

Hans Preben Gulbrandsen

”Forhandlingsbasert byutvikling” – En ”honningkrukke” for de store boligutviklerne?” – Et Studie av Ensjø.

Masteroppgave i eiendomsutvikling og –forvaltning

Trondheim, juni 2015





Oppgavens tittel:	Dato: 18.06.2015		
"Forhandlingsbasert byutvikling" – En honningkrukke for de store boligutviklerene? – Et studie av Ensjø.	Antall sider (inkl. bilag): 97		
	Masteroppgave	X	Prosjektoppgave
Navn: Hans Preben Gulbrandsen			
Faglærer/veileder: Nils Olsson			
Eventuelle eksterne faglige kontakter/veiledere: Gunnar Leikvam			

Ekstrakt:

Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan private grunneiere påvirkes ved "forhandlingsbasert byutvikling" ved transformasjon av Ensjø i Oslo.

For å undersøke hvordan påvirkningen har vært, er det gjennomført dybdeintervjuer med flere ulike grunneiere på Ensjø. Det er videre gjennomgått en rekke rapporter, reguleringssaker og annen relevant dokumentasjon for transformasjonen.


Transformasjonen er gjennomført som et samarbeid mellom private og offentlige, med en samordnet offentlig sektor. Funn viser at det er stor forskjell mellom de ulike grunneierne, i forhold til i hvor stor grad de har vært involvert. De grunneierne som har ønsket involvering, har med det fått mulighet til å påvirke transformasjonen.

Transformasjonen på Ensjø kan betraktes som vellykket. Området er i ferd med og transformeres fra "bilby til boligby" som var kommunens mål. Verdistigningen har vært god for grunneierne i området.

De mindre grunneierne har vært utsatt for press fra flere hold. Det er ikke avdekket holdepunkter i oppgaven som kan hevde at "forhandlingsbasert byutvikling" presser små eiendomsbesittere ut av transformasjonsområdet.

Stikkord:

1. Transformasjon
2. Involvering
3. Governance
4. innflytelse


(sign.)

Forord:

Denne individuelle masteroppgaven er skrevet som avsluttende del av masterstudiet eiendomsutvikling og forvaltning ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) på fakultetet for arkitektur og billedkunst i Trondheim. Oppgaven teller 30 av totalt 90 poeng på masterstudiet.

Studiet er gjennomført i tillegg til fulltidsjobb som daglig leder og eier av Turbin AS. Turbin AS driver med eiendomsledelse og utvikling, og har spesialisert seg på næringseiendom i Oslo og utvikling i Øst-Norge.

Temaet i oppgaven er en reguleringsprosess og et studie av aktørene som deltar. Tema er valgt ut fra mitt og selskapets behov for økt innsikt i forbindelse med utøvelse av virksomheten. En gjennomgang av et transformasjonsområde som Ensjø har vært spennende og lærerikt. En dypere forståelse for de ulike kreftene og aktørenes involvering vil jeg kunne ta med meg videre i mitt yrke.

Det er mange personer jeg ønsker å takke i forbindelse med mine tre år på NTNU.

Først og fremst min kone Hanne for tålmodighet og støtte, men også mine barn Olav og Hanna for oppmuntring og hjelp.

Stor takk til Mette og Sølvi og resten av nettverket rundt Turbin AS, som har påsett at alle forpliktelser er blitt ivaretatt i mitt fravær.

Stor takk til min eksterne veileder Gunnar Leikvam, for god oppfølging, oppmuntring og innspill til oppgaven. En takk til veileder Nils Olsson for gjennomlesning og tilbakemelding på oppgaven. Stor takk til fakultetet og spesielt Geir K. Hansen og Elin Røsok for all hjelp i studietiden. Jeg vil også takke informantene som har brukt av sin tid på denne oppgaven.

Til slutt og ikke minst vil jeg takke mine medstudenter fra Oslo: Jim, Atle og Laurence for humor og gode faglige diskusjoner.

Oslo, juni 2015


Hans Preben Gulbrandsen

Innholdsfortegnelse:

Forord:.....	1
Innholdsfortegnelse:.....	2
Figur liste:.....	5
Sammendrag:.....	7
Summary:.....	9
1 Innledning:.....	11
1.1 Bakgrunn	12
1.1.1 Problemformulering	13
1.1.2 Aktualitet – Samfunnsendringer.....	15
1.1.3 Transformasjon på Ensjø - kommunens utgangspunkt.....	16
1.1.4 Gjennomføring på Ensjø.	17
1.1.5 Målsetting med oppgaven.....	18
1.2 Begrepsavklaringer og Definisjoner	20
1.3 Avgrensninger.....	22
1.4 Oppgavens oppbygging.....	23
2 Metode:	24
2.1 Prosessen i oppgaven.....	24
2.1.1 Kvalitative og kvantitative metoder, sterke og svake sider.....	25
2.1.2 Begrunnelse for valg av metode, metodetriangulering	25
2.2 Litteraturgjennomgang i oppgaven	26
2.3 Faktaopplysninger	27
2.4 Samtale med nøkkelpersoner/ intervju i oppgaven.....	27
3 Dokumentgjennomgang og teori:	29
3.1 Lovgivning-rammevilkår for grunneiere	29
3.1.1 Planlegging i et historisk perspektiv.	29
3.1.2 Plan- og bygningsloven.....	30
3.1.3 Endringer ved ny plan og bygningslov i 2008	31
3.1.4 Utbyggingsavtaler.	32
3.2 Samfunnsstyring.....	35
3.2.1 Lokaliseringsteori.....	35
3.2.2 Boligforsyning.....	36

3.2.3	Beslutningsteori.....	37
3.2.4	Selvstyre – makt i kommunene.....	39
3.2.5	Oppsummering.....	43
3.3	Medvirkning – innflytelse, Governance.....	43
3.3.1	Deltagelse og innflytelse.....	44
3.3.2	Governance i storbyene (Oslo).....	47
3.4	Byutvikling - Beskrivelse av Ensjø.....	52
3.4.1	Oslo, fra industriby til boligby.....	52
3.4.2	Parlamentarisk oppbygging i Oslo kommune.....	53
3.4.3	Utbyggingspolitikk i Oslo.....	55
3.4.4	Forhandlingsbasert utvikling.....	57
3.4.5	Ensjømodellen.....	57
3.4.6	Ensjømodellen, beskrivelse, kjennetegn,.....	58
3.4.7	Tradisjonell regulering VS. Ensjømodellen.....	65
4	Resultater:.....	66
4.1	Presentere resultatene fra dokumentgjennomgangen.	66
4.1.1	Funn fra <i>lovgivning-rammevilkår for grunneierne</i>	66
4.1.2	Resultater fra byutvikling – planlegging gjenspeiler samfunnsutviklingen.....	67
4.1.3	Funn fra samfunnsstyring – makt.....	68
4.1.4	Funn fra medvirkning – innflytelse, Governance.....	69
4.2	Presentere faktaopplysninger.	70
4.3	Presentere resultater fra intervjuer.	71
4.3.1	Fakta om eiendommen og intervjuobjekt.....	72
4.3.2	Organisering av de private grunneierne.....	73
4.3.3	Selskapsstrategi for eiendommene.....	75
4.3.4	Eiendomsutvikling.....	76
4.3.5	Forhold til det offentlige.....	77
5	Drøfting:.....	78
5.1	Diskusjon av gjennomføringen av forhandlingsbasert byutvikling.....	78
5.2	Diskusjon av de ulike aktørene.....	80
5.2.1	De aktive eierne.....	80
5.2.2	De passive eierne.....	82
5.2.3	Boligutvikleren.....	84
5.2.4	Kommunen.....	85
5.3	Oppsummering av drøftelsen.....	86

6	Konklusjoner:	88
6.1	Ved forhandlingsbasert byutvikling utelukkes de eiendomsbesitterene som har ervervet eiendom til annet formål enn eiendomsutvikling, fra å delta i boligutviklingen og transformasjonen.	88
6.2	Grunneiere med mangelfull utviklingskompetanse blir presset til samarbeid eller salg av eiendommen til fordel for profesjonelle boligutviklere.....	89
6.3	Forskningsspørsmålene	90
6.4	Hovedkonklusjon,.....	90
	Referanser:.....	91
	Vedlegg:	97

Figur liste:

Figur 1 Hierarkisk oversikt over kommunal planlegging, fra Regjeringen.no	11
Figur 2 Ensjø modellen og tradisjonell modell. (Oslo kommune plan- og bygningsetaten, 2006) Venstre del av figuren er hentet fra VPOR s11 med tillegg av ”forprosjektet” som jeg har lagt til, som viser trinnet som er gjennomført etter vedtaket av prinsipplanen i 2007. Høyre side er fra regjeringen.no med tillegg av utbygningssavtaler.(Regjeringen.no, 2009).....	13
Figur 3 Gangen i en undersøkelse etter Dag Ingvar Jacobsen (Jacobsen, 2005)	24
Figur 4 lovens plan-hierarkiet fra planstrategi til iverksetting.(Regjeringen.no, 2009).....	30
Figur 5 Kopierte fra reguleringsprosess med høring/ medvirkning fra Regjeringen.no (Regjeringen.no, 2009).....	31
Figur 6 Gangen i en samordnet plan- og avtaleprosess fra konferanse med Akershus Fylkeskommune/ Asplan Viak AS (Akershus Fylkeskommune, 2014).....	34
Figur 7 Jenkins "Systems of the policy prosess"(Jenkins, 1978).....	38
Figur 8 "A ladder of participation"(Arnstein, 1969).	44
Figur 9 Connor sin stige (CONNOR, 1988)	46
Figur 10 Falleth og Hansen sin stige etter Arnstein (Falleth and Hanssen, 2012).....	47
Figur 11 Organisasjonskart for Oslo Kommune (Oslo kommune, 2015a).	54
Figur 12 Ensjømodellen basert på Oslo kommunes organisasjonskart over Ensjø.....	58
Figur 13 Hovedkart over VPOR.(Oslo kommune plan- og bygningsetaten, 2006).....	61
Figur 14 Nyrnes, plan og bygningsetatens presentasjon fra Ensjø, 15.10.13, bilde fra planprogrammet for Ensjø (Oslo kommune - Plan og bygningsetaten, 2002).....	64
Figur 15. Foto av Ensjø før transformasjon.	70
Figur 16. Fokusområder for kommunen, Arealbruk, utnyttelse og bruk av offentlig rom.....	70
Figur 17 Illustrasjon av planområdet for Ensjø ved ferdigstilling (Oslo kommune, 2014)... ..	72

Figur 18 Endret stige med fargeindikasjon for grad av innflytelse etter Arnstad og Falleth, Hanssen (Arnstein, 1969, Falleth and Hanssen, 2012).....	74
Figur 19 Ensjømodellen og nettverkens innflytelse.	81
Figur 20 Trinn av innflytelse med Ensjø aktørenes plassering i fargebokser, omarbeidet av meg ved tilførsel av fargebokser (Falleth and Hanssen, 2012, Arnstein, 1969)	82

Sammendrag:

Transformasjon av Ensjø med ”forhandlingsbasert byutvikling”.

Regulering av grunneiendom er en demokratisk prosess som griper inn i privat og offentlig eiendomsrett. Det er plan og bygningsloven som danner rammene og regelverket rundt reguleringsprosessene. På Ensjø i Oslo har kommunen gjennomført transformasjon av området med en ny modell. Transformasjonen er fra industri, med stort innsalg av bil-relatert virksomhet, til byutvikling med oppmot 7000 nye boliger. Metoden fikk betegnelsen ”forhandlingsbasert byutvikling” og baser seg på en programmering og organisasjonsmodell. Modellen kjennetegnes ved at området ble programmert gjennom et planleggingsprogram og prinsipplaner for det offentlige rom (VPOR). Organiseringen gjennomføres ved felles organisering og ressursavklaring mellom kommunale etater, samlet i ”Samarbeidsgruppen”. Samarbeidsgruppen hadde omfattende og god dialog med ”Grunneierforening”, under utarbeiding av planleggingsprogrammet og VPOR`en.

Avklare påvirkning og involvering hos aktørene – hensikten med oppgaven.

Gjennom oppgaven vil jeg studere de private grunneierne i et transformasjonsområde med en koordinert offentlig sektor, som gjennom ”forhandlingsbasert byutvikling” skal fordele kostnader og verdier. Ambisjonene ligger i å få ny viten som kan fornye og forbedre den praksis som oppstår mellom private grunneiere og planmyndighet. Jeg vil avklare hvorvidt de enkelte grunneiere blir presset ut av området på bekostning av de store boligutviklerne. Blir de mindre grunneierne tvunget til å avhende/selge eller inngå partnerskap med større boligutviklere og på den måten ikke få delta?

Oppgaven har følgende problemstilling: Blir små eiendomsbesittere presset ut av transformasjonsområdet ved bruk av ”forhandlingsbasert byutvikling”?

Intervjuer og dokumenter.

For å kunne svare på problemstillingen har det vært nødvendig å kartlegge kommunens påvirkning på eiendomsbesitterene og hvordan de ulike private eiendomsaktørene har opplevd prosessen med transformasjon av Ensjø. For å få svar, er det gjennomført dybdeintervju og dokumentinnhenting som igjen har gitt informasjon om ulike grunneieres involvering.

Sentralt i plan og bygningslovens er medvirkning, bruk av utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser. Dette er elementer som er studert og vurdert i forhold til prosessen

på Ensjø. For å få forståelse av de krefter som virker inn på prosessene ved transformasjon er det videre lagt vekt på tidligere studier av samfunnsstyring og gjennom det fått viten om nettvekkoblinger, endringer og makt. Endringer fra et overordnet statlig styresett til nettverksstyring med samarbeid mellom offentlig og private, er sentralt.

Kommunen og aktørene på Ensjø.

Plan og bygningsloven forbyr inngåelse av utbygningsavtaler i forkant av vedtatt reguleringsplan. Funn viser at kommunens omtale av metoden som er benyttet på Ensjø har gått fra ”forhandlingsbasert byutvikling” til ”Ensjø Modellen” og andre benevnelser som er mindre preget av forhandlinger med påfølgende avtaler, inngått i forkant av reguleringsplaner. Dette sammen med nettverksstyring kan sees på som om modellen på Ensjø har et demokratisk underskudd, ved at beslutninger flyttes fra bystyresalen og ut til nettverket rundt transformasjonen. De aktive eierne har gjennom deltagelse og medvirkning fått ta del i denne prosessen. Det viser seg videre at det er de samme aktive eierne som har gjennomført transformasjon på egen eiendom. De passive eierne har vist seg i liten grad å transformere eiendom, men i større grad valgt å selge. Det er ikke avdekket funn som forklarer hvorfor de har solgt. Boligutviklere sin betydelige inntreden på Ensjø skjøt fart godt ut i perioden og de har i dag en dominerende rolle.

Resultater av transformasjonen på Ensjø.

Funn viser at transformasjonen på Ensjø på flere områder har vært vellykket. Kommunen er på god vei til å lykkes med transformasjonen, boligutviklere har gjennomført og ferdigstilt mange prosjekter. De små og store eiendomsbesitterene, uansett deltagelse i transformasjonen, har fått en verdiøkning. Det er ikke avdekket om dette skyldes ”forhandlingsbasert byutvikling” eller den generelle markedsutviklingen for bolig.

Det er ikke avdekket holdepunkter i oppgaven som kan hevde at ”forhandlingsbasert byutvikling” presser små eiendomsbesittere ut av transformasjonsområder.

Summary:

The transformation of Ensjø with "negotiation-based urban development".

Regulation of real estate is a democratic process that intervenes in private and public property rights. The Plan and Building act forms the framework and regulations around regulatory processes. Ensjø municipality in Oslo has completed transformation of a large urban area with a new model. The transformation was from an industrial area, with large elements of car-related business, to a new urban development with up to 7,000 new homes. The method used was designated as "negotiation-based urban development" which is based on a programming and organizational model. The model is characterized by the fact that the site was programmed through a scheduling program and principle plans for the public space (VPOR). The organization was conducted by private organization and resource clarification between the municipal bodies, gathered in a collaboration group "Samarbeidsgruppen". "Samarbeidsgruppen" had an extensive and good dialogue with the owner's group "Grunneierforeningen" during the drafting of the planning program and VPOR

Clarify the influence and involvement of players - the purpose of the task.

Through this thesis, I will study the private landowners in a transformation area with a coordinated public sector using "negotiation-based urban development" to allocate costs and values. The ambition is to gain new knowledge that can renew and improve the practice that occurs between private landowners and the planning authority. I will clarify whether or not the individual property owners were pushed out of the area at the expense of the large real estate developments. This thesis has the following research question: Are small property owners forced out of the transformation area by the use of "negotiation-based urban development"?

Interviews and documents.

To be able to respond to the issue it was necessary to map out the municipality's impact on the real estate owners, and how the different private real estate players have experienced the process of transformation of Ensjø. In-depth interviews and document collection have provided information about the different property owners involvement.

Central to the planning and building Act is interaction, the use of development deals and order provisions. These items are studied and evaluated in relation to the process of Ensjø. To gain understanding of the forces that affect the processes of transformation previous studies of community management have been examined. Through this, one has been given knowledge of network links, changes, and power. Changes from a parent State governance to network management with cooperation between public and private, is central.

The municipality and the players at Ensjø.

The Plan and building act prohibits entering into development agreements in advance of the adopted development plan. Findings show that the Council's review of the method used for Ensjø has gone from "negotiation-based urban development" to "model", Ensjø and other appellations less marked by negotiations with the subsequent agreements, entered into in advance of regulatory plans. Along with other findings, this seems like the method on a democratic deficit has Ensjø, and that decisions are moved from the Town Hall and out to the network around the transformation. The current owners have through participation and interaction had to take part in this process. It turns out that it is the same Active owners who have completed transformation on its own grounds. The passive owners have been shown to a small degree to transform property, but largely chosen to sell. The findings have not revealed why they have sold. The real estate development people has a significant entry on Ensjø, and shot speed well out in the period. This development plays today a dominant role.

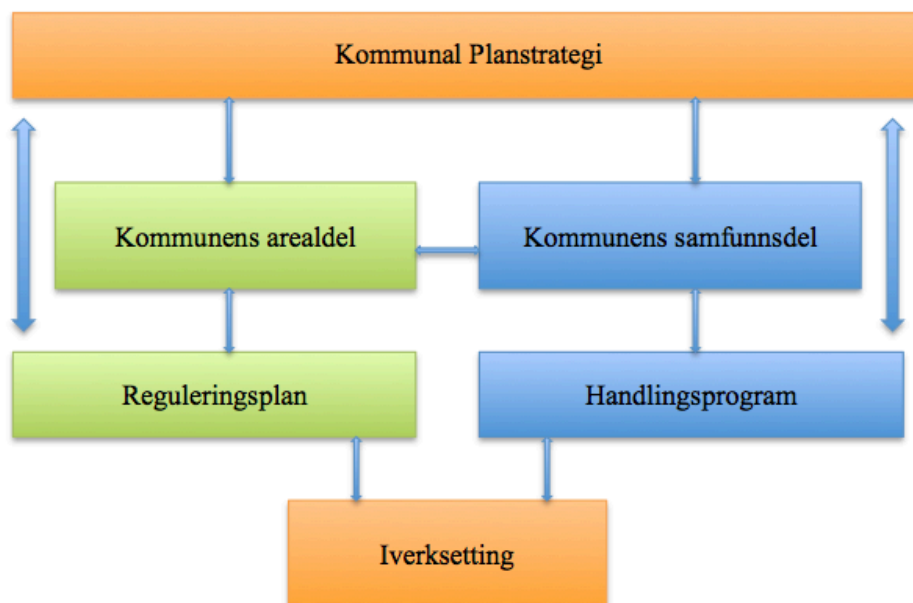
Results of the transformation at Ensjø.

The transformation of several areas at Ensjø has been successful. The municipality well on it's way to succeed with the transformation. The developers have conducted and completed many projects. The small and large property owners, have been given a value increase, regardless of their level of participation in the transformation. It is not clear if this is due to "negotiation-based urban development" or the general market development for housing at the time. There is also no clear evidence in this thesis that can claim "negotiation-based urban development" pushes the small property owners out of the transformation areas.

1 Innledning:

Verdiøkning av eiendom skjer ofte gjennom ny regulering og reguleringsprosesser. Verdiøkningen skjer ved at eiendommen kan benyttes eller brukes på en mer ettertraktet måte og således i større grad være inntektsbringende for eier av eiendommen. En slik omreguleringsprosess er et eksempel på eiendomsutvikling og kan være større prosesser som omfatter transformasjon av hele byområder. Eiendomsutvikling er blant annet blitt definert som ”Å transformere et stykke areal fra en tilstand til en annen, slik at arealet gir en verdiøkning i seg selv, eller i form av økt løpende avkastning” (Leikvam and Olsson, 2014). Hvordan reguleringsprosesser oppstår og hvem som har og tar initiativet til en regulering har endret seg gjennom ulike perioder. I Oslo har pendelen gått fra private initiativ på slutten av 1800 tallet, (Hanssen, 1987) til mer offentlig styring i etterkrigstiden, mens det på 80-tallet igjen var private reguleringsforslag som dominerte initiativet (Hansen and Guttu, 2000).

Regulering av grunneiendom er en demokratisk prosess som griper inn i privat og offentlig eiendomsrett. Det er plan- og bygningsloven som danner rammene og regelverket rundt reguleringsprosessene. Rammeverket for planbestemmelser er gitt i plan- og bygningsloven, (Pbl). Loven er bygget opp som et hierarkisk plansystem med regjeringen øverst, deretter regional (fylket), til slutt initiativtaker til reguleringsplan – detaljplan, se fig.1 (Falkanger and Falkanger, 2013). Videre er det kommunens oppgave å sørge for utarbeidelse av reguleringsplan/detaljplan, uavhengig av hvem som fremmer forslag til plan.



Figur 1 Hierarkisk oversikt over kommunal planlegging, fra Regjeringen.no

1.1 Bakgrunn

I Oslo kommune gjennomføres transformasjon av områder med ulike kommunale strategier og modeller. På Ensjø har kommunen prøvd ut en ny metode for å få til en endret bruk av et område. Modellen på Ensjø fikk betegnelsen, “forhandlingsbasert byutvikling”, men også ”Ensjø Modellen”. Modellen kjennetegnes ved at kommunen ønsker en gitt transformasjonsretning, i tilfellet på Ensjø, fra ”bilby til boligby”. Oslo kommune tok aktiv styring på prosessen gjennom først å utarbeide kommuneplan (1989) med Ensjø som et fremtidig boligområde, deretter utarbeiding av et planleggingsprogram i 2002 (vedtak i bystyret mars 2004) senere utarbeiding av veiledende prinsipplan for det offentlige rom (VPOR) i 2004, som ble vedtatt av bystyret i 2007. For å kunne lykkes med en så omfattende transformasjon ble kommunen tidlig klar over at det var avgjørende å få til et privat offentlig samarbeide. Den private eierdominansen var stor og spredt på mange ulike eiere, med betydelig innslag av bilrelatert virksomhet.

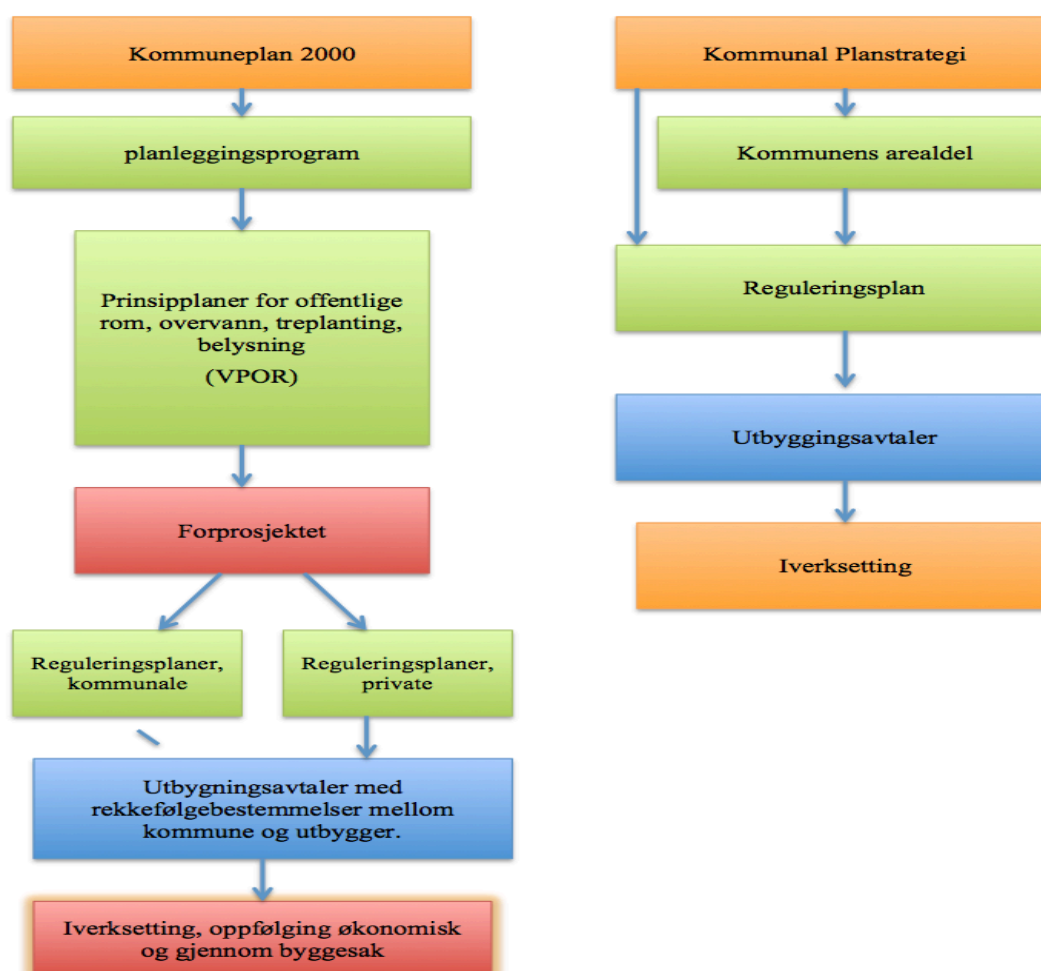
Det omfattende Planleggingsprogrammet slår fast at den praktiske gjennomføringen av transformasjonen skulle organiseres ved å benytte rekkefølgebestemmelser og utbygningssavtaler (Nordahl et al., 2009). En utbygningssavtale innebærer at utbygger inngår en avtale med kommunen om hvilke ytelser og bidrag som forventes fra utbygger i forbindelse med utbyggingen. På Ensjø skulle utbygningssavtalene omhandle økonomiske bidrag fra utbyggerne til opparbeiding av de offentlige rom. Bidragene skulle materialisere seg i forbindelse med utbygging og størrelse etter omfang av de ulike byggesakene. Det som skiller Ensjø Modellen fra andre plansaker er detaljering, detaljprosjektering av offentlige tiltak med kostnadsberegninger som er gjennomført i forkant av detaljregulering av hver enkelt eiendom.

En reguleringsprosess tilsier at kommunen ser på de samfunnsmessige konsekvensene av en regulering og byggesak, og pålegger utbygger kostnadene til konsekvensene gjennom en utbygningssavtale. På Ensjø var det kommunen som i først omgang programmerte hva de ønsket med området, detaljerte planen med kostnadsoversikter for så å fordele kostnaden på boligutbyggere.

1.1.1 Problemformulering

Den overgripende problemformulering i denne oppgaven omhandler boligbyggingen i Oslo, hvordan den gjennomføres, hvem som er med som aktører, samt se på hvem som vinner eller taper ved eiendomsutviklingen. Modellen, ”forhandlingsbasert byutvikling”, som er valgt på Ensjø, har som andre ordinære planprogram kommunens mål som utgangspunkt.

Koordinering av offentlig administrasjon i kombinasjon med programmering av området i forkant av detaljregulering er det som skiller ”forhandlingsbasert byutvikling”, ”Ensjø modellen” fra en ”tradisjonell” tilnærming. En ”tradisjonell” tilnærming er valgt som en samlebetegnelse av andre vanlig brukte reguleringer som igjen består av flere fasetter.



Figur 2 Ensjø modellen og tradisjonell modell. (Oslo kommune plan- og bygningsetaten, 2006) Venstre del av figuren er hentet fra VPOR s11 med tillegg av ”forprosjektet” som jeg har lagt til, som viser trinnet som er gjennomført etter vedtaket av prinsiplanen i 2007. Høyre side er fra regjeringen.no med tillegg av utbygningsavtaler.(Regjeringen.no, 2009)

Programmering og organisering er de to elementene som kjennetegner "Ensjø Modellen". Programmeringen identifiseres ved planprogrammet og utarbeiding av VPOR, se figur 2, hvor ingen har forankring i plan- og bygningsloven (Oslo kommune, 2015b, Plan og bygningsetaten i Oslo, 2002). Organiseringen identifiseres gjennom samarbeid med de private grunneierne og ressursavklaring mellom de ulike etatene i kommunen. Samarbeidet med de private grunneierne var under utarbeiding av planleggingsprogram, VPOR'en og til dels under arbeidet med Forprosjektet, se figur 2.

Et slikt overordnet styringsgrep fra det offentlige samtidig som mange av beslutningene flyttes fra politisk til administrativt nivå vil kunne utelukke aktører fra å delta i utviklingen. I motsetning til en tradisjonell tilnærming hvor det er grunneier som fremmer reguleringsforslag på enkelteiendommer, uten samarbeid med andre utbyggingsprosjekter. En tradisjonell utvikling vil i større grad ha en passiv kommunal aktør og la de private ta initiativ til endringer. Utelukker "forhandlingsbasert byutvikling, Ensjø Modellen" deltagelse fra enkelte grunneiere eller aktører? Er det slik at en overordnet kommunal transformasjons strategi krever større grad av profesjonalitet hos grunneierne som igjen gir det resultat at de mindre kapital-/ressurs -svake eiendomsaktørene presses ut?

Transformasjonen på Ensjø har pågått i en periode med ulik intensitet. Helt tilbake til 1989 hvor kommunen avsatte området til fremtidig boligområde til en mer aktiv periode i 2002 til 2007, hvor kommunen gjennomførte en større detaljering gjennom planleggingsprogrammet og VPOR'en. Slike prosesser krever tålmodighet, kunnskap og ønske om deltagelse. Hvordan de ulike private grunneierne har tilpasset seg denne utviklingen vil være sentralt i oppgaven. Den ønskede kommunale utviklingen på Ensjø gir lite handlingsrom for annen utvikling og de store boligutviklerne har gode muligheter for å utnytte situasjonen med sin kunnskap og størrelse. Transformasjonen er i god gang og de store boligutviklerne og utbyggerne har nå en betydelig deltagelse i utbyggingen på Ensjø. Er det mulig å finne sammenhenger mellom de ulike grunneierne eller grupper av grunneiere?

Dette er for så vidt ikke noe nytt at utbyggere og utviklere skal bidra til felles offentlig infrastruktur. Det nye grepet som er gjennomført på Ensjø knyttes til det planmessige og organisatoriske ved transformasjonen. "Forhandlingsbasert byutvikling", "Oslo modellen" eller "Ensjø Modellen", er alle betegnelser på modellen og kjennetegnes ved at kommunen først utarbeider en plan for hele området (planleggingsprogrammet), som skulle suppleres med private reguleringsforslag på de enkelt eiendommene på området. For å få til en effektiv

offentlig sektor skulle kommunens etater samarbeide og koordinere kommunens arbeid. Det offentlig og private samarbeidet skulle sikres gjennom dialog mellom partene.

Fellesinnretningene på området skulle finansieres av kommunen og betales av de private grunneierne og kommunen. Kostnadene til infrastrukturen skulle fordeles mellom partene gjennom forhandlinger om utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser.

Oslo kommune samkjører og koordiner de offentlige etatene i en gruppe, samarbeidsgruppen. Samarbeidsgruppens oppgave og mandat er å koordinere de offentlige partene gjennom utviklingsarbeidet. Samarbeidsgruppen ledes av Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY). På grunneiersiden er det etablert en grunneierforening, ”Foreningen Ensjø” som er den formelle møte-part med Samarbeidsgruppen. For å sikre gjennomføringsevne følger det mandat med organiseringen. Eiendoms- og byfornyelsesetaten har myndighet til å forhandle om utbyggingsavtaler med grunneierne i området. Bymiljøetaten (tidligere Samferdselsetaten) har gjennomføringsansvaret for tiltak som skal ha status som offentlige.

Masteroppgavens ambisjoner er å gi ny og utvidet innsikt i den ”forhandlingsbaserte byutviklingen” på en slik måte at kunnskapen fra oppgaven kan fornye og forbedre den praksis som oppstår i møte mellom private grunneiere og planmyndigheter. Å studere de private grunneierne i et transformasjonsområde med en koordinert offentlig sektor, som gjennom forhandlinger skal fordele verdier og kostnader vil trolig gi vinnere og tapere. Jeg skal i min masteroppgave studere hvorvidt de små eiendomsbesitterene på Ensjø blir presset ut av området på bekostning av de store boligutviklerne. Jeg vil spesielt ta for meg transformasjonen av Ensjø i Oslo. Studiet vil ta for seg private grunneiere og hvordan de opplever og har respondert i forbindelse med Oslo kommunes ønske om transformasjonen på Ensjø, fra ”bilby til boligby”.

1.1.2 Aktualitet – Samfunnsendringer

Oslo kommune opplever en tilflytting og vekst som har pågått over en lengre periode. Oslo borger nr. 650 000 ble født i februar 2015. Fra 1999 til 2010 var netto tilflyttingen til Oslo på 48 804 personer (Stambøl, 2013). Tilflyttingen medfører mangel på boliger og økte tomte- og boligpriser som resultat. Boligprodusentenes forening har fått beregnet at underdekningen av boliger i Oslo er på 3000 boliger pr. år, for å holde tritt med befolkningsveksten frem til 2020.(Nystad, 2012). Med stor innflytting til Oslo i kombinasjon med lav nybygging av boliger, vil det bli et misforhold mellom tilbud og etterspørsel, med prisstigning som resultat. For å møte denne forventede befolkningsveksten og prisveksten, har Oslo kommune ønsket å

legge til rette for blant annet økt boligbygging. En presset kommuneøkonomi i kombinasjon med ønske om politisk styring av byutvikling, har medført at Oslo Kommune søker nye metoder for å øke boligbyggingen. Kommunen ønsker samtidig å optimalisere bidragene, til felles teknisk infrastruktur, i forbindelse med utbygging fra utbyggere gjennom utbygningsavtaler. I områder med flere ulike grunneiere kan det være utfordrende å koordinere størrelsen på de ulike økonomiske bidragene fra de ulike grunneierne, samtidig som kommunen skal forplikte seg for sine bidrag.

Tidligere ble behovet for økt boligbygging løst ved feltutbygging i randsonen av byen, med kommunen som betydelig grunneier. Senere har boligbyggingen blitt løst på areal som fristilles etter industri som flytter ut av byen (Swensen, 2012). Fra 1990 har fokus blitt rettet mer mot strategisk planlegging og fortetting av vekstområder, transformasjon av byområder med definerte knutepunkter.

1.1.3 Transformasjon på Ensjø - kommunens utgangspunkt.

For å kunne studere temaet i oppgaven har jeg valgt å se på et avgrenset geografisk område. Jeg har valgt å konsentrere meg om Ensjø i Oslo kommune. Ensjø, nord-øst i sentrale Oslo er et transformasjonsområde som Oslo kommune ønsker å transformere til boligområde. Ensjø var i perioden frem mot 2000 preget av variert industri, med stort innslag av bil-relatert virksomhet. Mye av bebyggelsen var i dårlig forfatning og vurdert som lite verneverdig, utover noen eiendommer som ligger i allerede etablerte boligområder og lite egnet til transformasjon (Plan og bygningsetaten i Oslo, 2002). Eiersammensetningen var spredt på en rekke ulike grunneiere, som hadde ulike interesser i og av eiendommene. Store aktører som Andresen, som drev Tidemanns tobakksfabrikk til mindre grunneiere som driver egen virksomhet fra selveid eiendom. Utfordringen for kommunen på Ensjø var å samkjøre de ulike grunneierne, slik at de som ikke ønsker en boligutvikling ikke stopper transformasjonen av hele området. Dette kunne løses ved ekspropriasjon eller trussel om ekspropriasjon, som blant annet NIBR er inne på i sin rapport om "Boligbygging i storbyene-virkemidler og handlingsrom" (Barlindhaug et al., 2014).

Kommunen ønsket transformasjon i form av bymessig utvikling med stort innslag av boliger. Nærheten til sentrum, god kommunikasjon og lav utnyttning er forhold som gjør Ensjø egnet til transformasjon fra industriregulering til bolig og blandet næringsvirksomhet.

Kollektivdekningen i form av buss og bane er god på Ensjø. Nærhet til E6 og øvrig overordnet veinett er andre viktige faktorer for valg av Ensjø som transformasjonsområde.

1.1.4 Gjennomføring på Ensjø.

For at Oslo kommune skulle lykkes med transformasjon på Ensjø, var sammenhengen mellom planlegging og gjennomføring vektlagt spesielt, og i kombinasjon med Utbyggingsavtaler. Oslo kommune valgte å se dette i sammenheng ved først å lage en områdeplan med påfølgende detaljering gjennom en VPOR, for deretter samle offentlige etater i en gruppe, Samarbeidsgruppen. Samarbeidsgruppen hadde som mål å koordinere de involverte kommunale etater. Den private eierdominansen ga spesielle utfordringer ved planlegging. For å avhjelpe forholdet ble det avholdt koordineringsmøter/ ”folkemøter”. Det ble bekreftet og avklart gjennom møtene at det var nødvendig med et aktivt samarbeid mellom offentlige og private interesser (Nordahl et al., 2009).

Det normale ved forhandlinger av utbyggingsavtaler er først å avklare målet til partene. Partene som møtes skal bli enige om en rekke elementer for hvordan området skal utvikles, hvem som gjennomfører og har ansvaret for de ulike delene, kostnadsfordeling mellom offentlige og ulike private aktører, arealdisponering og andre interessefelt. Alle disse forholdene vil påvirke fremdriften og ønsket byutvikling. Målet er at de ulike interessene kommer frem og at partene blir enige om en avtale som er til fordel for alle, en vinn-vinn situasjon.

Planleggingsprogrammet og metoden med ”forhandlingsbasert byutvikling” som ble valgt på Ensjø, er ikke forankret i Plan- og bygningslovens plantyper, og er en alternativ fremgangsmåte i forhold til innhold og prosess (Plan og bygningsetaten i Oslo, 2002). En politisk forankring av planprogrammet ble derfor en forutsetning, men også for å sikre forutsigbarhet i utviklingen.

Initiativet til utvikling av de enkelte del-områdene på Ensjø skal komme fra de ulike grunneierne. Kommunen skal gjennom dialog synliggjøre potensialet for hver enkelt eiendom i forbindelse med utvikling. Planleggingsprogrammet fra 2004 danner rammen for utviklingen av Ensjø, og er dermed et verktøy for oppstart av detaljplaner for enkeltprosjekter. For å sikre fremdrift og legitimitet for utviklingen, ble det utarbeidet veiledende prinsiplaner for det offentlige rom (VPOR) med to tillegg. Tilleggene besto av et kostnadsoverslag, og en større detaljering i form av et ”forprosjekt”, begge utarbeidet av en eksterne konsulent.

1.1.5 Målsetting med oppgaven.

Målsettingen med min masteroppgave er å se på om de mindre grunneierne har reel mulighet til å være med på transformasjonen av Ensjø? Blir de mindre grunneierne tvunget til å avhende/selge eller inngå partnerskap med større boligutviklere og på den måten ikke får delta? Er det noen sammenheng mellom størrelse, gjennomføringsevne og medvirkning i planarbeidet på de som deltar og de som ikke deltar?

Oppgaven har følgende Problemstilling:

Problemstilling: Blir små eiendomsbesittere presset ut av transformasjonsområder ved bruk av ”forhandlingsbasert byutvikling” ?

For å kunne svare på problemstillingen i masteroppgaven er det avgjørende å kartlegge kommunens påvirkning på eiendomsbesitterne, og når boligutviklerne kom på banen i forhold til intensiteten av utviklingen på Ensjø. Er det mulig å finne ut av hvilke typer eiendom som er overtatt av boligutviklerne, for på den måten å kunne danne seg et bilde av hva slags type eiere som forsvinner ut av området? Kartleggingen må ta for seg flere elementer som type eierskap, formål og bruk av eiendommen, målsetting med eierskapet. Forelå det planer med eiendommen og eierskapet, i så fall hvilke? Har kommunens strategi for transformasjon av området på Ensjø resultert i strukturelle eller strategiske endringer hos de private grunneierne? Er det inngått partnerskap med utbyggere/ utviklere eller på annen måte hentet kompetanse inn i egen organisasjon?

Det er også relevant å avdekke i hvilken grad de forskjellige grunneierne har vært involvert i prosessen rundt transformasjonen. Grunneiere har ofte ulik motivasjon og interesse for eiendomsutvikling, og har naturligvis også ulik grad av involvering. En eiendomsutvikler som har det som sitt hoved engasjement, vil naturlig ha en annen involvering enn en som har eiendomsinvesteringen som en del av annen virksomhet. Kommunikasjonen mellom kommunen og grunneiere og hvorvidt den har vært tilfredsstillende og opplevd som aktuell, er momenter jeg vil få kartlagt. Er det noen sammenheng mellom involvering og faktisk utbygging? Er ”Forhandlingsbasert byutvikling” så profesjonalisert at den kun er egnet for de store utviklerne?

Som siste element er det aktuelt å få undersøkt hvordan grunneierne har opplevd utviklingen som har funnet sted. Har utviklingen vært i tråd med opprinnelige planer og strategier for de

ulike eierne og gitt ønsket økonomisk utvikling? Det er av interesse å kartlegge hvorvidt forholdet har endret seg over tid. Er oppfatningen at utviklingen har vært positiv og kommunens involvering har gitt ønsket utvikling, eller har man valgt å selge seg ut, inngå partnerskap el.? Hvordan har kommunens valg av prosess påvirket de ulike grunneierne? Har størrelse, volum, grad av profesjonalitet betydning for faktisk utvikling av området? Avdekkes det forskjeller eller likheter mellom de ulike grunneierne, med tanke på størrelse eller andre preferanser?

Jeg har i denne masteroppgaven tatt utgangspunkt i to hypoteser, dvs. antagelser som jeg ønsker å finne ut av om er rette eller gale. De to hypotesene er:

1. Ved forhandlingsbasert byutvikling utelukkes de eiendomsbesitterene som har ervervet eiendom til annet formål enn eiendomsutvikling fra å delta i boligutviklingen og transformasjonen.
2. Grunneiere med mangelfull utviklingskompetanse blir presset til samarbeid eller salg av eiendommen til fordel for profesjonelle boligutviklere.

Jeg har i tillegg satt opp tre forskningsspørsmål som jeg mener vil bidra til å belyse problemstillingen i oppgaven:

Har de grunneierne som har deltatt i transformasjonen hatt annen grad av innflytelse og medvirkning enn de som ikke har deltatt?

Hva kjennetegner grunneiere /eiendomsbesittere som i dag er på Ensjø?

Hvilke endringer i form av utvikling og/eller eierskap har funnet sted hos de ulike grunneierne og på eiendommene?

1.2 Begrepsavklaringer og Definisjoner

Jeg vil i dette kapittelet avklare noen sentrale begreper som er viktige for oppgavens forståelse og samtidig gi en definisjon og forklaring på hvordan begrepene brukes i oppgaven.

Grunneiere: En grunneier vil normalt være en som har en rettighet til grunn, et stykke land. Juridisk og formelt kan det være et selskap, person, sameie el. I oppgaven vil jeg operere med grunneier som en fellesbetegnelse på de som representerer en slik juridisk eier. I oppgaven går ”**mindre grunneiere**” igjen. I et område som Ensjø innebærer det å ha ulik struktur og kjennetegnes eksempelvis som eiere med liten eller ingen kunnskap om eiendomsutvikling og boligutvikling spesielt, men også økonomisk ressursvake. Mindre blir å forstå som svakere, lavere nivå, men de kan samtidig være større eiendomsaktører med betydelig eiendomsmasse.

Utbyggingsavtaler: Dette er et begrep hentet fra Plan- og bygningsloven. §17-1 og lyder ”En avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område. Den har sitt grunnlag i plan- og bygningsloven og gjelder gjennomføring av kommunal arealplan, dvs. kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan” .

”Forhandlingsbasert byutvikling”: Er betegnelsen for den prosessen som har funnet sted på Ensjø. Modellen har endret navn til ”**Ensjø Modellen**” og blitt den naturlige oppfølgeren til den samme prosessen, i videre forstand blir ”**Oslo modellen**” brukt som betegnelse. I oppgaven er det primært ”Ensjø Modellen” som benyttes som begrep for prosessen som har funnet sted på Ensjø. Plan- og bygningsetaten har etterhvert operert med ytterligere et begrep, som ”programmerings- og organiseringsmodell (**PO-modellen**)”.

Transformasjon, er i oppgaven å forstå som fysisk endring og ombygging av byområder for på den måten å endre området til nye samfunnsmessige behov. Ellefsen knytter transformasjon til byens fysiske omgivelser , og kan sees på som ”Extreme make over” der nye ordensprinsipper for arkitektur gjelder (Ellefsen, 2005). Det handler i stor grad om å skape noe nytt, i form av nybygg, eller tilføre grep som endrer bruken (Swensen, 2012). Transformasjon grenser opp mot revitalisering av områder, men er ikke det samme i det jeg anser revitalisering å ligge mot ny bruk, av noe eksisterende, mens transformasjon er knyttet mot fysisk endring. Områdebasert omdanning er nært beslektet til transformasjon av området, men betegner en situasjon der en privat grunneier utvikler et område sammenhengende og innenfor en samlet idé eller ett samlet konsept (Nordahl et al., 2009).

”Bitvis” byutvikling betegner en situasjon hvor ulike grunneiere og utbyggere fremmer forslag til byggeprosjekter, ukoordinert og ut fra individuelle forretningsmessige og markedsmessige vurderinger. I bitvis byutvikling omdannes et område gradvis gjennom enkeltprosjekter og den eneste planmessige sammenbinding er kommunens overordnede strategiske plan (Nordahl et al., 2009).

Medvirkning, er i mange land den formelle deltagelsesrettigheten i en planleggingsprosess, og i tråd med at involvering av innbyggerne i økende grad blir sett på som viktig. Medvirkning har en vid betegnelse og kan omfatte et bredt spekter av former for deltagelse som igjen gir ulik grad av innflytelse på beslutningen (Falleth and Hanssen, 2012).

Rekkefølgebestemmelser: Rekkefølgebestemmelsene i forbindelse med reguleringsplan fremkommer i Pbl. §12-7. Kravene kan omhandle i hvilken rekkefølge planen skal gjennomføres, hvilke tekniske anlegg, infrastruktur og lignende, skal bygges ut og i hvilken rekkefølge.

Foreningen Ensjøbyen, næringsforeningen, grunneierforeningen og variasjoner rundt betegnelse er brukt om den samme dannelsen av grunneiere og utbyggingsaktører på området. Fra starten av var det en del grunneiere som etablerte foreningen. Foreningen har endret karakter og byttet navn fra ”Grunneierforeningen på Ensjø” til ”Foreningen Ensjøbyen”, som den i dag heter.

Boligutbygger/ Boligutvikler benytter jeg som begrep om de aktørene i markedet som primært bygger og utvikler boligprosjekter. Dette kan være konseptuelle utviklere som OBOS og Selvaag Bolig, men også entreprenører som Skanska, Veidekke og lignende.

Pbl: Plan- og bygningsloven

EBY: Eiendoms- og byfornyelsesetaten i Oslo kommune.

PLB: Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune.

VPOR: ”Veiledende prinsipplan for offentlig rom”. Er et dokument som er utarbeidet av kommunen som skisserer retningslinjer og rammebetingelser for utviklingen av gater, parker, blågrønt nett med parkdrag, plasser. Dokumentet danner grunnlaget for rekkefølgebestemmelser og utbygningavtaler (Oslo kommune plan- og bygningsetaten, 2006).

1.3 Avgrensninger

Det er på Ensjø en rekke eiendommer med ulike eiere med forskjellig utnyttelse og bruk av eiendommene. Jeg har i min masteroppgave valgt å se på privat eierskap og med eiendommer som har potensiale for eiendomsutvikling. Jeg har derfor valgt å se bort fra eierskap i kommunal, statlig eie, samt eiendom som ikke er egnet for videreutvikling. Av eiendom som ikke er egnet til videreutvikling kan parker, vannspeil, trafostasjoner samt sosial infrastruktur som barnehager skoler osv. være eksempler. Eiendom som er driftet og eid av boligbyggelag og boligsameier er heller ikke med i vurderingen.

Geografisk ser jeg på den delen av Ensjø som omfattes av planområdet, selv om omkringliggende områder vil kunne si å ha betydning. Innenfor området vil det kunne oppnås ny attraktivitet i de gamle arbeiderboligene ved at nye brukergrupper flytter inn. En slik gentrifisering vil heller ikke være en del av oppgaven.

Av aktører ser jeg på de næringsdrivende eierne. Boligsameier, borettslag og andre boligeiendommer vil jeg ikke berøre i oppgaven. Dette skyldes at områdene som er eiet av disse gruppene til dels er ferdig utbygget med lite potensiale for videre utvikling, og områdene ikke er vektlagt ny utvikling i Planleggingsprogrammet fra 2002.

1.4 Oppgavens oppbygging

Masteroppgaven er delt inn i 6 kapitler med underkapitler. Oppbyggingen er basert på boken ”praktisk rapportskrivning” av Nils Olsson (Olsson, 2011)

Kapittel 1. Innledning

Om oppgavens bakgrunn og aktualitet, transformasjonen på Ensjø, gjennomføringen sammen med begrepsavklaringer for viktig termologi i oppgaven. Her presenteres problemstillingen og avgrensninger.

Kapittel 2. Metode.

Her redegjøres det for bruk av metode og hvilken empiri som kan gi svar på oppgavens problemstilling og spørsmål.

Kapittel 3. Dokumentgjennomgang og teori.

Her presenteres lovverket og praksis for utøvelsen av loven, fra et nasjonalt og kommunalt betraktningsspektiv. Gjennomgangen tar spesielt for seg plan-delen av plan- og bygningsloven, endringer ved ny lov i 2008 og bruken av utbyggingsavtaler. Videre vil jeg i kapitlet se på byutviklingen i Oslo, med politiske systemer med fokus på transformasjonen av Ensjø. Til slutt i kapitlet vil jeg se på samfunnsmessige perspektiver med styresett og politisk samstyring, governance. Utgangspunktet for litteraturen ligger i offentlige dokumenter, vitenskapelig faglitteratur samt artikler som berører temaet. Hensikten er å belyse rammevilkår for de private grunneierne på Ensjø.

Kapittel 4. Resultater.

Her presenteres litteraturen i forhold til oppgavens problemstilling og de elementene som er viktige for å belyse hypotesen og forskningsspørsmålene. Faktaopplysningene kommer som eget underkapittel. Intervjuene blir oppsummert og funn redegjort for i eget underkapittel. Resultatene fra litteraturen, fakta og intervjuene blir sammenfattet og brukt senere i drøftingen.

Kapittel 5. Drøfting.

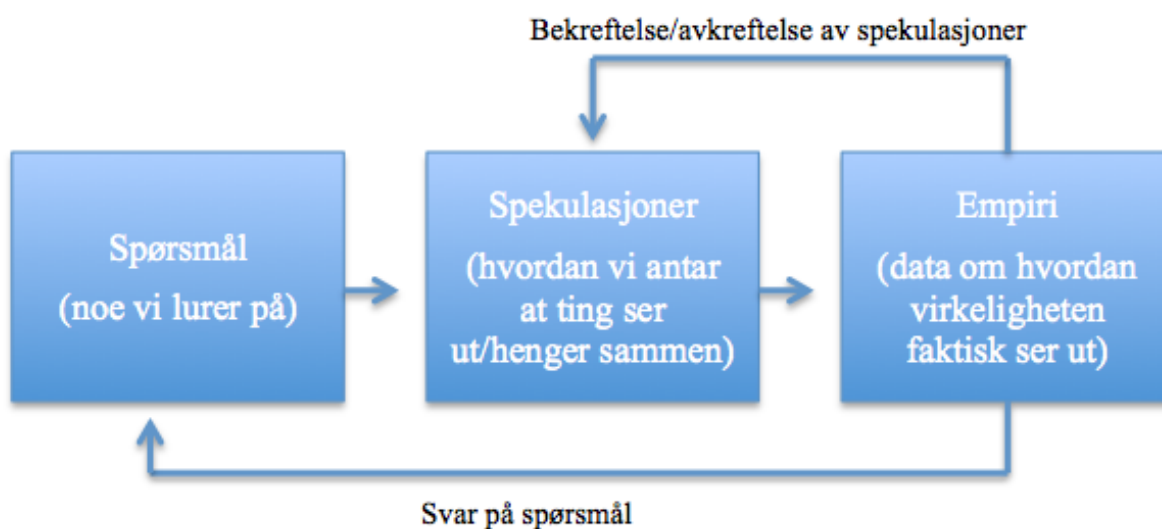
I drøftingskapitlet vil jeg diskutere de ulike aktørene og deres involvering og medvirkning i forbindelse med transformasjonen på Ensjø. Drøftingen vil gjøres med bakgrunn på den gjennomgatte litteraturen og av de funn ved dokumentgjennomgang og intervjuer med grunneiere på Ensjø.

Kapittel 6. Konklusjoner.

Gjennom drøftelse av resultatene med utgangspunkt i hypotesene og forskningsspørsmålene, vil jeg i kapittel 6 gi en konklusjon på oppgavens problemstilling.

2 Metode:

Det vil i dette kapittelet bli beskrevet hvilke metodiske tilnærminger som er brukt for å belyse og besvare oppgavens problemstilling.



Figur 3 Gangen i en undersøkelse etter Dag Ingvar Jacobsen (Jacobsen, 2005)

I figur 3. over ser vi hvordan undersøkelser går gjennom ulike faser for å gi svar på spørsmålet som blir stilt i oppgaven.

2.1 Prosessen i oppgaven.

I oppgaven benyttes det ulike forskningsmetoder for å innhente, organisere og tolke ulik informasjon. "Metode er en systematisk måte å undersøke virkeligheten på" (Halvorsen, 2008). Å undersøke virkeligheten vil si å gjennomføre en prosess, en undersøkelsesprosess. Undersøkelsesprosessen, (Jacobsen, 2005) kan deles inn i 8 faser:

1. Utvikling av problemstilling.
2. Valg av undersøkelsesdesign.
3. Valg av metode- kvalitativ eller kvantitativ.
4. Hvordan samle inn data?
5. Hvordan velge ut enheter?
6. Hvordan analysere kvalitative/kvantitative data?
7. Hvor gode er de konklusjonene vi har trukket?
8. Tolkning av resultatet.

Dette er en av flere mulige prosesser. Pkt.3 til 5 tar for seg selve metoden, mens pkt.1 og 2 er avklaringer i forkant av utførelsen. Pkt.6 til 8 er etterarbeid. Undersøkelsesdesignet for min oppgave vil være basert på undersøkelse både i dybde (bygning/eiendom), men også i bredde

(planområdet). Undersøkelsesopplegget skal tilpasses oppgavens problemstilling, ”Blir små eiendomsbesittere presset ut av transformasjonsområder ved bruk av forhandlingsbasert byutvikling?”. Det vil bli benyttet flere ulike metoder som beskrevet i avsnittene under.

Forskningen i oppgaven vil følge de retningslinjer og normer som gjelder for denne type arbeid. Personvern er en viktig del av dette, likeledes etiske regler for forskning. De som vil bli involvert i oppgaven vil bli informert og beskyttet etter etiske retningslinjer.

(Forskningsetiske komité (NESH), 2006).

2.1.1 Kvalitative og kvantitative metoder, sterke og svake sider

Det skilles mellom kvalitative og kvantitative metoder innen samfunnsvitenskapelig forskning. Tall eller ord (Jacobsen, 2005). Er det antall, prosent eller andre tallverdier er det kvantitativ metode mens det ved ord, beskrivelse osv. er kvalitativ metode.

Det kan ikke sies at den ene metoden er bedre enn den andre, begge metodene er med på å bidra til forståelse av det som studeres (Jacobsen, 2005).

Med kvalitativ metode innhentes og omformes informasjon basert på hendelser, følelser, meninger, mens ved kvantitativ metode omdannes informasjonen til tall og verdier.

Innhenting og bearbeiding av tallverdier med kvantitativ metode gir lavere fleksibilitet, det som undersøkes er gitt, når undersøkelsen er gjennomført. Kvalitativ metode er derimot ofte basert på intervjuer og gir derfor subjektive funn, i motsetning til kvantitative som resulterer i mer objektive funn.

2.1.2 Begrunnelse for valg av metode, metodetriangulering

For denne oppgaven er det i første omgang aktuelt å benytte kvalitativ metode, ved bruk av intervju. Ved å bruke intervju som metode vil jeg kunne gå i dybden for å belyse underliggende forhold, og gi svar på oppgavens problemstilling. Hvordan har informantene vært involvert i transformasjonen, hvorfor er eierskapet valgt? Hvordan oppleves samarbeidet med kommunen? Datainnhenting gjennom litteratur, kontakt med kommunen og nett søk vil kunne avdekke forhold som antall eiendommer, hjemmel til eiendommene, eiersammensetninger og andre faktiske forhold. Med en slik triangulering av metoder vil usikkerheten i undersøkelsen reduseres.

Hvordan sikre høy validitet og reliabilitet.

Validitet vil si å teste gyldigheten av funn og reliabilitet er funnenes pålitelighet (Jacobsen, 2005). Ved innsamling av data er det viktig at materialet er relevant i forhold til problemstillingen og valgt undersøkelsesdesign.

Ved å benytte flere ulike metoder, og med det funn fra flere sider vil resultatet ha høy validitet og reliabilitet om funnene er sammenfallende. En slik metodetriangulering vil derfor være med på å styrke høy validitet og reliabilitet i oppgaven.

2.2 Litteraturgjennomgang i oppgaven

Ved litteraturgjennomgangen vil jeg innhente litteratur og informasjon vedrørende transformasjonen om Ensjø-utviklingen og av andre næringsområder. Det er skrevet en del om Ensjø i tidligere masteroppgaver, men også i rapporter fra NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning). Avgrensingen er valgt ut fra tidsperspektiv og at det foreligger nok informasjon.

Litteratur rundt samfunnssystemer, styresett og beslutningsprosesser i stat og kommune vil være sentralt for å få belyst rammevilkårene til grunneierne på Ensjø. Internasjonal litteratur er sentralt på fagfeltet, spesielt fra USA og England, som er en del av litteraturstudiet.

Litteraturgjennomgangen er videre omfattet av saksinnsyn og dokumenter i forbindelse med kommunale og private plansaker. Dette er informasjon som ligger tilgjengelig hos Plan-og bygningssetaten, men også hos aktørenes hjemmesider.

Mye av den informasjonen som er innhentet i forbindelse med litteraturgjennomgangen er å betrakte som sekundærdata. Dataene er samlet inn av andre og brukt til et annet formål (Jacobsen, 2005). Jeg har benyttet innsamlet data til analyse og tolket for å vurdere om informasjonen er relevant for mine undersøkelser. Dette som en del av det kvalitative arbeidet med oppgaven og i forkant av intervju-rundene (se avsnitt om intervju).

Litteraturgjennomgangen har også gitt informasjon i form av tallverdier som er benyttet i det videre, kvantitative arbeidet.

2.3 Faktaopplysninger

Faktaopplysninger for mitt arbeid har primært vært offentlig tilgjengelig informasjon, og da spesielt fra Plan og bygningsetaten i Oslo. Det var lenge planen å innhente eierendringer for alle eiendommene på Ensjø. Dette ble forkastet etter en vurdering av verdiene av eventuelle funn. Norsk Eiendomsinformasjon ville kunne gi informasjon om eierskap for utvalgte eiendommer på Ensjø, i dag og historisk (fra ca.1995), eier, fradeling, sammenslåinger, omsetninger inkl. verdier og eventuelle seksjonerings. Informasjonen vil ikke gi meg svar på hvorfor et eventuelt salg var gjennomført, og således heller ikke kunne svare på oppgavens problemstilling.

Plan-og bygningsetaten har vært kilde til mange faktaopplysninger. Gnr. Bnr. og navn med adresse på samtlige eiere på Ensjø er eksempel på oversendt materiale. I tillegg innsyn i byggesaker og saksinnsyn for regulering, utbyggingsavtaler og annet relevant materiale.

Kontakt og informasjon fra sentrale aktører og ressurspersoner på Ensjø, har gitt god tilgang til faktaopplysninger, men også vært med på å kvalitetssikre annen informasjon.

2.4 Samtale med nøkkelpersoner/ intervju i oppgaven.

Gjennom intervjuene er målet å få tilgang til informasjon som ikke kan innhentes på annen måte. Kildene ved et intervju har personlige meninger og synspunkter og vil vektlegge forhold ulikt. Ved at hver intervjusituasjon er unik vil utfallene også bli ulike.

Det er gjennomført intervju med 6 personer som representerer 6 ulike grunneierkategorier/typer på Ensjø. Sammensetningen er vurdert og skal være representativ for området slik at flest mulige eierskap er representert. Personene som er intervjuet i forbindelse med Ensjø har jeg valgt ut i fra ulike kriterier. Et av kriteriene har vært bedriften og personens engasjement i forbindelse med utviklingen på Ensjø. Det har vært viktig å få snakke med personer som har brukt mye tid og ressurser på utviklingen. En slik person vil ha helt annen informasjon å gi enn en med lavt engasjement og liten ressursbruk. Størrelsen på den virksomheten som intervjuobjektet representerer har vært et annet kriterium, for å få snakket med et bredt mulig utvalg. Geografisk plassering på Ensjø har vært vurdert ved utvelgelse for på den måten å sikre spredning hvor på Ensjø de har eierinteresser. Til slutt har jeg vurdert hva slags type virksomhet som utøves av intervjuobjektet. Utvalget er diskutert med aktør og observatør av utviklingen på Ensjø.

Fire selskap jeg har forespurt med eierinteresser på Ensjø, har ikke villet stille til intervju eller blitt valgt bort av meg. Disse er da erstattet av andre gjennomførte intervjuer. Ferd Eiendom AS er ikke intervjuet da det ikke har lyktes meg å få fullverdig intervju med eier, kun markedsavdelingen. Jeg har fått en kommentar fra eier på konkret forespørsel om skifte fra tobakksvirksomhet til boligbygging. Anser derfor at de intervjuene som er gjennomført gir god nok bredde og totalitet i oppgaven.

Alle informantene fikk oversendt informasjonsskriv og intervju-mal i forkant av møtet eller ved intervjuet. (vedlegg 1). Dette ble gjennomgått muntlig i forkant av intervjuene i de tilfeller hvor det ikke var oversendt i forkant. Graden av strukturering av intervjuene var relativt åpne, men samtidig ble fem hoved-emner gjennomgått i gitt rekkefølge. Alle intervjuene ble gjennomført over samme lest, men tilpasset hver enkeltes unike situasjon. Intervjuene ble gjennomført som en samtale. Intervjuene ble derfor ulike, men samtidig gjennomført slik at sammenstilling av data og informasjon var mulig. De første intervjuene ble gjennomført i en overkant hyggelig atmosfære, og informasjonsflyten ble litt uklar. Etter første intervju ble jeg mer erfaren og mer kritisk til samtalen og ved det mindre ydmyk i intervjusituasjonen. Det er min oppfatning at jeg ved det fikk reflekterte og klarere svar.

Alle intervjuene er tatt opp på bånd, transkribert og sendt informantene for godkjenning, rettelse eller utfyllende kommentarer. Kun en av informantene kom med tilbakemeldinger som endret informasjonen gitt under intervjuet. Rettelsen gikk ut på anonymisering av personer nevnt i intervjuet. Selv om jeg i teksten ikke navngir informantene, er det ikke mulig å anonymisere dem helt.

Intervjuene tar sikte på å avdekke samsvar eller avvik rundt litteraturen og datainnhenting for gjennom det å kunne gi svar på om hypotesen er rett eller gal.

3 Dokumentgjennomgang og teori:

I dette kapittelet beskrives teori fra ulike retninger som kan kaste lys over de trekk som kjennetegnes ved transformasjonen og aktørene, sett i et større samfunnsperspektiv. Kapittelet er delt inn i fire underkapitler. Jeg har lagt vekt på lovgivningen og de endringer som har funnet sted under arbeidet med transformasjonen av Ensjø. Deretter har jeg gått i dybden av områdeplaner i Oslo generelt, med Ensjø spesielt. Som tredje underkapittel tar jeg for meg samfunnsstyringen. I underkapittelet vil jeg se på hvorfor og hvordan valg blir tatt, men også se på makt og avmakt i kommunene. Til slutt, i fjerde underkapittel vil jeg se på maktstrukturer og medvirkning til beslutningene. Dokumentkapittelet sett under ett er ment å skulle belyse eller forklare på generell basis den utviklingen som har funnet sted på Ensjø med tanke på offentlig og privat samarbeid. Hvordan medvirkning og samfunnssystemer fungerer i forbindelse med etablering av et boligområde. Fokusområdet vil hele tiden være hvordan de ulike faktorene virker inn på de små eiendomsbesitterene.

Teorien og litteraturen vil senere bli benyttet i diskusjonen under kapittel 5.

3.1 Lovgivning-rammevilkår for grunneiere

I dette underkapittelet vil jeg gå gjennom lovverket og da spesielt plan- og bygningsloven som gir de reguleringsmessige rammevilkårene for kommunen og grunneierne. Deretter de endringer som har funnet sted i forbindelse med lover og forskrifter. Senere i dette underkapittelet vil jeg se på utbygningssavtaler og beslektede avtaler som regulerer forholdet mellom en utbygger og kommunen i forbindelse med utførelsen.

3.1.1 Planlegging i et historisk perspektiv.

Norges første landsdekkende bygningslov kom for 50 år siden, i 1965. Ved innføring av loven mistet Bygningsrådet sin suverenitet over de folkevalgte i Formannskapet og kommunestyret. Stadfesting av reguleringsaker var det departementet som gjorde. I 1985 kunne kommunene stadfeste egne reguleringsplaner. I perioden før 1965 var det Bygningsrådet, som besto av halvparten fagfolk og andre halvparten politiske representanter, som sto for byutviklingen. Endringen av loven kom som en følge av at planleggingen stadig skulle løse flere oppgaver, samtidig med en samfunnsmessig demokratisering. Det skjedde to typer endringer i utviklingen, en fra byutvikling til samfunnsutvikling, og en fra faglig planlegging til politisk styrt planlegging (Falleth, 2012).

Denne reisen fra faglig styrt byplanlegging til en politisk styrt samfunnsplanlegging, sammenfaller med den utviklingen og grunnleggende syn på styring av offentlig sektor. Det er

tradisjonelt blitt delt opp i tre styringsformer; hierarki, markedsorientert og nettverksorientert styring. Det hierarkiske systemet er representert ved det regelstyrte, markedsorienterte der det offentlige skal styres etter private prinsipper, og til slutt nettverksorienterte som en dannelse av grupper som i fellesskap skal gjennomføre byutvikling, styringsnettverk. Endringene kan sies å gå fra regelstyring til samhandling (Everett and Furseth, 2012).

3.1.2 Plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven håndheves av kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Plan og bygningsloven (Pbl) (Lovdata.no, 2008) tar for seg regelverket knyttet til tiltak på fast eiendom mv. Det er primært to sett av regelverk, planlegging og gjennomføring. I denne oppgaven er det planleggingsdelen i lovverkets andre del, kap.10-14 som er av spesiell interesse. Utgangspunktet for loven er et verktøy for forvaltning av samfunnets interesser og våre felles arealer. Plandelen av loven gir i første omgang bestemmelser om oppgaver, myndighet, redskap og medvirkning i planleggingen. Deretter gir plan delen utdypende bestemmelser om planer og planbehandling på ulike nivå. Kommunen skal ha en overordnet kommunal strategi som behandles i lovens kapittel 10, se fig 4 under.



Figur 4 lovens plan-hierarkiet fra planstrategi til iverksetting.(Regjeringen.no, 2009)

Kommunens samfunnsdel, omhandlet i lovens §11-2 tar for seg kommunen som organisasjon med strategi og målsettinger i og for kommunesamfunnet. Prioriteringer av areal og hvilke behov som trengs bør beskrives i samfunnsdelen av kommuneplanen.

Kommunens Arealdel, omhandles i lovens §11-5, er en oversikt over kommunens areal og hvilke formål de ulike delene skal ha, mens bestemmelsene skal si noe om bruken. Ved ønske om større detaljering kan det utarbeides kommunedelplaner eller områdereguleringer.

I den kommunale behandlingen av arealdelen og samfunnsdelen er medvirkning vektlagt og grunnlaget i planen skal vise alternative, for gjennom det bidra med samfunnsdebatt. Det er ikke mulig å påklage kommuneplanens arealdel, i motsetning til reguleringsplaner.

Reguleringsplan, omhandles i lovens §12, og er et mer detaljert arealplankart med bestemmelser for bruk, vern og utforming. En reguleringsplan skal foreligge før det gis tillatelse til større bygge- og anleggsarbeider.

Det er to typer reguleringsplaner, områderegulering og detaljregulering. Områderegulering omfatter et større område og flere eiendommer. Kommunen opptrer som reguleringsmyndighet og gjennomfører. Detaljreguleringer kan utarbeides av alle, og skal behandles, men må følge overordnede planer for å unngå konsekvensutredning, eller avslag.

Reguleringsplaner skal behandles etter bestemte regler, og har stort innslag av medvirkning i sin prosess, se figur 5.



Figur 5 Kopiert fra reguleringsprosess med høring/ medvirkning fra Regjeringen.no (Regjeringen.no, 2009)

Behandlingen av private reguleringsforslag skal behandles etter en avklarings- og informasjonsrunde. Det er kommunen som bestemmer om den skal fremmes eller om de ønsker alternative planer, endre eller be om konsekvensutredning.

3.1.3 Endringer ved ny plan og bygningslov i 2008

Transformasjonen av områder og kommuneplaner strekker seg ofte over lengre perioder. Dette medfører at det i perioden vil inntreffe endrede rammevilkår i form av blant annet lovendring og forskriftsendringer. Ved ny lovgivning må aktørene som deltar være

endringsorienterte og tilpasse seg nye rammer og handlingsrom. Den reviderte plan-og bygningsloven av 2008 ga slike endringer i rammevilkårene. Reguleringsmessig ble det innført begrep som områderegulering og gjennom loven skilt fra detaljregulering. Førstnevnte er en kommunal oppgave, men kan settes ut til andre aktører. Konsekvensutredning er et av flere tiltak som må gjennomføres dersom områdereguleringen fraviker fra arealbruken i kommuneplanen. Detaljreguleringen er en alternativ måte å gå frem. Grunnlaget skal ha hjemmel i kommune- eller område-planen og kan også fremmes av private.

Områdereguleringen gir kommunen mulighet til å fastlegge bruken av et område og øker kommunens mulighet til å kontrollere byutvikling, spesielt sett i sammenheng med arealbrukskategoriene. Ved at det er sammenfallende brukskategorier i kommuneplan og reguleringsplan gjør at kommunen kan detaljere og ha føringen allerede på kommuneplan. ”I alle byene framheves arbeid med kommuneplanenes arealdel som den grunnleggende arenaen for avklaring av arealbrukspolitiske og arealbruksrettslige forhold ved tilretteleggingen”(Barlindhaug et al., 2014)

I 2003 kom lovbestemmelsen som satte tidsfrister for behandling av plansaker samt kostnader forbundet med arbeidet og sanksjoner ved overtredelse. Bakgrunnen for tiltakene var effektivisering med tanke på kommunal tidsbruk, og for å stimulere markedet for økt produksjon og tilsvarende reduksjon av boligpriser. I 2008 viser et studie at effekten av lovforslaget økte kvaliteten ved økt struktur og klarhet på saksdokumenter, fremdrift og prosess (Nordahl et al., 2008).

Grunneiersamarbeid og hensynssoner er ytterligere to viktige elementer i den nye loven. Grunneiersamarbeidet innebærer at kommunen kan pålegge grunneiere å samarbeide innenfor et område. Kommunen kan ved det kreve helhetlig utvikling og motsette seg regulering av enkelteierdommer i deler av et område, for eksempel et kvartal. Bestemmelsen om hensynssoner gir kommunen hjemmel til å kunne kreve og sette vilkår for infrastruktur i reguleringsområder. Kommunen gis også myndighet til omfordeling av arealverdier og felleskostnader innen planområdet (Barlindhaug et al., 2014).

3.1.4 Utbyggingsavtaler.

Lovreguleringen om utbyggingsavtaler ble vedtatt i april 2005. Som en følge av at en del kommuner benyttet anledningen før endringen, til å tøye grensen for hva som var lovgivers hensikt med økonomiske bidrag i forbindelse med utbygging, ble det vedtatt en ny lov med forskrift, ”Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler” som

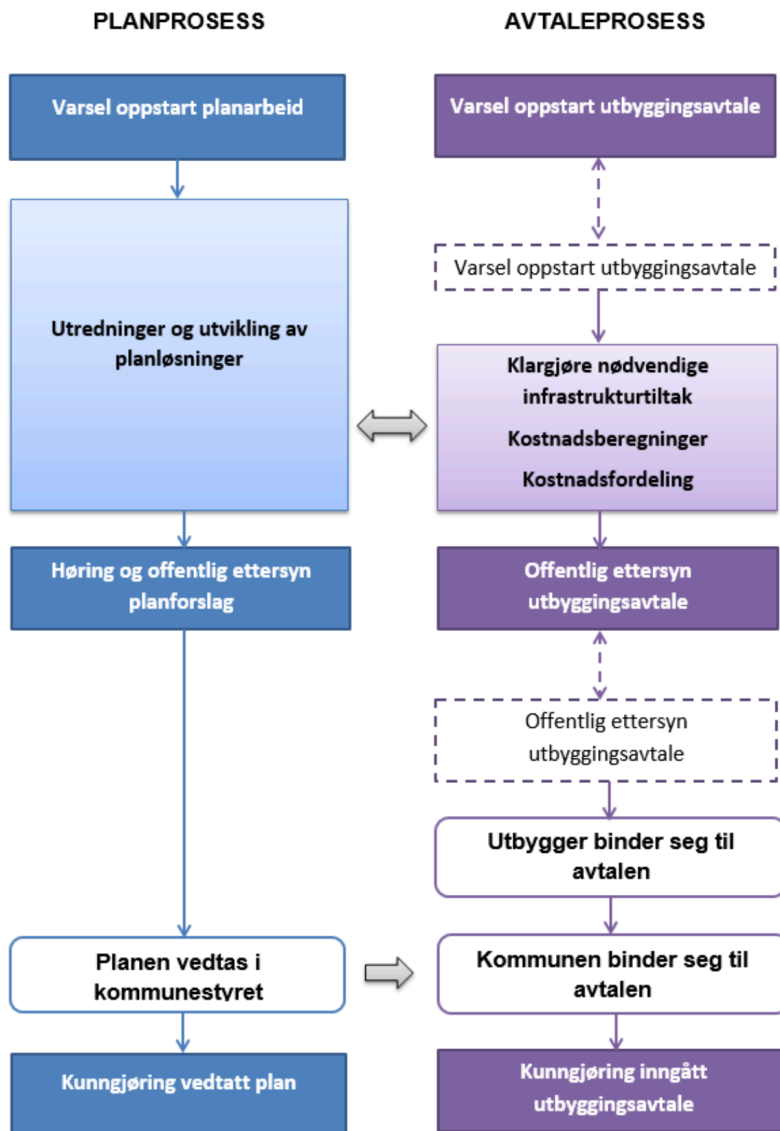
trådte i kraft 1. Juni 2006. Førstnevnte inngår som et eget kapittel i *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 2008* (pbl). Forskriftene skulle bidra til å klargjøre til mer rettmessige og balanserte avtaler. Forskriftene beskriver hvilke tiltak som kan pålegges utbygger og hvilke som ikke kan pålegges. Tiltak som er knyttet til sosial infrastruktur som f.eks. skoler, barnehager og sykehjem kan ikke pålegges utbygger. Revisjonen stresset tre forhold, bortfall av muligheten til å framforhandle utbyggerbidrag til sosial infrastruktur (som skoler), et krav om forholdsmessighet og et krav om forutsigbarhet (Nordahl et al., 2008) (Barlindhaug et al., 2014) I tillegg ble det utarbeidet en veileder som har til hensikt å gi praktiske råd ved benyttelse av utbyggingsavtaler.

Utbyggingsavtaler vil variere fra hvor i landet og hva slags utbygging som skal finne sted. Det vil således sjelden bli snakk om en standard utbyggingsavtale, men være basert på et rammeverk. Lovens hensikt med utbyggingsavtaler er å kunne avtalefeste dekning av de kostnadene som et byggetiltak utløser. Det skal være et rimelig forhold mellom tiltaket og kostnaden som påløper for utbygger, forholdsmessighet. En utbyggingsavtale kan også stille krav til for eksempel tilpasning til ulike brukergrupper, forkjøpsrett for en andel av boliger til markedspris, Plb §17-3 1. og 2. ledd.

Kommunen er pålagt etter loven å gi forutsigbarhet for utbyggere. Denne forutsigbarheten går ut på at utbygger skal kunne forutse hvilke felleskostnader som vil påløpe som følge av byggetiltaket. Alternativet til en helhetlig, målstyrt/ rasjonell planlegging og utvikling kan fort bli en trinnvis og ikke minst klattvis tilpasning av enkelttiltak. En slik alternativ planlegging ved å foreta små endringer med utgangspunkt i det som har vært, inkrementalisme som C E Lindblom beskriver som ”muddling Throgh” i politiske beslutningsprosesser, gjengitt i ”A reader in planning theory” (Faludi, 1973). Beslutningene baseres på kortsiktighet, små justeringer. Hver interessegruppe ivaretar sine interesser. De tilsynelatende enkleste og minst konfliktfylte beslutningene tas først (Mohn and Finsås, 2010).

Utgangspunktet for forhandlinger av en utbyggingsavtale er normalt et privat planinitiativ. Det er da avgjørende å avklare en del faktiske forhold. Er tiltaket et enkeltstående tiltak eller i sammenheng med flere utbygginger og i et utviklingsområde? Gjennom det avklares omfanget og hvilke behov som kommer i forbindelse med tiltaket. Denne overordnede avklaringen vil benyttes for å lage en plan for offentlige tiltak. Det besluttes en gjennomføringsmetode/modell, avklarar kostnadsbilde, kostnadsfordeling og finansiering av tiltakene.

Reguleringsplanen skal vedtas før utbyggingsavtalen, se fig.6. Rekkefølgebestemmelsene i forbindelse med planarbeidet må være innarbeidet og er en viktig del av utbyggingsavtalen. Arbeidene må enten være sikret opparbeidet eller opparbeidet.



Figur 6 Gangen i en samordnet plan- og avtaleprosess fra konferanse med Akershus Fylkeskommune/ Asplan Viak AS (Akershus Fylkeskommune, 2014)

Gangen i en utbyggingsavtale er i prinsippet som en reguleringsplan etter Pbl, se figur 6. En parallell utarbeidelse har en fordel ved at løsning og kostnader kan sees i sammenheng med rekkefølgekrav.

3.2 Samfunnsstyring.

I dette delkapittelet ser jeg først på teori for lokalisering. Dette som en bakgrunn for etablering av bilbasert virksomhet på Ensjø, men også med generell boliglokalisering og senere boligforsyningen i Oslo. Beslutningsteori er med for bedre å kunne forstå beveggrunner for beslutninger og hvordan valg kan påvirkes. Til slutt i delkapittelet ser jeg på makt begrepet i et kommunalt perspektiv. Dette for å forstå handlingsrommet til aktørene i forbindelse med transformasjonen av Ensjø, og hvilken posisjon de tar.

3.2.1 Lokaliseringsteori.

Etablering av industrivirksomhet, næringsvirksomhet eller bosettingsmønster er alle gjenstand for lokalisering og det foreligger teori og forskning spesifikt for alle typer.

Lokaliseringsteorier har lang historie og var tidligere basert på modeller med et statisk perspektiv, og hvor transportkostnadene var det mest betydningsfulle. Et tidlig bidrag til lokaliseringsteorien på 1800 tallet var fra von Thunen. Hans teori tar utgangspunkt i jordbruksprodukter og avstand til by/marked. Bonden må bringe varene til konsumentene/markedet, og er avhengig av transportkostnader som igjen er avhengig av volum og transportavstand (Medalen, 2007). Modellen til Thunen bygger derfor på at produktene med høyest verdi blir produsert nærmest markedet, fordi det er disse produktene som gir høyest betalingsevne for landbruksarealet/grunnarealet. Teoriene er videreført til industrilokalisering av Weber på 1930 tallet, hvor kostnadene til produksjon i form av råvarer, transport og bearbeiding (arbeidskraft) er essensielt. Vektreduksjonen i produksjonen var avgjørende for hvor produksjonen skulle lokaliseres, nær råvaren eller markedet. Under den industrielle revolusjonen ble Industriproduksjonen i Oslo etablert ved kraftressursene som på den tiden var vannkraften med mekanisk overføring (Røde, 2013). Produksjonen var derfor avhengig av plasseringen og arbeiderne var nødt til å komme til industrien. Boligetableringen ble derfor etablert i nærheten av industrien. På Ensjø ser vi industriboliger etablert samtidig med de første drabantbyene fra begynnelsen av 1900 tallet. Disse industriboligene var ment til fabrikkansatte på og rundt Ensjø.

Lokalisering av bilrelatert virksomhet og servicefunksjoner på Ensjø har sin bakgrunn i tidligere ønske om samlokalisering av næringer og flokk mentalitet. Det var fra tidligere et politisk ønske om industri i området og senere bilrelatert etablering. Ønske om fortetting av Oslo som et av flere tiltak for å redusere biltrafikk, gjennom å redusere reisevei fra bolig til

arbeid, men også ved at person-transporten skjer med kollektiv transport. Denne lokaliseringstanken har på mange måter sammenfallende interesser med kunnskapsbedrifter som søker en variabel, fleksibel og tilgjengelig arbeidskraft, som ofte finnes i storbyene.

Etter Brundtlandkommisjonens rapport om bærekraftig utvikling, har fortetting av byer også blitt aktuelt i forbindelse med bærekraftig utvikling, og blir en del av grunnlaget for lokalisering. Dette knyttes til ønske om dekning av boligbehovet i byene for å oppnå kort reisevei til arbeidsplasser, skoler, service og fritidsaktiviteter. Redusert biltrafikk er målsettingen med å fortette byen rundt allerede etablerte knutepunkt. Dette bebyggelsesformer har foruten det rasjonelle med plass til mange som også redusert energibehov som effekt (Næss, 2012).

3.2.2 Boligforsyning.

”The HOLD OUT PROBLEM” (Miceli and Sirmans, 2007, Nordahl, 2012)

Konvensjonell kunnskap og økonomisk teori tilsier at det er større kostnader ved å tilegne seg eiendom som biter og deler på grunn av transaksjonskostnader og strategiske forhandlingskostnader. Begge kostnadene forventes å øke med antall selgere av et område. Ineffektiv fordeling av arealressursene kan føre til uorden i eiendomsstrukturen, byspredning og forverret indre bykjerne. Miceli og Segerson har empirisk sett på dette forholdet hvor de bruker eksperimentelle metoder for å undersøke transaksjonskostnader og strategiske forhandlingskostnader i et marked med en kjøper og en til fire selgere, hvor kjøper er avhengig av et totalt kjøp av alle eiendommene. Kjøperens endelige kostnad varierer omvendt med antall selgere, alt annet likt, noe som indikerer et insentiv til å kjøpe konsolidert eiendom. Forsinkelseskostnader i forbindelse med en slik ”holdout”, resulterer i lavere utbetalinger for både kjøpere og selgere. Konkurransen mellom selgere vil redusere ”holdout” og kjøperens totale kjøpesum (Miceli and Segerson, 2012). En tilsvarende situasjon vil oppstå ved at en utbygger forsøker å være siste til å fullføre utbygningen av et område. Motsatt kan en tenke seg at det ikke er fordelaktig å være siste bilrelaterte virksomhet på Ensjø. Resultatet er færre kunder, bilparkering er redusert og liten felles drahjelp i markedsføring og lignende.

For å sikre bl.a. boligforsyningen i England, har Katherine Baker sett på ulike virkemidler. Hun konkluderer blant annet med at foruten effektivisering av kommunalt planarbeid, er virkemidler som skattlegging av ineffektiv, tom og dårlig vedlikeholdt eiendom elementer for å øke utvikling av eiendom (Barker, 2006). En slik metode vil kunne gi økt boligforsyning i områder med dårlig utnyttet eiendomsmasse, eller store åpne areal til parkering el.

3.2.3 Beslutningsteori

Det tas små og store beslutninger hver dag, mange for å løse problemer eller oppnå mål for organisasjoner. For å ta gode organisatoriske beslutninger er det viktig å forstå beslutningsteori og gjennom det kunne forbedre grunnlaget for beslutningene.

På en måte rommer beslutningsteorien et håp om, gjennom forskning, å kunne analysere og reflektere og på den måten skape rasjonelle beslutninger og organisasjoner. På den andre siden tematiserer beslutningsteorien hvordan det til stadighet etableres beslutningspremisser, og handlemuligheter i et komplisert og delvis uoversiktlig spill mellom intensjoner, prosesser og effekter. Her er håpet, ikke å skape så mange rasjonelle beslutninger og organisasjoner, men mer å øke muligheten for å handle fornuftig i en verden, som er besatt av beslutninger (Vikkelsø and Kjær, 2014).

Klassisk beslutningsteori, teorien stammer fra klassisk materialistisk filosofi.

Utgangspunktet er at mennesket handler rasjonelt og at man velger det alternativet som gir størst måloppnåelse. Teorien er formell og deduktiv av natur. (Mohn and Finsås, 2010)

Neo-klassisk beslutningsteori, Utgangspunktet er fra klassisk tenking og fremhever positivistisk eller behavioristisk tenking. Teorien bygger på målet i seg selv, og at tiltak kan etableres objektivt. Den fullt rasjonelle beslutningstakeren kjennetegnes ved:

- Klar og stabil målsetting.
- Fullstendig kunnskap om alternativer og konsekvenser.
- Er villig til å maksimere / optimalisere og er i besittelse av nødvendige midler.

Idealet er den rasjonelle beslutningstakeren. Teorien forklarer mangelen på rasjonalitet med at kunnskap om mål og budsjett ikke har vært tilstrekkelig. Teorien er formell og deduktiv av natur, som den klassiske teorien. Dette er et mekanisk syn på mennesker, og dermed bygger teorien også på determinisme (Mohn and Finsås, 2010).

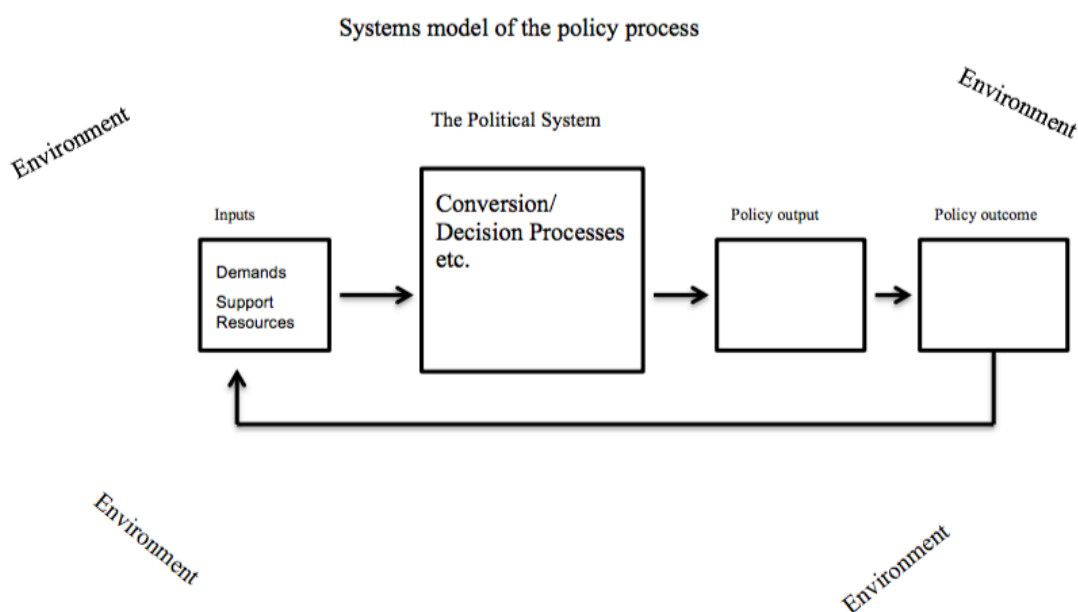
Adferdsbaserte beslutningsteorier, - Utgangspunktet for disse teoriene er hovedsakelig eksistensialisme. Teoriene er basert på praksis, og større vekt på selve beslutningsprosessen. Teoriene er uformelle og induktive av natur, i motsetning til de klassiske og neoklassiske teorier. Mennesket blir sett på som et subjektivt handlende individ, og det blir derfor ikke snakk om et gitt eller bestemt utfall. De kan sies å være metodiske, funksjonelle, og prøver å se på beslutninger som en helhet.

Teoriene omfatter følgende (nye) elementer i forhold til de andre:

- a) Sosialpsykologisk samhandlings teori, som også fokuserer på forhold, fenomener og aktiviteter i selve beslutningsprosessen.
- b) Konfliktteori, består av harmoni, persepsjon, og hvilke konflikter som kan sees, så vel som ren maktkamp som er nødvendig for fremgang.
- c) Teorien om deltakelse og medbestemmelse hvor utgangspunktet er deltageren selv.
- d) Emosjonens rolle i beslutninger, veivalg og strategi
- e) Individet på organisasjonsarenaen

Antagelsen om rasjonelle beslutninger hos individer eller aktører i byggenæringen og politiske miljøer er i beste fall utfordret fra alternative beskrivelser. Et av de steder det treffes beslutninger er i det politiske miljø i forbindelse med eksempelvis plansaker. Hvorvidt de politiske beslutningene er rasjonelle er det noe teori og diskusjon rundt.

En plansak er en politisk sak som bunner ut fra et politisk ståsted, altså det politiske valg av politikk (policy). Jenkins bruker en definisjon på offentlig politikk "public policy" som å være et sett med beslutninger om valg av mål og midler tatt av en politisk aktør i en bestemt situasjon, hvor det i prinsippet burde være mulig å nå målet (Jenkins, 1978). Definisjonen forstås slik at beslutningene kan være flere og over tid. Jenkins arbeider videre etter en input-output modell, se fig. 7 under hvor det sees på input og output fra det politiske system.



Figur 7 Jenkins "Systems of the policy process"(Jenkins, 1978)

Det politiske system sees som målsetting eller problem på input siden. Bearbeiding og beslutninger er det politiske system ("The political system"). Videre er "output" beslutningen som blir fattet, mens "outcome" er resultatet av beslutningen, politikken. I og rundt prosessen ligger "environment" som forstås som de som påvirker og har innflytelse på systemet, som for eksempel grunneiere, interesseorganisasjoner og opinionen. Jeg vil i min oppgave se på hvorvidt en slik modell kan gi betraktninger på om kommunens ønske om økt boligbygging på input siden, gjennom politisk behandling gir ønsket "output" og "outcome".

3.2.4 Selvstyre – makt i kommunene.

Før jeg kommer inn på makt i kommunene vil jeg se litt nærmere på begrepet makt og maktutøvelse. Sosiologen Steven Lukes pekte på tre ulike former for maktutøvelse, maktens tre ansikter etter Heywood (2007) (Store Norske leksikon, 2015).

- **Først en form** der A får sin vilje gjennom på bekostning av B, eksempelvis ved å få flertall i en votering i et politisk organ.
- **Andre formen** der maktutøvelsen blir mer indirekte. Her handler det ikke om hvem som vinner avstemningen, men hvilke temaer som kommer på dagsordenen og skal stemmes over. A kan for eksempel forhindre at bystyret diskuterer en plan for transformasjon, og i stedet ta opp endringer i eiendomsskatten. Hva skal opp til vedtak og ikke minst hva skal nedprioriteres. Hvilke saker skal defineres som ikke-vedtak saker. Denne formen for makt er ofte skult og vanskelig å identifisere. (Haga et al., 2014)
- **På tredje nivå**, sier Lukes, "dreier makt seg om å påvirke hva folk ønsker og mener. Religiøse seremonier og opptog bidrar til at de troende slutter sterkere opp om kirken; eller frykten for oppsigelser gjør at ansatte sier seg fornøyd med et dårlig arbeidsmiljø." (Store Norske leksikon, 2015). Styreledere i næringsforeningen har eksempelvis makt gjennom posisjon, et opptog bidrar til at medlemmer slutter sterkere opp om foreningen sitt syn eller frykten for ikke å få gjennom en regulerings sak gjør at grunneiere sier seg fornøyd med et dårligere forhandlingsresultat. Nivået forklarer maktbruken med autoritet og manipulasjon, et hegemoni i kommunene slik at makten dreier seg om kontroll av informasjon og posisjoner. Makten identifiseres også ved å ha kontroll på media, sosialisering i samfunnet (Store Norske leksikon, 2015).

En betraktning av maktforholdet kan ha to sider, ressurser og utøvelse.

- Ressurser dreier seg om midlene en maktutøver har til disposisjon. Store grunneiere har kapital, profesjonalitet, organisasjon som skal til for å kunne organisere og gjennomføre en transformasjon. Ansatte ved plan og bygningsetaten har faglig tyngde til å uttrykke hva som er rett og galt ved et planforslag.
- Utøvelse betegner å håndtere ressurser og få gjennomslag i en gitt situasjon: ha overtalelsesevne, være dyktig til å forhandle, utnytte strategiske muligheter og foregripe andres handlinger.

Begge deler er nødvendige for å utøve makt. Den som har makt ressurser uten å bruke dem, utøver ikke makt. Det samme gjelder den som vil utøve press, men mangler nødvendige ressurser (Store Norske leksikon, 2015).

For så å se på makt og avmakt i kommune Norge er det viktig å få økt presisjonsnivået i diskusjonen rundt demokratiet. Definisjon og forklaring på de uttrykk som blir brukt er derfor viktig. Autonomi er et slikt uttrykk som benyttes. Det vil si å kunne ta avgjørelser uten å bli påvirket av andre, på selvstendig grunnlag – Selvstyre. I lys av kommunalt selvstyre blir derfor spørsmålet i hvor stor grad de i kommunen som skal ta beslutninger blir utsatt for innblanding fra lokale aktører, men også fra statlig hold. I boken ”makt og avmakt i kommunepolitikken” tar Rolf Lyngstad opp problematikken. (Lyngstad, 2003). Lyngstad poengter at summen av autonomi er det handlingsrommet kommunen har.

Storting og Regjering pålegger kommunene velferdsoppgaver, ofte kostnadsdrivende for kommunen. Samtidig endres lovverket som for eksempel gjennom vedtaket om forbud mot pålegg om sosiale infrastrukturkostnader ved utbygningsavtaler. Slike vedtak reduserer kommunens handlingsrom.

Folkestyret eller selvstyre, begrepene brukes om hverandre og sier noe om kompetansen og dreier seg om hvor, på og på hvilket nivå avgjørelser tas. Ser en nærmere på hvilke aktører som deltar og hvem som styrer så blir det i denne sammenheng det avgjørende hvem som styrer de folkevalgte. I Norge er det forsket lite på hvilke interne aktører som er aktive i rommet mellom de folkevalgte og folket. (Lyngstad, 2003) Lyngstad utdyper videre at et utgangspunkt for å oppfatte verdiene av folks engasjement i kommunepolitikken, er å kunne se på kommunen som en institusjon der innbyggerne er medlemmer. Kommunen blir arena for utøvelse av aktiviteter og samfunnsengasjement og ved det utforme sin rolle i politiske prosesser. I et parlamentarisk system som i Norge er konkurransedemokratiet ansett å være

hovedformen for vårt demokrati. Det sentrale er elitens ønske om å styre og folkets rett til å velge sin leder (Hanssen et al., 2007).

Makt i kommuner

Ved studie av kommunene ble det på 1950-60 tallet operert med to metode skoler, posisjonsskolen og renomméskolen som utgangspunktet for forståelse og forskning av makt og innflytelse. Posisjonsskolen tar for seg makteliten og personene som sitter i posisjoner som har innflytelse. Renomméskolen ser på de bakenforliggende personene som ikke trer frem i lyset, men trekker i trådene fra skulte posisjoner. I forlengelsen av disse to skolene var det nødvendig å se på flere faktorer, for å forstå makten og avmakten i kommunene. Studiene ble rettet inn mot selve vedtakene og de prosesser som fant sted i forbindelse med dem.

Vedtaks skolen ble en retning hvor fremgangsmåte, aktørene, og prosess ble studert frem til konkrete vedtak. Heller ikke dette ga det fulle bildet for å forstå makt og avmakt. De sakene som ble holdt utenom og dysset ned, såkalte ikke-vedtak saker, var vel så viktige å studere og retningen ble Ikke-vedtaksskolen (Lyngstad, 2003).

Resultatene i forskningen ga to retninger, som i etterkrigstiden strides om hvem som hadde makt, Elite-teoretikerne og Pluralistene. **Eliteperspektivet** la vekt på forskning som viser at lokalsamfunnet består av en liten homogen gruppe av menn som kontrollerer ressursene og har mye sosial omgang, deltar lite i politiske fora, men sitter på toppen av maktpyramiden. **Pluralistene** på sin side la vekt på forskning som viser at makten er plassert hos de valgte representantene. På 80-tallet ble det en form for forsoning mellom gruppene gjennom blant annet forskningen til Paul E. Person som brakte frem den ”unitære modell”. Modellen som er basert på at statlig og kommunal styremakt er rasjonell og aktørene ønsker å øke lokalsamfunnets økonomiske bæreevne. Modellen bygger på tre alternative politiske vedtaksprosesser, utstillingspolitikk (fokus på økonomisk vekst) , fordelingspolitikk (levering av offentlige tilbud) og omfordelingspolitikk (velferdsgoder til de svakeste). Hvem som har makt vil variere mellom hver prosess. På slutten av 1990-tallet vokste regimepolitikken frem.

Regimepolitikken bygger på begrepet ”vekstmaskiner” som brukes første gang av Molotch på slutten av 1970-tallet. Vekstmaskiner går ut på at vedtak fattes for å fremme økonomisk fremgang og vekst. Fellesskapets midler blir brukt for å oppnå denne veksten. Vekstmaskiner gir arbeidsplasser som igjen medfører oppslutting blant arbeiderklassen. Økonomisk vekst gir generelt god oppslutning.

Vekstmaskinene eller vekst i kommunene er avhengig av næringslivet for å utvikle seg. Dette næringslivet eller privat sektor må være velfungerende, og skape arbeidsplasser, og gjennom det gi kommunale skatteinntekter (Lyngstad, 2003).

Koalisjonen mellom næringsliv og politikere vil være særs viktige aktører gjennom vedtaksprosesser, men også ulike kommunale administrative aktører.

Fagetater og kommunal administrasjon innehar både direkte og indirekte makt. I arbeidet med rapporten ”kommunestyre og lokaldemokrati” vises det til den direkte makten som eksempelvis er delegert fra politikere, fatte delegerte enkeltbeslutninger og utøve skjønn innenfor regelverket. Den indirekte makten vil kunne være forbundet med styring av faser i en sak, bestemme når en sak skal opp til politisk behandling og påvirke dagsorden (Haga et al., 2014).

Denne styringskoalisjonen bestående av aktører fra kommunal administrasjon blir av regimeteoretikere ofte omtalt som forrangsmakt. Makten springer ut fra ressurspersoner i administrasjonen og blir utviklet gjennom samhandling med politikere, næringsliv og andre avdelinger i kommunen (Lyngstad, 2003).

Kommuner vil søke å forbedre de økonomiske rammebetingelsene ved å øke inntekter, eller vedta prosjekter til inntekts ervervelse for på den måten øke handlingsrommet og kommunal autonomi.

Ideologi i kommunene

Det moderne kommune Norge er bygget opp, basert på modernismen, der kunnskap og industrialiseringen har erstattet overtro og gamle samfunnsstrukturer. Sosiale hjelpetiltak ble etablert for å avhjelpe sosiale problem som boligmangel og arbeidsledighet Dette er erstattet av NPM (New Public Management) basert på management teori og den økonomiske mann. New Public Management (NPM) som har vokst frem og etablert seg de seneste 20-30 årene med kjennetegn som mål- og resultatstyring, økt privatisering, markedsrettet og brukerstyrt (Haga et al., 2014).

NPM har resultert i at noen setter spørsmålstegn om denne måten å tenke på har fått en hegemonisk dominans i samfunnet. I mange kommuner har dette resultert i bestiller-utfører modeller slik at kommunen har ansvar for at tiltaket finnes men ikke for utførelsen (Lyngstad, 2003).

Kontakt og innflytelse

NIBR-rapport 2008:37 ser nærmere på medvirkning i byplanlegging og har sett nærmere på Oslo, Bergen og Trondheim. Undersøkelser viser at det er få opplysninger om medvirkning i tidligfasen av en regulering, der påvirkningsmuligheten er størst. Når reguleringsprosessen går inn i formelle former er kontaktmønster godt dokumentert. Klagesakene øker, størst hyppighet av medvirkning er gjennom høringsuttalelser. Initiativ til medvirkning utover lovens minstekrav blir som oftest tatt av planadministrasjonen. Undersøkelser viser at utbyggere i liten grad vektlegger medvirkning fra lokalsamfunnet, som trolig skyldes tradisjon men også fordi utbyggere er markedsstyrt (Falleth et al., 2008)

Informasjon og innflytelse fra lokalsamfunnet til kommunene har uformell kontakt som en viktig kanal. Kontakten er omfattende og den største av de uformelle. Det er liten kontakt mellom lokalsamfunn og planadministrasjonen, mens planavdeling har omfattende kontakt med utbyggere. Lokalbefolkningen/samfunnet mangler formelle kontaktflater under planarbeidet. Utbygger har gjennom lovverket slike kontaktpunkt, forhåndskonferanse. Lokalsamfunnet har liten innflytelse på reguleringsarbeidet. Planmyndighet og utbyggere er de med størst makt. Politikerne føler seg forpliktet overfor lokalsamfunnsaktørene og at de har innflytelse. Politikerne føler seg bundet av forhåndskonferanser, som resulterer i mindre politisk handlingsrom (Falleth et al., 2008).

3.2.5 Oppsummering.

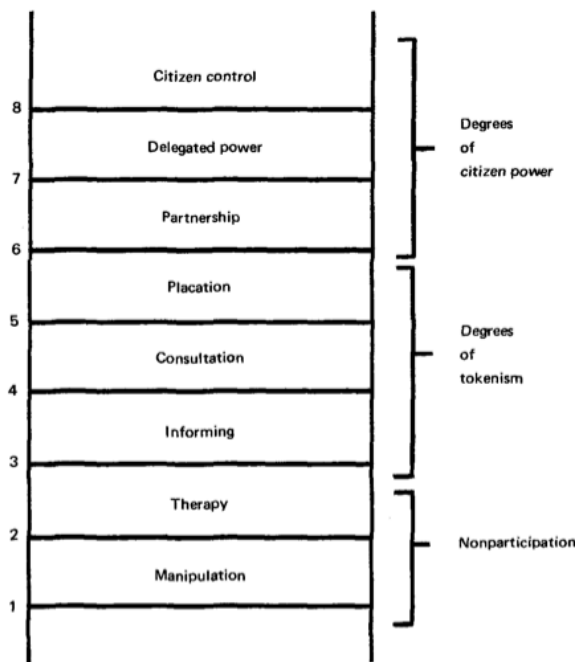
Ved å se på samfunnsstyringen rundt kommunene registreres kompleksiteten i beslutningsfaser og hvordan de ulike aktørene er presset fra flere kanter. Et press fra statlig hold som reduserer kommunenes handlingsrom. En vurdering av om det er administrasjonen, politikerne eller andre aktører som setter mål for kommunen, er viktig i det videre arbeid. Hvordan maktfordeling kan sees i kommune Norge og på den måten vurdere hvordan beslutninger tas og hvorfor.

3.3 Medvirkning – innflytelse, Governance

I dette delkapittelet ser jeg først på teori rundt deltagelse og innflytelse generelt. Innflytelse er sentralt i dette delkapittelet og henger sammen med medvirkning. I siste del ser jeg nærmere på fenomenet governance, og i norske storbyer spesielt.

3.3.1 Deltagelse og innflytelse.

Politisk styring av byene og flertallet av aktørene har innflytelse på de politiske vedtak og forhold som påvirker folks liv. Offentlig og privat sektor arbeider ofte sammen for å etablere og lage felles prosjekter. I USA og de vestlige demokratiene er det de lokale myndigheter som etablerer politikk, regulerer områder med formål, påvirker utviklingen, mens det meste av eiendomsgrunn er i privat eie og det meste av utviklingen skjer med private midler (LeGates and Stout, 2011). Sherry Arnstein stiller spørsmålet ”But how, Exactly, should citizens participate in local government decision-making?”. Hun besvarer og forklarer dette i ”Journal of American Institute of Planners (1969)” med tittelen ”A ladder of Citizen Participation”, se figur 8.



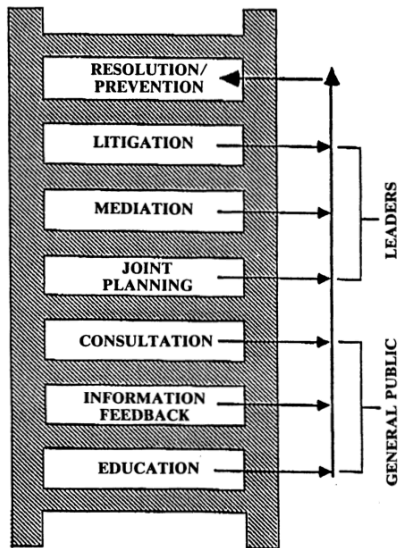
Figur 8 "A ladder of participation"(Arnstein, 1969).

Stigen, med åtte trinn, deler grad av innflytelse inn i hvert trinn med de grupper med lavest innflytelse nederst og de med størst innflytelse øverst. Nederst på stigen finner man de to trinnene med deltagerer uten innflytelse. Disse beskrives til å ha blitt tilrådet av noen til å delta med den underliggende hensikt å lære dem eller overtale dem til å akseptere de politiske beslutninger som blir fattet (Arnstein, 1969). Deretter kommer, på trinn tre, ”Informing”. Dette kan være avisoppslag som ”varsel om oppstart av regulering” og ”vedtak” og saker som skal opp til politisk behandling. Trinnet til Arnstein kjennetegnes for lav delaktighet, en-veis kommunikasjon fra det offentlige til berørt part, gjerne gjennom media og liten mulighet til forhandling. Neste trinn, ”consultation” kjennetegnes ved at informasjonen skjer i møter som

for eksempel nabomøter, informasjonsmøter eller som på Ensjø, ”Folkemøter”. Neste og femte trinn ”Placation” er den første hvor innbyggere/berørte parter har en grad av innflytelse. Dette er hvor de berørte parter sitter i utvalg og styrer. Skoleutvalg som foreldreutvalg, vel og foreninger. Trinnet er i følge Arnstein det første med reel innflytelse, men viser seg ofte at de involverte får en perifer rolle i det faktiske planarbeidet og utfallet av det. De tre øverste trinnene, kaller Arnstein ”citizen Power” og består av øverste politisk myndighet og de med flertallsmakt samt ”partnership” som kjennetegnes ved at det er inngått et partnerskap etter forutgående forhandlinger. Et slikt partnerskap kan sees på som en overføring av makt fra politisk nivå og nedover, gjennom forhandlinger. Dette er også John Forester inne på ved at planleggeren må “seek to serve political officials, legal mandates, professional visions, and the specific requests of citizens' groups, all at the same time” (Forester, 1987). Gjennom slikt samarbeid vil de ulike organisasjonene oppnå innflytelse og ofte bedre resultater. Forester sammenligner dette med samarbeid mellom bedrifter og nasjoner som gjennom forhandlinger oppnår å bli hørt, tatt hensyn til og alle interesser er blitt tatt hensyn til (LeGates and Stout, 2011).

Desmond Connor fornyer Arnstein sin stige, se fig. 9 under, ved i større grad generalisere den men også tilføre en større grad av logisk progresjon fra et trinn til neste (CONNOR, 1988). Hensikten med “the New Ladder” er å gi en systematisk tilnærming for å forebygge og løse uenighet om spesifikke retningslinjer, programmer og prosjekter enten i urbane, landlige planer uavhengig av om det er offentlig eller privat initiativ og finansiering.

Figure 1



Figur 9 Connor sin stige (CONNOR, 1988)

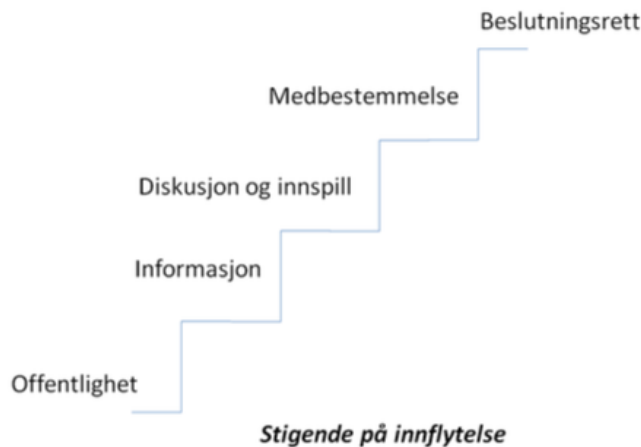
De tre nederste trinnene danner grunnlaget for deltagelse som består av utdanning, informasjon og konsultasjon/dialog. Grunnleggende utdanning for å forstå og ha kunnskap om at tiltaket avløses av at det gis informasjon, mens det til slutt kan føres dialog for å sikre forståelse og konsekvens av tiltaket. Tiltakshavere har ikke råd til å ha en stor andel av de berørte parter uvitende om mål, aktiviteter, effekter og planer (CONNOR, 1988).

Neste trinn på "the new ladder" er Joint Planning. Når en part har en eier eller juridisk interesse i et område som blir berørt av tiltak, burde denne parten involveres som deltager i planarbeidet. Dette kan være tilfelle med private, kommuner, fylke og stat.

Når flere organisasjoner må involveres i felles planlegging, er det svært ønskelig å samarbeide som en gruppe i et såkalt "ett vindu" system. Som representanter for hver etat møtes de i en planleggings avdeling og arbeider seg gjennom en felles definisjon av situasjonen, med alternative løsninger og en evaluerende prosedyre.

Neste trinn på stigen er mekling. Tanken er at en tredje uavhengig person skal forsøke å få partene enige om et felles mellomløsning. Dette er primært en løsning på konflikt mellom jevnstore parter. Der det er flere parter involvert vil mekling kunne fungere som en ordstyrer hvor alle parter respekterer den overordnede og samkjørende ledelsen.

Medvirkning i planarbeid i Norge har Eva Fallet og Gro Sandkjær Hansen sett nærmere på i sitt bidrag til utfordringer for norsk planlegging – kunnskap, bærekraft, demokrati. Her operer de med fem trinn på stigen etter Arnstein, se fig.10 under (Falleth and Hanssen, 2012).



Figur 10 Falleth og Hansen sin stige etter Arnstein (Falleth and Hanssen, 2012)

I en situasjon med stadig større grad av å måtte koordinere offentlig og privat kunnskap, og ressurser for gjennom forhandlinger oppnå ønsket byutvikling. I situasjoner hvor private initiativ skal realiseres i samarbeid med det offentlige og ved hjelp av offentlige midler, blir problematiseringen mer kompleks. Offentlige myndigheters rolle om å ivareta allmenne interesser og samtidig forholde seg til private aktører som først og fremst er opptatt av egne særinteresser basert på markedskreftene (Falleth et al., 2008).

3.3.2 Governance i storbyene (Oslo)

En tydelige trend i norske kommuner er såkalt nettverksstyring, eller "governance". Dette kjennetegnes ved at de offentlige allierer seg med andre virksomheter for å få utført en oppgave (Haga et al., 2014).

"Governance I Norske storbyer" (Fimreite and Medalen, 2005) er en oppsummering av arbeidet til Norges Forskningsråds arbeid med "byutvikling – Drivkrefter og planleggingsutfordringer" fra 2005. Boken forsøker å gi et empirisk belegg for hvordan politisk makt skapes, og styring utøves i byene.

August E Røsnes tar i sin artikkel "Byplanlegging – fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer" (Røsnes, 2005) opp de historiske endringene for planleggeren og de endringer som har funnet sted. Store samfunnsmessige endringer har spilt en rolle for byplanleggingen og planleggerne. En ekspansjon i utbygging fra det horisontale til fortetting i

form av transformasjon. Dette medfører høyere grunnverdi, i det det er mulig å bygge og dermed selge mer areal. ”høyere arealverdier, mer komplekse råderettsforhold og interessemotsetninger, parallelt med at hensynet til utvikling av byens fellesinnretninger..”(Røsnes, 2005) 93. Omlegging og endringene de siste år er kjennetegnet av en økende gjensidig avhengighet av nettverk ,både for realisering av planarbeid og gjennomføring av faktiske prosjekter. Tidligere var det kommunen som hadde den fulle regulerende myndighet med direkte styring og involvering, “Government” mens det i dag er mer bruk av forhandlinger og organisatoriske systemer.

Tankene om nettverkssamarbeid står for et moderne idealbilde av representativt demokrati, et supplement – ”governance”, eller samstyring, hvor det karakteristiske er at makten “som (ideelt sett) har vært samlet i bystyresalen, er flyttet til et større antall nettverk” (Fimreite and Medalen, 2005) s13. Mindre demokratisk legitimitet er også Haga innpå gjennom at beslutninger og avgjørelser fattes i mindre ”selvstyrende” nettverk (Haga et al., 2014).

Fokus ved teori og problemfokus av dagens oppdeling av offentlig styring må konsentrere seg om skjæringspunktet mellom aktører og institusjoner. ”Valg dekker ikke lenger hele feltet for utøvelse av makt og myndighet og oppgaveløsning” (Nenseth, 2005).

Dagens situasjon har festet seg på grunnlag av privatiseringstrenden som har skjedd i den offentlige sektoren de siste 30 årene. I kjølvannet av New Public Management i Storbritannia, er det en del utviklingstrekk som letter overgangen fra government til governance. Synet på kommunal sektor som ineffektiv, byråkratisk og tungrodd har gitt argumenter for å benytte markedet og de private bedriftene som verktøy. Supplert med press fra globalisering, og en offentlig sektor med svak finansiering, har dette skapt endringer når det gjelder kommunal styring og ledelse (Lyngstad, 2003).

”Målstyring, de-regulering og ulike former for privatisering av det offentlige ansvaret er oppfatta som relevante verkemiddel for å gjere den kommunale tenesteytinga betre. Reformarbeidet tar i stor grad utgangspunkt i eit syn på innbyggjarane som *brukarar* av kommunale tenester, der dei *sosiale rettane* har hovudinteressa” (Lyngstad, 2003) s170.

Governance fungerer på et annet vis av individer og grupper både innenfor og utenfor det politiske apparatet, som et slags ”partnerskap med sikte på å influere vedtaksprosessen” (Lyngstad, 2003). Oppdelingen og segmenteringen suppleres altså av nye stemmer, interesser,

organisasjoner, samarbeid og nettverk, av ulik styrke og intensitet. Slik også Røsnes poengterer:

”Både begrensninger i mandat og det som utgjør kjernen av virkemidler, tilsier at byplanleggingens forsøk på styring møter sterke motkrefter. Andre aktører har andre preferanser og kan strategisk forsøke å påvirke planleggingens besluttede organisasjoner” Røsnes (2005) s 66.

Regulering, byplanlegging og Prosess

Endringer i kommunal reguleringspraksis medfører også endringer overfor de øvrige aktørene i markedet. I følge Røsnes gir dette aktørene en styrket posisjon ovenfor kommunen. Kommunen blir i større grad avhengig av å forhandle seg frem til løsninger, da den vegrer seg for å bruke sin reguleringsmakt.

Det er stadig flere deltagere i byplanleggingen. Byplanleggere må forholde seg til disse på en ny måte gjennom to prosesser: En må ta hensyn til flere sektorer enn tidligere, og de private aktørene har i større grad overtatt reguleringsplanleggingen (Harvold et al., 2005, Børrud, 2005). En økt profesjonalisering av de private aktørene innen byggemarkedet vitner om dette. I Oslo var f.eks. 99 prosent av alle planforslag innlevert, gjennomført og finansiert av private utbyggere i 1999 (Harvold et al., 2005).

Medalen og Fimreite viser til fire ulike typer nettverk hvor egenskaper og virkemidler vil variere etter målsetningene de har for øyet, protestnettverk, produsentnettverk, fagnettverk og konsumentnettverk. Innenfor protestnettverket finner en gjerne velforeninger, og ulike grupperinger som forvitrer når saken enten er vunnet eller tapt. Et eksempel kan være aksjonen ved etablering av USAs ambassade på Huseby i Oslo. Innenfor kategorien produsentnettverk kan en finne utbyggere, utviklingsselskap, entreprenører, store fagforeninger, eiendomsbesittere, som gjerne ”forsøker å alliere seg med ulike typer aktører i ren egeninteresse” (Fimreite and Medalen, 2005) s30. Fagnettverkene er sammenstillinger av fagfolk og deres nettverk, og de fungerer gjerne innen byfornyelse, boligsaker. Det skilles mellom de mer varige nettverkene som store utbyggere kan være en del av, og mindre grunneiere som kan tendere til å være et sted mellom produsentnettverk og protestnettverk.

Et sentralt moment er at nettverkene ikke står ansvarlige ovenfor det offentlige, deres organisering innad følger en annen logikk, og deres evne til hurtig endring er større. De er ”klynger av ressurssterke aktører og er konstruert rundt magnetfelt” (Fimreite and Medalen,

2005) s18. Det er videre en demokratisk utfordring i dette. Hvordan kan gruppene bli hørt, samtidig bli en del av det totale nettverket i planprosesser. ”Utfordringen er snarere å finne legitime måter å innlemme denne typen styring på i det demokratiske styresett,..” (Fimreite and Medalen, 2005) s19.

Samhandling og demokratiet

Det er i dagens kommune Norge en sammensatt prosess å planlegge. Måten planlegging organiseres på i dag ved governance i til dels kompliserte nettverk, med lav forutsigbarhet og privatrettslige avtaler knyttet til byutviklingsprosjekter. Tor Medalen stiller noen etiske spørsmål ved dette i ”Byutvikling – Bygge det gode liv på den riktige måten” .

Rollesammenblandinger og om det er byplanleggingen som er hovedmålet og ikke for eksempel kommunens økonomi, som er førende i planarbeidet. Andre forhold er hvor kommunens makt er delt, kan bety mindre åpenhet og innsyn for innbyggerne i planprosessene. Samhandling eller praksisen ved å nedsette samarbeidsutvalg som skal arbeide med planmyndighetene og utbyggerne (Medalen, 2005).

Fordelene med samarbeidsutvalgsstrategien er at den hjelper med å forplikte utbygger til planene. Men svakheten er at den ”..særlig fordi den i så begrenset grad er i stand til å håndtere spørsmål om habilitet, motstridende interesser og åpenhet ovenfor berørte i myndighetsutøvelsen,..” (Røsnes, 2005) s 91. Utøvelse av nettverksmekanismer gir utfordringer med tanke på å fange opp alle reaksjonene, hvor problemstillingen blir tredjemanns deltagelsesmuligheter da ”Nettverksmekanismer som virkemidler for styring anvendes primært i forholdet mellom to eller et sterkt begrenset antall parter, hvor tredjeparter vil være mer eller mindre ekskludert fra deltakelse.” (Røsnes, 2005) s95. ”plan og reguleringsmyndighetene i store norske byer deltar i et strategisk samspill med store eiendomsutviklere. Formålet med spillet er først og fremst å fordele plikter og rettigheter mellom deltagerne” (Bowitz and Høegh, 2005) s 54. Jo flere som deltar og får mulighet til å delta i dette spillet, jo mer rettferdig og demokratisk vil resultatet bli, forutsatt at reguleringsmyndighetene og politikere har satt et klart rammeverk for aktiviteten. Aars og Kvalvåg er opptatt av at governance som strategi har et potensiale til å endre det som fremstår som et stivt styringssystem, men ser at ”de uformelle deltakelseskanalene domineres i enda større grad enn de formelle, av en sosial elite...” og “De nettverkene er effektive som klarer å ekskludere ressursvake deltagere.” (Aars et al., 2005) s181.

Åpenhet i planprosesser er viktig i en demokratisk sammenheng, men det finnes andre områder hvor det demokratiske ved governance kan diskuteres. Planleggerens nøytrale upartiske representanten fra en etat, som behandler og jobber uten politisk tilknytning eller ideologier kan problematiseres. Pløger mener det mangler og etterlyser fremdeles ”..en systematisk interesse for og kritisk analyse av planleggerens praksis og institusjonelle tenke- og handlemåter, hvilke ideologier og diskursive formasjoner de representerer som planleggere og aktører” (Pløger, 2002) s111.

Makt og kunnskap

Kunnskap er makt, ikke minst opparbeidet over tid, men også i forhold til governance. Det er utfordrende og krever kunnskap å forstå systemet rundt prosesser, marked og nettverkene. Over tid vil forståelsen og kunnskapen øke. En boligutvikler eller eiendomsaktør som har jobbet i bransjen gjennom en periode vil stå sterkere enn en uerfaren gruppe. John Forester beskriver det som: “All people may be created equal, but when they walk into the planning department, they are simply not all the same” (Forester 1987) s86.

En boligutviklers agenda er ofte lettere å forstå samtidig forutsigbar, enn for eksempel en grunneier uten eiendomskompetanse. I tillegg har utbyggere gode kunnskaper om prosess fra oppstart til avslutning av regulering og byggesak.

Derfor kan mindre grunneiere, velforeninger og lignende ”be less likely to treat planners as potential allies; after all, the planners are not the decision makers, and the decision makers can often easily ignore the planners' recommendations” (Forester, 2013) s 87, siden de ikke har full oversikt over planprosessen, som skaper nye konflikter, misforståelser, etc. (Forester, 2013).

John Forester har gjennom et omfattende arbeide og intervju med en rekke planleggere sett på konflikthåndtering rundt de ulike nettverkene og grupperingene og måter å forholde seg til dem på i artikkelen ”Planning in the Face of Conflict”. Han har utarbeidet ulike strategier for planleggere for å forbedre samarbeidet mellom de ulike aktørene, involvert i planprosesser. Fordelene med forhandling og medvirkning kan poengteres: ”a shift from adversarial to collaborative problem-solving; voluntary development controls and agreements; improved city-developer-neighborhood relationships enabling early and effective reviews of future projects; more effective neighborhood voice; and joint gains” (Forester, 2013, LeGates and

Stout, 2011) s 432. Forutsetningen er at begge parter er villige og står på likefot i den gitte situasjonen.

3.4 Byutvikling - Beskrivelse av Ensjø.

I dette delkapittelet tar jeg først et historisk tilbakeblikk for å få bakgrunnsinformasjon til del to som ser på utbyggingspolitikken i Oslo. Deretter tar jeg for meg regulering i Oslo, og Ensjø spesielt. Den ”forhandlingsbaserte byutvikling” eller ”Ensjømodellen” har en sentral plass i den delen. Tilslutt sammenstiller jeg tradisjonell regulering og Ensjømodellen.

3.4.1 Oslo, fra industriby til boligby.

Oslo by viser spor av sin historie gjennom bebyggelse og infrastruktur som veier, og ferdselsårer. Dannelsen har skjedd gradvis og trinnvis i starten ved at tømmer ble fløtet fra innenfor-liggende områder, for så å bli transportert sjøveien ut av fjorden og videre til kontinentet. Utformingen og beliggenheten ved elveutløpet er derfor ikke tilfeldig, men skyldes datidens behov. Byutvikling med boligbygging på Ensjø blir nåtidens spor for fremtiden.

På 17-1800 tallet ble transporten internt i byen håndtert med hest og kjerre. Persontransporten var hovedsakelig til fots. Matproduksjonen foregikk i utkanten av byen og transportert og distribuert via torghandel sentralt i byen. Mellom bebyggelsen ble det anlagt ”løkker” eller ”byløkker” (Tulinløkka, Grynerløkka, Russeløkka, Ankerløkka mfl. (<http://www.byarkivet.oslo.kommune.no>)).(Norsk Lokalhistorisk Institutt, 2014) Løkkene skulle tjene som beitemark for hester. Oslo beboerne bodde sentralt i kvadraturen eller i nærheten av arbeidsplasser ved havneutløpet.

Senere på 1800 tallet startet den industrielle utviklingen i Oslo med etablering av fabrikker og produksjon langs bl.a. Akerselven. Fabrikkene ble etablert ved fossefallene for å utnytte vannkraften til produksjon av bomull og tekstiler. (Røde, 2013) Gjennom industrialiseringen vokste byen og det ble behov for flere boliger. Boligbebyggelsen ble etablert i nær tilknytning til fabrikkene.

Neste store endring kom i mellomkrigstiden med bedre infrastruktur ved at trikk og bil erstattet hest og kjerre. Næringsutviklingen og boligbebyggelsen flyttet stadig lenger ut av bykjernen. Det var primært middelklassen som flyttet ut langs den nye infrastrukturen, mens arbeiderklassen ble boende ved industri og verkstedsområdene. Områder for arbeiderklassen som Gamlebyen, Vika, Grünerløkka, men også oppover mot Ensjø var områder bestående av

enkel og trang bebyggelse med dårlige boforhold. Spesielt de sanitære forholdene var utfordrende og dårlige.

For å bedre boforholdene for industriarbeiderne, kjøpte Oslo kommune i begynnelsen av 1900-tallet opp landbruksareal i utkanten av byen for å bygge industriboliger. Dette var starten på feltutbyggingen i kommunal regi. Trikk, senere bane, ble anlagt for å sikre kommunikasjonen for beboerne. På 1960-tallet økte den kommunale feltutbygging gjennom utbygging i Groruddalen, Lambertseter, Hovseter med flere. Bilen hadde i større grad blitt et allemannseie, og det syntes som man ikke kom raskt nok ut av sentrum og inn i drabantbyene i utkanten av sentrum.

På 1980-tallet flyttet stadig mer av industrien ut av byen og etterlot seg eldre industritomter rundt om i byen. Byens utvikling, teori og forskning rundt endringene som har funnet sted er mange. Lokaliseringsteori, forhold mellom eiendomspriser og variabler som kommunikasjon, reisevei, etterspørsel etter arbeidskraft er eksempler på slik forskning. Fra 1980-tallet og til i dag har Oslo utviklet seg til i stadig større grad å være preget av arbeidsplasser for tjenesteyting, data og telekommunikasjon, offentlig og privat tjenesteyting. Byens arbeidsplasser domineres derfor av kontorarbeidsplasser.

Industriutflyttingen fra Oslo på 1970-80 tallet medførte en reduksjon av skatteinntekter og ble starten på ny politisk strategi. Fortetting i Oslo som byutviklingsstrategi begrunnes med skatteinngang for kommunen og å bevare marka-grensen. ”Oslos politikere så det som viktig å øke boligbyggingen, gjerne ved en sterk fortetting, for å øke antall skattebetalere”(Børrud, 2005)(s68). Flyttestrømmen har fra 1990-tallet snudd og nå kan det virke som husstandene ikke kan komme raskt nok inn til sentrum av Oslo.

Skatteinntekter som begrunnelse for byutvikling er erstattet av fortetting og transformasjon som en følge av bærekraftig utvikling (Næss, 2012). Gjennom fortetting av byområder vil en konsekvens være at områdene allerede er bebygget, ofte med mange ulike eiere og således vil fremforhandling av løsninger mellom utbyggere og kommuner være sentralt i en slik fortetningspolitikk (Falleth, 2012).

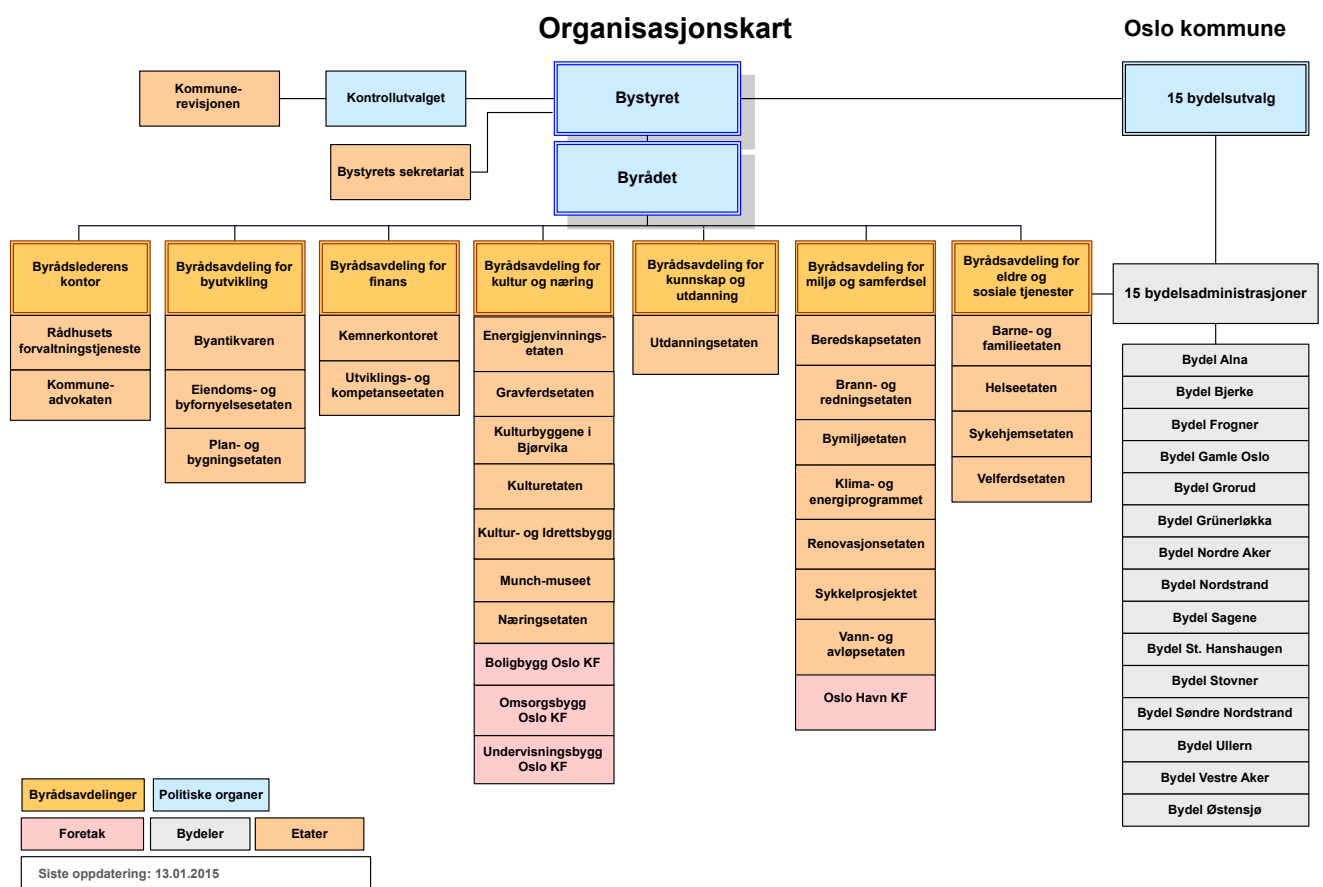
3.4.2 Parlamentarisk oppbygging i Oslo kommune.

Den parlamentariske oppbyggingen av Oslo kan enklest sammenlignes med den statlige oppbyggingen, med regjering og storting. I Oslo er dette Byrådet og Bystyret se figur 11.

Bystyret er kommunens øverste organ og ledes av ordføreren. Bystyret er videre delt inn i fem ulike komiteer, hvor Ensjø utviklingen kommer inn under byutviklingskomiteen.

Oslo kommunes utøvende organ er Byrådet med byrådslederen som øverste sjef. Dette kan sammenlignes med ”regjeringen” og ”statsminister” på statlig plan.

Byrådet består videre av byråder som har ansvar for hvert sitt fagfelt eller byrådsavdeling, som statsråder og departement. Byrådet gjennomfører bystyrets politikk og innstiller saker for bystyret. For utviklingen av Ensjø er det Byrådsavdelingen for byutvikling som er øverste administrative nivå (Oslo kommune, 2015a).



Figur 11 Organisasjonskart for Oslo Kommune (Oslo kommune, 2015a).

Transformasjonen som gjennomføres på Ensjø griper inn i flere byrådsavdelinger. Sentralt i utviklingen er Plan og bygningsetaten (PLB) og Eiendoms- og byfornyelsesetaten, begge underlagt Byrådsavdeling for byutvikling. Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten er to andre sentrale aktører ved utviklingen, men som er underlagt en annen byrådsavdeling. Se Figur 11.

På et lavere nivå i hierarkiet er bydelsadministrasjonene lokalisert med forgrening opp til øverste politisk nivå, via bydelsutvalgene. Ensjø utviklingen gjennomføres i bydel Gamle Oslo og Grünerløkka.

3.4.3 Utbyggingspolitikk i Oslo.

Oslo kommune har organisert alle oppgaver tilknyttet rollen som reguleringsmyndighet og grunneier/tomtepolitikk innenfor samme administrative området under byrådsavdeling for byutvikling. Den tomtepolitiske oppgaven inngår i den ordinære kommuneorganisasjonen, mens det er Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) som gjennomfører tomtepolitikken. Plan og reguleringsarbeidet blir ivaretatt av Plan- og bygningsetaten (PLB) med EBY som aktiv rådgiver for byutviklingen. Rådgivningen går på å utvikle arealer til ulike formål som bolig, næring, offentlig formål samt koordinering til byutviklingsprosjekter. Planmyndigheten ligger imidlertid hos PLB (Barlindhaug et al., 2014). Det er EBY som leder forhandlingene med utbyggerne/grunneierne i forbindelse med utbyggningsavtaler.

Oslo kommune har en overordnet utbyggingspolitikk som innebærer fortetning rundt knutepunkter og ønske om større fortetning av byrommet. Tanken er at byutviklingen blir mer arealeffektiv og mindre transportkrevende (Næss, 2012). På den annen side hevder Børrud at dagens byutvikling kjennetegnes ved at byutviklingen går fra altomfattende samfunnsutvikling til ”muddeling through”(Faludi, 1973). Med ”muddeling through” menes en til dels usammenhengende trinnvis/ bitvis utvikling, eller inkrementalistisk prosjektbehandling, men at dette avhenger av hvem man spør og deres erfaring (Børrud, 2005). For å unngå beslutninger som ”muddeling through” er det avgjørende å skape klare målsetninger slik at beslutninger er sammenfallende for flere aktører, private og offentlige. På den måten kan byplanlegging gjennomføres ved at private og offentlige drar i samme retning. Spesielt med mange private eiere og utbyggere, med ulike ønsker og tidsperspektiv vil det kreve at kommunen er tilrettelegger og koordinator for området (Falleth and Saglie, 2012). Denne nettverkstanken blir i økende grad benyttet som en samstyring i plansaker og byggesaker. I plansaker blir samarbeidet mellom private og offentlige i økende grad sett på som et utviklingsverktøy fremfor styringsverktøy (Falleth and Saglie, 2012).

Det er private planers dominerende rolle i byutviklingen som blir tidstyv hos plan og bygningsetaten. Dette er vel dokumentert blant annet i artikler og avhandlinger (Nordahl, 2000, Børrud, 2005). Børrud beskriver situasjonen hos plan- og bygningsetaten på 80-90 tallet som en etat som har vanskeligheter med å komme à jour, og er klar over at det må føre til

omstillinger. Presset fra private aktører kan forklares ved økonomiske motiver som drivkraft. I boken: ”utfordringer for norsk planlegging” beskriver Elin Børrud hvordan en planlegger i en allerede bygget by. Der poengterer hun at en fortettingspolitikk vil medføre at grunneier får en høyere og bedre utnyttelse av eiendommen ved en slik reguleringsendring . En presisering av en slik tanke er at verdien av bebyggelsen synker under alternativ verdi, representert ved ny regulering med høyere utnyttelse.

Kommunalt samspill med private.

Oslo har etablert ulike kontaktpunkter hvor kommunen og representanter fra utbyggere kan møtes. På Ensjø er det møter mellom næringsforeningen og samarbeidsgruppen som gjennom planarbeidet hadde jevnlige møter. Det er formaliserte jevnlige kontaktmøter mellom PLB og de største utbyggerne. Dette foraet er kalt ”storbrukerforum”. Fra PLB sin facebook side er gruppen definisert som ”Storbrukerforumet er plan og bygningsetatens halvårlege dialogmøte med aktører i bransjen, som store utbyggere, foreninger, institusjoner, offentlige myndigheter og andre som ofte er i kontakt med oss”

<https://www.facebook.com/events/169473503193050> (Oslo kommune, 2012).

Utbygging/ reguleringsmyndighet.

Oslo kommune bruker reguleringsmyndigheten til å nå målsettingen om nye boliger, og arealplanlegging som redskap for å nå målet med tanke på omfang og lokalisering.

Kommunen baserer finansieringen av infrastrukturkostnadene fra utbyggere (Barlindhaug et al., 2014)

Klargjøring av byggeområde

For et byområde skal klargjøres til boligbygging, må området klargjøres og gjøres egnet til boligbygging. Å klargjøre et industriområde som på Ensjø, til boligområde, innebærer omlegging av veinett, kollektivtilbud samt annen teknisk infrastruktur. I tillegg kommer kommunens sosiale infrastruktur. I Oslo benyttes ulike modeller for å sikre bidrag til infrastrukturen i transformasjonsområder. I Ensjø modellen bistår kommunen utbygger med planer for infrastruktur for hele området. I samarbeid med grunneier/utbygger utarbeides planen for offentlig rom for så å bli kostnadsberegnet (Barlindhaug et al., 2014). Gjennom forhandling kommer så kommunen og utbygger frem til en kostnadsfordeling der hver part bidrar. En utbyggingsavtale må være på plass før utbygging kan finne sted. Kommunen

opptrer som byggherre for felles tiltakene slik at disse ikke blir grunnlag for mva. (moms) beregning (Nordahl et al., 2009).

3.4.4 Forhandlingsbasert utvikling.

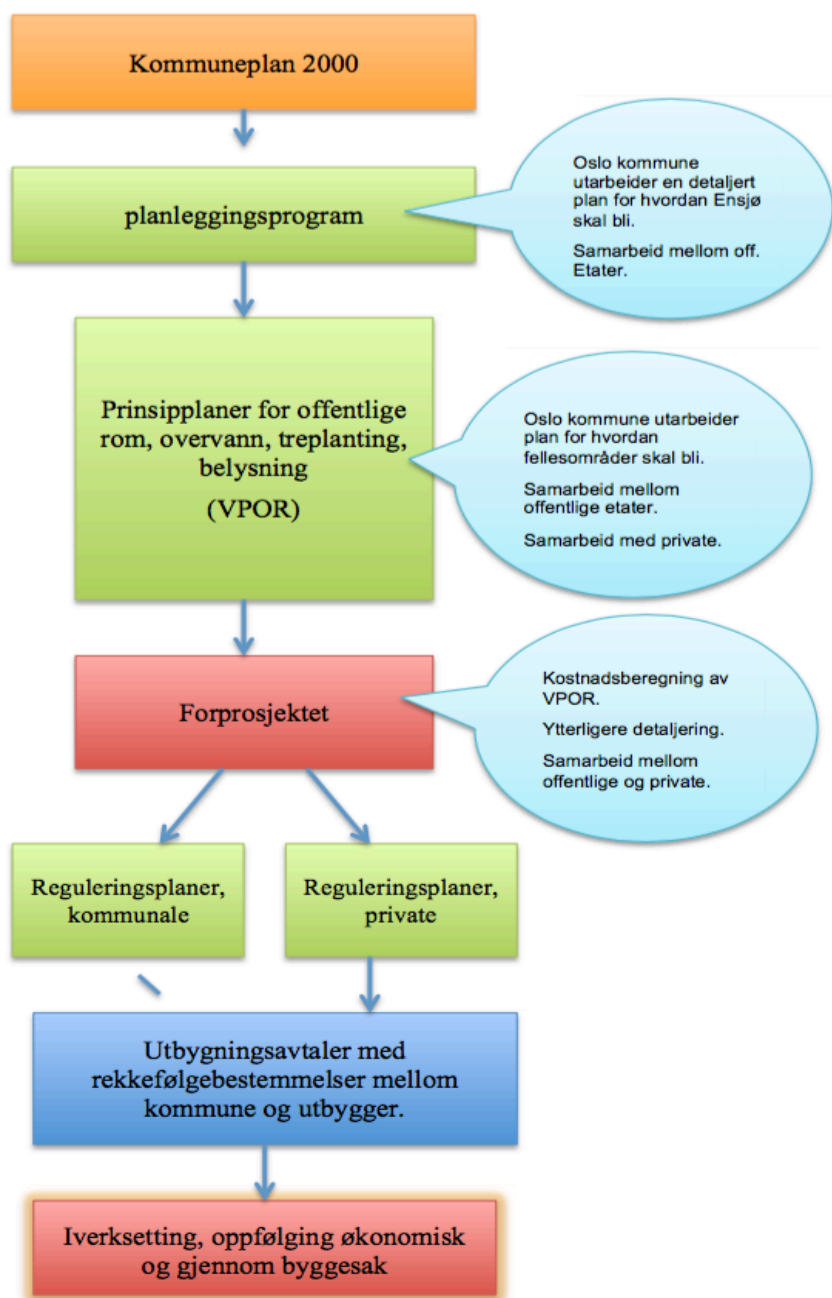
Forhandlingsbasert byutvikling er så vidt ikke noe nytt. Modellen er svært lik en metode som ble benyttet i Trondheim, med en felles styringsgruppe, i forbindelse med vei/bane utbygging i 1992. Systemet med koordinering av offentlige etater i ”styringsgruppe” for på den måten avklare faktiske løsninger og finansiering i forkant av endelig regulering og gjennomføring. (Jensen and Medalen, 2000). Gjennom utbyggingsavtalene fordeler man kostnader og finansieringsansvar, og sørger for at rekkefølgekrav imøtekommes. Lignende type modeller er også prøvd ut i Bergen og Stavanger (Nordahl et al., 2009).

3.4.5 Ensjømodellen

Det store boligbehovet i Oslo krever en fremsynt og visjonær politikk med stimulering for å få i gang utvikling og bygging. Dette gjelder spesielt i komplekse områder med stor grad av transformasjon og kompleks eierstruktur. Et slikt område er Ensjø, hvor også kommunen er avhengig av å få bidrag til infrastruktur ved utbygging. Dette er løst gjennom bruk av utbyggingsavtaler. Organiseringen av samarbeidet og forhandling om utbyggerbidrag er av plan og bygningsetaten omtalt som ”programmerings- og organiseringsmodell” (PO-modellen) ” På Ensjø, som beskrives og vurderes her, har kommunen brukt en kombinasjon av programmering, intern organisering av kommunen, initiering og organisering av grunneiere og bruk av utbyggingsavtaler.”(Nordahl et al., 2009)

Gjennom Ensjø-modellen tar kommunen en aktiv koordinerings rolle ovenfor de ulike grunneierne/ utbyggerne og involverte kommunale etater og avdelinger. Kommunen utarbeider et overordnet planprogram og gjennomfører kostnadsoverslag som brukes til å fordele kostnadene på de ulike tiltakene innenfor transformasjonsområdet, i form av utbyggingsavtaler, se fig. 12 under. I en tradisjonelle utbyggingsmodell har kommunen en mer tilbaketrukket rolle. Kommunen vedtar reguleringsplaner, men er ikke involvert i detaljplanlegging og koordinering av utbyggingen. Kommunen forhandler utbyggingsavtaler når og der det er aktuelt. Ofte behandles utbyggingsprosjekter som enkeltstående prosjekter, og det eksisterer således ingen kostnadsfordeling mellom utbyggere.

Ensjø Modellen:



Figur 12 Ensjømodellen basert på Oslo kommunes organisasjonskart over Ensjø

3.4.6 Ensjømodellen, beskrivelse, kjennetegn,

Ensjø ligger i Bydel Gamle Oslo og Grünerløkka. Området grenser til Tøyen hageby, Valle Hovin, Tøyenparken, Vålerenga og Kampen. Området er ca. 810 daa. Av dette er 540 daa avsatt til utbyggingsareal. Ensjøprosjektet er, med sine planlagte 5-7000 boliger og 100.000 m² forretning/næring/offentlig formål, et av Norges største transformasjonsprosjekt.

Planleggingsprogrammet:

Fra kommunens side fikk utbyggingen en formell oppstart i form av Bystyrets vedtak av planleggingsprogrammet i mars 2004, utarbeidet av plan og bygningsetaten i 2002.

Ensjøområdet var imidlertid pekt ut som byutviklingsområdet i Kommunedelplanen allerede tilbake i 1998. Mangel på utvikling og igangsetting av nye prosjekter var bakgrunnen for at kommunen satte i gang et utviklingsprogram på Ensjø. Kommunen ønsket en boligutvikling av området, men den sammensatte grunneierstrukturen representerte en utfordring i forhold til helhet, felles innretninger og ikke minst initiativ. “Avdelingsdirektør i EBY forteller at enkelte grunneiere hadde ingen interesse av å drive eiendomsutvikling, andre så utbygging på området som et uforutsigbart og risikabelt prosjekt” (Selvig, 2014) .

For å få fortgang i utviklingen initierte kommunen planleggingsprogrammet, som skulle gi rammer for utviklingen og en forutsigbarhet i forhold til hva grunneierne selv måtte regne med å bidra med av infrastruktur og bidrag i form av økonomisk bidrag eller gjennomføring. En rammeavklaring var viktig og kommunen satte opp fire punkter i planprogrammet:

Planleggingsprogrammet er et handlingsorientert redskap for å:

1. Fastlegge hovedgrep for bystruktur og arealbruk
2. Initiere positive utviklingsprosesser
3. Samordne kommunale interesser i felles rammer for fysisk utvikling av området.
4. Bidra til samarbeide mellom private interesser og Oslo kommune.

(Plan og bygningsetaten i Oslo, 2002)

ad. Pkt.1: Utbyggingen på Ensjø skulle ta hensyn til topografien i landskapet og spesielt ”skålformen”. Utbyggingsstrukturene skulle i størst mulig grad følge eksisterende eiendomsgrenser og ha klar bymessig utbygging med tyngdepunkt ved trafikknutepunkt, stor grad av boligbygging. Hovedveisystemet skulle fortsatt danne grunnlaget for strukturene og bli supplert av nye møteplasser, parker og grønne friområder. Planleggingsprogrammet forutsetter en egen plan for offentlige rom og grøntstruktur, senere kalt VPOR.

ad.pkt.2: For å få til positive utviklingsprosesser er kommunikasjon og godt samarbeid mellom private og kommunale aktører trukket frem som særs viktige. For å få til ønsket utvikling er det lagt opp til trinnvis utvikling med fleksibilitet på hvilke områder som skulle utbygges når. Forutsigbarhet for utbygger med tanke på refusjonsordninger og økonomi er også vektlagt i planen.

ad.pkt.3: I planen legges det opp til koordinering av den kommunale innsatsen ved at det opprettes en koordineringsgruppe med en etatsleder. Det ble vedtatt med EBY som leder av denne koordineringsgruppen.

ad.pkt.4: Utviklingen av Ensjøområdet er initiert av kommunen. Samarbeidet med grunneierne, både i plan- og gjennomføringsprosessen vil være avgjørende. De fleste reguleringsforslag vil bli utarbeidet av private utbyggere.

En evaluering av arbeidet kommunen har gjort på Ensjø ble gjennomført av NIBR i 2009, utdrag om programmet lyder:

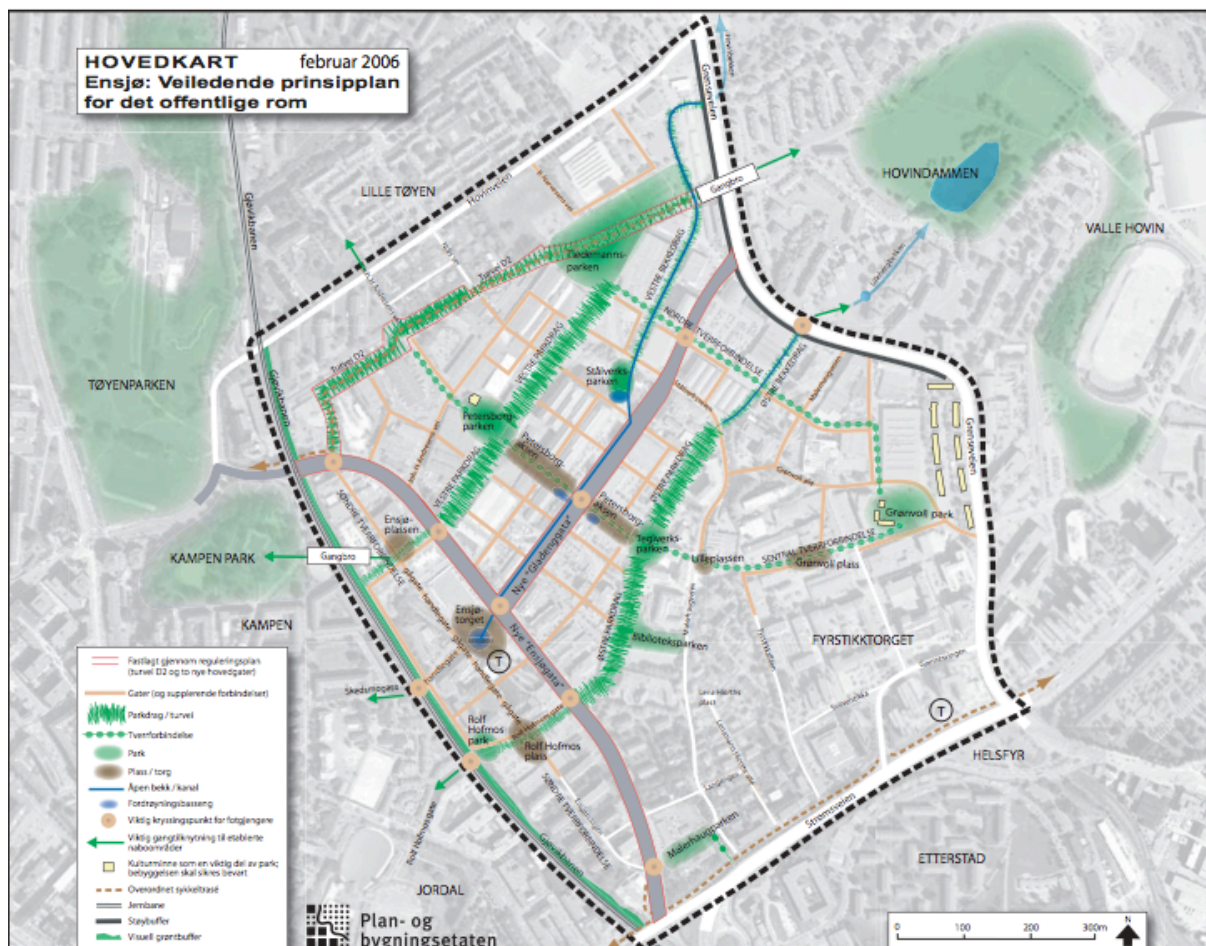
”Planleggingsprogrammet er svært omfattende. Det slår fast områdets potensial for byutvikling og definerer de rammer som byutviklingen skal skje innenfor. Rammene for utbygging er sammensatt, det omfatter et spekter av forhold fra landskapsmessige kjennetegn til trafikale forhold, grønnstruktur og grunneierstruktur” (Nordahl et al., 2009) s44

En av målsetningene i planleggingsprogrammet er at Ensjø skal bli en ny bydel og bli en del av Oslos indre by. Ensjø har tidligere bestått av mye industri, service og fabrikkvirksomhet. Blant annet ble det produsert tegl, fyrstikker og tobakk her. Området har også en stor andel bilforretninger og store områder har vært brukt til bilrelatert virksomhet. Det er spesielt med bakgrunn i sistnevnte at man benytter seg av mottoet ”Fra bilby til boligby” i bydelsutviklingen.

Boligutviklingen skjer delvis gjennom ombygging av næringsbygg, og delvis gjennom rivning og nybygging. I tillegg til det store antall bolig- og næringsareal er det planlagt 450 barnehageplasser, 42 grøntområder, 6 km tur/sykkelstier, ny skole og nedgraving av to høyspentlinjer.

VPOR – Veiledende prinsipplan for det offentlige rom:

Som oppfølger til planleggingsprogrammet ble det utarbeidet en plan for opprustning av veier og tekniske anlegg samt blågrønn struktur, som skulle etableres på Ensjø. VPOR ble vedtatt av bystyret 28.2.2007. Planen utdyper planleggingsprogrammet og trekker rammer for utvikling internt i området. Prinsipplanen ble sendt ut på begrenset høring. Gatestruktur med bredde og utforming blir beskrevet. Åpning av vassdrag ved at Hovinbekken skal hentes opp for å skape miljø og bedre den praktisk behandling av overflatevann.



Figur 13 Hovedkart over VPOR.(Oslo kommune plan- og bygningsetaten, 2006)

Miljøprioriterte gater, parker, plasser er elementer som er innarbeidet i VPOR`en sammen med elementer for kommunikasjon i og gjennom Ensjøområdet, se figur 13. I planleggingsprogrammet for prosjektet på Ensjo er det foreslått store områder avsatt til parker, plasser, grønn, blå og grå struktur i en helhetlig sammensetning. Som blant annet medfører at en høyspentføring gjennom området skal legges i bakken.(Oslo kommune plan- og bygningsetaten, 2006)

Under arbeidet med VPOR`en kom det inn kommentarer og bemerkninger. Det ble derfor satt ned en politisk arbeidsgruppe som skulle se på saken.

Den veiledende prinsipplanen fastholdt at fellesanlegg og innretninger skulle finansieres av de private og at rekkefølgebestemmelser med tilhørende utbygningssavtaler skulle være redskapet for å få det til. I tillegg et virkemiddel for å imøtekomme kravet om forholdsmessighet, her settes standard for alle fellesområdene og gjør det mulig å se kravene som stilles i et område i sammenheng med krav som stilles for andre områder. Eiendoms- og byfornyelsesetaten

engasjerte Holte Prosjekt til å utarbeide en kostnadsanalyse for alle fellesinnretningene (teknisk og grønn infrastruktur) i området (Nordahl et al., 2009).

Den sosiale infrastrukturen skal kommunen bære alene, grunnet lovendringen som kom i 2006 som begrenser kommunens muligheter for bidrag til sosial infrastruktur. Da Ensjø planleggingen var under oppstart var det fra politikernes side en forutsetning at de private utbyggerne måtte finansiere den grå, grønne og tekniske infrastrukturen. Dette premisset har man foreløpig ikke klart å gjennomføre fullt ut. EBY opplyser at det pr. mars 2012 er sikret innbetaling av 420 millioner kroner gjennom utbyggingsavtaler. Dette er en dekning på 45 % av de totale kostnadene, som i følge egne utregninger skriver seg til godt og vel 900 millioner. (Steien, 2012).

”Denne prinsipplanen er ikke et juridisk bindende plandokument, men den skal være retningsgivende for videre behandling av innsendte reguleringsplaner og byggesaker. Prinsipplanen er en videreføring og en ytterligere detaljering av planprogrammet og vil være premissgivende for senere regulering og bebyggelse (Oslo kommune plan- og bygningsetaten, 2006).

Oppfølgende Planarbeid

Planleggingsprogrammet på Ensjø la en del premisser for hvordan transformasjonen skulle organiseres ved gjennomføring. Det ble lagt vekt på tre forhold ved organiseringen, tverretattlig samarbeid, samarbeid med private og utforming av en forhandlingsbasert planlegging med tilhørende delegering av myndighet til å forhandle fram utbyggingsavtaler (Nordahl et al., 2009).

Samarbeidsgruppen er den del av organiseringen som skal påse og ha myndighet til det tverretattlige samarbeidet. Samarbeidsgruppen ledes av Eiendom og byfornyelsesetaten (EBY) og består forøvrig av berørte bydeler, Plan- og bygningsetaten (PBE), Samferdselsetaten (SAM), Friluftsetaten (FRI), Vann- og avløpsetaten (VAV).

Samferdselsetaten fikk gjennomføringsansvaret for den veiledende prinsipplanen for det offentlige rom. I og med at det var de private utbyggerne som primært skulle stå for kostnadene, var det behov for en mer systematisk kartlegging av de ulike detaljene i hvert enkelt område. Kartleggingen fikk betegnelsen “forprosjektet” og tok for seg store deler av Ensjøområdet, med unntak av “tyngdepunktet” som har detaljeringsgrad god nok til å gjennomføre en kalkyle og entrepriser.

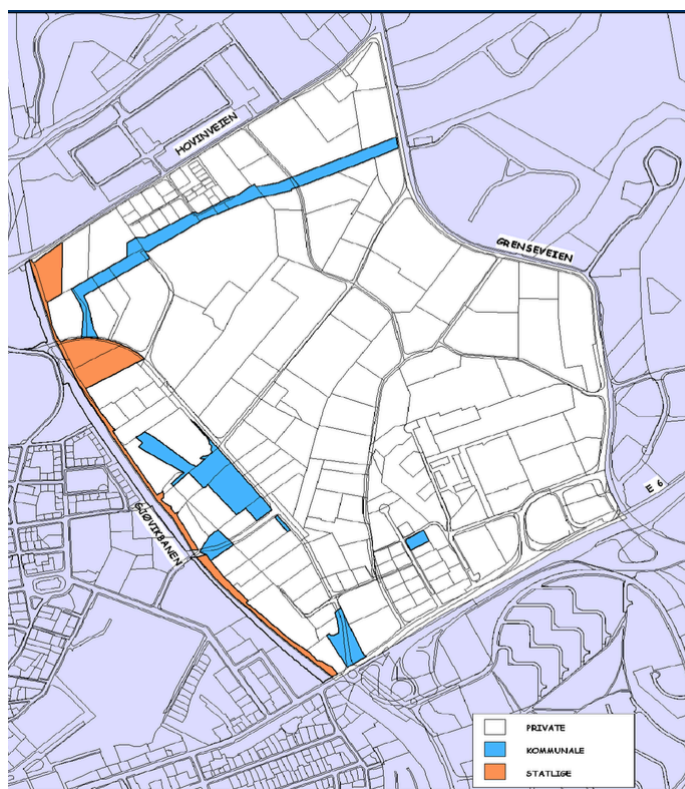
Foruten å lede samarbeidsgruppen fikk eiendoms- og byfornyelsesetaten ansvaret for å fremforhandle utbygningssavtaler med utbyggerne. Gjennomføring og omfang skulle skje innenfor de ulike etatenes budsjetter og rammer.

Samferdselsetaten fikk ansvaret for gjennomføring. Med gjennomføring forstås det fysiske gjennomføring for de tiltak som kommunen forpliktet seg til mens det begrenset seg til kontrollerende og prosjekterende for de deler som skulle gjennomføres av private utbyggere.

For at samarbeidsgruppen skulle få gjennomføringskraft ble det etablert en styringsgruppe. Styringsgruppen er politisk og var ment å gi legitimitet og tyngde for organiseringen. Fra byrådssak 1106/04 ”for at samarbeidsgruppen skal kunne ha en reell mulighet til å koordinere arbeidet i de ulike etater”.. Styringsgruppen ”kan benyttes i de tilfeller samarbeidsgruppen ikke kan enes om prioriteringer omfang mv. av ulike tiltak. Grunnlaget for å komme videre må da besørges avklart på sentralt administrativt eller politisk nivå” (Nordahl et al., 2009).

Foreningen Ensjøbyen:

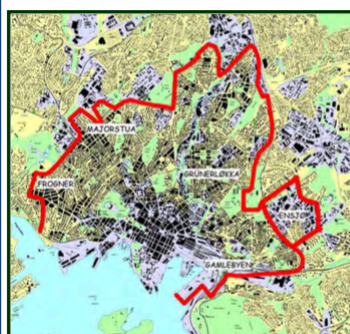
Ensjø består av en rekke private eiere som er knyttet til området på ulik vis, se hvitt felt i figur 14 under. Enkelte grunneiere driver sin næringsvirksomhet fra selveid eiendom, andre mer passivt ved utleie til næringsvirksomhet. “Da transformasjonen startet var svært få av eiendommene eid av eiendomsutviklere som hadde kortsiktig interesse av å utvikle disse.”(Nordahl et al., 2009) For å få til transformasjonen på Ensjø ble derfor trinnvis utbygging sett på som eneste alternativ.



Eiendomsforhold

Tomte- og eierstrukturen oppdelt med mange og til dels små eiendommer.

De offentlige eiendommene er få og ligger i hovedsak i tilknytning til offentlige kommunikasjonsårer og i randsonen inn mot disse.



Figur 14 Nyrnes, plan og bygningsetatens presentasjon fra Ensjø, 15.10.13, bilde fra planprogrammet for Ensjø (Oslo kommune - Plan og bygningsetaten, 2002)

Gjennom foreningen Ensjøbyen har grunneierne vært aktive i utformingen av bl.a. Planleggingsprogrammet og Veiledende Prinsippplan for offentlige rom. Foreningen har 14 medlemmer, et styre på fem medlemmer, leder samt sekretær. Medlemsmassen og styre har endret seg fra opprinnelige grunneiere til sentrale aktører, mange av dem store eiendomsutviklere (Nordahl et al., 2009).

Grunneiernes aktive rolle i utviklingen av planprogrammet og prinsippplanen ser vi også gjennom Nordahl sin evaluering der grunneierne uttaler ” Representanter fra utbyggerne forteller at de i hovedsak er godt fornøyd med informasjonen fra kommunen og de opplever at de bli hørt og tatt med i beslutningene. Deres opplevelse er at samarbeidet med kommunen har utviklet seg i positiv retning. De forteller at de i de innledende fasene måtte bruke mye energi og tid på å få fram sine synspunkter og ønsker for egen eiendom. Det skinner også igjennom at synspunktene på områdets framtid har vært langt fra sammenfallende mellom dem og Plan- og bygningsetaten. Det ser imidlertid ut til at samsnacking over tid har ført til større enighet, uten at vi har detaljert innsikt i hvordan parten har nærmet seg: om de har funnet fram til ny enighet sammen, eller en av partene har ”gitt seg” – eller begge deler. (Nordahl et al., 2009)

3.4.7 Tradisjonell regulering VS. Ensjømodellen

Utbygningspolitikken og hvordan den gjennomføres varierer fra kommune til kommune. I Oslo har det tradisjonelt vært basert på tre ulike modeller, den tradisjonelle, den fasedelte og en programmerings- og organiseringsmodell.(Nordahl et al., 2009).

Den tradisjonelle kjennetegnes ved feltutbygging med kommunen som grunneier og tilrettelegger for utbygging, mens det er de private som er forventet og skal ta initiativ til utbygging og realisering av planer. Dette var normalen ved boligutbygging i etterkrigstiden og var basert på fri kommunal grunn og etterspørsel fra private utbyggere.

Den fasedelte modellen er preget av lavt kommunalt engasjement i forhold til eierskap til tomt og oppkjøp av tomteareal. Det er kommunen som legger opp til overordnede planer for så å avvente initiativ fra private bolig- og eller næringsutbyggere. Modellen er markedsbasert ved at etterspørselen til en hver tid er basert på hva private utbyggere ønsker og etterspør.

Den tredje modellen, programmerings- og organiseringsmodellen kjennetegnes ved at kommunen bistår i programmering og kostnadsbilde for et område. Kommunen er mindre aktiv i tomteoppkjøp, utover til sosial infrastruktur og tomter for andre kommunale pålagte oppgaver. Modellen er preget av at kommunen er aktiv i forbindelse med koordinering av utviklingen og initierer ønsket utvikling.

Det er programmerings- og organiseringsmodellen som ligger nærmest "Ensjø modellen" hvor kommunen bruker programmering (Planleggingsprogrammet i 2004 og VPOR med kostnadsoverslag i 2006) i kombinasjon med intern organisering (Samarbeidsgruppen) og initiering av utbygging gjennom å gjennomføre folkemøter, samt oppmuntre til organisering av grunneiere (Grunneierforeningen). Transformasjonen på Ensjø blir i tillegg gjennomført ved hjelp av utbyggingsavtaler.

Forskjellen mellom programmerings- og organiseringsmodell og tradisjonelle modeller med tanke på utbyggerøkonomisk perspektiv og forutsigbarhet, er en problemstilling som blir tatt opp i Masteroppgaven til Kine Steien(Steien, 2012). I oppgaven konkluderes det blant annet med at programmerings- og organiseringsmodellen gir bedre forutsigbarhet for utbygger enn en tradisjonell modell, men at kostnadsberegningene (VPOR kostander) er med på å svekke denne konklusjonen (Steien, 2012).

4 Resultater:

I dette kapitlet vil jeg vise og fremstille resultater fra fakta innhenting fra reguleringen og transformasjonen på Ensjø, dokumentgjennomgang og intervjuene.

4.1 Presentere resultatene fra dokumentgjennomgangen.

Hvilke funn som er funnet og hentet inn dokumentkapitlet, som kan sette lys på oppgavens problemstilling og de spørsmål som oppgaven stiller er sentralt i dette delkapitlet.

4.1.1 Funn fra lovgivning-rammevilkår for grunneierne.

Lovendringene fra 1965 via 1985 til 2008 har medført en utvikling i planarbeidet som på mange måter har gått fra et styresett basert på regler til samarbeid mellom aktørene, men også fra fagstyring til politisk styring. Mye av årsaken til dette er kommunestyrenes tidligere manglende kompetanse til å vedta planer i egen kommune. Det er nå flyttet fra bygningsrådet til kommunestyret. Både areal- og samfunnsplaner vedtas i kommunestyret slik at planarbeidet i større grad er en samfunnsplanlegging.

Rekkefølgebestemmelser er et annet viktig rammevilkår ved utbygging. Gjennom bestemmelsene settes krav til hvilke og når de ulike tekniske anleggene skal bygges i forbindelse med en utbygging. Dette er en etablert praksis fra før lovendringen i 2008, således ikke noe nytt. Ensjø utbyggingen har satt rekkefølge krav i forbindelse med VPOR'en og skal følges opp i utbyggingsavtalene. Gjennom forprosjektet er kostnader til de ulike delene som skal betales av utbyggerne beregnet og således er lovens krav til forutsigbarhet ivaretatt. På Ensjø er forutsigbarhetsvedtaket ment å skulle markere området som en helhet (Oslo kommune, 2014).

Lovverket setter videre rammer for utvikling av område som Ensjø. Oslo kommunes strategi for Ensjø utviklingen kan på mange måter sies å være forutseende i forhold til lovreguleringen av utbyggingsavtaler fra 2005, men også endringen av plan- og bygningsloven av 2008. Dette knyttes opp til Oslo kommunes målsetting om et spleiselag for felleskostnadene ved utbygging på Ensjø, og at kommunen skulle bære kostnadene til sosial infrastruktur. Kommunens planprosess, ved å dele Planleggingsprogrammet fra detaljregulering er også i samsvar med lovendringen, hvor områderegulering blir skilt fra detaljregulering.

Forholdsmessighet og forutsigbarhet er to viktige begrep i plan og bygningsloven av 2008. Forutsigbarhet går på forholdet til økonomi, ved at en utbygger skal være med å bære kostnadene som utbyggingen faktisk aktualiserer. Forutsigbarheten går på å kunne forutse hva

en utbygging er forventet å måtte bidra med av felleskostnader. Forutsigbarhet med tanke på fremdrift er også vektlagt i 2008-loven.

Utbyggingsavtaler lovfestet gjennom plan og bygningsloven og som følges opp i forskrift. Fremgangsmetode med medvirkning gjennom høringsrunder og vedtektsbestemmelser gir et rammeverk som er bygget opp over samme lest som en regulerings sak.

Medvirkning i den nye loven er ment å øke samfunnsdebatten ved at flere aktører skal involveres, og innspill søkes tidlig i planfasene for på den måten øke kvaliteten.

Medvirkningen er også vektlagt av rent demokratiske grunner, som en videreføring fra tidligere lover.

4.1.2 Resultater fra byutvikling – planlegging gjenspeiler samfunnsutviklingen.

Byutviklingen i Oslo er gjennomført i et samspill mellom næringsetablering og tilstøtende boligbygging under industrietableringen. Senere er dette blitt erstattet av en aktiv boligpolitisk byutvikling. Teknologisk utvikling har vært bidragsyter i form av nye muligheter gjennom først kraftutnyttning i elveløpene senere vei- /baneutbygging. Ønske om fortetning i storbyene medfører at områder som Ensjø, med lav tomte utnyttning blir utpekt som transformasjonsområde.

Ensjø med store åpne areal, med til dels dårlig bebyggelse og få bygningsverninteresser, utpekes til å være et byområde som egner seg til bymessig fortetning. Ensjø vil gjennom en slik fortetting være i tråd med den bærekraftige utviklingen som er politisk ønsket.

Oslo kommunes størrelse og parlamentariske oppbygging med et stort offentlig byråkrati viser god kontakt med privat sektor. Gjennom kontakt og samarbeidet ønsker kommunen å bedre gjennomføringsevnen, kvalitet og effektiviteten i de berørte etater. Initiativ til samarbeid mellom private og det offentlige var vektlagt for å få til transformasjon på Ensjø. Samarbeidet er, ikke bare mellom offentlige og private, men også mellom de private samt innføring av intern kommunal samarbeidsgruppe.

Ensjø utviklingen ble gjennomført ved først å utarbeide en omfattende og detaljert plan for området, planleggingsprogrammet. Den var førende for den fysiske og prosessuelle utvikling av Ensjø. Koordinering og samarbeid av de offentlige etatene var et viktig prosessuelt grep. Som en videreføring av planleggingsprogrammet ble det utarbeidet en VPOR med føringer for hvilke arbeider og felleskostnader som er påregnelige for utbyggere og kommunen ved

utbygging på Ensjø. Rekkefølgebestemmelsene og utbyggingsavtaler skulle være redskapet for å få det til. Mange av de private grunneierne på området etablerte seg i Foreningen Ensjøbyen, og var aktive i samarbeidet under utarbeidingen av planleggingsprogrammet og VPOR'en.

Ensjø modellen kjennetegnes ved detaljert kommunal programmering av området i kombinasjon med en organisering med sikte på samarbeid ved gjennomføring.

4.1.3 Funn fra samfunnsstyring – makt.

Lokalisering av ulike funksjoner i byen som boligområder, er basert på tilgjengelighet og etterspørsel. Et trekk ved utviklingen av Oslo er fortetting gjennom gjenbruk av områder, som for eksempel industriområdet på Ensjø og på den måten øke antall boenheter i indre by. Denne økologiske moderniseringen med fokus på nærhet, bygging av byleiligheter, gir mulighet for økt bosetting i Oslo. Utviklingen viser på den annen side at antall husstander pr. bolig reduseres.

For å nå det politiske målet om transformasjon på Ensjø var det avgjørende å få grunneierne til å være med på utviklingen. En mulig utfordring i den sammenheng er at noen ser sin mulighet til å være passiv og på den måten oppnå gevinst i forhold til de andre. Denne "Hold out" problematikken vil kunne være en utfordring på Ensjø.

Under en områdeutvikling vil ulike aktører ha forskjellig grunnlag for å ta beslutninger. Rammevilkår og målsetting for de enkelte danner grunnlag for å treffe fornuftige valg og beslutninger. Hvordan de ulike grunneiere fatter egne beslutninger varierer. Variasjon er det også for de som ønsker å påvirke andre sine beslutninger, og da spesielt mot det politiske og offentlige rom.

I et demokratisk samfunn og for å forstå demokratiet, er det avgjørende å avklare hvem som er aktører og hvem som påvirker hvem. Dette maktspeilet som utøves på mange arenaer og med en rekke aktører i en kommune som Oslo. Lyngstad opererer med tre ansikter for å fastslå hvem som utøver makten ut i fra enkeltvedtak, dagsorden og som korridormakt med kontroll av informasjon og sosialisering.

Studier av makt i kommuner stammer fra internasjonal forskning og har gjennom årene dannet retninger/skoler. Hovedretningene går mellom åpen makt og skjult makt, hvor den skjulte ligger hos de personer med samfunnsposisjon, mens den åpne ligger hos de folkevalgte. Avhengigheten dyrkes gjennom samarbeid og kontakt.

New Public Management vokste frem og forsterket samarbeidet mellom privat og offentlig sektor. Et slikt samarbeid utviklet seg til nettverkssamarbeid eller nettverksstyring, governance. Endringene medførte også økt behov for medvirkning og ga mulighet for økt innflytelse. Kontaktpunktene varierer, men viser at utbygger og planmyndighet er de som har best kontakt og størst makt. Lokalbefolkningen mangler formell kontakt under planarbeidet.

4.1.4 Funn fra medvirkning – innflytelse, Governance.

Grad av innflytelse blir ofte i litteraturen illustrert ved Arnstein sin stige eller trapp hvor hvert trinn representerer grad av innflytelse eller makt. Stigen til Connor tar inn over seg uenighet og innfører informasjon og kunnskapsflyt til stigen.

New Public Management har resultert i et styresett med økt samarbeid mellom private og offentlige. Utviklingen har gått fra Government til Governance, eller fra offentlig styring til nettverksstyring. Planlegging og tilrettelegging har gått fra kommunal/offentlig styring til samarbeid og private initiativ. Makten er flyttet fra politisk nivå til et større antall nettverk. Samstyringen mellom ulike aktører i nettverkene vil skape krefter og motkrefter for beslutningstakere. En slik kraft kan være foreninger som ad-hoc organisasjon, eller produsentnettverk som skal tilfredsstille reguleringsproblemer som medlemmene er opptatt av. Internt i en slik gruppe er det igjen ulike maktfaktorer mellom medlemmene. Intern maktutfoldelse sammen med deltagelse med samarbeidsutvalg ved planarbeid, skaper demokratiske utfordringer i det tredje part mer eller mindre er ekskludert fra deltagelse.

Makt består av mange faktorer som stilling, økonomi, erfaring, personlighet, autoritet osv. For å få gode forhandlinger med godt samspill er det viktig med samarbeid og åpenhet slik at partene er kjent med motpartens ønsker og behov, men at partene også er jevnbyrdige i sin oppbygning.

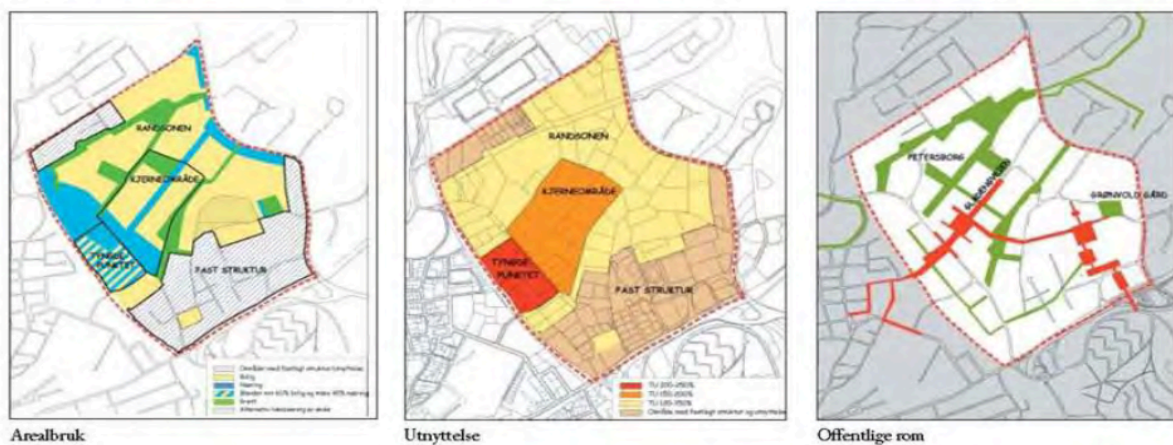
4.2 Presentere faktaopplysninger.



Figur 15. Foto av Ensjo før transformasjon.

Situasjonen før transformasjonen på Ensjo startet var preget av industribebyggelse med stort innslag av bilrelatert virksomhet, se fig.15. Videre var det en stor privat eier dominans, fordelt på en rekke eiendommer.

PLANLEGGINGSPROGRAM FOR ENSJØ



Figur 16. Fokusområder for kommunen, Arealbruk, utnyttelse og bruk av offentlig rom.

Kommunen hadde tre fokusfelt som det ble jobbet mot i planleggingsprogrammet. Arealbruken, utnyttelse og offentlig rom, se fig. 16.

I starten av arbeidet med planprogrammet var det utfordrende å få på plass representanter fra grunneierne. Først når Ferd kom på banen og ønsket boligutvikling på den gamle tobakksfabrikken, ble det mulig å etablere en grunneierforening. Status pr. 2009 var at Ferd representerte utbygningssavtaler for 1587 av 3612 boliger på Ensjø (Nordahl et al., 2009) av totalt 7000 boliger se fig.17 under.

Status utbyggingsavtaler Ensjø pr. mars 2014:

- Det er vedtatt 10 private reguleringsplaner og 16 utbyggingsavtaler
- 4000 boliger og ca. 450 mill. kr i grunneierbidrag.
- Innbetalt grunneierbidrag er foreløpig ca. 140 mill. kr.
- EBY er i forhandlinger, eller i oppstart av forhandlinger om ytterligere 9 utbyggingsavtaler med totalt 1000 boliger.
- Holte Consulting anslår totalt grunneierbidrag til ca. 750 mill. kr, og totale kostnader for bygging av offentlig infrastruktur til ca. 1 milliard kroner.
- Sammen med kommunale bidrag gjør dette at utbygging av offentlig infrastruktur på Ensjø er finansiert. (Oslo kommune, 2014)

Etter gjennomføring av planleggingsprogrammet og VPOR`en, i ca. 2007 kom boligutbyggerne på banen. Dominansen fra dem er i dag fremtredende, både som entreprenører og utbygger (Nordahl et al., 2009).

Under arbeidet med planleggingsprogrammet på Ensjø ble det fremmet en del private reguleringsforslag hvorav fire senere ble trukket. Pr. januar 2006 var det foreslått ca. 5350 boliger, 176 000 kvm næring (Nordahl et al., 2009).

4.3 Presentere resultater fra intervjuer.

Intervjuene som blir beskrevet i dette delkapittelet er basert på seks intervjuer med grunneiere på Ensjø. Alle intervjuene er gjennomført hos informantene og på deres kontor. Atmosfæren og klima for samtalen må kunne sies å ha vært god, til tider kanskje for vennskapelig, og preget av samtale mellom to aktører i bransjen. Selve intervjuene har vart fra 20-60 minutter, i tillegg av samtaler om ”løst og fast” om eiendom.

4.3.1 Fakta om eiendommen og intervjuobjekt.

Alle grunneierne som er intervjuet er direkte eier av enten selskap eller organisasjon som eier en eller flere eiendommer. Eierskapet har i alle tilfeller, unntatt ett, medført styreverv i eierselskapet. Det kan av det sluttet at informantene har en sentral rolle, med stor grad av innflytelse på beslutningsprosesser for de eiendommene de representerer eller har representert. Eiendommene som er representert er spredt på området.



Figur 17 Illustrasjon av planområdet for Ensjø ved ferdigstillelse (Oslo kommune, 2014).

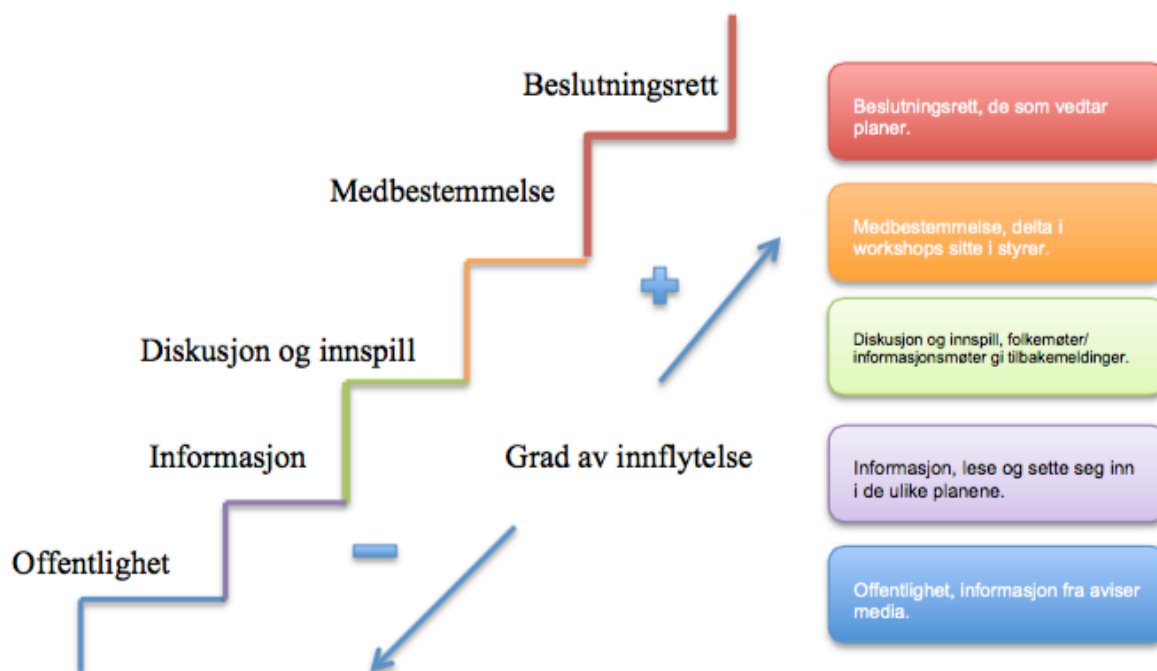
Informantene representerer eierskap fra enkelteiendommer på noen mål, til eiere med flere ulike eiendommer på ulike deler av Ensjø. Fem av seks informanter representer eierskap som har hatt tilknytning til Ensjø fra før transformasjonen ble planlagt. Fem av seks informanter har drevet annen virksomhet fra eiendommen de representerer. Informantenes organisasjoner er av størrelse, i antall årsverk: 1-3, 5-10, 10- 30 med fordelingen to i hver gruppe.

Det er kun en av informantene som kan sies å være boligutvikler, mens fire av seks vurderes av meg å være grunneiere uten boligbyggekompentanse, noe som bekreftes i intervjuene. Det er to av informantene som kan sies å være små grunneiere i tomtestørrelse, mens alle seks har ressurser til å hente inn nødvendig ekstern kompetanse.

4.3.2 Organisering av de private grunneierne.

Alle selskapene som informantene representerer er selskapsdannelser ut i fra skattemotiverte eller risikoskjerming av virksomhet. Fire av de seks informantene driver annen virksomhet fra eiendommene i dag. Fire av seks driver utleie av lokaler på forretningsmessige vilkår.

To av informantene har vært styreleder i Foreningen Ensjøbyen og sammen med ytterligere en, vært aktive i organisasjonsarbeidet. En av informantene må kunne sies å være den grunneieren med størst engasjement, og var initiativtaker til etableringen av grunneierforeningen på Ensjø. Han uttrykte at det var vanskelig å etablere foreningen før Ferd kom på banen og skulle transformere sin eiendom. Ved oppstart, etter at Ferd var med, uttalte han: ”10 grunneiere representerte mer enn 50% av det arealet som da var definert som Ensjø by”. Informanten forsøkte etableringen av foreningen allerede i 1999, da han for første gang leste om kommunens ønske om å transformere fra bilby til boligby. Som han sier, ”Når det ønsket kom, skjønnte jeg ganske klart at hvis vi skal ta del i denne verdiskapningen, var det om å gjøre å ta et initiativ for å være med fra grunneiernes side, for ikke å bli overstyrt av det offentlige”. Kun en av de spurte har ikke vært medlem i foreningen, to har vært medlemmer men som en representant uttrykte det ;”vi er aldri på noen møter”. Under etableringen av grunneierforeningen, Foreningen Ensjøbyen, ble samtlige grunneiere forespurt om å bli med. Det ble også forespurt om hvilke intensjoner de hadde med egen eiendom. Intervjuene viser at det er de grunneierne som hadde intensjoner om å bli med på transformasjonen og som ønsket å transformere egen eiendom, som ble med i Foreningen Ensjøbyen. Motivasjonen for å bli med er to-delt. Den ene gruppen ser ut til å bli med av rene økonomiske grunner, og muligheten for merverdi ved å være aktive. Den andre gruppen har konkrete planer for transformasjon av egen eiendom.



Figur 18 Endret stige med fargeindikasjon for grad av innflytelse etter Arnstad og Falleth, Hanssen (Arnstein, 1969, Falleth and Hanssen, 2012).

Intervjuene viser at foreningen og enkeltmedlemmer med ønske om transformasjon har engasjert lobbyister og vært sentrale i forbindelse med høringer og deltagelse på jevnlige møter med samarbeidsgruppen i kommunen. Dette viser at de er høyt opp på Arnstein sin stige for påvirkning, se fig18.

De passive grunneierne har kun fått informasjon gjennom media og vil med det være langt ned på Arnstein sin stige.

Medlemmene av Grunneierforeningen vurderer kontakten med kommunen som endret i løpet av den tiden foreningen har vært aktiv. Etter en periode i starten med sterk kontakt med kommunen i forbindelse med planleggingsprogrammet og utarbeidingen av VPOR`en med påfølgende kostnadsoverslag, har foreningen i dag en rolle som salgskanal med markedsføring av området og boliger som hovedengasjement. Illustrert ved følgende utsagn, ”Ensjøforeningen jobber mye mer nå på markedssiden”, ”Den er litt ferdig” ”.., alt er liksom på plass, så vet ikke hva de skal gå gjennom”, ”jeg mener den har utspilt sin rolle” fra informantene, om rollen til foreningen i dag. Utsagnene fra de aktive i foreningen tyder på at grunneierne anser en felles sammenslutning og talerør mot kommunen som unødvendig.

Navnebytte på Foreningen fra Grunneierforening ved oppstart til Foreningen Ensjøbyen med ”varemerket” Ensjøbyen, illustrer endringen som har skjedd.

Det er min oppfatning etter å ha snakket med de ulike grunneierne at rammevilkårene for videre transformasjon er gitt i planprogrammet og VPOR, sammen med kostnadsoverslagene er forhandlingene om utbyggingsavtaler en formalitet. Inntrykket informantene gir er at forhandlingene om utbyggingsavtalene er mer eller mindre ferdige, og kun dreier seg om detaljer. Gjennom reguleringen er det ofte ønske om å øke antall etasjer og dermed kvm i vinnings hensikt. Som uttalt av en informant ”Hvis du følger planen til Oslo kommune så går ting veldig fort her oppe. Problemet er bare at alle vil forsøke å få til litt ekstra på sin eiendom. ”en etasje til ?” ”ja, eller at de trenger en halv meter til for å få til etasjehøyden”. Informantene gir videre det inntrykket at kostnaden for utbyggingsavtalen er ferdig forhandlet pr. kvm utnyttelse, mens endelig fordeling av andre kostnader gjenstår å ”forhandle” ferdig, mens omfanget er avklart.

4.3.3 Selskapsstrategi for eiendommene.

Grunneierne jeg har intervjuet har enten drevet egen virksomhet fra eiendommen eller markedsbasert utleie av eiendommen. En har kjøpt for å bygge boliger.

I forkant av kommunens annonsering om transformasjon fra bilby til boligby var det ingen av de grunneierne jeg har snakket med som hadde sammenfallende tanker og strategi for eiendommen som kommunen. Flere av informantene uttrykte at det var stor skepsis blant eierne på Ensjø til planene. Som en informant sier det: Det er ikke noe å legge skjul på at man har vært veldig skeptiske til transformasjon. Det er bilforretninger her nå, har vært det siden 65. Så har vi ikke sett noen grunn til at det skal endre seg” og videre ”Det var bilby og det var bilfamilier som holdt til her. Det var vi glade for, og hadde ingen planer om å gjøre noe med det heller.” Denne skepsisen har endret seg i to retninger, en gruppe syntes å være aktive i deltagelse og ”blir med” på utviklingen, den andre forholder seg passive.

For Ferd var det hele litt tilfeldig. Som jeg ble fortalt var situasjonen den at eiendommen på Ensjø var eid av et annet selskap i Ferd systemet og leiet ut til tobakksfabrikken. Når tobakksvirksomheten ble solgt fortsatte leieforholdet, mens kjøperne ønsket å flytte produksjonen, ikke Ferd. Eiendommens alternative verdi var derfor ikke en del av beslutningsgrunnlaget når tobaksproduksjonen ble lagt ned. For Ferd ble det imidlertid dobbel blink. God pris ved salg av tobakksvirksomheten og frigjøring av eiendommen. Fra de

Øvrige informantene opplever jeg at dette var den utløsende faktoren som satte fart på transformasjonen på Ensjø.

Ved at transformasjonen kom i gang med 3-4 prosjekter, endret det flere av selskapenes strategi. Flere av informantene forteller at boligutviklerne kom på banen og kjøpte opp ulike eiendommer. Som en sier ”så oppdager jo mange eiendomsbesittere at her er det en merverdi i forhold til den gamle bygningsmassen vi har.” Og videre ” er solgt fra grunneier til utbygger, til Boligbygger”. En annen sier; ” de som har vært mindre har solgt seg ut eller sitter fortsatt igjen, men venter på sin riktige løsning”.

Jeg har under mine undersøkelser ikke holdepunkter for å kunne hevde at de passive eller andre har en strategi med sin passivitet. Det er ikke mulig å si om det er en ”hold out” tanke rundt eierstrategien, til tross for at det vil kunne fungere godt for området på Ensjø, og det har til nå vært lønnsomt å vente. Som en av informantene sa; ”Så de kommer helt sikkert til å bygge, og de profiterer litt - på en måte, at vi har dratt i gang”.

Blant de aktive i Næringsforeningen og på området for øvrig, syntes det klart at den foretrukne løsningen er å gå i kompaniskap med en boligbygger eller gjennomføre en regulering for så enten å selge eller gå i kompaniskap med boligutbygger. Det er kun en av informantene som ikke faller innunder de to grupperingene, og det skyldes at vedkommende selv er boligutvikler og kjøpte tidligere av en mindre grunneier.

4.3.4 Eiendomsutvikling.

Under samtalene med de aktive grunneierne, har de alle gitt sammenfallende opplysninger om hvordan transaksjonsmarkedet er opplevd på Ensjø under transformasjonsperioden. Det kan syntes som det i starten var en periode med lav omsetning og usikkerhet fra boligutviklerne rundt fremtiden på Ensjø. ”Begge de (To av de største boligutviklerne i Norge, min presisering) aktørene var ikke noe lystige fordi de ikke trodde på Ensjø, fordi hvis de ser på hvor mange grunneiere som var på Ensjø, var det et lappeteppes av grunneiere, og ingen trodde på noen stor eller hurtig utbygging”. Begge boligaktørene er i dag godt representert og aktive på Ensjø. Når byggingen og reguleringen ble påbegynt, kom verdiutviklingen til syne og det ble solgt eiendom til boligutviklere. ”De (ventilasjonsfirma min presisering) skjønnte at det var ny regulering og høyere verdi, så de fikk jo godt betalt”. Blant de passive eierne er det ikke dokumentert hvorfor de selger, men det bekreftes av informantene at det er primært de mindre aktive som har solgt.

Ved å se bort fra boligutviklere som har kjøpt seg inn på området etter at transformasjonen har begynt, viser mine funn at det kun er de grunneierne som har vært proaktive i forhold til kommunen eller i Foreningen Ensjøbyen som fysisk har gjennomført en transformasjon på egen eiendom.

Flere av grunneierne som har forsøkt å regulere egen eiendom i strid med intensjonene til planleggingsprogrammet, har ikke lyktes med reguleringsarbeidet. Som en av informantene utdypet det i forbindelse med en regulering som ikke ble noe av; ”følger du planen til Oslo kommune så går ting veldig fort her oppe”.

4.3.5 Forhold til det offentlige.

I kontakt med det offentlige har det skjedd et skifte. I starten var kommunikasjonen usikker og i følge mine informanter preget av usikkerhet fra private grunneiere og fra det offentlige. Illustrert ved, ”..når du kommer som xx fra xx, og du ikke er arkitekt og ikke utbygger, da er du ingenting. Det tok 2 år før de aksepterte at jeg hadde noe jeg skulle ha sagt”. Eller fra en annen; ”I begynnelsen opplevde vi det som forferdelig dårlig. Med plan- og bygningsetaten som ikke fikk ut fingeren på i hver fall 4 år.” og videre ” og da var det noen mennesker i plan- og bygg, det ikke gikk an å kommunisere med, overhode.”

Skifte i kontakten kom etter at Eiendom- og byfornyelsen tok den koordinerende rollen, informanten uttrykker det som ”De satt i førersetet, og det var en revolusjon.” Eller som en annen uttrykte det, ”Og EBY har gjort en fantastisk jobb i denne sammenhengen. Og det ble et annet fora, enn for eksempel å møte plan og Bygg nede hos de”.

Av informantene som er aktive er det mitt inntrykk at de alle opplever at de store boligutbyggerne har større gjennomslag for sine planer enn mindre utbyggere. Dette er generelt i Oslo, men også gjeldende på Ensjø. ”Større utbygninger i dag er det jo bare store sterke økonomiske selskaper som kan håndtere. Dette er jo et demokratisk problem. Den lille utbyggeren kan ikke ta på seg de store oppgavene lenger.” og videre, ” Det er helt klart at store aktører har en annen behandling enn små aktører.” En annen informant uttrykker det som; ”mitt inntrykk er at de store boligutviklerne dominerer boligbyggingen ved å løpe til rådhuset med store planer, mindre boligutviklere på nivå 70 boliger får da ikke samme gjennomslag.”

5 Drøfting:

Oppgavens målsetting er å se på om de mindre grunneierne har reell mulighet til å være med på transformasjonen av Ensjø. I dette kapitlet drøftes resultatene fra litteraturen, intervjuene og fakta opp mot gjennomføringen, situasjonen til de ulike aktørene og oppgavens problemstilling.

Kapitlet er delt inn i tre deler. I første delkapittel diskuteres selve gjennomføringen av transformasjonen på Ensjø. I andre delkapittel vil jeg diskutere de ulike aktørene opp mot gjennomføringsmodellen. Det siste delkapitlet vil bli en oppsummerende drøftelse.

5.1 Diskusjon av gjennomføringen av forhandlingsbasert byutvikling.

Ved oppstart av transformasjonsarbeidet på Ensjø, var kommunens utgangspunkt ønske om boligbygging gjennom fortetting av eksisterende byområder. Det juridiske utgangspunktet for kommunens byutvikling var plan og bygningsloven fra 1985. Lovendringer har kommet som følge av ønske om større demokratisering ved at plansaker skal vedtas politisk. Det var i denne fasen planarbeidet startet og således det juridiske grunnlaget for prosessen frem til 2006, hvor lovregulering om utbyggingsavtaler kom, og i 2008 hvor ny plan og bygningslov trådte i kraft. Den nye loven gir kommunen mer handlingsrom ved at det skilles mellom områderegulering, som er en kommunal oppgave, og detaljregulering. Detaljreguleringer må som hovedregel følge overordnede planer, noe som minsker handlingsrommet for private grunneiere, ved at endringer på eiendommen vil kreve dispensasjon fra plan og dermed blir vanskeligere å gjennomføre. Uttalelser fra intervjuene bekrefter at informantene kjente til saker som møtte sterk motstand hos plan og bygningsetaten da de ikke fulgte planleggingsprogrammet. Funn viser at fire reguleringssaker er trukket, tre av disse er uttalt som, ”helt på tryne” ved at de forsøkte seg på en utnyttelse som var langt over planprogrammets rammer.

Kommunens handlingsrom er minsket gjennom lovforbud mot sosial infrastruktur, som var en mulig inntektskilde ved utbygging av Ensjø. Det var tidlig i prosessen avklart at dette var kostnader som skulle bæres av kommunen, og således forhandlet bort tidlig i prosessen. Den nye loven gir kommunen mulighet til å pålegge grunneiersamarbeid, og på den måten påse helhetlig utvikling. Oslo kommune har foreløpig ikke valgt denne fremgangsmåten, men tidlig gått inn for nettverksamarbeid og stor grad av forutsigbarhet for grunneierne og utbyggere gjennom utarbeiding av planleggingsprogrammet fra 2004. Heller ikke økonomiske sanksjoner i form av skattelegging som virkemiddel (Barker, 2006) eller ekspropriasjon og

reguleringsmakt, som kommunene kvier seg for å benytte, er utnyttet for å gjennomføre transformasjonen (Røsnes, 2005).

Ansamlingen av bilrelatert virksomhet var betydelig og en konsekvens av naturlig samlokalisering i et området som var godt egnet for virksomheten. Bilbransjen i området var negativ til transformasjonen, mens enkelte grunneiere så muligheter i endringen. De grunneierne jeg snakket med og som så muligheter, var opptatt av å delta, for på den måten være med på verdiutviklingen. Verdiøkningen ved fortetting poengteres også av Elin Børrud i boken ”utfordringer for norsk planlegging” (Aarsæther, 2012).

De mest aktive grunneierne dannet en grunneierforening som ble hovedkontaktpunktet mellom kommunen og de private grunneierne på Ensjø. Mitt inntrykk gjennom arbeidet med denne oppgaven er at det ble jobbet aktivt for å få med flest mulig av grunneierne i grunneierforeningen. Det kan tyde på at mulighetene for medvirkning gjennom foreningen har vært tilstede for alle grunneiere på Ensjø, men av ulike grunner valgt bort av noen. Gjennom samtale med de små passive grunneierne får jeg inntrykk av likegyldighet, men også uvitenhet og usikkerhet. Det er rimelig å anta at dette skyldes lite kunnskap om transformasjon og boligutvikling, som ikke er fagfeltet til siterte informanter. Krav til kunnskap er nødvendig i byplanlegging både for å få gjennomslag mot det offentlige, men også ved uteblivelse av nettverkssamarbeidet og gjennom det ekskludert fra deltagelse (Røsnes, 2005).

Grunneierforeningen opplever at de har blitt hørt og tatt med på råd. Samarbeidet oppleves som spesielt godt etter at EBY overtok som leder av Samarbeidsgruppen. Over tid ble partene samsnakket. Dette fremkommer både av mine intervju, men også i evalueringen til Nordahl. De små eiendomsbesitterene fikk mye informasjon og gjennom mange kanaler, men opplever informasjonen som liten og tilfeldig (Nordahl et al., 2009).

Reguleringsplaner skal vedtas før vedtak om utbyggingsavtaler, dette følger direkte av loven. Det kan gjennomføres parallelt, men selve vedtaket skal finne sted i nevnte rekkefølge. Detaljeringsnivået på planleggingsprogrammet med etterfølgende detaljeringsprogram, vil kunne hevdes å være premissgivende for detaljreguleringen til de private. Ved dokumentgjennomgang viser det seg at forhandlingene mellom kommunen og grunneiere er ferdig forhandlet i god tid før endelig vedtak i reguleringssaken. Lovmessig er det ikke noe i veien for denne praksis. På den annen side kan det tyde på at planarbeidet og forhandlinger er realitetsbehandling og ved det hevde at vedtaket er flyttet ut av bystyresalen.

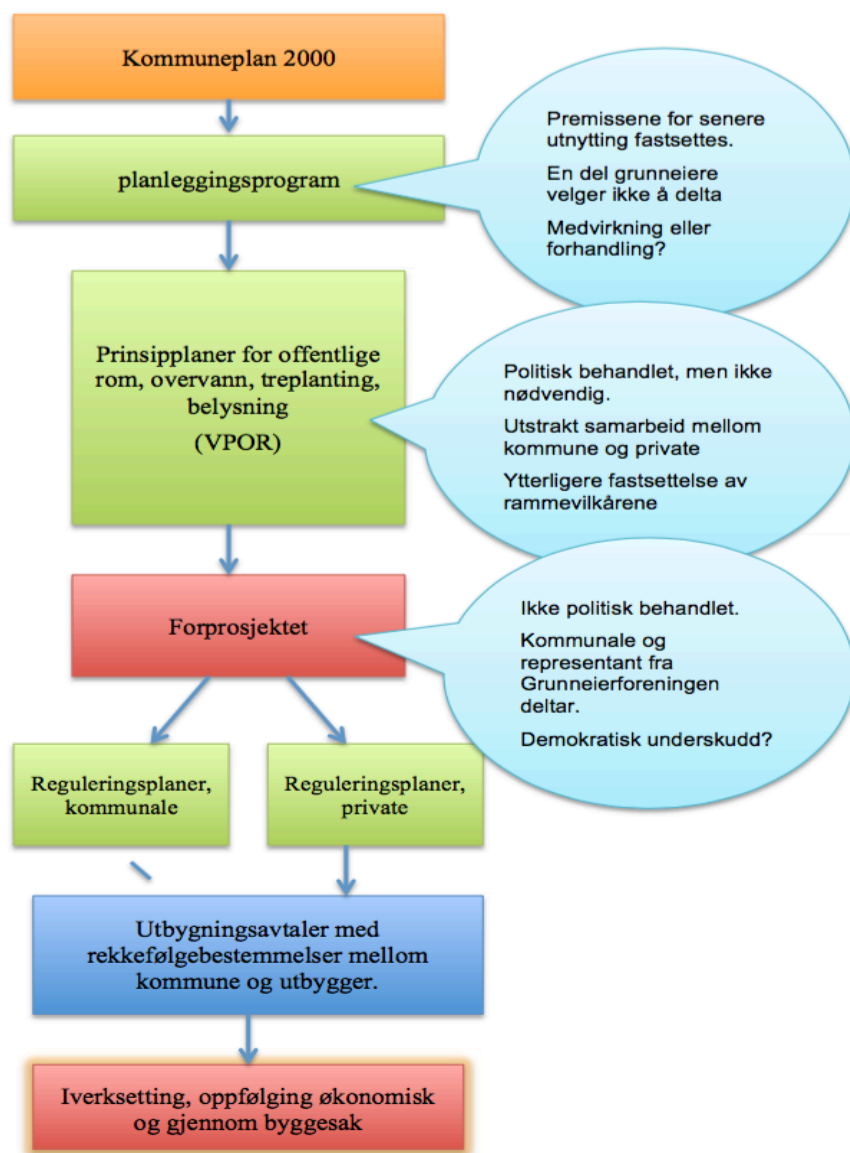
5.2 Diskusjon av de ulike aktørene

Dagens byutvikling er å anse som en sammensatt prosess med formelle og uformelle nettverk. Nettverk internt i kommunen men også ulike private nettverk. Plan og bygningsetaten som har det overordnede planansvaret i Oslo, må forholde seg til disse ulike nettverkene med ulike aktører og samtidig styre en transformasjon.

5.2.1 De aktive eierne.

Plan og bygningsetaten ville gjennom samarbeid med de private få til ønsket utvikling på Ensjø, dette skulle gjennomføres ved ”forhandlinger”. Forhandlingene vil innebære å få noe og gi noe. Det er rimelig å anta at det i oppstarten av en slik forhandling må gjennomføres noen avklaringsmøter for å finne ut hva de ulike aktørene ønsker, se fig 19 under. Ved at de aktive aktørene ønsket å være med på transformasjonen fikk de innflytelse på prosessen, sammenfallende med at partene ønsket samme utvikling som ga grunnlag for samarbeid. Utviklingen medførte for grunneierne en verdistigning og for kommunen en ønsket utvikling.

Ensjø Modellen.



Figur 19 Ensjømodellen og nettverkens innflytelse.

Kommunens valg av metode for gjennomføring av transformasjonen på Ensjø kan problematiseres ved at det først forhandles om detaljerte løsninger og utforming av området. Deretter fremforhandles detaljer for offentlige rom, som skal finansieres av de private grunneierne. Kostnadene blir etterprøvd i et offentlig utvalg (økonomisk gjennomgang av forprosjektet) hvor private grunneiere er representert, se fig. 19. Kommunen på sin side ser på prosessen og de private aktørenes rolle som medvirkning. De private gir inntrykk av at de har vært med på en prosess hvor de har fått påvirke resultatet og utfallet av planleggingsprogrammet, VPOR 'en og forprosjektet. Dette inntrykket støttes av Nordahl i hennes evaluering av Ensjø (Nordahl et al., 2009).



Figur 20 Trinn av innflytelse med Ensjø aktørenes plassering i fargebokser, omarbeidet av meg ved tilførsel av fargebokser (Falleth and Hanssen, 2012, Arnstein, 1969)

Nordahl poengterer at det ikke foreligger detaljert innsikt i hvordan partene har nærmet seg slik at medvirkning med rette kan være kommunens oppfatning. Vurdert i forhold til Arnstein sin stige for innflytelse fremkommer det at de aktive eierne kommer høyt opp på trinnene for innflytelse se fig.20. Gjennom å ha engasjert lobbyist og deltatt i offentlige utvalg, er det belegg for å hevde at medbestemmelse er rett trinn. Arnstein sin vurdering av nivået kjennetegnes ved at det er inngått partnerskap etter forutgående forhandlinger. Andre undersøkelser viser at politikerne føler seg bundet av prosesser i forkant av politiske beslutninger (Falleth et al., 2008), og indikerer at nettverkssamarbeid flytter makten ut av bystyresalen, til ulike andre nettverk (Fimreite and Medalen, 2005).

5.2.2 De passive eierne.

Ved gjennomgang av bemerkninger til de ulike sakene på Ensjø, og etter intervjuunden og andre tilgjengelige dokumenter, er det avdekket at det er en del grunneiere som tilsynelatende forholder seg passive. De passive eierne er lavt på innflytelsesstigen, se fig 20. Dette fremkommer i samtale med informantene. Enkelte av de informantene som jeg betrakter som

mindre eiendomsbesittere, har valgt å forholde seg passive til transformasjonen, og det de har registrert av informasjon er gjennom media og tilsendt dokumentasjon. Forholdet bekreftes gjennom innkomne bemerkninger til blant annet planleggingsprogrammet hvor ingen av de mindre eiendomsbesitterene har kommet med bemerkninger. Dette kan på den annen side innebære tilslutning til planprogrammet. Som en forlengelse av poenget om manglende medvirkning, kommenterer plan og bygningsetaten at ”den private organiseringen er ikke kommentert i uttalene. Det antas derfor at forslaget til planleggingsprogram har fått tilslutning på dette punkt” (Oslo kommune - Plan og bygningsetaten, 2002). Kommunen anser og tar den slutningen, at kommunens kontaktpunktet mot de private grunneierne er grunneierforeningen. Generaliseres det på dette prinsippet, vil medvirkning ha stor betydning for utfallet av transformasjonen, ved at den som tier samtykker. Som en konsekvens av vedtaket ble VPOR'en kun sendt ut på begrenset høring (Oslo kommune plan- og bygningsetaten, 2006).

Det er vist at medvirkning eller deltagelse er av betydning for transformasjonen av Ensjø. Et nærliggende spørsmål er derfor hvorfor enkelte grunneiere velger å ikke delta i prosessene. En årsak kan være at eiendomsutvikling er utenfor næringsvirksomheten og derfor har manglende interesse og/eller kunnskap og derfor holder seg unna prosessen. En slik beslutning kan forklares ved at den er rasjonell. Grunneieren driver med virksomhet som han har kunnskap om og lar andre drive med det de kan. En slik rasjonell beslutning har svakheter dersom det er mangler i kunnskap og mål for eierskapet (Mohn and Finsås, 2010). Manglende målsetting og kunnskap mener jeg å kunne identifisere hos flere av informanter. Grunneierne står da i fare for å få kortsiktige, dårlige løsninger som Lindblom beskriver i ”the Science of muddling through”(Mohn and Finsås, 2010). Resultatet av en slik beslutning viser seg svakere enn langsiktige målrettede valg.

Det er ytterligere andre aktører som forholder seg passive, men som innehar eiendomsutviklingskompetanse. Det nærliggende her er nok fortsatt at det er rasjonelt forklart gjennom å ha langsiktig eierskap med fokus på utleie og forvaltning. Informantene forklarer holdningen ved at utleien er tilfredsstillende og gir merverdi i forhold til boligutvikling. En annen forklaring er at kunnskapen til boligutvikling ikke har vært tilstrekkelig og partnerskap med boligutviklere eller salg til dem har vært en bedre løsning. Mitt inntrykk er at de private grunneierne vil bli med på en de løsningene som er optimale, vurdert i lønnsomhet. Grunneiere med dårlig utrangert eiendom vil ønske å transformere egen eiendom på et tidligere tidspunkt, enn en som har leiet den ut eller driver egen virksomhet på eiendommen.

Det er først når den alternative avkastningen er lavere enn transformasjonen at endringen til bolig vil gjennomføres.

En passivitet i påvente av fremtidig merverdi er en mulig rasjonell beslutning, gjerne i kombinasjon med midlertidig utleie. På Ensjø vil siste utbygger kunne dra nytte av at naboer er ferdig utbygget og området fungerer. Dette vil kunne sies å ha samme effekt som ”holdout”. Et slikt press vil kunne medføre at kommunale etater gir etter for press og avviker fra tidligere standpunkt og skiftende politisk klima. Det er ingen av informantene som har indikert en slik tanke, snarere er mitt inntrykk at de venter på avklaringer om alternativ lokalisering av eksisterende virksomhet.

5.2.3 Boligutvikleren.

Inntreden av boligutviklere og boligutbyggere kom senere i prosessen. Informasjon innhentet fra informantene påpeker skepsis til transformasjonen, og trodde ikke det ville skje en omfattende utvikling, og valgte derfor å holde seg unna. Dette bekreftes i intervju med EBY (Steien, 2012) og inntrykket grunneierne sitter med. Profesjonaliteten til denne gruppen eiendomsaktører er stor, og de har en betydelig makt. Dette fremkommer ved at de som gruppe er den foretrukne partner for grunneiere og på Ensjø. Men også gjennom ressurser og kunnskap. Det er få prosjekter på Ensjø som til nå er gjennomført som rene entrepriser, selv om jeg har registrert noen. På Arnstins innflytelsesstige opererer gruppen høyt, og er trolig å se på nivå ”diskusjon og innspill” se fig.19. Gjennom deltagelse av ”storbrukerforumet” vil det kunne hevdes at de er et trinn høyere, ”medbestemmelse”. Dette storbrukerforumet vil sees på som et kontaktpunkt utenfor det politiske apparatet og som Lyngstad er inne på, er hensikten å influere vedtaksprosessen (Lyngstad, 2003). Dette nettverket vil ikke måtte svare ovenfor det offentlige og vil bestå av ressurssterke aktører. I dette ligger også en demokratisk utfordring i det det kun er noen store med ”hyppig kontakt med etaten”(Oslo kommune, 2012) som har anledning til å få bli med. Eller som en beskrivelse av nettverk som ikke står til ansvar ovenfor offentlige, de er ”klynger av ressurssterke aktører og er konstruert rundt magnetfelt” (Fimreite and Medalen, 2005). Lyngstad har poengtert at kommunens reduserte makt i forhold til nye nettverksstrukturer ikke nødvendigvis trenger å bety at kommunens handlingsrom blir svakere. Kommunen kan rett og slett få en større plattform og økt nettverk, å operere på ”ved at dei folkevalte får fleire arenaer å delta på, og fleire aktørar å spele på lag med” (Lyngstad, 2003)s 176.

5.2.4 Kommunen.

Kommunen er på mange måter navet i utviklingen på Ensjø. Transformasjonen er drevet frem av kommunen i motsetning til det som er langt vanligere ved transformasjonsområder i Oslo. De er drevet frem av private aktører. Gjennom å ta en så aktiv rolle vil kommunen også måtte ta større ansvar for fremdrift og påse nødvendig medvirkning fra øvrige aktører i prosessen. I utgangspunktet var prosessen på Ensjø kalt forhandlingsbasert byutvikling. Men etter hvert som prosessen har pågått og spesielt i perioden etter ny lovgivning, har Ensjø Modellen og andre alternative beskrivelser av prosessen blitt benyttet av kommunen. Kommunen har selv poengtert at planleggingsprogrammet og prosessen ikke har forankring i plan- og bygningsloven (Oslo kommune plan- og bygningsetaten, 2006, Oslo kommune - Plan og bygningsetaten, 2002).

De private aktørene jeg har snakket med gir inntrykk av å ha vært med på å bestemme og at det har vært reelle forhandlinger. Plan og bygningsetaten er av den oppfatning at det har vært mer snakk om medvirkning, og at det er kommunen som har vært premissleverandør og bestemt rammene for utviklingen.

Gjennom intervjuene fremkommer det at grunneierforeningen har endret karakter fra å være en forhandlingspart og deltager i utarbeidelsen av planene for Ensjø. Etter at boligutbyggere fikk en dominerende rolle på Ensjø, har foreningen endret karakter til å være en kanal for markedsføring av området, og utspilt sin tidligere rolle. Informantene uttaler at ”Foreningen Ensjøbyen har utspilt sin rolle”, noe som kan tyde på at grunneiere anser rammevilkår for området som gitt, selv om store deler av området ikke er ferdig regulert.

Møte mellom grunneierforeningen og samarbeidsgruppen kan på mange måter sies å være en lukket arena hvor det ble tatt beslutninger som er premissgivende for senere mer åpne og formelle prosesser. Planleggingsprogrammet og VPOR`en er meget detaljerte og angir hvor mye hver enkelt grunneier kan utnytte eiendommen og dermed verdien av eiendommen. Det er senere, i de formelle prosessene ved for eksempel private reguleringsforslag, mindre eiendomsaktører igjen kan medvirke. Private reguleringsforslag skal følge prosesser som innebærer høringer hvor beslutningene igjen skal ha en politisk behandling.

I en ”forhandlingsprosess” mellom grunneiere og samarbeidsgruppen kan man se et demokratisk underskudd. På den annen side har både planleggingsprogrammet og VPOR`en fått en politisk avklaring gjennom vedtak i kommunestyret. Lyngstad poengter at det er forsket lite på hvilke interne aktører som er aktive i rommet mellom de folkevalgte og folket.

Hvem som påvirker administrasjonen i kommunen kan betraktes på ulike måter. Er det de store aktørene gjennom sine kanaler og kan de betraktes gjennom eliteperspektivet? Er det enkelt aktører internt i kommunen som har spesielle interesser og med det blir premissleverandører? (Lyngstad, 2003), eller som en av mine informanter uttrykte det; ”mitt inntrykk er at de store boligutviklerne dominerer boligbyggingen ved å løpe til Rådhuset med store planer. Mindre boligutviklere på nivå 70 boliger, får da ikke samme gjennomslag”.

Tidsutviklingen på Ensjø

Utviklingen av området startet først med en runde samtaler og avklaringer mellom de aktive grunneierne og kommunen. Kommunen etablerte med det et kontaktpunkt med grunneierne og forholdt seg til det som kommunikasjonskanal. Sammen fant partene ut av områdets kollektive løsninger og transformasjonen startet. Deretter ble verdiøkningen i området synliggjort. (Bemerk at ”finanskrisen” i 2008 ga en usikkerhet og dermed et opphold og forsinkelse i utviklingen.) Verdiøkningen skyldes flere forhold, men en faktisk utbygging på området og aksept for boligene i markedet, medførte at boligutbyggere kom på banen. Boligutviklernes tilstedeværelse viste seg gjennom å etablerte samarbeidskonstellasjoner med opprinnelige grunneiere og ved oppkjøp av enkelteiendommer.

5.3 Oppsummering av drøftelsen

I dette siste delkapittelet vil jeg oppsummere drøftelsene i lys av det som er gjennomført på Ensjø.

Gjennom samtaler med flere ulike aktører og intervjuer er det gjennomgående positivitet rundt prosessen og transformasjonen på Ensjø. De private aktive grunneierne opplever å ha blitt hensyntatt, fått verdistigning på eiendommene, og er fornøyd med kommunens bidrag. De passive grunneierne har fått en verdistigning når de senere gjennomfører en regulering eller eventuelt velger å selge eiendommen.

Kommunen har på en effektiv og bærekraftig måte transformert et industriområde til et boligområde med bystruktur. Metoden som ble benyttet er i stadig større grad adoptert til andre områder av Oslo. Kommunen har ulike alternative virkemidler til å påvirke boligbygging. Dette er tiltak med økonomiske sanksjoner, men også gjennom forhandlinger om utbygningsavtaler. På den annen side vil en slike virkemidler settes i sammenheng med utbygningsavtaler og svekke lovens intensjon om forutsigbarhet.

De store boligutbyggerne har betydelig oppdragsmengde med stor aktivitet. Området selger godt med stadig økende priser, noe som gir boligbyggerne gode rammevilkår for videre utbygging.

Aktørene på Ensjø kan på mange måter sies å være vinnere, alle sammen. Det registreres en positiv netto nytte for alle aktører. Skal det trekkes frem en aktør som kommer svekket ut av transformasjonen, er det nok de bedriftene som har sin virksomhet som leietaker. De er trolig nødt til å avvikle og etablere virksomheten sin et annet sted uten økonomisk kompensasjon. Det er mange enkelthendelser som er årsak til at utviklingen er blitt som den er blitt. Det lave rentenivået i Norge er trolig en slik årsak. Finanskrisens beskjedne konsekvens for boligmarkedet i Oslo, kommunens og enkelteieres pågangsmot er en siste. At Ferd ønsket utvikling på sin eiendom er nok den enkelthendelsen jeg vurderer som utløsende for transformasjonen av området. Det var etter salget av tobakksvirksomheten at grunneierne var mange nok til å starte transformasjonen.

6 Konklusjoner:

Denne oppgaven har sett på den ”forhandlingsbaserte byutvikling” som er gjennomført på Ensjø i Oslo, og hvordan den har transformert området fra ”Bilby til boligby”. I tillegg ser oppgaven på prosessen og aktørene for på den måten vurdere hvem som er vinner eller taper i utviklingen. Jeg har valgt å konkludere ved hver hypotese samt ved forskningsspørsmålene. Hovedkonklusjonen blir til slutt i forhold til oppgavens problemstilling.

6.1 Ved forhandlingsbasert byutvikling utelukkes de eiendomsbesitterene som har ervervet eiendom til annet formål enn eiendomsutvikling, fra å delta i boligutviklingen og transformasjonen.

Kommunens initiativ til transformasjonen har resultert i en rekke nye eiendomsstrategier på Ensjø. Det er primært de dårligst utnyttede og tekniske byggene som har en slik strategiendring. Det er ikke påvist noe sammenheng mellom grad av involvering og strategiendring.

En kartlegging av den ”forhandlingsbaserte byutvikling” viser at prosessen er kompleks og i stor grad er en del av en nettverksstyrt byutvikling. Deltagerne i transformasjonen har vært gjennom en læringsperiode med kommunen som premissleverandør, og de private grunneierne som en del av nettverket. Det syntes klart at de grunneierne som har tilegnet seg kunnskap i stor grad er drevet frem av personlige motiver. De private grunneierne som valgte å delta i nettverkssamarbeidet har tilegnet seg kunnskap selv eller engasjert rådgivere med nødvendig kompetanse. En del grunneiere har valgt å ikke engasjere slike rådgivere til tross for muligheter.

På kommunikasjonssiden mellom de ulike aktørene og kommunen er det store forskjeller. Boligutviklere har storbruker fordeler med egne forum, mens de små passive eierne nærmest blir utelukket gjennom passivitet tidlig i transformasjonsfasen. De aktive grunneierne opplever god, aktuell dialog med kommunen.

Det er ikke funn i oppgaven som entydig kan si at noen på Ensjø er blitt ekskludert fra å delta i boligutviklingen. Det er ingen holdepunkter i undersøkelsen som bekrefter påstanden.

6.2 Grunneiere med mangelfull utviklingskompetanse blir presset til samarbeid eller salg av eiendommen til fordel for profesjonelle boligutviklere.

Under transformasjonen på Ensjø har det deltatt en rekke aktører fra ulike private miljøer. De private aktørene er endret over tid. Fra aktive enkelteiere som senere organiserte seg, til perioder med stor dominans av større boligutviklere. Forhandlingsbasert byutvikling er en modell godt egnet for gjennomføring av by-transformasjon med stor og sammensatt eierstruktur. Dette er en del av eiendomsutviklingen, og består av store og små profesjonelle aktører. Planprosesser har et lovverk som er demokratisk bygd opp med ønske om stor delaktighet. Det kan synes som om de profesjonelle og offentlige aktørene forholder seg til et minimum av lovens demokratiske spilleregler, og ved det kan si at den forhandlingsbaserte byutviklingen er best egnet for de profesjonelle utviklerne. Det kan synes som kommunens gjennomføring har vært særlig fordelaktig for de store boligutviklerne. Dette forklares ved at området er og skal bebygges med et anselig antall boliger, med et utgangspunkt bestående av grunneiere uten eller med lav kompetanse på boligbygging. Boligutviklerne er dermed kommunens foretrukne partner. Det er ikke avdekket funn av private grunneiere som aktivt har blitt ekskludert som part i nettverk, eller på annen måte blitt hindret involvering.

Områdets verdiskapning har kommet alle grunneierne til gode. En del av dette er materialisert ved salg. Andre har valgt å avvente for senere salg. Dette er knyttet opp mot eksisterende virksomhet på eiendommen. Av de private grunneierne er det de grunneierne som har vært aktive som i størst grad har gjennomført transformasjon av egen eiendom.

Boligutviklere og boligbyggere har tilegnet seg eiendom ved oppkjøp av enkelteierdommer, eller gjennom kompaniskap med de større private grunneierne. Det kan synes som boligbyggernes oppkjøp av enkelteierdommer primært er fra de private eierne som har hatt lav deltagelse i prosessen. Det kan ikke sies noe om hvorfor de har valgt å selge, utover at de har fått en god verdistigning og ved det en ”god pris”.

Det er åpenbart blitt utøvd press for å få til transformasjonen av Ensjø. Presset har kommet fra store deler av nettverket som har jobbet for endringene. Presset har nok i mange tilfeller medført salg og eller samarbeid med profesjonelle boligbyggere. Det er ikke avdekket en entydig årsak til salg til boligutviklere. Oppgaven har ikke funnet noe som kan bekrefte påstanden.

6.3 Forskningsspørsmålene

Har de grunneierne som har deltatt i transformasjonen hatt annen grad av innflytelse og medvirkning enn de som ikke har deltatt?

En del grunneiere har valgt å ikke delta på transformasjonen. Noen av disse har samtidig vært aktive, men avventer deltagelse i transformasjonen. Resultatene fra undersøkelsene viser at de grunneierne som har deltatt i transformasjonen, skårer høyere på stigen på innflytelse. Det er ikke et klart skille, men de aktive har i tillegg hatt større medvirkning enn de som har forholdt seg passive.

Hva kjennetegner grunneiere /eiendomsbesittere som i dag er på Ensjø?

Transformasjonen er godt i gang og preges av at en del mindre grunneiere har solgt eiendommer til boligutviklere. Området i ferd med å få et kvalitetsløft ved at de dårligste eiendommene er transformert til bolig. Deltagelse fra nye boligeiere er stadig mer fremtredende ved deltagelse i høringsrunder.

Hvilke endringer i form av utvikling og/eller eierskap har funnet sted hos de ulike grunneierne og på eiendommene?

En del grunneiere har tilpasset seg transformasjonen ved å selge eiendommen til utviklere eller gått i kompaniskap med dem. Det er avdekket en tendens til at en del av de med lav deltagelse har valgt å ikke selge eiendommen eller starte med utvikling av egen eiendom.

6.4 Hovedkonklusjon,

Utviklingen på Ensjø har til nå gitt gevinst for de aller fleste aktørene på Ensjø. Noen har gevinst i form av en "tomtebank" for senere utnyttning og realisering. Andre har solgt og tatt økonomiske gevinst. De aktørene jeg har vært i kontakt med er alle fornøyd med prosessen og mener den har vært riktig, spesielt for Ensjø.

Det er utøvd press på de små eiendomsbesitterene på Ensjø, fra flere hold. Undersøkelser har vist at blant de små eiendomsbesitterene er det de som har valgt å bli med og andre som har unnlatt å delta i utviklingen. De som har unnlatt å bli med har enten solgt til større utviklere eller avventer til senere utvikling. Det er derfor ikke avdekket holdepunkter for å kunne hevde at "forhandlingsbasert byutvikling" presser små eiendomsbesittere ut av transformasjonsområder.

Referanser:

- AKERSHUS FYLKESKOMMUNE. 2014. Samlet rapport fra kursserie om utbyggingsavtaler. Available: <http://www.akershus.no/Ansvarsomrader/Planlegging/By-og-tettstedsutvikling/Utbyggingsavtaler/>.
- ARNSTEIN, S. R. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35, 216-224.
- BARKER, K. 2006. *Final Report-Recommendations*, TSO.
- BARLINDHAUG, R., HOLM, A. & NORDAHL, B. R. 2014. H.(2014): Boligbygging i storbyene–virkemidler og handlingsrom. NIBR rapport.
- BOWITZ, E. & HØEGH, J. 2005. Bytransformasjon–mister kommunene grepet eller gir de det fra seg? *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*, 35-64.
- BØRRUD, E. 2005. Bitvis byutvikling: møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging. 17, XIII, 322, XXII s., pl. : ill.
- CONNOR, D. M. 1988. A New Ladder of Citizen Participation.
- ELLEFSEN, K. 2005. Studier av byers fysiske transformasjon. Oslos arkitektur i endring. *J. Aspen (red.). By og byliv i endring. Studier av byrom og handlingsrom i Oslo*.
- EVERETT, E. L. & FURSETH, I. 2012. *Masteroppgaven: hvordan begynne - og fullføre*, Oslo, Universitetsforl.
- FALKANGER, T. & FALKANGER, A. T. 2013. *Tingsrett*, Universitetsforlaget.
- FALLETH, E. 2012. Introduksjon til norsk planlegging. In: AARSÆTER, N., FALLETH, E., NYSETH, T. & KRISTIANSEN, R. (eds.) *utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- FALLETH, E. & HANSSEN, G. 2012. Medvirkning i planlegging. *N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth, & R. Kristiansen, Utfordringer for norsk planlegging*, 187-203.
- FALLETH, E. & SAGLIE, I. L. 2012. Kommunal arealplanlegging. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- FALLETH, E. I., HANSSEN, G. S. & SAGLIE, I.-L. 2008. *Medvirkning i byplanlegging i Norge*, Norsk institutt for by-og regionforskning.
- FALUDI, A. 1973. *A reader in planning theory*, Pergamon Press Oxford.
- FIMREITE, A. L. & MEDALEN, T. 2005. *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*, Scandinavian Academic Press.
- FORESTER, J. 1987. Planning in the face of conflict: Negotiation and mediation strategies in local land use regulation. *Journal of the American Planning Association*, 53, 303-314.
- FORESTER, J. 2013. *Planning in the face of conflict: the surprising possibilities of facilitative leadership*, Washington D.C., APA.
- FORSKNIGSETISKETISKE KOMITÉ (NESH) 2006. Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teknologi.
- HAGA, G., LEIRSET, E. & LILLESTØL, Ø. 2014. Kommunestyre og lokaldemokrati: en empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret.
- HALVORSEN, K. 2008. Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- HANSEN, T. & GUTTU, J. 2000. *Oslo kommunes boligpolitikk 1960-1989: fra storskalabygging til frislepp*, Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.

- HANSEN, G. S., HELGESEN, M. & VABO, S. I. 2007. *Politikk og demokrati: en innføring i stats- og kommunalkunnskap*, Oslo, Gyldendal akademisk.
- HANSEN, R. 1987. *Oslo byleksikon*, Oslo, Kunnskapsforlaget.
- HARVOLD, K., MOEN, B. & STRAND, A. 2005. *om virkelighetsoppfatning blant konsulenter og deres oppdragsgivere*, Medalen (2005): Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og private initiativ. Scandi navian Academic press.
- JACOBSEN, D. I. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Kristiansand, Høyskoleforl.
- JENKINS, W. I. 1978. *Policy analysis: a political and organisational perspective*, London, Martin Robertson.
- JENSEN, R. H. & MEDALEN, T. 2000. *Forhandlinger i fysisk planlegging*, Trondheim, Tapir.
- LEGATES, R. T. & STOUT, F. 2011. *The City reader*, London, Routledge.
- LEIKVAM, G. & OLSSON, N. 2014. *Eiendomsutvikling*, Bergen, Fagbokforl.
- LOVDATA.NO 2008. Plan- og bygningsloven - pbl.
- LYNGSTAD, R. 2003. *Makt og avmakt i kommunepolitikken: rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret*, Bergen, Fagbokforl.
- MEDALEN, T. 2005. Byutvikling - Bygge det gode liv på den riktige måten. In: ANNE LISE FIRMREITE, T. M. (ed.) *Governance i Norske Storbyer*. Scandinavian Academic Press.
- MEDALEN, T. 2007. Lokaliseringsteori og arealbruk. AAR6021 *Eiendomsutvikling og arealplanlegging*. NTNU Trondheim.
- MICELI, T. J. & SEGERSON, K. 2012. Land assembly and the holdout problem under sequential bargaining. *American law and economics review*, 14, 372-390.
- MICELI, T. J. & SIRMANS, C. 2007. The holdout problem, urban sprawl, and eminent domain. *Journal of Housing Economics*, 16, 309-319.
- MOHN, C. & FINSÅS, L. 2010. I hvilken grad og på hvilken måte er organisasjonspsykologiske faktorer med på å påvirke beslutningsadferd hos ansatte i spesialhelsetjenesten, på en måte som virker kostnadsdrivende?
- NENSETH, V. 2005. Bypolitisk iscenesettelse—nye rollespill for urbane aktører” i Fimreite. *Anne Lise*.
- NORDAHL, B. 2000. Private planer-offentlige utfordringer. *Behandling av kompliserte byggesaker og private planforslag i fire kommuner. Byggforsk—prosjektrapport*, 290.
- NORDAHL, B., HARVOLD, K. A. & SKOGHEIM, R. 2009. *Forhandlingsbasert byutvikling, evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø, fra bilby til boligby..pdf*, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- NORDAHL, B., RUUD, M. E. & BARLINDHAUG, R. 2008. *Markedsbasert utbyggingspolitikk: møte mellom kommune og utbygger i pressområder*, Oslo, NIBR.
- NORDAHL, B. I. 2012. *Boligmarked og boligpolitikk*, Trondheim, Akademika.
- NORSK LOKALHISTORISK INSTITUTT. 2014. *lokalhistoriewiki.no* [Online]. Available: <https://lokalhistoriewiki.no/index.php/BylØkke>.
- NYSTAD, J. F. 2012. Slutt på boligmangelen? *Plan*, 44, 14-17.
- NÆSS, P. 2012. Bærekraft og klimahensyn i planlegging. *utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- OLSSON, N. 2011. *Praktisk rapportskrivning*, Trondheim, Tapir akademisk.

- OSLO KOMMUNE - PLAN OG BYGNINGSETATEN 2002. planleggingsprogram for Ensjø.
- OSLO KOMMUNE, A. 2015a. *slik styres Oslo* [Online]. Available: <https://http://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/slik-styres-oslo/>.
- OSLO KOMMUNE, E. 2014. Gangen i en standard utbyggingsavtale-forhandling, med eksempler fra Ensjø. In: SOLHEIM, A. L. (ed.).
- OSLO KOMMUNE PLAN- OG BYGNINGSETATEN 2006. vpor, Ensjø fra bilby til boligby.
- OSLO KOMMUNE, P. O. B. 2012. *Storforbrukerforumet på Facebook* [Online]. Available: <https://http://www.facebook.com/events/169473503193050>.
- OSLO KOMMUNE, P. O. B. 2015b. *VPOR Stovner og Rommen* [Online]. Available: <http://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?fileid=5436665&jno=2015052439>.
- PLAN OG BYGNINGSETATEN I OSLO 2002. Planleggingsprogram for Ensjø. 50.
- PLØGER, J. 2002. *Kommunikativ planlegging og demokrati: nye perspektiver i planforskningen*, Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- REGJERINGEN.NO, M. 2009. *Planlegging etter plan- og bygningsloven* [Online]. Available: <https://http://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/veiledninger-og-brosjyrer/t-1476.pdf> [Accessed 14.05 2015].
- RØDE, G. 2013. *Livet langs elva: Oslohistorie fra Sagene, Torshov, Bjølsen, Iladalen, Sandaker, Åsen*, Oslo, Motor forl.
- RØSNES, A. 2005. Byplanlegging–fra regulativt hierarki til nettverks mekanismer. I Fimreite, AL, og T. Medalen (2005): *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og private initiativ*. Scandi navian Academic press.
- SELVIG, V. 2014. Rom for alle?: en studie av Oslo kommunes styringsverktøy i planlegging av offentlig rom.
- STAMBØL, L. S. 2013. Flytting til og fra Oslos Bydeler. WEB: Statistisk sentralbyrå.
- STEIEN, K. 2012. Utbyggingsavtaler og forutsigbarhet i utbyggers bidrag: en casestudie av to gjennomføringsmodeller i Oslo kommune.
- STORE NORSKE LEKSIKON. 2015. *Store norske leksikon, politisk og økonomisk filosofi, makt*. [Online]. Available: <https://snl.no/makt#menuitem0>.
- SWENSEN, G. 2012. *Transformasjon av industrimiljøer i by: en sammenlignende studie fra Drammen, Larvik og Oslo*, Oslo, NIKU.
- VIKELSØ, S. & KJÆR, P. 2014. *Klassisk og moderne organisationsteori*, Hans Reitzel.
- AARS, J., KVALVÅG, S., FIMREITE, A. & MEDALEN, T. 2005. Urbane aktivistnettverk: Effektive og eksklusive? *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*, Scandinavian Academic Press, Oslo, 149-181.
- AARSÆTHER, N. 2012. *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforl.

Til aktuelle intervjuobjekter

Introduksjonsbrev – undersøkelse om Ensjø, ”fra bilby til boligby”

Mitt navn er Hans Preben Gulbrandsen og jobber med eiendomsledelse gjennom eget selskap, Turbin AS. Ved siden av jobb tar jeg en mastergrad ved NTNU i Eiendomsutvikling og – forvaltning. Som tema i min hovedoppgave på dette studiet har jeg valgt å se på transformasjonen av Ensjø, ”fra bilby til boligby” og den forhandlingsbaserte byutviklingen som gjennomføres der.

Foreløpig tittel på oppgaven er:

”Forhandlingsbasert byutvikling” – En ”honingkrukke” for de store boligutviklerne? – Et studie av Ensjø.

Jeg ønsker å finne ut hvordan utvalgte grunneiere har opplevd endringene og prosessen i forbindelse med kommunens byutvikling.

I den forbindelse vil jeg gjerne gjennomføre en intervjuundersøkelse for å finne ut av hvordan du som eiendomsbesitter har opplevd prosessen. Jeg har valgt ut noen grunneiere og håper med dette at du/dere har anledning til å delta.

Praktisk om intervjuet :

- Intervjuet tar ca. en time
- Intervjuet ”tapes” (mobil) etter godkjenning av deg
- Intervjuet refereres og oversendes for godkjenning innen noen dager
- Når intervjuet er godkjent av deg slettes lydfilen på mobilen
- Intervjuet brukes kun som datagrunnlag og til drøfting i masteroppgaven
- Det tas forbehold om endringer i spørsmålene

Spørsmål og avklaringer omkring innhold og deltakelse kan rettes til undertegnede på tlf eller epost. Vedlagt følger også skriv med spørsmål som jeg håper å komme igjennom.

Med vennlig hilsen

Hans Preben Gulbrandsen
Mastergradsstudent NTNU
Hpg@turbinas.no
Tlf 91823600

Vedlegg 1

Spørsmål til eiendomsbesittere på Ensjø om forhold til regulering fra "bilby til boligby":

Fakta

Hvilken eiendom, Adresse:

Hva slags eiendom, (handel, tomt, industri, blandet virksomhet):

Størrelse, (grunnflate, tomt, bebyggelse):

Oppgi din stilling/posisjon

Hva er ditt ansvarsområde, beslutningsmyndighet:

Hvor lenge har du vært involvert i eiendommen(e) på Ensjø:

Organisasjonens størrelse:

Organisering

Hvordan er eierstrukturen organisert. (AS, Sameie el.):

Hvordan er eiendommen i bruk i dag? Utleie/egen virksomhet el.

Er det gjennomført endringer i struktur eller eierskap de siste 20 årene, i så fall når og hva har endringene bestått i?:

Har reguleringsprosessen på Ensjø, slik du har opplevd den, påvirket organiseringen av eierskapet og i så fall hvordan.

Selskapsstrategi for eiendommen

Hva var formålet ved kjøp av eiendommen?:

Hvordan har kommunens ønske om transformasjon på Ensjø påvirket utviklingen av eiendommen?

I perioden som eier, har det vært press fra grupper (veivesen, vann og avløp, naboer, kommunen el) for å endre strategi og eller direkte årsak til faktisk endring av strategi i eierperioden?

Har "eiendommen" (eier/organisasjonen) vært aktivt med på kommunens møter og dialog, i så fall hvordan?

Har man så langt i transformasjonsperioden ønsket eller følt behov for bistand fra større boligentreprenører?

Eiendomsutvikling

Har det skjedd strukturelle endringer i eierskapet som følge av transformasjonen av Ensjø?

Hvordan ville eiendomsutviklingen av denne/din eiendom vært utviklet om det ikke hadde vært et kommunalt ønske å transformere Ensjø fra "bilby til Boligby"?

Oslo kommunes ønske om å transformere Ensjø fra "Bilby til boligby" hvor vellykket har det vært for deg som grunneier?

Har kommunens regulering og ønske om transformasjon skapt konflikter problemer for eierskapet?

Har områdeutviklingen skapt merverdi for deg som eier?

Har størrelsen/volumet/arealet på eierskapet noen betydning for verdiskapningen i forbindelse med transformasjonen?

Forhold til det offentlige

Hvordan har du opplevd kommunikasjonen med kommunen?

Er det informasjon du føler mangler eller har vært mangelfull?

ISBN 00-0000-000-0

