

Berit Nordahl, Rolf Barlindhaug, Eli Havnen,
Siri Nørve og Alv Skogstad Aamo

Utbyggerstyrt byutvikling?



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Utbyggerstyrt
byutvikling?

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2010:15

Boligmarked og flytting i storbyene

NIBR-rapport 2009:20

Forhandlingsbasert byutvikling
Evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby

**Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/
Byggforsk /NOVA 2007**

Markedsbasert utbyggingspolitikk
Møte mellom kommune og utbygger i pressområder

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Berit Nordahl, Rolf Barlindhaug, Eli Havnen,
Siri Nørve og Alv Skogstad Aamo

Utbyggerstyrt byutvikling?

NIBR-rapport 2011:21

Tittel: **Utbyggerstyrt byutvikling?**

Forfatter: Berit Nordahl, Rolf Barlindhaug, Eli Havnen, Siri Nørve og Alv Skogstad Aamo

NIBR-rapport: 2011:21

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-901-3

Prosjektnummer: O-2859

Prosjektnavn: Utbyggerstyrt byutvikling?

Oppdragsgiver: Storbyforskningsprogrammet og Kommunenes sentralforbund

Prosjektleder: Berit Nordahl

Referat: Prosjektet belyser de muligheter storbyene har til å styre byutviklingen når den i økende grad initieres av eksterne utbyggere. Rapporten bygger på et utvalg av case fra i hovedsak Trondheim og Oslo kommuner og en registrering av reguleringsplaner i Trondheim og Oslo over to år.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: november 2011

Antall sider: 181

Pris: 250

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
http://www.nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2011

Forord

Denne rapporten belyser makt og innflytelse i utbyggings situasjoner i de fem største byene i Norge. Studien er gjennomført av NIBR og Dark arkitekter i samarbeid. Berit Nordahl har vært prosjektleder. Rolf Barlindhaug, Eli Havnen og Siri Nørve fra NIBR og Alv Skogstad Aamo fra Dark arkitekter har vært medarbeidere. Prosjektgruppen har hatt mange interessante samtaler, og jeg vil takke for godt og raust samarbeid. Rapporten er basert på skriftlige bidrag fra alle, med prosjektleder til å holde i trådene. Prosjektgruppens arbeid er fulgt opp av referansegruppe fra kommunene, ledet av Peter Austin i Oslo kommune og Magnus Heide Westerberg i Trondheim kommune. Vi takker for vennlig oppfølging og gode kommentarer underveis i prosessen. Ingen forskningsrapport kan lages uten data og i dette tilfelle er det ansatte ved byplankontorene og utbyggingskontorene i de fem byene som har vært hovedleverandører, sammen med bybyggere: Takk skal dere ha for velvilligst å ha stilt opp for vitebegjærlige forskere. Denne rapporten tar opp utbyggingspolitikken i storbyene. Dette er et lite belyst tema og vi er dypt imponert over utviklingsarbeidet som gjøres i de forskjellige kommunene. Vårt håp er at rapporten skal bidra til å sette dette politikkkfeltet på dagsorden.

Oslo, november 2011

Evelyn Dyb
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	6
Sammendrag.....	8
Summary	15
1 Innledning.....	22
1.1 Om studien og rapporten	22
2 Rammebetingelser for byutvikling; myndighet og marked.....	26
2.1 Drivkrefter utenfor kommunens innflytelses- område.....	26
2.2 Kommunenes formelle handlingsrom	31
2.3 Kommunens autonomi i utbyggingsspørsmål – rom for lokale variasjoner.....	35
2.4 Kort om de prinsipielle forskjellene på marked og myndighet.....	36
2.5 Litt om urbane markeder	38
2.6 Oppsummering: byutvikling og kommunens handlingsrom	43
3 Differensierte utfordringer.....	45
3.1 Variable markeder – variabel myndighetsinteresse	45
3.2 Tre parametre – sammenlikning av utbyggingspolitikken.....	48
4 Design og metode	53
4.1 Innledning	53
4.2 Design.....	53
4.3 Datainnsamling knyttet til casene	57
4.4 Studier av innsendte planer.....	58
5 Byutviklingsutfordringene – de store linjene.....	59
5.1 Innledning	59

5.2	Trondheim: noen utviklingstrekk	60
5.3	Nærmere om byomformingsområder og avlastningssentre.....	64
5.4	Boligmarkedets utvikling i Trondheim	69
5.5	Hva har skjedd i Trondheim i 2008 og 2009	73
6	Utdypende om tre områder i Trondheim	75
6.1	Ilsvika-området.....	75
6.2	Tunga	80
6.3	Brattøra.....	85
6.4	Oppsummering – styring gjennom plan, incitament og grunneiersamarbeid.....	91
7	Oslo – de store linjene	94
7.1	Nærmere om de ulike utviklingsretningene i Oslo.....	95
7.2	Boligmarkedets utvikling i Oslo.....	101
7.3	Hva har skjedd i Oslo i 2008 og 2009.....	104
7.4	Oppsummering – hva har skjedd i Oslo	106
8	Nærmere om tre utviklingsområder i Oslo.....	107
8.1	Røa	107
8.2	Tyngdepunktet.....	113
8.3	Tjuvholmen.....	120
8.4	Oppsummering – tre ytterpunkter	128
9	Andre eksempler.....	130
9.1	Damsgårdsundet i Bergen.....	130
9.2	Kvadraturen i Kristiansand.....	134
9.3	Stavanger – arealknapphet og lav tilbudsrespons.....	137
10	Overordnede planer og prosesser for å bygge visjoner	141
10.1	Kommuneplanens rolle.....	141
10.2	Visjonsutvikling – via obligatoriske plantyper	142
11	Eierskap til utviklingsgrunn	148
11.1	Katalysatorrolle versus oppkjøperrolle	148
11.2	Byggemodning og forholdsmessighet.....	152
11.3	Stavanger ønsker mer innflytelse over tilgjengelig byggegrunn.....	153
12	De mange punktvisse endringene.....	155
12.1	Planenes kompleksitet	156
12.2	Mange tiltakshavere, mange forslagsstillere.....	158

12.3	Hvordan kommuniserer plandokumentet med de folkevalgte?	161
13	Grunneierstyrt og mulighetsstyrt byutvikling.....	166
13.1	Ny lov – riktig bidrag?.....	169
13.2	Sluttord	171
	Litteratur	173
Vedlegg 1	Case dokumentasjon.....	177

Tabelloversikt

Tabell 8.1	Sammenlignende tabell over nøkkelstørrelser, slik de er oppgitt fra forslagstillere	126
Tabell 12.1	Andel av reguleringsplaner i Oslo og Trondheim i 2008 og 2009 som omtaler ulike bebyggelsesformål	156
Tabell 12.2	Andel av reguleringsplaner i Oslo og Trondheim i 2008 og 2009 som kopler hovedkategorier av bebyggelsesformål	157
Tabell 12.3	Oversikt over ulike typer forslagsstillere	159

Figuroversikt

Figur 4.1	Tilpasset kategorisering av utbyggingssituasjoner	55
Figur 5.1	Befolkningsendring, nominelle boligpriser og antall fullførte boliger. 1991-2009. Trondheim	70
Figur 5.2	Pris pr. kvadratmeter for leiligheter på 70 kvadratmeter bygd etter 1990 etter område i Trondheimsregionen. 2008.....	72
Figur 5.3	Boligbygging i Trondheim etter område. 2001 – 2010. Antall og prosent av total.....	72
Figur 5.4	Reguleringsplaner som er sluttbehandlet i Trondheim bystyret i perioden 2008 og 2009 etter formål og lokalisering.....	74
Figur 6.1	Skjematisk tegning av Ilsvika.....	76
Figur 6.2	Luftfoto over Tungaområdet. Kilde: Trondheim kommune	81
Figur 6.3	Brattøra og Brattørkaia kaia i luftfoto og kart. Rochkheim markert i orangesje på kartet nedenfor.....	86
Figur 7.1	Befolkningsendring, nominelle boligpriser og antall fullførte boliger. 1991-2010. Oslo.....	102
Figur 7.2	Pris pr. kvadrater for leiligheter på 70 kvadratmeter bygd etter 1990 etter område i Oslo-regionen. 2008	103
Figur 7.3	Boligbygging i Oslo etter område. 2000 – 2010. Antall og prosent av total.....	104
Figur 7.4	Oversikt over vedtatte reguleringsplaner for Oslo i 2008 og 2009.....	105
Figur 8.1	Reguleringsforslag Røa.....	108
Figur 8.2	Kart over Røa før omdanning.....	109
Figur 8.1	Skisse av planområdet for hele Ensjø med Tyngdepunktet utgjør kvartelet rundt t-banestasjonen helt vest i området.	113

Figur 8.2	Illustrasjon av området med og uten bevaring, fra innsendt reguleringsforslag.....	117
Figur 8.3	Skisse av Selvaag/Torps vinnerkisse "Utsyn".....	121
Figur 9.1	Skisse av to konkurrerende forslag i områdeplan for kvadraturen.....	134
Figur 10.1	Planrelaterte redskap som supplerer kommune(del) plan og reguleringsplan i de seks casene.....	143
Figur 12.1	Geografisk fordeling av regulerings saker til sluttbehandling i Oslo i 2008 og 2009, etter kombinasjon av formål.....	157
Figur 12.2	Geografisk fordeling av regulerings saker til sluttbehandling i Trondheim i 2008 og 2009, etter kombinasjon av formål	158
Figur 12.3	Viser geografisk fordeling av ulike typer tiltakshavere i Oslo som stod for reguleringsplaner sluttbehandlet i 2008 og 2009.....	159
Figur 12.4	Viser geografisk fordelingen av ulike typer tiltakshavere i Trondheim som stod for reguleringsplaner sluttbehandlet i 2008 og 2009	160

Sammendrag

*Berit Nordahl, Rolf Barlindhaug, Eli Havnen, Siri Nørve og Alv Skogstad
Aamo*

Utbyggerstyrt byutvikling?

NIBR-rapport: 2011:21

På vegne av Storbyforskningsprogrammet og Kommunenes Sentralforbund lyste Oslo kommune ut et forskningsprosjekt om samspillet mellom byutviklingspolicy, samfunnsspørsmål og det som betegnes som en konkurransebasert utvikling. Med konkurransebasert byutvikling menes det en situasjon der mange ulike private og offentlige aktører gradvis former byen gjennom store og små byggeprosjekter.

Den overordede hensikten med forskningsprosjektet har vært å belyse de muligheter storbyene har til å styre byutviklingen når denne i økende grad initieres av private utbyggere. Styling refererer her både til de visjoner og mål som fastlegges av politiske organer og til planmyndighetenes praksis. En ønsket å få tydeliggjort de styrendes organers handlingsrom og bruk av styringsredskap:

- Hvilket handlingsrom har storbyene til å følge opp politiske mål i sin plan- og utbyggingsrolle ovenfor utbyggerinitierte prosjekter? Har storbyene tilstrekkelig kompetanse i dette handlingsrommet?
- Hvem er de viktigste aktørene, hvilke strategier har de og hvordan får ulike aktørgrupper godkjent sine utbyggingsforslag?
- Gir den nye planloven nye rammer for samspillet mellom eksterne utbygger og politiske organer og planmyndigheter i storbyene?

Utgangspunktet for studien er at kommunen rolle er beskjeden både som grunneier, investor og byggherre for boliger og næringsbygg, og at private utbyggere fått en tilsvarende framtreddende rolle. Rapporten tar også utgangspunkt i en politikdreining fra *byspredning* over mot *byforedling*. Byutvikling finner nå i hovedsak sted i sentrumsnære områder, på grunn som er i privat eie og som allerede er bebygget. Mange av byutviklingsområdene eies av statlige foretak som opererer med handlingsrammer som langt på vei tilsvarer private aktører. Dette stiller kommunene ovenfor nye utfordringer.

Akademisk formulert belyser studien hvordan kommunen sikrer innflytelse over byutviklingen i en situasjon der markedet har betydelig definisjonsmakt og råvord over sentrale implementeringsmidler.

Vi har gjennomført tre ulike studier:

- En gjennomgang av drivkrefter knyttet til sentralisering, prisdannelse i urbane boligområder og næringslivets lokalisering. Dette har vi sett opp mot utbyggingsmønsteret i Trondheim og Oslo det siste tiåret.
- En gjennomgang alle planforslag og forslagsstillere i de to byene de siste årene, for å få en forståelse av de mange enkeltsakene som ikke pranger i seg selv, men som er viktige biter i den samlede byutviklingen.
- Dybdestudier av seks byutviklingsområder, 3 i Oslo og 3 i Trondheim. Vi har også fått viktig, supplerende informasjon fra Stavanger, Bergen og Kristiansand

I tillegg har vi intervjuet bredt for å få forståelse av det handlingsrommet som kommunene ser og hvordan de går fram ovenfor private grunneiere og utbyggere.

I rapporten trekker vi et skille mellom mer overordnede drivkrefter som ligger utenfor det kommunene selv kan påvirke og det handlingsrommet som kommunene har i utbyggingspolitikken. I kapittel 2 peker vi på noen forutsetninger som er utenfor kommunens (umiddelbare) innflytelse; den sterke befolkningsveksten og sentralisering av arbeidsplasser til byene, befolknings flyttebevegelser innenfor byen og regionen og byens rolle i et regionalt bolig- og arbeidsmarked. Vi trekker også fram en

byggenæring som de siste 10 årene har ervervet seg mye innsikt også om rammebetingelser og planavklaring, i tillegg til byggfaglig kompetanse.

Med til kommunens handlingsrammer hører også de konstitusjonelle rammene. Vi har sett på endringene i plan- og bygningslovgivningen *de siste 10 årene* og ser at disse har trukket i noe ulike retninger: Endringene i 2003 og 2006 trakk i retning av pålegg om rask, forutsigbar og balansert respons fra kommunen på markedets initiativ, mens 2008 endringene gav kommunene juridisk hjemmel for å avkreve samarbeid og områdefokus utbyggere imellom. 2008 endringen styrket også kommunens rolle som initiativtaker i regulerings spørsmål.

Valg av case og analytisk tilnærming

Våre studieområder, casene, er valgt ut slik at de kan belyse ulike byutviklingssituasjoner. Et områdes utviklingspotensial varierer langs mange dimensjoner og vi har valgt ut to: hvorvidt det er markedsmessig interessant å utvikle området og om kommunen er opptatt av å få til en utvikling. Dernest har vi trukket fram tre faktorer som bidrar til å bestemme myndighetenes posisjon vis-à-vis markedet og sett hvordan disse faktorene brukes av kommunen for å påvirke utviklingen i området. De tre faktorene er kontroll med visjoner, kontroll med økonomien og da først og fremst tomtesiden, samt juridisk posisjon i betydning av hvordan kommunen bruker reguleringsautoritet og andre virkemidler de rår over i hht lov om planlegging og byggesaksbehandling.

Byene utvikles imidlertid også av de mange små prosjektene spredt over hele byen. Vi har også gått gjennom sluttbehandlingen av samtlige reguleringsplaner i 2008 og 2009 i Trondheim og Oslo og sett hvem som står bak og planene, hvor de kommer og hva slags bygningsmessige endringer de omhandler. Gjennomgangen viser et svært stort mangfold i hvem som står bak planene og et like stort mangfold i hvem som er forslagsstillere. En kritisk lesning av planenes disposisjon og saksframstilling viser svært informasjonstette og tungt gjennomtrengelige dokumenter. Slik de er formulert er de presise og fyller den juridiske siden ved planene godt, men den politiske siden er det vanskelig å få tak på.

De store linjene i hhv. Trondheim og Oslo

I Trondheim, som i mange andre byer er tiden for byekspansjon forbi. Nå er det fortetting, omdanning og byforedling som er utfordringen. Trondheim har pekt ut vekst- og omdanningsstrategier for en stor del av byens arealer, om enn med noe ulik karakter. Det bygges langs kollektivaksene og hovedtransportårene og ved knutepunktene. Trondheim er tydelig på at byveksten skal skje i flere noder eller knutepunkt, hvor bolig og næring kombineres. I dette arbeidet kan det se ut til at de har markedet med seg. Prisutviklingen generelt er en viktig drivkraft i byutviklingen, men tilgjengelige arealer spiller en stor rolle for hvor i byen utviklingen kommer. Gjennomgangen viser at planmessig avklaring på overordnet nivå har betydelig innvirkning over hvor utbyggere posisjonerer seg.

I Trondheim har vi studert Ilsvika, Brattøra og Tunga-området. Ilsvika og Brattøra har til felles at begge hadde betydelig ”kommunal oppmerksomhet”. Områdene er behandlet i kommunens overordnede planer, utdypet med andre planer, og kommunens bidrag til infrastrukturelle forutsetningene for å realisere utbyggingen er forankret i kommunens transportplan. I begge områdene ser vi at først når det avklarende planarbeidet tok form, viste grunneierne interesse for å utvikle egne eiendommer. På Brattøra har kommunen tatt en koordinerende rolle, utover å følge opp reguleringsprosesser. Her er de medregulert i en av reguleringsplanene. I begge områdene spiller marked og kommune sammen: plan kombinert med incitamenter fra kommunenes side og ”felles visjon” mellom kommune og marked er oppskriften for å skape aktivitet.

Situasjonen i Tungaområdet er en annen: Området vært gjenstand for kommunens oppmerksomhet gjennom overordnede planer, men det er ikke utført utdypende analyser mht til muligheter. Kommunen ønsker utvikling men området framstår som fragmenter og planbestemmelsene i kommuneplanen er vanskelige (umulige) å oppfylle. Tunga utviklet seg fra et område der kommunen (trodde de) hadde god planberedskap til å bli et område der de opplever å komme til kort. Her har planarbeidet ikke maktet å skape en utvikling som er tilstrekkelig interessant for markedet. En del grunneiere forsøker å utnytte mulighetene som ligger i planen, men for flere har dette ført til mye motbør. Tunga

et eksempel på at kommunens planmessige grep stopper en utvikling, til tross for at dette ikke var intensjonen. Ut fra dette kan vi foreløpig slutte at en kommunal plan for utvikling er en nødvendig men ikke tilstrekkelig betingelse. De utløsende momentene ser ut til å komme når plan for utvikling kombineres med incitament (her vei/transport), utdypende detaljering og visjonsutvikling, utformet i tett samarbeid med grunneierne. Gjennomgangen viser også at kommunalt eierskap i seg selv gir lite ”drahjelp” i en utvikling dersom kommunen ikke bruker dette aktivt.

Ingen av de tre casene gjorde bruk av reguleringsplaner etter ny PBL. For Ilsvikas del synes kommunedelplan, temaplaner og tilrettelegging av utløsende infrastruktur – sammen med visjonsutvikling – å ha dekket behovet fullt ut. En områdeplan ville ikke ha tilført viktige momenter. For Tunga er det vanskelig å tenke seg at en områdeplan i tråd med overordnede planer siden det der er konflikterende hensyn som må avklares. For Brattøra er det grunn til å anta at en områdeplan ville ha vært bruk, i alle fall for planen der kommunen er forslagsstiller. Detaljreguleringens foreldelsesfrist på 5 år kan synes lite hensiktsmessig for en så stor og kompleks utbygging. Hvorvidt bestemmelser om grunneiersamarbeid eller bestemmelsene om hensynssoner ville ha brakt noe prosessen med å regulere Brattøra er vanskelig å spekulere på. Det som kan observeres er at samhandlingen mellom grunneierne har forløpt uten store problemer.

Også Oslo vokser innenfor byggesonen. Det bygges langs kollektivaksene og hovedtransportårene og ved knutepunktene. Den store forskjellen i antall nye boliger i indre øst og indre vest skyldes trolig at det i indre øst er frigitt en del arealer fra tidlige industri. Dette er både små tomter som gir anledning til enkelte blokkprosjekter eller det er store områder som Ensjø. I Oslo er det tydelig at prisutvikling er en viktig drivkraft i hvordan de ulike delene av byen har utviklet seg.

I Oslo har vi gjennomført dybdestudier av Røa, Tjuvholmen og Tyngdepunktet på Ensjø. Røa representerer *en tradisjonell planleggingsmodell* der kommunen initierer prosessen ut fra overordnede planer og strategier (fortetting ved knutepunkt) og gjennomfører hele reguleringsprosessen. Endringen skjer i et etablert boligområde og det er lagt betydelig vekt på medvirkning.

Dette er fulgt opp med en lett infrastrukturoppgadering (betydelig lettere enn beboerne i området hadde ønsket). Området er attraktivt og høyt priset. Røa er et eksempel på god planberedskap og høy markedsinteresse. Det har imidlertid kostet å komme dit: prosessen har tatt 6 år, fra varsel om oppstart av planarbeid fram til 2. gangs offentlig ettersyn. Etter ny Plan- og bygningslov ville prosessen trolig vært erstattet av områdeplan. Det er imidlertid et åpent spørsmål om kommunen *nå* har kapasitet til å drive slike prosesser, og dette er effektiv bruk av ressurser, sett ut fra samlet effekt – eksempelvis for antall nye boliger.

Tyngdepunktet viser en helt annen situasjon og illustrerer *planlegging som samråd og forhandling mellom private aktører*. Grunneierne skal sammen skape et velfungerende senterområde, samtidig som hver grunneier skal sikre at rammene som settes for egen eiendom kan forsvare å starte en utviklingsprosess. Prosessen har dermed vært en bred kombinasjon av søken etter gode løsninger og forhandlinger. EBY har koordinert planprosessen. De peker på at denne type planer, med omfattende grunneiersamarbeid, *må virke lenger enn 5 år*. Gruppen vurderte områderegulering, men da nødvendigvis som en variant basert på grunneiersamarbeid. På grunn av kapasitet ble imidlertid detaljregulering valgt.

Tjuvholmen er resultat av en diametralt motsatt prosess mht kommunal ressursbruk. Her har kommunens plankompetanse vært *konsultert* men en privat aktør har hatt ansvar for plan- og utbyggingsprosessen. Utbyggingen er i tråd med overordnede planer for Oslos sjøfront, og den valgte prosessen er klart *effektiv*. Det er imidlertid åpenbart at medvirkningsaspektet har vært begrenset. Utstilling og folkeavstemning ville ikke vært tilstrekkelig dersom en her hadde gjort bruk av eksempelvis en områderegulering. Det er igjen et åpent spørsmål om planetaten hadde hatt kapasitet og om prosessen da ville vært like effektiv mht gjennomføring – spesielt mht å få inn de midler som er nødvendige for å forløse flyttingen av havnevirksomheten, som igjen er grunnlaget for hele utbyggingen.

Veien til innflytelse går gjennom samarbeid om visjoner og innflytelse over grunn(eiere)

Vår gjennomgang viser at kommuneplanens arealdel er et sterkt styringsredskap i byutviklingen, men siden gjennomføringen gjøres

av private, er det helt nødvendig at den suppleres med annen innsats.

Siden kommunen bare unntaksvis er grunneier, er det en forutsetning at grunneiere og utbyggingsinteresser i området trekkes inn i planleggingen. I mange tilfeller er eierskapet fragmentert, og små aktører kan ikke klare å løse de store infrastrukturinvesteringene som ofte må til for å få til utvikling. Både Trondheim, Oslo og Stavanger har utviklet en type planleggerrolle der kommunen organiserer et samarbeide mellom grunneierne: kommunen er pådriver for å samordne grunnerinteressene, bidrar med å beregne de samlede kostnadene til infrastruktur (og andre felles tiltak i området) og forhandler fram en omforent fordelingsnøkkel. Dette kan betegnes som en *katalysatorrolle*.

Stavanger er godt kjent med katalysatorrollen og ønsker å videreutvikle denne. De mener imidlertid, i tillegg, at dersom kommunen ønsker å være en tydeligere premissleverandør i byutviklingen må de også eie arealer, slik at de kan bruke disse i samhandlingen med private utbyggere.

Katalysatorrollen og det behovet den fyller, kan både ses som årsak til den nye § 12.7, nr 2 og 13 i Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 2008 og som et alternativ (se kapittel 2.2). Det er åpenbart at det er et reelt behov for at kommunene inntar en fasilitator-rolle vis-a-vis markedet, dersom de skal nå målsettinger om boligbygging også i områder hvor eierstrukturen er oppsplittet. Slik sett er lovendringen en anerkjennelse av nødvendigheten av utløsningsmekanismer for å få til byutvikling. Når vi også vil hevde at lovendringen er et *motsykke* ligger dette i at loven flytter prosessansvaret ut av kommunen og over til Jordskifteretten, noe som ikke nødvendigvis er optimalt sett ut fra et byutviklingsperspektiv.

Summary

*Berit Nordahl, Rolf Barlindhaug, Eli Havnen, Siri Nørve and Alv Skogstad
Aamo*

Developer-controlled urban development?

NIBR Report: 2011:21

On behalf of the City Research Programme (*Storbyforskningsprogrammet*) and the Norwegian Association of Local Authorities, Oslo City advertised a research project on the relationship between urban development policy and what is called competition-based urban development. The latter term describe a situation in which many private parties and government bodies refashion the city by means of major and minor building projects, on individual basis and market terms. The study aims at illuminating what options major city governments have to control urban development processes, in which private developers play an increasingly prominent part. The commissioners of the research wanted us to ascertain the governing bodies' scope of action and use of policy instruments.

- What options do the cities have to pursue political objectives in their role as planning and building authority vis-à-vis developer-initiated building projects? Do they possess sufficient expertise to make use of these options?
- Who are the main actors, what are their strategies, and what do different actor groups do to gain approval of their planning proposals?
- Does the new Planning and Building Act define new relations between non-governmental developers and planning authorities?

The starting point of the study is increasingly prominent role of private developers in the acquisition of building sites, and development and sale of the buildings. The novel aspect of the current situation is that private actors act on the basis of market principles, take responsibility for compiling detailed planning applications and are lobbyists on behalf of both major and minor urban redevelopment schemes. A second starting point is that urban development takes place mainly in the city centre, on privately owned property and already built land. There has been a shift in government policy from *urban diffusion* to *urban regeneration*. This is reflected in the municipal master plans and is acted upon by the county governors and central government.

Put academically, the study provides answers to whether the City should take steps to increase its capacity to control urban development in a situation in which the market wields considerable definitional power and controls central means of implementation.

To illuminate these questions, three separate studies were conducted.

- A study was made of forces behind centralisation, price creation in urban residential areas, and siting of businesses. We compare the results with the pattern of urban development over the past ten years in Trondheim and Oslo.
- A study was made of all planning proposals and applicants in the two cities over the last two years in order to gain a picture of the many cases which might not be stand out individually but are nonetheless important as elements of urban development more widely.
- In-depth studies were conducted of six urban development areas, three in Oslo and three in Trondheim. We also received important supplementary information from Stavanger, Bergen and Kristiansand.

In addition to these studies, we interviewed different parties in order to ascertain how local authorities view their options and how they deal with private property owners and developers.

We distinguish in the report between wider forces which local authorities cannot control and what does lie within the action radius of local authorities. Within these limits, the authorities can

reinforce or water down features of urban development over which they have some control. In chapter 2 we point to some of the factors which local authorities cannot control (directly). They include rapidly growing population numbers, centralisation of jobs in the cities, migration patterns in the cities and regions, and the city's role in a regional housing and labour market. We also examine the construction industry. Over the last ten years the industry has acquired a great deal of expertise in dealing with the regulatory premises and planning procedures, in addition to technical capacity.

Case selection and analytical approach

Our study areas, the cases, were chosen to illustrate that the cities must have differentiated policies for different urban development situations. An area's redevelopment potential is determined by many different factors, and we have selected two: whether it makes good business sense to redevelop the area, and whether the local authorities are interested in promoting the redevelopment scheme. In consultation with the study municipalities, we selected different areas at different "points" on the scale of market and political appeal. We then selected three factors that determine in part how the authorities relate to the market, and watched how the authorities used them to influence redevelopment of the area. The three factors are *ownership of – or influence over – visions for the area*(1); *ownership of land – or influence over property owners* (2); and use of zoning powers and mechanisms within the limits defined by the Planning and Building Act (3).

The six cases – to which we add narratives from Kristiansand, Stavanger and Bergen – give us an idea of the developmental processes in the defined areas. Thus, urban development also takes place through the many small projects all over the town. We have reviewed the final assessments of all zoning plans of 2008 and 2009 in Trondheim and Oslo, with a view to ascertaining the original applicants, where they come from and the type of land use changes they deal with. The review revealed a highly diverse collection of who stands behind the plans, and as diverse a collection of who submits the proposals. A critical reading of the structure and substance of the plans reveals highly informative, but rather dense documents. In terms of prose, they are precise, and

by and large meet the statutory requirements, but the political substance is difficult to grasp.

The broader lines in Trondheim and Oslo respectively

For Trondheim, like many other cities, the urban expansion window has closed. Today, the challenges concern densification, restructuring and regeneration. Trondheim has adopted growth and regeneration strategies for many of the city's sites, notwithstanding their rather different character. The market appears to be in favour of the approach. Prices are a powerful incentive in urban development projects, but available land is particularly important whichever part of the city is under development. Having plans cleared at the highest level has a marked effect on the response among developers, especially in places where land use permission comes with (necessary) regeneration of infrastructure.

In Trondheim we studied Ilsvika, Brattøra and Tunga. The first two attracted a great deal of attention on the part of the city authorities. The zoning plan was considered in connection with the city's master plans, was specified in other plans, and the necessary infrastructure for realising the project was incorporated into the city transport plan. We saw in both areas increasing interest among property owners, to redevelop their own properties as the planning work progressed. Market and city authorities work together in both areas: planning mixed with incentives from the city and a "joint vision" share by city and market has energised the work.

The situation in Tunga is rather different. The area has attracted the attention of the authorities, and has figured in master plans. But no detailed analyses have been conducted to clarify possibilities. The area is fragmentary, and the master plan's planning requirements are difficult (impossible) to meet. Tunga changed from somewhere for which the authorities (believed) they had a good plan, to an area where the authorities were caught on the back foot. The plans failed to inspire sufficient market interest. Some of the property owners tried to exploit certain openings in the plans, but many of them met with stiff resistance. Tunga is an example of what happens with decisions by local authorities put a spoke in the wheel of urban development, though this was not the City's intention. A municipal development plan, we may therefore conclude, is necessary but insufficient in itself to generate urban

renewal. The triggering factors appear to arrive when the development plan is combined with incentives (here, roads, transport), with detailed specifications, and with a vision for the area, all in close consultation with the property owners.

None of the three cases used zoning plans under the new Planning and Building Act. As far as Ilsvika is concerned, the sub-municipal plan, theme plans and incentivising infrastructure – together with visioning work – appears to have fully satisfied the need. An area zoning plan would not have added important elements. It is difficult in the case of Tunga to imagine an area zoning plan harmonising with the master plans because opposing issues had to be reconciled. For Brattøra, an area zoning plan could arguably have been used, at least given the plan proposed by the local authorities. The detailed zoning plan's limitation period of five years seems rather impractical for such an extremely complicated, large-scale redevelopment scheme.

Oslo is expanding too within the building zone. Building is ongoing along the public transport arteries, trunk roads and around traffic nodes. The wide gap between east central and west central areas is likely to do with the multiple brownfield sites in the eastern suburbs, leftovers from manufacturing plans. In Oslo, price trends determine much of how the different parts of the city evolve. In the western areas Brownfield sites have only been available in the Sjølyst area, though the regeneration of the old harbour areas of Tjuvholmen and Filipstad may possibly change that situation.

In Oslo we made in-depth studies in the suburbs of Røa, Tjuvholmen and the Ensjø Node.

Røa represents a *traditional planning model*, where the city authorities initiate the process on the basis of master plans and strategies (densification at a traffic node), and fronted the zoning process. The process put emphasis on consultation and local participation. The area is attractive and prices are high. These two factors, together with the comprehensive process involved in creating *visions for the area which everyone could agree on* persuaded many property owners use the plan as an interesting business proposition to redevelop their properties. Røa is an example of good planning preparedness and high market interest. It cost, however, a lot to get this far. The scheme took six years. Under the

new Planning and Building Act, the process would probably have been replaced with an area zoning plan. It is, however, an open question whether the City authorities possess the capacity *today* to run operations of this nature, and whether it would be an efficient use of resources relative to the overall outcome – i.e. number of new homes for example.

The Node is another case entirely. It serves to illustrate a mode of *planning as consultation and bargaining among private actors*. Property owners and several other affected parties get together to create a practical centre, at the same time as each property owner ensures that the framework put in place for his own property can justify the start of a redevelopment scheme. The process has as such involved searches for good solutions and negotiations. During the process, the 2008 amendments to the Planning and Building Act came into force, and the group had to decide whether to produce a detailed zoning plan or an area zoning plan. The limitation period on the type of plan involved here, which requires such a concerted and coordinated effort on the part the property owners, the Agency insisted, *should exceed five years*. The Agency considered area zoning, but then necessarily as a variant involving the property owners. But because of lack of capacity the detailed zoning plan was chosen. It is still an open question whether the limitation time will have a negative impact.

Tjuvholmen is the result of an another completely contrasting process with regard to use of City resources. In this instance, the City's planning experts were consulted on technical matters, but a private party was in charge of the planning and construction process. The redevelopment scheme adheres to the general plans for the Oslo waterfront, and the chosen procedure is clearly *effective*. Participation, however, has been limited. Had they opted for an area zoning plan procedure, neither the public exhibition or form of plebiscite would have satisfied the requirements. Here, municipal area zoning procedures would have drawn more on the City's planning expertise. It is again an open question whether the planning department had the capacity and the procedures would have been as effective – especially with a view to the sums required to relocate port operations, which in turn was the basis of the entire redevelopment.

The road to influence goes through collaboration on visions and influence over land(owners)

Our review revealed the master plan's land use section to be a powerful policy tool in urban redevelopment, but since private parties do the actual work and foot the investment, it is absolutely essential to clarify details concerning changes to infrastructure, and to involve them in the visioning processes.

Trondheim, Oslo and Stavanger have all refined a planning role in which the City organises property-owner collaboration, and works to harmonise property owner interests, helps calculate the total cost of infrastructure (and other public investments in the area) and negotiate a cost sharing formula. It can be described as a *catalysing role*. Stavanger is also familiar with the catalysing role and wants to refine it. They believe, however, that if the City wants to be seen as a pacesetter, it will need land to bargain with in its dealings with private developers.

The catalysing role is arguably one of the reasons for the new Section 12.7, sentence 2 and 13, of the 2008 Act relating to Planning and the Processing of Building Applications and as an alternative (see chapter 2.2). There is clearly a real need for local authorities, as the statutory development authority, to adopt a facilitating role if they want to redevelop areas with fragmented landownership. In this sense, the amendment to the law is a recognition of the necessity to have a triggering mechanism that facilitates urban regeneration. Thus, the amendment moves procedural capacity (*prosessansvaret*) out of the hands of local authorities and into the hands of land consolidation courts (*jordskifteretten*), which might not be the optimal solution in an urban development perspective.

1 Innledning

1.1 Om studien og rapporten

På vegne av Storbyforskningsprogrammet og Kommunenes Sentralforbund lyste Oslo kommune ut et forskningsprosjekt om det praktiske samspillet mellom byutviklingspolicy, samfunnsspørsmål og det som betegnes som en konkurransebasert utvikling. Med konkurransebasert byutvikling menes det en situasjon der mange ulike private og offentlige aktører gradvis former byen gjennom store og små byggeprosjekter.

Den overordede hensikten med forskningsprosjektet har vært å belyse de muligheter storbyene har til å styre byutviklingen når denne i økende grad initieres av private utbyggere. Styling refererer her både til de visjoner og mål som fastlegges av politiske organer og til planmyndighetenes praksis. En ønsket å få tydeliggjort de styrendes organers handlingsrom og bruk av styringsredskap i en moderne, markedsbasert byutvikling.

Storbyene og Kommunenes Sentralforbund ønsket en gjennomgang av ulike former for påvirkninger som planmyndigheter og politikere i byer utsettes for, og informasjon om de viktigste utbyggerne og deres strategier for å få godkjent byggeprosjekter. Det ble reist tre konkrete spørsmål som rapporten tar mål av seg til å besvare:

- Hvilket handlingsrom har storbyene til å følge opp politiske mål i sin plan- og utbyggingsrolle ovenfor utbyggerinitierte prosjekter? Har storbyene tilstrekkelig kompetanse i dette handlingsrommet?

- Hvem er de viktigste aktørene, hvilke strategier har de og hvordan får ulike aktørgrupper godkjent sine utbyggingsforslag?
- Gir den nye planloven nye rammer for samspillet mellom eksterne utbygger og politiske organer og planmyndigheter i storbyene?

Denne studien belyser kommunens rolle i byutviklingen. Utgangspunktet er de store endringene som har funnet sted i byutviklingen, både mht. rollefordelingen mellom marked og myndighet og i den overordnede politikken for byvekst. Rapporten tar utgangspunkt i at kommunens rolle er beskjeden både som grunneier investor og byggherre for boliger og næringsbygg, og at private utbyggere fått en framtrædende rolle, både i å framskaffe byggegrunn og utvikle og selge byggene.

Kommunal byutviklingspolitikk i dag handler om å kombinere det å sette rammer for markedsaktørene med det å arbeide initierende og handlingsutløsende i forhold til et marked. Byutvikling skjer i stor grad gjennom forhandlinger, både mht de overordnede rammene for byutviklingen og på detaljnivå. Kommunenes innflytelse over byutviklingen handler i stor grad om å være premissgiver og påvirke utgangspunktet for forhandlingene.

Byutvikling har alltid skjedd i et samspill mellom marked og myndighet, og private aktører har alltid stått for den største delen av alle bygg som oppføres. Det nye i dagens situasjon er at private aktører som handler på markedets premisser, nå også står for detaljplanlegging og er drivere i de små så vel som i de helt store byutviklingsprosjektene. Et annet viktig forhold er skifte i byutviklingspolitikken over til fortetting og foredling av områder innenfor byens sentrale del. Den statlige politikken fra *byspredning* over mot *byforedling* er reflektert i kommuneplanene og følges opp av fylkesmannen og staten på ulikt vis. Byutvikling finner nå i hovedsak sted i sentrumsnære områder, på grunn som er i privat eie og som allerede er bebygget. Mange av de sentralt beliggende områdene eies av store statlige foretak som opererer med handlingsrammer som langt på vei tilsvarer private aktører. I slike områder er grunnen kostbar og kommunene er tilbakeholdne med å erverve grunn. Slike situasjoner stiller kommunene ovenfor nye utfordringer. De må samhandle med markedsaktørene både på

overordnet nivå og på detaljnivå. Dette stiller igjen krav til organisering og til kompetanse i fagetatene så vel som blant politikerne. Situasjonen stiller også krav til plandokumentenes innretning og utforming. De må være tilpasset markedslogikken, dvs. de må være fleksible i forhold til markedssvingninger. Samtidig er planer offentlige styringsdokumenter som må være entydige, transparente og gjelde likt for alle.

I dagens byutvikling utfordres kommunene både på å sette rammer gjennom overordnede planer, bruk av incitament, gjennom strategisk bruk av offentlige investeringer, gjennom forhandlingskompetanse etc. samt på å styre gjennom utøvingen av reguleringsautoritet og å kunne gi rask og godt koordinert respons på utbyggers initiativ. Utviklingen stiller krav til kompetanse og til organisering og til dialogen mellom politikere, utbyggere, administrasjon og innbyggere.

Premissene for byutviklingen er med dette dramatisk endret i forhold til etterkrigstiden. Da hadde kommunene hadde en offensiv rolle gjennom å erverve byggegrunn, regulere og selge til kostpris (Aase 1967). Det grunnleggende spørsmålet for denne rapporten er hvordan kommunene makter å styre byutviklingen under disse forutsetningene. Ambisjonen er å vise *hvordan kommunen går frem* for å sikre innflytelse over markedsaktørene. Rapporten viser hvilke planmessige og finansielle redskap kommunene gjør bruk av og hva de oppnår mht å få til ønsket utbygging.

Spissformulert er det overordnede spørsmålet for studien *om kommunene har mistet styringen over byutviklingen.*

Akademisk formulert besvarer studien hvorvidt og hvordan kommunen sikrer innflytelse over byutviklingen i en situasjon der markedet har betydelig definisjonsmakt og rår over sentrale implementeringsmidler.

For å belyse denne problemstillingen har vi gjennomført tre ulike studier:

- Vi har sett nærmere på overordnede drivkrefter knyttet til sentralisering, prisdannelse i urbane boligområder og næringslivets lokalisering. Kommunene må forholde seg til

dette for å forstå hva slags handlingsrom de som planmyndighet har.

- Vi har også gått gjennom alle planforslag og forslagsstillere i de to byene de siste årene, for å få en forståelse av de mange enkeltsakene som ikke pranger i seg selv, men som er viktige biter i den samlede byutviklingen.
- Vi har også gjennomført dybdestudier av seks byutviklingsområder, 3 i Oslo og 3 i Trondheim. Vi har også fått viktig, supplerende informasjon fra Stavanger, Bergen og Kristiansand

I tillegg har vi intervjuet bredt for å få forståelse av det handlingsrommet som kommunene ser og hvordan de går fram ovenfor private grunneiere og utbyggere.

Denne rapporten består av 13 kapitler.

Kapittel 2 gir et bakteppe for vår forståelse av byutvikling i spenningsfeltet mellom kommunal styring og markedets drivkrefter. Dernest formuleres den analytiske tilnærming i undersøkelsen. I kapittel 4 begrunner vi våre valg av case og metodisk framgangsmåte. Dette følges av en serie med funn: Kapittel 5 viser hovedtrekkene i Trondheims utvikling de senere årene. Kapittelet skal tjene som et bakteppe for de utbyggingsområdene som utgjør Trondheims tre ”case”. I kapittel 6 presenteres de tre utbyggingsområdene i Trondheim hvor vi har gjort dybdestudier. Kapittel 7 og 8 viser det samme for Oslo: først følger en gjennomgang av hovedtrekkene i utviklingen i Oslo, og dernest de 3 utbyggingsområdene som utgjør Oslos ”case”. Kapittel 9 supplerer med funn fra Bergen, Kristiansand og Stavanger. De tre siste kapitlene utdyper analysene: Kapittel 10 utdyper erfaringer med kommuneplanen og andre plantyper. Kapittel 11 utdyper reguleringsplan som redskap for å styre byutvikling og kapittel 12 de utfordringene som følger av kommunens begrensede rolle som grunneier. Rapporten avsluttes med en kort konklusjon (kapittel 13).

2 Rammebetingelser for byutvikling: myndighet og marked

2.1 Drivkrefter utenfor kommunens innflytelsesområde

Det er viktig å gjøre et skille mellom mer overordnede drivkrefter som ligger utenfor det kommunene selv kan påvirke og det handlingsrommet som kommunene har i utbyggingspolitikken. Innenfor handlingsrommet kan kommunen bidra til å forsterke eller svekke trekk ved utviklingen som kommunen har mindre innflytelse over.

De store flyttebevegelsene

Storbyene i Norge tiltrekker seg stadig nye innbyggere. Gjennom de siste 20-30 årene har det foregått en sterk sentralisering av befolkningen i Norge. I de fem største byene vokste befolkningen mellom 2002 og 2011 med 15 prosent mot 7 prosent i resten av landet. Den viktigste faktoren bak sentraliseringen i de siste årene har vært nettoinnflyttingen fra utlandet.

Statistikk over befolkningsutvikling og arbeidsplasser viser sterk samvariasjon over tid. Mer grunnleggende kan en spørre om det er næringsutvikling og opprettelse av arbeidsplasser som drar med seg en befolkningsvekst eller om det er økende sentrale bostedspreferanser som utløser nye jobber i storbyene. Vatne (2005, s.17) forklarer nedgangen i folketallet i Oslo og Bergen på 1970-tallet med avindustrialiseringen av byene, utflytting av industriarbeidsplasser og endring av storbyens næringsstruktur i retning av tjenesteyting.

Det er et faktum at en høy andel av flyttingene inn til storbyene består av unge mennesker og at en stadig større andel av hvert ungdomskull oppholder seg i storbyene i en stadig lenger periode. Det meste av videreflyttingen er nå unnagjort rundt 40-årsalderen, mens dette tidligere skjedde rundt 35-årsalderen (Juvkam m.fl. 2010, s. 12-13). Barlindhaug (2010) fant at 44 prosent av alle flyttinger ut av Oslo i 2008 gikk til Oslos omland, 36 prosent til landet ellers og 20 prosent til utlandet. Flyttemønsteret gjør at andelen unge i 20-30 årene er overrepresentert i storbyene, og spesielt i Oslo (Juvkam m.fl. 2010).

Næringslivets lokaliseringsmønster

Avindustrialiseringen førte til befolkningsnedgang i enkelte storbyer på 1970-tallet, men de tjenesteytende næringene dannet grunnlaget for en ny befolkningsvekst. Disse tjenesteytende næringene produserer ikke bare tjenester for det lokale markedet, kundegrunnlaget finnes både i Norge og i andre land. Når denne type tjenesteytende næringer er etablert følger som regel et behov for tjenesteleveranser til disse næringene igjen, for eksempel i form av renhold, revisjon eller IT-tjenester.

Både Vatne (2005) og NOU (2011:3) finner at hurtigvoksende kunnskapsintensive eller kompetanseintensive næringer synes å konsentreres i de store byene og i Osloregionen spesielt. Mens privat tjenesteyting i 2009 utgjorde 40 prosent av sysselsettingen i storbyregionene, var andelen 25 prosent i spredtbygde regioner, se NOU (2011:3, s. 43) Konsentrasjonen til Osloregionen gjelder i følge Vatne (2005) både luftfart, tele, post, deler av databransjen, finans, rådgivning, markedsføring og media. I tillegg nevner Vatne selvstendige kunstnere, interesseorganisasjoner, internasjonale organisasjoner samt toppadministrasjonen i flertallet av landets store industri og handelsselskaper.

Næringsutviklingen innenfor storbyen er dels et resultat av drivkrefter som ligger utenfor byenes kontroll, men samtidig kan byene legge sterke føringer for hvor de ønsker at næringsutviklingen skal foregå. Asplan (2002) fremsetter en modell for endringer i lokaliseringsmønsteret for næringslivet som tar utgangspunkt i et fungerende eiendomsmarked med en etterspørsels og en tilbudsside. Etterspørselen påvirkes både av rammebetingelser som nasjonale konjunkturer og generelle

strukturendringer i næringslivet og næringsvirksomhetens som etterspør en tomt eller passende lokaler.

Enkeltvirksomhetenes lokalisering påvirkes av en rekke egenskaper knyttet til tomten/lokalene og omgivelsene som bidrar til lønnsomhet i bedriftenes produksjon. Bryter kommunens ønsker for mye med det behov næringslivet har, kan en risikere at etableringen skjer andre steder enn i storbyen.

ECON (2002) gjennomgår sentrale lokaliseringsteorier fra feltet næringsutvikling og økonomi. Teoriene handler hovedsakelig om *hvor* ulike deler av næringslivet velger å etablere seg geografisk i byen. Noen av teoribidragene ser på fordelene av samlokalisering, for eksempel å etablere et optimalt forhold mellom bedrift, kunde og leverandører. Innenfor denne tradisjonen forklarer noen av tilnærmingene samlokalisering ut fra fordeler av sosiale nettverk mellom bedriftene. Slik samlokalisering kan like gjerne skje som knoppskytinger innenfor bygrensen, ofte gjennom transformasjon, som gjennom jevn spredning rundt et bysenter. Årsaken til mer spredt etablering kan være at kø- og arealkostnadene ved å etablere seg i sentrum er blitt for store.

En polysentrisk struktur er ofte knyttet til havneområder, jernbane-knutepunkt og etablering av kjøpesentre, men kan også være et resultat av bevisst knutepunkt-utvikling fra det offentliges side basert på miljømessige argumenter (St. meld. nr. 23, 2001-2002).

Skal fordelene ved samlokalisering utnyttes på et nytt sted vil hver enkelt aktør være avhengig av at andre etablerer seg der. Dette gir opphav til ulike vurderinger omkring det å være den første som tar sjansen på å etablere seg. De første utbyggerne som etablerer seg i et slikt område vil antakelig stå overfor lavere tomtekostnader enn de som kjøper seg byggegrunn etter at den første utbyggeren har startet. Slike spillsituasjoner kan være forklaringen på at noen områder ikke har blitt utbygd (Barlindhaug og Nordahl 2005).

ECON (2004) studerte utviklingen av tre næringsentre i Oslo, både gjennom de som tilbyr lokaler i slike områder og de som etterspør lokalene. Utviklerne er i hovedsak profesjonelle eiendomsutviklere som har en klar oppfatning om at det er lokaliseringspreferansene til den voksende tjenesteytende sektoren som er bestemmende for lønnsomheten ved å utvikle nye

næringsarealer (ECON 2004, s 4). De mener at egenskaper ved de *andre* leietakerne samt bil og kollektivtilgjengelighet for ansatte og kunder er viktige faktorer i lokaliseringsbeslutningen til bedrifter. Bedriftene la imidlertid mindre vekt på samlokaliseringsgevinstene, mens tilgjengelighet med personbil scoret høyest. Deretter kom pris og tilgang til ledige lokaler.

Som en konklusjon på dette vil det være viktig for kommunene å ta hensyn til de faktorene som er viktige for ulike bedrifters lokaliseringssøker i sin overordende planlegging av hvor de vil tillate næringsetableringer. Dette vil i prinsippet innskrenke kommunenes handlingsrom i den overordende byutviklingen, men samtidig bidra til at planene gjennomføres.

Byen og omlandet

Hittil har vi sett storbyene og storbyregionene som helhetlige bo- og arbeidsmarkeder. Dette prosjektet handler om utfordringer som storbyene har, men i enkelte sammenhenger må storbyen ses i sammenheng med dens omland. Karakteren av flyttinger mellom omlandet og selve storbyen og næringslivets lokaliseringsmønster vil være avhengig av storbyens geografiske utstrekning. For eksempel er Stavangers geografiske utstrekning liten i forhold til mange av de andre storbyene, og dette kan være en medvirkende årsak til at boligprisene målt som et gjennomsnitt for byen er høyere her enn i de andre storbyene.

Hvordan befolkningen velger å lokalisere seg innenfor storbyens grenser vil også ha være en drivkraft som den enkelte kommune i stor grad må forholde seg til. Barlindhaug (2010) studerte flyttemønsteret i storbyene, og foretok blant annet en analyse av hva som kjennetegner innflyttere til henholdsvis indre og ytre by. Det er de unge enslige som foretrekker indre by og barnefamiliene som velger ytre by. Både resultater fra flyttemotivundersøkelsen (Juvkam m.fl. 2010) og Barlindhaug (2010) viser at mange flyttinger fra storbyer til omlandet er boligmotiverte. Slike motiver er vanligvis mest utbredt i korte byinterne flyttinger. Eneboligandelen i den boligmassen som tilflyttes er ca. 50 prosent i alle flyttestrømmer ut av Oslo, enten det er til omlandet eller til resten av landet. I de andre storbyene ligger denne andelen høyere, rundt 60-70 prosent. I Oslo må en oftere flytte *over kommunegrensen* for å finne en enebolig, mens for eksempel i Stavanger og Kristiansand flytter mange til eneboliger også innenfor bygrensen. Også i

sentrumsområdene i disse byene flytter mange inn i eneboliger. Storbyenes eksisterende boligstruktur er dermed en viktig rammebetingelse for det utbyggingsmønster og de flytteprosessene som observeres i dag.

Eksisterende boligstruktur og tradisjoner knyttet til boligform er også av betydning for boligpreferansene: blokker i randen rundt indre by kan være fremmed for mange barnefamilier i Stavanger, men en selvfølgelig boform for den samme gruppen i Oslo. Lokale preferanser har igjen betydning for hva en utbygger vektlegger når nye boligprosjekter utformes. Tilsvarende vil næringslivets preferanser mht samlokalisering, synergi og synlighet være premisser i deres etablering, uavhengig av kommunens utbyggingspolitikk. Dette er eksempler på strømninger som ligger utenfor kommunens innflytelse og som en utbyggingspolitikk må respondere på.

Det har også antatt at endrede eldres flytteaktivitet ville være en drivkraft i boligmarkedet, men forskning om dette tyder på at eldre er bofaste. På landsbasis har det i perioden 2005-2010 vært små endringer i andelen eldre som faktisk har flyttet. Både for 60- og 70-åringene ligger den årlige andelen som flytter godt under 5 prosent og andelen har vært svakt synkende. Aldersgruppen over 80 år flytter oftere enn de som er 10-20 år yngre. Mye tyder på at dette er flyttinger fra boliger som ikke lenger er egnet for aldersgruppen. For eksempel fant Barlindhaug (2010) at 40 prosent av flyttingene i aldersgruppen 65 år eller mer i Oslo i 2008 gikk til bygningstypen ”Bygning for bofellesskap”, noe som antas å være sykehjem.

En profesjonell byggebransje

I dag står profesjonelle utbyggere, inkludert boligbyggelagene, for mesteparten av nybyggingen. Kommunal tilbaketrekning og økt privat initiativ har bidratt til strukturendringen, bl.a. i form av sammenslåinger til større produksjonssenheter. Endringene har gitt opphav til en rekke nye byggherreselskap, enten de er selvstendige med få ansatte eller del av et større produksjonsselskap. Samtidig preges markedet av nye aktører med eiendoms- eller tomteutvikling som en sentral kompetanse. Også profesjoner med stor markedskompetanse har fått sentrale roller i utviklingsprosessen.

Private aktører har overtatt en større del av risikoen i utbyggingsprosjekter. En ikke uventet følge av dereguleringen, er endringer i kommunenes rolle som tilrettelegger og tilbyder av byggeklare tomter. Da boligmarkedet falt kraftig på slutten av 1980-tallet, opplevde mange kommuner store tap på tomter de hadde lagt ned store infrastrukturkostnader i, og som var vanskelige å selge. Dette førte til en kommunal tilbaketrekning og mindre risikoeksponering. Initiativene til å legge til rette for nybygging ble i større grad overtatt av private aktører. I stor grad står de private aktørene nå selv for utarbeidelse av forslag til regulering av områder og enkelttomter som kan egne seg for boligbygging, og til dels også for tilrettelegging av infrastruktur.

2.2 Kommunenes formelle handlingsrom

I de nesten 30 årene som har gått siden opphevingen av prisreguleringen har kommunene trukket seg tilbake fra subsidiering av boliger gjennom rimelige boliglån og rimelige tomter (eller festeavtaler med lav festeavgift) (Annaniassen 1996, Jarvoll 2010). Kommunene har langt på vei avvirket sin rolle i den generelle tomteforsyningen. Deres innflytelse over lokalisering og etablering, for næring og bolig, går nå først og fremst via overordnet planlegging generelt og utøving av reguleringsautoritet spesielt. Strategisk grunnerverv spiller en langt mindre rolle i dag enn det gjorde i 1960, 1970 og 1980-tallet (Aase 1967, Kiøsterød 2005, Nordahl 2011b).

Staten setter rammer gjennom utformingen av plansystemet og gjennom de fullmakter og begrensinger de gir til kommunene. De siste 10 årene har kommunens formelle handlingsrom i forhold til Plan- og bygningsloven endret seg betydelig. Nettopp fordi det er markedet som har implementeringskraft blir kommunenes signaler til og respons på markedets initiativ av stor betydning for dynamikken i byutviklingen. Staten har vært tett på kommunene og gitt instruksjoner i om hvordan kommunenes rolle vis-à-vis markedet skal utvikles. En gjennomgang av politikkinisiativ og endringer i Plan- og bygningsloven de siste 10 år viser at staten først og fremst har hatt fokus på kommunens respons på markedets initiativ (Nordahl 2011a):

I 2003 ble det innført lovbestemte tidsfrister for planetatens behandling av innsendte planforslag og bestemmelser om gebyrsanksjoner dersom fristene ikke overholdes¹. Bakgrunnen for dette var at lange beslutningsprosesser ble antatt å ha uheldige virkninger, blant annet at det bidro til treg prisrespons fra markedet, tilbakeholdenhet blant grunneiere og knapphet på bygg og arealer, og dermed på økte boligpriser. Endringen førte til betydelig innsats fra kommunenes side i forhold til effektivisering i kommunenes egen respons på markedet. En studie fra 2008 viste at kommunens dialog med utbyggere var blitt mer strukturert og klar mht dokumentasjonskrav, prosess og framdrift etter lovendringen (Nordahl et al 2008).

I 2006 fulgte en ny lovendring som rettet seg mot kommunens praksis mht. å formulere og følge opp rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanene. Lovendringen innførte restriksjoner på type bidrag som kommunene kan kreve at utbyggere skal bidra med, for å fylle rekkefølgebestemmelser. Endringen medførte en begrensning i kommunes reguleringsautoritet. I tillegg til å forby kommunene å avkreve at utbyggere skal bidra til oppbygging av sosial infrastruktur (skole og barnehage) pålegger loven at utbyggere gjøres kjent med hva salgs betingelser utbygger vil bli stilt ovenfor (forutsigbarhetskrav), at betingelsene må stå i rimelig forhold til den samlede investeringen (forholdsmessighetskrav) samt at betingelsene må være nødvendige for at utbyggingen skal kunne finne sted (relevanskrav). Lovendringen fastholdt kommunenes forkjøpsrett til deler av enhetene og/eller arealene som utvikles, men disse må innløses til markedspris.

I 2008 kom den reviderte Plan- og bygningsloven. Den gav kommunene et knippe med nye virkemidler ovenfor markedets initiativ. Vi skal her peke på spesielt på § 11 og § 12, som potensielt har stor betydning for kommunens mulighet til å sette rammer for markedsaktørene.

§ 12 som omhandler reguleringsplanen, ble endret på flere punkter under revisjonsarbeidet. Det ble innført et skille mellom ulike typer regulering – grovmaskede reguleringer og detaljerte reguleringer: områderegulering ble innført som begrep og skilt fra detaljregulering (§ 12.2 og 12.3). Områderegulering skal utføres av

¹ Loven hadde ikrafttreden 01.07.04, PBL § 30 andre ledd og PBL 27-1 og § 27-2.

kommunen der det er krav om dette i kommuneplanen eller kommunen ser behov for mer detaljert avklaring av arealbruken. Loven gir imidlertid kommunen rett til å la andre myndigheter eller private *utforme* lovforslaget. Dersom en områdeplan medfører endringer i arealbruken slik den er fastsatt i kommuneplanen, må det utformes en planbeskrivelse og vurdering (konsekvensutredning) av virkninger for miljø og samfunn. Områderegulering gir kommunene et redskap til å trekke opp konkrete retningslinjer i et område med juridisk bindende arealbruk, uten tidsavgrensing. Utstrekning på planområdet og detaljering kan bestemmes ut fra hva som er hensiktsmessig. Dette gir kommunene en styringsmulighet, men hvor mye den blir brukt i en løpende byutvikling vil avhenge av kommunens interne kapasitet, eventuelt økonomi til å kjøpe inn tjenester. Denne type planer er komplekse og dokumentasjons- og informasjonskravene er omfattende.

Detaljreguleringen er en alternativ framgangsmåte. Den skal hjemles i kommuneplan eller i områdeplanen, og kan fremmes av private. En viktig endring i 2008 er at denne plantypens rettsvirkning faller bort dersom byggetiltaket ikke er igangsatt i løpet av 5 år (§12.4).

Også arealbrukskategoriene er endret i ny lov. De er forenklet og det er nå sammenfall mellom kategoriene som brukes i kommuneplanen og i reguleringsplanen. I kombinasjon med muligheten for å detaljere bestemmelser i kommuneplanens arealbruk (§ 11.11) kan kommunene legge detaljerte føringer på arealbruken allerede på kommuneplannivå.

Ytterligere to endringer skal kommenteres: Bestemmelsen om hensynssoner og bestemmelse om grunneiersamarbeid. I kommuneplanens arealdel kan det settes bestemmelser om hensynssoner (§ 11 8 og 11.10). Slike bestemmelser skal videreføres i reguleringsplanen. For byutvikling er det særlig soner med særlige krav til infrastruktur som er av betydning. Det kan gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde (både påbud og forbud)². Dette skal så følges opp med nye bestemmelser i reguleringsplanen, blant annet vilkår for bruk av arealene samt krav til omfordeling av arealverdier og kostnader ved

² §11-9, nr 3 og 4

ulike fellestiltak innenfor planområdet³. Det vises også til Jordskifteloven § 2, som angir prosedyrer for dette.

Kommunene fikk med dette rett til å krevde samarbeid mellom grunneiere innenfor ett og samme område. Blant annet kan kommunen nå avvise regulering for enkelteiendommer og krevde at hele kvartaler blir regulert i sammenheng. Lovendringen er fulgt opp med en tilsvarende endring i Jordskifteloven, der offentlig jordskifte nå kan kreves også for urbane områder, og dersom dette er stilt som vilkår i reguleringsplanen, kan dette også gjøres av private.

Lovendringen har gitt kommunene et redskap for å tvinge fram et økt områdefokus blant utbyggere og gitt kommunene et pålegg om å være regulant når større områder skal utvikles. Det er så langt utklart hvordan kommunene har respondert på lovendringene.

Oppsummert vil vi si at lovendringene *de siste 10 årene* har trukket i fire retninger: endringene har innført pålegg om rask, forutsigbar og balansert respons fra kommunen på markedets initiativ (2003 og 2006 endringene). 2008 endringene har gitt kommunene hjemmel for å avkreve samarbeid og områdefokus utbyggere imellom, styrket kommunens rolle som initiativtaker i regulerings-spørsmål samt utvidet grunnlaget for at beslutninger om arealbruk er bredt dokument mht mulige konsekvenser.

Politikkutvikling for kommunens rolle versus markedet styres ikke gjennom lovregulering. Incitament og kunnskapsutvikling er også viktige virkemidler. Policyincitament rettet mot transport-effektiv byutvikling har vært fokusområde i flere tiår. Det har da også ført til at byveksten ikke lenger skjer gjennom byspredning (SSB 2011). I perioden fra 2003 – 2006 deltok de større byene i Norge i MD's Pilotprosjekt Byforming, et utviklingsprosjekt som fokuserte på modeller og metode i byutviklingen, men som også så på implementering og bruk av avtaleverk for å gjennomføre kommunale målsettinger. Pilotprosjekt Byforming etterfølges nå av den bredt anlagte satsingen "Fremtidens Byer"⁴. Framtidens byer er et omfattende utviklingsarbeid for å fremme bærekraft i byenes næringsliv, transport, avfall, energikilder, forbruk med mer. Her er arealpolitikken lite framtrædende. I tillegg til de store, nasjonale

³ § 12.7 nr 2 og 13

⁴ (Miljøverndepartementets satsing for 2008-20014), se www.MD.no.

satsingene gjennomføres viktige regionale satsinger med fokus på byutvikling, som det kommuneinterne, omfattende områdeløftet i Groruddalen i Oslo, regionale samarbeid rundt alle de største byene, for eksempel regionalt plansamarbeid knyttet til fylkesdelplanarbeidet i Sør-Rogaland, plansamarbeidet i Agder og det MD initierte arealplansamarbeidet mellom Oslo og omegnskommunene.

I lovendringene og incitamentinitiativene er det først og fremst Pilotprosjektet Byforming som har hatt eksplisitt fokus på gjennomføring av arealbruksendringer der kommunen *ikke* har utbyggingsrettigheter, og som problematiserer detaljplanlegging og bruken av avtaleverket hjemlet i Plan- og bygningsloven (§ 64).⁵

2.3 Kommunens autonomi i utbyggings-spørsmål – rom for lokale variasjoner

Plan- og bygningsloven er nasjonal og både plansystemet som beslutningshierarki og de juridiske virkemidlene som kan brukes for å utdype og implementere planer er likt for alle kommuner. Men plan- og bygningsloven er en prosesslov: den foreskriver hvordan beslutninger skal foretas, hvilke aktører som kan beslutte hva og hva slags informasjon beslutningene skal bygge på. De materielle bestemmelsene i loven er få og av overordnet karakter: loven foreskriver at kommunene skal utarbeide en plan for kommunens arealbruk (inkludert planprogram etc), men det er opp til kommunene å konkretisere målsettinger for utviklingen lokalt og trekke opp strategier for å nå disse. Loven gir rom for store variasjonsmuligheter i hvordan kommunene kan gå fram. Eksempelvis står kommunene fritt i å velge detaljeringsnivå og form på kommuneplanen: den kan være antydende og strategisk eller detaljert og foreskrivende. Kommunene har også et stort handlingsrom mht hvorvidt de inviterer utbyggere til å delta i finansieringen av infrastrukturiltak som må på plass for å

⁵ Byform-prosjektet er initiert fra MD for perioden 2000-2005. Det omfattet 12 byer og hadde fokus på samarbeid mellom kommune og næringsliv. Prosjektet var organisert i fire tema: kvalitet i uterom, sentrumsutvikling, bruk av miljøsoner og statlig lokaliseringspolitikk. (www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-_og_bygningsloven/by_og_tettsted/pilotprosjekter)

gjennomføre utvikling i et område, eller om dette skal bekostes over kommunens budsjetter. Følgelig er det også forskjeller i hvordan kommunene samhandler med forslagsstillere, i hva slags prosesser kommunen benytter for å utvikle et område og hvilken posisjon de selv inntar vis-à-vis utbyggere og grunneiere.

Det er også forskjell i politikken for kjøp og salg av byggegrunn: noen er godt kjent med offentlig oppkjøp utover kjøp til spesifikke tjenester, mens andre sjelden eller aldri gjør dette. Videre har kommunene ulik erfaring med ekspropriasjon, bruk av kommunal forkjøpsrett, politikk for avhending av kommunal eiendom vil variere etc.

Innenfor dagens lovverk kan kommunene prinsipielt variere mellom å ha en svært omfattende kommunal ”hånd” over utviklingen der kommunen erverver grunn, planlegger, parsellerer og eksempelvis selger til utbyggere etter konkurranse, til å være svært fraværende i utviklingsprosesser og bare sørge for nødvendige rammer for markedsaktører, som bygger der lønnsomheten er til stede.

2.4 Kort om de prinsipielle forskjellene på marked og myndighet

Mens de utviklingsrettede politikkincentivene har fokus på optimalisering av byens utvikling, har lovendringene fokus på hvordan lokale myndigheter kan respondere optimalt på markedets initiativ. Denne studien belyser hvordan kommunene øver innflytelse i samspill med markedet. Det neste avsnittet trekker opp et rammeverk for spillet mellom myndighet og marked.

Prinsipielt kan kommunene velge en tilnærming som rendyrker rollen som myndighet og vektlegge regler som sikrer likebehandling og forutsigbarhet, slik de sentrale myndighetene langt på vei har lagt til rette for. Alternativt kan kommunene velge også å gå inn som en markedsaktør eller som en aktør som ønsker å oppnå bestemte løsninger fra de private aktørene. Thompson (1991) trekker et skille mellom markedets og myndighetens roller. Markedet koordineres gjennom konkurranse. Et velfungerende marked forutsetter at konkurransen mellom tilbyderne, i dette tilfellet utbyggere, er reell. Dermed må også vilkårene disse handler

innenfor være så likeartede som mulig. Myndighetene setter rammer for markedet og her er forutsigbarhet og likebehandling de viktigste prinsippene. Hver markedsaktør har *prinsipielt* som formål å optimalisere egen situasjon. Myndighetenes rolle ovenfor markedet er å sette rammebetingelser slik at når bedriftene gjør det som er optimalt for dem, er det også i samfunnets interesse.

I perfekte markeder skal konkurransemekanismene sørge for optimal produksjon, for eksempel at bygg frambringes der det er størst behov på en mest mulig effektiv måte. I praksis vil imidlertid konkurranseforholdene sjelden fungere optimalt. Dette kan skyldes mange ulike forhold, blant annet dominans- og monopolsituasjoner blant utbyggere og grunneiere. I en byutviklingssammenheng kan kapitalkrevende produksjon gi få aktører på tilbudssiden og monopolliknende situasjoner. Et annet forhold er en oppsplittet eierstruktur, som kan utgjøre et hinder for endring av arealer. Dersom en eller få grunneier ikke ønsker å utvikle grunnen kan dette stoppe en større utbygging⁶. Spesielt innenfor urbane tomtemarkeder byr fragmentert eierstruktur på utfordringer for produksjonen. (Se for eksempel Adams et. al 2001a 2001 b 2002). I litteraturen sees dette som så betydningsfullt at det berettiger økt offentlig inngripen, blant annet bruk av ekspropriasjon (Sirman og Micheli 2006).

Thompson (1991) trekker fram nettverk som en tredje type koordinering. Nettverk supplerer både prisbasert konkurranse og byråkratisk hierarki og bygger på prinsipper om gjensidig avhengighet, samarbeid og felles forståelse. Etter hvert har denne type koordineringsmekanisme vunnet terreng som mekanisme for utvikling i et komplekst samfunn. Innenfor boligforsyningen kan dette ta mange former, blant annet er partnerskap mellom markedsaktører og kommunen er en ikke ukjent variant. Senere skal vi gi eksempel på byutvikling gjennom partnerskap mellom ulike *private* aktører.

Byutvikling basert på markedsmekanismer står også ovenfor en utfordring knyttet til eksterne ringvirkninger. Eksternaliteter betegner ofte problematiske forhold ved markedet som er betinget av *produktet og produksjonsmåten* og ikke av konkurransemessige

⁶ Den omtalte endringer i både Plan- og Bygningsloven og Jordskifteloven har gitt lovmessig hjemmel til å bryte slike situasjoner, om enn på bestemte betingelser.

forhold. Innenfor byutvikling betegner det følger eller virkninger som en utbygger normalt *ikke blir belastet* og som vedkommende derfor i utgangspunktet heller ikke tar hensyn til. Dette kan være økt trengsel, nedbygging av naboområdenes kvaliteter (lys, luft, utsyn), økt bilbruk etc. Analyser av hvilke negative eksterneffekter nye prosjekter har for nabolag og byen for øvrig er en viktig del av de faglige vurderingene som myndighetene gjør når en gir tillatelse til (eller avslår) et utbyggingsprosjekt.

Utbyggingsprosjekter vil imidlertid også kunne ha *positive eksterneffekter* som utbygger også kan ha vanskeligheter med å kapitalisere. Eksempelvis vil et nytt boligprosjekt kunne bidra til at kundegrunnet i et område utvides slik at flere kommersielle servicetilbud etableres, folkelivet i gatene øker, elevgrunnet til skolen øker etc. Det kan også bidra til å øke verdien på omkringliggende eiendommer. I et bybilde vil transformasjon av et område fra industriformål til bolig- og næringsformål kunne ha positiv virkning for den omkringliggende byen, dersom utbyggingen gir større estetiske og funksjonelle kvaliteter enn industrianlegget hadde, og disse gjøres tilgjengelig også for beboere i omkringliggende områder. Generelt vil byforedling gi positive eksterneffekter langt utover det konkrete byggeprosjektet.

Ut fra gjennomgangen ovenfor kan ulike typer utbyggingspolitikk plasseres langs en skala etter hvor fokuset er: I den ene enden plasseres praksiser der kommunene vektlegger byråkratisk forbedring og har fokus på egen respons: for eksempel på evne til å identifisere og motvirke negative eksterneffekter fra utbyggers forslag. I den andre enden av skalaen plasseres praksiser der kommunene identifiserer markedssvikt og aktivt forsøker å kompensere for dette. Det kan dreie seg om å kjøpe og selge tomter, bruke ekspropriasjonsretten, motvirke dominans blant boligutviklere etc.

2.5 Litt om urbane markeder

En konsekvens av at markedet har fått større innflytelse i både boligforsyning og byutvikling gjør at det er viktig å forstå hvordan markedet fungerer, spesielt hva som kjennetegner urbane markeder.

Boligpriser som drivkraft

Enkel økonomisk teori sier at dersom boliggetterspørselen øker og dermed prisen på brukte boliger stiger, vil tomtetilbudet øke fordi verdien av tomten til boligformål overstiger verdien av tomten ved alternative anvendelser. Det vil lønne seg for boligbyggere å produsere og tilby nye boliger så lenge salgsprisen på boligene ligger høyere enn kostnadene ved å framstille dem. Nybyggingen øker det totale boligtilbudet og skal i følge teorien bidra til å redusere prisene. Nybygging vil foregå helt til prisene på brukte boliger, korrigert for standardforskjeller, blir lik kostnadene ved å framstille boligene. I en slik situasjon vil boligmarkedet være i langsiktig likevekt.

I en situasjon der salgsprisene ligger under kostnadene ved å framstille boliger, vil produksjonen av nye boliger stoppe opp. Denne enkle modellen for tilbudet av nye boliger har en rekke forutsetninger: blant annet at det ikke er knapphet på areal og at det eksisterer en tomtepris som avspeiler hva arealet alternativt kan brukes til.

De lettest bebyggbare tomtene bygges ut først og når de mer kompliserte tomtene tas i bruk vil dette bidra til en økning i byggekostnadene. Dersom denne økningen overskrider prisen boligene kan selges for, vil nybyggingen stoppe opp.

Tomter kan kjøpes på ulike modenhetsnivå, der en moden tomt forbindes med en byggeklar tomt. For en umoden tomt påløper det kostnader mellom avtalen for tomtekjøpet og byggestart, dvs. når tomten er byggeklar (Barlindhaug og Nordahl 2005). Tomter kan være svært forskjellige med hensyn til hvilke kostnader som vil påløpe fra kjøpstidspunktet og fram til byggestart. Slike forhold vil dermed kunne ha avgjørende betydning for den prisen kjøper er villig til å betale for tomten.

Monosentriske og polysentriske markeder

I urbane boligmarkeder vil også andre forhold spille inn. Der vil prisen på en bestemt tomt også knyttes til transportkostnadene fra tomten inn til storbyens kjerne. Boligprisene i storbyområder blir derfor i mindre grad bestemt av byggekostnadene, og i større grad av *tomtetilgangen* (NOU 2002:2 s.35).

I en enkel monosentrisk teori for prisdannelsen i boligmarkedet vil boligprisene i storbyens randsoner ha en likevekstpris tilsvarende summen av tomteprisen i randsonen og byggekostnadene. Når en by vokser, vil området med disse likevekstprisene bli liggende lenger og lenger fra sentrum. Innover mot storbyens kjerne øker prisene i takt med sparte reisekostnader inn til kjernen.

En økning i byggekostnadene vil løfte boligprisen like mye i hele det urbane markedet. Dette skyldes at byggekostnadene pluss den gitte tomteprisen i randsonen øker. All politikk som er med på å øke byggekostnadene vil ha denne effekten. Å bygge ut transportnettet med hurtiggående transportmidler vil i følge denne modellen være et effektivt prisreduserende tiltak for *de sentrale områdene av byen* fordi fordelene med å bo sentralt da reduseres. Økt boligbygging gjennom *byspredning* vil trekke i motsatt retning – da vil økte reisekostnader gjøre det relativt sett mer attraktivt å bo i sentrale deler av byen og dermed føre til prisvekst der. Fortetting og transformasjon kan gi nye boliger for en voksende befolkning *uten at prisnivået sentralt øker*.

Utnyttelsen av tomtegrunn kan variere betydelig innenfor et urbant boligmarked. I følge DiPasquale og Wheaton (1996) kan dette enkeltst forklare slik: Når tomteprisen øker i forhold til byggekostnaden, vil en bruke mindre areal pr. boligenhet. En vil derfor i større grad finne blokkbebyggelse sentralt i et byområde, der tomteprisen er høy.

En utbygger som vurderer hvor tett det skal bygges på en tomt må både ha en forståelse av hvordan betalingsvilligheten blant husholdningene som kan komme til å etterspørre boligene vil variere med tetthet, og av hvordan endringer i tettheten påvirker antall boliger som kan bebygges på tomten. Jo større tetthet, jo færre attraksjoner – som grøntområder og åpne rom. Lite av dette vil være med på å *redusere prisen* en bolig kan selges for. I urbane områder virker to krefter: på den ene siden vil kostbare tomter kreve høy utnyttelse slik at tomteprisens andel av de totale byggekostnadene reduseres. Men, på den andre siden vil en høy tetthet som medfører tap av kvaliteter i uterommet og i boliger (grøntområder, lysinnfall ut- og innsyn etc.) trekke salgsprisen ned. Det er også rimelig å tenke seg at byggekostnadene per kvadratmeter øker når utnyttelsen av en tomt øker. Utbygger må balansere dette og finne den utnyttelse som maksimerer

fortjenesten per kvadratmeter tomteareal. I en by der grunnen som bebygges er i bruk (for eksempel til betalingsparkering), er det også nødvendig at avkastningen på en tomteutvikling må være større enn avkastning av alternativ anvendelse. I tider – eller områder – der prisene er lave(re) kan det være lønnsomt for en utbygger å la den etablerte virksomheten fortsette.

Når det bygges nytt i randsonen, øker reisekostnadene fra den nye randsonen til sentrum av byen, fordi randsonen forskyves utover. Dermed får vi indirekte en sammenheng mellom befolkningsvekst og prisnivå i en by. Jo flere innbyggere byen får, jo mer nybygging vil skje i randsonen, noe som igjen gir et gjennomsnittlig høyere prisnivå på boliger som ligger innenfor randsonen. Et slikt utbyggingsmønster gir over tid større og større forskjeller i prisnivået mellom storbyer og resten av landet.

Et alternativ til en monosentrisk utvikling er en mer polysentrisk struktur med flere bymessige kjerner som er tilnærmet like attraktive mht lokalisering for både bolig og næringsliv. Når slike sentre vokser og kan yte en rekke av de tjenestene som det sentrale senteret kan yte, avlastes presset mot storbyens senter. Dermed kan det monosentriske prismønsteret etter hvert vannes ut. Småsentrene, eller småbyene i storbyregionen vil hver for seg få en monosentrisk prisstruktur der prisnivået i kjernen bestemmes av de nye sentrenes utstrekning.

I følge Fujita og Ogawa (1982) har det faktum at boliger i randsonen er rimeligere enn boliger i sentrumsområdene betydning for næringslivet. Arbeidstakerne gjør en avveining mellom reisekostnader og bokostnader slik at det danner seg et mønster der de lavest lønnede lokaliseres i randsonen. Dermed vil bedrifter som lokaliserer seg i randsonen kunne tiltrekke seg lavtlønnet arbeidskraft. Mens én hovedkraft stimulerer utviklingen av en monosentrisk struktur, vil det samtidig være en sentrifugalkraft som trekker i retning av bedriftsetableringer i periferien og stimulerer til polysentrisk byvekst. Anas m. fl. (1998) viser imidlertid til studier som peker på at reisemønstre i storbyregioner ikke kan forklares verken av monosentriske eller polysentriske modeller for byvekst. Den faktiske reiselengden mellom bolig og arbeid var syv ganger lenger enn dersom husholdningene lokaliserte seg ideelt i forhold til arbeidsplassene. Dette innebærer at mange arbeidstakere reiser i motsatt retning av hverandre, og at

mange synes å ha lokalisert seg uhensiktsmessig i forhold til arbeidsplassen. Anas m. fl. (1998) forklarer dette ved at husholdningene har preferanser for spesielle områder som skyldes en optimal blanding av egenskaper akkurat der.

Urbane submarkeder

En storby kan ha en prisstruktur på boligmarkedet som synes å bryte med den monosentriske modellen. Selv når en i avanserte prisanalyser korrigerer for ulike egenskaper, både knyttet til selve boligen og omgivelsene, kan en finne nivåforskjeller som har andre forklaringer enn beliggenhet i forhold byens kjerne. Det er nærliggende å tenke seg at det dannes submarkeder der ulike befolkningsgrupper, for eksempel inndelt etter inntekt og etnisitet, etterspør boliger i ulike områder av byen.

Fortetting og transformasjon framfor feltutbygging

Ut fra resonnementene ovenfor vil den kommunale reguleringspolitikken være en drivkraft for boligmarked og boligbygging. I stedet for en kvantitativ byutvikling basert på stadig ekspansjon og et voksende arealbehov, skjer utviklingen i mange europeiske storbyer nå gjennom kvalitativ forandring av den eksisterende by, framfor alt i city og citynære områder (St. meld. nr. 23, 2001-2002).

Nedlagte industriområder sentralt i byen gir store muligheter for utviklingen av bysamfunnet, både når det gjelder boligbygging og for forretningsmessig virksomhet knyttet til disse transformasjonene. Mange av tomtene ligger sentralt og i områder som gir relativt høye salgspriser på boligene og dermed muligheter for lønnsomhet i prosjektene. Samtidig ligger det et økonomisk insitament for utbyggerne til å bygge mange små boliger innenfor et gitt tillatt bruksareal der etterspørselen fra unge enslige er stor, i sentrale områder. Et kjennetegn ved transformasjonsprosjektene er at boligbyggingen ikke er så forutsigbar som tidligere da kommunen i større grad kunne planlegge både lokalisering, omfang og sammensetning. Sosial og teknisk infrastruktur kunne da enklere planlegges i overensstemmelse med den befolkningen en forventet flyttet inn i de nye boligene.

I prinsippet skjer boligbyggingen i urbane områder dels som fortetting av eksisterende boligområder, dels gjennom innfyll og transformasjon av næringsarealer til boligbygging og dels som feltutbygging på arealer som ligger i byenes randsoner. Den

kommunale reguleringspolitikken, for eksempel i form av tomteutnytting og byggehøyder vil dermed være med på å bestemme graden av byspredning og dermed boligprisnivået i en by som befolkningsmessig vokser.

Kommunale investeringer – ”herlighets” investeringer

I tillegg til reguleringsautoriteten vil investering i teknisk og sosial infrastruktur ligge klart innenfor kommunens handlingsrom i å påvirke utbyggingsmønsteret. Utbyggingsavtaler kan regulere i hvilken grad utbyggere bidrar til dekning av slike investeringer. Boligutvikling i randsonen kan stoppes eller utsettes fordi teknisk og sosial infrastruktur er en forutsetning for at boligene kan selges på et marked. Før utbyggere setter i gang slike prosjekt må de vite at kommunen vil bygge ut veisystemet, kanskje investere i kollektivtransport, føre fram teknisk infrastruktur samt bygge skoler og barnehager.

Et områdes attraktivitet, og derved lønnsomhet for utbygger, kan også forsøkes påvirket gjennom å skape attraktive kvaliteter i områder. Kommunen kan fremforhandle slike bidrag fra utbygger, og eventuelt inngå i spleiselag. Hensikten er da å sørge for attraksjonsverdier og generatorer i området, enten det handler om å etablere nye eller hente fram verdier fra tidligere tider.

2.6 Oppsummering: byutvikling og kommunens handlingsrom

Dette kapittelet har trukket opp drivkrefter i storbyens utvikling. Det antyder at kommunens innflytelse er begrenset. De store byene i Norge opplever sterk tilflytting og kraftig prisvekst i boligmarkedet. Særlig unge mennesker strømmer til byens sentrale områder og de blir der lenger før de flytter ut, til forstedene eller andre deler av landet. Å bygge nye boliger for å dekke etterspørselen fra en voksende befolkning fører ikke nødvendigvis til reduserte priser. I følge egenskaper ved urbane markeder vil nybygging gjennom byspredning føre til økte priser i hele regionen, mens nybygging innenfor byen kan bidra til å utsette ytterligere prisvekst. I sentrumsområdene kan tomtesituasjonen være et hinder for nybygging i det omfang som markedet etterspør.

Tomtene er i privat eie og ofte ”i bruk”. Det kan gjøre det vanskelig å få tilstrekkelig tilgang på tomter til boligbygging.

Ekspropriasjon og forkjøpsrett er lite aktuelle virkemidler i dag, og kommunen har prinsipielt et begrenset handlingsrom.

Prinsipielt kan kommunene gripe inn i tilgangen på grunn gjennom planlegging og regulering, og gjennom oppkjøp. Kommunene har i dag betydelig frihet i hvordan de vil bruke disse virkemidlene.

Hovedbildet er at kommunene er tilbakeholden med oppkjøp og henter sine virkemidler først og fremst fra planlegging. Fortetting, knutepunktsutvikling og omdanning av større områder fra industri til bolig- og byformål trer fram som de tidstypiske virkemidlene. Mht gjennomføring har private utviklere stor handlekraft. De er aktive i de områder og i på de tidspunkter markedsprisen på en ny bolig overstiger de samlede kostnadene ved å fraskaffe en ny.

I mange områder, blant annet i indre by, vil sammensatte eieforhold være et hinder for utvikling. Også når det gjelder næringsetablering er kommunenes innflytelse begrenset. I det store bildet er næringsetablering og befolkningsvekst av stor betydning for flyttemønsteret. Når kommunene regulerer arealer til næringsformål må de ta hensyn til næringslivets lokaliseringpreferanser. Handlingsrommet kan derfor sies å være begrenset og i et byutviklingsperspektiv kan dette virkemidlet oppfattes som spinkelt.

3 Differensierte utfordringer

3.1 Variable markeder – variabel myndighetsinteresse

Hofstad og Røsnes (2004) peker på nødvendigheten av en utbyggingspolitikk som er tilpasset markedets svingninger. De viser behovet for en differensiert utbyggingspolitikk slik at kommunen kan øve innflytelse på byutviklingen også når markedet svinger, og slik at de kan skape utvikling i deler av byen hvor det ikke er et sterkt trykk fra markedet. I den første situasjonen kan fokus på egen respons på markedets initiativ være tilstrekkelig, mens det i den andre situasjonen kan være behov for å gå dypere inn og støtte aktører, eller tom. selv påta seg en aktørrolle (for eksempel gjennom grunnerverv eller ved å bestille bestemte typer bygg).

- A. I noen områder vil det være stor markedsinteresse og utviklingen vil langt på vei gå av seg selv, selv om kommunen ikke prioriterer utvikling i dette området. Den største utfordringen i slike områder er å sørge for tilstrekkelig sosial, teknisk og grønn infrastruktur. Her vil kommunens rolle dels handle om å holde igjen og dels om å fremme allmennhetens interesser vis-à-vis markedsinteressene.
- B. Situasjon B har vi der markedet er aktivt og kommunen har god beredskap og responderer på markedsinitiativ på måter som sikrer allmennhetens interesser jfr. Her har kommunen trukket opp rammer som markedet responderer på med byggeaktivitet: det er sammenfall mellom markedsinteresser og myndighetens planer for området.

- C. I en situasjon der det er lav markedsinteresse står kommunene ovenfor helt andre utfordringer. I slike situasjoner – eller slike områder – kan kommunen velge å holde lav profil og redusere sin rolle til passiv overvåkning. Utviklingen i området stopper opp og området kan bli ”satt på vent”.
- D. I en byutviklingsammenheng vil kommunen ofte nettopp ønske utvikling til tross for lav markedsinteresse. Så lenge markedsaktørene er tilbakeholdne vil utvikling ikke finne sted, selv om kommunen har planer som gir rom for utvikling. I slike situasjoner må kommunen arbeide med incitamenter og aktiv tilrettelegging for å få til utvikling.

Dette kan illustreres gjennom en matrise over ulike utbyggingssituasjoner:

	lav offentlig interesse	høy offentlig interesse
Høy markedsinteresse	A	B
Lav markedsinteresse	C	D

En studie av de fem største norske bykommunenes utbyggingspolitikk fra 2008 (Nordahl m.fl. 2008) gav få holdepunkt for at kommunene hadde en differensiert utbyggingspolitikk da dataene for studien ble samlet inn. Studien viser riktignok at kommunene arbeider innenfor situasjon A og B, med rask og koordinert respons på markedets initiativ og med forutsigbar bruk av utbyggingsavtaler. Enkelte av bykommunene er i gang med å utvikle redskaper som kombinerer det å initiere markedsbasert utvikling med tiltak for å styre utviklingen i henhold til bestemte kvalitetskriterier. En dybdestudie av Oslo kommunes arbeid med Ensjø viser at kommunen har høstet viktige erfaringer med aktiv tilrettelegging og har erfart hvordan dette kan øke markedets interesse for et område. Dette handler om å flytte et område fra situasjon C til D. Kommunen har bare i begrenset grad videreutviklet dette i forhold til en aktiv incitamentstruktur og kan i liten grad forhindre at nybyggingsaktiviteten stopper opp med en gang etterspørselen faller.

Oversikten viser at i dagens situasjon vil overordnede planer etter Plan- og bygningsloven bare i begrenset grad kunne fungere som

rammer for byutviklingen. For å kunne agere i alle situasjonene må kommunen ha flere redskap å spille på. Finansiell handlekraft kan være et slikt redskap, eller de må finne måter å kompensere manglende villighet fra markedet og liten kommunal økonomisk handlekraft.

Ett aktuelt virkemiddel kan være å legge til rette for bestemte typer utviklinger gjennom *offentlige investeringer*, kommunale eller regionale. Beslutninger om offentlige investeringer er derfor en type ”virkemiddel” for å påvirke byutviklingen i bestemte retninger. Offentlig innsats for å påvirke markedsaktører til bestemte handlinger kan også ta andre retninger: *Partnerskap mellom kommunen og kommersielle utbyggere* er et eksempel på målrettet samarbeid mellom myndighet og marked i byutviklingen. Partnerskapet forutsetter at kommunen bringer verdier inn i partnerskapet – enten i form av arealer som kommunen eier eller erverver eller i form av initiativer som kan bidra til å forløse privat investering. Et eksempel på slike initiativer kan være å lokalisere attraktive bygg eller viktige funksjoner i området. Et tredje eksempel er at kommunen er aktiv i å skape *attraktive etableringsvilkår for bestemte typer bedrifter*, bedrifter en antar vil være lokomotiver i en ønsket utvikling. Strategiske investeringsprogrammer er imidlertid sjelden innrettet mot byutvikling: kommunale investeringer er først og fremst tilpasset sektorens behov.

Matrisen ovenfor viser bredden i situasjoner kommunene møter og dermed bredde i hvordan kommunen kan utøve sin myndighetsrolle. Et særpreg ved byutvikling er at markedets aktivitet vil variere både mellom områder og over tid. Styringsutfordringene vil variere etter hvor sterk eller laber markedsinteressen er i området. Der etterspørselen er høy vil markedsaktører tendere til å vise sterk interesse, og grunneiernes rolle blir særlig viktig. Myndighetenes utfordringer der vil være av en annen karakter enn i et område med liten etterspørsel eller hvor markedsaktørene av andre grunner ikke viser interesse. Utbyggingspolitikken må være tilpasset ulike markedsituasjoner geografisk og tidsmessig. De fire situasjonene viser at kommunens utfordringer varierer og krever et spekter av slike innsatser. Vi har også sett at kommunene prinsipielt har stort handlingsrom både mht hvilke planredskap de velger å bruke og deres rolle vis-à-vis markedet. Prinsipielt er ingen av kommunens områder uinteressante, men noen områder er særlig eksponert, andre har

særlige potensialer: noen krever liten offentlig innsats mens andre krever store løft, økonomisk og på andre vis. Andre områder er av særlig interesse av hensyn til å bevare bestemte kvaliteter eller forhindre negativ utvikling. Kommunen står dermed ovenfor områder som er i ulike faser i en utvikling. I tillegg vil områdets forutsetninger variere: kommunene må derfor tilpasse sin innsats etter den type utfordringer området står ovenfor, de lokale forutsetningene og ikke minst – i forhold til kommunens prioriteringer av egen innsats.

3.2 Tre parametre – sammenlikning av utbyggingspolitikken

Lind (2000) har sett på hvordan markedsbaserte plansystemer varierer mellom *ulike land*. Han deler inn lokalforvaltningens innsats i byutviklingen etter hvordan de håndterer tre ulike styringselementer: deres rolle å stake ut ønsket utvikling for området, hvordan deres formelle autoritet er, og deres økonomiske rolle i utviklingen. Med utgangspunkt i de tre elementene *visjoner*, *juss* og *økonomi* identifiserer han former for markedsbasert byutvikling. Vi skal her kort gjengi hans tilnærming. Først vil vi imidlertid presisere at Linds analyse er rettet mot nasjonale systemer og sammenlikningen er idealtypisk. Det er imidlertid vår oppfatning av parametrene *visjoner*, *juss* og *økonomi*, som sammenlikningen er organisert rundt også kan bidra til å tydeliggjøre forskjellige kommunale praksis innenfor ett og samme land. Vi mener dette er mulig i land hvor kommunene har såpass stor grad av autonomi som i Norge mht bruk av plansystemet, avtaleverk og egen økonomi.

Utgangspunktet for sammenlikningen er *kontrasten* til et markedsbasert plansystem, det vil si den planstyrte byutviklingen:

- der kommunene formulerer visjonene om byutviklingen og er den som genererer ideer om hva som bør bygges og hva som bør unngås, i de ulike delene av byen
- der kommunen har sterk juridisk posisjon; der de kan ekspropriere arealer på fordelaktige betingelser, diktere utforming og detaljering av bygg og områder og der kommunens beslutninger vanskelig kan påklages

- der kommunen er dominerende grunneier og kommunale tomteselskaper er aktive i å erverve og utvikle områder for bolig, industriområder og handel
- der kommunen, i samarbeid med nasjonale myndigheter, forvalter finansieringsordninger for boligbygging o.a. til vilkår som er gunstigere enn markedet
- der markedsaktører bygger, innenfor disse rammene.

Med andre ord er utgangspunktet for sammenlikningen et system der kommunen er den dominerende aktør mht å utforme *visjoner og målsettinger*, der de har en *sterk juridisk posisjon og kontroll over det økonomiske handlingsrommet* og kan implementere politikken. Med utgangspunkt i et system *der kommunen har kontroll over alle tre parameterne* kontrasterer Lind forskjellige varianter av markedsbaserte systemer:

Den første varianten er det Lind betegner som den ”Nordiske modellen”. Den kjennetegnes prinsipielt ved at kommunene har sterk posisjon i forhold til å definere visjoner for byutviklingen, både på overordnet nivå og detaljnivå. I tillegg gir det juridiske systemet kommunen en sterk formell posisjon. Planleggingsmonopol (som Norge har i forhold til kommuneplan, og etter 2009 også for områderegulering), ekspropriasjonsrett, reguleringsautoritet er eksempler på dette. Den nordiske modellen er imidlertid kjennetegnet ved at kommunene har *liten* finansiell implementeringskraft i byutviklingssammenheng. Myndighetene er avhengig av privat kapital for å realisere visjonene og ideene som settes for byutviklingen. Dermed, sier Lind, må detaljene i planforslagene tilpasses private aktørers ønsker. Detaljer mht layout, byggelinjer, utnyttelsesgrad etc. må aksepteres av utbygger. Utbyggers preferanser er knyttet til slagbarheten av enhetene og dem samlede økonomien i deres prosjekt. Rammene må dermed fastlegges gjennom forhandlinger mellom utbygger og plankontor. Hva slags form dette kan ta, vil variere fra land til land. Med erfaringer fra finske kommuner hevder Mäntysalo (1999) at slike forhandlinger ofte skjer i lukkede fora, og er unndratt allmennheten. Fra norske kommuner viser studier at det er relativt stor åpenhet fra både utbygger og kommune og at samarbeid er vel så framtreddende som hemmelighold, posisjonering og forhandlinger (Nordahl 2006). Praksisen vil trolig variere mellom

kommuner og situasjoner. Et viktig poeng i denne sammenheng er Linds påpekningen av kommunens rolle under slike betingelser ofte blir *prosjektfokusert, detaljorientert og responsiv snarere enn offensiv*.

Lind (2000) peker på flere andre variasjoner av markedsbasert planlegging. En variant nummer to finnes der staten midlertidig har overført kommunens juridiske råderett over arealbruken lokalt til staten. Lind trekker fram eksempel fra Thatchers England der kommunene i en periode var svært svake (ubetydelige) i forhold til å formulere visjoner og uten jurisdiksjon over arealbruken i egne territorier. Ett annet eksempel på dette er såkalte "frisoner" i Belgia. Der har kommunen og staten sammen besluttet å sette kommunens planhierarki og formelle beslutningsprosesser på sidelinjen, i en periode og i avgrensede områder, i den hensikt å få til rask utvikling i området (J.M. Halleaux 2011). I slike systemer er det uaktuelt hvorvidt kommunen rår over finansielle virkemidler, de skal uansett ikke settes inn i området. Denne situasjonen er lite gjenkjennbar for norske kommuner, selv om det prinsipielt er mulig også i Norge (jfr. bestemmelser om statlig reguleringsplan).

Lind identifiserer ytterligere tre varianter av markedsbaserte systemer: En tredje variant er der kommunene ikke har noen mening om langsiktig utvikling i et område, og mangler finansielle ressurser å investere i et område. De er mao. svake både på visjoner og økonomi. En strategi kan da være å la utbyggere få gjennomføre prosjekter *mot at de bidrar til oppbygging av ulike typer infrastruktur i området*, eller i andre deler av kommunen. Fra Norge er det eksempler på at kommuner med sterk vekst gjorde bruk av denne strategien, på midten av 2000-tallet, før innskrenkningene i bruken av utbyggingsavtaler ble innført. Det ble da rapportert om at en sentral Østlandskommune stilte som krav for å gi byggetillatelse til prosjekter i kommunesenteret, at utbyggeren skulle bidra med tiltak for vanskeligstilte i kommunen. En slik situasjon kjennetegnes ved at kommunen er *lite engasjert i visjonene* for området, har *liten økonomisk handlingsevne men sterke juridiske virkemidler*. Heller ikke denne situasjonen er veldig typisk for norske bykommuner, selv om det prinsipielt er godt mulig å bruke den norske Plan- og bygningsloven på denne måten.

Den fjerde varianten vil være mer gjenkjennbar for norske kommuner: Den viser også til situasjoner der kommunen *ikke har sterke visjoner* om endring og heller *ikke sterke finansiell handlingsevne*

men hvor kommunen har *sterke juridiske posisjon*. En strategi der kan være å benytte den sterke juridiske posisjonen til å velge ut noen absolutte kjøregler som utbyggere må forholde seg til, i alle fall for ett eller flere områder i kommunen. Kommunen velger da ut noen betingelser som er felles for alle nye tiltak og satt i forkant av prosjektutviklingen, slik at de kan få til rask behandling av nye prosjekter og samtidig sørge for at prosjektene utvikles i hht strenge kommunale rammer. En slik tilnærming kan være god der ”mer av det samme” er ønsket og det er relativt lett å definere fellestrekkene ved den eksisterende bebyggelsen. Tilnærmingen er mye brukt i USA. Hensikten er å legge til rette for utbygging gjennom å redusere transaksjonskostnadene for utbyggerne⁷.

I Oslo kommune kan ”Småhusplanen” være eksempel på tilnærming der visjonene er ”mer av det samme”. Oslo kommune definerte store deler av småhusbeltet i randsonen av sentrum som fortetningsområde og utarbeidet én reguleringsplan for hele dette området. Planen var tydelig på høyder, volum, avstand etc. og at nye prosjekter skal tilpasses eksisterende bebyggelse. Hensikten med å utarbeide én plan for et så vidt stort og sammensatt område var å sørge for tilpasning samtidig som en reduserer saksbehandlingstiden og omkostningene for utbygger. Nå er denne planen riktignok endret flere ganger men hensikten har ligget fast: få til mer fortetting gjennom å redusere transaksjonskostnadene. På denne måten ville kommunen bidra til måltall for nybygging og utnytte kapasiteten i infrastrukturen i disse områdene (Nørve, Bjørnebo og Nordahl 2001).

Den femte varianten av den markedsbaserte planleggingen er der kommunen og markedsaktører i samarbeid forsøker å skape økonomisk aktivitet i et område. Utgangspunktet her er en sterkere rolle for kommunen mht implementering av prosjekter, men en usikker økonomisk situasjon generelt, slik at kommunen har behov for å tiltrekke seg nye bedrifter og vil gjøre byen til et attraktivt sted å lokalisere nye bedrifter. Lind omtaler dette som ”globalisation style”. Betegnelsen referer til en type planlegging som har vokst fram i kjølvannet av den økte *konkurransen* mellom steder (mellom byer og mellom land). To momenter er fram-tredende i en denne type markedsbasert planlegging: visjons-

⁷ Med transaksjonskostnader menes de samlede kostnadene for å få bygge, inkludert tidskostnader (saksbehandlingstid). Se Buitelaar 2009 for definisjoner.

byggingen skjer i et samarbeid mellom markedsaktørene og kommunen, og *andre sentrale aktører*. I tillegg rår kommunen over midler for å (bidra til å) implementere planene. Lind peker på at å bruke planlegging lokalt for å styrke stedets globale attraktivitet nær sagt alltid skjer i tett samarbeid mellom kommunen og næringslivet. I Norge er dette godt kjent for mange mindre kommuner, men også større bykommuner strekker seg langt for å være førstevalget når hovedkontorer eller andre typer visksomheter som en tror kan trekke til seg annen, ny næring.

I vår studie har vi valgt en tilnærming som kombinerer de ulike utbyggingssituasjonene med hvordan kommunene bruker sin rolle som planmyndighet, hvordan eieforholdene og andre økonomiske forhold er organisert og hvordan visjonene utvikles. Dette er nærmere forklart i neste kapittel.

4 Design og metode

4.1 Innledning

Vi har i første kapittel trukket opp de overordene problemstillingene: Hvilket handlingsrom myndighetene i storbyene til å følge opp politiske mål i sin plan- og utbyggerrolle overfor utbyggerinitierte prosjekter? Hvordan arbeider kommunene og hvilke virkemidler bruker de?

Utgangspunktet er den konkurransebaserte byutvikling der mange ulike private og offentlige aktører gradvis former byen gjennom store og små byggeprosjekter. Hensikten med forskningsprosjektet er å belyse hvilke muligheter storbyene har til å styre byutviklingen når denne i økende grad initieres av eksterne utbyggere. Styring refererer her både til de visjoner og mål som fastlegges av politiske organer og planmyndighetenes praksis.

Vi har trukket opp Hofstad og Røsnes(2004) påpekning av at en må ha en differensiert utbyggingspolitikk, dels fordi situasjonen vil være ulike i de ulike byområdene, dels fordi markedets interesse vil være ulik i ulike områder. De peker på ulike situasjoner som krever ulike tilnærming eller grep for å få til endring og utvikling. Dernest har vi ved hjelp av Lind (2000) identifisert tre faktorer som bidrar til å bestemme myndighetenes posisjon vis-à-vis markedet.

4.2 Design

Vi har valgt et forskningsdesign med flere elementer:

Vi gjør en studie av *innsendte planer* i Trondheim og Oslo over en toårsperiode for å se hva alle de små prosjekter som ikke når fram i

offentlighetens lys og den offentlige debatt inneholder, og hvem som står bak dem. Byen formes like mye av de mange små og mellomstore prosjektene som av de store satsingene. Selv om de store lokomotivprosjektene setter ny praksis, er disse prosjektene ofte avvikende i forhold til den oppmerksomhet de får, administrativt og politisk. Hvordan står disse mange og små planene i relasjon til de føringer som ligger i overordnede planer og hvordan kan disse relasjonene leses ut av reguleringsplanene?

Videre gjør vi en sammenliknende *casestudie* for å få best mulig innsikt i et utvalg av byområder der vi både ser på områdeinterne forhold og forholdet til overordnet politikk og planer. Casestudiene skal primært bidra til å avklare hvilket handlingsrom planmyndighetene har operert innenfor når de skal ivareta overordnede politiske målsettinger overfor utbyggerinitierte prosjekter. Hvilke virkemidler/strategier som er anvendt, grad av måloppnåelse – der kommunen hadde klart formulerte mål og kommunens kompetanse ved utøvelse av sin rolle vil være sentrale temaer i casestudiene. For eldre case (bygde) blir dette en historisk studie av byutviklingen.

Utvalg av case

Casene i studien er valgt med utgangspunkt i Hofstad og Røsnes' fire byutviklingssituasjoner.

Figuren nedenfor illustrerer de ulike utbyggingssituasjonene. Vi ønsker å belyse hvordan et område "flytter seg" og hvordan byggemodning skjer. Etter samtaler med kommunene har vi valgt å skille kommunens utbyggingspolitikk i tre, ikke to elementer. Dermed får vi seks typer av situasjoner kommunen kan stå ovenfor. Figuren skal forklares kolonnevis: Første kolonne viser en situasjon der kommunen har manglende (eller feilaktig) planredskap: Der markedet ikke er interessert gjør dette ingen ting, men der markedet er interessert kan feil redskap være svært problematisk og ikke minst tidkrevende. Dette er situasjoner der kommunen gir gale styringssignaler, der dokumentene tilsier noe annet enn det kommunen reelt sett mener er riktig utvikling i området. Neste kolonne er situasjoner der kommunen opplever å ha gode planer som på rimelig entydig vis setter rammer for markedet. Der markedsaktørene viser liten interesse er kommunen ganske enkelt avventende. Der markedet viser interesse, er kommunene godt forberedt: de er i stand til å respondere raskt og

riktig. I den tredje kolonnen har kommunen en politikk for å påvirke markedets aktører til å ville starte en utvikling. Denne politikken er bare aktuell der kommunen ønsker en utvikling, men hvor lite skjer – for eksempel på grunn av kompliserte grunneierforhold, eller fordi prisene er noe for lave til at utvikling lønner seg. Da kan kommunen utforme en politikk for å påvirke dette, enten det handler om å gripe inn i eieforholdene til tomtene, etablere infrastruktur som gjør at områdets attraktivitet stiger, etablere attraksjoner i området eller annet.

Figur 4.1 *Tilpasset kategorisering av utbyggings situasjoner*

Marked	Politikk		
	Sviktende planberedskap	God planberedskap	Aktiv pådriver politikk
Høy aktivitet i markedet	A' Opplevelse av å være i etterkant	A Ivaretar allmennheten, responderer godt	B Initierende for å oppnå mer enn markedet makter
Lav aktivitet i markedet	B' Stillstand – heldig vis/uavklart potensiale	C Avventende, etterspørsel-endring	D Avventende, stykkevis-og-delt utbygging

Vi har valgt seks ulike 'case' for å få er *bredest mulig innsikt*. Vi har valgt case der det har vært en viss aktivitet. I flere av de områdene vi har sett på har det vært stillstand i lengre tid, men på grunn av ulike innsatser fra kommunen og andre, har en utvikling like vel funnet sted. Casene er valgt i samråd med plan- og bygningsetaten i hhv. Oslo og Trondheim og representerer ulike situasjoner. Vi har valgt utbyggingsområder som alle hadde en viss markedsinteresse på studietidspunktet. Et viktig forhold er imidlertid at områdene har beveget seg fra en rute til en annen: utbyggingspolitikken handler om å få områder til å endre "status". Casene viser at virkemidlene for å få til en endring varierer etter hva som er utfordringene. En viktig del av analysen er å vise hvordan områdene har endret "status" og hva som har bidratt til dette. Det

er ikke innlysende i hvilken rute det enkelte case bør stå: dersom Tyngdepunktet ble vurdert ved planoppstart ville det blitt plassert i kategori D. Nå står det i B, først og fremst fordi markedet har begynt å vise interesse. Både Tjuvholmen og Kvadraturen kan også plasseres flere steder: Tjuvholmen har en betydelig tynnere planmessig forhistorie enn hva som er vanlig for et såpass stort og eksponert område, men grunneier vil etter alt å dømme mene at området heller burde vært i kategori A. Et annet eksempel er Kvadraturen i Kristiansand, der et bredt planarbeid er lagt ned, men hvor kommunen likevel ikke fikk den løsningen som dette arbeidet konkluderte med.

Marked	Politikk		
	Sviktende planberedskap	God planberedskap	Aktiv pådriver politikk
Høy aktivitet i markedet	<p>A' Opplevelse av å være i etterkant</p> <p>← TUNGA</p> <p>TJUVHOLMEN KVADRATUREN</p>	<p>A Ivaretar allmennheten, god respons</p> <p>RØA BRATTØRA</p> <p>ILSVIKA</p>	<p>B Initierende for å oppnå mer enn markedet makter</p> <p>Stavangers praksis TYNGDEPUNKTET.</p>
Lav aktivitet i markedet	B' Stillstand – heldig vis/uavklart potensiale	C Avventende, etterspørselendring	D Avventende, stykkevis-og-delt utbygging

Casene ligger svært ulikt i tid, fra Røa som er ferdig utbygget til case som fortsatt er under planlegging. Det betyr at utviklingshistoriene har referanser til ulike planer- og politikkdokumenter og praksiser. Derfor har også den generelle gjennomgangen av plan- og utbyggingssituasjonen i Trondheim og Oslo blitt relativt omfattende – hensikten har vært å vise casenes plass i de senere årenes byutviklingsprosesser. Alle casene er studert retrospektivt, også de som enda ikke er (fullt ut) realisert. Både Brattøra, Tunga, Tyngdepunktet og Tjuvholmen mht planavklaring. Av de seks casene er det bare Røa og Ilsvika som er bygget.

4.3 Datainnsamling knyttet til casene

I det enkelte caset skal vi se på hvordan det beveger seg fra en situasjon til en annen, hvilke virkemidler som brukes og hvordan kommunens planavdeling har utøvd innflytelse over utviklingen. I alle casene forsøker vi å identifisere ståstedene til markedsaktørene som bygger og utvikler vis-à-vis planetatens ståsted. I de aller fleste tilfellene er det imidlertid i samspillet mellom markedsmuligheter og myndighetsinnsatser at mulighetsrommene åpner seg.

I alle casene ser vi eksplisitt etter hvordan planlegging etter Plan og bygningsloven brukes, hvilken rolle andre plantyper spiller og hvordan kommunene bruker andre deler av jussen for å påvirke utviklingen. Vi ser også etter økonomien i prosjektet – og da spesielt betydningen av eierstruktur (til byggegrunn) og betydelige investeringer til infrastruktur påvirker utviklingen. Vi følger også opp andre faktorer som Lind (2000) har trukket fram, hvordan det skapes visjoner gjennom ulike grep der både kommunale myndigheter og utbyggere kan være aktive aktører.

For hvert av casene er følgende datakilder brukt

- Alle kommunale planer som har lagt føringer for den utbygging eller den situasjon som prosjektet nå står i. Dette kan være kommuneplaner, kommunedelplaner, arealplaner planprogrammer, grønntplaner, transportplaner osv. Disse planene fant vi i hovedsak på kommunenes hjemmesider. Eldre planer er blitt utlånt fra administrasjonen.
- Intervju med kommunenes planadministrasjon og evt. eiendomsavdeling. Her har det vært gjort flere intervjuer dels fordi flere personer har arbeidet med den planen vi skulle undersøke men også fordi nye opplysninger ute i prosjektperioden ga behov for ny informasjon.
- Intervju med alle utbyggere med interesser og planer for området, både om det konkrete prosjektet og om deres generelle strategi i forhold til eiendomsmarkedet og relasjonen til planadministrasjonen.
- Gjennomgang av reguleringsplanen eller planer for området som viser det som faktisk tilslutt ble resultatet av forhandlinger, makeskifter osv

- I tilfellet Røa, som var et gammelt case med få informanter, er planavdelings saksmappe gjennomgått.
- Befaringer av områdene
- Alle beskrivelsene er sendt til kommentarer til saksbehandlerne i kommunene, først som rådata senere som beskrevet i rapporten her.

4.4 Studier av innsendte planer

I caseanalysen har vi valgt ut områder og sett hvordan kommunen har tenkt om området som helhet, og hvordan grunneier og utbygger har respondert på muligheter og utfordringer i området. Vi ønsket imidlertid også å få et bredt bilde av aktiviteten i kommunene, som beskrevet i innledningen. For dette formålet valgte vi å gjennomføre en undersøkelse av alle reguleringsplaner fremmet for politiske sluttbehandling i bystyrene i Trondheim og Oslo i 2008 og 2009. Vi ønsket å se hvem som stod bak planene, hva de omhandlet, om det var vesentlig endring etc. Reguleringsplanene ble hentet ut fra nettet og skrevet ut. Deretter ble de lest og kategorisert mht. lokalisering, tiltakshaver, forslagsstiller, formål, etc. Et betydelig utvalg av planene ble også lest kritisk for å vurdere planen som beslutningsunderlag.

De ulike variantene av markedsbaserte utbyggingspolitikker antyder at kommunene kan utøve innflytelse over markedet gjennom visjoner, juss og økonomi. I denne rapporten skal vi bruke disse tre dimensjonene for å konkretisere hvordan styring finner sted: vi skal bruke Linds analytiske tilnærming til å identifisere hvordan norske bykommuner organiserer seg vis-à-vis markedet, i konkrete situasjoner. Mens Lind ser idealtypisk på dette, vil vi gjøre det empirisk, og ta utgangspunkt i konkrete lokale situasjoner.

5 Byutviklingsutfordringene – de store linjene

5.1 Innledning

Trondheim og Oslo er begge i sterk vekst. Begge byene har hatt kraftig tilflytning og press på boligmarkedet. Begge byene er viktige sentre i hhv Midt-Norge og Østlandet. Dette gir byene både utfordringer og muligheter.

- Det er sterkt press på boligmarkedet og prisstigningen har vært kraftig. Nye boligtilbud, enten de kommer gjennom feltutbygging, innfylling eller transformasjon har bidratt til å endre byenes karakter. Selv om boligbyggingen er betydelig, tilsier prisstigningen og i de siste årene et gap mellom nybygging og befolkningsvekst, at byene i årene framover vil trenge mange nye boliger. Boligbygging utgjør derfor et betydelig endringsmoment i begge byene. Boligprosjektenes utforming og lokalisering har stor betydning i byenes utvikling. Boligene oppføres i hovedsak på privat eid grunn av kommersielle utbyggere. Som vist i kapittel 2 er boligbyggingen organisert som prosjekter som alle må være lønnsomme for at utbygging skal finne sted. Utfordringen for planmyndighetene er å utforme gode overordnede føringer som gir muligheter for kommersielle boligutviklere.
- Trondheim og Oslo er viktige transportknutepunkter for regionen og både den sjøgående, skinnegående og veibaserte transporten legger kraftige premisser for byutviklingen. I begge byene har endringer i jernbane- og havnevirksomhet åpnet opp for ny utvikling av større, sammenhengende områder sentralt i byene. Disse arealene er eksponerte og

endringer her har stor betydning for hele byens befolkning og for næringslivet. Hvordan byene lykkes med å kombinere funksjoner, design og utforming vil være av stor betydning for byene framover. Selv om transport knyttet til sjø, bane og vei er et offentlig anliggende, eies arealene der utviklingen finner sted av foretak som er utenfor kommunens innflytelse. I mange tilfeller er foretakene også underlagt lønnsomhetskrav på lik linje med rene kommersielle foretak. Også her må byutviklingshensyn ivareta både funksjonalitet og lønnsomhetskrav.

- Byenes endring omfatter også endring i næringslivets lokalisering. Produksjonsbedrifter legges ned eller flytter ut av sentrum. Forretnings- og kontorlokaler etablerer seg i sentrum og i tilknytning til kollektivknutepunkter. Arealkrevende næringer, som lager og lett produksjon, flytter ut av bysentrum. Også dette er endringer som over tid har betydning for byenes utforming og funksjonalitet. Bedriftenes etableringsstrategier må finne gjenklang i kommunens styringsdokumenter for arealbruk. Ulike typer næringer har ulike lokaliseringsbehov og ulike krav til arealene de bygger på. For kommunene er det en utfordring å utforme styringsdokumenter og overordnede arealplaner som korresponderer med næringslivets arealbehov, men samtidig sette grenser for en utvikling som ikke stemmer overens med byenes overordnede mål.

Byutvikling er langsiktig. De utfordringene som kommunen står ovenfor kan delvis avleses av langsiktige trender. Trendene nedfeller seg på ulike måter: dels i arealbruksmønstrene, infrastruktur og grøntområder, dels i prisnivåer i den etablerte boligmassen og i lokaliseringen av nyere boligprosjekter, og dels i pris og profil på eksisterende næringsarealer. I de neste avsnittene presenteres hovedtrekkene i utviklingen i Trondheim og Oslo.

5.2 Trondheim: noen utviklingstrekk

Byutvikling handler om lange tidslinjer. For Trondheim skal vi starte med Transportplan fra 1995. Denne dannet grunnlaget for den videre areal – og transportplanlegging i Trondheim og regionen. Arbeidet ble startet opp allerede i 1992. Før planen ble

vedtatt i 1995 forelå det mange utredninger og delplaner knyttet til flere utviklingsområder, deriblant de områdene som inngår som case i denne studien. Transportplanen skal svare på et politisk ønske om å avlaste bomiljøene for trafikk, forbedre miljøet og skape forutsetninger for ønsket byutvikling. Planen tar for seg Midtbyen, Elgeseter, Lademoen, Brattøra og Ila. Fortetting og en bedre utnyttelse av eksisterende bystruktur var også det bærende prinsippet i arealdelen som ble vedtatt av bystyret i 1995. Planen varslet at kommunen ville prioritere utbygging av boliger i byområdene og med god tilgjengelighet til kollektivtransport. Dette prinsippet dukker opp i en rekke plandokumenter i årene som følger. Som bakgrunn for en ny kommuneplan vedtok bystyret i Trondheim i 1999 å videreutvikle strategier for byutvikling ("Hva nå, store lille Trondheim?" - i arbeid fra 1999 og vedtatt i 2003). I 2000 la kommunen fram sin kommuneplanmelding "Strategier for langsiktig byutvikling i Trondheim fram mot 2030" og i kommuneplanens arealdel 2001-2012 (framlagt i 2001) var transportproblematikken å betrakte som bærende prinsipp.

Kommuneplanen til Trondheim (Arealplanen 2001-2012) varsler fire innsatsområder:

Kommunen vil fortette byen med betydelig vekt på byomforming og endring av allerede bebygde områder framfor vekst gjennom ekspansjon

Kommunen ser derfor et behov for i større grad å styre lokaliseringen av virksomheter og boligbyggingen

Fortetting fører raskt til press på byens grøntområder slik at det blir særlig viktig å beholde og videreutvikle byens grønne preg

Kommunen ser også det å respondere raskt på markedets initiativ er viktig. Kommunen har som målsetting å etablere et plangrunnlag som gir forutsigbarhet og raskere saksbehandling

I planleggingsprogram og kommuneplanen varsler en også at planer for regulert grønnstruktur skal håndheves strengere. De viktigste grøntområdene er angitt som "fremtidig grønnstruktur", og det forutsettes ikke bygging i disse. Fortettingen er viet særlig

oppmerksomhet - blant annet varsler kommuneplanen økt vektlegging av estetikk (form, fasade og materialvalg) og på å bygge i samsvar med eksisterende steds karakter.

Oppfølgeren, Transportplan for Trondheim 2006 – 2015, er tydelig på at veksten i byens befolkning ikke skal medføre vekst i privatbilismen. Planen fastsetter ambisiøse mål for andelen av reiser som skal skje kollektivt og kollektivtransportens framkommelighet. Logikken i kollektivsatsingen er å styrke hovedvegnettet rundt de sentrale byområdene slik at framkommeligheten her er god og slik at en sikrer god tilkobling til de nasjonale hovedtransportårene. Det er en målsetting å få veksten i næringslivets transportbehov over på bane og det pekes på at gode knutepunkt for omlasting er sentralt. Opprusting av stamveinettet er et tiltak for å styrke regionfunksjonen og for å avlaste Trondheim sentrum.

En følge av dette er at boliger og arbeidsplasser med mange arbeidstakere og/eller høy besøksfrekvens skal lokaliseres i hht. kollektivbuen, og virksomheter med regional betydning skal plasseres nær stamveinettet. Det antas at reiseandelen med bil vil vokse noe i Trondheim (fra 58 % i 2007 til anslagsvis 60 % i 2015). Fortetting innenfor kollektivbuen og (re)lokalisering av arealkrevende næring nær opp mot stamveinettet er to viktige grep for å avlaste sentrum mht. gjennomgangstrafikk, styrke lokalsentrene og øke kollektivandelen. I transportplanen pekes det på at fortettingsstrategien i stor grad er fulgt mht. nybygging av boliger de siste årene, men at kommunen nå opplever tendenser til press for å bygge boliger på områder avsatt til næring i perifere deler av byen.

Kommunen har etablert en såkalt *kollektivbue* rundt de sentrale delene av byen: fra Leangen/Lade ned mot Tempe/Sluppen og fra Leangen/Lade mot vestre deler av sentrum inkludert Ilsvika. Kollektivbuen må ses i sammenheng med målsettingen om fortetting og ”å vokse innover”. Både publikumsrettede virksomheter og boligfortetting skal skje i hht kollektivbuen, for å sikre transportgrunnlaget og for å sørge for at befolkningen kan vokse uten at privatbilismen vokser.

I dokumentet diskuteres problemene med å nå disse målsettingene. Ilsvika utgjør case nr 2 i denne studien. Området ligger innenfor ”kollektivbuen (utgjør det vestre punktet på buen).

Transportplanen tar også opp Trondheims framtidige rolle som havn og hovedsentral for godstransport i Midt-Norge. Det pekes på at hovedtransportårene skal oppgraderes sammenhengene slik at byens funksjon som landsdelssenter styrkes. I dette bildet hører også godsterminalvirksomhet og havn. En framtidsrettet lokalisering av godsterminalen har vært uavklart i svært lang tid. Dette har blant annet ført til båndlegging av større områder i Lade/Leangenområdet. Endelig lokalisering er enda ikke avsluttet. Da transportplanen ble utformet var det klart at dagens terminalområde på Brattøra vil bli frigitt for annet formål.

Bred plan og bred politisk oppslutning ble sikret i et politisk forlik mellom seks partier i Trondheim bystyre. Der forpliktet politikerne seg til å følge planen gjennom de løpende arealbruksbeslutningene. Dette har betydning for lokalisering av boliger og ulike typer næring, og det har betydning for parkeringspolitikken. Politikerne forplikter seg også til å gjennomføre planen i ulike trinn, på mange felter: tiltak for gang- og sykkelvei, tiltak innenfor kollektivtransportsatsingen og (forskuttering) av utbyggingen av stamveinettet (omkjøringsveier). Forliket omfatter også forpliktelse i forhold til finansiering av tiltakene, blant annet innkrevningssystem gjennom bomfinansiering og gjennom utbyggerfinansiering. Det ble også tatt til orde for en egen lokal miljøavgift på drivstoff, men her må sentrale myndigheter gi godkjenning først. Dermed omfatter planen også tett samarbeid med eksterne myndigheter, både Samferdselsdepartementet, Miljøverndepartementet, Jernbaneverket og NSB, samt Sør-Trøndelag fylkeskommune. Forliket er signert 27. april 2008, ca ett år etter at Transportplanen ble vedtatt.

Kommuneplanmeldingen varslet store endringer for arealplanlegging: ”..arealdelen skal ivareta en snuoperasjon i forhold til utbyggingspolitikken de siste 10-årene..” (Kommuneplanens arealdel 2001-2012, s 1). En sentral planforutsetning var boligbehovet i årene framover og en tok utgangspunkt i 800 boliger pr år. Det som skulle bygges, var i hovedsak små og mellomstore boliger. Behovet for familieboliger som eneboliger og annen bebyggelse anså en som dekket i eksisterende boligmasse (Kommuneplanmeldingen s 47).

Kommunens planarbeid skisserte tre hovedmodeller for videre boliglokalisering og byvekst. Skillet lå i hvor sterk fortettingen

burde være i byutviklingsområdene og hvor stor del av dagens byggeområder som ville bli gjenstand for omforming. Alle modellene forutsatte at lokaliseringen av næringsvirksomhet skjedde i samsvar med en politikk for ”rett virksomhet på rett sted” – dvs prinsipper for hvor transportkrevende næringer burde lokaliseres. Bystyret vedtok en byvekstmodell der fortetting kombineres med noe tilsluttende nybygging (en kombinasjon av modell 1 og 2), en modell der byen ”bygger innover”. Kommunen vedtok etter dette en rekke dokumenter som alle støtter opp om og utdyper strategien ”å vokse innover”.

5.3 Nærmere om byomformingsområder og avlastningssentre

Strategien for byomforming og avlastningssentra i Trondheim slår fast at byen skal vokse innover og områdene i randsonen av sentrum får en særlig behandling. Strategien erkjenner at Trondheims store bynære områder p.t. har uklar status mht funksjon og ofte lite attraktiv utforming. Prosessen med å omdanne disse områdene med bymessig utforming byr på flere utfordringer: Blant annet må en del av de virksomhetene som er i området i dag flyttes. Videre må områdene sikres god dekning mht. kollektivtransport og annen type infrastruktur må oppgraderes. En viktig utfordring i dette arbeidet er at disse områdene har blandet eierskap, der eier og bruker av området ofte er den samme. Det er en premiss at omdanningen skal skje i privat regi, og på frivillig basis. Trondheim kommune svarte på dette med å etablere et prosjekt som skal klargjøre muligheter og vurdere forutsetninger i de ulike områder. Prosjektet analyserte flere områder og plasserte dem i en matrise som viser barrierer som må løses (små – store) versus muligheter (Prosjektbeskrivelsen, figur 1)⁸. Områdenes plassering i matrisen danner grunnlag for prioritering av kommunens innsats.

⁸ ref: Avlastningssentra i Trondheim. Omforming i aktive bydeler.

Prosjektbeskrivelse, Trondheim kommune 4. april 2003.

Trondheim kommune bruker begrepene byomformingsområder og avlastningssentra. Avlastningssentrene er på Lade, Leangen og Tiller og er avgrensa i kommuneplanens arealdel. Det er lov å bygge kjøpesenter i Midtbyen og i avlastningssentrene, ellers ikke.

Strategi for å realisere målsettinger om avlastningsentra og byomformingsområder setter grunneieren i sentrum for omdanningsprosessen⁹ og trekker opp noen momenter om hvordan kommune og andre offentlige myndigheter kan påvirke eierens ønsker for egen eiendom. I korthet er dette

- Å skape motivasjon og felles forståelsesramme blant aktørene i forhold til området potensial og muligheter, blant annet gjennom å formidle informasjon om relevante byomformingsprosjekter.
- Initiere dialogkonferanser med grunneiere og eiendomsutviklere.
- Gjennomføre mulighetsstudier og utarbeide eksempler for hvordan bestemte/strategisk viktige kvartaler kan utvikles.
- Det pekes på at brukere og eiere i stor grad er identiske i omformingsområdene, og bygninger brukes aktivt av eier, eventuelt er leid ut med langsikte leiekontrakter. Å kartlegge interesse for og alternativer for relokalisering av virksomhetene inngår derfor i strategien.
- Synliggjøre metoder for arrondering av tomter og eiendomsgrenser og gi eksempler på partsorganisering, områdevis selskaper o.a.

Notatet peker også på at kommunen må yte direkte bidrag:

- Trondheim kommune ser det som sin oppgave å kartlegge delområder der støy, forurensing og avstand til kollektivknutepunkt utgjør barrierer for boligbygging. De ser det også som sin oppgave å avklare hvordan standarder mht uteoppholdsarealer og tilgjengelighet til nærrekreasjonsområder bør vurderes i en bymessig utbygging.
- De ser det også som kommunens oppgave å gjennomføre en (forenklet) verdivurdering i forhold til framtidige potensialer ved full utnytting av eiendommene i omdanningsområdene.
- Kommunen skal videre vurdere de av områdene som er aktuelle som byomformingsområder mht. uterom. I dette

⁹ ref: Avlastningsentra i Trondheim. Omforming i aktive bydeler. Prosjektbeskrivelse, Trondheim kommune 4. april 2003.

inngår også en kartlegging av kostnader knyttet til bymessig oppgradering av eksisterende uterom, gaterom og områder som i dag har karakter av ”mellomrom” og å se på behov for teknisk infrastruktur, som kapasitet i ledningsnett og kommunaltekniske anlegg, i forhold til vekst og utvikling. Særlig vektlegges behov for kollektivtransport og gang- og sykkeltransport.

Prosjektet er tverrkommunalt organisert, der statlige og regionale etater er trukket inn, og skal styres innenfor linjeorganisasjonen. De aktuelle kommunaldirektørene (4) utgjør en styringsgruppe og den operative prosjektgruppen er sammensatt av fagpersoner fra byplankontoret. Det er også etablert en referansegruppe med representanter fra næringslivet, Husbanken, fylkesleddet (Sør-Trøndelag fylkeskommune) og de fire kommunale etatene¹⁰.

Kort om de ulike områdene

Gjennomgangen nedenfor trekker opp utfordringer i 8 ulike områder. Tilknytning til kollektivbuen er av stor betydning for områdenes framtidige rolle.

I Ilsvika er det vanskelig å få fart på utviklingen. Området ligger vest for sentrum, nærmest i gangavstand til jernbanen og midtbyen. Selv om området er sentrumsnært, hadde det begrenset markedsattraktivitet: det har nærhet til sjøen, men lite (kvelds)sol. Det var forurensning i grunn (området har vært brukt til jernverk), men årsaken til at en utvikling lot vente på seg var først og fremst manglede interesse hos grunneier og problemer med atkomstvei. Etter hvert viste Heimdalgruppen sin interesse og kjøpte opp arealer. Planer, prosesser og aktører i Ilsvika er nærmere beskrevet i kapittel 6.

Brattøra ligger svært sentralt i forlengelse av byens sentrum i retning mot sjøen. Det grenser opp mot stasjonsområdet og omfatter godsterminal og havneområder. Her har kommunen vært en pådriver for å få til utvikling. Området er eksponert og viktig for den framtidige utviklingen av byens sentrum. Området er i dag delvis bebygget (blant annet er Rockheim ferdig bygget). Noen av grepene, er på sikt å forlenge tverrforbindelsen over jernbanelinja

¹⁰ Utbyggingskontoret, Kultur- og miljø, Bolig- og byfornyelseskontoret og Plan- og bygningsenheten.

og flytte *godsterminalen*. Planer, prosess og aktører beskrives nærmere i kapittel 5.

Nedre Elvehavn, bygget på grunnen til tidligere Trondhjems Mekaniske Verksted, ligger inntil byens etablerte sentrumsområde og grenser opp mot hovedinnfartsåren fra øst. Området er bygget ut etter en arkitektkonkurranse og påfølgende reguleringsplan med kommunen som tiltakshaver. Området har høy tomteutnyttelse (TU) og blandet formål med boliger, næringslokaler, kjøpesenter samt spisesteder og kulturtilbud. Planetaten i kommunen forteller at utbyggerne har vært lojale mot planen til tross for en del politiske diskusjoner (høye heishus i boligbyggene og gangbroer mellom byggene). Eierskapsetaten uttrykker at høy TU kan ha skapt høy prisforventing hos grunneiere og utbyggere, og dette kan igjen ha presset utnyttingen.

I kjøpesenterdelen anser kommunen at området samlet sett er svært vellykket. Høy utnytting i deler av området er forsvart blant annet fordi det ligger mot nord og skjermer mot jernbane og havne/industriformål og kalde vinder fra nord. Planetaten i kommunen er godt fornøyd med å ha fått til en god blanding av nye og gamle elementer, passe forhold mellom boliger og samfunnsservice og kultur integrert i området. Området er vurdert mht uteromskvalitetet, en vurdering som i hovedsak konkluderer positivt (Guttu og Schmidt 2008) Det gjelder spesielt kvartalet "Bassengtomba" og Nedre Elvehavn som bymiljø. Blant annet har planen gitt mulighet til sykkelforbindelse inn til sentrum fra øst.

Lade-området ligger rett øst for byens sentrum og omfatter blant annet en odde ut i Trondheimsfjorden. Området har gode solforhold og er sentrumsnært. Kommunen har utarbeidet kommunedelplan for Lade, Leangen og Rotvoll, vedtatt 2005, og området utvikles nå i raskt tempo. Det er regulert og utbygd en betydelig mengde nytt handelsareal i området. Senterområdene på Lade og Leangen er definert som avlastningsentra, og det er dermed åpnet for kjøpesentra i området.

Kommunedelplanens rekkefølgebestemmelser har gitt grunnlag for utbyggingsavtaler og gjort det mulig å bygge ut nødvendig infrastruktur. Kommunen har forskuttert og tatt ansvar for utbyggingen og krever inn anleggsbidrag ut fra utbyggingsvolumet i henhold til inngåtte avtaler. Det har dermed blitt mulig å oppruste Haakon

VII's gate som hovedveg gjennom område, bygge en ny bydelspark og en viktig tverrforbindelse for gang/sykkeltrafikk.

Lade allé ligger øst i Ladeområdet. I kommunedelplanen hadde kommunen først foreslått å åpne for boligbygging i dette området, men på grunn av sterk motstand fra eierne ble denne muligheten tatt ut før sluttbehandling av planen. Motstanden kom blant annet av at det var liten tilgang på ledige tomter som den eksisterende lager- og industrivirksomheten i området kunne flytte til. I Trondheim har boliggetterspørselen lenge vært større enn etterspørsel etter næringsbygg, og i ettertid har grunneierne tatt initiativ til boligutvikling. Flere grunneiere har samarbeidet om en felles reguleringsplan. Dette samarbeidet viste seg imidlertid vanskelig, og kommunen har derfor sluttført arbeidet som områderegeringsplan. Denne er gjort klar for sluttbehandling og ventes behandla i Bystyret i november 2011.

Leangen ligger sørøst for Lade. Her er nytt kjøpesenter under bygging, med boliger på taket. Ellers i området har det vist seg vanskelig å få til funksjonsblanding, slik kommunedelplanen legger opp til. Grunneiere og utbyggere ønsker i stedet å utvikle rene handelsprosjekter eller boligområder. Det samarbeides også om områdeplan for resten av senterområdet på Leangen. Også her er det behov for store investeringer, blant annet bydelspark.

Selv om kommunedelplanen for Lade, Leangen er relativt ny er det behov for å gjøre endringer i planen. Dette handler blant annet om at det er ønske om betydelig mer bolig enn i den opprinnelige planen, at funksjonsblandingen har vist seg vanskelig å gjennomføre og at planen oppfattes som lite fleksibel. Det er utarbeidet planprogram for revisjon av kommunedelplanen og dette er sendt på høring.

Tempe/Sluppen ligger sør for sentrum, langs elven og i utkanten av kollektivbuens søndre ”spiss”. Området ligger også tett opp mot stamveinettet der hovedinnfartsåren fra sør tar av og går utenom sentrum og videre mot nord. Området er avsatt til utvikling, primært med næringsbygg. Det er foretatt investering i flere veistrekninger i området, hvor det er lagt vekt på god adkomst til holdeplassene. Utviklingen i området har gått i bølgedaler. To nylige reguleringsplaner utløste behov for konsekvensutredning, og da måtte kommunen ta fatt i områdets profil på nytt. Tempeområdet viser vanskeligheten for kommunen i å legge mye

planarbeid ned i et område der grunneierinteressene er avventende: plutselig skjer det noe som gjør at planene endres.

Strategien med avlastningssentre og byomforming i lys av byutviklingsteori

Strategien med å vokse innover og satsing på opprusting og utvikling av avlastningssentra i randsonen til sentrum er begrunnet ut fra miljø- og transporthensyn. I forhold til boligbehov og boligprisutviklingen i byen kan strategien på sikt bidra til økt antall sentrumsnære boligområder. Dette kan igjen avlaste prispresset på denne type boliger. Dersom kommunen lykkes med å etablere områder med gode boligkvaliteter i en stor andel av de områdene som er listet opp ovenfor, kan dette bidra til at det sentrale byområdet får mange kjerner innenfor sentrumsområdet.

Som vist skal avlastningssentrene og byomformingsområdene også fungere for det vi her kan kalle ”boligvennlig” næringsvirksomhet. Intensjonen er å utvikle området som ligger innenfor kollektivbuen til arbeidsplassintensive og/eller publikumsrettede virksomheter. Områder som ligger utenfor skal forbeholdes næringer med stort arealbehov (som lager og logistikk). Strategien har dermed også betydning for sammensetningen av næringer i området, og fører til at arealkrevende og transportintensive virksomheter flyttes ut.

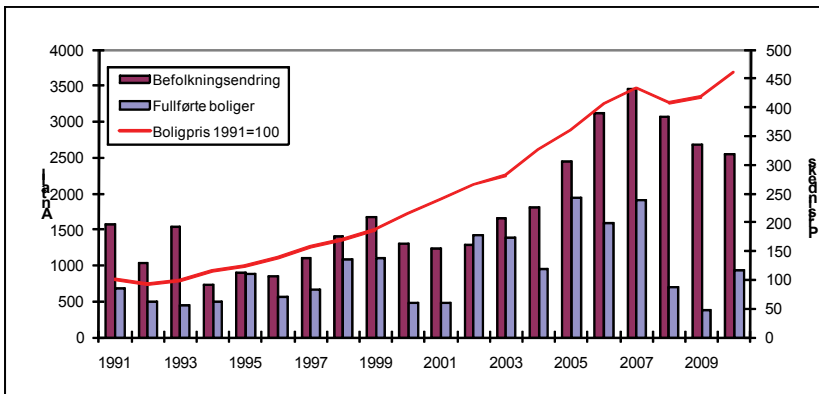
Ambisjonen er krevende for kommunen å følge opp: Selv om private grunneiere, næringsdrivende og kommersielle boligutviklere skal stå for realiseringen av strategien, vil den kreve ulike former for tilretteleggingsarbeid fra kommunen side. Kommunen må forholde seg til mange steder på en gang: Fortetting og utvikling av områdene krever at grunneiere samarbeider og at områdene profileres. Det er ressurskrevende og krever en viss kommunal ”tilstedeværelse” i form av planmessig beredskap og annen respons fra de mange løpende utbyggerinitiativene. Kapittel 6 viser hvordan kommunen går fram for å respondere på områdenes utfordringer på måter som bidrar til realisering av strategien.

5.4 Boligmarkedets utvikling i Trondheim

Boligprisveksten har vært svært kraftig i Trondheim i hele perioden fra krakket som etterfulgte dereguleringen. Prisveksten eskalerte i årene fra 2003, men fikk en liten knekk under finanskrisen i 2008, i

likhet med resten av landet. Prisvekst er den fremste driver for boligutvikling, og boligutvikling er en svært sentral driver for den byomformingen som pågår i Trondheim. Byen har hatt kraftig befolkningsvekst i perioden, med en netto vekst på mellom 2500 og 3500 innbyggere pr. år. I Trondheim har tilbudsresponsen vært relativt god helt fram til 2007. Barlindhaug (2010) finner at boligdekningen er opprettholdt i Trondheim i perioden 2001-2008.

Figur 5.1 *Befolkningsendring, nominelle boligpriser og antall fullførte boliger. 1991-2009. Trondheim*



I 2001 hadde Trondheim 70 000 boliger. Kommuneplanen varslet at kommunen tok sikte på at det skulle bygges minst 1000 nye boliger pr år i 30 år. I perioden 2005-2008 sier boligbyggeprogrammet at de har en målsetting om 1400 boliger pr år. Kommunen har prøvd ut ulike typer boligpolitikk. I boligbyggeprogrammet for 2005-2008 ble det varslet at Trondheim kommune ønsket å ta en mer aktiv rolle i boligpolitikken, for å påvirke lokaliseringen av nye boliger. I 2007 ble over 80 % av boligbyggingen bygget som fortetting. Samtidig legges det også opp til fortetting i eksisterende tettbebyggelse (Nordahl m.fl. 2008). Dagens befolknings- og boligprognoser viser at boligfeltene som allerede ligger inne i gjeldende arealdel, sammen med en andel boliger i omformingsområdene Tempe og Nyhavna, dekker behovet frem til cirka 2024. Kommunen reviderer nå sin boligbyggestrategi. Et av forslagene er å slutte med oppkjøp av

tomter i regi av kommunen og å legge betingelser inn i salgsavtaler.¹¹

Kommuneplanstrategien er godt merkbar i kommunens boligbyggeprogram. Kommunen arbeider med en prioritering av rekkefølgen for utbygging: planen formidler et ønske om å fordele befolkningsveksten, slik at offentlige tjenester og investeringer kan nyttiggjøres best mulig. Målet er å motvirke hopning av levekårsproblemer. Videre har Trondheim kommune dårlige erfaringer med kvalitet på små boliger og vil nå legge vekt på gode, definerte boligkvaliteter. Målene om variert boligsammensetning og kvalitet skal oppnås ved å bruke reguleringsbestemmelsene mer aktivt, inkludert bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler.

Trondheim er inndelt etter grunnkretser i 6 områder. Disse områdene går på tvers både av gamle og nye bydeler, se kart over Trondheim (figur 4.3).

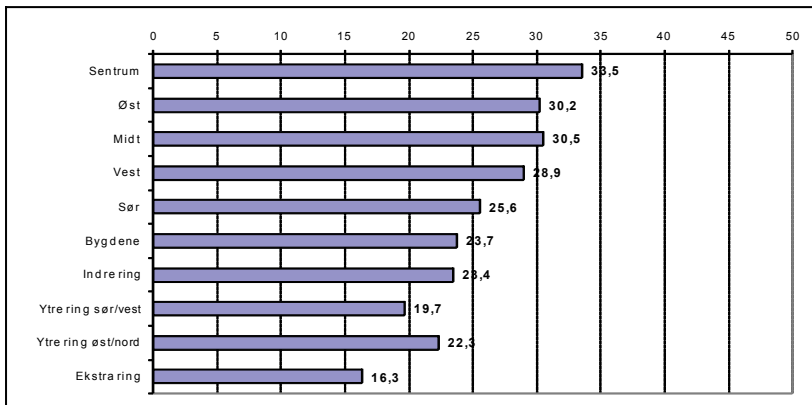
Det mest slående med prisvariasjonen i Trondheim er at de er små: sentrumsområdet har de høyeste boligprisene, og øst-, midt- og vestområdene ligger noe lavere. Når vi trekker inn omegnskommunene synes områdene som ligger rundt flyplassen på Værnes å ha høyere priser enn andre områder i samme avstand fra Trondheim sentrum.

Figur 5.2 viser hvordan prisnivået i 2008 varierte mellom områder i Trondheim og i forhold til omlandskommunene. Figuren er hentet fra Barlindhaug (2010)¹².

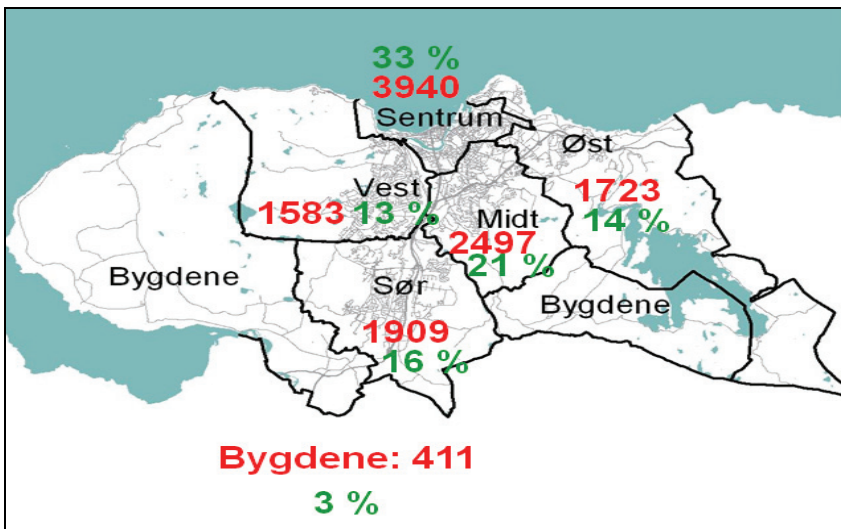
¹¹ <http://publikum.trondheim.kommune.no/k2000/k2pub.nsf/>

¹² Omlandskommunene er gruppert, se vedlegg

Figur 5.2 *Pris pr. kvadratmeter for leiligheter på 70 kvadratmeter bygd etter 1990 etter område i Trondheimsregionen, 2008*



Figur 5.3 *Boligbygging i Trondheim etter område, 2001 – 2010. Antall og prosent av total*



Også i Trondheim har en betydelig del av de nybygde boligene på 2000-tallet kommet i sentrum av byen, om lag en tredjedel. Bortsett fra området kalt "Bygdene", var andelen i de andre områdene mellom 13 og 21 prosent. Midtområdets andel på 21 prosent skyldes mye at et stort studentboligprosjekt på 577 boliger ble fullført i 2010. I sum kan vi konkludere med at den relativt homogene prisstrukturen avspeiles i relativt jevn tilvekst i alle sentrumsnære områder.

5.5 Hva har skjedd i Trondheim i 2008 og 2009

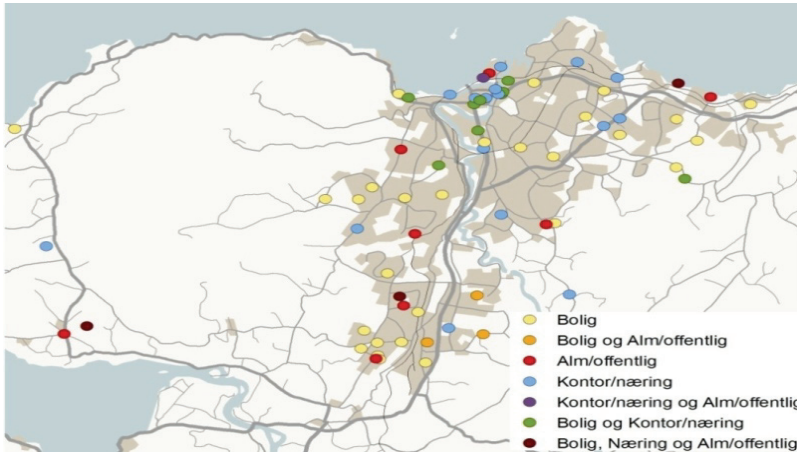
Vi skal utdype bildet om Trondheims utvikling ytterligere. I dette avsnittet presenteres en gjennomgang av alle reguleringsplaner som er sluttbehandlet i Trondheim bystyre i 2008 og 2009. Hensikten er å se etter generelle mønstre i den store mengden med (små)planer.

Det mest slående ved gjennomgangen er det store mangfold av planer som behandles i løpet av et år. Hver reguleringssak innebærer et stort spekter av problemstillinger, selv om sakene i seg selv kan være enkle eller kompliserte: De enkleste sakene er avgrenset til en tomt eller to og omtaler et par nye boligbygg i et allerede etablert boligområde eller en utvidelse eller modernisering av en virksomhet som allerede er etablert. De mest kompliserte omfatter hele byområder, kombinerer svært ulike brukstyper og innebærer vesentlige endringer både bruksmessig, arkitektonisk og landskapsmessig. Noen av reguleringsplanene er først ute i å starte prosessen med å omforme et område, eller behandles i kontekst hvor lite eller ingenting er fastlagt, mens andre fremstår som en slags siste puslespillbit i et område som ellers er ferdig utbygget. Et gjennomgående trekk er at alle planene er prosjektorienterte. Det betyr at de er tilpasset en planlagt utbygging. Unntaket til dette er reguleringsplaner som konsoliderer dagens bruk, oftest gjennom et vedtak om vern.

Godt over halvparten av reguleringsplanene omhandler bolig, og rundt en tredjedel omhandler næring. Næringsplanene i Trondheim er sammensatte: de omfatter forretning og/eller kontor, om lag en fjerdedel av dem omhandler industri, lager og tilsvarende. Begge byene har noen forslag om hotellvirksomhet.

Gjennomgangen viser at Trondheims byutvikling i disse to årene foregår innenfor grensene for den allerede eksisterende utbygde by, i samsvar med overordnede strategier. Dette til tross for at Trondheim ikke har den samme kraftige avgrensningen mot marka (som for eksempel i Oslo).

Figur 5.4 *Reguleringsplaner som er sluttbehandlet i Trondheim bystyret i perioden 2008 og 2009 etter formål og lokalisering*



Figuren viser at næringsprosjektene i hovedsak ligger langs hovedveinettet og kollektivbuen og at boligprosjektene har kommet i nær sagt alle delområder. Kapittel 11 utdyper analysen av reguleringsplanene. I denne sammenheng skal vi begrense oss til å konkludere med at reguleringsplanene for 2008 og 2009 synes å følge hovedtrekkene i byutviklingsstrategien.

Kapittel 5 har gitt en oversikt over utviklingstrekkene i Trondheim. Her, som i mange andre byer er tiden for byekspansjon forbi, nå er det fortetting, omdanning og byforedling som er utfordringen. Trondheim har pekt ut vekst- og omdanningsstrategier for en stor del av byens arealer, om enn med noe ulike karakterer. Det bygges langs kollektivaksene og hovedtransportårene og ved knutepunktene. Trondheim er tydelig på at byveksten skal skje i flere noder eller knutepunkt, hvor bolig og næring kombineres. I dette arbeidet kan det se ut til at de har markert seg.

I sum forteller gjennomgangen av markedet at prisutviklingen generelt er en viktig drivkraft i byutviklingen, men at tilgjengelige arealer spiller en stor rolle hvor i byen utviklingen kommer. Det er også klart at planmessig avklaring, på overordnet nivå, har betydelig innvirkning på lang sikt, over hvor utbyggere posisjonerer seg, særlig der arealavklaringen kombineres med en (nødvendig) opprusting av infrastruktur.

6 Utdypende om tre områder i Trondheim

I dette kapittelet presenteres utviklingen i 3 områder. Vi skal se nærmere på hva som har initiert utviklingen, hvem som er aktører og hvordan plan- og bygningsetatens innflytelse har vært. Byutvikling av den type som beskrives her er resultat av sammensatte prosesser hvor enkeltaktører ofte spiller avgjørende roller for at utviklingen ble som den ble, enten dette er en saksbehandler i kommunen, en politiker, en utbygger eller en grunneier. Samtidig er det mulig å identifisere noen fellestrekk. Som presentert i kapittel 4 har vi valgt case som er i ulike faser mht markedsutvikling og offentlig interesse. Vi har analysert utviklingen i dem, og da hvordan planmyndighetenes innflytelse i hht hvordan plansystemet og jussen er brukt, hvordan visjonene er utviklet samt hvordan eierforholdene har vært og hvordan dette er brukt for å øve innflytelse over utviklingen.

6.1 Ilsvika-området

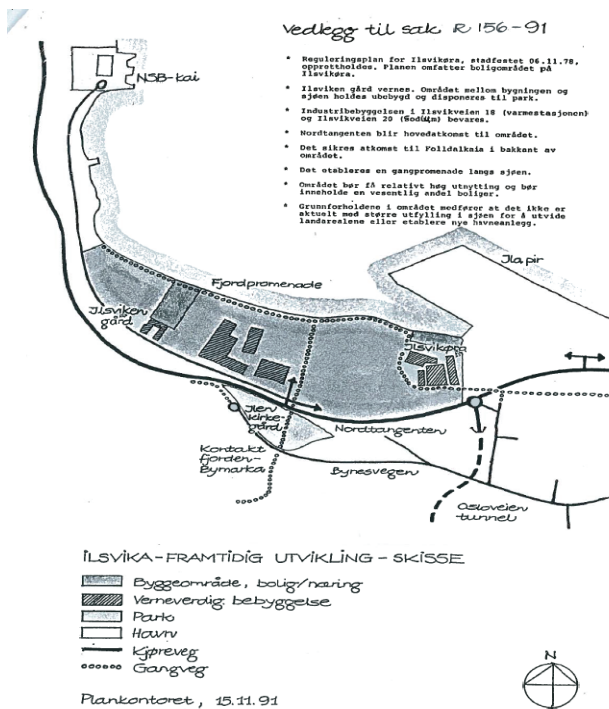
Ilsvika ligger i området Ila, svært sentralt i Trondheim by, i gangavstand fra jernbanestasjonen og byens handlesenter. Området har dype historiske røtter, blant annet i forbindelse med utskippingen av malm fra gruver i Folldal, et tyskeranlegg fra andre verdenskrig, sjøflyhavn etc. Den gamle boligbebyggelsen ble verneregulert på 1970-tallet og Ilsviken gård ble fredet. Området ble konvertert fra industri og lager til boligformål på 2000-tallet.

Planmessige forutsetninger:

Tidlig på 90-tallet ble det gjort forsøk med å få til utvikling i Ilsvika. Det var samtaler mellom kommunen og eier av smelteverket om å utvikle området og det var skissert

utbyggingsplaner med blandet bolig/næring og friområde ved sjøen. Den framtidige utviklingen av Ilsvika ble behandlet i bygningsrådets møte 03.12.91. Som vedlegg til bygningsrådets møte var det lagt ved en prinsippskisse for den framtidige Ilsvika utviklingen. Her trekkes det opp en rekke punkter: blant annet skulle det etableres en gangpromenade langs sjøen, og området burde få relativt høy utnyttning og inneholde en vesentlig andel boliger. Forslaget krevde reguleringsendring (fra industriformål til boligformål) og ikke minst ny og bedre atkomst. Det var imidlertid planer for ny veiforbindelse gjennom nordre avlastningsvegen (Nordtangenteen).

Figur 6.1 Skjematisk tegning av Ilsvika



Bygningstrådet ønsket imidlertid å behandle Transportplanen for en fremmet ny regulering av Ilsvika vest. Det ble vedtatt å utarbeide reguleringsplan for Ilsviksområdet.

Arbeidet med Transportplan startet opp i 1992 og ble vedtatt i 1995. I planen behandles Iladalen, utbyggingsområdet Ilsvika vest

og den gamle bebyggelsen på nedre Ila/Ilsvika. Planen konkluderer med å anbefale en avlastning av hovedvegnettet, en Nordre avlastingsveg, tunnelforbindelse til denne fra andre atkomstveger.

Parallelt med transportplanen arbeidet Trondheim kommune med en fortetningsplan, (se kapittel 4). Dette ble videreført i kommuneplanen av 2003 ("Hva nå, store lille Trondheim?")

Eierforhold og aktører

En del av arealene som okkupasjonsmakten hadde tatt i bruk, ble overført til kommunen ved krigens slutt. I tillegg hadde kommunen også kjøpt opp enkelte eiendommer i området: da utviklingen startet var Trondheim kommune hjemmelshaver til størsteparten av grunnarealet i området. Andre større grunneiere var NSB, Ila Jern og Aspelin Ramm. Heimdal-gruppen kjøpte Ila Jern og enkeltstående parseller. Etter hvert som planene for utbygging tok form, kjøpte Maja Eiendom Ilsvikveien 22 av Asplin Ramm, sammen med konkursboet etter Ila stålindustrier. Konkursboet omfattet bygningsmassen på eiendom bygslet fra Trondheim kommune. Bygslingsavtalen ble videreført og det ble inngått opsjonsavtale på kjøp av eiendommen etter godkjent regulering. Pris var avtalt til markedspris fastsatt ved takst. Maja har i tillegg kjøpt to parseller av ROM. Da utbyggingen startet for fullt var grunneierne i området Heimdalgruppen, Maja Eiendom, NSB og Trondheim kommune.

Andre forutsetninger:

Det hadde vært flere jordskred i Ilsvikområdet og det var påvist kvikkleirelag i deler av området. Grunnforholdene satte derfor grenser for bygging i strandsonen. Det var også to områder i Ilsvika der det var mistanke om spesialavfall/ miljøfarlige kjemikalier i grunnen. Ettersom bedriftene her var nedlagt og kommunene hadde tatt over, ville kommunen stå som ansvarlig for evt. opprydningsaksjoner i forurenset grunn.

Detaljplaner og prosessene rund disse:

Etter at transportplanen var "på plass" startet Plan- og bygnings-etaten arbeidet med en Kommunedelplan for Ila, vedtatt i 2000. Før dette og delvis parallelt ble det arbeidet med den første reguleringsplanen i Ilsvika, og denne ble vedtatt i 1999 (med midlertidig atkomst) og revisjon i 2002. Reguleringsplanen var

utarbeidet av Svingen arkitekter for Heimdal utbyggingsselskap. Et hovedgrep i denne planen var å videreføre Mellomila som et viktig strukturerende element i området. Området sto ferdig i 2004 og inneholder 350 boliger.

Da NKLs lager ble overtatt av Asplin/Ramm-gruppen, engasjerte de arkitekt Torp som gjorde en mulighetsstudie av Ilsvika. Han valgte å gjøre Mellomila til hovedåre og foreslo å dele opp/rive deler av historiske bygg for å videreføre Mellomila vestover som hovedatkomst for området. Dette var et nødvendig veigrep for å få atkomst til eiendommene.

Det ble videre arrangert en begrenset arkitektkonkurranse for Majas del av Ilsvika vest i 2002 som ble vunnet av HUS arkitekter. Maja Eiendom fremmet en reguleringsplan for hele Ilsvika Vest. Det oppsto imidlertid uenighet mellom kommunen og Maja om utviklingen av den vestre delen av planen og området ble derfor delt i to, Ilsvikvn 30 (den vestre delen) og Ilsvika vest. Ilsviksvn 30 (den vestre del av området) hadde vanskelige grunnforhold og dårligere solforhold enn området forøvrig. For Ilsvika vest ble reguleringsplanen vedtatt i 2003, med byggestart samme år. Det siste byggetrinnet sto ferdig i 2005. Det ble til sammen bygget 196 boliger og en del næring. Samlet gir området ca 600 boliger samt næring. Det siste området, Ilvikvn 30 ble regulert i 2008 og er nå under bygging. Området består av ca 140 boliger og en del næring.

Kommunen hadde opprinnelig åpnet for større andel med næring enn det som ble foreslått i reguleringsplanene. Dette var begrunnet med at deler av området er skyggefullt, og at det i området var etablerte næringsinteresser. Tanken var at næringsbebyggelsen kunne virke som en skjerm mot det trafikkerte området i nord. At det ble mer bolig, var en markedsvurdering fra utbygger. Etter diskusjoner og vurderinger ble planetaten og utbygger enige om å gjennomføre et bymessig grep med næring i første og bolig i etasjene over. Til dette kan bemerkes at mange av næringslokalene har stått tomme og måtte subsidieres av utbygger. Et annet spørsmål var fordelingen av boligmassen og bruk av høyhus. Begge utbyggere foreslo høyhus, men dette ble ikke blitt akseptert av kommunen.

Juss, økonomi og visjon i Ilsvika-utbyggingen

I Ilsvika-utbyggingen er de store, kommunalt drevne planprosessene påfallende som utløsende faktor. Tidlig på 1990-tallet var kommunen klar på at området egnet seg for utbygging, selv om kommunen da ikke så for seg at bolig skulle være så vidt dominerende i området som det er blitt. Uansett formål var problemet at arealet ikke var utbyggingsklart pga manglende veitilknytning. Veitilknytningen kommer på plass, etappevis, først gjennom Nordre avlastingsveg, deretter gjennom hovedatkomst for den nye bydelen. Mens veiproblemet løses, re-orienteres kommunens forestilling om byvekstmodell, med en ny vektlegging på fortetting (kombinert med noe tilsluttende bygging på nybebygde arealer). Kommunen betegner dette som en ”en snuoperasjon i forhold til utbyggingspolitikken de siste 10-åra” (Kommuneplanens arealdel 2001-2012 Høringsutkast, september 2001).

Utviklingen mot å gjøre området byggeklart har gått over år, parallelt med de store plan- og utredningsprosessene om transport og arealbruk. Når først Heimdalgruppen og senere Maja fremmer reguleringsplaner for området foreligger det overordnede føringer både fra arbeidet med ny arealdel for kommunen og fra veiplaner og andre overordnede planer. Hva disse føringene skal innebære for den konkrete utformingen av området og for reguleringsbestemmelsene, er imidlertid en forhandlingssak mellom utbyggerne og kommunen. Her er en rekke elementer inne i forhandlingen knyttet til økonomi, grøntarealer og byggenes plassering på tomtene, type bygg etc.

Så langt er det rimelig å si at kommunen legger hovedføringer, utbyggerne spiller inn ideer ut fra sin markedsvurdering og en kommer fram til nye forslag for utnyttning og utforming – dog i nær kontakt med kommunenes fagavdeling og overordnede planer.

Men i *iverksettelsesprosessen* kommer det inn forhold som peker mot utbyggernes makt og kommunens avmakt: Det lå i kommunens arealplaner og boligstrategi at det i byggesonene skulle bygges små og mellomstore boliger. Det heter i Kommunalplanmeldingen at det vil være et økende behov for boliger for enslige. Behovet for familieboliger i eneboliger og annen bebyggelse ville i stor grad være dekket gjennom eksisterende boligmasse (s.47) Derfor burde små og mellomstore (familieleiligheter, min anm.) prioriteres. Ser vi på Majas to prosjekter, var det første et småboligprosjekt som

raskt ble solgt ut. Det neste prosjektet (B1 – B4) besto opprinnelig av 3 romsleiligheter på 72 kvm. B1 ble solgt ut, men det var dårlig respons i markedet og B2, 3 og 4 ble omarbeidet til 2-roms boliger. Da ble 80 % av dem solgt i løpet av en helg.

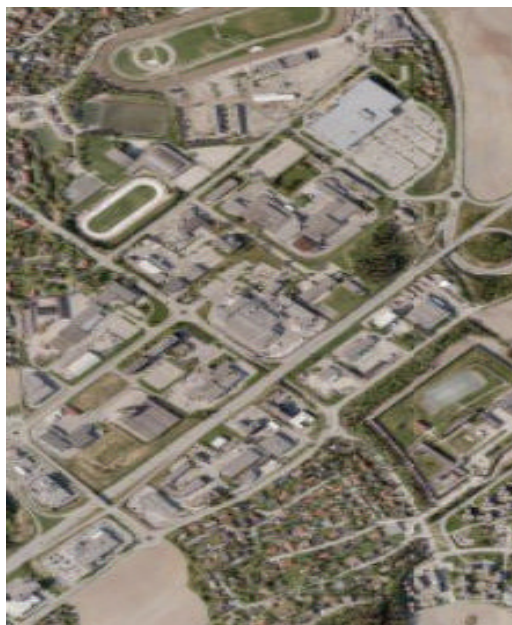
Oppsummert viser fortellingen om Ilsvika at kommunen er en absolutt premissleverandør mht. områdets status som byutviklingsområde og pådrivere for å muliggjøre en utbygging, gjennom transportplanen og gjennom kommunedelplan. Grunnen var delvis i kommunalt eie, men eierskapet er her ikke brukt for å påvirke utbyggingen: kommunens grunn ble solgt til private. Kommunen har dermed ikke brukt sin rolle som grunneier for å påvirke innretning i utbyggingen – deres påvirkning har gått gjennom planarbeidet.

Når de overordende forholdene kom på plass var det de private profesjonelle utbyggere som inntok rollen som drivere i utbyggingen. Ulike syn på detaljer (blant annet boligsammen-setning) er løst gjennom forhandlinger, der markedsmessige hensyn ble vektlagt. I sum er konkusjonen at Ilsvika langt på vei er *planstyrt med en viss fleksibilitet i implementeringen*. Kommunen kunne potensielt brukt eget eierskap for å påvirke utbyggingen, men deres påvirkning har gått via jussen.

6.2 Tunga

Tunga ligger knappe 4 kilometer øst for Trondheim sentrum. Området avgrenses av Leangen travbane i nord, Rotvoll og Brøset i sør. Omkjøringsvegen går gjennom området, og E6 tangerer området i nord. Området ligger utenfor kollektivbuen. Dette siste er betydningsfullt i forhold til type funksjoner/aktiviteter som det gis rom for i dette området. I dag består Tunga-området av industri og næringsbygg og er også for fremtiden avmerket til næring, samt lett industri i kommunens overordende planer. Området har en historikk med lett industri (næringsmiddel) fra 1960 tallet og flere andre produksjonsbedrifter og håndverksbedrifter, men også med innslag av administrasjonsbedrifter. Ikea etablerte seg i utkanten av området i år 2000 og markerte med det en dreining mot publikum- og privatmarkedet. I de seinere årene har produksjonsbedriftene flyttet ut og flere kontorarealer har kommet til.

Figur 6.2 *Luftfoto over Tungaområdet. Kilde: Trondheim kommune*¹³



Planmessige forutsetninger på Tunga finnes i transportplanen og Kommuneplanen. Disse legger til grunn at arealbruken fortsatt primært skal ha karakter av produksjon og verksted med noe innslag av kontor. Kommuneplanen legger opp til høy utnyttning for området, først og fremst fordi det ligger tett opp mot stamveisystemet. Det er for eksempel ikke ønskelig med arbeidsplassintensive næringer, ei heller sterkt publikumsrettede virksomheter. Begrunnelsen for dette var først og fremst at kollektivtilbudet ikke er tilstrekkelig utbygget. Kommunen er opptatt av å nå målsettingene gitt i transportplanen mht. veksten i personbiltrafikken og utslipp generelt og prioriterer derfor arbeidsplass- og publikumsintensive virksomheter i områder som ligger innenfor kollektivbuen. Kommuneplanens arealdel har som retningslinje at arbeids- og/eller besøksintensive virksomheter skal lokaliseres i områder med god tilgjengelighet for fotgjengere og god kollektivtilgjengelighet, primært innenfor ”kollektivbuen”, mens arealkrevende næring og produksjonsbedrifter skal lokaliseres nær omkjøringsvei og ellers i utkanten av byen. I

¹³ Planprogram for endring av kommuneplanens arealdel 7.7.2011. Trondheim kommune

Miljøpakken for transport er dette konkretisert ytterligere, ved å gi et mål om at 60 % av tilveksten av arbeidsintensive arbeidsplasser skal komme innenfor kollektivbuen.

Med en nedbygging av lokaler for lett industri og lager og oppbygging av lokaler for administrasjon og kunderettet virksomhet har området gradvis utviklet seg vekk fra det som er intensjonen i kommuneplanen. Utfordringen er at det nå skjer en endring i næringsstruktur og bransjeglidninger som medfører at området omdannes på måter som bryter med overordnede planer.

En opptelling av bedrifter og antall arbeidsplasser knyttet til bedriftene viser en økning i antall ansatte innenfor Tunga-området på ca 1 600. I år 2000 var det ca 2 600 ansatte i området, i 2005 ca 2 700 ansatte og i 2010 ca 4 200 ansatte. Veksten i antall arbeidstakere innenfor området oppfattes som et problem i forhold til å nå målsettinger i Trondheim kommunes Transportplan.

Eieforhold, aktører og detaljplaner:

Området består av mange ulike eiendommer og det er fremmet i alt 8 reguleringsplaner de siste 8 årene. To av reguleringsplanene som ble fremmet i 2009 har innsigelse fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Bakgrunnen er at disse planene forsterker utviklingen mot mer arbeidsplassintensive næringer. Nedenfor vises tre aktører og tre detaljplaner.

1) Tungasletta 16 utgjør knappe 14 dekar, og var en del av et større industriområde. Tomten var opprinnelig regulert til "bensinstasjon, kafé, motell". Etter et makeskifte mellom Trondheim kommune og grunneier ble det fremmet et forslag om omregulering. Kort fortalt forutsatte skiftet at utnyttelsesgraden skulle økes (fra 20 - 30 % TU til minimum 50 %). Ny reguleringsplan tillater forretninger for plasskrevende varegrupper (som salg av biler, båter, motor-kjøretøy, landbrukskjøretøy, trelast og andre større byggevarer og salg fra planteskoler/hagesentre og lignende), men tillater ikke kjøpesenter, dagligvarebutikker eller detaljhandel.

I løpet av reguleringsprosessen er forslaget endret flere ganger, blant annet gikk grunneier vekk fra planene om et 10 etasjer høyt bygg og endret det til to kontorbygg på 5-6 etasjer.

I saksframlegget til endelig reguleringsplan kommer det fram at kommunen ønsker at området utvikles, og ser seg forpliktet til å legge til rette for høy utnyttning av næringsarealer (noe som også lå som en forutsetning for utbyggers kjøp av tomten). Problemet er at næringen som er planlagt lett kan føre til økning i privatbilisme. For å unngå dette er det satt en grense for parkeringsareal på 25 % av tomten. Både kommune og utbygger var opptatt av rask behandling og tillempet prosessen slik at forslagsstiller kunne arbeide med endringene mens forslaget lå ute til høring.

2) Reguleringsplan for Ingvald Ystgaards veg 23¹⁴ fulgte kort tid etter. Området ligger vis-à-vis Tungasletta 16, og utgjør det sørlige hjørnet av planområdet. Planområdet er på ca 10 dekar og omfatter tre eiendommer. Området var ubebygget da planarbeidet startet og kombinasjonen av ubebygget område og boliger i nabolaget har skapt problemer. Tomta ble kjøpt i den hensikt å flytte virksomhet fra Lade hit, siden virksomheten ikke lenger vil være forenlig med bestemmelsene for kommunedelplanen for Lade/Leangen (se kapittel 5). Denne virksomheten driver med engros salg av byggvarer og trelast til byggefirma. For forslagsstiller har områdets funksjonalitet vært en sentral premiss i reguleringsplanen. Avvikling av varetransport setter krav til det interne trafikkområdet for varelevering og snuplass.

Hensynet til naboer har imidlertid spilt en viktig rolle i denne saken. De første skissene til reguleringsplan viste at de nye byggene ville skygge for naboeiendommenes utsikt utover Trondheimsfjorden. Dermed ble byggehøyden redusert (3 etasjer i en fløy og 1 etasje i en annen fløy). I tillegg er de største næringsbyggene flyttet og plassert slik at de ikke er så synlige fra boligbebyggelsen i området rundt. Utbygger er også klar på at de ser seg forpliktet til å oppfylle kommuneplanens krav til utnyttelse av tomta slik at gode løsninger ikke alltid er lett å finne.

Kommunens vurdering er at utbygger har kommet fram til et forslag som imøtekommer naboenes protester samtidig som de har skapt ”et spennende arkitektonisk uttrykk”.

3) Magnus Lagabøters vei 4 er det siste elementet i ”puslespillet Tunga” som skal presenteres her. Reguleringsplanen fra 2009 foreslår å rive eksisterende bygg og erstatte det med et større bygg.

¹⁴ R1079Q, vedtatt 26.8.2004 ESA 04/00059

Området skal fortsatt brukes til industri, lager, forretning og kontor. I dag er det ulike virksomheter på eiendommen, også trykkeri og kontor. Planen foreslår en samlet utnyttingsgrad på 160 % TU. I planen er detaljer omkring kontorarealene penslet ut: andelen som skal knyttes til industrilokalet ligger i de nederste etasjene. I tillegg er det kontorer i de øvre etasjene. Disse kan komme til å bli mer arbeidsplassintensive enn industrilokalene. Slik forslaget er utformet antydes muligheter for 330 arbeidsplasser. Den store diskusjonen er da om det er mulig å skaffe kollektivdekning som rettferdiggjør såpass mange arbeidsplasser. Utbygger gjør sine beregninger med estimering av reiseruter og belastning på eksisterende veisystem, forutsatt at arbeidsreisene gjøres med bil. I uttalelser fra Sør-Trøndelag fylkeskommune foreslås ytterligere reduksjon av kontorandelen.

Da planen ble fremmet for behandling hadde tiltakshaver ikke funnet leietaker for byggene og hadde derfor problemer med å akseptere løsninger som snevrer inn mulige virksomheter, spesielt for de øvre etasjene.

Også her er det et problem å oppnå høy utnytting på eiendommen når verken kontor eller forretning er rett virksomhet på rett sted.

Juss, økonomi og visjon i Tunga-utbyggingen.

Tunga-området er eksempel på bitvis utvikling der kommunen har trukket opp rammer for utviklingen gjennom to dokumenter: kommuneplanen og Transportplanen. Området spiller en viktig rolle i kommunens realisering av strategien med avlastningssentra: i to av detaljplanene som er gjennomgått her, er det virksomheter som tidligere lå i Lade-området som er flyttet til Tunga (dels gjennom tomtebytteordninger der kommunen er involvert). Utfordringen i området er at den høye utnyttingen som er satt i kommuneplanen vanskelig går opp med de formålene som er satt: Området ligger relativt sentralt i byen, og dermed er høy utnytting et viktig prinsipp. Samtidig ligger området ikke tilstrekkelig nært kollektivbuen til å sikre at arbeidstakere og publikum bruker kollektivtransport til og fra området. Det siste er igjen viktig for å realisere Transportplanens mål.

Tunga er et eksempel på konflikterende målsettinger i de overordnede planene der krav om høy utnytting, begrunnet ut fra planene for høy kollektivdekning, kolliderer med formålsbestem-

melsene. Å kombinere høy utnyttning, ha bestemmelser om småindustri og lager, blir vanskelig å realisere for utbygger. Derfor søker de å "spe på" arealene med kontorer. Men siden dette fort blir arbeidsplasskrevende er det igjen dårlig forenelig med den svake kollektivdekningen. Det som kan se ut som et klassisk dilemma, der utbygger ønsker høyest mulig utnyttning og kommunale (og regionale) myndigheter holder igjen, viser seg ved nærmere ettersyn å være resultat av målkonflikter i kommunens planer. I tillegg er den næringsstrukturen som området skal ha i hht. plan (småindustri, lager etc.) vanskelig i de delene av planområdet som grenser opp til boligområdene.

Tungaområdet utvikles tomt-for-tomt, men innenfor (de konflikterende) målsettingene i overordnede plandokumenter. Til tross for at området er eksponert og grenser til eksisterende boligområder er det ikke gjennomført større arbeider som ser på visjoner for området, og som har et overordnet blikk for estetikk, design og profil på området. Disse forholdene ivaretas tilsynelatende ad-hoc gjennom detaljplanene. Tunga-området er eksempel på at markedet vil noe annet enn det kommunen ønsker. Kommunen føler seg "på hæla" til tross for at de hadde en klar intensjon med området.

Deres plan har imidlertid ikke-intenderte virkninger som de nå bestreber seg på å rydde opp. I juli 2011 fremmet kommunen et planprogram for å endre kommuneplanens arealdel for dette området.

6.3 Brattøra

Området ligger svært sentralt og eksponert: området omfatter stasjonsområdet, jernbanesporene, godsterminalen, kaiområdene inkludert containerhavna og ytre havneområde. Store deler av området står i dag som rå tomt, delvis er det fortsatt gods- og havnefunksjoner der i dag. Jernbaneområdet utgjør en stor barriere mellom byen og sjøen. Jernbanestasjonen er greit koblet til byen. Sporområdene er store og overbygging av sporene er vurdert. Selve godsterminalen skal flyttes, men det er usikkert hvor, og dermed også *når* en flytting kan skje. Byutviklingen i området har derfor inkludert godsterminalen i planene.

Området har en viktig bymessig funksjon: her møtes reisende til og fra jernbanen, rutebilsentralen og hurtigbåtterminalen. Samtidig skal området gi rekreasjonsmessig verdi til byens innbyggere, og det skal forbinde sentrum til fjorden både visuelt og reelt.

Figur 6.3 *Brattøra og Brattørkaia kaia i luftfoto og kart. Rockheim markert i oransje på kartet nedenfor*



Området omfatter to toneangivende bygg: Pirbadet og Rockheim. Pirbadet badeland er bygget seint på 90-tallet. Det har ligget for seg selv ut mot fjorden. Rockheim er betydelig mer synlig: med sin utradisjonelle utforming troner det i lager/kontainer-landskapet.

De ytre delene av planområdet er utsatt for vær og vind og andre belastninger som kan følge av klimaendringene: Derfor er det ”konsekvensutredninger for alt mulig i dette her” (sitat fra konsulent).

Naboområdet, Nedre Elvehavn, er Trondheims siste byutviklingsprosjekt. Dette ble utviklet tidlig på 2000-tallet og har relativt høye og store bygg med boliger oppover i etasjene og detaljhandel og kontorvirksomhet i de nedre etasjene. I Nedre Elvehavn er det lagt stor vekt på uteområder med mange bymessige parker og plasser, gangbroer over elver og kanaler med mer.

Eieforhold og aktører

Brattøra har mange eiere: Trondheim kommune eier mindre områder, Jernbaneverket eier sporområdene, NSB og Rom Eiendom AS eier områdene rundt sporene. Trondheimsfjorden Interkommunale havn og Jernbaneverket er de største grunneierne i området. Brattørkaia AS fester eiendom fra dem. Star Property AS har også hånd om noen arealer.

Som det framgår av eierne er områdets funksjoner i dag først og fremst knyttet til transport (havn, jernbane og rutebil). Det er planlagt storstilt oppgradering av terminaler og kaianlegg, og dette finansieres av eierne, basert på prioriteringer fra deres respektive styrer. Selv om mange av aktørene er offentlige, er Trondheim kommune i begrenset grad representert i styrene i disse foretakene.

Trondheim byplankontor er imidlertid tydelig til stede i planarbeidet.

Utløsende plandokumenter og viktige hendelser

Byutvikling må ses i et langsiktig perspektiv og i tilfellet Brattøra startet utviklingsarbeidet for snart 20 år siden med konkurransen ”byen søker vannet”. Trondheim avholdt i 1993 en arkitektkonkurranse for en *utviklingsplan* som skulle skissere muligheter for byens møte med vannet.

Viktig utløsende faktor var også revisjonen av kommunedelplanen for Havneområdet. I forbindelse med planlegging av ny hovedvei ble det gjennomført en mulighetsstudie for ny gangforbindelse over stasjonsområdet og en ny havnefront på Brattørkaia.

En viktig milepæl var da Trondheim havn, Jernbaneverket, Rom Eiendom, Entra Eiendom og Trondheim kommune dro i gang en

felles reguleringsprosess: Reguleringsplan for Brattørkaia, Trondheim sentralstasjon og ny tverrforbindelse. Planen er utarbeidet av Pir II Arkitektkontor AS (forslagsstiller) på vegne av kommunen og grunneierne som er nevnt ovenfor. Planen fastlegger koblingen mellom havneområdet og byen og er utslag av et langsiktig samarbeid mellom alle aktørene. Et viktig grep i planen er knyttet til gangforbindelsen over sporområdene. Med denne forbindes havneområdene og byen, den såkalte tverrforbindelsen.

Et annet viktig forhold er samfinansieringen av tverrforbindelsen og andre fellesinnretninger i planområdet. Den felles reguleringsplanen inneholder rekkefølgebestemmelser som sier at tverrforbindelsen skal være ferdigstilt før de øvrige byggene gis ferdigstillingstillatelse. Planen stiller også tilsvarende krav for andre delområder (blant annet trafikkområder rundt Brattørkaia og områdene rundt sentralstasjonen, ny rundkjøring i området m.m.) Planen omfatter også Ytre havnebasseng og Brattørmoloen. Her skal mange formål kombineres, blant annet terminalbygg, servering, gjestehavn mm. I rekkefølgebestemmelsene sikres at opparbeidelsesplan må være godkjent av kommunen før ferdigattest for terminalbygget kan gis. Det samme gjelder trafikkområdene, tverrforbindelsen og ilandstigningsordninger. I tillegg stilles det særskilte vilkår knyttet til plan for bygge- og anleggsperioden, riggområde etc. Det kreves tiltaksplan for håndtering av forurenset grunn som må være godkjent av forurensningsmyndighetene og tilfredsstillende geotekniske undersøkelser og geoteknisk kontroll underveis i byggeperioden.

Området omfatter to hotell. Planene for Brattøra konferansehotell (R0384h) er fremmet av Optiman AS. Også denne planen har rekkefølgebestemmelse mht en gangbro over skinnearealene (tverrforbindelsen) og sikrer dermed at alle som nyter godt av forbindelsen er med på finansieringen av den.

Visjoner

På Brattøra har en altså valgt en framgangsmåte der reguleringsplanene ikke gir detaljering mht design. Det er gjort i separate runder i flere omganger, etter konkurranseprinsippet. I noen tilfeller har utfallet av designkonkurranse gitt løsninger som avviker noe fra rammene som er lagt i reguleringsplanen; en har

mao. vært fleksibel og åpen for nye blikk som følger av at noen ”kort blir lagt”.

Det er gjennomført flere designkonkurranser: utforming av tverrforbindelsen, designkonkurransen for uterom og detaljering av siste del av Nordre Avlastningsvei og friområdene ved sjøen. Kommunen har samlet designelementene for uterommene i den såkalte Helhetsplanen for Brattøra. Planen trekker opp hovedelementene i designet av uterom, basert på arealdisponeringen som er fastlagt i tidligere dokumenter og resultatet av de mange designkonkurransene.

Organisering

Hele prosessen med Brattøra er tett fulgt av en saksbehandler i kommunen. I 2004 bestemte kommunen at det skulle etableres et forum med alle parter representert, hvor kommunen skulle stå for koordineringen. Siden da har alle viktige parter møttes jevnlig, og blant annet samkjørt reguleringsprosessen. Dette har trolig lettet arbeidet med å koordinere rekkefølgebestemmelsene, og disse har igjen vært nødvendige for å få til finansieringen av tverrforbindelsen og en rekke andre fellesinnretninger.

Tverrforbindelsen er finansiert av næringsarealene, fordelt prosentvis etter felt. Dette er komplisert, fordi matrisen er basert på maksimal utnyttelse i hht. reguleringsplanen. Spesielt vanskelig er dette for Brattørkaia, hvor det er mange ulike aktører, mye som skal selges, og hvor detaljene ikke er lagt.

Jussens rolle i byutviklingsprosjekter

Krav om høy utnyttning kan være vanskelig å etterkomme: Det var forhåndsbestemt at utnyttningen skulle være høy og konsulenten gjorde studier på mulig tetthet. Å bygge over persontogsporene (lokk over terminalen) var en mulighet. Men juridisk er dette komplisert: Jernbaneverket er formell eier av sporområdene, men det er uavklart om det er Rom Eiendom AS eller Jernbaneverket som eier luften (og utbyggingsrettighetene) over sporområdene. Dette har ikke vært ansett som utviklingsområde, men er det nå potensielt. Jernbaneverket mener at rettighetene til dette området må lyses ut. Tilsvarende problem gjenfinnes for arealene til Trondheim Bussterminal (eies av Fylkeskommunen). Det eksisterer en klausul på eierskiftet som ikke er helt avklart: overskjøtingen av arealet skjedde langt tilbake før det var avklart at

det ville være mulig å utnytte arealene over terminalen til næringslokaler. Skifteproblematikken er sterkt framtrædende i andre deler av Brattøra også. Alene i delen som skal være terminalområde er det 5 grunneiere. De nye funksjonene følger ikke den etablerte eierstrukturen. Avtalene som er knyttet til tiltakene behandles slik at hver aktør konsulterer sine jurister. Så bruker gruppen annen juridisk bistand til å sy alt sammen. Alle som er med, uttaler seg. De bruker ulike firma. Utbygger mener at kommunens kompetanse på denne type juss er bra, og mener det er av stor betydning for å få gjennomført komplekse utbygginger med mange ulike eiere. Samlet ramme for investeringene er anslått til 2 milliarder (kilde: www.rom.no).

Oppsummering

Planavdelingen i Trondheim kommune satt et tydelig avtrykk på utviklingen på Brattøra til tross for at de er en svært beskjeden grunneier. De har gjort bruk av trinnvis planleggingstilnærming med en overordnet konseptkonkurrans (Byen søker vannet) med påfølgende avklaring av infrastrukturelle løsninger for området. Neste trinn er å invitere grunneierne til plansamarbeid hvor hver eier fremmer sine forslag (med unntak av tverrforbindelsen), men hvor disse er godt koordinerte. Siste trinn er krav om designkonkurranser hvor kommunen også sikrer seg innflytelse gjennom formuleringen av konkurransedokumentene og juryering. Dette er muliggjort gjennom utbyggersamarbeid og tett oppfølging fra kommunen.

Dette har også gitt kommunen betydelig innflytelse over visjonene som er utarbeidet. Private (arkitektfirma) har utformet visjonene, men kommunen har deltatt i prosessene og dermed kunnet utøve innflytelse.

Brattøra er et område der kommunen og ”markedet” i betydning av grunneiere, har hatt sammenfallende interesser for å få til en utvikling. Kommunen har initiert utvikling (gjennom kommunedelplan) og ”holdt i” et grunneiersamarbeid. Dette er ført fram til en felles, detaljert reguleringsplan for store deler av området. Her har kommunen brukt plantypene som er hjemlet i Plan- og bygningsloven i arbeidet med å sette rammer for utviklingen. Området er eksponert og mulighetsanalyser og visjoner er viet stor oppmerksomhet. Visjonene er utformet stegvis, kommunen har vært initierende og hentet inn innspill fra

konsulenter. I sum er kommunen i stor grad premissgiver, men i tett samarbeid med grunneierne. Dette gjelder også i forhold til økonomien i området der grunneierne bidrar med betydelige beløp i opprustingen av området.

6.4 Oppsummering – styring gjennom plan, incitament og grunneiersamarbeid

Ilsvika og Brattøra er begge definerte og tydelig markerte områder mht ”kommunal oppmerksomhet”. Begge områdene er behandlet i kommunens overordnede planer og utdypet med supplerende og konkretiserende planer, samt realisering av offentlige infrastrukturtiltak (forankret i kommunens transportplan). Begge områdene, spesielt Brattøra, har vært omfattet av flere utdypende analyser som avklarer muligheter og kvaliteter i områdene, og som søker etter optimale konsepter for en utvikling. Disse utdypingene har gått mer eller mindre parallelt med at grunneierne har vist interesse (nye har kjøpt seg inn og etablerte har vurdert utviklingsmuligheter på sin grunn). De utdypende analysene er gjennomført i tett samarbeid med dem. I Brattøra har kommunen også tatt en klar koordinerende rolle utover å følge opp reguleringsprosesser, og er medregulant i en av reguleringsplanene.

I Ilsvika og Brattøra spiller marked og kommune sammen: plan kombinert med incitament fra kommunens side og ”felles visjon” mellom kommune og marked har bidratt til å skape aktivitet. Med referanse til matrisen (kapittel 4.2) har dette bidratt til å flytte områdene fra områder der kommunen ønsker aktivitet til områder der det *er* aktivitet.

Prosessen bak Tungaområdet avviker fra disse prosessene. Også der har området vært gjenstand for kommunens oppmerksomhet gjennom kommunedelplanen, men det er ikke utført utdypende analyser mht til muligheter fra kommunens side og grunneierne har heller ikke utført tilsvarende analyser på eget initiativ. Når de tre casene sammenliknes er det før det første åpenbart at planbestemmelsene i kommuneplanen er vanskelige (umulige) å oppfylle. Samtidig framstår området fragmentert.

Styringsdokumentet bør (og er besluttet) revideres. I tillegg vil området etter alt å dømme få en bedre løsning dersom revisjonen

følges av felles prosess som koordinerer de ulike grunneierne og næringsinteressene. Med referanse til matrisen (kapittel 4.2) har Tunga utviklet seg fra et område der kommunen (trodde de) hadde god planberedskap til å bli et område der de opplever å komme til kort, jfr. pilen.

I Tunga har kommuneplanen alene ikke maktet å skape en utvikling som er tilstrekkelig interessant for markedet. En del grunneiere forsøker å utnytte mulighetene som ligger i planen, for flere har dette ført til mye motbør. Utviklingen går dermed tregere enn antatt. Med referanse til matrisen er Tunga et eksempel på at kommunens planmessige grep stopper en utvikling, til tross for at dette ikke var intensjonen. Ut fra dette kan vi foreløpig slutte at en kommunal plan for utvikling er en nødvendig men ikke tilstrekkelig betingelse. De utløsende momentene ser ut til å komme når plan for utvikling kombineres med incitament (her vei/transport), utdypende detaljering og visjonsutvikling, utformet i tett samarbeid med grunneierne. Gjennomgangen viser også at kommunalt eierskap i seg selv gir lite ”drahjelp” i en utvikling dersom kommunen ikke bruker dette aktivt.

PBL og casene i Trondheim

Ingen av de tre casene gjorde bruk av reguleringsplaner etter ny PBL. Til dette vil vi knytte to kommentarer: For Ilsvikas del synes kommunedelplan, temaplaner og tilrettelegging av utløsende infrastruktur – sammen med visjonsutvikling – å ha dekket behovet fullt ut. En områdeplan ville ikke ha tilført viktige momenter. For Tunga er det vanskelig å tenke seg at en områdeplan i seg selv ville endret situasjonen siden det der er konflikterende hensyn som må avklares. Prinsipielt kan en områdeplan (eventuelt for deler av området) som er realiserbar i forhold til næringskategorier og utnyttelsesgrad, kunne vært brukt for å endre de overordnede planene. Kommunen har her funnet det bestå å gå motsatt vei.

For Brattøra er det grunn til å anta at en områdeplan ville ha vært brukt, i alle fall for planen der kommunen er forslagsstiller. Detaljreguleringens foreldelsesfrist på 5 år kan synes lite hensiktsmessig for en så stor og kompleks utbygging.

Hvorvidt bestemmelser om grunneiersamarbeid eller bestemmelsene om hensynssoner ville ha brakt noe til prosessen

med å regulere Brattøra er vanskelig å spekulere på. Det som kan observeres er at samhandlingen mellom grunneierne har forløpt uten store problemer.

7 Oslo – de store linjene

Den innledende setningen for gjennomgangen av Trondheims utvikling var at byutvikling handler om lange tidslinjer. Det er selvfølgelig også tilfelle for Oslo. Men Oslo har valgt å arbeide med en *strategisk arealplan* som viser utviklingsretninger, men som i sin form ikke fungerer som juridisk bindende plan. Oslo har supplert den strategiske arealplanen med en rekke delplaner for ulike hensyn som skal ivaretas i arealbruksvedtak og delplaner for utvalgte geografiske områder i byen. En oversikt fra 2009 viste 14 aktive delplaner. Planene tar opp tema som estetikk og god arkitektur samt grønnstruktur. Dette er tema som vies stor oppmerksomhet¹⁵. I tillegg har kommunen seks geografiske områder hvor de har utviklet egne overordnede planer som omfatter utviklingen av havneområdene (Fjordbyplanen) og utviklingen i indre by med særlig vekt på Kvadraturen. I tillegg er det planer som regulerer utviklingen i småhusområdene som omslutter byen og Groruddalen, både selve dalføret og dalmunningen ned mot sentrum. De seks geografiske delplanene er

Alna miljøpark: Kommunedelplan for Alna miljøpark

Fjordbyplanen

Groruddalen: Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen

Kvadraturen: Handlingsplan for ny giv i Kvadraturen

¹⁵ Tematiske planer pr. 2009 var (Arkitekturpolitikk: Oslos bærekraft og vekst. Overordnet arkitekturpolitikk for hovedstaden og byen.) (Belysningsplan for Oslo sentrum (Estetisk plan - designhåndbok for Oslo sentrum)(Grøntplan for Oslo)(Torg og møteplasser: Kommunedelplan for torg og møteplasser)(Vakker by - handlingsprogram for estetikk og god byarkitektur) (Skilt- og reklameplan for Oslo sentrum).

Byutvikling og bevaring: Kommunedelplan for byutvikling og bevaring i indre by.

Småhusplanen. Reguleringsplan for småhusområder i ytre by

Oslos kommuneplan fra 2008 viderefører grepet fra Kommuneplan 2004. Her varsles en konsentrert, knutepunktbasert og stasjonsnær utbygging (Kommuneplan 2008: Oslo mot 2025). Disse visjonene kan igjen spores tilbake til kommuneplan for 2000 og videre til 1991-tallet og de utfordringer som Oslo da stod ovenfor med fraflytting fra indre by og frykt for forslumming. Det ble da tatt til orde for å oppgradere bymessige boligområder og bedre miljøkvaliteter for beboere: gatetun og byfornyelse kan stå som to stikkord for 1980 og 1990-tallets Oslo. Deretter følger knutepunktsfortettingen som skjøt fart 10 år etter.

Oslo kommune er i disse dager i gang med å utarbeide en kommuneplan for Oslo fram mot 2030. Oslo vokser kraftig. Til grunn for planarbeidet ligger en antakelse om at byen kan vokse med i underkant av 200 000 flere innbyggere fram til år 2030. Byen blir stadig mer mangfoldig og flerkulturell og framover kreves ikke bare arealer å bygge på men også oppmerksomhet mot ulikhetsutvikling som følge av tilflytting og nybygging.

Oslos rolle som Hovedstad og fylke speiles også i arealplanen. Kommunen er pålagt av Miljøverndepartementet å delta i regionalt plansamarbeid med Akershus fylke, om areal- og transportplanlegging, et plansamarbeid som startet i 2010. Kommuneplanen vurderes også kritisk i forhold til regionale virkninger av planen.

7.1 Nærmere om de ulike utviklingsretningene i Oslo

Den kraftige veksten har bidratt til at Oslo utvikles parallelt i mange retninger. Vi skal her kort peke på seks ulike retninger som hver reiser ulike utbyggingspolitiske utfordringer. Gjennomgangen bygger i hovedsak på Kommuneplan 2008 og Oslospeilet 2011.

En betydelig del av boligbyggingen har kommet i Østre deler av Indre Oslo. Her har tidligere (små)industri frigjort arealer for

nybygging. Det samme er tilfelle langs Akserselva: her har byen fått mange nye store boligprosjekter. I tillegg ser vi fire utviklingstrender; i Groruddalen, i transformasjonsområdene langs Ring 3, i knutepunktsutviklingen i de vestre områdene samt i havneområdene.

Groruddalen har vært gjenstand for sterk oppmerksomhet fra både politikere og fagetaten i kommunen, samt nasjonale myndigheter. Arealutviklingen i Groruddalen reiser mange kompliserte spørsmål: I dalbunnen veies transporthensyn mot bolighensyn og langs dalsidene er det fortsatt uklart om borettslagene er villige til å frigi grunn for fortetting. Kommunedelplan for Groruddalen fra 2001 tar opp de miljømessige konsekvensene av Groruddalens rolle som trafikkorridor og næringsområde i sterk vekst. Planen ser på nødvendige tiltak og oppfølgingsansvar. I planen er spesielt verneperspektivet og grønnstruktur trukket fram som kvaliteter det er viktig å ta vare på for fremtiden (Oslo kommunedelplan 11: Groruddalens sentrale deler). Det er nå en stat-kommune gruppe som koordinerer områderettet satsing i Groruddalen. I regi av satsingen er en rekke steder gjennomgått med hensyn til aktører, drivkrefter, energi og problemfelt. Boligområdet Furuset ligger langs dalsiden i den øvre delen av dalen og er ett av de områdene der det nå skjer en kommersiell boligutvikling. Her har flere borettslag gått sammen om å frigjøre arealer til utbygging. Det rapporteres om interesserte kjøpere og detaljplanarbeidet er påbegynt. Furuset har opprinnelig *ikke* vært sett ut som utviklingsområde. Som en følge av ny interesse utredes muligheten av å etablere et lokk over E6.

I den nedre delen av Groruddalen, ved dalmunningen, ligger også flere områder med store utviklingspotensialer, men hvor grunneierens respons er varierende. På Økern skjer det store endringer, ikke minst i kjølvannet av omlegging av Økernkrysset. Noe lenger øst på Breivoll har lite skjedd, til tross for at området har vært avmerket for utbygging i lang tid. Mye tyder på at dette nå er i ferd med å endre seg: Investorer kjøper seg opp i området og Planetaten har startet arbeid med planprogram, mulighetsstudie etc. Også grunneierne har vist interesse.

Furuset og Breivoll er eksempler som viser at når et område får utbyggingspolitisk oppmerksomhet vil ofte tilfeldigheter avgjøre hva som blir det utløsende forhold. Det er dermed en utfordring

for Plan- og bygningsetaten å prioritere sin innsats og velge rett detaljeringsnivå når de retter oppmerksomhet mot et område som forventes å skulle utvikles.

Ring 3. Som en kontrast til de store, kompliserte og til dels uforløste potensialene i Groruddalen vil vi kort skissere utviklingen langs Ring 3. Kommuneplan for 2000 viser utviklingsområder langs eller nær Ring 3. Dette er områder som Nydalen, Storo/Grefsen Stasjonsby, Løren, Ensjø og etter hvert også Kværnerbyen som er utviklet til bolig og næring i løpet av de siste 10 årene. Noen av områdene ligger noe nærmere sentrum, ved etablerte trafikkarer og de fleste også nær T-banelinjer (og jernbane). Utviklingen av Nydalen initierte annen utvikling langs Ring 3 og utviklingen langs Akerselva nedover mot sentrum. Området som disponeres av ett selskap har vokst fram på restene av tidligere industrivirksomhet.

Øst for Nydalen utvikles Grefsen stasjonsby på NSBs eiendom langs Gjøvikbanen, også av ett selskap (med to eiere). Opprinnelig var dette området avmerket for næringsutvikling, ut fra den nære beliggenheten til Ringveien, T-banen og Gjøvikbanen. Støyproblematikken og mulighetene for å oppnå gode nok uterom, uten å stenge av for bebyggelsen på oversiden av veien, har også vært sterkt framtrødende i reguleringsarbeidet (Nordahl 2006). Kraftige naboprotester og valg av utforming på byggene har bidratt til betydelige forsinkelser i hht opprinnelige byggeplaner (Austevoll 2011). Begge forhold er typiske for utvikling i by og viser noe av usikkerheten som preger tidligfasen i slike områder.

Noe lenger øst ligger Løren-området. Her er det oppført ca 1 500 nye boliger i et område noe tilbaketrukket fra Ring 3. Beliggenheten har gjort at utbyggingen er noe skjermet for støyproblematikken og naboprotester. Arealene var tidligere brukt av forsvar og til matvareforedling. Forsvarsbygg utlyste i 1999 en arkitektkonkurranse for området som resulterte i at det ble kjøpt opp av en stor kommersiell boligutvikler (Barlindhaug og Nordahl 2005).

Lenger ned mot sentrum ved foten av Ekebergskråningen ligger Kvernerområdet, det tidligere verkstedet for Kverner industrier. Området hadde ligget brakk lenge da OBOS kjøpte området i 1999. I likhet med Nydalen, Grefsen og Løren har området én eier (som etter kjøpet har inngått et joint-venture foretak med et annet selskap).

Et område av samme kategori er Ensjø som ligger mellom Ring 3, E 6 og Kampen. Området har lenge vært avmerket i kommuneplanens strategiske del som byomformingsområde med bolig som viktigste arealformål. En komplisert grunneierstruktur har imidlertid forhindret utvikling helt fram til nå. Til forskjell fra de andre områdene utvikles Ensjø i fellesskap av et stort antall grunneiere.

Også andre områder kunne vært nevnt. Det sentrale her er å vise hvordan kommuneplanens strategiske arealplan fra 2000 har ført til omfattende nybygging. Planen la opp til betydelig større andel næring enn det som er kommet, men områdene er stykkevis kjøpt opp av boligutviklere. Den kraftige boligprisveksten, planmessig invitasjon til utvikling, tilgjengelige arealer og utbyggere med økonomiske muskler er hovedforklaringen bak denne type utbygginger.

Også i områder nær T-banestasjonene ved E6-korridoren mot syd utvikles nå sentrumsområder, blant annet Bryn og Oppsal. Utviklingen her er både boligprosjekter og næringbygg. Utviklingen skjer som større, punktvis prosjekter.

Knutepunktsfortetting langs de vestgående linjene utgjør en tredje type byutvikling i Oslo som i Trondheim. Fra slutten av 1990 har det vært en omfattende fortetting langs knutepunktene i Oslos vestre områder, blant annet Blindern, Vinderen, Lysaker¹⁶ og Røa. Dette er i tråd med retningslinjene som er lagt i fortettingsstrategien, som fulgte av kommuneplanen fra 1991. Sammenliknet med andre hovedsteder har Oslo en arealekstensiv bebyggelse og kommuneplanen av 1991 fastslo at kommunen hadde få arealreserver igjen. Ved å lage en fortettingsstrategi beholdt kommunen byggegrensen mot marka. Oslomarka er nå varig vernet gjennom en egen Markalov.

Fortettingen er også initiert av Oslo kommunes spesielle ”Småhusplan”. Dette er en grovreguleringsplan som omfatter hele småhusbeltet rundt byen, fra vest til øst (Plan- og bygningssetaten 1995). Strategien er differensiert for ulike typer områder ut fra en forståelse om at ulike områder kan akseptere og tåle ulike typer

¹⁶ Lysaker ligger på grensen mellom Oslo og Bærum. De sist utviklede områdene på vestsiden av elven og utover mot Fornebu ligger i Bærum kommune.

forandring. Omdanningen i disse områdene har i all hovedsak vært initiert av private markedsaktører. Infrastrukturen har hatt kapasitet til å ta imot økningen i boligmassen. Tillatelse til høy utnytting nær stasjonsområdene har gjort det kommersielt interessant å rive deler av eksisterende eneboliger og oppføre blokker

Oslos sjoområder Endret arealbehov i verftsindustrien og havnevirksomheten har muliggjort ny utvikling i havneområdene. I 1985 trakk interesseorganisasjonen Oslo Bys Vel opp et nytt blikk på forholdet mellom Oslo og fjorden da de i 1985 arrangerte en nordisk arkitektkonkurranse ”Byen og fjorden – Oslo mot år 2000”. Her ble det stilt spørsmål ved om Oslo Havn hadde rett til å opprettholde og videreføre en utvikling som bryter byens forbindelse med fjorden og strandsonen. Konkurransen hadde et spesielt fokus på gamle Akers mekaniske verksted (nedlagt i 1982).

Konkurransen viste et tidsriktig alternativ til trafikk, containere og de avstengte lagerområdene. ”Byen og Fjorden” åpnet opp for publikumsengasjement omkring byplanlegging. Byens ansikt mot sjøen ble politisk kampsak: Høyre lanserte *Fjordbyen Oslo* og Arbeiderpartiet lanserte sin visjon *Sjøbyen*. Byrådet bestilte en omfattende faglig utredning fra Plan- og bygningsetaten hvor konsekvensene av de to alternativene skulle belyses. I januar 2000 fattet bystyret vedtak om å videreføre transformasjonen av havneområdene gjennom *Fjordbyen*.

Vedtaket og beslutningen om å relokalisere og effektivisere godshavna brakte Fjordby-visjonen ut av dødvannet¹⁷.

Det fører for langt her å gå inn på detaljene om den videre utviklingen i Bjørvika og Sørenga. Det viktige i denne sammenheng er den samlede omdanningen av havneområdet: Det skal etableres en sammenhengende promenade fra Filipstad til Sørenga. For tiden er Aker Brygge bygget, og Tjuvholmen, Bjørvika og

¹⁷ Oslo Havnevesen hadde konsekvent, helt fra ”Byen og Fjorden”-konkurransen, kjempet i mot endringer og forsøkt å fortsette utfylling og utbygging av eksisterende havneområder. Utfyllingen på Filipstad uten tilstrekkelig plangrunnlag, ble et vendepunkt i forhold til Havnevesenets posisjon som enerådig ”konge” på Oslos sjøfront. Havnevesenet måtte underordne seg myndighetens økende vekt på miljø- og bymessige hensyn. Samtidig erkjente man etter hvert at mange smale og usammenhengende havnearealer ikke var i tråd med tidens krav til effektiv logistikk.

Sørenga godt i gang. Filipstad området er under utredning. Et viktig moment er at grunneierne i disse områdene er sterkt til stede og betydelige premissleverandører for utviklingen. Der grunneierne er Oslo Havn har det vært et sterkt behov for rask (og kraftig) avkastning for å finansiere relokalisering og videreutvikling av havnevirksomheten. Dette har ført et nytt element inn i byutviklingsprosessene, med konkurransebasert salg, noe som utdypes senere i kapittelet, under presentasjonen av utviklingen på Tjuvholmen.

Næringsklynger og geografiske lokalisering inngår også i kommuneplanen, men har vist seg vanskelig å styre. Til tross for nedbygging av tidligere industriproduksjon huser hovedstaden og hovedstadområdet en rekke næringsklynger. En utredning fra Nordregio, Asplan Analyse, Eurofutures og Oslo Teknopol (2005) peker på at aksene fra hovedstaden *mot vest* er betydelig mer utviklet enn aksene fra hovedstaden *mot sør*. Dette gjelder for mange næringstyper, både design, media og kultur, innenfor IKT, innenfor energitilknyttede virksomheter, maritim virksomhet og tom. innenfor virksomhet knyttet til "life science". "KDP 7 næringskorridor syd" fra 1991 har i liten grad latt seg realisere.

Oppsummert viser denne gjennomgangen av Oslos utviklingsretninger to ting: I Oslo, i likhet med Trondheim, skjer byutviklingen langt på vei i tråd med de lange linjer og føringer lagt i de overordnede planene. De to byene har valgt ulik planstrategi (opp til nå) men effekten synes å være den samme. Overordnede planer er en *nødvendig forutsetning* for byutvikling fordi disse trekker opp mulighetsrommet. Gjennomgangen viser også at overordnede planer ikke er tilstrekkelig for å utløse handling. Tilgangen på byggegrunn for aktører som vil drive utvikling er også nødvendig. Planen må følges opp av grunneiere som "spiller på lag" – enten ved at de selv utvikler, eller gjennom at de selger til andre som vil. Dette igjen forutsetter at etterspørsel og betalingsvillighet er tilstrekkelig til å dekke utviklings- og byggekostnadene, inkludert kostnader til å flytte eksisterende virksomheter der det er nødvendig: Vi har sett at Fjordbyen realiseres – her er markedet en klar driver og når grunneierne ble innstilt på utvikling (se Tjuvholmen-caset) og kommune, stat og grunneiere løste problemene mht. infrastruktur, startet også utviklingen i området. Det kan tom. synes som om etableringen av Ring 3 har vært en

kraftig utløser for utvikling, til tross for at formålet svingte mellom næring og bolig, i takt med markedet.

Groruddalen og næringskorridoren syd kan stå som eksempler på at avklaring i kommuneplanen ikke er nok. Der har planen manglet en utløsende ”drive” fra markedet. For Groruddalens del kan det også være at grunneierstrukturen også spiller en rolle. Der er de forskjellige borettslagene grunneiere og dette kan ha betydning for både evne og vilje til å stille grunn til rådighet for fortetting. I tillegg har deler av disse områdene hatt negativt omdømme som har redusert markedsverdien. Sammen med andre utfordringer knyttet til luftforurensing, grunnforurensing, komplekse planprosesser, svak kollektivdekning mm. kan det se ut til at utbyggingskostnadene overstiger markedets betalingsvillighet.

Fortettingsstrategien er realisert i en god del områder, som Røa, Vindern, Storo, Holtet m.fl. Potensialet er imidlertid større, og det er grunn til å spørre hvorfor tilsvarende fortetting ikke har funnet sted i flere områder, spesielt i vestre deler av byen. En kraftigere fortetting omkring kollektivknutepunktene ville bidratt til en bedre utnyttning av eksisterende teknisk og sosial infrastruktur, men ville krevd inngrep i og organisering av eksisterende eierstruktur.

7.2 Boligmarkedets utvikling i Oslo

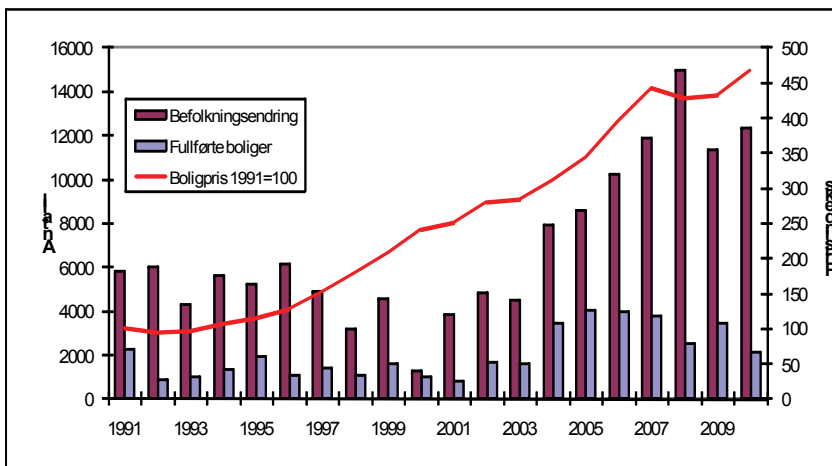
Etter krigen kan boligbyggingen kort karakteriseres som utbygging av de store drabantbyene i øst, mens de vestlige bydelene fikk en blanding av blokkbebyggelse og store sammenhengende småhusområder. Den over hundre år gamle Holmenkollbanen, som opprinnelig ble anlagt som en utfartsbane, la også grunnlaget for utstrakt boligbygging langs denne. I perioden 1960 – 1990 ble det bygget ca. 95 000 boliger i ytre sone (Oslo kommune 2004).

Den massive drabantbyutbyggingen etter krigen ga samtidig bedre boligdekning i indre by. Utfordringene i 1960 og 1990 er imidlertid diametral motsatt til de Oslo har i dag. I denne perioden sank antall innbyggere i indre by fra 245 000 til 133 000, en reduksjon på hele 112 000 personer (Hansen og Guttu 2000, s. 47). Også *boligtallet* i indre by sank noe, med en reduksjon fra 99 000 til 87 000 boliger. Dette til tross for at det i perioden ble bygget om lag 17 000 nye boliger i sentrum og i indre sone (Oslo kommune

2004). Totalt sett sank befolkningstallet i Oslo mellom 1960 og 1990 med 14 000 personer. I samme periode økte befolkningen i Akershus med hele 184 000 personer.

Etter 1990 har dette snudd: befolkningsveksten har vært høy i Oslo, kraftigere i Oslos indre områder enn i de ytre områdene av byen. Den store tilflyttingen og mangelen på nybygging er nå igjen det sentrale, til tross for et svært stort innslag av boliger i byutviklingsprosjektene som er skissert ovenfor. Byggingen ser ikke ut til å holde tritt med befolkningsveksten til tross for massiv innsats fra både utbyggere og plan- og bygningsmyndighetene. Som et eksempel kan nevnes at det i perioden 01.01.2008 - 01.09.2010 er vedtatt reguleringsplaner som til sammen gir mulighet for å bygge ca. 10 000 boliger. Det er sikret rask og effektiv respons på utbyggernes initiativ. Tilsvarende fora er etablert for å sikre avklaring og fremdrift hva gjelder planlegging og utbygging av barnehager, skoler og sykehjem. Fra 01.01.2008 til 31.03.2010 ble det vedtatt 22 reguleringsplaner som tilrettelegger for utbygging av barnehager (Kile: Strategi for kommuneplan 2025, PBE 2011). Til tross for omfattende nybygging synes det fortsatt nivået å være lavt sett i forhold til den sterke befolkningsveksten.

Figur 7.1 *Befolkningsendring, nominelle boligpriser og antall fullførte boliger. 1991-2010. Oslo*

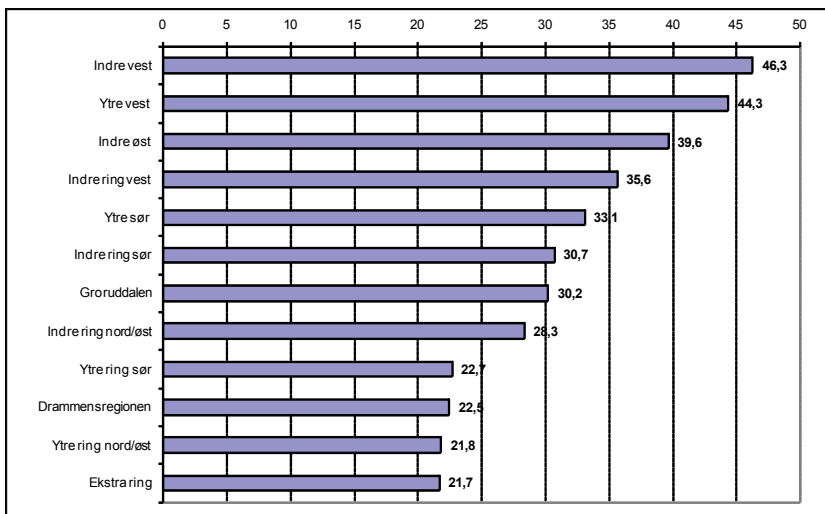


Hvis byens ekspansjon bare kan skje i visse retninger i motsetning til en jevn byspredning i alle retninger, vil randsonen flytte seg raskere

utover. Oslo har en slik begrensning av marka i nord og fjorden i sør. Dette innebærer at i en by som Oslo, med en sjøside og en vernet utmark, vil priseffektene av en befolkningsvekst og nybygging gjennom byspredning være betydelig kraftigere enn i byer som kan vokse i alle retninger.

Det er tydelig at boligbyggingen i Oslo ikke har fulgt befolkningsveksten, se også Barlindhaug (2010). Dette har bidratt til at boligdekningen har blitt dårligere i løpet av de siste 10 årene. En blant flere mulige årsaker til at tilbudsresponsen i Oslo er så vidt lav kan være de store forskjellene i boligprisene som preger byen. Til forskjell fra Trondheim har Oslo et klart øst-vest skille, i tillegg til relativt store forskjeller mellom indre og ytre by. Noen områder i Oslo, der det er mulig å bygge, har et salgsprisenivå som ikke dekker byggekostnadene.

Figur 7.2 *Pris pr. kvadrater for leiligheter på 70 kvadratmeter bygd etter 1990 etter område i Osloregionen. 2008*

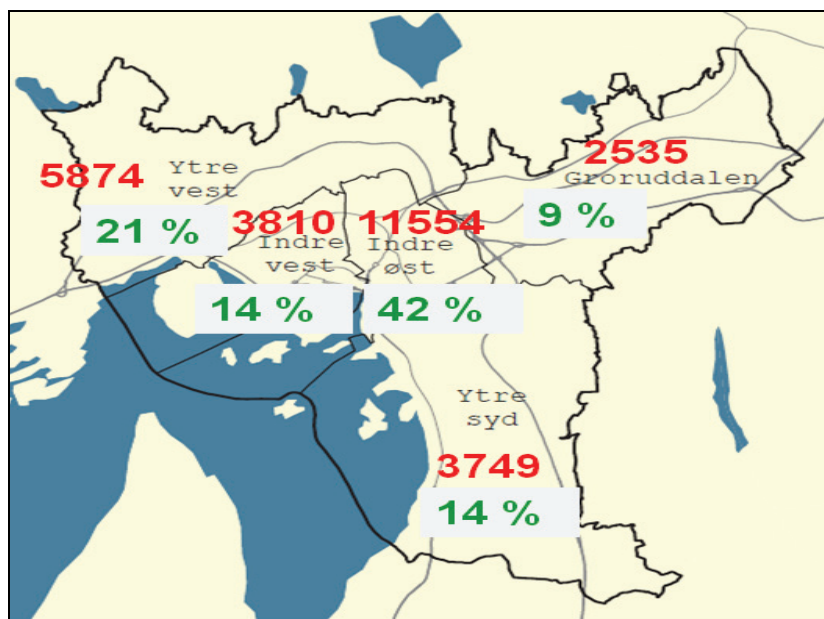


Boligprisenivået i Oslo faller raskere mot øst enn mot vest fra et definert sentrum der boligprisene er høyest. Groruddalen har et lavere boligprisenivå enn enkelte av områdene rundt Oslo, indre ring vest og indre ring sør. Prisenivået i ytre Oslo sør ligger også lavere enn indre ring (Asker og Bærum). Figuren viser også at de vestre delene av byen ligger høyest i pris, noe som gjør disse områdene interessante for kommersielle utbyggere. Figuren tar

med områder i pendlingsavstand til Oslo og viser at boligprisene her er betydelig lavere.

Oversikten i figuren nedenfor viser omfanget av boligbygging i Oslo fordelt grovt etter indre og ytre by og en øst-vest dimensjon. Igjen til forskjell fra Trondheim er boligbyggingen geografisk skjevfordelt. Langt det meste har kommet i ytre vest og indre øst. Groruddalen, hvor det er politiske ønsker om betydelig vekst, har hatt en beskjeden vekst i antall nye boliger. På 2000 tallet har 56 prosent av boligbyggingen kommet i indre by, mesteparten i indre by øst. 21 prosent av Oslos boligbygging skjedde i ytre vest, mens Groruddalen hadde en forholdsvis liten andel.

Figur 7.3 *Boligbygging i Oslo etter område. 2000 – 2010. Antall og prosent av total*



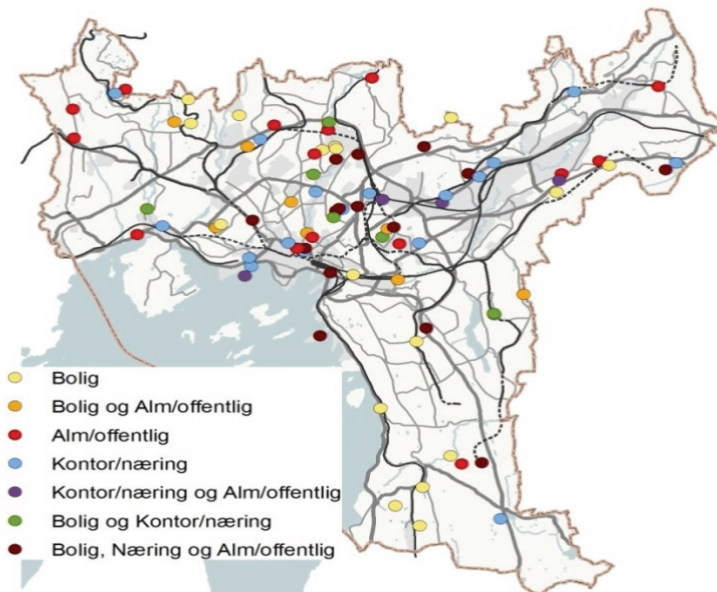
7.3 Hva har skjedd i Oslo i 2008 og 2009

Avslutningsvis skal vi utdype bildet om Oslos utvikling ytterligere. I dette avsnittet presenteres reguleringsplaner som er sluttbehandlet i Oslo bystyre i 2008 og 2009. Hensikten er å se etter generelle mønstre i den store mengden med (små)planer.

Ett hovedbilde er at alle bebyggelsesrelaterte reguleringsplaner i Oslo ligger innen det bebygde området av byen. Det er ingen planer i Oslomarka, selv om planer i tilknytning til Holmenkollanlegget ligger i grenseland. Videre ser vi av kartet at det er en tydelig konsentrasjon i næringsrelaterte planer sentralt i byen, langs hovedvegnettet og oppover Groruddalen. Vi ser videre at det skjer en del rundt Nydalen, men her er det bolig som er hovedfokus, om enn med en del blandet formål.

Rene boligreguleringer er vanligst i ytre deler av byen, mens boligrelaterte reguleringer i sentrale deler av byen nesten utelukkende blandes med andre formål; enten næring eller offentlige/allmennyttige formål, eller, som vi ser er ganske vanlig i Oslo, begge deler. Oslo har altså gjennomgående tematisk sett kompliserte reguleringsplaner.

Figur 7.4 *Oversikt over vedtatte reguleringsplaner for Oslo i 2008 og 2009.*



Gjennomgangen viser at det er aktivitet i alle områder av byen. Kartet viser at en betydelig andel planer med alminnelig / offentlig formål i sentrumsnære områder og i fortetningsområdene rundt Ring 3, Røa og i Groruddalen.

7.4 Oppsummering – hva har skjedd i Oslo

Kapittel 7 har gitt en oversikt over utviklingstrekkene i Oslo. Byene har til felles at de vokser innenfor byggesonen. Tiden for byekspansjon er forbi, nå er det fortetting, omdanning og byforedling som er utfordringen. Begge byene har til felles en bred satsing. I byene er det pekt ut vekst- og omdanningsstrategier for en stor del av arealene, om enn med noe ulik karakter. Det bygges langs kollektivaksene og hovedtransportårene og ved knutepunktene. I Oslo har øst-vest skillet og de ulike prisnivåene trolig vært medvirkende til at så en liten andel av nybyggingen har funnet sted i de østlige og sydlige bydelene.

Den store forskjellen i antall nye boliger i indre øst og indre vest skyldes trolig at det i indre øst er frigitt en del arealer fra tidligere industri. Dette er både små tomter som gir anledning til enkelte blokkprosjekter eller det er store områder som Ensjø. Ytre Vest har bare hatt dette på Sjølyst, men Tjuvholmen og Filipstad kan endre bildet.

I sum forteller gjennomgangen av markedet at prisutvikling generelt er en viktig drivkraft i byutviklingen, også for å forløse potensielt tilgjengelige arealer. Det er også klart at planmessig avklaring på overordnet nivå har betydelig innvirkning over hvor utbyggere posisjonerer seg på lang sikt. Spesielt viktig blir dette der den planmessige avklaringen kombineres med opprusting av infrastruktur. I sum er marked, tomtetilfang og mulighetsrom gitt i overordnede planer, tre avgjørende faktorer for hvor utvikling finner sted.

8 Nærmere om tre utviklingsområder i Oslo

8.1 Røa

Røa er et lokalsenter på grensen mellom Oslo og Bærum. Området har vokst fram knyttet til krysset mellom Sørkedalsveien, Vækerøveien og Griniveien – opp til 300 år gamle veier. Røabanen og Røa stasjon ble anlagt i 1935 og bidro til at Røa ble ytterligere styrket som kommunikasjonsknutepunkt. Utparsellering av områder til boliger startet allerede på 1890-tallet. I 1922 ble det laget en plan for deler av Røa med forslag til banetrase for Røabanen. Foruten boliger, ble det etablert noe næringsbebyggelse langs Griniveien og Vækerøveien. Få år etter at Røabanen var anlagt, ble det laget en ny plan for hele Røaområdet som ble fremmet og vedtatt i 1938. Hovedtyngden av Røas småhusbebyggelse fulgte denne planen. Hovedtyngden av Røas boligutbygging ble bygd før 1940. Utbyggingen av *Røa senter* fant først sted i perioden 1950 – 1970. Dette besto i hovedsak av næringsbebyggelse som konsentrerte seg rundt krysset mellom Vækerøveien og Griniveien. Det ble senere bygget noen boliger og noe næring der det ble ledige arealer for eksempel gjennom sanering av eldre bygg. De viktigste endringene på Røa mot slutten av denne perioden, skjedde i form av bruksendringer av boliger langs Vækerøveien og Griniveien. Mot slutten av perioden ble det oppført et større næringsbygg og foretningsbygg i krysset. I 1995 ble Røa stasjon flyttet til østsiden av Vækerøveien med atkomst fra Røa Torg.

Figur 8.1 *Reguleringsforslag Røa*

Kilde: PBE Oslo

Planforutsetningene

Oslo kommunes fortetningsstrategi er et resultat av diskusjoner over lang tid om behov for bedre utnyttning av arealer innfor byggesonen, j.fr Bystremeldingen 1989 nr 1 (Om byutvikling og arealsituasjonen i Oslo). Bystremeldingen var en viktig premiss for kommuneplanen fra 1991. Som vist i kapittel 4 fastslår kommuneplanen at en vesentlig del av boligforsyningen skal skje gjennom fortetting. Ved å velge en fortetningsstrategi kan kommunen beholde byggegrensen mot marka og kan langt på vei gjøre bruk av eksisterende infrastruktur. Oslo kommune utarbeidet en strategi for fortetting i småhusområdene i ytre by (Plan- og bygningssetaten 1995). Samme år vedtok Oslo bystyre den differensierte fortetningsstrategien for småhusområdene i ytre by (se kap. 4). Fortetningsstrategien legger opp til ulike typer forandring. Røa ble pekt ut til å inngå i ”områder egnet til bymessig fortetting”. Her ble det utpekt ni områder, der Røa var ett av dem. Dermed var det lagt til rette for høyere utnyttelse og en

befestning av Røa som bydelssentra og kollektivt knutepunkt. En viktig premisse for hovedgrepet var en konseptstudie før oppstart av det formelle planarbeidet. Denne konkluderte med å vektlegge Vækerøveien som sentralt gaterom i en stedsutvikling på Røa

Eiendomsforholdene

Da arbeidet med reguleringsplan for Røa startet, omfattet planområdet ca 132 dekar 103 eiendommer og ca 160 boenheter. Videre var det i planområdet ca 17 000 kvm kontor- og næringsareal, hvorav ca 7 500 kvm som forretningsareal. De aller fleste tomter eies av private grunneiere. De kommunale eiendommene besto av en kirkepark og en eiendom som dels er regulert som friområde, dels festet bort til Samfunnshuset.

Figur 8.2 *Kart over Røa for omdanning*



Da utbyggingen startet bestod den eksisterende bebyggelsen av 1-2 etasjes trehus på relativt store tomter, men noe næring i høyere murbygninger.

Planprosessen

Ønske om å regulere utviklingen på Røa kom formelt i gang etter at Plan- og bygningsetaten fikk en bestilling fra byrådet i 1995, som en følge av kommuneplanen og fortettingsstrategien.

Planprosessen har vært omfattende og vist stor lokal interesse og med mange merknader til offentlig ettersyn.:

1996 – Varsel om igangsetting av reguleringsplan for Røa

1996 – Stedsanalyse for Røa

1998 – Mulighetskisser for Røa

1999 – Møter med grunneiere og offentlige etater

1999 – Utstilling av mulighetskisser på Røa bibliotek

1999 – Folkemøte på Røa

1999 – Opprettelse av lokal referansegruppe

2000 – Planforslaget til offentlig ettersyn

2001 – Folkemøte på Røa

2002 – Planforslaget til nytt offentlig ettersyn

Varsel om igangsetting av reguleringsplan for Røa utløste mange kommentarer, både fra boligeiere og næringsdrivende. De næringsdrivende responderte med stor interesse for bymessig fortetting. Boligeierne uttalte seg positivt om en samlet plan og bedre trafikk- og parkeringsforhold, men ønsket ikke fortetting og bymessig utvikling. De mente det ikke var behov for utvikling av noe senter. Det var forretninger nok på Røa til å dekke behovet og de ønsket ikke en utbygging som skulle trekke til seg flere: ”*Det er småstedsopplevelsen vi som bor her søker*”¹⁸. Beboerne var bekymret for at kraftig utbygging ville forsterke trafikkproblemene og de ønsket ikke høyhus.

Mulighetskissen ble utarbeidet av LPO arkitekter og Kristin Jarmund arkitekter i 1998. Den trekker opp de historiske forutsetningene for tettstedet og trekker opp aktuelle problemstillinger som trafikkforhold og parkeringsløsninger, bedre

¹⁸ Brev fra beboer. Gjennomgang av saksmappen for reguleringen av Røa

sammenbinding av sentrumsaktivitetene og den mangelfulle opparbeidingen i området samt behovet for sammenheng og kvalitet i det offentlige rom. Forslaget legger opp til trafikk-løsninger som kan fungere både med og uten framtidig tunnelloøsning. Studien viste at utbygging av enkelteiendommer i samsvar med eksisterende bebyggelsesstruktur ville gi liten arealgevinst. En fornuftig utbygging vil kreve riving av eksisterende bebyggelse og samarbeid mellom private eiere på tvers av tomtegrensene. *"Mulighetsbrikkene viser at en arealeffektiv utbygging av næringsareal eller boligareal ikke kan gjennomføres uten risiko for konflikter"* (Mulighetsskisser, Røa 1998).

På bakgrunn av mulighetsskissen ble det laget en *utstilling* i Røa bibliotek og det ble holdt et *folkemøte* (16.03.1999) Møtet var svært godt besøkt. Responsen fra boligeierne og Røa vel var negativ og kommentarene gikk i samme retning som ved varsel om igangsetting av reguleringsarbeidet: Skissen løste ikke trafikk- og parkeringsproblemene.

I desember 1999 ble reguleringsforslaget sendt ut til *første gangs ettersyn* og det ble i januar 2000 arrangert et nytt *folkemøte*. Trafikk- og parkeringssituasjonen var fortsatt i fokus. Det ble delt ut et ark på folkemøtt der folk skulle skive inn hva som var positive og negative elementer ved planen. Mange fylte ut og sendte inn. Det ble også skrevet et referat fra folkemøtet som på mange måter gir sin tilslutning (med forbehold) til den framlagte planen. Dette referatet ble underskrevet av 74 personer og sendt inn. Men det kom også inn innspill fra en rekke enkeltpersoner som mente at næringsinteressene hadde fått for stor vekt, trafikkproblemene var ikke løst og de viste fasadene var for lang og husene for høge. Og en respons som dette *"Slik forslaget er fremlagt, har dere tegnet opp hvordan Røa skal "se ut", og alle vil da tenke at slik skal det være. På disse tegningene er vårt hus borte, og dette finner vi meget skremmende"*.¹⁹

Bydelutvalget oppsummerer nok godt hva som var holdingen:

- Reguleringsforslaget var tidsmessig i utakt i forhold til den helt nødvendige løsningen på de uakseptable trafikale problemene i Griniveien (dvs tunnel først)

¹⁹ Brev fra beboer. Gjennomgang av saksmappen om Røareguleringen i PBE

- Reguleringsforslaget ga et godt utgangspunkt for å ivareta stedets kvaliteter, samtidig som forslaget gir rom for tidsmessig fornyelse med overvekt av forretninger og boliger langs tradisjonelle gateløp. (BU-sak 6/2001)

Planforslaget la til rette for en mer effektiv arealutnyttelse som over tid vil endre Røas karakter. Planen la til rette for 80 000 kvm boligareal ved full utbygging, noe som gir en mulighet for 640 nye boliger. Videre la det til rette for totalt 37 000 kvm til næring og allmenntilgjengelig formål, noe som ville gi en tilvekst på 21 000 kvm. Planen satte grenser for nye foretningsarealer til 7 500 kvm. Det ble lagt stor vekt på offentlige rom og grøntstrukturen. Vækerøveien skulle utvides og det skulle plantes trekkerer på begge sider som en allé. Videre skulle torget oppgraders og det skulle opparbeides nytt atkomstareal ved den nye T-banestasjonen. Det ble også utarbeidet en plan for parkering for å bedre trafikk-situasjonen, samt bedring for gang- og sykkeltrafikken. Røa-planen forutsetter ikke tunneløsning (noe som heller ikke lå som en forutsetning i plangruppens mandat). Det forelå en utredning om trafikkøkning som følge av planen. Denne konkluderer med at Raøkrysset vil være overbelastet innen få år. Det konkluderes med at det må skje en overføring av reiser med bil til kollektivreiser og bruk av gang og sykkel (Plan og bygningsavdelingen) (kilde: Avdeling vest. Notat. Egne planer, 02.12.2002).

Juss, økonomi og visjoner

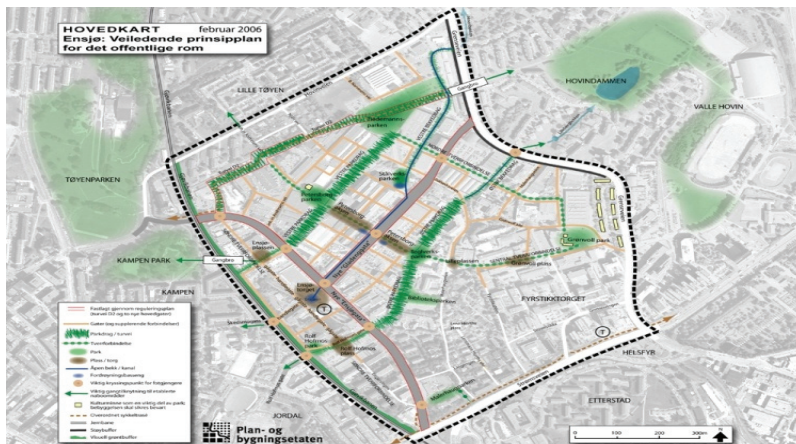
Røa er et eksempel på en ”klassisk” utbyggingssituasjon der kommunen er forslagsstiller for planen og private eier grunnen. Plangruppen bruker mulighetsstudier og utstilling som del av å bygge en visjon om det nye Røa. Kommunen velger en omfattende planprosess, og vektlegger folkemøter og andre medvirkningsaktiviteter utover kravene i Plan- og bygningsloven. På denne måten forankres planen godt blant beboerne, selv om ikke alle får sine syn ivare tatt fullt ut. Bydelen får ikke gehør for sitt krav om ”tunnel først”, men plangruppen har spesielt sett på trafikksituasjonen og mener at den var forsvarlig løst. Kommunens tydelige rolle i reguleringsprosessen er atypisk for de casene vi har sett på her, og må ses i sammenheng med tiden: i 1995 var privat innsendte planer ingen fremmedhet, men ikke så utbredt som i dag.

Oppsummert kan vi si at Røa er et eksempel der kommunen er den dominerende aktør i planutforming og også i visjonsutviklingen, mens beslutningen om å bringe tomtene fram til utvikling, og om å investere i nye bygg, har hvilt på private og således vært utenfor kommunens innflytelse.

8.2 Tyngdepunktet

Tyngdepunktet er betegnelsen på kjerneområdet i Ensjø, og omfatter områdene rundt Ensjø T-banestasjon. Området skal ha en senterfunksjon for hele Ensjø. Intensjonen i overordnede dokumenter er at området skulle være ett av de første delområdene som skal utvikles på Ensjø. (Kilde: Planleggingsprogrammet for Ensjø). I praksis har andre kvartaler blitt bygget ut før dette, blant annet flere store bolig- og næringsbygg langs Ensjøveien og i Gladengveien.

Figur 8.3 *Skisse av planområdet for hele Ensjø med Tyngdepunktet utgjør kvartelet rundt t-banestasjonen helt vest i området.*



Casestudiens tidsmessige og geografiske avgrensning

Utviklingen på Ensjø har gått over mange år. Den aktiviteten som skjer i dag er resultat av mange og lange prosesser med mange aktører involvert og utstrakt bruk av medvirkning fra kommunale sektormyndigheter, grunneiere og delvis også sivilsamfunnet. Arbeidet med å utvikle området har også vært et nybrottsarbeid for kommunen (både Plan- og bygningsetaten (PBE) og Etat for

Eiendom og Byfornyelse (EBY) og for samarbeid på tvers av etater og byrådsavdelinger). Vi skal her ikke gå inn på det brede forarbeidet som muliggjorde utviklingen på Ensjø²⁰. I dypdykket som følger skal vi rette blikket mot ett delområde og se på dynamikken mellom grunneierne, deres motiver i forhold til å utvikle egen grunn, og på kommunens (EBY og PBE) arbeid med å få til et grunneiersamarbeid og føre dette fram til en felles reguleringsplan. Prosessen med å utvikle Tyngdepunktet har tatt betydelig lenger tid enn hva som har vært ønskelig i hht de overordnede planene (Planleggingsprogrammet for Ensjø). Siden arealene eies av private og er i bruk til annet formål, forutsetter en felles reguleringsplan løsninger som gjør det interessant for eierne å flytte (eller avvikle) dagens virksomhet, og ta eiendommen inn i en omdanningsprosess. Eierne har i prinsippet tre valg: avvikle virksomheten og selge, avvikle og delta i utviklingen (eventuelt å selge andeler), og å avvise utvikling og fortsette å bruke eiendommen som før. Dette siste alternativet blir mindre og mindre aktuelt. Dette er muligens en årsak til at utviklingen har kommet noe sent i gang, sammenliknet med intensjonen i planleggingsprogrammet. Det *å ikke utvikle* har vært aktuelt for i alle fall en av grunneierne i Tyngdepunktet. Med referanse til matrisen i kapittel 4.2 har Tyngdepunktet utviklet seg fra lav markedsinteresse til høy. Den kommunale interessen for å utvikle området har hele tiden vært tydelig.

Områdets muligheter, utfordringer og eiendommer

Området er kvadratisk og skjæres diagonalt av T-banen og avgrenses fra Kampen-området i sør av Gjøvikbanen. Midt i området ligger Levahns mekaniske verksted. Verkstedet har historiske kvaliteter. I Planleggingsprogrammet for Ensjø var dette foreslått revet, men byantikvaren har bedt om at dette revurderes. Levahnbyggets egnethet til annet formål enn produksjon er omtvistet. Etter diskusjon om bevaring åpner byantikvaren, i sitt høringsinnspill til planskissen, for at bygget kan modifiseres for å få økt brukelighet (lysinnfall ovenfra). Forslagsstiller ser for seg

²⁰ Det som ofte betegnes som ”Ensjø-modellen” er beskrevet inngående i en evaluering av hele utbyggingsprosessen fra den første oppstarten med planleggingsprogram i 2004 og fram til 2008, da godt over halve området hadde vedtatte reguleringsplaner (Nordahl et al. 2009).

bygget brukt til allmenntilgjengelig formål (kultur, treningssenter etc), dersom politikerne vedtar bevaring.

Et annet forhold som har vært gjenstand for utredning og mange vurderinger er lokk over t-banens skinnegang. Dette har vært diskutert mht bymessig løsning, teknisk gjennomførbarhet og økonomi. Økonomisk sett er det risikabelt å bygge et lokk over skinnegangen uten at trafikken stoppes, og det har ikke vært mulig å finne en instans som kan garantere for rest-risiko, over forsikringsgrensen. Diskusjoner og løsningskisser har også vist at det ut fra et landskapsmessig perspektiv er ikke alle deler av t-banestrekningen like velegnet for lokk (pga. høyde). Partene har derfor blitt enige om en løsning med lokk bare over østre del av t-banen. På selve torget er partene enige om å ikke bygge et lokk, blant annet av hensynet til de reisendes naturopplevelse og trykksfølelse. Nordvest for torget er det ikke lagt opp til bygging av lokk.

Nærmere om styringsdokumenter

Overordnede styringsdokumenter for Ensjøutbyggingen er Planprogram for Ensjø og Veiledende prisnippprogram for offentlige rom (VPOR). I tillegg kommer plan for møtesteder i Oslo. Oslo kommune har også utarbeidet *kvalitetsprogram for Ensjø* med støtte fra Enova, Husbanken og fire store grunneiere/aktører (OBOS, Ferd Eiendom, Skanska og EBY). Programmet er signert av 9. februar 2010. Oslo kommune ved EBY har utformet Planprogram for regulering av Tyngdepunktet²¹, laget en oppsummering av høringsuttalelsene til planprogrammet, samt utformet *Regulering av Tyngdepunktet: Overordnede vurderinger av viktige planelementer og analyse av ulike strukturelle grep*. Plandokumentene gir føringer om høy grad av utnyttning (250 – 270 % TU, med rom for 300 % TU i bestemte tilfeller). Et felles forslag til regulering for Tyngdepunktet ble levert inn til politisk behandling og ettersyn i oktober 2011. De overordnede retningslinjene for Tyngdepunktet slår fast at eneste realistiske gjennomføringsmodell er å la hver grunneier selv bestemme utvikling av egen eiendom mht riving og nybygging og tidsperspektiv for gjennomføring. Like fullt var ambisjonen å fremme en felles reguleringsplan der alle grunneierne i området deltar. En felles plan er nylig innlevert. Den legger opp

²¹ Plan 200701149

til et samlet TBRA på 90 000 kvm, derav ca 50.000 til bolig. Totalt vil Tyngdepunktet få 600 boliger.

Visjoner og realiteter – Tyngdepunktet som lokalsenter

I tillegg til det betydelige planarbeidet som er lagt ned for Ensjø som helhet, og forarbeidet for reguleringen av Tyngdepunktet, er det er laget en mulighetsstudie tidlig i prosessen og en næringsanalyse. Næringsanalysen anslår behov for 8000-10000 kvm næring innenfor Tyngdepunktet. Det tas derfor til orde for å samle handelsfunksjonene rundt torget og langs Ensjøveien. Det var tidligere planlagt kvartalsstruktur inne på Tyngdepunktet. Blant annet var da Søndre Tverrforbindelse også tenkt som en handlegate. Det vil partene nå gå bort fra. Det er allerede etablert noe næring i de nye byggene langs Gladengveien og det er ikke ønskelig å utvide handelsområdene. Dette innebærer et avvik fra planprogrammet og viser at grunneierne har (måttet) tilpasse arealbruken til den utviklingen som har funnet sted i nabo-områdene. I analysen pekes det på at offentlige tjenester og kulturformål kan brukes strategisk, da de er mindre markedsavhengig. Det er derfor foreslått å opprette samarbeid med Bydel gamle Oslo og kultur og friluftetaten.

Aktørene og deres roller

Området har 7 store grunneiere (Skanska bolig, Kolberg motors, Bjørn Nordby, Consolidator AS og Oslo kommune v. Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) og Kollektivtransportproduksjon (KTP) og Jernbaneverket. Grunneiernes ønsker for egne områder har endret seg betydelig de siste årene:

- *Ensjøveien 17* (Kolberg) ville opprinnelig fortsette virksomheten i eget (prisbelønnet) bygg, men vil nå rive og bygge nytt. Området er støyutsatt og lite egnet til boliger. Dermed er det foreslått næring i hele bygget.
- *Rolf Hofmoes gate 24*, er opprinnelig foreslått revet, men eier vil avvente utviklingen rundt torget og i Skanskas boligområde.
- *Ensjøgata 11/21* er kjøpt av Skanska. Området er avsatt til næring og må ha en vareleveringsatkomst og innkjøring til parkjeller. Dette bør ikke legges til torget, da dette vil ødelegge torgkvalitetene. Innkjøring fra Ensjøgata er et alternativ.

- *Skedsmogata (Consolidator)* var også foreslått revet, men grunneier vil primært beholde bygget og bygge på noen etasjer
- *Ensjøveien 19 - 21* eies av Oslo kommune v/EBY. EBY skal her gå i direkteforhandlinger med Skanska om salg av kommunens tomt til dem. Hensikten er å få til en bedre byutvikling, ved å utvikle kommunens og Skanskas eiendom som en helhet. Dermed er det kjøper, Skanska, som planlegger utviklingen av denne tomte. Planen er forretning i de to nederste etasjene, og deretter bolig. Boligene vil få utearealer på lokk.

Skanskas eiendommer berøres sterkt av uklarhetene om bevaring av Levahns verksted. Dersom utnyttningen av tyngdepunktet skal være som foreslått i styringsdokumentene vil bevaring gi høyere boligbygg. Dersom dette ikke er ønskelig, må verkstedet rives. Skulle utfallet bli både lavere utnyttning og bevaring, vil Skanska ha problemer med å starte byggingen.

Figur 8.4 *Illustrasjon av området med og uten bevaring, fra innsendt reguleringsforslag*



Med bevaring. Foto Thorstein Ramberg Arkitektur AS.



Uten bevaring. Foto: Thorstein Ramberg Arkitektur AS.

Dersom dette ikke er ønskelig, må verkstedet rives. Målsettingen er å oppnå store og gode uteoppholdsarealer. Alternativet med bevaring er minst ønsket av Skanska. Området får da en tetthet som fører til at noen av kvalitetene kan forsvinne. Skanska er også bundet av sitt modulsystem som styrer utformingen av byggene. For å få avklart rammene har Skanska utformet to alternative løsninger, ett med verkstedet revet og ett hvor det er bevart. Skanska skal også i gang med bygg på andre siden av Skedsmogata (felt B2). Dette skal ha barnehage i det vestlige hjørnet. Boligblokk med barnehage i del av underetasjen av blokkene og i eget bygg er ikke enkelt. I tillegg er det her problemer med atkomstvei.

Kolbergs eiendom i Ensjøveien 17 er i utgangspunktet et velfungerende, prisbelønnet bygg med langsiktige leiekontrakter (bilbutikk). I dag er eiendommen utformet med ett bygg midt på og parkering rundt. Løsningen gir en udefinert avgrensing mot Ensjø torg. I reguleringsforslaget foreslår Kolberg å rive dette bygget. Kolberg har valgt å utvikle et helt nytt konsept på eiendommen. Det er åpenbart at mulighetene for høy utnyttingsgrad har bidratt til å utløse denne ”snuoperasjonen” og rammen for konsulenten har vært å utforme et prosjekt som ligger i øvre del av utnyttelsen satt i planprogrammet. Bygget som nå skisseres er resultat av en arkitektkonkurranse som ble vunnet av Jarmund arkitekter. Bygget har noen høye lameller og lavere partier. På det bredeste, ut mot Skedsmogata, er bygget 60-70 meter, men de naboeiendommene som blir mest berørt er næringsbygg som ikke har problemer med skyggevirksomhet om ettermiddag/kveld. Arkitekten har vektlagt

byggets mulighet til å bidra til å skape aktiviteter på torget. Det er lavest mot torget, har en diagonal passasje gjennom hele bygget og detaljene antyder at alle kontorene skal ha egne bi-innganger. Alt for å skape aktivitet på torget.

Consolidators eiendom i Skedsmogata er leid ut til Oslo kommune på langsiktige vilkår. Eiers planer er å oppgradere bygningen og på sikt bygge på 2 -3 etasjer. Bygget ligger langs Kampenkorridoren og her er det viktig å få til gode løsninger i de nederste etasjene, slik at de bidrar til å skape en levende gate.

Nordbys eiendom i Rolf Hofmoesgate 24 er en rektangulær, langsgående tomt med næringsbygg. Eiers planer er på lang sikt å øke høyde og bygge ut en fløy mot inngangen til T-banen. Dette vil fordoble gulvflaten på bakkeplan. Eier vil ikke oppføre høye hus på eiendommen, men heller tilpasse sitt bygg til høyden på bygget over gaten. Eksisterende bygg er i dag delvis leid ut, og flere av leietakerne har gått konkurs. Eier ønsker ikke å ta opp lån og bygge og ikke få leietakere. ”*Det er sikreste måte å gå konkurs på*”. Nordby vil selv tilstrebe et robust design som først og fremst skal *tilpasse seg*. Siden han er klar på at det fortsatt skal være næringsbygg på tomten, kan han ”*tillate seg*” å være såpass avventende. Han sier selv at ”*hadde det vært boliger han siktet seg inn på, ville han nok (måtte) vært mer på hugget*”.

Kommunale virkemidler for å få i gang utvikling: økonomi juss, og visjonsbygging

For å få framdrift bruker kommunen incitamentet høy utnyttelse kombinert med en form for risikoreduksjon gjennom sikring av at fellesarealene og t-banestasjonen opparbeides. Flere sett med mulighetsstudier er brukt og utbygger har gjort bruk av parallelloppdrag.

Betydningen av *høy utnyttelse som incitament til endring* har her to konsekvenser: Det har hatt utløsende funksjon for en grunneier, men oppleves også som vanskelig for en annen. Utnyttingen kan bli for høy til at kvalitetskrav blir ivaretatt. Kommunen bruker ytterligere to virkemidler, direkte salg og organisering.

Direkte salg gjelder kommunens tomt nordvest i området. Området selges til Skanska gjennom direkteforhandlinger. Direkte salg avviker fra Oslo kommunes generelle salgspolitikk, som tilsier at EBY skal regulere og så selge til høystbydende. Avtalen som nå er

gjort med Skanska er for å spare tid: Salgsavtalen skal vedtas i samme bystyremøte som reguleringsplanen: Reguleringsplan, utbyggingsavtale og salgsavtale i samme møte. Med dette mener kommunen å kunne spare ca ett års behandlingsprosedyre. I tillegg gjør direktosalg det mulig å planlegge Skanskas og kommunens tomter uavhengig av eiendomsgrensene. Kommunen har overlatt all den fysiske planleggingen til Skanska, slik at planen tilpasses kjøpers prosjekt. Kjøpsavtalen forutsetter vedtatt reguleringsplan og inneholder en forpliktelse for å bygge innen en viss tid.

I tillegg bruker kommunen organisatoriske virkemidler. Ambisjonen om å levere en felles regulering med 7 grunneiere krever mye koordineringsinnsats. EBY's saksbehandler driver prosessen, sammen med innleid konsulenthjelp. I tillegg samles alle relevante etater og representanter for grunneiere med jevne mellomrom.

EBY oppgir at kostnadene med prosessene er betydelige:

Det å utarbeide en reguleringsplan med de kvalitetskrav som ligger inne i Oslo kommune i dag, må en nesten være stor utbygger for å ha ressurser til å gjøre dette

Kort oppsummert har Oslo kommune nedlagt betydelig arbeid i de overordnede planene som Tyngdepunktet utvikles innenfor (Planleggingsprogrammet for Ensjø, VPOR og "det såkalte forprosjektet, Nordahl et al. 2009). I tillegg er det utarbeidet program for den reguleringsplanen som nå er i ferd med å slutføres, og kommunen er koordinator i reguleringsarbeidet. Det er derfor god grunn til å konkludere at kommunen har brukt de styringsmulighetene som ligger i plansystemet og tilhørende avtaleverk i en lang prosess med grunneierne for å få til den ønskede utvikling. Mht visjoner er det lagt betydelige føringer i de overordnede dokumentene som så er detaljert og anvendt på dette delområdet. I tillegg har grunneierne engasjert konsulenter som utdypet mulighetsrommet på deres eiendom og kalibrert dette med de andre grunneierne og den helhetlige utviklingen i området.

8.3 Tjuvholmen

Området ligger i Oslo sentrum i forlengelsen av Aker Brygge mot vest. Området har en eksponert beliggenhet i fjordrommet med

gode sol og utsiktsforhold. Naboområdet i øst, Aker Brygge, ble utviklet på midten av 1980-tallet som et funksjonsblandet område med butikker/restauranter på de to nedre etasjene, kontorer opp til 7 etasje og boliger i de øverste etasjene. Filipstad på nordsiden har godshavn under avvikling og ferge-/cruisehavn som permanent innslag. Grunneiere og utbyggere er Selvaag og Aspelin Ramm (60 - 40 % fordeling). Grunneierne kjøpte området av Oslo Havnevesen 2002, salget ble behandlet i Oslo bystyre. Regulering og byggestart skjedde sommeren 2005 og ferdigstilling er planlagt i 2014. Tomtearealet er knappe 30 dekar, med ytterligere 20 dekar utfyllt i sjøen. I hht. planen skal området bebygges med 145 000 kvm fordelt på bolig, kontor butikk, hotell og kultur.

Utviklingen av Tjuvholmen viderefører hovedtrekkene fra Aker Brygge med en stor utbygger/investor, planmyndighetenes rolle begrenset til saksbehandling av reguleringsplan/byggesaker.

Figur 8.5 *Skisse av Selvaag/Torps vinningskisse "Utsyn"*



Plandokumenter – politikk versus fag

Mht. planprosesser og plandokumenter avviker Tjuvholmenutbyggingen betydelig fra det som er beskrevet for de øvrige områdene, både i Trondheim og Oslo. Tjuvholmen er

utviklet på grunnlag av en særegen salgskonkurranse, der arealet er solgt ”på konsept” før det var regulert. Selger er Oslo Havn.

Interesseorganisasjonen *Oslo Bys Vel* var en viktig aktør for å forløse engasjement for utviklingen i havneområdene. I 1983 arrangerte de den nordiske arkitektkonkurransen ”Byen og fjorden – Oslo mot år 2000”. Konkurransen viste en visjon for sjøfronten som representerte et tidsriktig alternativ til trafikk, containere og avstengte lagerområde. ”Byen og Fjorden” åpnet opp for publikumsengasjement omkring byplanlegging og løftet byutviklingsstrategier opp til den bypolitiske agendaen.

Tjuvholmen ble pekt ut som byutviklingsområde i kommunedelplan for Sjøsidan i 1988, men ble beholdt som stykkgodshavn for kystbåter av havnevesenet fram til 2002.

I 1996 bestilte Byrådet en omfattende faglig utredning fra PBE hvor de ulike konsekvensene for økonomi, byliv, samferdsel, byform osv skulle belyses for henholdsvis ”Fjordby” og ”Havneby”. Høyre lanserte ”Fjordbyen Oslo” som valgkampsak forut for kommunevalget i 1999. De vant trolig mange stemmer på et tydelig veivalg i forhold til Arbeiderpartiets ”Sjøbyen” hvor kompromissene i forhold til Havnevesenet gjorde byplangrepet utydelig.

Anbefalingen om å videreføre transformasjonen av havneområder til tett by var klar fra PBE og ble videreført i bystyrets ”Fjordbyvedtak” i bystyret i januar 2000. Det var imidlertid fortsatt uklart hvor havnevirksomheten kunne relokaliseres. Havnevirksomhet for bil og frukt var flyttet til Drammen, containerhavna skulle, som en midlertidig løsning, relokaliseres til Sjursøya lenger øst.

Oslo Havnevesen hadde konsekvent fra ”Byen og Fjorden”-konkurransen og aktivistenes argumentering for utflytting av havnevirksomhet, *kjempet i mot endringer* og forsøkt å fortsette utfylling og utbygging av eksisterende havneområder. Men utfyllingen på Filipstad uten tilstrekkelig plangrunnlag ble et vendepunkt i forhold til Havnevesenets posisjon: Havnevesenet måtte underordne seg myndighetens økende vekt på miljø- og byhensyn. Samtidig erkjente Havnevesenet selv at kampen for en rekke smale og usammenhengende havnearealer ikke var i tråd med tidens krav til effektiv logistikk og store, dype havnearealer.

Oslo Havn besluttet å selge hele Tjuvholmen for å få midler til å realisere en moderne havnevirksomhet.

Tilbyderkonkurranse

Det utløsende grunnlaget for salget av Tjuvholmen er å finne i brev datert 17. september 2001 fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel. Der opplyses det at byrådet har konkludert med at inntektene ved et eventuelt isolert salg av Tjuvholmen skal tilfalle havnekassen, og at det er Oslo Havn/havnekassen som skal stå for salg av Tjuvholmen. Oslo Havn innbyr våren 2001 til utbyggerkonkurranse hvor man skulle konkurrere både om *den fysiske løsningen av utbyggingen* – arkitektdelen – og *prisen på tomta*. Prisen på tomta var definert som en pakke av tomtekjøp og kvaliteter/attraksjoner som byen skulle få tilbake gjennom realisering av planen. Denne ”gaven til byen” var dels beskrevet i konkurranseinvitasjonen (et hierarki av attraksjoner med nasjonal eller lokal interesse) dels et konkurransemoment der utbygger selv beskrev program, utforming og driftskonsept.

Tilbyderkonkurransen var åpen om aktør og løsning. Dette sikrer god formidling, stor medieeksponering og stor publikumsinteresse. Det gir imidlertid også åpenhet i forhold til alle former for lobby- og påvirkningsarbeid. I dette tilfellet ga det også en begrensning av debatt og medvirkning til formvalg og design og fravær av uttesting av programmer slik det er beskrevet for Tyngdepunktet og Røa, samt for Trondheimseksemplene.

Valg av konkurranseform må ses på bakgrunn av hvordan mange andre store byutviklingskonkurranser hadde løpt ut i sanden. Skulle Oslo Havn være i stand til å bygge ut Sjursøya med ny kaifront, flytting av oljelager, nye veiadkomst og nye containerkraner for automatikk og større stablehøyder måtte Havnekassa tilføres betydelig større kapital enn havneavgiftene alene kunne sikre. Løsningen for Havnevesenet lå derfor i en konkurransemodell hvor utbyggere og investorer ble brakt inn i selve konkurransen slik at selger hadde garanti for at en utbygger ville realisere vinnerprosjektet, og at utbyggerne hadde finansiering til både å betale Oslo Havn for tomta og realisere utbyggingen. Modellen var også i tråd med den rådende ideologi i kommunen i forhold til offentlig eierskap og planlegging; offentlige tomter skulle avhendes til private gjennom budkonkurranser. Havnevesenets framdrift i forhold til relokalisering av havne-

virksomheten umuliggjorde en planprosess med konkurranse, tradisjonell planutvikling, medvirkning og offentlig styring, slik man hadde valgt bl.a. i Bjørvika.

For å bøte på den demokratiske snarveien som framgangsmåten innebar, ble det lagt opp til offentlig utstilling og ”folkeavstemning”, parallelt med en faglig juryering av forslagene. Hele 8000 besøkende fant veien til utstillingen der konkurrentene hadde stands med videoer, perspektiver og selgere.

Valg av salgsform gjorde i realiteten reguleringsplanprosessen til en formell øvelse hvor utformingen av prosjektet var avklart, men offentlig høring og innspill var uten reell innflytelse eller betydning.

Aktører

For å være med på konkurransen måtte tilbyder stille en garanti som viste finansieringsevne på minimum 500 millioner kroner. I realiteten var finansieringsbehovet vesentlig større, men selv de 500 millionene begrenset naturlig deltakerlisten betydelig. Modellen krevde at tilbyder stod for all planlegging, prosjektering og investering i infrastruktur. I tillegg var det begrensede muligheter for etappevis utbygging. Dette medførte i realiteten at svært få entreprenører eller investeringsselskaper hadde ressurser til å håndtere prosjektet. 9 forslag ble levert – med svært varierende realisme og seriøsitet, og to forslag gikk videre. Dette var Selvaag og Aspelin Ramm samme, (med Torp og NSW som konsulenter), og Linstow eiendom (med Snøhetta som konsulent). Selvaag og Aspelin Ramm var dyktigst til finansiering og markedsføring. Eksempelvis fikk alle hustander i Oslo et avisbilag som presenterte Selvaags visjon for Tjuvholmen samme dag som utstillingen åpnet.

Linstow/ Snøhetta versus Selvaag/Torp

Parallelt med publikumsfrieriet på utstillingen og en heftig debatt i pressen om forslagene, ble begge forslagene vurdert av en jury med politikere, fagfolk og representanter fra havna. Et knapt flertall konkluderte med Linstows bidrag som vinner, mens et stort mindretall innstilte på Selvaag/Aspelin Ramms bidrag. Ettersom det ikke var ordinære arkitektkonkurranseregler, anonymitet eller andre begrensninger, ble de to sidestilte forslagene gitt anledning til å bearbeide forslagene. En grunnleggende forskjell mellom de to

konseptene var Selvaags/Aspelin Ramm's vektlegging av det indre bylandskapet som det vesentlige offentlige rommet, mens Linstow/Snøhetta samlet de offentlige rommene langs sjøfronten. PBE sluttet seg til det siste prinsippet.

PBE framholdt i sin byrådssak at "Begge forslagene vil kunne tilfredsstillende deler av etterspørselen etter sentrumsnære boliger, samtidig som begge forslagene i tillegg vil tilby boligene nærrekreasjonsarealer i form av park, plasser og bilfrie gaterom". Deretter pekte de på at "Utfordringene i prosjektene ligger i å finne utformingsprinsipper hvor boligene tilfører det offentlige miljø kvaliteter – aktivitet hele døgnet, variert brukersammensetning for møtesteder – samtidig som en uønsket privatisering av uteområder unngås. En slik målsetting oppfylles etter PBEs vurdering best ved å utnytte bymessige prinsipper for organisering av bebyggelse og offentlige rom, framfor de prinsipper vi kjenner fra etterkrigstidens soneinndeling og trafikkseparering"

PBE sluttet seg til juryen og vektla Linstows bidrag. Argumentet var at konseptet var mer robust og fleksibelt og kunne utvikles av flere arkitekter. De mente også at forslaget hadde en mer "urban karakter", og den største parken mot sjøen.

Folkeavstemningen som var organisert som del av utstillingen resulterte i seier for Selvaags forslag, med Linstows som nr 2. Bystyrets flertall valgte å gå i mot jury og egen Plan- og bygningsetat og utpekte Selvaags forslag som vinner.

Juryens konklusjon innbar en prioritering, men overlot det endelige valget til Bystyret:

Tabell 8.1 *Sammenlignende tabell over nøkkelstørrelser, slik de er oppgitt fra forslagstillere*

Tema	Linstow	Selvaag/AR
Tomteutnyttingsgrad	230	279
Bebygget areal	45	42
Totalt antall m2	116 414	142 550
Netto tomt m2	45 027	51 010
Utfyllinger tomt m2	16 330	23 310
Offentlige utearealer ²²	32 911	28 480
Boligareal m2	81 065	102 525
Antall boliger	1 012	860-1 180

Sammenstilling av de to prosjektene viste en tilnærmet lik tomtepris og verdifastsettelse på ”gaven til byen”, men utbyggingsvolumet og det utfylte arealet var større i Selvaags forslag. Det var noe forskjell på de to konseptene, blant annet hadde Selvaags forslag store variasjon i høyder og former på bebyggelsen – trekanter, sylindre, lameller. Linstows forslag vektla enkle, lineære lamellstrukturer.

Linstow eide Aker Brygge og var parallelt med Tjuvholmen engasjert i Fornebu- og Bjørvika-utbyggingen. De fremstod muligens ikke finansielt og administrativt sterke nok til å løfte flere prosjekter samtidig.

Juss, økonomi og visjoner for Tjuvholmen

Tilbyderkonkurransen ble til på grunnlag av mål og ambisjoner beskrevet i et programdokument. I dette ligger politiske føringer, men uten en fastlagt reguleringsplan er byplangrep, funksjoner og utnyttelse overlatt til utbygger. Reguleringsplanprosessen erstattes i realiteten av salgsforhandlingene mellom kommune og utbygger. En prosess som er underlagt regler, men ikke fremstår som like åpen for innsyn og påvirkning som en reguleringsplanprosess.

De tradisjonelle, lovforankrede planmessige føringene bak Tjuvholmen er betydelig tynnere enn i de andre eksemplene som er gjennomgått her. Konseptet er basert på at utbygger skal dekke all infrastruktur og i tillegg gi kvaliteter og opplevelsarenaer til byens befolkning, i tillegg til å kjøpe området for 500 mill. Sentral beliggenhet med nærhet til buss og trikk sammen med områdets

²² Inkluderer parkområder, plasser, gater etc.

tilgang på kvaliteter i form av det store fjordrommet forsvarer en høy utnyttelse.

Tjuvholmen bidrar til å realisere folkevalgte og byplanmyndigheters overordnede mål og planer for transformasjon av havn til by, om enn på en utradisjonell måte. Utbyggerne har klart å gjennomføre en rask utbygging på en komplisert byggeplass og med høy tomtekostnad. Eierskapet til grunn er brukt til byens beste, flytting og modernisering av havnevirksomheten. I dette eksemplet, som for Tyngdepunktet, er det mulig å se for seg en alternativ framgangsmåte: Arealet var i offentlig eie (Oslo Havn) og et salg kunne teoretisk vært organisert ved at utbygger ikke betalte et stort beløp for tomten, men utelukkende konkurrerte på hvordan området gav kvaliteter til byen, deriblant bolig og næringsarealer for andre markedssegment enn det som er tilfelle i dag. En slik måte ville ikke gitt tilsvarende muligheter for investeringer i Sydhavna, og var derfor uaktuell.

Tilbyderkonkurransen på Tjuvholmen har en kontrollert risikoprofil, blant annet fordi utbygger kan utforme plan og utnyttelse etter sine egne produksjonsmåter. Tjuvholmen demonstrerer forutsigbarhet og hurtighet ved utbyggerstyrt byutvikling. Den viser også markedets evne til å finansiere høy kvalitet på bygg og uterom, offentlige attraksjoner og infrastruktur. På tross av et gjenkjennelig repertoar av gater, plasser og bygningsfasader, er det likevel usikkert om Tjuvholmen vil bli oppfattet som et nabolag integrert i byens rom og strukturer, eller vil leses hovedsakelig som et stort prosjekt.

Tjuvholmen lykkes i å finne marked for boliger, med rekorder både for m²-priser og totalpriser for bolig. Derimot har visjonene om de håndplukkede, interessante butikkene vært vanskeligere å realisere. Inntil Astrup-Fearnly-museet åpner, vil det være vanskelig å fastlå om området har tilstrekkelig publikumstilbud til å fremstå som mer enn en eksklusiv boligenklave – nærmest en ”gated community” - og en utvidelse av Aker Brygges finans- og meglermiljø.

Utformingen av bydelen bærer preg av vilje til å investere i høy material- og designkvalitet på de knappe offentlige uteområdene som er bygget. Tjuvholmen framstår som en oppdatert og tidsmessig versjon av Aker Brygge. Tjuvholmens program og utnyttelse er et logisk resultat av prisen som markedet var villig til å

gi for tomten. Lønnsom utbygging innenfor disse prinsippene krever at salgs- og utleiepriser på bolig- og næringslokaler ligger i det høyeste segmentet i Oslo.

Til gjengjeld har ikke kommunen – eller fellesskapet – hatt anledning til på selvstendig grunnlag å formulere et program eller rolle for Tjuvholmen. Prosessen fra utlysning av konkurranse til avgjørelse ga begrenset rom for en slik prosess. Den lange forutgående striden om Fjordby eller Havneby ble nettopp en strid mellom de to hovedprogrammene og med mindre oppmerksomhet omkring hvilket innhold Fjordbyen burde ha for i størst mulig grad bidra til å utvikle Oslo til en sosialt, kulturelt og økonomisk bærekraftig storby.

8.4 Oppsummering – tre ytterpunkter

Det tre casene fra Oslo representerer ytterpunkter. Røa representerer *den tradisjonelle planleggingsmodellen* der kommunen initierer prosessen ut fra overordende planer og strategier (fortetting ved knutepunkt) og kommunen står som gjennomfører av hele planprosessen. I tråd med at endringen skjer i et etablert boligområde er det også lagt vekt på medvirkning fra sivilsamfunnet og grunneiere i området. Dette følges opp med en lett infrastrukturoppradering, betydelig lettere enn beboerne i området hadde ønsket (jfr. ønsket om tunnel). Området er attraktivt og høyt priset og dette, sammen med en omfattende prosess for å få fram visjoner for området som kunne deles av alle, har gjort at mange grunneiere har sett det som forretningsmessig interessant å utvikle eiendommene i hht. planen. Mht. matrisen i kapittel 4.2 er dette et eksempel på god planberedskap og høy markedsinteresse. Det har imidlertid kostet å komme dit: prosessen har tatt 6 år, fra varsel om oppstart av planarbeid fram til 2. gangs offentlig ettersyn. I dag, 16 år etter første oppstarts vedtaket, er byggingen fortsatt ikke avsluttet. Etter ny Plan- og bygningslov ville prosessen trolig vært erstattet av områdeplan. Det er imidlertid et åpent spørsmål om kommunen nå har kapasitet til å drive slike prosesser, og om dette er effektiv bruk av ressurser, sett ut fra samlet effekt – eksempelvis for antall nye boliger.

Tyngdepunktet er en annen type ytterpunkt der en rekke grunneiere skal løse flere oppgaver på en gang, dette er *planlegging som samråd og forhandling mellom private aktører*. Grunneierne og en rekke andre berørte skal sammen skape et velfungerende senterområde, samtidig som de skal sikre rammer for egen eiendom slik at de kan forsvare å starte en utviklingsprosess. Prosessen har dermed vært en bred kombinasjon av søken etter gode løsninger og forhandlinger. Underveis i prosessen trådte 2008 endringene av plan- og bygningsloven i kraft, og gruppen måtte velge om de ville utforme en detaljregulering eller en områderegulering. EBY har ført planen i pennen. De peker på at denne type planer, med omfattende grunneiersamarbeid, pr. definisjon *må virke lenger enn 5 år*. Gruppen vurderte derfor å gjøre bruk av områderegulering, men da nødvendigvis som en variant basert på grunneiersamarbeid. Det administrative ansvaret for områdeplaner ligger i PBE. Staten kunne inngått avtale med EBY om å utforme en områdeplan på vegne av PBE, men ønsket ikke dette. På daværende tidspunkt var de ikke klar til å overlate arbeid med en områdeplan til andre. De hadde imidlertid ikke selv kapasitet til selv å stå som regulant for en områdeplan, verken økonomisk eller mannskapsmessig. Dermed ble detaljregulering valgt. Det er fortsatt åpent om foreldelsesfristen kan komme til å få negativ betydning.

Tjuvholmen er resultat av en diametralt motsatt prosess mht kommunal ressursbruk. Her har kommunens plankompetanse vært konsultert men *en privat aktør har hatt ansvar for plan- og utbyggingsprosessen*. Dette er utvilsomt effektivt både mht gjennomføring og mht realisering av de utbyggingens underliggende økonomiske hensyn. Utbyggingen er i tråd med overordnede planer for Oslo sjøfront, og den valgte prosessen er klart *effektiv*. Det er imidlertid også åpenbart at medvirkningsaspektet har vært begrenset. Utstilling og type folkeavstemning ville ikke vært tilstrekkelig dersom en her hadde gjort bruk av eksempelvis en områderegulering. En kommunal områderegulering ville også trukket kommunens plankompetanse inn også i konkretiseringen av planene. Det er igjen et åpent spørsmål om planetaten hadde hatt kapasitet og om prosessen da ville vært like effektiv – spesielt mht å få inn de midler som er nødvendige for å forløse flyttingen av havnevirksomheten.

9 Andre eksempler

I dette kapittelet presenteres tre enkle fortellinger fra hhv. Bergen, Kristiansand og Stavanger. De tre byene har alle interessante bidrag: I Bergen skisseres et utviklingsarbeid som kommunen har gjort i samarbeid med Bergen Boligbyggelag for å utvikle et slitt og lite attraktivt område. Kristiansand viser erfaringer med to nye planredskap: områdeplan og bruken av bestemmelser om hensyssoner. Eksempelet trekker opp forholdet mellom utbygger, politiker og fagetat og viser at også de nye bestemmelsene er avhengig av politisk oppslutning. Stavangers eksempel viser problemene med å få til boligbygging i en kommune med kraftige arealbegrensinger.

9.1 Damsgårdsundet i Bergen

Damsgårdsundet strekker seg fra Puddefjordsbroen og helt inn til Solheimsviken. Området ligger svært sentralt, men Puddefjorden har vært en barriere som bare kan forseres på tungt trafikkerte veibroer. Dernest har området langs sjøen vært dominert av industri, lager, utelagring og en generelt forfallen bygningsmasse. Damsgårdsundet grenser inn til boligområdene under Løvsstakken. Dette er områder som har et relativt dårlig omdømme og lav attraktivitet i kraft av sin skyggefulle beliggenhet. Det har utviklet seg som et område med stor andel innvandrere og etnisk mangfold – 60 % av barn i 1. klasse har fremmedkulturell bakgrunn. Det er også sosiale utfordringer knyttet til en relativt stor andel kommunale utleieboliger. Byomforming er her et sosialt/kulturelt områdeløft. I dette inngår en rekke ulike tiltak hvor nye boliger utgjør et viktig element. Boligbebyggelsen skal erstatte fraflyttede og forfalne bryggemiljøer med tidligere industri og verftsvirksomhet, lager og kaiarealer. Intensjonen er at en ny

boligbebyggelse med attraktive, moderne boliger med sjøutsikt, heis, parkeringskjeller, og god standard, skal bidra til å trekke ressurssterke beboere til området. Dette skal gi en realistisk økonomi i forhold til investeringene og bidra til at området får spredning mht. beboernes ressurser og bakgrunn.

Damsgårdssidens viktigste kvaliteter er sentral beliggenhet, utsikt og nærhet til Puddefjorden. Kulturminnene bidrar til å gi området en historisk identitet.

Kort oppsummert er Damsgårdssund-prosjektet et privat - offentlig samarbeid som skal føre til bred forbedring i området: en rekke tiltak er samordnet i syv brede temaområder:

- Demokrati – medvirkning og ansvar
- Infrastruktur – kvalitet, miljø, energi og universell utforming
- Boligprogram, bolig og områdeforvaltning
- Skolebygget som et ”bankende hjerte” i lokalsamfunnet.
- Nærings- og kulturutvikling, etablering av arbeidsplasser
- Modernisert oppgaveløsning innenfor helse- og velferdsområdet
- Kompetanseutvikling

Aktører er Bergen kommune, Husbanken, Rieber eiendom, Bergen og omegn Boligbyggelag (”BoB”). Høyteknologisenteret samarbeider. Bergen kommune har prosjektledelsen, Rieber er grunneier i deler av området, og BoB er utbygger. Husbanken bidrar med tilskudd til bestemte aspekter av utbyggingen.

Styringsdokumentene følger de lovbestemte planformene:

Bergen kommune igangsatte arbeidet med en kommunedelplan for Puddefjorden – Damsgårdssundet i 2003. Kommunedelplanen la de grunnleggende politiske visjonene for området. Planen omfatter totalt 185 daa tidligere industriareal på begge sider av Puddefjorden. Oppgradering og nye boliger skulle *”bidra til at både eksisterende og nytt boligområde blir attraktive, med gode urbane kvaliteter både sosialt, funksjonelt og estetisk.”*

Kommunedelplanen inneholdt bestemmelser i forhold til finansiering av infrastruktur. Ny gangbro over Puddefjorden var et viktig strategisk grep og grunneier og utbygger måtte påregne å

delta i finansieringen av denne. Broen sikrer bedre tilgjengelighet til området slik at beboerne kan dra nytte av den geografiske nærheten til sentrum, universitetet på Nygårdshøyden og nye næringsområder, bl.a. på Marineholmen. I tilknytning til broen skal det etableres et nytt byrom på vestsiden ("Markusplassen"). I tillegg bygges ny kaifront med havnepromenade på hele strekningen og en rekke gater skal opprustes.

Kommunedelplanen legger opp til en bymessig utbygging med opp til 1500 boliger på vestsiden av sundet. På østsiden av sundet er det gitt rom for en forsknings- og næringspark med om lag 4-5000 nye arbeidsplasser. Planen ble videreført i et *handlingsprogram i 2005* for "Ny energi for rundt Damsgårdssundet – et praksisområde for bærekraftig byutvikling". Tittelen kan leses som dekkende for en tosidig ambisjon: å adressere utfordringene knyttet til *energi og miljø* både i eksisterende og nye nabolag og å initiere en større *aktivitet og dynamikk i brakke*land og tomme industribygg langs Damsgårdssundet.

Reguleringsplanen for Damsgårdssundet sør viser en kvartalsstruktur definert av de eksisterende gatene Damsgårdveien og Michael Krohns gate som ligger parallelt med havnefronten, og de nye tverrgående gatene og allmenningene. Reguleringen ble stadfestet i september 2004 og dannet rammen for *kvalitetsprogrammet*.

Visjoner

Reguleringsplanen viste seg å ikke være et redskap som sikret de arkitektoniske og romlige kvalitetene som må til for at Damsgårdssundet skal oppfattes som et område attraktivt for kommersiell boliginvestering. Reguleringsplanen ga heller ikke tilstrekkelige rammer for å fastlegge de kvalitetene og tiltakene som måtte etableres av utbyggerne for å sikre god sammenheng mellom planområdet og omgivelsene. Det ble derfor iverksatt arbeid med utarbeidelser av "*kvalitetsprogram*" for boligområdene og viktige offentlige rom. Programmet er et samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune, BoB og Husbanken. Kvalitetsprogrammet gir overordnede retningslinjer for områdeutvikling og identitet, og trekker opp rammene for ulike deltemaer som bygningsutforming, boligtyper, boligkvaliteter osv. Kvalitetsprogrammet ble utarbeidet i perioden i 2006 – 2007. Utbygger, BoB, samlet en prosjektgruppe bestående av arkitekter, landskapsarkitekter og tekniske rådgivere,

arkitekturpsykolog og representanter fra Husbanken. Gruppen hadde 4 samlinger og en studietur. Hvert av arkitektkontorene startet med å gjennomføre en *mulighetsstudie* med analyse av Damsgårdssundets potensiale, samt hvilke muligheter som bør vektlegges i det videre arbeidet. Hvert enkelt arkitektfirma har så utarbeidet en skisseprosjekt for sitt felt, og presentert disse for diskusjon på fellessamlingene.

BOBs ønske med Kvalitetsprogrammet var å optimalisere bebyggelsen i forhold til landskapssituasjonen og de spesielle naturgitte forholdene. Arkitektgruppen foreslo en rekke endringer i forhold til eksisterende reguleringsplan, blant annet å justere bebyggelsesstrukturen noe, øke bebyggelsen (TU) for feltene mot sjøen, mot tilsvarende reduksjon av bebyggelsen (TU) i feltene mellom Damsgårdsveien og Michael Krohns gate. Som resultat av arbeidet med Kvalitetsprogrammet er det innsendt søknad om mindre vesentlig reguleringsendring for feltene 4.1, 4.3, 5 og 9. Dette ble behandlet som en vesentlig reguleringsendring

Kvalitetsprogrammet i Damsgårdsundet har vist seg å være et robust redskap som både har gitt kommune, utbygger og offentlige institusjoner (Husbanken) en arena hvor de kan spille sammen med fagfolk for å utvikle retningslinjer for hvilke kvaliteter som skal vektlegges i bebyggelse og uterom ved transformasjon av et nedslitt industriområde. Kvalitetsprogrammet har bidratt til å samordne ulike arkitekter og delområder. Det har gitt forutsigbarhet i valg av løsninger for et område som bygges ut i etapper over lang tid. Ikke minst har det gitt tillitt til at utbygger vil foreta de nødvendige investeringene for å løfte et område hvor omdømme og historie er knyttet til bygg og omgivelser med svært lav fysisk standard og få estetiske eller visuelle kvaliteter.

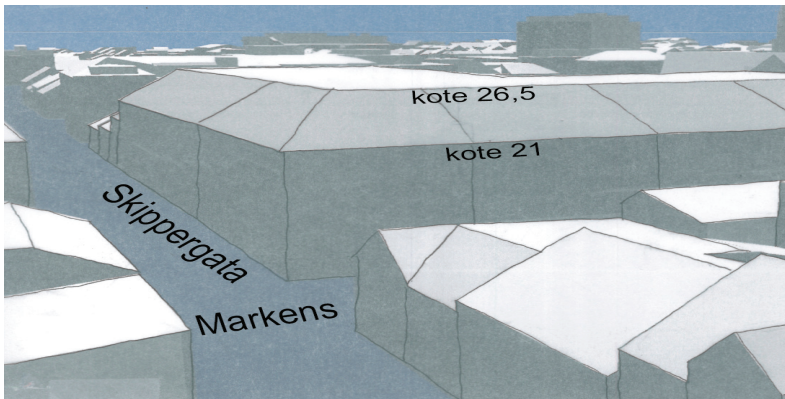
Juss, økonomi og visjon i Damsgårdsundet kan oppsummert sies å være tradisjonell bruk av planredskap initiert av kommunen, men at disse åpenbart har hatt mangler i forhold til ambisjonene for området. Visjonen ble derfor detaljert av utbygger og faglig sammensatt gruppe, organisert rundt utforming av et kvalitetsprogram. Mht. økonomien i området har kommunen gått inn med bidrag til infrastruktur og andre bymessige løft (som ”Markusplassen”). Området viser hvordan kommunen kan få med markedsaktører til satsinger som i utgangspunktet ikke oppfattes

som lønnsomme, dersom de bidrar med planarbeid og anlegg som hever kvaliteten i området.

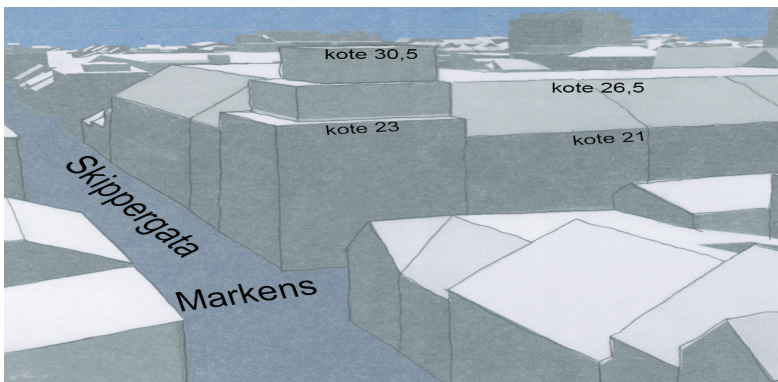
9.2 Kvadraturen i Kristiansand

Avslutningsvis i gjennomgangen av konkrete utbyggingsprosjekter fortelles en historie fra Kristiansand. Kommunen opplever her å bli overkjørt av en utbygger. Saken handler om ett bygg i kvartalsbebyggelsen i Markensgate i Kristiansand sentrum og uenigheter om høyder og takvinkel. Bildene viser de to konkurrerende forslagene.

Figur 9.1 *Skisse av to konkurrerende forslag i områdeplan for kvadraturen*



Plan og bygningsetatens forslag



Utbyggers forslag for Markensgate 30

Bakgrunnen for uenighetene er å finne i kommunens forslag til områdeplan. I oktober 2009 fremmet etaten et forslag til områderegulering for kvartal 20 i Kristiansand sentrum. Planen inneholdt ulike bestemmelser om utforming av bygninger i dette området. Områdeplanen skal sikre at byggene i området på sikt ivareta bygningsmessige og miljømessige kvaliteter. Blant annet nevnes at all ny bebyggelse og utearealer innenfor planområdet skal utformes etter prinsippene om universell utforming. Planen inneholder bestemmelser for varelevering og renovasjon, bestemmelser om at plassering av tekniske installasjoner skal inngå i byggets volum og takform etc. Videre stilles krav om til rettelegging for fjernvarmetilknytting, og om bygningenes utforming, blant annet takvinkel 45 grader ut mot gate, og mot lavere verneregulerte bygg. I plandokumentet visualiseres utbyggers ønske om flatt tak og 60 graders avtrapping ut mot gate av de to øverste etasjene i *Markensgate 30*.

Planen inneholder også detaljerte bestemmelser om bevaringsverdige bygningsmiljøer i gaten og utforming av plasser og gatekryss. For dette formål gjør planen bruk av nye bestemmelser om hensynssoner. Hensikten er å sikre bevaring og utbedring av den arkitektonisk og kulturhistorisk verneverdige bebyggelsen i en bestemt del innenfor reguleringsområdet. Bestemmelsene innenfor hensynssonen krever passasje mellom bygg (på gateplan) slik at tilgangen på gårdsrom i bygget ved siden av er sikret allment tilgjengelig og bestemmelser om redusert gesims- og mønehøyde i Markensgate 30. Begrunnelse er at det må til for å tilpasse Markensgate 30 til de vernede områdene og sørge for at en uteplass på gatenivå vis-à-vis får sol på dagtid. Denne uteplassen brukes til uteservering på dagtid, i sommermånedene.

Bestemmelsene om hensynssoner skaper en del praktiske problemer for grunneierne, som forsøkes løst gjennom omfattende korrespondanse. Også planen ”bølger fram og tilbake” og er revidert flere ganger, blant annet i november 2010 og januar 2011. Kort oppsummert mener eier av Markensgate 30 at redusert bygningshøyde og krav om skrått tak vil forringe kvaliteten på de nye kontorarealene som skal etableres i bygget. I korrespondanse fra grunneier til kommunen har vi sakset følgende:

Jeg synes det er beklagelig at administrasjonen ikke ser viktigheten i å utvikle ny og egnede arealer for

Kristiansand sentrum. Vi har som alle kjenner til en fraflytting av handel og kontor fra Kvadraturen og tiltak må settes inn. Det er i planverk besluttet at sentrum på Sørlandet skal være Kvadraturen og da må vi lage rom for at eksistensgrunnlaget for sentrum er tilstede, og det er som kjent et sted mennesker møtes for å kjøpe og selge varer og tjenester. Jeg synes vår plan er god og den ivaretar hensynet til den gamle delen av kvartalet.

Utdrag av mail til saksbehandler 27. november 2010

Både byutviklingsstyret og bystyret besluttet å ta bestemmelsene om hensynssoner ut av planen og opprettholde at Markensgate 30 kunne tillates å ha flatt tak og 60 graders avtrapping (mot plan- og bygningsetatens forslag til bestemmelser på 45 grader og skrått tak).

Vest Agder fylkeskommune varslet innsigelser på kommunens vedtak. Fylkeskommuneadministrasjonen fikk ikke tilslutning til innsigelsen sin av det politiske utvalget slike innsigelser skal legges fram for. Eier av en naboeiendom klaget på saken, og Byutviklingsstyret besluttet ved klagebehandling at gjennomføring av planen skulle utsettes til saken var avklart.

Oppsummert viser saken begrensinger i selve områdereguleringen. Så vidt vi kan bedømme inneholder områdeplanen generelle bestemmelser (skrått tak, 45 grader) for hele dette kvartalet, men grunneier fikk unntak like vel. Saken viser en situasjon der kommunen lager en detaljert regulering uten å oppnå enighet med grunneiere i løpet av prosessen. Dette var en av årsakene til at grunneiers forslag om høyde og takform var illustrert i saksframstillingen, og de problemer som følger i kjølevannet av dette. Utbygger søker optimal utforming gitt hans preferanser, mens kommunen har visjoner om levende kulturmiljø og fremmer forslag til bestemmelser ut fra dette. Det kan synes som om disse visjonene i liten grad deles av utbygger. Saken illustrer at områdeplan, som etter intensjonen skal styrke kommunens innflytelse ovenfor utbygger, bare kan ha en slik effekt hvis politisk ledelse og fagetat er ”på lag”. Her er bestemmelse om hensynssone brukt, en ny og kraftig bestemmelse, uten at det har ført fram. Saken illustrer også at dialogen relasjonen fagetat-utbygger-politiker er avgjørende uansett plantype.

9.3 Stavanger – arealknapphet og lav tilbudsrespons

De siste årene er det bygget få boliger i Stavanger og måltallene i den nye kommuneplanen tilsier betydelig økning. Stavanger har mindre vekst enn nabokommunene, og tror dette vil fortsette. Arealknappheten gjør det nødvendig å se utviklingen i Stavanger i sammenheng med nabokommunene. De oppgir at det mangler interkommunalt samarbeid om boligforsyning, til tross for at det er interkommunalt samarbeid om mange andre viktige byfunksjoner (som havn og transport). Kommunen har nylig utarbeidet en utbyggingsplan hvor dette diskuteres. Politisk er det motvilje mot å akseptere at de som er fra Stavanger vil måtte bosette seg i nabokommunene. Tvert om ønsker politikerne at flere skal kunne bo i sentralt i Stavanger. For utbyggingskontoret er det store spørsmålet hvordan få til dette.

I Utbyggingsplanen framkommer et ønske at kommunen skal videreføre modellen med *hovedutbyggingsområde*: minst 30 % av nye boligene forventes å komme i områder utviklet i hht. denne modellen.

De siste 10 årene har også Stavanger prioritert å bygge innenfor byggesonen, byen har strenge arealbegrensinger. I likhet med Oslo har Stavanger hatt lav tilbudsrespons, og mener selv ”markedet er i ubalanse”: de mener at private utbyggere har reguleringsplaner for flere tusen boliger ferdig regulert, men unnlater å starte bygging. Kommunen oppgir å ha spurt dem *hvorfor* planene ikke realiseres og formidler sammensatte svar, blant annet problemer med å reise kapital, grunneiere som ikke er klare for utvikling, blant annet fordi gammel industri på områdene må relokaliseres, vanskelige rekkefølgekrav som gjør at utbygger ikke makter å realisere utbyggingen o.a. Kommunen må da inn å bistå for å forløse utbygging. Dersom kommunen ikke bisår må den første utbyggeren ta ansvar for infrastruktur i hele området. Vedkommende kan inngå avtale med andre grunneiere om refusjon, men kommunen har inntrykk av at dette oppleves som risikofyllt og vanskelig.

I forsøk på å få opp nybygging må Stavanger omdisponere næringsområder som er ”gått ut på dato” og som kan utvikles for nye formål. Et eksempel er ROM/NSB/Jernbaneverkets områder i

Paradis/Hillevåg. Jernbaneverkets arealkrevende anlegg er flyttet til Sandnes og arealene som Rom Eiendom skal utvikle ”er fantastiske”. Men Jernbaneverket ønsket å bevare Driftsbanegården som ligger i området for jernbanevirksomhet. (Driftsbanegården har blant annet en vendesløyfe og tilhørende verkstedshall). Kommunen foreslo dermed å dele planen slik at de lettere kunne komme i gang, til tross for uenigheten mellom Rom Eiendom og Jernbaneverket. Rom Eiendom vil gjerne starte med de arealene som er klare. De fremmet en plan for Driftsbanegården, etter avtale med Plankontoret, de mener området har et stort nok potensial til å bære rekkefølgebestemmelser som kommunen ønsker og å sikre penger til park og strandlinje m.m. Politikerne ønsket imidlertid ikke å dele planen.

Rom Eiendom vurderer at det politiske ønsket om å stoppe en delt plan er uttrykk for brist i tilliten til ”Jernbanefamilien”. Hele saken ble utsatt fordi Jernbaneverket varslet at de skulle komme med sin plan. I dag ligger hele det gamle stasjonsområdet ”som en spøkelsesstasjon”. Rom har brukt mange millioner i planlegging og kommunen trenger store aktører for å løfte områder.

Stavangers eksempel viser storbyens problemer satt på spissen: hvor mange er det plass til i en by? Kan en si at byen er full? Hvordan kan nabokommuner samarbeide slik at en ”full” by fører til polysentrisitet heller enn stagnasjon i regionen?

Stavangers eksempel viser også hvorfor enkelte arealer i sentrale områder blir vanskelige å utvikle, til tross for optimal beliggenhet og høye priser. I dette tilfelle stopper utviklingen opp fordi grunneieres relokaliseringkostnader er for store.

Det tredje poenget fra Stavanger tar opp samspillet mellom utbygger-fagetat-politikere. I likhet med eksemplet fra Kristiansand er det mistillit i denne trekant-relasjonen, men her er mistilliten mellom utbygger og politikere, ikke mellom utbygger og fagetat.

Jussen reduserer kommunens fortrinn vis-a-vis grunneiere

Stavanger kommune har i mange år gjort bruk av en utbyggingsmodell der kommunen kjøper opp arealer som ikke er regulert (for eksempel arealer som er avmerket LNF - Landbruk, Natur og Friluft). Prisen settes etter skjønn. Kommunen regulerte, bygget infrastruktur og parsellerte ut området og avhendet det til ulike typer utbyggere, til kostpris. Kjøperne har vært enkeltpersoner for

selvbygging, kommersielle utbyggere eller boligbyggelag. Det er dette som ligger i betegnelsen modellen for *hovedutbyggingsområde*. En forutsetning for modellen er det fortrinnet kommunen hadde ved at de som offentlig myndighet ikke trengte konsesjon for å kjøpe arealer over en viss størrelse (ca 5 dekar). Stavanger kommune gjorde bruk av modellen i boligforsyning og for andre formål. Modellen gjorde det også enkelt å tildele arealer til studentsamskipnaden, til boligbyggelag og til selvbyggervirksomhet.

For 10 år siden ble konsesjonsloven endret slik at private kjøpere ble likestilt med offentlige kjøpere: private trengte heller ikke konsesjon til å kjøpe opp grunn. Dermed kjøpte de store utbyggerne seg opp, og mange til svært høye priser. Dersom kommunen nå skal kjøpe arealer av dem, må de betale det de betegner som overpris. Det er lite tilfredsstillende og kommunene søker alternative modeller.

Stavanger kommune er klar på at det er konsesjonsloven som stoppet bruken av hovedutbyggingsområdemodellen, ikke økonomien. Stavanger ønsker nå å bruke § 36 (PBL) som hjemler ekspropriasjon av grunn uten at det foreligger et planvedtak (detaljplanvedtak). Dette har vist seg å være en juridisk knute: slike oppkjøp må godkjennes av fylkesmann, men Fylkesmannen i Rogaland er skeptisk til å gi kommunen en slik rettighet ovenfor grunneier.

Det har vært uformelle sonderinger mellom kommunen og fylke på dette, men hittil er saken ikke satt på spissen: Kommunen har ikke sendt formell søknad om tillatelse. Kommunen mener at fylkesmannen ikke kjenner til praksis med offentlig erverv av byggegrunn gjennom ekspropriasjon, uavhengig av detaljplanens gjennomførbarhet. Kommunen mener generelt å møte en holdning hos fylkesmannen om at private kan gjøre jobben like godt som kommunen og dermed er det liten grunn for særlige prosedyrer. Kommunen er uenig i dette og viser til konsekvenser mht prisvekst og utbyggingstakt.

Alternativet er ekspropriering av regulert grunn, men dette er lite populært.

Utbyggingskontoret har midler over kommunebudsjettet for å erverve grunn til bruk i strategisk byutvikling (ramme på ca 25

millioner). Midlene er opprinnelig tenkt for å kjøpe areal i hovedutbyggingsområder. De siste årene har det vært underforbruk på dette innenfor hovedutbyggingsmodellen, men overforbruk til kjøp innenfor fortetting. Kommunen mener at de må erverve mer grunn for å sikre friområder (før ble dette gjort ved at en byttet grunn: grunneier som eide arealer som ble regulert til friområde fikk erstatningsarealer innenfor områder som kommunen hadde ervervet, dvs. innenfor hovedutbyggingsområdene). Det er også et politisk ønske å sikre arealer til offentlige formål og ha reserve dersom behovet endres.

10 Overordnede planer og prosesser for å bygge visjoner

10.1 Kommuneplanens rolle

Kommuneplanens arealdel er kommunenes viktigste redskap for å styre arealutviklingen innenfor kommunegrensen. Planen har en tosidet funksjon: den viser vekstområder og områder hvor utvikling ikke skal skje. Oslo og Trondheim har valgt ulike tilnærminger til kommuneplanens arealdel: Oslo har i 10 år brukt en strategisk plan der vekstkorridorer og utbyggingsmønster *indikeres* og kompensert for lav detaljering i kommuneplanen med ulike tematiske planer. Til sammen er dette prinsipper som detaljplanene skal vurderes i forhold til. Trondheim har valgt en kommuneplan med høyere detaljeringsgrad.

Denne studien har ikke hatt som hensikt å belyse valg av strategi i kommuneplanarbeidet, men å vurdere hvordan kommuneplanen og andre arealplaner brukes for å sikre kommunene innflytelse over utviklingen. Gjennomgangen viser tydelig at kommunens overordnede planer må følges med infrastrukturtiltak dersom planen skal virke handlingsutløsende.

Dette var tilfelle i for eksempel Ilsvika. Her kom lite i gang, selv om området var avmerket for bolig- og næringsutvikling i kommuneplanen. Avlastningsveg måtte på plass før utbygging kom i gang. Eksempelområdene har også vist utbygginger som har vært avmerket i kommuneplanene i lang tid, men hvor grunneierne ikke har vært (tilstrekkelig) interessert i endring. I Brattørutbyggingen har Trondheim supplert kommuneplanen med et omfattende områdesamarbeid og koordinerte reguleringsplaner. ”Pakken” med omlegging av vei, betydelig kommunalt fokus og

endring i grunneiers interesser utløste handling. Tyngdepunktet på Ensjø i Oslo handler om noe av det samme. I begge tilfellene er planmessig avklaring og infrastruktur tilstrekkelig til å utløse handling. I tillegg må grunneierne være eller (som på Tyngdepunktet) gjøres interesserte.

Vi konkluderer med at kommuneplanens arealdel er et viktig styringsredskap først og fremst som en *plattform* for oppfølgende satsinger og avklaringer. Kommuneplanen framstår som anker, som styringsredskapet som er nødvendig for å se sammenhengene i det komplekse bybildet, og ikke minst også nødvendig for å tydeliggjøre framtidige investeringsmuligheter for markedsaktørene.

Gjennomføringen skjer imidlertid gjennom ulike former for grunneierinitiativ og grunneiersamarbeid, som så leder fram til et konkret forslag til reguleringsplan. Gjennomgangen har vist at kommuneplanen må dermed følges opp på to måter: gjennom investeringsbudsjetter for infrastrukturtiltak, slik at dette kan forsterke mulighetsrommet som kommuneplanen gir. Kommuneplanen må også følges opp med et områdetbasert utviklingsarbeid i flere ledd. I en sammensatt bysituasjon er det vanskelig å tenke seg at en oppsplittet grunneierstruktur makter å utløse handling. Et områderettet utviklingsarbeid har flere ledd eller trinn. Ett av dem består i å få alle relevante aktører til å se områdets muligheter. Gjennomgangen har med all tydelighet vist at visjonsarbeid er viktig og ikke kan utvikles ”top-down”. Med referanse til Linds inndeling av planregimer, må visjonsprosesser være ”bottom up” og deles av alle impliserte, spesielt de som råder over eiendommer i området.

10.2 Visjonsutvikling – via obligatoriske plantyper

I alle casene er de tradisjonelle planformene som er definert i PBL supplert med andre relaterte prosesser. De fleste av disse er ikke regulert av loven. Hensikten er å skape arenaer for gjensidig samarbeid mellom private og offentlige aktører og dermed å skape et bedre beslutningsgrunnlag for detaljplanleggingen og å legge grunnlag for oppfølgende avtaler. Slike prosesser har også muligheter til å trekke inn befolkningen og ulike interessegrupper

på et tidlig stadium, utover varslings- og høringsbestemmelsene i PBL.

Figuren nedenfor viser ulike planrelaterte redskaper som har vært brukt i casene i Oslo og Trondheim.

Figur 10.1 *Planrelaterte redskap som supplerer kommune(del) plan og reguleringsplan i de seks casene*

Redskap/ Område	Ilsvika	Tunga	Brattøra	Røa	Tyngdepunktet	Tjuvholmen
Mulighetsstudie	x		x	x	x	x
Arkitektkonkurranse - åpen eller lukket	x		x		x	
Prosjektkonkurranse (utforming og pris)						x
Folkemøte, charetter & utstilling			x	x	x	x
Kvalitetsprogram					x	
Designkonkurranse	x		x			

Mulighetsstudier – metode for komme i gang med utvikling

Kommunenes tradisjonelle utvikling av fysiske planer etter PBL – fra kommuneplanens arealdel, via kommunedelplaner og ned til reguleringsnivået – sikrer i seg selv ikke noen reell utbygging og aktivitet. Store offentlige planprosjekter har i mange tilfeller endt som skuffefyll og slag i luften, på tross av stor innsats av ressurser. Blant områdene som inngår i denne studien er det gjennomført mulighetsstudier i Ilsvika, Brattøra, Røa og Tyngdepunktet og til dels også Tjuvholmen. Gjennomgangen har vist at mulighetsstudiet inngår i kommunens strategi for å få et område ”opp og fram” i kommunens og utbygges/grunneieres bevissthet. Dette gjelder for Trondheim og Oslo (s hhv. kapittel 5 og 7). Mulighetsstudier er hyppig brukt for å skape en felles forståelse av potensialet i området. For eksempel kan, på et overordnet nivå, ”Byen og fjorden” konkurransen i 1985 i Oslo, og tilsvarende i

Trondheim være eksempler på et tiltak som fremskyndet og påvirket den private utbyggingen av sjøfrontene i byene.

Arkitektkonkurranser – visjonsutvikling som kan koble fag til politikk og økonomi

Vi har sett at kompetanse til arkitekt og landskapsarkitekt trekkes inn på ulike måter. I utviklingen av Brattøra ble det brukt ulike arkitektkonkurranser for å utvikle visjoner for området. Disse kan være åpne eller innbudte. Prinsippet er at vinner angir det som skal bli hovedgrepet i utviklingen. Konkurransene brukes for å sikre en kreativ prosess og lede til fysiske planer som sikrer kvaliteter og gjennomtenkte grep i vinnerforslaget. I arkitektkonkurranser knyttet til byutvikling er det ofte politisk representasjon i juryen, slik at formen *potensielt* er egnet for å styrke dialogen mellom fag og politikk.

Tjuvholmen er et eksempel på en arkitektkonkurranse som supplerer løsningsforslag med utbyggingsøkonomiske forhold. Her er konkurranseparametrene knyttet til både arkitektfaglige løsninger og til økonomiske parametre (tomtekjøp og attraksjoner som utbygger forplikter seg til å realisere).

Hensikten var å sikre et robust forslag som lar seg realisere på privatøkonomisk, kommersielt grunnlag. Dermed er gjennomføringen sikret i større grad enn det som er vanlig når arkitektkonkurranser utlyses. Tjuvholmen er et stort område og en konkurranseform som kobler utforming til økonomi har begrenset antallet aktører. Som vist er også rommet for folkelig medvirkning liten. Dette antyder at denne varianten også har noen betenkelige sider.

Prosjektkonkurranser

Kommunen kan også fremme en ønsket utvikling og bidra til å øke markedets interesse for et område gjennom ulike former for prosjekt- og idéutvikling. Prosjektkonkurranser kan være et egnet virkemiddel for å øke gjennomføringsrealisme og forutsigbarhet. I prosjektkonkurranser inviteres utbygger/entreprenør til å gi tilbud sammen med arkitekt-/planløsning for et bygg eller et område. Det er oftest en evaluering hvor arkitektonisk løsning evalueres sammen med andre parametre som økonomi, tekniske løsninger, gjennomføringsevne etc. Prosjektkonkurranser kan bidra til å etablere en arena for dialog mellom kommunen og utbyggere, før

de formelle planprosessene igangsettes. Slike prosesser vil kreve et avtalemessig grunnlag mellom kommune og utbygger og vil på mange vis ”overkjøre” de tradisjonelle reguleringsplanprosessene. I avtalene kan kommunen sikre fellesskapets interesser, men prosessene er oftest ikke like transparente og påvirkbare som de for eksempel er i reguleringsprosesser. Prosjektkonkurranser er en type korporativ løsning for beslutninger og gjennomføring som ofte finner sted innenfor en lukket sirkel av offentlige og private aktører.

Prosjektkonkurranser er imidlertid hyppig brukt av Stavanger. Her er det en integrert del av Hovedutbyggingsområdemodellen (Nordahl mfl. 2007). Metoden benyttes oftest i forhold til offentlige eiendommer. Bortsett fra på Tjuvholmen er dette ikke brukt i eksempelområdene i denne studien. I flere av eksempelområdene har kommunen vært grunneier og kunne prinsipielt ha knyttet prosjektkonkurranse til salget av eiendommene. Dette er imidlertid ikke gjort. Unntaket er Tjuvholmen. Her ble konkurransen imidlertid brukt til å finansiere havnekassen. I tillegg resulterte det i rask transformasjon fra stykkgodshavn til *high-end* bolig og opplevelsesstrøk.

Medvirkning utover informasjon og høring

I kommunenes eget arbeid med planutvikling er det gjerne benyttet ulike metoder for å innehente eksterne innspill, ideer og konsepter. Disse kan bidra til å skape et bredere grunnlag for kreative og nyskapende løsninger. Prosessene kan ha form av for idedugnader (eller ”*charetter*” som også brukes som betegnelse) hvor både fagfolk, legfolk, utbyggere og politikere samles for å skissere utviklingsmuligheter. Innenfor ”New Urbanist”-kretser har *charette*-metoden vært sett som et viktig virkemiddel for å forhindre at arkitekter utvikler løsninger uten folkelig deltakelse. Metoden er bl.a. blitt vedtatt benyttet i Oslo, men i en moderert form i forhold til ”oppskriften” (som skal lede fram til et beslutningsgrunnlag i løpet av en tidsperiode på tre dager).

Mange av eksempelområdene som er studert her har gjort bruk av ulike former for medvirkningsprosesser. På Tyngdepunktet ble det arrangert beboermøte hvor utbygger presenterte sine planer, i forbindelse med Røa-utbyggingen ble det holdt flere folkemøter, og på Brattøra var utforming av uterom koblet opp mot en bred medvirkningsprosess.

Kvalitetsavtaler

Rammene som fastlegges i offentlige planer – detaljerte reguleringsplaner eller områdeplaner – gir tydelige føringer og juridisk avklaring for en rekke forhold. Samtidig vil tradisjonelle planer ofte ha mangelfulle bestemmelser og styringsmuligheter for en rekke forhold som påvirker kvalitet og opplevelse av et område. Materialitet, detaljer, designambisjoner osv kan være svært viktige aspekter for et område, samtidig som en fastlegging i reguleringsform blir stivbeint og lite robust i forhold til nødvendige endringer. Utvikling av ulike former for ”kvalitetsprogrammer” og ”formingsrettledere” kan være virkemidler for å bøte på dette forholdet. Prosessen med å utvikle et kvalitetsprogram gir også muligheter for å etablere et forum hvor de ulike aktørene kan samordne mål og virkemidler. Utviklingen av et kvalitetsprogram kan involvere både arkitektfaglig kompetanse – gjerne flere kontorer – utbyggere, kommune og andre aktører som for eksempel Husbanken. Et eksempel på en slik prosess er Damsgårdsundet i Bergen. Her ble det på grunnlag av en kommunedelplan for hele Puddefjorden utarbeidet kvalitetsprogram for både havnepromenaden og boligkvartalene. Kvalitetsprogrammet ga grunnlag for både en justering av reguleringsplan i forhold til optimalisert sol/utsikt etc. og en god basis for videre utvikling av de ulike boligkvartalene ved ulike arkitekter. Et annet eksempel er Ensjø, der grunneierne i hele området, inkludert Tyngdepunktet har signert en kvalitetsavtale av denne type. Slike avtaler skal sikre en forpliktelse fra utbyggerne til å vektlegge utvalgte kvalitetsprinsipper.

Designkonkurransen er et siste redskap som skal omtales i sammenheng med redskap som supplerer de formelle plantypene. I byutvikling er detaljer av stor betydning for det samlede resultatet. Gjennomgangen av Brattøra har vist at dette der er et hyppig brukt redskap for å få fram helhetlig og gjennomtenkte detaljer. Til forskjell fra kvalitetsprogrammene er designkonkurransene (i ulike grad) åpne. Hensikten er nettopp å få inn flere ”øyne” til å se hvordan området best kan utformes.

Oppsummert viser dette at kommuneplanens arealdel er et sterkt og sentral styringsredskap i byutviklingen, men siden gjennomføringen gjøres av private, er det imidlertid helt nødvendig å supplere med to ting: avklaring av infrastruktur og andre struktu-

relle forutsetninger for utvikling av området og visjonsbyggende prosesser – og i disse må grunneier eller utbygger trekkes inn.

Avslutningsvis skal vi gå tilbake til Mulighetsstudier eller tilsvarende ”dypdykk” inn i områdets forutsetninger. Dette er også en måte å avklare forutsetningene som ligger i området for å få til utvikling. Studiene kan brukes slik at de gir grunnlag for å sortere hva salgs innsats som må til. Matrisen nedenfor viser dette skjematisk²³. Stikkordene i rutene er ikke uttømmende, men ment til å illustrere hvordan ulike aspekter ved området kan sorteres

	Subjektive	Materielle
Endringsfremmende	Eierinteresser i området, overordnede byutviklingsinteresser	Infrastruktur, attraksjoner (lokalisering, kulturell ”kapital”)
Endringshemmende	Motinteresser: naboprotester Interessegrupper, sektormyndigheter. Kompliserte grunnerstrukturer,	Kompliserte grunnforhold, mangel på/trengsel i forhold til infrastruktur etc.

Dersom utfordringene er av en karakter som krever langsiktige offentlige investeringer (eksempelvis betydelige investeringer i infrastruktur) er det et spørsmål om dette skal inn i kommuneplanen og opprioriteres i investeringsprogrammene i de aktuelle sektorene. Dersom utfordringene skyldes kompliserte eierstrukturer, vil innsatsen for å få til utvikling være av en annen karakter.

²³ Magnus Boysen i PBL takkes for innspill om dette.

11 Eierskap til utviklingsgrunn

11.1 Katalysatorrolle versus oppkjøperrolle

I alle casene har vi sett at grunneierne har spilt en avgjørende rolle i utviklingen av området, enten ved å starte en utvikling eller ved å selge til en som starter en utvikling. Et gjennomgående trekk er at kommunenes rolle som grunneier er svært beskjeden. Det er lenge siden kommunene avviklet en aktiv rolle i tomteforsyning til allmenne boliger (Nordahl 2011b). Samtidig er grunneierne en nøkkelfaktor for å få til byutvikling. Avslutningsvis i denne rapporten skal vi vise hvordan kommunene går fram for å øve innflytelse over private grunneiere. En av nyvinningene i lov om planlegging og byggesaksbehandling av 2008 er bestemmelsene som gav kommunene rett til å kreve samarbeid mellom grunneiere innenfor ett og samme område. Blant annet kan kommunen nå avvise regulering for enkelteiendommer og kreve at hele kvartaler blir regulert i sammenheng (se kapittel 2.2). Lovendringen har gitt kommunene et redskap for å tvinge fram et økt områdefokus blant utbyggere og gitt kommunene et pålegg om å være regulant når større områder skal utvikles. Selv om alle våre case var i gang lenge før lovendringen trådte i kraft viser gjennomgangen av Tyngdepunktet, Brattøra og Stavangers praksis at kommunene allerede har etablert en praksis for hvordan *de* skal følge opp fragmentert eierstruktur, for å få til en utvikling. Med henvisning til matrisen i kapittel 3 er dette både situasjoner der markedet er lite interessert – ofte fordi prisnivået i omkringliggende områder er for lave til at en utbygging er lønnsom, og områder der grunneierkonstellasjonen er vanskelig, ofte i betydning av å være for fragmentert til at utvikling kommer i gang. Gjennomgangen har imidlertid også vist at i en del tilfeller skjer det ingen utvikling til tross for høye priser i omkringliggende områder. Dette skyldes at

grunnen er i bruk og grunneier ikke ser alternative muligheter for den virksomheten de driver. I en byutviklingsammenheng kan det å kunne tilby avlastningsarealer for næringsvirksomhet som bør flytte, for å få en optimal utvikling i området. Dette er aktuelt for Trondheims arbeid med avlastningssentra/byomformingsområder. Som vist først i kapittel 5 og senere i eksemplet fra Tunga-området har (noe) næring som ikke lenger passet inn i Lade/Leangen flyttet til Tunga – dels som et makeskifte med kommunen involvert. Til tross for at dette akkurat for Tunga-området *ikke* har gått knirkefritt, viser eksempelet to ting: For det første viser dette betydningen av at kommunen bidrar med koordinering av og til rettelegging for grunneiere. For det andre viser dette betydningen av å ha hånd om avlastningsarealer slik at utviklingsstrategiene kan realiseres.

Økt urbanisering medfører gjerne at tomter splittes opp, og jo mer sammensatt eierskap, jo vanskeligere er det å få til utbygging. I slike situasjoner kan kommunen avvente til prisstigningen gjør en flytting lønnsom, for eksempel vente til en utbygger med stor økonomisk handlekraft kjøper seg inn i området og varsler en utvikling (som i Ilsvika). Alternativt kan kommunen bistå grunneiere i et område slik at de sammen får til en utvikling. Tyngdepunktet er et eksempel på dette, men Trondheim og Stavanger rapporterer om varianter av det samme.

Katalysatorrollen

I Trondheim kommune utøves virksomheten av Enhet for eierskap i Trondheim og av Etat for eiendom og byfornyelse i Oslo, og av Utbyggingskontoret i Stavanger. Alle enhetene initierer byutvikling i områder der kommunen eller én eller få grunneier(e), ønsker byutvikling, men hvor dette stopper opp. Gjennom enhetene bidrar kommunen med kommunikasjon og koordinering mellom grunneierne, og initierer mulighetsstudier og felles visjoner for områdets utvikling. Dette følges opp av betinget regulering og utbyggingsavtaler slik at alle bidrar til fellestiltak og realiseringen av nødvendige infrastrukturiltak. Virksomheten skal beskrives kommune for kommune:

I Trondheim har *Enhet for eierskap* spilt en betydelig rolle i å realisere utbyggingsplanene som er varslet i overordnet plan. Enheten kan bidra til å få ting i gang på steder der det ”lugger”. En vanlig årsak til at det ”lugger” er at infrastrukturkostnadene er så

store at én utbygger ikke kan ta dette alene. Utgangspunktet er at utbygger skal finansiere infrastruktur i et utbyggingsområde, også når det er snakk om transformasjon og fortetting. I noen områder kreves store investeringer, ofte større enn en enkelt grunneier kan bære. Kommunene har et prinsipp om at grunneiere i et område skal bidra likt. Der utbyggingen skjer eiendomsvis, byr dette på problemer. Området Lade/Leangen i Trondheim kan illustrere problemstillinger og framgangsmåter:

Kommunedelplanen definerer tekniske hovedanlegg som må være på plass for å realisere en utvikling. Områdets mange grunneiere har sprikende interesser for sine eiendommer. I løpet av en omfattende prosess kom kommunen fram til en form for finansieringsavtale med samtlige grunneiere. Avtalen går ut på at grunneierne i det øyeblikket de realiserer potensialet på tomten, skal betale x antall kroner pr BRA til finansiering av hvert av anleggene. Dette er lagt som en panteobligasjon på eiendommene. Etter at obligasjonene er tinglyst forskutterer kommunen anleggsarbeidene. Mao: Enhet for eierskap inngår avtale med alle berørte grunneiere i forkant (de lager en finansieringsavtale) så forskutterer kommunen. Grunneiernes bidrag forfaller til betaling når de starter å utvikle sin eiendom.

Eksempelen fra Lade/Leangen viser, i likhet med Brattøra, at avtalene som inngås krever bidrag avhengig av tillatt BRA og at kommunen forskutterer. Dersom detaljreguleringen gir utnyttelse *høyere enn planlagt* vil pengene komme inn raskere enn beregnet og nedbetalingen skjer da raskere enn stipulert. (Tidsperspektivet er vanligvis 20 år). Kommunen kan da teoretisk sitte igjen med overskudd. Dersom reguleringen resulterer i lavere antall BRA, kan kommunen sitte igjen med underskudd. Til tross for at det vanlige er balanse, framhever kommunen betydningen av at systemet oppleves rettferdig av grunneierne i området. I andre tilfeller har kommunen gjort bruk av en avtale som sier at det skal være sluttoppgjør når alt er ferdig bygget. Dette sikrer en revurdering av økonomiske byrder i hht. reelt antall BRA. Med slike avtaler tar kommunen ingen risiko.

Anbudsbidragsmodell – variant av katalysatorrollen: For Brattøra er avtalen nå ferdig forhandlet. Den følger vanlig praksis: utbygger tar regningen inkl mva. For å unngå 25 % moms gjør de bruk av det de betegner som anbudsbidragsmodell. Den er basert på at

kommunen står som tiltakshaver og momsens refunderes, og mens momsrefusjonen tidligere har gått i ”det store sluket” i kommunen, innebærer anbudsbidragsmodellen at momsens kommer utbyggingsprosjektet til gode. Denne framgangsmåten gir rimeligere utbygginger for de private, og gjør det dermed noe lettere å komme i gang med utvikling.

Betalingsformene varierer: En variant er at utbyggere betaler løpende og utbyggingen skjer trinnvis. Alternativt forskutterer kommunen. Partene utvikler her ordninger som tilpasses den enkelte utbygging.

Kommunen gjør også bruk av katalysatormodellen for å få til boliger for kommunens egne behov. Et eksempel her er Risvollan hvor kommunen ønsker omsorgsboliger/sykehjem. Kommunen eier ingen grunn i området. Framgangsmåten for å realisere boligbehovet går gjennom samarbeidsavtale mellom grunneierne i området. Kommunen er primus motor og har laget reguleringsplan (i samråd med grunneierne). Partene er enige om å sette av areal til de byggene kommunen ønsker. Grunneierne får igjen for dette på to måter: de får godtgjort for de volumene som går med til prosjektet som kommunen vil ha (etter markedspris). I tillegg er dette et bidrag til dem der de, gjennom omreguleringen, gis anledning til å utvikle også andre deler av eiendommen/bygget. Denne framgangsmåten medfører noe risiko for kommunen, de har ingen garanti for at grunneierne vil overdra deler av byggerettighetene til kommunen. Men, kommunen har delvis sikret seg gjennom å ha regulert de aktuelle delene ”til offentlig formål”.

Uansett detaljene i praksisen med katalysatorrollen, står den i klar kontrast til utbyggingspolitikk der kommunen rekvirerte det meste av byggegrunnen. I de tilfellene da Trondheim hadde kommunalt eide tomter la kommunen kostnadene til infrastruktur inn i summen som tomtene ble solgt for. Salget finansierte kommunens kostnader til infrastrukturen. Det var vanlig i Norge på 1970-tallet. I andre tilfeller der private utviklet områdene selv, inngikk kommunen en tradisjonell utbyggingsavtale med en av grunneierne. Disse avtalene har likhet med refusjonsbestemmelsene i plan- og bygningsloven. En typisk situasjon er der noen store grunneiere vil utvikle og mange små som vil vente. Kommunen inngikk da avtale med den/de store om finansiering av infrastruktur og sikrer seg refusjon fra dem, stegvis etter som de store

tomtene ble utviklet. Forholdet mellom de store, som betalte til kommunen, og de mange små som ville vente, ble så overlatt til utbygger å håndtere. I praksis vil de store da inngå avtale med de andre.

Katalysatorrollen er utviklet fordi det i en del situasjoner mangler de store som kan ”dra” en utvikling, spesielt i store områder med mange små grunneiere og store infrastrukturbehov, som på Lade/Leangen.

Katalysatorrollen kan både ses som årsak til den nye § 12.7, nr 2 og 13 i Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 2008 og som et alternativ (se kapittel 2.2). Det er åpenbart at den praksisen som er beskrevet her, som Stavanger har praktisert en god stund og som Oslo har utviklet på sin måte i Ensjø /Tyngdepunktet, viser til et reelt behov for at kommunene som utbyggingsmyndighet inntar en facilitator-rolle, dersom de skal nå målsettinger om boligbygging i indre by eller andre områder hvor eierstrukturen er oppsplittet. Slik sett er lovendringen en anerkjennelse av nødvendigheten av utløsningsmekanismer for å få til byutvikling. Når vi også vil hevde at lovendringen er et *motsykke* ligger dette i at loven flytter prosessansvaret ut av kommunen og over til Jordskifteretten. Loven sier riktig nok at det må foreligge et krav fra kommunen om samordning, men dersom lovens paragrafer følges er det retten som finner løsninger sammen med grunneierne og ikke kommunen. Hvorvidt kommunene ser det som en god løsning å flytte ansvaret ut av byplanfaglige miljøer gjenstår å se. Foreløpig tyder praksis på at Jordskifteretten har fått få slike saker (Ramsjord og Røsnes 2011).

11.2 Byggemodning og forholdsmessighet

En utfordring med katalysatorrollen er at beløpenes størrelse varierer betydelig fra område til område (Eksempelvis er bidragene på Lade /Leangen anslått til 452 kr pr. kvm (for alle tre tiltakene samlet). I avtalene på et helt annet utviklingsområde, Tiller, er beløpene firedoblet (ca 2000 kr pr. kvm). I tillegg kommer infrastruktur internt i alle kvartalene (tall som er vanskelig å få tak i). Disse belastes den enkelte grunneier/utbygger og dette inngår ikke i fellesregnskapet.

Bidragene som avkreves er beregnet ut fra kostnader til nødvendig infrastruktur. De store variasjonene i bidragenes størrelse avspeiler forskjeller i infrastrukturbehovet. Kommunen mener at dette ikke er problematisk og viser til residualmodell der (krav om) høyt bidrag antas å gi seg utslag i lavere pris for tomten (se kapittel 3). I denne tas det utgangspunkt i antatt tomtebelastning, og dette igjen er basert på meklers vurdering. Når bidrag til infrastruktur er kjent og tomteutnytingen er kjent får utbygger en antakelse på om en utvikling er økonomisk forsvarlig. I forhold til kjøp og salg av grunn er utgangspunktet at grunnverdien er avhengig av kostnadene til klargjøring. Markedsprisen for en byggeklar tomt er lik, men kostnadene for å få den dit er ulike. Logikken er at grunneier sitter igjen med ulike beløp, avhengig av opparbeidelseskostnadene.

Eierskapsenheten foretar en planfaglig vurdering om det er *lovlig å stille kravene*, så gjennomfører de en lovmessig vurdering om dette *kan veltes over på en utbygger* (jfr. 2006 endringene i daværende PBL, kapittel 2). I bunnen for alle vurderingene ligger en skjønsmessig vurdering *om prosjektet kan bære de reelle kostnadene*. Enten så klarer utbygger å ta regningen eller så klarer de ikke. Hvis ingen klarer dette hver for seg, må kommunen hjelpe til så det blir et spleiselag.

11.3 Stavanger ønsker mer innflytelse over tilgjengelig byggegrunn

I Utbyggingsplanen skisserer Stavanger tre typer utbygging: feltutbygging på ubebygde område, transformasjon av større, sammenhengende industriområder, fortetting som prosjekt. Mens feltutbyggingen er sterkt avtakende, er transformasjon og ulike typer fortetting framtidens utbygging, i alle fall så lenge Stavangers kommunegrenser ikke endres.

Stavanger søker nå etter nye måter å organisere utbygging på, for å komme bedre i grep med markedet. De er opptatt av at kommunen må ha mer å spille på enn Plan- og Bygningsloven og den autoritet som følger av denne, for å ha implementeringskraft. De må ha anledning til tomteoppkjøp og de bør ha egne eiendommer som kan legge inn utviklingsprosjekter som drives av private utbyggere. Stavanger hatt har en aktiv tomteervervspolitikk tidligere og mener det gav dem et godt handlingsrom.

Stavanger er godt kjent med katalysatorrollen og ønsker å videreutvikle denne. De mener imidlertid, i tillegg, at dersom kommunen ønsker å være en tydeligere premissleverandør må de også ha noen arealer å bruke i samhandlingen med private utbyggere. Stavanger tomteselskap er kommunenes redskap, og brukes aktivt. For å videreutvikle sin politikk har kommunen utformet noen hovedtrekk om hva som er hver parts interesser i konkrete utbyggingssaker: hva kommunen vil oppnå gjennom reguleringsautoriteten, hva kommune vil oppnå gjennom eierskap og hva utbygger vil oppnå. Oppkjøp vil ha ulik betydning i ulike arealer. Eksempelvis ser de at i transformasjonsområder vil ekspropriasjon etter Plan- og bygningslovens § 16 ikke være anvendelig i slike områder (se utdyping i kapittel 9). De har derfor gått inn med mer målrettet strategisk oppkjøp, som et ledd i å bidra til å realisere en utbygging i samarbeid med private utbyggere.

Stavanger gjør også bruk av den nye bestemmelsen i Plan- og bygningsloven om å kreve at større områder blir sett i sammenheng. De vurderer nå om de også må gå inn i store private utbyggingsområder og ”ta grep” om infrastrukturen der. De sier: ”For tiden sitter kommunen litt på gjerdet og avventer, og det ser ut til at utbygger gjør det samme: De venter at kommunen skal ta grep”. Dermed stopper utviklingen opp – selv om prisene stiger.

Mer bruk av kommunens gjennomføringskompetanse?

Avslutningsvis i denne sammenheng er det verd å framheve at katalysatorrollen krever kunnskap om prosjekt*gjennomføring* og utbyggingsøkonomi på område- og prosjektnivå. Vårt inntrykk er at den gjennomføringsrettede kompetansen først og fremst er trukket inn i områder der kommunen har tydeliggjort at de vil ha utvikling (jfr. figur 4.1). Som kapittel 12 skal vise, skjer det utvikling i alle deler av byen og vi vil tro at det ligger potensial for å ta i bruk gjennomføringskunnskap i større omfang enn hva det ser ut til at en gjør i dag. Dersom gjennomføringskunnskapen skal trekkes inn i større omfang enn i dag må det trolig legges bedre organisatorisk til rette for dette, enn hva tilfellet er i dag²⁴.

²⁴ Vi har ikke vurdert de organisatoriske strukturene for samarbeidet. Evaluering av Ensjømodellen viser at samarbeidet mellom PBE og EBY kan være vanskelig

12 De mange punktvisse endringene

Dette kapitlet går i dybden på reguleringsplanens rolle i byutviklingen. Vi har sett hvilken rolle reguleringsplanene har i eksempelområdene: det er de som ”banker” byggelinjer og traseer, høyder og utbyggingsvolum. Det er også der betingelsene som kommunen stiller forankres juridisk.

I casene er reguleringsplanen et tydelig punktum i lange og sammensatte prosesser. Alle casene er definerte områder, som har vært omfattet med betydelig oppmerksomhet fra planavdelingen og andre kommunale etater. I slike områder har reguleringsplanene en funksjon som en formalisering av de løsninger som partene har funnet fram til gjennom lange og sammensatte prosesser.

I dette kapitlet skal vi snu perspektivet. Her skal vi se nærmere på de mange små reguleringsplanene som fremmes og vedtas løpende, uten at de inngår i en samlet områdeutvikling. Som vist i kapittel 5 og 7 skjer byenes utvikling vel så mye gjennom de mange enkeltsakene som gjennom samlet områderettet utvikling. Slik sett dekker casene bare en liten del av all samlet planaktivitet i byen.

I dette kapitlet skal vi presentere et synopsis av de mange små sakene: Her skal vi se summen av de mange små brikkene som også er med på å forme byen og vårt perspektiv er hvordan disse fungerer som styringsinstrument. Analysen bygger på gjennomgang av samtlige sluttbehandlede planer for 2008 og 2009 i Trondheim og Oslo (se kapittel 4). Datagrunnlaget er saksframlegget til bystyrebehandlingen.

slik etatene i dag er organisert, under hver sin byrådsavdeling (Nordahl et.al 2009)

Reguleringsplansakene som kommer til bystyret er svært ulike: De enkleste sakene omhandler byggarbeider med liten betydning for byens utvikling; det kan være enkelte nye boligbygg i et allerede etablert boligområde eller en utvidelse eller modernisering av en etablert virksomhet. De mest kompliserte sakene omfatter større områder som innebærer vesentlige endringer både bruksmessig, arkitektonisk og landskapsmessig. Planene er også ulike mht. hvilke konsekvenser de valg som foretas i forbindelse med planen, har for omgivelsene. Noen planer omhandler byggarbeider som er starten på en større omforming av et område mens andre fremstår som en slags siste brikke i puslespillet i et område som ellers er ferdig utbygget.

12.1 Planenes kompleksitet

En betydelig andel av alle reguleringsplaner som bystyrene i Trondheim og Oslo behandlet i 2008 og 2009 omhandler bygg for boligformål. Begge byene har også en betydelig mengde planer som omhandler næring. En gjennomgang av detaljer i planene viser at næringskategorien i Oslo nesten utelukket består av *forretning og/eller kontor*, mens mange av planene i Trondheim omhandler *annen næring, hovedsakelig industri eller lager*.

Tabell 12.1 *Andel av reguleringsplaner i Oslo og Trondheim i 2008 og 2009 som omtaler ulike bebyggelsesformål*

	Oslo	Trondheim
Bolig	55	62
Næring*	59	48
Offentlig / allmennyttig	51	22

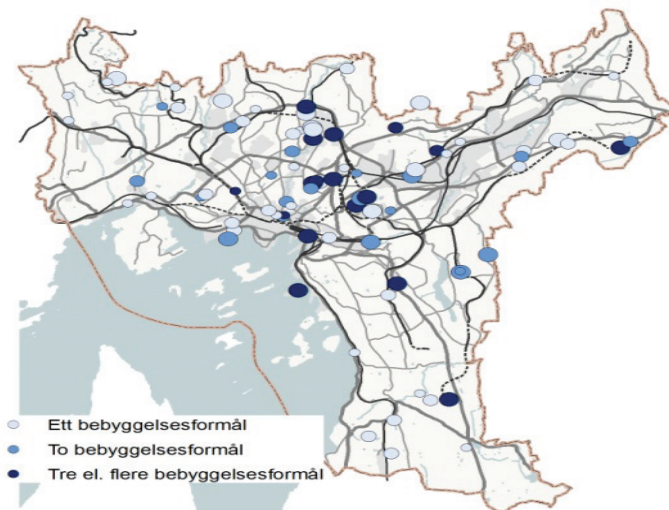
De to byene har ulik praksis mht. å kombinere formål i en og samme plan. En stor andel av planene i Oslo kombinerer formål og da er det først og fremst formål *offentlig/allmennyttig* som er kombinert med bolig, men også kombinasjonen av bolig og næring er vanlig. Trondheim gjør oftere bruk av enkeltformål – i planterminologi betyr det flere primærfarger i kartet.

Tabell 12.2 *Andel av reguleringsplaner i Oslo og Trondheim i 2008 og 2009 som kopler hovedkategorier av bebyggelsesformål*

	Oslo	Trondheim
Ett formål	57	75
To formål	23	20
Tre formål	20	4

Kartet over kompleksitet i bebyggelsesformål i Oslo 2008 og 2009 viser noen tydelige geografiske mønstre. Reguleringer med tre kategorier bebyggelsesformål er i stor grad lokalisert sentralt i kommunen og langs hovedvegnettet. Utenfor Ring 3 består flest reguleringsplaner av kun en hovedkategori av bebyggelsesformål. Reguleringsplaner med to formål er jevnere fordelt geografisk, men også de har størst konsentrasjon sentralt i kommunen. Bildet viser for øvrig en tydelig opphopning av reguleringsplaner i beltet mellom Ring 3 og Ring 2. Dette er områder som er i betydelig omdanning, både gjennom større områderettede satsinger (se kapittel 7) og gjennom enkeltsaker.

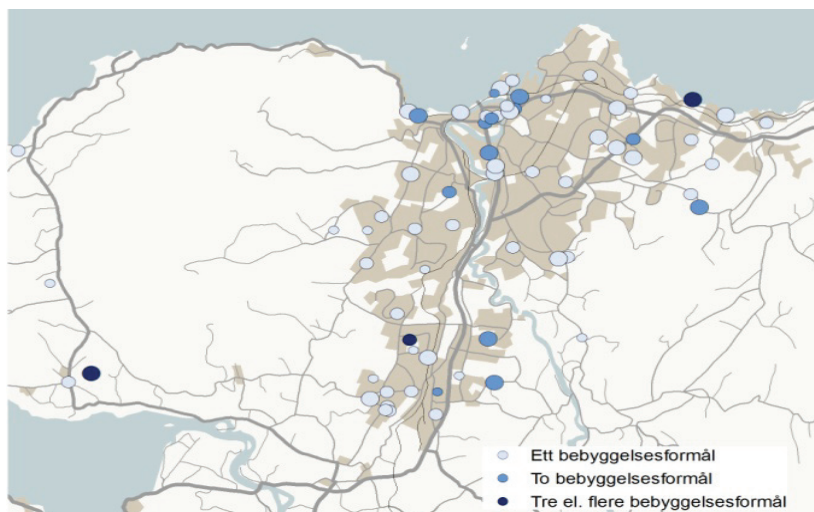
Figur 12.1 *Geografisk fordeling av reguleringsaker til sluttbehandling i Oslo i 2008 og 2009, etter kombinasjon av formål*



Sammenlikner vi Oslokartet med Trondheim får vi en tydelig illustrasjon på at planenes innhold i de to byene er svært forskjellige. I Trondheim omfatter planene oftere kun en eller to formålskategorier.

Forskjellen mellom de sentrumsnære områdene og resten av byen er tydelig. Det er i sentrumsområdene at vi finner konsentrasjon av blandete formål.

Figur 12.2 *Geografisk fordeling av reguleringsaker til sluttbehandling i Trondheim i 2008 og 2009, etter kombinasjon av formål*



Oversiktene i figur 12.1 og 12.21 viser at kompleksiteten i de mange små reguleringsplanene er høy, spesielt i sentrumsområder. Bymessige omgivelser krever håndtering av mange ulike formål på ett og samme areal. Dette kjenner vi igjen fra eksempelområdene og er en konsekvens av målsettinger om fortetting og innfylling.

12.2 Mange tiltakshavere, mange forslagsstillere

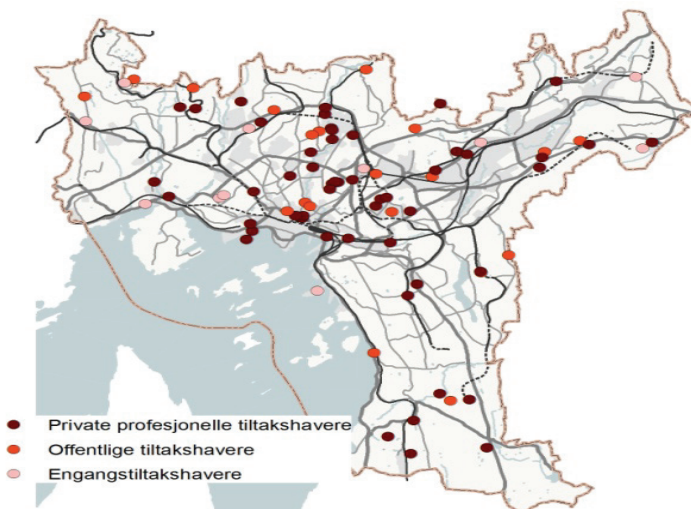
Vi har også sett på hvem som står bak reguleringsforslagene. I fagterminologien heter dette tiltakshaver og betegner byggherren, den som bestiller oppdraget. Gjennomgangen av eksempelområdene har vist at *den som står bak* en utbygging kan være grunneieren som vil utvikle sin eiendom (som Nordberg i Tyngdepunktet) eller en profesjonell eiendomsutvikler (som

Heimdalsgruppen og Maja Eiendom i Ilsvika). De første vil vi her betegne som engangsbygggherrer – de er ikke primært eiendomsutviklere, men har fått anledning til, eller har behov for, å gjøre noe med sin eiendom. I mange tilfeller er det offentlige tiltakshaver, som når en skole skal bygges. Når det offentlige trenger bygg organiserer gjerne de ulike sektorene dette gjennom en og samme etat som etter hvert opparbeider seg bred kompetanse i å utvikle eiendom. Det er viktig å understreke at inndelingen er skjønsmessig ettersom det er en del tvilstilfeller for eksempel hvorvidt Oslo Havn skal kategoriseres som offentlig eller privat, engangs eller profesjonell utvikler. Inndelingen er derfor ingen fasit, men antyder profiler på hvem som står bak de mange små reguleringsplanene. I tabellen under har vi delt inn tiltakshaverne for reguleringsplaner (bebyggelsesrelaterte) i de to byene etter denne inndelingen.

Tabell 12.3 *Oversikt over ulike typer forslagsstillere*

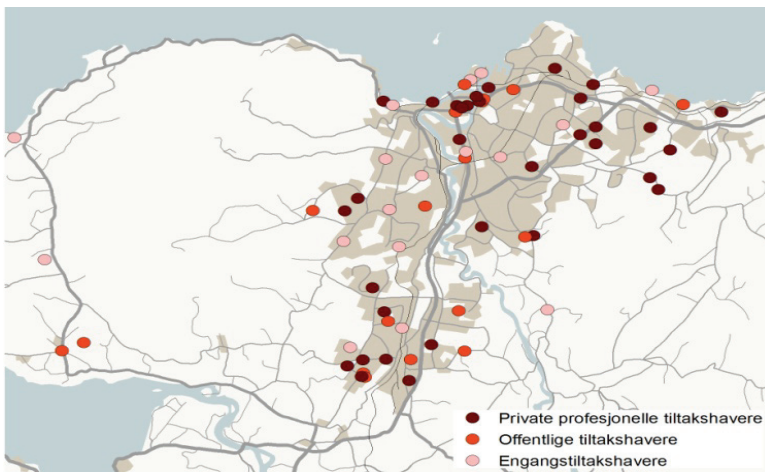
	Oslo	Trondheim
Profesjonelle private tiltakshavere	62	49
Offentlig tiltakshaver	26	26
Engangstiltakshaver	13	25

Figur 12.3 *Viser geografisk fordeling av ulike typer tiltakshavere i Oslo som stod for reguleringsplaner sluttbehandlet i 2008 og 2009*



Det er ikke noen tydelige geografiske mønstre med hensyn til fordelingen av offentlige og profesjonelle tiltakshavere i Oslo. Dette forteller at byen utvikles av svært ulike aktører, enten det gjelder indre by eller ytterområdene. Det samme kan til en viss grad sies om Trondheim også. I begge byene ser vi en tendens til ”klumping” i noen områder: dette er områder der den enkelte plan inngår i en større omdanningsprosess.

Figur 12.4 *Viser geografisk fordelingen av ulike typer tiltakshavere i Trondheim som stod for reguleringsplaner sluttbehandlet i 2008 og 2009*



Når vi ser litt bak tallene ser vi at i Oslo er private profesjonelle tiltakshavere hyppigst å finne bak reguleringsplaner med kombinert bebyggelsesformål (de står for over 80 % i planer som kombinerer tre eller flere bebyggelsesformål), mens engangstiltakshaverne og de offentlige tiltakshaverne først og fremst står bak planer som innebærer små endringer. I Trondheim fordeler engangstiltakshaverne seg jevnt på alle plantyper. Sist, men ikke minst at *den hyppigste forekommende* tiltakshaveren i begge byene er *kommunen*.

Enten tiltakshaver er en grunneier som skal videreutvikle sin eiendom, en kommune som skal utvikle et bygg eller en kommersiell utvikler, knytter tiltakshaver til seg arkitektfirma av ulike slag. Gjennomgangen av reguleringsplanene viser at det er

svært mange aktører på banen. I Trondheim teller vi 27 ulike fagmiljøer som opptrer som forslagsstiller. Seks av disse går igjen mange ganger; Rambøl, Solem Hartman, Selberg, Asplan, Eggen arkitekter, Voll og Pir II. I Oslo var det 33 ulike fagmiljøer involvert i planene som var til sluttbehandling i de to årene (2008 og 2009). I Oslo er det *færre* miljøer som går igjen på flere planer. Kontorer som opptrer tre eller fire ganger er Arcasa, Hille Melby, Narud Stokke Wiig, Civitas, Petter Bogen og Vista Utredning. Resten opptrer kun en eller to ganger. Vi skal ikke her vurdere om den store bredden i forslagsstillende miljøer er en styrke for byen eller ikke. I denne sammenheng skal vi framheve at med så mange tiltakshavere og så mange forslagsstillere kan det være vanskelig å *akkumulere kunnskap fra en prosess til neste*. For kommunene er det mange som skal sette seg inn i rutinene, mange å lære opp.

12.3 Hvordan kommuniserer plandokumentet med de folkevalgte?

Avslutningsvis skal vi dele noen refleksjoner om hvordan reguleringsplanen er strukturert. Hensikten er å se hvordan planene slik de er redigert i dag fungerer som redskap for politisk beslutning. Vi vurderer da planforslaget slik det kommer i bunken av sakspapirer, for de mange politikerne som bare har en perifer kjenneskap til saken.

Reguleringsplaner spiller en svært viktig juridisk rolle i plan-systemet; de skal sikre, spesifisere og avgrense rettigheter i forbindelse med utvikling av arealer. Samtidig er summen av de mange små planer viktige for byens utvikling. Dermed er planene slik de framstår ved den endelige sluttbehandlingen også viktige politiske verktøy for å styre byutviklingen. Vi skal her vurdere reguleringsinstituttets doble rolle. Vi skal ta fatt i saker som kommer *utenfor* de områdene som er prioriterte utviklingsområder. De fleste sakene er utenfor områder som er definerte som utviklingsområder. Dermed er de også omfattet av mindre politisk interesse, færre studier som adresserer forholdet mellom reguleringsplan, området, og de overordnede målene for byens utvikling. For hver enkelt reguleringsplansak er det store mengder fakta og vurderinger som det skal gjøres rede for:

- Om stedet i dag: lokalitet, planområdets størrelse og form, eiendomsstruktur, eksisterende bruk, eksisterende bebyggelse osv.
- Om eksisterende planer i området inkludert eldre reguleringsplaner for det gjeldende arealet og overordnede planer som dekker området og/eller det relevante plan-temaet. I noen tilfeller må også parallelle eller kommende planer og alternativer for utvikling i området drøftes.
- Om planforslaget og eventuelle alternativer: Selve prosjektets innhold og utforming (formål, byggegrenser, høyder, utnyttelsesgrad, atkomst, parkering, osv) samt dets samspill med sine omgivelser (tilpasning til terreng og omgivelser, avstander til ulike funksjoner, trafikkgenerering, støy osv). Relevante positive og negative konsekvenser skal redegjøres for.
- Om planprosess så langt, innspill etter offentlig høring/ 1.gangsbehandling, justeringer av planforslag og bestemmelser som følge av høringsrunder osv. I tillegg omtales ofte kommentarer til videre prosess, eksempelvis rekkefølgebestemmelser eller innspill til etterfølgende byggesak eller bebyggelsesplan.
- Hhv. planetatens og byråd/rådmannens kommentarer og anbefalinger. Disse retter seg både til innspill i høringsrunden, til planforslaget i seg selv og til vurderinger som gjøres vedrørende konsekvensene planen kan få for omgivelsene.
- Plankart, detaljerte planbestemmelser og forslag til vedtak.

En naturlig følge er at reguleringsaker som behandles i bystyrene blir svært informasjonstette dokumenter. Lesbarheten i informasjonstette dokumenter kan påvirkes gjennom stoffets strukturering.

Saksdokument og saksframstilling

Sakene i Oslo er kortere og følger en stram mal²⁵. Det er dermed raskere å lese disse sakene og lettere å få en oversikt over hva

²⁵ Bystyresaken er i praksis et sammendrag av reguleringsaker. Det betyr at det er mye utfyllende informasjon å finne i vedleggene, og at saksdokumentet er mer utfyllende i tidligere behandlinger bl.a. i komiteene. Tungavegen 28-30,

planforslaget omhandler enn sakene i Trondheim. Men for å få teksten så kort, må informasjonen prioriteres. Høringsuttalelser er for eksempel referert i et par setninger. I Oslos saker avgrenses diskusjonen temmelig strikt til de mest sentrale forhold som det har vært stilt spørsmål ved i prosessen, enten av høringsinstanser eller av plan og bygningsetaten. Disse holdes opp imot overordnede planer og andre føringer.

Sakene i Trondheim følger en løsere mal, de er lenger, de dekker flere planelementer, tar med mer av prosessen. Den store mengden informasjon gjør imidlertid at det ofte tar lengre tid å få en oversikt over hva saken dreier seg om, enn hva tilfellet er i saker fra Oslo. Den løsere stilen gir også en opplevelse av at man hører mer av saksbehandlers stemme og faglige mening og de ulike interessene som den omfatter.

Saksframleggene i begge kommunene er i stor grad fri for verdivurderinger. De er nøkterne beskrivelser av prosjektet og av konsekvenser. Den refererende stilen er dyrket, man beskriver saken, kommentarene, prosessen og konsekvensene kortfattet og presist. Anbefalinger fra planetat og byråd/rådmann er holdt i samme stil.

Sakene er dermed klart i tråd med intensjonen om at reguleringsplanen er en oppsummering av en beslutningsprosess. Samtidig er det påfallende hvor lite som er kommunisert hvordan planen bidrar til å realisere målsettinger for byens utvikling.

Reguleringsplanen slik de skrives i dag synes først og fremst å være skrevet som et fagadministrativt dokument. Når planen knyttes tett opp mot byggetiltak vil reguleringsforslaget være resultat av dialog og forhandlinger mellom mange parter. Når planen fremmes er de ulike aspektene ved saken ferdigdiskutert og bystyrepolitikerne blir bedt om å den endelige godkjenning. Slik sakene framstår vektlegges *kontroll- og stemplingsfunksjonen*. Det redegjøres tydelig for at det er gjort en ordentlig, grundig og detaljert saksbehandlertjobb

R0207AH, off. ettersyn 16.6.2009, ESA saksnr. 08/17144 Ingvald Ystgaardsveg 5 R1049J, off. ettersyn 18.6.2009 ESA saksnr. 07/37801 Tungasletta 6, R20100015, lagt ut til off ettersyn 2.10.2010, nå til sluttbehandling (FBR 22.3, PMB 7.4, BYS 28.4) ESA 09/6877 Tungasletta 10, R0366i, vedtatt 24.9.2009, ESA 05/24555 Tungasletta 16, R1177, vedtatt 24.04 2003, ESA 02/12819 Magnus Lagaboters veg 4, R0207AG, vedtatt 19.11.2009, ESA 08/26423 Ingvald Ystgaards veg 23, R1079Q, vedtatt 26.8.2004 ESA 04/00059

og politikerne signerer på avtalen. Slik de skrives synliggjøres imidlertid lite av de politiske valgene som skjer i hver sak og som bankes endelig i selve vedtaket. De politiske valgene er primært tydelige i andre typer dokumenter, i overordnede planer og andre politisk vedtatte styringsdokumenter.

For områder der den helhetlige utviklingen er befattet med omfattende faglig og politisk engasjement er dette uproblematisk. Men for de sakene som ligger i områder som *ikke* er omfattet med denne type helhetlig engasjement, kan den detaljerte fagligheten i saksframstillingen stå i veien for sakens betydning i et langsiktig og strategisk byutviklingsperspektiv.

Vi vil ikke ta til orde for å differensiere saksframstilling etter områder i byen, ei heller å fjerne detaljavklaringene, men heller oppfordre til å vurdere om saksframstillingen burde kommunisere tydeligere hvordan saken bidrar til å oppfylle målsettinger for byutviklingen. Spesielt gjelder dette de manges små sakene i områder: også der skjer utviklingen ”nedenfra” ved at grunneiere ønsker å forandre dagens bruk.

Et eksempel på dette er reguleringsplaner hvor det blant formålene også inngår boligbebyggelse. Å øke boligbyggingen er et mål for både Oslo og Trondheim, men slik planene er skrevet i dag må en lese lenge både for å se at planen *vil gi nye boliger* og *hvor mange* enheter det er snakk om.

I byutviklingssammenheng er hver reguleringsplan en brikke i en større utvikling. Det er ikke enkeltsaker/prosjekter, men summen av dem, som former byen, men disse er ikke framhevet. Det kan derfor være en utfordring å løfte blikket fra konsekvenser av enkeltsaker til konsekvenser av summen av dem. Vi spør om det er en fare for at en i den politiske prosessen holder øye med ”skillingen mens dalerne går”? At man klarer å bevare og ta detaljene på alvor, men at man mister det overordnede blikket. Det kan også være vanskelig for saksbehandler å ivareta hensyn til formål som går utover tiltakshavers primære interesse. For at dagens fortetningspolitikk i noe mindre grad blir en suboptimalisering der den enkelte grunneiers interesser optimaliseres, kan det være nyttig å trekke fram hovedutfordringene som tiltaket svarer på eller berører.

Gjennomgangen viser at betydningen av overordnede planer er stor. Det er tydelig at begge kommunene satser på at det er i de overordnede planene at overblikkene og strategiene skal utvikles. Over 80 % av alle planene i begge byene anses å være i overensstemmelse med overordnet plan. Hva det betyr å være i overensstemmelse konkretiseres oftest ikke i reguleringsplansaken. Kommunens fagetat foretar vurderingen og presenterer konklusjonen. Det er i samspillet mellom reguleringsplan og overordnet plan at styringen skal skje. Det er her hensiktsmessigheten i strategier og politikk testes mot konkrete byttetiltak. Det er i detaljplanene politikken i overordnede planer testes på virkeligheten, og en ser om de overordnede planene egner seg å styre etter. Ettersom reguleringsplanene er så sterkt fokusert *på seg selv*, blir det viktig å supplere med å løfte fram samspillet mellom detalj og helhet, mellom enkeltvedtak og summen av dem.

13 Grunneierstyrt og mulighetsstyrt byutvikling

Vi vil åpne avslutningen av denne rapporten med å formulere fire utsagn. Disse oppsummerer vår analyse av storbyenes mulighet til å styre byutviklingen når den i økende grad initieres av private utbyggere.

1. Kommunen er premissleverandør for de store utviklings-trekkene i byen og det viktigste virkemiddelet går gjennom *kommuneplanens arealdel*. Vi vil karakterisere kommuneplanens arealdel som en *nødvendig* forutsetning for byutviklig, men *langt fra tilstrekkelig*. Den må følges på minst to måter: gjennom infrastrukturtiltak som kan bidra til å muliggjøre utbygging og gjennom utdypende planarbeid sammen med grunneiere og utbyggere. Slik vi ser det er kommuneplanens arealdel, grunneier/utbyggersamarbeid og infrastrukturutvikling avgjørende for å få til byutvikling i tråd med kommunens overordnede ønsker.
2. Kommunen verken ønsker eller makter å skape forankrede og bærende visjoner for den løpende byutviklingen alene. Visjonene skapes i samspill mellom markedet og myndighetene. Kommunene trekker inn markedsaktørens kunnskap og innsikter og caseanalysene forteller om vilje til å la mange ulike faglige grupperinger bidra med perspektiver, for få optimale løsninger. I dette arbeidet er de mest brukte redskapene *ikke* forankret i Lov om planlegging og byggessaksbehandling.
3. For å få til utbygging i områder med fragmentert grunneierstruktur inntar kommunene en katalysatorrolle vis-a-vis grunneiere og utvikler. Dette framtrer som en tidsriktig oppfølger av kommunale tomtekjøp i stort omfang.

Katalysatormodellen er utviklet for å forløse utbygging i områder med sammensatt eierskap. Avtaleverket som følger av reguleringsplanen, organisering og utbyggingskompetanse er avgjørende for modellens suksess.

4. Reguleringsplanen slik den er utformet i dag underkommuniserer den akkumulerte effekten av tiltaket for byens utvikling. Reguleringsplaner utarbeides og fremmes i stort omfang også i områder som *ikke* er gjenstand for et områdefokus verken fra kommunens planetat eller etater med ansvar for gjennomføring og kommunalt eierskap. Der store deler av byutviklingen skjer ”bitvis” og hver ”bit” *ikke* inngår i en målrettet områdeutvikling, mener vi det vil øke det politiske styringsmomentet dersom reguleringsplanene tydeliggjør tiltakets bidrag til prioriterte kommunale mål.

De fire påstandene er alle med på å betegne hvordan kommunen, ved fagetat og politikere, kan sikre innflytelse over byutviklingen, når det er private som eier grunn og som står for utforming av detaljplaner og investeringene, og når byggene avhendes eller leies ut på et marked.

Vi mener at kommuneplanens arealdel framtrer som en tydelig premisseleverandør for utbyggingsmønsteret i byene. Den skaper handlingsrom og er med på å sette utviklingsmuligheter på dagsordenen. Som beskrevet i kapittel 10 er den *nødvendig* men langt fra *tilstrekkelig* for å påvirke utbyggingsretningen. Den gir kommunen en overordnet definisjonsmakt. Dersom kommunen ønsker definisjonsmakt i detaljene må kommunen være tett på andre planprosesser, i praksis ofte prosesser og plantyper som ikke er hjemlet i Lov om planlegging og byggesaksbehandling.

I caseanalysen har vi sett på utviklingsprosessene i områder som har vært definerte og tydelig markerte i de overordnede plandokumentene i mange år. De har mao. hatt betydelig ”kommunal oppmerksomhet”. Begge områdene har behovd betydelig kommunal innsats for å komme i gang og i begge har kommunen gjennomført en betydelig omlegging av infrastruktur – som så ble etterfulgt av handling fra grunneiere (inkludert kommersielle utbyggere).

I begge disse områdene, som i alle de andre, har mulighetsstudier utdypet den overordende planen og i alle har dette bidratt til å utløse interesse hos grunneiere.

Ilsvika og spesielt Brattøra har vært omfattet av flere utdypende analyser som avklarer muligheter og kvaliteter i områdene, og som søker etter optimale konsepter for en utvikling. Disse utdypingene har gått mer eller mindre parallelt med at grunneierne har vist interesse (nye har kjøpt seg inn og etablerte eiere har vurdert utviklingsmuligheter på sin grunn). De utdypende analysene er gjennomført i tett samarbeid med dem. Også i Røa og på Tyngdepunktet har utdypende analyser vært brukt aktivt for å skape felles visjoner blant grunneierene. Det eneste området der en ikke har brukt mulighetsstudier eller andre utdypende analyser går også utviklingen tregt. Dette skyldes først og fremst inkonsekvenser i de overordende rammene, og det er grunn til å tro at dette ville blitt avdekket tidligere dersom slike utdypende analyser hadde vært foretatt.

Både case-analysene og intervjuer i kommunene viser at tilgangen til byggegrunn krever en særskilt innsats, dersom utbygging skal finne sted i hht. kommuneplanens intensjoner. Dersom utbygging skal komme i det omfang, med de kvaliteter som kommunen ønsker og i de områder kommunene ønsker, må planmessige og visjonsbyggende tilnærminger suppleres med en form for kommunal intervensjon. Kommunene betegner dette selv som katalysator-rolle: slik det brukes her innebærer det å bidra til å etablere et samarbeid mellom grunneiere og utbyggere med interesse i området. Analysene viser at kommunene vektlegger tett samarbeid grunneiere imellom og mellom kommunen og grunneiere.

Både Tyngdepunktet og Brattøra er eksempler på at grunneierne skal løse flere oppgaver på en gang. Her er detaljplanlegging også *samråd og forhandling mellom private aktører*. Grunneierne skal skape et velfungerende område og samtidig sikre rammer for egen eiendom slik at de ser seg i stand til å forsvare en utvikling. Slike prosesser kombinerer søken etter gode løsninger med forhandlinger og en god porsjon tilpasning kreves av alle og resultatet må oppleves som rettferdig av alle aktørene. Vi mener denne tilnærmingen er avgjørende når vekst skal skje innenfor byggesonene. Vi tror også at dette vil bli viktigere etter hvert som de områdene med enkel

grunneierstruktur er ferdig utviklet og de som gjenstå består av mange små grunneiere, med sprikende ambisjoner for sine eiendommer. Gjennomgangen har også avdekket at en slik katalyserende, tilretteleggende tilnærming trolig vil få større gjennomslagskraft dersom den kombineres med punktvis, strategisk kommunalt erverv av byggegrunn. Da vil kommunen eksempelvis ha mulighet for å tilby grunneiere avlastningsarealer, dersom virksomheten ikke er forenelig med en nyutvikling av området de i dag er lokalisert i.

Casene i denne analysen omfatter også en diametralt motsatt løsning, Tjuvholmen. Der kjøper en utbygger et stort område av en semikommunal aktør (Oslo Havn) og utvikler dette. For å sikre at de kvalitetene som området har videreutvikles og tilfaller byen, er det stilt krav om bestemte kvaliteter og ”gjenytelser” (parker, kulturbygg med mer). Dette er en svært kapitalkrevende tilnærming og de færreste utbyggere vil ha økonomisk kraft til å gå inn i denne type utvikling. Et alternativ til katalysatorrollen er at utbyggere på egen hånd utvikler konsortier som kan tar hånd om et større område.

13.1 Ny lov – riktig bidrag?

Reguleringsinstituttet i endring

Reguleringsplanen er et tvetydig styringsdokument. I casene i denne studien er reguleringsplanen et slutt punkt i lange prosesser. Her er planen et avtalemessig slutt punkt som gir den endelige juridiske forankringen av de enigheter og løsninger som partene har funnet fram til i prosessen. I vår studie ligger bare ett av casene er slik i tid at de kunne gjøre bruk av områderegulering i stedet for detaljregulering. Partene valgte å ikke gjøre dette, tilsynelatende først og fremst fordi planetaten da ikke hadde kapasitet. Partene mente at en områderegulering trolig ville vært mer egnet, men slik saken var ble detaljregulering valgt. Dermed er planen ugyldig 5 år etter vedtaket, dersom bygging ikke er igangsatt.

Områderegulering er bare brukt i ett av våre eksempler, og der forskriftsmessig i sammenheng med bestemmelsene om hensynssone, men uten særlig hell når de endelige bestemmelsene i planen ses ut fra intensjonene bak planarbeidet. Vi vil imidlertid

ikke se bort fra at områdeplanen kan utvikles til å fylle strategisk funksjon bedre enn detaljreguleringer dersom prosessuelle forhold vektlegges, eierskap til planen sikres og selve dokumentet toner opp de byutviklingsmessige forholdene.

I kapittel 11 pekte vi på at reguleringsplaner utformet etter gammel lov har tosidig funksjon – de både hjemler byggerettigheter, samtidig som en bitvis byutvikling akkumulert gir dem en byutviklingsfunksjon. Med endret redigering ville kommunisert sin strategiske rolle bedre, og dette kan være av betydning først og fremst for *politikernes* mulighet å se helhet ut fra detaljene. Dette vil være like viktig framover. De mange små og tiltaksrettede planene bør kanskje i enda større grad ha en innledende sekvens som vurderer tiltakets virkning i forhold til ønsket byutvikling.

Oppsummert tyder studien på at kommunene ikke enda har funnet hvordan de best skal håndtere de nye bestemmelsene om område versus reguleringsplan, og da spesielt hvordan samarbeidet mellom planetat og utbyggingsetat skal være mht de to plantypene. Det er viktig å unngå at kommunene i mellomtiden vedtar planer som kan forrykke en komplisert kabal av plikter og rettigheter mellom grunneiere i et område.

Bestemmelser om tydelig områdefokus

Det siste momentet vi vil nevne er bestemmelsene om hensynssoner og grunneiersamarbeid.

Loven vil styrke behovet for at kommunen inntar en katalysatorrolle: Kommunenes praksis var utviklet lenge før lovendringen kom og kan både ses som årsak til den nye § 12.7, nr 2 og 13 i Lov om planlegging og byggesaksbehandling. Det er åpenbart at den praksisen som Stavanger, Oslo og Trondheim har utviklet har vokst fram fra et behov i lokalområdet at kommunene som utbyggingsmyndighet inntar en aktiv tilretteleggerrolle, dersom målsettinger om boligbygging i indre by skal realiseres, med de kvalitetskrav som er i dag til både uterom og områdenes samlede fungering. Loven kan ses som en anerkjennelse av nødvendigheten av utløsningsmekanismer for å få til byutvikling. Dersom kommunene ikke har ressurser til å følge opp dette *kan* denne lovendringen også blir et motstykke, dersom dette fører til at slike saker først og fremst avklares i Jordskifteretten. Når kommunen har denne rollen er sannsynligheten for at bymessige

funksjoner er premiss for de løsninger som finnes, i tillegg til det rent eiendomsrettslige. Vi understreker imidlertid at studien ikke er innrettet mot å avdekke dette.

13.2 Sluttord

I innledningen presenterte vi en diskusjon over variasjoner i markedsbasert byutvikling. Med referanse til Lind (2000) er kommunenes eierskap til planer og visjoner, eierskap til økonomi (betydning av byggegrunn og investeringer) og juridisk posisjon vis-à-vis markedet brukt for å betegne maktrelasjonene mellom marked og myndighet. Analysen utdyper denne inndelingen og viser

- Kommunene har eierskap til kommuneplanens arealdel og en utbygging i denne framtrer, som nevnt, som nødvendig forutsetning. Samtidig er detaljering og utdyping like nødvendig. Dette skjer uten unntak i tett samarbeid mellom utbygger/grunneier og kommunen. Vi konkluderer dermed at markedet er trukket langt inn i konkretiseringen av visjonsprosessen.
- Når det gjelder økonomisk innflytelse har kommunen en viktig posisjon mht større infrastrukturinvesteringer. I alle casene der kommunen har ønsket å skape en utvikling og markedet har vært tilbakeholden, inngår løft mht infrastruktur som et viktig – i noen tilfeller det forløsende – virkemiddel. Også her må det imidlertid nyanseres: Når det gjelder infrastruktur og fellestiltak *innenfor området* henter kommunen inn bidrag fra grunneierne. Kommunen har liten innflytelse over byggegrunn, de er svært sjelden eiere og de gjør lite bruk av strategisk oppkjøp, men veien til å få utbyggere og grunneiere med seg går gjennom ulike incitamenter, organisering, hjelp til å hente fram muligheter i området etc. Slik sett kompenseres for lav offentlig økonomisk handlekraft.
- Linds tredje moment er knyttet til de juridiske forhold. Loven er tydelig på hva som er kommunenes handlingsrom. De siste 10 årene har staten i flere omganger trukket opp grensene mellom kommunens makt og markedet. Kommunene har tilpasset seg gjennom effektivisering av

tidsfrister for planbehandling og varsling av krav som utbyggere kan forvente mht. infrastrukturkostnader og bidrag til fellestiltak og på andre måter tydeliggjort grenser for kommunens inngrep ovenfor grunneiere. Om det er til tross for eller på grunn av disse grensetrekningene er usagt, resultatet er at kommunene bruker loven til å fremme samarbeid grunneierne i mellom og til å hente ut grunneierbidrag til utviklingen. Lovendringene i 2008 støtter opp om denne delen av kommunenes virksomhet. Vi har konkludert med at kommunalt initiert grunneiersamarbeid kombinert med strategisk oppkjøp framstår som en metode for å utløse handling, men det kommer også klart fram at det fortsatt er rom for forbedringer og videreutvikling av denne politikken.

Byutviklingen forutsetter overordnet arealplanlegging og infrastrukturinvesteringer, men krever også en tydelig prosessorientert, områderettet innsats fra både planetat og utbyggingsetat for å utløse potensialer. I slik innsats inngår initiativ for å få til/støtte opp om grunneiersamarbeid/utbyggersamarbeid, og utdyping av mulighetene som ligger i området - i tett samarbeid med grunneierne og utbyggingsinteressene. Vår konklusjon er at spørsmålet om byutvikling er utbyggerstyrt eller kommunalt er lite dekkende. Etter vår mening er det mer interessant å videreutvikle møtet mellom utbygger og kommune *i konkrete områder*. Når de nødvendige forutsetningene er lagt i de overordnede dokumentene, er den lokale, situerte innsatsen som vil avgjøre hvordan byen utvikles kvantitativt og kvalitativt.

Litteratur

- Aase, A (1967) (red) *Kommunal tomtepolitikk* NTH, Trondheim, Institutt for by- og regionsplanlegging
- Adams D. et. al. (2001a) Ownership Constraints to brownfield redevelopment. In *Environment and Planning A* vol. 33 (page 453-477)
- Adams D. et. al. (2001b) Managing urban land: The case for Urban Partnership Zones. *Regional Studies* 35 (page 153-62)
- Anas, Alex, Rickard Arnott og Kenneth A. Small (1998) "Urban Spatial Structure". I: *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, No. 3, side 1426-1464.
- Andersson, Roland (1998) Attraktive städer. En samhällsekonomisk analys. Byggforskningsrådet. Sverige.
- Asplan (2002) Næringslivets lokaliseringmønster og arealbruksutvikling: Forankring av undersøkelser i forhold til teori. Trondheim 27.09.2002. Arbeidsnotat.
- Ananniassen, E (1996) *Nå bigger vi den nye tid. Boligsamvirkets historie i Norge*. Bind 2, Exil Forlag, Halden, Norge
- Austevoll, Jardar (2010) *Grefsen stasjon*. Masteroppgave UMB, Ås
- Asplan, Norgdegio, Eurofuture og Oslo Teknopol (2005) *Osloregionens muligheter for næringsutvikling i et internasjonalt perspektiv*. Asplan Analyse, Oslo
- Barlindhaug, Rolf og Berit Nordahl (2005) *Markedsstyrt boligproduksjon i Osloregionen*. Byggeforsk skriftserie nr 9 2005

- Barlindhaug, Rolf og Marit Ekne Ruud (2008) *Beboernes tilfredshet med nybygde boliger*. NIBR-rapport 2008:14
- Barlindhaug, Rolf (2010) *Boligmarked og flytting i storbyene*. NIBR-rapport 2010:15
- DiPasquale, Denise og William C. Wheaten (1996) *Urban Economics and Real Estate Markets*. Prentice Hall
- ECON (2002) Bytransformasjon og økonomisk utvikling i Oslo. Forskningsrapport 47/02.
- ECON (2004) *Utviklingen av subsentre i Oslo*. Forskningsrapport 2004-001.
- Fujita, Masahisa og H. Ogawa (1982) "Multiple equilibria and structural transition of non-monocentric urban configuration". I: *Regional Science and Urban Economics*. 12: 161-196.
- Garreau, Joel (1991) *Edge City: Life on the New Frontier*. NY. Doubleday.
- Hansen, Thorbjørn og Jon Guttu (2000) *Oslo kommunes boligpolitikk 1960-1989*. Samarbeidsrapport NIBR/NBI. Utgitt av NIBR.
- Husbanken (2007) *Kvartalsrapport. 3. kvartal 2007*
- Juvkam, Dag, Kjetil Sørli og Inger Texmon (2010) *Demografisk utvikling i fem storbyer*. NIBR-rapport 2010:16
- Kjøsterød, T (2005) Hvordan målene ble nådd Hovedlinjer og erfaringer i Norsk boligpolitikk. Temahefte 1/05. NOVA, Oslo
- Leknes, Einar m.fl (2002) *Næringslivets lokaliseringssmonster og arealbruksutvikling: Problemstillinger, teoretiske perspektiver og undersøkelsesopplegg*. Paper til NFR- seminar "Byutvikling – Drivkrefter og planleggingsutfordringer" Bergen 23-24 mai 2002.

- Lind Hans (2000) Market-Oriented Land-Use Planning, a Conceptual Note. In *Planning and Markets*, University of Southern California, Los Angeles, California (ISSN 1548-6036)
- Lind, H og S Lundström (2009) *Bostäder på marknadens villkor* SNS förlag, Sverige
- Miceli Thomas J. and C.F Sirmans (2007) The holdout problem, urban sprawl, and eminent domain. *Journal of Housing Economics* Volume 16, Issues 3-4, November 2007, Pages 309-319
- Needham B and G de Kam (2004) Understanding How Land is exchanged: Co-ordination Mechanisms and Transaction Cost. *Urban Studies*, Vol 41, No 10 2061 -2076. Sage
- Nordahl B (2011 a) *Local Government Policies for market Housing: A Four Act Policy Evolution Story. Paper at ENHR conference, WG 3 Toulouse 2011*
- Nordahl B (2011 b) *The Changing Role of Norwegian Local Government in Supply of Land for Housing Paper at NSBB-conference 2011, Oslo*
- Nørve, S B Nordahl og J Bjørneboe (2001): *Mellom byggesak og byutvikling. Evaluering av forenklet reguleringsplan for fortetting i småhusområdene i ytre by.* Rapport 315, Byggforsk, Oslo
- Nordahl, B K Harvold og R Skogheim 2009: *Forhandlingsbasert byutvikling. Evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjo fra bilby til boligby* Report 20, NIBR, Oslo
- Nordahl B (2008): Barlindhaug R, Ruud M E (2007) *Markedsbasert utbyggingspolitikk: Møte mellom kommune og utbygger i pressområder.* Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF Byggforsk/NOVA Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- NOU (2002) *Boligmarkedet og boligpolitikken.* NOU 2002:2.
- NOU (2011) *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet.* Kommunal- og regionaldepartementet. NOU 2011:3

- Oslo kommune (2004) *Statistisk årbok for Oslo*. Utviklings og kompetansetaten. 104. årgang.
- Plan og bygningsetaten (2002) *NTP Oslo og Akershus. Befolknings- arbeidsplass- og boligutvikling. Perioden 1990-200. Status 2001. Fremtid 2015*. Delanalyse for felles strategisk areal- og transportanalyse. Nasjonal Transportplan 2006-2015. Byutviklingsavdelingen. Rapport nr. 5-2002.
- Plan og bygningsetaten (2005) *"Fremtid med fortid"*. *Kommunedelplan for byutvikling og bevaring i indre Oslo 2005-2020*. Oslo kommune. Plan og bygningsetaten. Avdeling for Byutvikling. Vedlegg 1: Hovedrapport
- Statens Byggeforskningsinstitutt (2001) Websider, beskrivelse av prosjektområde for Center for bypolitikk, byutvikling og velfærd.
- Schmidt, Lene (2007) *Fortett med vett*. NIBR rapport 12, Norsk Institutt for By og Regionsforskning, Oslo
- St. meld. nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder.
- Vatne, Eirik (2005) "Kunnskapssamfunnet og storbyenes rolle som arena for økonomisk utvikling". I (red): Vatne, Eirik, *Storbyene i kunnskapsøkonomien. Arena for kunnskapsdeling og nyskaping*. Spartakus 2005

Vedlegg 1

Case dokumentasjon

Enhetene i denne analysen er *områder*. Alle områdene har som kjennetegn at de ligger sentralt i byen (hhv. Trondheim og Oslo). Alle områdene har gjennomgått en endring der etablert bebyggelse er revet eller fått endret bruk og betydelig ny bebyggelse er oppført. Områdene er valgt ut slik at de plasseres langs de to dimensjonene i tabellen i figur xx. Som det framgår i kapittel XX er den ene dimensjonen tredelt – da dette framkom som mest dekkende ”verdier” mht kommunens grad av engasjement og initiativ i forhold til området. Casene skal belyse endringsprosessen som området har vært igjennom og danne grunnlag for å vurdere kommunens innflytelse over utviklingen og hvilke redskaper og hendelser som er brukt for å påvirke utviklingen i den retningen som kommunen ønsker. Kommunenes ønsker er hentet ut fra kommunens overordnede planer. Det vil alltid være mange krefter som virker samtidig når et område utvikles. For å sikre at dimensjonene som trekkes fram i litteratur om byutvikling og planlegging belyses har vi systematisert dimensjonene vi trekker inn ut fra Linds tre endringskrefter: økonomi, visjoner og juss. Hver case er studert retrospektivt, selv om de ligger noe ulikt i tid: noen er i ferd med å utvikles andre må anses som avsluttede, i alle fall i denne omgang.

Alle casene er belyst gjennom ulike kilder.

Tyngdepunktet:

Intervju: Saksbehandler i Plan- og bygningsetaten, saksansvarlig i Etat for eiendom og byfornyelse. Begge er intervjuet flere ganger og er i tillegg konsultert over telefon. I tillegg er enten grunneiere

eller arkitektforetaket som grunneier gjør bruk av intervjuet. Dermed har vi hentet inn synspunkter fra alle eiendommene. Vi har ikke intervjuet av eierne av t-bane og jernbane. Av dokumenter har vi gjennomgått program for overordnede dokumenter for området (Planleggingsprogram for Ensjø, veiledende program for offentlige rom (VPOR), mulighetsanalyse for Tyngdepunktet, planleggingsprogrammet for Tyngdepunktet og alle kommentarene som er kommet til dette, samt den innsendte reguleringsplan (de to versjonene).

Tjuvholmen:

Intervju: Saksbehandler i Fjordbykontoret under beslutningsprosessen (Alv Skogstad Aamo, medlem av forskerteamet), saksbehandler som nå er i Plan- og bygningsetaten og som tidligere var i Fjordbykontoret. I tillegg er representant for utbygger (Aspelin Ramm). Av dokumenter har vi gått gjennom kommunedelplan der Tjuvholmen inngår, konkurranseutlysningsteksten, juryvurderingene og byrådsvurderingene, og vinnerkonseptet.

Røa:

Dette området er ferdig utviklet og det har vært komplisert å finne fram til riktig saksbehandler. Vi har intervjuet to saksbehandlere, en som har gått over i annen virksomhet og saksbehandler i Plan- og bygningsetaten som har fulgt utviklingen. Vi har ikke prioritert å finne fram til informanter fra utbyggerne. Vi har vurdert det slik at ansvarlige prosjektledere vil være vanskelige å oppspore og at disse trolig ikke har detaljene fra utbyggingsprosjektets vurderinger klart for seg.

Av dokumenter har vi gått gjennom kommuneplan for Oslo inkludert strategi for fortetting i knutepunkter. All dokumentasjon i selve reguleringsaken inkludert høringsuttalelser samt den vedtatte planen

Tunga:

Dette området er mer spredt enn de andre, både i utstrekning, i bakgrunn og situasjon for de ulike grunneierne. Vi har intervjuet saksbehandler i Plan- og bygningsetaten i Trondheim kommune og diskutert området med representanter for Enhet for eierskap.

Av dokumenter har vi gått gjennom kommuneplanen, plan for avlastningssentra og byutviklingsområder og transportplan. I tillegg har vi gått gjennom 7 reguleringsplane inkludert høringsuttalelse, klagegang og reaksjoner på klager²⁶.

Ilsvika:

I dette området har vi intervjuet saksbehandler i kommunen og representanter for utbyggerne (Maia eiendom og Heimdalgruppen).

Av dokumenter har vi også her gått gjennom Ilsvikas plass i de overordende dokumentene (kommuneplanen og transportplanen) og kommunedelplan for Ila, samt alle dokumenter som er knyttet til selve utviklingen av området og saksgangen i dette fra april 2004 til april 2006 da byggestart ble kunngjort.

Vi har gått gjennom reguleringsplanene i området, inkludert saksunderlag, høringsuttalelser og protokoll fra diskusjonene

Brattøra:

I dette området har vi intervjuet ansatte i kommunen og Pir II arkitektkontor, samt representant for Rom Eiendom med ansvar for utviklingen her.

Av dokumenter som er gjennomgått er kommuneplanen og transportplanen viktige overordende dokumenter, samt de fire reguleringsplanene R00477a, R0477b, R0477c og R0384h. I tillegg har vi nøstet i prosessen ved å gå gjennom en rekke andre dokumenter fra omkringliggende områder (blant annet kommunedelplan for Nyhavna) og en rekke andre dokumenter som forteller om prosessen og avveiningene som er gjort: referat fra workshop, strategiplan, resultater fra plan- og designkonkurranser, helhetsplan for uteområdet etc. Det fører for langt å liste alt her, alle dokumenter forefinnes i caserapportmapper.

Annet materiale:

For å få et bedre bilde av hvordan de utvalgte områdene likner på – eller adskiller seg fra andre områder under utvikling har vi også

hentet inn betydelig mengde informasjon fra hhv.
Lade/Leangenområdet og Teme/Sluppen områdene i Trondheim:

For disse områdene er følgende skumlest:

Holtermannveien 1

29.10.2009 - Vedtak i kraft (Bystyret)
08.10.2009 - 4. Vedtak (Miljø- og byutviklingskomite)
16.09.2009 - 3. Vedtak (Bygningsrådet)
01.09.2009 - 2. Vedtak (Bygningsrådet)
29.06.2009 - Offentlig ettersyn
19.05.2009 - 1. Vedtak (Bygningsrådet)
12.03.2009 - Forslag

Elgsetergate 14-18

29.10.2009 - Vedtak i kraft (Bystyret)
08.10.2009 - 4. Vedtak (Miljø- og byutviklingskomite)
29.09.2009 - 3. Vedtak (Bygningsrådet)
24.07.2009 - Offentlig ettersyn
03.06.2009 - 2. Vedtak (Bygningsrådet)
30.04.2009 - Forslag
01.04.2008 - 1. Vedtak (Bygningsrådet)

Kløbuveien 124 ++

07.11.2007 - 2. Vedtak etter klage/innsigelse (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag)
21.08.2007 - 1. Vedtak etter klage/innsigelse (Byplansjefen)
03.07.2007 - Klage/Innsigelse på vedtak
30.05.2007 - Vedtak i kraft (Bygningsrådet)
22.01.2007 - Offentlig ettersyn
12.12.2006 - Vedtak (Bygningsrådet)
05.09.2005 - Forslag
Saksgangen planer i Lade/Leangen området

Håkon 5's vei ett bestemt nummer

09.08.2006 - Vedtak i kraft (Bygningsrådet)
24.04.2006 - Offentlig ettersyn
17.03.2006 - Vedtak (Byplansjefen)
02.02.2006 - Kunngjøring av oppstart

Hele Håkon 5's vei (selve veien)

25.09.2008 - Vedtak i kraft (Bystyret)
28.08.2008 - 4. Vedtak (Bystyret)
14.08.2008 - 3. Vedtak (Miljø- og byutviklingskomite)
29.07.2008 - 2. Vedtak (Bygningsrådet)
18.04.2008 - Offentlig ettersyn
15.02.2008 - 1. Vedtak (Byplansjefen)

05.02.2008 - Forslag

Håkon 5's gate 8 og 10

03.03.2009 - Vedtak i kraft (Bygningsrådet)

10.02.2009 - 2. Vedtak (Bygningsrådet)

24.11.2008 - Offentlig ettersyn

16.10.2008 - 1. Vedtak (Byplansjefen)

13.10.2008 – Forslag

Håkon 5's gate 11

09.08.2006 - Vedtak i kraft (Bygningsrådet)

24.04.2006 - Offentlig ettersyn

17.03.2006 - Vedtak (Byplansjefen)

02.02.2006 - Kunngjøring av oppstart

Håkon 5's gate 12

27.04.2006 - Vedtak i kraft (Bystyret)

06.04.2006 - 5. Vedtak (Miljø- og byutviklingskomite)

28.03.2006 - 4. Vedtak (Bygningsrådet)

07.03.2006 - 3. Vedtak (Bygningsrådet)

31.10.2005 - Offentlig ettersyn

20.09.2005 - 2. Vedtak (Bygningsrådet)

30.08.2005 - 1. Vedtak (Bygningsrådet)

12.05.2005 - Kunngjøring av oppstart

Tilsvarende gjennomgang er gjort for Breivoll-området nederst i Groruddalen. Dette området er kommet kortere i utviklingen slik at vi her har konsentrert oss om planprogram fra hhv. Plan og bygningsetaten og grunneiernes planprogram.