nevnes det at man ønsker å sikre ikke-kommersielle byrom og en høy grad av offentlighet. Dette indikerer at kommunen har en formening om hvilken grad av offentlighet som er ønskelig i ulike byrom. Likevel presiseres det ikke helt hva dette innebærer. I KDP for torg og møteplasser erkjenner kommunen utfordringer knyttet til privatisering. VPOR-en presiserer hvordan byrom skal fremstå, og gir detaljerte føringer for byrommenes funksjon. Her uttales det eksplisitt av parker og torg skal tilrettelegges for opphold og aktivitet, og ikke bare ferdsel.

Regulering av eierform

Praksis for regulering av eierform omtales lite i kommunens planverk. KDP for torg og møteplasser etablerer for eksempel ingen prinsipper for når man skal regulere fellesprivat (f) og når man skal regulere offentlig eierform (o). Men VPOR-en har et eget avsnitt om eierform som presiserer at alle prioriterte tiltak skal ha offentlig eierform. Dette ble likevel ikke fulgt på Økern Portal. Veilederne sier mer om eierform. Her presenteres en forståelse av at offentlig eierform skal brukes på arealer som er tilgjengelig for alle og eid og driftet av kommunen, mens fellesprivat eierform skal gjelde private fellesarealer. Ifølge disse ønsker kommunen fortrinnsvis å regulere med offentlig eierform for å sikre allmenn tilgjengelighet. Det etableres også et prinsipp om at de viktigste byrommene bør reguleres med offentlig eierform. Kommunen mener nemlig selv at arealer med offentlig eierskap i større grad sikrer tilgjengelighet. Videre sies det at det i enkelte tilfeller er ønskelig med privateide byrom, uten at det forklares hvorfor. Kommunen viser til at en slik løsning, med privateide byrom som skal være tilgjengelige for alle, ikke finnes i PBL, og at det derfor løses gjennom bruk av tinglyste erklæringer. Det siste indikerer at denne praksisen er et svar på nye former på byromsutvikling, som ikke nødvendigvis er ivaretatt i lovverket.

4.2.2 Dokumentanalyse av reguleringsplaner

Reguleringsplanene som er valgt ut som caser er følgende:

- Case 1: “Hasle Linje” - Reguleringsplan S-4597 Haslevangen 16 - 18 med flere
- Case 2: “Økern Portal” - Detaljregulering - S-4884 Lørenfaret 1 – 3

Saksdokumentene fra planprosessen i begge casene er tilgjengelige og hentet fra Oslo kommunes innsynsløsning Saksinnsyn. Plandokumentene fra Saksinnsyn er gjennomgått med formål om å undersøke:

- 1) hvordan byrommene omtales, og
- 2) hvordan privat eierform begrunnes.

Plandokumentene, som planinitiativ, møtereferater, bemerkninger fra andre parter og politiske vedtak, er lest gjennom med dette som formål. Case 1, Hasle Linje, har 194 tilgjengelige dokumentposter med 496 filer, mens case 2, Økern Portal, har 106 tilgjengelige dokumentposter og 296 filer. Samtlige av disse dokumentpostene har blitt gjennomgått.

I analysedel 1 er det søkt etter omtale av byrom gjennom lesing og ordsøk etter “byrom”, “offentlig rom”, “torg”, “park”, “møteplass”, “allment tilgjengelig”, “plass” og lignende. Denne delen avdekker hvordan forslagsstiller, konsulent og kommunen omtaler byrommene og hvilke visjoner og mål de har for byrommene i reguleringsplanen. I analysedel 2 er det søkt etter omtale av valg av eierform til byromsarealene gjennom lesing og ordsøk etter “eierform”, “eierskap”, “offentlig”, “privat”, “fellesprivat”, “juridisk” og lignende. Denne delen avdekker hvordan partene diskuterer eierform og eierskap til byrommene, og hvilken begrunnelse som legges til grunn for endelig regulering av fellesprivat eierform, kontra offentlig eierform.

Dokumentanalyse case 1: Hasle Linje

I det innsendte planforslaget skrives det at «ny eier vil utvikle og bygge ut hele området til et bymessig område med forskjelligartet bruk» og at «planinitiativet er i tråd med KDP for Økern, men det ønskes boliger i tillegg til formålet i KDP (næring)» (L.O.F. Arkitekter AS, 2007, s. 1). Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) (2008) sier i en innledende uttalelse at det «synes hensiktsmessig å omregulere all offentlig veigrunn til felles avkjørsel» dersom planen vedtas (s. 1). EBY er eier av veiareal inne på området, og ønsker at dette erverves til forslagsstiller og reguleres med felles eierform (Eiendoms- og byfornyelsesetaten, 2008).

I referatet fra oppstartsmøtet viser Plan- og bygningsetaten (PBE) (2008a) til at eiendommen i vedtatt kommuneplan er avsatt til høy andel boliger, noe som avviker fra KDP Økern, og slår fast at tomten bør «reguleres med størst andel boliger og med aktiviteter knyttet til boligformål» (s. 3). Om byrom nevnes det at «fysiske forbindelser skal understøtte og samspille med gode torg og møteplasser» og at det er «viktig å forsere barrierene» i området (Plan- og bygningsetaten, 2008a, s. 3). PBE (2008a) sier i oppstartsmøtet at «på tomta skal det innpasses torg og møteplasser på minst 5 % av tiltakets areal» (s. 4), med henvisning til KDP Torg og møteplasser som da er til politisk behandling. Torget «må ha høy kvalitet på alle nivåer og i alle detaljer», og «bør lokaliseres på steder med god utsikt, gode solforhold og utformes med lett tilgang til offentlig gatenett eller gang/sykkelforbindelser» (Plan- og bygningsetaten, 2008a, s. 4). Det sies videre at «Kommunedelplanen for torg og møteplasser skal legge til rette for et bredt spekter av møteplasser som gir rom for ulike aktiviteter og brukergrupper» og at KDP-en skal «fremme møteplassenes sosiale rolle og legge til rette for gode prosesser for utvikling av byens uterom» (Plan- og bygningsetaten, 2008a, s. 8). I et møtereferat datert 03.12.2008 konstateres det en enighet om at torget foran hovedbygget (Vinslottet) bør ha tilliggende aktiverende funksjoner og at kravene til torg og møteplasser skal være i henhold til KDP for torg og møteplasser (Plan- og bygningsetaten, 2008b).

I EBYs (2009) forhåndsuttalelse til planforslaget, hvor de kommenterer reguleringsformål med hensyn til mulig utbyggingsavtale, skriver etaten at de «baserer sin uttalelse på at parker, gater og gang/sykkelvei som antydnet er tiltenkt regulert til offentlige formål» (s. 1). Her går altså EBY ut fra at parker og gater får offentlig formål. Men i Samferdselsetatens (SAM, nå del av Bymiljøetaten) (2009) forhåndsuttalelse, hvor det diskuteres det hva som skal være offentlig og privat infrastruktur, skriver etaten at «reguleringsformålene på plankartet [må] gjenspeile at den lokale infrastrukturen innenfor planområdet får som funksjon å betjene planområdet. Dette innebærer at interne adkomstveier, gangveier, torg, grendrag osv. må reguleres som fellesområde eller lignende.» (s. 1). SAM går altså ut fra at alle interne veier, torg og grøntområder skal reguleres med privat eierform».

I referat fra avklaringsmøte, datert 06.11.2009, nevnes tinglyst erklæring for første gang: «Dersom gangarealer, torg og møteplasser reguleres etter ny Pbl. til privat samferdselsanlegg, må allmennhetens tilgjengelighet sikres ved tinglyst heftelse» (Plan- og bygningsetaten, 2009a, s. 5). Her blir det altså aktuelt å regulere veier, torg og møteplasser med privat eierform, etter ny PBL som trådte i kraft 2009. I samme møte er det også tatt opp problemstilling rundt byrom og grad av offentlighet. PBE (2009a) skriver at «det savnes imidlertid et klarere hovedgrep og en klarere struktur i planen og et tydeligere hierarki i forhold til uteroms størrelse og grad av offentlighet [...]

Plan- og bygningsetaten etterlyser et sterkere hierarki der de offentlig tilgjengelige uterom skilles fra de private utearealer i form og størrelse” (s. 6). Til tross for at PBE har bekymringer til byrommenes hierarki og grad av offentlighet, åpnes det for regulering med privat eierform. Men lengre nede skriver PBE (2009a) at “Hovedtorget må reguleres som offentlig samferdselsstruktur” (s. 6). PBE ønsker altså tydelig hierarki og grad av offentlighet på byrommene, og ønsker at torget reguleres som offentlig. Men det åpnes også for privat eierform.

I oppdatert planforslag, datert 26.03.2010, svarer forslagsstiller på EBYs innledende uttalelse: “Det vises til samrådsuttalelsen fra EBY hvor etaten sier at ”det synes hensiktsmessig å omregulere all offentlig veigrunn innenfor planområdet til felles avkjørsel.” Vi har etter forhåndsuttalelsen revidert reguleringsplanen slik at alle adkomstveier innenfor planområdet nå er foreslått regulert som private veier. Likeledes er alle gangveier, plasser og friareal foreslått regulert til private arealer” (L.O.F. Arkitekter AS, 2010, s. 19). Basert på EBYs uttalelse reguleres altså alle interne veier, gangveier, plasser og friareal med privat eierform. Det kan virke som forslagsstiller anså det som en automatikk at alle områder i planen dermed skulle ha privat eierform. Her ser det ut som EBYs uttalelse om private veier har hatt innvirkning på valget av privat eierform for torg og park. Om plasser og torg skriver forslagsstiller at “det er et mål at området skal bygges opp med torg og plasser av varierende størrelse for ulike bruk og aktivitet” (L.O.F. Arkitekter AS, 2010, s. 23). Plassen foran Vinslottet beskrives som et “velkomsttorg for området” som vil “kunne benyttes til ulike arrangementer og være det primære aktivitets- og samlingspunktet for beboere og øvrige brukere av området” (L.O.F. Arkitekter AS, 2010). Her presiseres det altså at torget skal legge til rette for variert bruk, og at det ikke bare er eksklusivt for beboere, men også for øvrige brukere. Om grøntområder skrives det at “området skal ha et hierarki av offentlige (ikke regulerings teknisk) og private, grønne uterom” (L.O.F. Arkitekter AS, 2010, s. 23). Her beskrives altså parken som et “offentlig” uterom, men det presiseres spesifikt at rommet ikke er “regulerings teknisk” offentlig. Forslagsstiller mener at man skaper et offentlig byrom, selv om det reguleres som fellesprivat. Videre beskrives områdeparken som “det største offentlige parkrommet”, og at den “vil være allment tilgjengelig” (L.O.F. Arkitekter AS, 2010, s. 23). Parken vil ligge langs “den offentlige gangaksen gjennom området”, og den søndre parkaksen vil være “et allment tilgjengelig grøntdrag med innpasset turvei” (L.O.F. Arkitekter AS, 2010, s. 23). Her blandes altså begrepene “offentlig” og “allment tilgjengelig”. Parken og gangaksene beskrives altså både som offentlige - og ikke offentlige - på en og samme tid. Til slutt presiseres det også at “øvrige grøntarealer i boligområdet vil være private, felles uteoppholdsarealer for beboerne” (L.O.F. Arkitekter AS, 2010, s. 23). Her beskrives et tydelig skille mellom de fellesprivate uteoppholdsarealene for boligene, og øvrig grønnstruktur. Men hvilken grad av offentlighet disse øvrige grøntområdene har, beskrives ikke nærmere.

I PBEs (2010a) foreløpige vurdering ved offentlig ettersyn skrives det at “Plan- og bygningsetaten har ønsket at de viktigste forbindelser gjennom området, gangvei langs Alnabanen, "Søndre parkakse" og en tverrforbindelse mellom disse blir regulert til offentlig samferdselsstruktur, Samferdselsetaten har gått imot dette. Plan- og bygningsetaten aksepterer under tvil at disse foreslås som privat samferdselsstruktur der det tinglyses allmenn tilgjengelighet” (s. 15-16). Her kommer det tydelig fram at PBE har ønsket at viktige forbindelser gjennom området reguleres som offentlig areal, men at SAM har gått imot dette. Her har altså de kommunale etatene vært uenige, med resultatet at privat eierform aksepterer under tvil. I samme dokument, under “torg og møteplasser,

park uterom” skriver PBE (2010a) at “planforslaget følger opp Kommunedelplan for torg og møteplasser ved etablering av allment tilgjengelige torg og møteplasser på mer enn 6% av bruksarealet i planen”, og at “de nyetablerte gangarealene vil [...] bidra sterkt til å åpne området for allmennheten” (s. 16). Kravet fra KDP torg og møteplasser forstås altså som innfridd når torget/møteplassen er “allment tilgjengelig” og etaten har tiltro til at nye forbindelser vil åpne området for allmennheten. Det presiseres ikke hva som menes med tilgjengelighet, eller i hvilken grad opphold og ulike aktiviteter på stedet aksepteres. Under juridiske forhold skriver PBE (2010a) at “for de gangarealer, torg og møteplasser som reguleres til privat samferdselsanlegg og grønnstruktur, må allmennhetens tilgjengelighet sikres med tinglyst heftelse før saken sendes til politisk behandling” (s. 18).

Ved offentlig ettersyn kommer Friluftsetaten (FRI, nå del av Bymiljøetaten) (2010) med en uttalelse, hvor de mener det “bør vurderes [...] om det er mer hensiktsmessig at parkarealet forvaltes av bydelen framfor privat” (s. 1). I referatet fra avklaring av bemerkninger skriver PBE (2010b) som svar at “da prinsippet i planområdet er private gangarealer med allmennhetens tilgjengelighet, anser Plan- og bygningsetaten at dette også skal gjelde parken” (s. 2). Dette er altså enda et tilfelle av to kommunale etater som er uenige om eierformen til byrom. PBE synes å ha en oppfatning om at når noen arealer reguleres privat med tinglyst allmenn tilgjengelighet, så skal også øvrige arealer prinsipielt reguleres på samme måte. Referatet har også et eget punkt om «Allmennhetens tilgjengelighet», hvor PBE (2010b) skriver at «Allmennhetens tilgjengelighet skal sikres ved tinglyst heftelse som skal være sendt til tinglysing og dagbokført før saken sendes til politisk behandling» og at denne erklæringen «utarbeides av forslagsstiller i samråd med PBE og EBY» (s. 3).

Tinglyst erklæring følger ikke planforslaget til endelig politisk behandling, ettersom planen fremmes med to alternativer (Byrådet, 2011; Byrådsavdeling for byutvikling, 2011). I stedet følger et utkast til erklæringen, som tinglyses etter vedtak. Erklæringens ordlyd er at “allmennheten skal ha rett til ferdsel på [eiendommene] innenfor gangareal, gangbro, fortau og torg som vist med rødt på kartskissen [og på eiendommen] innenfor park som vist med grønt på kartskissen” (Plan- og bygningsetaten, 2011, s. 1). Erklæringen gir altså allmennheten rett til ferdsel innenfor arealene, men sier ingenting om opphold, bruk eller tillatte aktiviteter.

Den endelige vedtatte planens reguleringsbestemmelser inneholder også bestemmelser om allmennhetens tilgang til byrommene. Punkt 7.2 om “Private samferdselsanlegg” sier at “Alle private veger, fortau, torg og gangareal skal være allment tilgjengelige” og at “Felt S5 skal være torg felles for alle bebyggelsesfeltene i planområdet” (Oslo kommune, 2011a, s. 5-6). Punkt 8.1 om “Privat grønnstruktur” sier at “Felt G1 og G2 skal være park felles for alle bebyggelsesfeltene i planområdet. Parken skal være allment tilgjengelig” (Oslo kommune, 2011a, s. 6). Reguleringsbestemmelsene sier altså at torget, gangarealer og parken er felles for alle feltene i planen, som tilsier fellesprivat eierform - men det sies samtidig at alle disse skal være “allment tilgjengelige”. Det presiseres ikke hva dette innebærer av plikter og rettigheter for verken grunneier eller allmennheten.

Oppsummering Hasle Linje:

Omtale av byrom

Både PBE og forslagsstiller ser ut til å ha vektlagt byrommenes viktighet, og deres sosiale rolle fremheves. PBE har understreket at møteplassene skal legge til rette for ulike aktiviteter og brukergrupper, og at de skal opparbeides med høy kvalitet. I tillegg har PBE hatt et uttrykt ønske om et tydelig hierarki i størrelse og grad av offentlighet for byrommene på området. Forslagsstiller har ønsket å etablere byrom for ulik bruk og aktivitet, og torget beskrives som et samlingspunkt for både beboere og øvrige brukere. Forslagsstiller har altså ifølge saksdokumentene ønsket byrom med variasjon i størrelse, bruk, aktivitet og brukere. Likevel blandes begrepene «offentlig» og «allment tilgjengelig» flere ganger, og det virker ikke som det er noen tydelig klarhet i hva disse innebærer. Det virker også som man tidvis blander hvem byrommene skal betjene, og det nevnes aldri en felles forståelse eller enighet om hva begrepene «allment tilgjengelig» og «fri ferdsel» skal innebære av rettigheter og plikter.

Valg av eierform

Valg av eierform på byrommene ser ut til å ha hatt et preg av uenighet mellom etatene innad i kommunen. Innledningsvis ser det ut til at EBY ønsket private veiarealer, men de uttrykker senere et utgangspunkt om offentlig eierskap til parker og gater. SAM tar utgangspunkt i at veier, torg og grøntområder skal reguleres som privat, da de skal betjene planområdet. PBE uttrykker at hovedtorget må reguleres som offentlig, og omtaler byroms-hierarki og grad av offentlighet. Forslagsstiller velger å regulere all intern infrastruktur, inkludert byrom, som privateid, altså med fellesprivat eierform, som et svar til EBYs ønske. Ved offentlig ettersyn ønsker PBE at viktige gangakser reguleres som offentlige, men SAM går imot dette. Dette resulterer i at PBE aksepterer privat eierform under tvil. Når FRI på et senere tidspunkt foreslår offentlig forvaltet park, svarer PBE at prinsippet for hele planområdet skal være privat eierform med tinglyst erklæring. Kort sagt kan det synes som at PBE har et ønske om offentlig eierskap, mens SAM tydelig ønsker privat eierskap. EBY virker også å gi signaler i retning av privat eierskap. Men ingen av etatene nevner noen gang fordeler og ulemper ved, eller mulig konsekvenser av, de ulike eierformene. Planprosessen resulterer i at byrommene reguleres med fellesprivat eierform, med en tinglyst erklæring som sikrer allmennhetens rett til ferdsel. I tillegg sikrer reguleringsbestemmelsene allmenn tilgjengelighet. Men det forklares aldri hva som inngår i disse begrepene.

Dokumentanalyse case 2: Økern Portal

Forslagsstiller og konsulent forklarer i planinitiativet fra april 2012 at bydelen (Økern) vil få en “ny intensitet gjennom [...] nye byrom som i større grad gir rom for “livet mellom husene”” og at “prosjektet søker å skape bedre tilknytning til omkringliggende områder bl.a. ved å legge til rette for en sentral gangforbindelse mellom Lørenbyen og Økern sentrum” (DARK Arkitekter AS, 2012, s. 2). Videre sies det at «en bearbeiding av utomhusarealene» vil kunne bidra til en «oppgradering av Økern-området, og at «tiltaket anses å være et positivt tilskudd til området» (DARK Arkitekter AS, 2012, s. 3). Et viktig punkt for forslagsstiller tidlig i planprosessen er altså at de tilfører nye byrom og nye forbindelser. I en uttalelse til planinitiativet understreker bydel Grünerløkka at “det er viktig at barn og unge som bor i dette område har nok uteareal. Bydelen ønsker derfor at tilstrekkelig areal reguleres til lekeplass og uteoppholdsarealer” (Bydel Grünerløkka, 2012, s. 1).

I EBYs (2012) uttalelse til planinitiativet sier etaten at «det virker sannsynlig at en så stor transformasjon også vil kreve en vesentlig oppgradering av det offentlige rom» og at «prosjektene må ses i sammenheng for å få en sammenhengende offentlig infrastruktur» (s. 1). EBY (2012) antar derfor at det er behov for utbyggingsavtale.

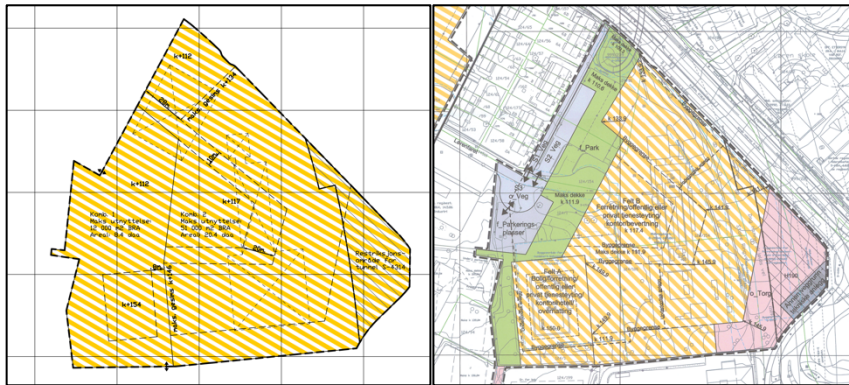
Av område- og prosessavklaringen fremgår det at planområdet er “markert i KDP for torg og møteplasser som område for etablering av torg/møteplass ved byutvikling” (Plan- og bygningsetaten, 2012, s. 13). Det må derfor i reguleringsplanen sikres “minst et torg/en møteplass med solrikt, allment tilgjengelig, anvendbart areal på til sammen minst 5% av tiltakets BRA” (Plan- og bygningsetaten, 2012, s. 13). PBE (2012) skriver videre at “Lørenområdet kan betegnes som en bytransformasjon/byutvidelse. Det ønskes derfor at en fremtidig byromstruktur/gaterom gjenspeiler dette. Gaterommet bør derfor oppnå kvaliteter som en kan finne i bykjerner og ikke nødvendigvis i forstedene. Dvs, en tetter og mere aktive byromstruktur” (s. 18).

I sin merknad til oppstart av detaljregulering, skriver bydel Grünerløkka (2013) at Lørenområdet har vært preget av «manglende fokus på fellesskapsbyggende elementer som lekeplasser, fellesarealer med mer» (s. 1). Bydel Grünerløkka (2013) understreker igjen behovet for «sosial infrastruktur» og «nok uteareal», og ønsker at «tilstrekkelig areal reguleres til lekeplass og uteoppholdsarealer» (s. 1). I tillegg ønsker bydelen arealer som kan brukes av forskjellige målgrupper, og fremhever «sosial møteplass» og «fellesskapsfremmende elementer» (Bydel Grünerløkka, 2013, s. 1).

Forslagsstillers uttaler i planbeskrivelsen at “offentlige byrom - torg, møtesteder og uteoppholdsarealer - planlegges som en vesentlig del av prosjektet” (DARK Arkitekter AS, 2013b, s. 4). Her brukes altså betegnelsen “offentlige byrom”. Videre skrives det at transformasjonen av området krever en «tilnærming hvor gate- og byrom blir premissgivende for bebyggelsesmønstre og byform» (DARK Arkitekter AS, 2013b, s. 40).

Fra tidlige tilbakemeldinger på plankart fremkommer det at “Plan- og bygningsetaten anbefaler prinsipielt å regulere til samferdselsanlegg og grønnstruktur” for å sikre allment tilgjengelige byrom og forbindelser (Plan- og bygningsetaten, 2013b, s. 2). Dette er fordi første plankart bare hadde kombinert formål over hele planområdet, jf. Figur 16. Videre gir PBE (2013b) tilbakemeldinger på

at det må være mer «samsvar mellom beskrivelsen og det som faktisk reguleres» på plankartet ettersom «de beskrevne gode intensjoner for arealer med allmenn tilgjengelighet er ikke på noen måte sikret i kart og bestemmelser» (s. 2).



Figur 16: Forskjeller i detaljeringsgrad mellom opprinnelig planforslag og vedtatt plan. Kilde: Oslo kommune Saksinnsyn.

Møtoreferat fra dialogmøte 3, som dreide seg om torg, møteplasser, kart og bestemmelser, forteller mer om valget av privat park. PBE (2013a) skriver at allmennhetens tilgjengelighet må «sikres på kart og i bestemmelsene» og «anbefaler at arealet i nordvest reguleres til park, og området i øst bør reguleres til torg» (s. 1) Videre er det skrevet at “forslagsstiller foretrekker å regulere parken til privat drift for å heve standarden” (Plan- og bygningsetaten, 2013a, s. 1). Her er altså argumentet for privat eid og driftet park at standarden blir hevet. Videre presiserer PBE (2013a) at det er “viktig å skille privat og offentlig areal fra hverandre reguleringsmessig” (s. 2). Om parken skrives det også at «dersom det skal være parkeringskjeller under park anbefaler PBE å regulere i 2 nivåer. Bymiljøetaten har i et slikt tilfelle ønsket 2m høyde mellom tak P-kjeller og overflate offentlig park» (Plan- og bygningsetaten, 2013a, s. 2). Det ser her ut som det er flere faktorer som har spilt inn på valget av eierform på parken: forslagsstiller argumenterer for hevet standard ved privat eierskap, PBE ønsker planteknisk hensiktsmessige skiller, og BYM er opptatt av høyden mellom eventuell underjordisk parkeringskjeller og park på overflaten.

I planforslaget som legges ut til offentlig ettersyn, skriver forslagsstiller at “forslaget tilfører området nye kvaliteter i form av plass- og parkrom” og at “oppgradering og tilgjengeliggjøring av utearealene vil gagne lokalbefolkning og besøkende til området, og bidra til å gi trygge byrom for barn å utfolde seg i. Et sammenhengende grøntbelte vil bidra til å samle bydelen og styrke stedlig identitet” (DARK Arkitekter AS, 2013a, s. 72). Bymiljøetaten (2014) uttaler seg til planforslaget, og kommenterer parkarealet på følgende måte: «Sett i sammenheng med nærheten til et større åpent, privat uteareal er det en mulighet for at det grønne draget vil oppleves privat i den nordre delen av planområdet. Dette forholdet bør sikres i utformingen av arealene, samt at det bør kreves tinglyst erklæring for allmenn tilgjengelighet til arealene. For øvrig støtter Bymiljøetaten at parkarealene reguleres til privat formål» (s. 1). Til tross for bekymringer rundt om grøntdraget vil oppleves privat, er BYM altså positiv til at parkarealene reguleres med privat eierform, og nevner tidlig at det bør kreves tinglyst erklæring om allmenn tilgjengelighet.

I referat fra bemerkningsmøte kommenterer PBE (2014a) at “parkens utstrekning og evt. regulering til offentlig park må vurderes i fht. VPOR”, og konklusjonen fra møtet er at “parkens utstrekning og evt. offentlig regulering vurderes nærmere” (s. 6-7). I referatet har forslagsstiller

også kommentert at “forslagsstiller bidrar i stor grad med areal til offentlige formål, eksempelvis torg og parkdrag. Det åpnes store areal som sikrer allmennheten gode gjennomgangsmuligheter fra flere sider” (Plan- og bygningsetaten, 2014a, s. 8). Det kan her merkes at forslagsstiller omtaler parkdraget som “offentlige formål”, til tross for at de ønsker å regulere det privat. Til en annen bemerkning svarer PBE (2014a) at de “vil vurdere å endre parken til offentlig og utvide den noe i alt. 2, på bakgrunn av VPOR ”Pensjonsparken”” (s. 13). På bakgrunn av at det i VPOR er tegnet inn offentlig park i området, vurderer PBE nå offentlig eierform. Til slutt skrives det at forslagsstiller og PBE har kommet til en omforent konklusjon om at “Veiledende plan for offentlige rom (VPOR) for Løren som er lagt ut til offentlig ettersyn tas som utgangspunkt for gangveier, parker, torg og møteplasser med mer” (Plan- og bygningsetaten, 2014a, s. 14). VPOR Løren blir altså brukt som utgangspunkt for byrom i denne reguleringsplanen.

Ved politisk behandling kommenterer PBE (2015) i deres vurdering av planforslaget at: “krav til torg og møteplasser er et sentralt tema i VPOR, og planforslaget ivaretar viktige føringer, herunder offentlig torg, allment tilgjengelig park og gangforbindelse fra Lørenveien til Dag Hammarskjølds vei. Planforslaget bidrar til å organisere et komplekst byrom og tilfører nye plasser og forbindelser som vurderes som viktige for området” (s. 71). Her skiller PBE tydelig mellom offentlig torg og allment tilgjengelig park. Under delen “Økonomiske konsekvenser, juridiske forhold” i saksfremstillingen skriver PBE (2015) at “det store grøntarealet (Park) som går fra nord til sør, vest i planområdet, og forbindelse fra fortau i Lørenfaret, gjennom portal under bygningen til Torg, er tinglyst allmenhetens rett. Parken har vært vurdert offentlig regulert, men under parken skal eksisterende p-kjeller delvis beholdes, delvis bygges nytt. Både Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten aksepterer at parken er tinglyst for allmennhetens tilgjengelighet” (s. 72). Her beskrives det altså en situasjon hvor parken har vært vurdert offentlig regulert, men at dette ikke blir gjort på grunn av parkeringskjeller under bakken. Det skrives at BYM og PBE aksepterer løsningen med privat eierform og tinglyst erklæring.

Tinglyst erklæring om allmennhetens tilgjengelighet følger planen til politisk behandling. Erklæringens ordlyd er at «allmenheten skal ha rett til fri ferdsel over del av [eiendommene] i regulert grønnstruktur – park, som vist med grønt på kartskissen [og] over del av [eiendommene] på en 3 m bred gangforbindelse fra regulert grønnstruktur – park i vest til regulert Torg i øst, innenfor arealet vist med rødt på kartskissen» (Statens kartverk, 2015, s. 2). Erklæringen gir altså allmennheten rett til fri ferdsel på arealet regulert som park, samt på gangforbindelsen gjennom prosjektets gårdsrom, mellom parken og det offentlige torget. Men det er ikke gitt noen informasjon om hva «fri ferdsel» innebærer. Ordlyden sier ingenting om opphold, bruk og aktiviteter på arealene.

Den vedtatte planens reguleringsbestemmelser inneholder også bestemmelser som skal sikre allmennhetens tilgang. I punkt 6.3 om «Krav til uteareal» står det at gangforbindelsen mellom Lørenfaret og torget «skal være allment tilgjengelig» (Oslo kommune, 2016b, s. 3). Videre gis det bestemmelser til gangforbindelsen knyttet til blant annet krav til bredde og belysning (Oslo kommune, 2016b). Bestemmelsens § 9 «Grønnstruktur» sier at «Park skal være felles for Felt A og Felt B. Parken skal være allment tilgjengelig» (Oslo kommune, 2016b, s. 4). Videre gis det bestemmelser om blant annet parkens utforming, standard, møblering, beplantning og belysning, i tillegg til lokal overvannshåndtering.

Oppsummering Økern Portal:

Omtale av byrom

Forslagsstiller uttaler tidlig, i både planinitativ og planbeskrivelse, at offentlige byrom er en vesentlig del av prosjektet. Et viktig punkt for forslagsstiller er at de tilfører nye byrom til området. Forslagsstiller virker å ha en gjennomtenkt visjon for prosjektets byrom, og ønsker å gjøre arealene tilgjengelige for innbyggerne. Forslagsstiller omtaler dette som offentlige byrom, men ønsker likevel tidlig å regulere det som privateid. PBE virker også å ha visjoner for områdets byrom, når det kommer til struktur, kvaliteter og tilgjengelighet. KDP Torg og møteplasser kommer tidlig inn som en føring fra kommunen. Midt i planprosessen blir også VPOR Løren og Økern førende for planen.

Valg av eierform

Valg av eierform på byrommene ser ut til å ha vært preget av en forhandling mellom PBE og forslagsstiller, hvor BYM også har spilt en rolle. PBE sier tidlig at KDP Torg og møteplasser stiller krav til opparbeidelse av byrom, men dette er såkalte allment tilgjengelige byrom, og ikke nødvendigvis offentlig eide byrom. Forslagsstiller gir tidlig uttrykk for et ønske om privat eierform på parken, med begrunnelsen at dette vil heve standarden. BYM ser ut til å stille seg bak dette, og støtter privat eierform. Etter hvert som VPOR Løren og Økern blir gjeldende, vurderer PBE offentlig eierskap til både torg og park, ettersom dette ligger i VPOR-en. Til tross for at partene ble enige om at VPOR-en er styrende for prosjektets byrom, ender parken opp med å reguleres med fellesprivat eierform. Begrunnelsen for dette er ifølge saksdokumentene at det ligger parkeringskjeller under bakken. Allmennhetens tilgang blir nedfelt i både reguleringsbestemmelser og tinglyst erklæring, men det utdypes aldri hva som menes med fri ferdsel eller allmenn tilgjengelighet.

4.3 Intervju

Som en del av studien har det blitt gjennomført fem semi-strukturerte intervjuer med relevante aktører. Informantene ble valgt ut på bakgrunn av deres deltagelse i planprosessen og kjennskap til kommunens praksis for regulering av allment tilgjengelige byrom i Oslo. Intervjuene har som formål å adressere følgende underspørsmål:

- Hvilken *praksis* har Oslo kommune for bruk av eierform i reguleringsplaner med offentlige byrom?
- *Hvorfor* reguleres offentlige byrom som privateide?
- Hva er de *juridiske, økonomiske, kvalitetsmessige og bruksmessige konsekvensene* av fellesprivat/privat eierform (f/annet) kontra offentlig eierform (o) i reguleringsplan?
- Hvordan *påvirker* denne praksisen byutviklingsprosjekter, og hva er *implikasjonene* for byutviklingen i Oslo?

Resultatene fra intervjuene har blitt tematisk kodet og sortert ved bruk av farger og stikkord, og analysert i lys av litteraturen fra foregående kapitler. Innholdet har blitt kodet og sortert etter fire temaer, som samlet sett svarer på forskningsspørsmålene over:

1. Aktørenes visjoner og strategier for byrom

Herunder viktighet, oppfatning, funksjon og utforming, samt overordnede føringer.

2. Aktørenes begrunnelse for å regulere offentlige byrom som privateide

Herunder fordeler og ulemper med valget.

3. Praksis for bruk av privat eierform og tinglyste erklæringer i reguleringsplaner med offentlige byrom

Herunder planprosess, rutiner for bruk av eierform og tinglyst erklæring.

4. Konsekvenser av privat eierform og implikasjoner av praksisen

Herunder eierskap og forvaltning, privatisering, tilgjengelighet, grad av offentlighet og ønsket bruk og aktiviteter.

Det er blitt gjennomført totalt fem intervjuer med følgende involverte aktører:

- **«Informant fra PBE»:** Kommunal saksbehandler i Plan- og bygningssetaten for begge reguleringsplanene.
- **«Informant fra EBY»:** Ansatt i Eiendoms- og byfornyelsesetaten med kjennskap til sakene og kommunens praksis.
- **«Informant fra forslagsstiller – Økern Portal»:** Ansvarlig for utbyggingen hos grunneier/forlagsstiller.
- **«Informant fra prosjektutvikler – Økern Portal»:** Innleid prosjektutvikler som bistod forslagsstiller i planprosess og utvikling.
- **«Informant fra forslagsstiller – Hasle Linje»:** Ansvarlig for utbyggingen hos grunneier/forlagsstiller.

4.3.1 Intervjuer med involverte aktører

Aktørenes visjoner og strategier for byrom

Det er interessant å undersøke hvordan de involverte aktørene omtaler byrom og hvilke visjoner de har for disse, ettersom det kan fortelle noe om hvilken oppfatning de har av byroms viktighet, og hvilke intensjoner de har for funksjonen og utformingen av disse.

Informanten fra EBY (2022) forteller at «det har vært en ganske stor utvikling i Oslo, gjennom de siste årene. Som har vært en utvikling i retning av stadig større fokus på gode byrom». Informanten sier videre at Oslo har to hovedmodeller: Planprogram med VPOR, og områderegeringsplan, og at disse arbeidsmetodene stadig blir videreutviklet og jobbet med i en rekke utviklingsområder (Informant fra EBY, 2022). Informanten fra EBY (2022) forteller at utviklingen i Løren- og Hasleområdet startet litt «gammeldags», ved at områdene «ble utviklet som enkeltstående reguleringsplaner, litt uavhengig av resten av området», og at man etter hvert fra kommunens side så at «det var behov for en mer overordna planlegging». Hasle Linje ble utarbeidet i sin helhet før VPOR, mens ved Økern Portal så kom VPOR inn mot slutten, og man fikk da inn «noen rekkefølgebestemmelser og noen tilpasninger til det overordna nivået», ifølge informanten fra EBY (2022). Informanten har et klart inntrykk av at «det offentlige rommet er viktigere», og forklarer at man bruker disse overordnede føringene for å styre byromsutviklingen i større grad (Informant fra EBY, 2022).

Informanten fra PBE (2022) forteller at «byrommene som skal være allment tilgjengelige er viktige når man skal transformere og utvikle nye byområder. [...] Man kan ikke bare strø utover boliger, uten at det er noe for fellesskapet i disse områdene.» Informanten sier om Hasle Linje, at «vi ville ikke anbefalt et planforslag av denne typen uten torg og møteplasser» Informant fra PBE (2022). Informanten fra PBE (2022) forteller at de for disse planene, og spesielt på Hasle Linje, «så hadde vi jo ikke alle de overordnende føringene som vi har i dag» (Informant fra PBE, 2022). Men informanten viser til at både kommuneplanen, den tidligere grøntplanen og KDP for torg og møteplasser – som var under utarbeidelse ved arbeidet med Hasle Linje-planen – ga viktige føring. Viktige temaer for PBE på Hasle Linje var blant annet å knytte området til omgivelsene, sikring av areal til blant annet friarealer og møteplasser, gode gang- og sykkelforbindelser, siktakser, hovedbygget som attraksjon, og høy kvalitet på områdets hovedplass, som skulle fungere som velkomsttorg og kulturplass (Informant fra PBE, 2022). Informanten understreker også at KDP for torg og møteplasser, som «var under utarbeidelse og sendt til politisk behandling», ble brukt «som et grunnlag» for arbeidet med byromsutvikling (Informant fra PBE, 2022). På Hasle Linje ble KDP-ens krav til byroms lokalisering, utforming og 5%-kravet til areal innlemmet i reguleringsplanen (Informant fra PBE, 2022). På Økern Portal var det også viktig for PBE å «sikre arealer til friarealer og møteplasser», og andre viktige temaer var blant annet å oppnå en bystruktur, binde sammen turveidrag, sikre grøntarealer, og sikre offentlig tilgjengelige møteplasser - «Og når man snakker om møteplasser, så er det også parker man snakker om, ikke bare torg» (Informant fra PBE, 2022). Informanten fra PBE (2022) forteller at etaten støtter seg på de overordnede planene, og at KDP for torg og møteplasser, som man da hadde «forankret politisk» var særlig viktig. Derfor ble det videre i byromsutviklingen fokusert på byrom «for alle aldersgrupper, men særlig for barn i mange aldersgrupper», og at «det skal være tilrettelagt også for at du ikke behøver

å betale for å være der» (Informant fra PBE, 2022). Både VPOR-en for området og den strategiske planen for Hovinbyen kom i etterkant av begge reguleringsplanene, og informanten fra PBE uttaler: «Så det er jo noen ganger man slipper løs planarbeid, eller det kommer i gang planarbeid, før man får sett de store sammenhengene i disse overordnede føringene, sånn som Hovinbyen og VPOR. [...] Så du kan si at forutsigbarheten, altså de VPOR og Hovinbyen-planen, de lå ikke som noen føring når vi jobbet med dette her fra utgangspunktet. Så det var Kommunedelplan for torg og møteplasser, og det som lå i selve kommuneplanen den gang, som vi måtte jobbe med» (Informant fra PBE, 2022).

Informantene fra utbyggersiden på Økern Portal forteller at de hadde klare visjoner og strategier for prosjektets byrom:

«Vi syns det var veldig, veldig viktig. [...] Vi ønsket at tomta vår skulle være et offentlig byrom, som skulle være en passasje mellom Løren-området [...] og Økern. [...] Så vi ønsket å skape byrom – offentlig tilgjengelige byrom rundt vårt bygg. Og det har vært kanskje den mest gjennomgående visjonen for prosjektet. At vi ønsker å skape noe, et fellesskap mellom næring og nærmiljøet, som vi kaller det da» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022).

«Vi hadde en klar oppfatning fra starten. Det skulle ikke være et dødt kontorbygg som kun hadde aktivitet fra 08-16. Det var nesten det første [forslagsstiller] sa fra om. Det skulle være en «lokasjon for nærmiljøet», vi var opptatt av at det skulle kunne brukes av nærmiljøet. Det ble lagt stor vekt på det helt fra starten. [...] Det skulle være et møtested for nabolaget Økern i Oslo. [...] Vi hadde en visjon om å binde sammen bydel Løren og bydel Økern, slik at alle som bor i området kan benytte tomta som transportvei. Det ble tidlig bestemt om uteområdet at dette skulle være allment tilgjengelig» (Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022).

Informantene forklarer at dette også var en del av arkitektkonkurransen som ble avholdt i forkant av planprosessen. Informanten fra forslagsstiller forteller at det som har blitt bygd har blitt veldig likt forslaget fra arkitektene, «hvor man lagde en portal mellom Løren og Økern» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). Informanten fra prosjektutvikler forteller videre at det ble diskutert mye hva som skulle være i byrommene. Informanten forklarer at «byggherre hadde ønske om mye grønt», at de hadde som mål «at hele torgplassen ble en attraktiv plass», og at «det ble lagt stor vekt på design og utseende – type møbler og materialer» (Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022). På spørsmål om man så seg ut en bestemt målgruppe for byrommene svarer prosjektutvikler at «det ikke var mer spesifisert enn «nærmiljø» og «beboere»» (Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022).

På Hasle var situasjonen annerledes: «Nei, vi hadde ikke så mye fokus på det egentlig, for da vi kjøpte Hasle Linje så hadde vi som mål at det skulle bygges opp 100% næring. Det skulle være et rent kontorområde på de 150 målene som prosjektet er. Det var ikke før vi kom ut i regulering, vi sånn sett begynte å se på og fikk krav om større boliganlegg, at vi begynte å måtte se mer på det offentlige rommet» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Men informanten forteller at etter hvert som prosjektet endret seg til å også inneholde boligprosjektene kjent som Krydderhagen

og Vinslottet, så ble byrommene viet mer oppmerksomhet, ettersom dette var krav som kom inn i reguleringen: «Du hadde det store området foran Bygg 01 [Vinslottet] som skulle være et aktivt torg. Vi har jobbet og fått til det med å få utadrettet virksomhet, stort sett på alle hjørner mot det torget. Det jobbes mye med type Bondens marked og boder og aktiviteter på det feltet. Det var, kan kalle det litt sånn «det grå området», som var lagt ned med stein og skulle brukes aktivt. Så var det også en større plan fordi vi har den grønne strukturen da [...] Som er en sånn felles park for boligene – for næringslivet også, men hovedsakelig egentlig for boligene. Som er koblet sammen til den store plassen utenfor Bygg 01. Så koblingene var ganske viktige.» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022)

Informanten fra Hasle Linje-utbyggeren forteller her at grønnstrukturen som er regulert som park hadde som hovedtanke å betjene boligene: «Ja, der er hovedtanken for boligene ja. Det er jo MUA-kravene til boligene og lek til bolig. Det er jo integrert lek rundt omkring og, men det skal også være en stor felles park da på området» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Videre forteller informanten at siktlinjene og koblingene i området også var særlig viktige ved planlegging og utforming av byrommene (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Informanten fra PBE (2022) reagerer på uttalelsene om parken og MUA, og sier at «det er jo helt naturlig at boligene også bruker den parken, når de ligger rundt en park. Det er jo helt logisk. Men vi er helt klare på at vi ikke tillater at MUA, eller minste felles utearealkrav for boliger, kan etableres i regulert grønnstruktur – enten vi regulerer det felles eller offentlig». Informanten fra PBE (2022) husker ikke detaljene rundt MUA i reguleringsplanen for Hasle Linje, men forteller at «jeg tror ikke den skal være med å oppfylle uteareal-kravet. Det vil vi i hvert fall helt klart ikke gjøre nå, for å si det sånn. [...] det er en klar holdning fra Plan- og bygningssetaten i hvert fall. Så at verken torget eller parken skal være med i beregnet uteareal». Her ser det ut til at forslagsstiller og PBE har en forskjellig forståelse av parkens funksjon, sett opp mot boligområdet og kravene til uteoppholdsareal.

Utbygger på Økern Portal hadde altså tydelige intensjoner om å skape offentlig tilgjengelige byrom på hele tomten og har hatt det som en sentral visjon å skape et tilgjengelig område. På Hasle Linje ble det etter hvert også rettet fokus på å skape aktive og tilgjengelige byrom på området, men her var det ikke like tydelige visjoner i forkant. Informanten sier faktisk at parken har som hovedformål å betjene boligene, noe man kan stille spørsmål ved, ettersom arealformålet park ikke er det samme som arealformålet uteoppholdsareal. For kommunen sin del, hadde ikke utviklingen av overordnede planer for byrom i Hovinbyen kommet så langt, men etter hvert ble det etablert mer tydelige visjoner og strategier for byrommene i området. Det virker som kommunen lener seg veldig på overordnede planer og føringer for å kunne stille krav, og KDP for torg og møteplasser er derfor viktig for å sikre de visjonene man har for byrom i Oslo.

Aktørenes begrunnelse for å regulere offentlige byrom som privateide

Hvorfor reguleres byrom med privat eierform, og hvordan begrunner aktørene dette valget? På spørsmål om hvorfor man valgte å regulere parken med fellesprivat eierform (f) i stedet for offentlig eierform (o) er informantene fra Økern Portal tydelige på at dette hadde med kvalitet og drift og vedlikehold å gjøre: «Vi ønsket egentlig hele prosjektet privat. På grunn av at vi føler at vi ønsker å ha kontroll på alt for å kunne sette standarden på både drift og vedlikehold og kvalitet på både

uteområder som det som er inne i bygget. [...] Uteområdet er utrolig viktig for prosjektets både omdømme og kvaliteter og attraktivitet for leietaker og andre brukere. [...] Det med grensesnittet på drift og vedlikehold hadde blitt veldig, veldig vanskelig. Så det var viktig for oss å ha eierskap til spesielt parken, som er inni U-en og som er veldig integrert med resten av prosjektet vårt. Der måtte vi ha kontroll på drift og vedlikehold og hvilke kvaliteter vi legger inn i uteområdene. Og vi skulle gjerne hatt mere privat eie og mindre offentlig her.» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). «Det ser man jo rundt omkring, at det er litt så som så med [kommunalt] vedlikehold av ting og tang. [...] Offentlig eide arealer blir ikke driftet på samme nivå. Man ser en tydelig forskjell». (Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022).

Fra saksdokumentene fremkommer det at begrunnelsen for privat eie først er for å «heve standarden» (Plan- og bygningsetaten, 2013a), men senere skrives det at eierformen skyldes at det er parkeringskjeller under bakken (Plan- og bygningsetaten, 2015). På spørsmål om dette svarer informanten fra forslagsstiller at han ikke husker helt detaljene på det, men at det faktisk hadde vært mulig å skille ut tomten, ettersom man også kan skille ut tomter horisontalt. Informanten sier at «hovedgrunnen vår var at vi ønsket å ha god kontroll på kvaliteten her. Det var det viktigste» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). Informanten fra EBY (2022) bekrefter at man har «metoder for å løse det» og «juridiske instrumenter for å håndtere situasjonen», men at «det er et utfordrende grensesnitt, rent eiendomsmessig og driftsmessig, å ha et friområde på toppen, også har man et privat garasjeanlegg under. Det er ingen ideell situasjon». Informanten forteller at «det er en typisk hensiktsmessighetsvurdering» og at «hvis utbygger legger opp til garasje kjeller under et offentlig rom, så er BYM og EBY mye kjappere til å mene at da burde rommet også reguleres felles. Mens PBE kanskje ikke vil legge noen vekt på det» (Informant fra EBY, 2022). Informanten fra EBY (2022) peker også på overvannshåndtering som en vurdering som ofte vil komme fram, spesielt ved grøntområder: «Utbyggerne ønsker gjerne å bruke disse arealene til å fordroye overvann fra bebyggelsen sin. Men det ønsker ikke BYM da. At offentlige friområder skal brukes til å fordroye overvann. [...] Det skal løses på egen tomt. Hvis man ønsker å gjøre det, så må man egentlig regulere det felles».

Informanten fra PBE (2022) forteller at man hadde «en diskusjon om hvor mye av dette som skulle reguleres offentlig og privat» og at man her hadde «en eksisterende parkeringskjeller som lå under delene av det som skulle være turveidraget [regulert park]». Informanten forklarer videre: «Og da er særlig Bymiljøetaten veldig forsiktig med å skulle regulere til offentlige områder, for da kan de få ansvar, hvis det skulle skje noe lekkasje ned i underliggende parkeringskjeller. Da endte man også opp med at den ble regulert som et fellesområde» (Informant fra PBE, 2022). Informanten fra PBE (2022) forteller at «BYM er vanligvis skeptisk til offentlig grønnstruktur og samferdselsanlegg over private kjellere» og at «dette forsvarer valget».

For Hasle Linje forklarer utbygger at privat eide byrom var et resultat av kommunens ønske: «Det var et krav fra Oslo kommune. Det skulle være offentlig tilgjengelig, men det skulle ikke eies av kommunen. Så vi jobbet jo for å ... vi mente at det skulle være et offentlig eierskap til det, men det var ikke ønskelig fra de. [...] Jeg skjønner jo Plan og bygg, og det offentliges tanker rundt at det er fornuftig med at det er privat eierskap. Da slipper du drift og vedlikehold av det. Så lenge det er tinglyst offentlig tilgjengelighet.» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022).

Informanten forteller videre at de også har gjort det samme andre steder «og sånn i etterkant så tror jeg kanskje det er fornuftig også» fordi «vi ønsker at det skal se fint ut rundt oss» og «veldig ofte så vil kanskje den type park og torg i kommunal regi da – som ligger, kan du si såpass inni de private områdene – ikke bli vedlikeholdt sånn som det burde vedlikeholdes». (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Informanten fra Hasle Linje nevner også en fordel med privat eierform knyttet til uteservering, nemlig at man da ikke må betale leie til kommunen for bruk av utearealene: «Hadde vi overlatt det til kommunen, så hadde kommunen krevd markedsleie på uteserveringen. Den feilen har vi gjort en gang før – den gjør vi ikke flere ganger. Derfor regulerer vi – så lenge det skal være offentlige rom da, eller det skal overtas av det offentlige – så regulerer vi privat rundt byggene slik at ikke man får en sånn en bit. At du skal bruke 30 millioner på en park, overlevere den til kommunen, og så skal kommunen kreve markedsleie for uteserveringen etterpå» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022).

Informanten fra PBE (2022) forklarer at de hadde diskusjoner med det som het Samferdselsetaten den gang (nå BYM), om byrommenes eierform på Hasle Linje: «Så var det jo litt diskusjoner om det var riktig eller ikke å regulere det til fellesarealer, som forslagsstiller skulle styre med». Informanten forteller at de «valgte å følge Samferdselsetatens anbefaling om privat / felles byrom internt i området», men at «vi var som sagt i tvil» (Informant fra PBE, 2022). «Parken lå over en parkeringskjeller, det gjør ofte at BYM ikke vil ha offentlig park. Det var også problematikken rundt T-banelinjen [som går under tomte] som gjorde felles regulering enklere» (Informant fra PBE, 2022). I tillegg viser informanten fra PBE (2022) til oppfatningen fra SAM og EBY om at infrastrukturen var «internt i området, som de skrev. Og da syns de at det kunne være felles». Informanten forteller at man fortsatt gjør dette, og at begrunnelsen kan være knyttet til både parkeringskjellere, Oslos gatenormal og kvalitet på drift:

«Man gjør det jo fremdeles i nye planer også. At man noen ganger regulerer det til felles. Og da er det veldig ofte ... Hvis det er for eksempel parkeringskjellere som er eksisterende eller planlagt under arealene, eller også hvis forslagsstiller ikke nå greier å ivareta den nye gatenormalen, som er ganske detaljert. Eller at de ønsker ... noen ganger så er det ... Når de ønsker faktisk å ha litt høyere kvalitet enn det Bymiljøetaten mener de kan drifte» (Informant fra PBE, 2022).



Bilde 7: Parkarealene ble i begge casene regulert med fellesprivat eierform grunnet privat parkeringskjeller under bakken.
Foto: Torbjørn H. Danielsen

Informanten fra forslagsstiller for Hasle Linje peker også på en juridisk-økonomisk ulempe med praksisen: «Ulempen med det er jo at man ikke får momsen tilbake. Hadde det vært offentlig så kunne man fått momsen tilbake på det.» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Det siktes her til ordningen i forbindelse med utbyggingsavtaler, hvor man kan få fradrag for merverdiavgift etter merverdiavgiftskompensasjonsloven og justeringsreglene i merverdiavgiftsloven kapittel 9. Informanten forteller at de også har hatt flere diskusjoner rundt temaet, blant annet med «argumentet om at det blir en forskjellsbehandling» når noen byrom driftes av kommunen, mens andre byrom må driftes av et boligsameie eller velforening: «Du forskyver egentlig offentlige vedlikeholdskostnader over på de private sameiene» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Informanten mener at det er litt todelt, men at det også kan være en god løsning:

«Hvis man i fremtiden kunne hatt den samme rettigheten til tilbakebetaling av moms, på områder som blir privateide, men har en offentlig tilgjengelighet – altså en tinglyst rett – så tenker jeg at det er en helt OK løsning. Spesielt på disse områdene hvor vi som stor utvikler, og de som bor der og jobber der og driver forretninger der, ønsker å ha, og er villig til å betale litt ekstra for at det skal være noen som drifter og vedlikeholder på en god måte.» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022).

Utbyggeraktørene i begge casene gir uttrykk for at privat eierform på byrommene er et bra og fornuftig valg. Informantene fra utbyggerne mener tydelig at det medfører fordeler knyttet til både høyere kvalitet på utforming og materialer, og høyere standard på drift og vedlikehold. Informanten fra Hasle Linje viser i tillegg til fordeler med privat eierform knyttet til uteservering, men også mulige ulemper knyttet til forskjellbehandling mellom aktører når det gjelder kostnader til både opparbeidelse og drift. Kommunen begrunner valget av privat eierform med hensyn til hensiktsmessighet. Selv om PBE gjerne ønsker offentlig eierform, er BYM og PBE skeptiske hvis det kan komplisere eier- og driftsforholdene. Viktige momenter her er parkeringskjeller, overvannshåndtering og gatenormalen, samt BYMs og utbyggers driftsmuligheter.

Praksis for bruk av privat eierform og tinglyst erklæring i reguleringsplaner med offentlige byrom

Planprosessen

Forlagsstiller for Hasle Linje beskriver planprosessen som «ganske bra» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Store temaer i planprosessen var spørsmålet om boligutvikling, bevaring av Vinmonopol-bygget, siktlinjer og adkomstveier. «Men alt i alt så var det en ganske god planprosess sånn som jeg husker det altså. Så klart masse diskusjoner som alltid, men en god planprosess. Mye enklere enn det er i dag» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Informanten fra PBE (2022) gir også uttrykk for at planprosessen var god: «Vi oppnådde en god del. Vi fikk jo inn dette torget, parken, og den parkaksen, som vi kalte det. Så jeg syns de ivaretok mange av føringene våre der». Informanten forteller at de gjennom både oppstartsmøte og en intern workshop ga viktige og klare føring, som innebar «planområdets sammenheng med omgivelsene og utvikling av byrom» (Informant fra PBE, 2022).

Forslagsstiller og utvikler for Økern Portal beskriver en planprosess som tok mye lenger tid enn forventet. Informantene forklarer at «det var mye mer tidsbruk enn jeg var klar over» (Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022), at «den var veldig kronglete, veldig vanskelig» og at «vi synes den gikk veldig, veldig sakte» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). I tillegg reagerte informantene på hvor detaljert prosjektet og planen måtte være før selve planprosessen og behandlingen kunne starte. Informantene forteller også at VPOR-en, som kom midt i planprosessen, bidro til enda mer tidsbruk:

«Det tok vel seks år tror jeg. Fra vi starta til vi var ferdig. Og midt inni det så fant kommunen ut at de skulle etablere en VPOR-plan for hele Løren og Økern. Og det betydde da at de la alle reguleringsplaner på is i over et år, uten at vi fikk noen formell beskjed om det. [...] Vi skjønte jo fort at det var på grunn av at de ønsket å ha den VPOR-planen først, for å kunne ha føringene derfra inn i reguleringsplanen før den ble godkjent. Det kan være mange gode grunner til at man skulle gjøre det. Spesielt at man skulle sikre «den grønne ringen» for eksempel. Men vi følte vel at vi allerede hadde tatt det inn over oss i det planforslaget vi allerede hadde levert inn.» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022).

Informanten fra PBE (2022) beskriver planprosessen for Økern Portal som OK, og forteller at de oppnådde en god del. Sentrale temaer i planprosessen var turveien, forbindelser og en tydeliggjøring av byrommene i kart og bestemmelser (Informant fra PBE, 2022). Informanten forteller at forslagsstiller helt fra de tidlige skissene sine hadde jobbet overordnet med å «binde området sammen», både nord-sør (Løren-Hasle) gjennom turveien, og øst-vest (Løren-Økern) gjennom tomte, som de synes var positivt: «Den øst-vest er det ikke sikkert vi hadde tenkt på sånn i utgangspunktet. Men denne turvei D2 var vi jo opptatt av» (Informant fra PBE, 2022). De hadde også noen diskusjoner, blant annet om bredden på turveidraget, som «ble ikke så bra som man kanskje kunne ha ønsket», hvor forslagsstiller «tviholdt på noen parkeringsplasser som skulle ligge midt inni dette turveidraget, som vi kanskje skulle ha vært kvitt» (Informant fra PBE, 2022). «Vi jobbet jo med å få til da ... Både det som lå i forslagsstillers intensjoner og det vi var opptatt av, med denne forbindelsen, særlig nord-sør i området. [...] Så vi oppnådde jo en del der. Med en forslagsstiller som tviholdt på enkelte ting, som jeg sa. Som parkeringen sin. Men hvor arkitektene deres da, fagkyndige, særlig var jo opptatt av å få til gode forbindelser på kryss og tvers gjennom området.» (Informant fra PBE, 2022).

Retningslinjer for bruk av privat eierform

Verken utbyggerne på Hasle Linje eller Økern Portal har ifølge informantene noen egne retningslinjer eller rutiner for når man ønsker privateide byrom og når man ønsker offentlig eierform. Men situasjonene skiller seg betraktelig, ved at man på Hasle ønsket offentlig eierskap, og at man på Økern ønsket privat eierskap. For Økern Portal forteller forslagsstiller at det vil vurderes «fra prosjekt til prosjekt» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). For utbyggeren på Hasle har kompensasjon for merverdiavgift også blitt en faktor i en slik vurdering: «Vi prøvde jo å få det til offentlig, også var det såpass mye diskusjoner, så konkluderte vi med at det er ikke en diskusjon vi gidder å ta. Vi hadde kanskje gått litt lengre nå, når man ser på en måte hvor mye disse byrommene koster og hva man kan få tilbake i moms-biten da». (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022).

Til tross for at både parken og torget ved Økern Portal i VPOR ble pekt ut som prioriterte tiltak som skulle reguleres til offentlige formål (Plan- og bygningsetaten, 2014b), ble bare torget regulert med offentlig eierform. Forslagsstiller «følte ikke at vi fikk noe press på parken [...] at det skulle være offentlig» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). Informanten forteller at det aldri var noen lang diskusjon rundt eierform på parken, men at offentlig eierform på torget veldig raskt ble krevd av kommunen: «Vi forstod egentlig at den fighten, den var veldig vanskelig for oss å ta» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). Utbyggerne på begge casene merket heller ikke at Oslo kommune hadde noen klar praksis eller etablerte retningslinjer for når man ønsker offentlig eierform og når man ønsker privat eierform. Forslagsstiller for Økern Portal forteller:

«Følte heller ikke at kommunen hadde noe mere ... sånne tanker rundt det. Det var mer det at de kanskje av mer ideologiske grunner mener at det skal være offentlig eid for da hadde man sikra at det er offentlig tilgjengelig. Og at man har et felles kvalitetskrav og sånne ting i forhold til drift og vedlikehold. Subjektivt fra vår side i hvert fall, så føler vi at vi har høyere krav på kvalitet, og drift og vedlikehold, enn det kommunen har. Sånn at vi er ikke redde for det i hvert fall.» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022)

Prosjektutvikleren for Økern Portal forteller at «det var ikke særlig tema, hva som skulle være offentlig og privat» og at partene ikke var særlig uenige om det (Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022). Men informanten syns at samarbeidet mellom de kommunale etatene «kunne ha vært adskillig mye bedre. Det var sterke skillelinjer mellom, og tunge kommunikasjonslinjer der» (Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022). Informanten forteller at han ikke har noen erfaring med byrom med privat eierform fra før, og «har ikke vært borti andre prosjekter med denne problemstillingen.» (Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022). Informanten forteller at både byggherre og kommune «var opptatt av hvem som skulle drifte [arealene]. Det var viktig å ha klarlagt det» (Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022).

Informanten fra PBE (2022) forteller at de ofte har diskusjoner om eierform, både internt og med BYM. Informanten forteller at «i utgangspunktet så prøver vi nå å få til offentlige byrom der vi ser at det er viktig at allmennheten har tilgjengelighet. [...] Men vi er ikke sånn helt kategoriske, at vi i alle saker sier at det må reguleres til offentlig. Det gjør vi ikke altså» (Informant fra PBE, 2022). I begge casene fulgte de BYM, som ønsket privat eierform grunnet parkeringskjeller. Informanten forteller:

«Vi har i ettetid fått samarbeidsavtaler og klarere rutiner mellom EBY/BYM/PBE for rekkefølgebestemmelser. Men vi har ofte diskusjoner med BYM om privat eller offentlig regulering. Særlig etter at Gatenormal for Oslo kom. [...] Ved P-kjellere under, eller at det ikke oppfyller gatenormalen, reguleres ofte privat/felles, med krav om tinglysning av allmennhetens tilgjengelighet. Hvis forslagsstiller ønsker spesielt høy standard og ha hånd om vedlikeholdet, reguleres noen ganger også privat/felles» (Informant fra PBE, 2022).

Informanten fra PBE (2022) forklarer at «når man regulerer til offentlig så er det jo da meningen at kommunen i utgangspunktet skal overta både eie og drift. Men informanten forteller videre at det også ved offentlig eide byrom inngås avtaler om privat drift: «Ja, da er det Bymiljøetaten som inngår sånne avtaler med de private som har interesse av å drifte det» (Informant fra PBE, 2022).

Informanten viser også til § 7 i KDP for torg og møteplasser, som sier at områder for etablering av torg/møteplass ved byutvikling «skal sikres som friområde eller offentlig trafikkområde/torg – plass i reguleringsplan» (Plan- og bygningsetaten, 2010c, s. 12). Dette kan tolkes i den retning at man skal regulere til offentlig eierform. Informanten forteller at «den har vi hatt en del diskusjon om i hvert fall. Man kan vel si at i utgangspunktet så forsøker vi å regulere det til offentlig, men ...» (Informant fra PBE, 2022).

Informanten fra EBY (2022) forteller også at offentlig eierform er hovedregelen, og at både politiske skifter og faglig utvikling virker inn:

«Man mener nok fra kommunens side at man er tjent med at de viktigste offentlige rommene innenfor et utviklingsområde reguleres, eies og driftes av det offentlige. Det er det som på mange måter er hovedregelen, da. Så vil det jo alltid være unntak, og man må diskutere konkret fra sak til sak. Men det er det som er hovedregelen. Det var nok en utvikling som var i gang allerede før valget i 2015, men ble vel klart forsterket etter byrådsskiftet i 2015, med et nytt byråd inn. Så det er også politikk, men ikke bare politikk. Det er også en faglig utvikling, da» (Informant fra EBY, 2022),

Informanten forteller videre om denne utviklingen «at man kanskje har en god del offentlige rom i disse planene som er regulert felles – som man i dag nok ganske klart ville ha regulert som offentlig rom. Det er det ikke noe som helst tvil om. ... Hadde de planene kommet noen år senere, så er jeg ganske sikker på at en del nøkkelrom som i dag er regulert felles ville vært regulert offentlig. [...] Det at EBY vil ha privat er nok helt foreldet i dag, for å si det sånn. Det var nok en helt annen vurdering som ble gjort den gangen.» (Informant fra EBY, 2022). Informanten fra EBY (2022) mener at det overordnede planverket gir «ganske klare føringer» for valg av eierform, men at det også gir «åpninger for å diskutere gode løsninger i den enkelte sak». Informanten mener at denne muligheten for enkeltløsninger er nødvendig (Informant fra EBY, 2022). Videre forklarer informanten at «BYM og EBY har jo også [offentlig eierform] som utgangspunkt», men at de «ser litt mer på hensiktsmessigheten, altså prøver å se litt fram – hvordan dette effektivt kan driftes og vedlikeholdes» (Informant fra EBY, 2022). Men informanten sier at dette gjelder de mer sekundære rommene:

«De aller viktigste rommene, er det ingen uenighet mellom de kommunale etatene. Men så kommer det jo en vurdering, selvfølgelig, på de mer sekundære rommene. Hvor viktige er de, for å si det sånn. Og da vil jo på mange måter BYM og EBY tenke litt mer hensiktsmessighet. Hvem er det som på en mest hensiktsmessig måte kan drifte og vedlikeholde dette byrommet? Er det mulig, rett og slett, for BYM å komme inn med de maskinene de har?» (Informant fra EBY, 2022).

Informanten fra EBY (2022) reflekterer også rundt at Hovinbyen skal være en utvidelse av indre by, og at viktige byrom i indre by bør være offentlige – noe som kan virke paradoksalt når byrommene i disse casene er regulert med fellesprivat eierform:

«Skal man bygge i en del av indre by, så tror jeg nok at offentlig eierform og drift og forvaltning på mange måter er det naturlige. Hvis man ser indre by da. Hvis man ser på

byer, egentlig hele Europa da, så er det liksom ... Er man i indre by, så er det på en måte sånn samling av ulike brukergrupper, ulike typer mennesker, og ulike former som gjør det hensiktsmessig å organisere dette som offentlig. Så det er på mange måter det man ser, og egentlig er utgangspunktet for den endringen som har vært i Oslo kommune. At når vi tar inn over oss at faktisk områder som Løren, Hasle og Ensjø skal utvikles som en del av indre by, og bli en utvidelse av indre by. Det er en forutsetning for det overordna planarbeidet. Der ligger det inne en forutsetning at de viktigste byrommene skal være offentlige» (Informant fra EBY, 2022).

Tinglyst erklæring

Om den tinglyste erklæringen, som skal sikre allmennheten tilgang til de privateide byrommene, svarer alle informantene fra utbyggersiden at de ikke husker helt hvordan prosessen var. For Hasle, antar informanten at det var «en standard fra EBY. [...] Det pleier å være sånn, at de har sine standarder som de vil ha» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Begge informantene fra Økern Portal forteller at det ikke var noen uenigheter rundt erklæringen, ettersom allmenn tilgjengelighet var ønsket fra begge parter: «Vi ønsket en sånn type offentlig tilgang. Så vi var i hvert fall ikke vanskelige på å få den opp.» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). «Vi var opptatt av å få gjennomgang [av folk] og det var også noe kommunen ønsket [tilgjengelighet]. Så det var en felles positiv ting». (Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022).

Informantene fra PBE (2022) og EBY (2022) gir en grundigere forklaring på hvordan den tinglyste erklæringen blir til. Informanten fra PBE (2022) forteller at det «blir utformet et forslag fra forslagsstiller [...] men vi ber om å få se på det, før de sender det til tinglysing. Og da er det saksbehandler og en jurist hos oss som går gjennom det. [...] og foreslår eventuelle justeringer i det». Videre forklarer informanten at viktige momenter i erklæringen er medfølgende kartskisse, at den ikke kan slettes uten kommunens samtykke, og at den kreves tinglyst før planen vedtas politisk: «Og da er det jo viktig at det skal følge med et kart [...] hvor man viser helt konkret da, hvilke arealer som skal være allment tilgjengelig. [...] Og så er det viktig at det står at den kan ikke slettes uten kommunens tillatelse. Sånn at det ikke er noe de bare kan slette uka etter, også er de ferdig med det. [...] Også er det sånn at Byrådsavdelingen [for byutvikling], altså BYU, de forlanger å få en sånn før de behandler planen videre» (Informant fra PBE, 2022). Informanten fra EBY (2022) bekrefter at det er PBE som gjør dette «i samarbeid med byrådsavdelingen og forslagsstiller», og sier at «EBY er ikke involvert i disse erklæringene normalt sett». Informanten forteller at «prosessen er på mange måter sånn at Byrådsavdeling for byutvikling krever at denne erklæringen skal være tinglyst for å i hele tatt sende planen til behandling i byutviklingsutvalget» (Informant fra EBY, 2022). Informanten uttaler at «jeg tror det bare er en standard erklæring man bruker» og at «normalt sett er det samme innholdet i alle erklæringene» (Informant fra EBY, 2022). Videre forklarer informanten at det finnes noen eksempler hvor den tinglyste erklæringen har blitt justert, hvor det finnes «spesielle forhold» knyttet til innholdet i denne (Informant fra EBY, 2022).

For Hasle Linje kom den tinglyste erklæringen i etterkant av politisk vedtak av planen, og dette bekreftes av informanten fra PBE (2022): «Den gjorde det. Men jeg tror nå at de [BYU] har blitt enda strengere på det faktisk». Informanten forteller at erklæringen i dette tilfellet kom «når man drev med delesakene der», men at den burde kommet tidligere. (Informant fra PBE, 2022). Men

informanten mener at «både vi og Rådhuset er blitt flinkere til å passe på det» (Informant fra PBE, 2022).

På spørsmål om hvordan utbyggere tolker ordlyden «allmennheten skal ha rett til (fri) ferdsel» i erklæringene, kommer det frem at ordlyden ikke nødvendigvis er helt i tråd med intensjonene for offentlighet. Forslagsstiller for Hasle Linje mener at allmennheten skal ha lov til for eksempel opphold, sitte der over lengre tid og gjøre aktiviteter som kan være høylutte:

«Ja, jeg mener jo det, sånn sett. Hvert fall i mitt enkle hode så tenker jeg: Er det en offentlig tilgjengelighet så er det en offentlig tilgjengelighet. Så må man forholde seg til de retningene og kravene man har på parker i Oslo. Og det er vel stille klokken 23 og den biten der. Samme som vi har rundt omkring på andre steder. Så sånn som jeg leser det, så skal man kunne ha full bruk og sånn, som sameiene også har» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022).

Informanten fra forslagsstiller på Økern Portal sier at det er vanskelig å vurdere formuleringen, men at «man kan spørre seg om det skulle vært en annen ordlyd» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). Prosjektutvikleren for Økern Portal hadde ikke tenkt særlig over ordlyden i den tinglyste erklæringen før, men gir uttrykk for at den er lite presis:

«Sånn som det er skrevet så tenker jeg mer på bevegelse enn at folk slår seg til ro [...] men det er kanskje ikke helt det som er hensikten. Det har jeg ikke tenkt over, men når du spør ... Det kunne kanskje vært utdypet, den formuleringen. Det kan være modent for en liten presisering.» (Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022).

Informantene fra Oslo kommune gir også uttrykk for at ordlyden i erklæringene ikke nødvendigvis er helt dekkende, men viser også til fordeler med en enkel formulering. Informanten fra PBE (2022) sier at det vanskelig å svare på hvordan man skal tolke ordlyden uten å være jurist, men sier: «Så står det ofte «skal være allment tilgjengelig for ferdsel», er vel det det ofte står. Men det kan jo også, hvis det er torg, så kunne det jo også stå «bruk». At man ikke bare skal kunne gå over der, men også kunne bruke det da. Å sette seg ned og så videre». Informanten forteller at «så kan det jo hende at man faktisk burde ha gått enda tydeligere til verks» (Informant fra PBE, 2022). Informanten mener at det ikke er noe stort problem på Økern Portal og Hasle Linje, men uttrykker en viss usikkerhet rundt ordlyden:

«På [Økern Portal], så tenker jeg at det er ikke noe problem, for der er det på en måte ferdselen som er det viktigste, at man skal kunne gå gjennom området på kryss og tvers. [...] Men på [Hasle Linje] så kan det jo hende at det burde stått noe mer enn «ferdsel». Men samtidig så gjelder jo denne ferdselen i hele området, så hvis du setter deg ned på en benk mens du er på vei til og fra, så vil jeg jo tro at det ikke ulovlig. At noen kan komme og bortvise deg fra den benken, det tror jeg vel ikke akkurat. Men å ligge der å sove hele natta for å si det sånn ... da ville de nok sikkert reagert ... Men begrepet «ferdsel» ... Om det i tilfelle også burde stått «bruk» ... det greier jeg ikke å svare på» (Informant fra PBE, 2022).

Informanten fra EBY (2022) tolker ordlyden slik at den også innebærer rett til opphold og aktivitet på området, og peker også på at en ytterligere spesifisering kan føre til en mer snever tolkning: «Det er jo alltid et dilemma når man skal utforme sånne erklæringer. Jo mer man spesifiserer, så vil man alltid komme opp i noe som ikke er spesifisert. Jo mer man har spesifisert da, så vil normalt sett domstolene tolke at ... hvis man har skrevet en lang erklæring over alt som er tillatt – hvis det da står et punkt som ikke er oppført på det skjemaet, så vil man tolke at «Ja, men da er ikke det omfatta» for å si det sånn. Men hvis man skriver en kort, enkel erklæring så vil man ofte normalt tolke det litt åpnere, i sammenheng med formålet for området, og kanskje ha en mer utvida tolkning. Det er i hvert fall det vi håper da» (Informant fra EBY, 2022). Informanten uttaler:

«Min generelle oppfatning er at dette er erklæringer som skal holde kanskje forhåpentligvis en tre-fire-fem hundre år. Og at en enkel, skriftlig, generell form tross alt er det beste. Også må man tolke den erklæringen i sammenheng mellom hva som er byrommets form og hva som er naturlig virksomhet basert på «tid og tilhøva», og alt det som ligger inne i det. Så jeg er nok i utgangspunktet en sterk tilhenger av enkle, generelle erklæringer» (Informant fra EBY, 2022).

Planprosessen i de to casene har vært nokså ulik, trolig på grunn av at de ble gjort med noen års mellomrom, og at kommunen derfor hadde mer føringer for Økern Portal-planen. Ifølge informantene har verken utbyggerne eller kommunen har noen tydelige retningslinjer eller rutiner for hvilken eierform man skal regulere med. Utbyggerne vurderer sak for sak, og dette gjør også kommunen, selv om de har som hovedregel å regulere offentlig eierform. Det virker heller ikke som valg av eierform er et tema som vies mye oppmerksomhet i planprosessen, foruten om avklaringer om hvordan byrommet skal driftes. Diskusjonene rundt eierform foregår i hovedsak innad i og mellom de kommunale etatene. Det synes også som ordlyden i de tinglyste erklæringene heller ikke er blitt viet stor oppmerksomhet, noe som i verste fall kan føre til uenigheter grunnet ulik tolkning. Uttalelsene fra informantene viser at det finnes noe usikkerhet knyttet til hva ordlyden i de tinglyste erklæringene innebærer.

Konsekvenser av privat eierform og implikasjoner av praksisen

Eierskap, forvaltning og drift

Forslagsstiller for Økern Portal forteller at de gjennom to datterselskap har fullt eierskap til kontorbygget Økern Portal, parkeringsanlegget under bakken, parkarealene og hotellet som er under oppføring (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). Torget, som er regulert til offentlig eierform (o), skal overskjøtes til Oslo kommune: «Jeg er litt usikker på om vi er 100% ferdig med det, med det er hvert fall i god prosess» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). På Hasle Linje er alle byrommene eid av forslagsstiller, men informanten tror at eierskapet til grøntområdene og deler av torget skal «overføres til sameiene eller velforeningen [...] som er i området» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Informantene fra Økern Portal forteller at siden forslagsstiller ikke har en egen forvaltningsorganisasjon, så blir forvaltning og drift av både uterom og bygg kjøpt av eksterne, gjennom en egen forvaltningsavtale (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022; Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022). «I den forvaltningsavtalen med dem, så står det også at de skal forvalte alle byrommene, utenom torget nede. Sånn at de har ansvaret for både all forvaltning inne og ute» (Informant fra forslagsstiller -

Økern Portal, 2022). Forslagsstiller stiller seg også kritisk til hvordan utviklingen og forvaltningen av det offentlige torget er løst. Informanten forklarer at torget var et krav fra kommunen, at de ikke er helt fornøyd med utformingen, og at kommunen ønsker å forvalte det selv:

«Vi liker ikke det torget, for å si det sånn. Vi synes det er altfor stort. Det er ikke, det blir ikke et godt byrom. Det er altfor stort. Det er veldig vanskelig å lage intime, fine soner der. Men det er et torg som vi sånn sett ble pålagt, og som vi ikke hadde muligheten til å få ... Vi klarte i hvert fall ikke å få kommunen i tale til å gjøre noen vurderinger rundt om det ble et bra eller dårlig byrom da. Dette er et byrom som kommunen da skal eie og drifte sjøl. Vi har også spurt om å få lov til å drifte det, for det er litt sånn ... Alle vurderer dette som en del av vårt prosjekt, men vi eier jo ikke plassen. Så vi har ikke kontroll på drift og vedlikehold for eksempel. Vi skulle gjerne fått det innlemmet i drift og vedlikehold av hele prosjektet. Men det får vi heller ikke. Så det er en vanskelig sak for oss, synes vi. Men det viktigste er kanskje at det torget er ikke ... Det er ikke blitt et godt byrom. Det er altfor stort, altfor stort. [...] Vi har forespurt kommunen om vi kan få lov til å ha en avtale med kommunen om å forvalte torget også. Men de har lyst til å gjøre det selv. For det er det som er deres retningslinjer» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022).



Bilde 8: Det offentlige torget foran Økern Portal. Foto: Torbjørn H. Danielsen.

Informanten fra Hasle Linje forteller at byrommene der driftes og forvaltes av dem: «Vi har en egen driftsorganisasjon der oppe som har drift og forvaltningen» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Informanten har et inntrykk av at «de fleste sameiene er villig til å betale det lille ekstra for å ha det litt finere rundt seg. At man får driftet det på en bedre måte enn det kanskje kommunen ville klart» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Informanten forteller også at de i nyere prosjekter har jobbet for å «inngå en avtale med kommunen hvor man har delt drift» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Informanten forklarer at det kan ordnes slik at «kommunen tar sin andel av driften og sameiene tar sin andel av driften ut fra hva som er brukt av MUA og kvartalslekeplass på den plassen» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). «Så har vi ikke kommet helt i mål på det enda, fordi kommunen har ikke gjort det før. Jeg har jo tro på at det er god byutvikling. Man bygger heller litt større høykvalitets-park og -grøntområder, i stedet for å ha mange små kvartalslekeplasser inni boligområdene. Altså du får en grønnstruktur i en by, i en bydel, som skaper attraktivitet da. Men da må man tenke litt annerledes enn det man kanskje har gjort fram til nå da» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022).

Privatisering, grad av offentlighet og tilgjengelighet

Informanten fra Hasle Linje har forståelse for bekymringer knyttet til privatisering av byrom, og at dette kan bli en utfordring noen steder. Men informanten mener at «det kommer litt an på hvordan

man kommuniserer i tidlig fase. Her har det vært kommunisert at det er et offentlig byrom som er koblet til det private, ut mot hvert fall på de grøntområdene. Det er kanskje spesielt i boligområder det vil være en større utfordring» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Videre forklarer informanten at de har hatt en viss bevissthet rundt grad av offentlighet, «kanskje ikke så stor grad på parken, utenom den der gangveien gjennom, men vi var ganske opptatt av det på det torget. Ved at man har hatt den der nivåforskjellen og at det skal på en måte være et høyt offentlig element, sånn sett på torget» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Videre peker informanten på viktigheten av å ha «definerte områder» og en «bevisst avgrensning» for hvor man har mer private og kommersielle innslag (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022).

«Man har satt opp litt leker der nede [på torget] og gjort liksom litt sånn, for at det skal være det offentlige – det preget at folk ikke skal føle at de går inn på private områder eller at det private liksom tar mer og mer områder, og til slutt så føler man at man går ikke på det offentlige området. Så der var man nok veldig bevisst på det. Så er det mye offentlige arrangementer og gratis arrangementer og den biten der. Som Bondens marked og julegran-tenninger og julemarkeder og sånn. Så man har nok vært mer bevisst der nede, enn kanskje man har vært på parken» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022).

Informanten fra PBE (2022) mener at byrommene på Hasle Linje er vellykket, og viser til at «torgets størrelse er passe intim», man har aktive funksjoner, at parken er «skikkelig grønn» med et «samlingspunkt i midten», og at man har skapt viktige gangforbindelser. Informantens oppfatning av torget er at «det har blitt et ganske bra torg» og tror det «oppfattes som imøtekommende og åpent for alle» (Informant fra PBE, 2022). Angående privatisering og offentlighetsgraden så mener informanten at man ikke får en problematikk på torget, men uttrykker at parken, som har boliger tett på, kan være problematisk uavhengig av eierform: «Den sonen der, hvis du har boliger helt ned i førsteetasje, og ut mot en park, enten parken er helt offentlig eller felles, så er jo det en problemstilling» (Informant fra PBE, 2022).



Bilde 9: Privateid torg og park på Hasle Linje. Foto: Torbjørn H. Danielsen.

Informanten fra forslagsstiller på Økern Portal sier at de også for uteområdene «har tatt et aktivt valg om at det skal være så offentlig som overhodet mulig» og viser til at visjonen og grunntanken var å skape aktivitet i midten av portalen (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). «Det er helt bevisst valg at det skal være så offentlig som overhodet mulig. Hvert fall [så] offentlig

tilgjengelig da, som overhodet mulig» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). Informanten fra prosjektutvikler mener ikke at privatisering er noe problem på Økern Portal: «Jeg skjønner faren for at et område kan bli for kommersialisert – at de private bare tenker på seg selv. Men det er ikke tilfelle her. Hovedfokuset fra starten – uavhengig av eierskap – var at det skulle være åpent» (Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022). Forslagsstiller på Økern Portal viser også til at kommersialisering kan være en positiv ting:

«Vi ønsker jo å aktivisere og kommersialisere byrommet her til allmennhetens nytte, egentlig. Dess mer aktivitet vi klarer å få til her, dess bedre tror vi det blir, da. [...] Vi tror at kommersialisering kan føre til at det faktisk blir bedre og at det blir mere brukt. I stedet for at det blir et stort rom som ikke folk føler seg hjemme i, i det hele tatt. Man er avhengig av aktivitet for at folk skal trives. Og det må man nok ... I hvert fall i starten også, være med på å bidra til, som eiere. For å få satt i gang. Vi har jo oppfordra nærmiljøet til å komme her. [...] Skolekorps og velforeninger, alt mulig, har jo muligheten til å bruke dette her som de ønsker egentlig, uten at det skal betales sånn sett for noe» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022).

Informanten fra PBE (2022) mener at byrommene på Økern Portal tilfører viktige forbindelser og mener at gangforbindelsen gjennom parken «oppfattes nok som offentlig». Videre viser informanten til at parkdraget er «opparbeidet med grøntareal, tydelig gangvei og arealer for aktivitet» (Informant fra PBE, 2022). Informanten peker på at tufteparken som er etablert på arealet indikerer at allmennheten kan bruke området: «Jeg tenker når det står en sånn tuftepark der, så man kunne bruke den, når det er tinglyst for allmennheten. [...] den er ikke til noe forstyrrelse for noen ... at allmennheten bruker den» (Informant fra PBE, 2022). Generelt sett oppfatter informanten fra PBE (2022) at det er mindre konflikt rundt grad av offentlighet i næringsområder og områder med blandet bruk, enn ved parker eller torg i boligområder.

Informantene fra utviklerne i begge casene forteller at byrommene har en offentlig tilgjengelighet, og at det finnes få begrensninger. Men informantene i begge casene har en tydelig oppfatning om at grunneier kan råde mer over eiendommen når den er privat, og at dette også innebærer å nekte eller godta bestemte typer bruk: «Ja det er jo helt klart» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Informanten fra Hasle Linje mener at dette også er en fordel hvis man skal ha arrangementer: «Hvis du skal ha en konsert, så bruker konsertarrangøren to måneder for å komme gjennom tre-fire forskjellige offentlige instanser for å i det hele tatt få OK. Vi kan si OK, så trenger vi å søke ambulerende skjenkebevilling og så er det liksom OK. Så hvis man ønsker aktivitet så er det private eierskapet mye bedre» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Prosjektutvikler for Økern Portal mener også at «man har mer styring med det som skal foregå. Så er man sikker på at det blir som man ønsker at det skal være», og mener dette er naturlig for et slikt prosjekt hvor byggherren skal eie prosjektet fremover i tid, og ikke selge videre (Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022). Forslagsstiller for Økern Portal mener også at man som grunneier kan ta mer kontroll:

«I og med at det er privateid, så har vi muligheten til å i hvert fall ta kontroll på området på en annen måte. Og passe på at dette her er til allmenn nytte og at det er trygt og godt å være der. Så jeg føler jo det, at vi har en helt annen ... Om det er juridisk, det kan man jo ... Det

får andre egentlig vurdere ... Men i hvert fall i en moralsk og formell mulighet til å forvalte riktig når det er privateid da. Vi forholder oss sånn til det, i hvert fall. At man tar et eierskap til det da, når det er privateid. På en helt annen måte enn om det hadde vært offentlig eid» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022).

Informanten fra PBE (2022) forteller at det har vært mye diskusjon rundt hva som er lov å gjøre i slike områder, og hva grunneierne får lov til å nekte. Informanten uttaler at de private grunneierne faktisk har en «større styringsmulighet» og at kommunen ikke har så mye å stille opp med når det gjelder regler og begrensninger i privateide byrom (Informant fra PBE, 2022). «I utgangspunktet når vi regulerer til felles eller offentlig, så mener vi at man skal ha de samme rettighetene. [...] Når det gjelder sånne detaljerte ting [...] som ikke står i reguleringsbestemmelsene eller tinglysingen da, så kan ikke vi gå inn å nekte forslagsstiller eller eiere å hindre for eksempel bading etter klokken 23 om kvelden og så videre» (Informant fra PBE, 2022). Informanten refererer også til en uttalelse fra en kollega i PBE, som lyder slik:

«Hovedforskjellen slik jeg oppfatter det er at en regulering til ikke-offentlig (felles eller privat) med tinglyst rett til allmenhetens bruk gjør det fortsatt mulig for de som eier stedet å legge restriksjoner på hvordan et område kan brukes. Den private eieren kan bestemme ting som ikke er lov/ønsket, og skilte om det, utover det som ligger i de nasjonale lovene. Man kan dermed styre hva allmenheten kan og ikke kan gjøre i området de har tinglyst rett til å bruke» (Informant fra PBE, 2022).

Etter informantens syn kan derfor private grunneiere av allment tilgjengelige byrom legge begrensninger for tillatt bruk, så lenge de ikke bryter nasjonale lover og planens reguleringsbestemmelser (Informant fra PBE, 2022).

Informanten fra EBY (2022) mener også det er klart at «kommunen har gitt fra seg styringen» over byrommene, og at dette også innebærer at grunneierne kan legge noen begrensninger for bruk:

«Det ligger en mindre styring fra det offentlige. Men hvor langt man kan gå i å forvise folk ... altså ... Det som er åpenbart, er hvert fall at ... Kunne kommunen forvist en person, kunne kommunen nektet en bruk, så kan den private på samme måten nekte eller forvise en person ... Det er klart at den som forvalter et byrom kan lage regler for det byrommet, og da er jo spørsmålet da ... Da er det den erklæringen for allmenn tilgjengelighet, som begrenser den retten til å sette regler» (Informant fra EBY, 2022).

Informanten forklarer videre at «når det står «allmennheten har tilgjengelighet», så kan man ikke gjerde den inn. Det er hvert fall helt klart. Man kan ikke stenge allmennheten ute. Så ligger det jo i det ordinære lovverket en ordinær anti-diskrimineringsbestemmelse» (Informant fra EBY, 2022). Men informanten fra EBY (2022) mener tydelig at privat og fellesprivat eierform innebærer at styringen av rommet går over til den private eieren: «Kommunen har, ved å regulere dette felles, gitt avkall på sin styringsrett for byrommet, det er det ingen tvil om».

Ønsket bruk, aktiviteter og begrensninger

Informanten fra Hasle Linje forteller at de jobber mye med å skape aktivitet i byrommene: «Vi jobber jo mye den sosiale bærekraften på disse parkene og torgene, for å få aktivitet. [...] Det er jo mye hva man selv legger opp til og hva man ønsker torget skal være og brukes til også» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Informanten mener at både parken og torget er gode grep, som sammen med Wang skole og uteserveringene på området legger til rette for aktivitet, og at byrommene fremstår som åpne, men samtidig litt lukket, i positiv forstand (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Informanten kjenner ikke til at det har blitt nektet eller forbydd noen typer bruk eller arrangementer, og for politiske standpunkter sies det at «har man sagt ja til en, så må man si ja til alle» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Informanten forteller imidlertid at det har skjedd andre steder hvor «det har vært en type samling eller et opprop og så ønsker noen politiske partier og stå på stand der, hvor vi har sagt nei til fordi det ikke er forenlig» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). I forhold til uønsket bruk eller forstyrrende adferd uttaler informanten at man ikke kan regulere bort dette:

«Vi kan ikke regulere ut fra at folk gjør ulovlige ting, ikke sant. Man klarer ikke å regulere vekk – kall det kriminalitet da – at folk velger å ha fest her klokka to på natta, selv om kravet for offentlige parker er klokken elleve. Så du kan ikke regulere deg vekk fra folk som ikke forholder seg til lover og regler. Men så klart, en utfordring kan være hvis det hadde blitt en fest-park sånn sett, som ofte ja du ser litt på Grünerløkka og en del av parkene der nede. Så har det jo blitt litt sånn som jeg skjønner kan være kompliserende» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022).

Til tross for at forslagsstiller «prøver å ha så mye åpenhet rundt det som mulig», understreker informanten at det «skal ikke gå på bekostning av boligene» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022) Informanten forklarer at de må ta hensyn til boligene rundt, men at dette også avhenger av hvordan man selger inn prosjektet fra starten av: «Dette ble jo solgt inn som et grøntområde», i motsetning til andre steder hvor utvikleren har etablert en kulturplass hvor det vil være konserter (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022).

Informanten fra forslagsstiller for Økern Portal forklarer at de også ønsker aktivitet i byrommene, og mener at de har større ambisjoner enn kommunen for dette: «Vi har en større ambisjon, ambisjoner på å få til aktivitet i byrommene enn det kommunen eventuelt har. På grunn av at vi har jo også helt andre krav til å at vi ønsker å få liv i bygget. For igjen å få en avkastning på vår investering. Mens kommunen, som da har fått ... sånn som den plassen nede der som kommunen får vederlagsfritt [torget], de har egentlig ikke noen økonomiske insentiver til å skape aktivitet, skape nye ting, skape gode rom, sånn sett. På grunn av at dem har jo ikke noe resultatansvar eller krav til avkastning» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). Informanten forteller at de er «veldig opptatt av at det ikke skal være noen barrierer» og viser til at både byrommene og de nederste etasjene i bygget er åpent for allmennheten (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). De har også «hatt et fokus på å prøve å etablere utearealer som passer for barn» som lekeplass, i tillegg til tuftepark som fungerer som treningsområde (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). Det legges ifølge informanten ikke noen begrensninger på bruken, foruten om ved større arrangementer, som må søkes om:

«Vi har ikke noen begrensninger sånn sett nå. Men aktiviteter, altså selve arrangementer og sånn, det må jo søkes om til oss. Men der er det nok heller motsatt, at vi ønsker å legge til rette for aktiviteter for nærmiljøet [...] Det er ikke noen plakater her som sier at du ikke får lov til å være der etter klokka ti eller ikke har lov til å skate, eller ikke har lov til å spille musikk eller noe sånt. Der ikke noe sånne begrensninger, enn så lenge hvert fall. [...] Om det blir problem, så må man jo vurdere det ut ifra allmennyttene da, ikke sant. Og hvis vi føler at det er til sjenanse for andre, så må vi kanskje vurdere det, men det har ikke blitt en problemstilling ennå i hvert fall. [...] Det er offentlig og folk kan gå gjennom der døgnet rundt og de kan sitte der døgnet rundt om de ønsker det» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022).

Informanten forteller at både valgboder under valgkamper, ulike aktiviteter og stands tillates og ønskes. Likevel legger informanten vekt på at man «ønsker kontroll» over området, slik at ikke noen tar seg til rette, «tar opp veldig stor plass, og tar over byrommet» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). Dette begrunnes blant annet med at forslagsstiller ønsker å «skape en atmosfære hvor folk skal føle seg trygge og vel» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022).

«Hvis det kommer eksempelvis en gjeng med skatere som tar uforholdsmessig stor plass, så tror jeg ikke vi ville likt det, for eksempel. [...] Vi oppfordrer jo til type aktiviteter som valgboder under valgkamper og sånne ting, men vi ønsker nok kontroll på sånne typer ting. [...] At man har en demonstrasjon over et gitt lite tidspunkt, det kan jo sikkert være mulig. Men vi ønsker ikke at dette blir en sånn demonstrasjonsplass hvor folk bare føler at de kommer dit til enhver tid og demonstrere. Det ville vi ikke likt. [...] For da tar man seg til rette. Så vi ønsker kontroll på det.» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022).

Informanten fra EBY (2022) mener at eksempelet fra Tjuvholmen, hvor man forbød bading i et allment tilgjengelig byrom, var en vekker for mange: «Selv om man har tinglyst erklæring om allmenn tilgjengelighet, så har man antagelig den retten til å sette sånne begrensninger. Og plutselig er det ikke kommunen som styrer det lenger, det er sameiene og eierne. Det oppfattes nok av mange som problematisk». Informanten viser også til utfordringer knyttet til politiske aktiviteter: «Det man nok ser i praksis er at, spesielt politiske aktører på fløyene – enten det er høyrefløy eller venstre fløy – de får nei av de private. De er avhengig av kommunal grunn da, og kommunal drift og forvaltning, for å kunne utøve sin virksomhet. Det tror jeg nok man kan si, at det ønsker ikke de private å tillate på sin eiendom» (Informant fra EBY, 2022). Informanten sier at det er viktig for Oslo kommune å «ha et grunnlag av offentlige rom, eid og driftet og forvaltet av det offentlige», men at det ikke er noen tvil om at det å vedlikeholde byrom av høy kvalitet er en utfordring for kommunen (Informant fra EBY, 2022). «Men det er klart at ... man legger jo da et tungt ansvar over på de private – å sikre dette varierte bylivet, som man er avhengig av» (Informant fra EBY, 2022).

Informantene fra forslagsstiller for både Hasle Linje og Økern Portal anser byrommene som offentlige: «Jeg definerer de som offentlige – med private innslag da» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). «Jeg vil beskrive det som offentlig. Det er et offentlig byrom. Men privat eid. Det er ikke lagt opp til at det skal være privat på noe som helst måte egentlig. Leietakeren har ikke noen særegne rettigheter til å bruke det» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022).

Informanten fra Hasle Linje beskriver privatutviklede byrom som en vinn-vinn-situasjon, og beskriver praksisen som en slags byttehandel, slik man også kjenner fra litteraturen: «Du får kanskje en høyere utnyttelse på tomten ved siden av mot at du liksom gir tilbake igjen en offentlig park. Det er på en måte en vinn-vinn-situasjon for alle» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Men til tross for at parken på Hasle Linje har et «stort offentlig tilbud» så beskrives den også av informanten som «semi-privatisert» ettersom den ligger i tilknytning til boligområdet (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022).

Alle informantene fra utbyggersiden mener at den største konsekvensen av privat utvikling og eierskap er høyere kvalitet på drift og vedlikehold. «Ja, jeg tror driften hadde vært dårligere. Spesielt på så små områder som dette her så tror jeg ikke det hadde vært en prioritert drift for kommunen da. Så det er fordelene med det private» (Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje, 2022). Informanten fra prosjektutvikler for Økern Portal mener at privat eierform har påvirket byrommet i positiv forstand, ettersom «det ville vært dårligere med offentlig. Dette er på grunn av erfaring med offentlig areal, drift og vedlikehold» (Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal, 2022). Informanten fra forslagsstiller for Økern Portal sier det samme, og trekker frem at de som privat utvikler har «høye ambisjoner» for utforming og at kvaliteter «har vært veldig privat styrte» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022). Informanten mener også at de private byrommene utvikles bedre fordi man ikke har så mange agendaer som kommunen, og ikke er avhengig av offentlige bevilgninger:

«Jeg tror jo at det har en positiv innvirkning på byutviklingen. [...] Vi har en annen ambisjon til å få det opp ganske tidlig. Vi er ikke avhengige av offentlige bevilgninger for å få det på plass. [...] For å få avkastning på hele prosjektet, så er uteområdet veldig viktig. [...] i og med at det er privat, så tror jeg at det sikrer at det blir opparbeidet til riktig tid» (Informant fra forslagsstiller - Økern Portal, 2022).

Informanten fra PBE (2022) uttaler at det «kan ofte bli høyere materialkvalitet i private byrom», og informanten fra EBY (2022) sier også at «en stor privat aktør, da ... vil selvfølgelig, hvis de ønsker det, kunne legge inn større ressurser i drift og vedlikehold enn det kommunen kan». Informanten fra EBY (2022) forklarer at kommunen må drifte veldig mange offentlige rom og tiltak, at de har begrensede budsjettmidler, og at kommunen har et likhetsprinsipp som gjør dem mer avhengige av standard-løsninger. Men informanten understreker at det også finnes «eksempler på private eiere som ikke gjør det. Som har et helt minimumsvedlikehold, og kanskje gjør mindre enn det kommunen ville ha gjort» (Informant fra EBY, 2022). Men generelt sett uttrykker informantene at det liten tvil om at en stor privat aktør vil kunne legge inn en høyere standard på byrommene.

Samlet sett virker det som utbyggeraktørene har et aktivt forhold til graden av offentlighet i byrommene, og at det legges opp til en relativt høy grad av offentlighet. Utviklerne legger opp til aktivitet og variert bruk, inkludert politiske synspunkter og noe høylytt aktivitet. Men alle utbyggerne mener at det private eierskapet innebærer en større råderett over eiendommen, noe som inkluderer å begrense eller nekte bestemte typer bruk. Man ville for eksempel reagert på store demonstrasjoner eller folk som tar opp mye av plassen. På Økern Portal vektlegger utbyggeren kontroll over området, og på Hasle Linje vektlegges hensynet til boligområdet, og man ønsker å unngå konflikter her. Informantene fra kommunen mener at byrommene i casene fungerer godt,

men er også klar over problemstillinger knyttet til privatisering, grad av offentlighet og tillatt bruk. De er tydelige på at kommunen gir fra seg styringsretten til de private grunneierne, men hvor mye begrensninger grunneieren kan ilegge virker uklart også for kommunen. Informantene fra kommunen ser ut til å erkjenne at man risikerer å få en lavere grad av offentlighet i de privateide byrommene, til tross for at overordnede føringer ønsker det motsatte.

4.3.2 Oppsummering av intervjuene

Intervjuene viser at kommunen og utbyggerne har hatt en omfattende rollefordeling i byromsutviklingens ulike faser (modellen til Hanssen & Millstein, 2021). Kommunen har hatt ganske tydelige visjoner om å skape offentlig tilgjengelige, attraktive byrom, og lener seg i høy grad på overordnede planer og føringer for å sikre disse visjonene gjennom planleggingen. Utbyggerne har hatt en tydelig rolle når det kommer til gjennomføring, finansiering og eierskap, og har også stått for utformingen, selv om kommunen også gir føringer og bestemmelser her. Det er utbyggerne som tar seg av forvaltning og drift av byrommet, enten selv eller gjennom avtaler med eksterne.

Det virker som utbyggerne legger opp til en relativt høy grad av offentlighet, forstått som et resultat av juridiske forhold, forvaltningsforhold og faktisk bruk (modell basert på Németh & Schmidt, 2011). På den juridiske siden ligger det i bestemmelser og tinglyst erklæring at byrommene skal være allment tilgjengelige og åpne for ferdsel. På forvaltnings- og styringssiden informerer aktørene om at de ønsker aktivitet og at de ikke har noen klare begrensninger på bruken. Samtidig mener alle informantene at privat eierskap innebærer en større råderett, som inkluderer retten til å nekte bestemte typer bruk. Utbyggeraktørene vektlegger i den forstand kontroll over området, og hensyn til beboere rundt. Faktisk bruk er ikke undersøkt. Informantene fra kommunen erkjenner at man risikerer å få en lavere grad av offentlighet i privateide byrom, til tross for at overordnede føringer ønsker det motsatte.

Valg av eierform

Intervjuene har avdekket at verken utbyggerne eller kommunen har noen tydelige retningslinjer for når man skal regulere med fellesprivat eierform, og når man skal regulere med offentlig eierform. Både utbyggerne og kommunen vurderer dette sak for sak, til tross for at kommunen har en hovedregel om å regulere byrom med offentlig eierform. Valg av eierform er ikke viet stor oppmerksomhet i planprosessen, og diskusjoner rundt dette foregår hovedsakelig innad i kommunen.

Intervjuene viser at valg av eierform er basert på en vurdering av hensiktsmessighet fra kommunens side. Denne hensiktsmessighetsvurderingen avhenger av vedlikeholdsaspekter, om det er tilstøtende privat infrastruktur, hvordan overvannshåndtering skal løses, og områdets karakter. Vedlikeholdsaspektet kan handle om at forslagsstiller ikke greier å følge kommunens standarder, eller at forslagsstiller ønsker enn høyere kvalitet på materialer og drift enn det Bymiljøetaten kan. Et spørsmål er også om Bymiljøetaten klarer å komme inn med sine maskiner for å vedlikeholde området. Tilstøtende privat infrastruktur kan eksempelvis være en parkeringskjeller under bakken. Selv om det finnes juridiske instrumenter for å regulere og skille ut eiendommene separat, er det risiko knyttet til mulig erstatningsansvar hvis det for eksempel skulle komme en lekkasje fra en

offentlig park ned til en privat parkeringskjeller. Overvannshåndtering skal ifølge Oslo kommune løses på egen tomt, så hvis utbygger ønsker å la overvann gå ut i et byrom må dette reguleres fellesprivat. Områdets karakter handler om at dersom alle plasser, grøntområder, veier og lignende har som formål å betjene området internt, så kan dette medføre at fellesprivat eierform ses på som mer hensiktsmessig.

Praksisen for regulering av allment tilgjengelige byrom med fellesprivat eierform:

Ifølge informantene fra kommunen har de en hovedregel om at byrommene skal reguleres med offentlig eierform, noe som medfører kommunalt eierskap og drift. Men denne hovedregelen blir i mange byutviklings- og transformasjonsområder ikke fulgt. En vurdering blir gjort fra sak til sak, basert på hensiktsmessighet, som beskrevet over. Når man i planprosessen velger å regulere for eksempel et torg eller en park med fellesprivat eierform så blir det gjort en dobbelsikring. For det første blir det nedfelt i reguleringsbestemmelsene at området skal være «allment tilgjengelig». Disse bestemmelsene blir utarbeidet av forslagsstiller og Plan- og bygningsetaten i planprosessen. For det andre stiller kommunen krav om at det tinglyses en erklæring på eiendommen som også sikrer allmennhetens tilgang. I denne står det gjerne at «allmennheten skal ha rett til fri ferdsel» eller lignende. Det er forslagsstiller, i samråd med Plan- og bygningsetatens jurister og saksbehandlere, som utformer denne. Byrådsavdeling for byutvikling krever at denne tinglyses og oversendes før de starter politisk behandling av planforslaget. Denne skal også inneholde en kartskisse, og angi at den ikke kan slettes uten kommunens samtykke. Intervjuene viser at de tinglyste erklæringene ikke er viet stor oppmerksomhet i planprosessen, og at det er knyttet usikkerhet til hvordan ordlyden skal tolkes og hva disse juridisk innebærer. Det er ikke juridisk definert hva som menes med «allmenn tilgjengelighet» eller «fri ferdsel». Dette kan i verste fall føre til ulik tolkning og uenighet mellom kommune og utbygger.



Bilde 10: Privateide parkarealer på Hasle Linje (t.v.) og Økern Portal (t.h.). Foto: Torbjørn H. Danielsen.

5.0 Diskusjon og konklusjon

Forskningsspørsmålet for denne studien har vært *hvorfor og hvordan reguleres offentlige byrom som privateide, og hva er implikasjonene av denne praksisen?* I dette inngår det også flere underspørsmål. Jeg vil i dette kapitlet presentere studiens funn og resultatene som svarer på disse forskningsspørsmålene. Til slutt følger konklusjoner og anbefalinger.

Viktigheten av byrom

Litteraturgjennomgangen har vist at offentlige byrom er viktige for sosial bærekraft i byer. Kompakt byutvikling, kjennetegnet av fortetting, fordrer ekstra oppmerksomhet rundt byens felles møteplasser. Disse byrommene har både en sosial dimensjon og en demokratisk dimensjon. Med sosial dimensjon menes det at byrom påvirker menneskers mentale tilstand og opplevelser, regulerer atferd og er med på å definere samfunnsstrukturen og den urbane kulturen (Madanipour, 2003). Offentlige byrom er derfor viktige for både folkehelse, mobilitet og sosialt liv, men også for inkludering, mangfold, toleranse, solidaritet og sosial samhörighet. Med demokratisk dimensjon menes det at byrom kan anses som den materielle infrastrukturen bak demokrati (Sirowy & Murphy, 2021). Offentlige byrom er derfor viktige for både sosial rettferdighet, åpenhet og fellesskap, samt meningsdanning, representasjon og ytringsfrihet.

Pågår det en privatisering?

Man ser en utvikling hvor flere offentlige byrom – som gater, torg og parker – reguleres, eies og driftes av private aktører. Oppgaven har ikke avdekket omfanget i antall, ettersom det ikke finnes noen offisiell oversikt, men studerer hvordan denne praksisen for byromsutvikling fungerer, basert på litteratur, dokumentstudier og intervjuer. Men litteraturen peker mot at de privateide byrommene øker i antall, også i Norge (Hanssen & Millstein, 2021; Oslo Economics et al., 2021). Noen omtaler utviklingen som en privatisering. Dette avhenger av hva man legger i begrepet. Det blir flere privateide byrom, og flere oppgaver legges over på private markedskrefter. Innenfor en ren objektiv, formell forståelse kan dette betegnes som en privatisering. Men om de privateide byrommene utformes og forvaltes på en slik måte at de oppleves som private, og allmennhetens tilgang blir begrenset – altså en subjektiv, uformell privatisering – er ikke bekreftet. Men grunneierne gir uttrykk for et ønske om kontroll over eiendommene sine, som i ytterste konsekvens kan føre til en privatisering, også i denne forstand. Det er også viktig å nevne at dette er en styrt, og delvis ønsket, utvikling, med bakgrunn i en hybrid, markedsbasert planleggingslogikk. Det er skapt en byrdefordeling mellom offentlige myndigheter og private utbyggere som fører til nye former for byromsutvikling. Det er derfor viktig med en nyansert forståelse av begreper som «offentlig» og «privatisering».

Juridiske problemstillinger

Studien har avdekket en praksis for utvikling av byrom hvor kommuner gjennom reguleringsplan angir at arealene skal være fellesprivate, og hvor allmennhetens tilgang sikres gjennom reguleringsbestemmelser og tinglyste erklæringer på eiendommene. Denne praksisen innebærer en hel rekke juridiske problemstillinger. For det første er det ikke tydelig angitt i lovverk og veiledere hva offentlig og fellesprivat eierform faktisk innebærer, og hvordan de bør benyttes. Videre er det noe usikkert om disse sikringene er nødvendige, eller om allmenn tilgang kan sikres gjennom

arealformål i seg selv. Det er også uklart om kommunene lovlig kan stille krav om tinglyste erklæringer som en forutsetning for planvedtak. Til slutt er det også problematisk at «allmennhetens tilgang» ikke er juridisk definert. Disse usikkerhetsmomentene kan i verste fall føre til feil anvendelse av arealformål og eierform, og uenigheter om tolkning av hva «allmenn tilgjengelighet» innebærer. Det trengs helt tydelig en avklaring og presisering i lovverket og veiledere for dette temaet. Det trengs blant annet en klargjøring av hva som ligger i begrepet «allmenn tilgjengelighet», om noen arealformål innebærer en allmenn tilgjengelighet i seg selv, og i hvilken grad reguleringsbestemmelser og tinglyste erklæringer kan eller bør benyttes. Det er tydelig at praksisen med å regulere byrom med fellesprivat eierform og tilhørende bestemmelser og tinglyste erklæringer er juridisk problematisk. Som en konklusjon kan man si at dagens plan- og bygningslov ikke er tilpasset dagens modeller for byromsutvikling.

Visjoner og strategier for byrom

Studien viser at både Oslo kommune og private utbyggere har etablerte visjoner og strategier for byromsutvikling, men de har i liten grad gjort vurderinger av hvilke konsekvenser privat eierform og privat eierskap kan ha på lang sikt. Kommunen tar i bruk en rekke formelle og uformelle planinstrumenter, og det overordnede planverket understreker både byrommenes sosiale og demokratiske dimensjoner. Kommunen uttrykker også et ønske om en høy grad av offentlighet i byrommene. Utbyggeraktørene har i de to casene også vektlagt byrommenes sosiale rolle, og har ønsket å etablere tilgjengelige byrom tilrettelagt for ulike bruk og aktivitet. Likevel er formuleringene noe begrenset med hensyn til allmenn tilgjengelighet, hvem byrommene skal betjene, og i hvilken grad grunneier kan begrense bruken. Med hensyn til privateide byrom som skal være allment tilgjengelige, trengs det en oppklaring av intensjoner, fra både kommunens og utbyggerens side, for hvilken grad av offentlighet som er ønskelig.

Praksisen i Oslo kommune

Kombinasjonen av arealformål som torg og park regulert med fellesprivat eierform, og reguleringsbestemmelser og tinglyste erklæringer som skal sikre allmenn tilgjengelighet, er en utbredt praksis i Oslo kommune. Selv om kommunen har en uttalt hovedregel om å regulere byrom med offentlig eierform, blir valget i realiteten gjort sak for sak. Dette valget baseres på en hensiktsmessighetsvurdering, hvor Bymiljøetaten blir særlig førende. Valg av eierform er ikke viet stor oppmerksomhet i planprosessene, og diskusjoner rundt dette foregår hovedsakelig innad i kommunen. Sikringen av allmenn tilgjengelighet foregår i to steg. Først blir det i reguleringsplanen gitt bestemmelser som skal sikre allmenn tilgjengelighet. Etterpå kreves det av kommunen at grunneier tinglyser en erklæring om det samme, for at planen skal tas opp til politisk behandling.

Begrunnelser for privat eierform

Fra kommunens side begrunnes valget av privat eierform ut fra en hensiktsmessighetsvurdering som hensyntar blant annet driftsmuligheter, tilstøtende infrastruktur, overvannshåndtering og områdets karakter. Fra utbyggerens side er privat eierform tydelig begrunnet i ønsker om høyere kvalitet på materialer, drift og vedlikehold. Studien har også avdekket at det finnes ulike syn på dette valget innad i kommunen, mellom de ulike etatene. Ifølge overordnede planer ønsker kommunen å regulere byrom med offentlig eierform for å sikre tilgang og høy grad av offentlighet. Det er derfor problematisk at det i reguleringsplanene ikke begrunnes hvorfor «hovedregelen» ikke følges.

Implikasjoner av praksisen

Resultatene og konklusjonene nevnt ovenfor belyser mange implikasjoner som følger av praksisen. Oppsummert kan praksisen være problematisk av flere grunner: For det første har kommunen ikke etablert klare retningslinjer for valg av eierform. Dette kan føre til uforutsigbarhet og forskjellsbehandling for utbyggeraktørene. For det andre er det ikke etablert noen felles forståelse mellom kommune og utbygger rundt hva «allmenn tilgjengelighet» og «fri ferdsel» innebærer. Dette kan føre til uenigheter mellom aktørene om graden av offentlighet, og i hvilken utstrekning det kan legges restriksjoner på bruk. I ytterste konsekvens kan det føre til en privatisering av byrommene. For det tredje er det knyttet en juridisk usikkerhet til bruken av tinglyst erklæring, og hva ordlyden i bestemmelser og erklæring innebærer. Det forklares ikke hva som inngår i begrepene «fri ferdsel» og «allmenn tilgjengelighet» under planprosessene. Dette kan ha konsekvenser for byrommets grad av offentlighet.

Konklusjon

Det har skjedd et skifte i hvordan offentlige byrom planlegges, utvikles, styres og driftes. I Oslo, og i mange andre kommuner, har det vokst frem en praksis hvor byrom reguleres som privateide, men hvor allmennhetens tilgang sikres gjennom reguleringsbestemmelser og tinglyste erklæringer. Praksisen som er etablert fungerer i all hovedsak bra for å tilføre flere offentlige rom til byen, og vil i mange tilfeller være en vinn-vinn-situasjon. Men praksisen medfører også en rekke utfordringer. Resultatene fra studien viser at det er mangel på klare retningslinjer i kommunen, at det ikke er utviklet noen felles forståelse mellom aktørene rundt hva allmenn tilgjengelighet innebærer i praksis, og at lovverk og veiledere ikke gir noen tydelige juridiske avklaringer. Praksisen er et resultat av nye former for byromsutvikling, og inneholder problemstillinger som både offentlige myndigheter og private aktører må ta innover seg.

I starten av oppgaven oppstilte jeg to påstander som oppgaven vil kunne bekrefte eller avkrefte: 1) at nye privat eide og privat driftede byrom legger opp til en lavere grad av offentlighet enn de offentlig eide byrommene, og 2) at norsk planlovgivning er ikke tilpasset en byutvikling som innebærer privat eide byrom. Med hensyn til nr. 1 finner studien ikke et entydig svar. Utbyggerne ser ut til å legge opp til en høy grad av offentlighet i sine byrom. Likevel har de en oppfatning om at det private eierskapet medfører en større råderett over eiendommen, noe som kan innebære en viss kontroll og begrensninger. Det finnes dermed en risiko for at offentlighetsgraden reduseres i privateide byrom. Når det gjelder nr. 2 viser studien helt klart at planlovgivningen ikke er helt tilpasset dagens byromsutvikling. Denne påstanden bekreftes.

Anbefalinger

På kommunalt nivå bør det etableres klare retningslinjer og rutiner for bruken av ulike eierformer i reguleringsplan, og det bør sammen med utbyggere utvikles en felles forståelse for hva allmenn tilgjengelighet skal innebære i praksis. På nasjonalt nivå bør det gjøres et arbeid for å tilpasse plan- og bygningsloven og veiledere til dagens modeller for byromsutvikling. Det bør i det minste gis en presisering og en tydelig avklaring av de juridiske spørsmålene.

5.1 Begrensninger og videre anbefalinger

Denne oppgaven har ikke studert omfanget av privateide byrom. Det ville vært meget ønskelig å innhente data på antallet privateide byrom som er regulert på denne måten. Det anbefales derfor at videre forskning også ser på kvantitativ data, som kan fortelle mer om utviklingen. Oppgavens juridiske vurdering av praksisen er også begrenset, og gir ikke en detaljert juridisk tolkning. Det anbefales derfor at dette temaet også tas opp av juridiske eksperter. Dette kan muligens føre til en avklaring i lovverk og fra nasjonale myndigheter. I oppgaven presenteres en studie av to enkeltcaser i en enkelt by. Resultatene her er ikke nødvendigvis representative for andre steder. For videre forskning vil det derfor også være interessant å se på utbredelsen andre steder, og undersøke om det finnes variasjon i praksisen forskjellige steder.

Referanser

Figurliste

Figur 1: Forskningsdesign.....	10
Figur 2: Oversikt over informanter.....	12
Figur 3: Byromsutviklingens faser og rollefordeling. Etter Hanssen & Millstein, 2021.	25
Figur 4: Grad av offentlighet som en linje.....	26
Figur 5: Grad av offentlighet som et resultat av juridiske forhold, forvaltningsforhold og faktisk bruk.....	27
Figur 6: Spesifikasjon for tegneregler i reguleringsplan. Kilde: Regjeringen.no.....	29
Figur 7: Oversikt over juridiske konsekvenser av offentlig og felles eierform, ifølge reguleringsplanveilederen.....	35
Figur 8: Oversikt over styringsmuligheter for å sikre allmenn tilgjengelighet. Etter Oslo Economics et al., 2021.	39
Figur 9: Hovinbyen og caseområdenes lokalisering i Oslo. Illustrasjon: Torbjørn H. Danielsen. Kartdata: Geonorge.....	42
Figur 10: Reguleringsplankart for Hasle Linje. Kilde: Oslo kommune.....	43
Figur 11: Utklipp av tinglyst erklæring for Hasle Linje. Kilde: Statens Kartverk.	44
Figur 12: Reguleringsplankart for Økern Portal. Kilde: Oslo kommune.....	46
Figur 13: Utklipp av tinglyst erklæring for Økern Portal. Kilde: Oslo kommune/Statens Kartverk.	47
Figur 14: Oversikt over overordnet planverk i dokumentanalysen.	48
Figur 15: Tidslinje for når plandokumentene ble vedtatt.	49
Figur 16: Forskjeller i detaljeringsgrad mellom opprinnelig planforslag og vedtatt plan. Kilde: Oslo kommune Saksinnsyn.	68

Bildeliste

Bilde 1: Oversikt over privateide byrom i New York. Kilde: NYC Planning.....	21
Bilde 2: Oversikt over privateide byrom i London. Kilde: The Guardian.....	21
Bilde 3: Oversikt over Hasle Linje. Fellesprivat park til venstre, fellesprivat torg i midten. Kilde: Profier. Med tillatelse.....	42
Bilde 4: Allment tilgjengelig park og torg på Hasle Linje. Foto: Torbjørn H. Danielsen.....	44
Bilde 5: Oversikt over Økern Portal. Offentlig torg i forkant og fellesprivat park i bakgrunnen. Foto: Stema Rådgivning/Oslo Pensjonsforsikring. Med tillatelse.	45
Bilde 6: Parkdraget, gangforbindelsen gjennom gårdsrommet, og det offentlige torget på Økern Portal. Foto: Torbjørn H. Danielsen.	47
Bilde 7: Parkarealene ble i begge casene regulert med fellesprivat eierform grunnet privat parkeringskjeller under bakken. Foto: Torbjørn H. Danielsen.....	76
Bilde 8: Det offentlige torget foran Økern Portal. Foto: Torbjørn H. Danielsen.....	84
Bilde 9: Privateid torg og park på Hasle Linje. Foto: Torbjørn H. Danielsen.	85
Bilde 10: Privateide parkarealer på Hasle Linje (t.v.) og Økern Portal (t.h.). Foto: Torbjørn H. Danielsen.....	92

Litteratur

- Andersen, B. & Røe, P. G. (2017). Arkitektur og sosial ulikhet i Oslos vannkant. I: Ljunggren, J. (red.) *Oslo - Ulikhetenes by*, s. 325-337: Cappelen Damm.
- Bell, E., Bryman, A. & Harley, B. (2019). *Business Research Methods*. 5 utg.: Oxford University Press.
- Bergsholm, E. (2019). *Rettigheter i fast eiendom - en innføring i tingsrett*. 2. utg.: Fagbokforlaget.
- Bergsli, H. & Hanssen, G. S. (2017). Byrom for alle? *Plan*, 49 (1): 40-43. doi: 10.18261/ISSN1504-3045-2017-01-10 ER.
- Bjerkeset, S. & Aspen, J. (2015). Gaven til byen - Tjuvholmen og offentlige byrom. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 32 (4): 329-340. doi: 10.18261/ISSN1504-3053-2015-04-03 ER.
- Bjerkeset, S. & Aspen, J. (2017). Private-public space in a Nordic context: the Tjuvholmen waterfront development in Oslo. *Journal of Urban Design*, 22 (1): 116-132. doi: 10.1080/13574809.2016.1240010.
- Bodnar, J. (2015). Reclaiming public space. *Urban Studies*, 52 (12): 2090-2104.
- Carmona, M. (2014). The Place-shaping Continuum: A Theory of Urban Design Process. *Journal of Urban Design*, 19. doi: 10.1080/13574809.2013.854695.
- Carmona, M. (2015). Re-theorising contemporary public space: a new narrative and a new normative. *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 8 (4): 373-405. doi: 10.1080/17549175.2014.909518.
- Carmona, M. (2017). The formal and informal tools of design governance. *Journal of Urban Design*, 22 (1): 1-36. doi: 10.1080/13574809.2016.1234338.
- Carmona, M., de Magalhães, C. & Natarajan, L. (2018). Design governance the CABA way, its effectiveness and legitimacy. *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 11 (1): 1-23. doi: 10.1080/17549175.2017.1341425.
- Dimmer, C., Kurose, T., Maekawa, A., Tchapi, M., Shih, P.-y., Lien, C., Hou, J., Baba, Y., Fuhrmann, E., Beza, B., et al. (2013). *Privately Owned Public Space: The International Perspective 公共空間としての民有公開空地 一世界の事例と新たな発展*.
- Eriksen, G. & Reusch, M. (2022). *Allemansretten*. Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/allemansretten> (lest 08.05.2022).
- Fainstein, S. S. (2010). *The Just City*: Cornell University Press.
- FN-sambandet. (2022). *FNs bærekraftsmål: Bærekraftige byer og lokalsamfunn*. FN.no. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/baerekraftige-byer-og-lokalsamfunn> (lest 10.05.2022).
- Gehl, J. (2010). *Byer for mennesker*: Bogværket.
- Gehl, J. (2017). *Livet mellom busene*. 7 utg.: Arkitektens forlag.
- Grønningen, S. R. (2021). Sammenkoblingen av byrom. I: Hanssen, G. S. & Millstein, M. (red.) *Demokratiske byrom*, s. 272-292. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.). (2015). *Kompakt byutvikling: Muligheter og utfordringer*. Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S. (2021a). Ivaretas byrommenes meningsyttringsfunksjon? I: Hanssen, G. S. & Millstein, M. (red.) *Demokratiske byrom*, s. 350-379. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S. (2021b). Politiske byrom? Partienes bruk av byrommene. I: Hanssen, G. S. & Millstein, M. (red.) *Demokratiske byrom*, s. 326-349. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S. & Millstein, M. (red.). (2021). *Demokratiske byrom*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S. & Saglie, I.-L. (2021). Norsk byromspolitik. I: Hanssen, G. S. & Millstein, M. (red.) *Demokratiske byrom*, s. 77-102. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holm, E. D. (2006). Om kaffe og det offentlige rom. *Nordic Journal of Architectural Research*, 19 (2): 31-41.
- Holsen, T. (2006). Handel og privatisering av det offentlige rom. *Nordic Journal of Architectural Research*, 19 (2): 51-63.
- Holsen, T. (2018a). Kampen om fellesrommene: Om ekskludering og inkludering i de urbane offentlige byrom. *Kart og plan*, 78 (2): 101-113.

- Holsen, T. (2018b). Neoliberal urbanitet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 59 (3): 303-317. doi: 10.18261/issn.1504-291X-2018-03-04.
- Holth, F. & Winge, N. K. (2019). *Plan- og bygningsrett: Kort forklart*. 2 utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Husaas, E. (2018). Hvordan utvikle byromsnettverk i byer og tettsteder. *Plan*, 50 (4): 42-45. doi: 10.18261/ISSN1504-3045-2018-04-08.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tuft, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kartverket. (2022). *Rundskriv for Tinghysingen*. Kartverket eiendomsdivisjonen. Ajourført pr. 4 februar 2022: Kartverket.
- Kirby, A. (2008). The production of private space and its implications for urban social relations. *Political Geography*, 27 (1): 74-95. doi: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2007.06.010>.
- Kjærdsdam, F. (2017). *Byplanlægningens historie*. 2. utg.: Aalborg Universitetsforlag.
- Kohn, M. (2004). *Brave New Neighborhoods: The Privatization of Public Space*. New York & London: Routledge.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven (2022)*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister. Del 1 – Veileder for framstilling av arealplaner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Byrom - En idehåndbok*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Reguleringsplanveileder*. moderniseringsdepartementet, K.-o.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister. Del 2 – Spesifikasjon for tegneregler*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Lind, H. (2002). Market-oriented land-use planning: A conceptual analysis. *Planning and Markets*, 5.
- Madanipour, A. (1999). Why are the Design and Development of Public Spaces Significant for Cities? *Environment and Planning B: Planning and Design*, 26 (6): 879-891. doi: 10.1068/b260879.
- Madanipour, A. (2003). *Public and Private Spaces of the City*. London & New York: Routledge.
- Marcuse, P. (2005). The «Threat of Terrorism» and the Right to the City. *Fordham Urban Law Journal*, 32 (4): 101-119.
- Miljøverndepartementet. (2012). Hvordan angis (offentlige) friområder i plan, og når oppstår det innløsningsrett for slike områder. *Planjuss*, 1/2012: 30.
- Millstein, M. (2021). Byrom og sosialt bærekraftig byutvikling. I: Hanssen, G. S. & Millstein, M. (red.) *Demokratiske byrom*, s. 134-152. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mitchell, D. (1995). The End of Public Space? People's Park, Definitions of the Public, and Democracy. *Annals of the Association of American Geographers*, 85 (1): 108-133. doi: 10.1111/j.1467-8306.1995.tb01797.xa.
- Mitchell, D. (2003). *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*. New York: The Guilford Press.
- Mitchell, D. (2017). People's Park again: on the end and ends of public space. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 49 (3): 503-518. doi: 10.1177/0308518x15611557.
- Moland, T. (2014). *Oslos byrom gjennom 200 år*. Oslo: Press.
- Németh, J. (2009). Defining a Public: The Management of Privately Owned Public Space. *Urban Studies*, 46 (11): 2463-2490. doi: 10.1177/0042098009342903.

- Németh, J. & Schmidt, S. (2011). The Privatization of Public Space: Modeling and Measuring Publicness. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 38 (1): 5-23. doi: 10.1068/b36057.
- Nordahl, B. I. (2015). Kommunenes styringsmuligheter og økonomiske drivere i kompakt byutvikling. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling: Muligheter og utfordringer*, s. 61-69. Oslo: Universitetsforlaget.
- NYC Planning. (2022). *New York City's privately owned public spaces*. City of New York. Tilgjengelig fra: <https://www1.nyc.gov/site/planning/plans/pops/pops.page> (lest 11.05.2022).
- Oslo Economics, Holth, F. & Winge, N. (2021). *Allmennhetens tilgang til regulerte områder i byer og tettsteder*. Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mars 2021.
- Oslo kommune. (2022b). *Hovinbyen*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/hovinbyen/> (lest 04.05.2022).
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71)*: Lovdata.
- Reusch, M. (2013). Forholdet mellom frilufsloven og plan- og bygningsloven. *Kart og plan*, 73 (4): 276-287.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet: Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Fagbokforlaget.
- Selvig, V. (2014). *Rom for alle? En studie av Oslo kommunes styringsverktøy i planlegging av offentlige rom*. Masteroppgave: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Selvig, V. (2015). Utvikling av offentlige rom - kommunal styring. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling: Muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sennett, R. (1977). *The Fall of Public Man*. New York: Penguin Books.
- Shenker, J. (2017). Revealed: the insidious creep of pseudo-public space in London. *The Guardian*. Tilgjengelig fra: <https://www.theguardian.com/cities/2017/jul/24/revealed-pseudo-public-space-pops-london-investigation-map>.
- Sirowy, B. (2015). Offentlig rom i en kompakt by. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling: Muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sirowy, B. & Murphy, M. A. (2021). Byrom og demokrati: Mot en operasjonalisering. I: Hanssen, G. S. & Millstein, M. (red.) *Demokratiske byrom*, s. 29-44. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sorkin, M. (red.). (1992). *Variations on a Theme Park: The New American City and the End of Public Space*. New York: Hill and Wang.
- Staeheli, L. & Mitchell, D. (2008). *The People's Property? Power, Politics, and the Public*. New York: Routledge.
- Taraldrud, K. E. (2016). *Oversikt over rettigheter til fast eiendom*. 1. utg.: Cappelen Damm.
- Thuestad, H. M. (2021). Bibliotekene som byrom - Stormen. I: Hanssen, G. S. & Millstein, M. (red.) *Demokratiske byrom*, s. 309-325. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 3 utg.: Gyldendal.
- Vuola, A. (2020). *POPS: Privately owned public space: How to harness private capital to create public indoor spaces in Helsinki, Finland*. Master's thesis: Tampere University.
- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.). (2012). *Utfordringer for norsk planlegging: Kunnskap, bærekraft, demokrati*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.). (2018). *Plan og samfunn: System, praksis, teori*. 1. utg. Oslo: Cappelen Damm AS.

Plandokumenter

- Bydel Grünerløkka. (2012). *Lørenfare 1-3 planinitiativ - Presentasjon av prosjektet*. Uttalelse. Saksnr. 201204402. Doknr. 22. Dato: 26.06.2012. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Bydel Grünerløkka. (2013). *Merknad til oppstart detaljregulering Lørenfare 1-3 fra Bydel Grünerløkka*. Kopi av brev til Dark Arkitekter. Saksnr. 201204402. Doknr. 30. Dato: 27.06.2013. Saksinnsyn: Oslo kommune.

- Bymiljøetaten. (2014). *Bemerkninger til planforslag til offentlig ettersyn - Lørenfare 1-3*. Uttalelse. Saksnr. 201204402. Doknr. 63. Dato: 28.02.2014. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Byrådet. (2011). *Byråds sak 110/11: Haslevangen 16 - 18 med flere, detaljregulering, Bolig, forretning, kontor m.m, bydel Grünerløkka*. Reguleringsplan egengodkjent av bystyret 24.08.2011. Saksnr. 200714277. Doknr. 182. Dato: 02.09.2011. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Byrådet. (2016). *Byråds sak 8/16: Lørenfare 1 og 3. Detaljregulering, Bolig- og næringsbebyggelse. Bydel Grünerløkka og bydel Bjerke*. Detaljregulering egengodkjent av bystyret 02.03.2016. Saksnr. 201204402. Doknr. 109. Dato: 11.03.2016. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Byrådsavdeling for byutvikling. (2011). *Haslevangen 16-18 m. fl. - Vedrørende tingbyst erklæring. Vedrørende tinglyst erklæring*. Saksnr. 200714277. Doknr. 159. Dato: 16.06.2011. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- DARK Arkitekter AS. (2012). *Planinitiativ Lørenfare 1-3*. Planinitiativ. Saksnr. 201204402. Doknr. 1. Dato: 02.04.2012. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- DARK Arkitekter AS. (2013a). *Forslagsstillers planbeskrivelse Lørenfare 1-3: Planforslag til offentlig ettersyn Detaljregulering*. Vedtak om planforslag til offentlig ettersyn. Saksnr. 201204402. Doknr. 43. Dato: 17.12.2013. . Saksinnsyn: Oslo kommune.
- DARK Arkitekter AS. (2013b). *Forslagsstillers planbeskrivelse Lørenfare 1-3: Planskisse til prosjektavklaring Detaljregulering*. Forslagsstillers planbeskrivelse. Saksnr. 201204402. Doknr. 35. Dato: 02.09.2013. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Eiendoms- og byfornyelsesetaten. (2008). *Svar - Samråds sak - Haslevangen 16, 18, m.fl. gnr. 124, 127, bnr. 26 - 200714277*. Uttalelse. Saksnr. 200714277. Doknr. 12. Dato: 18.01.2008. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Eiendoms- og byfornyelsesetaten. (2009). *Haslevangen 14 - 16, gnr/ bnr 124/26 m.fl. - reguleringsplan (PBE saksnr 200714277): EBYs forhåndsuttalelse til planskisse*. Uttalelse. Saksnr. 200714277. Doknr. 39. Dato: 15.01.2009. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Eiendoms- og byfornyelsesetaten. (2012). *Invitasjon til samråd - Lørenfare 1-3, Løren*. Uttalelse. Saksnr. 201204402. Doknr. 23. Dato: 05.09.2012. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Friluftsetaten. (2010). *Haslevangen 14, 16, 18 m.flere*. Uttalelse. Saksnr. 200714277. Doknr. 107. Dato: 14.10.2010. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- L.O.F. Arkitekter AS. (2007). *Planforslag*. Innsendt plan. Saksnr. 200714277. Doknr. 1. Dato: 18.12.2007. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- L.O.F. Arkitekter AS. (2010). *Forslagsstillers planbeskrivelse: Hasle Utvikling*. Planforslag. Saksnr. 200714277. Doknr. 62. Dato: 26.03.2010. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2011a). *Reguleringsbestemmelser for Haslevangen 16 - 18 med flere - Gnr. 124 bnr. 26 med flere*. Reguleringsplan egengodkjent av bystyret 24.08.2011. Saksnr. 200714277. Doknr. 182. Dato: 02.09.2011. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2011b). *Reguleringsplankart for Hasle Linje (Haslevangen 16 - 18 m. fl. - Reguleringsplan - S-4597)*. Saksinnsyn: Plan- og bygningsetaten Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2015). *Smart, trygg, grønn. Kommuneplan 2015. Oslo mot 2030. Juridisk arealdel*.
- Oslo kommune. (2016a). *Protokoll fra bystyrets behandling 22.06.2016*. Bystyret. Saksinnsyn: Saksnummer 201316454 - Regulerings sak.
- Oslo kommune. (2016b). *Reguleringsbestemmelser Lørenfare 1-3, gnr 124 bnr 154 med flere*. Detaljregulering egengodkjent av bystyret 02.03.2016. Reguleringsbestemmelser med påtegning. Saksnr. 201204402. Doknr. 109. Dato: 11.03.2016. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2016c). *Reguleringsplankart for Økern Portal (Lørenfare 1-3 - Detaljregulering - S-4884)*. Saksinnsyn: Oslo kommune Plan- og bygningsetaten.
- Oslo kommune. (2019). *Vår by, vår framtid. Kommuneplan for Oslo 2018. Samfunnsdel med byutviklingsstrategi*.
- Oslo kommune. (2020). *Arkitekturpolitikk for Oslo. En bærekraftig by det er godt å leve i*. Byrådet.

- Oslo kommune. (2022a). *Haslevangen 16 - 18 med flere - Reguleringsplan - Bolig - forretning - kontor - tjenesteyting - S-4597*. Saksinnsyn: Plan- og bygningsetaten Oslo kommune. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?mode=&caseno=200714277>.
- Oslo kommune. (2022c). *Kommuneplanens samfunnsdel (nettside)*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk/kommuneplan/kommuneplanens-samfunnsdel/> (lest 22.03.2022).
- Oslo kommune. (2022d). *Lørenfare 1 - 3 - Detaljregulering - S-4884*. Saksinnsyn: Plan- og bygningsetaten Oslo kommune. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?mode=&caseno=201204402>.
- Plan- og bygningsetaten. (2004). *KDP for Økernområdet. Kommunedelplan vedtatt i bystyret 26.06.04. KDP nr. 15*: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2008a). *Haslevangen 16-18 m.fl. Oppstartsmøte*. Oppstartsmøte. Saksnr. 200714277. Doknr. 30. Dato: 17.10.2008. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2008b). *Haslevangen 16-18 med flere - Møtereferat med supplerende kommentarer*. Møtereferat oversendes. Saksnr. 200714277. Doknr. 33. Dato: 03.12.2008. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2009a). *Haslevangen 16 - 18 med flere Avklaringsmøte*. Avklaringsmøte. Saksnr. 200714277. Doknr. 60. Dato: 06.11.2009. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2009b). *Kommunedelplan for torg og møteplasser. Verktøykasse*: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2010a). *Haslevangen 16 - 18 med flere Planforslag til offentlig ettersyn Detaljregulering*. Vedtak om planforslag til offentlig ettersyn. Saksnr. 200714277. Doknr. 65. Dato: 23.08.2010. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2010b). *Haslevangen 16 - 18 med flere Referat fra avklaring av bemerkninger i team*. Referat fra avklaring av bemerkninger i team. Saksnr. 200714277. Doknr. 117. Dato: 16.11.2010. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2010c). *Kommunedelplan for torg og møteplasser. Kdp. nr. 17*: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2011). *Erklæring: Vedrørende Haslevangen 16-18 med flere: Allmennhetens ferdsel* Vedrørende tinglyst erklæring. Saksnr. 200714277. Doknr. 159. Dato: 16.06.2011. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2012). *Lørenfare 1-3, Økern Område- og prosessavklaring etter planforum*. Område- og prosessavklaring etter planforum. Saksnr. 201204402. Doknr. 24. Dato: 05.10.2012. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2013a). *Lørenfare 1-3 Referat fra dialogmøte nr 3, torg og møteplasser, kart og bestemmelser*. Oversender møtereferat. Saksnr. 201204402. Doknr. 39. Dato: 09.10.2013. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2013b). *Mottatt ikke komplett planforslag - Lørenfare 1-3*. Mottatt ikke komplett planforslag. Saksnr. 201204402. Doknr. 36. Dato: 06.09.2013. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2014a). *Referat fra bemerkningsmøte Lørenfare 1-3*. Bemerkningsmøte. Saksnr. 201204402. Doknr. 67. Dato: 29.04.2014. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2014b). *Veiledende plan for det offentlige rom Løren og Økern. Forslag til politisk behandling 20.06.2014*: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2015). *Lørenfare 1-3 Planforslag til politisk behandling Detaljregulering*. Planforslag til politisk behandling. Saksnr. 201204402. Doknr. 89. Dato: 02.03.2015. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2017). *Veileder for utforming av reguleringsbestemmelser og plankart*: Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2019). *Veileder for bymessig utforming*: Oslo kommune.

- Plan- og bygningsetaten. (2020). *Strategisk plan for Hovinbyen*. Oslo kommune.
- Plan- og bygningsetaten. (2022). *Planinnsyn*. Oslo kommune. Tilgjengelig fra: <https://od2.pbe.oslo.kommune.no/kart/>.
- Samferdselsetaten. (2009). *Forbåndsuttalelser forslag til omregulering av Haslevangen 14-16 m.fl.* Kopi av brev til LOF Arkitekter AS. Saksnr. 200714277. Doknr. 40. Dato: 19.01.2009. Saksinnsyn: Oslo kommune.
- Statens kartverk. (2013). *Erklæring Vedrørende Haslevangen 16-18 med flere, gnr 124 bnr 26. Allmennhetens ferdsel.*
- Statens kartverk. (2015). *Erklæring om rettighet i fast eiendom.* Planforslag til politisk behandling. Tinglysning allmennhetens rett. Saksnr. 201204402. Doknr. 96. Dato: 19.06.2015. Saksinnsyn: Oslo kommune.

Intervjuer

- Informant fra EBY. (2022). *Intervju med informant fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten 21.04.2022.*
- Informant fra forslagsstiller - Hasle Linje. (2022). *Intervju med forslagsstiller for reguleringsplan «S-4795 Haslevangen 16-18 med flere» 31.03.2022.*
- Informant fra forslagsstiller - Økern Portal. (2022). *Intervju med forslagsstiller for reguleringsplan «S-4884 Lørenfare 1-3» 31.03.2022.*
- Informant fra PBE. (2022). *Intervju med informant fra Plan- og bygningsetaten 27.04.2022. Saksbehandler for reguleringsplanene for Hasle Linje og Økern Portal.*
- Informant fra prosjektutvikler - Økern Portal. (2022). *Intervju med prosjektutvikler for reguleringsplan «S-4884 Lørenfare 1-3» 30.03.2022.*

Lover, forskrifter, forarbeider og dommer

- Forskrift om politivedtekt Oslo. (2007). *Forskrift om politivedtekt, Oslo kommune, Oslo.* (FOR-2007-06-06-577): Lovdata.
- Forskrift om tinglysning. (1995). *Forskrift om tinglysning* (FOR-1995-11-03-875): Lovdata.
- Friluftsløven. (1957). *Lov om friluftsløven* (LOV-1957-06-28-16): Lovdata.
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov* (LOV-1814-05-17): Lovdata.
- Kart- og planforskriften. (2009). *Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister* (FOR-2009-06-26-861): Lovdata.
- Menneskerettsloven. (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (LOV-1999-05-21-30): Lovdata.
- NOU 2001:7. (2001). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.* Miljøverndepartementet: Lovdata.
- NOU 2003:14. (2003). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.* Miljøverndepartementet: Lovdata.
- Ot.prp.nr.32 (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).* Miljøverndepartementet: Lovdata.
- Rt-2007-281. (2007). *HR-2007-387-A – Rt-2007-281. «Barka-dommen»:* Lovdata.
- Straffeløven. (2005). *Lov om straff* (LOV-2005-05-20-28): Lovdata.
- Tinglysingsloven. (1935). *Lov om tinglysning* (LOV-1935-06-07-2): Lovdata.

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

<p>Intervjuguide</p> <p>Introduksjon</p> <ul style="list-style-type: none">• Ønsker velkommen og takker for deltakelsen.• Har på forhånd informert om hva prosjektet handler om, gjenstr dette nå. Presentasjon av prosjektet: Avsluttende masteroppgave ved studiet by- og regionplanlegging ved NMBU. Oppgaven vil ta for seg byrom i en urban kontekst og undersøke praksisen ved regulering av byrom som privateide (fellesprivat eierform). Utvalgte caser: Hasle Linje og Økern Portal.• Redegjør for oppnått, hvordan data skal behandles, anonymitet.• Starter oppnått. Redegjør for dato, tid og sted. <p>Bakgrunnsinformasjon</p> <ul style="list-style-type: none">• Navn, stilling, arbeidsgiver?• Hvor lang erfaring innenfor faget?• Stilling på tidspunkt for reguleringsplanen?• Kan du si noe om hvilke aktører som var med i planprosessen (forslagsstiller/utvikler/konsulent/arkitekt etc.) Hvem/hvor mange jobbet med reguleringsplanen? <p>1 Tidligfase</p> <p>Visjoner/strategier og reguleringsstart:</p> <ul style="list-style-type: none">• Din og deres syn/oppfatning av offentlige byrom? Bruk, viktighet, etc.• Hvilke visjoner eller strategier hadde dere for området og områdets felles/offentlige rom i forkant? (områdets funksjon/tilbud/forhold til omgivelser) Hvordan området skal fungere. Bestemt målgruppe (kunder, beboere ...)? Eget for alle? <p>2 Underveis</p> <p>Planprosessen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hvordan vil du beskrive planprosessen (fra start til slutt)? Vellykket? Tidsbruk, involverte aktører, signaler fra motparten, etc.• Hva var viktigst ved planlegging og utforming av byrommet (torg og park)?• Hvordan synes du forutsigbarheten til planen har fungert? (i forhold til planverket: Kommuneplan, Hovinbyen-plan, KDP torg og møteplasser, KDP Økern, VPOR Løren Økern)• Økern Portal – offentlig torg, men fellesprivat park. Hasle Linje – fellesprivat park, torg og gangarealer. Hvorfor valgte dere å bruke fellesprivat eierform (f) for dette byrommet, i stedet for offentlig (o)? Hva er begrunnelsen?<ul style="list-style-type: none">◦ Økern park: Dialogmøte - «Heve standarden» → Usikkerhet BYM/PBE og VPOR → Privat grunnet parkeringskjeller – aksept◦ Hasle: EBY/SAM privat (internt). PBE offentlig. → Regulerer privat → PBE aksepterte under tvil → FRI offentlig. PBE uenig (prinsipp). → Privat<ul style="list-style-type: none">▪ Synes du dette var et bra valg? Hvorfor/hvorfor ikke?• Hvordan har samspeillet mellom PBE, BYM, EBY påvirket valg av eierform?• Ville byrommet blitt realisert dersom det ikke var anledning til å regulere det fellesprivat? <p style="text-align: center;">Side 1 av 3</p>	<p>Intervjuguide</p> <ul style="list-style-type: none">• I tillegg ble det tinglyst en erklæring om allmenn tilgjengelighet til parken og forbindelse gjennom gårdsrom. Hvilke vurderinger ble gjort når denne ble utformet?<ul style="list-style-type: none">◦ Var kommunen tydelig på ordlyden og hva den skulle innebære?• [Økern Portal har også en takterasse/park/hage som er tilgjengelig. Hvordan fungerer dette? Er det fastsatt noen regler for tilgang/bruk, juridiske begrensninger?] <p>Gjennomføring, finansiering, eierskap:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hvordan er eierskapet til byrommet organisert?• Hva med finansieringen og gjennomføringen?• Utbyggingsavtale? Hvordan gikk den prosessen? <ul style="list-style-type: none">• Presentere omtale av praksisen fra litteratur/forskning: Vinn-vinn situasjon, juridisk gråsone, eller kommersialisering/privatisering? Hvilke tanker om dette?• Har kommunen/utvikleren noen bestemte retningslinjer/praksis for når man vil ha privat eller offentlig eierform på byrom?<ul style="list-style-type: none">◦ Oslo kommuneplan og veileder bymessig: «sikre ikke-kommersielle byrom», «tydelige skiller mellom offentlig og privat areal»◦ Oslo veileder til plankart og bestemmelser: «De viktigste gate- og byromstrukturene bør som hovedregel reguleres offentlig». Årsak: «offentlig formål i større grad er allment tilgjengelig og underlagt offentlig, ikke privat kontroll».◦ VPOR Løren Økern: «Pensjonsparken» og «Pensjonsplassen» prioriterte tiltak. «Alle prioriterte tiltak [...] skal reguleres til offentlig formål»<ul style="list-style-type: none">▪ Hva tenker du om dette? <p>3 Realisert plan – byrommet i dag</p> <p>Utforming, design:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hvilke vurderinger og grep har blitt gjort i forhold til design?<ul style="list-style-type: none">◦ Møblement, harde/myke flater, hvilken bruk inviteres til, ønsket og uønsket bruk etc.• KDP Torg møteplass: «Tydelige skiller mellom allment tilgjengelige og private arealer skal tilstrebes, som leid i å fremme bruk for alle.» Har det blitt vurdert hvordan overgang mellom privat og offentlig rom skal være/skilles?<ul style="list-style-type: none">◦ Er det klare skiller mellom private og offentlige rom i dag?• Vil du si at byrommet i dag er vellykket? Hvorfor/hvorfor ikke?• Hva tilfører byrommet til byen? <p>Forvaltning, drift:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hvordan blir byrommet forvaltet og driftet i dag? Hvorfor er det slik?• Finnes det overvåking/vektore/annen sikkerhet?• Blir byrommet bedre/dårligere vedlikeholdt enn dersom det var offentlig? <p style="text-align: center;">Side 2 av 3</p>
<p>Intervjuguide</p> <p>Grad av offentlighet:</p> <ul style="list-style-type: none">• Den tinglyste erklæringen om allmenn tilgjengelighet har ordlyden «Allmennheten skal ha rett til (FRI) FERDSEL på [eiendommen]». Hva legger du i dette?<ul style="list-style-type: none">◦ Har allmennheten lov til opphold, (høylytt) aktivitet, sitte lenge (uten å benytte tilbud der)?• Vil du beskrive dette byrommet som privat eller offentlig? Eller noe annet?• Har bruken av privat eierform (f) påvirket hvordan byrommet ser ut og brukes i dag?• Privateide byrom blir gjerne kritisert for å privatisere og kommersialisere byrommene – hva er dine tanker om dette?• 'Grad av offentlighet' kan beskrives som et resultat av juridiske forhold (eierskap/regulering), forvaltningsforhold (styring/drif) og faktisk bruk. Har dere tatt et aktivt valg (ved regulering og forvaltning) i forhold til hvor stor grad av offentlighet man ønsker her?• Er det noen type bruk som er uønsket eller som forbyr her? Hvilken type bruk er ønskelig? Oppfølg: Salg, markedsføring, gatemusikk, tugging, skateboard, valgkamp, demonstrasjon ...• Hvilke juridiske virkninger/konsekvenser har det for dere at byrommet er regulert fellesprivat? Kan grunneier råde mer over eiendommen? Bortvise folk eller nekte bestemte typer bruk?• Hvilke implikasjoner tror du valget av privat eierform har for bruken av rommet og byutviklingen generelt?• Ville byrommet vært bedre/dårligere dersom det var offentlig eierform (o)? <p>Avslutning</p> <ul style="list-style-type: none">• Noe mer du kommer på, som vi ikke har vært innom? Noe å legge til?• Takk for intervjuet og deltakelsen. <p style="text-align: center;">Side 3 av 3</p>	

Vedlegg 2: Forespørsel om deltakelse / Informasjonsskriv

Vil du delta i forskningsprosjektet

"Privat eierform ved regulering av allment tilgjengelige byrom"

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke praksisen ved regulering av allment tilgjengelige/offentlige byrom som privateide, i Oslo kommune. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet er en avsluttende masteroppgave ved studiet by- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Oppgaven vil ta for seg byrom og byromsbruk i en urban kontekst og undersøke praksisen ved regulering av byrom som privateide (fellesprivat eierform). Oppgaven søker å avdekke juridiske og praktiske implikasjoner ved denne reguleringspraksisen og binde det opp mot etablert teori om byrom og byromsbruk.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Institutt for by- og regionplanlegging, Fakultet for landskap og samfunn (LANDSAM) ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalget av informanter baseres på utvalgte reguleringsplaner som inneholder byrom med privat eierform, og vil bestå av planleggere fra både kommune og privat sektor som har vært involvert i planprosessen i de utvalgte planene.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar på et personlig intervju. Det vil ta ca. 1 time. Intervju gjennomføres primært fysisk, men også digitalt (videosamtale) dersom nødvendig. Intervjuet vil inneholde spørsmål om planprosessen til utvalgt reguleringsplan, samt spørsmål om offentlige byrom, byromsbruk og bruken av privat eierform ved regulering av byrom. Jeg vil også be om navn, stilling og arbeidsgiver, men personlig informasjon anonymiseres i oppgaven. Jeg tar lydopptak og notater fra intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personverregelverket.

- Bare student og veileder vil ha tilgang til opplysningene i prosjektet.
- Navn og kontaktopplysninger vil erstattes med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data (anonymisering).

Navn og kontaktopplysninger vil ikke fremgå av den endelige masteroppgaven. Det vil bare publiseres opplysninger om hvordan informanten har vært involvert i planprosessen (eks: kommunal saksbehandler eller konsulent).

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 01. juni 2022. Personopplysninger og opptak vil slettes når masteroppgaven er levert.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personverregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Veileder Gro Sandkjær Hanssen ved NMBU/OsloMet
groha@oslomet.no
- Masterstudent Torbjørn Høie Danielsen
torbjorn.hoie.danielsen@nmbu.no
- NMBUs personvernombud Hanne Pernille Gulbrandsen
personvernombud@nmbu.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personvern@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Gro Sandkjær Hanssen
Prosjektansvarlig
(Forsker/veileder)

Torbjørn Høie Danielsen
Student

Samtykkeerklæring

Samtykke kan også gis skriftlig over e-post.

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet [*sett inn tittel*], og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

.....
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3: Melding fra NSD

<p>NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA</p> <h3>Vurdering</h3> <p>Referansenummer 596913</p> <p>Prosjekttittel Masteroppgave: Privat eierform ved regulering av allment tilgjengelige byrom</p> <p>Behandlingsansvarlig institusjon Norges miljø- og biovitenskapelige universitet – NMBU / Fakultet for landskap og samfunn / Institutt for by- og regionplanlegging</p> <p>Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat) Gro Sandkjer Hanssen, groha@oslomet.no, tlf: 97537362</p> <p>Type prosjekt Studentprosjekt, masterstudium</p> <p>Kontaktinformasjon, student Torbjørn Høie Danielsen, torbjorn.hoie.danielsen@nmbu.no, tlf: 90804983</p> <p>Prosjektperiode 01.01.2022 - 01.06.2022</p> <p>Vurdering (1) 18.02.2022 - Vurdert</p> <p>Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personverngivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 18.02.2022, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og Personverntjenester. Behandlingen kan starte.</p> <p>DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG For studenter er det obligatorisk å dele prosjektet med prosjektansvarlig (veileder). Del ved å trykke på knappen «Del prosjekt» i menylinjen øverst i meldeskjemaet. Prosjektansvarlig bes akseptere invitasjonen innen en uke. Om invitasjonen utløper, må han/hun inviteres på nytt.</p> <p>TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 01.06.2022.</p>	<p>LOVLIG GRUNNLAG FOR UTVALGET Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte i utvalget til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.</p> <p>LOVLIG GRUNNLAG FOR TREDJEPERSON Under datainnsamlingen (intervju) kan det fremkomme personopplysninger om andre personer som har vært med i planprosessene eller prosjektutvikling. Dette vil da bli tredjepartsopplysninger. Det skal bare registreres alminnelige kategorier av personopplysninger om tredjeperson, disse skal anonymiseres fortløpende og sikkerhetstiltakene er ellers gode.</p> <p>Prosjektet vil behandle personopplysninger om tredjeperson med grunnlag i en oppgave av allmenn interesse.</p> <p>Vår vurdering er at behandlingen oppfyller vilkåret om vitenskapelig forskning, jf. personopplysningsloven § 8, og dermed utfører en oppgave i allmenhetens interesse.</p> <p>Lovlig grunnlag for behandlingen av alminnelige personopplysninger er dermed at den er nødvendig for å utføre en oppgave i allmenhetens interesse, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav e, samt for formål knyttet til vitenskapelig forskning, jf. personopplysningsloven § 8, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 3 bokstav b.</p> <p>Behandlingen er omfattet av nødvendige garantier for å sikre den registrertes rettigheter og friheter, jf. personvernforordningen art. 89 nr. 1.</p> <p>PERSONVERNPRINSIPPER Personverntjenester vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:</p> <ul style="list-style-type: none">• lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte i utvalget får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen, og ved at behandlingen er omfattet av nødvendige garantier• formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål• dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet• lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet <p>DE REGISTRERTES RETTIGHETER - UTVALGET Personverntjenester vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.</p> <p>Så lenge de registrerte i utvalget kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), dataportabilitet (art. 20).</p> <p>Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.</p> <p>DE REGISTRERTES RETTIGHETER - TREDJEPERSONER Så lenge tredjepersoner kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18) og protest (art. 21).</p>
<p>Behandlingen har kort varighet og personopplysninger skal ikke publiseres, og det er få opplysninger om tredjeperson som eventuelt blir registrert. Det vil også innebære uforholdsmessig stor innsats å informere eventuelle tredjepersoner da en ikke vet hvem disse vil være på forhånd. På dette grunnlaget finner vi at det kan gjøres unntak fra den individuelle informasjonsplikten til tredjepersonene, jf. personvernforordningen art. 14 nr. 5 b)</p> <p>FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).</p> <p>Ved bruk av databehandler (spørreskjemaleverandør, skylagring eller videosamtale) må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. Bruk leverandører som din institusjon har avtale med.</p> <p>For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.</p> <p>MELD VESENTLIGE ENDRINGER Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema Du må vente på svar fra oss før endringen gjennomføres.</p> <p>OPPFØLGING AV PROSJEKTET Vi vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.</p> <p>Kontaktperson hos oss: Sturla Herfindal</p> <p>Lykke til med prosjektet!</p>	

Vedlegg 5: Tinglyst erklæring Hasle Linje

ERKLÆRING

**Vedrørende Haslevangen 16-18 med flere,
gnr 124 bnr 26.**

ALLMENNHETENS FERDSEL

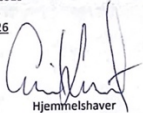
Allmennheten skal ha rett til ferdsel på gnr. 124 bnr. 26 i Oslo kommune, innenfor opparbeidede gangareal, gangbro, fortau og torg ("Intern Infrastruktur") som vist med rødt på kartskissen vedlagt som bilag 1. Allmennhetens rett til ferdsel gjelder fra det tidspunkt Intern Infrastruktur er etablert og brukstillatelse er gitt.

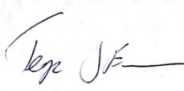
Allmennheten skal ha rett til ferdsel på gnr. 124 bnr. 26 i Oslo kommune innenfor park som vist med grønt på bilag 1 ("Parken"), fra det tidspunkt Parken er etablert og brukstillatelse er gitt.


Denne erklæring tinglyses på egne og fremtidige eieres vegne som heftelse på gnr. 124 bnr. 26 i Oslo kommune, og kan ikke endres eller slettes uten samtykke fra Oslo kommune, org. nr. 958 935 420.

Oslo, den 29/5-2013

For gnr. 124 bnr. 26



Hjemmelshaver
Hasle Linje Infrastruktur AS, org. nr. 985 073 694
ERIK LUND

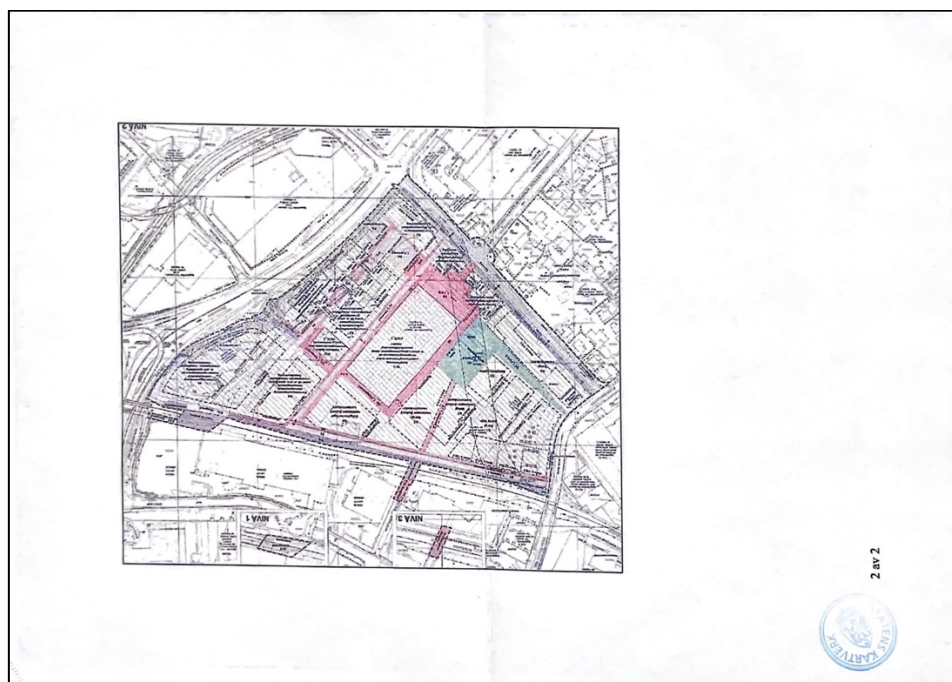

TERJE J. KNUTSEN


Doknr 451152 Tinglyst: 05.06.2013
STATENS KARTVERK FAST EIENDOM

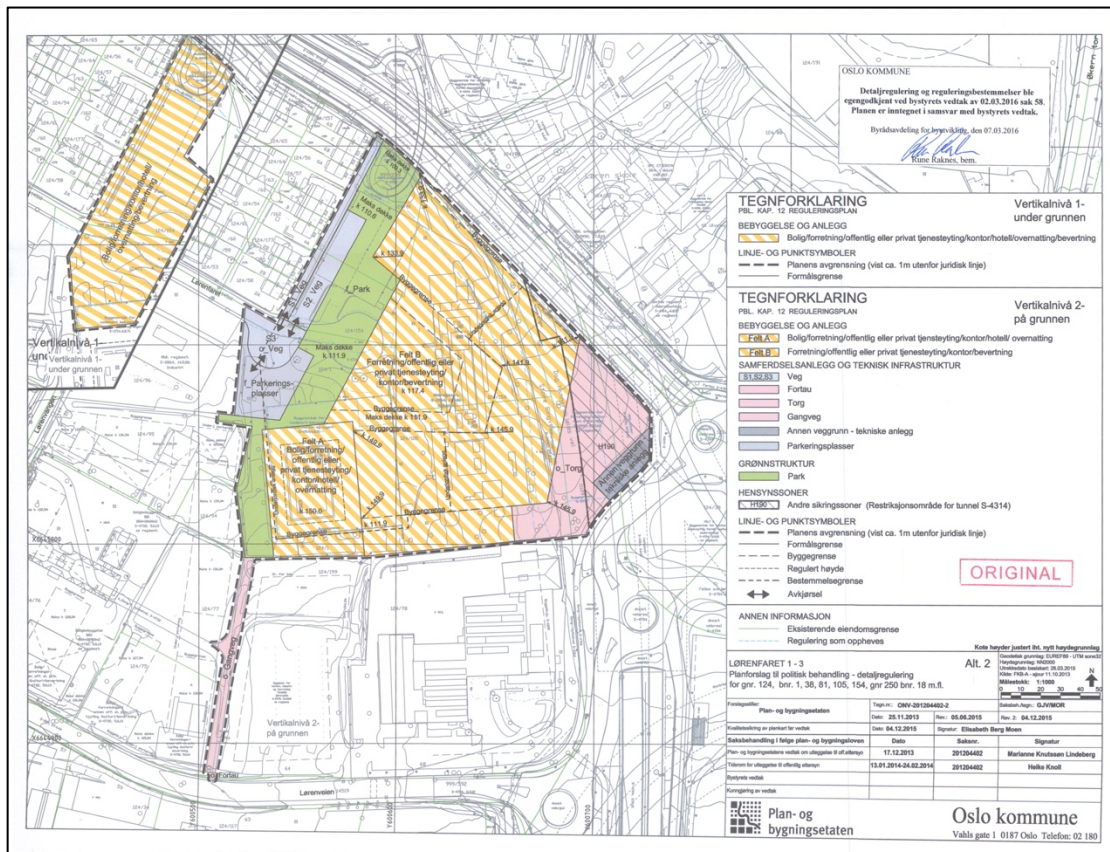
S. 1 av 2

Retts kopi bekræftes av
Anja Christine Bakken





Vedlegg 6: Utdrag fra reguleringsplan Økern Portal



§ 8 Samferdselsanlegg

Byggeplan for offentlig samferdselsanlegg skal godkjennes av Bymiljøetaten før rammetillatelse gis. Vei S1 tillates benyttet til kjøreatkomst og parkering. Det skal beplantes med trekke mot nedkjøringsrampe (S2) og Park. Vei S2 skal være felles for felt A og felt B. Det tillates etablert kjørerampe til underjordisk parkeringsanlegg i vertikalnivå 1. Vei (S3) skal være offentlig. Det skal opparbeides snuplass i enden av Lørenfaret. Det skal etableres nedsenket fortau/gangfelt i nordenden av S3 som forbinder fortau i Lørenfaret med gangforbindelse i Park. Parkeringsplasser skal være felles for felt A og felt B. Parkeringsplassen skal gis en helhetlig og høy standard hva gjelder møblering, belegg, beplantning og belysning. Tilrettelegges for inntil 35 parkeringsplasser. Det skal beplantes med trær og busker. Torg skal være offentlig. Torget skal gis en helhetlig og høy standard hva gjelder møblering, belegg, beplantning og belysning. Det skal etableres vannspeil. Utforming skal ses i sammenheng med tilliggende arealer i felt B. Gangvei skal være offentlig. Den skal opparbeides i minimum 3 meter bredde. Fortau i Lørenveien skal være offentlig. Annen veigrunn - tekniske anlegg skal være offentlig. Det tillates tekniske anlegg for drift av veitunnelen.

§ 9 Grønnstruktur

Park skal være felles for Felt A og Felt B. Parken skal være allment tilgjengelig. Parken skal opparbeides i henhold til godkjent landskapsplan. Parken skal skråne jevnt og treffe fortau langs Dag Hammarskjølds vei på bakkeplan. Parken skal være utformet uten synlige høydesprang mellom dekkene. Det skal opparbeides gangforbindelse i 3 meter bredde mellom Dag Hammarskjøldsvei og Gangveg. Forbindelsen skal være allment tilgjengelig og universell utforming skal tilstrebes. Parken skal gis en helhetlig og høy standard hva gjelder møblering, belegg, beplantning og belysning. Det tillates balløkke og skaterampe. Det skal beplantes med trær og busker. Det skal etableres anlegg for lokal overvannshåndtering. Det skal være skjermende beplantning mot nedkjøringsrampe (S2). Belysning skal fremtre inviterende og sikre attraktive områder også etter mørkets frembrudd. Belysning skal fremheve og tydeliggjøre bevegelseslinjer gjennom planområdet.

Vedlegg 7: Tinglyst erklæring Økern Portal

Erklæring om rettighet i fast eiendom 1

Innehaver navn (eier/leier): Oslo Pensjonsforsikring AS
 Adresse: Østtorgveien 66/23 St. Olavs plass
 Postnummer: 0129 OSLO
 Telefon/faks nr: 982 759 412

Plott for tinglyst: DOKUMENTNR. 499 302
 5 JUN 2015
 STATENS KARTVERK

1. Hjemmelshaver (eier): Oslo Pensjonsforsikring AS | Fødselsnr./Org nr. (159 siffer): 982 759 412

2. Eiendom (egverns): Kommunenavn: Oslo | Gnr: 124 | Bnr: Fløre | Fsn: | Snr: Fløre Gbnr: Se beskrivelse på punkt 4.

3. Rettighetshaver – til utl. for annenrettet A eller B: Rettighet for fast eiendom (best særskilt): Kommunenavn: Oslo | Gnr: 124 | Bnr: Fløre | Fsn: | Snr: A Allmenheten

Rettighet for person (personlig særrett/pengehafst): Navn: | Fødselsnr./Org nr. (159 siffer): B

Dato: 23. april 2015 | Hjemmelshaverens underskrift: Amund T. Lundo Adm. direktør

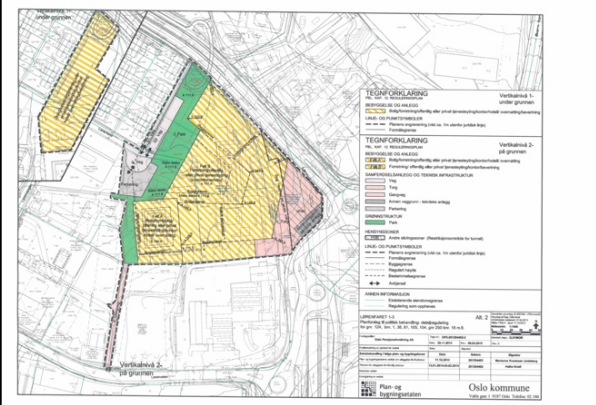
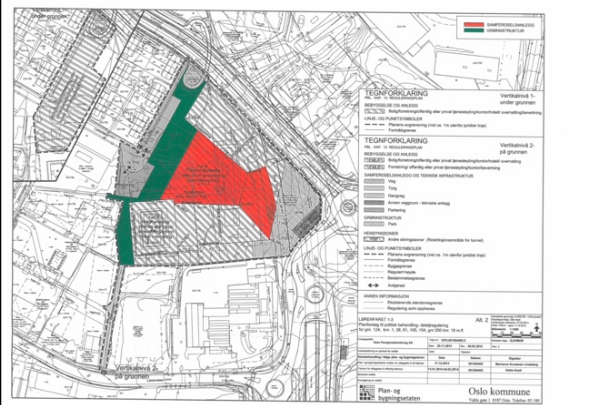
4. Beskrivelse av rettigheten:
 Eiendom (punkt 2): Gbnr. 124/1, 124/81, 124/105, 124/154.
 Allmenheten skal ha rett til fri ferdsel over del av Gbnr. 124/1, 124/81 og 124/154 i regulert grunnstruktur-park, som vist med grønt på kartkassen.
 Allmenheten skal ha rett til fri ferdsel over del av Gbnr. 124/1, 124/81, 124/105 og 124/154 på en 3 m bred gangforbindelse fra regulert grunnstruktur-park i vest til regulert Torg i øst, innenfor arealet vist med rødt på kartkassen.
 Denne erklæringen tinglyses på egne og fremtidige eiens vegne som heftelse på eiendommene Gbnr. 124/1, 124/81, 124/105 og 124/154.
 Denne tinglysingen kan ikke endres eller slutes uten samtykke fra Oslo kommune, org nr. 988 935 420.

Vedlegg: Kartkassen som viser angivne eiendom og rettigheten berøret. (OBS! Velg dersom rettigheten er knyttet til en fysisk del av eiendommen) Ja Nei

5. Andre avtaler (som ikke skal tinglyses):

6. Underskrifter: Tittel og dato: Oslo, 23. april 2015 | Hjemmelshaverens (eierens) underskrift: Amund T. Lundo
 Oslo Pensjonsforsikring AS

Noter:
 1) Dette skjemaet kan brukes for tinglysing av rettigheter på eiendomme som er gjenstand for pant, forutsatt at panten er registrert i pantboken. Hvis panten er registrert i pantboken, må det også registreres i pantboken. Dette er en forutsetning for tinglysing.
 2) Dokumentet er det som sender inn dokumentet for tinglysing. Dette vil bli det ferdig tinglyste dokumentet tilsendt, og faktura for tinglysing følger.
 3) Eiendommen hvor rettigheten ligger.
 4) Rettigheten vil følge eiendommen uansett av hvem som til enhver tid er eier av eiendommen, jf. arverettsloven § 3-4 annet ledd bokstave a.
 5) Formålet med denne underskriften er å sikre at eierne/leierne har rett til å tinglyse rettigheter på eiendommen.
 6) Kartkassen må gå på en offentlig tilgjengelig nettside, jf. reguleringsplan § 8, jf. forskrift om kartlegging § 4 (gjelder og form). Dersom rettigheten er knyttet til en fysisk del av en fast eiendom skal den stedsbeskrives, og kan tegnes inn på et kart eller annen avklart plan.
 7) Det er ikke nødvendig å fylle ut dette feltet.
 8) Det som gjelder når to grunneiere har felles eiendom, jf. den eiendommen hvor rettigheten ligger. Dersom det er flere hjemmelshavere til eiendommen, må alle skrive under, eller det må vedlegges fullmakt fra den eller de som ikke undertegner.



TINGLYST
 DOKUMENTNR. 499 302
 5 JUN 2015
 STATENS KARTVERK
 Trine Solberg



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway