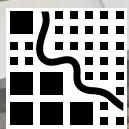




Oslo kommune

Handlingsplan for økt boligbygging



Plan- og bygningsetaten



Eiendoms- og byfornyelsesetaten



**Et samarbeid mellom
Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten**

*Omslagsfoto: Greger Grams vei 13
Foto: Henrik Beck Kæmpe
Arkitekt: R21 Arkitekter AS*

Forord

Ved utgangen av 2012 bodde det 613 000 innbyggere i Oslo. Fremskrivninger som er gjort viser at det tallet vil kunne øke til ca. 830 000 i 2030. Den forventede befolkningsøkningen tilsier at det er behov for å bygge mange nye boliger frem mot 2030. Det anslås at det kan være behov for en årlig tilvekst av antall boliger på ca. 5000-6000 pr. år. Dette er vesentlig mer enn det som har blitt bygget de siste årene.

I lange perioder de siste to tiårene har boligbyggingen vært for lav til å holde tritt med etterspørselen i hele landet. Boligprisene har steget mer enn andre varer og tjenester, selv når en tar hensyn til kvalitetsforbedringer i boligbestanden.

Historisk har man sett at et behov for en kraftig økning i takten i boligbyggingen har medført bygging av boliger med for lav kvalitet. Det er viktig at også behovet for økt boligbygging sees på som en mulighet til utvikling og vekst og at det ikke lempes på kvalitetskravene. De boligene vi bygger det nærmeste 10-året er de boligene vi skal bo i de neste 50-100 årene, og de omgivelsene som tilrettelegges for slik boligbygging skal være våre nabolag minst like lenge.

Ved behandlingen av budsjett for 2014 fattet bystyret følgende vedtak:

B2: Handlingsplan for boligbygging

Byrådet bes fremme sak om økt boligbygging i Oslo hvor en gjennomgår alle juridiske muligheter for raskere saksbehandling, strategisk samarbeid med grunneiere og lignende tiltak for å øke boligbyggingen i Oslo vesentlig.

Byrådsavdelingen for byutvikling har i tildelingsbrevet for 2014 sagt følgende:

Byrådsavdelingen ber Plan- og bygningsetaten i samarbeid med Eiendoms- og byfornyelsesetaten utarbeide utkast til byrådssak innen 1. tertial 2014.

Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten har i felleskap gjennomgått og vurdert hvilke tiltak Oslo kommune kan iverksettes for å øke takten i boligbyggingen.

Oslo, januar 2015



Ellen S. de Vibe
Plan- og bygningsetaten



Eskild Bråten
Eiendoms- og byfornyelsesetaten

Innhold

FORORD	3
1. OPPSUMMERING	6
2. INNLEDNING	7
2.1. Bestilling og oppgavebegrensing	7
2.2. Utfordringer for økt boligbygging	7
2.3. Områdeprogrammering og -modning	8
2.3.1. Differensiert tilrettelegging og modning av byutviklingsområder	8
2.3.2. Områdemodning gjennom planlegging	10
2.3.3. Områdemodning gjennom samhandling	10
2.3.4. Områdemodning gjennom kommunale og statlige investeringer	10
2.3.5. Områdemodning gjennom temporær bruk av kommunale tomter	12
3. KOMMUNENS VIRKEMIDLER SOM PLAN- OG BYGNINGSMYNDIGHET	13
3.1. Forenklet områderegulering	13
3.2. Oslomodellen	13
3.3. Forslag til Kommuneplan Oslo mot 2030	14
3.3.1. Sammendrag av kommuneplanen	14
3.3.2. Mål og strategi.....	14
3.3.3. Infrastruktur	14
3.3.4. Å bygge innenfra og ut.....	15
3.3.5. Kommuneplanforslaget gir økt forutsigbarhet for utbyggere.....	15
3.3.6. Nye områder også for boligutvikling.....	15
3.3.7. Tiltak for økt boligbygging i forslag til ny kommuneplan	16
3.4. Tomtetilgang	18
3.4.1. Økt og spredt reguleringsreserve av boligtomter	18
3.4.2. Regulering av kommunale tomter til bolig for salg.....	19
3.5. Andre aktuelle virkemidler	20
3.5.1. Effektiv saksbehandling	20
3.5.2. Nye normer for felles leke- og uteoppholdsarealer for boligbyggingen i indre Oslo	21
3.5.3. Raskere avklaring av uaktuelle planer	21
3.5.4. Økt bruk av boligplanalternativ og midlertidig forbud mot tiltak	21
3.5.5. Kompaktboligprosjektet (kvalitet i små boliger).....	22
3.5.6. Forsøk – etter forsøksloven	22
3.5.7. Kommunale retningslinjer for oppfølging av Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen.....	22

4. SAMARBEID MELLOM KOMMUNE OG GRUNNEIERE/UTVIKLERE	23
4.1. Gjennomføringsmodeller for infrastrukturbygging	23
4.2. Utbyggingsavtaler	24
4.2.1. Utbyggingsavtaler i Oslo	24
4.2.2. Tidsdifferensiert grunneierbidrag	24
4.3. Utviklings- og utbyggingssselskap	25
4.4. Andre samarbeidsformer	25
4.5. Husbankens grunnlån	26
5. KOMMUNEN SOM GRUNNEIER	27
5.1. Dagens tomtebestand	27
5.2. Bruk av eksisterende grunn	27
5.3. Erverv av grunn	27
5.3.1. Strategiske kjøp	27
5.3.2. For infrastruktur	28
5.3.3. Erverv ved bruk av utbyggingsavtaler	28
5.4. Salg av grunn	29
5.4.1. Salg på spesielle vilkår	29
6. KONKLUSJON OG ANBEFALING	30
6.1. Områdebaserert oppfølging av kommuneplanen	30
6.2. Differensiert kommunalt engasjement i markedssvake områder	30
6.3. Utvidet kommunal gjennomføringsstrategi	32
7. VEDLEGG	33

1. Oppsummering

Plan- og bygningssetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten har i felleskap gjennomgått og vurdert hvilke tiltak Oslo kommune kan iverksettes for å øke takten i boligbyggingen.

Temaet er omfattende og det er krevende å diskutere kommunale tiltak uten å se disse i en større sammenheng. Rapporten er derfor bygget opp slik at tiltakene er redegjort for i en hovedrapport, mens ytterligere og mer utdypende materiale følger i vedlegg.

I kapittel 2 i rapporten drøftes innledningsvis behovet for å legge til rette for boligutbygging i områder hvor markedssituasjonen gjør at investeringsviljen er for lav til at byutviklingen kommer i gang.

I kapittel 3 gjennomgås virkemidler kommunen kan iverksette som plan- og bygningsmyndighet. Her redegjøres for viktigheten av å velge riktig plantype i forhold til områdenes særpreg og for byrådets forslag til kommuneplan og hvilke effekter den vil kunne få for utbyggingstakten. Det gjennomgås også flere andre tiltak som kan vurderes iverksatt av plan- og bygningsmyndigheten.

I kapittel 4 drøftes hvordan god samhandling både internt i kommunen og med utbyggere kan tilrettelegge for gode prosesser og stimulere til økt utbygging. I kapitlet redegjøres for forskjellige samhandlingsformer og gjennomføringsstrategier. Kapitlet synliggjør også behovet for å la valget mellom samhandlingsformer og -strategier avgjøres av den faktiske situasjonen i området ut fra grunneiersammensetning, investeringsvilje og evne, virkningen av en utbygging på omkringliggende områder m.v.

I kapitlet om kommunen som grunneier vurderes hvordan bruk av kommunens eksisterende arealer og avtaler om kjøp og salg av arealer kan benyttes strategisk for å stimulere til økt boligbygging.

Avslutningsvis i rapporten, i kapittel 6, oppsummeres de tiltak som antas å ville ha størst effekt på boligbyggingen.

2. Innledning

2.1. Bestilling og oppgavebegrensning

Ved behandlingen av budsjett for 2014 fattet bystyret følgende vedtak:

B2: Handlingsplan for boligbygging

Byrådet bes fremme sak om økt boligbygging i Oslo hvor en gjennomgår alle juridiske muligheter for raskere saksbehandling, strategisk samarbeid med grunneiere og lignende tiltak for å øke boligbyggingen i Oslo vesentlig.

Byrådsavdelingen for byutvikling har i tildelingsbrevet for 2014 sagt følgende:

Byrådsavdelingen ber Plan- og bygningsetaten i samarbeid med Eiendoms- og byfornyelsesetaten utarbeide utkast til byrådssak innen 1. tertial 2014.

Med den tidsrammen som er gitt, og ordlyden som er benyttet, forstås oppgaven slik at det bes om en angivelse av mulige tiltak som vil øke boligbyggingen vesentlig.



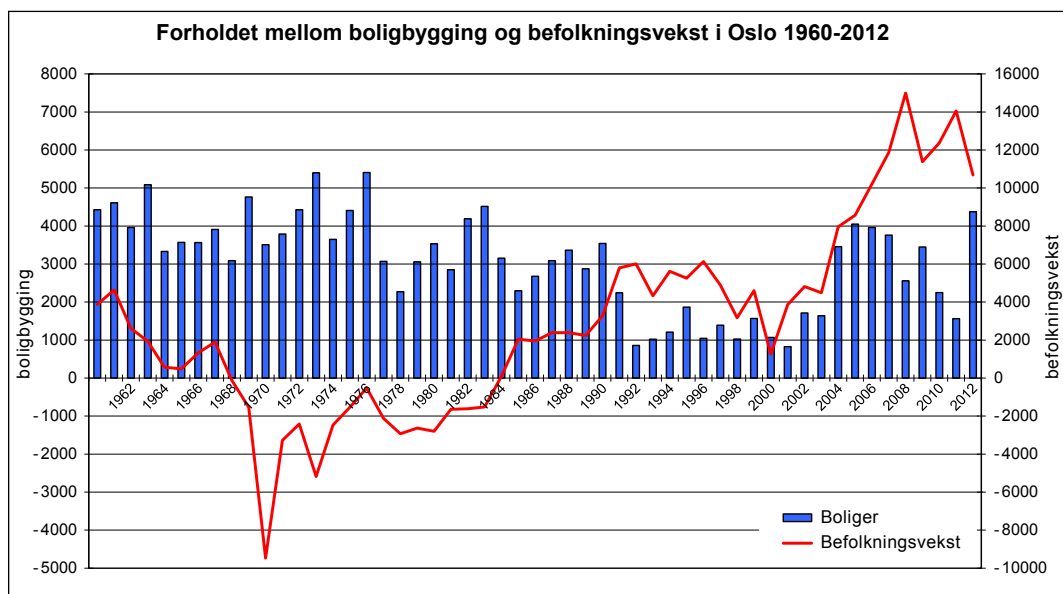
D36 The Greenhouse
Foto: Finn Ståle Felberg
Arkitekt: Element Arkitekter AS



Parkveien 5
Foto: Ivan Brodey
Arkitekt: Kima Arkitektur og MAD arkitekter

2.2. utfordringer for økt boligbygging

Ved utgangen av 2012 bodde det 613 000 innbyggere i Oslo. Fremskrivninger som er gjort viser at det tallet vil kunne øke til ca. 830 000 i 2030. Av folke- og bolig tellingen i 2011 fremkom det at det i Oslo fantes 305 700 boliger. 74 % av disse var leiligheter, 16 % var småhus og 10 % var eneboliger. Denne forventede befolkningsøkningen tilsier at det er behov for ca. 100 000 nye boliger frem mot 2030. Dette betyr at det kan være et behov for en årlig tilvekst av antall boliger på ca. 5000-6000 pr. år, som er vesentlig høyere enn snittet de siste årene.



Illustrasjon: Plan- og bygningsetaten

I lange perioder de siste to tiårene har boligbyggingen vært for lav til å holde tritt med etterspørselen i hele landet. Boligprisene har steget mer enn andre varer og tjenester, selv når en tar hensyn til kvalitetsforbedringer i boligbestanden.

Målet er at alle skal kunne skaffe seg en bolig. utfordringene ligger i at det er mange som er involvert i en byggeprosess og at utbyggingsøkonomien er presset mange steder i byen på grunn av et høyt kostnadsnivå. Det er mange steder i byen som ikke tåler et slikt kostnadsnivå om ikke kommunen i forkant av en utvikling bidrar med en betydelig innsats, spesielt på infrastruktur.

Vedlegg 1: En nærmere redegjørelse for utfordringene for å oppnå økt boligbygging

Det er mange som arbeider med disse spørsmålene både i det private og i det offentlige. Både Oslo kommune og andre har gitt innspill overfor det offentlige, og Regjeringen har allerede og vil i løpet av 2014 og 2015 foreslå ytterligere endringer i rammebetingelsene. Dette er det redegjort mer for i vedlegg 2.

Vedlegg 2: Initiativ overfor staten og statlige initiativ

2.3. Områdeprogrammering og -modning

2.3.1. Differensiert tilrettelegging og modning av byutviklingsområder

Noen utviklingsområder er lettere å byutvikle enn andre, de er mer utbyggingsmodne. Dette kan skyldes lokalisering i kommunen, hvor noen områder er mer attraktive enn andre. Det kan skyldes at noen områder mangler god kollektivbetjening eller teknisk infrastruktur eller områder først kan utbygges etter en større investering, for eksempel i opprydding av forurenset grunn.

For at det skal være grunnlag for å sette i gang et utbyggingsprosjekt må utbygger også oppleve at det er overveiende sannsynlig at det vil være kjøpere til boligene som bygges og at disse er villige til å betale en tilstrekkelig høy pris. For de fleste boligkjøpere er det av betydning hva området der boligen ligger har å by på av sosial og teknisk infrastruktur, tjenestetilbud og andre kvaliteter. Dette innebærer at mange utbyggere vil være skeptiske til å være tidlig ute i større utviklingsprosjekter dersom det ikke er sannsynlig at området fremover kommer til å utvikle seg på en god måte. Spesielt i de større transformasjonsområdene, er det krevende for enkeltutbyggere å starte prosessen med å omdanne næringsområder til boligområder.



Furuset. Oslo kommunes FutureBuilt områdeprosjekt. Illustrasjonene er utarbeidet av A-lab AS



Tjuvholmen. Foto: Plan- og bygningsetaten

En vesentlig del av arealene med potensial for boligbygging, finner en i områder der det historisk sett har vært helt annen arealbruk. Dette gjelder for eksempel tidligere havnearealer i Fjordbyen, områder i ytre by med lav utnyttelse og utdatert næringsvirksomhet, samt arealreserven på Gjersrud-Stensrud. I tillegg vurderes deler av Oslos drabantbyer som egnet for fortetting.

I områder som allerede er attraktive for utbyggerne bestemmes byggetakten i stor grad av markedet, og kommunens oppgave, utover å godkjenne planer og byggesøknader, er å fremstikke nødvendig teknisk og sosial infrastruktur, delvis finansiert av utbyggerne. Andre områder kan være mindre attraktive; det kan være vanskelig å få i gang boligbygging og det er liten eller ingen planlegging fra utbyggerens eller grunneiernes side. For at et område som søkes utviklet skal komme i gang, kan kommunen igangsette tiltak for å forberede og fremskynde en slik utvikling.

Modning skjer ved at området sikres kvaliteter som utbyggere og kjøpere opplever som attraktive; at det sikres grøntområder, gode torg- og møteplasser, god funksjonsblanding, et godt tjenestetilbud, god kollektivtilgjengelighet og god sosial og teknisk infrastruktur forøvrig. Slik modning kan skje på flere måter og med flere forskjellige virkemidler.

Oslo kommune kan utvikle en differensiert strategi for å modne ulike utbyggingsområder. Denne kan innebære større grad av økonomisk, administrativ og fysisk engasjement i de mindre attraktive områdene enn i de markedsmessig ettertraktede områdene. Det anbefales at Oslo kommune utvikler en slik differensiert policy for hvordan kommunens engasjement bør styrkes i de markedssvake områdene for å fremskynde områdenes utbyggingsmodenhet. En slik policy kan også legge til grunn at det for hver av de markedssvake områdene foretas en analyse av hvilke brohodeprosjekter som mest effektivt kan bidra til å modne de enkelte områdene.

2.3.2. Områdemodning gjennom planlegging

For å modne et område for utbyggingsinvesteringer er det sentralt at det lages en god overordnet plan. I alle planprosessene for å modne nye byutviklingsområder legges det vekt på å utvikle omdømme, sikre nødvendige arealavklaringer og utvikle kvaliteter og ”herlighetsverdier”¹. Dette omtales ytterligere i kapittel 3.

2.3.3. Områdemodning gjennom samhandling

Samhandling og samarbeid mellom kommunens forskjellige etater og foretak er sentralt både for å få etablert gode planer, men også for å få gjennomført planene og for å finne gode løsninger på utfordringer og barrierer som kan dukke opp.

Samhandling og samarbeid med grunneier og utbyggere er også viktig for å få til en god områdemodning. Erfaring fra for eksempel Nydalen, Ensjø og Løren viser effekten av en områdebasert modningsprosess, der kommunen er en aktiv pådriver for å legge til rette for boligbygging og tilhørende funksjoner. Dette omtales ytterligere i kapittel 4.

I kommuneplanen er det utpekt flere områder for hensynssone for felles planlegging. Det er viktig at kommunen er tidlig ute både med samhandling internt, men også med utbyggere og grunneiere for å ta initiativ til og være med å koordinere disse prosessene.

2.3.4. Områdemodning gjennom kommunale og statlige investeringer

Oslo kommune finansierer i utgangspunktet all sosial infrastruktur og ofte viktige deler av byområdeovergripende teknisk infrastruktur som trikk og T-bane. Ut i fra et modningsperspektiv kan også andre virkemidler tas i bruk.

Finansiering av teknisk infrastruktur

I dag søkes finansiering av teknisk infrastruktur gjort gjennom anleggsbidrag fra private utbyggere. Dette har god effekt i områder som utbyggere opplever som attraktive. I mindre attraktive områder kan en slik finansieringsform være en barriere for utbygging. Kostnadene knyttet til erverv av tomt, utbygging og anleggsbidrag kan til sammen bli så høye at utbygger kommer til at prosjektet ikke vil lønne seg. Kommunal finansiering av infrastruktur i områder hvor utbyggingsinteressen er mindre kan oppleves som risikodempende og gjøre området mer attraktivt å satse på for utbygger. Slik finansiering kan skje ved forskuttering eller ren subsidiering.

Det vises for øvrig til det som sies om differensiering av grunneierbidrag i pkt. 4.2.2.



Ensjø T-banestasjon. Foto: Ketil Jacobsen. Arkitekt: Flux arkitekter AS

¹ Begrepet ”herlighetsverdier” har sin bakgrunn i den danske arkitekten Jan Gehls begrep som vektlegger verdien av kort avstand til byens ulike fellesskapsverdier som for eksempel allment tilgjengelige gater, plasser og parker som grunnlag for god byutvikling.

Prioritert finansiering på noen få store utbyggingsprosjekter

For å oppnå en relativ stor utbygging av boliger raskt kan det være et alternativ å prioritere og fokusere både investeringer, engasjement og fokus på noen få større utbyggingsprosjekter samtidig. En slik satsing i et område hvor investeringsviljen er lav vil kunne medføre en rask modning og åpne for en større utbygging enn dersom man sprer innsatsen på for mange områder samtidig. Eksempel på dette kan være Furuset.

Tidlig etablering av kollektiv infrastruktur

En fellesnevner for områdene der en lykkes med å etablere et større antall nye boliger, er god tilgjengelighet til kollektivtrafikk, primært banebetjening. En mulighet for å forsere Ruters plan K-2012, vil kunne sette fart på modningen av flere områder samtidig. En statlig deltagelse for eksempel i utbygging av Fornebubanen vil kunne være avgjørende for modningen av nye utbyggingsområder i Vestkorridoren. Det samme ville lokk over E18 på Furuset kunne være.



Fornebubanen ved Skøyen. Illustrasjon: Placebo Effects for Ruter As

Bruk av kommunale prosjekter

For å gjøre et område attraktivt, for å heve omdømme og redusere risiko for utbygger, kan kommunen investere i kommunale prosjekter i området. Dette kan gjøres ved prosjekter som for eksempel skole- og idrettsanlegg, barnehager, parker og gode torg- og møteplasser. Eksempler på dette kan være skolebyggingen i Grorudalen.

Bruk av forkjøps-/opsjonsavtaler og prøvesalg

Et annet virkemiddel kommunen kan ta i bruk er forkjøps- eller opsjonsavtaler. Slike mekanismer benyttes allerede i dag, men de gir i hovedsak rettigheter for kommunen og ikke forpliktelser. For at slike avtaler skal ha effekt som modningsverktøy må de innebære garantier for at utbygger får solgt en angitt andel av det aktuelle prosjektet; avtalene må gi både kjøps- og salgsopsjon. Salgsopsjoner vil kunne redusere investeringsrisikoen for utbygger og øke investeringsviljen. På den annen side vil det påføre kommunen en risiko for å bli sittende med boliger som det er vanskelig å få omsatt.

En alternativ metode som kan benyttes er å åpne for prøvesalg på kommunale tomter. Ordningen innebærer at en potensiell utbygger får en kjøpsrett til en kommunal tomt fra kommunen. Utbygger prosjekterer et boligprosjekt på alminnelig måte og legger boligene ut for salg. Dersom

det viser seg at prosjektet lar seg realisere kan utbygger tre inn i kjøpsretten. Lar den seg ikke realisere kan utbygger gå fra avtalen uten annet tap en prosjekteringskostnaden, annonsering og tid. Også denne metoden vil kunne redusere risiko og øke investeringsviljen til utbygger. Det tilrådes at det gjennomføres forsøk med prøvesalg av kommunale boligtomter på Furuset.

2.3.5. Områdemodning gjennom temporær bruk av kommunale tomter

Av erfaring så vet vi at områder som står brakk raskt blir forøplet. Men temporær virksomhet er ofte heller ikke direkte områdefremmende fordi de er midlertidige og investeringsviljen i slike tiltak kan være begrenset. Derfor kan temporære aktiviteter bli en avveining mellom forskjellige mål og ønsker. Kort omtales en del muligheter for temporær bruk som følger:

Temporære parker. Dette innebærer som regel at en tomt blir ryddet og gressbelagt. Det gjør at den fremstår som mer attraktiv enn før, men ut over det bidrar den ikke aktivt til bygging av boliger. I noen tilfeller byr det på utfordringer og mye motstand senere, å fjerne parken.

Utleie til kreative krefter, kunstnere o.l. I mange transformasjonsområder i inn- og utland har det vært et vellykket grep å starte en transformasjon med å la kreative mennesker utfolde seg på området for å profilere den kommende utviklingen. Dette passer ikke for alle områder, og det bidrar lite økonomisk i perioden det pågår. Grepene vil derfor kunne konkurrere med det mer økonomisk lønnsomme grepet under å leie det ut til enkel kommersielle virksomheter.

Arealer for parkering, brakkerigger eller lignende. Hvorvidt dette vil være en forskjønnelse er avhengig av hvordan området ser ut på forhånd. Siden arealer til eksempelvis brakkerigger og lignende er en av entreprenørenes store mangelvare vil man kunne si at tiltaket indirekte bidrar til boligbygging, og bidrar til at byggekost holdes nede. Problemet er at brakkerigger ikke er vel ansett i de fleste områder, selv om de kan signalisere utvikling.

3. Kommunens virkemidler som plan- og bygningsmyndighet

3.1. Forenklet områderegulering

Som nevnt innledningsvis er god arealplanlegging vesentlig for å modne et område for utvikling. En modell er å lage grovmaskede områdereguleringsplaner som forutsetter detaljregulering eller åpner opp for behandling av byggesaker direkte.

Følgende kriterier foreslås for bruk av områdereguleringer:

1. Nært forestående utbyggingsbehov og tidsperspektiv på mellomlang sikt, dvs. at planens tidsperspektiv antas å være 5-10 år, mens utbyggingsperioden kan være lenger. (Eks. Grefsen stasjonsby og Filipstad)
2. Størrelse på og/eller kompleksitet i planområdet skaper behov for å håndtere prinsipielle interesseavveininger og etappevise overordnede byplangrep i sammenheng.
3. Behov for å avklare på overordnet nivå enkeltvis og gjennomgående arealbruk for gate-roms-, byroms- og bebyggelsesstruktur samt teknisk, grønn og sosial infrastruktur.
4. Ivareta fellesskapsinteresser for et nærmere bestemt område og/eller for hensyn som går utover det en kan sikre innenfor enkeltprosjektets avgrensning. (Eks. Miljø, klima etc.)
5. Planoppgave som medfører vesentlige rådgivningsinnskrenkninger for eiere/rettighetshavere.
6. Endringer, utfyllinger og presiseringer innenfor rammen av kommune(del)plan.
7. Områderegulering skal særlig benyttes til strategisk viktige områdebaserte planoppgaver
8. Det kan i tillegg til områderegulering være behov for uformelle planarbeidsverktøy utenom pbl 08.

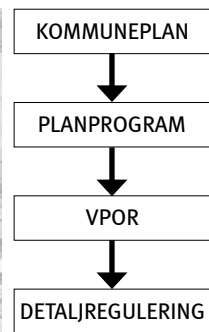
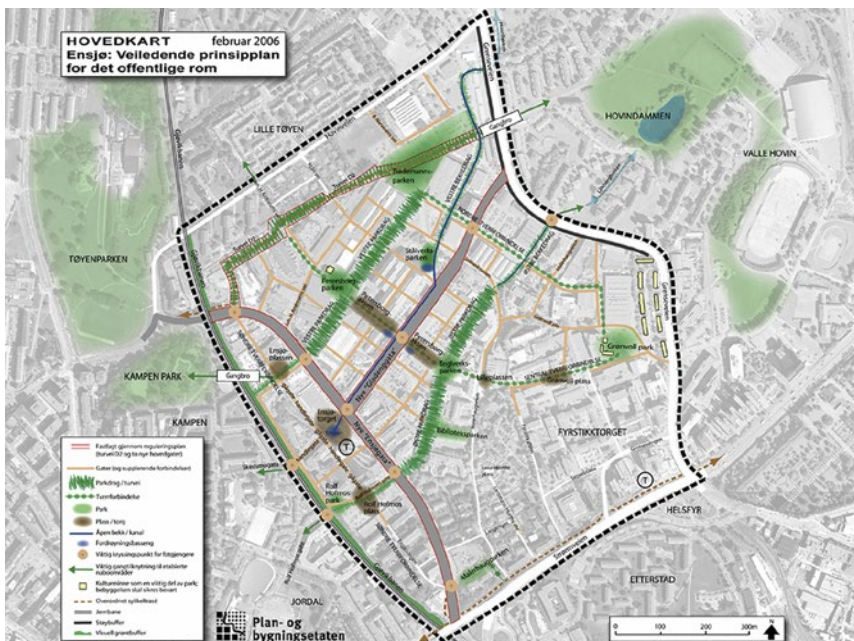
3.2. Oslomodellen

Etaten har siden "Boligutvalg I" arbeidet med det som omtales som Oslomodellen. Oslomodellens hovedmålsetning er å bruke plantypene hensiktsmessig i forhold til hva de forskjellige områdene krever og på en slik måte at man reduserer antall plannivåer samtidig som man oppnår en god kvalitetssikring av byutviklingen.

Plantypene kan belyses som følger:

- **Kommuneplanen:** I arealdelen synliggjør kommunen byutviklingsstrategi og hvor kommunen har langsiktige ambisjoner for ny byutvikling.
- **Kommunedelplaner:** Benyttes blant annet for å bevare og utvikle kvaliteter i utviklingsområder, for eksempel KDP Torg- og møteplasser, samt KDP Alna miljøpark.
- **Områderegulering:** Avklaring av arealbruk i komplekse situasjoner, for eksempel på Gjersrud-Stensrud, Filipstad og Furuset.
- **Formelt planprogram:** Benyttes til å legge rammer for flere etterfølgende reguleringsplaner og avklare byplangrep på områdenivå. Gir raskere avklaringer enn kommunedelplaner og områderegulering, og muliggjør samspill med private boligutviklere. Benyttet bl.a. på Vollebakk, Breivoll og Haraldrud.
- **Uformelt områdeprogram:** Kan benyttes for å avklare byplangrep på områdenivå, mye benyttet i sammenheng med områdeløft i Groruddalsatsingen eller for komplekse områder som krever særskilt interesseavklaring (for eksempel Oslo S.).
- **Veiledende plan for offentlige rom (VPOR):** Benyttes for å sikre overordnet struktur og kvalitet på offentlige rom i transformasjonsområder, og som grunnlag for bl.a. å muliggjøre grunneierbidrag til opparbeiding av teknisk infrastruktur. Benyttes bl.a. på Ensjø, Bryn, Løren, Vollebakk og Breivoll.

Oslo kommune har de siste 2-3 årene testet ut bruk av VPOR for å forenkle planprosessene. Konkret innebærer dette bruk av planprogram som gir rammer for det videre planarbeidet og områdets byplangrep og påfølgende Veiledende plan for offentlige rom (VPOR) som fastsetter den overordnede gate- og byromsstrukturen som grunnlag for å behandle enkelt detaljreguleringsplaner.



3.3. Forslag til Kommuneplan Oslo mot 2030

3.3.1. Sammen drag av kommuneplanen

Kommuneplanforslaget legger inn nye områder for boligutvikling, særlig gjennom satsing på indre by (inkl. Fjordbyen) og utviklingsområdene i ytre by; i Hovinbyen og Vestkorridoren, på lengre sikt også Gjersrud-Stensrud. I tillegg satses det på nye og eksisterende knutepunkter og stasjonsnære områder, eksempelvis Storo-Nydalen, Majorstuen, Diakonhjemmet og Smestad.

Kommuneplanforslaget tydeliggjør kommunens bestilling av og forutsetninger om kvalitet og gode saksbehandlingsprosesser. På den måte skaper planen forutsigbarhet for fremtidige utbyggingsforslag. Planen åpner for muligheter, også for boligbygging, med tydelige, områdebaserede kvaliteter, såfremt stedlige og fysiske begrensninger kan avbøtes eller kompenseres for. Dermed bør såvel kommunens forutsigbarhet som utbyggers handlingsrom for å bygge flere boliger kunne økes.

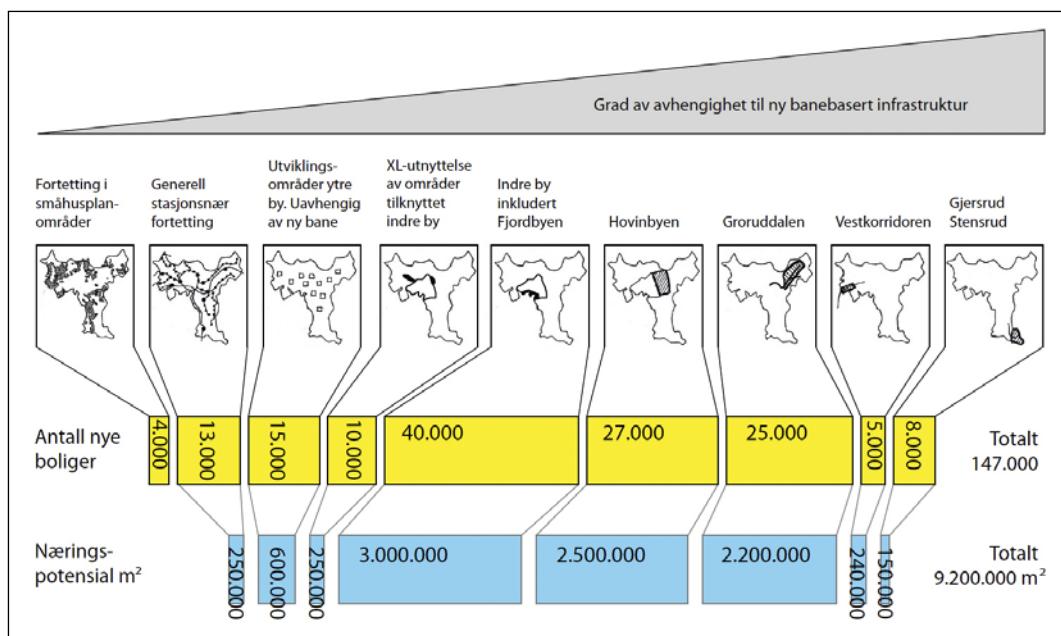
3.3.2. Mål og strategi

Kommuneplanen har som målsetting å være "... tydelig på hvilken retning byen ønskes utviklet i, samtidig som den er tilstrekkelig åpen for uforutsette muligheter og byens generelle utviklingsdynamikk".

Arealdelen av kommuneplanen sikrer og videreutvikler areal for nødvendig vekst i bolig- og næringsutvikling, samt sosial, blågrønn og teknisk infrastruktur, for å møte forventet befolkningsvekst. Overordnet skal denne veksten møtes med en bærekraftig og klimanøytral byutvikling som ivaretar og videreutvikler bymessige, naturgitte og historiske kvaliteter. Herunder nevnes byens landskap, blågrønne struktur og byområder med ulike byplangrep, arkitektur og kulturminnekvaliteter. Mer spesifikt gis det også en helt konkret føring rettet inn mot boligutvikling (i kp § 2.1 om formålet med kommuneplanen, pkt. 4): at "hensynet til bokvalitet, uterommes kvalitet og barns oppvekstvilkår" skal ivaretas i plan- og byggesaksbehandlingen.

3.3.3. Infrastruktur

Kommuneplanforslaget forutsetter på lang sikt en ny, banebasert infrastruktur for nye utviklingsområder – i så vel indre by (inkl. Fjordbyen) /Hovinbyen – som i ytre by (Groruddalen, Vestkorridoren og Gjersrud-Stensrud). Boligpotensialet i nevnte utviklingsområder er totalt sett anslått å være 105 000 nye boliger. Dette utgjør nesten 3/4 av det totalt anslåtte potensial for nye boliger innenfor Oslos byggesone. Derfor er planlegging og gjennomføring av nødvendig ny banebetjening det klart viktigste, langsiktige tiltaket for å sikre økt og bærekraftig boligbygging i en målestokk som kan fange opp forventet befolkningsvekst.



Illustrasjon: Plan- og bygningsetaten

3.3.4. Å bygge innenfra og ut

På kortere sikt vil også byrådets valg av en "innenfra og ut"-strategi for fremtidig byutvikling, med utvidelse av indre by til dens nåværende randsoner, være et viktig tiltak. Dette fordi byen kan utvikles, vokse og boligfortettes over kortere avstander, som muliggjør gang- og sykkeltransport. Dermed sikres en bærekraftig utvikling som også vil kunne skape nye bymessige kvaliteter preget av fysisk tetthet, funksjonell variasjon og mer finmaskede gatenett og byrom; som igjen gir større attraktivitet til nye boligområder.

3.3.5. Kommuneplanforslaget gir økt forutsigbarhet for utbyggere

Forutsigbarhet er viktig for å få opp takten i boligbyggingen. Forutsigbarhet kan medføre både redusert ressursbruk og reduksjon av den økonomiske risikoen ved iverksettingen av nye tiltak. Kommuneplanens fastsettelse av eksisterende og nye kollektivknutepunkter og stasjonsnære områder, fremtidige utviklingsområder/ gjennomføringssoner for felles planlegging, hensyns-soner, rekkefølgekrav og forutsigbarhetsvedtak øker forutberegnligheten i forhold til hvilke rammer kommunen vil sette for en gitt ubygging. Herunder følger en enkel gjennomgang av de ulike elementene.

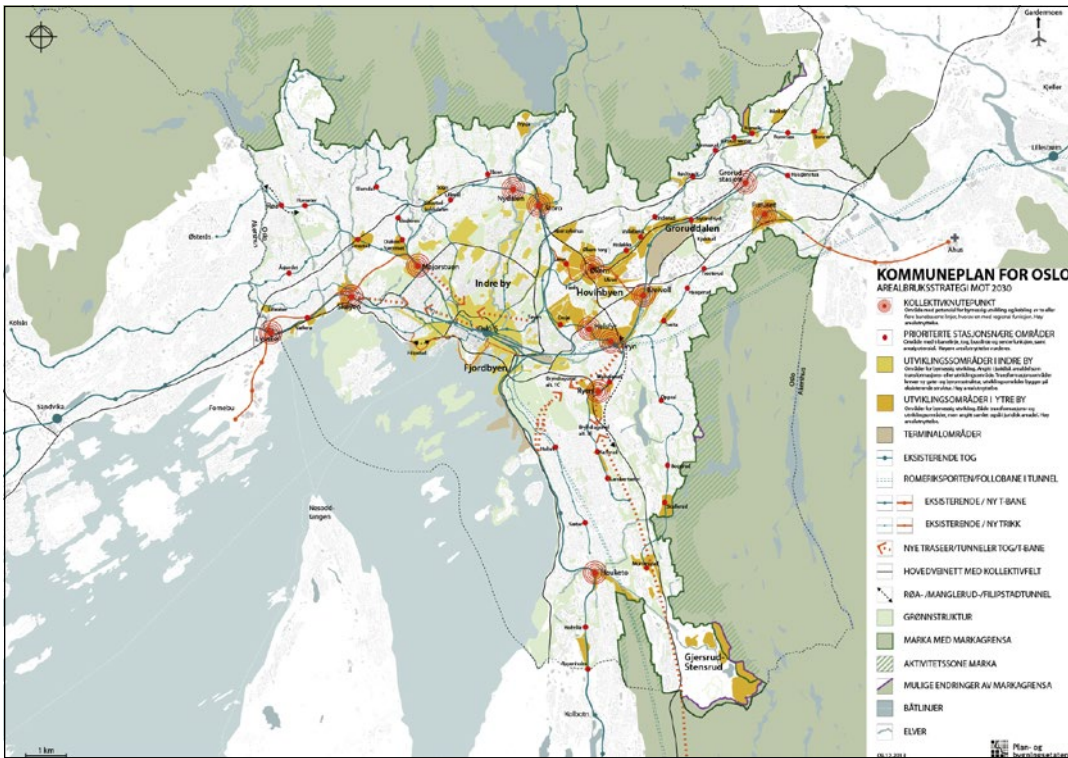
3.3.6. Nye områder også for boligutvikling

I tillegg til videreføring av de ti tidligere utpekte knutepunktene fra KP 2008 introduseres det nå tre nye kollektivknutepunkter for bymessig fortetting med blandet arealbruk: Nydalen, Furuset og Ryen.

KP 2008 utpekte 23 steder langs det eksisterende banenettet (prioriterte stasjonsnære områder) for bymessig fortetting med vekt på boliger. I det nye forslaget viderefører disse stedene i tillegg til at de suppleres med 13 nye steder.

Kommuneplanforslaget kartfester en rekke, fremtidige utviklingsområder. I ytre by er disse områdene som regel sammenfallende med gjennomføringssoner som forutsetter felles planlegging. Vestkorridoren, Hovinbyen, større deler av dalbunnen i Goruddalen og Gjersrud-Stensrud er de største/mest sammenhengende områdene. For Vækerø og Skøyen, Stubberud og Furuset, samt hele Gjersrud-Stensrud forutsettes det felles planlegging, her eksplisitt i form av områderegulering. For alle øvrige områder er plantype ikke definert.

I tillegg nevnes en rekke mindre, isolerte områder for felles planlegging, som eksempelvis Rosenholm, Hauketo, Skullerud, Ryen, Frysja, Smestad og sykehusområdene ved Diakonhjemmet.



Felles planlegging for disse områdene, legger grunnlaget for bedre helhetsløsninger, bedre områdekvalitet og trolig høyere grad av utnyttelse enn om enkelttomter utvikles atskilt. Utnyttelsesgraden som legges til grunn på områdenivå er 125 % i kollektivknutepunkter og utviklingsområder i indre by og 100 % andre steder.

3.3.7. Tiltak for økt boligbygging i forslag til ny kommuneplan

Nedenfor gis eksempler på juridiske enkeltvirkemidler i kommuneplanforslaget som kan gi økt boligbygging.

- **Planbestemmelser om rekkefølge** for å sikre gjennomføring av bl.a. infrastruktur. Planen stiller krav om at det skal vurderes å stille krav om nødvendig teknisk infrastruktur, offentlige rom, energiforsyning, omlegging/kabling av høyspentlinjer, uteoppholdsarealer, samt leke- og idrettsområder og kulturelle funksjoner. Slike rekkefølgekrav skaper forutsigbarhet for utbygger. I tillegg sikrer det utbygging av infrastruktur og kvaliteter som både byggemodner et område og gjør fortetting, særlig av boliger, forsvarlig.
- **Forutsigbarhetsvedtak:** I henhold til plan- og bygningsloven § 17-2 er det fattet forutsigbarhetsvedtak i kommuneplanen. Planen åpner for at det kan inngås utbyggingsavtale om offentlig anlegg, men også om boligpolitiske forhold. Utbyggingsavtaler kan benyttes til å stille krav til antall boliger i et område, største og minste boligstørrelse, nærmere krav til bygningers utforming og/eller fortrinnsrett til kjøp av en andel av boligene til markedspris. Inntil i dag har praksisen i Oslo kommune vært at det utelukkende inngås utbyggingsavtale om bygging, oppgradering og tilpassing av offentlige anlegg. Det kan være hensiktsmessig og effektivt som tiltak for å øke boligbyggingen dersom kommunen benyttet muligheten til å regulere også boligpolitiske forhold i utbyggingsavtaler.
- Generelt åpnes det for å **vurdere høyere tetthet og bygghøyder** enn Oslo er vant til, men på måter som ivaretar og videreutvikler viktige kvalitetsprinsipper. I utvalgte områder i indre by, for eksempel strøgsgatene, skal utviklingsområder vurderes med høy tetthet – koblet til krav om høy kvalitet i arkitektur og bymessig utforming – og kan vurderes med høyere gesimshøyder enn områdets dominerende høyder, forutsatt god innpassing i den aktuelle gatestrekningen.



Barcode. Foto: Plan- og bygningsetaten

- **Områdeutnyttelse (OU)** på 125 % i kollektivknutepunkter og utviklingsområder i indre by (tilsvarende Majorstuen-tetthet), og OU på 100 % for øvrig (tilsvarende Øvre Grünerløkka-tetthet), skal kunne muliggjøre bygging av i overkant av 120 000 boliger frem mot 2030, og gi en buffer for å realisere en tilstrekkelig boligforsyning.
- **Unntak fra plankrav** (prosessforenkling): For områder avsatt til bebyggelse og anlegg (unntatt utviklingsområder i ytre by, kollektivknutepunkter, transformasjonsområder, hensynsone/båndleggingssone for kulturmiljø/naturmiljø eller bevaringsområde) kan det gis unntak fra krav om detaljregulering for tomter på under 1,5 daa og enkeltprosjekter kan behandles direkte som byggesøknad. Forutsetningene er nye tiltak opprettholder eksisterende gate- og byromsstruktur, bebyggelsesstruktur, dominerende volum og høyder. I tillegg kan det – ved en boligandel på mer enn 60 % i et enkeltprosjekt – generelt gis unntak fra plankrav for tomter inntil 2,5 daa. Kommuneplanen har også enkelte andre bestemmelser om unntak fra plankrav i prosjekter med stor boligandel i indre by.
- Innenfor avvikssone for støy (jf. temakart for støy, T1) kan bebyggelse med støyfølsomt bruksformål, herunder bolig, etableres i gul og rød sone, forutsatt at halvparten av oppholdsrom og minst en fasade og ett soverom vender mot stille side. I tillegg skal det kunne tilbys egnede – private eller felles – utearealer med soner under anbefalte støygrenser.
- **Boligsammensetning:** Boligtyper og -størrelser kan fastsettes i reguleringsplaner for å tilby et bredt spekter av boliger i de ulike byområdene. Kommuneplanens retningslinjer peker på at den til enhver tid gjeldende norm for leilighetsfordeling skal være retningsgivende for det som fastsettes i reguleringsplan og praktiseres i byggesaksbehandling i de bydelene normen gjelder for. Retningslinjene sier også: ”for å oppnå en mer balansert leilighetssammensetning i større byområder med ensidig leilighetssammensetning bør normen kunne fravikes”. Dette kan gi et noe større handlingsrom for utøvelse av skjønn, basert på lokale forutsetninger.

3.4. Tomtegang

3.4.1. Økt og spredt reguleringsreserve av boligtomter

Oslo kommune har en reserve på regulerte boliger på 20 000-22 000. Reserven indikerer at det finnes et godt handlingsrom for boligbygging. Utbyggerne har likevel gitt uttrykk for at reguleringsreserven er for lav til at de klarer å få utnyttet sine muligheter for å bygge mer. Det gis uttrykk for at de lange prosessene med mange variabler gjør fremdriften på prosjektene sårbar. En økt reguleringsreserve vil gi utbyggerne mulighet til å arbeide med flere prosjekter samtidig og fokusere innsatsen på de prosessene som har fremdrift i påvente av at prosesser med mindre fremdrift igjen kommer i gang. Det antas videre at en økt andel geografisk spredte boligregulerte områder vil medføre at presset på tomtemarkedet og tomteprisene vil bli redusert, noe som vil medføre økt utbygging og mulighet for å holde prisene nede. Utbyggerne peker på at en spredning av utviklingsområdene vil gjøre det lettere å omsette flere boliger, fordi antallet som kan selges i løpet av et år i et større utbyggingsområde vil være begrenset.

Som et supplement til det arbeidet som er gjort i kommuneplanen med å identifisere områder for boligutbygging kan det være et tiltak å iverksette aktive målrettede søk etter private tomter som bør omregulering til bolig og tomter som kan få en bedre utnyttelse. Et slikt tiltak kan iverksettes i et samarbeid mellom Plan- og bygningssetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Videre kan kommunen ta initiativ overfor private grunneierne for å motivere og stimulere til boligbygging og eventuelt igangsette offentlige detaljreguleringsprosesser ved bruk av planprogram og områdereguleringsplaner som enklere "flatereguleringer". Målsetningen vil være å få vedtatt robuste planforslag som primært fastsetter avgrensning, arealbruksformål, utnyttelse, maksimal byggehøyde, avkjørsel, samt krav til nødvendig dokumentasjon og eventuelt rekkefølgebestemmelser. Planene bør ikke låse delområdenes plankonsepter og detaljere krav til utforming og spesifikk fysiske løsninger, men overordnet fastsette funksjonskrav og kvalitetsnivå, samt prinsipper for nødvendig områdetilknytning.

Utbyggere, som deltar i kommunens Boligforum, påpeker også behovet for rask tilbakemelding på hva eiendommen kan benyttes til når de legges ut for salg. Oslo kommune ved PBE bør derfor også vurdere å utvikle en raskere og mer mulighetspreget tilbakemelding på forespørsler fra utbyggere. Utvikling av planforhåndskonferanser kan være et slikt verktøy.

Det finnes i dag større områder og steder i byen som er attraktive for boligutvikling som er brukt av det offentlige eller private som ikke nødvendigvis må ligge der de ligger i dag. Noen av disse er uansett modne for oppgradering som gjerne kan kobles med flytting. Oslo kommune bør legge til rette for flytting av disse virksomhetene ved å samarbeide om regulering og planlegging. Som eksempler kan vises til Aker sykehus, Ullevål sykehus, Bredtvet fengsel og Bjerkebanen.



Pilestredet Park. Arkitekt: Arkitektkontoret GASA AS, Lund & Slaatto Arkitekter AS, Spor Arkitekter AS, Hille Melbye Arkitekter AS. Landskapsarkitekter: Bjørbekk & Lindheim AS, Asplan Viak AS

3.4.2. Regulering av kommunale tomter til bolig for salg

Det kan være et tiltak for å øke takten i boligbyggingen at kommunen regulerer kommunalt eide tomter til bolig og selger disse til markedspris. Dette kan skje ved at EBY fremmer et planforslag som forslagstiller, mens PBE behandler dette som en innsendt plan. Nedenfor vurderes fordeler og ulemper ved et slikt tiltak.

Å kjøpe en ferdig boligregulert tomt vil være rimeligere for utbygger, som sparer inn utgiftene til å drive frem planprosessen, hyre inn konsulenter og betale plangebyr. Et ferdigregulert boligområde gir også en større forutsigbarhet enn kjøp av regulerte tomter.

Det blir imidlertid mer ressurskrevende for kommunen som selv må planutrede og ”prosjekttere” et illustrasjonsprosjekt som synliggjør plankonsept og utbyggingsomfang. Dette gjelder enten det er EBY som fremmer planen som et innsendt planforslag eller det er PBE som utarbeider en egenplan.

For utbygger/tiltakshaver vil det være forutsigbart at planresultatet foreligger som vedtatt plan – på det tidspunktet den kommunale eiendommen erverves. Dermed vil rammeforutsetningene for en boligutbygging være avklart og tid være spart før mulig igangsetting av en boligutbygging.

På den annen side vil utbygger/tiltakshaver ha liten påvirkning på planresultatet. Utbyggere/tiltakshavere kan ønske å påvirke planens konsept og omfang, krav til kvalitet og rekkefølge med mer. Det må kunne påregnes at enkelte utbyggere/tiltakshavere – etter først å ha ervervet en ferdig boligregulert tomt fra kommunen – igangsetter en ny detaljreguleringsprosess med sikte på eksempelvis å øke regulert utnyttelse og byggehøyder. I så fall er vunnet tid tapt.

Det kan med et slikt bakteppe stilles spørsmål om det finnes situasjoner der det mest effektive vil være å selge en eiendom uregulert, alternativt en eiendom som har en utdatert regulering?

I dag har Oslo kommune et salgsreglement som sier at kommunale eiendommer skal være regulert til det formålet eiendommen selges til. Dette innebærer at eiendommer kommunen selger til boligbygging må ha en oppdatert boligregulering. Det er to hovedårsaker til dette. For det første sikres at man ikke gjennomfører et eiendomssalg som på noen måte binder reguleringsmyndigheten. For det andre gir det markedet størst mulig forutsigbarhet for hva de kjøper. Spørsmålet blir da om man kan oppnå en tilstrekkelig forutsigbarhet for utbygger ved et salg uten detaljregulering uten samtidig å binde opp reguleringsmyndigheten.

Vi mener at det bør vurderes om det i enkelte sammenhenger, der forholdene ligger godt til rette for det, bør åpnes for å selge en eiendom som ikke har en oppdatert detaljregulering. Vilkår for dette kunne være at:

1. eiendommen er omfattet av en oppdatert områderegulering/plan- eller områdeprogram som angir u-grad eller
2. føringene for utnyttelse av eiendommen på annen måte er tilstrekkelig klart definert i andre vedtatte planer

Dersom nevnte overordnede planer ikke er utarbeidet må det stilles krav om detaljregulering.

Dersom tomter selges uten regulering, bør det påvirke når og hvordan vederlaget beregnes slik at det sikres at kommunen oppnår markedsverdi ved salgene utfra hvilken reguleringsmessig status eiendommen får. Det kan vurderes om det skal tas forbehold om avregning av salgspris etter at reguleringsplanen/byggetillatelsen er gitt slik at salgssummen reflekterer reell verdi for ferdig regulert tomt. Det vanligste vil være at prisen er basert på et kronebeløp pr. bebyggbart areal BRA eller BTA avhengig av bruksformål, slik at en endelig justering blir så ukomplisert som mulig.

3.5. Andre aktuelle virkemidler

3.5.1. Effektiv saksbehandling

Det antas at en mer effektiv plan- og byggesaksbehandling vil bidra til å kunne øke utbyggings- takten. Større effektivitet i plansaksbehandlingen vil redusere utbyggers risiko og øke regule- ringsreserven i tillegg til at oppstart av bygging vil kunne komme i gang tidligere. Det siste vil også være konsekvensen av raskere byggesaksbehandling.

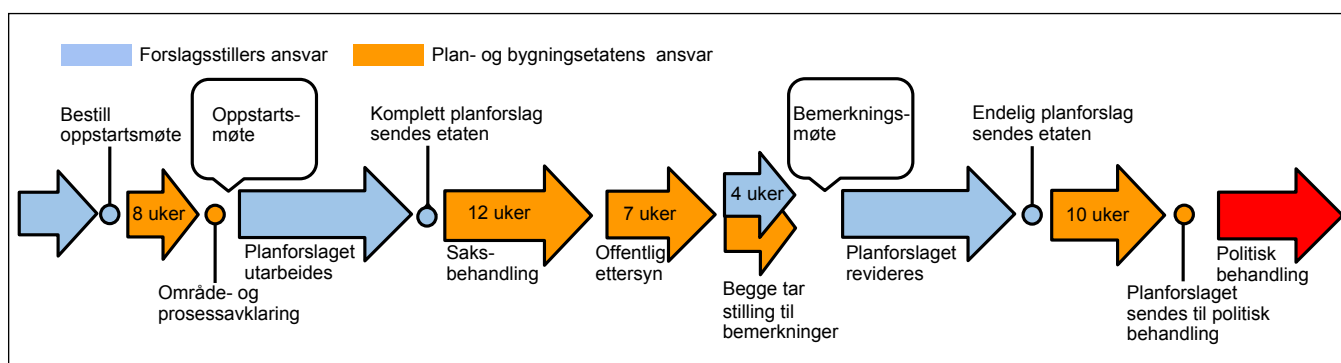
Ved behandling av budsjett for 2013 fattet Bystyret vedtak om at Byrådet skulle fremme sak om kommunale normer og retningslinjer som kan ha betydning for takten i boligbyggingen, og sak om hele plan- og byggesakskjeden i Oslo kommune med tanke på effektivisering og redusert saksbehandlingstid.

På denne bakgrunn gjennomgikk Plan- og bygningsetaten kommunens normer, retningslinjer og veiledere, og vurderte deres betydning for takten i boligbyggingen. Gjennomgangen frem- går i saksfremlegget til bystyret, sak 118, 20.11.2013. Konklusjonen av gjennomgangen var at normene og retningslinjene ikke er til hinder for økt boligbygging, men at de er gode verktøy for å skape prosessforutberegnelighet og likebehandling. Normene kan virke prosessbesparende ved at krav tydeliggjøres tidlig i prosessen og kan redusere klagebehandlingen. Byrådet inn- stilte på at visse normer bør revideres.

Bystyret tok saken til orientering og ba om at byrådet snarest legger frem forslag til normer for felles leke- og uteoppholdsarealer for boligbygging i indre by. Videre ble byrådet bedt om sna- rest å fremme forslag til retningslinjer for boligbrakker og om å fremme sak om veinormalene for bystyret til behandling.

Vedlegg 3: Saksfremlegg for Bystyret sak 118, 20.11.2013: *Saken om kommunale normer og retningslinjers betydning for takten i boligbyggingen tas til orientering.*

I saksfremlegg om plan- og byggesakskjeden til bystyret, sak 119, 27.6.2013 beskrives Plan- og bygningsetaten arbeid med forenkling av arbeidsprosessene i plan- og byggesakskjeden. Herunder elektronisk saksbehandling og samhandling med etatens brukere, flere selvbetjente tjenester, deltakelse i kommunens program Elektroniske tjenester (ETJ), bruk av LEAN-metodik- ken for mer strømlinjeformet saksbehandling, og styrking av kommunikasjonen med bransjen gjennom prosjektene Bedre Bygge Saksbehandling (BBS), og redesignet planprosess (RIPP).



Redesignet innsendt planprosess (RIPP)

Vedlegg 4: Saksfremlegg for Bystyret sak 119, 28.8.2013: *Saken om effektivisering og redusert saksbehandlingstid i plan- og byggesakskjeden tas til orientering.*

Det arbeides fortløpende med å forbedre plan- og byggesaksprosessen. I innsendt planprosess arbeides det nå med å implementere en metode for enklere stedsanalyse som setter fokus på de viktigste temaene i hver enkelt sak. Videre arbeides det med å tilrettelegge for bedre dialog med utbygger tidlig i prosessen og for å sikre at denne dialogen er godt forberedt og godt forankret. Disse virkemidlene skal gi forutsigbarhet og sikre at både kommunen og utbygger konsentrerer ressursbruken om de viktigste temaene i saken.

Videre har plan- og bygningssetaten igangsatt et ”klart-språk” -prosjekt som ytterligere skal sikre god og brukervennlig informasjon og dialog.

3.5.2. Nye normer for felles leke- og uteoppholdsarealer for boligbyggingen i indre Oslo

Utkast til utearealsnorm skal gi føringer for etatens faglige praksis for utearealer i boligprosjekter i indre Oslo. Befolkningsveksten vil føre til et større innslag av barn også i fremtidens boliger i indre by. Normen søker å sikre gode uteoppholdsarealer for alle boligtyper. Forslag til normer forutsettes lagt til grunn for fortløpende byggesaksbehandling og innarbeidet i fremtidige reguleringsplaner. Normforslaget reduserer tidligere retningsgivende normer, særlig for den tetteste delen av indre by, åpner opp for uteareal på lokk og tak, samt tydeliggjør areal-, funksjons- og utformingskrav for å sikre tilstrekkelig kvalitet. Forslaget er til politisk behandling.

3.5.3. Raskere avklaring av uaktuelle planer

I et parlamentarisk system som i Oslo opplever utbyggerne avstanden til politikerne som stor. I samarbeidet Boligutvalg I ga utbyggerne uttrykk for at det blir brukt mye tid og penger, både på utbyggers og det offentliges hånd, på å utrede forslag som ender med å bli avvist av politiske organer.

Plan- og bygningsloven § 12-11 åpner for at kommunen kan avvise reguleringsforslag som den ikke finner grunn til å fremme. Slik avvisning kan skje uten full behandling av saken. Utbygger kan kreve at et slikt avvisningsvedtak forelegges bystyret. Oslo kommune har lang praksis for at ”reguleringsspørsmål” ikke forelegges bystyret uten full reguleringsprosess bl.a. med offentlig ettersyn. PBE sender en del avvisningssaker til BYU, men disse blir sjelden fremmet for BUK/Bystyret. Et avvisningsvedtak fra BUK/Bystyret vil gi forslagsstiller klar og tydelig tilbakemelding dersom forslaget ikke har politisk oppslutning, noe som er tids- og ressursbesparende. PBE antar dessuten at en økt bruk av avvisningshjemmelen vil kunne frigjøre ressurser for PBE til å behandle saker som er i samsvar med gjeldende og overordnet plangrunnlag.

3.5.4. Økt bruk av boligplanalternativ og midlertidig forbud mot tiltak

I brev fra Byrådslederen av 04.02.13 og deretter fra Byråd for byutvikling av 07.03.13 blir kommunen generelt og Plan- og bygningssetaten spesielt bedt om å prioritere og tilrettelegge for økt boligbygging. Denne bestillingen har allerede ført til at etaten i situasjoner hvor boliger kan være egnet, anmoder utbygger om å vurdere boligformål. Alternativt fremmer etaten selv et alternativ med boligformål.

Oslo kommune har mange planer som er relativt gamle, og fra en tid da boligbygging ikke var et like aktuelt tema. Et aktuelt virkemiddel som vil kunne øke planreserven av boligtomter er en økt bruk av midlertidig forbud mot tiltak i omsøkte prosjekter hvor arealene vil kunne egne seg godt for boligbygging men hvor det søkes bygget ut til andre formål. Dette vil kunne slå negativt ut for utbyggere som har nedlagt ressurser i et prosjekt i tråd med områdets regulering. På den annen side vil det gi en mulighet for å få etablert flere boliger, gjerne i flerbruksprosjekter.

3.5.5. Kompaktboligprosjektet (kvalitet i små boliger)

Utbyggernes ønsker om å bygge små boliger utfordrer både kravene til kvalitet og mer tekniske krav i TEK 10. På den annen side ser vi at det kan være både kostnadseffektivt, arealeffektivt og et marked for de mindre leilighetene, og dermed indirekte være et virkemiddel til å øke boligforsyningen i Oslo. Plan- og bygningsetaten er i ferd med å inngå et samarbeid med Aspelin Ramm og Studentsamskipnaden i Oslo om et faglig utviklingsprosjekt for å se nærmere på disse utfordringene. Prosjektets målsetning er å utarbeide design guidelines – inkl. eksempel-samling av forbildeprosjekter – for å synliggjøre hva som må ivaretas, både teknisk og kvalitetsmessig, for å akseptere bygging av små leiligheter som ikke ordrett oppfyller kravene i TEK, men som kan sikre intensjonene i TEK. Dette kan så utvikles til etatens policy på området.

3.5.6. Forsøk – etter forsøksloven

Etter lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning kan det gis unntak fra gjeldende regelverk for en avgrenset forsøksperiode. Formålet med forsøksvirksomheten er å utvikle funksjonelle og effektive drifts- og organisasjonsformer, og en hensiktsmessig oppgavefordeling. Å forbedre den offentlige tjenesteytingen overfor borgerne og få til best mulig ressursutnyttelse er særlig prioritert. Plan- og bygningsetaten har sett nærmere på hvordan kommunen eventuelt kunne etablere en forsøksordning med ulike elementer for å øke boligproduksjonen. Hovedelementene i forsøksordningen kunne være:

- Utvikle områdebaserte planprogram og KU'er til trinnvis forenklet behandling av større utviklingsområder med flere detaljreguleringer.
- Fellesbehandling av plan- og byggesak.
- Differensiert bruk av uu- og tilgjengelighetskravene i TEK 10.
- Særtiltak for bygging av studentboliger.

Vi anbefaler at forsøksprogrammet fortsatt utprøves.

Vedlegg 5: Notat av 27.09.12 med en nærmere presentasjon av forsøksordningen med vedlegg.

3.5.7. Kommunale retningslinjer for oppfølging av Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen

Når regulerte friområder og områder egnet til bruk for lekearealer foreslås frigjort til regulering/nybygging/utvidelser av barnehager, er det idag praksis å kreve kvm for m² erstattet. Regulerte friområder/egnede lekearealer som da må frigjøres er typisk vanskelig å erstatte fullt ut. Derfor bør det kunne vurderes som tilstrekkelig å erstatte et lavere antall m² enn de area ler som blir borte, forutsatt høy brukskvalitet og høy GAF (GrønnArealFaktor) i nye arealer. Dermed vil barnehager også kunne realiseres i trange tomtesituasjoner og ellers når tomteforhold ikke er optimale og slik bidra til at barnehagedekningen kan oppfylles i takt med økt boligbygging.

Det bør også vurderes å utarbeide områdedifferensierte retningslinjer for uteareal for skoler og barnehager som hensyntar tomtetrangheten i byggesonen. Retningslinjene bør ivareta et minimum av nødvendig areal for fysisk lek og samhandling samtidig som det legges til rette for mer innovative løsninger med uteareal på tak, lokk og sambruk av arealer med tilgrensende boligbebyggelse. På denne måten kan man oppnå arealeffektivitet og kvalitativt gode utearealer for både institusjoner og boliger. For utbyggerne vil slike retningslinjer gi økt forutsigbarhet.

4. Samarbeid mellom kommune og grunneiere/utviklere

Boligbygging krever at kommune og private samarbeider. Et samarbeid kan handle om alt fra bygging av offentlig, teknisk infrastruktur som gater, parker og plasser til at kommunen og det private samarbeider om å regulere to tomter som ligger ved siden av hverandre. I tillegg må annen infrastruktur som vann og avløp, strøm og så videre være på plass før en bolig kan benyttes. Gjennomføring av infrastrukturtiltak er gjerne gjenstand for utbyggingsavtaler. Ut over dette kan kommunen som grunneier og utbygger samarbeide om mer, på samme måte som utbygger samarbeider seg imellom når samutvikling vil gi bedre løsninger. Kommunen kan også være en pådriver for at de private skal samarbeide nærmere i et område.

4.1. Gjennomføringsmodeller for infrastrukturbygging

Med gjennomføringsmodeller forstår vi en modell som sier hvem som har ansvar for hva med hensyn til bygging av den offentlige tekniske infrastrukturen i bygge- og transformasjonsområder.

Bygging av boliger og nødvendig infrastruktur henger nøye sammen. Ofte mangler det mye teknisk infrastruktur eller den eksisterende strukturen er for dårlig for et moderne boligområde med mange mennesker. Et godt samarbeid mellom kommunen og grunneierne er derfor en forutsetning for effektiv boligutvikling. Når det bygges nye boliger må også infrastruktur bygges for at boligene skal være innflyttingsklare så raskt som mulig.

To større byutviklingsprosjekter i Oslo i de senere år har gitt navn til to forskjellige modeller for samhandling; Ensjømodellen og Bjørvikamodellen. På Ensjø har Bymiljøetaten hatt hovedansvaret for bygging av teknisk infrastruktur, mens grunneierne har hatt ansvaret i Bjørvika ved å gå sammen om et selskap med dette formålet. Ingen av områdene er i dag ferdigutviklet, men det ser ut til at begge modellene kan fungere godt.

Kommunen bør vurdere i hvert enkelt tilfelle hvilken modell som bør benyttes. Ved valg av gjennomføringsmodell bør blant annet følgende forhold vurderes:

- eiersituasjon i området
- gjennomføringsevne til grunneiere/utbyggere
- konsekvenser av gjennomføring for nærliggende områder
- kommunens kapasitet
- risiko

Vedlegg 6: En nærmere gjennomgang av nevnte og andre gjennomføringsmodeller.



The Carve, Bjørvika. Illustrasjon: A-lab AS

4.2. Utbyggingsavtaler

4.2.1. Utbyggingsavtaler i Oslo

Utbyggingsavtaler er regulert i plan- og bygningsloven (pbl) kapittel 17.

I henhold til § 17-3 kan en utbyggingsavtale «gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan» samt «gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak». I de fleste tilfeller vil en utbyggingsavtale avklare gjennomføringen av tiltak som er nedfelt i rekkefølgebestemmelser i en reguleringsplan, herunder finansiering og opparbeidelse.

Utgangspunktet for all utbygging i Oslo kommune er at grunneier/utbygger skal bære alle kostnader knyttet til teknisk og grønn infrastruktur som er nødvendig for gjennomføring av et planvedtak, jf. det generelle forutsigbarhetsvedtaket i «Kommuneplan 2008 – Oslo mot 2025».

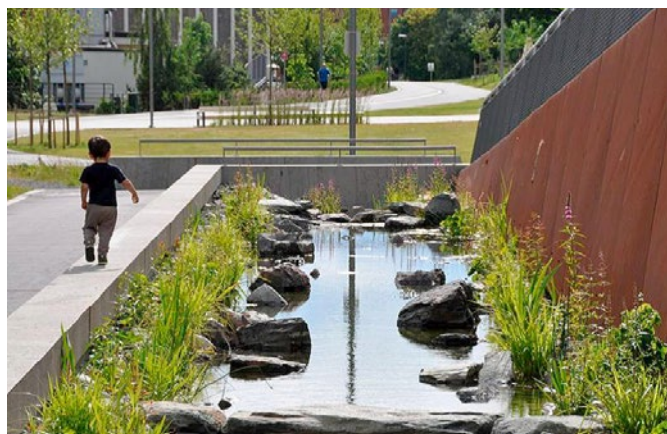
Det generelle forutsigbarhetsvedtaket er foreslått videreført med noen justeringer i forslag til kommuneplan «Oslo mot 2030 – Smart, trygg og grønn». I tillegg har flere av transformasjonsområdene egne forutsigbarhetsvedtak knyttet til egne reguleringsplaner og utbyggingsavtaler.

Utbyggingsavtaler gir både kommune og utbygger rettigheter og plikter. Avtalene gir partene betydelig forutsigbarhet for videre planlegging, bygging og ved salg før bygging. Utbyggingsavtaler kan være fleksible virkemidler for å ivareta rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner. Det er imidlertid en fordel dersom rekkefølgebestemmelsene er utformet slik at det er mulig å inngå avtaler som er gode for begge parter.

4.2.2. Tidsdifferensiert grunneierbidrag

Det bør vurderes om kommunen bør åpne for differensiert grunneierbidrag i utbyggingsavtaler. Differensiert grunneierbidrag kan være et virkemiddel for å modne et område og være en måte å fremme tidlig utvikling på. De første utviklerne som starter opp i et utviklingsområde vil ha få fordeler av den felles finansierte infrastrukturen som etter hvert skal komme på plass. De utviklerne som kommer mot slutten av utviklingsperioden vil imidlertid få full gevinst av investeringer som er gjort av andre.

Byrådsavdelingen har bedt Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten om å utarbeide en omforent, faglig policy som beskriver hva det kan stilles rekkefølgekrav om. I dette arbeidet vil det sees nærmere på mulighetene som ligger i differensierte anleggsbidrag.



© Oslo kommune. Landskapsarkitekt Bjørbekk & Lindheim AS. Ensjø: Tiedemannsparken under bygging og som ferdigstilt. Parken sikret gjennom rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler for Tiedemannsbyen

4.3. Utviklings- og utbyggingsselskap

Det finnes ingen formell definisjon av utviklings- og utbyggingsselskap. Med begrepet utviklingsselskap forstår vi her et selskap som har som formål å arbeide for planlegging og gjerne regulering av et definert område, fortrinnsvis uten å ta (større) hensyn til eiendomsgrenser. Med utbyggingsselskap forstår vi et selskap hvor eierne legger inn sine eiendommer i området slik at man oppnår en samlet og helhetlig utvikling av området.

EBY har hatt som oppdrag basert på et brev fra byrådsavdelingen for byutvikling av 10.10.2008 å etablere et utviklingsselskap et sted i Groruddalen for å fremme boligbygging. Det har imidlertid ikke vært enkelt å finne et sted der kommunen har en tilstrekkelig eierposisjon og området er modent for utvikling.

I dialog med flere av de mest sentrale grunneierne i Oslo har EBY oppfattet en betydelig skepsis mot slike selskapsdannelser. Grunneierne ser heller for seg andre samarbeidsformer, og påpeker at i de fleste tilfeller er forholdet til PBE mye viktigere enn forholdet til Oslo kommune som grunneier.

Dersom man skal kunne etablere et suksessfullt utviklings- eller utbyggingsselskap bør følgende kriterier være på plass:

- Kommunen og de øvrige grunneierne må ha sammenfallende visjon for stedet, målsetninger med selskapsdannelsen og være enige om en balansert styring av selskapet.
- Ingen av partene bør være så dominerende at de andre mister all styring over utviklingen av egen eiendom.
- Ingen av partene bør ha målsetninger som er i konflikt med hverandre. Dette kan være et problem da en kommunes forvaltning av en eiendom kan styres av kommunens samfunnsoppgaver som ikke nødvendigvis passer utbygges verdiskapningsmotiv.
- Det må sannsynliggjøres at grunneierne/utviklerne vil oppnå noe med samarbeidet som de ikke ville oppnå alene.

Ett område er imidlertid nevnt som på sikt vil kunne være et sted en selskapsdannelse vil kunne fungere og det er på Gjersrud-Stensrud hvor kommunen er en stor grunneier, men ikke dominerende. Det er dog naturlig at en eventuell selskapsdannelse først finner sted når overordnede planer er vedtatt slik at kommunen i minst mulig grad kan oppfattes å binde opp planmyndighetens myndighetsutøvelsen.

4.4. Andre samarbeidsformer

På eiendommer der kommunen ser at reguleringene og prosjektene kan bli bedre dersom de utvikles i sammenheng søker EBY å inngå samarbeid med naboene. I første omgang inngår man et samarbeid basert på en samarbeidsavtale om regulering, der man fortrinnsvis ser bort fra reguleringsgrensene. Dersom det er naturlig at eiendommene også bygges ut på tvers av eksisterende eiendomsgrenser kan resultatet bli en eiendomstransaksjon. Denne transaksjonen bør i så fall baseres på at verdiene tar utgangspunkt i en strøkspris, noe som innebærer at man ser bort i fra hvor bygningsmassen er plassert i reguleringen. Dette sikrer også at man unngår at en eiendom, som på grunn av plassering av et torg eller en park får en uforholdsmessig lav utnyttelse, lider økonomisk for dette mens naboene høster gevinsten.

Slike samarbeidsavtaler utarbeides gjerne individuelt basert på den enkelte situasjonen.

Det finnes også situasjoner der kommunen ser at det kan være effektiviserende at de private grunneierne organiserer seg. Når grunneiere går sammen i en eller annen samarbeidsform vil de bedre se felles utfordringer, muligheter og mål, og dette kan igjen forenkle samarbeidet med kommunen. Grunneierforeningen på Ensjø er et eksempel på et slikt grunneiersamarbeid. Oslo kommune vil oppmuntre til slikt samarbeid.

4.5. Husbankens grunnlån

Husbanken er en betydelig finansieringskilde i det norske boligmarkedet med et budsjett på omtrent 8 mrd kroner i startlån og 17 mrd kroner i grunnlån per år. Startlån gis til personer med spesielle finansieringsbehov, mens grunnlån gis til rehabiliterings- og utbyggingsprosjekter som tilfredsstillende en rekke kvalitetskrav.

Nytt: Det er inngått en avtale mellom Oslo kommune og Husbanken som skal sikre at innsatsen fra Husbanken rettes mot områder som har interesse for, og prioritet hos begge parter.

Målsetningene for avtale er at:

1. Flere vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo skal ha egnede boliger.
2. Nærmiljøkvaliteter og sosial bærekraft skal styrkes i de mest levekårsutsatte områdene.
3. Demografiske endringer skal møtes gjennom målrettet og effektiv bruk av økonomiske virkemidler og samarbeid om utvikling av nye virkemidler.

Sett fra et byutviklingsståsted, hadde det vært ønskelig om husbankens midler ble satt inn mot noen særlig utpekte geografiske områder i byen. Målsetningen bør være at lånene fortrinnsvis gis til prosjekter som ellers ikke ville ha sett dagens lys i områder som trenger ekstratiltak for å modnes for videre utvikling.

5. Kommunen som grunneier

5.1. Dagens tomtebestand

Kommunen er en meget stor grunneier i Oslo, men det aller meste av arealene er bundet opp innenfor markagrensen eller til kommunal infrastruktur. Etter å ha solgt ut betydelig utviklings-eiendom de siste 15 årene har kommunen begrenset igjen med eiendom som kan bygges ut eller transformeres til boligformål. Mest eiendomsmasse har kommunen på Gjersrud-Stensrud samt enkelte steder i Groruddalen. Dette innebærer at Oslo kommune i liten grad kan påvirke boligbyggingen ved utvikling og salg av egne eiendommer. Dette betyr imidlertid ikke at kommunen ikke skal benytte de eiendommene kommunen faktisk besitter på best mulig måte for å legge til rette for boligutvikling, i samarbeid med private grunneiere og eiendomsutviklere.

Totalt eier kommunen ca. 145 000 dekar matrikulert grunn i Oslo, hvilket tilsvarer rundt 30 % av byens totalareal. Mer enn 75 % av arealet (106 500 daa) består av marka og friarealer. I tillegg kommer veier, bebygde arealer for sosial og teknisk infrastruktur, kulturinstitusjoner/bygg samt bortfestede eiendommer med mer.

Samlet anslås kommunens utbyggbare tomtereserver å utgjøre ca. 4500 dekar. En stor andel av disse arealene fordeler seg på fire bydeler: Gjersrud-Stensrud (ca. 1900 daa) hvor en områdeplan er under ferdigstilling, Stubberud (ca. 200 daa), arealet rundt Bånnkallåsen (ca. 400 daa, vurderes delvis innlemmet i marka) og Rommiskogen/ Grorudhaugen i bydel Grorud (ca. 250 daa). Trekker man disse arealene fra arealreserven sitter man igjen med ca. 1750 daa.

Vedlegg 7: Notat om kommunens tomtesituasjon.

5.2. Bruk av eksisterende grunn

Det er naturlig at kommunen bruker sine eksisterende eiendommer aktivt i transformasjon av et område. En områdeutvikling har ofte behov for offentlige eiendommer til for eksempel parker, plasser, skoler, eldretilbud, lek, idrett osv. Det betyr imidlertid ikke automatisk at kommunens tomter skal benyttes til slike formål. Det kan være at eiendommen ikke er optimal til formålet, eller at den har mye høyere verdi benyttet til noe annet. I så fall kan det være økonomisk og planmessig fordelaktig at kommunen selger sin eksisterende tomt og erverver eller overtar andre tomter.

Kommunens grunn i et område skal utvikles på en måte som fremmer boligbyggingen i området totalt sett. Dette innebærer at det ikke er automatisk at kommunal grunn skal benyttes til kommunale formål, selv om det er behov for slike formål i området. Plasseringen av offentlige formål bør i utgangspunktet fastsettes ut i fra hva som gir en byplanmessig god løsning.

5.3. Erverv av grunn

Kommunen kan kjøpe eiendom direkte eller overta grunn på annen måte. Ervervet kan være begrundet i behov for grunn til kommunal teknisk eller sosial infrastruktur, eller mer strategiske formål.

5.3.1. Strategiske kjøp

Forutsatt kjøp til akseptabel pris kan det i enkelte tilfeller være strategisk fornuftig for kommunen å erverve eiendom selv om (eller før) denne konkret er utpekt til å benyttes til kommunalt formål. Dette vil gjerne være eiendommer som grenser til eiendom kommunen allerede eier eller i et område der kommunen ellers har eierinteresser. Det kan også være i områder der det ikke enda er identifisert konkrete kommunale behov, men hvor sannsynligheten for at disse vil materialisere seg er stor. Som regel er dette eiendommer som er lagt ut for salg i markedet i et

område som ikke enda er «oppdaget» av utviklerne. Slike kjøp vil på lik linje med kjøp til kommunale virksomheter, spesielt parallelt med at det pågår planarbeider, gi utbyggere signal om at kommunen kommer til å satse på området.

Kommunens erverv av grunn gir klare signaler til utbyggerne, og vil derfor fungere som et signal til potensielle utbyggere, men neppe i seg selv være noe stort konkret bidrag til boligbygging. Sammen med kommunale planer og andre tiltak kan det imidlertid være akkurat det som skal til for at en utbygger får tro på et område, i tillegg til at kjøpene er nødvendige for kommunens egne formål. Slike kjøp vil derfor kunne ha en ekstra nytteeffekt i områder der det er vanskelig å få i gang en privat utvikling.

5.3.2. For infrastruktur

Den forventede befolkningsøkningen i Oslo skaper store behov for kommunale tomter til teknisk og sosial kommunal infrastruktur. Kommunen har derfor de senere årene ervervet betydelig grunn, spesielt til skoleformål. (kjøpt eiendom for 1 milliard siden 2010). Til tider har dette behovet kommet til syne sent i en transformasjonsprosess, med det resultat at kommunen har måttet erverve tomter til høye priser. Jo tidligere kommunen kan erverve tomter til nødvendig infrastruktur i et område under utvikling, jo lavere pris kan kommunen oppnå. På litt sikt vil et tomtekjøp i en fremtidig utviklingsområde som regel ha liten økonomisk usikkerhet, og kommunen kan i så fall selge tomten uten økonomiske tap senere om det viser seg at et forventet behov ikke oppstår.



Fyrstikkalleen skole F 21 på Ensjø. Foto: Jiri Havran. Arkitekt: Arkitektkontoret GASA AS

Det at kommunen kommer i besittelse av eiendommer som kan benyttes for nødvendig infrastruktur kan gi større trygghet for utbyggere og potensielle innflyttere om at kommunale tjenester også kommer på plass i nye transformasjonsområder. I motsatt fall, om kommunen ikke har de eiendommene den trenger, og heller ikke gjør noe for å rette på dette, gir det klare negative signaler for utviklingen i et område.

Målet må være at behovet for kommunale tomter til infrastruktur kan identifiseres tidlig slik at kommunen tidligst mulig kan erverve de nødvendige tomtene i et område. Behovet for tomter til teknisk infrastruktur bør identifiseres tidlig i en planprosess, mens behovet for eiendommer til sosial infrastruktur må søkes identifisert tidlig for et område sett under ett.

5.3.3. Erverv ved bruk av utbyggingsavtaler

I utbyggingsavtaler er det ikke uvanlig at utbyggere overlater en del av sin eiendom til offentlig vei, park eller plass. Dette er mulig når behovet identifiseres tidlig og når grunneier/utbygger ser en verdi i dette for utviklingen av egen eiendom. Med god planlegging som på Ensjø har man oppnådd å få satt av betydelige arealer til offentlig bruk uten at kommunen har vært nødt til å kjøpe tomter for slike formål.

5.4. Salg av grunn

Oslo kommune har siden år 2000 solgt 17 000 dekar grunn til en samlet verdi av nær 5 milliarder kroner ikke inkludert salget av Fornebu. Kommunen har derfor ikke noen betydelig tomtreserve igjen som egner seg til kommersielle formål.

5.4.1. Salg på spesielle vilkår

Kommunen ønsker ikke å selge eiendommer i dag som en kjøper legger i en stor eiendomsportefølje for utvikling en eller annen gang i fremtiden. I tillegg til å legge inn eventuelle spesielle krav til for eksempel miljøkvaliteter er det derfor vanlig at kommunen legger inn en klausul om at eiendommen skal bygges ut innen en rimelig, praktisk tidsfrist. For å unngå at slike klausuler skal kunne føre til store tap for utbyggere, kan det legges inn en tilbakefallsklausul i avtalen som gir utbygger rett og plikt til å selge eiendommen tilbake til kommunen dersom den ikke er bygget ut innen angitt frist. Alternativt må utbygger hensynta risikoen ved "for tidlig" utbygging i sitt pristilbud, med den konsekvens at kommunen kan få vesentlig mindre for en eiendom enn normal markedspris.

6. Konklusjon og anbefaling

Årsakene til dagens lave boligbyggingstakt er mange, og det antas at en økt byggetakt bare er mulig ved et samspill mellom flere tiltak fra flere aktører i markedet. Kommunen har begrensede virkemidler til rådighet for å påvirke tempoet på boligbyggingen. Det foreligger imidlertid enkelte tiltak som kan iverksettes og som Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten mener vil kunne ha god effekt.

Etatene er enige om at de viktigste tiltakene som kan iverksettes for å oppnå økt boligbygging i Oslo er:

- a) områdebasert oppfølging av kommuneplanen
- b) differensiert kommunalt engasjement i markedssvake områder
- c) utvidet kommunal gjennomføringsstrategi

6.1. Områdebasert oppfølging av kommuneplanen

Formålet til kommuneplanens arealdel er å legge føringer for arealbruken i årene som kommer. Den vil synliggjøre hvor og til dels hvordan byutviklingen skal skje. Dette er føringer som vil være til hjelp for både kommunens og utbyggernes prioriteringer og investeringer. PBE og EBY tror at en overordnet og samordnet områdebasert utvikling av de utpekte utviklingsområdene og områdene for fortetting av kollektivknutepunkter vil være sentralt for å få realisert det boligbyggingspotensialet som kommuneplanen synliggjør.

Valg av plantype må gjøres utifra planområdets særegenheter og behov og dets forhold til omkringliggende områder. Plantypene må brukes på en måte som reduserer antall plannivåer samtidig som de sikrer god overordnet styring og kvalitet. Både bruk av enkle områdereguleringer, kommunedelplaner og felles planprogram med oppfølgende VPOR bør benyttes for å oppnå områdevis forutsigbarhet og økt boligbygging.

6.2. Differensiert kommunalt engasjement i markedssvake områder

Kommunen kan på flere måter bidra til å byggemodne områder, både med investeringer og ved prioritering av egen innsats og engasjement. Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten mener at økt samhandling på tvers og tydelig samlet prioritering av enkelte markedssvake områder, vil kunne ha en effekt på boligbyggingen i disse områdene. Kommunens investeringer, både av tid og penger, må imidlertid avpasses både i forhold til behovet i det konkrete området og det aktuelle potensialet for nye boliger.

Prøvesalg på kommunale tomter

En ordning med prøvesalg vil kunne redusere risiko og øke investeringsviljen til utbygging i områder hvor markedet og etterspørselen er usikker. En potensiell utbygger kan få en kjøpsrett til en kommunal tomt, utbygger prosjekterer et boligprosjekt på alminnelig måte og legger boligene ut for salg. Dersom det viser seg at prosjektet lar seg realisere kan utbygger tre inn i kjøpsretten. Lar den seg ikke realisere kan utbygger gå fra avtalen uten annet tap en prosjekteringskostnaden, annonsering og tid. Det tilrådes at det gjennomføres forsøk med prøvesalg av kommunale boligtomter på f.eks. Furuset.

Tidlige investeringer i markedssvake områder

For å gjøre et område modent for boligbygging vil det i markedssvake områder kunne være behov for kommunale investeringer før man kan forvente private initiativ. Vi snakker her først og fremst om transporttiltak, men også om å lede an med oppgradering av de kommunale tilbudene i området og etablering av sosial og teknisk infrastruktur. Det bør utarbeides en kommunal policy om hvordan dette kan gjennomføres.



Illustrasjon ,utarbeidet av Plan- og bygningsetaten, av en fremtidig byggate på Furuset, Flere av tomtene her er kommunale og kan være pilot for prøvesalg

Samhandling med byggebransjen

Der et område ikke enda synes å være modent for utvikling bør Oslo kommune i samarbeid med interesserte parter i området søke å etablere aktiviteter som kan profilere området eller som kan hjelpe boligbyggingen i nærliggende områder.

Bruk av utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler bør benyttes der det er mulig og naturlig at utbyggere/grunneiere bidrar til bygging av offentlig, teknisk og grønn infrastruktur. Det bør gjøres på en måte som tidlig skaper forutsigbarhet for aktørene. Dette fordrer entydige rekkefølgebestemmelser. PBE og EBY/BYM bør samarbeide om dette.

Tidsdifferensierte grunneierbidrag

PBE og EBY bør utrede nærmere de juridisk og markedsmessig sidene av muligheten ved å fremforhandle utbyggingsavtaler som gir varierte bidrag fra utbyggerne avhengig av tidspunkt for plangjennomføring for delområder. Det bør tidlig gis nærmere føringer om slik differensiering for å skape forutsigbarhet for utbyggerne. Ved tidlig engasjement i byggeprosessen vil utbygger bidra mindre til teknisk infrastruktur enn ved et senere engasjement, når området har fått økt kvalitet og verdi. Målet er at dette skal være et incitament til tidlig prioritering og investering i nye utviklingsområder.

Bruk av ulike samarbeidsformer

Kommunen bør i hvert enkelte tilfelle vurdere om, og i så fall hvordan de skal samarbeide med grunneiere i et område. Modellene med utviklings- og/eller utbyggingssselskap må til enhver tid vurderes opp mot andre samarbeidsmodeller i de eksisterende situasjonene der kommunen er en ikke ubetydelig eiendomsbesitter.

Gjennomføringsmodell tilpasset utbyggingsområdene

Både Ensjø- og Bjørvika-modellen kan være egnet for gjennomføringsorganisering for bygging av offentlig infrastruktur. Vi anbefaler at kommunen vurderer i hvert enkelte tilfelle hvilken modell som bør anbefales, og i hvilken grad det har negative konsekvenser å gi fra seg kontroll og styring.

Aktiv bruk av kommunens avtale med Husbanken

Husbankens midler bør gjennom samarbeidsavtalen mellom Husbanken og Oslo kommune kanaliseres inn mot prosjekter i de områdene av byen der kommunen ser størst behov for finansieringsbidrag. Dette for å øke modningsgraden i disse områdene slik at det skaper investeringsvilje og bygging av enda flere boliger.

6.3. Utvidet kommunal gjennomføringsstrategi

Strategisk tomtekjøp

Oslo kommune bør søke å erverve nødvendig tomtegrunn, både for strategiske formål og til sosial og teknisk infrastruktur, i utviklingsområder, så tidlig som mulig. Når slike kjøp gjøres tidlig kan det skape forutsigbarhet i den videre prosessen. Tidlige kjøp sikrer også oppkjøp før utviklingen har presset eiendomsprisene i været. EBY's oppkjøpsbevilgninger bør tilpasses en slik strategi.

Krav til bygging i salgsavtaler

Ved salg av grunn til utvikling i privat regi bør kommunen, der det er mulig og andre prioriteringer ikke gir bedre byutviklingsgrep, søke å sikre at størst mulig andel av arealene utvikles til bolig så raskt som mulig. Oslo kommune bør derfor aktivt sette tidsfrister for utbygging på kommunal grunn som selges. Med basis i gode utviklingsgrep skal eiendommer selges i markedet med målsetning om samtidig å oppnå en god markedspris.

Forsøk med salg av tomter uten regulering

Ved salg av kommunal eiendom til boligbygging, i et område med overordnet plan som gir konkrete føringer på eiendommens utnyttelse, bør kommunen vurdere om det å gjennomføre en detaljregulering før salg, vil forsinke boligbyggingen fordi utbyggere ofte ønsker et annet plangrep enn vedtatt regulering. Salg av arealer før endelig regulering er i strid med dagens salgsinstruks. Instruksjonen bør vurderes oppmyket på dette punkt. Dersom tomter selges uten regulering, bør det påvirke når og hvordan vederlaget beregnes, slik at det sikres at kommunen oppnår markedsverdi ved salgene ut fra hvilken reguleringsmessig status eiendommen får.

7. Vedlegg

Vedlegg 1: En nærmere redegjørelse for utfordringene for økt boligbygging.

Vedlegg 2: Initiativ overfor staten og statlige initiativ.

Vedlegg 3: Saksfremlegg for Bystyret sak 118 20.11.2013: *Saken om kommunale normer og retningslinjers betydning for takten i boligbyggingen tas til orientering.*

Vedlegg 4: Saksfremlegg for Bystyret sak 119 28.8.2013: *Saken om effektivisering og redusert saksbehandlingstid i plan- og byggesakskjeden tas til orientering.*

Vedlegg 5: Notat av 27.09.12 med en nærmere presentasjon av forsøksordningen med vedlegg.

Vedlegg 6: En nærmere gjennomgang av enkelte gjennomføringsmodeller.

Vedlegg 7: Notat om kommunens tomtesituasjon.

Vedlegg 8: Rapport Boligutvalg II.

A series of horizontal dotted lines for writing.



Plan- og bygningsetaten

Besøksadresse: Vahls gate 1

Postadresse: Boks 364 Sentrum, 0102 Oslo

Telefon: 02 180

Internett: www.pbe.oslo.kommune.no

E-post: postmottak@pbe.oslo.kommune.no

Eiendoms- og byfornyelseetaten

Besøksadresse: Christian Krohgs gate 16

Postadresse: Postboks 491 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: 02 180

Internett: www.eby.oslo.kommune.no

E-post: postmottak@eby.oslo.kommune.no

