

Berit Nordahl, Kjell Harvold  
og Ragnhild Skogheim

# Forhandlingsbasert byutvikling

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



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

# Forhandlingsbasert byutvikling

## Andre publikasjoner fra NIBR:

**NIBR-rapport 2009:8**

**Boligkvalitet og kommunal planlegging**  
Erfaringer fra bruk av det kommunale plansystemet for å fremme universell utforming

**NIBR-rapport 2009:7**

**Lavinnskuddsboliger**  
- en felle for boligkjøpere?

**NIBR-rapport 2009:1**

**Små boliger**  
-en kunnskapsoversikt

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

**Markedsbasert utbyggingspolitikk**  
Møte mellom kommuner og utbygger i pressområder

Rapportene koster kr 250,-, og kan bestilles fra NIBR:

Gaustadalléen 21

0349 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

[nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

[www.nibr.no](http://www.nibr.no)

Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Berit Nordahl, Kjell Harvold  
og Ragnhild Skogheim

# Forhandlingsbasert byutvikling

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

NIBR-rapport 2009:20

<b>Tittel:</b>	<b>Forhandlingsbasert byutvikling.</b> Evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby.
<b>Forfatter:</b>	Berit Nordahl, Kjell Harvold og Ragnhild Skogheim
<b>NIBR-rapport:</b>	2009:20
<b>ISSN:</b>	1502-9794
<b>ISBN:</b>	978-82-7071-797-2
<b>Prosjektnummer:</b>	O-2729
<b>Prosjektnavn:</b>	Ensjø
<b>Oppdragsgiver:</b>	Oslo kommune
<b>Prosjektleder:</b>	Berit Nordahl
<b>Referat:</b>	Rapporten beskriver og vurderer Oslo kommunes arbeid med byutvikling på Ensjø. Rapporten ser på planredskapene som er tatt i bruk, kommunens organisering, grunn- eiernes organisering og beboernes og politikernes roller. Rapporten gir en vurdering av den forhandlingsbaserte planleggings- modellen i forhold til byutvikling.
<b>Sammendrag:</b>	Norsk og engelsk
<b>Dato:</b>	Juni 2009
<b>Antall sider:</b>	127 inkl. vedlegg
<b>Pris:</b>	Kr 250,-
<b>Utgiver:</b>	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, 0349 OSLO Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: <a href="mailto:nibr@nibr.no">nibr@nibr.no</a>
<b>Vår hjemmeside:</b>	<a href="http://www.nibr.no">http://www.nibr.no</a>
<b>Trykk:</b>	Nordberg A.S. Org. nr. NO 970205284 MVA © NIBR 2009

# Forord

I en moderne bytransformasjon vil behovet for samordning vanligvis være langt større enn ved en tradisjonell byutvidelse, ikke minst fordi langt flere aktører vil være involvert. Dette stiller skarpere krav til en kommune som ønsker å styre disse prosessene: Gjennom arbeidet med Ensjø har Oslo kommune tatt et markert steg i retning av å utforme og konsolidere en utbyggingspolitikk tilpasset en situasjon hvor private interesser står sterkt.

Byrådsavdeling for byutvikling ønsket en evaluering av kommunens innsats i forbindelse med utviklingen av Ensjø og NIBR fikk oppdraget. Takk til Rune Raknes i Byrådsavdeling for byutvikling for god hjelp til å finne fram i aktuelle dokumenter. Takk også til kontaktpersonene i de involverte etater for innholdsrike intervjuer og til næringsdrivende og utbyggere på Ensjø, samt representanter for beboere og representanter for bydelene.

Berit Nordahl har vært prosjektleder for arbeidet og ført store deler av rapporten i pennen. Kjell Harvold og Ragnhild Skogheim har vært medarbeidere og bidratt med intervjuer, deler av skriveingen og vært aktive i diskusjoner. Professor August Røsnes og professor Inger-Lise Saglie, begge ved Institutt for Landskapsplanlegging ved Universitetet for miljø og biovitenskap, har kommentert arbeidet underveis.

Oslo, juni 2009

Berit Nordahl  
Forskningssjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt .....	6
Sammendrag.....	7
Summary .....	13
1 Innledning.....	19
1.1 Moderne, markedsinnrettet utbyggingspolitikk .....	19
1.2 Ensjø – fra ”brakkland” til svennestykke? .....	22
1.3 Problemstillinger .....	23
1.3.1 ”Ensjømodellen” versus andre modeller.....	23
1.4 Gangen i rapporten.....	26
1.5 Framgangsmåte og kilder.....	28
2 Erfaring fra to andre bydeler i Oslo .....	30
2.1 Nydalen og Løren; utgangspunkt for analysen .....	30
2.2 Lørenbyen .....	31
2.2.1 Forholdet til offentlige myndigheter .....	33
2.3 Nydalen.....	35
2.3.1 Forholdet til offentlige myndigheter .....	36
2.4 Oppsummering .....	38
3 Ensjømodellen - plan, prosess og resultat .....	43
3.1 Planmessige styringsredskap.....	44
3.1.1 Planprogrammet.....	44
3.1.2 Veiledende prinsipplan for offentlige rom (VPOR) ..	48
3.1.3 Oppfølgende planarbeid - Forprosjektet.....	50
3.2 Samarbeidsgruppene på Ensjø .....	52
3.2.1 Etatenes samarbeidsgruppe .....	52
3.2.2 Styringsgruppen.....	55
3.2.3 Foreningen Ensjøbyen .....	55
3.3 Resultater – hvor langt har en kommet?.....	57
3.3.1 Resultatmål - omfanget av reguleringsplanarbeid.....	58
3.3.2 Resultatmål – finansiering av fellestiltak.....	59

3.3.3	Resultatmål – sosial infrastruktur .....	59
3.3.4	Resultatmål – tema fra Planleggingsprogrammet som <i>ikke</i> er fulgt opp.....	60
3.4	Oppsummering – plan, prosess og resultat.....	61
4	Samarbeid og ressursavklaring mellom etatene.....	63
4.1	Eiendoms- og byfornyelsesetatens arbeid med Ensjø .....	65
4.1.1	Koordinereren .....	66
4.1.2	Forhandleren.....	67
4.1.3	Forslagsstilleren .....	68
4.2	Ensjø i Plan- og bygningsetaten.....	70
4.2.1	Etatsintern samordning.....	70
4.2.2	Plan- og bygningsetaten om planhierarkiet på Ensjø .....	72
4.3	Ensjø i Samferdselsetaten .....	76
4.3.1	Underlagsdokument for konkret gjennomføring .....	76
4.3.2	Samarbeid med grunneiere og forslagsstillere.....	78
4.4	Ensjø i andre fagetater - Friluftsetaten og VAV.....	79
4.4.1	Vann- og avløpsetaten: fra reaktiv til proaktiv .....	79
4.4.2	Friluftsetaten: prioriteringsutfordring .....	79
4.5	Bydelenes prioritering av utviklingen på Ensjø .....	80
4.5.1	Ansvar versus innflytelse.....	80
4.5.2	Bydelene og de sosiale og kulturelle aspektene ved utbyggingen.....	81
4.6	Autoritetsstrukturen .....	81
4.7	Sammendrag og diskusjon .....	84
5	Kvalitetene i området og utbyggerne.....	86
5.1	Sammenhengende grøntstruktur og vannspeilet. ....	87
5.2	Teknisk infrastruktur og universell utforming.....	90
5.3	Kvalitet i bygningsmassen.....	93
5.4	Sosial infrastruktur .....	93
5.5	Kulturelle forhold, inkludering og velferd.....	96
5.6	Sammendrag og diskusjon .....	97
6	Ensjø og sivilsamfunnet .....	99
6.1	Informasjon sett fra kommunens side .....	100
6.2	Beboernes og bydelspolitikernes.....	101
6.2.1	Komplisert informasjon.....	101
6.2.2	Positive til helheten men skepsis til utnyttingsgrad..	102
6.3	Mistillit, myter og misforståelser.....	106
6.4	Roller, informasjon og innflytelse sett fra bydelene.	108



---

6.5	Informasjon versus dialog.....	110
6.6	Sammendrag og diskusjon .....	111
7	Avslutning.....	113
7.1	Planer, organisering, resultat og oppslutning.....	113
7.1.1	Byrådets vedtak er fulgt opp.....	114
7.1.2	Utydelig hierarki .....	115
7.1.3	Kommunikasjon og legitimitet.....	115
7.1.4	Grunneierne og utbyggere .....	115
7.1.5	Beboere og bydelsrepresentanter.....	116
7.1.6	Modellens effektivitet .....	117
7.2	Modellens egnethet .....	119
7.2.1	Ensjø – videre utvikling .....	120
	Litteratur .....	121
Vedlegg 1	Oversikt, intervjuede personer.....	123
Vedlegg 2	Oslo kommunes areal- strategi fra 2000 .....	125
Vedlegg 3	Prosjektstatus, Ensjø .....	126

# Tabelloversikt

Tabell 2.1	Noen hovedtrekk ved utbyggingen i Løren og Nydalen .....	39
------------	---	----

## Figuroversikt

Figur 1.1	Skjematisk framstilling av problemfeltet.....	26
Figur 2.1	Oversikt over Lørenbyen.....	32
Figur 2.2	Oversikt over Nydalen sett mot Maridalsvannet.....	36
Figur 2.3	Nydalen, Løren og Ensjø-områdene i Oslo .....	41
Figur 2.4	Oversiktsbilde over Ensjø-området med Kampen i sør, vis-a-vis Tyngdepunktet og jernbanen, Lille- Tøyen i vest og bebyggelsen på Hovin og Malerhaugen i hhv. nord og øst. ....	42
Figur 3.1	Figurene nedenfor viser eiendomsstrukturen på Ensjø og analyser av kollektivdekning. Kilde: Planleggingsprogrammet, Oslo kommune .....	46
Figur 3.2	Veiledende prinsipplan for det offentlige rom på Ensjø viser vannspeil, grøntstruktur og plassdan- nelser, samt forbindelse til omkringliggende friområder og parker.....	49
Figur 3.3	Skjematisk oversikt over planredskapene .....	51
Figur 4.1	Skjematisk framstilling av organisasjonsmodellen.....	64
Figur 4.2	Skjematisk oversikt over planhierarkiet for Ensjø .....	73
Figur 4.3	Formell styringsstruktur for Ensjø-arbeidet.....	82
Figur 7.1	Skjematisk framstilling av deler av problemstil- lingene for evalueringen med resultater tegnet inn. .	117
Figur 7.2	Skjematisk framstilling av offentlige strategier for utbygging, i ulike markedssituasjoner.....	120

---

# Sammendrag

*Berit Nordahl, Kjell Harvold og Ragnbild Skogheim*

## **Forhandlingsbasert byutvikling**

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

NIBR-rapport: 2009:20

Rapporten beskriver og vurderer Oslo kommunes arbeid med utviklingen av Ensjø. Vekten er lagt på perioden etter at Planleggingsprogrammet for Ensjø ble vedtatt og fram til i dag (våren 2009). Gjennom arbeidet med Ensjø har Oslo kommune høstet erfaring med å bruke planleggingsredskap som reguleringsplaner, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler. Kommunen har også høstet erfaring med områdebasert samarbeid mellom fagetater og mellom kommune og grunneiere.

Bakgrunnen for evalueringen er Oslo kommunens utprøving av nye modeller for utbygging og byutvikling. Med stor tilflytting og faste markagrensener, må kommunen utforme en politikk basert på fortetting i eksisterende boligområder og transformasjon av områder fra andre formål over til bolig. Både fortetting og transformasjon er krevende for kommunen – blant annet fordi kommunen ofte ikke har hånd om grunnen. Kommunen er dermed i praksis nødt til å samarbeide med grunneiere for å få til nybygging. Ett element i dette samarbeidet er å få sikret arealer til fellesformål, både finansielt og juridisk.

Byrådsavdeling for byutvikling i Oslo kommune initierte oppdraget. Problemstillingene var todelt: Byrådsavdelingen ønsket å få vurdert iverksetting av politiske vedtak knyttet til Ensjø-området og måloppnåelse, så langt i prosessen. Byrådsavdelingen ønsket i tillegg en vurdering av arbeidet med Ensjø sett i relasjon

NIBR-rapport: 2009:20

til byutviklingsprosesser hvor kommunen har hatt en mindre aktiv rolle. Utviklingen av Løren og Nydalen ble valgt som kontrasterende ”situasjoner”.

Rammene for evalueringen gav ikke rom for dybdestudier av de tre områdene – hovedvekten er lagt på å dokumentere og vurdere kommunens arbeid med Ensjø. Evalueringen er basert på en kvalitativ tilnærming hvor intervjuer, observasjon og dokumentanalyse utgjør datakildene. Ansatte i Eiendoms- og byfornyelses-etaten og representanter fra andre etater som er trukket direkte med i utviklingen av Ensjø utgjør hoveddelen av informantene. I tillegg har vi intervjuet grunneiere og utbyggere, politikere og beboere i naboområdene. Også samtaler med ansatte i Byrådsavdelingen for byutvikling har vært nyttig.

Tidlig i rapporten gis en gjennomgang av de to kontrasterende utbyggingene, Løren og Nydalen (kapittel 2). I likhet med Ensjø er også disse områdene i transformasjon fra industri til boligformål og kommunen har fulgt dette opp gjennom ordinære prosesser og innenfor den ”vanlige” kommunale strukturen. Til forskjell fra Ensjø er Løren og Nydalen utviklet av én grunneier: i begge tilfeller er det snakk om én utbygger som har en klar visjon for utvikling av et område og som har hatt finansiell evne og vilje til å kjøpe opp grunn og legge til rette for realiseringen av sin idé. Begge utbyggerne har erfart usikkerhet og ufortsigtbarhet fra offentlige etater: fra Byantikvaren i ett av områdene og fra Vegvesenet i det andre området. I begge tilfeller var det utbygger som måtte finne løsninger, gjennom skytteldiplomati og gjennom kontakt med politikere.

Kapittel tre beskriver Ensjø-modellen: De planmessige styringsredskapene for å realisere utviklingen på Ensjø er en kombinasjon av kommunale planleggingsdokumenter og private reguleringsforslag. I tillegg er det etablert en organisasjonsstruktur som skal sørge for koordinering av kommunale etater. Eiendoms- og byutviklingsetaten har utviklet et opplegg for dialog mellom kommunen og grunneiere og utbyggere med interesser i området. Det er dessuten etablert en finansieringsmodell for fellesinnretning som vektlegger samfinansiering mellom private og kommunen. I modellen er forhandlinger, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler de viktigste redskapene. For å kunne oppfylle disse målsettingene måtte de overordnede styringsdokumentene

Planleggingsprogrammet og VPOR suppleres med mer detaljerte oversikter over kostnader og tekniske løsninger. To tilleggskdokumenter ble utarbeidet og det er disse som er brukt i forhandlingene med utbyggerne.

Ett av de mest sentrale organisatoriske redskapene i Ensjø-modellen er etableringen av Samarbeidsgruppen, med mandat til å koordinere offentlige parter i utviklingsarbeidet.

Samarbeidsgruppen ledes av Eiendoms- og byfornyelsesetaten og gruppen møter jevnlig. I tillegg har grunneierne på Ensjø etablert et formelt samarbeid gjennom Foreningen Ensjø. Det er jevnlig møter, og fast informasjonsutveksling, mellom representanter fra Samarbeidsgruppen og Foreningen Ensjø. Etatenes samarbeid har en parallell på etatsdirektørnivå, en styringsgruppe.

Med til de organisatoriske grepene hører også mandatsfordeling:

- Eiendoms- og byfornyelsesetaten har myndighet til å iverksette forhandlinger om utbyggingsavtaler med utbyggerne i området. I byrådssak 1106/04 heter det at avtalene skal forplikte partene til i en utbyggingsavtale og sikre at kommunens ytelser skal utføres i rett tid og så langt det er mulig koordineres med ”...definerte og avklarte ytelser fra utbyggerne”. Mandatet omfatter dermed både en avklaring av utbyggers bidrag og en avklaring av kommunens økonomiske engasjement.
- Samferdselsetaten har fått gjennomføringsansvaret for tiltak innenfor områder som reguleringsmessig skal ha status som offentlige (trafikkområder, grøntarealer og teknisk infrastruktur). Dette løses enten ved at Samferdselsetaten forestår oppgavene eller ved at utbygger utfører tiltakene (realytelse versus kontantbidrag). Samferdselsetaten har også fått i oppgave å godkjenne byggeplaner og føre kontroll med tiltak som bygges av grunneiere/utbyggere.

Kommunen har så langt oppnådd følgende resultater: I tillegg til at kommunen har utviklet sine planmessige styringsredskap er det utarbeidet 8 reguleringsplaner og flere planinitiativ er tatt. Det er vedtatt 14 utbyggingsavtaler. De gjennomsnittlige grunneierbidragene er på cirka 1050 kr/m<sup>2</sup> T-BRA og det er god grunn til å

konkludere med at en så langt har lyktes i å finansiere fellestiltakene i området.

Kapittel fire går i dybden på organisasjonsmodellen for Ensjø og ser hvordan den interne koordineringen i kommunen har forløpt med hensyn til representasjon i Samarbeidsgruppen og med hensyn til etatenes oppfølging av styringsdokumentene. Kapitlet ser på ressurstilfang internt i etatene og hvordan det samarbeides med utbyggere og innbyggere. Bare to av etatene har egne prosjektgrupper på Ensjø (Eiendoms- og Byfornyelsesetaten og Samferdselsetaten). De andre har valgt å innlemme arbeidet med Ensjø i den eksisterende strukturen. Plan- og bygningsetaten spiller en sentral rolle for framdriften i Ensjø-prosjektet og vi stiller spørsmål om en prosjektorganisering der ville ha sikret bedre framdrift. Etatens egen vurdering er at deres måte å organisere arbeidet på sikrer god vertikal forbindelse mellom reguleringsplanene og byggesaksbehandling. Fagetater som Vann og avløp og Friluftsetaten har heller ikke organisert arbeidet med Ensjø som prosjekt. Fra Samarbeidsgruppen blir det understreket at dette gjør deltakelsen sårbar – og stiller store krav til at etaten stiller med de ”rette personene”. Kapittel fire ser også på styringsutfordringene for denne type tverretattlig samarbeid. Kommandolinjene er svært sammensatte. Dette er en utfordring som Samarbeidsgruppen støter på med ujevne mellomrom og med ujevn intensitet og som hittil ikke er løst.

Samtaler med Samarbeidsgruppen og representanter fra bydelene (administrasjonen og bydelsutvalgene) viser at bydelene generelt har en perifer posisjon i forhold til Ensjøprosjektet til tross for at de berøres av områdets utvikling. Bydelenes administrasjon møter i beste fall sporadisk i Samarbeidsgruppen og bydelspolitikerne er usikre på egen rolle og egen innflytelse i arbeidet med å utvikle Ensjø.

Kapittel fem trekker fram utbyggernes synspunkter og går i dybden på det som har vært betegnet som ”kritiske kvaliteter”. Det er høye ambisjoner mht. kvaliteter i området og kapitlet viser hvordan en gjennom kombinasjon av dialog, dokumenter og forhandlinger er på god vei til å realisere store deler av ambisjonene. Det framgår at bruken av vannspeil gjennom området og ambisjonene om universell utforming i området er gjensidig støttende, men komplisert å realisere. Rapporten ser også på målsettinger som *ikke*

ha vært på agendaen i særlig omfang, blant annet har en ikke utdypet ambisjonene knyttet til området sosiale og kulturelle kvaliteter. Vi trekker her noen paralleller til utviklingen av Nydalen og Løren, hvor denne type kvaliteter ble satt på dagsorden, av utbygger, fra dag én. I en sammensatt eierstruktur som på Ensjø kan det være urimelig å forvente at grunneierne tar tilsvarende grep, selv om en næringsforening skal være på trappene. Rapporten peker på at kommunen bør vurdere å gi sosiale og kulturelle ambisjoner mer oppmerksomhet framover.

Kapittel seks ser på Ensjøprosjektets legitimitet og forankring. Vi gir her beboere og representanter fra bydelene en stemme. Vi ser at det er betydelig avstand mellom den informasjon som er gitt om prosjektet og beboernes forventninger om dialog og innflytelse. Det har vært informert mye, men ikke nok. Mange av beboerne er svært kritiske til utnyttelsen og tettheten i området. I rapporten pekes det på manglende *dialog* mellom beboere og Samarbeidsgruppen. Beboerne ikke har organisert seg i ett felles organ og de har ingen formell pass i fora hvor utviklingen på Ensjø diskuteres. Beboernes (og bydelspolitikernes) kontakt med prosjektet mangler derfor kontinuitet.

Rapporten avsluttes med en diskusjon av funnene. Det fastslås at prosjektet har hatt stor suksess mht de temaene de har valgt å prioritere: forhandlingsbasert utbygging i et område med sammensatt grunneierstruktur og høye ambisjoner mht. grønne kvaliteter og teknisk infrastruktur. Dette gir grunn til optimisme i forhold til tema som så langt ikke har vært prioritert:

- fokus på livet i området etter utbyggingen: det sosiale livet, kultur og næringsvirksomhet
- bedre samarbeid med beboere i omkringliggende områder

En positiv bieffekt av modellen er at Oslo kommune har utviklet en politikk for forhandlingsbasert planlegging og bruken av utbyggingsavtaler som vil være nyttig i mange andre sammenhenger.

En potensiell fare med modellen, sammenliknet med Nydalen og Løren, finnes i det ensidige fokuset på *planer og avtaler*. I en markedsbasert utbygging er det også nødvendig å se på incitamentene som får utbyggerne til å investere. Finanskrisen har



bidratt til redusert aktivitet også på Ensjø og det er usikkert om den forutsigbarheten som utbyggere har på Ensjø mht. kostnadsfordeling og andre parters forpliktelser (andre utbyggere, kommunen) mht grønn, svart og sosial infrastruktur, er tilstrekkelige incitamentet til å forløse utbygging i stor skala

---

# Summary

*Berit Nordahl, Kjell Harvold and Ragnbild Skogheim*

## **Negotiating Urban Development**

NIBR Report 2009:20

The report describes and assesses the work of Oslo city council to transform land use within the area of Ensjø. The study concentrates on the period commencing with the council's adoption of the Ensjø Planning Programme and to the present. Through this work, the Oslo city council has generated experience in the use of planning instruments like zoning plans, procedural order rules, and development agreements. The council has also learned more about area-based collaboration among public agencies and with private landowners.

The evaluation team was asked to look at new construction and urban development models being piloted by Oslo city council. Given the growth in the population of Oslo, and the fixed greenbelt around Oslo, the council is obliged to pursue a densification policy in residential areas and change the designated land use of other areas into housing. Both densification and transformation are difficult processes – not least because the land is often owned by private land owners. In practice, the council therefore has to work with property owners in order for regeneration to take place. One element of this collaborative effort is setting aside areas for public use, financially and legally.

The council's Department of Urban Development initiated the project. The department wanted the evaluation to do two things. First, assess the implementation of political decisions affecting the Ensjø area and assess performance and achievements so far. The department also wanted the evaluation team to assess the work in

light of urban development processes in which the council has played a less active role. Two recently developed districts – Løren and Nydalen – were selected to act as contrasting “situations”.

The terms of the evaluation left no room for detailed studies of the three areas – we therefore paid most attention to documenting and assessing the council’s efforts at Ensjø. The evaluation is based on a qualitative approach in which interviews, observation and document analysis represent the sources of data. Most of our informants are officials at the Real Estate and Urban Renewal Office (Eiendoms- og byutviklingsetaten) and other agencies directly involved in the Ensjø development. But we also interviewed property owners and developers, politicians and residents in adjacent areas. Conversations with officials at the Department of Urban Development were also very useful.

Early in the report we review the two contrasting developments at Løren and Nydalen (chapter 2). Like Ensjø, these areas are being transformed from industrial sites to residential areas. The council used the usual procedures under the “usual” municipal structure. Unlike Ensjø, Løren and Nydalen are being developed by a single landowner. In both cases it is *one* developer with a clear vision for the transformation and the financial resources and willingness to buy land and make changes so that the vision becomes reality. Both developers faced indecisiveness and vacillation on the part of public agencies. The Cultural Heritage Management Office (Byantikvaren) in one of the areas and Norwegian Public Roads Administration (Vegvesenet) in the other. In both cases, it was left to the developer to resolve the issues using shuttle diplomacy and contact with politicians. The experiences from Løren and Nydalen are used as contrasting situations in the review of the development of the Ensjø project.

Chapter 3 gives an account of the Ensjø model. The management tools for the Ensjø project are a combination of municipal planning documents and private zoning proposals. An organisation structure was devised to promote coordination among municipal agencies. The Real Estate and Urban Renewal Office devised a means of facilitating dialogue between the council, landowners and developers with interests in the area. A partnership funding model was designed for co-funding involving the council and private interests. The model’s most important tools are negotiations,

procedural order rules and development agreements. In order to meet these objectives, the main policy documents – Planning Programme and VPOR – needed to be supplemented with detailed breakdowns of the costs and technical solutions. Two supplementary documents were prepared and used in negotiations with the developers.

One of the most crucial management tools in the Ensjø model is the establishment of a Cooperation Group, mandated to coordinate between public bodies. The Cooperation Group is led by the Real Estate and Urban Renewal Office and convenes at regular intervals. Ensjø landowners are pooling resources in a specially created body, the Ensjø Association (Foreningen Ensjø). It meets regularly and mediates information between the Cooperation Group and the Association. The council agencies have a similar body, a management group, which promotes cooperation at the agency director level.

In addition to the organisational instruments, there is the structure of powers:

- The Real Estate and Urban Renewal Office have the authority to initiate negotiations on development agreements with developers in the area. Council proposition 1106/04 requires partners ensure that the council's commitment is completed on time and in coordination with the "*specified and agreed commitment from the developers*". The mandate thus comprehends both a clarification of expectations about the developer's commitment and a clarification of the council's financial commitment.
- The Agency for Road and Transport is responsible for implementing measures in what the zoning regulations term public areas (traffic and green areas and technical infrastructure). This is done in two ways. The Road and Transport Agency supervises the work itself or lets the developer carry out the tasks (material contribution versus cash contribution). The Road and Transport Agency has also been tasked with approving construction plans and controlling whatever the landowners/developers are building on their own.

The project has achieved the following. In addition to developing their planning management tools, the council have prepared eight zoning plans and taken several planning initiatives. Fourteen development agreements have been adopted. The average landowner contribution amounts to about NOK 1,050/m<sup>2</sup>, and there is good reason to conclude that funding of the joint components in the area has so far been successful.

Chapter 4 takes a detailed look at the organisation model adopted for the Ensjø project and asks how internal coordination has performed in respect of representation on the Cooperation Group and of the agencies' adherence to the policy documents. The chapter explores the available internal resources within agencies and how the agencies work together with developers and residents. Only two of the agencies have dedicated Ensjø project teams (Real Estate and Urban Renewal Office and Road and Transport Agency). The others chose to use existing structures. The Agency for Planning and Building Services (Plan- og bygningsetaten) play a key role in the management of the Ensjø project and we ask whether a dedicated project organisation might not have enhanced efficiency. According to the agency themselves, their organisational approach ensures satisfactory vertical contact between the handling of zoning plans and building applications. Council agencies like the Agency for Water and Sewerage Works (Vann og avløpsetaten) and Agency for Outdoor Recreation and Nature Management (Friluftsetaten) have not organised work on the Ensjø development as a project either. This could undermine participation, emphasises the Cooperation Group – and makes it essential that the agencies field the “right people”. Chapter 4 examines the control/management challenges facing this type of cross-agency collaboration. Lines of authority are extremely complex. It is a challenge facing the Cooperation Group that crops up from time to time and with different degrees of severity. It is still not resolved.

Interviews with the Cooperation Group and city district representatives (administration departments and district councils) revealed the rather peripheral role of the city districts generally in relation to the Ensjø project despite being affected by the area's regeneration. City district administrations are part of the Coordination group but convene sporadically at best. Also the city

---

district politicians are uncertain about their roles and ability to exert influence on the Ensjø regeneration effort.

Chapter 5 brings the opinions of the developers into the spotlight, and explores in detail what have been called “critical qualities”. There is a strong ambition to provide attributes of the highest standards in the area, and the chapter shows how this is largely being achieved by means of dialogue, documents and negotiations. We found that the use of surface water throughout the area and high accessibility standards (universal design) are mutually sustaining, but difficult to achieve in practice. The report also studies objectives that have languished more in the shadows. In one case, for instance, little was done to flesh out ambitions related to the area’s social and cultural qualities. We draw a comparison here with Nydalen and Løren redevelopments where the developer had these issues on the agenda from day one. Given the complexity of the ownership structure at Ensjø, it would be unreasonable to expect landowners to take action here, although an association of businesses is apparently in the pipeline. Moving forward, the City council should consider, we suggest in the report, paying more attention to social and cultural ambitions.

Chapter 6 examines the Ensjø project’s legitimacy and public approval. In the chapter give the residents and city district officials’ one voice. There is little consistency between the information about the project and how the residents expect to be treated, consulted and allowed a say. Despite the substantial information activities, the flow to the residents has not been enough. Many residents are particularly scathing about the design and densification of the area. The report points to the lack of a dialogue between the residents and Cooperation Group. Residents have not created a residents’ organisation nor have they an official pass to meetings where the regeneration project is discussed.

The report concludes with a discussion of the findings. The project has been very successful indeed across the components they chose to prioritise: negotiation-based development in an area with complex ownership structure and high ambitions regarding green qualities and technical infrastructure. There is therefore reason to feel optimistic in regard to aspects which so far have not enjoyed priority:

- A focus on life in the area after the regeneration project is complete; social life, culture and business activity
- Better collaboration with residents in neighbouring areas

A positive side effect of the model is that Oslo city council have developed a policy on negotiation-based planning and use of development agreements which will be useful in many other connections.

One of the dangers with this model, compared with Nydalen and Løren, is the one-sided focus on *plans and contracts*. When a development is based on market participation, it is also necessary to look at incentives that encourage developer investment. The financial crisis has lowered activity levels at Ensjø as well, and it remains doubtful whether the predictability felt by the developers to Ensjø in terms of cost sharing and commitments of other parties (other developers, city council) towards green, black and social infrastructure is sufficient an incentive to bring about large-scale re-development projects.

# 1 Innledning

Bystyret i Oslo bestemte allerede i 1989 at Oslo skulle utvikles gjennom fortetting framfor bygging i Marka eller satsing på regionale utbyggingsløsninger. Dette er fulgt opp i overordnede arealplaner i 1991, 1999 og 2004. Kommuneplanen for 2008 opprettholder at markagrensen skal ligge fast. Byggesonens størrelse er dermed fastlagt, mens befolkningen øker kraftig.

Med stor tilflytting og faste markagrenser, må kommunen utforme en politikk basert på fortetting i eksisterende boligområder og transformasjon av områder fra andre formål over til bolig. Både fortetting og transformasjon er krevende for kommunen – blant annet fordi kommunen ofte ikke har hånd om grunnen. De er dermed i praksis nødt til å samarbeide med grunneiere. Oslo kommune har igangsatt mange ulike typer planarbeid for å møte ønsket om fortetting og transformasjon og de har etter hvert også høstet erfaring med ulike organisatoriske modeller. Langt det meste av nybyggingen følger imidlertid kommunens fag- og linjeorganisasjon. Uansett modell stilles kommunen ovenfor store økonomiske og organisatoriske utfordringer hva gjelder å sørge for teknisk, sosial og grønn infrastruktur og legge til rette for boligbygging på andre måter. Oslo kommune har etter hvert fått erfaring med å samarbeide med grunneiere og utbyggere og i å bruke reguleringsplaner, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler for å sikre gode løsninger og finansiering av disse.

## 1.1 Moderne, markedsinnrettet utbyggingspolitikk

Utbyggingspolitikken slik vi kjenner den fra etterkrigstiden har alltid skjedd i et samspill mellom myndighet og marked, men ansvarsfordelingen mellom dem har variert. Plan- og



bygningsetaten i Oslo kommune trekker selv opp tre stadier eller typer utbyggingspolitikk<sup>1</sup>: den tradisjonelle, den fasedelte og en programmerings- og organiseringsmodell.

- I den tradisjonelle modellen eier kommunen grunn, de planlegger, fasiliterer og tilrettelegger og avhender så byggegrunn til profesjonelle utbyggere, private, boligbyggelag etc.
- I den fasedelte modellen skilles det mellom overordnet og detaljert planlegging. Kommunen foretar den overordnede planleggingen og sørger for finansiering til nødvendig infrastruktur, mens utbyggere deretter fremmer detaljplaner generert fra konkrete byggeprosjekter som de ønsker å oppføre.
- I den tredje modellen bistår kommunen med en overordnet programmering for området og oversikt over kostnader og mulig opplegg for (sam)finansiering. Dette følges så opp gjennom et organisert samarbeid mellom utbyggere og myndighetene.

Den tradisjonelle modellen kjenner vi blant annet fra utbyggingen i Groruddalen og har vært den dominerende i utbygging av ”jomfruelig land” i Oslos omegn, og i mange andre byområder i Norge. Den fasedelte modellen ble dominerende etter det sterke fallet i boligpriser som Norge opplevde i slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 90-tallet, da mange av de kommunale tomteselskapene gikk konkurs. I denne modellen har kommunene begrenset engasjement i forhold til oppkjøp av arealer. Kommunen legger overordnede føringer for arealbruken og avventer så initiativ fra private utbyggere. Denne modellen er gjerne betegnet som markedsbasert fordi utviklingen er styrt av markedets etterspørsel og av at det finnes private utbyggere som ønsker å respondere på en etterspørsel gjennom konkrete utbyggingsprosjekter. Når utbyggere forestår detaljreguleringer er det da på grunnlag av konkrete utbyggingsønsker (Nordahl 2006). Også i programmerings- og organiseringsmodellen har kommunen et begrenset engasjement i forhold til tomteerverv, men er aktiv i forhold til å initiere og koordinere utviklingen av konkrete områder – og gjør

---

<sup>1</sup> Direktør i Plan- og bygningsetaten, foredrag 12. mai 2009, COST TUD0602

bruk av planarbeid og organisering. Kommunene Bergen, Stavanger og Oslo har gjort seg erfaringer med ulike varianter av denne modellen og Oslo og Stavanger har kombinert programmering og organisering med bruk av utbyggingsavtaler (Nordahl m.fl 2007). Oslo kommune har prøvd ut varianter av programmering og organisering i flere områder, men da først og fremst med fokus på programmeringsdelen<sup>2</sup>. På Ensjø, som beskrives og vurderes her, har kommunen brukt en kombinasjon av programmering, intern organisering av kommunen, initiering av organisering av grunneiere og bruk av utbyggingsavtaler.

Dersom vi kombinerer utbyggingspolitikk med *byutvikling* blir bildet mer komplisert – fordi det da blir nødvendig å trekke inn grunneiere og utbyggingsaktører. Innenfor en fasedelt modell kan det eksempelvis skilles mellom *bitvis byutvikling* og *områdebasert omdanning*. ”Bitvis” byutvikling betegner en situasjon hvor ulike grunneiere og utbyggere fremmer forslag til byggeprosjekter, ukoordinert og ut fra individuelle forretningsmessige og markedsmessige vurderinger. I bitvis byutvikling omdannes et område gradvis gjennom enkeltprosjekter og den eneste planmessige sammenbinding er kommunens overordnede strategiske plan. *Områdebasert omdanning* betegner en situasjon der én privat grunneier utvikler et område sammenhengende og innenfor en samlet idé eller ett samlet konsept. Områdene Løren og Nydalen er eksempler på fasedelte modell, hvor én utbygger har utviklet et område ut fra et samlet grep. På både Løren og Nydalen var det én dominerende privat grunneier som kjøpte opp mindre eiendommer i området slik at utbyggeren på relativt kort tid hadde hånd om hele området. Kommunen hadde utformet og vedtatt overordnede planer, mens utbygger fremmet forslagene til detaljplaner. Utbyggingen ble gjennomført uten at kommunen verken endret sin organisasjon eller måte å jobbe på.

Fra Oslo kommunes side er utviklingen på Ensjø et eksempel på modell 3, programmering og organisering. Kommunen har her tatt et mer omfattende grep om planleggingen og utdypet en overordnet plan med mer detaljerte planer. I tillegg har kommunen sørget for områderettet koordinering av egne tjenester og lagt til rette for en koordinering av de private interessene i området. I motsetning til Nydalen og Løren består Ensjø av mange

---

<sup>2</sup> Blant annet på Sjølyststranda og i Hausmannskvartalene.

grunneiere. Som vi skal se har grunneierne i området til dels motstridende interesser i forhold til områdets utvikling og utviklingen av egen eiendom.

Denne rapporten evaluerer kommunens arbeid med Ensjø, et godt stykke ut i byutviklingsprosessen. Evalueringen gir et innblikk i detaljer i organiseringen og samarbeidet mellom ulike aktører. Rapporten ser på roller og ansvar og modellens effektivitet mht måloppnåelse. For å få fram særpreget ved Ensjø er modellen kontrasteret med det som er gjort i Nydalen og på Løren.

Rapporten har forskningsmessig interesse ved at den belyser markedsstyrt byutvikling og et eksempel på praktisk utforming av myndighet-marked samarbeid i område med mange ulike grunneiere.

For Oslo kommune har evalueringen interesse i forhold til kommunens videre arbeid med Ensjø, og generelt for hvordan kommunen innretter seg for å bidra til en ønsket utvikling av andre områder.

## 1.2 Ensjø – fra ”brakkland”<sup>3</sup> til svennestykke?

Ensjø har lenge vært utpekt som et område for både fortetting og transformasjon, men uten at det har skjedd mye. Gjennom intern kommunal organisering, bruk av bestemte planprosesser og samarbeid med grunneierne har utviklingen i området kommet i gang. Ensjø er på mange måter kommunens organisatoriske og finansielle svennestykke: Området har en sammensatt grunneierstruktur, hvor den absolutte majoriteten av grunnen er i privat eie. I motsetning til områder som Løren og Nydalen står kommunen her ovenfor et mangfold av grunneiere. I tillegg driver mange av grunneierne næring på egen grunn. I motsetning til Bjørvika og Fjordbyen skjer kommunens arbeid med Ensjø langt på vei innenfor den etablerte kommunale organisasjonsstrukturen. Dette var trolig en viktig grunn for at Byrådsavdeling for byutvikling i Oslo kommune ønsket en evaluering av arbeidet. Evalueringen av kommunens innsats i et utviklingsområde forventes å gi kunnskap

---

<sup>3</sup> Betegnelsen brakkland brukes her i byutviklingsmessig sammenheng – området var både bebygget og i bruk da utviklingen startet.

som kan være nyttig for kommunens videre arbeid med Ensjø, samt for hvordan kommunen innretter seg for å bidra til en ønsket utvikling i *andre områder*. Langt de fleste boliger planlegges og bygges i henhold til kommunens ordinære prosesser og organisasjonsstrukturer, og Ensjø er på mange måter Oslo kommunes første utprøving i forhold til å samarbeide med grunneiere og utbyggere og bruke reguleringsplaner, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler for å sikre gode løsninger og finansiering av disse. Ensjø er imidlertid også et område midt i flere aktive bydeler og utviklingen i området følges tett av naboer og næringsdrivende i området. Når organisasjons- og finansieringsmodellen nå innebærer at utviklingen skyter fart, skjer det også store endringer ”i marken” som både har betydning for de som har sitt daglige virke i området eller bor i eller nær området.

Kommunens overordnede hensikt med evalueringen er å se om planleggings- og gjennomføringsmodellen har bidratt til god måloppnåelse: dvs. til en effektiv tilrettelegging for boligbygging innenfor byggesonen. De ønsker å se om kommunenes ressurser er brukt effektivt, om bystyrets vedtak følges opp, om det skjer en påregnelig framdrift i utviklingen og om det er god dialog mellom de involverte<sup>4</sup>.

## 1.3 Problemstillinger

### 1.3.1 ”Ensjømodellen” versus andre modeller

I kravspesifikasjonen trekkes det opp flere problemstillinger som kommunen ønsker belyst. Disse knytter seg til vurderinger av den konkrete prosessen som er utviklet for å realisere Ensjøutbyggingen, inkludert roller og ansvarsfordeling. Problemstillingene omfatter også resultatet av planprosessen og en vurdering av hvorvidt prosessen og styringsdokumentene har bidratt til god måloppnåelse. I anbudsinvitasjonen heter det at kommunen ønsker å se innsatsen i Ensjø-utbyggingen i lys av innsats i andre store utbygginger og Løren og Nydalen nevnes som mulige sammenliknende eksempler.

---

<sup>4</sup> Vedlegg til tilbudsinnbydelse 08.10.2008, Kravspesifikasjon.

Problemstillingene som kommunen skisserer knytter seg dels mot måloppnåelse og resultat og dels mot læring og prosess. To av problemstillingene er spesielt innrettet mot sammenlikning mellom Ensjø og andre byutviklingsområder. Den første retter seg mot effekten av modellen og da særlig den forhandlingsbaserte tilnærmingen som er valgt. Den andre problemstillingen reiser spørsmål om betydningen av å ha et entydig områdefokus på kommunens innsats, om dette har gitt bedre grep om tilrettelegging av sosial infrastruktur i området enn tilfellet har vært for områder som er utviklet gjennom mer tradisjonelle modeller:

- Hvorvidt den forhandlingsbaserte tilnærmingen som er valgt for Ensjø har hatt effektivitetsgevinster knyttet til planlegging og gjennomføring av byutvikling.
- Hvorvidt områdefokuset har gitt kommunen bedre grep om sosial infrastruktur enn i områder der kommunen ikke har hatt tilsvarende fokus.

Disse problemstillingene knytter seg til hvorvidt kommunen har oppnådd å effektivisere planleggings- og gjennomføringsprosessen gjennom den forhandlingsbaserte planleggingen som er valgt for Ensjø, og om det sterke områdefokuset som kommunen har i forhold til Ensjø har bidratt til å få sosial infrastruktur på plass tidligere enn i områder som er utviklet med mer tradisjonelle modeller både mht. planverktøy, intern koordinering og gjennomføring.

To andre problemstillinger retter seg mot detaljer i modellen som er valgt for Ensjø; om denne er implementert som intendert, om styringsdokumentene har det forventede gjennomslag og om organiseringen gir tilstrekkelig handlingsrom og rammer for at de skal fungere som intendert:

- Om kommunens forutsetninger og premisser som er lagt i *Planleggingsprogrammet* og *veiledende prinsipplan for det offentlige rom (VPOR)* følges opp i reguleringsplanene.
- Om Samarbeidsgruppen fungerer som forutsatt mht samarbeid og koordinering mellom kommunale etater og om de nødvendige ressurser blir allokert, om budsjettene er tilstrekkelige, om etatene har fått de nødvendige virkemidlene for å kunne utføre pålagte oppgaver og om

ansvars- og arbeidsdelingen medfører unødvendige interessekonflikter.

Det er nødvendig å belyse hvordan planverktøy, planprosess og gjennomføring *fungerer i praksis*, før vi kan trekke slutninger mellom måloppnåelse og modell. Vi ser det som nødvendig å få belyst hvordan styringsdokumenter fungerer som premissleverandør for utformingen og behandling av reguleringsplaner. Evalueringen belyser også rollen som den kommunale samordningsgruppen spiller ved forberedelse av kommunens egne reguleringsplaner og i behandling av innsendte planer.

Ytterligere to problemstillinger retter seg mot detaljer i modellen som er valgt for Ensjø. Disse problemstillingene vektlegger kommunikasjon og medvirkning:

- Om kommunikasjonen mellom kommunen, grunneiere/utbyggere og involverte konsulenter har vært tilfredsstillende.
- Om kommunen har kommunisert tilfredsstillende og tatt tilstrekkelig hensyn til beboere, næringsdrivende, velforeninger og andre berørte i området.

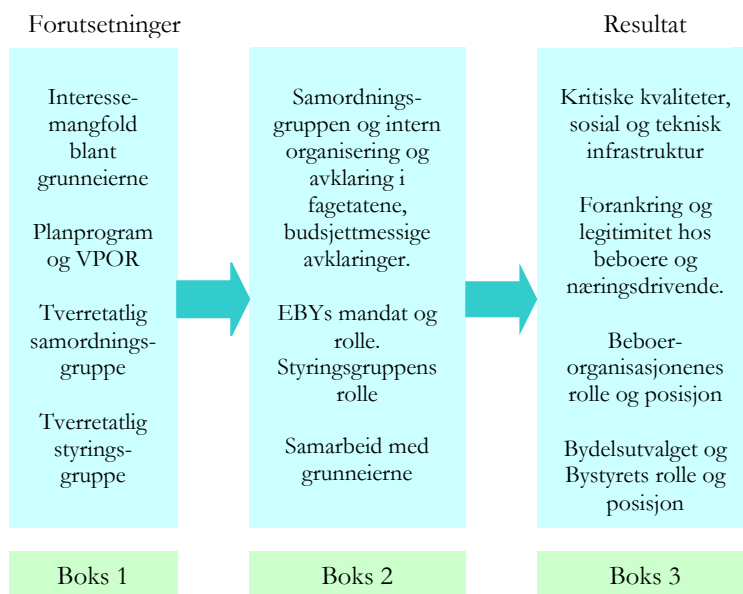
Vi ser det også som nødvendig å følge beslutningsprosessene fram til gjennomføring. Også den politiske forankringen som er foretatt i forbindelse med utviklingen av Ensjø er av betydning: Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) har fått i mandat å framforhandle utbyggingsavtaler. I forhandlingene trekker kommunen på sin autoritet til å stille betingelser for utbygginger og de bruker *kommunale investeringer* som forhandlingskort for å utløse *privat finansierte investeringer/innsats* fra utbygger. Kommunes forhandlingsposisjon er i stor grad betinget av politisk forankring og en viktig problemstilling er om den politiske forankringen omfatter de forhold som forhandler (EBY) ser som nødvendig – enten det gjelder budsjettmessige avklaringer for kommunens egne investeringer, avklaringer om krav til utbyggingen eller annet.

Disse problemstillingene går i dybden på detaljene innenfor Ensjømodellen og retter seg mot detaljer i plandokumentene og hvordan disse tolkes og håndteres, samt samordningsgruppens praktiske arbeid. Problemstillingene belyser gjennomføringsevne,

forankring og legitimitet blant berørte utenfor kommunen. Problemstillingene retter seg også eksplisitt mot kommunikasjon: Har kommunikasjonen vært tilfredsstillende i forhold til alle parter som er berørt av eller involvert i utbyggingen? God kommunikasjon er vesentlig for forankring av målsettinger i styringsdokumentene og for oppslutning om modellen blant de involverte. Når denne siden av modellen skal belyses er det viktig å skille mellom kommunikasjon og legitimitet på den ene siden og *enighet* om innretningen i utviklingen av Ensjø på den andre siden.

Figuren nedenfor viser fokuset for problemstillingene hvor utgangspunktet er *resultatet*, med de stikkord som er antydnet og hvor trådene trekkes tilbake til organisering, mandat og andre typer føringer. Vi vil her ha fokus på prosessene og hvordan prosesser påvirker resultatet:

Figur 1.1 *Skjematiske framstilling av problemfeltet*



## 1.4 Gangen i rapporten

Neste avsnitt i dette innledende kapitlet viser hvilke framgangsmåter og datakilder vi har brukt for å belyse problemstillingene.

Kapittel to gir en gjennomgang av to kontrasterende utbygginger, Løren og Nydalen. I likhet med Ensjø er også disse områdene under transformasjon fra industri til boligformål (Løren) og næring (Nydalen). Kommunens håndtering av disse utbyggingene har fulgt den etablerte kommunale strukturen og ordinære prosesser. Til forskjell fra Ensjø er disse områdene, som nevnt, utviklet av en grunneier og kommunen har dermed hatt en aktør å forholde seg til.

Kapittel tre beskriver modellen slik den er utviklet innenfor rammene med Planleggingsprogram, VPOR, tverretattlig samarbeidsgruppe og styringsgruppe (boks 1 i Figur 1.1). Siden *framdrift* har vært et mål i seg selv, er vedtatte reguleringsplaner og inngåtte utbyggingsavtaler relevante indikatorer for hva som er oppnådd. Kapitlet presenterer også ”tellbare” resultater, relatert til plandokumentene og diskusjonene som ble ført i forbindelse med utformingen av dem. Kapitlet tar også opp hensyn og formål som er antydnet i styringsdokumentene, men som hittil ikke ser ut til å være viet stor oppmerksomhet. Kapittel tre vil være kjent for de som er mest involvert i Ensjøprosjektets løpende arbeid, men forhåpentligvis opplysende for andre lesere.

Kapittel fire går i dybden på organisasjonsmodellen og ser hvordan den interne koordineringen i kommunen har forløpt med hensyn til representasjon i Samarbeidsgruppen og etatenes rolle i gruppen og i arbeidet med å følge opp Planprogrammet (boks 2 i figur 1.1). Kapitlet presenterer også etatenes organisering og ressurstilfang internt i egen etat og ser på hvordan det samarbeides med utbyggere og innbyggere. Kapitlet ser også på den vertikale koordineringen av prosjektet og trekker opp noen utfordringer knyttet til den politiske oppmerksomheten på utbyggingen.

Kapittel fem går i dybden på det som har vært betegnet som ”kritiske kvaliteter” (første del av boks 3 i figur 1.1). Planleggingsprogrammet har høye ambisjoner mht. kvaliteter i området. Dette kapitlet viser hvordan en gjennom kombinasjon av dialog, dokumenter og forhandlinger er på god vei til å realisere store deler av ambisjonene. Kapitlet diskuterer også sosial infrastruktur og ser på aspekter av sosial infrastruktur hvor en har hatt suksess og aspekter som ikke ser ut til å være på dagsorden.

Kapittel seks ser på Ensjøprosjektets legitimitet og forankring (andre del av boks 3 i figur 1.1). Vi gir her beboere og represen-



tanter fra bydelene en stemme og ser på avstanden mellom informasjon om prosjektet og forventninger om dialog og innflytelse. Kapittelet diskuterer om kommunikasjonen som har vært tilfredsstillende og tatt tilstrekkelig hensyn til beboere, velforeninger og andre berørte i området. Kapittelet viser også myter og misforståelser som følger i kjølvannet av manglende dialog.

Rapporten avsluttes med oppsummering og diskusjon av funnene. Rapporten inneholder ikke konkrete anbefalinger, men diskusjonene trekker opp noen tema som etter vår oppfatning bør være gjenstand for diskusjoner i Byrådsavdeling for byutvikling (BYU) og i de involverte etatene i forhold til det videre arbeidet med Ensjø, og for kommunen i forhold til denne modellen for byutvikling.

## 1.5 Framgangsmåte og kilder

Denne rapporten er lagt opp som en summativ evaluering hvor både måloppnåelse og prosess oppsummeres. Vi har gjort bruk av en kvalitativ tilnærming hvor intervjuer, noe observasjon og dokumentanalyse utgjør datakildene.

Vi har gjennomgått en rekke dokumenter knyttet til Oslo kommunens utbyggingspolitikk, kommunale planer og arbeidet med Ensjø. Vi har gransket plandokumentene som retter seg mot Ensjø, uttalelsene til dem og politikernes diskusjon av både plandokumentene og uttalelsene. Videre har vi gått gjennom korrespondanse etater imellom og mellom etater og byrådsavdelinger og referater fra kommuneinterne møter og møter mellom kommunen og eksterne aktører.

I tillegg har vi vært til stede på møter i Samarbeidsgruppen og intervjuet et utvalg av representantene som deltar i gruppen og foretatt gruppeintervju og individuelle intervjuer i Plan- og bygningsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Samferdselsetaten.

For å få fram grunneierens oppfatninger har vi intervjuet utbyggerinteressene. Ut fra styret og medlemslisten i foreningen Ensjø ble to av de mest aktive utbyggerne valgt ut, i tillegg til styrets sekretær.

Vi har også intervjuet sentrale politikere: leder i byutviklingskomiteen, og byråd for byutvikling, samt representanter fra bydelsutvalget i Gamle Oslo.

Sist men ikke minst har vi intervjuet ulike representanter fra områdene rundt Ensjø; ansatte i bydelsadministrasjonen, politikere fra bydelsutvalget og representanter for beboersammenslutninger i området.

For å kunne sammenlikne Ensjømodellen med modellen som ble fulgt i Løren og Nydalen har vi intervjuet prosjektledere hos hhv. de to selskapene som har forestått disse utbyggingene, Avantor i Nydalen og Selvaag på Løren.

Liste over intervjuede personer finnes i vedlegg 1 og oversikt over relevante dokumenter finnes dels i litteraturlisten (planer og utredninger) dels kun i fotnoter (brev og skriv).

## 2 Erfaring fra to andre bydeler i Oslo

### 2.1 Nydalen og Løren; utgangspunkt for analysen

I dette kapitlet presenterer vi erfaring med utbygging fra to andre bydeler, Nydalen og Lørenbyen. De to bydelene kan ikke uten videre sammenliknes med Ensjø. I begge tilfeller er det snakk om én utbyggingsaktør, mens det på Ensjø som kjent er mange aktører på utbyggingsiden. Utbyggingen i Nydalen er dessuten ikke boligbasert, men primært knyttet til næringsseiendommer.

Det begge disse utbyggingsprosessene har til felles med Ensjø er at utbyggingsaktørene møter offentlige aktører i sitt arbeid. I og med at både Løren og Nydalen har én stor utbygger, er det enkelt å få et inntrykk av utbyggers vurdering av de offentlige aktørene. Det er dette som er hovedproblemstillingen i dette kapitlet: Hvordan oppleves det offentlige sett fra en privat utbyggers ståsted? For begge disse utbyggingene var møtet med kommunen ordinært i betydning av å være sektorbasert. Det var ingen kommunal koordinering av ulike kommunale etater, ei heller av statlige sektormyndigheter.

I Lørenbyen er det boligutviklingselskapet Selvvag som står for utbyggingen, mens eiendomsutviklings- og forvaltningsselskapet Avantor har vært den sentrale utbygger i Nydalen. I de følgende avsnitt gir vi en presentasjon av de to områdene, basert på

intervjuene, skriftlige dokumenter fra de to firmaene, samt den informasjon de to utbyggerne har lagt ut på nettet<sup>5</sup>.

Avslutningsvis i kapitlet foretar vi en kort oppsummering.

## 2.2 Lørenbyen

Området Løren har tradisjonelt vært et relativt anonymt, udefinert sted i triangelet mellom Økernkrysset, Carl Berner og Sinsen-krysset. Det offentlige kommunikasjonsstilbudet var også begrenset. Utvikling av “merkevaren” Løren har vært en viktig del av Selvaagbyggs markedsstrategi de siste årene.

Den nedgraderte Løren leir ble i 1999 på nordsiden av Lørenveien lagt ut i en konkurranse utlyst av Forsvarsbygg, i samarbeid med Riksantikvaren og Oslo kommune. Utbyggere inngikk samarbeid med arkitektfirmaer, og det prosjektet som ble vurdert som best, fikk kjøpe og utvikle tomta. Ett premiss var at tre utvalgte bygninger, deriblant Kanonhallen, måtte bevares og rehabiliteres. Da Selvaag i siste fase vant, ble arbeidet satt i gang med disse bygningene. I tillegg ble et større areal sør for Lørenveien ble overtatt. I tillegg solgte Telenor en stor bebygd tomt. Etter rehabilitering og ombygging flyttet hovedkontoret til Selvaag hit. Den nye Lørenbyen er nå på hele 120 mål, og vil bestå av kvartalsvis blokkbebyggelse, med boliger, fellesområder, næringsarealer og et rikholdig service- og kulturtilbud. Til sammen skal det bygges ca 1500 boliger, fordelt på seks forskjellige prosjekter. Dersom alt bygges ut, vil den totale bygningsmassen være på 120.000 kvadratmeter. Skissen nedenfor viser Selvaags områdeplan for Lørenbyen

---

<sup>5</sup> Særlig relevante nettsider er <http://www.loren.no> og <http://www.afgruppen.no>.

Figur 2.1 *Oversikt over Lørenbyen*

I utviklingen av Løren startet utbygger med helt blanke ark. Nå er ca 500 leiligheter i produksjon. Innen utgangen av neste år (2010) vil ca 850 leiligheter være ferdigstilt. To av prosjektene er helt ferdige, og to er ennå ikke satt under bygging. I følge framdriftsplanen skal hele Lørenbyen stå ferdig i 2012 (men finanskrisen gjør at de siste prosjektene sannsynligvis blir forskjøvet i tid).

En tidlig rehabilitering av de fredete bygningene og etablering av store deler av Lørenparken har gitt Lørens første beboere tilgang til friområdet fra dag en. Flere miljøtiltak er satt i gang. Blant annet er store mengder fjell sprengt bort og knust i et mobilt pukkverk. Det knuste fjellet er så brukt på nytt innad i prosjektet. Ulempene med alternativet var åpenbare, lokalmiljøet ville lide under flere tusen billass og med mye tung trafikk på et allerede hardt belastet vegnett.

Løren Torg står nå ferdig. Dette handelssenteret er en forutsetning for fortsatt vekst og innflytting i den nye bydelen. Mens det kulturelle sentrum ligger i og rundt den gamle Kanonhallen og Lørenparken, vil forretningene til en stor del være sentrert i og rundt Løren Torg, som også utgjør et eget kvartal, torget foran den buede hovedinngangen inviterer til besøk. Samtlige drøyt 100 leiligheter i nye Løren Torg tilhører et segment kalt Selvaag Pluss,

som er å forstå som en fordelsklubb man automatisk blir medlem av.

*Ny T-banestasjon:* Offentlig kommunikasjon var i utgangspunktet et minus for Løren. Selvaag har imidlertid hatt konstruktive samtaler med Ruter (tidligere Oslo Sporveier), som har resultert i en ringbuss ned til Carl Berner. Men det store ønsket for den nye bydelen har vært et raskere og mer effektivt befordringsmiddel. Selvaag har vært aktive og har fått gehør for en ny T-banestasjon mellom Økern og Grorudbanen: En ny T-banestasjon er nå en del av Oslopakke 3. Planinitiativet er sendt til Plan- og bygningsetaten, og geologiske undersøkelser er i gang.

*Barnehager/skole:* Den første barnehagen var tidlig på plass i en av de tre fredete bygningene. Den andre barnehagen er nå også lokalisert (til en av Norturas tidligere personalboliger). I begynnelsen var skolesituasjonen uavklart, nærmest en «høne – egg» diskusjon med kommunen. De ville ikke begynne skole så lenge det ikke var noen elever, og Selvaag fikk ikke bygge boliger så lenge det ikke var noen skole. Imidlertid kom en her relativt raskt til enighet om problemløsning, og ny tomt er avsatt til formålet. Det samarbeides med utbygger på nabotomta, Skanska, om skoleutbygging.

*Kulturminner:* Den store Kanonhallen fra krigens dager, er nå et viktig element i kulturlivet på Løren, og huser alt fra konserter og utstillinger til julemarked. Kampen Bistro er i ferd med å flytte inn i glasstilbygget mot Parken. Riksantikvaren satte premissene for de tre fredete byggene, og dette arbeidet ble fulgt opp av Byantikvaren (se også uttalelser nedenfor). Parken, den sentrale, grønne oasen, har ledelinjer direkte fra flere omkringliggende prosjekter og er i tillegg til plener og benker rikholdig utstyrt med skulpturer.

### 2.2.1 Forholdet til offentlige myndigheter

Det overordnede planverket for Løren har vært en kommunedelplan (fra 2003), som også omfatter Ring 3. Ring 3 utbyggingen, som egentlig ikke berører Løren-området direkte har vært en kompliserende del av planarbeidet. Selve utbyggingen av Løren har vært styrt av tre reguleringsplaner (som Selvaag har utarbeidet).

Samarbeidet med saksbehandleren i Plan- og bygningsetaten (PBE) i Oslo kommune har fungert godt. Vedkommende har vært svært ”god”. I de konkrete sakene Selvaag har hatt oppe med hensyn til kommunedelplan/reguleringsplan har samarbeidet fungert godt, både med PBE og med den politiske ledelsen: Kommunen har vært fleksible og fokusert på å finne fram til gode løsninger.

Selvaag ønsket mer forretningsareal på Løren enn det en fikk, men representantene fra Selvaag, ga uttrykk for at det kanskje kunne bli mer forretningsareal, når T-banestasjonen kom på plass.

Et problem sett fra Selvaags ståsted er at de, som ansvarlig utbygger, må ta ansvar i alle utbyggingssaker overfor *alle* naboer. Som de to vi intervjuet påpekte:

Reelt sett blir det forhandlingsrunder med alle de andre private eierne. Vi har f.eks. ansvaret for alle interne veier i området, og her oppstår det mye diskusjon når grunn skal omdisponeres til gategrunn. Vi kan forstå de andre eierne reagerer på at vi skal omdisponere deres grunn. Det er slitsomt at vi må ta dette ansvaret og at kommunen ikke er til stede. ”Governance er en utfordring, det fungerer ofte ikke å legge så mye ansvar over på private utbyggere.”

Det ble gitt uttrykk for at det i noen tilfeller ville det vært best om offentlige myndigheter forhandlet med grunneiere og andre relevante aktører, siden det er det offentlige som til syvende og sist skal ivareta samfunnsansvaret. Det ble også understreket at det var problematisk at offentlige etater ikke var godt nok koordinert:

I en del tilfeller opplever vi det offentlige som et mangelhoder troll, som ikke er koordinert seg imellom. De representerer ofte ulike profesjoner og tradisjoner. Ett av de forholdene som vi har opplevd som mest problematisk, er relasjonen mellom Riksantikvaren og Byantikvaren i forhold til fredningssaker. De var uenige seg i mellom, samtidig som Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune inntok en passiv rolle. Det endte med at vi måtte ”tvinge” Riksantikvar/byantikvar til å sitte sammen til de fant en løsning. For oss var ikke det viktigste hvilken konkret løsning som ble valgt, men at det offentlige ble samordnet seg i

mellom: Og vi følte altså at vi måtte sørge for at dette skjedde.

Representantene fra Selvaag opplevde Byantikvaren som særlig problematisk:

Vi opplever Byantikvaren som veldig orientert mot konservering. De har overhodet ikke fokus på at bygningene faktisk også skal brukes, og at bruk i mange tilfeller er det beste vern. De sa f.eks. nei til at vi kunne ha parasoller utenfor et (verneverdig) serveringssted. (...)

Byantikvaren har utrolig dårlig råd, og svært lav saksbehandlingskapasitet. I tillegg holder de kortene tett inn til brystet, slik at det ikke er mulig å vite hva de egentlig ønsker. Dermed kommer vi som utbygger inn i en veldig vanskelig situasjon.

Representantene fra Selvaag mente at det ikke var problematisk at Byantikvaren fokuserte på vern. Problemet var først og fremst at de ble sett på som en lite forutsigbar aktør – og at det tok lang tid før man fikk tilbakemeldinger.

Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune hadde imidlertid opptrådt på en måte som ble oppfattet som positiv, sett fra Selvaags side. Her ble den *personen* utbygger hadde hatt kontakt med framhevet. Vedkommende hadde vært fleksibel og effektiv. Håndteringen i etaten kunne i høyeste grad variere fra person til person, men i forhold til Lørenbyen hadde samarbeidet vært svært godt.

## 2.3 Nydalen

Avantor AS ble etablert i 1971 under navnet Tor Andenæs AS. Formålet med oppstarten var å drive entreprenørvirksomhet, samt utvikle og investere i fast eiendom. Entreprenørvirksomheten ble avvirket på midten av 1970-tallet, og selskapet ble et rendyrket eiendomsselskap. Selskapet skiftet navn til Avantor AS i 1990. I 1994 fusjonerte Avantor AS med Gjelsten & Røkke Eiendom AS og etablerte hovedkontor i Nydalen, og har siden konsentrert seg om rehabilitering og utvikling her. Sommeren 1996 utvidet



Avantor sitt engasjement ytterligere gjennom kjøp av Nydalen Park. Siden 1994 har Avantor utviklet og bygget ca 370 000 kvadratmeter i Nydalen.

I 2000 ble store deler av den ferdige eiendomsmassen i Nydalen solgt. Etter det har selskapet rendyrket forvalterrollen og fokusert på videreutviklingen av Nydalen. Bildet nedenfor illustrerer Nydalsbyens størrelse. Området avgrenses i hovedsak av Maridalsveien (vertikalt ned til venstre), Ring 3 (tvers gjennom bildet) og Nydalsveien som går i s-form opp mot høyre.

Figur 2.2 *Oversikt over Nydalen sett mot Maridalsvannet*



### 2.3.1 Forholdet til offentlige myndigheter

I 1990 ble det utarbeidet en kommunedelplan for utvikling med arkitektoniske retningslinjer for Nydalen. Denne overordede planen følges fortsatt, med mindre endringer. I følge vår informant var det for noen tiår siden absolutt ikke gitt at Nydalen skulle utvikles i den retning som vi nå har sett:

Det ble en politisk diskusjon om fordelingen av næring versus industri, der LO ønsket mer industri. Planen omfattet ikke T-bane, og det ble en planlegging uten teknisk infrastruktur. Tanken om T-bane ring i Oslo - der Avantor for øvrig var en av pådriverne - var

fremmed i Norge. Tradisjonelt har en fokusert på en radial utbygging av banenettet. Planen om ringbane ble lansert tidlig i 1996<sup>6</sup> og det ble en viktig premis for den videre utbygging av Nydalen, blant annet for flytting av BI til Nydalen. Ingen offentlig bedrift ville til Nydalen inntil T-banen kom.

Opprinnelig var det tenkt at utbyggingen skulle være et spleiselag mellom stat og kommune. Imidlertid ga Avantor som grunneier fra seg gratis trase. Utgiftene omregnet i tomteverdi, tilsvarte et betydelig beløp. Han beskrev utviklingen av t-banen ”risikosport”.

Kommunen var veldig positiv til planene, men inngikk ikke noen forpliktende avtale mht rekkefølgebestemmelser. Først skulle t-banen komme, deretter skulle man få bygge ut. Dette var lite tilfredsstillende for oss som utbyggere. Vi stilte oss også kritisk til at det ble gjort vedtak om parkeringsrestriksjoner før t-banen kom.

Plan- og bygningssetaten i Oslos kommune sin rolle i planarbeidet var heller ikke uproblematisk:

Etaten gjennomførte en egen planlegging av området uten at Avantor var varslet. Heldigvis ble dette stoppet av politikerne.

I forbindelse med det konkrete (regulerings)planarbeidet var det i følge utbygger diskusjoner om fordeling av næring og boliger, og da BI ble aktuelt, måtte det dispenseres fra planen. Prosjekteringen av bygget måtte stoppes i påvente av dette. Dessuten hadde Statens Vegvesen innsigelser til planen:

Innsigelsene var begrunnet i at økt virksomhet måtte føre til økt dimensjonering av Ring 3: fra 4-felts til 6-feltsvei. Ut fra prinsippet om at utbygger skal bekoste slike utgifter, krevde Statens Vegvesen at Avantor påkostet utbyggingen av Ring 3. Jeg er svært kritisk til hvordan innsigelsene brukes i slike saker som dette og der utgifter uten videre pålegges utbyggere. Med

---

<sup>6</sup> Ideen ble lansert allerede i 1989, men konkrete planer kom, som informanten sier, flere år senere.

utbyggingsavtaler kan man etter mitt syn unngå innsigelser og rekkefølgespill av denne typen.

Utbygger var først og fremst kritisk til Statens vegvesen sin rolle i utbyggingen av Nydalen. Selv om det hadde vært utfordringer også i forhold til andre etater, ble samarbeidet her tross alt ansett til å være relativt greit. Joys understreket at den personen man møtte i en etat, kunne være viktig. Samtidig er det viktig å skjønne den tilnærmingen som offentlige etater har:

For å drive med transformasjon må man forstå offentlig tenkning

## 2.4 Oppsummering

I tabellen nedenfor har vi stikkordsmessig satt opp noen hovedpunkter som har karakterisert disse to utbyggingsprosjektene.

I begge tilfeller er det snakk om en utbygger som har en klar visjon for utvikling av et område. Begge prosjektene her vært store og i begge tilfellene har utbygger møtt utfordringer i forhold til å imøtekomme krav fra offentlige etater. I hovedsak har dette likevel gått greit, med unntak av én aktør: Henholdsvis Byantikvaren i Løren og Statens vegvesen i Nydalen. Disse to offentlige aktørene har – slik utbygger ser det – stilt krav som i liten grad har tatt hensyn til utbyggingsprosjektet for øvrig.

Samtidig understreker de representantene for utbyggerne som vi intervjuet at *person* er viktig: En møter ikke bare en standardisert etat eller en ”maskin” som foretar forhåndsprogrammerte vurderinger og vedtak. Og når disse to store utbyggingsprosjektene tross alt har gått rimelig greit gjennom den offentlige saksbehandlingen, tilskrives dette i stor grad fleksible saksbehandlere.

Tabell 2.1 *Noen hovedtrekk ved utbyggingen i Løren og Nydalen*

<b>Bydel: Løren</b>	<b>Bydel: Nydalen</b>
Primært utbygging av boliger	Primært utbygging av næring
Én utbygger (Selvaag)	Én utbygger (Avantor)
Klar visjon for utviklingen av området	Klar visjon for utvikling av området
Forholdet til det offentlige: problematisk forhold til Byantikvaren. Greit forhold til Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune; fleksibel/dyktig person her.	Forholdet til det offentlige: problematisk forhold til Statens vegvesenet. Ellers relativt greit.
Vanskelig å skulle påta seg det offentliges rolle i betydning av å koordinere offentlige etater og skjære igjennom særinteresser.	Urimelige rekkefølgebestemmelser, blant annet knyttet til hovedvei og kostnadsfordeling.
Person viktig	Person viktig, men også viktig å forstå offentlig tenkning

Et problem for en utbygger som har en relativt klart visjon/ mål og samtidig gjerne har klare tidsfrister, kan være å få det offentlige til å forstå/dele den visjonen de har. Dette er ikke alltid like lett. Det offentlige kan framstå som et mangehodet troll som i stedet for helhet ser enkeltproblemer, som for eksempel vern eller vei.

Samtidig er de offentlige etatene i en viss grad programmert til å være sektoriserte: De skal fokusere på nettopp ett segment og ivareta én interesse.

På mange måter reiser denne enkle gjennomgangen en klassisk debatt i forholdet mellom det offentlige og dets "klienter": hvordan ivaretar man på best mulig måte det offentliges interesser, ved å delta aktivt og i nært samarbeid med "klienten", dvs. utbyggeren – eller ved avstand og vekt på formaliteter?

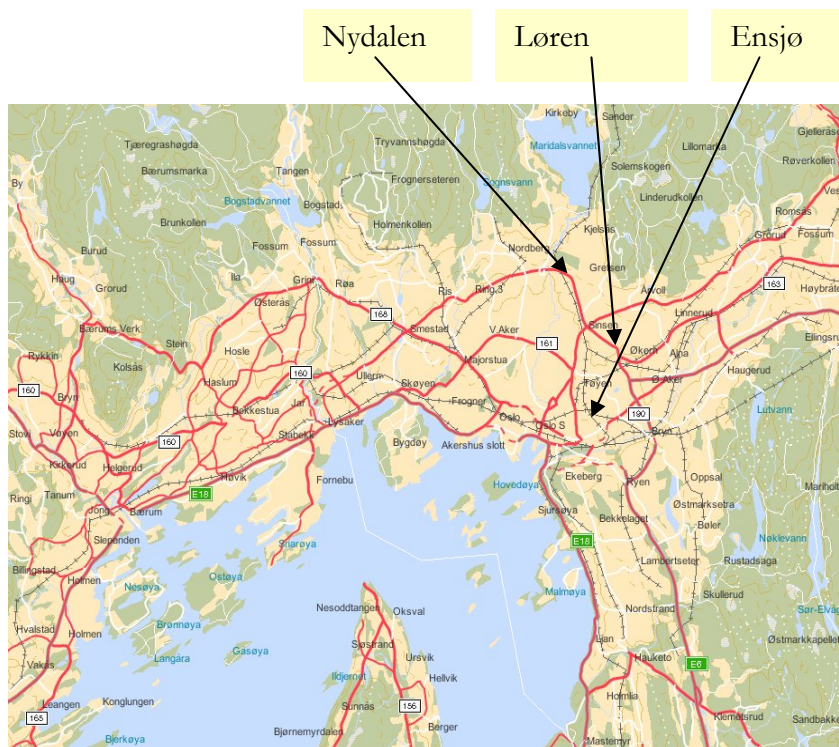
Det er også klart at det å møte etatene enkeltvis er langt mer krevende for utbygger og uforpliktende for etatene, enn situasjoner der utbygger og ulike kommunale etater sitter sammen.

Dersom vi skal vurderes ut fra en *byutviklingssammenheng* er det nærliggende å peke på forskjellen mellom det å få vedtak på planer og tilhørende avtaler, og det å forløse gjennomføring/forløse byggeprosjekter. I både Nydalen og Løren har utbyggingen kommet i stand fordi det har vært én aktør med ett konsept/en idé for utviklingen av området, som også har hatt tilstrekkelig finansiell kraft for å gjennomføre sin visjon. De har for eksempel lyktes i å få omsatt eiendommer slik at de har unngått at enkeltstående, uvillige grunneiere blokkerer utviklingen i deler, slik det i praksis ofte kan være (Adams et al 2001, Somerville 2001). De har også hatt hånd om tilstrekkelig stor andel av området slik at det har vært mulig å få til en helhetlig utbygging (Løren) og de har lyktes i å tiltrekke seg nøkkelinstitusjoner som bidrar til stedets ønskede profil (som BI i Nydalen).

Både grunneierstruktur og utbyggers idé og konsept – og deres evne til å realisere denne er av stor betydning for realiseringen av potensialene som ble lagt i planer og andre styringsdokumenter. På Ensjø er det – foreløpig – et åpent spørsmål om en organisering av grunneierinteressene er tilstrekkelig til at området fylles med gjensidig støttende aktivitet.

I tillegg til eiendomsstruktur og finansiell handlingskraft spiller har *områdets lokalisering* i byen samlede struktur, stor betydning for hvor lett det er å utvikle. Både avstand til sentrum og tilgang til kollektivtransport er av stor betydning for eiendommenes omsettelighet og pris. I tillegg er naturgitte kvaliteter som utsyn, sol, nærhet til større parker/friområder etc. også av betydning (Brattbakk og Hansen 2005)., særlig der slike kvaliteter kombineres med kort avstand til sentrum Kartet nedenfor viser områdenes beliggenhet:

Figur 2.3 Nydalen, Løren og Ensjø-områdene i Oslo



Som kartet viser ligger alle tre områdene sentralt lokalisert. For Nydalen og Løren er Ringveien en sentral transportåre. I tillegg ligger begge områdene nær skinnegående transportårer – både jernbane og t-bane. Som presentert har det å komme til avtale med transportmyndighetene bydd på utfordringer for både Nydalen og Løren. I tillegg til det transportmessige har både Nydalen og Løren naturgitte kvaliteter i form av utsyn over byen og gode solforhold. Nydalen har også nærhet til Akerselva, noe som kan utnyttes som miljøkvaliteter for både boligbebyggelse og næring. Ensjø utmerker seg med sin svært sentrale beliggenhet. Avstanden til sentrum er kort, området *har* t-bane stasjon og det er kort vei til andre hovedtransportårer. I tillegg ligger området i kort avstand fra Botanisk hage, Tøyenparken og etablerte friområder ved Hovin, og området har gode solforhold.

Områdets lokalisering er også av betydning mht. nabolag og tilpasning. Både Nydalen og Løren lå i områder med lite

”nabolagsproblematikk”: Ved utbyggingen av Nydalen var nabolagene i hovedsak andre næringsområder, Ringveien og Akerselva. For Løren del består en stor del av nabolaget av næringseiendommer. Dette gjør at naboprotester i begge disse områdene, har vært lite fremme. Ensjø inngår derimot i en bystruktur hvor det er boligområder på ”alle kanter”:

Figur 2.4 *Oversiktsbilde over Ensjø-området med Kampen i sør, vis-a-vis Tyngdepunktet og jernbanen, Lille-Tøyen i vest og bebyggelsen på Hovin og Malerhaugen i hhv. nord og øst.*



Sammenliknet med Løren og Nydalen ligger Ensjø nærmere sentrum, med god kollektivdekning. Men, nabolaget er krevende og grunneierstrukturen sammensatt. Spørsmålet er om kommunens programmering (detaljerte planarbeid) og organisering (områdefokusert koordinering) er tilstrekkelig til å forløse ønsket utvikling.

### 3 Ensjømodellen - plan, prosess og resultat

I dette kapitlet diskuteres de planmessige og organisatoriske grepene som er gjort for å realisere utvikling på Ensjø, og de resultater en foreløpig kan notere seg.

Planleggingsprogrammet og den politiske behandlingen av dette<sup>7</sup> slo fast fire viktige prinsipper for utviklingen på Ensjø:

1. De planmessige styringsredskapene skulle være en kombinasjon av kommunale planleggingsdokumenter og private reguleringsforslag.
2. En organisasjonsstruktur som skulle sørge for koordinering av kommunale etater.
3. Et opplegg for dialog mellom kommunen og grunneiere og utbyggere med interesser i området.
4. En finansieringsmodell for fellesinnretninger som vektla samfinansiering mellom private og kommunen, og hvor forhandlinger, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler utgjør virkemidlene.

Kommunen har nå arbeidet etter disse prinsippene i fem år og oppnådd følgende resultater:

- Kommunen har utviklet sine planmessige styringsredskap.
- På administrativt nivå er det etablert en Samarbeidsgruppe som har faste møter, med faste representanter hvor fem etater og to bydeler er representert.

---

<sup>7</sup> Vedtatt i bystyret i møte 17.03.2004, sak 119



- Videre er det etablert en arena for dialog mellom kommunen og grunneiere/utbyggere.
- Det er vedtatt 8 reguleringsplaner og inngått 14 utbyggingsavtaler. Til sammen omfatter dette 3612 boliger og 61700 kvm næringsareal, av et estimert potensiale på 6022 boliger og 117200 kvm næring. Flere planinitiativ er tatt.
- I sum er 78 % av de estimerte felleskostnadene sikret gjennom avtaler med grunneiere/forslagsstillere eller avklart i etatenes økonomiplaner.

I dette kapittelet vises detaljene i hva som er oppnådd i forhold til de fire prinsippene.

## 3.1 Planmessige styringsredskap

### 3.1.1 Planprogrammet

Et forslag til Planleggingsprogram for Ensjø ble utformet i 2002. Programmet var da et svar på kommunedelplanen for indre Oslo av 1989<sup>8</sup> hvor Ensjø området var definert som byutviklingsområde (Oslo kommune 1999). Dette ble gjentatt i kommunens arealstrategi fra 2000 – se vedlegg). Programmet trekker opp de overordede rammene for utviklingen av Ensjø, det slår fast potensialet som ligger i området, vurderer ulike virkemidler for gjennomføring av en byutvikling og trekker opp de fysiske rammene for området. Planleggingsprogrammet trekker opp en strategisk arealplan for å legge føringer for utviklingen. Programmet innebærer fortetting og omdanning fra en forstadsstruktur til en bymessig struktur og inngår i en overordnet vurdering av stasjonsnære områder som kan pekes ut til nye boligområder.

Planleggingsprogrammet er svært omfattende. Det slår fast områdets potensial for byutvikling og definerer de rammer som byutviklingen skal skje innenfor. Rammene for utbygging er sammensatt, det omfatter et spekter av forhold fra landskaps-

---

<sup>8</sup> Kilde: <http://www.prosjekt-ensjobyen.oslo.kommune.no/planleggingsprogram>

messige kjennetegn til trafikale forhold, grøntstruktur og grunneierstruktur.

Når det gjelder landskapsmessige forutsetninger ble det pekt på at landskapets skålform, hellende mot sydvest, skulle framheves. Landskapet har også markerte skråninger som rammer det godt inn og som skulle brukes for å koble området mot den sentrale byen. Når rammene for den fysiske utformingen trekkes opp er landskapsformen med overordnede siktlinjer, eksisterende senterstruktur, og til dels eksisterende bebyggelse, brukt som rammer. På grunnlag av dette trekker programmet opp utnyttingsgrader og karakter for bebyggelse i de ulike delene av området. Programmet viser eksempler på høyder og gatebredder langs de viktigste veiene i området. Området deles i fire soner<sup>9</sup> som hver gis en antydning utnyttingsgrad. I programmet heter det at arealene rundt T-bane stasjonen skal være tyngdepunktet i området og at dette skal avspeiles i bebyggelsens utforming og størrelse. Det antydes høyder på 5-7 etasjer med rom for opp til 12 etasjer under bestemte forutsetninger. I randsonene gis rom for bebyggelse i 4-5 etasjer. Også her antydes det høyder på opp til 7 etasjer, men da under bestemte forutsetninger.

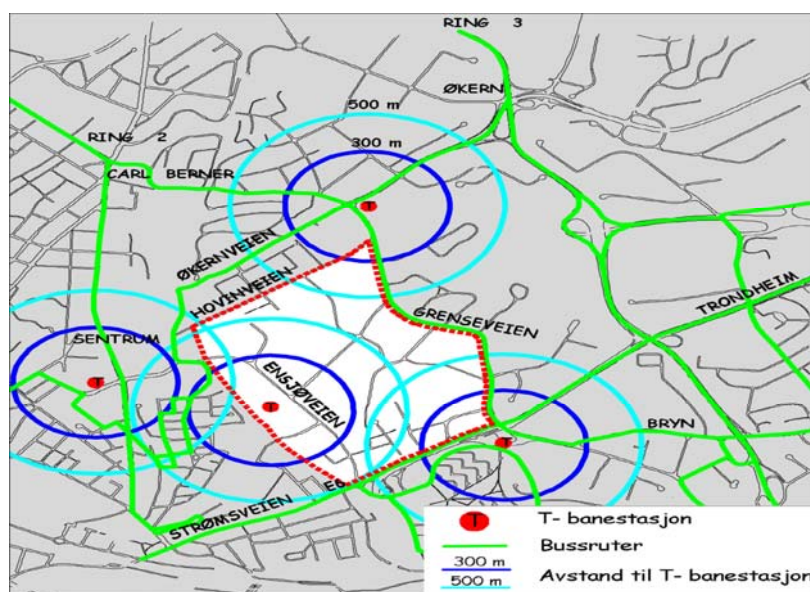
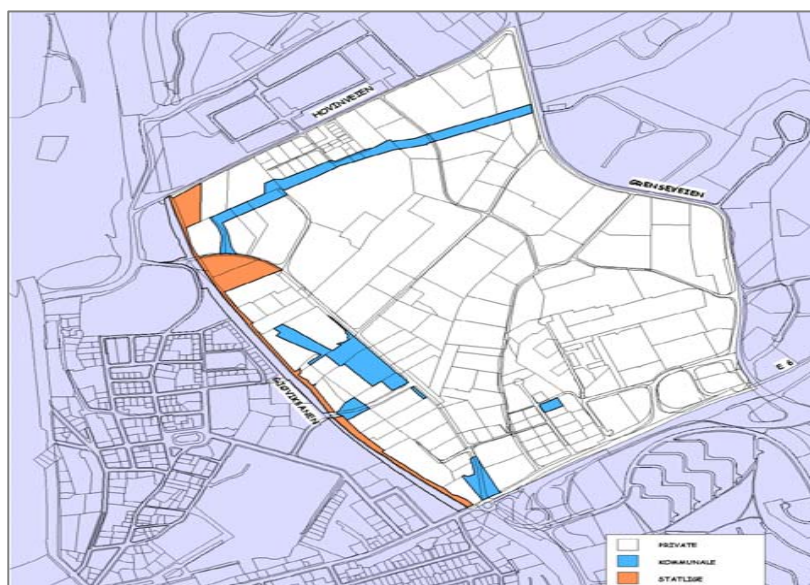
De trafikale forholdene trekkes opp gjennom de kryssende hovedårene. Her er Ensjøveien og Gladengveien pekt ut som de viktigste innenfor området. Viktige omkransende veier er Grenseveien, Hovinveien og Strømsveien. Utvikling av Ensjøområdet forventes å øke belastningene på de omkringliggende veiene og planprogrammet trekker opp ulike alternativ for disse veiene. Planprogrammet diskuterer også utforming av de interne veiene og foreslår for eksempel at Ensjøveien beholder sin rolle som forbindelse mellom de østre delene av hovedveisystemet og indre by, men at en her legger til rette for miljøprioritert gjennomkjøring med lav hastighet, brede fortau og vekt på fotgjengerkryssninger (Planprogrammet s 22).

Også det eksisterende banesystem utgjør viktige premisser: Gjøvikbanen går langs området mot sørvest og T-banen går gjennom området sydvestre del. T-banestasjonen på Ensjø er et viktig premiss for hele utbyggingen.

---

<sup>9</sup> Fast struktur som ikke skal endres, randzone med TU 120-150 %, kjerneområde md TU 150 – 200 % og tyngdepunktet med TU 200 – 270 %.

Figur 3.1 *Figurene nedenfor viser eiendomsstrukturen på Ensjø og analyser av kollektivdekning. Kilde: Planleggingsprogrammet, Oslo kommune*



---

En stor del av Planleggingsprogrammet konsentrerer seg om grøntstruktur, gatenett og ikke minst gang og sykkelveier innenfor området, samt de offentlige rom i området.

### **Høring og vedtak**

I høringsrunden til Planleggingsprogrammet kom det inn synspunkter og kommentarer fra nabolag, grunneiere, utbyggere, næringsdrivende i området samt fra en rekke offentlige etater, kommunale som statlige. Uttalelsene er grundig gjengitt i Planleggingsprogrammet og kommentert av Plan- og bygningssetaten.

I behandlingen av Planleggingsprogrammet ble programmet<sup>10</sup> vedtatt som retningsgivende for videre planlegging med de fysiske rammene som er lagt der. I tillegg ble det vedtatt videreføring i form av organisering og gjennomføring.

Organiseringen ble i dette vedtaket begrenset til å omfatte et samarbeid mellom Plan- og bygningssetaten og Eiendoms og byfornyelsesetaten. De ble pekt ut til å koordinere det videre plan og gjennomføringsarbeidet og til å trekke inn andre etater i dette arbeidet. Senere er Eiendoms- og byfornyelsesetatens mandat tydeliggjort og Samarbeidsgruppen gitt formell status. Dette beskrives nærmere i kapittel 4.

Den største delen av vedtaket er knyttet til gjennomføring. Det slås her fast at rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler skal være det viktigste redskap for praktisk gjennomføring og det fastslås at kommunen skal være en viktig økonomisk bidragsyter og prioritere strategiske nøkkelprosjekter.

Det ble også pekt på behovet for ytterligere analyser og planleggingsoppgaver fra kommunens side: Det skulle gjennomføres en boliganalyse som synliggjorde behov for spesielle type boliger, et behov som er tenkt realisert gjennom rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler. Videre skulle det gjennomføres en nærings og serviceplan som trakk opp behov for offentlig og privat service som følge av utbyggingen. Endelig skulle det utformes en plan for teknisk infrastruktur som kunne ligge til grunn for koordinering av plan, gjennomføring og drift av veier og plasser, vann, avløp, fjernvarme og telekabler etc. I tillegg fikk byrådet i oppgave å

---

<sup>10</sup> 17. mars 2004

fremme en reguleringsplan for Teglverkstomta der både barne- og ungdomsskole inngår og ellers å sikre eiendommer for ytterligere skoleutbygging. Vedtaket omfatter også et pålegg om å utforme en helhetsplan/prinsippplan for det offentlige rom. Hensikten var å klargjøre prinsipper og kvalitetsstandarder for utforming av gater, byrom og grøntstruktur. I tillegg ble det vedtatt at kommunen skulle utforme en reguleringsplan for Tyngdepunktet, på grunnlag av parallelloppdrag eller arkitektkonkurranse.

### 3.1.2 Veiledende prinsipplan for offentlige rom (VPOR)

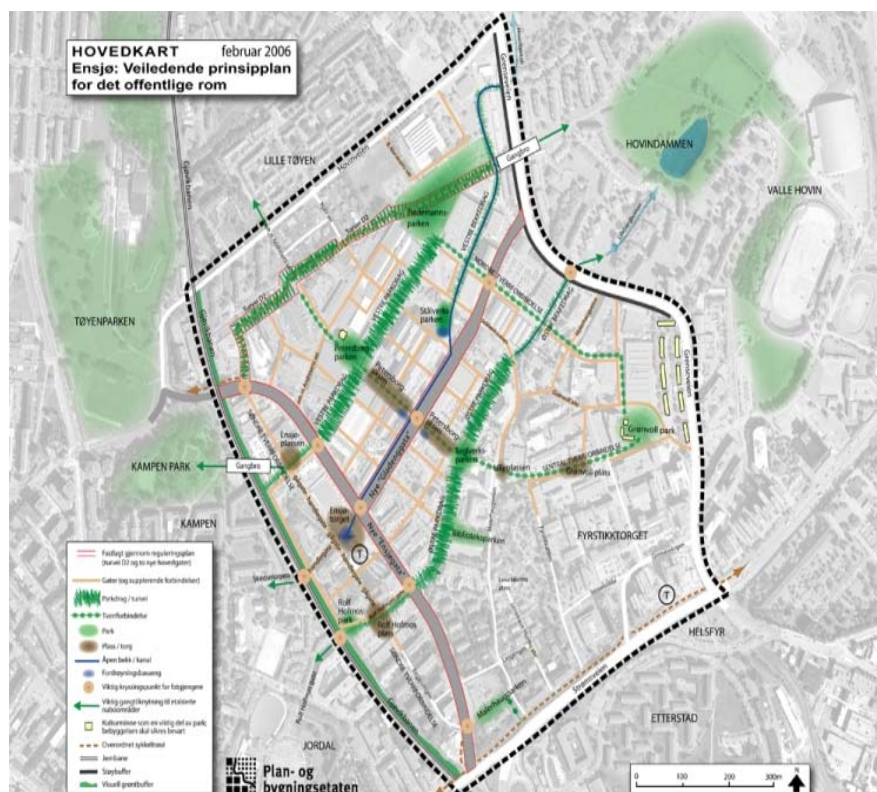
Som en oppfølging fremmet Plan- og bygningsetaten et forslag til Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) februar 2006. Planen hadde da vært på høring og høringsuttalelsene er innarbeidet i forsalget. VPOR ble vedtatt i bystyret 28.02.2007.

Planen utdyper Planleggingsprogrammet på følgende måte:

Den trekker opp rammer for reguleringsplan for de to hovedgatene internt i området (Ensjøveien – nå kalt nye Ensjøgata) og Gladengveien (nå kalt nye Gladenggata). Det skal etableres en Gladenggate med avenypreg: med 6 meter bred kjørebane og brede fortau og gang- og sykkelveier på begge sider. Gata er 30 meter på det bredeste partiet og pekes ut til å bli et landemerke for området. I gata skal også Hovinbekken hentes opp og både utgjøre et miljøskapende element og, sammen med strategisk plasserte fordrøyningsbasseng, fungere som drenering ved store nedbørmengder. Grøntområdene er tilsvarende penslet ut med hensyn på funksjon og utforming. De skal både være rekreative transportkorridorer, miljøelementer, arenaer for fysisk utfoldelse for beboere i alle aldre samtidig som de skal fylle funksjoner i forhold til absorbasjon av overvann etc. Dette er en direkte følge av den politiske behandlingen av Planleggingsprogrammet, der det heter at overvannet skal håndteres i dagen med avløp til vassdraget og ikke kloakksystemet. I prinsippplanen understrekes behovet for at renner, kanaler, dammer og flomveier er nøye tilpasset hverandre og omgivelsene og at terreng, utomhusanlegg og bygninger fra starten av må være plassert med tanke på vannets bevegelser (side 44). Prinsippplanen går videre inn på detaljer knyttet til utformingen av gatenettet. Dette er spesielt viktig siden mye av vannproblematikken skal løses i tilknytning til hovedgatene

og siden det er planlagt utstrakt bruk av treplanting og alleer. Prinsippplanen gir også detaljerte prinsipper for plasser og parker i området. Siden mange av parkene grenser opp mot eksisterende bebyggelse er overgangene beskrevet i detalj (bruk av trapper, gangbroer etc.) og det er gjort bruk av en rekke eksempler.

Figur 3.2 *Veiledende prinsippplan for det offentlige rom på Ensjo viser vannspeil, grøntstruktur og plassdannelser, samt forbindelse til omkringliggende friområder og parker*



Veiledende prinsippplan ble vedtatt i februar 2007<sup>11</sup>. Merknadene til planen var mange og Byutviklingskomiteen (BUK) nedsatte en politisk arbeidsgruppe for å behandle saken. I likhet med Planleggingsprogrammet gjengis uttalelsene til prinsippplanen i selve planen, med Plan- og bygningsetatens kommentarer og merknader.

<sup>11</sup> Etter at byutviklingskomiteen hadde behandlet saken (sak 8, møte 17. januar 2007)

Prinsippplanen fastholdt at private skal finansiere hoveddelen av fellesinnretningene i området og at rekkefølgebestemmelser med tilhørende utbyggingsavtaler er det fremste redskapet. Eiendoms- og byfornyelsestaten engasjerte derfor en konsulent<sup>12</sup> for å utarbeide en kostnadsanalyse for alle fellesinnretningene (teknisk og grønn infrastruktur) i området.

### 3.1.3 Oppfølgende planarbeid - Forprosjektet

Etter at Planleggingsprogrammet la rammer og den veiledende prinsippplanen utdypet ambisjoner og innretning på de ulike offentlige rommene, var den store utfordringen å få realisert en helhetlig utvikling. Prinsippplanens gjentakelse av at det primært er private som skal bekoste fellesinnretningene og dette skal forhandles fram med utbyggerne gjennom rekkefølgebestemmelser og påfølgende forhandlinger, gjorde det nødvendig å ha en mer nøyaktig oversikt over hva som kreves for hvert område. For å få til en helhetlig utvikling også på detaljnivå ble det raskt erkjent et behov for en systematisk kartlegging av detaljene basert på faktisk oppmåling i terrenget. Samferdselsetaten hadde fått gjennomføringsansvaret og fant ut at det måtte en ytterligere detaljering til. Et såkalt ”forprosjekt<sup>13</sup>” ble gjennomført for store deler av området. ”Forprosjektet” omfatter en detaljert kartlegging av hele området (med unntak av Tyngdepunktet) som er detaljert nok til å kunne danne grunnlag for entrepriser.

Om dette sier Samferdselsetatens kontaktperson:

Vi hadde tett samarbeid med grunneierne i utarbeidelsen. Dokumentet er viktig for forståelsene av betydningene av detaljer. Disse detaljene utgjør til slutt resultatet og de er ikke behandlet i VPOR.

Med utformingen av Forprosjektet har Oslo kommune et hierarki av planer med ulik detaljeringsgrad. Dette hierarkiet inngår i kommunens samlede planhierarki (se kapittel 4):

---

<sup>12</sup> Holte prosjekt gjennomførte kostnadsanalysen, etter konkurranse.

<sup>13</sup> Forprosjektet er utformet av en konsulent, Norconsult etter konkurranse.

Figur 3.3 *Skjematiske oversikt over planredskapene*

Redskap	Detaljeringsgrad	Rolle i forhold til gjennomføring
Planleggingsprogram	Intensjonsdokument som ser området ut fra byen som helhet og som trekker opp arealfunksjoner og rammer for utviklingen både mht utnytting, formål, finansiering og gjennomføring	Fremme helhet, forplikte aktørene om en felles ide. Underlag for reguleringsplaner.
Veiledende prinsippplan for offentlige rom	Detaljerer kommunens ønsker for de offentlige rommene i området, med vekt på områdets særegenhet og profil og hvordan dette skal fremmes gjennom gatenettet, grøntstrukturen, offentlige parker, plasser og offentlige bygg, gitt formål, finansiering og gjennomføring lagt i Planleggingsprogrammet	Underlag for detaljregulering og saksbehandling og retningslinjer for plan- og byggesaksbehandling.  Underlag for utdyping av rekkefølgebestemmelser og forhandling om ytelser (kontantbidrag og realytelser).
Kostnadsanalyse	Beregner kostnader knyttet til teknisk og grønn infrastruktur	Underlag for kostnadsfordeling mellom utviklingsaktører (grunneiere og kommunen).
Forprosjekt	Detaljerer inngrep mht. dybde (hvor dypt i grunn) og utforming. Inneholder en samlet tredimensjonal oversikt over alle fellesinstallasjoner i fellesområdene.	Underlag for detaljprosjektering av byggearbeider/entrepriser slik at detaljene bindes sammen og gir sømløs sammenkobling på tvers av reguleringsplaner og framdriftsplaner. Underlag for oppfølging av detaljer i byggesaksbehandlingen (rammetillatelse, igangsettingstillatelse).

Gjennomgangen viser at kommunen har utformet de redskap en har sett som nødvendig for å komme i gang med systematisk



behandling av de innsendte planene og langt på vei har et omforent grunnlag for å finansiere utvikling av infrastrukturen i områder. Kommunens fokus har vært rettet mot teknisk og grønn infrastruktur. Det har vært nedlagt betydelig planleggingsinnsats i forhold til å detaljere fysisk utforming av fellestiltakene, dels for å få til sømløs sammenheng mellom området som reguleres til ulike tidspunkt, ut fra ulike interesser og med ulike forlagsstillere og ulike konsulenter. Kommunen kan da også vise til et stort antall reguleringsplaner og inngåtte utbyggingsavtaler. Det synes imidlertid som om boligsosiale forhold ikke er tatt med videre i prosessen og hittil er temaet viet lite oppmerksomhet. Dette til tross for at det ble eksplisitt nevnt i Planleggingsprogrammet og ytterligere på påpekt i kommentarene til Veiledende prinsipplan for offentlige rom<sup>14</sup>. Plan- og bygningsetaten kan gi pålegg om leilighetsfordeling i reguleringsplanen og utbyggingsavtalene gir i prinsippet hjemmel for en mer sammensatt tilnærming til å innlemme boligsosiale hensyn i utbyggingen.

## 3.2 Samarbeidsgruppene på Ensjø

I denne delen presenteres aktører og hvordan de er organisert. Først presenteres de offentlige aktørene, deretter følger de private aktørene. Sivilsamfunnet har ingen tilsvarende samlende organisasjon.

### 3.2.1 Etatenes samarbeidsgruppe

Planleggingsprogrammet pekte ut en modell for organiseringen av den praktiske gjennomføringen av programmet. Organiseringen har tre hovedelement: tverretatlig samarbeid, samarbeid med private og utforming av en forhandlingsbasert planlegging med tilhørende delegering av myndighet til å forhandle fram utbyggingsavtaler. I bystyrets vedtak ved behandlingen av Planleggingsprogrammet for Ensjø heter det i punkt 2 at det skal etableres en samarbeidsgruppe mellom Plan- og bygningsetaten (PBE), Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY), Samferdselsetaten (SAM), Friluftsetaten (FRI), Vann- og avløpsetaten (VOV) og

---

<sup>14</sup> Se høringsuttalelser fra Bydel Gamle Oslo, i Ensjø, veiledende prinsipplan for offentlige rom. Oslo kommune. Forslag, februar 2006 s. 51.

berørt bydel. Dette pålegget er fulgt opp i møter mellom Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Byrådsavdelingen for byutvikling (BYU) våren etter at Planleggingsprogrammet ble vedtatt. Eiendoms- og byfornyelsesetaten pålegges av Byrådsavdelingen å etablere en samarbeidsgruppe<sup>15</sup> og gir etaten ansvaret for å lede denne gruppen.

I Samarbeidsgruppen inngår ikke kommunens ”myke” etater, for eksempel utvalgte fagavdelinger som sorterer innenfor Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, eller Byrådsavdeling for kultur og utdanning, ei heller den næringsrettede fagetaten. Indirekte antyder dette at en har fokus på å utvikle de fysiske strukturene (inkludert skjøtsel av disse), men ikke har samme fokuset på aktiviteter og virksomheter i området etter endt utbygging. Til dette kan det sies at det å fylle området med aktiviteter ikke er *kommunens* oppgave. I en byutviklingssammenheng, hvor en ny bydels skal utvikles, bør det likevel pekes på at det i Ensjømodellen hittil ikke har vært arbeidet målrettet i forhold til områdets samlede aktiviteter etter at det er bygget ut. Til sammenlikning satte *utbygger* områdets bruk og framtidige aktiviteter på dagsorden svært tidlig i prosessen, både i Nydalen og Løren.

Samarbeidsgruppen skal koordinere private og offentlige parter i det videre plan- og utviklingsarbeidet og Samarbeidsgruppen skal ha myndighet til å koordinere arbeidet til de ulike etater. Samarbeidsgruppen har hatt jevnlige møter, som innkalles av Eiendoms- og byfornyelsesetaten som også skriver referater fra møtene. Det framgår av dokumentene at det er forutsatt at etatens representanter i Samarbeidsgruppen klarer etatens synspunkter og møter som representant med fullmakter.

### **Koordineringsansvaret og forhandlingsmyndigheten til Eiendoms- og byfornyelsesetaten**

I samme brev<sup>16</sup> fikk direktør for Eiendoms- og byfornyelsesetaten myndighet til å iverksette forhandlinger om utbyggingsavtaler med utbyggerne i området. I byrådssak 1106/04 heter det at disse

---

<sup>15</sup> Brev fra Byrådsavdeling til Eiendoms- og byfornyelsesetaten datert 27. 05.2004.

<sup>16</sup> Brev fra Byrådsavdeling til Eiendoms- og byfornyelsesetaten datert 27. 05.2004.

avtalene skal forplikte partene gjennom en utbyggingsavtale og sikre at kommunens ytelser skal utføres i rett tid og så langt det er mulig koordineres med *"...definerte og avklarte ytelser fra utbyggerne"*. (s. 2). Inn i dette inngår også en avklaring av kommunens økonomiske engasjement, som altså skal skje innefor etatenes budsjett og økonomiplaner. Vedtaket sier klart at etatene har ansvar for å avklare sine budsjettmessige rammer overfor Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten pålegges også å utarbeide en *"..forpliktende samarbeids- og aktivitetsplan, som kan kommuniseres til de private parter og brukes som grunnlag i forhandlingene om utbyggingsavtaler."*

Arbeidet med "Forprosjektet" som er beskrevet ovenfor må ses i denne sammenheng.

### **Gjennomføringsansvaret til Samferdselsetaten**

Videre har Samferdselsetaten fått gjennomføringsansvaret for tiltak innenfor områder som reguleringsmessig skal ha status som offentlige:

- Trafikkområder: Veier, fortau og plasser
- Grøntarealer: Parkdrag og parker
- Teknisk infrastruktur: Enkelttiltak innen teknisk infrastruktur som for eksempel omlegging av eksisterende VA-anlegg, kabler og ledninger m.m.

Der dette er mest rasjonelt vil utbyggere/grunneiere utføre de offentlige tiltakene i sammenheng med byggearbeidene for bolig- eller næringsbygg, dvs. i form av realytelse heller enn kontantbidrag. Samferdselsetaten har derfor også fått i oppgave å godkjenne byggeplaner for tiltak som bygges av grunneiere/utbyggere og føre kontroll med at utførelsen knyttet til det enkelte tiltak skjer i overensstemmelse med godkjente forutsetninger.

### **Samarbeidsavtaler**

For å kunne føre forhandlingene om utbyggingsavtaler fram til konkret gjennomføring har Eiendoms- og byfornyelsesetaten inngått bilaterale samarbeidsavtaler med både Samferdselsetaten og Plan- og bygningsetaten. Samarbeidsavtalene regulerer oppfølgingen av utbyggingsavtalene og den konkrete

gjennomføringen av de mange byggetiltakene som følger av utbyggingsavtalene. Representantene fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten og representant for Plan- og bygningsetaten og Samferdelsestatens møtes halvårlig for å gjennomgå status mht. oppfølging av de inngåtte utbyggingsavtaler.

### 3.2.2 Styringsgruppen

I det samme notatet (byrådssak 1106/04) fastslås også behovet for en styringsgruppe. Denne gruppen synes nødvendig *”for at Samarbeidsgruppen skal kunne ha en reell mulighet til å koordinere arbeidet i de ulike etater”*. Styringsgruppen *”kan benyttes i de tilfeller Samarbeidsgruppen ikke kan enes om prioriteringer omfang mv. av ulike tiltak. Grunnlaget for å komme videre må da besørges avklart på sentralt administrativt eller politisk nivå”*.

Styringsgruppen skal først og fremst påse at samarbeidet mellom etatene løper som intendert, og dernest sikre koordinering av de kommunale ytelsene i utbyggingen<sup>17</sup>. Styringsgruppen ledes av Byrådsavdeling for byutvikling. I gruppen sitter representanter fra de berørte Byrådsavdelinger, blant annet Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for finans og utvikling, samt at Byrådsavdeling for barn og utdanning skal holdes orientert og trekkes inn ved behov<sup>18</sup>. I mai 2006 henvendte Eiendoms- og byfornyelsesetaten seg til Byrådsavdeling for byutvikling med en forespørsel om å innkalle styringsgruppen<sup>19</sup>. Bakgrunnen for henvendelsen var ressursituasjonen i Ensjøprosjektet. Dette var første henvendelse til styringsgruppen. Styringsgruppen har spilt en tilbaketrukket rolle i etatenes arbeid med utviklingen på Ensjø.

### 3.2.3 Foreningen Ensjøbyen

Den sammensatte eiendomsstrukturen på Ensjø utgjorde et viktig premiss for utbyggingen. Da utviklingen startet var området stykket opp i flere hundre eiendommer. De private eierinteressene er betydelige innenfor området: omlag 90 % av arealene er eid av

---

<sup>17</sup> Byrådsavdeling for byutvikling, 22.04.2004, etter behandling av Byrådssak 1106, 2004.

<sup>18</sup> Byrådssak 1164, 2004

<sup>19</sup> Brev datert 12.05.2006 fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten til Byrådsavdeling for byutvikling

private, resten var eid av kommunen og staten. De statlige arealene ligger først og fremst i randsonene av området og er knyttet til transportårene og grønstrukturen (jernbanen, t-bane, veier, gang- og sykkelveier mm), mens kommunens eiendommer i hovedsak er grøntområder samt enkelte parseller i områdets sørøstre del. I tillegg eier kommunen en eiendom nær t-banestasjonen. De private interessene var spredt på svært mange eiere som er knyttet til området på ulikt vis: noen er grunneiere med aktivt eierskap i form av å drive næring på egen grunn, mens andre er passive grunneiere gjennom arv eller andre historiske tilfeldigheter. Da transformasjonen startet var svært få av eiendommene eid av eiendomsutviklere som hadde kortsiktig interesse av å utvikle disse. En trinnvis utbygging tilpasset grunneierens interesse ble dermed sett som eneste realistiske alternativ.

Grunneierne har spilt en svært aktiv rolle i utformingen av Planleggingsprogrammet. De organiserte seg i prosessen og dannet ”Foreningen Ensjøbyen”. Foreningen har 14 medlemmer, et styre på fem medlemmer, leder og en sekretær. Det har vært en viss utskiftning i medlemsmassen og etter hvert som eiendommer er solgt og opprinnelige grunneiere har avklart sine interesser i forhold til transformasjonsprosessen. I dag (vår 2009) representerer styret og øvrige medlemmene de mest sentrale aktørene innenfor Ensjøområdet og mange av dem er store eiendomsutviklere.

Grunneierne har vært aktive medspillere i utformingen av Planleggingsprogrammet og Veiledende Prinsippplan for offentlige rom. I Planleggingsprogrammet kom foreningen med støtte til den generelle hensikten med programmet selv om de hadde ønsket et tydeligere program og en konkretisering av områdets muligheter (og dermed mer forutsigbare rammer). Foreningen har også kommet med konkrete innspill både mht arealbruk og utviklingsretning for området og mht gjennomføring av utbyggingen:

- Når det gjelder den konkrete arealbruken og områdes fysiske utvikling har foreningen i hovedsak etterlyst større tydelighet og flere avklaringer av det som kan betegnes som de markedsmessige forutsetningene for de utviklingstrekk som er skissert (blant annet en avklaring av rolledeling mellom det planlagte hovedsenteret og det eksisterende senteret på

Fystikketorget, tydeligere internt gatenett, større sikkerhet for at Hovinbekken kommer opp i dagen mm). Samtidig har de vært skeptiske til rigid bestemmelser om fordeling av næring og bolig, oppbinding av leilighetsstørrelse etc. ut fra at disse forholdene må tilpasses markedssituasjonen.

- Foreningen har også kommentert programmet ut fra bygningstekniske forhold og blant annet vært skeptiske til en rigid bestemmelse om parkering i grunn fordi dette, etter deres oppfatning, kan stoppe utvikling der det er dårlige grunnforhold.
- Mange av Foreningens kommentarer retter seg også mot gjennomføring og de etterspurte en spesifisering og utdyping av utbyggingsøkonomien og større tydelighet omkring kommunens innsats.
- Sist men ikke minst gir Foreningen sin støtte til en samarbeidsgruppe. De etterspør også en forenkling av planprosessene og en raskere og mer forutsigbar plan- og byggesaksbehandling.

Både Veiledende Prinsippplan for offentlige rom, det såkalte ”Forprosjektet” og etablering av Samarbeidsgruppen (og Styringsgruppen) er i tråd med Foreningens synspunkter, selv om Foreningen Ensjø mener at prinsippplanen burde ha en mer antydende håndbokspreget status enn en plan. De kritiserer også prosessen og mener at de selv og grunneiere generelt har vært for lite inne i prosessen med å utarbeide veiledende prinsippplan for det offentlige rom.

Det er også verd å merke seg at beboere fra naboområdene ikke har noen samlet organisasjon og ikke noe samlet talerør inn samarbeidet mellom kommunen og grunneierne.

### 3.3 Resultater – hvor langt har en kommet?

I dette avsnittet presenteres detaljene mht ”hvor langt en har kommet”. Vedtatte reguleringsplaner er både en del av plansystemet og en del av resultatene. En reguleringsplan er et juridisk bindende dokument som i tilfelle Ensjø vil hjemle byggerettigheter. Det er første steg til byggetillatelse. Siden

framdrift er et mål i seg selv er både vedtatte reguleringsplaner og innvilgede igangsettingstillatelser adekvate ”tellekanter”, i tillegg til faktisk bygget areal og innkrevde midler til fellestiltak.

### 3.3.1 Resultatmål - omfanget av reguleringsplanarbeid

Det politiske vedtaket knyttet til Planleggingsprogrammet inneholdt flere konkrete bestillinger om reguleringsplaner. En av disse bestillingene omhandlet et kommunalt initiativ i forhold til regulering av området rundt Ensjø t-bane stasjon, det såkalte Tyngdepunktet. Kommunen valgte her å fremme et felles planinitiativ sammen med grunneierne i området. I denne sammenheng skal det framheves at planinitiativ foreligger og prosessen er i gang.

Allerede mens Planleggingsprogrammet ble utarbeidet startet noen av grunneierne prosessen med å regulere egne eiendommer. I de påfølgende årene er noen av disse trukket og noen er ferdig regulerte. Veiledende prinsipplan for offentlige rom viste at fire reguleringsinitiativ var trukket<sup>20</sup>. Disse initiativene omfattet til sammen 930 boliger og 129 000 kvm næring. Samtidig viser oversikten følgende status:

- to vedtatte reguleringsplaner
- fire reguleringsplaner i prosess
- seks planinitiativ hvor enten kommunen, private eller kommunen og private har sendt inn et initiativ og dermed startet den formelle reguleringsprosessen. Til sammen omfattet planene så langt 5350 boliger og 176 000 kvm næring.

Ved befaring årsskiftet 2009/2009 er det åpenbart at transformasjonen er i gang. To boligprosjekter med 270 leiligheter er ferdig, et større næringsbygg med kontorer og butikker ferdigstilles vår 2009.

Et boligprosjekt med 160 leiligheter er under bygging med ferdigstilling høsten 2009. I tillegg er tre kommunale tiltak gjennomført;

---

<sup>20</sup> Veiledende prinsipplan for offentlige rom, side 13

to ballbaner ved Tiedemannsjordet og nedgraving av høyspentlinjene i turvei D2 og Ensjøveien.

I sum våren 2009 er 8 reguleringsplaner vedtatt, med til sammen 3612 boliger og 61700 kvm næringsarealer (Se vedlegg 3)

### 3.3.2 Resultatmål – finansiering av fellestiltak

En gjennomgående premiss for Ensjøutviklingen er at infrastruktur og fellestiltak skal finansieres av grunneierne. I veiledende prinsipplan for offentlige rom gjøres det forsøk på å tallfeste kostnadene til fellestiltak i området. Usikkerheten omkring tallene er store, og det vil de være helt til tiltakene er detaljprosjekterte. Opprinnelige anslag var ca 500 millioner kroner, men stipulerte kostnader i hht. ambisjonsnivået slik det er konkretisert i veiledende prinsipplan er 836 millioner kroner innenfor 50 % sannsynlighet og 946 millioner kroner innenfor 85 % sannsynlighet<sup>21</sup>.

Økningen i kostnadene til fellesinnretninger etter hvert som planer konkretiseres har den konsekvens at allerede framforhandlede bidrag utgjør en for liten del av de samlede kostnadene. I prinsipplanen stipuleres en underdekning på 100 millioner, gitt kostnadsanslag innenfor 85 % sannsynlighet.

De gjennomsnittlige grunneierbidragene er på cirka 1050 kr/m<sup>2</sup> T-BRA, beregnet til ca 666 mill. kr. Ved årsskiftet 2008-2009 var 390 mill. kr sikret gjennom 14 utbyggingsavtaler (dvs. i form av bidrag fra private utbyggere). 155 mill. kr var bevilget fra Oslo kommune og ytterligere 112 mill. kr er satt av i kommunens økonomiplan.

Med dette er 78 % av de anslåtte kostnadene til fellestiltak avklart og det er god grunn til å konkludere med at en så langt har lyktes i å finansiere fellestiltakene i området.

### 3.3.3 Resultatmål – sosial infrastruktur

Veiledende prinsipplan for det offentlig rom skisserer et behov for omlag 8 fireavdelings barnehager. Disse skal søkes lokalisert inntil

---

<sup>21</sup> Tallene her er hentet fra Eiendoms- og byfornyelsesetatens gjennomgang i 2008 og avviker noe fra tallene som anslås i Veiledende prinsipplan for offentlige rom. Vi har valgt å bruke de mest oppdaterte tallene.



de grønne områdene, men ikke ta vesentlige deler av det offentlige rom.

Byrådsavdeling for byutvikling har hatt oppmerksomhet mot barnehager og skoler, selv om ansvaret for dette i hovedsak ligger i Byrådsavdeling for kultur og utdanning (BKU) og Undervisningsbygg KF (Kommunalt Foretak). Som prosjektleder har Eiendoms- og byfornyelsesetaten også blitt utfordret på skolebehov fra nabolaget. *Skoler* skal i alt det vesentlige framskaffes av kommunen og finansieres over offentlige budsjett<sup>22</sup>. Private utbygger avstår grunn til barnehager. Dette behandles i hver reguleringsplan slik at barnehagebehovet ses i relasjon til boligpotensialet i hver plan.

Veiledende prinsipplan for offentlige rom fastslår at det bør etableres en 4 avdelings barnehage for hver 600 boliger. I 2007 etterspurte Byrådsavdeling for byutvikling en oversikt over planer, framdrift og gjennomføring av barnehager i Ensjøområdet<sup>23</sup>. I et svar vises en oversikt at det fram til 2012 vil være bygget omtrentlig 1500 boliger og 4,5 fireavdelingsbarnehager, noe som er betraktelig over måltallet i prinsipplanen<sup>24</sup>.

### 3.3.4 Resultatmål – tema fra Planleggingsprogrammet som *ikke* er fulgt opp

I Planleggingsprogrammet defineres flere nøkkelprosjekter som skal prioriteres. Blant annet skal det utarbeides en boliganalyse som ”synliggjør behovet for omfang og spesielle typer bolig”<sup>25</sup>. Videre pekes det på at en også på Ensjø skal bidra til å realisere bystyrets mål om

<sup>22</sup> Skoler var et tema i Planleggingsprogrammet og inngikk der i rammen for hva som skulle på agendaen i forhold til forhandlinger med de private. I 2006 fikk Plan og bygningsloven et nytt kapittel (kapittel XI-A om Utbyggingsavtaler) som regulerte kommunenes bruk av utbyggingsavtaler og som innførte et landsomfattende forbud mot å trekke sosial infrastruktur inn i utbyggingsavtaler. Lovendringen ble etterfulgt av en forskrift og en veileder. Lovendringen, forskrift og veileder slo fast at skoler er en offentlig oppgave. Oslo kommune reviderte etter dette sin politikk for bruk av utbyggingsavtaler (Saksframlegg 200601962 -2: Utbyggingsavtaler – orientering om saksopplegg etter nye bestemmelser i Plan- og bygningsloven. Byrådssak 214 av 02.111.2006)

<sup>23</sup> Brev fra Byrådsavdeling for byutvikling til Plan- og bygningsetaten datert 11.september 2007.

<sup>24</sup> Svar fra Plan- og bygningsetaten til Byrådsavdeling for byutvikling, datert 15. oktober 2007

<sup>25</sup> Planleggingsprogrammet s 40

rimelige utleieboliger<sup>26</sup>. Analysen skal legges til grunn for reguleringsplanene og utbyggingsavtalene. Dette er ikke gjort<sup>27</sup>. Ut fra intervjuene og vår gjennomfang av dokumenter knyttet til Ensjø-utviklingen synes dette elementet ikke å ha stått i fokus. Det er utarbeidet en boliganalyse som ser på etterspørselsprofil i forhold til boliger for Ensjø, men ingen strategi for hvordan kommunen eller andre aktører skal gå fram for å realisere disse målsettingene.

Planleggingsprogrammet fastslår også at det skal lages en nærings- og serviceplan som synliggjør behovet for offentlig og privat service som følger av boligutviklingen. Dette ser heller ikke ut til å være prioritert. Reguleringen av Tyngdepunktet utløste imidlertid behov for konsekvensutredning slik at dette til dels blir berørt i den sammenheng.

### 3.4 Oppsummering – plan, prosess og resultat

Dette kapittelet har gjengitt planredskap, organisering og resultatmål for Ensjøutviklingen, basert på sakspapirer og foreliggende, dokumenterte redegjørelser fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Gjennomgangen viser at planredskapene er videreutviklet og detaljert ut i hht. vedtakene knyttet til Planleggingsprogrammet. Gjennomgangen viser at en har hatt særlig fokus på teknisk infrastruktur og grøntstrukturen i området. Fokuset på teknisk infrastruktur og grøntarealer har bidratt til å avklare kostnadsbildet knyttet til fellestiltak og dermed rustet kommunen i forhandlingene med utbyggerne.

Gjennomgangen har også vist at de organisatoriske strukturene er etablert i hht. Planleggingsprogrammet og at samhandlingen mellom etatene og mellom kommunen og de private er formalisert og fulgt opp.

Foreslåtte planer for boligsammensetning i området og andre boligsosiale tiltak har imidlertid ikke blitt fulgt opp og fagetater

---

<sup>26</sup> Hhv. punkt 5 og 17 i bystyrets vedtak ved behandling av planleggingsprogram for Ensjø.

<sup>27</sup> Det er utført en boliganalyse, men denne går ikke inn på målgrupper og eventuell bruk av boligpolitiske virkemidler.

med ansvar for sosiale forhold, velferd og kultur er ikke trukket inn i det løpende samarbeidet.

I forhold til *byutviklingsambisjonene* kan det være verd å trekke fram Løren og Nydalen, hvor forvaltning av det sosiale, kulturelle og økonomiske livet i området har stått i fokus allerede fra tidlig fase, men da i regi av *utbyggerne*. Disse forholdene har hittil ikke blitt konkretisert og fulgt opp innenfor Ensjø-modellen. Selv om det er grunn til å spørre om dette bør være *kommunens* oppgave, er det for Ensjø's del viktig å påpeke at dette ikke har vært satt på dagsordenene og så langt har fått lite oppmerksomhet.

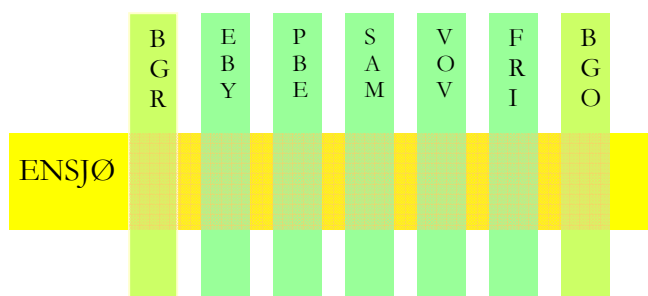
## 4 Samarbeid og ressursavklaring mellom etatene

Grunneiersammenslutningen, etatenes samarbeidsgruppe og styringsgruppen utgjør Ensjø-modellens viktigste organisatoriske grep. En viktig problemstilling for evalueringen er om Samarbeidsgruppen fungerer som forutsatt mht samarbeid og koordinering mellom kommunale etater og om de nødvendige ressurser blir allokert. Det ble også spurt om etatenes budsjetter er tilstrekkelige, og om etatene har de nødvendige virkemidlene for å kunne utføre pålagte oppgaver, og om ansvars- og arbeidsdelingen medfører unødvendige interessekonflikter.

Dette kapitlet går i dybden på organisasjonsmodellen med hensyn til representasjon i Samarbeidsgruppen og etatenes rolle i gruppen og i arbeidet med å følge opp Planprogrammet. Kapitlet går inn på etatenes organisering og ressurstilfang internt i egen etat og hvordan de har håndtert ”områdefokuset” internt i etaten. Kommunen har valgt å ikke etablere en egen tverretatlig prosjektgruppe *utenfor* den kommunale strukturen, Ensjømodellen er således en ny konstruksjon hvor områdefokuset skal ivaretas *gjennom den etablerte etatsstrukturen*, men – til forskjell fra utbyggingen på Løren og Nydalen – skal etatene være koordinert.

Kapitlet ser også på den vertikale koordineringen av prosjektet og trekker opp noen utfordringer knyttet til den politiske oppmerksomheten på utbyggingen, i en modell der en følger etatsstrukturen og *oppfordrer* til områdefokus internt i etatene.

Etatenes organisering kan ses som en matrise hvor arbeidet med Ensjøutbyggingen skal prioriteres i hver etat, men hvor etaten selv bestemmer hvordan de vil organisere dette arbeidet internt (se nedenfor)

Figur 4.1 *Skjematiske framstilling av organisasjonsmodellen*

De vertikale søylene er de ulike etatene som er representert i Samarbeidsgruppen. Figuren antyder at bydelene inngår formelt mer enn reelt i organisasjonsmodellen, slik den fungerer i dag.

For at Samarbeidsgruppen skal fungere reelt koordinerende er det nødvendig at representantene fra de ulike etatene/bydel-administrasjonene foretar de nødvendige diskusjoner og avklaringer internt i egen etat (antydnet gjennom den horisontale linjen). Representantene må bringe etatens arbeid og synspunkter til Samarbeidsgruppen og ta med seg konklusjoner fra diskusjonene i Samarbeidsgruppen tilbake til egen etat.

I de neste avsnittene drøftes de ulike etatenes arbeid med og prioritering av utviklingen på Ensjø. Drøftingene bygger på intervjuer med etatenes representanter i Samarbeidsgruppen, vurdert opp mot intensjoner og målsettinger for Ensjø, slik det framkommer i styringsdokumenter og politiske vedtak. Ved siden av Eiendoms- og byfornyelsesetaten er Plan- og bygningsetaten og Samferdselsetaten mest sentrale, men også andre er viktige både i forhold til fag og forvaltning, som Friluftsetaten og Vann- og avløpsetaten. Også bydelene er viktige, da de skal ha ansvaret for sosiale og kulturelle forhold i området på sikt.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten er tildelt rollen som koordinator av Samarbeidsgruppen, men har ikke instruksjonsmyndighet over de andre etatene verken generelt eller i forhold til etatens arbeid med Ensjø. Dersom Eiendoms- og byfornyelsesetaten skulle mene at en eller flere av etatene ikke følger opp utviklingsarbeidet må de

kalle på styringsgruppen og forelegge sine vurderinger der. Dersom styringsgruppen finner det aktuelt kan de ta problemstillingene opp til diskusjon. Den hierarkiske koordineringen i Oslo følger en parlamentstruktur hvor etatenes (og bydelens) arbeid med Ensjø er underlagt ulike byråder og byrådsavdelinger. Styringsgruppen er opprettet nettopp for å kunne koordinere på tvers av disse. Både bydelsadministrasjonene og alle etatene er underlagt bystyret, som byens overordnede styringsorgan med et helhetlig ansvar for byens sosiale, fysiske og økonomiske utvikling. Veien er imidlertid lang fra bystyret til etatsledelsen og det påhviler Byrådsavdeling for byutvikling et særlig ansvar for å påse at koordineringen fungerer etter intensjonene og tverretatlige temaer ikke neglisjeres.

#### 4.1 Eiendoms- og byfornyelsesetatens arbeid med Ensjø

Eiendoms- og utbyggingsetaten fikk i oppdrag fra Byutviklingskomiteen å koordinere arbeidet med Ensjø. Eiendoms- og byfornyelsesetaten har tradisjon for prosjektorganisering og arbeidet med Ensjø er også organisert som prosjekt. All tid som går med til etatens arbeid med Ensjø er finansiert over ordinære driftsmidler til etaten. Internt i etaten arbeider 8-10 personer med Ensjø, de fleste har også andre oppgaver. I sum utgjør etatens innsats ca. 4 årsverk. Etatens driftsmidler for innkjøp av konsulentbistand og annet til Ensjø er på ca 2 mill kr/år<sup>28</sup>. Eiendoms og byfornyelsesetaten framstår som et nav i kommunens arbeid med Ensjø og gjennom sin koordinering av etatenes samarbeidsgruppe, sin posisjon som forhandlingspart med utbyggerne og som planutvikler. Eiendoms- og byfornyelsesetaten har to personer som arbeider full tid med Ensjø, deriblant leder av Samarbeidsgruppen. Den viktigste oppgaven i koordineringsarbeidet er å drive utviklingen framover.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten har også en kommunikasjonsansvarlig som arbeider med kommunikasjon i forhold til hele etatens virksomhet, men bruker mye tid på Ensjø. Vedkommende er integrert i Ensjø-prosjektet og tar egne avgjørelser om hva som skal informeres om og hvordan. I likhet med andre deler av etatens

---

<sup>28</sup> Midlene for 2009 er betraktelig redusert.

innsats i forhold til Ensjø, arbeider kommunikasjonsmedarbeideren også mot de andre etatene i Samarbeidsgruppen. Det oppleves som viktig at etatene framstår samlet, samtidig som det ikke alltid er lett å få de andre etatene til å prioritere informasjon like høyt. Dette er først og fremst begrunnet i de andre etatenes ressursituasjon.

#### 4.1.1 Koordinereren

To forhold framstår som særlig viktige oppgaver:

- Å være proaktiv og gjennomføre initierende aktiviteter i forhold til grunneiere og utbyggere
- Å påse at etatene responderer på måter som bidrar til at planredskapenes intensjoner oppfylles når grunneiere/utbyggere reagerer.

Når det gjelder *koordinering* overfor grunneiere og utbyggere har Eiendoms- og byfornyelsesetatens benyttet seg av to virkemidler: intern koordinering i kommunen og koordinering mellom kommunale etater og grunneierne. Koordinering av kommunen handler i stor grad om å påse at etaten selv og de andre etatene følger opp Planleggingsprogrammet og på den måten legger til rette for konkret gjennomføring. Samarbeidsgruppen skal nettopp påse at etatene gjør de forberedelser som må til i hht. Planleggingsprogrammet og VPOR. I en del tilfeller handler dette om budsjettmessige avklaringer, i andre tilfeller handler det om organisering og saksbehandling.

Et aktivt samarbeid bidrar også til *proaktivitet*. På samarbeidsmøtene bringer etatene fram viktige tema til diskusjon og sørger for at viktige og relevante hensyn blir ivaretatt. I et så ambisiøst og komplekst prosjekt som dette må fagetatene aktivt utlede konkrete handlinger som bør følge av Planleggingsprogrammet. Koordinatormandatet innebærer også å sørge for at viktige tema blir brakt fram til diskusjon og gjennomføring.

Koordineringsansvaret omfatter også grunneierne. Det holdes jevnlig grunneiermøter hvor medlemmer fra Foreningen Ensjø møter medlemmer fra Samarbeidsgruppen. Det avholdes møter 8 ganger pr år og på disse møtene kommer representanter som er

aktuelle i forhold til konkrete saker som skal tas opp. Eiendoms- og byfornyelsesetaten innkaller til møtene og fører referat. Dette bidrar til kontinuitet og framdrift og gir en viss forpliktelse mellom partene. I tillegg til dette faste forumet holder Eiendoms- og byfornyelsesetaten grunneierne/utbyggerne løpende orientert om utviklingen i området. Samarbeidsgruppen mottar referater fra møtene i Foreningen Ensjø og Foreningen Ensjø mottar referater fra Samarbeidsgruppen.

En rask gjennomgang av referater fra et utvalg av Grunneiermøtene i 2008 viser eksempler på type saker som er tatt opp<sup>29</sup>:

- Oslo brann- og redningsetat har vært trukket inn for å orientere om hvordan nybygg bør tilrettelegges for å redusere skader/redde liv ved brann.
- Ulike elementer i Kvalitetsprogrammet for nybygg på Ensjø er diskutert i disse møtene, både mht detaljer i kravene og programmets framtidige status.
- Behovet for en designmanual og et mulig spleiselag mellom kommune og utbyggere for et 3 D presentasjon av framtidens Ensjø.
- Det har vært informert om Veiledende prinsipplan for *overvann*, og om massehåndteringsplan for Ensjø, blant annet har en diskutert mulig gevinst dersom utbyggerne samordner sine interesser i forhold til behandling av forurenset masse.
- Grunneiermøtet følger prosessen med oppgradering av Ensjø t-banestasjon og en eventuell togstasjon på Ensjø.

#### 4.1.2 Forhandleren

I tillegg til rollen som koordinator fikk Eiendoms- og byfornyelsesetaten mandat til å forhandle fram utbyggingsavtaler med private forslagsstillere og med andre deler av kommunen (eventuelt regionale etater der det er aktuelt). Da utviklingen av Ensjø startet i 2002, hadde Oslo kommune liten erfaring med bruk av utbyggingsavtaler. Etter lovendring i 2006 hvor kommunenes handlingsrom i forhold til utbyggingsavtaler ble innskrenket og Oslo, i likhet med andre kommuner, måtte revidere sin politikk.

---

<sup>29</sup> Referat fra "Grunneiermøte" 12. februar, 29. april, 18. juni, 7. oktober og 2. desember 2008



Revisjonen stresset tre forhold: bortfall av muligheten til å framforhandle utbyggerbidrag til sosial infrastruktur (som skoler), et krav om forholdsmessighet og et krav om forutsigbarhet (Nordahl et.al 2007). Bortfall av sosial infrastruktur som forhandlingselement hadde begrenset betydning for Oslo, så lenge kommunene beholdt anledning til å avsette grunn til barnehager i reguleringsplanene og benytte rekkefølgebestemmelser i forhold til tidspunkt for når tjenesten skal være etablert.

Kravet om forholdsmessighet innebærer enkelt sagt at utbyggers ytelser til fellestiltak skal være rimelig fordelt mellom utbyggere i ett og samme område og stå i rimelig forhold til utbyggers samlede investeringer. Arbeidet med veiledende prinsippprogram for offentlige rom er et virkemiddel for nettopp å imøtekomme kravet om forholdsmessighet: her settes standard for alle fellesområdene og gjør det mulig å se kravene som stilles i ett område i sammenheng med krav som stilles for andre områder. Forprosjektet som Samferdselsetaten har utarbeidet bidrar til ytterligere detaljering og kostnadssetting av arbeidene som skal utføres. Dokumentene er dermed sentrale for å oppfylle kravet om forutberegnelighet og forutsigbarhet. Oslo kommunes politikk for bruk av utbyggingsavtaler er langt på vei utformet gjennom Ensjøprosjektet.

#### 4.1.3 Forslagsstilleren

Eiendoms- og byfornyelsesetaten utformer også planforslag for Ensjø. Til nå har Eiendoms- og byfornyelsesetaten fremmet fire kommunale initiativ i forhold til Ensjø<sup>30</sup>. Eksempelvis har de fremmet reguleringsforslag for Østre Parkdrag, som er en tverrforbindelse tvers gjennom områder. Eiendoms- og byfornyelsesetaten står som forslagsstiller fordi kommunen ville sikre at området en god avgrensing. Et alternativ til å fremme eget planforslag er å stille betingelser til private forslagsstillere om å foreta den samme avgrensingen suksessivt. De sier selv at de erfaringsmessig da forventer mange runder med forslagstiller på detaljer, og vanligvis i retning av minst mulig område til park. Erfaringen er at der kommunen har

---

<sup>30</sup> Tidemannsparken, Tyngdepunktet, Malerhaugen (park) og Østre Parkdrag

hånd om prosessen får de også styrt innholdet i planen best mulig.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten har også arbeidet med reguleringsforslag i samarbeid med andre grunneiere (for eksempel Tidemannsparken og Tyngdepunktet). I Tidemannsparken er Eiendoms- og byfornyelsesetaten en av fire grunneiere. Prosessen startet hos Plan- og bygningsetaten, med Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Friluftsetaten som viktige kommunale partnere. I samråd ble de enige om at Eiendoms- og byfornyelsesetaten burde ta over, slik at Plan- og bygningsetaten kunne rendyrke sin rolle som *planbehandler*.

### **Nærmere om Østre parkdrag - eksempel**

Eiendoms- og byfornyelsesetatens arbeid med Østre Parkdrag kan eksemplifisere avveininger som ligger til grunn for at etaten både forhandler og regulerer. I 2007 ble vestre del av dette parkdraget regulert og avståelse av grunn ble sikret gjennom utbyggingsavtaler. Pt. sitter Eiendoms- og byfornyelsesetaten med 1/2 parkdrag og ansvaret for å føre dette videre. For å sikre at dette faktisk blir realisert som gjennomgående parkdrag vil kommunen gjerne regulere hele draget. EBY har kontaktet en konsulent med mandat for å avgrense området slik at grunneierne aksepterer avståelse av grunn samtidig som veiledende prinsipplan for offentlige rom ivaretas. Gjennomføringen er basert på at grunneiere som har utbyggingsplaner skal avstå grunn vederlagsfritt. Det er en del av reguleringsbetingelsene grunneierne vil møte når de kommer med sine utbyggingsplaner. Eiendoms- og byfornyelsesetaten ser muligheten for problemer der det i dag er en bygning og hvor det i veiledende prinsipplan for offentlige rom antydes at det her kan være park, og park *på taket* er fremmet som et forslag. Problemet melder seg dersom eier vil fremme en reguleringsplan som gir rom for kraftig påbygg (et langt høyere bygg). Dette ville skape kraftig verdiøkning for eier, men strider mot veiledende prinsipplan. Dersom en ikke kommer til enighet, vil vanlig innløsning og erstatning være framgangsmåten. I situasjoner der en ikke kommer til enighet er det til syvende og sist Bystyret som planmyndighet som avgjør hvordan løsningen skal bli.

Gjennomgangen har vist Eiendoms- og byfornyelsesetatens sentrale posisjon: EBY er gitt et omfattende mandat som

koordinator for utbyggingen og myndighet som forhandler. Etaten løser oppgavene ved å kombinere intern prosjektorganisering og å bruke etaten som helhet. De har en prosjektleder og et team med en (liten) kjernebemannning som bruker all sin tid på Ensjøprosjektet og midler for kjøp av tjenester.

Gjennomgangen har vist at det har vært nødvendig å utvikle ny politikk på noen områder, blant annet for kommunens arbeid med utbyggingsavtaler. Etaten har arbeidet med slike nye politikkområder i et byomspennende perspektiv og på den måten brukt Ensjø som anledning til å utvikle ny praksis. Eiendoms- og byfornyelsesetatens rolle i forbindelse med detaljeringen av handlinger som kreves for å realisere Planleggingsprogrammet (og veiledende prinsipplan for offentlige rom) har tatt mye oppmerksomhet, men har samtidig vært nødvendig for å etablere en legitim forhandlingssituasjon og dermed for realiseringen av utviklingen.

## 4.2 Ensjø i Plan- og bygningsetaten

Plan- og bygningsetaten er involvert i Ensjøutviklingen som planetat, som behandler av innsendte planforslag og som byggesaksbehandler. I motsetning til Eiendoms- og byfornyelsesetaten har Plan- og bygningsetaten ingen ekstra ressurser for dette arbeidet og stilte seg tidlig spørsmål om hvordan de skulle husholdere med ressursene for å kunne oppfylle oppgavene som var lagt på dem. Det ble da bestemt at etatens arbeid med Ensjø skulle løses innenfor den ordinære strukturen.

### 4.2.1 Etatsintern samordning

Etaten har følgende organisering som Ensjøarbeidet inngår i: *Planutviklingsarbeid* utføres i Avdeling for byutvikling og *behandling av* reguleringsplaner skjer i Avdeling for områdeutvikling. Avdeling for byutvikling har dermed ansvaret for overordnede planer (og kommunens egne reguleringsplaner) mens Avdeling for områdeutvikling har ansvar for innsendte planer. Plan- og bygningsetaten er organisert slik at saksbehandlerne følger forslagstillere: Hver saksbehandler har ansvar for et spenn i alfabetet og forslagene blir alfabetisert/sortert etter forslagsstillers navn. Dette betyr at

ansvaret for Ensjø ligger både i Avdeling for byutvikling og i Avdeling for områdeutvikling, og innenfor Avdeling for områdeutvikling er Ensjørelaterte oppgaver fordelt på ulike saksbehandlere, avhengig av hvem som er forslagstiller. For å koordinere dette har etaten etablert en intern organisering med ukentlige ”Ensjømøter” hvor Avdeling for områdeutvikling møter med Avdeling for byutvikling. De deltar også i Samarbeidsgruppen og på grunneiermøte. Plan- og bygningsetatens kontaktperson sier selv:

Det ble med andre ord sørget for koordinering, innover, utover og oppover.

I de ukentlige interne samordningsmøtene blir alle reguleringsplaner innenfor Ensjø-området diskutert, det samme ble etatens bidrag inn i prinsiplanen for offentlige rom. Arbeidet med prinsiplanen betegnes som

...en arena for utviklingen i tenkningen om Ensjø og etatens egen rolle, om bruken av rekkefølgebestemmelser og innretningen på utbyggingsavtalene. Tenkningen førte til en klargjøring i tenkning omkring offentlige og private roller.

Plan- og bygningsetaten opplevde den første fasen som vanskelig. Det var en utviklingsfase hvor forbildene var få. De så til Stavanger, men her hadde det offentlige en langt større rolle på finansieringssiden (blant annet gjennom innløsningsordninger som de ikke hadde rom for på Ensjø).

Plan- og bygningsetaten mener *de* måtte se utviklingen i ulikt perspektiv:

- med juristens øyne (hva er mulighetsrommet og hvilke virkemidler er de beste/rette)
- med økonomens øyne (hvordan finansiere dette)
- med byplanleggeren/arkitekten øyne (hvordan få funksjonelle og estetisk gode områder)
- med ingeniørens øyne (hva er de rasjonelle utbyggingsfasene)

Vektleggingen på utbyggerbidrag er nytt også for Plan- og bygningsetaten: De måtte venne seg til betydningen av det store spennet mht. ansvar og finansiering av fellestiltakene innenfor

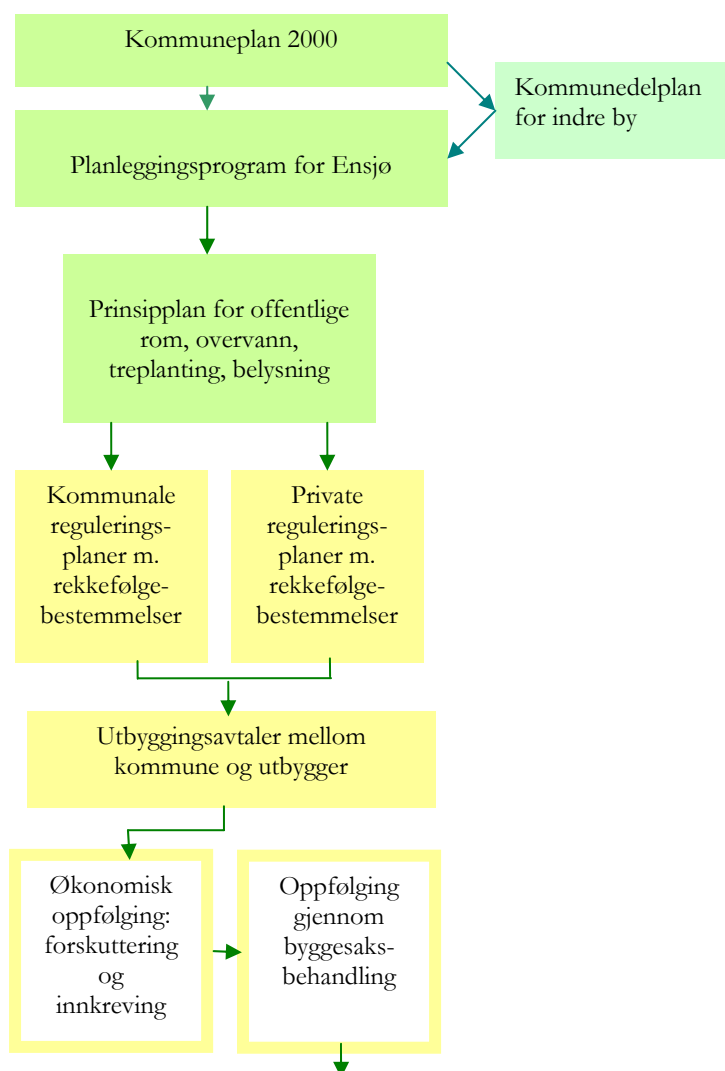
Ensjø som helhet: De laget en akse som spenner fra eksterne offentlige tiltak utenfor området til private uteareal regulert og finansiert av private. For alle typene tiltak trengs rekkefølgebestemmelser som fastslår hvilke ytelser som skal være ”på plass” før byggetillatelse kan gis, og det er Plan- og bygningsetatens oppgave å følge opp dette.

Når etaten utarbeider reguleringsforslag skjer dette i Avdeling for byutvikling. Etaten mener selv at de har funnet en god måte å håndtere dette på. Arbeidet har gått i faser og nå er det i hovedsak Avdeling for områdeutvikling som er involvert.

#### 4.2.2 Plan- og bygningsetaten om planhierarkiet på Ensjø

Ensjø-prosjektet er det første eksempel på at kommunen har hatt ambisjoner om å *koordinere* en så stor utbygging. Dette var definitivt en ny form både for Plan- og bygningsetaten og for utbyggerne. De første interne ukentlige koordineringsmøtene handlet om å se etter det som var glemt i planprogrammet og sikre sammenheng mellom de første reguleringsplanene. For å realisere dette er de helt avhengig av planhierarkiet for området:

Figur 4.2 Skjematisk oversikt over planhierarkiet for Ensjø



De grønne boksene betegner styringsdelen av hierarkiet og de oransje betegner gjennomføringsdelen<sup>31</sup>, oppfølging av utbyggingsavtaler og byggetillatelse. Det er Plan- og bygningsetatens oppfatning at Planleggingsprogrammet har blitt fulgt opp, både av dem og av politikerne. Til tross for dette er det eksempler på at Plan- og bygningsetaten i sin myndighetsutøvelse har avvirket fra

<sup>31</sup> Modellen er hentet fra veiledende prinsippplan s. 11, og NIBR har for egen regning lagt til to hvite bokser som viser de siste elementene i gjennomføringen.

programmet. (eksempelvis Tiedemannsjordet og Stålverksparken. Plan- og bygningsetaten mener politisk ledelse ytret kritiske kommentarer for at de hadde vært *for lite strenge* i forhold til å følge opp styringsdokumentene.

Ensjøutviklingen følger en distinkt tidslinje. Overordnede planer er utformet, de fleste av reguleringsplanene er vedtatt med rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler er framforhandlet og signert. Nå er det byggesakene som kommer: Disse behandles av den samme saksbehandleren som har behandlet reguleringsforslagene (alfabetisk etter forslagsstillers navn). Den vertikale aksene i behandlingen som Plan- og bygningsetaten har lagt opp til synes nå å gi gevinster gjennom kontinuitet i forhold til forslagsstiller og i forhold til å skape læring i organisasjonen. Helt konkret får flere saksbehandlere ...

...en føling med bruken av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler og til slutt oppfølging av disse.

### **Prosessen med innsendt plan**

Plan- og bygningsetaten har utviklet sin politikk i forhold til systemet med innsendte planer (les det store omfanget av private reguleringsforslag) og har staket opp en prosess som skal sikre god flyt og framdrift. Prosessen er basert på gradvis detaljering med tilhørende stegvis tilslutning. Prosessen er som følger:

Det kommer først et planinitiativ (vanligvis vil dette være ”anbefalt” av kommunen, men det er ikke obligatorisk). Planinitiativet skal primært synliggjøre og forklare hva en utbygger/grunneier ønsker med eiendommene og dokumentasjonskravet i den fasen er lavt. Initiativet sendes ut til alle etater med kort frist for uttalelse<sup>32</sup>. Plan- og bygningsetaten ser på høringsuttalelsene og lager et forslag til innstilling, som så behandles på etatens ukentlige, interne planforum. I dette forumet tar etaten så stilling til innstillingen og ser på prosedyrekrav<sup>33</sup>. En spør også hva som bør belyses nærmere/utredes nærmere.

Neste fase er oppstartsmøte. Der legges sterkere føringer og etaten forplikter seg i forhold til sine synspunkter. Plan- og bygnings-

<sup>32</sup> Skole, Omsorgsbygg, Vann og avløp, EBY, Friluftsetaten, Kultur og idrett, Hafslund, Samferdsel og Byantikvaren mm.

<sup>33</sup> Reguleringsplan, KU-krav, samarbeid de må pålegge etc.

etaten kan vanligvis ikke gå tilbake på referatet som blir skrevet etter oppstartsmøtet.

Utbygger kommer så med en planskisse og det er ofte mange runder ”på skissenivå”.

Når skissene er ferdige vil det som oftest ende i et planforslag, som så sendes ut på høring/legges ut for offentlig ettersyn.

Når planinitiativet kommer inn blir det sjekket mot Planleggingsprogrammet og VPOR samt andre dokumenter som legger føringer for utviklingen i området. Ofte (både generelt og spesielt på Ensjø) kommer forslag om større høyder.

### **Styring og kvalitet**

Et kompliserende forhold i forhold til å få til et godt resultat er at planer fremmes på ulike tidspunkter, når *grunneiere/utbyggerne* er klare. Det er utfordrende mht de fysiske grensesnittene mellom ulike delområder. Siden vannelementet er så framtrødende på Ensjø er det for eksempel et stort poeng at det er fall i terrenget. Mens Plan- og bygningsetaten vanligvis låser *høyder* i et planforslag, blir det i dette tilfellet feil, siden også terrenget er låst. Dette har ført til at de må be om utomhusplan i grensesnitt, før de har kunnet godkjenne prosjektene.

Plan- og bygningsetaten mener også at politikernes fokus på kostnader og gjennomføring bidro til at det ble opprettet et gjennomføringsorgan. De mener at dersom dette hadde vært på plass tidligere, hadde disse detaljene også kommet fram tidligere. Plan- og bygningsetaten mener at Eiendoms- og –byfornyelsesetaten også så dette tidlig, men at det politiske miljøet var lite beredt til å ta inn over seg at ”*byutvikling faktisk koster*”. Følgelig mener Plan- og bygningsetaten at Forprosjektet bidrar til kontroll på detaljene og legger et godt grunnlag for ulike løsninger.

Plan- og bygningsetaten ser at problemer med forsinkelser i planbehandlingen vel så mye har vært et framdriftsproblem (mht. rekkefølge i oppgavene) som et rent ressursproblem. De skulle gjerne ”.....*batt mer tid til å tenke seg om.*”



### 4.3 Ensjø i Samferdselsetaten

Samferdselsetaten har vært trukket med i utviklingen av Ensjø fra starten av, men fikk i 2006 et særlig ansvar for selve gjennomføringen av fellestiltakene. De inngår i Samarbeidsgruppen dels med sin fagkunnskap på vei og anlegg, dels med et særlig ansvar i gjennomføring.

I likhet med Eiendoms- og byfornyelsesetaten har Samferdselsetaten en egen ”Ensjø-gruppe”, bestående av tre personer og prosjektleder. Dette har bidratt til at Samferdsel opplever seg godt bemannet i forhold til oppgavene og at de har god ledelsesstøtte for sin innsats i forhold til Ensjø. Fra de andre deltakerne i Samarbeidsgruppen sies det:

Vi har to faser i Ensjø arbeidet – en før samferdsel kom inn slik de er her i dag, og en etter

#### 4.3.1 Underlagsdokument for konkret gjennomføring

Samferdselsetaten så raskt et behov for å detaljere utformingen av offentlige rom, slik at de kunne ha et mer konkret grunnlag for sine innspill til forhandlingene mellom kommunen og utbyggerne, og en bedre oversikt over utforming og kostnader i forhold til de oppgavene de selv skulle utføre. Forprosjektet (jfr. kapittel tre) er viktig i forhold til å kostnadssette utbyggernes ytelser. Samferdsel er også i ferd med å utforme en usikkerhetsanalyse av tiltakene. Dokumentene må ses i sammenheng med den ”stykkewise og delte” utbyggingen hvor hver utbygger starter sin utvikling i hht. eget tempo, ikke i hht. hva som er praktisk for kommunen. I en slik situasjon er det nødvendig å ha oversikt over detaljene slik at sømmene mellom prosjektene blir best mulig.

#### **Håndtering av økonomiske bidrag og realytelser**

Samferdselsetatens ansvar i forhold til gjennomføring innebærer å sørge for at tiltakene blir finansiert og bygget i tide. Dels forvalter etaten bidrag som kommer inn som følge av utbyggingsavtalene, dels forskutterer etaten med bakgrunn i kommende utbyggingsavtaler.

Budsjettet for de konkrete arbeidene som må til for å oppfylle veiledende prinsipplan har ikke vært vanskelig og p.t. er det i

hovedsak kommunen som forskutterer. Etaten har en egen Ensjø-post i budsjettet. Samferdselsetatens prosjektleder for Ensjø lager utkast til budsjett som så går vanlig tjenestevei. Det har foreløpig kommet inn lite kontantbidrag. Bestemmelsene i utbyggingsavtalene er slik at utbygger betaler inn 50 % av sin andel ved igangsetningstillatelse og 50 % ved brukstillatelse. Eiendoms- og byfornyelsesetaten skal følge opp dette og overfører midlene løpende.

En del utbyggere ønsker å realisere sitt bidrag til fellestiltakene gjennom realtyelser (gjennom å utføre oppgavene selv). Dersom de allerede er i gang med byggearbeider vil dette ofte falle rimeligere og være mer praktisk. Realtyelser må rettes særlig mot områdene innenfor feltet avtalen er knyttet opp til. Foreløpig mener Samferdselsetaten at det er vanskelig å se hvordan dette faktisk fungerer. Det er inngått en god del avtaler, men de har ulik tidshorisonnt/tidsperspektiv, slik at en fortsatt er i ferd med å vinne erfaring med dette.

### **Etatenes avhengighet i realiseringen**

Samferdselsetaten er opptatt av at Forprosjektet må forankres spesielt godt i Plan- og bygningsetaten. Slik det er nå behandles dette sak-for-sak og kan ha et litt for tilfeldig preg.

De er opptatt av at Forprosjektet må trekkes inn ved enhver behandling av søknader om rammetillatelse innenfor Ensjø. Dette er viktig fordi en på Ensjø ofte gjør bruk av felles planinitiativ. Det fremmes da en reguleringsplan med fire-fem grunneiere sammen. Men eiendommene som omfattes av reguleringsplanen vil bli prosjektert og bygget hver for seg. Slik rekkefølgebestemmelsene og avtalene er innrettet vil da den første utbygger forskuttere for eksempel kostnadene til en vei, og for så å få dette refundert fra neste utbygger når en søknad om rammetillatelse sendes inn. Dersom det da ikke betales er grunnlaget for å innvilge rammetillatelsen legalt og prinsipielt falt bort. Men, hva skjer dersom byggetillatelsen innvilges likevel? Både Plan- og bygningsetaten, Samferdselsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten har lite erfaring med dette i praksis og over tid. De har generelt lite erfaring med felles prosjektering på tvers av eiendommer/eiere. Det er Samferdselsetaten som skal godkjenne hele planen og sammensatt eierskap skaper problemer i så måte.

Disse problemstillingene viser noen av de utfordringene som følger med ambisjoner om helhetlig grep i et område med mange grunneiere og med ulike tidsperspektiv for utvikling av sine eiendommer. Det understreker betydningen av tett samarbeid mellom etatene og tett samarbeid mellom etatene og utbyggerne/forslagsstillere.

I samtaler med Samferdselsetaten fortalte de om konsekvenser av at kommunikasjon og samarbeid ikke løper perfekt. I forbindelse med Tiedemannsfabrikken og Vestre parkdrag oppdaget Samferdsel for sent at utbygger hadde fått tillatelse til å ha innkjøring for brann og rømning *inne i* parkområdet. De svingte seg rundt for å luke ut denne bestemmelse, men fikk den bare delvis fjernet. Friluftsetaten var en av dem som burde ha sett dette tidligere, men Friluftsetaten har nylig gjennomført en omstilling mht arbeidsoppgaver og ansvarsfelt som gjorde at dette glapp: Resultatet er at deler av parken må holdes tilgjengelig for tunge kjøretøy, noe som igjen har betydning for grunnarbeidene, belegning og utforming.

#### 4.3.2 Samarbeid med grunneiere og forslagsstillere

Samferdselsetaten samarbeider med utbyggerne, grunneiere og næringsdrivende, like mye som med de andre etatene. Etaten ser det som spesielt viktig at de holder framdriften i sine oppgaver: som for eksempel kabling i veien. Byggearbeidene skaper ulemper for næringsdrivene og beboere, og det er viktig for forutsigbarheten at utbyggerne ser at kommunen holder sin del av forpliktelsene. Dette gjelder også andre offentlige etater, som skole og det gjelder trafiksikkerhet. I Samferdselsetatens arbeid med Ensjø er kommunikasjon sentralt: kommunikasjon med utbyggerne, med de næringsdrivene og med beboere.

Gjør vi det vi skal i tide, skaper det tillit.

## 4.4 Ensjø i andre fagetater - Friluftsetaten og VAV

### 4.4.1 Vann- og avløpsetaten: fra reaktiv til proaktiv

Vann- og avløpsetaten og Friluftsetaten inngår også som faste medlemmer av Samarbeidsgruppen. Også her har deltakelsen utviklet seg over tid og de har ingen prosjektorganisering rettet mot Ensjø internt i egen etat.

Vann- og avløpsetaten har et faglig ansvar for hovedledningsstrukturen på Ensjø, og i hovedsak planlegger og utfører de egne anlegg. De inngår i tett samarbeid med Samferdselsetatens detaljplanlegging (Forprosjektet) på Ensjø og en viktig effektiviserings- og kostnadsbesparende gevinst er å samordne arbeidene med å legge kabler, vannledninger, fjernvarme etc. Vann- og avløpsetaten får seg forelagt planer fra utbygger og responderer på dem i hht. eget ansvarsområde. I hovedsak er det utbygger som betaler for kostnadene knyttet til vann, avløp, fjernvarme og kabling, men landskapet er mindre entydig når det kommer til utbedringer og kapasitetsutvidelser utenfor området, som er nødvendig gjort på grunn av utbyggingen i området. Dette inngår i rekkefølgebestemmelsene og er en del av forhandlingene som Eiendoms- og byfornyelsesetaten gjennomfører.

Vann- og avløpsetaten inngår i Samarbeidsgruppen med to fagpersoner – en som arbeider med ledningsnettet i bakken og en som er arbeider med overvannsproblematikk. Overvannsproblematikken har blitt tydeligere etter hvert som prosjektet har utviklet seg og anses nå som svært viktig for å realisere kvalitetene i Veiledende prinsipplan for offentlig rom.

### 4.4.2 Friluftsetaten: prioriteringsutfordring

Frilufsetatens avdeling for miljø og planlegging har vært trukket med i Samarbeidsgruppen fra begynnelsen. Etaten opprettet en byplanstilling i denne avdelingen som blant annet skulle inngå i Samarbeidsgruppen, men på grunn av turn-over måtte leder tre inn i en periode. Med knapphet på tid blir deltakelsen primært reaktiv og sporadisk. Det ble ansett som viktig å ha kontinuitet i

representasjonen og at vedkommende hadde anledning til å arbeide internt i egen etat mellom møtene.

Sporadisk deltakelse ble oppfattet som problematisk av prosjektleder i Eiendoms- og byfornyelsesetaten og tatt opp på ledernivå. Friluftsetatens deltakelse er nå styrket, men fortsatt er det uavklarte forhold knyttet til dette. Blant annet er det uavklart hvordan Friluftsetatens ansvar nå er i forhold til å drifte lokale parkområder. Som en del av utbyggingsavtalene vil Eiendoms- og byfornyelsesetaten ha avklart hvordan områder skal driftes. Det er i dag ikke klart om det er Friluftsetaten eller bydelene som har driftsansvaret.

## 4.5 Bydelenes prioritering av utviklingen på Ensjø

Den største delen av Ensjø ligger i Bydel Gamle Oslo, men deler av området nordvestre kant ligger i Bydel Grünerløkka. Ensjø har også tette forbindelser mot Bydel Grünerløkka gjennom ”Kampenkorridoren” og andre forbindelser mellom Ensjø og nabo-områdene. Bydel Gamle Oslo har en fast oppnevnt person som deltar i Samarbeidsgruppen, mens Bydel Grünerløkka ikke har det, og også møter svært sjelden. Leder for Samarbeidsgruppen ser dette som en klar mangel. Bydelene skal delta i driften av området etter utbygging og vil bli sterkt berørt av befolkningsveksten som følger av utviklingen. Dette har brede implikasjoner på kulturaktiviteter, omsorgstjenester, velferdstjenester med mer. Samarbeidsgruppen ønsker derfor at bydelene prioriterer dette høyere og går over fra en (sporadisk) reaktiv deltakelse til proaktiv medvirkning.

### 4.5.1 Ansvar versus innflytelse

Bydelen spiller også en stor rolle i forbindelse med opinionsdannelsen blant innbyggerne. Siden det foreløpig bor relativt få innenfor Ensjø-området, spiller beboere i nabo-områdene desto større rolle for opinionsdannelse og som befolkningens talerør inn i utviklingen. Vi skal senere se på befolkningens oppfatninger om Ensjøutviklingen, her skal fokuset reduseres til bydelspolitikere. De oppfattes av beboerne i bydelen som deres ombudsmenn, og

bydelspolitikerne tar opp Ensjø problematikk i partier og andre representasjonsorganer. For Samarbeidsgruppen oppleves kombinasjonen av ombudsmenn i forhold til den lokale opinion, uten deltakelse i forutgående drøftelser verken internt i egen administrasjon eller i Samarbeidsgruppen, som lite heldig. Det gir dem liten anledning til å ta inn viktige hensyn i tide og det bidrar til å redusere prosjektets legitimitet og oppslutning i befolkningen. Dette er utdypet i kapittel 6.

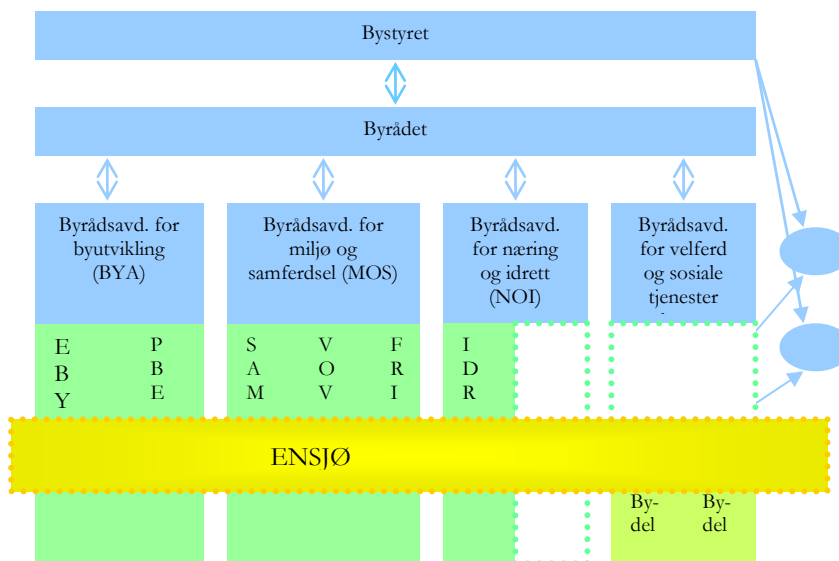
#### 4.5.2 Bydelene og de sosiale og kulturelle aspektene ved utbyggingen

I tillegg kan det nevnes at svak tilstedeværelse fra bydelene kan være en av grunnene til at kultur, velferdsmessige og sosiale forhold har vært mindre framtrødende tema i Ensjøutbyggingen så langt, til tross for at dette er tema som er behandlet i Planleggingsprogrammet. Det er sannsynlig at dersom Samarbeidsgruppen hadde innlemmet en sterke fagperson med kompetanse på sosiale og kulturell forhold, så ville disse ha bidratt til å sette sosiale og kulturelle kvaliteter på dagsorden.

### 4.6 Autoritetsstrukturen

Gjennomgangen har vist at koordinering av etatenes innsats er kompleks og krevende og helt avhengig av at etatene stiller med kontinuerlig og kompetent deltakelse, og med avklarte prioriteringer internt. Figuren viser den formelle styringsstrukturen for Ensjøprosjektet:

Figur 4.3 Formell styringsstruktur for Ensjø-arbeidet



Eiendoms og byfornyelsesetaten koordineringsoppgave i forhold til de andre etatenes prioriteringer av oppgaver knyttet til Ensjø, har klare begrensninger. Eiendoms og byfornyelsesetaten har ingen direkte innflytelse over de andre etatenes samlede ressurstilfang og ingen instruksjonsmyndighet over etatenes prioriteringer. Etaten har heller ikke autoritet til å kommandere andre etater inn i Samarbeidsgruppen. Siden hele arbeidet med Ensjø er holdt innenfor en etablert struktur, må koordinator oppfordre de andre etatene til å ta opp eventuell manglende prioritering og ressursknapphet i egen etat. De kan også gå via egen etatsdirektør for så å få denne til å diskutere situasjonen med byrådsavdelingen som etaten er underlagt.

I samtaler med Samarbeidsgruppen og prosjektleder i Eiendoms- og byfornyelsesetaten kom det fram at enkelte av etatene har hatt problemer med å prioritere arbeidet med Ensjø tilstrekkelig høyt.

Samarbeidsgruppen skal appellere til styringsgruppen dersom de mener at en etat ikke prioriterer arbeidet tilstrekkelig høyt. Dette er gjort i flere sammenhenger, men styringsgruppen har, så langt vi har erfart, ikke ønsket å tre sammen for å foreta avklaringer.

Styringsgruppen mottar referater fra Samarbeidsgruppens møter og holdes dermed løpende orientert om utviklingen i konkrete saker, så vel som oppmøte og frafall blant medlemmene. I mars 2006 pekte Samarbeidsgruppen på ressursproblematikk i forhold til nødvendig prioritering av oppgaver<sup>34</sup>. Eiendoms- og byfornyelses-etaten fremmet synspunkter om dette til styringsgruppen. På et senere tidspunkt fremmet de ønsker om å diskutere behovet for avklaringer omkring Tyngdepunktet. Det er litt uklart hvordan Byrådsavdeling for byutvikling responderte på henvendelsen om ressurser. I henvendelsen om Tyngdepunktet ønsket Styringsgruppen heller et informasjonsmøte, hvor hver etat la fram status for Ensjø med utgangspunkt i sitt ansvarsfelt/fagfelt.

Det kan se ut til at Styringsgruppen ikke ønsker å gå inn i en dialog med Samarbeidsgruppen og gripe aktivt inn i samarbeidet mellom etatene, med mindre dette er helt påkrevet. Dette ble også bekreftet i samtaler med Byrådsavdeling for byutvikling. Ensjøutviklingen er imidlertid så vidt kompleks, og både framdrift og resultat er avhengig av god synkronisering mellom etatenes innsats og at hver fagetat har aktive, parallelle løp. Når finansieringen går via ordinære budsjetter og økonomiplaner, er Eiendoms- og byfornyelsesetaten avhengig av at dette prioriteres i etatene, både med hensyn til ressurser og kompetanse.

Oslos parlamentariske styringsmodell innebærer at de ulike fagetatene er underlagt ulike byråder og komiteer. Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten er underlagt samme byråd og -komité og har dermed prinsipiell mulighet til å ta opp prioriteringsproblematikk med andre etatsledere og medlemmer av komiteen når disse samles. Det er noe uklart om Styringsgruppen har mandat til å gripe inn i en etats interne prioriteringer og bruk av egne ressurser.

Dette må understrekes her, slik alle etatenes representanter har framhevet, at hele modellen er et forsøk hvor veien blir til mens en går. Det synes imidlertid som om den etablerte styringsstrukturen må gjennomgås på nytt dersom de til nå litt perifere etatene og bydelene skal trekkes inn. Gitt Oslos parlamentariske struktur er dette også komplisert. De etatene som er representert i

---

<sup>34</sup> Brev fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten til Byrådsavdeling for byutvikling, datert 12.05.2006



Samarbeidsgruppen er underlagt to ulike byrådsavdelinger og koordineringen av dem skjer i Byrådet. Det er åpenbart at veien fra praktiske detaljer i Ensjø, til Byrådets bord er lang og at sakene der vil konkurrere med en rekke andre viktige saker. Dette vil ytterligere kompliseres hvis flere byrådsavdelinger trekkes inn. Dette representerer en betydelig strukturell utfordring for Ensjøprosjektet.

## 4.7 Sammendrag og diskusjon

Samarbeidsgruppen har suksess i forhold til å legge til rette for praktisk gjennomføring av byggeprosjektene og koordinering av faglig innspill og oppfølging i forhold til dette. Det som nå kan betegnes som *grundig flerfaglig koordinering og kvalitets sikring* av utbyggingen har vokst seg fram over tid: Det har tatt tid før etatene kom ”på plass” og stilte med de rette fagpersonene. Like viktig som etatenes budsjettmessige avklaringer er deres bruk av interne personellressurser. Det betyr at i denne modellen, som for Løren og Nydalen, spiller den personlige faktoren en rolle. Rett fagperson, med god organisering ”bakover i egen organisasjon” har vist seg avgjørende.

Gjennomgangen har også vist at dersom Eiendoms- og byfornyelsesetaten skal lykkes i å koordinere utbyggingen, må etatene ha budsjettmessig og ressursmessig avklaring. I det arbeidet som er utført til nå framstår Samferdselsetaten og Plan- og bygningsetaten som nøkkeletater, ved siden av Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Plan- og bygningsetaten har valgt å ikke dyrke områdefokuset i egen etat, men å integrere arbeidet med Ensjø mest mulig i den etablerte strukturen. Etaten har fått mye kritikk fra utbyggere og til dels også fra andre i Samarbeidsgruppen om sein saksbehandling og tung kommunikasjon. Det kan derfor være grunn til å vurdere om etaten bør tydeliggjøre områdeorganiseringen i forhold til Ensjø. Etaten mener selv de vil ha utbytte av sine organisatoriske valg framover, når reguleringsplaner skal følges opp i form av byggesaksbehandling, fordi de har styrket den vertikale akse mellom plan og prosjekt. Det kan likevel være effektivitetsgevinster å hente gjennom å kombinere dette vertikale fokuset med en tydeligere intern områdeorganisering i forhold til Ensjø.

---

Spissformulert kan vi si at modellen med programmering og områdefokusert koordinering krever områdefokus også internt i alle relevante fagetater.

En viktig problemstilling i evalueringen er om de nødvendige ressurser blir allokert, om budsjettene er tilstrekkelige og etatene har de nødvendige virkemidlene for å kunne utføre pålagte oppgaver og om ansvars- og arbeidsdelingen medfører unødvendige interessekonflikter. Eiendoms- og byfornyelsesetaten har svært begrensede virkemidler for å påvirke de øvrige etatenes ressursbruk og ressurstilfang. Dette har vært merkbart spesielt i forhold til Friluftsetaten og i forhold til bydelene. Vi har også sett at styringsstrukturen ikke har vist seg egnet i forhold til den overordnede koordinering av etatenes ressursallokering. Vi har derfor stilt spørsmål om Styringsgruppen bør være mer aktiv, eller om en bør finne andre mer effektive måter å få ressursproblematikken på tvers av etatene på dagsordenen. Igjen med referanse til Løren og Nydalen, viser det seg at koordinering på fagnivå har vært en svært viktig ”landvinning”, men at det også har tydeliggjort behovet for overgripende styring.

Spissformulert kan vi si at horisontal etatskoordinering innenfor en byråkratisk struktur, med *handling* som overordnet målsetting, krever en tydelig hierarkisk overbygning.

## 5 Kvalitetene i området og utbyggerne

Ensjøprosjektet har hatt to overordede hensikter:

- Å utløse handling hos grunneierne slik at utviklingen i området kunne starte opp og
- Å sørge for at kvaliteter som erfaringsmessig er vanskelig å få til ved privat initiert, stykkevis utbygging blir ivaretatt.

Dette kapittelet går i dybden på det som kan betegnes som ”kritiske kvaliteter”. I kapittel tre så vi at styringsdokumentene gir høye ambisjoner mht. kvaliteter. Vi skal her se hvordan kombinasjon av dialog, dokumenter og forhandlinger gjør at en er på god vei til å realisere store deler av ambisjonene.

I problemstillingene ble det spesielt fokusert på hvorvidt Ensjømodellen har gitt bedre grep om *sosial infrastruktur* enn i områder der kommunen ikke har hatt tilsvarende fokus. Kapittelet ser på aspekter av sosial infrastruktur hvor en har hatt suksess og aspekter som ikke ser ut til å være på dagsorden.

I dette kapittelet har vi tatt med synspunkter og uttalelser fra utbyggere. De er både praktisk orienterte og er opptatt av utforming så vel som praktisk gjennomføring. Mange kjenner også området fra lang tid og har dannet seg oppfatninger om hva som vil være gode løsninger. Disse brynes nå mot skjønnsvurderinger fra kommunens fagetater, ikke alltid uten friksjon.

De seks kvalitetene som fokuseres er sammenhengende grøntstruktur, vannspeil gjennom området, universell utforming, sammenhengende teknisk infrastruktur, boligenes kvaliteter og sosial infrastruktur.

## 5.1 Sammenhengende grøntstruktur og vannspeilet.

Ensjøområdet skal få to brede, grønne korridorer som går gjennom området (nordøst – sørvest), og en parallell turvei lengst vest fra området mot Lille Tøyen og Tøyenparken og opp mot området ved Hovindammen (se figur 3.1). Området skal videre ha en grønn tverrforbindelse fra Lille Tøyen og tvers gjennom området. Området rommer også åtte større og mindre parker.<sup>35</sup> I tillegg kommer seks plasser<sup>36</sup>. Både parkene og plassene står i et hierarkisk forhold til hverandre, med Tidemannsparken som områdets hovedpark og Ensjøtorget og Petersborgaksen som hovedplasser. Til sammen vil offentlig parker, plasser og grøntdrag, ved ferdig utbygging i hht planen, utgjøre ca 165 dekar, noe som tilsvarer 20-25 kvm pr. bolig<sup>37</sup>.

Grøntstrukturen er tett sammenvevd med den ”blå strukturen”, med vannelementet: ambisjonen er å hente fram Hovinbekken og Lillebergbekken slik at disse danner et vestre og et østre bekkedrag. Vestre bekkedrag skal ha et vannspeil underveis på sitt løp, og de skal renne åpent og skape attraktive gatemiljø.

I tillegg kommer tiltak som skal øke tilgjengeligheten: gangbroer, underganger, gatetun, nye gangforbindelser og strenge krav til miljøprioritert gjennomkjøring i noen gater. Alle disse elementene finansieres gjennom bidrag fra utbygger. Bidragene er forhandlet fram og gitt juridisk binding gjennom utbyggingsavtaler.

Det føres arealregnskap i forhold til oppfyllelse av veiledende prinsipplan for offentlige rom. Regnskapet viser noe underskudd på offentlige parker, men til gjengjeld noe overskudd på offentlige plasser. Politikerne har hittil ikke etterspurt denne type regnskap/oversikter, men for Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Samarbeidsgruppen er dette et nyttig styringsverktøy.

---

<sup>35</sup> Grønnvoll Park, Teglværksparken, Biblioteksparken, Malerhaugparken, Petersborgparken, Tidemannsparken, Rolf Hofmoes park og Ståleværksparken.

<sup>36</sup> Grønnvoll plass, Lilleplassen, Petersborgaksen, Rolf Hofmoes plass, Ensjøtorget og Ensjøplassen

<sup>37</sup> Detaljene er hentet fra Veiledende prinsipplan for offentlige rom.

### Utbyggerne: Fra uenighet til samarbeid

Den oppslutningen som det nå synes å være rundt den grønn-blå strukturen på Ensjø, har ikke kommet av seg selv. Flere av grunneierne som hadde tenkt på hvordan eiendommene deres kunne utvikles hadde forestillinger som ikke nødvendigvis var sammenfallende med skissene som kom fra Plan- og bygningsetaten. En av grunneierne vi intervjuet hadde klare synspunkter på hvordan eiendommen skulle utvikles. Han mente de måtte slite lenge for å få gjennomslag for sine byutviklingssyn. Han hadde også en oppfatning av at Plan- og bygningsetaten var byråkratisk, både når det gjaldt selve utformingen og når det gjaldt å få framdrift i prosessene. Han sier:

Det tok tid for PBE å skjønne dette. Etaten satt med andre ideer om kvartalsstørrelser og framdrift. Til slutt måtte noen skjære gjennom, hvis det i det hele tatt skulle bygges. Vi kan ikke bygge ”kasser”: Vi må utvikle et område med identitet og kvalitet. Her var Plan og bygningsetaten (PBE) uenig i grepene våre. Både når det gjaldt utformingen av lokalene og forholdet mellom butikklokaler og leiligheter.

Jeg gikk med lua i hånda til politikerne for å få våre planer godkjent. Vi måtte få dette til innen en viss dato, ellers ville hele byggingen bli dramatisk forsinket. (...)

Men når politikerne skjønnte alvoret, var de veldig imøtekommende og sørget for de nødvendige vedtak. Da var også PBE hjelpsomme og sørget for rask ekspedering av de formelle papirer.

Fra Plan- og bygningsetaten fortelles at noe av problemet var den lange prosessen som lå bak Planleggingsprogrammet og den lange saksbehandlingstiden som politikerne trengte for å vedta Veiledende prinsipplan for offentlige rom. Politikerne behandlet prinsipplanen svært grundig og fattet et 30 punkts vedtak. For Plan- og bygningsetaten er det, som vist ovenfor, nettopp et poeng å sørge for at enkeltforslag bidrar til å realisere den sammenhengen i området.

## Forhandlingsbaserte løsninger – eksempler

Det å realisere kvalitetselementer som beskrevet ovenfor krever fleksibilitet og tilpasningsvillighet. Et eksempel på dette er Gladengveien i hjørnet mot Tidemannsparken. Det er et komplisert område å regulere, da mange hensyn skal veies mot hverandre: en park og en barnhage grenser mot området, det renner en bekk gjennom området og under denne er det et garasjeanlegg. Her ville forslagsstiller helst ha vei tvers igjennom. Dette mente Plan- og bygningsetaten var lite ønskelig sett ut fra områdets samlede kvalitet, og det var også mange andre negative røster til en slik løsning. Siden grunneier/forlagsstiller hadde det travelt med å starte utbyggingen var det viktig å få reguleringsplanen ferdigbehandlet. I samarbeid valgte da Plan- og bygningsetaten og grunneier en løsning der de utsetter reguleringen av det omstridte hjørnet – dvs. det ble tatt ut av planen. Området er dermed fortsatt uklart mht reguleringsstatus.

Et annet eksempel er også knyttet til bekkeløp. Arealer til bekken må sikres gjennom avtaler eller erverv. Ved Malerhaugveien 18 er areal for bekkeløpet ikke ervervet. Eiendommen ligger strategisk til for å realisere bekkeløpet, da parkdraget hvor bekken inngår går gjennom eiendommen. Det er mao. avgjørende at eiendommen blir omregulert til nytt formål og stilt til disposisjon for utviklingen i området. Grunneier ønsker størst mulig utbytte/verdistigning på eiendommen og vil ikke inngå avtale om å stille området til disposisjon. For å realisere VPOR har Eiendoms- og byfornyelsesetaten i dette tilfellet to muligheter: kommunen kan regulere området til offentlig formål og innløse. Dette krever politisk mot og vilje - og er generelt svært upopulært. Eiendoms- og byfornyelsesetaten har derfor tilbudt å kjøpe eiendommen til markedspris, men grunneier ønsker ikke å selge. EBY har så høyet med 1 mill over markedspris, men fortsatt ønsker grunneier ikke å selge. Eiendoms- og byfornyelsesetaten mener at det faktum at de både har tilbudt kjøp til markedspris og så høynet, gjør at politikerne lettere kan akseptere alternativet med regulering til offentlig formål og innløsning. Dette er for øvrig ikke ukjente problemstillinger for politikerne generelt og heller ikke i forbindelse med Ensjø.

## 5.2 Teknisk infrastruktur og universell utforming

En annen mindre synlig, men viktig kvalitet er knyttet til områdets tekniske infrastruktur. Også på dette feltet er ambisjonsnivået høyt, blant annet er høyspentledningene som går gjennom området lagt i bakken. Det er også en ambisjon å koordinere infrastrukturen i bakken slik at en unngår graving i flere omganger. Vellykket arbeid med teknisk infrastruktur er viktig også for at rullestøltilgjengelighet og andre aspekter av universell utforming blir premiss når teknisk infrastruktur detaljeres og prosjekteres. Dersom dette samkjøres kan en oppnå effektive tekniske løsninger og sammenhengende trinnløs utforming som kan spille sammen med ledelinjer og orienterende elementer.

En mye brukt høyderegulerende bestemmelse i reguleringssammenheng er å fastsette *gesimshøyde* i plandokumentene. På Ensjø er dette kompliserende i forhold til *universell utforming*. Siden området allerede er oppbygget er utnyttelsen i grunnen et problemområde og til dels et konfliktområde i forhold til kvalitet generelt, og i forhold til universell utforming spesielt. Samferdsel uttrykker dette slik:

Vi vil ha kvalitet i utformingen, blant annet i forhold til universell utforming – dette skal være førende i alle byggesakene. Vi vil ha ”skikkelig linjeføring” og det er byggene som må ”ta” dette – byggene må tilpasses linjekravene som ligger i området allerede.

En måte å gjøre dette på er å gi *veien* forttrinnsrett og gjøre veien til premissleverandør, ikke byggenes gesimshøyde. Dette er uvant, blant annet for Plan- og bygningsetatens saksbehandlere. Samferdesletaten har presset på dette forholdet og mener at Plan- og bygningsetatens saksbehandlere etter hvert har tatt Samferdselsetatens bemerkninger til følge. I enkelte saker har dette ført til at bygget har blitt 0,5 meter høyere enn hva som står i reguleringsplanen. Hvis bygget ikke hadde tilpasset seg, ville det hatt store konsekvenser for veien og for vannføringen. Vannet skal renne og da kan ikke terrenget heves og senkes. Dermed går hensynet til vannet hånd i hånd med realiseringen av universell utforming.

### **Komplisert koordinering i marken**

Eksempel på komplisert koordinering finnes i Gladengveien: Samferdsel har nå ute på anbud opparbeidelse av 400 meter vei på en strekning hvor høyspentledningene skal legges i bakken, slik veiledende prinsipplan for offentlige rom sier. Entreprisen består ellers av fortau, sykkelbane i begge retninger, fortau, kabel og IT m.m. som skal legges i kulvert. Vannrør skal skiftes ut med rør med en større dimensjon og Hovinbekken skal legges i en stor kulvert (2,5 m x 2,5 m). Et viktig poeng har vært å grave én gang og Samferdselsetaten har initiert et samarbeid mellom de aktuelle kommunale etatene og Hafslund Fjernvarme. I tillegg til koordinering av de ulike etatenes behov er det viktig å unngå at arbeidet som gjøres nå ikke kommer i konflikt med byggearbeider som skal skje senere.

### **Lokal innsikt versus profesjonalitet**

Også når det gjelder teknisk infrastruktur er det skepsis og begrenset tillit mellom lekfolk og fagfolk. De grunneiere og næringsdrivende som har vært virksomme i området i årevis og kjenner det i detalj, har ikke alltid tillit til vurderingene fra fagetatene.

En representant fra utbyggerne peker på at veien fram til en god løsning for åpning av Hovinbekken har vært lang. Han peker på at Hovinbekkens store nedslagsfelt fører til at en får flom hver høst. Vedkommende mente han ...

måtte ligge på nakken til Vann og avløp for å få dem til å forstå de lokale problemene en hadde med flom i Hovinbekken.

Jeg måtte mobbe dem, for å få dem til å forstå problemene: Jeg slo fast at de ikke visste hva vannsituasjonen i Hovinbekken representerte.

De forholdt seg til det jeg sa. Det tok tid, veldig lang tid, men nå har vann og avløp laget en løsning som er veldig god.

Nettopp det at en har anledning til å møte Plan- og bygningssetaten, Vann- og avløpsetaten og andre etater ”over bordet” og dermed å få anledning til å diskutere ting på en uformell og direkte måte framheves som en styrke ved prosessen.



Utbyggerrepresentanten peker på betydningen av å ha dialog med alle etater – og ikke kommunisere utelukkende gjennom få ”et strengt formelt skriv”. Eiendoms- og byfornyelsesetaten organiserer dette gjennom de faste grunneiermøtene. En representant fra utbyggersiden sier:

EBY får mye ros av meg.

### **Nærmere om grunneierforeningen og infrastruktur**

Grunneiersammenslutningen Foreningen Ensjø har gitt sin tilslutning til Planleggingsprogrammet og veiledende prinsipplan for offentlige rom på Ensjø. De mener det er riktig av kommunen å prioritere underlagsarbeidet, for dermed å make den store koordineringsjobben som må gjøres for at grunneierfinansieringen skal bli en realitet. De ser dette som spesielt viktig nå som finanskrisen har lagt en demper på nybyggingsaktiviteten:

Vi tror at det kan være nyttig at utbygging av veisystemer osv uansett kommer på plass nå. Egentlig kan det kanskje vise seg at det er god timing at dette bygges først og at boligbyggingen kommer litt etter hvert.

De mener at det praktiske grepet som Eiendoms- og byfornyelsesetaten har tatt, har vært gunstig for utbyggingen og progresjonen:

Samarbeidet med kommunen var i utgangspunktet (i en tidlig fase) svært vanskelig. Kommunen sa en ting på møter og gjorde noe annet etterpå. Vi følte oss rett og slett lurt.

En viktig endring skjedde når prosessen ble organisert og kommunens arbeid ble koordinert og fulgt opp. Også for denne utbyggerrepresentanten framheves betydningen av at Eiendoms- og byfornyelsesetaten kom på banen, og etablerte en felles møteplass for utbyggingsinteresser og kommunens aktører. Det uttrykkes nå at ”alt” har kommet inn i et mye bedre spor:

Grunneiere og kommunale etater samarbeider. Selv dialogen med Plan- og bygningsetaten, som vi hadde et svært problematisk forhold til, har blitt vesentlig bedre nå.

Samarbeidet med Samferdselsetaten i Oslo kommune har vært godt. For eksempel har arbeidet med kraftledningen langs Ensjøveien blitt gjennomført i riktig tid og til riktig pris. Det er vi godt fornøyd med.

### 5.3 Kvalitet i bygningsmassen

Veiledende prinsipplan for offentlige rom (VPOR) har også en målsetting *om miljøkvaliteter i bygningsmassen*. Dette har vært diskutert i Samarbeidsgruppen i flere omganger og spørsmålet er hvordan en skal gå fram for å legge inn slike krav i reguleringsplanen (for oppfølging gjennom utbyggingsavtalene). Samarbeidsgruppen har hittil jobbet ”holdningsskapende”: Gruppen er i ferd med å slutføre et arbeid rundt dette for å etablere et slags partnerskap for å få til bestemte kvaliteter. I dette står miljøvennlighet og lavenergi sentralt.

### 5.4 Sosial infrastruktur

Sosial infrastruktur har vært høyt på dagsordenen gjennom hele prosessen. Det har også blitt tatt opp av beboere og sivilsamfunnets representanter og av bydelsutvalgene. De er alle opptatt av at området får tilstrekkelig med skolekapasitet og barnehagekapasitet. Kultur og sosiale miljøkvaliteter har en ikke vært like opptatt av. Skole og barnehage inngår også som element i den forhandlingsbaserte tilnærmingen og i dette avsnittet presenteres den grensedragningen mellom det offentlige og det private ansvarsrommet som en her har kommet fram til. Sosiale miljøkvaliteter som kultur og velferd er også framhevet i Planleggingsprogrammet, det er nevnt i Veiledende prinsipplan for offentlige rom (VPOR), men har hittil ikke vært satt på dagsordenen til Samarbeidsgruppen.

#### **Arealer til barnehager er sikret**

Arealene til barnehage er innlemmet i arealregnskapet og inngår som et element i kabalen av fellestiltak som skal fordeles og framforhandles. Veiledende prinsipplan peker på at barnehager skal lokaliseres *nær* grøntområdene, men ikke *i* disse. Tanken er at det skal være mulig for barnehagene å utnytte grøntområdene som

utvidet område for lek og turgåing. Veiledende prinsipplan for offentlige rom skisserer behov for 8 barnehager. Disse har fått foreslått lokalisering og størrelse (til sammen 34 avdelinger). Barnehagene vil bli realisert løpende, etter hvert som området utvikler seg. Eiendoms og byfornyelsesetaten hadde høsten 2007 framforhandlet utbyggingsavtaler som tilsier 4 barnehager med fire avdelinger hver. Dette tilsvarer behovet som forventes å følge av 2100 nye boliger. I den samme perioden er det vedtatt reguleringsplaner og/eller innvilget igangsettingstillatelse for 1200 boliger. En har dermed framforhandlet 2 barnehager mer enn det er behov for gitt normert behov og planlagt utbyggingstakt. I tillegg er det tatt høyde for en midlertidig barnehage på 8 avdelinger for perioden fram til 2012<sup>38</sup>.

Arealdelen ved barnehage er et viktig element for å nå målet om full barnehagedekning også på Ensjø. Grepene hvor barnehagens uteareal kobles systematisk mot parkområdene i Ensjø, har gjort at barnehager til en integrert del av diskusjonen om grøntstruktur. Etablering av barnehager er med andre ord en del av arealpolitikken<sup>39</sup>. Dette er trolig en medvirkende årsak til at en har lykkes så vidt godt med å få avsatt arealer til dette formålet, til tross for at ansvarlig etat ikke er representert i Samarbeidsgruppen.

### Skolesituasjonen

Skolesituasjonen har også vært gjenstand for oppmerksomhet, diskusjoner og bekymringer. Areal til skole kan ikke framforhandles på samme måte som areal til barnehageformål, siden skoler oppføres og driftes av kommunen. Beboergrupper rundt Ensjøområdet har også vært svært bekymret for om kommunen sørger for tilstrekkelig skolekapasitet og har tatt dette opp i flere runder.

Skolesituasjonen inngår imidlertid i rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanene, men da like mye for å binde kommunens investeringer som utbyggers. I praksis er rekkefølgebestemmelser

---

<sup>38</sup> Brev fra Plan- og bygningsetaten til Byrådsavdeling for byutvikling 15. oktober 2007.

<sup>39</sup> Byrådsavdeling for kultur og utdanning (KOU) har en sentral enhet som bestiller barnehagebygg og Omsorgsbygg (OBY) fremskaffer disse. Opptaket til barnehagene er sentralt i KOU, mens den daglige driften av barnehagene ligger i bydelene.

på dette området utbyggers forsikring om at kommunen vil følge opp med sin del av infrastrukturen, og dermed bidra til god sosial infrastruktur og øke områdets attraktivitet som boligområde.

I praksis har mye av skolebehovet på Ensjø blitt sikret gjennom at Utdanningsbygg erverver/overtar eiendommer for formålet<sup>40</sup>. En del arealer er ervervet, blant annet på Tegelverkstomten.

Utdanningsetaten uttrykte imidlertid i 2006 bekymring for at rekkefølgebestemmelsene ikke var tilstrekkelige for å oppfylle det de så som nødvendig i forhold til antallet nye boliger<sup>41</sup>. Den forhandlingsbaserte planleggingen virker da slik at utbygger presser på kommunen for å avklare sine forpliktelser her:

Utdanningsetaten som fagetat for skolesituasjonen uttaler seg til Plan- og bygningsetaten slik at igangsettingstillatelsen stoppes og utbyggingen kan da ikke starte. Som følge av dette har Eiendoms- og byfornyelsesetaten anmodet om at styringsgruppen trer sammen til møte og at også Byrådsavdeling for barn og utdanning er representert. Dette understreker forhold som er påpekt tidligere, hvor de ”myke etatenes” fravær påpekes. Evalueringsteamet kjenner ikke detaljene i hvordan grunn for skolebygg er ervervet og hvordan bygging/ombygging av ervervede arealer og lokaler er behandlet i utdanningsetatens økonomiplaner. Det synes imidlertid som om skolesituasjonen nå er tilfredsstillende løst<sup>42</sup>.

Uklarheter om skolesituasjonen har ført til bekymring blant beboerne (se neste kapittel), og bidratt til en, muligens uberettiget, midlertidig mistillit til kommunens håndtering av skolepørsmålene på Ensjø.

---

<sup>40</sup> Basert på skoleprogram og budsjett/økonomiplan bestiller Utdanningsetaten (UDE) skolebygg av Undervisningsbygg (UBF). Den daglige drift av skolene tilligger skolene, med bevilgning fra UDE og UBF.

<sup>41</sup> Brev fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten til Byrådsavdelingen for byutvikling datert 12. 5. 2006.

<sup>42</sup> Undervisningsbygg fremmet forslag om reguleringsplan for Fyrstikkalléen 21, for en 8-13 skole med plass til 860 elever, og en fireavdelingsbarnehage. Forslaget ble vedtatt i bystyret 18.juni 2008.

## 5.5 Kulturelle forhold, inkludering og velferd

Kulturelle forhold, inkluderingsproblematikk og velferdsspørsmål har vært lite fremme på agendaen til Samarbeidsgruppen og i det oppfølgende plan- og dokumentasjonsarbeidet som er gjort.

Som nevnt i kapittel 3 er det foretatt en boliganalyse som ser på etterspørselsprofilen i forhold til boliger på Ensjø. Denne viser at parker og grønne arealer er viktige elementer for boligsøkere – og utbyggere som jo er avhengige av at deres tilbud svarer på det som boligsøkerne etterspør - har bifalt prioriteringen av disse kvalitetene. Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten har begge pekt på leilighetssammensetningen og fremmet ønske om en viss andel store leiligheter, slik at tilbudet også retter seg mot barnefamilier. Ut fra samtaler med representantene fra disse etatene ser det ut til at store leiligheter har solgt best.

Verken veiledende prinsipplan for offentlige rom eller Forprosjektet retter seg mot denne type kvaliteter, selv om det i kommentarene til prinsipplanen pekes på behovet for oppfølgingsdokumenter som også ivaretar sosiale og kulturelle kvaliteter.<sup>43</sup>

Etableringen av kulturelle aktiviteter, kommersielle som frivillige, krever tidlig avklaring også i forhold til arealer/lokaler. Arbeid av boligsosial karakter krever også avklaring tidlig, enten en ser for seg kommunalt eide boliger for utleie, varianter av delt eierskap eller systematisk bruk av individrettede virkemidler, dersom dette skal få en god innretning. Bruken av slike virkemidler krever ofte oppfølging på tjenestesiden og bør dermed inngå i virksomhets- og økonomiplanene. Det er god grunn for å sette disse forholdene på dagsordenen nå når markedet for boliger er svakt, fordi kommunale garantier kan bidra positivt i forhold til utbyggernes investeringsbeslutninger, dersom de utformes på måter som virker positivt inn på nærmiljøene og aktiviteten i området.

---

<sup>43</sup> Kommentar fra Bydelsutvalget for Gamle Oslo

## 5.6 Sammendrag og diskusjon

Gjennomgangen har vist hvordan etatene i samarbeid og hver for seg har gått fram for å realisere det høye ambisjonsnivået som ligger i styringsdokumentene. De fysiske forholdene har vært prioritert, og det ser ut til alt nå ligger til rette for at en lykkes i å skape en grøntstruktur med vannspeil. Strukturen framstår som avansert for et så stort og sammensatt område. I dette arbeidet har samarbeid og dialog med grunneierne vært avgjørende. Det har vært nødvendig med mange runder hvor ulike fagekspert møtes og hvor fagekspert møter erfaringsbasert lokal innsikt. Kombinasjonen av dialog, høy kompetanse og handlingskraft har vært fremste redskap i suksessen. Også mht den delen av den sosiale infrastrukturen som har et tydelig arealmoment i seg, har en lykkes. Det er avsatt arealer til barnehager som overgår kravene og også skoletomter er klarert. Årsaken til suksessen på dette området må tilskrives Samarbeidsgruppens arbeid med gode underlag for forhandlingene med utbyggerne.

Det ser også ut til at Plan- og bygningslovens krav om forholdsmessighet og forutsigbarhet i forhold til kommunens bruk av *utbyggingsavtaler* har spilt en viktig rolle: Eiendoms- og byfornyelsesetaten har kunnet stille utbyggerne ovenfor tydelige forholdmessig tilpassede forventinger mht. bidrag. Gjennomgangen har imidlertid vist at dette ikke flyter enkelt – det er skjær i sjøen og nødvendig å ha en fleksibel holdning. Det er dette som ligger i en forhandlingsbasert planlegging. Det er grunn til å anta at det ikke hadde vært mulig å komme så vidt langt inn i realiseringen av en så ambisiøs infrastruktur, i et område med så mange grunneiere med ulike agendaer mht utbyggingsplaner, uten en slik tilnærming.

Spissformulert kan vi si at dialog og flerfaglighet ser ut til å bidra til enighet og fleksibilitet blant aktørene.

Utviklingen av Ensjø har tatt lang tid og flere søknader om igangsettingstillatelsene er trukket tilbake. Enkelte planer er også trukket eller skrinlagt. Deler av dette må tilskrives ringvirkninger av finanskrisen. Det er imidlertid en påminnelse om at planer og avtaler er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for utvikling. Spesielt i en vanskelig markedssituasjon kan det være behov for å se på incentiver for å forløse igangsetting. Fokus på

kultur og Ensjø-området forttrinn for bestemte typer næringer er elementer i en initierende tilnærming.

Gjennomgangen har også vist at svært få aspekter ved det sosiale livet i et framtidig Ensjø har vært på dagsordenen. Område-omspennende forhold som lokalt næringsliv, handel og service, kulturelle aktiviteter, sosialt liv, beboersammensetning etc. har vært lite diskutert. Det er på trappene å danne en næringsforening i området. Dette vil kunne bidra til at deler av denne tematikken settes på dagsordenen. Dersom en slik forening dannes bør kommunen vurdere å følge opp gjennom å trekke inn fagetater fra Byrådsavdeling for kultur og utdanning og Byrådsavdeling for næring og idrett i koordineringsarbeidet.

Vi vil her gjenta vår henvisning til Løren, og spesielt Nydalen: der satt utbygger fokus på aktiviteter og virksomheter i området svært tidlig i prosessen. Dette var naturligvis enklere i Nydalen og på Løren der utbygger hadde eneansvar for utbyggingen. Den sammensatte grunneierstrukturen på Ensjø tilsier stykkevis utvikling med ukjent tidshorisont. Dette bidrar til å redusere sannsynligheten for at utbyggerne ut fra egne initiativ tar et helhetlig grep i forhold til områdets framtidige aktiviteter og image.

Tilsvarende resonnement gjør seg gjelden også for tema knyttet til velferd og inkludering. Løren er for eksempel markedsført med ”bolig pluss” konsepter og andre service og velferdsprofiler. Liknende tema har hittil ikke vært lansert på Ensjø. Dersom slike tema settes på dagsordenen tidlig med en positiv innretning, vil det kunne bidra til å markedsføre området. Vi vil poengtere modellen som er etablert for utviklingen av Ensjø har et potensial for å bidra også mht sosiale og kulturelle kvaliteter.

## 6 Ensjø og sivilsamfunnet

I dette kapitlet rettes fokuset mot beboere og beboergrupperingers oppfatninger om kommunens håndtering av utviklingen på Ensjø. Beboerne, og til dels bydelene er perifere i forhold til selve gjennomføringen, men tildels sterkt *berørt* av utviklingen. En viktig problemstilling i evalueringen var om kommunen har kommunisert tilfredsstillende og tatt tilstrekkelig hensyn til beboere, næringsdrivende, velforeninger og andre berørte i området.

Kapitlet ser på Ensjøprosjektets legitimitet og forankring og gir beboere og representanter fra bydelene en stemme. Det er betydelig avstand mellom beboernes opplevelse av informasjon om prosjektet og deres forventninger om dialog og innflytelse.

I gjennomgange av organisasjonsmodellen (kapittel 3.2) ble det påpekt at beboerne ikke er organisert tilsvarende de offentlige etatene og grunneierne/utbyggerne. Det er ingen felles, formalisert samhandlingsarena inn mot prosjektet, med kontinuitet og forpliktelse. Prosjektet har hittil ikke utviklet en arena der ulike elementer i utbyggingen kan diskuteres på tvers av ”sfære”. Dette er et forhold leseren kan ha ”i mente” når kapitlet leses.

Kapitlet gir en kort presentasjon av informasjonsaktiviteten sett fra kommunens side. Deretter følger en gjennomgang av hva beboere og andre berørte i nærmiljøene rundt Ensjø er opptatt av mht utviklingen i området. Tredje del tar opp beboernes og bydelspolitikernes synspunkter på og erfaringer med organisasjonsmodellen som er valgt. Til slutt i kapitlet diskuteres bydelspolitikernes rolle mer inngående.



## 6.1 Informasjon sett fra kommunens side

Eiendoms- og byfornyelsesetaten har en egen informasjonsansvarlig og etaten oppgir at de vektlegger kommunikasjon og medvirkning. De poengterer behovet for å hente inn berørtes synspunkter, skape legitimitet for utbyggingen og skape bevissthet om Ensjø i befolkningen generelt. De mener at det å skape bevissthet og positivt omdømme er viktig for etterspørselen etter boliger i området.

Kommunikasjonsarbeidet er organisert i tre elementer: web-basert hjemmeside, ”stormøter” hvor det informeres for et stort publikum om utvalgte tema og informasjon i forbindelse med utforming av reguleringsplaner. I tillegg gjøres det omfattende bruk av dagspressen: de informerer journalister om endringer og nye planer og stiller opp dersom noen vil lage sak. De oppgir selv at de samarbeider godt med private utbyggere i informasjonsarbeidet og opplever at etaten og utbyggerne har sammenfallende interesse i å informere godt. I tillegg til denne publikumsrettede informasjonen kommer informasjon til næringsdrivende i området i forbindelse med gjennomføring av infrastrukturiltak. Dette siste drives i hovedsak av Samferdselsetaten, mens Eiendoms- og byfornyelsesetaten i praksis driver det meste av det øvrige informasjonsarbeidet.

**Web-basert informasjon:** Det er stor interesse for Ensjø og en opptelling i forbindelse med denne evalueringen viser at antallet treff på denne delen av etatens hjemmeside er langt mer omfattende enn Ensjø-prosjektets andel av etatens samlede aktivitet skulle tilsi.

**Stormøter:** De er hittil avholdt tre stormøter: ett om utbyggingen generelt, ett om skolesituasjonen framover og ett med grunneierne. Møtene trekker mange – ca 200 personer. Møtene annonseres i dagspressen og det legges informasjon i 4-5000 postkasser i omkringliggende bebyggelse. Høsten 2008 har stormøtene hatt pause – da har hele byggesektoren stått stille. Nå har Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Samferdselsetaten nok nye aktiviteter å informere om og de vil ta initiativ til et nytt stormøte snart. Samarbeidsgruppen mener at stormøtene er viktige for å få fram ting de selv ikke er oppmerksomme på. På ett møte kom det framforhold knyttet til trafikksikring langs en vei, som de ikke var

bewisst. Dette forholdet er nå utbedret – til alles tilfredshet. Tema som fenger størst interesse er skole, barnehage, trafikksituasjonen etter utbygging og kollektivtilbudet i området etter utbygging.

**Informasjon knyttet til reguleringsplaner:** Når Eiendoms- og byfornyelsesetaten er initiativtaker til reguleringsplaner gjennomfører de informasjonsmøter i Bydelsutvalget og informasjon til velforeninger, men da i mindre grupper. Dette gjør de fordi de ønsker toveis kommunikasjon og kan motta direkte tilbakespill og synspunkter på forslaget. Dette kommer i tillegg til høring og informasjons i hht. plan- og bygningslovens bestemmelser.

## 6.2 Beboernes og bydelspolitikernes

I dette avsnittet behandles bydelspolitikere og beboere sammen. Deres uttalelser og perspektiv er mye de samme. Som nevnt tidligere (kapittel 4.5) har bydelspolitikerne vektlagt sin rolle som ombud for beboerne.

### 6.2.1 Komplisert informasjon

Tilgangen til informasjon og oppfatning av om den har vært god/tilstrekkelig, varierer noe mellom informantene, knyttet til (blant annet) de berørtes formelle rolle i prosessen. Informanter fra Bydel Gamle Oslo (både politikere og representant for administrasjonen i bydelen) er positive til informasjon, men har også en del kritiske synspunkter. Lederen av bydelsutvalget for Gamle Oslo mente at utbyggerne hadde vært flinke til å snakke med Bydelsutvalget og at det hadde vært en god dialog. De satt også pris på visualiserte fremstillinger av planene.

Noen utbyggere tar kontakt med oss. Informerer og får våre synspunkter. De ser verdien av å få motforestillinger (...) Vi får det vi skal ha fra Plan- og bygningsetaten, i høringssaker osv. Har fått en avtale med Plan- og bygningsetaten om at Bydelsutvalget blir invitert til samtale om spesielle saker, dermed blir det bedre dialog mellom dem og oss.

Til tross for dette er det en utfordring er at informasjonen ofte er veldig teknisk, og at det dermed ikke alltid lett å se alle konsekvensene. En beboer formulerte seg slik:

En må nesten være arkitekt eller ingeniør for å forstå innholdet.

Informanten mente de som lokalpolitikere burde komme tidlig inn i prosessen, for eksempel når tilkjøringsveier, parkering, barnehager, skoler osv diskuteres. Nå kommer de med innspill og så hører de ikke noe før planene foreligger. De savner informasjon om hva Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelses-etaten synes om innspillene. Bydelsutvalget har tatt initiativ til mer oppfølgende kontakt med Samarbeidsgruppen fordi den formelle planprosessen ikke dekker alle informasjonsbehovene.

### 6.2.2 Positive til helheten men skepsis til utnyttingsgrad

Blant bydelspolitikere og beboere er det i hovedsak stor positivitet til at det bygges boliger på Ensjø. Utbyggingen av Ensjø til boligby oppfattes gjennomgående som en transformasjon til det bedre. De mener området er godt egnet til boliger, med sin sentrale beliggenhet. Flere betrakter det også som et miljøprosjekt i forhold til transport, ved at det er kort vei til t-bane og byen, og at det synes å være tverrpolitisk enighet om de store linjer i Ensjøutbyggingen. Det ligger gode intensjoner til grunn for prosjektet, ble det understreket. Informantene mener også at utbyggingen innebærer at området som helhet tilføres kvaliteter og mange fremhevet nettopp vektlegging av grøntarealer, rensing av Hovinbekken og annen miljømessig opprusting. Det er imidlertid litt avventende holdning til om det blir så grønt som intendert i planene:

Det ser brukbart ut på kartet, men allerede utbyggingen av Narvesen-tomta ser ut til å kutte ned på planlagte grøntarealer

Det er positivt at det gjøres noe der, men vi er ikke positive til hva som helst - vi er vel betinget positive

Det mest positive er at parkene planlegges grundig tidlig i prosessen og at det legges vekt på

forbindelseslinjer, og at det legges stor vekt på syklist- og gående.

Planene ser bra ut. Det blir et grøntdrag som en buffer mellom sameiets boliger og det som bygges, og de kommer heller ikke nær innpå. Intensjonene er gode, men det gjenstår å se når det blir ferdig.

### **For tett, for høyt, for grått, for ensidig**

Til tross for generell positiv oppslutning om transformasjonen, var det stor skepsis til detaljene, særlig utnyttelsesgrad og tettheten i området. Dette var unisont både fra bydelspolitikere og beboere i tilgrensende boligområder. Det er også en gjengs oppfatning at dette skyldes at grunneierinteressene har fått for stort gjennomslag. Indirekte uttrykker dette en skepsis til rammene for utviklingen. Nedenfor gjengis noen synspunkter på utnyttingsgrad og antatte negative virkninger. Leder av Bydelsutvalget mener at det har gått....

...feil vei i forhold til hvordan man drev byutvikling gjennom byfornyelsen, der bomiljøkvaliteter og sosiale hensyn sto i fokus.

Bydelsutvalgslederen mener at en alternativ tilnærming kunne vært å bruke småhusplanen som rettesnor og valgt en forstadstilnærming framfor den urbane løsningen som Planleggingsprogrammet legger opp til.

Både representanten for beboerne på Kampen, Malerhaugen, Lille Tøyen Hageby og bydelspolitikere er kritiske til at det planlegges 12 etasjes bolig- og kontorblokker i nærområdet ”Tyngdepunktet”:

Det blir ikke noe gode bomiljøkvaliteter for dem som skal bo nær knutepunktene (relatert til lys, luft og andre bomiljøkvaliteter). Det har man ikke tenkt på

Informanten fra Kampen Byggeselskap mente blokkene vil danne en uheldig mur mellom eksisterende naboboligstrøk og utsikten mot Kampen Park, og at de nye blokkene vil komme nær innpå eksisterende bebyggelse. Informanten viste til høringsuttalelsen fra Kampen Byggeselskap A/S til planene, der det heter at de mistenker at den enorme utbyggingen som kan anes i Planleggingsprogrammet er foreslått mer av økonomiske hensyn

for å få finansiert infrastruktur enn av hensyn til at dette skal bli et godt område å bo i.

Tyngdepunktet er forferdelig, med de veldig høye blokkene som utbyggerne ønsker å bygge, og som er høyere enn planlagt TU (og som de ofte får tillatelse til).

Det negative med utbyggingen knyttes til Tyngdepunktet med høyhus. De kommer til å stenge for amfiet som Ensjøbyen er. Men siste ord er ikke sagt her, og utbyggingen har jo også stoppet opp

Nærområdet vårt, inntil Tiedemannsjordet, ble bebyggt med et forferdelig stygt bygg som bryter mot all annen tradisjonell bebyggelse i nabolaget. Bygningene blir altfor høye. De store fine industrihallene blir revet for boliger. De hadde vært fantastisk godt egnet som konsertlokale/kulturhus. Utbyggingen av Tiedemannsjordet harmonerer ikke med småhusbebyggelsen rundt.

Ensjø blir en særdeles grå bydel med grønne streker, selv om de kaller det grøntdrag. Det er skandaløst at de smeller opp boligblokker på Tiedemannsjordet. Det burde ikke vært det første området man tok. Vi ser en bitvis nedbygging av grøntområder i denne delen av byen. Dette lover ikke godt for fortsettelsen!

Dyr (fugler, ekorn, grevling, pinnsvin) lever ikke i smale parkdrag. De var derimot i nærområdet vårt inntil Tiedemannsjordet.

Leder av bydelsutvalget var også opptatt av områdets fungering på sikt og mente at det var grei balanse mellom bolig og næring. Han var imidlertid bekymret for at

...verksteder har en tendens til å forsvinne, og tjenesteyting (som frisører) tar over. Vi har Fyrstikktorget og Økern-senteret, og det bør ikke bli konkurranse mellom dem og tilbudene på Ensjø, men det er bra å ha noen tilbud i nærområdet.

Presentasjonen av utsagnene illustrerer en relativt bred skepsis til utbyggingen og en frykt for at området skal forringe kvaliteter i de omkringliggende naboområdene. Spesielt er beboerne på Kampen og Lille Tøyen Hageby skeptiske. Ensjøområdet urbane preg og formspråk avviker betraktelig fra Hagebyen. Hagebyen er også i dag atypisk i forhold til naboområdene, og spørsmålet er om utbygging i hht. Planleggingsprogrammet vil framheve Hagebyens kvaliteter eller forringe dem.

### **Skepsis i forhold til trafikksikkerhet og trengselsproblematikk**

Beboerrepresentantene er også bekymret for mulige negative virkninger for deres hverdag, som følge av den kraftige utnyttelsen. De er bekymret for økt trafikk, økt trengsel på T-banen, parkering på småveiene o.a.

Beboerne i Lille Tøyen Hageby er kritiske til stengningen av Gladengveien. De mente dette ville tvinge trafikken inn på Hovinveien og Økernveien, som er skolevei for mange barn.. De uttrykte bekymring for at det ikke ble lagt til rette for økt offentlig kommunikasjon.

Også leder av Bydelsutvalget mente at utbyggingen kunne innebære økt trafikk og parkeringsproblemer, siden det – etter deres oppfatning - ikke ble lagt opp til fellesgarasjer.

Det har ikke vært ønskelig med mye gateparkering i Ensjøbyen, men samtidig tillates det heller ikke underjordisk parkeringsanlegg. Tanken (fra kommunen) er at man skal tilrettelegge for at folk reiser kollektivt. Men samtidig har jo mange biler, og da kan resultatet bli gateparkering likevel. Så det er en feil tenkning.

I planprogrammet for Tyngdepunktet har kommunen lagt vekt på å skape forbindelse til Kampen og ta opp elementer i formspråket fra Kampenbebyggelsen. Mye kan tyde på at detaljene om dette ikke er godt nok kjent. Det samme gjelder skepsisen til realiseringen av de høye ambisjonene i forhold til områdets grøntstruktur.

Dette viser at til tross for omfattende informasjon er det stor skepsis til hva utbyggingen vil bringe: også her vet beboerne hva en har, men ikke hva en får.

### 6.3 Mistillit, myter og misforståelser

Utsagnene ovenfor uttrykker også en skepsis til *modellen* som er valgt. Beboerne er slett ikke overbevist om at de høye ambisjonene om kvalitet blir realisert. Mange mener å se at den ”kommunale hånden” på denne utviklingen ikke er sterk nok. Modellen framstår som komplisert og uoversiktig, også for representanten fra bydelsadministrasjonen. Vedkommende sier:

Jeg har inntrykk av at det kan bli litt kaotisk siden alt er så styrt av markedskreftene. Man kan kanskje risikere at deler av området blir stående brakk i lange tider og at det kan bli litt preg av en byggeplass. Man kan også risikere at ting ikke blir bygget.

Leder av Bydelsutvalget i Bydel Gamle Oslo var positiv til modellen fordi en får en trinnvis avklaring, de blir oppmerksomme på ulike sider ved utbyggingen etter hvert og sørger for forpliktelse underveis i prosessen.

Representantene for borettslagene var mer kritiske til prosessen, og gav den negativt ladede betegnelser. Ord som *uryddig, uoversiktig, komplisert, trøblete, utbyggerstyrt*, ble brukt. Denne skepsisen kan trolig tilbakeføres til disse informantenes posisjon i forhold til Planleggingsprogrammet da det ble utformet – det synes som om programmet er lite forankret hos dem:

Medvirkning er bare et skuespill uten noen reell påvirkningsgrad.

Grunneiere ble ivaretatt, men ikke beboere og Bydelsutvalget. Bydelsutvalget måtte be om få planen til uttalelse (...) Prosessen fremstod som veldig intern (mellom kommunen og utbyggere). Etter hvert ble det arrangert noen åpne møter for beboere og andre, men det var litt sent i prosessen.

Evalueringsteamet har ikke fokusert på prosessen med å utforme disse dokumentene, men det synes åpenbart at deres forankring i

og legitimitet blant nabolagets beboere er noe svak. Det er også påfallende at styringsdokumenter og prosess synes å være svakt forankret også i bydelsadministrasjonene og til dels også blant bydelspolitikere. Det kom også fram at prosessen knyttet til reguleringsplaner var mer kjent og dermed framstod som enklere å forholde seg til. Der blir naboer varslet og nabolagets uttalelser blir synlige for alle ved at de legges ved saken.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten ble sett som å være ”på utbyggernes side”. Flere betegnet dette som litt uryddig, siden etaten, etter deres oppfatning, også skal ivareta helheten i prosjektene: Informanten nedenfor var blant de kritiske til Eiendoms- og byfornyelsesetatens rolle i prosessen og mente at etaten har en uheldig kombinasjon av roller.

På den ene siden har Eiendoms- og byfornyelsesetaten kommunens overordnede (koordinerende) ansvar for planleggingsprosessen, på den andre siden er de kommunens eiendomsforvalter, og i den sammenheng skal de selge arealer til utbyggere. Det betyr forhandlinger med utbygger som gjerne vil utnytte arealene best mulig, ved for eksempel å presse grensene for boligens høyde.

Ingen av politikerne i Bydel Gamle Oslo kom med eksplisitt kritikk av Eiendoms- og byfornyelsesetatens roller, men gav dem tvert om kreditt som ”redelige og ordentlige”. Dette til tross for at flere var klart negative til løsningene i marken (områdets tetthet, høyder etc)

Skepsisen som beboerne uttrykker har rot i flere forhold.

- Dels hentes den fra det faktum at Eiendoms- og byfornyelsesetaten både forvalter kommunens egne eiendommer (de som ikke er rettet mot barnehagedrift, omsorg og undervisning, se fotnote 43 og 44) og etaten har forhandlingsansvar i forhold til avhending av disse og i forhold til forhandlinger knyttet til utbyggingsavtaler generelt. At beboere i nabolaget ikke kjenner til detaljer om hvordan dette er organisert internt i etaten og ikke har innsyn i hva som styrer etatens posisjon når de går inn i forhandlinger, er ikke overraskende.
- Skepsisen kan imidlertid også bygge på misforståelse om Eiendoms- og byfornyelsesetatens rolle i behandlingen av



reguleringsplanene. Det kan synes som om samspillet mellom Plan- og bygningsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og politisk ledelse ikke er tydelig nok kommunisert fra kommunen til beboerne.

- Sist men ikke minst kan skepsisen skyldes at beboerne ikke er fortrolige med Planleggingsprogrammet (og muligens heller ikke veiledende prinsipplan for offentlige rom) som styringsdokument. Dette kan relateres til uenighet om løsningene som ligger i disse styringsdokumentene. Vi har sett at beboerne tildels opplever å ha hatt liten innflytelse eller fått lite gjennomslag da styringsdokumentene ble utformet.

## 6.4 Roller, informasjon og innflytelse sett fra bydelene

I kapittel fire ble det pekt på at bydel Gamle Oslo og Grünerløkka er formelle deltakere i Samarbeidsgruppa for Ensjøutbyggingen, men at de ikke har prioritert dette. Bydel gamle Oslo har deltatt noe, mens Bydel Grünerløkka stort sett har vært fraværende. Forklaringen fra bydel Gründerløkka er at det er få saker som berører bydelen. Dette til tross for at både Kampen og Lille Tøyen Hageby ligger i Bydel Grünerløkka.

Planleggeren i bydel Gamle Oslo legger fram plan- og byggesaker for Bydelsutvalget og deltar i tverretatlige møter i forbindelse med Ensjø-prosjektet (Samarbeidsgruppen, prosjekteringsmøter og grunneiermøter). Bydelen er høringsinstans for plansaker/byggesaker, og har også ansvar for drifting og vedlikehold av 27 mindre parker og plasser i bydelen. Planleggeren har også deltatt på noen prosjekteringsmøter (i regi av Samferdselsetaten), på enkelte Grunneiermøter. Planleggeren var imidlertid usikker på innflytelsen:

Vår rolle er uavklart, og vi har en mer indirekte rolle siden vi kun er høringsinstans, mens mange av de andre etatene er nærmere involvert. Vi har uttalt oss mest i forhold til drift av parker til nå. Hvordan det blir i fremtiden er ikke avklart.

I prosjekteringsmøtene deltar personer fra etater som jobber mye med Ensjø. De går veldig i detalj uten nødvendigvis å forklare ting så godt til dem som ikke er så inne i prosjektet. Det har derfor vært litt vanskelig å forstå en del ting.

Informanten viste til at det hadde vært uenighet i samarbeidsgruppa med hensyn til hvilken rolle bydelen skal ha i prosjektet og hvilke parker bydelen skal ha driftsansvar for. Bydelen har henvendt seg til ”byrådsavdelingen” for å få en avklaring når det gjelder dette. Det faktum at ”byrådsavdelingen” her både kan være Byrådsavdeling for velferd og sosial tjenester, som har ansvar for bydelsadministrasjonene, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel som har ansvar for Friluftsetaten eller Byrådsavdeling for byutvikling, som har ansvar for byutvikling og Ensjøprosjektet illustrerer kompleksiteten i dette.

**Politikere** i Bydelsutvalgene framhever sin ombudsrolle i forhold til Ensjøutbyggingen: Leder av bydelsutvalget i Bydel Gamle Oslo beskrev deres rolle slik:

Vi har en pådriverrolle, og er talspersoner for bydelens befolkning. Vi kan gjøre mye.

Men, bydelspolitikere ser det problematiske i det de oppfatter som manglede innflytelse:

Det vi mener blir ikke alltid tatt hensyn til. Vi burde kommet tidligere inn i prosessen ang. tilkjøringsveier, parkering, barnehager, skoler osv. Vi vet ikke alltid hva vi skal komme med innspill på, og når vi kommer med innspill hører vi ikke før planene foreligger. Ingen informerer tilbake om hva de synes om våre innspill.

Noen behov ivaretas ikke. Det er ikke rom for sosial boligbygging (slik det heller ikke er i Bjørvika). Det eneste vi kan håpe på å oppnå er en etasje lavere på bebyggelsen.

Lederen av bydelsutvalget var opptatt av løsningene i marken og var generelt kritisk til at kommunen er opptatt av å bygge boliger rundt trafikknutepunkt, ut fra argumenter om miljøgevinst, men – i følge ham - uten å tenke på boligkvaliteter:

Jeg synes miljøargumentet misbrukes, og blir for lite presisert. Det blir ikke noe gode bomiljøkvaliteter (relatert til lys, luft og andre bomiljøkvaliteter) for dem som skal bo nær knutepunktene. Det har man ikke tenkt på.

Det blir for høyt, for høy u-grad. I kommunen er man opptatt av lesbarhet i bystrukturen, men dette er det liten forståelse for når det gjelder vår bydel.

Administrasjonen og politikere på bydelsnivå framstår som distansert forhold til Samarbeidsgruppens arbeid med Ensjø. Den uttrykker uenighet i forhold til føringene som er lagt i styringsdokumentene og skepsis til rammene som utviklingen skjer innenfor. Dette støttes av gjennomgangen i kapittel fire, som viste at bydelene er begrenset til stede i Samarbeidsgruppen, og i kapittel fem, som viste at mange av de tema som bydelene har ansvar for hittil har hatt en beskjeden plass i de diskusjoner og de utredninger som har vært foretatt.

Det synes som om broen mellom fagetatene og bydelsforvaltningen, både politiske og administrativt, er svakt utbygget i ”Ensjømodellen”. Dette har trolig bidratt til at misforståelser om løsninger og styringsdokumentene har fått leve, og at myter om modellen har slått rot. En bredere dagsorden i Samarbeidsgruppen vil trolig gjøre deltakelsen mer relevant for bydelenes representanter. I tillegg vil informasjon som vektlegger *beslutningsprosess, aktører og roller* kunne bidra positivt. Det er vårt inntrykk at det hittil har vært informert mye om *framdrift og løsninger*. Slik supplerende informasjon kan bidra til å klargjøre realitetene i modellen for beboere og andre fra bydelene.

## 6.5 Informasjon versus dialog

I tillegg til en bredere dagsorden, synes det viktig at å etablere en toveis *dialog* med bydel og beboere. Det er åpenbart at beboere oppfatter at å bli *informert* ikke er tilstrekkelig. Formelt gir informasjon grunnlag for uttalelse, som så blir vurdert i forhold til andre uttalelser og interesser. Utfallet fra denne avveiningsprosessen avgjør om uttalelsen får innflytelse eller ei. I reguleringsaker samles alle uttalelsene i vedlegg til saken og det lages et notat

som kort oppsummerer uttalelsene og i hvilken grad de er tatt til følge. Dette er dokument som følger saken til politiske behandling og som er offentlig tilgjengelig og enkle å ta ut fra nettet. Tilsvarende er gjort for Planleggingsprogrammet og Veiledende prinsippplan for offentlige rom. Det er imidlertid verken krav om, eller tradisjon for, at Plan- og bygningsetaten *kontakter ansenderne av uttalelser* for å avgi en forklaring på hvordan deres uttalelse har blitt vurdert.

Det kan synes som om den formelt riktige responsen på uttalelser ikke er tilstrekkelig for å skape den ønskede legitimiteten for utviklingen. Ensjømodellen følger forvaltningens ordinære organisering og prosedyrer og en har dermed primært operert med mye informasjon, men mindre med dialog til beboere og bydelens representanter.

## 6.6 Sammendrag og diskusjon

Gjennomgangen har vist at det ”store bildet” er at beboere i omkringliggende borettslag, politikere og administrasjon i Bydel Gamle Oslo er fornøyd med omdanningen av Ensjø fra bilby til boligby. Samtidig er det *stor skepsis* til utnyttelsesgraden generelt og i Tyngdepunktet spesielt. Nabolaget gir uttrykk for at de primært ville hatt en utbygging som er mindre urban i formspråket og i som i større grad trakk på Hagebyens formspråk og volum. Beboere i nabolaget hadde foretrukket en bydel utviklet mer på forestadens premisser enn det som er realiteten for Ensjø. Gjennomgangen har også vist en skepsis til om kvalitetene i det grepet som ble valgt, vil bli gjennomført. Skepsisen er tydelig og til dels høylytt. De øvrige kapitlene i denne rapporten har vist at skepsisen til kvalitetene ikke alltid har rot i virkeligheten. Skepsisen avspeiler først og fremst styringsdokumenter med lav legitimitet hos grupper perifere i det løpende utviklingsarbeidet, men som er berørt av utbyggingen.

Det informeres mye fra Ensjøprosjektet, men informasjonsbehovet er svært stort. Det synes spesielt viktig å informere om aktører, roller og beslutningsprosesser, i tillegg til prosjekter og framdrift. De foregående kapitlene har vist at samarbeidet mellom kommune og utbygger er kommet langt i forhold til å realisere kvalitetene som inngår i Planleggingsprogrammet og VPOR. Dette burde være present kunnskap blant nabolagets beboere.

Det synes også klart at *enveis informasjon* ikke er tilstrekkelig verken i forhold til naboer eller representanter fra bydelsforvaltningen. Selv om prosjektet informerer betydelig mer enn foreskrevet, forventes en eksplisitt tilbakemelding på de innspill som kommer med, ikke bare fra beboere men også fra ansatte i bydelsadministrasjonen og bydelspolitikere. Det etterlyses med dette mer dialogbasert tilnærming også for de som står mer perifert i forhold til den løpende gjennomføringen.

Sist men ikke vil vi trekke fram det noe overraskende i bydelspolitikernes posisjon i forhold til utviklingen. Bydelspolitikerne treffer Ensjøprosjektet både gjennom sin "ombudsrolle" for beboerne i naboområdene og gjennom sin autoritet som folkevalgt beslutningstaker. I kapittel 5 pekte vi på at de fagområdene som bydelsadministrasjonen har ansvar for hittil har vært lite fremme i prosessen. Gjennom å trekke bydelspolitikerne med i de drøftinger og avveininger som gjøres, vil Eiendoms- og byfornyelsesetaten bidra til at bydelsadministrasjonens ansvarsfelt blir mer tydelige i Ensjø-prosjektets agenda. Det vil trolig også bidra til at bydelens administrative og politiske representanter får et sterkere "eieforhold" til utviklingen.

En viktig problemstilling i evalueringen var om kommunen har kommunisert tilfredsstillende og tatt tilstrekkelig hensyn til beboere, næringsdrivende, velforeninger og andre berørte i området. Når det gjelder beboere gir intervjuene som vi har foretatt grunn til å svare nei på dette. Det er betydelig avstand mellom informasjon om prosjektet og befolkningens forventninger om dialog og innflytelse. Avslutningsvis vil vi gjenta at beboerne ikke er organisert tilsvarende de offentlige etatene og grunneierne/utbyggerne. Det er ingen felles, formalisert samhandlingsarena inn mot prosjektet, det er ingen en arena med kontinuitet og forpliktelse der ulike elementer i utbyggingen kan diskuteres på tvers av "sfære".

## 7 Avslutning

Problemstillingene som Oslo kommune ved Byrådsavdeling for byutvikling trakk opp for evalueringen av arbeidet på Ensjø var dels rettet mot måloppnåelse og resultat, dels mot læring og prosess. Kommunen ønsket økt innsikt i hvordan detaljer i modellen har virket i praksis, og en mer generell vurdering av modellens effektivitet og egnethet. Vi skal gi noen oppsummerende drøftinger om konkrete sider ved modellen før vi avslutter med noen refleksjoner om modellen egnethet.

### 7.1 Planer, organisering, resultat og oppslutning

Oslo kommune har valgt *både* å påskynde utvikling på Ensjø *og* å få til et spleiselag mht. kvaliteter i området gjennom å bruke ulike planredskap. Byrådsavdeling for byutvikling ville derfor gjerne vite:

- om kommunens forutsetninger og premisser som er lagt i Planleggingsprogrammet og veiledende prinsipplan for det offentlige rom (VPOR) følges opp i reguleringsplanene, og
- om Samarbeidsgruppen fungerer som forutsatt mht samarbeid og koordinering mellom kommunale etater: om de nødvendige ressurser blir allokert, om budsjettene er tilstrekkelige, om etatene har fått de nødvendige virkemidlene for å kunne utføre pålagte oppgaver og om ansvars- og arbeidsdelingen medfører unødvendige interessekonflikter.

### 7.1.1 Byrådets vedtak er fulgt opp

Vedtakene fra Byrådet er fulgt opp både i forhold til å bringe fram ønskede resultater og i forhold til organisering. Gjennomgangen i rapporten har vist hvordan Planleggingsprogrammet og VPOR har vært grunnleggende i kommunens arbeid med Ensjø. De to dokumentene er utdypet og detaljert i form av en kostnads-estimering og et ”forprosjekteringsdokument” (Forprosjektet). Denne konkretiseringen av oppgaver, løsninger og kostnader har gitt kommunen nødvendige økonomiske og faglige underlag for forhandlingene med utbyggerne. Detaljeringen har også bidratt til å forenkle situasjoner der utbygger ønsker å yte bidrag i form av egeninnsats og ikke som kontantbidrag. Modellen, med disse utdypingene, har med andre ord vist seg effektiv i forhold til å nå oppsatte mål. Det er mao en klar linje fra Planprogrammet og VPOR, via Samarbeidsgruppen og mandatene som de ulike etatene har fått, og via de detaljerte utdypingene, til resultater i form av forpliktende avtaler om ”grønne kvaliteter” og teknisk infrastruktur i området.

Gjennomgangen har også vist at Samarbeidsgruppen nå fungerer etter intensjonen. Det er åpenbart at Samarbeidsgruppens samlede faglighet spiller en stor rolle for vellykket og målrettet framdrift. Vi vil si at Samarbeidsgruppen utfører kompetent *flerfaglig koordinering og kvalitetssikring* av utbyggingen. Dette har vokst seg fram over tid: Det har tatt tid før etatene kom ”på plass” og stilte med de rette fagpersonene.

I problemstillingen settes søkelyset mot ressursituasjonen til deltakerne i Samarbeidsgruppen. Det spørres om nødvendige ressurser er allokert, om budsjettene og virkemidlene er tilstrekkelige. Vi har sett at ikke alle etatene som inngår i Samarbeidsgruppen har prioritert dette arbeidet. Fra prosjektleders side har vært etterlyst bedre prioritering fra de andre etatene, både mht ressurser og mht kompetanse og personlige engasjement blant dem som deltar. Dette betyr at i denne modellen, som for Løren og Nydalen, spiller den personlige faktoren en rolle. Rett fagperson, med god organisering ”bakover i egen organisasjon” har vist seg avgjørende.

### 7.1.2 Utydelig hierarki

Selv om Samarbeidsgruppen ser ut til å ha funnet en god form nå, er det grunn til å anta at dersom alle etatene hadde oppprioritert deltakelsen ville det ha virket positivt på framdriften. Samarbeidsgruppen har kalt på Styringsgruppen i forhold til å få etatene til og prioritere Ensjø, men uten hell. Den hierarkiske strukturen for denne tverretatlige innsatsen er komplisert. Det kan se ut til at tydeligere overordnet styring ville ha bidratt positivt.

### 7.1.3 Kommunikasjon og legitimitet

Byrådsavdelingen for byutvikling var også interessert i hvordan kommunikasjonen rundt modellen fungerer og hvordan medvikningen har vært:

- om kommunikasjonen mellom kommunen, grunneiere/utbyggere og involverte konsulenter har vært tilfredsstillende.
- om kommunen har kommunisert tilfredsstillende og tatt tilstrekkelig hensyn til beboere, næringsdrivende, velforeninger og andre berørte i området.

Det informeres svært mye, via mange ulike kanaler og om mange ulike aspekter av utbyggingen. Likevel opplever beboere i naboområdet at informasjonen er tilfeldig og kommunikasjonen mangelfull. Kommunikasjonen har ikke vært tilstrekkelig i henhold til disse kriteriene.

### 7.1.4 Grunneierne og utbyggere

Grunneierne utgjør en sammensatt gruppe og hadde i utgangspunktet sprikende interesser i forhold til utviklingen av området. I prosessen har de fleste av grunneierne kunnet enes hovedtrekkene i utviklingen på Ensjø, selv om enkelte grunneiere har valgt å ikke delta i samarbeidet med kommunen. Representanter fra utbyggerne forteller at de i hovedsak er godt fornøyde med informasjonen fra kommunen og de opplever at de blir hørt og tatt med i beslutningene. Deres opplevelse er at samarbeidet med kommunen har utviklet seg i positiv retning. De forteller at de i de



innledende fasene måtte bruke mye energi og tid på å få fram sine synspunkter og ønsker for egen eiendom. Det skinner også igjennom at synspunktene på områdets framtid har vært langt fra sammenfallende mellom dem og Plan- og bygningsetaten. Det ser imidlertid ut til at samsnacking over tid har ført til større enighet, uten at vi har detaljert innsikt i *hvordan* parten har nærmet seg: om de har de funnet fram til ny enighet sammen, eller en av partene har ”gitt seg” – eller begge deler. Utbyggerne (grunneierne) har da også to fora hvor de diskuterer utviklingen på Ensjø. Begge fora har kontinuitet og omfatter aktører i ulike posisjoner (dette gjelder både Foreningen Ensjøbyen og samarbeidsmøtet mellom kommunen og grunneiere og utbyggere på Ensjø). Fra annen forskning pekes det nettopp på at samhandling over tid mellom aktører med ulike posisjon i forhold til utbyggingen, er viktig for å utvikle konsensus (Nordahl 2006).

### 7.1.5 Beboere og bydelsrepresentanter

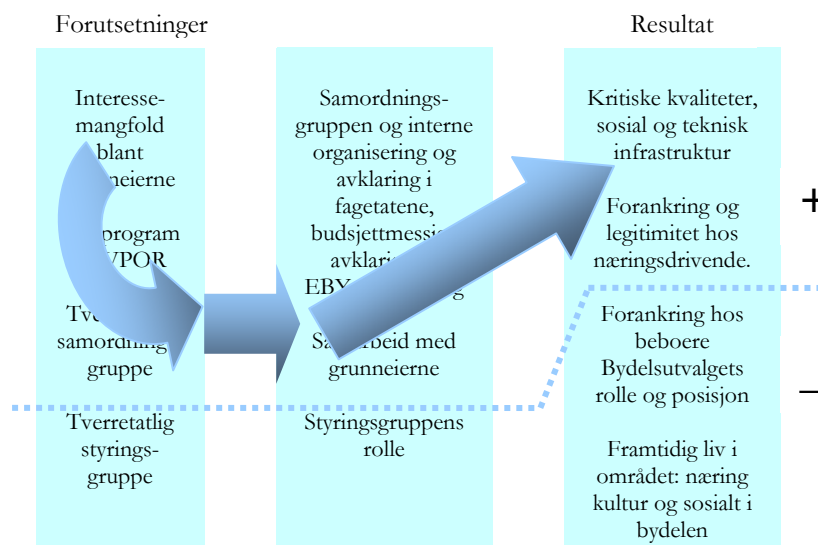
Det er nærliggende å tro at samme logikk ligger bak *beboerne og bydelspolitikernes* kritiske holdning til Ensjø, men da med motsatt forttegn. Til tross for informasjonsarbeidet fra kommunen opplever disse at de er for dårlig informert og at de har liten eller ingen innflytelse. Beboerne møter kommunen sporadisk og først og fremst i sammenheng med konkrete saker. De er ikke innlemmet i noen av de etablerte dialogarenaene (Samarbeidsgruppen, Foreningen Ensjø og møtene mellom grunneierne/utbyggerne og kommunen).

Som en oppsummering av resultater og forankring vi vil kort gå tilbake til modellen som er presentert i innledningen (kapittel 1). Vi viste her en enkel modell over kommunens problemstillinger og sammenhengen mellom forutsetninger, detaljer i modellen og resultatene. Modellen er gjentatt her, nå med resultatene ”tegnert inn”.

Den brede pilen antyder hvordan Ensjø-området forutsetning med ca 100 grunneiere, Planleggingsprogrammet og tilhørende detaljerende, oppfølgende dokumenter, de organisatoriske grepene med mandater, og de tre typer organisasjoner og relasjonene mellom dem, har ført til resultater. Det er utviklet detaljplaner og inngått avtaler for store deler av området og byggingen er i gang. Figuren viser også sider ved modellen som ikke har fungert etter

intensjonene. Styringsgruppen har valgt en passiv rolle, mer passiv enn Samarbeidsgruppen har ønsket. Beboerne er ikke trukket inn på noen forpliktende og kontinuerlig måte og verken modell eller løsning er godt forankret blant beboerne i de omkringliggende områdene. Også bydelsutvalget har hatt en perifer posisjon og opplever seg mer distansert enn de ønsker å være.

Figur 7.1 *Skjematisk framstilling av deler av problemstillingene for evalueringen med resultater tegnet inn.*



### 7.1.6 Modellens effektivitet

To av problemstillingene kommunen skisserte for evalueringen er spesielt innrettet mot sammenlikning mellom Ensjø og andre byutviklingsområder. Den første retter seg mot effekten av modellen og da særlig den forhandlingsbaserte tilnærmingen som er valgt. Den andre problemstillingen reiser spørsmål om betydningen av å ha et entydig områdefokus på kommunens innsats. Byrådsavdeling for byutvikling ønsket å vite

- hvorvidt den forhandlingsbaserte tilnærmingen som er valgt for Ensjø har hatt effektivitetsgevinster knyttet til planlegging og gjennomføring av byutvikling, og

- hvorvidt områdefokuset har gitt kommunen bedre grep om sosial infrastruktur enn i områder der kommunen ikke har hatt tilsvarende fokus.

Disse problemstillingene knytter seg til hvorvidt kommunen har oppnådd å effektivisere planleggings- og gjennomføringsprosessen gjennom en forhandlingsbasert tilnærming. Oslo kommune har erfaring med bruk av planprogram også fra andre transformasjonsprosesser, men få av disse har vært fulgt opp med omfattende intern koordinering og egne vedtak om kommunens rolle i gjennomføringen av programmet, dvs. med interne og eksterne samordningsarenaer, styringsgruppe og samarbeidsgruppe.

En sammenlikning av kommunens innsats i bytransformasjonsprosesser krever en klargjøring områdets forutsetninger (størrelse, lokalisering til infrastruktur, eierstruktur etc.) samt innsikt i områdenes (nære) historikk. Fra annen forskning ser en at det er sammenheng mellom områdets forutsetninger og valg av gjennomføringsmodell (Fimreite og Medalen 2005). For å kunne besvare denne problemstillingen har vi kontrastert Ensjø til utviklingen på Løren og i Nydalen. Det har ikke vært rom for å gå i dybden verken på forutsetningene eller nyanser i hvordan kommunen har fulgt opp de to utbyggingene., men kontrasteringen har vært nyttig: Som presentert i kapittel to er både Løren og Nydalen bygget ut av en utbygger. I begge tilfellene var det en utbygger som kjøpte seg inn i området, og som etter hvert fikk hånd om alle arealene. Utbygger kunne dermed utvikle og iverksette en samlet idé for området. Kommunens rolle var begrenset til en antydende kommunedelplan og behandling av utbyggers forslag til detaljplaner. Kommunen hadde ingen form for områdeorganisering slik at det var utbygger som måtte koordinere ulike offentlige etater.

De er ytterligere to forhold skiller Løren og Nydalen fra Ensjø: Områdenes lokalisering og situasjonen i området forut for utviklingen av dem. Både Løren og Nydalen lå uten store boligområder i direkte nærhet. Utbygger har dermed ikke møtt store utfordringer mht. kommunisering til nabolagene, slik tilfellet er vært for Ensjø. I tillegg var var eksisterende aktivitet i området (så godt som) avsluttet da utbyggingen startet både på Løren og i Nydalen, noe som heller ikke er situasjonen på Ensjø. Begge disse

forholdene har bidratt til å forenkle utviklingsprosessen i Nydalen og på Løren: de utenforliggende hensynene har vært få og utbygger har kunnet konsentrere seg om egen forretningsidé og forholdet til myndighetene. Begge prosjektlederne framhever imidlertid relativt store utfordringer knyttet til forutsigbarhet og forholdsmessighet fra myndighetenes side (veimyndighet og byantikvar) – noe som trolig ville falt lettere dersom kommunen hadde koordinert seg og etablert en samordningsarena.

## 7.2 Modellens egnethet

Evalueringen viser at modellen som er valgt har mange fordeler og på mange måter må sies å være vellykket. I forhold til kommunens (og vår egen) læring om mulige modeller i byutvikling vil vi avslutningsvis reflektere kort om Ensjø-modellens egnethet.

For det første vil vi peke på begrensningene som ligger i Ensjø-modellens ensidige fokusering på *planer og avtaler*. Planer og avtaler går forut for konkrete byggeprosjekter. Fra annen forskning vet vi at redusert risiko, blant annet i reguleringsprosessen, er av betydning for hvor boliger bygges (Barlindhaug og Nordahl 2005). Der overordnede planer foreligger, som på Ensjø, bør dette spille positivt inn på investeringsvilligheten til utbyggerne. Men, dersom prosessen med å utforme detaljplaner blir langvarig, som reguleringen av Tyngdepunktet er et eksempel på, er det grunn til å frykte at negativ innvirkning på investeringsvilligheten.

Avtaler og planer er nødvendige for handling, men de er ikke tilstrekkelig for realisering og gjennomføring. Det er usikkert om god grøntstruktur og teknisk infrastruktur er tilstrekkelig for å utløse utvikling. Det kan derfor være nødvendig å trekke inn andre hensyn i kommunens fokus på Ensjø.

Vi har sett at områdenes framtidige liv var present i utviklingen av både Løren og Nydalen fra dag én, mens på Ensjø er dette fortsatt vagt (utover skildringer av Ensjø som boligområde). Verken kulturelle aspekter eller næringsvirksomheten i et framtidig Ensjø har vært særlig framtreddende. Disse forholdene er diskuterte tidligere i rapporten og skal ikke gjentas her. Vi vil imidlertid peke på at et perspektiv på områdets framtidige liv kan virke positivt

både i forhold til næringsetablering og i forhold til områdets profil og omdømme.

### 7.2.1 Ensjø – videre utvikling

Finanskrisen har ført til redusert aktivitet også på Ensjø og det kan være behov for å se på mulige incentiver i forhold til å realisere vedtatte planer og inngåtte avtaler.

Fra en studie av utbyggingspolitikk i Oslo og Stockholm (Hofstad og Røsnes 2004) kan vi utlede et enkelt oppsett som peker på hvordan ulike markedsbetingelser krever ulike strategier fra det offentlige.

Figur 7.2 *Skjematiske framstilling av offentlige strategier for utbygging, i ulike markedsituasjoner*

	Lav offentlig interesse	Høy offentlig interesse
Høy aktivitet fra markedet	(1) Utvikling går av seg selv, nok å følge med!	(2) Styring er greit: planlegg og reguler!
Lav aktivitet fra markedet	(3) Stillstand: overvåkning av hva som skjer	(4) Incitament og tilrettelegging nødvendig

Ensjø er et område med høy offentlig interesse, og de siste årene har dette falt sammen med høy markedsaktivitet (rute 2). Nå er markedsaktiviteten betydelig lavere, det er større usikkert blant utbyggere og finansieringsinstitusjonene og situasjonen for Ensjø er endret (rute 4). I dagens situasjon kan det være behov for økt fokus på mulige incitamenter. Det er viktig at utbyggingen ikke stopper opp. Det er først når en stor del av planene og de inngåtte avtalene er realisert at vi kan bedømme hvorvidt Ensjø-modellen har vært effektiv i vid forstand: effektivitet handler både om å gjøre tingene riktig, og om de riktige tema er satt på dagsordenen på rett tidspunkt. I Ensjø-prosjektet har en langt på vei *gjort tingene riktig*. Like fullt kan det være betimelig å tenke om igjen om en nå, et godt stykke ut i prosessen og med endrede markedsbetingelser, bør utvide fokuset i prosjektet.

---

## Litteratur

- Adams, D. Disberry, A. Hutchison, N and Munjoma, T (2001):  
Ownership constraints to Brownfield redevelopment,  
*Environment and Planning A*. Vol 22 pp 453-477.
- Barlindhaug, R og Nordahl, B (2005) *Markedsstyrt boligproduksjon i  
Osloregionen*. Byggforsk skriftserie 9:2005, Oslo
- Hansen, T. og Brattbakk, I. (2005): *Endringsprosesser i norske  
drabantbyer*. Norges byggforskningsinstitutt. Byggforsk  
skriftserie 6, Oslo.
- Fimreite, A. L., Medalen, T. & Aars, J. (2005): By-governance. I:  
Fimreite, A. L., & i Medalen, T (red.) *Governance i norske  
storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Spartacus, Oslo.  
s. 7-34.
- Hofstad, C og Røsnes, A (2004): *Planning between regulation and  
network, a comparison between the changing urban planning practises  
in the cities of Oslo and Stockholm*. Paper til AESOP- conference  
i Grenoble, 1-5 juli 2004.
- Nordahl, B (2006): *Deciding on Development. Collaboration between  
market and local governments*. Dr. Thesis 96:2006, NTNU,  
Trondheim, Norway
- Nordahl, B. Barlindhaug, R. Ekne Ruud, M (2007): *Markedsbasert  
utbyggingspolitikk. Møte mellom kommune og utbygger i pressområder*.  
Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF Byggforsk/NOVA.
- Somerville, C T. (2001): Permit starts and completions: structural  
relations vrs. real options. In *Real Estate Economics* vol 29. pp  
161-190.

Kommunedelplan for indre Oslo (Oslo kommune 1999).

Arealstrategi for Oslo kommune (Oslo kommune 2000)

# Vedlegg 1

## Oversikt, intervjuede personer

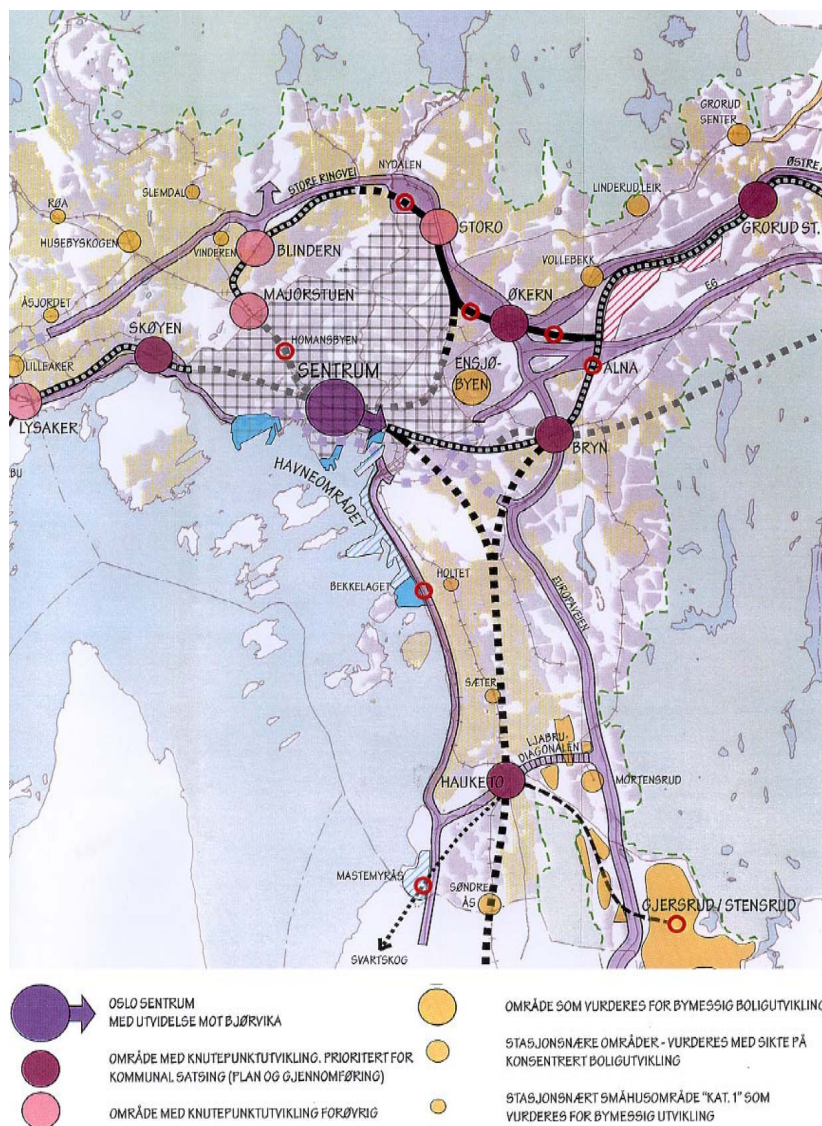
Aktører	Sektor/tilhørighet	Rolle/ansvars-områder	Hvem er intervjuet
Eiendoms- og byfornyelses-etaten	Kommunen	Ansvarlig for kommunens eiendommer, og forhandlinger om utbyggingsavtaler	Intervju med leder av Ensjøprosjektet Medarbeider i Ensjøprosjektet Kommunikasjons-ansvarlig Ansvarlig for regulering av Tyngdepunktet
Samferdsels-etaten	Kommunen	Ansvar for teknisk infrastruktur (veier, trafikk og andre transporttiltak)	Prosjektleder Ensjøprosjektet og to medarbeidere
Friluftsetaten	Kommunen	Fagetat for parker og grøntdrag	Samtale med deltaker i Samarbeidsgruppen
Vann- og avløp	Kommunen	Vann og avløp (hovednett for vann etc)	Samtale med deltaker i Samarbeidsgruppen
Plan- og bygningsetaten	Kommunen	Har sammen med EBY ansvar for koordinering og oppfølging av den kommunale innsatsen	Intervju med deltaker i Samarbeidsgruppen og leder for områdeutvikling
Samarbeidsgruppen for Ensjøbyggingen	Kommunal samarbeids-gruppe.	Koordinerer private og offentlige parter i plan- og gjennomførings-arbeidet.	Deltakelse på to møter
Foreningen Ensjøbyen	Private aktører, sentrale grunneiere på Ensjø.	Ivareta grunneieres interesser overfor kommunen	Intervju med to utbyggere og sekretær for foreningen



<b>Aktører</b>	<b>Sektor/tilhørighet</b>	<b>Rolle/ansvars-områder</b>	<b>Hvem er intervjuet</b>
Bydel Gamle Oslo	Bydelens folkevalgte organ	Avgjør og gir uttalelser i en rekke saker med betydning for bydelen og dens innbyggere (inkl. Ensjø)	Intervju med administrasjonens tidligere og nåværende deltaker i Samarbeidsgruppen. Intervju med bydelspolitikker
Bydel Grünerløkka	Se over	Se over (men har involvert seg lite i Ensjø)	
Malerhaugen boligsameie	Paraply for en rekke borettslag	Ingen formell rolle, men får reguleringssaker til uttalelse	Intervju med leder
Borettslaget Lille Tøyen Hageby	Se over	Se over	Intervju med leder
Kampen Byggeselskap	Se over	Se over	Intervju med leder
Utbyggere, Løren og Nydalen	Private utbyggere	Ansvar for utbygging, en del teknisk og sosial infrastruktur, utarbeidelse av reguleringsplaner	Intervju med prosjektleder i Selvaag og direktør i Avantor
Byutviklings - komitee	Politikere	Folkevalgt med ansvar for byutvikling i Oslo	Byråd for byutvikling Leder for byutviklings -komiteen

## Vedlegg 2

# Oslo kommunes areal- strategi fra 2000



## Vedlegg 3

### Prosjektstatus, Ensjø

<i>Prosjekt</i>	<i>Antall boliger</i>	<i>M2 næring</i>	<i>Utbyggerbidrag 1000 kr</i>	<i>Status</i>
Hovin borettslag	0		1100	Inngått
Tiedemannsjordet	187		10000	Inngått
Ensjøveien 6	80		4200	Inngått
Ensjøveien 25	165		11300	Inngått
Gladenga (6)	1300	54000	176000	Inngått
Grenseveien 59	110	1500	10000	Inngått
Tiedemanns fabrikkområde (2)	1400	4500	140000	Inngått
Marienfryd	370	1700	36000	Inngått
SUM 1 - 8	3612	61700	388600	
Ensjøveien 23B	30	600	2800	Under forhandling
Tyngdepunktet (4)	530	29000	66000	Ikke igangsatt
Grenseveien 61	70	1500	6000	
Grenseveien 97	140	17000	28000	
Ensjøveien 3-7	180	2000	20000	
Ensjøveien 4	60		6000	
Ensjøveien 8	80		8000	
Ensjøveien 34	100	600	8000	
Malerhaugveien 34	100		7000	
Gladengveien 17 m. fl.	220	3000	30000	
SUM 1 - 18	5122	115400	570400	
Uidentifiserte prosjekter	900	1800	96000	
SUM 1 - 19	6022	117200	666400	