

OSLOMET

Emil Loftfjell Baardseng

Byutvikling i Oslo kommune

**En analyse av veiledende planer for det offentlige rom -
lansering av en proaktiv tilnærming til samstyring**

Masteroppgave i offentlig administrasjon og styring

Emnekode: OAS5900

Vår 2022

OsloMet – storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

Antall ord: 17395

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på mine fem år med høyere utdanning. Det vil bli lærerikt og etterlengtet å endelig kunne bruke kunnskapen og erfaringene jeg har opparbeidet gjennom studietiden i det praktiske arbeidslivet.

Arbeidet med å skrive denne masteroppgaven har vært langvarig og utfordrende, men også svært lærerikt. Jeg vil rette en stor takk til min familie og kjæreste for mye støtte, oppmuntring og korrekturlesing av en lang oppgave, i tillegg til stor tålmodighet i en tid- og ressurskrevende periode. Jeg vil også rette en takk til min arbeidsgiver som har vært fleksibel og tilrettelagt for at jeg fikk arbeidet mye med denne oppgaven.

Jeg må rette den største takken til min veileder Sveinung Legard som har bidratt med svært gode faglige innspill, tid, forståelse og gode diskusjoner gjennom hele prosessen. Og ikke minst vært svært fleksibel og bidragende til den nødvendige strukturen jeg trengte. Det er jeg veldig takknemlig for.

Jeg vil også rette en takk til alle som har vist interesse og støtte gjennom hele prosessen.

Tusen takk!

Emil Loftfjell Baardseng,

15.05.2022

Sammendrag

Jeg har gjennom denne oppgaven analysert et utvalg på fire *veiledende planer for offentlig rom* (VPOR). Hensikten med analysen er å konkret illustrere en betydelig utvikling i detalj- og konkretiseringsgraden til de fire planene. Jeg har tatt utgangspunkt i en hovedproblemstilling og to underproblemstillinger, disse er følgende:

Hovedproblemstilling: *Har det vært en utvikling i bruk av VPOR'er over tid, og hva kjennetegner i så tilfelle denne utviklingen?*

Underproblemstilling 1: *Er de eventuelle endringene uttrykk for en endret kommunal styringsstrategi, og hvordan skal vi teoretisk forstå disse endringene?*

Underproblemstilling 2: *Kan de eventuelle endringene forklares med bakgrunn i politisk motivasjon?*

Analysen viser en gradvis utvikling gjennom alle planene mot en større detalj- og konkretiseringsgrad. Jeg setter denne utviklingen i sammenheng med en utvikling mot en mer samstyrende byutvikling. Jeg viser videre hvordan byutviklingen i Oslo slik den fremgår i de nyeste VPOR'ene ikke presist beskrives av eksisterende samstyringsteori.

Jeg presenterer derfor et konkret forslag til en mer presis tilnærming kommuner kan ha til samstyring og samstyringsnettverket. Hensikten med dette bidraget er å presist beskrive Oslo kommunes tilnærming til byutvikling. Jeg kaller denne, en proaktiv tilnærming. Denne oppsummeres i fire hovedpunkter: For det første, kommunen er bestyrer av samstyringsnettverket. For det andre, kommunen er en tydelig premissleverandør i møte med private aktører. For det tredje, er det tilstedeværelse av aktiv politisk involvering, deltakelse og styring av samstyringsnettverket. For det fjerde er styrkeforholdet i samstyringsnettverket er til en viss grad i favør kommunen. Den proaktive tilnærmingen er ment som et supplerende bidrag til samstyringsteori generelt og byutviklingen i Oslo spesielt.

Jeg identifiserer også tre mulige forklaringer for utviklingen analysen viser. Det er hensiktsmessig at noen undersøker disse forklaringene nærmere med et bedre egnet forskningsdesign.

Abstract

I have throughout this thesis analyzed four *veiledende planer for offentlig rom (VPOR)*. The purpose of this analysis is to illustrate a significant increase in the level of detail in the four plans. Three research questions have been the basis of this thesis, these are the following:

Main research question: *Has there been a development in the use of VPORs over time, and if so, what characterizes this development?*

Sub research question 1: *Are the possible changes an expression of a changed municipal management strategy, and how should we theoretically understand these changes?*

Sub research question 2: *Can the possible changes be explained based on political motivation?*

The analysis shows a clear gradual increase through all the plans towards a higher level of detail. I place this increase in context with a move towards a more governance-driven urban planning. I further illustrate that the way the two newest VPOR's portraits urban development in Oslo does not coincide with existing governance theory.

I therefore present a suggestion to a more precise fifth approach municipalities can have to governance and the governance network. The purpose of this contribution is to describe Oslo municipality's approach to governance more precisely. I call this the proactive approach to governance, this can be summarized with four main points: Firstly, the municipality governs the governance network. Secondly, the municipality is a clear provider of premises in meetings with private actors. Thirdly, there is a presence of political involvement, participation and steering of the governance network. Fourthly, the power relations in the governance network are in the municipality's favor. The proactive approach is meant as a supplementary contribution to governance theory generally and the urban planning in Oslo specifically.

I identify three possible explanations for the increase in detail in the four VPOR's I have analyzed. It is appropriate that someone examine these explanations with a better suited research design.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
Abstract	4
Oversikt over tabeller og figurer	7
1.0 Innledning.....	8
1.1 Aktualisering	8
1.2 Fokus, motivasjon og problemstillinger	8
1.3 Oppgavens struktur.....	10
1.4 Tidligere forskning	12
2.0 Teori	14
2.1. New Public Management.....	14
2.2 Samstyring	16
2.3 Governance Networks	18
2.4 Pierre sine fire tilnærminger	19
2.4.1 Korporativistisk tilnærming	20
2.4.2 Velferdsorientert tilnærming.....	20
2.4.3 Management-orientert tilnærming	21
2.4.4 Vekstorientert tilnærming	21
2.5 Modell for innovasjon og utvikling	22
3.0 Metode.....	24
3.1 Kvalitativ innholdsanalyse	24
3.2 Forberedelser og strategisk utvalg	24
3.3 Styrker og svakheter med det metodiske oppsettet	26
4.0 Empiri.....	28

4.1 Begrepsavklaring	28
4.1.1 VPOR	28
4.1.2 Transformasjon	30
4.1.3 Planhierarkiet	30
4.2 Blå Byrådsplattform 2011-2015	32
4.3 Rødgrønn byrådsplattform 2015-2019	33
4.4 VPOR Breivoll 2012	34
4.5 VPOR Løren/Økern 2014	35
4.6 VPOR Bryn 2018.....	37
4.7 VPOR Haraldrud 2021	39
4.8 Oppsummering av funn	40
5.0 Analyse.....	42
5.1 Skifte fra nærmere NPM nærmere samstyring?	43
5.2 Behov for en femte modell av Pierre.....	45
5.3 Den proaktive tilnærmingen	47
5.4 Hva kan forklare utviklingen?	49
6.0 Oppsummering	52
7.0 Konklusjon	53
8.0 Videre forskning.....	55
9.0 Referanser.....	56

Oversikt over tabeller og figurer

Tabell 1 – Oppsummering av funn fra VPOR

Figur 1 – Planhierarkiet i Oslo kommune.

Figur 2 – Tverrsnitt av breddefordeling på vei.

Figur 3 – Parametere for byrom på Bryn.

1.0 Innledning

1.1 Aktualisering

Jeg vil gjennom denne masteroppgaven analysere og redegjøre for hvordan Oslo kommune er involvert i byutviklingsarbeidet i Oslo. Byutvikling er et stort tema som omhandler alt fra boliger, parker, møteplasser og næringsliv til industri og infrastruktur. Det er et tema som omhandler mange mennesker og et mangfold av interesser. Oslo kommune er ansvarlig for å føre en byutviklingspolitikk som hensyntar disse ofte motstridende interessene. Samtidig har byutviklingen i Oslo fått kritikk for å være ensformig, blant annet gjennom arkitekturoppgjøret som kritiserer utformingen på nybygg og nye områder for å være for ensformig (Solbakken, 2021). Det er også blitt kritisert at individuelle utbyggere bygger ut sine prosjekter uten å hensynta eksisterende arkitektur og nærliggende prosjekter.

Premisset for oppgaven er hvordan kommunen benytter seg av de styringsverktøyene som er tilgjengelig for å styre byutviklingen. Det er politisk enighet om at markagrensen skal bestå og at Oslo ikke skal bli en by dominert av voldsomme høyhus (Grønvold, 2011). Dermed har transformasjon av eksisterende områder dominert av industri og næringsliv til boligområder vært hovedfokuset for byutvikling i Oslo i flere år. Byutviklingen i Oslo gjennomføres i praksis i stor grad av private utbyggere (Nordahl et al., 2011). Det er derfor interessant å undersøke hvordan Oslo kommune jobber med privat sektor for å sørge for at det mangfold av interesser som eksisterer blir ivaretatt på en god og effektiv måte.

1.2 Fokus, motivasjon og problemstillinger

Jeg ble motivert til å undersøke dette temaet og problemstillingen av flere grunner. For det første har jeg bodd i Oslo hele livet og har sett en del av utviklingen som har foregått i byen personlig. For det andre har byutvikling generelt blitt en større del av den politiske dagsordenen og dekkes mer i medier nå en tidligere. Politikere og byråd bruker mye tid på å kommunisere om ønsket byutvikling og har gjerne ambisiøse mål for utforming og områder i byen. Samtidig som byutviklingen i Oslo har fått kritikk for ensformig områdeutvikling. Jeg synes derfor det er interessant å undersøke hvordan og hvor mye Oslo kommune egentlig kan påvirke og styre byutviklingsinitiativ. Hvilke verktøy bruker kommunen for å styre når det i stor grad er private aktører som både eier tomtene og er ansvarlig for selve utbyggingen. Dette motiverte meg til å undersøke hvilke virkemidler kommunen hadde og hvordan de benyttet seg av dem. Gjennom tidligere litteratur om byutvikling i Oslo fremgikk det at *veiledende plan*

for offentlig rom, heretter VPOR er et strategisk styringsdokument som i økende grad blir brukt i Oslo (Fausa, 2018). VPOR er et relativt nytt styringsverktøy som ble utviklet av Oslo kommune for å brukes i spesielt komplekse byutviklingsinitiativ. Verktøyet skal samordne og koordinere et mangfold av private grunneiere og private utbyggere slik at de gjennomfører byutvikling i tråd med kommunens og innbyggernes interesser. Et slikt styringsverktøy er i seg selv basert på samstyring mellom en rekke ulike aktører som; kommunen, private utbyggere, grunneiere, og beboere, som er involvert i byutviklingsinitiativet. Derfor så jeg det som naturlig at et utvalg av VPOR kunne gi et godt empirisk grunnlag for en undersøkelse av samstyring i byutviklingen i Oslo.

Fokuset til denne oppgaven dreier seg hovedsakelig om å undersøke hvordan Oslo kommune bruker VPOR til å samordne og styre private aktører til å gjennomføre en ønskelig byutvikling. Jeg mener også at det er interessant å undersøke hvorvidt det har vært forskjeller i bruken av styringsverktøyet over tid. Derfor har jeg undersøkt VPOR over flere år og under skiftende politisk styre. Som jeg skal vise senere har det vært en utvikling i bruken av disse planene over tid. Byutviklingen i Oslo har tradisjonelt i stor grad vært markedsstyrt. Det er derfor interessant å se på om den økende bruken av koordinerende og samordnende VPOR kan indikere en utvikling bort fra en markedsstyrt byutvikling. Begrepet samstyring er dekkende for en slik koordinerende og samordnede styring.

Gjennom medier og byrådsplattformer kan man få inntrykk av at det er forskjeller mellom de politiske partiene når det gjelder tilnærming til byutvikling. Hypotesen min var innledningsvis at siden det er politiske forskjeller mellom henholdsvis blått og rød-grønt byråd i byutviklingen, så vil disse forskjellene også være til stede i VPOR'ene jeg har valgt å analysere. Denne hypotesen har derimot endret seg gjennom analysen av de fire planene siden funnene tyder på at forskjellene i planene tar form som en gradvis utvikling i formuleringen. I motsetning til et tydelig skille mellom planer utviklet under det høyrestyrte byrådet og planer utviklet under det arbeiderpartistyrte byrådet. Jeg har dermed formulert en hovedproblemstilling og to underproblemstillinger for å undersøke denne utviklingen og sette utviklingen i sammenheng med eksisterende samstyringsteori.

Hovedproblemstilling: *Har det vært en utvikling i bruk av VPOR'er over tid, og hva kjennetegner i så tilfelle denne utviklingen?*

Underproblemstilling 1: *Er de eventuelle endringene uttrykk for en endret kommunal styringsstrategi, og hvordan skal vi teoretisk forstå disse endringene?*

Underproblemstilling 2: *Kan de eventuelle endringene forklares med bakgrunn i politisk motivasjon?*

Jeg har begrenset oppgaven til å omhandle fire VPOR'er i tidsperioden 2012 til 2021. Med dette får jeg to VPOR'er fra høyrestyrt byråd og to fra arbeiderpartistyrte byråd. Forskjeller forstås i denne oppgaven hovedsakelig som forskjeller i hvilke tiltak VPOR'ene foreslår. Dette kan for eksempel være forskjeller i hvor detaljerte og konkrete tiltakene er, eller forskjeller i selve tiltakene som foreslås. Det kunne vært interessant å undersøke et større empirisk grunnlag enn kun VPOR, men på grunn av begrenset plass og tid i denne oppgaven vil en begrensning til fire VPOR'er være hensiktsmessig. Dette er for å sikre at oppgaven er gjennomførbar og at planene kan analyseres grundig. Disse planene vil gi et tilstrekkelig godt grunnlag til å analysere problemstillingene nevnt ovenfor, samt å se om det er klare politiske forskjeller.

1.3 Oppgavens struktur

Jeg vil i dette avsnittet gå gjennom strukturen i oppgaven, samt gi en kort redegjørelse for begrunnelsen for å bygge opp oppgaven på denne måten. Jeg vil helt innledningsvis redegjøre for tidligere forskning på området, og bruken av VPOR som styringsverktøy. Dette bidrar til å legge grunnlaget for denne undersøkelsen. Redegjørelsen av tidligere forskning illustrerer et behov for å konseptualisere byutviklingen i Oslo ved hjelp av eksisterende teori om styringsstrategier.

Deretter vil jeg redegjøre for de teoretiske konseptene jeg mener er relevante for å forklare funnene i oppgaven, samt forholdet og samarbeidet mellom Oslo kommune og de private aktørene. Det teoretiske rammeverket for oppgaven består av fem teoretiske bidrag, det første er New Public Management (NPM). NPM brukes for å forklare den markedsstyrte byutviklingen som tidligere forskning indikerer at Oslo kommune har beveget seg bort i fra. Det andre er samstyringsteori, som brukes for å forstå hvordan offentlige aktører forholder seg til ikke-offentlige aktører i politikktutforming og implementering. Samstyringsteorien brukes i konteksten til byutvikling for å beskrive en styringsstrategi som Oslo kommune har beveget seg i retning av. Det tredje er teorier om samstyringsnettverk, som har til hensikt å

forklare dynamikken, relasjonen og samarbeidet i de konkrete tilfellene av samarbeid mellom offentlige og private aktører. Det fjerde er en gjennomgang av Pierre sin modell om fire tilnærminger kommuner kan ta i samstyringen av lokalsamfunnet (Pierre, 2011). Pierre sine modeller er anerkjente samstyringsmodeller som jeg forsøker å bruke til å beskrive Oslo kommunes tilnærming til byutviklingen. Dette er teorier som jeg vil bruke til å forklare intensjonen og fokuset til Oslo kommune i byutviklingsarbeidet. Det er hensiktsmessig å ha det teoretiske grunnlaget for oppgaven innledningsvis da dette bidrar til å gi resten av oppgaven og empirien som følger mer dybde og intensjon. Teoridelen sammen med den påfølgende metoddelen gir det teoretiske og metodiske grunnlaget som er nødvendig for at leseren på en god måte skal få utbytte av diskusjonen av funnene i oppgaven.

Metodekapittelet har også til hensikt å gi leseren en forståelse av hvordan selve datainnsamlingen har foregått. I dette kapittelet redegjør jeg for kvalitativ innholdsanalyse som er det metodiske opplegget jeg har brukt i arbeidet med oppgaven, samt hvilke styrker og svakheter metodeopplegget har. Jeg vil også redegjøre og argumentere for hvorfor nettopp dette opplegget ble valgt. Det bidrar til å gi leseren en forventning til hvordan de empiriske funnene blir presentert, samt at de begrunner valg av metodisk opplegg og valg av case. Kapittelet inneholder også en del metodiske begreper, samt begrunnelse for hvorfor VPOR er gode dokumenter å undersøke. Dette er det hensiktsmessig å ha oversikt over før den empiriske gjennomgangen av funnene.

Deretter følger empiri- og analysedelen av oppgaven. Innledningsvis i empirikapittelet redegjør jeg for VPOR og transformasjonsbegrepet ettersom dette brukes gjennomgående i hele oppgaven. Jeg redegjør også for planhierarkiet i Oslo kommune slik at leseren får en god forståelse av plasseringen til VPOR som styringsdokument. Jeg har valgt å skille empiri og analyse delene i oppgaven fordi jeg mener det gir en mer oversiktlig struktur og tydeliggjør hvordan teori og empiri knyttes sammen i selve diskusjonen. Empiridelen vil dermed hovedsakelig være en analytisk redegjørelse av de konkrete empiriske funnene i VPOR Breivoll, VPOR Løren/Økern, VPOR Bryn og VPOR Haraldrud. Selve empiridelen vil struktureres på følgende måte; først gir jeg en kort redegjørelse for hvordan de ulike byrådsplattformene er utformet når det gjelder boligpolitikk og byutvikling. Gjennom denne redegjørelsen belyser jeg de politiske forskjellene til de forskjellige byrådene. Redegjørelsen belyser hvordan det arbeiderpartistyrte byrådet eksplisitt uttaler at de ønsker en sterkere

styring av byutviklingen i Oslo. Dette tyder på at det vil finnes forskjeller i planene til de forskjellige byrådene.

Deretter vil jeg peke på konkrete funn i hver av de fire planene i rekkefølge fra eldst til nyest. Dette gir en oversiktlig redegjørelse både i form av at funnene i de forskjellige planene er adskilt fra hverandre og at redegjørelsen følger en naturlig tidslinje. Funnene karakteriseres med at det har vært en utvikling i detalj- og konkretiseringsgraden i formuleringen og tiltakene i planene. Utviklingen ser ut til å bli sterkere og sterkere for hver av planene som gjennomgås. Dette bidrar til å underbygge at kommunen har hatt en gradvis utvikling mot mer delaktig styring av byutviklingen. Videre følger analysedelen hvor jeg vil diskutere de nevnte funnene i empiridelen opp mot de tidligere presenterte teoretiske konseptene. I denne diskusjonen vil jeg argumentere for at innholdet og formuleringen i planene gjør at kommunens tilnærming til byutvikling i Oslo ikke blir presist beskrevet av eksisterende samstyringsteori. Dette illustreres spesielt ved at kommunens tilnærming ikke beskrives godt av de fire tilnærmingene Pierre har formulert. Jeg lanserer derfor et supplerende bidrag til samstyringsteorien i form av en femte tilnærming, som jeg kaller proaktiv tilnærming. Den skal på en bedre måte skal beskrive kommunens rolle i byutviklingen i Oslo. Hensikten er at den proaktive tilnærmingen også skal kunne beskrive andre kommuners tilnærming til samstyring andre steder. Analysen skal gjennomgående følge en rød tråd med fokus på hovedproblemstillingen og underproblemstillingene.

Avslutningsvis vil jeg oppsummere det som har blitt gjennomgått i oppgaven og de viktigste funnene før jeg forsøker å konkludere funnene på en helhetlig måte opp mot teorien og de problemstillingene som la premisset for oppgaven. Helt til slutt peker jeg på forskningsspørsmål som jeg gjennom arbeidet med oppgaven ikke har hatt det empiriske eller teoretiske grunnlaget til å svare på, men som er viktig å for å få en enda bedre forståelse av byutviklingen i Oslo.

1.4 Tidligere forskning

Det er blitt gjennomført mye forskning og undersøkelser både av byutviklingen i Oslo, samstyring og VPOR som styringsverktøy. En del av dette brukes aktivt i oppgaven, spesielt samstyringsteori (Røiseland og Vabo, 2016; Pierre, 2011; Sørensen og Torfing, 2005; Klijn og Koppenjan, 2015; Aarsæther et al., 2011). Den tidligere forskningen på VPOR har i stor

grad lagt grunnlaget for at jeg mener det er et behov for å se på utviklingen i formuleringen i planene over tid. Gjennomgangen av Oslos portefølje av områdeplaner illustrerer en økende bruk av ikke-juridiske strategiske planer slik som for eksempel VPOR etter 2010 (Fausa, 2018). Den samme undersøkelsen finner også indikasjoner på at politiske endringer kan ha vært en medvirkende faktor til økningen i bruken av VPOR. Det er også blitt gjort studier som ser på utvikling i hvilke tiltak som skal inngå i VPOR (Holth og Johansen, 2018, s. 50). Det er derimot manglende studier på hvordan formuleringen rundt disse tiltakende har endret seg. Den økende bruken av VPOR bidrar til hypotesen om at det har vært en utvikling mot større grad av samstyring i byutviklingen.

Selv om det er svakheter ved bruken av uformelle styringsverktøy slik som VPOR, spesielt at innholdet ikke er juridisk bindende, så er det også klare styrker (Holth og Johansen, 2018). Blant annet vil slike planer kunne være mer fleksible siden de er unntatt rigide juridiske føringer som følger for planer som er hjemlet i Plan- og bygningsloven (pbl). Det er indikasjoner på at dette kan føre til raskere plan og byggesaksbehandling (Fausa, 2018; Kind og Lozancic, 2017). Det er antydninger til at VPOR som styringsverktøy generelt er godt mottatt av både relevante offentlige og private aktører. Begge uttaler at de er positivt innstilt til VPOR som styringsverktøy i områder med kompleks grunneierstruktur (Cedell, 2018). VPOR Løren/Økern har derimot fått kritikk for at den kom for sent og dermed ble oppfattet dårligere av utbyggerne (Ottesen, 2016; Cedell 2018).

Tidligere studier på VPOR illustrerer at det har vært en økende bruk av dette strategiske styringsverktøyet. De fleste fokuserer på VPOR som styringsverktøy, konsekvenser av at planene ikke er lovregulerte, anvendelsen til slike planer, og legitimiteten til planene (Eriksen, 2019; Fausa, 2018; Holth og Johansen, 2018; Cedell, 2018). Jeg har derimot ikke funnet studier som har forsøkt å si noe om hva slags endring i styringsstrategi denne bruken av VPOR eventuelt er et uttrykk for. Derfor ønsker jeg å undersøke hvorvidt man kan sette utviklingen i bruk av VPOR inn i denne konteksten. Fausa (2018) peker på endring i politisk vilje som én av tre forklaringer på at bruken av VPOR har økt. I denne poengteringen beskrives det et økende ønske om å styre ved bruk av strategiske planer (Fausa, 2018). For meg blir det dermed naturlig å undersøke hvorvidt eksisterende samstyringsteori kan brukes for å forstå denne utviklingen.

2.0 Teori

Jeg vil i det påfølgende kapittelet definere og avklare en del begreper og teoretiske konsepter som jeg bruker til å forklare og diskutere de empiriske funnene. Disse teoriene er New Public Management, samstyring, samstyringsnettverk, Pierres (2011) samstyringsmodeller og Berry og Berrys (2007) modell for å forklare offentlig innovasjon. Disse teoriene er hensiktsmessige for oppgaven siden de bidrar til å underbygge at det har vært en utvikling i hvordan Oslo kommune involverer seg i byutviklingen. Med utvikling mener jeg en utvikling mot større grad av samstyring, deltakende og aktiv rolle i byutviklingen og samstyringsnettverkene.

2.1. New Public Management

New Public management, heretter NPM, er en fellesbetegnelse for ulike styringsprinsipper og metoder inspirert av privat sektor. En del av disse prinsippene har blitt brukt og brukes fortsatt i offentlig sektor. NPM som konsept er relevant for å undersøke byutviklingen i Oslo kommune. Tilnærmingen til kommunen har vært sterkt preget av NPM helt siden de store boligreformene sent på 80-tallet der boligmarkedet i stor grad ble privatisert. I perioden før reformene var kommunen som regel reguleringsmyndighet, tomteeier og utbygger. Etter reformene ble mye av dette overført til private aktører og siden da har kommunens rolle som overordnet reguleringsmyndighet preget boligutviklingen (Holm et al., 2018, s. 267-269). Prinsippene og metodene i NPM beskriver hvordan offentlig sektor styres og struktureres. Bakgrunnen for modellen er nyliberale tanker om at offentlig sektor bør begrenses og ha en mer overordnet rolle overfor det private næringslivet. Modellen hadde sitt utspring i en misnøye over en dyr og ineffektiv offentlig sektor (Falleth og Saglie, 2012, s. 90). Selve modellen fikk sin utbredelse på 80-tallet og ble innført i en rekke land. Norsk offentlig sektor generelt har også preg av ideer fra NPM.

Styringsprinsippene og metodene som NPM inneholder kan karakteriseres som markedsinspirert og er typisk å finne i privat sektor. Tanken bak modellen er at dersom offentlig sektor er strukturert og styrt med utgangspunkt i prinsipper som preger privat sektor så vil det føre til mer kvalitet, tids- og kostnadseffektiv drift. De konkrete prinsippene som ofte blir tatt fra privat sektor er mål og resultatbasert drift, rapportering og konkurranseutsetting (Dooren et al., 2015, s. 48-49). Mål og resultatstyring er en lovpålagt modell for offentlige virksomheter, som går ut på at offentlige virksomheter skal styres etter en rekke mål og resultatkrav jf. økonomiregelverket § 4. Det er derimot ikke mål og

resultatstyring som er mest relevant for denne oppgaven. Det er spesielt prinsippet om konkurranseutsetting som er relevant i byutviklingen i Oslo. Konkurranseutsettingen i byutvikling innebærer at offentlige myndigheter tar en overordnet strategisk rolle, der de i mindre grad blander seg inn i detaljstyringen (Falleth og Saglie, 2012, s. 90-91). Offentlige myndigheters rolle er derfor mer overordnet og regulerende. Hvor mye offentlige myndigheter preges av NPM prinsipper vil naturligvis variere og det er en gradvis påvirkning. Det er ikke slik at offentlige myndigheter enten benytter seg av NPM eller ikke, det er mer snakk om grader av bruk av NPM-prinsipper. Oslo kommune har en privatdrevet boligpolitikk (Nordahl et al., 2011). Det vil si at det er private utbyggere som er ansvarlige for planlegging, investering, utbygging og salg av de fleste boliger og andre eiendommer i Oslo (Nordahl et al., 2011).

NPM som styringsmodell har blitt kritisert, og mye av kritikken baserer seg på at det er vesentlige forskjeller på offentlig og privat sektor. På grunn av disse vesentlige forskjellene er ikke nødvendigvis styringsprinsipper fra den ene sektoren overførbare til den andre. Mål og resultatstyring får kritikk for at det er vanskelig å måle arbeidsoppgaver i offentlig sektor, spesielt arbeidsoppgaver og tjenester som omhandler mennesker (Grund, 2019). Det er også blitt rettet kritikk mot rapporteringsmengden som kreves i mål og resultatstyring. Det blir i denne kritikken spesielt problematisert hvor mye tid offentlige ansatte bruker på rapportering (Grund, 2019, s. 29). Konkurranseutsetting får kritikk i sektorer der kritikerne argumenterer for at det kreves prioriteringer som ikke omhandler profitt og kostnadsminimering slik som privat næringsliv ofte prioriterer i størst grad (Christensen, et al. 2010). Dette har også blitt pekt på i byutviklingen. Private utbyggere sitt viktigste styringsprinsipp er profitabel drift. Kritikken mot konkurranseutsetting i byutviklingen er at det mest profitable ikke nødvendigvis er det mest ønskelige sett fra et kommunalt-, samfunns- eller befolkningsperspektiv.

I sosiale medier har en trend som omtales som arkitekturoppgjøret fått mye oppmerksomhet. Denne trenden kritiserer den estetiske utformingen nybygg og nye byggeprosjekter har i Norge. Bevegelsen tar til orde for at det offentlige bør involvere seg mer i byutviklingen slik at utformingen til nybygg passer bedre inn i bybildet. Utbyggere har også fått kritikk for at nybygg ofte bygges veldig likt, uavhengig av omgivelsene rundt (Solbakken, 2021). Dette

forsvarer utbyggerne med at de må sørge for lønnsom boligbygging til konkurransedyktige priser.

En annen konsekvens av prosjektbasert områdeutvikling er at individuelle utbyggerne gjennomfører sine prosjekter uten å samordne seg med andre aktører i området. Dette gjør at det blir tydelige skiller i byggestiler der det er ulike utbyggere og man får ikke en helhetlig områdeutvikling.

Flere peker på at det blir mer og mer vanlig at offentlig sektor beveger seg bort fra markedsstyrte tilnærminger i NPM, og over til en mer deltakende, aktiv og samarbeidende rolle med private aktører, som minner mer om samstyring (Osborne, 2006). Dette er et fenomen som kan være til stede også i Oslo. I en gjennomgang av Oslo kommunes politikk og politikktutforming for årene 1987-2011 beskriver forfatterne en endring i fokus i byutviklingen fra en sonedelt, monofunksjonell tilnærming til et mer mangfoldig og urbant byliv (Holm et al., 2018). Monofunksjonell tilnærming betyr at områdene hadde en funksjon, for eksempel ett område med arbeidsplasser, ett område med boliger og lignende, i motsetning til flerfunksjonell der det er flere forskjellige funksjoner i samme område (Holm et al, 2018). Forfatterne har tatt for seg Oslo kommune frem til 2011, som er året før tidsperioden jeg undersøker i denne oppgaven. Det er dermed interessant å se om denne utviklingen har fortsatt og at byutviklingen beveger seg i retning mer samstyring.

2.2 Samstyring

Samstyring handler om samarbeidet og forholdet mellom et mangfold av aktører som er involvert i politikktutforming og politikkgjennomføring. Det eksisterer flere definisjoner på dette begrepet. Jeg velger å benytte meg av Røiseland og Vabo sin definisjon, samt Pierre sin. Begge er relativt like, men grunnen til at jeg også ønsker å inkludere Pierre sin definisjon er at jeg skal benytte meg av teoretiske modeller han har utviklet for å forklare og illustrere tilnærminger til samstyring.

Pierre definerer samstyring som prosesser hvor offentlige og private goder og tjenester koordineres for å fremme kollektivets interesser (Pierre 2011, s. 20). Denne definisjonen er ganske vag og omfatter mye. Røiseland & Vabos (2016) definisjon nedenfor har mange likhetstrekk, men konkretiserer derimot førstnevnte definisjonen noe.

Røiseland og Vabo definerer samstyring som en ikke-hierarkisk prosess der offentlig og/eller private goder samordnes, koordineres og får felles retning og mening (Røiseland & Vabo, 2016, s. 21). En slik definisjon legger til grunn at det er en ikke-hierarkisk prosess, som vil si at de involverte aktørene er likestilte deltakere i prosessen. Røiseland og Vabo lanserer også fire teoretiske perspektiver som kan knyttes til begrepet samstyring: organisasjonsteori, nettverksteori, partnerskapsteori og regimeteorier. Til tross for at Røiseland og Vabo definerer samstyring som en ikke-hierarkisk prosess vil offentlige myndigheter kunne ha en styrende rolle i samstyringsnettverket (Røiseland & Vabo, 2016). At prosessen er ikke-hierarkisk betyr dermed at det ikke er involverte aktører som er underlagt andre aktører og som dermed blir tvunget inn i samarbeid. Incentivet for samarbeid er et gjensidig avhengighetsforhold som jeg redegjør nærmere for nedenfor.

Begrepet samstyring refererer dermed til selve prosessen. Rollen til offentlige myndigheter vil både kunne være som deltakende aktør i prosessen, men også som bestyrer av samstyringsnettverket eller en kombinasjon av disse. Røiseland og Vabo (2016) diskuterer videre styringen av samstyringsprosessen der de presenterer ideer fra Guy Peters. De redegjør for en rekke ulike former for styring og tilnærminger til hvordan offentlige myndigheter styrer samstyring (Røiseland & Vabo, 2016). Jeg vil redegjøre for den jeg mener er mest relevant for denne oppgaven, som er strategisk styring av samstyring. En slik form for styring har som hensikt å koordinere de deltakende aktørene rundt prinsipielle mål for samstyringsnettverket og samfunnet (Røiseland & Vabo 2016, s. 57). Samstyringsnettverket er et konsept som vil redegjøres for mer detaljert i neste kapittel. Innenfor strategisk styring presenteres det også tre typer; styring gjennom budsjetter og personell, styring ved bruk av myk regulering og styring gjennom tillit og verdier (Røiseland & Vabo, 2016). Styring gjennom myk regulering er mest aktuell innenfor byutviklingen i Oslo ved at strategisk uformelle planer slik som VPOR vil være et eksempel på myk regulering.

Myk regulering karakteriseres av et fravær av formelle lover og formell autoritet der myke reguleringer i større grad er basert på forhandlinger og konsensus. Styringsinstrumenter som typisk brukes innenfor myk regulering er retningslinjer, sammenlikninger og rammeverk samt tilsvarende mekanismer som åpner for grader av måloppnåelse istedenfor spesifikke konkrete krav (Røiseland & Vabo, 2016, s. 58). Dette er relevant i diskusjonen av problemstillingen

siden jeg vil argumentere for at begge byrådenes bruk av VPOR i Oslo er innenfor strategisk styring av samstyringsnettverket med bruk av myk regulering, men i noe ulik grad.

2.3 Samstyringsnettverk

Sørensen og Torfing (2005) bruker et begrep for de aktuelle aktørene involvert i et samstyringsprosjekt og relasjonen mellom dem. Dette kaller de *governance network* som kan oversettes på norsk til samstyringsnettverk. Samstyringsnettverk defineres som en stabil og horisontal kobling av autonome, men gjensidig avhengige aktører. Disse er selvregulerende i arbeidet med å realisere offentlige mål (Sørensen & Torfing, 2005, s. 15).

Samstyringsnettverk er relevant i denne oppgaven siden samarbeidet mellom private aktører, grunneiere og offentlig sektor i byutviklingen i Oslo kan klassifiseres som et samstyringsnettverk. Begrepene samstyring og samstyringsnettverk går noe inn i hverandre. De skilles fra hverandre siden samstyring ser på selve prosessen i samarbeidet mellom flere aktører, mens samstyringsnettverk fokuserer på de konkrete aktørene, forholdet og mekanismene som eksisterer mellom dem.

Klijn og Koppenjan (2015) presenterer en redegjørelse for i hvilke sammenhenger samstyringsnettverk er et beskrivende begrep å bruke. Klijn og Koppenjan bruker samstyringsnettverk for å beskrive offentlig politikktutforming, politikkimplementering og tjenestetilbyding som har kommet til gjennom samarbeid mellom autonome og gjensidig avhengige aktører. Disse aktørene kan være offentlig, private og ideelle aktører (Klijn og Koppenjan, 2015, s. 11). Samstyringsnettverk er dermed et relevant begrep i byutviklingen i Oslo siden byutviklingen kan kategoriseres som et slikt samarbeid.

Aarsæther et al. (2011) knytter samstyringsnettverk konkret opp mot to byutviklingsprosjekter i Tromsø i sin artikkel. Der presenterer de tre tilnærminger lokale myndigheter kan ha til byutvikling i et samarbeidsnettverk. Den første er en tilbaketrukket tilnærming der offentlige myndigheters rolle er begrenset til byråkratisk reguleringsmyndighet (Aarsæther et al., 2011, s. 308). For eksempel at lokalmyndighetene sine ansvarsområdet er å regulere hva som skal bygges i hvilke områder og som godkjennende myndighet i byggesaker og prosjekter. Denne tilnærmingen kan man si ligger plassert innenfor fellesbetegnelsen NPM. Den andre tilnærmingen er en mellomliggende tilnærming der lokale myndigheter er ansvarlig for investeringer i infrastruktur, mens de private aktørene er ansvarlig for å følge opp der det

bygges ut infrastruktur. I den tredje tilnærmingen er lokale myndigheter en aktivt deltagende part i å sikre ønsket byutvikling og utforming (Aarsæther et al., 2011). Jeg vil i hovedsak argumentere for at byutviklingen i Oslo har beveget seg fra å ha likhetstrekk til den første tilnærmingen til en gradvis utvikling til den tredje tilnærmingen som har mer likhetstrekk med samstyring. Dersom hypotesen om at byutviklingen i Oslo beveger seg mot større grad av samstyring er riktig, er det naturlig å se på hvorvidt eksisterende samstyringsteori på en god måte beskriver det slik det fremstår i Oslo. Jon Pierre har utviklet fire tilnærminger kommuner har til samstyring.

2.4 Pierre sine fire tilnærminger

Kommuner kan tilnærme seg samstyring på flere måter, og Jon Pierre (2011) sine tilnærminger til samstyring er svært anerkjent i samstyringsteorifeltet. Modellene hans er idealmodeller og vil ofte være representert i variabel grad, eller til og med i kombinasjon, i kommuners samstyrringsarbeid. Jeg benytter Pierre sin teori i diskusjonen og undersøkelsen av problemstillingen for å illustrere og argumentere for at byutviklingen i Oslo i dag ikke faller godt nok inn under noen av de fire tilnærmingene til Pierre. Jeg argumenterer dermed for at det er hensiktsmessig å utvikle en femte tilnærming som på en bedre måte beskriver tilnærmingen Oslo kommune har til samstyring av byutviklingen i Oslo.

Pierre (2011) redegjør for fire tilnærminger til samstyring i sin modell. Tilnærmingene har til hensikt å kategorisere hvordan lokale myndigheter gjennomfører politikk. De fire tilnærmingene er: managementorientert, korporativistisk, vekstorientert og velferdsorientert (Pierre, 2011). Disse tilnærmingene omhandler samstyring generelt, ikke kun byutviklingen.

I diskusjonen fokuserer jeg hovedsakelig på den management- og den vekstorienterte tilnærmingen. Disse er spesielt aktuelle for å forstå og illustrere hvilken tilnærming Oslo kommune har hatt og har til byutvikling. Til tross for at jeg vil argumentere for at Oslo kommune ikke passer ordentlig inn i noen av dem, vil de til en viss grad være beskrivende i form av at byutviklingen har beveget seg fra å ha likhetstrekk til disse til å være preget av aktiv samstyring. At byutviklingen er privatisert og at utførelsen og utformingen i stor grad gjøres av private utbyggere gjør den vekstorienterte tilnærmingen ytterligere relevant for diskusjonen i oppgaven. Tilnærmingene til Pierre brukes dermed ikke for å forklare hvordan byutviklingen i Oslo gjennomføres i dag, men heller for å illustrere hvordan byutviklingen har

vært tidligere. Modellene illustrerer dermed også utgangspunktet for kommunes utvikling mot en mer aktiv og deltakende rolle.

Slik Pierre (2011) også understreker er disse modellene teoretiske idealmodeller. Det vil si at tilnærmingene ikke vil være å finne i samfunnet i sin rene form. Det er derimot mer sannsynlig at man innenfor en by eller en kommune vil finne trekk av alle de ulike tilnærmingene på forskjellige områder. Tilnærmingene kan også eksistere i kombinasjon med hverandre (Pierre, 2011). Jeg vil nedenfor redegjøre for Pierres fire tilnærminger til samstyring.

2.4.1 Korporativistisk tilnærming

Den korporativistiske tilnærmingen går ut på at det er et tett samarbeid mellom kommunen og frivillige eller ideelle aktører (Pierre, 2011). Dette samarbeidet tar ofte form som et relativt formelt samarbeid, for eksempel ved at frivillige, ideelle og kommunale aktører sitter sammen i et utvalg og sammen kommer frem til utforming og utførelse av lokalpolitiske tiltak (Pierre, 2011). I byutvikling kan dette settes i sammenheng med slik boligbyggingen foregikk i Oslo på 60- og 70-tallet da Oslo kommune hadde tett samarbeid med ideelle boligbyggerlag som for eksempel OBOS for å utforme og gjennomføre byutviklingsinitiativ (Holm, et al., 2018). En av fordelene med en slik tilnærming er at frivillige aktører ikke er profittdrevet slik private aktører er. Dette kan passe inn i noen aspekter av kommunal drift som ikke nødvendigvis er så profitable (Pierre, 2011).

2.4.2 Velferdsorientert tilnærming

I den velferdsorienterte tilnærmingen prioriterer i hovedsak kommunen å være en god tilbyder av velferdstjenester til befolkningen. Pierre legger spesielt vekt på økonomiske velferdstjenester som for eksempel, stønad og arbeidsledighetstrygd (Pierre, 2011). Det beskrives at denne modellen sannsynligvis vil være å finne i post-industrielle byer som har hatt en manglende evne eller vilje til å omstille seg etter at eksisterende industri har blitt lagt ned. Pierre (2011) bruker eksempler som tidligere gruvebyer der gruvevirksomhet har blitt lagt ned, og arbeidsledigheten derfor er høy. I slike byer vil kommunen ofte ha et velferdsorientert fokus. Pierre understreker at en slik tilnærming ofte vil finne sted i en midlertidig omstillingsperiode. Hvor langvarig denne tilnærming blir fokusert på avhenger av lokalsamfunnets evne til å omstille arbeidskraften og/eller tiltrekke seg nye arbeidsplasser (Pierre, 2011).

2.4.3 Management-orientert tilnærming

Management-orientert samstyring karakteriseres av at et ikke-politisk byråkrati har en betydelig rolle i styringen av et lokalsamfunn. Selve tilnærmingen har mange likhetstrekk til NPM ved at den ønsker at offentlig sektor skal ha en begrenset og effektiviserende rolle (Pierre, 2011, s. 29). I denne tilnærmingen vil politikere typisk definere og utarbeide langsiktige politiske og strategiske mål. Det skal derimot være den politisk nøytrale forvaltningen som er ansvarlig for gjennomføringen og oppnåelsen av de målene politikkerne har satt (Pierre, 2011). Nøytraliteten til forvaltningen og byråkratiet står sentralt i denne tilnærmingen. Argumentene for en slik modell er mer effektiv drift, siden det i utgangspunktet kun er langsiktige strategiske mål som forankres politisk, mens mer kortsiktige avgjørelser tas av forvaltningen (Pierre, 2011, s31). Det argumenteres også for at forvaltningen besitter den faglige kompetansen, mens politikere besitter den generelle kompetansen og at forvaltningen dermed er bedre egnet til å utforme og iverksette gode lokalstyringstiltak (Pierre, 2011, s. 33). Denne modellen kan knyttes konkret opp mot slik byutviklingen i Oslo har foregått tidligere. Det blir i tidligere undersøkelser beskrevet at byutviklingen i Oslo bar større preg av klassiske markedsmekanismer der private utbyggere i stor grad styrte utviklingen (Fausa, 2018; Holm et al., 2018, s. 267-269). På denne tiden hadde kommunen en minimalistisk tilnærming hvor rollen i stor grad besto av å regulere områder for bolig, industri, og lignende (Holm et al., 2018). En slik kommunal tilnærming til byutviklingen passer inn i Pierre (2011) sin beskrivelse av management-orientert tilnærming.

2.4.4 Vekstorientert tilnærming

Vekstorientert samstyring karakteriseres ved at den i hovedsak er drevet av økonomisk vekst. Kommunen har et tydelig ønske om økonomisk utvikling og dette reflekteres i politikkkutforming. I denne tilnærmingen baserer politisk ledelse seg i stor grad på private aktører som tjenestetilbyder og rollen til offentlig sektor og forvaltningen minskes betraktelig. Dette føres til mindre offentlige budsjetter (Pierre, 2011, s. 70). Lokale offentlige myndigheter har ifølge Pierre få muligheter til å skape vekst på egenhånd. Han mener veksten i stor grad skapes av det private næringslivet. Pierre poengterer at lokale myndigheter har en viktig rolle i å tilrettelegge og skape gode vilkår slik at privat næringsliv kan skape profitterende bedrifter. Kommunen kan gjøre dette ved aktiv pengepolitikk i form av investeringer og utbygging av infrastruktur (Pierre, 2011, s. 82). Denne tilnærmingen i kombinasjon med den management-orienterte passet godt inn i hvordan byutviklingen har

vært i Oslo. Kommunen har hatt en viktig rolle ovenfor det private næringslivet i form av å tilrettelegge for gode muligheter for profitt, for eksempel ved å regulere nok områder for utvikling og legge til rette med infrastruktur. Dette bidrar til profitabel drift for privatnæringsliv.

Tilnærmingene er ikke gjensidig utelukkende. De kan operere i kombinasjon med hverandre. Spesielt har managementorientert og vekstorientert tilnærming likhetstrekk i form av at de begge i stor grad vektlegger effektivitet og lønnsomhet i offentlig sektor. I byutvikling vil disse tilnærmingene kunne eksistere parallelt med en minimalistisk tilnærming, slik Aarsæther presenterte lokale myndigheters minimalistiske tilnærming til samstyringsnettverk. I en slik tilnærming er offentlige myndigheters rolle overordnet og begrenset til reguleringsmyndighet.

Tilnærmingene, spesielt den management-orienterte og den vekstorienterte brukes i konteksten byutvikling for ytterligere å illustrere en teoretisk motpol til den svært deltakende og aktive rollen lokale myndigheter kan ha til byutvikling og samstyringsnettverket. Hensikten med oppgaven er derimot ikke å plassere Oslo kommune innenfor den ene eller andre polen. Hensikten er å vise at rollen til offentlige myndigheter kan befinne seg gradvis nærmere den ene eller den andre polen. Eller at det har vært en utvikling i Oslo fra en tilbaketrukket, overordnet tilnærming til en svært deltakende tilnærming til byutvikling, samstyring og samstyringsnettverket.

2.5 Modell for innovasjon og utvikling

Avslutningsvis i oppgaven vil jeg diskutere hva som eventuelt kan ha forårsaket de endringene analysen av VPOR'ene viser. I denne diskusjonen er det hensiktsmessig å trekke inn Berry og Berrys (2007) utviklingsmodell. Modellen er utviklet med utgangspunkt i et amerikansk perspektiv, men den vil også kunne brukes for å forklare andre byer og kommuners sannsynlighet for innovasjon og utvikling. Modellen går ut på at det er tre hoveddrivere for innovasjon og utvikling. Disse er læring, konkurranse og press (Berry og Berry, 2007, s. 225). Disse faktorene er ment å forklare sannsynligheten for at kommunal politikk utvikling. Det vil sa at jo sterkere press, eller jo mer læring jo mer sannsynlig er det med utvikling.

Den første faktoren læring, går ut på at kommuner tar lærdom fra hverandre. De argumenterer med at når forvaltningen står ovenfor komplekse utfordringer med tidspress så er de

tilbøyelige til å påvirke politikktutformingens sin til å samsvare med allerede utprøvd politikktutforming som har vist seg å være effektivt (Berry og Berry, 2007). Dette er ikke direkte overførbart til Oslo kommune slik det står, men man kan trekke paralleller til denne teorien i tilfeller der forvaltningen i Oslo tar lærdom internt, fra tidligere byutviklingsplaner både i Oslo. Slik at byutviklingen skjer på en god og effektiv måte.

Den andre faktoren konkurranse, går ut på at konkurranse med andre nærliggende byer kan være en drivende faktor for innovasjon og utvikling. Dette handler om at byer er i konkurranse med hverandre om å være attraktive eller uattraktive (Berry og Berry, 2007). I konteksten med byutvikling vil dette kunne være gjeldende i form av at Oslo kommune er i konkurranse med andre norske og europeiske byer om å være mest mulig attraktiv for beboere, næringsliv, utenlandske investeringer og lignende. Dette kan bidra til at kommunen ønsker en mer aktiv styring av byutviklingen for å gjøre Oslo til en attraktiv by.

Den tredje faktoren er press. Dette kan ta form i press ovenfra, i form av staten, men også press nedenfra fra innbyggere, næringsliv og lignende (Berry og Berry, 2007, s. 226). I konteksten til byutvikling vil dette kunne være relevant i form av at befolkningen og næringslivet i byen påvirker og ytrer ønsket utforming gjennom medvirkning i planprosessen eller andre kanaler. Det ser man for eksempel gjennom aksjoner som arkitekturoppgjøret som tidligere har blitt nevnt.

I tillegg til det teoretiske rammeverket jeg har redegjort for ovenfor, understrekes det at for å forklare utvikling vil det sannsynligvis eksistere variabler som er spesifikke for den politikktutformingens som foreslås. For eksempel vil en kommune med sterke konservative krefter være mindre sannsynlig å implementere politikk som vil oppfattes som umoralsk (Berry og Berry, 2007). I tillegg er politisk motivasjon hos beslutningstakere naturligvis et sentralt aspekt for at politikktutvikling skal foregå (Berry og Berry, 2007).

3.0 Metode

For å undersøke hovedproblemstillingen og underproblemstillingene har jeg valgt å gjennomføre en kvalitativ innholdsanalyse av VPOR'er for fire prioriterte områder i byutviklingen i Oslo kommune. Planene de empiriske funnene stammer fra, er strategisk valgt ut for å danne et best mulig empirisk grunnlag for å undersøke problemstillingen. Det er blitt gjort en rekke metodiske vurderinger under utvalget av disse planene. Disse vil bli redegjort for nærmere i dette kapitlet. Jeg vil innledningsvis definere en rekke metodiske begreper som beskriver hvilket metodeopplegg jeg har brukt i innhenting av det empiriske grunnlaget for analysen. Jeg vil argumentere for hvorfor jeg mener dette er et hensiktsmessig oppsett å bruke, samt peke på andre metodiske tilnærminger jeg kunne ha valgt og hvorfor jeg valgte å ikke bruke disse. Hensikten med dette kapitlet er å redegjøre for hvorfor det metodiske opplegget jeg har brukt i datainnsamlingen til denne oppgaven, er det mest hensiktsmessige for å svare på problemstillingen.

3.1 Kvalitativ innholdsanalyse

Kvalitativ innholdsanalyse, også kalt dokumentanalyse, er en systematisk gjennomgang av dokumenter med formål om å kategorisere innholdet i dokumentene som undersøkes. På denne måten får man strukturert og kategorisert innholdet som er relevant for å svare på problemstillingen (Grønmo, 2016, s. 175). Et slikt metodisk opplegg faller inn under kvalitativ metode siden dataene som undersøkes ikke uttrykkes i form av tall eller andre mengdetemer (Grønmo, 2016, s. 22). Kildegrunnlaget for en slik analyse vil typisk ta form som tekst, bøker, offentlige dokumenter og lignende. En vesentlig del av det valgte metodiske opplegget er dermed utvelgelsen av dokumentene som skal undersøkes. Dette går jeg gjennom mer detaljert nedenfor.

3.2 Forberedelser og strategisk utvalg

Som med alle metodiske oppsett er forberedelser viktige i kvalitativ innholdsanalyse. Den mest sentrale forberedelsen er å avklare tema og fokus. Med utgangspunkt i det fokuset man har, velger man dokumenter som kan bidra til å undersøke ønsket tema. I utvelgelsen av dokumenter er det viktig å vurdere dokumentenes relevans, troverdighet, autentisitet og tilgjengelighet (Grønmo, 2016, s. 177). Vurderingen av dokumentenes egnethet og relevans gjøres ofte kontinuerlig gjennom arbeidet med datainnsamlingen (Grønmo, 2016, s. 175-176). Disse vurderingene er spesielt viktige når man gjennomfører et strategisk utvalg av

dokumentene som analyseres. Det bør utarbeides noen kriterier for å skille de dokumentene som velges fra de som ikke velges.

Selve utvelgelsen har fulgt de vurderingene som ble nevnt over; relevans, troverdighet, autentisitet og tilgjengelighet. VPOR'ene som utgjør kildegrunnet for datainnsamlingen er offentlige planer utarbeidet av Plan- og bygningsetaten (PBE) og votert over og vedtatt av byrådet i Oslo kommune. Dette betyr på at de både har troverdighet og autentisitet. Den eneste planen som ikke er vedtatt er VPOR Løren/Økern 2014, men høringsutkastet fra 2014 legges til grunn for forhandlinger med utbyggere innenfor planområdet (Plan- og bygningsetaten, 2014; Ottesen, 2016). De har også høy grad av tilgjengelighet. VPOR'er er offentlige og ligger lett tilgjengelig i sin helhet på Oslo kommunes hjemmesider. Relevansen til planene er både basert på innholdet i planene og VPOR som styringsverktøy. Innholdet legger føringer for offentlige rom som gater, torg, møteplasser og parker. Dette gjør at innholdet også blir definerende for hvordan planområdet blir seende ut. At styringsverktøyet har som hensikt å samordne og koordinere et mangfold av interesser for å sikre ønsket og helhetlig byutvikling gjør verktøyet relevant å analysere i en samstyringsteoretisk kontekst.

Forskerens subjektivitet kan påvirke både utvelgelsen av datagrunnet og tolkningen av det. Det er derfor fordelaktig å på forhånd ha tydelige og klare objektive kriterier både for utvelgelse av datakilder og i analysen av disse (Grønmo, 2016). Utvelgelsen av de konkrete planene var en strategisk vurdering for å på best mulig måte ha grunnlag for å undersøke problemstillingen. Det var viktig å få et passelig stort utvalg av planer å undersøke og jeg mener fire VPOR'er er tilstrekkelig for å undersøke hvorvidt det er konsekvente forskjeller som kan tyde på en utvikling. Hadde jeg bare undersøkt to planer ville det vært større mulighet for at forklaringen var tilfeldige forskjeller, og ikke en del av et mønster. Med fire planer mener jeg at man har tilstrekkelig grunnlag for å si at de eventuelle endringene som finnes, er en del av et mønster. I tillegg er de fire planene relativt jevnt spredt utover undersøkelsesperioden. Dette styrker grunnlaget for å kunne peke på en utvikling som et mønster eller en trend ytterligere, i tillegg gjør det at man kan se om det er tydelige forskjeller mellom et høyrestyrt byråd og et arbeiderpartistyrt byråd.

Jeg har også forsøkt å velge relativt konkrete objektive kriterier jeg leter etter i de ulike planene. Jeg har valgt å i stor grad se etter tegn på økt detalj- og konkretiseringsgrad. Dette kan for eksempel være knyttet til generelle eller detaljerte formuleringer til utforming,

størrelse, funksjon og kvalitet til de ulike tiltakene i planene. Bakgrunnen for at jeg har valgt å fokusere på dette er fordi det har blitt fastslått av tidligere studier at strukturen og tiltakene har liten variasjon i forskjellige VPOR'er (Cedell, 2018). Ulikhet i formulering, detalj- og konkretiseringsgrad vil kunne gjøre at de samme tiltakene og planene kan oppfattes svært ulikt. Jeg har bevisst forsøkt å minimere vurdering av hensikt, formål og motivasjon til ulike tiltak eller innhold til ulike planer, da dette i stor grad ville vært et uttrykk for min personlige oppfattelse av planene og oppgaven ville blitt en svært subjektiv undersøkelse. Dette er ikke ønskelig.

3.3 Styrker og svakheter med det metodiske oppsettet

Jeg så det som hensiktsmessig å velge dette oppsettet på grunn av problemstillingene jeg skal undersøke, samt gjennomføringsevnen til datainnsamlingsopplegget. Det var viktig å kombinere behovet for et godt metodisk opplegg med noe som også var gjennomførbart innenfor den tiden og de ressursene jeg hadde til rådighet. Noen av hypotesene jeg hadde i begynnelsen av arbeidet med denne oppgaven har hatt innvirkning på utvalget av dokumenter. Den ene hypotesen min var at det kunne være forskjeller i hvilken tilnærming de ulike byrådene har hatt til byutvikling. Dermed valgte jeg to VPOR'er utviklet under et høyrestyrt byråd og to utviklet under et arbeiderpartistyrt byråd. Dette gir utvalget grunnlag for å undersøke hvorvidt det er vesentlige forskjeller hos de forskjellige byrådene. Et annet aspekt ved å velge akkurat disse planene er at de strekker seg fra 2012 til 2021, og da kan jeg også undersøke hvorvidt det har vært en generell utvikling over tid. Jeg ønsket fra begynnelsen av arbeidet med oppgaven å ha et tidsperspektiv i undersøkelsen. Dermed var det også hensiktsmessig at kildegrunlaget er offentlig dokumenter som ligger lett tilgjengelig for flere år tilbake i tid.

Problemstillingene som skal undersøkes og tilgjengeligheten til informasjonen som trengs for å gjennomføre analysen, vil være det som bestemmer hvilke metodiske oppsett det er hensiktsmessig å bruke. Hovedgrunnene til at jeg valgte kvalitativ innholdsanalyse med det kildegrunlaget jeg har valgt, er at disse kildene er lett tilgjengelig. Det er mulig å tydelig undersøke utviklingen i disse planene ettersom jeg har tilgang til planer langt tilbake i tid. Siden strukturen og utformingen i planene er relativt like gir det også et godt grunnlag til å peke på forskjeller, disse blir tydeligere siden planene følger samme struktur.

Jeg vurderte også å velge andre metodiske oppsett som for eksempel dybdeintervjuer med relevante aktører og eventuelt kombinasjon av kvalitativ innholdsanalyse og dybdeintervjuer. Dybdeintervjuer ville gitt meg et annerledes empirisk grunnlag. Ved å bruke dybdeintervjuer for å undersøke den problemstillingen jeg har valgt ville det empiriske grunnlaget vært basert på respondentenes oppfattelse av eventuell utvikling i VPOR. I tillegg hadde det vært mest hensiktsmessig for undersøkelsen om jeg hadde funnet respondenter som hadde arbeidet i feltet i hele undersøkelsesperioden. Det er det ikke sikkert at hadde vært mulig. En kombinasjon av dybdeintervjuer og kvalitativ innholdsanalyse ville vært svært tidskrevende og strengt tatt gitt et større empirisk grunnlag enn nødvendig for å undersøke problemstillingene. Det ville tatt både tid og plass bort fra den teoretiske gjennomgangen og diskusjonen av de ulike empiriske funnene. Disse samlede vurderingene gjorde at kvalitativ innholdsanalyse ville være det mest hensiktsmessige metodiske opplegget for å undersøke hvorvidt det har vært en utvikling mot større grad av samstyring i VPOR'er i perioden 2012-2021.

Det er imidlertid svakheter ved alle metodiske opplegg. Alle opplegg vil til en viss grad formes av forskerens subjektive meninger. Dette er ikke nødvendigvis negativt, men det er viktig å være klar over og at det begrenses slik at informasjonen som innhentes ikke er valgt strategisk for å underbygge forskerens forutinntatte meninger. Dette er spesielt viktig i kvalitative studier siden kvantitative studier basert på tall og andre mengdetermer lettere kan vurderes individuelt av leseren når de selv får innsikt i de kvantitative dataene. Denne muligheten er ikke til stede i samme grad i kvalitative studier. Det er derfor viktig at forskeren i kvalitative studier er bevisst på at forskerens subjektive tolkning kan påvirke forskningen og jobber for å motvirke dette. Det er i det minste hensiktsmessig å være transparent rundt det faktum.

4.0 Empiri

Jeg skal i denne delen av oppgaven redegjøre for de empiriske funnene fra de fire VPOR'er planene jeg har undersøkt. Jeg vil begynne med å redegjøre for VPOR, transformasjonsbegrepet og planhierarkiet i Oslo. Deretter trekker jeg frem hvordan de ulike byrådene i perioden 2012-2021 har tilnærmet seg byutviklingen. Byrådsplattformene til de ulike byrådene er gode dokumenter for å få innblikk i kommunens ambisjoner og arbeid med byutviklingen. Byrådsplattformene viser byrådenes politiske standpunkt, mål og ambisjoner for perioden det aktuelle byrådet styrer. Det byrådet og kommunen foretar seg gjennom den aktuelle styringsperioden tar utgangspunkt i byrådsplattformen. Ved å se på byrådsplattformene kan jeg derfor beskrive hvordan den utviklingen vi ser i VPOR'ene blant annet kan ha vært drevet av politiske ambisjoner. Slike politiske ambisjoner om mer aktiv styring kommer frem i redegjørelsen av den rødgrønne byrådsplattformen. En slik tydelig politisk ambisjon og involvering i byutviklingen blir ikke beskrevet av Pierre sine tilnærminger til samstyring. Gjennomgangen av byrådsplattformene brukes i hovedsak i diskusjonen av årsakene til utviklingen.

Redegjørelsen for de ulike VPOR'ene vil struktureres på følgende måte: Innledningsvis gir jeg en kort redegjørelse over bakgrunnen og visjonen til planen og området. Deretter redegjør jeg for konkrete tiltak, eventuelt mengden av tiltak. Tiltakene viser kommunens konkrete tilnærming til det aktuelle byutviklingsområde. Videre kommenterer jeg på detalj- og konkretiseringsnivå i planen og tiltakene som er formulert. Avslutningsvis vil jeg oppsummere hvor førende og konkret den aktuelle planen er for utviklingsområdet. Det er hensiktsmessig å følge samme mal i analysen av de ulike VPOR'ene, på denne måten vil eventuelle forskjeller og likheter kunne tydeliggjøres.

4.1 Begrepsavklaring

4.1.1 VPOR

Veiledende plan for offentlige rom (VPOR) er et styringsverktøy utviklet av Oslo kommune. PBE er ansvarlig for utviklingen av planene som senere forankres politisk. Styringsverktøyet er ment for å enklere koordinere og samordne et mangfold av aktører til å dra i samme retning, ofte i en retning kommunen selv ønsker (Plan- og bygningsetaten, 2014, s. 8). VPOR ble for første gang brukt for Ensjø-området i 2007 (Selvig 2015). Det har blitt utviklet tolv VPOR'er for ulike områder i Oslo siden det for første gang ble tatt i bruk (Fausa, 2018). De

VPOR'ene som har blitt utviklet kjennetegnes i stor grad av at de omfatter områder som skal transformeres fra industri og lagerdominerte områder, til områder dominert av boliger og lettere næringsliv, slik som kafeer, butikker, restauranter o.l. Et annet kjennetegn i disse områdene er at det ofte er et mangfold av grunneiere og private aktører, noe som kan gjøre vanlig byutvikling uten et slikt styringsverktøy utfordrende (Eriksen, 2019). VPOR er ikke en del av planhierarkiet som fastsettes av plan- og bygningsloven (pbl) og er derfor heller ikke et juridisk bindende dokument (Holth og Johansen, 2018). Formålet med styringsverktøyet er å legge en tydelig strategi for et avgrenset område, slik at juridisk bindende detaljregulering og byggesaker kan utvikles i tråd med den ønskede strategien til kommunen som er fastsatt av den aktuelle VPOR'en (Plan- og bygningsetaten, 2014, s. 8).

VPOR har som hensikt å skape en tydelig plan for ønsket utforming og utvikling av det offentlige rommet innenfor planområdet. VPOR omfatter offentlige torg, parker, møteplasser og veier. Selve tiltakene i planene kan fastsette ønsket størrelse, plassering og utforming på torg, parker, møteplasser og veier innenfor planområdet (Oslo kommune, 2018, s. 75). Til tross for at styringsverktøyet kun omfatter offentlig rom, vil de også til en viss grad påvirke boligutforming og legge føringer for hvordan private aktører utfører sine prosjekter. For eksempel vil en VPOR kunne ha aktive fasader ut mot vei som et tiltak (Plan- og bygningsetaten, 2018). Da må private utbyggere sørge for at første etasje i en blokk er bygd slik at det muliggjør næringsliv i aktiv fasade ut mot vei. Et viktig premiss for styringsverktøyet er at det som hovedregel er private aktører som skal bære kostnadene med å gjennomføre planen. Dermed er VPOR en plan for hvordan private utbyggere skal utforme, bygge og utvikle sine prosjekter, tomter og offentlig rom i tråd med kommunens overordnede strategi for området. Dette muliggjøres ved at kommunen har godkjenningsmyndighet for byggesaker i kommunen. Dermed må byggesaker og detaljregulering være i tråd med den strategiske planen for å bli godkjent.

Bruken av VPOR har økt betydelig siden 2010, og har i en rekke nye områder erstattet juridisk bindende områdeplaner som i stor grad ble benyttet tidligere (Fausa, 2018). VPOR i seg selv er en relativt samstyrende måte å styre områdeutvikling på. At bruken av slike samstyrende dokumenter har økt i siden 2010, gjør VPOR til et godt dokument å undersøke for å svare på hvorvidt det har vært et skifte eller en utvikling fra NPM mot samstyring.

Alle utviklingsområder i det kommuneplanen definerer som *ytre by* i Oslo har krav til det Oslo kommune kaller felles planlegging (Oslo kommune, 2018, s. 75). VPOR plasseres inn under et slikt krav om felles planlegging. Det stilles også krav om at befolkningen og berørte aktører skal kunne medvirke i utarbeidelsen av VPOR for disse områdene (Oslo kommune, 2018).

Figur 1 (s. 32) visualiserer planhierarkiet i Oslo kommune og viser at det er en rekke offentlige dokumenter som påvirkes av VPOR. VPOR vil også kunne påvirke rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplaner og detaljreguleringsplanene som skal utarbeides i tråd med VPOR for området. Disse reguleringsplanene er juridisk bindende.

Rekkefølgebestemmelser betyr at det er krav til hvilke tiltak som skal gjennomføres før utbygging av området starter. Dette kan for eksempel at veinett, barnehager og skoler skal etableres før utbyggingen begynner. Rekkefølgebestemmelser er hjemlet i plan og bygningsloven og er derfor juridisk bindende, jf. pbl § 12-7 (10). Dette sikrer utbygging av nødvendig teknisk og samfunnskritisk infrastruktur av et område før utbygging starter. Som nevnt brukes VPOR'er i hovedsak i transformasjonsområder med komplisert grunneierstruktur. Nedenfor redegjør jeg for transformasjonbegrepet.

4.1.2 Transformasjon

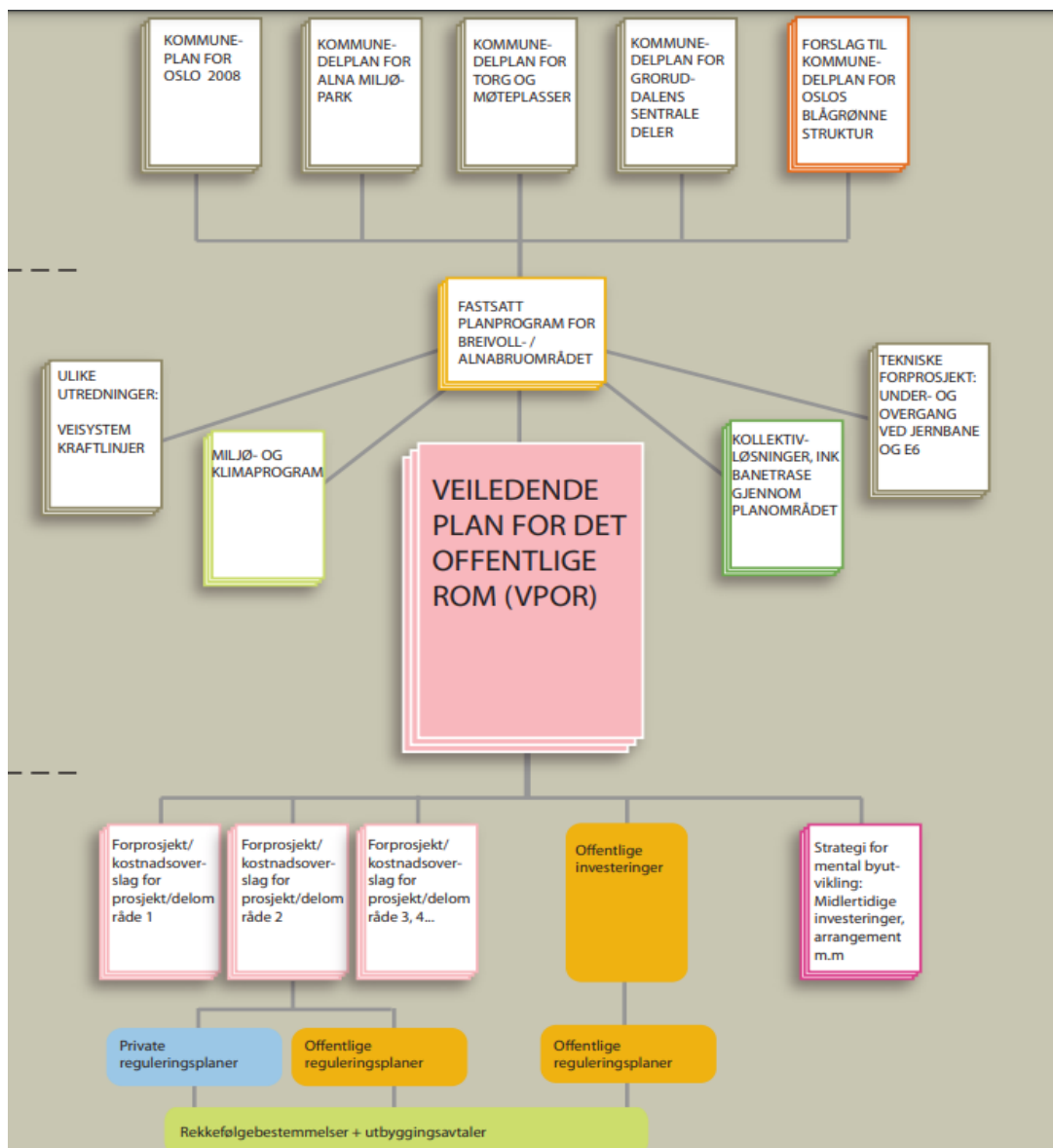
Begrepet transformasjon brukes gjennomgående i oppgaven i forbindelse med transformasjonsområder eller transformasjonen av et område. Begrepet skal forstås som områder der det eksisterer byutviklingsinitiativ for å for eksempel utvikle et industri- og næringsområde til boligområde, eller kombinasjon av boliger og lett næringsliv for eksempel butikklokaler, restauranter, kafeer og lignende (Kristiansen et al., 2019).

Transformasjonsområder og fortetning har vært en uttalt strategi i Oslo kommune siden dette er svært plasseffektive måter å drive byutvikling på. Alle de fire VPOR'ene som gjennomgås i empiridelen omhandler slike transformasjonsområder.

4.1.3 Planhierarkiet

VPOR inngår i et større planhierarki som eksisterer i byutviklingen i Oslo kommune. Planhierarkiet viser hvilke offentlige planer og dokumenter som veier tyngst i byutviklingen. Planhierarkiet består av både juridisk bindende og ikke-juridisk bindende planer og dokumenter. De juridisk bindende planene og dokumentene er definert av Plan- og bygningsloven (pbl) som en del av planverket. Ikke-juridiske planer vil ha mer strategisk og

veiledende preg, og er planer som ikke er omtalt av pbl. VPOR er et eksempel på en slik plan. Byutviklingens planhierarki Oslo er hensiktsmessig å ha oversikt over slik at man er klar over hvilke offentlige dokumenter som legger overordnede føringer for området de konkrete VPOR'en omfatter. Planhierarkiet legger også føringer for innholdet i VPOR'er. Det illustrerer også hvor mange steg som gjenstår fra VPOR'en til faktisk ferdige prosjekter. Illustrasjonen i figur 1 viser den direkte plasseringen til VPOR Breivoll i planhierarkiet og hvordan de andre planene påvirker og påvirkes av denne spesifikke VPOR'en. De andre VPOR vil kunne påvirkes av andre planer, men det illustrerer plasseringen i planhierarkiet til VPOR som styringsverktøy.



Figur 1, Planhierarkiet i Oslo kommune (Plan- og bygningsetaten, 2012, s. 13).

4.2 Blå Byrådsplattform 2011-2015

Byrådsplattformen for perioden 2011-2015 er resultatet av kommunestyrevalget i 2011. Byrådsplattformen er et dokument som har kommet til som et resultat av forhandlinger mellom Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti. Dokumentet utgjør den politiske plattformen byrådet skulle styre etter for perioden 2011-2015 (Oslo Høyre et al., 2011, s. 2). Byrådsplattformen omhandler hele det politiske spekteret byrådet var opptatt av, herunder også byutvikling.

Det høyrestyrte byrådet la stor vekt på viktigheten av fortetning og transformasjon i byutviklingen. Siden Markagrensa ligger fast og legger begrensninger i nord og øst, mens Oslofjorden er en naturlig barriere i sør. Da blir fortetning og transformasjon av eksisterende områder desto viktigere for byutviklingen i Oslo (Oslo Høyre et al., 2011, s. 24).

Hovedoppgaven til byrådet i Oslo er å regulere nok nye boliger til å holde følge med forventet befolkningsutvikling. Det er også viktig å redusere saksbehandlingstiden til IPBE. Byrådet skal også ta initiativ til samarbeid med private utbyggere og boligstiftelser for å få bygget flere boliger (Oslo Høyre et al., 2011, s. 25).

I tillegg til det som er nevnt over ønsker byrådet konkret å ruste opp torg og møteplasser i Groruddalen, Oslo sør og sentrum, samt sikre grøntområder og stille krav til at nye bygg ivaretar variasjon, kvalitet og gode miljøløsninger (Oslo Høyre et al., 2011, s. 25-26).

Formuleringen og ordlyden i byrådsplattformen tyder på at hovedprioriteten til byrådet i byutviklingen ligger i å bruke kommunens reguleringsmyndighet til å få regulert flere boliger og for å redusere saksbehandlingstiden i forvaltningen. Dette har likhetstrekk til aspekter som vektlegges innenfor NPM, der kommunen fokuserer sterkt på sitt ansvar som reguleringsmyndighet. Det har også likhetstrekk til management- og vekstorientert tilnærming beskrevet av Pierre. Andre ambisjoner og tiltak har en relativt generell formulering i dokumentet. For eksempel når de sier at de skal «stille krav om at nye bygg ivaretar, variasjon, kvalitet og gode miljøløsninger». (Oslo Høyre et al., 2011, s. 25.) Det spesifiseres ikke nærmere hva som inngår i dette. Det må også legges til at byrådsplattformen er et dokument som skal omtale alt byrådet skal prioritere og oppnå de neste fire årene. Dermed vil detaljgraden naturligvis bære en del preg av det. Når det er sagt er konkretiseringsgraden i byutviklingen til denne byrådsplattformen og den arbeiderpartistyrte plattformen fra 2015 noe ulike.

4.3 Rødgrønn byrådsplattform 2015-2019

Byrådsplattformen for 2015-2019 utgjør den politiske profilen til byrådet bestående av Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti. Dokumentet har kommet frem som et resultat av valgresultatet i 2015 og forhandlinger mellom de overnevnte partiene.

Det arbeiderpartistyrte byrådet legger stor vekt på kommunens ansvar for å sørge for regulering av nok boliger til å holde følge med befolkningsveksten i Oslo. Byrådet legger også konkret til at det skal være variasjon i størrelse og boligtyper slik at det muliggjør en mangfoldig befolkning (Oslo Arbeiderparti et al., 2015). Kommunen skal i større grad planlegge nye større boligområder slik at teknisk og sosial infrastruktur er på plass samtidig som utbygging ferdigstilles (Oslo Arbeiderparti et al., s. 24).

Den arbeiderpartistyrte byrådsplattformen vektlegger også tiltak for å sikre at byutviklingen gjør Oslo til en grønnere by sterkt. Dette skal konkret gjøres ved å blant annet bruke midtrabatter, grøfter og lignende og ved å bruke busker, planter og blomster. Biologisk mangfold skal også tillegges stor vekt i behandlingen av utbyggingsprosjekter sammen med krav til botaniske grep og materialvalg i utforming av områder (Oslo Arbeiderparti et al., s. 24-26). Det er dermed et tydelig grønt fokus i hele byutviklingen. Byrådsplattformen er relativt konkret og detaljert, spesielt sett opp mot den høyrestyrte byrådsplattformen. Dette illustreres blant annet ved at byrådsplattformen fra 2015 er nesten dobbelt så lang i antall sider. I kapittelet om byutvikling illustreres også dette med flere konkrete tiltak og krav byrådet ønsker å bruke for sin periode. Dette bidrar til at denne byrådsplattformens tilnærming er mer konkret når det gjelder byutvikling enn den andre. Dette mener jeg fremstår som et bevisst valg fra byrådets side og tydeliggjøres av at de sier at de ønsker at «Byrådet vil ha en sterk styring av byutviklingen og være en sterkere og tydeligere premissleverandør for Oslos utvikling.» (Oslo Arbeiderparti et al., s. 23). Dette kan tyde på et ønske om å styre byutviklingen etter en styringsstrategi som befinner seg nærmere samstyringsprinsipper.

Innholdet i byrådsplattformene tyder på at begge byrådene ser på regulering og tilrettelegging for bygging av nok boliger som sin hovedoppgave. Gjennomgangen av byrådsplattformene tyder også på at det arbeiderpartistyrte byrådet i tillegg ønsker å være mer aktivt deltakende i byutviklingen, noe de også selv påpeker. Disse forskjellene i byrådsplattformer er bakgrunnen for min hypotese om at disse forskjellene også vil være å finne i byutviklingens planverk

utarbeidet av forvaltningen til Oslo kommune. Spesielt i de styringsdokumentene som skal skissere kommunens ønskede utvikling for offentlig rom i prioriterte transformasjonsområder. Slike styringsdokumenter som VPOR'er er. I de fire påfølgende delene analyserer jeg fire VPOR'er. To av dem er utviklet mens byrådserklæringen for 2011-2015 var gjeldende, mens de to andre er fra når byrådserklæringen for 2015-2019 var det retningsgivende politiske dokumentet for det daværende politiske styret i Oslo.

4.4 VPOR Breivoll 2012

Breivoll er et område i Oslo som har blitt pekt på som et knutepunkt i Oslo sin kommuneplan 2008. Der ble det også fastslått at Breivoll var et potensielt utbyggingsområde med stort potensial. Dette ble fulgt opp med et planprogram for området i 2010 og VPOR har vært prioritert i oppfølgingen av planprogrammet fra 2010 (Plan- og bygningsetaten, 2012, s. 6). PBE utviklet VPOR'en for området i 2012, planen ble vedtatt i 2016. Visjonen for området er å transformere det eksisterende næring- og industriområde til et område mer preget av boliger, kontorer, kafeer og lignende. Planen beskriver tiltak og strategi for det offentlige rommet innenfor planområdet, og legger også strukturen for videre utbygging av området. (Plan- og bygningsetaten, 2012).

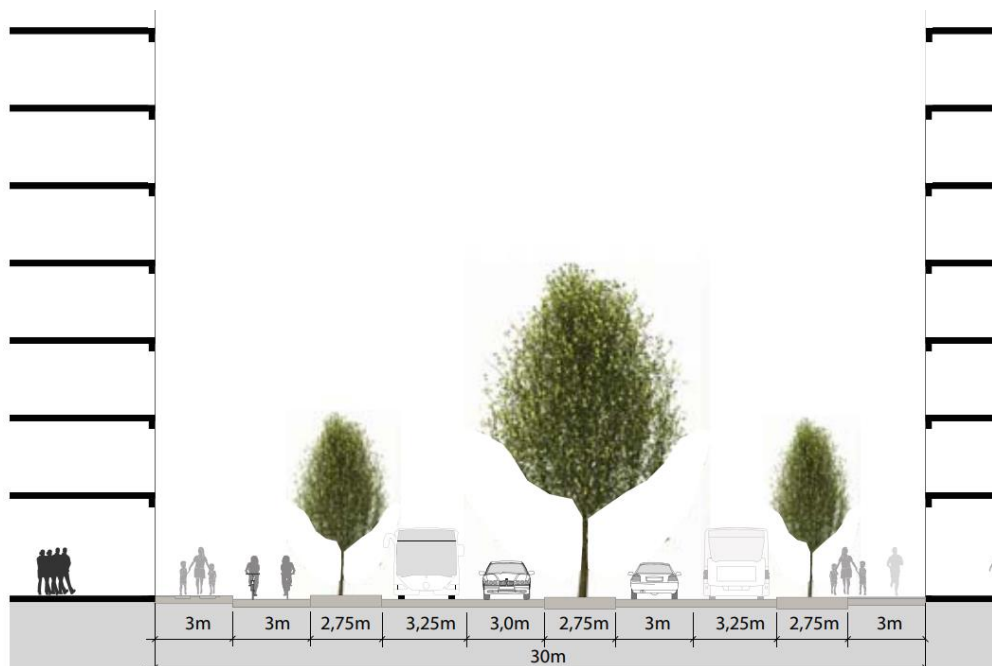
VPOR'en omhandler i hovedsak veier, torg og parker. Det er derfor tiltak som omhandler disse som er mest til stede i planene og mest relevant å analysere for problemstillingen. I den konkrete planen for Breivoll er det relativt generelle formuleringer når det kommer til gjennomgang av parker. Det foreslås en rekke torg og møteplasser og disse er omtalt som primærbydelsplass, sekundærbydelsplass og lignende (Plan- og bygningsetaten, 2012, s. 24). Dette må sies å være generelle beskrivelser av torg og møteplasser. Planen differensierer mellom høy og normal kvalitet på forskjellige områder innenfor planområdet (Plan- og bygningsetaten, 2012, s. 50). I delen som omhandler veier blir det etablert et gatehierarki bestående av hovedvei, underordnet vei og lokale veier. Disse har forskjellige oppgaver for byrommet, for eksempel at hovedgater bør ta unna mest av trafikken slik at det blir mindre press på de andre gatene. I de mindre gatene skal også andre trafikkgrupper enn bilister prioriteres i større grad (Plan- og bygningsetaten, 2012, s. 27). I et utvalgt av gatene definerer også planen hvilken fasade som er ønsket ut mot gatene og her skilles det mellom aktiv, semiaktiv, grønn og funksjonsblandet aktivitet ut mot gate. Her er det generelle beskrivelser av hva de ulike aktivitetene kan bestå av (Plan- og bygningsetaten, 2012, s. 29).

Det er generelt noe utfordrende å kommentere på mengde tiltak og formulering av tiltakene dersom man kun ser på en VPOR alene. En slik analyse er mer hensiktsmessig sett i sammenheng med flere VPOR'er. Når man har kunnskap om fire forskjellige planer er det lettere å kommentere på hvordan en plan er mer eller mindre konkret og detaljert enn de andre. I forkant av en slik fremtidig analyse kan VPOR Breivoll klassifiseres som en relativt generell og lite detaljert plan for byutvikling av området. Det er generelle beskrivelser av torg, møteplasser, for eksempel ved at parker beskrives som størst og minst, i motsetning til å beskrive parkene med konkrete størrelser. Formuleringene og detaljnivået i planen er gjennomgående relativt generelle og dette kan ha visse konsekvenser. På den ene siden vil en generell plan kunne være mer fleksibel enn en detaljert og konkret plan. På den andre siden kan en for generell plan ha mangelfull innvirkning på prosjektet. Det kommer frem i kommentarene i kapittelet som tar for seg høringsuttalelser at flere berørte aktører kritiserer manglende detaljgrad i planen. Både Bymiljøetaten og Eiendoms- og Byfornyelsesetaten (EBY) har kommentert at manglende detaljnivå vanskeliggjør en realistisk kostnadsberegning for byutviklingsområdet (Plan- og bygningsetaten, 2012, s. 58-59). VPOR Breivoll er på grunn av detaljnivået og konkretiseringen i planen ikke så førende og bestemmende for planområdet som den kunne ha vært med et større detaljnivå.

4.5 VPOR Løren/Økern 2014

VPOR Løren/Økern ble utviklet av PBE i 2014, den har blitt sendt til politisk behandling to ganger. (Plan- og bygningsetaten, 2014). Høringsutkastet fra 2014 har blitt lagt til grunn i alle forhandlinger om utbyggingsavtaler innenfor planområdet (Ottesen, 2016, s. 34). Den konkrete VPOR'en blir påvirket av kommuneplanen for Oslo, kommunedelplan- for Økern, Oslos blågrønne struktur, torg og møteplasser (Plan- og bygningsetaten, 2014, s. 9). VPOR Løren/Økern ble utviklet etter at det allerede hadde skjedd betydelig transformasjon av området. Planen kan dermed bære noe preg av at den er utviklet underveis i utbyggingen. Noe av motivasjonen til planen kan ha vært at man underveis mente at området hadde større behov for samlet strategi og koordinering, og at planen ble utviklet som et svar på dette. Planområdet inngår i det som i kommuneplanen for Oslo kalles Hovinområdet. Dette området blir definert som et satsningsområde for byutvikling i Oslo kommune (Plan- og bygningsetaten, 2014, s. 6).

Tiltakene i denne planen er jevnt over betraktelig mer detaljerte enn i VPOR Breivoll. Delen som omhandler parker er relativt detaljert, med konkrete beskrivelser av størrelsene til parkene. Størrelsene beskrives både med at noen parker skal være hovedparker og underparker, men også konkret med hvor mange dekar de forskjellige parkene skal være (Plan- og bygningsetaten, 2014, s. 25-29). Dette er vesentlig mer detaljert enn slik det ble beskrevet i VPOR Breivoll, hvor beskrivelsene av størrelsene var begrenset til primær- og sekundærpark. I tillegg til konkret beskrivelse av størrelse på parker og torg er det også formulert ønsket funksjon og kvalitet på disse. For eksempel blir Hovinparken beskrevet som hovedpark som skal være 25 dekar, med kvaliteter som vannspeil, rolige soner, soner for fysisk aktivitet og med høy standard (Plan- og bygningsetaten, 2014, s. 25). Dette er konkrete og detaljerte beskrivelser om hvordan tiltak i planen skal gjennomføres og se ut. Konkretiseringsnivået fortsetter videre med detaljert beskrivelse av gatehierarkiet innenfor planområdet, med hovedgater, undergater og lignende slik som i VPOR Breivoll. I VPOR Løren/Økern beskriver de derimot også konkrete forslag til breddefordeling mellom de ulike trafikantergruppene, slik som illustrert i figur 2 nedenfor. Planen foreslår også hvilke trafikantergrupper som skal prioriteres i de forskjellige gatene og veiene innenfor planområdet (Plan- og bygningsetaten, 2014, s. 35).



Figur 2, Tverrsnitt av breddefordeling på vei (Plan- og bygningsetaten, 2014, s. 38).

Siden VPOR sitt ansvarsområde er veier, parker og møteplasser vil mange av de ulike tiltakene gå igjen. VPOR Løren/Økern har i likhet med VPOR Breivoll tiltak om aktive fasader ut mot aktuelle gater. Planen for Løren/Økern er derimot noe mer detaljert ved at den gir konkrete minimumsbestemmelser for takhøyde på 4 meter og maksimalt 10 meter mellom inngangsdører (Plan- og bygningsetaten, 2014, s. 37). VPOR Løren/Økern har også beskrivelser av hvilke tiltak PBE mener bør prioriteres foran andre (Plan- og bygningsetaten, 2014, s. 59).

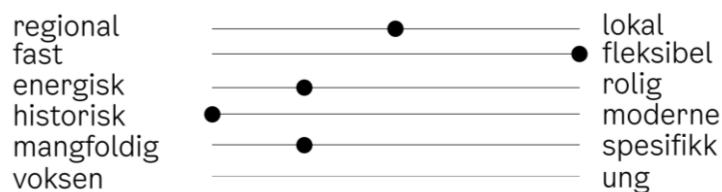
Formuleringen, detalj- og konkretiseringsnivået i VPOR Løren/Økern er generelt vesentlig høyere enn i VPOR Breivoll. Begge planene omhandler parker, veier og torg, men konkrete beskrivelser av størrelsen på parker, torg samt breddefordeling og prioriteringsrekkefølge i gater bidrar spesielt til å øke detaljnivået. Dette gjør at planen i sin helhet får et større detaljnivå og er dermed også mer bestemmende for utbyggingen av planområdet.

4.6 VPOR Bryn 2018

Bryn er et område i Oslo som har blitt definert som et regionalt knutepunkt og som derfor har blitt et prioritert område for byutvikling. Også i årene før VPOR Bryn 2018 var det noe transformasjonsinitiativ i området og lager- og industrivirksomhet ble byttet ut med kontorbebyggelse. Siden Bryn også er et sentrumsnært område ble det i rammeplan for videre knutepunktutvikling i Oslo etablert en ambisjon om at området også skulle ha et betydelig innslag av boliger (Plan- og bygningsetaten, 2018, s. 2). På den bakgrunn startet PBE arbeidet med utvikling av VPOR Bryn, med medvirkning av andre relevante offentlige og private aktører. VPOR Bryn ble vedtatt i bystyret i 2018 (Plan- og bygningsetaten, 2018).

VPOR Bryn har mange likhetstrekk med de andre planene jeg har analysert. Samme type tiltak går i stor grad igjen. VPOR Bryn har imidlertid noe større detalj- og konkretiseringsnivå enn de tidligere planene. Den har på linje med VPOR Løren/Økern konkrete bestemmelser til takhøyde og innhold i aktive fasader, og konkrete forslag til breddefordeling for trafikantgrupper (Plan- og bygningsetaten, 2018, s. 27, 37-38). Planen har også noen tiltak og bestemmelser som de tidligere planene ikke har hatt blant annet bestemmelser for ulik byggehøyde i ulike deler av planområdet. Begrunnelsen for ulike byggehøyder er blant annet for å sikre gode solforhold på nærmere definerte steder (Plan- og bygningsetaten, 2018, s. 29).

Gitt at Bryn er et regionalt knutepunkt er det et relativt trafikkert område, noe som også fører til blant annet luftforurensing. VPOR Bryn har bestemmelser om en allmenning som skal fungere som utluftningskorridor for forurenset luft i gatenettet (Plan- og bygningsetaten, 2018, s. 26.) VPOR Bryn foreslår også plassering av sosialinfrastruktur som for eksempel barnehage, slik VPOR Løren/Økern gjorde. Den mest detaljerte og konkrete delen av planen er den som omhandler de ulike byrommene som er definert innenfor planområdet. VPOR Bryn definerer 17 byrom og går gjennom alle de ulike byrommenes rolle, utforming og kvalitet. For å forenkle gjennomgangen av disse er det utformet en parameter-oversikt som skal beskrive byområdet etter en rekke ulike parametere, se figur 3 (Plan- og bygningsetaten, 2018, s. 50). Planen beskriver også størrelse på disse byrommene oppgitt i kvadratmeter (VPOR Bryn 2018).



Figur 3 Parametere for byrom på Bryn (VPOR Bryn 2018, s. 50).

Parameterne beskriver byrommenes ønskede rolle, utforming og kvalitet. Siden parameterne er gradvise åpner det for større variasjon i planområdet, samtidig som de legger klare bestemmelser for de konkrete byrommene. Parameterne forklares nedenfor (Plan- og bygningsetaten, 2018, s. 50). Gjennomgangen av dimensjonene er for å illustrere hvordan parameterne muliggjør variasjon i de 17 byrommene, samtidig som ønsket rolle, utforming og kvalitet innenfor hvert av områdene blir svært konkret og tydelig beskrevet slik figur 3 viser.

- *Regional-lokal* vil si om byrommet er tiltenkt mennesker med klar tilknytting til området eller om området også skal ha en rolle for folk uten direkte tilknytting til Bryn.
- *Fast-fleksibel* angir hvorvidt byrommets utforming, bruk og møbler består av permanente strukturer eller om det er midlertidige strukturer som kan ha hyppigere endringer.
- *Energisk-rolig* beskriver om byrommet skal være et sted for aktivitet, bevegelser, møter eller et stille sted med avsondrende soner.

- *Historisk-moderne* angir om byrommet skal bygge på området historie, gjennom bevaring eller historiske referanser eller om byrommet skal ha et moderne preg.
- *Mangfold-spesifikk* beskriver om byrommet er for et mangfold av alder, kjønn, kultur og interesser. for eksempel gjennom aktiviteter lagt til rommet. Et spesifikt byrom er knyttet til spesifikke interesser, for eksempel beboere eller ansatte.
- *Voksen-ung* angir hvorvidt byrommet henvender seg til et yngre publikum eller til voksne, for eksempel gjennom aktivitetsmuligheter, alkoholserving med mer.

VPOR Bryn har som sagt likhetstrekk med de andre planene, blant annet med aktive fasader, gatehierarki med mer. Den er likevel mer detaljert og konkret enn de foregående planene. Spesielt bidrar parameterne som brukes for å beskrive byrommene innenfor planområdet til å øke detalj- og konkretiseringsgraden betydelig. Parameterne gir konkrete beskrivelser av hvordan kommunen ønsker at utbyggerne skal utvikle de ulike byrommene på Bryn. Det fører til at VPOR Bryn legger sterkere føringer enn VPOR Breivoll og VPOR Løren/Økern. VPOR Bryn gir inntrykk av at kommunen har en betydelig deltakende rolle i utviklingen av planområdet.

4.7 VPOR Haraldrud 2021

Planen for Haraldrud er den fjerde og siste planen jeg tar for meg i denne oppgaven. Det er også per mai 2022, den foreløpig siste VPOR'en som har blitt utviklet av Oslo kommune. Haraldrud er i dag et område preget av næringer som bilindustri og avfallshåndtering. Det er derfor et område kommunen mener det vil ta lang tid å transformere og utvikle. VPOR Haraldrud er likevel et viktig steg for å muliggjøre en koordinert og samordnet utvikling av område (Plan- og bygningsetaten, 2021, s. 5). Planen omhandler, på samme måte som de andre planene, parker, veier og torg. Planen ble vedtatt av bystyret i 2021 (Plan- og bygningsetaten, 2021).

VPOR Haraldrud beskriver parker og møteplasser på en detaljert måte noe som gjør at man kan trekke paralleller til VPOR Bryn. Planen har konkrete størrelser på både parker og møteplasser oppgitt i kvadratmeter (Plan- og bygningsetaten, 2021, s. 46, 52). Den har også konkrete beskrivelser av parkenes og møteplassenes ønskede rolle, identitet og utforming. Dette er derimot formulert i form av tekst og ikke parametere som i VPOR Bryn (Plan- og bygningsetaten, 2021, s. 47, 51). Tekstformuleringen og parameterne inneholder derimot stort

sett de samme føringene. De to planene kan dermed klassifiseres som like detaljerte i beskrivelsen av rolle, identitet og utforming av parker og møteplasser.

VPOR Haraldrud har høy grad av detalj- og konkretiseringsnivå i sine beskrivelser av veier og møteplasser. Planen tar for seg veiene i rekkefølge og kategoriserer gatene i gjennomfartsgate, fordelingsgate, lokalgate og strøksgate (Plan- og bygningsetaten, 2021, s. 54). Veiene beskrives også etter hvilken tilstandskategori veien befinner seg, det vil si om det skal bygges ny vei eller om det skal bygges om på eksisterende veier. Det blir også relativt detaljert redegjort for veiens rolle, identitet og utforming (Plan- og bygningsetaten, 2021, s. 56-57). Slik som i de fleste andre planene gir den aktuelle planen også forslag til breddefordeling mellom ulike trafikantgrupper som samsvarer med veiens tiltenkte rolle og identitet. VPOR Haraldrud gir også konkrete forslag til plassering av fotgjengerfelt og andre kryssninger i de forskjellige veiene (Plan- og bygningsetaten, 2021, s. 57). Planen inneholder i tillegg rekkefølgebestemmelser over hvilke tiltak som skal prioriteres foran andre, samt andre nødvendigheter for utviklingen av området.

De generelle tiltakene er dermed ganske sammenfallende med de som skisseres i de andre planene. Planen følger også i stor grad detaljgraden til VPOR Bryn på de fleste områder. Den er derimot mer detaljert i sin beskrivelse av veier og gater, i og med at denne planen også beskriver rolle, identitet og utforming. På dette punktet skiller VPOR Haraldrud seg ut fra de andre planene, som i større grad har begrenset slike beskrivelser til å omhandle parker og møteplasser. Det kan dermed argumenteres for at VPOR Haraldrud er den av planene med høyest detalj- og konkretiseringsnivå av de planene jeg har analysert i denne oppgaven.

4.8 Oppsummering av funn

Gjennomgangen av de fire planene illustrerer det jeg mener er en tydelig utvikling i detalj- og konkretiseringsnivået i VPOR'ene gjennom de fire planene. For å tydeliggjøre denne utviklingen vil jeg plassere de fire planene inn i tabellen nedenfor. I denne tabellen tar jeg for meg hvordan de fire planene omtaler de offentlige rommene torg/møteplasser, veier/gatenett og parker. Jeg kategoriserer beskrivelsene i planene innenfor tre kategorier; generelt, konkret og svært konkret. Tabellen har som hensikt å tydelig oppsummere detalj- og konkretiseringsgraden til de ulike planenes beskrivelse av de tre offentlige rommene.

Tabell 1, Oppsummering av funn fra VPOR.

Rom	VPOR Breivoll 2012	VPOR Løren/Økern 2014	VPOR Bryn 2018	VPOR Haraldrud 2021
Torg	<p>Generelt beskrevet</p> <p>Primærtorg, sekundærtorg o.l.</p>	<p>Konkret beskrivelse</p> <p>Størrelse oppgitt i dekar</p> <p>Beskriver ønsket kvalitet og utforming</p>	<p>Svært konkret beskrevet</p> <p>Parameterne i figur 3 beskriver kvalitet og funksjon til alle 17 byrom også parker.</p> <p>Størrelse oppgitt i kvadratmeter</p>	<p>Svært konkret beskrevet</p> <p>Beskriver kvalitet og funksjon til alle byrom også parker på lik måte som figur 3, bare med tekst.</p> <p>Størrelse oppgitt i kvadratmeter</p>
Veier	<p>Generelt beskrevet</p> <p>gatehierarki hovedgate, undergate, lokalgate</p>	<p>Konkret beskrevet</p> <p>Gatehierarki (hovedgate, undergate)</p> <p>Forslag til breddefordeling for ulike trafikantgrupper</p> <p>Beskrivelse av prioriterte trafikantgrupper i de ulike veiene</p>	<p>Konkret beskrevet</p> <p>Gatehierarki (hovedgate, undergate)</p> <p>Forslag til breddefordeling for ulike trafikantgrupper</p> <p>Beskrivelse av prioriterte trafikantgrupper i de ulike veiene</p>	<p>Svært konkret beskrevet.</p> <p>Tilstandskategori, lengde, funksjon, rolle og utforming</p> <p>Breddefordeling</p> <p>Forslag til fotgjengerovergang</p>
Parker	<p>Generelt beskrevet</p> <p>Største, mellomste og minste park</p>	<p>Konkret beskrevet</p> <p>Størrelse oppgitt i dekar</p> <p>Beskriver ønsket kvalitet og utforming</p>	<p>Svært konkret beskrevet</p> <p>Parameterne i figur 3 beskriver kvalitet og funksjon til alle 17 byrom også parker.</p> <p>Størrelse oppgitt i kvadratmeter</p>	<p>Svært konkret beskrevet</p> <p>Beskriver kvalitet og funksjon til alle byrom også parker på lik måte som figur 3, bare med tekst.</p> <p>Størrelse oppgitt i kvadratmeter</p>

5.0 Analyse

Alle planene jeg har gjennomgått er like i form av at de inneholder de samme offentlige rommene; parker, torg og veier. Det er derimot betydelige forskjeller i hvordan de beskriver utviklingen av disse rommene. Forskjellene går stort sett ut på at detaljnivået i planene har blitt gradvis høyere fra den første planen VPOR Bryn, til den siste planen VPOR Haraldrud.

Jeg vil i diskusjonen ha hovedvekt på hypotesen om at utviklingen i detalj- og konkretiseringsgrad i VPOR'ene er et resultat av en generell trend mot større grad av samstyring på flere politikkområder, også innenfor byutviklingen. Denne generelle trenden kan man argumentere for at symboliserer en endring i styringsstrategi fra noe som har trekk av NPM mot større grad av samstyring. Med NPM-basert styring av byutviklingen mener jeg hovedsakelig en styring basert markedsstyrt byutvikling, der kommunen begrenser seg til en overordnet regulerende myndighet. Denne hoved-hypotesen og det mulige skiftet i styringsstrategi vil diskuteres gjennomgående.

I diskusjonen vil jeg også problematisere hvorvidt samstyringsmodellene til Pierre kan sies å være beskrivende for den tilnærmingen Oslo kommune har til samstyring i byutviklingen. Jeg lanserer etter denne diskusjonen et forslag til en femte tilnærming til samstyring som bør forstås som et supplerende bidrag til Pierre sine samstyringsmodeller og til samstyringsfeltet som helhet. Diskusjonen vil struktureres ved at jeg innledende diskuterer hvorvidt utviklingen i VPOR'ene kan illustrere et skifte fra en mer markedsstyrt NPM-basert byutvikling til en som er mer politisk samstyringsbasert. Deretter diskuterer jeg hvordan Oslo kommunes tilnærming til byutviklingen ikke presist beskrives av Pierre sine modeller for samstyring. Som en naturlig fortsettelse av denne diskusjonen lanserer jeg et teoretisk forslag til en mer beskrivende femte tilnærming kommuner kan ha til samstyring. Hva som kan forklare ulikhetene i detalj- og konkretiseringsgrad i planene er også et sentralt diskusjonspunkt, forklaringene er derimot utfordrende å konkludere på med bakgrunn i det empiriske grunnlaget denne oppgaven har. Jeg har likevel gjort meg opp noen tanker om mulige forklaringer innenfor rammene av de ulike modellene.

Disse forklaringene kan også plasseres innenfor Berry og Berry (2007) sine tre drivere for innovasjon og utvikling; læring, konkurranse og press. De tre potensielle forklaringene jeg har formulert er: Kan utviklingen forklares med at forvaltningen har fått bedre erfaringer med

bruken av VPOR som styringsverktøy? Eller kan utviklingen forklares med press fra private aktører som har etterlyst økt detaljgrad? Eller kan utviklingen forklares med bakgrunn i et politisk ønske om mer delaktig og sterkere styring av byutviklingen i Oslo, og at dette gjenspeiles i innholdet i VPOR?

Avslutningsvis i diskusjonsdelen diskuterer disse årsakene innledende. Hensikten med denne innledende diskusjonen er å gi et utgangspunkt for mer omfattende forskning og diskusjon av årsaker enn det jeg har mulig til i denne oppgaven.

5.1 Skifte fra nærmere NPM nærmere samstyring?

Utviklingen som vises i den empiriske gjennomgangen kan oppsummeres ved at det har vært en gradvis utvikling mot mer detaljerte planer. Mer detaljerte planer er som regel et uttrykk for økt vilje til konkret styring. Denne utviklingen mener jeg kan være en indikasjon på at det har vært et skifte i styringsstrategi fra NPM til samstyring.

VPOR er som nevnt et ikke-juridisk bindende, men veiledende dokument som er utarbeidet av PBE i samarbeid og med innspill fra andre relevante offentlige og private aktører. Hensikten er å samordne og koordinere relevante aktører slik at private og offentlige goder koordineres for å fremme kollektive interesser. Arbeidet med politikkutvikling og implementering gjennom VPOR kan dermed beskrives som et eksempel på samstyring etter Pierre sin definisjon. De involverte aktørene i arbeidet utgjør ifølge Klijn og Koppenjan et samstyringsnettverk (2015). Det kan argumenteres for at bruken av slike koordinerende og samordnede planer som VPOR'er prinsipielt faller innunder samstyring. At disse planene har utviklet seg mer og mer detaljert kan tyde på at kommunen opererer som en mer aktiv bestyrer av samstyringsnettverket. Dette beskrev Aarsæther et al. (2011) som den tredje og mest deltakende tilnærmingen kommunen kan ta til samstyringsnettverket.

NPM og samstyring er to relativt forskjellige måter å strukturere og styre offentlig forvaltning på. Forholdet mellom dem mener jeg er gradvis, det vil si at man kan plassere noe gradvis nærmere den ene eller den andre måten å styre på, det er ikke enten eller. Økt detalj- og konkretiseringsgrad i VPOR'er vil føre til en mer delaktig og aktiv styring av byutviklingen fra kommunens side. Dermed er det naturlig å plassere de mest detaljerte og førende planene nærmere samstyring. I motsetning til de minst detaljerte, mindre førende planene, som befinner seg nærmere NPM som setter overordnede mål, og overlater realiseringen i større

grad til aktørene. Jeg mener at VPOR Bryn og VPOR Haraldrud kan plasseres nærmere samstyring enn VPOR Breivoll og VPOR Løren/Økern. Samtidig har detalj- og konkretiseringsgraden hatt en gradvis utvikling fra plan til plan. VPOR Breivoll er den minst detaljerte, VPOR Løren/Økern er noe mer detaljert, VPOR Bryn er ytterligere detaljert og VPOR Haraldrud er den mest detaljerte og konkrete av de fire planene. Utviklingen i planene kan derfor beskrives som en gradvis utvikling, fra å ligge nærmere NPM-basert styring, til å bevege seg nærmere samstyringsbasert styring. Det kan argumenteres for at funnene i denne analysen tyder på at det har vært en utvikling i retning mer samstyring uavhengig av politisk tilhørighet og politiske ambisjoner. Utviklingen kan være forvaltningsdrevet, altså at byråkrater i forvaltningen har vært pådrivere for en slik utvikling og ikke politikere. Det kan også være tverrpolitisk, eller bred politisk enighet om å være mer deltakende og aktiv i styringen av byutviklingen. Forklaringen og drivkreftene bak denne utviklingen er det utfordrende å konkludere med i denne oppgaven, men de empiriske funnene viser at det med stor sannsynlighet har funnet sted en gradvis utvikling mot mer samstyring.

Holm et al. (2018) sin gjennomgang av Oslo kommune fra 1987-2011 beskriver også at det har vært en utvikling i hvordan kommunen ser på byutviklingen, spesielt i og med at byutviklingen på 90-tallet var preget av en soneinndelt byutvikling. I denne soneinndelte byutviklingen jobbet folk stort sett i sentrum og bodde lengre ut. Det var ikke stort fokus på mangfoldige flerbruksområder i byen. I tillegg var boligreformen på 80-tallet som privatiserte boligmarkedet en stor endring (Holm et al., 2018). Da gikk boligbyggingen fra å være styrt av ideelle boligbyggerlag og kommunen, til at private aktører var utbyggere. Dette var starten på et offentlig-privat samarbeid i det minste til en viss grad i byutviklingen i Oslo. Samarbeidet lå nok relativt nærme NPM på denne tiden, ved at kommunen sin oppgave i stor grad var som reguleringsmyndighet. Som Fausa (2019 sin redegjørelse for Oslo kommunens portefølje av områdeplaner viser, har det siden 2010-tallet vært en vesentlig økning i bruken av VPOR. VPOR er som nevnt et dokument som i prinsippet innebærer stor grad av samstyring.

Formålet er å koordinere, samordne og veilede et mangfold av offentlige og private aktører til å dra i samme retning. Dermed kan man også argumentere for at det allerede fra 2010 har vært et økende fokus på mer samstyring i byutviklingen og at det har fortsatt også i årene fra 2012-2021. Det tyder derfor på at utviklingen mot større grad av samstyring også kan være et resultat av en bredere trend og ikke på grunn av politiske forskjeller mellom de to byrådene. Det er utfordrende å konkludere sikkert på hva forklaringene på utviklingen er. Det vil ikke

være mulig å undersøke hva som ville skjedd dersom det høyrestyrte byrådet hadde beholdt makten også i årene etter 2015. Forklaringsfaktorene for skifte fra NPM til samstyring i byutviklingen i Oslo vil derfor være naturlige og interessante forskningsspørsmål i fremtidige undersøkelser. Jeg legger imidlertid til grunn for den videre diskusjonen at det er klare indikasjoner på at det har vært et skifte fra NPM til samstyring i byutviklingen i Oslo kommune.

5.2 Behov for en femte modell av Pierre

Jeg har illustrert hvordan det med stor sannsynlighet har vært en utvikling fra en byutvikling preget av at kommunen er begrenset til overordnet reguleringsmyndighet og NPM prinsipper, til større grad av samstyring. I samstyring er kommunen en deltakende, styrende og aktiv premissleverandør i byutviklingen som opererer som en bestyrer og deltaker av samstyringsnettverket som består av offentlige etater, private utbyggere og private grunneiere. En slik kommune har også vært en ambisjon for det arbeiderpartistyrte byrådet i Oslo. Pierre har utviklet et teoretisk rammeverk med fire modeller for hvordan lokale myndigheter kan tilnærme seg samstyring på.

Den korporativistiske tilnærmingen passer bedre inn i en byutviklingsstrategi som er likere slik det var i Oslo på 60- og 70-tallet. I denne perioden ble byutviklingen gjennomført gjennom et tett og formelt samarbeid mellom Oslo kommune og ideelle boligbyggerlag som for eksempel OBOS. Siden byutviklingen i Oslo i dag i stor grad gjennomføres av private aktører er det i så fall liten tilstedeværelse av den korporativistisk tilnærmingen i byutviklingen. Denne tilnærmingen bidrar dermed ikke til å teoretisk forstå den byutviklingen analysen av VPOR'ene tilsier.

Den velferdsorienterte tilnærmingen er heller ikke beskrivende for byutviklingen i Oslo. Denne tilnærmingen er bedre egnet til å beskrive en byutvikling der kommunen er både planlegger og gjennomfører av byutvikling og boligbygging, der motivasjonen for dette i stor grad kommer fra et velferdsperspektiv. Dette er derimot ikke tilfellet i Oslo kommune der også den kommunale boligsektoren har hatt en gradvis større markedsorientering fra midten av 70-tallet (Sørvoll, 2020). Siden disse to tilnærmingene i svært liten grad kan brukes for å teoretisk forstå byutviklingen i Oslo kommune i tidsperioden til VPOR'ene, 2012-2021, vil de

ikke bli brukt aktiv i diskusjonen videre. De to andre tilnærmingene Pierre (2011) beskriver, illustrerer i noe større grad byutviklingen i Oslo.

I vekstmodellen til Pierre har private aktører og næringsliv en betydelig rolle. Dette har de også i byutviklingen i Oslo, men ikke på samme måte. I vekstmodellen spiller privat næringsliv en stor rolle fordi kommunen ønsker at privatnæringsliv skal ha boligbyggeransvaret, slik at de kan minimere sine egne budsjetter. Kommunens rolle i denne modellen er å tilrettelegge for at privat næringsliv har best mulig forutsetninger for profitabel drift. Slik er det ikke i byutviklingen i Oslo i dag. I Oslo samarbeider kommunen aktivt med privat næringsliv for å sikre en politisk ønsket byutvikling som i tillegg er profitabelt for utbyggerne. Innholdet i planene og den økende bruken av slike koordinerende og samordnende planer som VPOR er et uttrykk for dette.

Den management-orienterte tilnærmingen kjennetegnes av at forvaltningen styres svært adskilt fra politikerne og politiske ambisjoner og kun etter svært overordnede politiske mål. Innenfor byutvikling beskriver den vekstorienterte og den managementorienterte tilnærmingen i stor grad en byutvikling basert på NPM prinsipper. I en slik byutvikling er kommunen en overordnet, delegerende myndighet med reguleringsmakt. Etter den gradvise utviklingen mot en mer samstyrende byutvikling er ikke disse tilnærmingene lenger presise nok. At VPOR er et styringsdokument som utvikles av PBE med utgangspunkt i politiske mål og ambisjoner og deretter forankres politisk med vedtagelse i bystyret passer ikke godt inn i Pierres beskrivelse av den managementorienterte modellen. I tillegg kommer det til syne gjennom innsyn i saksgangen til VPOR'er, utarbeides planene med relativt gjennomgående kontakt mellom byrådsutvalget, bydelsutvalg og forvaltningen (Oslo kommune, u.å.). Dette tyder på relativt stor grad av politisk involvering og at planarbeidet utviklet av forvaltningen ikke er så politisk adskilt som management modellen legger opp til.

Kommunens tilnærming til byutviklingen i Oslo passer dermed ikke på spesielt god måte til noen Pierre sine fire tilnærminger. Det kan derfor være hensiktsmessig å supplere med en femte tilnærming som jeg kaller en proaktiv tilnærming, denne skal bedre beskrive hvordan Oslo kommune tilnærmer seg byutviklingsarbeidet. Det er viktig å understreke at den proaktive tilnærmingen ikke bør forstås som kritikk av Pierres fire tilnærminger. Hans tilnærminger er anerkjente med god grunn og de passer godt til å beskrive en rekke kommuner

og byers tilnærming til samstyring. Den proaktive tilnærmingen bør derfor forstås som et supplerende bidrag til samstyringsteori.

5.3 Den proaktive tilnærmingen

I byutviklingen i Oslo kommune er den store forskjellen fra Pierre sine modeller for hvilket forhold kommunen har til det private markedet og hvilket syn de private aktørene har på kommunen. I vekstmodellen til Pierre er de private aktørene driverne for vekst, blant annet på grunn av kommunens manglende evne til å skape vekst på egenhånd. Kommunens rolle blir derfor begrenset til å tilrettelegge for at det private næringslivet får frihet til å skape vekst slik de gjør best. Dette impliserer at styrkeforholdet mellom kommunen og private aktører er i favør av det private næringslivet.

I Oslo kommune mener jeg at styrkeforholdet i byutviklingen er mer i favør kommunen. Det er i større grad kommunen som setter premissene for ønsket utvikling, tiltak, utforming og lignende. Disse ønskene sendes mer eller mindre som bestilling til private utbyggere for hvordan de skal utvikle sine byggesaker i tråd med kommunens ønsker, samtidig som at de driver profitabel drift. På denne måten oppstår det et gjensidig avhengighetsforhold mellom offentlige og private aktører som samsvarer med definisjonen på et samstyringsnettverk (Sørensen & Torfing, 2005, s. 15). Byutviklingen og bruken av VPOR i Oslo ser også ut til å ha et relativt stort preg av politiske vilje og politisk styring. For det første ved at de i byrådsplattformen til det arbeiderpartistyrte byrådet konkret sier at de ønsker sterkere politisk styring. For det andre fordi kommunen har benyttet seg av VPOR'er som styringsdokument på en økende andel områder, spesielt siden 2010. VPOR forankres som kjent politisk i motsetning til juridisk forankrede områdeplaner som forvaltningen i større grad brukte tidligere (Hanssen & Skogheim, 2019). I tillegg kan VPOR i prinsippet sies å være et samstyrende styringsverktøy i seg selv. For det tredje er det relativt tett kontakt mellom PBE, EBY og byrådsavdelingen for byutvikling gjennom hele utviklingen av VPOR. Alle disse faktorene tyder på at det er en økende grad av politisk involvering i byutviklingsplanleggingen. Politisk involvering er dermed et sentralt aspekt som bør være til stede i den proaktive tilnærmingen.

Det er viktig at denne tilnærming ikke formuleres for presist og skreddersydd byutviklingen i Oslo. Hensikten er at modellen skal være et godt bidrag til det teoretiske feltet. For at det skal

være gjeldende er det viktig at modellen også kan være overførbar og beskrivende for kommunens tilnærming til samstyring også andre steder, ikke bare i tilfellet med Oslo kommune og ikke bare i byutviklingen.

Den proaktive tilnærmingen til samstyring kjennetegnes ved at kommunen har en bestyrende rolle i samstyringsnettverket og at kommunen er en tydelig premissleverandør inn mot private aktører. Dette impliserer at styrkeforholdet i samstyringsnettverket er noe i favør kommunen. Ordet proaktiv defineres som noe eller noen som skaper eller kontrollerer en situasjon ved å ta initiativ, forutser begivenheter og reagerer i forkant (NAOB, u.å.). At kommunen skaper eller kontrollerer en situasjon illustreres ved at den er en tydelig premissleverandør i møte med private aktører, som betyr at kommunen legger klare premisser og vilkår for å tydeliggjøre ønsket utvikling. Dette presser private aktører til å utvikle sine prosjekter i tråd med kommunens premisser og vilkår, slik at de med større sannsynlighet får godkjent sine byggesaker. Den proaktive tilnærmingen kjennetegnes også ved at det er betydelig tilstedeværelse av politisk styring i samstyringsnettverket. Dette kan ta form på mange måter, enten ved at avgjørelser vedtas politisk eller ved at premissene og vilkårene for ønsket utvikling manifesteres politisk. Det kan også skje ved deltakende politisk involvering underveis i arbeidet som utføres av forvaltningen. På mange måter kan man si at kommunen sender bestillinger til private aktører for at de skal gjennomføre kommunens ønskede oppgaver og utvikling. Samtidig får private aktører mulighet til å gjøre dette på en måte som fortsatt gir dem profitabel drift. Det oppstår derfor et gjensidig avhengighetsforhold der kommunen må utarbeide økonomisk realistiske premisser og vilkår slik at private aktører kan gjennomføre dem i tråd med kommunens ønsker. Private aktører ønsker på denne måten å utarbeide prosjekter som samsvarer med kommunens ønsker, slik at de får godkjent prosjektene og slik at de kan få økonomisk profitt av å gjennomføre kommunens ønskede utvikling.

Den proaktive til samstyring kan kort oppsummeres i fire punkter.

1. Kommunen er bestyrer av samstyringsnettverket.
2. Kommunen er en tydelig premissleverandør i møte med private aktører
3. Tilstedeværelse av politisk involvering, deltakelse og styring.
4. Styrkeforholdet i samstyringsnettverket er til en viss grad i favør kommunen.

Beskrivelsen av en femte supplerende tilnærming til samstyring er formulert bevisst for å passe inn i et byutviklings-tema. Dette er for å tydeliggjøre hvordan den er beskrivende for Oslo kommunes tilnærming til byutviklingen. De fire punktene som oppsummerer tilnærmingen, er derimot mer generelt formulert i den hensikt om at de skal være lettere overførbare også til andre samfunnsområder og andre kommuner enn Oslo kommune.

5.4 Hva kan forklare utviklingen?

Som nevnt ovenfor er flere mulige forklaringer på utviklingen belyst i den empiriske gjennomgangen. Det er utfordrende for meg innenfor rammene av denne oppgaven å presist konkludere med hva som forklarer utviklingen. For å kunne gjøre det måtte jeg hatt et større empirisk grunnlag der jeg undersøkte innholdet i VPOR'er nærmere, så på overordnede planer som legger føringer på VPOR'ene, analyserte kommunikasjonen og prosessen mellom byrådsavdelingen og forvaltning i arbeidet med VPOR'ene og gjerne også gjort intervjuer med relevante aktører. Et så omfattende empirisk grunnlag ligge tettere opp til en doktoravhandling. Jeg vil begrense meg til å diskutere de ulike forklaringene på en mer innledende måte med spesielt fokus på hvorvidt de kan forklares politisk. Jeg vil peke på noen mulige forklaringer, og legge opp diskusjonen slik at den kan gi være interessante å følge opp for forskningsprosjekter. Disse forklaringsretningene kan settes i en teoretisk kontekst med Berry og Berry sin modell for innovasjon og utvikling. Den første forklaringsretningen jeg foreslår kan falle innunder læring kategorien i modellen for innovasjon og utvikling.

Det kan tenkes at utviklingen i VPOR kan forklares med at forvaltningen har fått bedre erfaringer med bruken av VPOR som styringsverktøy. Erfaringer med bruken og innholdet i VPOR kan gjøres både av kommunen og private utbyggere. Det er naturlig at det vil være behov for noen endringer fra oppstarten når man tar i bruk et nytt styringsverktøy. Jeg forsøkte bevisst å minimere muligheten for at slike starts endringer ble gjeldende i det empiriske grunnlaget mitt ved å ikke undersøke VPOR Ensjø 2007 som var den første VPOR'en. Slik det kommer frem av dybdeintervjuene gjort av Cedell (2018) gjorde man seg en del starts erfaringer etter VPOR Ensjø 2007. Dette var kanskje som forventet i og med at dette var den første VPOR'en. Med bakgrunn i dem gjorde de en del endringer inn mot VPOR Breivoll som kom etter. Naturlig utvikling av VPOR'er med bakgrunn i erfaring med styringsverktøyet kan være en medvirkende forklaringsfaktor for den utviklingen vi har sett. Det er naturlig at økt bruk og erfaring med VPOR'er vil føre til noe endring i hvilke tiltak og

formulering PBE ser det som hensiktsmessig at VPOR'ene har. Planene tar som regel tiår å iverksette, det vil si å få etablert et ferdig utviklet område: Resultatet av detalj- og konkretiseringsnivået i de tidligere planene vil derfor ikke være synlig i sin helhet før lenge etter planene er vedtatt. Noen erfaringer vil forvaltningen ha mulighet til å gjøre underveis, blant annet hvordan relevante aktører har respondert på innholdet og detaljnivået i tidligere planer underveis i arbeidet. De største erfaringene med innholdet og detaljnivået i VPOR'er vil sannsynligvis gjøres når man også kan se sluttresultatet av planene. De fire planene jeg undersøker har et spenn på fire år, men det har også blitt utviklet andre VPOR'er på disse årene. Det er derfor sannsynlig at utviklingen som er synlig kan ha blitt påvirket noe av gradvise erfaringer fra hver av disse fire planene. For å undersøke denne problemstillingen nærmere vil det være naturlig å gjennomføre dybdeintervjuer med relevante aktører involvert i arbeidet med å utvikle VPOR'er.

En annen forklaring er at noe av utviklingen kan være drevet av utbyggernes ønsker. Utbyggernes ønsker kan med det defineres som press mot forvaltningen til å ha en endring i innholdet til planene og kan med det gå innunder press faktoren beskrevet av Berry og Berry (2007). Siden kostnadsbyrden for tiltakene i VPOR'er i hovedsak skal tilfalle private utbyggere kan profittmotivasjonen deres føre til et ønske om en mer detaljert plan som kan gi et mer presist kostnadsoverslag. Det vil også kunne gjøre det enklere å utvikle konkrete detaljplaner og byggesaker. Samtidig fremstår det som noe usannsynlig at private utbyggere skal ha vært pådrivere for et mye høyere detalj- og konkretiseringsnivå i VPOR'er. Dette vil jo samtidig innskrenke deres muligheter til selvbestemmelse og som regel føre til mer kostbar områdeutvikling. Det blir derfor et spørsmål om hva som er mest ønskelig sett fra et utbyggerperspektiv. Økt detaljnivå i VPOR'er vil sannsynligvis føre til mer presist kostnadsoverslag, men kan også føre til mer kostbar områdeutvikling. Jeg mener det er sannsynlig at utbyggere ønsker å minimere kostnadene for områdeutviklingen utover sine egne tomter. Samtidig kan det tenkes at når det først er bestemt at det skal etableres VPOR for et område så ønsker utbyggere at denne planen er presis nok til at det gir forutsigbarhet og at de kan utvikle sine prosjekter med utgangspunkt i et relativt presist kostnadsoverslag. Dette spørsmålet vil kunne undersøkes nærmere ved å bruke dybdeintervjuer med relevante utbyggere innenfor flere planområder det er utviklet VPOR'er for.

En tredje mulig forklaring er at utviklingen i detalj- og konkretiseringsnivå er et resultat av politisk ambisjon. Denne politiske ambisjonen kan være et uttrykk for konkurranse i Berry og Berrys (2007) modell, der det politiske styret i Oslo ønsker en mer aktiv styring av byutviklingen for å sikre at Oslo blir en mer attraktiv by for beboere og næringsliv i konkurranse med andre norske og europeiske byer.

I de to siste planene er det større grad av detalj- og konkretiseringsnivå noe som får direkte konsekvenser for hvordan de konkrete planene fremstår og hvilke føringer de legger. VPOR Bryn og VPOR Haraldrud legger mer føringer for hvordan private utbyggere kan utforme sine detaljplaner og byggesaker. De skal være i tråd med VPOR'en for området. Denne økningen i detalj- og konkretiseringsnivå samsvarer med det arbeiderpartistyrte byrådets ambisjon om mer styring av byutviklingen. Det er derfor naturlig å anta at det er et bevisst valg å øke detalj- og konkretiseringsgraden i planene og at dette valget er ment å samsvare med den uttalte politikken til byrådet. Samtidig er det ikke slik at det går et tydelig skille mellom de planene som ble vedtatt av høyrestyrt byråd og de som ble vedtatt av arbeiderpartistyrte byråd. Det har vært en gradvis utvikling. Det kan tyde på at det er en mer generell utvikling som ikke nødvendigvis er en konsekvens av en politisk ambisjon. At VPOR'er i tillegg som regel tar 4,5 år fra oppstartsdato til vedtaksdato (Fausa, 2018) bidrar til å styrke hypotesen om at det har vært en gradvis utvikling mot samstyring. Siden noen av planene har hatt oppstart under ett byråd og vedtak under et annet byråd, kan det også tyde på at denne utviklingen ikke nødvendigvis er drevet av politiske forskjeller mellom de to byrådene. Berry og Berry (2007) understreker viktigheten av politisk insentiver og motivasjon for at kommuner skal ta i bruk ny politikk.

Diskusjonen jeg har gjort utelukker ikke tilstedeværelse av politisk motivasjon. Den peker heller mot at den politiske motivasjonen kan ha vært til stede hos begge byrådene siden utviklingen og vedtaksdato til de forskjellige VPOR'ene kan strekke seg over flere forskjellige bystyrrer. Forklaringene på utviklingen i planene kunne vært svært interessant å undersøke videre. Da vil man i større grad kunne konkludere med sikkerhet hvilke faktorer som er årsakene til utviklingen og hvilke som eventuelt har hatt størst betydning. Slike konklusjoner blir vanskelig å gjøre med bakgrunn i denne oppgaven.

6.0 Oppsummering

Jeg har i gjennom denne oppgaven analysert utviklingen i fire VPOR'er innenfor fire transformasjonsområdet i Oslo. Analysen indikerer en utvikling mot høyere grad av detalj- og konkretiseringsnivå. Denne utviklingen har foregått gradvis og jeg har illustrert at man ser endringer fra hver plan til den neste. Utviklingen sammenfaller også med bytte av byråd fra et høyreledet byråd i 2011-2015 til et arbeiderpartiledet byråd i 2015-2019 og 2019-2023. At utviklingen i planene har skjedd gradvis fra plan til plan tyder på at det ikke er et svært klart skille mellom de to byrådene. Det utelukker derimot ikke at politiske forskjeller kan ha vært en medvirkende faktor for utviklingen. Funnene tilsier at det har vært en politisk ambisjon for det arbeiderpartistyrte byrådet å ha en sterkere styring av byutviklingen. Denne oppgavens design og innhold gir imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag til å konkludere med hva som er årsakene til utviklingen, og hvilke faktorer som har hatt mest å si for utviklingen, ofte vil det være flere årsaksforklaringer som sammen virker inn.

Jeg argumenter for at utviklingen kan symbolisere en endring i styringsstrategi fra en byutvikling som befant seg nærmere NPM-basert styring, men som nå har beveget seg nærmere mer aktiv samstyring. Styringen av byutviklingen ser tilsynelatende ut til å ikke passe helt innenfor Pierres anerkjente modeller for kommuners tilnærming til samstyring. Tidligere da Oslo kommune hadde en byutviklingsstrategi som i større grad samsvarte med NPM-basert styring var Pierre sine vekst- og managemnetorienterte tilnærminger beskrivende for kommunens tilnærming til byutviklingen. I dag med den utviklingen som ser ut til å ha vært i byutviklingen, er ikke lenger disse modellene dekkende nok. Det var derfor hensiktsmessig å utvikle en femte tilnærming som i større grad er beskrivende for Oslo.

Den proaktive tilnærmingen inneholder aspekter fra annen samstyringsteori. Spesielt har Aarsæther et al. sin beskrivelse av samstyringsnettverk og kommuners mulighet for en aktiv deltakende tilnærming til disse, preget den proaktive tilnærmingen jeg foreslår. Tilnærmingen kan oppsummeres i fire punkter som omhandler kommuners tilnærming til selve byutviklingen, men også deres forhold til private aktører. Modellen har som hensikt å være et supplerende bidrag til den eksisterende samstyringsteorien og Pierres modeller. Formålet er å gi en bedre teoretisk beskrivelse av kommuner som i større grad legger tydelige premisser for private aktører i sine bestillinger av tjenester. Modellen skal være beskrivende for byutviklingen i Oslo spesielt og byutviklingen i andre kommuner generelt.

7.0 Konklusjon

Jeg har i denne oppgaven tatt utgangspunkt i en hovedproblemstilling og to underproblemstillinger. Hensikten har vært å undersøke disse inngående. Jeg vil forsøke å konkludere på de tre problemstillingene hver for seg, men det er viktig at de ses i sammenheng med hverandre. De tre problemstillingene er følgende:

Hovedproblemstillingen: *Har det vært en utvikling i bruk av VPOR'er over tid, og hva kjennetegner i så tilfelle denne utviklingen?*

Underproblemstilling 1: *Er de eventuelle endringene uttrykk for en endret kommunal styringsstrategi, og hvordan skal vi teoretisk forstå disse endringene?*

Underproblemstilling 2: *Kan de eventuelle endringene forklares med bakgrunn i politisk motivasjon?*

Gjennom oppgaven har analysen av de fire utvalgte VPOR'ene gitt et godt grunnlag for å svare på hva som karakteriserer forskjellene i innholdet. Forskjellene i planene kan karakteriseres med at de i stor grad skiller av et forskjellig detalj- og konkretiseringsnivå. Figur 4 oppsummerer funnene på en god måte. Analysen av planene viser også at forskjellene tilsynelatende følger en gradvis utvikling der den minst konkrete planen er den eldste, VPOR Breivoll 2012 og den mest konkrete er den siste, VPOR Haraldrud 2021. Denne gradvise utviklingen i detalj og konkretiseringsnivå gjør at planene gradvis blir mer førende for utbyggingen av planområdet. Mer førende strategiske planer fører til at kommunen blir tydeligere i sine bestillinger til private utbyggere, og jeg argumenterer derfor for at denne gradvise utviklingen også illustrerer en utvikling mot mer samstyring i byutviklingen.

Jeg konkluderer med utgangspunkt i hovedproblemstillingen med at det har vært en utvikling i bruk av VPOR'er over tid. Utviklingen kjennetegnes ved at formuleringene til de ulike tiltakene i planene er blitt gradvis mer detaljerte. Dette fører til at planene helhetlig blir mer konkrete og førende. Jeg argumenterer med utgangspunkt i underproblemstilling 1 at denne utviklingen er et uttrykk for endret styringstrategi og konkluderer derfor med at den endringen gjør at styringen av byutviklingen beveger seg nærmere aktiv samstyring. Jeg argumenterer også for at eksisterende samstyringsteori ikke nødvendigvis er dekkende for å presist beskrive Oslo kommunes tilnærming til byutviklingen i dag. Jeg har tatt utgangspunkt i Pierre sine

modeller for hvilke tilnærminger kommuner har til samstyring og argumentert for at disse ikke presist beskriver hvordan Oslo kommune forholder seg til byutviklingen. Oslo kommune ser ut til å være en betraktelig mer styrende, aktiv, involvert og politisk motivert aktør enn det Pierre beskriver i sine modeller. Jeg argumenterer derfor for at det er behov for mer beskrivende samstyringsteori for å forklare Oslo kommunes tilnærming til byutviklingen.

Siden eksisterende samstyringsteori ikke beskrives denne utviklingen tilstrekkelig har jeg formulert et forslag til en femte supplerende tilnærming kommuner kan ha til samstyring. Denne kaller jeg den proaktive tilnærmingen. Den har til hensikt å på en bedre måte beskrive hvordan Oslo kommune forholder seg til byutvikling. Samtidig er det ønskelig at den proaktive tilnærmingen også skal kunne være beskrivende for kommunal samstyring generelt, både i Oslo, og i andre kommuner. Den proaktive tilnærmingen beskriver en kommune som bestyrer av samstyringsnettverk, en aktiv premissleverandør med tilstedeværelse av politisk involvering, deltakelse og styring. Dette fører ofte til at styrkeforholdet i samstyringsnettverket til en viss grad er i favør kommunen.

I utgangspunkt i underproblemstilling 2 argumenterer jeg for at det er tydelige indikasjoner på at det har vært politisk vilje til denne utviklingen mot en mer aktiv deltakende kommune i byutviklingen. Dette underbygges blant annet av innholdet i byrådsplattformen til det arbeiderpartistyrte byrådet. Noe som bidrar til at en politisk involvering er en betydelig faktor i den proaktive tilnærmingen jeg foreslår. Samtidig kan jeg ikke konkludere på hvorvidt denne politiske viljen er begrenset til det arbeiderpartistyrte byrådet. At utviklingen av VPOR finner sted under forskjellige byråd kan bidra til å styrke en hypotese om at det i så fall er bredere politisk vilje for mer aktiv styring og involvering av byutviklingen.

Jeg mener at funnene i oppgaven og konklusjonene ovenfor vil være et godt bidrag til forståelsen av VPOR, Oslo kommunes byutvikling og samstyring. Det kan også tenkes at funnene til noen grad kan være hjelpsomme i forståelsen av andre strategiske styringsverktøy og andre kommuners byutvikling og samstyring.

8.0 Videre forskning

Det er mange interessante spørsmål denne oppgaven belyser og som har oppstått gjennom arbeidet med oppgaven. Oppgavens design, kildegrunnlag og omfang gjør at en del av de spørsmålene ikke kan besvares. Det hadde derfor vært veldig interessant om andre forskere finner disse spørsmålene interessante og ønsker å undersøke disse nærmere med et tilpasset forskningsdesign som gjøre det mulig å undersøke og konkludere på en god måte. Det mest sentrale forskningsspørsmålet denne oppgaven ikke svarer på er hva som er årsakene til den utviklingen jeg beskriver. Kan årsakene forklares med Berry og Berrys (2007) modell på innovasjon og utvikling? Kan årsakene forklares med noen av de mulige forklaringene jeg lanserer, politisk ambisjon, forvaltningsdrevet, initiativ fra private aktører? Det kan også være andre forklaringer. Årsakssammenhengen til den utviklingen jeg har belyst ser jeg på som det mest sentrale forskningsspørsmålet videre.

Det kunne også vært interessant og nødvendig å undersøke hvordan oppfatning involverte aktører har om den utviklingen jeg har belyst. Det er ikke sikkert at de er av samme oppfatning, og at de mener at det ikke har vært en slik utvikling, eventuelt at endringene i VPOR'ene er et resultat av andre faktorer og ikke kan settes i sammenheng med en større utvikling av styringsstrategi. En slik undersøkelse kunne blitt gjennomført i form av dybdeintervjuer med relevante aktører innenfor privat næringsliv, byrådsavdelingen for byutviklingen og forvaltningen gjennom PBE og/eller EBY, for eksempel.

De to forskningsspørsmålene ovenfor er begge spørsmål som krever en empirisk undersøkelse. Det hadde imidlertid også vært interessant dersom noen gjennomførte en teoretisk vurdering av den femte tilnærmingen jeg lanserer, og hvorvidt den er beskrivende for Oslo kommunes tilnærming eventuelt om den kunne vært gjort gjeldende også for tilnærmingen til samstyring i andre kommuners byutvikling eller i andre sektorer og på andre politikkområder. Det er sannsynligvis også andre interessante spørsmål som kan undersøkes nærmere i sammenheng med VPOR'er eller samstyring i byutvikling, men dette er mine forslag til tre spennende sentrale forskningsspørsmål.

9.0 Referanser

- Aarsæther, N., Nyseth, T. & Bjørnå, H. (2011). Two networks, one city: Democracy and governance networks in urban transformation. *European Urban and Regional Studies*, 18(3), 306-320. <https://doi-org.ezproxy.oslomet.no/10.1177%2F0969776411403988>
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (2007). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 223-261). Westview Press.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P. & Roness, P. G. (2010). *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget.
- Det Norske Akademis Ordbok. (u.å.). *Proaktiv definisjon*. <https://naob.no/ordbok/proaktiv>
- Dooren, W. V., Bouckaert, G. & Halligan, J. (2011). *Performance Management in the Public Sector*. Routledge.
- Eriksen, M. B. (2019). *I hvilken grad vil planleggingen av utviklingsområder ved bruk av planprogram med VPOR etter Oslomodellen, avvike fra de prosesser som er definert i plan- og bygningsloven?* [Masteroppgave, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet]. BRAGE vitenarkiv. <http://hdl.handle.net/11250/2629584>
- Falleth, E. & Saglie, L. I. (2012). Kommunal arealplanlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging* (s. 85-101). Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Grund, J. (2019). Mål og resultatstyring – balansens kunst. Arbeidsgiverforeningen Spekter. <https://www.spekter.no/getfile.php/133241-1643960650/Dokumenter/Rapporter%20og%20analyser/Rapporter/Jan%20Grund%3A%20M%C3%A5l%20og%20resultatstyring%20-%20balansens%20kunst%20%282019%29.pdf>
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget.
- Grønvold, L. M. (2011). Oslo: en byggeplass mellom skogen og fjorden. *Tobias: tidsskrift for Oslohistorie fra Oslo byarkiv*(2), 52-59.
- Holm, A., Myrvold, T. & Ruud, M. E. (2018). Beretning om Oslo kommune: For årene 1987-2011. Kommuneforlaget.
- Kind, A. M. O. & Lozancic, V. (2017). *Hvordan påvirker Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) planprosessen?* [Masteroppgave, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet]. BRAGE vitenarkiv. <http://hdl.handle.net/11250/2483311>
- Klijn, E-H. & Koppenjan, J. (2015). *Governance Networks in the Public Sector*. Routledge.

- Kristiansen, A., Kaasen, L., Hammershaug, S. S., Føreland, J. W., Hanssen, G. S. & Nordahl, B. I. (2019). *Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet. Oppfølging av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. (NIBR notat 1017). Norwegian Institute for Urban and Regional Research. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/1322>
- Nordahl, B., Barlindhaug, R., Havnen, E., Nørve, S., Aamo, S. & Skogstad, A. (2011). *Utbyggerstyrt byutvikling?* (NIBR rapport 556). Norwegian Institute for Urban and Regional Research. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5552>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Oslo Arbeiderparti, Oslo Miljøpartiet De Grønne & Oslo Sosialistisk Venstreparti. (2015). *Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015-2019*. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1376315-1465814683/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byr%C3%A5det/Plattform%20for%20byr%C3%A5dssamarbeid%20mellom%20Arbeiderpartiet%20Milj%C3%B8partiet%20De%20Gr%C3%B8nne%20og%20Sosialistisk%20Venstreparti%20i%20Oslo%202015-2019.pdf>
- Oslo Høyre, Oslo Venstre og Oslo Kristelig Folkeparti. (2011). *Byrådserklæringen 2011-2015*. <https://fido.nrk.no/1560b6704fc5f12b3923db0e8857d642cf15b93596ea98a359b60ee7df16d2c7/Byr%C3%A5dserkl%C3%A6ringen%202011.pdf>
- Oslo kommune. (2018). *Kommuneplan for Oslo 2018: Samfunnsdel med byutviklingsstrategi*. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13324093-1572596131/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Vedtatt%20kommuneplan%202018/Kommuneplan%20Oslo%20%E2%80%93%20Utskriftvennlig.pdf>
- Oslo kommune. (u.å). *Saksinnsyn Løren - veiledende plan for offentlig rom -VPOR*. <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?caseno=201316454>
- Ottesen, M. (2016). *Implementering av Ensjømodellen på Løren*. [Masteroppgave, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet]. BRAGE vitenarkiv. <http://hdl.handle.net/11250/2398538>

- Pierre, J. (2011). *The Politics of Urban Governance*. Universitetsforlaget.
- Plan- og bygningsetaten. (2012). *Breivoll – Veiledede prinsipplan for det offentlige rom*.
https://od2.pbe.oslo.kommune.no/pages/vedlegg/vpor/breivoll_dok.pdf
- Plan- og bygningsetaten. (2014). *Løren og Økern – Veiledede prinsipplan for det offentlige rom*. https://od2.pbe.oslo.kommune.no/pages/vedlegg/vpor/loren_okern.pdf
- Plan- og bygningsetaten. (2018). *Bryn – Veiledede prinsipplan for det offentlige rom*.
https://od2.pbe.oslo.kommune.no/pages/vedlegg/vpor/bryn_vedtatt.pdf
- Plan- og bygningsetaten. (2021). *Haraldrud – Veiledede prinsipplan for det offentlige rom*.
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2021072350&fileid=9643266>
- Plan og Bygningsloven. *Lov om planlegging og byggesakbehandling av 27. Juni 2008 nr. 71*.
<https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/§12-7>
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Selvig, V. (2015). Utvikling av offentlige rom – kommunal styring. I Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie, I.-L. (2015). *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 221–231.
- Solbakken, S. N. (2021, 08. April). Tar oppgjør med byggestilen i Norge:- Ser helt grusomt ut. *Verdens gang*. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/6zQMd3/tar-oppgjor-med-byggestilen-i-norge-ser-helt-grusomt-ut>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring: fra government til governance*. Roskilde Universitetsforlag.