



Inger-Lise Saglie, Arvid Strand
og Lene Schmidt

By- og bokvaliteter i markedsbasert fortettingspolitikk

Rapport fra et forprosjekt

NOTAT
2007:105

Tittel: **By- og bokkvaliteter i markedsbasert fortettingspolitikk**
Rapport fra et forprosjekt

Forfatter: Inger-Lise Saglie, Arvid Strand og Lene Schmidt

NIBR-notat: 2007:105

ISSN: 0809-6929
ISBN: 82-7071-674-6
Prosjektnummer: O-2403
Prosjektnavn: Nettverksstyring- en forutsetning for boligkvalitet

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Inger-Lise Saglie

Referat: I forprosjektet er det diskutert teoretisk hvordan by- og bokkvaliteter kan sikres i en markedsbasert boligutvikling, med særlig vekt på felles goder. Forprosjektet viser empirisk hvordan offentlige og private aktører utveksler ressurser ved utvikling av boligområder, blant annet ved utbygging av infrastruktur og opparbeiding av grønne områder. En av prosjektets hovedteser er at overordnet plan vil være et viktig virkemiddel for å sikre kvaliteter i byutviklingen gjennom koordinering av utbygging og sikring av felles goder. Imidlertid viser forprosjektet at kommunen i stor grad fraviker sine egne planer og retningslinjer når private reguleringsplaner fremmes og dermed svekker betydningen av overordnet plan som styringsinstrument.

Sammendrag: Norsk

Dato: April 2007

Antall sider: 67

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gautstadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2007

Forord

Dette arbeidsnotatet presenterer forløpige resultater fra et forprosjekt finansiert av Husbanken. Forprosjektet har utgangspunkt i to forskningsspørsmål: Hvilke by- og bokvaliteter har blitt skapt i en markedsbasert fortetting av byområder, og hvilke prosesser har ført til dette resultatet? I notatet diskuteres innfallsvinkler for å studere bokvaliteter i en markedsbasert byutvikling supplert med noen begrensede, foreløpige empiriske undersøkelser i Stavanger. Notatet må leses som en rapport fra et forprosjekt for å undersøke hva som kan være interessante innfallsvinkler mer enn et forskningsprosjekt for gi empirisk substans til forskningsspørsmål. Prosjektet er gjennomført av Inger-Lise Saglie, Arvid Strand og Lene Schmidt. Inger-Lise Saglie har vært prosjektleder.

Vi takker Stavanger kommune for velvillig å stille opp for oss.

Oslo, april 2007

Berit Nordahl
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Innhold	2
Tabelloversikt	4
Figuroversikt	5
Sammendrag	6
1 Bakgrunn – fortetting og markedsbasert byutvikling.....	9
1.1 Større rolle for markedsaktører i bolig- og byutviklingen.....	10
2 Problemstillinger	12
3 Planprosesser – marked, hierarki eller nettverk?	14
3.1 Governance som den minimale stat og overgangen til New Public Management	14
3.2 Governance som nettverksstyring – forhandlinger og utveksling av ressurser.....	15
4 By- og bokkvalitet i markedsorientert planlegging – hvilke kvaliteter skal vi undersøke?	17
4.1 Teoretiske forventninger om behov for offentlig styring	18
4.2 Offentlig definerte kvaliteter	20
5 Metode	23
6 Bokkvaliteter i markedsbasert byutvikling- empiriske studier i Stavanger	25
6.1 Kjennetegn ved planleggingsstilen i Stavanger.....	25
6.2 Visjoner for utviklingen av Stavanger.....	25
6.3 To byområder- Badedammen og Bjergsted.....	26
6.4 Visjoner som styringsvirkemiddel	28
6.5 Regularistiske virkemidler	28
6.6 Finansielle og andre gjennomføringsvirkemidler.....	31
7 Planprosesser i fortetningsområdene	33
8 By- og bokkvaliteter i fortetningsområdene	46
8.1 Kvaliteter i Badedammenområdet.....	46
8.1.1 God stedsforming: byområdet/tettstedet	46
8.2 Miljøvennlig transport.....	52
8.2.1 Gode lett tilgjengelige utearealer	53
8.2.2 Boligprosjektet	53
8.3 Interne (private) prosjektkvaliteter	53
8.4 Boligen	54
8.5 Kvaliteter i Bjergstedområdet	55
8.5.1 God stedsforming: byområdet/tettstedet	55
8.5.2 Miljøvennlig transport.....	57
8.5.3 Gode lett tilgjengelige utearealer	58

8.5.4	Boligprosjektet	58
8.5.5	Interne (private) prosjektkvaliteter:.....	58
8.5.6	Boligen	59
9	Oppsummering og konklusjon	60
9.1	Oppsummering av planprosess.....	60
9.2	Oppsummering: By- og bokkvaliteter i Badedammen og i Bjergsted	61
9.3	Konklusjon – planprosess og resultat.....	63
	Litteratur	65

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Marked, hierarki og nettverk som alternative former for koordinering og tildeling av ressurser (Stoker 1991).....	15
Tabell 9.1	Reguleringsplanenes forhold til kommunale retningslinjer. Kryss i tabellen viser de elementer som planene utfordrer i forhold til overordnede retningslinjer. I kolonner uten kryss er detaljplanen i overensstemmelse med overordnede retningslinjer.	61

Figuroversikt

Figur 6.1	Kart som viser transformasjonsområder slik de er definert i kommuneplanens arealdel 2002-2017	27
Figur 7.1	Kart over Bjergsted-området og de fem ulike delområdene	33
Figur 7.2	Kart over Straen terrasse	34
Figur 7.3	Plan 1813.....	39
Figur 7.4	Plan 1777, Badedammen vest	42
Figur 7.5	Plan for felt E1 og E2 Kartet viser skravert område, spesialområde bevaring og nord for dette Stavanger brygge .De to lamellene vest for Stavanger brygge er Startbo-prosjektet. Strømsteinen ligger øst for Stavanger brygge.....	44
Figur 8.1	Utsikt fra Storhaug mot den nye bebyggelsen i Badedammenområdet. Bebyggelsen stenger for kontakten med sjøen.	47
Figur 8.2	De fleste prosjektene i Badedammenområdet er organisert som en form for lamellbebyggelse med åpninger ut mot sjøen som sikrer utsyn fra utearealene ”oppå” parkeringslokket.....	47
Figur 8.3	Gatebilde fra Verven. Trappen til høyre er nødvendig for å komme opp på ”lokket” over parkeringskjelleren. Slike løsninger der parkeringskjeller danner veggen i det felles gaterom er i strid med retningslinjene for kommune-delplan for sentrum. Løsningen stenger også for kontakt med sjøen.	48
Figur 8.4	Badedammen er et viktig felles gode som ble opprustet med bidrag fra utbyggerne. Kommunen brukte lekeplassnormen aktivt, slik at utbyggerne som ikke oppfylte normen ble pålagt å bidra til oppgradering av Badedammen.	49
Figur 8.5	Kjelvene er opparbeidet som en aktivitetspark for større barn.....	49
Figur 8.6	Plassen mellom Strømsteinen og næringsbygget er ikke opparbeidet og fremstår som øde og forlatt. Veggen i uterommet til høyre er en parkeringskjeller. Det kan ses som et eksempel på at manglende fokus på ”sømmene” mellom prosjektene resulterer i at stedets potensial ikke utnyttes.	50
Figur 8.7	Utsikten fra plassen og promenaden er fantastisk!.....	51
Figur 8.8	Den indre gangveien i Badedammenområdet ender i en parkeringskjeller. En forgjenger må finne gangveien til siden for ”hullet” for å komme opp på parkeringslokket.	51
Figur 8.9	Den andre enden av Verven er derimot mer attraktiv.	52
Figur 8.10	Opparbeidingen av Øvre Strandgate har høy kvalitet.	56
Figur 8.11	Kommunen krevde felles planlegging i dette området. Det kan diskuteres hvorvidt prosjektene her spiller på lag eller motarbeider hverandre med hensyn til arkitektonisk uttrykk. Både volumer, fasadeuttrykk og materialbruk er ulike. Problemene forsterkes av høy tomteutnyttelse og marginale felles utearealer. Området er ikke ferdigstilt (november 2006).	56
Figur 8.12	Ett av tre ulike prinsipper for å forholde seg til gaten.....	57
Figur 8.13	For leiligheter i 1. etasje er det vanskelig å få etablert en skjermet uteplass. Gjentrukne gardiner tyder på problemer med innkikk	59

Sammendrag

Inger-Lise Saglie, Arvid Strand og Lene Schmidt

By- og bokvaliteter i en markedsbasert fortettingspolitikk

Rapport fra et forprosjekt

NIBR-notat: 2007:105

Denne publikasjonen er en rapport fra et forprosjekt som opptakt til et større hovedprosjekt. Forprosjektet har utviklet problemstillinger og en del av det teoretiske bakteppet for studien. Dels er det gjort enkelte begrensede empiriske undersøkelser som støtte for utviklingen av forskningsspørsmålene i hovedprosjektet. De empiriske undersøkelsene i dette prosjektet må betraktes som foreløpige og vil bli utdypet i hovedprosjektet, dels gjennom å utvide kildematerialet, dels for å utvide de metodiske tilnærmingene. Denne publikasjonen må derfor betraktes som et underveisnotat i en forskningsprosess.

Om forprosjektet

Formålet med prosjektet er å studere planprosesser i boligfortettingen og analysere kvaliteter i det bygde miljø i lys av planleggings-, beslutnings- og gjennomføringsprosessen.

Til grunn for prosjektet ligger det en antakelse om at den offentlige planleggingen har en viktig kvalitetshevende funksjon. Den oversiktlige planleggingen antas å være særlig viktig fordi det primære siktemålet er å samordne over sektorer, over funksjoner og over tid. Sannsynligheten for at dette vil kunne gi positive effekter for den senere utbyggingen av et område vurderes som større enn om det samme området utbygges gjennom enkeltdisposisjoner som ikke har en mer overordnet plan å forholde seg til.

Det er et politisk vedtatt mål å stimulere til bærekraftig by- og boligbygging. Samtidig har endringer i næringsstrukturen resultert i at nye sentralt beliggende områder blir gjort tilgjengelige for byutvikling. Det innebærer at brorparten av all boligbygging foregår innenfor bysonen for derved å bidra til redusert areal- og transportbehov. Flere studier tyder på at generelle by- og bokvaliteter er under press, og at det er vanskelig å oppfylle bokvaliteter ved fortetting. Samtidig viser studier at private aktører har fått styrket sin posisjon i bolig- og byutviklingen. Det viser seg også ved at i år 2000 var 96 prosent av alle reguleringsplaner i Oslo fremmet av private.

Problemstillinger

Vi har formulert to hovedproblemstillinger for dette forprosjektet:

- 1. Hvilke bo- og bykvaliteter har blitt skapt, hvilke kvaliteter mangler og hvilke har fortettingen gått på bekostning av?*
- 2. I hvilken grad kan de ulike kvaliteter eller mangel på sådanne forklares ut i fra trekk ved planleggings-, , beslutnings- og gjennomføringsprosessen? Hvilken rolle har*

kommunen og de private aktørene spilt?

I forprosjektet har vi først og fremst sett på resultatet av det som har blitt bygget, og vi har analysert de formelle saksdokumentene som inntak til å beskrive prosessene. Saksdokumentene gir imidlertid bare et begrenset inntak til å forstå utviklingen av byggeprosjektene, og vi ønsker å supplere empirien i hovedstudien for å beskrive årsakene til at prosjektene har blitt utformet slik de har blitt.

Marked, hierarki eller nettverk?

Det teoretiske inntaket til prosjektet er å finne i den såkalte "governance" litteraturen. Vi har særlig fokusert på to forståelser av governance. Dels governance som den minimale stat og New Public Management, dels governance som nettverksstyring gjennom forhandlinger og utvekslinger av ressurser.

Hvilke kvaliteter har vi undersøkt?

Vi har basert oss på to ulike inntak til valg av hvilke kvaliteter vi skal studere. Vi har dels sett på kvaliteter vi på teoretisk grunnlag kan forvente nødvendiggjør offentlig inngripen og koordinering av markedet. Det innebærer å hindre eksternaliteter, sikre felles goder og sørge for koordinering av aktiviteter. I tillegg har vi studert offentlig definerte kvaliteter slik de er formulert i politiske dokumenter. Her har vi tatt utgangspunkt i nasjonale resultatmål i St.meld. nr. 21 (2004-2005):

- God stedsforming
- Miljøvennlig transport
- Gode, lett tilgjengelige utearealer
- Ved bolig, skole og barnehager
- Trygg ferdsel
- Trygg lek og annen aktivitet
- Variert og sammenhengende grønnstruktur med gode forbindelser til omkringliggende naturområder

I praksis har vi måttet vurdere hvilke kvaliteter det har vært mulig å studere i et begrenset forprosjekt.

Metode

Forprosjektet er gjennomført som en casestudie av to utvalgte transformasjonsområder i Stavanger. Stavanger er valgt fordi tidligere studier tyder på at Stavanger fører en relativt sett proaktiv bolig- og byutviklingspolitikk sammenlignet med andre byer. I Stavanger har vi valgt to sentrale byområder som begge er definert som transformasjonsområder i kommuneplanen: Bjergstedområdet der det har foregått en omfattende fortetting ved innfall av nye boligprosjekter. I Badedammenområdet har det foregått en transformasjon av en bydel som tidligere hadde lav status og besto av blandet bolig- industri og havneområder. I denne bydelen var det tidligere gjennomført en arkitektkonkurranse, og det ble utarbeidet en reguleringsplan for hele området. Vi antok derfor at dette området i større grad var bygget ut under hensyntagen til en helhetlig plan for utbyggingen sammenlignet med fortettingen i Bjergsted.

For å studere by- og bokvaliteter har vi gjennomført befaringer til fots og registrert by- og bokvaliteter internt i prosjektene. Vi har i tillegg ønsket å studere kvalitetene i sømmene

mellom prosjektene ut fra en antakelse om at disse i liten grad er ivaretatt i en bitvis og markedsbasert byutvikling.

Kommunal avmakt?

Når det gjelder planprosesser er viktigste funn fra forprosjektet at forholdet mellom aktørene i planleggingen spiller vel så stor rolle for å forstå resultatet som hvorvidt det foreligger overordnede planer for området. Dels foreligger det alltid overordnede planer i form av kommuneplan og ofte også kommunedelplaner med mer detaljerte bestemmelser. Begge områder var omfattet av kommunedelplan for sentrum, men i de fleste prosjektene ble planene ble fraveket. Det viste seg også at den overordnede reguleringsplanen for Badedammen ikke fungerte som styringsredskap.

”Gratispassasjerer” i forhold til by- og bokkvaliteter?

Når det gjelder spørsmålet om hvilke by- og bokkvaliteter som har blitt skapt viser det seg at utbyggingen i Badedammenområdet har frembrakt noen felles goder slik som den sammenhengende bygekanten, promenaden, ut mot sjøen og oppgraderingen av selve Badedammen og en aktivitetspark for større barn. I Bjergsted er det ikke utviklet noen slike felles goder.

Transformasjonen i Badedammen har imidlertid gått på bekostning av felles goder som utsikt fra byen mot sjøen, selv om promenaden har gitt bedre tilgjengelighet til sjøen. De nye prosjektene er i stor grad ”gratispassasjerer” i forhold til kvalitetene som ligger i den sentrale beliggenheten. De bidrar lite i form av nye møtesteder, kafe- service- og butikkstilbud til bydelen. Prosjektene er i stor grad bygget på et lokk over garasjekjeller. De ligger dermed en etasje over gateplan med lukkede fasader (kjeller) mot gaten. Dette er i strid med kommunedelplan for sentrum, men myndighetene har ikke klart å håndheve egne krav. Det viser seg også at det har vært for lite fokus på sømmene mellom prosjektene, og at det har gitt uheldige resultater i det bygde miljø i form av triste gater og plasser, og manglende sammenheng i grønnstruktur og gang- og sykkelveinett.

Konklusjon

Forprosjektet har vist at det finnes en gjensidig avhengighet mellom offentlige og private aktører i utviklingen av områdene. Opparbeidelsen av Badedammen kan ses som et resultat av nettverksstyring og gjensidig utveksling av ressurser. På den andre siden kan man argumentere for at det i stor grad er en markedsstyrt byutvikling, der de private i større grad enn det offentlige legger premissene. Utbyggerne opptrer nokså uavhengig av gjeldende planer, og det ser ut som de får lønn for strevet. Det lønner seg å gå ut og være kravstor.

Vi vil hevde at når byutviklingen skjer i form av en bitvis utbygging blir det desto viktigere at kommunen har overordnede planer som hindrer ”feilfunksjoner” i markedet og ivaretar hensyn til felles goder, ikke minst by- og bokkvaliteter som ligger mellom ”sømmene” i de enkelte prosjektene, så som gang- og sykkelveier, grønnstruktur, gaterom og plassdannelser. Det er behov for større fokus på ”gratispassasjer” problemet og stille krav til hvilke by- og bokkvaliteter prosjektene kan bidra med i byutviklingen.

Forprosjektet reiser flere nye og viktige spørsmål for hovedprosjektet: Hvorfor fravikes offentlig vedtatte planer i så stor grad? Hvordan kan vi forstå rollefordelingen og maktbalansen mellom de sentrale aktørene i byutviklingen? Formålet med hovedprosjektet er å studere planprosess og by- og bokkvaliteter i flere storbyer for å karakterisere nærmere de ulike styringsmodellene mellom marked, hierarki og nettverk.

1 Bakgrunn – fortetting og markedsbasert byutvikling

Til grunn for dette prosjektet om by- og bokkvalitet i en markedsbasert byutvikling ligger det en antakelse om at den offentlige planleggingen har en viktig kvalitetshevende funksjon. Særlig viktig antas den oversiktlige planleggingen å være med sitt primære siktemål å samordne over sektorer, over funksjoner og over tid. Sannsynligheten for at dette vil kunne gi positive effekter for den senere utbyggingen av et område vurderes som større enn om det samme området utbygges gjennom enkeltdisposisjoner som ikke har en mer overordnet plan å forholde seg til.

Grunntesen er at en byplan bygges opp av ulike elementer og at disse må være i balanse om totalresultatet skal bli bra. Sentrale elementer er først og fremst de ulike typene infrastruktur; kjøreveiene, den skinne- eller kabelbundne kollektivtrafikken (trikk, t-bane, trolleybuss) (men også den mer fleksible busstrafikken), gang- og sykkelvegnettet, den grønne infrastrukturen samt utnyttelsesgraden, byggehøyder, utomhusarealers omfang og kvalitet, leilighetsstørrelser og fordelingen av dem.

I Norge har vi hatt lovmessig hjemlet oversiktsplanlegging i mer enn 40 år. For de fleste norske byer og tettsteder finnes det derfor overordnede planer for den fysiske utviklingen. Spørsmålet er imidlertid om de etablerte oversiktlige planverktøyer er egnede redskaper til å møte de utfordringer som oppstår når byer utsettes for transformasjon som følge av endringer i næringslivet og en sterk investeringsvilje som følge av stor kapitaltilgang og sterk by- og tettstedsvekst. Følges de opp? Eller ses de bort fra ved behandling av detaljplaner? Hvis det siste skjer, skyldes det i tilfelle at gjeldende oversiktsplaner er utdaterte, eller har det sin årsak i ulikevekt mellom utbygger og offentlige myndigheter; eksempelvis det faktum at offentlige myndigheter ikke står i mot aggressive utbyggere?

Fortetting er ønsket byutviklingspolitikk

Fortetting som byutviklingspolitikk er et politisk formulert mål fordi det antas at en kompakt by kan dempe arealbruken, virke transportreduserende, og at biologiske ressurser utenfor byen belastes i liten grad. Høy tetthet og mindre arealforbruk er gunstig i et ressurs- og bærekraftperspektiv. Hensynet til bokkvaliteter, grønne arealer inne i byen og kulturminner kan imidlertid "tape" i denne prosessen. Miljøverndepartementet har derfor understreket behovet for "Fortetting med kvalitet" (Se for eksempel Miljøverndepartementets (1996) veileder "Fortetting med kvalitet"). Fortetting har vært politikk gjennom de siste 10-20 årene, og mange av de tomtene som etter hvert blir aktuelle for utbygging kan i utgangspunktet være problematiske, for eksempel i form av dårlige solforhold, støy- og forurensningsbelastning, topografi osv. Dette kan også føre til press på bokkvaliteter.

Denne utbyggingen av boliger i den tette byen, betyr at byutvikling og bokkvaliteter ikke er to separate politikkkfelt. Byutviklingen definerer langt på vei bokkvalitetene. Tidligere forskning om bokkvaliteter for byboliger har hatt fokus på boligprosjektene (Schmidt og

Thoren 2001, Guttu og Martens 1998). Dette prosjektet skal se på sammenhengen mellom bokkvalitet på prosjekt og på område/bydelsnivå, eller det vi kan beskrive som ”sømmene” mellom prosjektene. Dette fokuset finner vi også i Husbankens satsning på områdeplanlegging. I tidsskriftet Plan 1/2003 skriver Trude Lund:

Husbankens strategi for en bærekraftig utvikling av boliger, bomiljøer og lokalsamfunn er å stimulere aktuelle aktører til samarbeid gjennom planlegging på områdenivå, ikke bare det enkelte boligprosjekt.

Vanskelig å oppfylle bokkvaliteter ved fortetting

Husbanken har tradisjonelt arbeidet med å sikre kvaliteter i boligbyggingen. Mange av kvalitetskravene, har imidlertid vært tilpasset en åpen bystruktur, og er vanskelig å tilpasse i den tette byen. Dette gjelder spesielt krav til uteareal og sollys.

Kombinasjonen av fortetting som byutviklingsstrategi og markedets preferanser har ført til at nybyggingen av boliger i stor utstrekning skjer i sentralt beliggende områder, dvs. der hvor de tradisjonelle bokkvalitetene er vanskelig å tilfredsstillere. Det er også en tendens til at nybygde prosjekter fremmes med til dels betydelig høyere tetthet enn den omgivende strukturen og i tillegg krympes leilighetsarealene mye. Prosjektene som fremmes kan risikere å score dårlig på alle tradisjonelle bokkvaliteter. Vi kan finne nye nord- østvendte leiligheter på 18-20 m² uten utearealer verken på bakken, takterrasse eller balkong i forurensede bysituasjoner med trafikkstøy

1.1 Større rolle for markedsaktører i bolig- og byutviklingen

Politisk formulerte mål om fortetting av byen har kommet samtidig med at det har skjedd en deregulering av boligmarkedet. I etterkrigstiden spilte nasjonale myndigheter en sentral rolle i boligfinansiering og definering av boligkvalitet. Mange kommuner inntok en aktiv rolle både i tomtepolitikk og i offentlig planlegging. Senere, særlig på 80-tallet, har rollefordelingen endret seg der private aktører i stor grad står for klargjøring/utvikling av tomter for utbygging, boligfinansiering og boligutbygging. Boligkooperasjonen, slik som f.eks. OBOS, har også endret seg og er i dag vanskelig å skille fra andre markedsaktører. Det er også private aktører som står for det meste av planleggingen av boligprosjektene (Barlindhaug og Nordahl 2005). Ny rollefordeling i planleggingen skaper nye forutsetninger for offentlig planlegging og styring.

En slik eiendomsbasert utvikling er særlig sårbar i forhold til elementer som ikke lar seg løse gjennom planlegging av den enkelte tomt. Spesielt infrastrukturelementer som sammenhengende grønne områder, sammenhengende gangveier og sykkelveier, trafikkløsninger osv er sårbare. Men det gjelder også tilpasning mellom tilgrensende prosjekter, eller det vi kan kalle ”sømmen” mellom prosjektene. Det gjelder også planlegging og utbygging av sosial infrastruktur så som skoler, barnehager, idrettsanlegg og en rekke andre offentlige tilbud som var selvsagte i drabantbyplanleggingen så sent som på 1980-tallet. Nybyggingen i den tette byen vil ikke bare ha konsekvenser for kvaliteten i det nybygde, det vil også ha konsekvenser for bokkvalitetene i den eksisterende bebyggelsen. Nybyggingen kan potensielt true grøntområder, redusere sol og utsikt og øke trafikkbelastningen slik at støy og forurensningssituasjonen forverres. Dette

vises ikke minst tydelig i de etter hvert mange beboeraksjonene mot videre fortetting som man ser bl.a. i Oslo¹.

I en situasjon med økt markedsstyring, kan den eiendomsovergrepene koordinering av utbyggingen bli mangelfull. En slik planlegging kan løses gjennom samarbeid mellom utbyggere, men tradisjonelt har slik planlegging vært sett på som et offentlig ansvar. Slik offentlig planlegging tvang seg tidlig frem som en løsning på den industrialiserte byens bokvalitetsproblemer på slutten av 1800- tallet som omfattet direkte helseskadelige forhold, i form av forurensning og dårlige hygieniske forhold, men også overbefolkning og mangel på grønne områder. I dagens situasjon med trang kommuneøkonomi og liberalisert markedsøkonomi, kan kommunens rolle som tilrettelegger, koordinator og pådriver være minimal. En ukoordinert bit for bit utbygging av eiendommer kan potensielt true bolig- og byplankvaliteter på lang sikt.

Konteksten

Vi er i den tette byen, og vi er i en situasjon hvor den tette byen er under omforming. Transformasjonen kan ha ulike årsaker. Det har vært et politisk formulert ønske om fortetting innen bysonen. Samtidig har transformasjon og fortetting en viktig bakgrunn i næringsmessige endringer som gjør gamle sentralt beliggende industri- og næringsområder tilgjengelige for nye aktiviteter. En annen bakgrunn kan være gammel sentralt beliggende boligbebyggelse med potensial for høyere arealutnyttelse; et potensial som moderne teorier om bybygging oppmuntrer til å ta ut; ved fortetting i eksisterende byområder heller enn som utbygging på tidligere ubebygde land i byenes og tettstedenes utkanter. Studier har også vist at pristeori kan forklare presset på utbyggingen i sentrale områder (Barlindhaug og Nordahl 2005, Nordahl 2006).

¹ I Oslo er det blant annet etablert en forening: Utvalget for Harmonisk Fortetting (UHF), en paraplyorganisasjon for mange lokale velforeninger som mener at kvaliteter i eget boligområde blir truet av fortetting. Det er en organisasjon som ivaretar villaeiernes interesser. Spørsmålet er hvem som ivaretar beboernes interesser i sentrale byområder. I noen tilfeller finnes lokale beboer- eller velforeninger, i andre tilfeller er beboerne dårlig eller lite organisert.

2 Problemstillinger

Det er to hovedspørsmål i prosjektet knyttet til prosess og resultat:

1. *Hvilke bo- og bykvaliteter har blitt skapt, hvilke kvaliteter mangler og hvilke har fortettingen gått på bekostning av?*
2. *I hvilken grad kan de ulike kvaliteter eller mangel på sådanne forklares ut i fra trekk ved planleggings-, beslutnings- og gjennomføringsprosessen? Hvilken rolle har kommunen og de private aktørene spilt?*

I henhold til tradisjonell rasjonell planleggingsteori skal de store linjer i byplanen ivaretas i overordnede planer, mens den mer detaljerte utformingen i det enkelte lokalområde tas i reguleringsplaner og vedtak om det enkelte bygg eller en annen type anlegg.

Problemstillingen i dette prosjektet er om dette systemet for kvalitetssikring av byutvikling holder. Eller annerledes spurt: Utfordres dette systemet i den nye produksjons-situasjonen vi har stått overfor de senere årene kjennetegnet ved transformasjon av eksisterende bebygde områder, ofte ved at enkelttomter eller enkeltkvartaler blir byggemeldt og utbygget? Fører det enkelte prosjekt og summen av flere (hvis det finnes mange uavhengige utbygginger i samme område) til gode eller dårlige resultater?

Et springende punkt her er hva vi forstår med kvaliteten i et byområde – med gode og dårlige resultater: er det boligene, boligens nærmiljø, eller er det den bymessige sammenhengen boligen og nærmiljøet inngår i? Dette er et spørsmål det ikke umiddelbart er enkelt å ta standpunkt til. Mest naturlig vil det være å si at alle disse nivåene er viktige for den totale bedømmelsen av et områdes kvaliteter. Leilighetenes kvalitet, bestemt ved størrelse, utforming og standard, er selvfølgelig viktig for den enkelte boligsøker. Men det er også viktig på samfunnsnivå hvilken standard det bygges etter, og ikke minst hvilken sammensetning av boligstørrelser og boligtyper som finnes i et område. Det er avgjørende for om området kan bli et område med variert befolkningssammensetning eller ikke, og om det kan forventes å bli et område med mye inn- og utflytting eller et område med en mer stabil befolkning. Medvirkende til dette vil også være kvaliteten på de nære uteområdene. Er området for eksempel attraktivt for barnefamilier?

Enkeltutbyggingenes innpassing i den større bystrukturen må antas først å bli avgjørende for et område når transformasjonen over tid fører til at hele bydelen endrer karakter. Men i slike situasjoner er den norske planleggingsideologien at enkeltprosjektene skal være passet inn i forhold til allerede foreliggende oversiktlige planer eller at det offentlige gjennom sin behandling av enkeltsaker sørger for å etablere de nødvendige kvaliteter i forhold til de omgivelser enkeltprosjektet etableres i.

Et neste spørsmål, og det sentrale i prosjektet, er: Hvilke faktorer er det som fører til de gode eller dårlige resultatene? Eller: Hvilke forhold er avgjørende for kvaliteten i et område under omstilling?

Potensielle relevante faktorer kan være:

- Kvaliteten på utbyggernes planer
- Bysamfunnets offentlighet; hvordan engasjeres denne i det som skjer av tiltak i lokalsamfunnet
- Det offentliges handling i den enkelte saken og med rammene for lokal utvikling/transformasjon (offentlig kvalitetssikring gjennom koordinering/samordning – for eksempel i form av overordnet kommunal planlegging)

3 Planprosesser – marked, hierarki eller nettverk?

Det teoretiske inntaket til prosjektet er å finne i den såkalte "governance" litteraturen. Det er mange forståelser til begrepet governance (Rhodes 1996). Vi har i forprosjektet valgt å fokusere på to forståelser med særlig relevans for temaet i prosjektet:

- Governance som den minimale stat og gjennomføring av New Public Management
- Governance som nettverksstyring – gjennom forhandlinger og utveksling av ressurser

3.1 Governance som den minimale stat og overgangen til New Public Management

Det har vært en trend å redusere den offentlige rollen i samfunnsutviklingen, noe som ikke minst er tydelig på boligsektoren og noe av bakgrunnen for dette prosjektet. For det første har de private overtatt mye av planleggingen ved at reguleringsplanleggingen skjer i privat regi. Studier har vist at i år 2000 var 54% av alle reguleringsplaner i landet som helhet utarbeidet av private. I Oslo var tallet på private planer 96% (her gjengitt fra Moen et al. 2004). For det andre er det en trend at tidligere offentlige etater blir halvprivate/halvoffentlige, slik som for eksempel opprettelsen av Entra eiendom². For det tredje er det en økende tendens til at den offentlige virksomheten markedsorienteres. I byutviklingen er det særlig tydelig i og med at den kommunale eiendomsforvaltningen i økende grad forventes å opptre som markedsaktører med ønsker om å oppnå best mulig pris på eiendommer i likhet med andre aktører. Typisk er også at aktører som har sine primær-oppgaver på andre felter; f.eks. havnevesenet, jernbane, sporveier osv, utnytter sine eiendomspotensieller som andre markedsaktører. Resultatet er at det har blitt flere markedsaktører på eiendoms- og utbyggersiden og færre med allmenne hensyn som formål for virksomheten. Dette gjenspeiler seg også i den offentlige diskusjonen. I diskusjonen om høyhus og tett utnytting i Bjørvika hevder tidligere miljøvernminister Berntsen at det er "absurd at staten og kommunen eier tomtene, men likevel krever maksimal utnyttelse. Da må også stat og kommune skjære igjennom og sørge for å ta hensyn til allmennheten." Kåre Willoch hevder at "statlige og kommunale selskaper må ikke få diktere hvordan byen skal se ut. Her må hensynet til samfunnets interesser veie tyngst" (Aftenposten Aften 15/11- 06).

² Deler av den statlige eiendomsforvaltningen gjennomføres nå av Entra. Selskapet ble opprettet 1.7 2000 og eies av staten ved nærings- og handelsdepartementet. Det opererer i konkurranse med private aktører på markedsmessige betingelser. (Hentet fra Entras hjemmeside 2/1- 2007).

3.2 Governance som nettverksstyring – forhandlinger og utveksling av ressurser

Et annet inntak til forståelsen av governance er et nettverksperspektiv som innebærer at offentlige representative institusjoner ikke ensidig kan løse problemene ved hegemonisk maktutøvelse, fordi disse problemene kan bare - muligens også bedre – løses ved å legge sammen ressurser hos offentlige og private aktører. I forhold til boligbygging og byutvikling har denne gjensidige avhengigheten blitt tydeligere³. Konsekvensen er at nettverk konkurrerer med marked og hierarkiske strukturer i forhold til å løse oppgaver, slik som å nå de ønskede kvalitative og kvantitative mål i boligbyggingen og i byutviklingen. Stoker (1999) har identifisert noen distinkte karakteristika ved de tre forskjellige formene for koordinering og tildeling av ressurser, som vist i tabell 3.1.

Tabell 3.1 *Marked, hierarki og nettverk som alternative former for koordinering og tildeling av ressurser (Stoker 1991).*

	Marked	Hierarki	Nettverk
Grad av avhengighet	Uavhengig	Avhengig	Gjensidig avhengighet
Basis for forholdet	Kontrakter og eiendomsretter	Ansettelse og forhold mellom posisjoner	Utteksling av ressurser
Medium for utveksling	Priser	Autoritet	Tillit
Måter å løse konflikter på og koordinering	Kjøpslåing og rettssal	Regler og kommandoer	Diplomati

Mekanismene som styrer marked og hierarkier slik det er vist i tabell 1, er velkjente. Mens by- og boligbyggingen på 1950 og 60 tallet var preget av hierarkisk styring har vi i dag en tydeligere overgang til nettverksstyring. Nettverk er kategorisert som situasjoner der private og offentlige aktører er gjensidig avhengige av hverandre for å gjennomføre sine intensjoner. Det er nødvendig å utveksle ressurser, for eksempel penger, informasjon, ekspertise for å nå sine mål. Etablert praksis og rolleforståelse blant private og offentlige aktører utfordres, og overgang til forhandlingsplanlegging er tydelig. Utgangspunktet for samhandlingen er at byene ønsker boligbygging i sentrum og ønsker prosjektene velkommen for å utvikle ellers lite attraktive områder av byen. Eiendomsbesittere og investorer bidrar med areal og investeringer, og er rimeligvis interessert i å oppnå god pris for varene de har å tilby, nemlig sentralt beliggende boliger. For å oppnå bokvalitet er det imidlertid ikke nok at prosjektene hver for seg er gode. Det er i tillegg nødvendig å ”sy sammen” de enkelte prosjektene i forhold til områdets utvikling som helhet.

Denne gjensidige avhengigheten mellom lokale politiske myndigheter og markedsaktørene for å få til en kvalitativ god utbygging krever utveksling av ressurser. Det er også gjensidig avhengighet mellom markedsaktørene for å få til et ”løft” for et område, spesielt gjelder dette dersom lokalområdet sliter med et ”dårlig rykte” og imageproblemer.

³ Når Oslos politikere lover at det skal bygges 30 000 boliger innen 2020, blir den politiske avhengigheten av private aktører for å nå gitte politiske mål særlig tydelig.

Det er etter hvert blitt bred enighet om at den utviklingen som skjer i norske byer må karakteriseres som markedsbasert (Hansen og Guttu 2000, Barlindhaug og Nordahl 2005). Med utgangspunkt i finske erfaringer hevder Mäntysalo (1999):

The Local Plan is not made as a proactive regulative statement to guide future urban development, but rather as a reactive document whose primary function is to provide the judicial legitimation for development decisions taken elsewhere.

Casestudiene skal belyse i hvilken grad dette også er en god karakteristikk av planleggingssituasjonen i en norsk kontekst.

Prosjektets hovedteser

Det er prosjektets hovedtese at etableringen av et velfungerende system for utveksling av ressurser mellom offentlige og private aktører er en vesentlig forutsetning for å sikre bolig- og byplankvalitetene i et område i en markedsbasert utvikling. Det dreier seg om utveksling av kunnskap og ressurser (penger) og koordinering og styring for å sikre felles goder og hindre eksternaliteter.

Prosjektets teser:

1. Det kan være kvaliteter mellom prosjektene, i "sømmene" som i liten grad blir tatt hensyn til
2. Nye prosjekter er i større grad "gratispassasjerer" i forhold til by- og områdekvaliteter. Det vil si de nyter fordelene ved den sentrale beliggenheten (bylivet), men gir lite tilbake til byen og fellesskapet.
3. Utbygger fremmer prosjekter med høy tetthet som utfordrer rammer gitt i overordnede planer – ofte på bekostning av eksisterende kvaliteter i området.
4. Vi vil videre anta at den bitvise byutviklingen stiller ekstra krav til helhetlig koordinering og offentlig planlegging for å sikre felles goder.

I den hierarkiske plansystemtenkningen er det en antagelse at overordnet planlegging skal sikre koordinering og kvaliteter i den senere planleggingen av det enkelte prosjekt eller delområde. Denne tenkningen ligger blant annet til grunn i planlovutvalgets forslag til ny plan- og bygningslov med "områdeplan" som et redskap for å sikre kvaliteter og å gi signaler på et tidlig tidspunkt for hvilke rammer som det enkelte prosjekt bør utformes innenfor. I dag brukes kommunedelplaner eller eventuelt også reguleringsplaner som et slikt redskap⁴. En slik hierarkisk styring tilsier en form for planlegging som på den ene siden bør legge rammer, men som på den andre siden må være tilstrekkelig fleksibel slik at den kan ivareta noe av dynamikken i byutviklingen for ikke å bli et stivt og lite hensiktsmessig instrument.

⁴ Småhusplanen for Oslo er et eksempel på bruk av reguleringsplan som setter rammer for enkeltprosjekter.

4 By- og bokkvalitet i markedsorientert planlegging – hvilke kvaliteter skal vi undersøke?

Et sentralt element i dette prosjektet er bokkvalitet. Dette elementet ses i sammenheng med områdekvalitet og derfor benytter vi samlebetegnelsen by- og bokkvalitet. Begrepet bokkvalitet brukes som en samlebetegnelse for kvaliteter knyttet til boligen og byområdet der boligen er lokalisert. Med bykvalitet mener vi de kvaliteter som oppnås som summen av de enkelte byggeprosjektene. Dette omfatter blant annet offentlige gaterom, plasser, parker osv. Kvalitetene ved bylivet er først og fremst knyttet til folkelivet slik det utfolder seg i det offentlig rom som resultat av byens mangfoldige tilbud av offentlige møteplasser, offentlige og private service-, butikks-, kafè- og kulturtilbud.

Fokuset i prosjektet er på kvaliteter som det tradisjonelt forhandles om i møtet mellom offentlig styring og den private prosjektutviklingen. I forhandlinger mellom utbygger og plankontor/byggesaksbehandling dreier det seg dels om kvaliteter for boligen selv, men i like høy grad om forholdet mellom det enkelte boligprosjekt og byen/området der boligen ligger. Dette medfører to prinsipielle hensyn:

- Hvilke føringer gir omgivelsene på prosjektet for ikke å ødelegge kvaliteter som allerede er der?
- Hva skal prosjektet tilføre byen? Er det mulig å skape noen nye kvaliteter som et byområde bør ha?
- Begge perspektiver er nødvendige i en undersøkelse av effekter av markedsbasert by- og boligutvikling. Nye prosjekter bør ikke ødelegge de kvaliteter som finnes, og de bør bidra med kvaliteter som eventuelt er mangelvare i området.

Planprosess og konsekvenser for by- og boligkvalitet

Ettersom praksis i planlegging har endret seg, har det etter hvert også kommet flere arbeider som undersøker empirisk både hvordan prosessen foregår og til en viss grad også hvordan det fysiske resultatet blir (Nordahl 2006, Børrud 2006). Dette prosjektet føyer seg inn i denne tradisjonen, men ved en tydelig vinkling mot det fysiske resultatet. Ideen i prosjektet er å studere kvaliteter i det bygde resultatet for derigjennom å belyse effekten av markedsbasert bygging. I en diskusjon av forskjellige former eller ”typer” av markedsbasert planlegging mener (Lind 2002) at det finnes en egen distinkt karakteristisk ”New Nordic Type” markedsbasert planlegging som er karakterisert av en høy grad av offentlige visjoner om byutviklingen i motsetning til for eksempel det han kaller ”American Style” som mangler dette. De to andre elementene Lind bruker til å karakterisere ”Planning Types” er i hvilken grad regularistiske og finansielle virkemidler er i bruk. ”New Nordic Type” av markedsbasert planlegging karakteriseres av høy grad av offentlige visjoner, høy grad av regularistiske virkemidler, men lav grad av offentlige

finansielle investeringer. Vi vil bruke disse dimensjonene som et utgangspunkt for drøftingene av empirien, men det må understrekes at empirien er foreløpig og langt fra tiltrekkelig for en fyllestgjørende drøfting av alle dimensjonene.

Den tydelige dreiningen i retning av markedsbasert byutvikling, men også det særmerkte ved at offentlige målsettinger og visjoner er tydelige, gir dermed to utgangspunkter for valg av kvaliteter i dette prosjektet:

1. Kvaliteter som man på teoretisk grunnlag kan forvente nødvendiggjør offentlig inngripen/koordinering i markedet
2. Offentlig definerte kvaliteter (i hovedsak nasjonal politikkutforming, men til en viss grad lokalt definerte kvaliteter)

Avgrensning

I praksis har vi måttet foreta noen avgrensninger i valg av hvilke kvaliteter vi skal studere i forprosjektet. Det betyr at sentrale kvaliteter som miljøvennlig boligbygging er nedprioritert i forprosjektet, men vil i større grad bli belyst i hovedprosjektet. Vi har likevel tatt med noen elementer i miljøvennlig by- og boligbygging. Vi har gjort en vurdering av grønnstruktur og gang- og sykkelveier slik vi har opplevd områdene ved en enkel befarung til fots. Vi har også gjort en enkel vurdering av hensyn til universell utforming i de nye felles uteområdene i prosjektene. Vi har ikke vurdert sosial infrastruktur som for eksempel tilgang til skoler og barnehager. Vi har heller ikke vurdert andre viktige fellesgoder så som butikk- og servicetilbud og lignende.

4.1 Teoretiske forventninger om behov for offentlig styring

Det er etter hvert en voksende litteratur om planleggingens rolle i en markedsbasert utvikling. En fellesnevner er at diskusjonen tar utgangspunkt i hva som kan forventes at markedet kan løse, og hva den offentlige rollen kan være. Svarene er ikke entydige, men mange av bidragene tar utgangspunktet i de klassiske ”feilfunksjoner” i markedet, slik som eksternaliteter⁵, spillover effekter, fangens dilemma situasjoner⁶ og felles goder⁷.

⁵ Med eksternaliteter menes at én aktørs handling har konsekvenser for minst én annen aktør. Negative eksternaliteter betyr at en aktør påfører en annen kostnader. Et eksempel kan være en bedrift som forurenser omgivelsene.

⁶ Med fangens dilemma situasjoner menes situasjoner med flere aktører hvor hver av aktørene vil velge en dominerende strategi, men hvor valget av dominante strategier vil føre til et resultat som er dårligere enn om hver og en hadde handlet annerledes. I byutviklingssammenheng kan et eksempel være at dersom bare en grunneier velger å investere i et område som er lite attraktivt kan verdistigningen i eiendommen være mindre enn investeringene. Dette tilsier som primær strategi å ikke investere. Derimot kan den potensielle gevinsten være stor hvis flere naboieendommer velger å investere og oppgraderer hele området. Den primære strategien kan derfor føre til et dårligere resultat for den enkelte, mens fellesstrategien kan gi et bedre resultat. Det har vært påpekt at kommunen vil ha en sentral rolle for å trekke i gang slike felles initiativer, senest påpekt av Plahte i diskusjonen av kommunens rolle i byomforming.

⁷ Felles goder har den egenskapen at godet kan nyttes av alle og det kan ikke tas betaling for det. Et eksempel kan være ren luft. Det vil være et gode for alle at lufta er ren og den kan ikke selges som vare på et marked. Offentlige goder er goder som skaffes til veie ved at flere betaler for det, men som har den egenskapen at det er mulig å være gratispassasjer, dvs nyte godt av godet, men ikke betale for det. En person som bevisst unndrar seg skatt og ikke er med på å betale for eksempel

Den teoretiske forventningen er at en markedsstyrt utbygging ikke vil frembringe slike felles kvaliteter. Disse kvalitetene er det derfor av spesiell interesse å undersøke i dette prosjektet. Det er i tillegg en rekke andre begrunnelser for planleggingsprosessen, slik som demokratisk legitimitet, sikre pluralitet av interesser, bruk av kunnskap for å nå oppsatte mål osv, men i denne sammenhengen er det først og fremst effekten av den prosjektstyrte, markedsbaserte byutviklingen som er i fokus. Det er derfor av interesse å ta utgangspunkt i litteratur som spesielt bygger på denne typen økonomisk argumentasjon som begrunnelse for offentlig planlegging/inn gripen i markedsbasert byutvikling. Valg av teoriretninger må derfor ikke nødvendigvis tolkes som forfatterens støtte til at det er det økonomisk/liberalistiske fundamentet som skal være gjeldende. Poenget med å bruke økonomisk inspirerte teoretiske bidrag skyldes at det i denne teoriretningen er lettest å finne frem til elementer som det er sannsynlig vil være "tapende" i en markedsbasert planlegging.

En av de klassiske og kanskje mest siterte planteoriene i den økonomiske tradisjonen er Richard Klostermanns bidrag der han påpeker at planleggingens rolle er å korrigere feilfunksjoner i markedet⁸ (Klostermann 1985). Også Lind (2002) drøfter behov for å korrigere feilfunksjoner i markedet. En sentral tese er at det i en markedsbasert byutviklingsprosess er en rekke offentlige oppgaver som ikke på noen måte utfordrer markedsbaserte løsninger, men som tvert om må ses på som en forutsetning for et velfungerende marked. I følge Klostermann dreier dette seg om fire oppgaver: fremme allmenne eller felles interesser i samfunnet, forholde seg til de eksterne effektene av individuelle eller gruppevis handlinger, forbedre informasjonsbasen for offentlig og private beslutninger og å overveie de fordelingsmessige aspektene av offentlig og privat virksomhet. "Oversatt" til byplanoppgaver dreier dette seg om:

1. Sikre nødvendig informasjon til markedsaktørene gjennom indikativ planlegging (befolkningsfremskrivning, og overordnet arealplanlegging)
2. Sikre offentlige goder gjennom transport-, miljø- og økonomisk planlegging.
3. Hindre fangens dilemma situasjoner, kontrollere eksternaliteter og spillover effekter i byfornyelsesområder, lokalsamfunnsutvikling og naturressursforvaltning og gjennom tradisjonell byplanlegging
4. Å redusere ulikheter og sikre et minimum av blant annet gode helseforhold og boforhold
5. Løse konflikter mellom ulike former for arealbruk, koordinere private utbyggingsprosjekter og offentlig infrastruktur, bevare åpne grønne områder og kulturhistorisk viktige bygninger

Tilsvarende begrunnelser finnes hos andre bidragsytere f.eks. i tidsskriftet *Planning and Markets*, et tidsskrift som spesialiserte seg i å utvikle en form for markedsbasert planleggingsparadigme. Et eksempel kan være Staley og Scarlett (1998). Deres argumenter er at grunneiers ønske om tomteutnyttelse skal være utgangspunktet, men at eksternaliteter og hensynet til "non-market amenities" er begrunnelser for en offentlig rolle. De mener at en utbygger må forvente å modifisere forslaget dersom det har klare negative effekter i forhold til omgivelsene, men de mener at disse negative effektene må være konkrete og målbare slik som trafikkork eller forurensning av grunnvann. Estetikk

offentlig belysning, er gratispassasjer. I et økonomisk rasjonelt perspektiv er dette den "beste" strategien.

⁸ Klostermann mener ikke at de økonomiske argumentene skal være de eneste, men hans gjennomgang av disse er blant de klareste og tydeligste i planteorien.

er ikke en tilstrekkelig begrunnelse for disse forfatterne, med mindre det dreier seg om bygging i områder med en klar identitet og hensikt, for eksempel historiske områder eller andre spesielle områder. Slik estetisk vurdering må være områdespesifikk og geografisk avgrenset. Videre mener forfatterne at det offentlige har en rolle bare når helt klare offentlige interesser kan identifiseres og vil bli berørt av utbyggingsforslaget. For å oppnå felles goder anbefaler forfatterne et bonussystem der utbygger kan få bygge med høyere tetthet dersom det oppnås ”goder” for allmennheten.

Den norske bolig- og byplandiskursen har trolig hatt en større vektlegging av estetiske hensyn, jvf. tilføyelsene i formålparagrafen og den såkalte skjønnhetsparagrafen i plan- og bygningsloven samt kommunenes arbeid med stedsanalyser for sikring av kvaliteter osv. Hvorvidt dette i praksis har bidratt til større grad av ivaretagelse av estetiske kvaliteter i fortettingen i en norsk kontekst er imidlertid et åpent spørsmål som vi ikke skal gå inn på her.

Flere bidrag er opptatt av at planlegging ikke må forstås som en motsats til eller hindring for markedsbaserte løsninger. E. R. Alexander (2001) påpeker at planlegging og offentlig inngripen ikke må forstås som motsatte begreper. Planlegging er ikke begrenset til offentlig sektor og markedet ekskluderer ikke planlegging. Han mener at institusjonell økonomi, med vekt på transaksjonskostnader må være innfallsvinkelen. Hans utgangspunkt er at samhandlingen mellom offentlig og privat må forstås som ulike former for ”governance”, der institusjonell organisering for å redusere transaksjonskostnader i utvekslingen blir det sentrale. En av hovedhensiktene for planleggingen blir derfor å koordinere aktivitetene.

Selv om det kan være ulikheter i forhold til hva som skal være byplanleggingens oppgave i en markedsbasert byutvikling, kan det likevel se ut som om det kan være enighet om noen kjerneoppgaver. Disse oppgavene er:

- hindre eksternaliteter
- sikre felles goder
- koordinering av aktiviteter

Vi vil bruke denne kategoriseringen i forhold til de kvaliteter vi vil undersøke.

4.2 Offentlig definerte kvaliteter

Hva som defineres som kvalitet er en verdimeisig vurdering. Som operasjonalisering i dette prosjektet kan det være rimelig å ta utgangspunkt i offentlig definerte kvaliteter, nedfelt i offentlige utredninger og politikktutforming. Den sterke rollen til offentlige kvaliteter er et særlig kjennemerke for ”The New Nordic” type i følge Lind (2002). De offentlige visjonene eller målsettingene finnes først og fremst innenfor bolig- og byutviklingspolitikk, men også velferds- og folkehelsepolitikk står sentralt. Mens boligpolitikken i de siste årene i stor utstrekning har redusert offentlige krav til selve boligen, for eksempel husbankens krav; har byutviklingspolitikken definert en rekke hensyn som skal ivaretas. Det er også klart formulerte helse- og velferdsmessige krav som skal tilfredsstilles. I tillegg har mange kommuner arbeidet med ulike former for stedsanalyser for å avdekke de særlige og spesifikke lokale kvalitetene som man ønsker å ta vare på, og i mange tilfelle også forsterke. Dette er kriterier som må ligge til grunn for

de empiriske studiene. Vi tar utgangspunkt i nasjonale resultatmål i byer og tettsteder⁹. Disse er:

- God stedsforming
- Miljøvennlig transport
- Gode, lett tilgjengelige utearealer
- Ved bolig, skole og barnehager:
 - trygg ferdsel,
 - trygg lek og annen aktivitet
 - variert og sammenhengende grønnstruktur med gode forbindelser til omkringliggende naturområder

Boligmeldingen (St.meld.nr. 23 (2003-2004) har lagt vekt på at boligkvaliteter fremkommer som et resultat av markedets preferanser. Det er imidlertid identifisert to temaer som det antas at markedet ikke i tilstrekkelig grad vil frembringe. Dette er miljømessige hensyn og universell utforming. Dette vil derfor være elementer vi vil være særlig interesserte i å undersøke. Av hensyn til empiriinnsamlingens kompleksitet er det imidlertid nødvendig å begrense seg, og bare delelementer av miljøhensyn og universell utforming vil bli undersøkt i dette forprosjektet.

For å beskrive sammenhengen mellom kvaliteter ved boligen og kvaliteter på område-nivå, vil vi også beskrive en del kvaliteter ved selve boligen og den interne organiseringen av boligprosjektet av betydelig offentlig interesse. I et samfunnsperspektiv er det store investeringer som skjer i det bygde miljøet, og brukbarhet på lang sikt er viktig. Derfor er fordelingen mellom bebygd og åpent areal og en organisering av de åpne arealene sentralt for bruken av byen i et langsiktig perspektiv.

Vi har vurdert følgende typer by- og bokkvaliteter:

God stedsforming: byen/ byområdet

Hindre eksternaliteter:

Sikre eksisterende "herlighetsverdier", som for eksempel å ta vare på utsiktspunkter, vann, elvekanter, strandsone, særlige kulturminner, alleer, parker osv

Bidra til felles goder:

Skape nye vannelementer (åpne bekkeløp, integrere vann i prosjektet), sikre ny tilgang (eks strandkant), åpne nye utsiktspunkter, skape nye offentlige byrom, plasser og torg, nye offentlig tilgjengelige parker, grøntområder og lekeplasser

Koordinering: utvikle gode, livlige og vakre byrom og gater

Miljøvennlig transport

Koordinering

Sikre sammenheng i grønnstruktur for fotgjengertilgjengelighet og for rekreasjon
Gjennomgående gangveier og sykkelstier til sentrumsområder og til naturområder
God tilgjengelighet til kollektivtransport

⁹ St.melding nr 21 (2004-2005). Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

Gode lett tilgjengelige utearealer*Felles/private goder*

Tilgang til lekeplass for større barn

Tilgang til parker og andre grønne områder

Privat/felles gode

Tilgang til nærlekeplass

Kvaliteter i de enkelte boligprosjektene*Minimum av velferd/sikkerhet – sikre behovene til de med minst valgmuligheter på markedet*

Universell utforming av utemiljø

Boligfordeling – spredning med hensyn til boligstørrelser

Interne (private) prosjektkvaliteter:

Gode solforhold og romlige kvaliteter

God skjerming av privat areal inne og ute

Gode felles uteområder for opphold og lek

5 Metode

Metodisk tilnærming - casestudier

Forprosjektet er gjennomført som en casestudie av to områder i Stavanger. Valg av Stavanger er gjort ut fra tidligere undersøkelser som tyder på at Stavanger kommune skiller seg ut fra andre kommuner ved å ha en mer proaktiv bolig- og byplanpolitikk (Myrvold et al 2002).

Poenget i prosjektet er å undersøke hvordan ulike former for styring/nettverk eller markedsløsninger har påvirket det bygde resultatet i form av bokvalitet. I tråd med den teoretiske forståelsen vil vi anta at bla følgende trekk ved byutviklingsprosessen kan påvirke resultatet:

- grad av koordinering enten i regi av kommunen eller av private
- grad av involvering av sivilsamfunnets aktører
- grad av proaktiv prosjekt- og områdeutvikling hos kommunen versus reaktiv etterpåkontroll

Framgangsmåter

Vi har formulert to hovedproblemstillinger som dreier seg om henholdsvis prosess og resultat. Det genererer i prinsippet to ulike framgangsmåter for datainnsamling:

- For å analysere resultatet har vi foretatt en befaring til fots for å studere i marken hva som faktisk skjer; hva som bygges, hvordan vi opplever det som skjer i området
- For å analysere planprosessen har vi gått inn i saksbehandlingen forut for det vi ser reiser seg. Hvem står bak prosjektene, hvilke innspill har kommet fra omgivelsene, hvilke overordnede planer relaterer de enkelte utbyggingsprosjektene seg til, hva har skjedd av saksbehandling

Vi har valgt to sentrale transformasjonsområder i Stavanger, Bjergsted og Badedammen. Vi trodde i utgangspunktet at disse to områdene var ulike med hensyn til innslaget av overordnede rammer i form av eksisterende planer:

- Omformingen av Bjergsted så i utgangspunktet ut til å dreie seg om innplassering av nybyggprosjekter i eksisterende omgivelser uten overordnede plandisposisjoner forut for transformasjonen utover det som lå i Kommuneplanen og kommunedelplan for sentrum
- I Badedammen var situasjonen den motsatte. Her var det i tillegg til retningslinjer i kommuneplan og kommunedelplan utarbeidet en reguleringsplan for hele området på bakgrunn av en arkitektkonkurranse. Området kan i større grad defineres som et område under omforming fra blandet bolig- og industribebyggelse til hovedsakelig boligbebyggelse

Med disse ulike utgangspunktene kan kartlegging av prosessene fram til sluttresultatet i marken gi grunnlag for å sannsynliggjøre betydningen av overordnede planer versus mer eller mindre omfattende enkeltsaksbehandling for områders kvalitet¹⁰.

I forprosjektet er det gjennomført en begrenset empiriinnsamling. For å undersøke kvaliteter i det bebygde har vi som forskere gjennomført en befaring til fots for å undersøke kvaliteter i det bygde med ”ekspertblikk”. Vi har utarbeidet en sjekklister til bruk ved gåturen der kvaliteter internt i prosjektene og, ikke minst, mellom prosjektene har blitt registrert. I tillegg har vi benyttet fotografering for å registrere forholdene i området, kvaliteter og evt. manglende kvaliteter. Sjekklisten er lagt ved som eget vedlegg. Ved befaringen har vi vurdert enkelte boligprosjekter som vi oppfattet som del av samme kvartal eller område, men der vi ikke nødvendigvis har studert planprosessen.

Observasjoner og konklusjoner fra denne gåturen er presentert for og diskutert med representanter for administrasjonen i kommunen, og for en arbeidsgruppe for bytransformasjon som drives i regi av Miljøverndepartementet. Gjennom slike diskusjoner var det meningen å teste ut om våre observasjoner deles av andre fagfolk. Vi kan si at det til en viss grad har blitt en intersubjektiv enighet om den faglige skjønnsutøvelsen, men i et hovedprosjekt ønsker vi å gjøre vurderingene av de fysiske omgivelsene mer robust med en bredere metodisk tilnærming. Vi ønsker både å trekke inn flere fagfolk, men også grupper av beboere i vurderingen av resultatet.

I undersøkelsen av prosessene bak plan- og byggeprosessene er det gjennomført samtaler med to representanter fra byplankontoret. I Stavanger kommune er mye av prosessene rundt Badedammen/ Urban Sjøfront og også kommunens håndtering av utbyggingsavtaler, eiendomspolitikk og forskuttering av investeringer i infrastruktur dokumentert i forsøksprosjektet som Miljøverndepartementet har drevet om verktøy i transformasjonsprosesser. Disse notatene har vært av stor nytte i forprosjektet. Saksdokumentene for byggeprosjektene er også gjennomgått. I tillegg har vi i dette forprosjektet hatt god nytte av et parallelt prosjekt som undersøker hvordan bokkvaliteter forhandles om i reguleringsprosess, der ett eksempel er ett av de nye boligprosjektene i Badedammen (Schmidt in.prep.)

¹⁰ Ved nærmere ettersyn viser de seg kanskje å være mer like i så måte. De er begge omfattet av Kommuneplanens arealdel og av kommunedelplan for Stavanger sentrum samt av ulike retningslinjer for hva som skal være overordnede rammer ved endringer i transformasjonsområder.

6 Bokvaliteter i markedsbasert byutvikling- empiriske studier i Stavanger

6.1 Kjennetegn ved planleggingsstilen i Stavanger

Myrvold et al (2002) har beskrevet Stavanger som en by med en proaktiv boligpolitikk som har en sterk styring med boligbyggingen selv om kommunen ikke bygger boliger selv. Kommunen har tatt i bruk et bredt register av virkemidler for å oppnå dette. Lind (2002)¹¹ har laget en matrise der han karakteriserer ulike ”planning styles” ut fra tre dimensjoner: Visjon, regularistiske virkemidler og finansielle virkemidler. Vi skal beskrive Stavangers ”planleggingsstil” ut i fra disse tre dimensjonene. Stavanger kommune deltar aktivt på ide- og visjonsutviklingsfasen, bruker de juridiske verktøyene i plan- og bygningsloven så langt de rekker og bidrar økonomisk og som koordinerende ”bank” for å sikre fellestiltak og bruker kommunale eiendommer strategisk for å sikre høyest mulig kvalitet på utbyggingen. Slik sett har Stavanger en forholdsvis proaktiv rolle i byutviklingen, men deltar ikke som prosjektutvikler/investor i byggeprosjekter. Den rollen er overlatt til markedsaktørene.

6.2 Visjoner for utviklingen av Stavanger

Overordnet nivå - kommuneplanen

Stavanger er en ”eksemplarisk” plankommune som har gjennomført alle ledd i den foreskrevne planleggingen, måldiskusjon, handlingsplan og arealdel. Gjeldende kommuneplan er kalt ”Kommuneplan 2006-2021. Stavanger en europeisk kulturby”. Dette henspiller på at byen skal være en europeisk kulturhovedstad i 2008. Kommuneplanens visjon er at Stavanger skal være en levende, trygg, grønn og vakker by.

Det er i tillegg formulert er rekke mål for utviklingen av Stavanger. Disse omfatter:

- Bærekraftig byutvikling
- Høy livskvalitet
- En samlet og sterk Stavangerregion

¹¹ Han mener det finnes en distinkt ny nordisk planleggingstype som er karakterisert av høy grad av visjoner, høy grad av regularistiske virkemidler, men med begrenset bruk av finansielle virkemidler.

- Dynamisk og internasjonalt orientert næringsliv
- Universitets- og kulturby på internasjonalt nivå
- Attraktivt by- og regionsenter
- Optimal nytte av den utbygde byen
- Landskaps- og kulturminnevern

De prioriterte innsatsområder i kommuneplanperioden er:

Gode levekår for alle – folkehelse, utjamning og fordeling i fokus

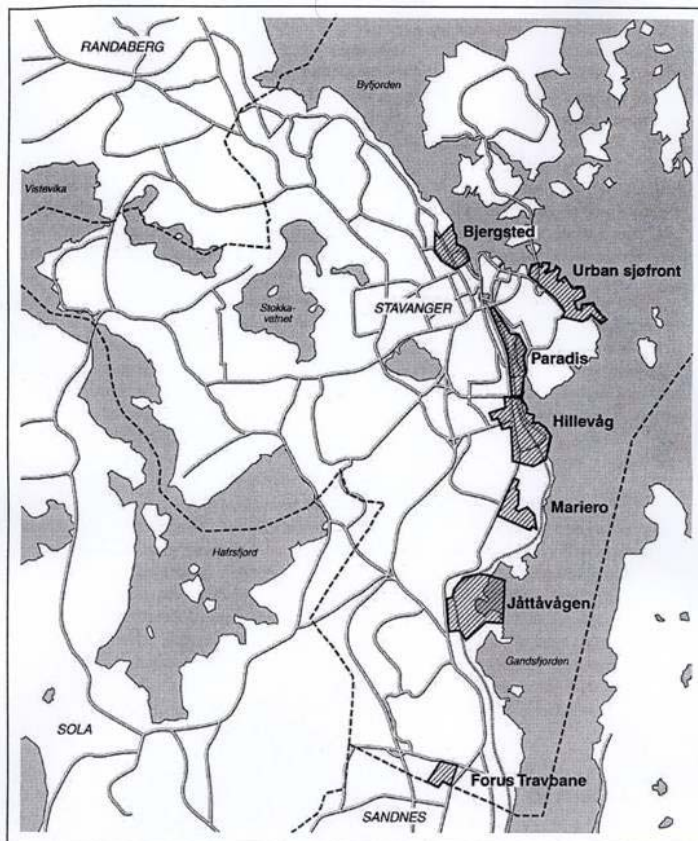
- Regionalt samarbeid om videre utvikling av universitet og næringsliv
- Gode levekår for
- Europeisk kulturhovedstad 2008
- Stavanger sentrum
- Sikre og videreutvikle kvalitetene i Trehusbyen
- Bytransformasjon
- Effektiv, miljøvennlig og sikker transport
- Universell utforming
- Sammenhengende grønnstruktur
 - Sikre friområder for alle
 - Sikre biologisk mangfold
 - Sikre grunnlag for aktivt landbruksmiljø

På det overordnede nivået er det altså mange mål og visjoner for videreutviklingen av byen.

6.3 To byområder- Badedammen og Bjergsted

De to byområdene vi har undersøkt er Badedammen og Bjergsted. Begge områdene er sentrumsnære områder og er i kommuneplanen definert som transformasjonsområder. De er i de senere årene bygget ut med ca 1000 boliger i hver av områdene. Prosessen bak områdene er imidlertid noe ulike. Badedammen er et delområde av Urban Sjøfront, som er betegnelsen på et større sentrumsnært tidligere havn/industriområde. Det ligger mellom 1 og 3 kilometer fra sentrum. Området vurderes å ha Stavangers største potensial for urban sentrumsutvikling. Området har tradisjonelt vært ansett som mindre attraktivt, der områdets kvaliteter og potensial har vært overskygget av stigmatiserende holdninger (Stavanger kommune 2006 a). Området har omlag 100 grunneiere og det har vært nødvendig med et omfattende visjons- og utviklingsarbeid for å styrke området som et attraktivt sted for investeringer.

Figur 6.1 Kart som viser transformasjonsområder slik de er definert i kommuneplanens arealdel 2002-2017



For kommunen har det vært viktig at utviklingen i området kom i gang, fordi ekspansjonsmulighetene for Stavanger er begrenset. Regionale/statlige myndigheter har påpekt at Stavanger må utnytte sine fortetningspotensialer og bygge innen eksisterende bygrense. Kommunen har derfor hatt store interesser i at området blir utbygget og har bidratt til denne utviklingen i betydelig grad. Det har utviklet seg et samarbeid mellom kommune, Næringsforeningen Stavanger øst og private grunneiere og utbyggere. Samarbeidet er formalisert gjennom non-profit selskapet Urban sjøfront.

Badedammen

Ønsket om å utvikle områdene i Stavanger øst startet allerede på 80-tallet. Det ble satt i gang et planarbeid og i 1987 forelå det en disposisjonsplan for området. Det ble utlyst en arkitektkonkurranse, der vinnerutkastet ved Ralph Erskine ble nedfelt i en egen reguleringsplan i 1988 (Gustavsen 2006). Det området, Badedammen, vi har studert omfattes av denne første planen. Gjennomføringen av planen har vært igjennom ulike faser. De første nybyggene i området var kontorbygg, og kommunen regnet derfor med at det ville komme flere næringsbygg. Det har imidlertid vært sterk konkurranse med næringsetableringer i Forus. Denne konkurransen og det faktum at bunnen senere falt ut av næringsmarkedet, gjorde området attraktivt for boligbygging. De fem siste prosjektene i Badedammen er derfor boligprosjekter.

Utviklingen i Urban Sjøfront, inklusive Badedammen, må beskrives som en transformasjon eller omdanning av et helt byområde. Det har vært nødvendig med et tydelig overordnet grep blant annet for å sikre gjennomgående infrastruktur. Kommunen

har også tatt et tydelig grep som tilrettelegger av infrastrukturutbyggingen inklusive grønnstrukturen.

Bjergsted

Bjergstedområdet preges i større grad av innfillprosjekter som forholder seg til et allerede etablert gatenett som ikke er endret. Det er imidlertid et unntak fra dette. Det var forutsatt en ombygging av hovedveisystemet, men uten finansiering av veimyndighetene.

Utbyggingen sto i stampe i påvente av dette. I dette tilfellet var den offentlige planen for veiutbygging klar, men det manglet midler til gjennomføring. Kommunen tok rollen med å sørge for dekningsbidragene fra prosjektene til hovedveiutbyggingen (Rødstøl 2006).

Utviklingen av Bjergstedområdet er et eksempel på "omvendt hierarkisk" byutvikling der enkeltprosjektene har ligget "foran" oversiktsplanen. Først kom de mange planforslagene, deretter ble området definert som transformasjonsområde/byutviklingsområde. Dette er i tråd med den utviklingen som Børrud (2006) mener å ha observert i Oslo. I Badedammen derimot har forløpet vært motsatt. Der hadde man både arkitektkonkurranse og reguleringsplan før utbyggingen kom i gang. Men den overordnede reguleringsplanen fikk liten betydning for utbyggingen.

6.4 Visjoner som styringsvirkemiddel

I forhold til visjonsarbeidet er det stor forskjell på de to områdene. Badedammen er et delområde i Urban Sjøfront, et område der utvikling av visjoner og ikke minst "den mentale del av arbeidet" for å snu holdningene til området har vært viktig (Gustavsen 2006). I tillegg til arbeidet på åtti-tallet med disposisjonsplanarbeid og arkitektkonkurranse, var det også utarbeidet en strategiplan i 1997 der organisering, markedsføring og kulturtiltak var sentrale. I forbindelse med de fysiske tiltakene var det også påpekt behovet for felles visuell "image" for å selge området. Et arkitektkontor; Helen og Hard, ble engasjert for å utvikle en visjon, et fremtidsbilde for områdets videre utvikling. Dette ble sett på som viktig både innad blant grunneierne, men også utad for å selge området. Tanken bak var å vise områdets kvaliteter og potensial, samt sikre kontinuitet og overordnet koordinasjon av nødvendige hovedtrekk i fremtidig reguleringsarbeid." (Gustavsen 2006). Det er ikke utarbeidet tilsvarende visjoner for Bjergstedområdet.

6.5 Regularistiske virkemidler

Overordnede planer – retningslinjer for transformasjonsområder i kommuneplanen

Begge områdene er betegnet som transformasjonsområder i kommuneplanens arealdel. Det er gitt retningslinjer for planlegging i transformasjonsområder i kommuneplanen. Der heter det:

1. Planlegging og retningslinjer for revitalisering i transformasjonsområder skal prioriteres
2. Det skal planlegges for blandet bymessig bebyggelse med arealer for boliger, kontor, lettere produksjonsvirksomhet, kultur og lokalservice
3. Det skal utvikles et bredt spekter av boligtyper og boligstørrelser og stilles samme kvalitetskrav til boligområder her som i resten av byen
4. Det skal sikres tilstrekkelige offentlige parkarealer. Behovet utredes i hvert enkelt tilfelle i forkant av planleggingen

5. Det skal sikres fri ferdsel langs sjølinjen og praktiseres en byggelinje på min 10 m
6. Opparbeidelse av lekeanlegg, parker og nødvendig offentlig service skal sikres ved rekkefølgebestemmelser knyttet til kommunedelplan eller reguleringsplan
7. I de tilfeller hvor lekeplassnormens krav oppfylles innenfor netto tomt, tillates en tomteutnyttelse (TU) opp til 100 % i rene boligområder. Ved blandet utnyttelse (bolig og næring) kan TU økes etter en glideskala opp til 200 %. I mer detaljerte reguleringsplaner der lekeplassnormens krav sikres som friområdet utenfor netto tomt kan tomteutnyttelsen økes noe

Disse retningslinjer for planlegging i transformasjonsområder ble vedtatt av bystyret 12. juni 2003 og sist justert 27. mars 2006. I forarbeidene til kommuneplanen 2002-2017¹² har kommunen gjort en nokså detaljert studie av forholdet mellom boligkvalitet, tetthet og høyder. Over tid endres oppfatningen om byggehøyder fra utredningen og gjennom to utgaver av retningslinjer i kommuneplanen. Et sentralt element er hva som kan oppnås ved utbygging over fem etasjer. I utredningen heter det:

Ved tomteutnyttelse mellom 100 og 200% frigjøres ikke tomtegrunn av betydning ved å øke etasjetallet utover 5 etasjer (Stavanger kommune 2002:13)

I arealdelen for kommuneplan 2002-2017 ble det gitt bestemmelser om maksimale byggehøyder som fulgte opp utredningen men med et tillegg:

Maksimum byggehøyde skal normalt ikke overstige 5 etasjer.
Byplanmessige eller arkitektoniske hensyn kan tilsi andre byggehøyder (Stavanger kommune 2002b: 32).

Den forrige kommuneplanen fulgte med andre ord opp de anbefalingene som fremkommer i retningslinjene, men har likevel åpnet opp for å gjøre andre vurderinger av byplanmessige eller arkitektoniske hensyn. Det vises også til befaringer i en rekke storbyer, og at bebyggelsen der er 3- 7 etasjer, og tettheter opp mot 10 boliger pr daa. ”Det oppleves som vanskelig å sikre tilfresstillende boligmiljø med større tetthet enn dette” (s. 31)

I den siste utgaven av kommuneplanen (Kommuneplan 2006-2021) har man fortsatt lagt ved det opprinnelige notatet: ”Retningslinjer for planlegging av transformasjonsområder” fra 2002 med de samme anbefalingene vedrørende byggehøyder og tomteutnyttelse. Men bestemmelsen om at byggehøyder normalt ikke skal overstige 5 etasjer er nå tatt ut av kommuneplanen. Det er altså en glidende overgang fra den faglige utredningen til aksept av høyere utbygging i de vedtatte retningslinjene.

Utviklingen på Bjergsted startet imidlertid før disse retningslinjene ble vedtatt i 2003. Bjergsted terrasse kom på slutten av 80-tallet, Straen på slutten av 90-tallet og også prosjektene i Sverdrupgate. Bjergstedområdet var tidligere definert som en del av sentrumsområdet, og derfor var det de mindre ambisiøse retningslinjene for lekeplasser som var gjeldende. Da området ble definert som et transformasjonsområde i kommunen ble de strengere reglene for lekearealer gjort gjeldende for Bjergsted. Det har vært akseptert av utbyggerne. Det som har vært vanskelig er å få til kvartalslekeplasser.

¹² ”Retningslinjer for planlegging i transformasjonsområder” datert 15. august 2002 (Stavanger kommune 2002a). Denne rapporten var en del av forarbeidet for justering av kommuneplanens arealdel for perioden 2002-2017.

Kommunedelplan for Stavanger sentrum 1994-2005

Kommunedelplan for sentrum er en del av kommuneplanens arealdel. Kommunedelplanen har blitt utarbeidet i et samarbeid mellom kommunale medarbeidere, representanter for næringsliv, undervisning og kultur og flere ressurspersoner i Stavanger. Planen er et resultat av politikernes ønsker om å få en såkalt "helhetsplan" for sentrum. Planen ble vedtatt 1. februar 1995.

Når det gjelder generelle retningslinjer for utarbeidelse av nye reguleringsplaner heter det:

Ved planlegging skal det legges vekt på at viktige utsyn ikke bygges igjen, verken i høyde eller bredde (ibid: 139)

Høye lukkede sokkeletasjer eller parkeringsanlegg over bakkenivå skal ikke etableres ut mot offentlig uterom (plassrom, gaterom, havnerom) (Ibid: 139)

Ved plassering og dimensjonering av bygninger i havneområdene skal disse vurderes i sammenheng med sjøhusrekken og plasseres slik at de tillater utsyn mot havnerom og skipsled (ibid: 139)

I retningslinjene for kommunedelplan for sentrum 1994-2005 for Badedammenområdet heter det at:

Den høye u-graden bør vurderes redusert i forhold til endrete forutsetninger for utbygging (ikke lenger samlet utbygging). Ingen bebyggelse bør være høyere enn 7 etasjer (ibid: 142)

Det er gitt retningslinjer for et kvartal mellom Tanke Svilandsgate og Sverdrupsgate, der ny bebyggelse kan settes opp med 3 etasjer inkludert taketasje.

Endelig er det tatt inn en bestemmelse om at det i planleggingen av uterommene skal tilrettelegges for gode gangforbindelser i henhold til temakart for uterom.

Denne utgaven av kommunedelplan for sentrum har vært gjeldende i den perioden størstedelen av den utbyggingen vi har studert i Bjergsted og Badedammen har pågått. Dette er den utgaven av kommunedelplan for sentrum som kommer opp ved søk på internett Vi har ikke studert evt. nyere utgaver av kommunedelplan for sentrum.

Overordnede reguleringsplaner for flere eiendommer

I Badedammen området ble visjonsarbeidet "overført" til en juridisk bindende reguleringsplan basert Erskines vinnerutkast i arkitektkonkurransen på slutten av 80-tallet. På grunn av nedgang i markedet ble lite bygget. Ideen i Erskines plan var å trekke vannet inn i byen gjennom kanaler. Denne planen la ikke opp til promenade langs sjøen. Den eneste av dagens byggeprosjekter som er bygget i henhold til denne planen er Stavanger brygge. Erskines plan hadde en rekke av mindre gangveier internt i prosjektet. Dette er fulgt opp i Stavanger brygge der det istedenfor en gjennomgående promenade langs sjøen er en gangvei som går gjennom den ene bygningskroppen og videre gjennom det interne fellesarealet til parkeringslokket til nabobebyggelsen på Strømstein der det er mulig å komme inn på bryggekannten ut mots sjøen igjen. Den opprinnelige reguleringsplaner har senere gradvis blitt erstattet av reguleringsplaner for mindre deler av arealet knyttet til eiendomsgrenser og enkeltprosjekter. Ideen om en gjennomgående promenade ble til i et fellesskap mellom kommune og utbyggere da de dro på en studietur til

Helsingborg for å se eksempler på utbygging langs sjøen. Denne ideen har hatt bred aksept hos både politikere, administrasjon og utbyggere og har blitt gjennomført. Promenaden er regulert som offentlig areal og inngår ikke i beregningen av utnyttelsesgrad.

Kommunens utbyggingskontor (Rødstøl, Stavanger kommune 2006) skriver at siden utbyggingen av Badedammen har foregått stykkevis og delt både til næringseiendom og til boligbygging har ”man ikke fått den helhetlige utbyggingen som man fra først tok mål av seg å få til.” Reguleringsplanen for Badedammen hadde ”ikke tilfredsstillende rekkefølgebestemmelser etter dagens standard”.

Bjergstedområdet er ikke dekket av en slik tilsvarende overordnet plan. I ett av kvartalene (plan 1909) med mange ulike eiendommer ble det stilt krav om felles planlegging av hele kvartalet. Kommunen ga utbyggerne beskjed om at en plan for en enkelt eiendom ville bli avvist og avgrenset et minimumsområde som måtte planlegges under ett. Kommunen fikk dermed gjennomført en utbygging ut fra en felles plan. Dette eksempelet viser at det er nødvendig å øve et press på utbyggerne fra kommunens side dersom man ønsker at de skal samarbeide. Men selv om det har vært samarbeid om å utvikle planen har det vært lite samarbeid for å utvikle en felles holdning til arkitektonisk utforming innenfor kvartalet. Det største gjennomgående park- og leke arealet i prosjektet er på offentlig eiendom. Det er utviklet et sammenhengende gangveisystem rundt eiendommen. Tilsvarende krav om samarbeid mellom private utbyggere er stilt i ett annet kvartal i Bjergsted som nå er under regulering.

6.6 Finansielle og andre gjennomføringsvirkemidler

Det er et særtrekk ved Stavanger at kommunen har valgt å gå aktivt inn også på gjennomføringssiden. Det har vært nedlagt et betydelig arbeid i å utvikle kommunens roller i plan- og byggesaker, og hvordan arbeidet skal organiseres internt i kommunen. Kommunen inngår utbyggingsavtaler, har ”frikjøpsordninger”, bruker eiendom strategisk i byutviklingsøyemed og bidrar også økonomisk.

Overordnet finansiering

Både i Badedammen og i Bjergstedområde har det vært nedlagt betydelige beløp i å utvikle hovedveinettet. I Badedammen området ble den lagt delvis i tunnel og sikret dermed fotgjengerforbindelse gjennom smågater inn til Stavanger sentrum. En gate ble også opprustet som gate for kollektivtrafikk. Her har det offentlige bidratt med betydelige midler. I Bjergstedområdet sto utviklingen i stampe pga manglende finansiering av hovedveinettet fra overordnet veimyndighet. Konjunkturoppgangen og økende lønnsomhet i boligbyggingen har gjort det mulig å fullfinansiere utbyggingen og andre marginale planfaste tiltak gjennom kostnadsbidrag fra de ulike prosjektene. Det dreier seg om omleggingen av Løkkeveien som trekkes lenger vestover. Langs Borgermester Middelthons gate har kommunen planlagt og gjennomført en opprustning av gaten for å tilrettelegge for sykkeltrafikk og det er plantet trær langs gaten.

I de siste utbyggingsavtalene som har vært inngått, har kommunen konsentrert seg om å:

...sikre utbyggerens ansvar og deltakelse i opparbeidningen av sentrale leke- og parkområder som for eksempel Badedamparken, Kjelvane og Johannesparken og den offentlige promenaden på utsiden av bebyggelsen. Grunnlaget for dette har i hovedsak vært at de enkelte prosjekt ikke har kunnet oppfylle Stavanger kommunes lekeplasse- og friarealnorn innenfor

eget planområde. Utbyggere har vært avhengig av å løse dette på annenmanns grunn eller på andre sentrale offentlige friområder i området eller bydelen (Rødstøl 2006).

Stavanger kommune har laget planer for utvidelse, oppgradering og etappevis utbygging av Badedammen og Kjelve/Kjelve/Johannesparken som de enkelte prosjektene fortløpende har blitt pålagt å medvirke til gjennom en frikjøpsordning. Oppgraderingen av Badedamparken er fullført, og kommunen er i gang med å finansiere annet byggetrinn av Johannesparken/Kjelve/Kjelve på samme måte.

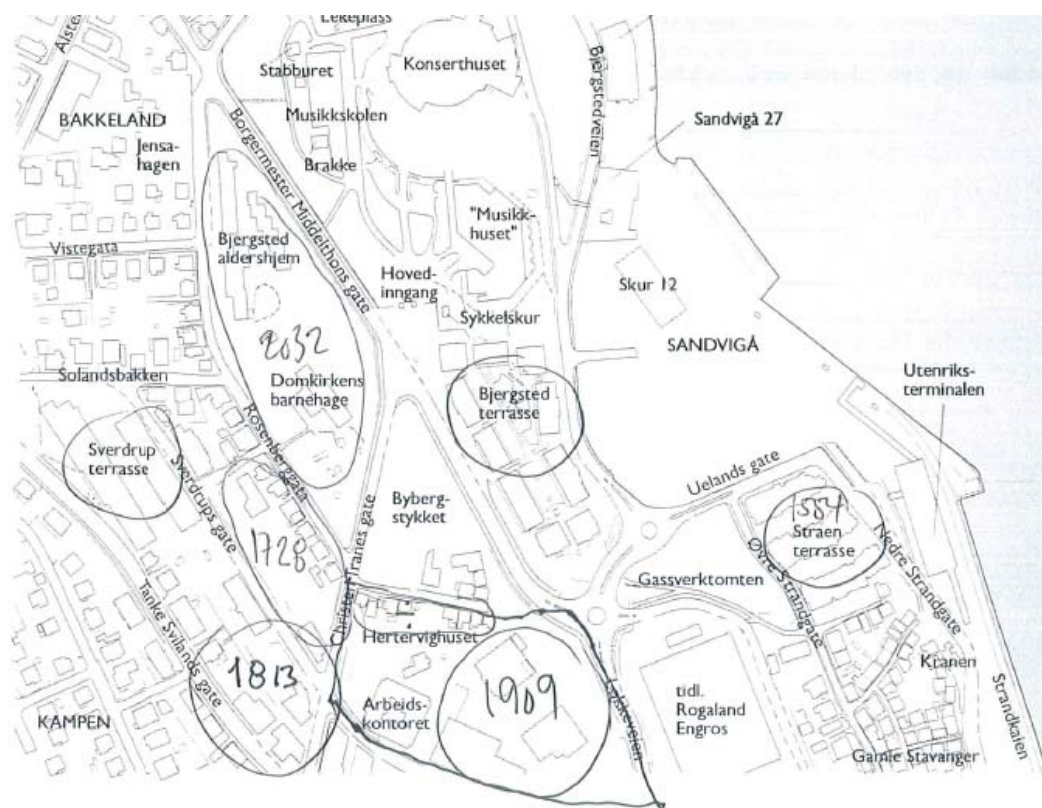
7 Planprosesser i fortettingsområdene

Vi skal i dette kapittelet gi en fremstilling av planprosessen slik den har vært i et utvalg av boligprosjekter i de to områdene, Bjergsted og Badedammen.

Vi har sett på følgende prosjekter i Bjergsted:

1. plan 1554, Straen terrasse
2. Plan 2032, Bjergsted vest
3. Plan 1909, område avgrenset av Chr.Tranes gate, Rosenberggata, Løkkeveien og Sverdrups gate
4. Plan 1813, område Tanke Svilands gate, Sverdrups Terrasse, Sverdrups gate og Christen Tranes gate
5. Plan 1728, Sverdrupsgate 33 – 35

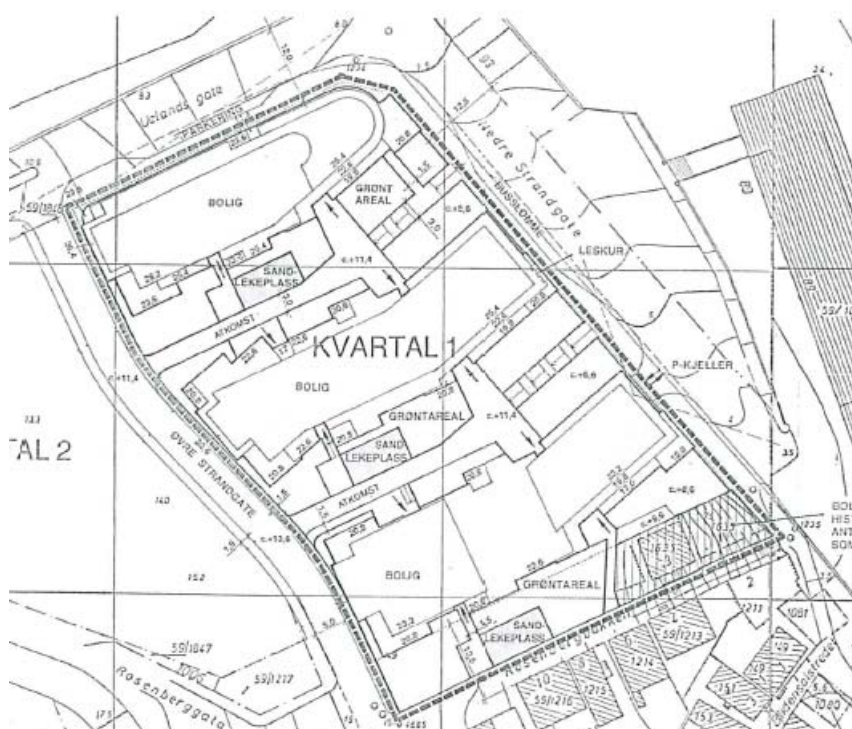
Figur 7.1 Kart over Bjergsted-området og de fem ulike delområdene



1. Straen terrasse (1554)

Prosjektet Straen terrasse ligger mellom Øvre og Nedre Strandgate og avgrenset av Rosenbergsgaten i syd og Uelandsgate i nord. Området inngår i Kommunedelplan for Stavanger Sentrum og foreslås i handlingsplanen regulert til boligbebyggelse med kontorer langs Uelandsgate. I retningslinjene for utarbeidelse av reguleringen blir det stilt krav om at utforming av bygningene må ta hensyn til den eksponerte beliggenheten i forhold til innseilingen og Byfjorden. De verdifulle utsiktsforholdene må ivaretas både i uterom og i utforming av leiligheter. Utforming og materialbruk må sees i sammenheng med bebyggelsen i Gamle Stavanger. Bebyggelsen skal ikke være høyere enn 4 etasjer over det høyeste lokale terrengnivået ved bygget. Det heter også at det skal anlegges et "grønt" offentlig uterom mellom Gamle Stavanger og "Straen Terrasse".

Figur 7.2 Kart over Straen terrasse



Planarbeidet er utført av Brandsberg-Dahls arkitektkontor AS og Arkitektbutikken sivilarkitekter MNAL. Varsel om oppstart ble gitt i januar 1998. Flere av kommentarene som kom inn gjaldt forholdet mellom den nye bebyggelsen og bebyggelsen i Gamle Stavanger; med påpekning av viktigheten av å holde god avstand samt ikke bygge for høyt og dominerende.

Den foreslåtte bebyggelsesplanen viser tre boligblokker som spenner mellom de to Strandgatene og med to åpne gårdsrom mellom blokkene; terrassert nedover fra Øvre til Nedre Strandgate. Bebyggelsen varierer mellom tre og seks etasjer; den laveste bebyggelsen mot Gamle Stavanger i sør. Det er planlagt tre sandlekeplasser i tilknytning til inngangspartiene. Det er fellesparkering under bebyggelsen.

Saken lå ute til offentlig ettersyn i mai/juni 1998 og i desember -98/januar 1999. Ved første gangs utlegging kom det inn en rekke kommentarer, kommentarer som i store trekk sluttet opp om kommunalstyrets påpekte nødvendige og påkrevde endringer:

- Bebyggelsens avslutning i de øverste etasjene; avtrapping nødvendig
- Bebyggelsens utkraging over Nedre Strandgate er uheldig
- En av blokkenes eksponerte beliggenhet
- Uterommenes sjaktvirkning bør unngås ved å gjøre avstanden mellom blokkene større
- Materialvalg
- Knappe inngangspartier

Utbygger imøtekommer deler av disse punktene, mens en er mindre villig til å endre andre. I det store og hele anser imidlertid kommunen seg tilfreds med den prosessen som har foregått. Det understrekes i sakspapirene at kommunen har vært fortløpende orientert om utarbeidelsen av planforslaget og at forslaget ”er blitt bearbeidet og noe forbedret” etter flere møter med Kommunalavdeling byutvikling.

2. Plan 2032, Bjergsted vest

Området som det fremmes reguleringsplan for, er, før området ble tatt opp til ny regulering, regulert til park, offentlig bebyggelse (aldershjem og omsorgsboliger) samt område for allmenntilgjengelig formål (barnehage). Stavanger kommune eier området og ønsker å selge de delene av området som ved plantidspunktet inneholder aldershjem og kommunale boliger. Den nye planen, utarbeidet av kommunens kultur- og byutviklingsavdeling, har som formål å oppgradere områdets estetiske kvaliteter, utvide eksisterende barnehage, tydeliggjøre de private og offentlige arealene, øke tilgjengeligheten til parkområdet og legge til rette for ny boligbebyggelse.

Planarbeidet ble varslet i april 2004. Planforslaget er utarbeidet som flateplan og holder seg godt innenfor de rammer som foreligger i kommuneplanens retningslinjer for transformasjonsområder; utnyttelsesgraden utfordres ikke, det tas hensyn til nabo-områdenes bebyggelse ved utforming av bebyggelsen innenfor området. Det er tatt hensyn til forbindelseslinjer ut av området til fots og med sykkel og det er lagt inn lekearealer i tråd med normene.

Dette er et eksemplarisk planarbeid hvor hensyn tas til så vel eksisterende vegetasjon som retningslinjer for omfang og utforming av bebyggelse. Det er kanskje ikke tilfeldig at dette, som på mange måter må sies å representere et unntak blant utbyggingsplaner som presenteres for politisk behandling, er en plan utarbeidet av kommunens egne organer.

3. Plan 1909, område avgrenset av Chr. Tranes gate, Rosenberggata, Løkkeveien og Sverdrupgate

Saken går tilbake til andre halvdel av 1999. Aetat i eiendommen Sverdrups gate 27 har behov for større lokaler og vil utvide. Arkitektkontoret JoB AS varslet oppstart i brev og aviser 25.08.99. På naboeiendommen lenger øst i Sverdrupgate ønsket firmaet Elektro Brukt å bygge boliger på sin eiendom samt etablere ny butikk. På vegne av utbygger varslet Asplan Viak planoppstart 03.02.00. Med unntak av eldre verneverdige hus langs Rosenberggata var dermed hele kvartalet under omregulering, men som to reguleringsplanprosesser. Dette fant byplansjefen uheldig og de to planprodusentene ble anmodet om å fremme felles reguleringsplan. Dette ønsket ble imøtekommet, men den felles reguleringsplanen ble først innsendt av Asplan Viak Stavanger to år senere; i april 2002.

Planene innebærer bebyggelse i fire etasjer i vest og nordvest, mens det i øst planlegges bebyggelse opp til sju etasjer langs Løkkevegen. Dette innebærer en utnyttelse på TU omkring 190, noe som av kommunens saksbehandlere allerede ved første planvurdering karakteriseres som ”svært høy, særlig for et område med så høyt innslag av boliger”. Det konstateres også fra det offentlige at det hadde vært ønskelig med større avstand fra ny bebyggelse til det bevaringsverdige boligområdet langs Rosenberggata.

Det må ifølge normen etableres minimum 16 m² lekeareal pr boligenhet. Dette synes det problematisk å få til, konstaterer kommunen i sin saksbehandling. Det er felles leke- og oppholdsarealer nord i området. Parkeringskravet er 1 plass pr 100 m².

Det ble fra kommunens side presentert i alt 19 krav til bearbeidelse av planen før 2. gangs behandling. Blant disse finner vi – med resultatet av merknadene i parentes:

- Utnyttelsen må reduseres (utnyttelsen blir ikke redusert)
- Høydene må reduseres, primært langs Løkkeveien (”bebyggelsen langs Løkkeveien har blitt høyere i syd, men trappes ned mot nord. Den nye bebyggelsen i vest er ikke redusert”)

Ved utleggelsen kom det kommentarer om blant annet:

- Utnyttelsen og høyden på bebyggelsen er for høy (utnyttelsen er ikke redusert selv om høydene mot Løkkeveien er redusert i nord. Høydene er økt i syd langs Løkkeveien)
- Parksjefen stiller spørsmål ved hvordan krav til kvartalslekeplass skal løses (det er ikke plass i fellesarealet til en kvartalslekeplass iht lekeplassnormen (1.5 da))
- Ønske om at reguleringen burde ses i en større sammenheng (Kommunen kommenterer dette med å betone at ”Reguleringen skulle ideelt sett vært sett i en større sammenheng” (s. 9 av 17))
- Fylkeskommunen etterlyser en helhetsvurdering av området med tanke på framtidige behov for næringsbebyggelse og boliger, konsekvenser for barn og unge, tilgang og kapasitet på leke- og grøntarealer og trafikk og støyforhold (kommentar 12 s 15 av 17)

Det er ganske forunderlig at det er så store kontroverser og så store uoverensstemmelser mellom planprodusent og det offentlige apparatet når saken avsluttes – særlig i lys av at den har pågått over svært lang tid; fra august 1999/februar 2000 (første dato gjelder oppstart for to delområder). Deretter ble samlet planforslag innsendt, etter initiativ av byplansjefen, mens det konstateres avslutningsvis i prosessen at planen burde vært sett i en enda større sammenheng.

Det er rådmannen som i innstillingen til sluttbehandling av saken bemerker dette, og som også konstaterer at byggehøyder og utnyttelse burde vært redusert. Etter å ha konstatert dette, er imidlertid, i neste setning, konklusjonen at planen bør vedtas. Det heter i Kapittel 8 Oppsummering og konklusjon (saksframlegg 8.4.03):

Rådmannen stiller seg positiv til en regulering av området der det legges opp til en kombinasjon av næringsbebyggelse og boliger. Den viste bebyggelsen blir imidlertid svært voldsom både når det gjelder utnyttelse og høyder. Det blir knappe uteområder for boligene hvis det etableres opp mot det antallet leiligheter som tillates. Området burde vært vurdert i en

større sammenheng og høyder og utnyttelse burde vært redusert.
Rådmannen går inn for at forslaget til reguleringsplan vedtas.(s. 9-10)

Etter at planen var vedtatt ble det gjort endringer i utbyggingstegningene på en slik måte at bygningenes tillatte høyde ble overskredet. Da dette ble oppdaget, etter mottak av reviderte tegninger, var allerede igangsettingstillatelse for betongarbeidet gitt. Det offentlige påpeking av uregelmessighetene førte til at det ble sendt inn dispensasjons-søknad. Begrunnelsen for å søke dispensasjon er at etasjehøyden er øket for å himle ned taket i leilighetene samt at det ikke ble tatt høyde for reell taktykkelse i rammesøknaden. I saksframlegget betones det at dispensasjon kan gis når det foreligger "særlige grunner". Det dreier seg om overskridelser på fra 46 til 65 cm, noe som, ifølge saksbehandler, utgjør en liten del av den totale byggehøyden. Den videre drøftingen av dispensasjons-søknaden er interessant og vi gjengir den i sin helhet:

Vi kan ikke se at overskridelsene vil ha vesentlig betydning i forhold til gjennomføringen av reguleringsplanen. Den oppgitte høyden i reguleringsplanen er ikke knyttet til annen bebyggelse, siktlinjer eller lignende og konsekvensene av overskridelsen blir dermed ikke dramatisk. Vi vurderer at dette kan betraktes som særlig grunn til dispensasjon.

Vi er noe betenkt i forhold til om det er ønskelig å dispensere fra reguleringsplanen. Det burde her vært fullt mulig å prosjektere en bygning som lå innenfor rammene som er gitt i reguleringsplanen. I dette tilfellet vurderer vi at bygningene er oppført som utslagsgivende ettersom det vil fremstå som urimelig å kreve høyden redusert når overskridelsen ikke er dramatisk i forhold til reguleringsplanen.

Det må poengteres at det ikke skal være en kurant sak å avvike fra betingelsene som er gitt i reguleringsplaner. Vi er klar over at denne saken vil kunne bli oppfattet som et eksempel på at det er lettere å få tilgivelse enn tillatelse, men vi vurderer allikevel en dispensasjon som den mest korrekte fremgangsmåten.

Vi har i denne saken reagert overfor ansvarlig firma. Det er de ansvarlige firma som skal kontrollere at bygg prosjekteres og oppføres i tråd med plan- og bygningsloven, inkludert reguleringsplaner. Før igangsetting skal bygg være så pass ferdigprosjektert at denne type avvik ikke burde forekomme. Det synes her noe lettvint at det gjøres endringer i prosjektet på tvers av den fastsatte reguleringen, og at bygningen reises i denne høyden før det søkes om dispensasjon. I dette prosjektet stusser vi også over andre forhold og har krevd en uavhengig kontroll av ansvarlig prosjekterende arkitektfirma.

Vi er på den andre siden ikke veldig overrasket over situasjonen. Vårt inntrykk er at det store presset i byggebransjen fører til at kontrollrutinene til foretakene svikter og at det oppstår flere feil enn det som er normalt. Avviket fra reguleringsplanen burde selvfølgelig ha vært oppdaget lenge før bygningene var reist i full høyde.

Konklusjon

Vi reagerer på hvordan de ansvarlige firma har håndtert situasjonen. Overskridelsen har ikke store konsekvenser men fremstår allikevel som unødvendig og er etter vårt syn resultatet av at en har valgt den letteste løsningen fremfor å følge reguleringsplanen.

Overskridelsen er ikke dramatisk, og det vil fremstå som urimelig å kreve bygningens høyde redusert slik situasjonen er i dag. Vi vil derfor innstille på å dispensere fra reguleringsplanen.

Forslag til vedtak

I henhold til plan- og bygningslovens § 7 gis det dispensasjon for overskridelse av tillatt gesimshøyde som angitt i dispensasjonssøknaden mottatt den 23.01.2006.

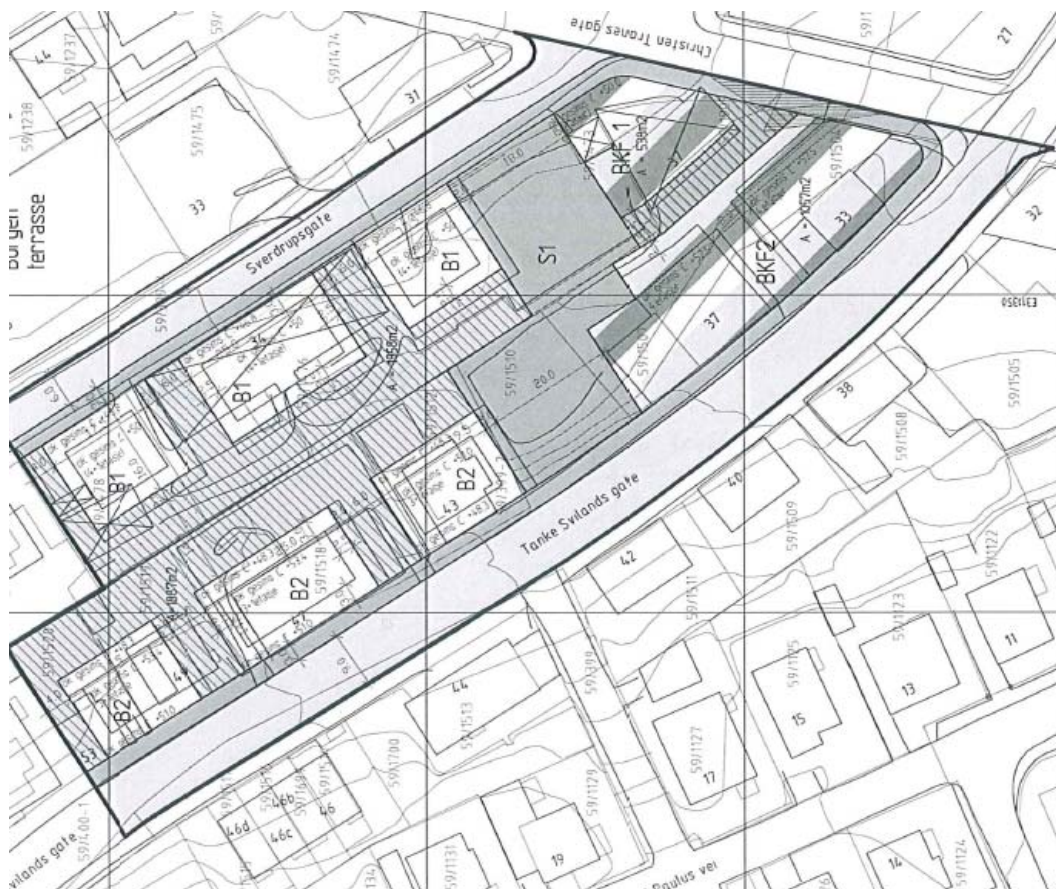
Denne saken er et eksempel på at den som fremmer saken ønsker å utnytte de arealer som planområdet omfatter maksimalt, ja mer enn det som kan virke rimelig, og som, når innvendingene kommer mot så vel utnyttelse som andre ting, stort sett ikke endrer på noe. Og som om ikke det var nok, i byggeprosessen tillater seg å bygge utover de grenser (byggehøyder) som er gitt i reguleringsplanen. Det offentlige gir etter hele veien, selv om det skjer motstrebende. Det skrives ganske direkte at dette bør vi ikke være med på å godkjenne, men vi ser oss likevel nødt til å gjøre det. Bør det være slik?

4. Plan 1813, område Tanke Svilands gate, Sverdrups Terrasse, Sverdrups gate og Christen Tranes gate

Asplan Viak Stavanger varslet oppstart av reguleringsplan for dette området i februar 2000. Hensikten er å omregulere eiendommene til boligformål (er i dag regulert til kombinert formål erverv/industri) og øke tillatt utnyttelse. Fra kommunens side er det en forutsetning at det skal etableres en kvartalslekeplass i området og at alle eiendommene i kvartalet skal omfattes av reguleringen (slik at det ikke blir liggende igjen en rest av industriområdet i gjeldende reguleringsplan).

Bebyggelsen i planen består av punkthus i fire og fem etasjer med en total utnyttelsesgrad på TU=177. Kommunedelplan for sentrum anga maks 3 etasjer i sine retningslinjer for dette området (Stavanger kommune 1995).

Figur 7.3 Plan 1813



Det er vist en kvartalslekeklass på 1 dekar i planforslaget – normen tilsier 1.5 dekar – og parkeringsplasser er vist for en plass pr boenhet mot normens 1.5. Kvartalslekeklassen er delvis lokalisert til eiendommer som forslagsstiller ikke disponerer. Reguleringsbestemmelsene stiller derfor krav om utbyggingsavtale mellom grunneierne innenfor området slik at opparbeidelse av kvartalslekeklassen kan sikres.

Før annen gangs behandling i politiske organer ble det stilt krav om at forslaget måtte endres på, blant annet, følgende punkter:

- Redusere TU til 150
- Bryte opp bebyggelsen i mindre enheter for å gjøre gatemiljøet mindre monotont og fattig
- Redegjøre for hvordan kvartalslekeklassen kan la seg realisere

Forslagsstiller etterkom flere av disse kravene. Minst imøtekommenhet ble vist mot kravet om lavere utnyttelse. Her heter det i oppsummeringen fra kommune at ”tomteutnyttelsen vurderes å være for høy fremdeles. Som et kompromiss foreslås den satt til 165 % for hele planområdet eksklusive område S1”. (S1 er kvartalslekeområdet). Kvartalslekeklassen blir akseptert bare å være 1.0 dekar. Eierne av tomten som kvartalslekeklassen delvis lokaliseres til, protesterer på planen både underveis og etter at den er vedtatt. Protesten fører ikke til at bystyrets vedtak omgjøres, men det presiseres at

eierne vil ha anledning til å utnytte sin eiendom vesentlig mer enn det som er mulig etter tidligere regulering.

5 Plan 1728, Sverdrupgate 31 - 35

I september 1998 meldte Brandsberg-Dahls Arkitektontor og Arkitektbutikken AS oppstart av planarbeid for disse eiendommene med det formål å øke volum og høyde i forhold til eksisterende reguleringsplan. Eiendommene er allerede i foreliggende reguleringsplan regulert til boligformål, men benyttes i hovedsak til industriformål. Foreliggende reguleringsbestemmelser gir mulighet for en tomteutnyttelse på TU=25; dvs småhus i to etasjer.

Den nye planen har en TU=125 og planlegger med boligbebyggelse på tre etasjer samt underetasje og inntrukket fjerde etasje. Forholdene for den verneverdige bebyggelsen langs Rosenberggaten forverres både hva gjelder lys- og solforhold og innsyn i forhold til situasjonen med eksisterende reguleringsplan. Merknader fra private i høringsrundene om den nye bebyggelsens høyder, skyggevirkning og innsyn på eiendommene i Rosenberggaten, blir fra kommunens side kommentert på denne måten:

Planforslaget er i tråd med Fylkesmannens uttalelse om en bedre utnyttning av sentrumsnære områder. Med en økt fokus på fortetting, er det ikke unaturlig at et slikt område får en høyere utnyttelse enn det som er vist i gjeldende plan. Planforslaget gir atskillig mindre skygge på eiendommene enn dagens situasjon. Et vegetasjonsbelte langs eiendommene i Rosenberggate er innarbeidet i reguleringsbestemmelsene og vil kunne forhindre en del innsyn

Kommunaldirektøren ser i hovedsak positivt på forslaget til reguleringsplan, et forslag som, slik han uttrykker det, "vil legge til rette for en utbygging i tråd med kommunens intensjon om fortetting av sentrumsnære områder". Han anbefaler planforslaget vedtatt.

Områder i Badedammen

Følgende prosjekter er studert i Urban Sjøfront/Badedammen

1. Plan 1777, Badedammen vest
2. Plan 1940, Verven 24-26 (Startbo)
3. Plan 1205, Stavanger Brygge
4. Plan 1945, Strømstein

1. Badedammen vest (1777)

Dette er en plan fremmet av Signatur Arkitekter AS på vegne av Selmer bolig AS (senere Skanska). Planarbeidet ble varslet i august 1999. Formålet er å omregulere deler av eksisterende reguleringsplan slik at området får mindre næringsareal og mer boligbebyggelse. Det opereres med økte byggehøyder og økt utnyttelsesgrad i forhold til hva gjeldende planer gir rom for. Kommunens administrasjon anbefaler planen avvist med grunnlag i at den strider mot kommunedelplan for Stavanger sentrum. Det gjelder først og fremst byggehøyden på 7 etasjer, men også bebyggelsens utkraging over sjøpromenaden; og dermed en slags halvprivatisering av dette fellesområdet. Mangelfull kontakt med Badedammenområdet blir påpekt av kommunen. Også barnas vilkår anses for dårlige; både hva gjelder lekeplassenes størrelse og solforhold samt mangelfull trafikkikker skoleveg. Kommunalstyret vedtok imidlertid å legge planen ut til offentlig ettersyn, og med anmodning om å redusere byggehøyden noe (henholdsvis maks 9 og 10 etasjer for to bygninger). Anmodningen om reduserte byggehøyder er imidlertid mer

moderate enn de krav til byggehøyder som framgår av foreliggende kommunedelplan for Stavanger sentrum (7 etasjer). Boligbebyggelsen har en utnyttelse på TU=291 prosent. Kommunaldirektørens innstilling om å avvise planen fikk bare to stemmer.

Planen lå ute til offentlig ettersyn i juli/august 2000. I høringen kommenterer fylkeskommunen at forslaget burde vært avvist på grunn av manglende oppfølging av kommunedelplanen for sentrum. Også fylkesmannen advarte ”mot å bryte den forutsigelig overordnede planer gir og som innbyggerne har som vern mot nye planer. Kommunen sår mistillit mht egen troverdighet”. Fylkesmannen foreslår utnyttelsen redusert kraftig blant annet på grunn av dårlig tilgang på større fri- og lekeområder. Det ble også påpekt at siktlinjer gjennom bebyggelsen ikke var ivaretatt, at det var dårlig kopling mellom private og offentlige uterom samt at kontakten mellom Badedammen og sjøen måtte bedres.

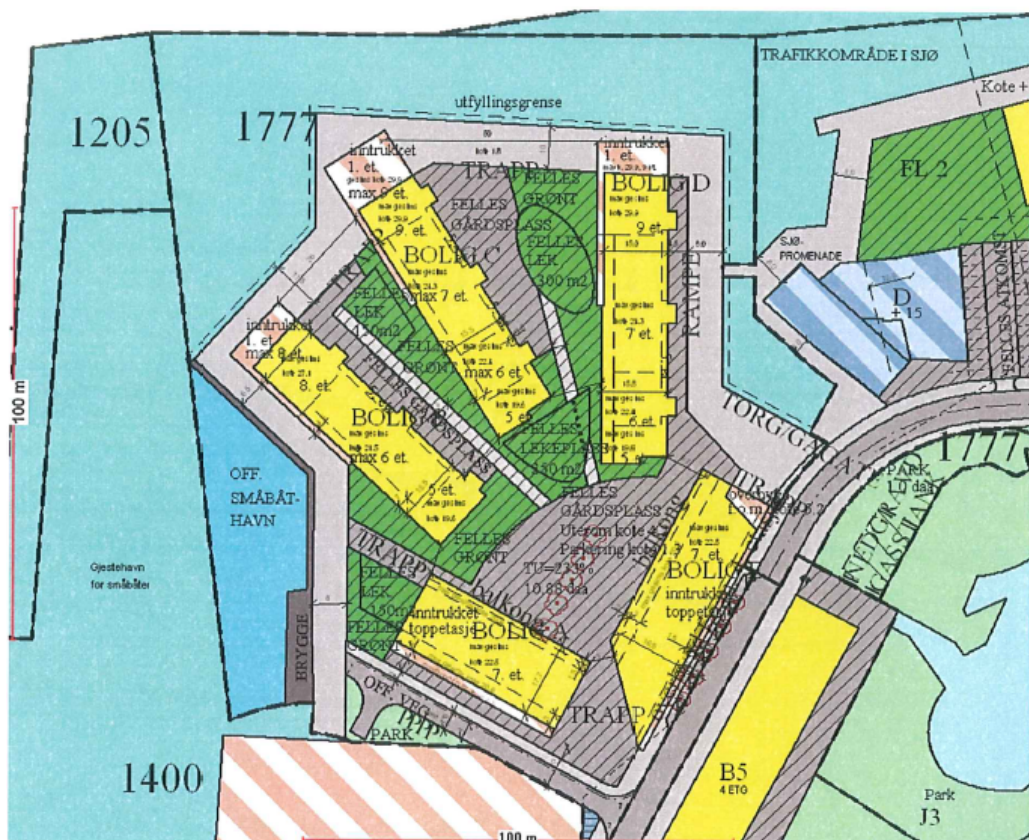
Prosjektet ble noe redusert i utnyttelse og høyde i den videre saksbehandlingen, men langt fra nok om vi leser rådmannens oppsummering og konklusjon før siste behandling i bystyret. Her heter det blant annet: ”Tomteutnyttelsen som foreslått i denne plan er imidlertid altfor høy. **Kommunedelplan for sentrum legger rammer for planlegging ved Badedammen som sikrer en forsvarlig utnyttelse. Det er ikke påpekt særlige grunner for å fravike planen. Den burde derfor vært lagt til grunn og byggehøydene burde vært redusert til 7 etasjer.**” (uthevelse i originalteksten) Noe senere i konklusjonen står det med uthevet skrift: ”**Ideelt sett burde hele blokk A utgå. Dette kunne også ha sikret kvartalslek og solforhold på en bedre måte**”. Det resulterende forslaget til vedtak omfatter forutsetninger om en etasjes reduksjon på alle blokkene og også redusert omfang på noen av blokkene. Tillatt TU settes til 190 prosent.

Disse kravene til reduksjon av prosjektet er, som vi ser, vesentlig mindre enn det rådmannen gir uttrykk for i sin vurdering av prosjektet forut for forslag til vedtak. Denne tilbakeholdenhet i kravene er ganske sikkert påvirket av at det politiske miljøet tidligere hadde gått mot forvaltningens avvisning av prosjektet. Bystyret fulgte da heller ikke opp alle de reduksjonskrav som rådmannen foreslo. TU ble satt til 233 prosent og bare en av blokkene fikk redusert sitt etasjeantall med en etasje. Et forslag om å avvise prosjektet fikk 18 stemmer i bystyret, mens formannskapetets flertallsinnstilling fikk 49 stemmer.

Etter vedtaket i bystyret kommer det klager fra flere lokale instanser. Det fører også til mindre justeringer i planen. Hovedinntrykket er imidlertid at den planen som til slutt blir den vedtatte ikke er langt fra den planen som administrasjonen foreslo avvist.

Figur 7.4 Plan 1777, Badedammen vest

Plan 1777, Badedammen vest



2. Plan 1940, Verven 24-36 (startbo)

Dette er en plan fremmet av Asplan Viak Stavanger AS med formål å bygge et stort antall, for det meste små leiligheter. Planen var satt opp til første gangs behandling i kommunalstyret for byutvikling i mars 2003 med negativ innstilling fra administrasjonen. Planen ble den gang trukket fra behandling før den kom til politisk behandling, for senere å bli fremmet på nytt. Da den deretter ble behandlet, ble den avvist av kommunalstyret for byutvikling (19.06.03) og ved bystyrets behandling 09.02.04 (etter at den var behandlet i kommunalstyret 22.01.04). Vel en måned senere fremmes planen igjen for Kommunalstyret for byutvikling med forslag om at planen vedtas.

Det er mange betenkeligheter knyttet til denne planen; utnyttelsesgraden er svært høy i forhold til kommuneplanens retningslinjer for transformasjonsområder, byggehøydene er over kommunedelplanens angivelser, leilighetsstørrelsene har en hovedtyngde i det lavere området i en bydel som allerede har et stort innslag av små leiligheter, lekeplassareal og andre fellesarealer er for knapt tilmålt og arealene får dessuten dårligere solforhold på grunn av høy tetthet og store byggehøyder.

Hovedtyngden av den boligbebyggelsen som skal reises bygger på Startbo-konseptet¹³; det vil si at det etableres leiligheter som er utstyrt med en egen enhet som kan leies ut. Denne utleieenheden – hybelen – kan senere inngå i hovedenheten og dermed øke eierens leilighetsareal. På denne måten vil en kunne få et varierende antall boenheter til ulike tidspunkter¹⁴. Det åpner for diskusjon av hva som skal legges til rette av leke- og oppholdsarealer¹⁵, av parkeringsplasser osv.

Planen fremmes med en utnyttelse som langt overstiger kommuneplanens retningslinjer for utnyttelse i transformasjonsområder. Det gjøres kunstgrep som det å senke parkeringsetasjen en meter slik at ikke noe av parkeringsarealet blir regnet inn i utnyttelsesgraden. Fremdeles er imidlertid byggehøydene i prosjektet i strid med den nye kommuneplanen, men de er innenfor rammene i kommunedelplanen for Stavanger sentrum – og administrasjonen mener de omsøkte byggehøydene bør kunne aksepteres.

Administrasjonen problematiserer, i tillegg til utearealer for barn, også uteoppholdsarealer for voksne; særlig gjelder det for leilighetene i sjøhuset. Leilighetene i boligblokkene har takterrasse og dette arealet er tenkt som uteoppholdsareal for voksne. Området rundt Badedammen påstås allerede å være overbelastet før det nye området bygges ut.

I debatten ved første gangs behandling i kommunalstyret for byutvikling ble det fremmet forslag om at planen på nytt skulle avvises. Et annet forslag gikk inn for godkjenning, men med klar presisering av at administrasjonens kommentarer om antallet boenheter måtte imøtekommes. Det siste ble vedtatt. Deretter ble planen lagt ut til ettersyn og det kom inn en rekke kommentarer. De gikk både på leilighetsstørrelse og sammensetning, vanskelige solforhold, plasseringen nær og under bybrua osv.

Ved annen gangs behandling i Kommunalstyret for byutvikling ble flere forslag om å avvise planen nedstemt, mens et fellesforslag fra Frp/Ap om å godkjenne planen ble vedtatt. Barnas representant fremmet et forslag for å sikre midlertidige lekearealer samt sikre sikker atkomst til disse arealene. Dette forslaget ble vedtatt.

Maksimalt leilighets antall ble satt til 105 og det ble knyttet betingelser til ferdigstilling av friområder før rammetillatelse gis for utbygging av deler av boligbebyggelsen.

Bystyret avviser saken 9.2.2004.

Det gjøres endringer i planen:

- Felles lekeområde utvides ved utfylling i sjøen og ved å flytte parkeringsplasser inn i hus. På denne måten reduseres utnyttelsesgraden selv om bebyggelsen ikke endres

¹³ I tillegg tillates det inntil 16 leiligheter i et sjøhus som skal flyttes og fire leiligheter i et innfyllingsområdet innenfor planområdet.

¹⁴ Prosjektet kan i teorien få over 250 boenheter, mens antallet leiligheter som tillates i forslag til vedtak er 105. Som det heter i saksframlegget: *Så lenge tomteutnyttelsen/T-BRA ikke reduseres vil det være naturlig at dette medfører større leiligheter. Dermed kan et slikt vedtak resultere i at Startbo-konseptet ikke lenger er aktuelt på denne eiendommen. Det synes for øvrig som om dette konseptet til en viss grad virker hemmende på utformingen av prosjektet. Det virker merkelig at endeleilighetene mot nord ikke skiller seg ut og åpner seg mot den fantastiske utsikten. Heller ikke utsikten mot Badedammen synes tatt særlig hensyn til i framlagte illustrasjoner. Bebyggelsen tar her ikke hensyn til tomtens unike kvaliteter.*

¹⁵ Utearealer dimensjoneres ut fra totalt 149 leiligheter. Dette krever i henhold til lekeplassnormen en kvartalslekeplass og seks sandlekeplasser – minimum 2.4 daa. I planen er det vist 2.2 daa. Administrasjonen reduserer leilighetsantallet slik at det kreves en sandlekeplass mindre – totalt 125 leiligheter (105 i Startbo-delen av planen).

- Rekkefølgebestemmelser som sikrer friområder og tilgang til lekeplasser innføres
- Leilighetsantallet i de to boligblokkene settes til 119 – en økning.

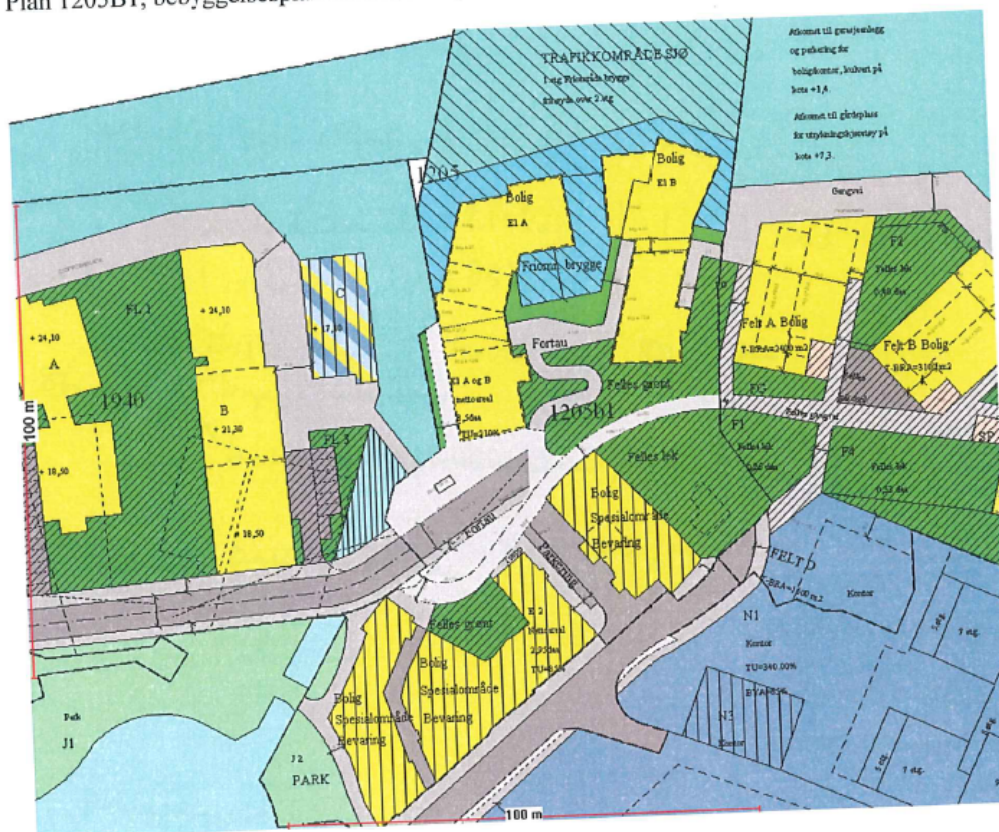
Etter dette anbefaler rådmannen planen og planen vedtas i bystyret. En standhaftig planfremmer har fått sin plan gjennom uten å ha måttet gjøre store inngrep i det forslaget som ble presentert innledningsvis i prosessen og som i utgangspunktet ble avvist av det administrative apparatet.

3. Plan 1205, Stavanger brygge (felt E1/E2 i Badedammen)

Arkitektkontoret Sjo Fasting fremmet på vegne av Stavanger Brygge AS forslag til bebyggelsesplan for felt E1 og E2; boligbebyggelse i opptil 10 etasjer i E1 (avtrappende fra 10 til 3 etasjer fra sjøen og inn mot småhusbebyggelsen i E2) og regulering til spesialområde bevaring i E2. Foreliggende retningslinjer i kommunedelplan for Stavanger sentrum tilsier at ingen bebyggelse bør være høyere enn 7 etasjer.

Figur 7.5 Plan for felt E1 og E2 Kartet viser skravert område, spesialområde bevaring og nord for dette Stavanger brygge .De to lamellene vest for Stavanger brygge er Startbo-prosjektet. Strømsteinen ligger øst for Stavanger brygge.

Plan 1205B1, bebyggelsesplan for felt E1 og E2



Blant merknadene til planen i innledende behandlingsrunder (etter kunngjøring av planoppstart) finnes at det burde etableres en mer helhetlig plan for området frem for en "bit for bit" regulering. Dette synspunktet er forankret i kommunedelplan for sentrum hvor det anbefales at ny regulering igangsettes for et større område. Dette vil imidlertid

ikke utbygger – vedkommende vil forholde seg til gjeldende regulering – og kommunen gir seg på dette.

Utbyggingsgraden er for høy i forhold til det som er gitt som retningslinje i kommunedelplan for sentrum, og også de foreslåtte byggehøyder overskrider retningslinjene. Kommunaldirektøren gir imidlertid etter for forslagsstiller, men presiserer at ”høydene i prosjektet ikke anbefales videreført i nye prosjekter”. Det er imidlertid nettopp det som skjer når forslagsstillere i naboområdet (1777) (se foran) viser til 1205 og den bebyggelse som der er etablert.

Utearealene er et problematisk område og det kreves bredere strandpromenade. Kravet til strandpromenade er en bredde på 8 meter, men utbygger nekter å innfri et slikt krav og kommunen aksepterer at det etableres fra 3-6 meters bred promenade¹⁶.

Ved siste behandling i kommunalstyret for byutvikling gikk to av medlemmene inn for å avvise planen, mens ni ga sin støtte til kommunaldirektørens innstilling.

4. Plan 1945, Strømsteinen Nord i Storhaug bydel

Planen er presentert av Brandsberg-Dahls arkitektkontor AS på vegne av flere interessenter med siktemål å legge grunnlaget for etablering av borettslagsleiligheter for førstegangsetablerere, studenter og andre småhusholdninger. Planen inneholder også et delområde regulert til kontorformål. Melding om planoppstart ble gitt i november 2002.

Området er i kommuneplanen vist som transformasjonsområde. Det foreligger overordnede planer som forslagsstiller, på tross av møter med administrasjonen, ved første gangs utlegging går klart utover både hva gjelder utnyttelsesgrad (TU= 401 prosent, eller fire ganger det nylig vedtatt kommuneplan viser), høyde på bebyggelse (opptil 13 etasjer mens kommuneplanen anbefaler maks fem etasjer) og sammensetning av boligstørrelser.

Merknader fra høringsrundene og oppfølgende krav fra administrasjonen bringer planen noe mer i pakt med de opptrukne rammer, men langt fra til fulle. TU er 238 – og det etter diverse spesialregninger hvor parkeringsarealene i liten grad regnes inn (defineres til å være del av ”gjenoppbygget terreng”). Byggehøydene er redusert fra 10-13 etasjer til 8-11 etasjer, og en lav del (7 etasjer) av en av blokkene er tatt helt bort. Det har gitt bedre solforhold på arealer for felles lek. Felles lekeareal er i endelig plan fortsatt bare om lag 60 prosent oppfyllelse av norm. Det er i liten grad drøftet forbindelser fra området og til omkringliggende områder – med unntak av den blå promenade.

Rådmannen anbefaler til slutt planen vedtatt, men bemerker at ”forslaget fremdeles ikke er brakt helt i samsvar med kommuneplanen og dens retningslinjer” (s 14). Han konstaterer også at ”tomteutnyttelsen fremdeles (er) noe høy med sin TU=230”, og at ”krav om kvartalslekeplass (1,5 da) tillates løst utenfor området”.

¹⁶ ”Det hadde vært ønskelig å utvikle en offentlig sjøfront i ca 8 meters bredde, men kommunaldirektøren anser, på denne begrensede strekning (ca 70 m), å kunne akseptere 3-6 meter på deler av arealet dersom overbygget gangvei økes og gis bedre siktforhold.” (s 12)

8 By- og bokvaliteter i fortettingsområdene

8.1 Kvaliteter i Badedammenområdet

Badedammenområdet har i utgangspunktet store kvaliteter. Området ligger ut mot sjøen på den ene siden og mot Badedammen på den andre siden. Ulempen for området var det offentlige ”image” som et lite attraktivt sted med blandet bolig, industri og havnebebyggelse. Potensialet for å oppå kvalitet i det bebygde skulle være stor.

Det var behov for en omfattende omforming av området, slik at det var nødvendig å utvikle et samlet plangrep og for å sikre samarbeid på tvers av flere eiendomsgrenser. Løsningen lå delvis på organisering, men også, som omtalt tidligere, gjennom å utlyse visjonsarbeid i en arkitektkonkurranse som senere ble nedfelt i en juridisk bindende plan.

Etter vår ”gårunde” kunne vi gjøre følgende observasjoner basert på hva som var bygget/ferdigstilt i slutten av november 2006. Vi har som nevnt brukt en sjekkliste ved befaringen i tillegg til fotoregistrering. Sjekklisten ligger som eget vedlegg.

8.1.1 God stedsforming: byområdet/tettstedet

Hindre eksternaliteter

Sikre eksisterende ”herlighetsverdier”. Eksempelvis: Ta vare på utsiktspunkter, vann, elvekanter, strandsoner, særlige kulturminner, alleer, parker osv

I Badedammenområdet har de tillatte byggehøydene og tettheten i prosjektene fratatt deler av byen utsikt over sjøen. Høy bebyggelse langs sjøen hindrer også kontakten fra sjøen mot byen. Byggene danner en forholdsvis kompakt mur mellom sjøen og byen slik det oppleves på litt avstand. Dette er i strid med retningslinjene for kommunedelplan for sentrum (Stavanger kommune 1995).

Mellom bygningskroppene, både innenfor det enkelte prosjektet og mellom prosjektene, er det åpninger ut mot sjøen som gir gode utsiktsforhold mot sjøen fra de offentlig tilgjengelige fellesarealene i prosjektene.

Utsikten fra den indre gaten, Verven, og fra Badedamparken mot sjøen er hindret av parkeringskjellere fordi parkeringslokket er høyere enn gatenivå. Dette er i strid med kommunedelplan for sentrum (Stavanger kommune 1995).

Figur 8.1 *Utsikt fra Storhaug mot den nye bebyggelsen i Badedammenområdet. Bebyggelsen stenger for kontakten med sjøen.*



Figur 8.2 *De fleste prosjektene i Badedammenområdet er organisert som en form for lamellbebyggelse med åpninger ut mot sjøen som sikrer utsyn fra utearealene "oppå" parkeringslokket.*



Figur 8.3 *Gatebilde fra Verven. Trappen til høyre er nødvendig for å komme opp på "lokket" over parkeringskjelleren. Slike løsninger der parkeringskjeller danner veggen i det felles gaterom er i strid med retningslinjene for kommunedelplan for sentrum. Løsningen stenger også for kontakt med sjøen.*



Bidra til felles goder

Skape nye vannelementer (åpne bekkeløp, integrere vann i prosjektet), sikre ny tilgang til sjø eller elvebredder, åpne nye utsiktspunkter, skape nye offentlige byrom, plasser og torg, etablere nye offentlig tilgjengelige parker, grøntområder og lekeplasser

Det viktigste fellesgodet som er skapt er promenaden ut mot sjøen. I plangrepet og i bestemmelsene for området er dette også sikret juridisk av kommunen. Men det påpekes at det er stor forståelse av at det skal dannes et felles offentlig areal ut mot sjøen. Det vil også være et stort gode for prosjektene at de ligger inntil en gjennomgående promenade. Kommunens organisering av frikjøpsordningen har gjort at Badedammenparken har blitt opprustet og blitt en svært attraktiv park i området. I tillegg er et område litt lenger sør i bydel Storhaug, Kjelveene, opparbeidet som aktivitetspark.

Det er utvilsomt også et fellesgode at et tidligere nedslitt byområde har blitt opprustet og gjort mer attraktivt og allment tilgjengelig. Det kan også ses som et pluss at boligområdenes felles uteområder ikke er avlåste, men er gjort allment tilgjengelige.

Figur 8.4 *Badedammen er et viktig felles gode som ble opprustet med bidrag fra utbyggerne. Kommunen brukte lekeplassnormen aktivt, slik at utbyggere som ikke oppfylte normen ble pålagt å bidra til oppgradering av Badedammen.*



Figur 8.5 *Kjelvene er opparbeidet som en aktivitetspark for større barn*



Koordinering

Utvikle gode, livlige og vakre byrom og gater

Bryggekannten har blitt et attraktivt og tiltalende element i byen. Det skjemmes ett sted av at det er lagt parkeringskjeller i nesten to etasjer ut mot promenaden, noe som klart er i strid med intensjonene i kommunedelplan for sentrum (Stavanger kommune 1995). Dette rammer også et ellers svært attraktivt byrom mellom Strømsteinen og Kontorbygget til Aker. Området har en fantastisk beliggenhet med utsikt over sjøen, men fremstår som øde og folketomt og helt uten kvaliteter i opparbeidingen. Det er regulert inn næringslokaler i byggene, men disse er ikke tatt i bruk. Kommunen har ønsket å etablere kafé og annen virksomhet i noen av lokalene, men beboerne motsetter seg nå at lokalene tas i bruk til næringsformål. Det er derfor få møtesteder som kunne bidra til mer byliv langs promenaden.

Hvis man vil raskt frem, er det den indre boliggytten man går og ikke langs bryggekannten som bukker seg ut og inn. Her er det biltrafikk, og gatebildet lider under at det mange steder er parkeringskjellere som vender ut mot gaten. Det er i strid med kommunedelplan for sentrum. I den ene enden er det en allè som myker opp gatebildet, men dette er ikke gjennomført. Gaten ender i en tunnel under bebyggelsen ved Stavanger brygge. Gangveien er videreført oppe på lokket. Gateløpet som helhet fremstår som lite attraktivt for fotgjengere, og bidrar ikke til opplevelsen av byliv.

Figur 8.6 *Plassen mellom Strømsteinen og næringsbygget er ikke opparbeidet og fremstår som øde og forlatt. Veggen i uterommet til høyre er en parkeringskjeller. Det kan ses som et eksempel på at manglende fokus på "sømmene" mellom prosjektene resulterer i at stedets potensial ikke utnyttes.*



Figur 8.7 *Utsikten fra plassen og promenaden er fantastisk!*



Figur 8.8 *Den indre gangveien i Badedammenområdet ender i en parkeringskjeller. En forgjenger må finne gangveien til siden for "hullet" for å komme opp på parkeringslokket.*



Figur 8.9 *Den andre enden av Verven er derimot mer attraktiv.*



8.2 Miljøvennlig transport

Koordinering

Sikre sammenheng i grønnstruktur for fotgjengertilgjengelighet og for rekreasjon

Et av de viktigste grepene i Badedammenutbyggingen er bryggekannten eller det vi har kalt promenaden. Dette er et sterkt koordinerende grep som sikrer sammenhengende tilgjengelighet for fotgjengere for rekreasjon og for naturopplevelser langs sjøen. Promenaden er ikke del av en ”grønnstruktur” i den forstand at det er vegetasjon og grønne områder, men den har utvilsomt en verdi for rekreasjon og spaserturer. Mulighetene for opphold (benker og lune sitteplasser) kunne vært bedre tilrettelagt.

Gjennomgående gangveier og sykkelstier til sentrumsområder og til naturområder

Investeringene i hovedvei og tunnelloesninger har forbedret atkomsten til byen og gjort det mulig å gå/sykle i mindre trafikkerte gater inn til sentrum. Det er imidlertid noe lenger til naturområder, men god tilgang til nærliggende park (Badedammen) og til opparbeidet aktivitetspark (Kjelvene) noe lenger unna.

God tilgjengelighet til kollektivtransport

Tilretteleggingen av kollektivgate har bedret forholdene for kollektivtransporten. Det er lagt ned betydelige ressurser i parallell gangvei langs hovedfartsåren inn til byen langs kaikanten der også kollektivtransporten går. Men det er mye trafikk med tilhørende støy.

8.2.1 Gode lett tilgjengelige utearealer

Sikre felles goder

Tilgang til parker og andre grønne områder og til lekeplasser for større barn

Det er god og direkte tilgang til park og grøntområdet ved den gamle Badedammen. Det er en tilrettelagt sandvolleyballbane i området. For andre lekeområder for større barn må man til Kjelvene, et område som er opparbeidet som aktivitetspark for litt større barn.

Tilgang til nærlekeplass

Det er anlagt nærlekeplasser i tilknytning til alle de nye prosjektene for de minste barna. Flere av prosjektene har imidlertid ikke oppfylt kravene i lekeplassnormen. Som kompensasjon for dette har prosjektene gjennom frikjøpsordningen bidratt til opparbeidingen av selve Badedammen.

8.2.2 Boligprosjektet

Minimum av velferd/sikkerhet

Sikring mot støy og forurensning

Promenaden vender ut mot sjøen der det er båttrafikk, men boligområdene er ellers skjermet fra biltrafikk med unntak av lokaltrafikk.

Universell utforming

Det er relativt godt tilrettelagt for bevegelseshemmede utendørs, men parkeringskjellere gjør at det blir nødvendig med ramper opp til inngangsnivå både på promenadesiden og på tilførselssiden. Noen av disse kan være bratte.

Boligfordeling – spredning på boligstørrelser

Boligfordelingen har bidratt til en negativ utvikling på grunn av en opphopning av småleiligheter i bydelen. Dette har blitt tatt opp i et eget notat i kommunen ”Småboliger i byomformingsområdene”¹⁷. Det heter der at kommunestyret vedtok høsten 2003 at det i Badedammen skulle planlegges for varierte boligstørrelser. Statistikken for 2003 og 2004 viser at utviklingen ikke er i samsvar med vedtatte mål. Man er bekymret for at mange småleiligheter vil tiltrekke seg ungdom i etableringsfasen som vil flytte ofte og at dette er uheldig i byområder der det allerede er en relativt stor andel småboliger og vanskeligstilte. Bydelen der Badedammen ligger har styrket sin utsatte posisjon som kommunens småboligbydel ytterligere. I 2001 var andelen småboliger i bygningsmassen 33 %. I kommunen som helhet var andelen 20 %. ”Småboligandelen utgjorde henholdsvis 60% og 75 % av de nye boligene i Storhaug bydel i 2003 og 2004.” Bydel Storhaug har med andre ord styrket sin posisjon som en småboligbydel i strid med kommunalt vedtatte mål.

8.3 Interne (private) prosjektkvaliteter

Gode solforhold og rom og god skjerming av privat areal inne og ute

I forhold til omtanke for ”sømmene” mellom prosjektene har det blitt lagt relativt større omtanke i de interne prosjektkvalitetene. Flere av prosjektene er utformet som ”lameller” som vender ut mot sjøen, der det er sikret gode utsiktsforhold og åpenhet mot sjøen. Dette gir positive kvaliteter for beboerne i prosjektet. Saksbehandlingen har i stor grad dreid seg om tomteutnyttelse og etasjetall, og det har vært uttrykt bekymring for bokvaliteten

¹⁷ Stavanger kommune datert 14 06 2005 . Behandlet i kommunalstyret for byutvikling 22 06 2005. Journalnummer 032923/05

på disse områdene. Vi registrerer at utearealene er knappe, og at det åpenbart er store forskjeller med hensyn til sol- og lysforhold i boliger og balkonger, avhengig av hvor i bebyggelsen leiligheten ligger. Som ledd i planleggingen burde det vært lagt frem dokumentasjon for antall timer med sol på utearealer og private balkonger for eksempel ved høst- og vårjevndøgn. Westerberg (1993) har vist at folk stort sett er fornøyd når de har fem timer med sol på balkongen på det tidspunktet. Mange av de nye leilighetene vil trolig ikke tilfredsstille et slikt mål.

Den høye tomteutnyttelsen er også avhengig av et åpent luftrom rundt seg. I Badedammenområdet fungerer sjøen og Badedammenparken inklusiv småhusbebyggelsen som et åpent luftrom. Det hadde ikke vært mulig med så høy tomteutnyttelse dersom man ikke hadde slike åpne arealer på nabotomtene. På den måten er prosjektene gratispassasjerer i forhold til et felles gode. Og de kan blokkere for evt. fremtidig utbygging av nabotomtene med like høy utnyttelse.

Det varierer i hvilken grad man har lyktes å skjerme privat areal ute og inne. De nye boligprosjektene har generelt høy tomteutnyttelse, og det gir seg utslag i knappe utearealer og vanskeligheter med å få til tilstrekkelig skjerming av private balkonger. Vi registrerte mange 1. etasjeleiligheter med gjentrukne gardiner. Utearealene er stort sett opparbeidet på garasjelokk, og lider under mangel på areal og mangel på grønt. Det er et problem at utbyggerne, for å redusere kostnadene, minimaliserer dekktykkelsen på lokket, og det resulterer i at det er vanskelig å få til tilstrekkelig med vegetasjon på lokket.

Det har vært uttrykt bekymring for vindforholdene i uterommene siden dette er områder direkte ut mot sjøen. Vindskjermingstiltak har vært diskutert, men er ikke gjennomført. Men på "gåturen" kunne vi heller ikke observere at det har vært gjennomført tiltak for å sikre innglassing av balkongene.

8.4 Boligen

Langsiktige bærekraftsmål og universell utforming herunder langsiktig bruk av fysiske strukturer, fleksibilitet i boligen og tilgjengelighet for ulike brukergrupper - livsløpsstandard

Den ensidige sammensetningen av boligmasen i de nye prosjektene er lite heldig i forhold til brukbarhet over lang tid. Det hadde vært ønskelig, slik kommunen beskriver det, å ha en mer variert sammensetning som kunne være attraktiv for ulike befolkningsgrupper og folk i ulike livsfaser. Tidligere offentlig byfornyelsesinnsats har blant annet gjennomført rehabilitering og sammenslåing av leiligheter for å sikre variert sammensetning. I ett av prosjektene i Badedammen er det lagt til rette for fleksibilitet i leiligheten ved at det er mulig å dele opp og leie ut en del av leiligheten i perioder. Fleksibiliteten er således ivaretatt. Det har i forprosjektet ikke vært mulig å gå inn på i hvilken grad dette er utnyttet og hvordan leilighetene reelt sett brukes.

8.5 Kvaliteter i Bjergstedområdet

8.5.1 God stedsforming: byområdet/tettstedet

Hindre eksternaliteter

Sikre eksisterende "herlighetsverdier" Eksempelvis: Ta vare på utsiktspunkter, vann, elvekanter, strandsone, særlige kulturminner, alleer, parker osv

Byomformingen har bidratt til en noe høyere bebyggelse, og kan ha fratatt enkelte boliger utsikt mot sjøen. Omfanget er imidlertid ikke undersøkt i forprosjektet. I området er det ellers parkene Bjergsted og grøntområdene ved Rudlå som er "herlighetsverdier". Disse er tatt vare på. En del av prosjektene grenser inn mot Gamle Stavanger. Dette har hatt høy prioritet i utformingen av de nye prosjektene, for eksempel Straen. Overgangen må kunne karakteriseres som godt ivaretatt. Et opparbeidet byrom mellom prosjektet i Øvre Strandgate og Gamle Stavanger er også en god formidler mellom gammelt og nytt. Det er imidlertid en diskusjon lokalt om det har blitt tatt tilstrekkelig hensyn til Fødestedet til Lars Hertervig i en trehusrekke med hus med svært små dimensjoner ved siden av nye byomformingsprosjekter med relativt høy tetthet (plan 1728).

Bidra til felles goder

Skape nye vannelementer (åpne bekkeløp, integrere vann i prosjektet), sikre ny tilgang (eks strandkant), åpne nye utsiktspunkter, skape nye offentlige byrom, plasser og torg, nye offentlig tilgjengelige parker, grøntområder og lekeplasser

Det har ikke kommet noen nye parker, åpnet nye utsiktspunkter, nye lekeplasser for større barn eller åpnet tydelige nye sammenhengende grønne arealer. De nye boligprosjektene har imidlertid tilført byen nye, store og attraktive leiligheter. Det har blitt attraktivt å bo i leilighet i byen, påpekes det fra kommunen. Byrommet mellom Gamle Stavanger og Øvre Strandgate er et attraktivt byrom som må karakteriseres som et felles gode.

Kommunen har opprustet Borgermester Middelthons gate som del av et sammenhengende sykkelveinett. Det er plantet trær i en av hovedgatene og foretatt en standardheving med hensyn til materialbruk, noe som har økt attraktiviteten.

Koordinering

Utvikle gode, livlige og vakre byrom og gater

Kvaliteten er svært varierende. I prosjektene ved Straen og Øvre Strandgate er det høy kvalitet i utforming og materialbruk og det er dannet attraktive gateløp og byrom.

I kvartalet (plan 1909) der kommunen har krevd felles planlegging på tvers av eiendommer, har de private imidlertid ikke samarbeidet om felles arkitekturuttrykk og det kan diskuteres om prosjektene i kvartalet vil spille med eller mot hverandre. Foreløpig er ikke utbyggingen ferdigstilt (november 2006).

Figur 8.10 *Opparbeidingen av Øvre Strandgate har høy kvalitet.*



Figur 8.11 *Kommunen krevde felles planlegging i dette området. Det kan diskuteres hvorvidt prosjektene her spiller på lag eller motarbeider hverandre med hensyn til arkitektonisk uttrykk. Både volumer, fasadeuttrykk og materialbruk er ulike. Problemene forsterkes av høy tomteutnyttelse og marginale felles utearealer. Området er ikke ferdigstilt (november 2006).*



Figur 8.12 *Ett av tre ulike prinsipper for å forholde seg til gaten*



I Sverdrups gate har tre prosjekter tre ulike måter å forholde seg til gaten på. I ett tilfelle er bygningen noe tilbaketrukket fra gaten, med en liten plen på lokket over en garasjekjeller. I et annet tilfelle ligger garasjekjelleren ut mot gaten og med noen trær satt i kasser langs fortauet. I et tredje tilfelle er bebyggelsen lagt i linje med fortauet, og med inngangdør rett mot gaten. Særlig garasjekjeller mot fortau gir lite livlige og tiltalende gaterom og er i strid med kommunedelplanen.

8.5.2 Miljøvennlig transport

Koordinering

Sikrer sammenheng i grønnstruktur for fotgjengertilgjengelighet og for rekreasjon

Grønnstrukturen i området er ikke utviklet videre. Fra kommunens side er det uttrykt beklagelse over at man ikke har lyktes i å skape større ”grønn” sammenheng mellom Stavanger sentrum og Bjergstedparken. De nye prosjektene har ikke lagt til rette for det.

I kvartalet med Lars Hertervigshus er det regulert inn et ”grønndrag” mellom den gamle trehusrekken og de nye prosjektene. Det er imidlertid ikke en strategisk sammenbindende ”lenke” i en grønnstruktur.

Gjennomgående gangveier og sykkelstier til sentrumsområder og til naturområder

Det er sikret gangvei til sentrum via Øvre Strandgate og tilrettelegging av gangveier i forbindelse med omlegging av hovedveien. Det er også sikret ny sykkeltrase i Borgermester Middelthons gate.

God tilgjengelighet til kollektivtransport

De nye gangveien sikrer også god tilgjengelighet til holdeplasser for kollektivtransport.

8.5.3 Gode lett tilgjengelige utearealer

Sikre felles goder

Tilgang til lekeplass for større barn, parker og andre grønne områder

Bjergstedparken og de grønne arealene ved Rudlå er attraktive parkområder. Andelen grøntområder har ikke endret seg. Det er ikke tilført nye områder for lek for større barn, slik som for eksempel fotballbane.

Sikre privat/felles gode

Tilgang til nærlekeplass

Alle prosjektene har nærlekeplass for mindre barn integrert i prosjektet, men av varierende kvalitet. I ett tilfelle er det godt opparbeidet nærlekeplass som er lagt i "utkanten" av prosjektet slik at det inviteres til bruk også for omkringliggende boligområder.

8.5.4 Boligprosjektet

Minimum av velferd/sikkerhet

Sikring mot støy og forurensning

Prosjektene i området er "innfill" prosjekter som settes inn i bysituasjoner med ulik grad av miljøbelastning. Det er eksempler på nye prosjekter inntil hovedveisystemet inntil Løkkeveien der trafikkbelastningen er stor. Bjergsted er imidlertid neppe et område der de med minst valgmuligheter på boligmarkedet vil etablere seg. De som velger å kjøpe leilighet inntil Løkkeveien får ulempene med på kjøpet.

Universell utforming

Tilrettelegging for bevegelseshemmede er i stor grad gjennomført, men terrenget er til dels bratt i enkelte prosjekter og det er en del interne trappeløsninger i enkelte prosjekter uten tilsvarende rampeløsninger.

8.5.5 Interne (private) prosjektkvaliteter:

Gode solforhold og romlige kvaliteter

Prosjektene og utearealene er preget av høy tomteutnyttelse. Dette var som vist et sentralt tema i saksbehandlingen av prosjektene, og vi har sett at den høye utnyttelsen går på bekostning av bokvaliteten. I Bjergsted terrasse er utearealene samlet i en kvartalsbebyggelse som gir et relativt samlet areal i et gårdsrom. De andre prosjektene er formet som punktthus eller lameller, der uterommet blir mer som smale striper og mellomrom mellom lameller uten noen romlige kvaliteter. Slike restarealer er lite egnet verken for opphold eller lek. Det er åpenbart også her store forskjeller med hensyn til sol- og lysforhold i boliger og balkonger, avhengig av hvor i bebyggelsen leiligheten ligger. Som nevnt tidligere burde det vært lagt frem dokumentasjon for antall timer med sol på utearealer og private balkonger for eksempel ved høst- og vårjevndøgn. Mange av de nye leilighetene vil trolig ikke tilfredsstillende et mål om fem timer sol på balkongen ved dette tidspunktet. Studier har som nevnt vist at folk er fornøyde med ca. fem timer sol (Westerberg 1993).

God skjerming av privat areal inne og ute

Skjermingen av utearealer i enkelte av prosjektene er til dels svært dårlig. Dette gjelder skjerming av uteareal og innkviksproblemer for leiligheter i første etasje med tilsvarende

behov for gjentrukne gardiner. Tynne dekker over garasjekjeller har også i enkelte prosjekter gjort at mulighetene for vegetasjon er svært dårlige.

Figur 8.13 *For leiligheter i 1. etasje er det vanskelig å få etablert en skjermet uteplass. Gjentrukne gardiner tyder på problemer med innkikk*



8.5.6 Boligen

Langsiktige bærekraftsmål og universell utforming

Langsiktig bruk av fysiske strukturer

Fleksibilitet i boligen

Tilgjengelighet for ulike brukergrupper - livsløpsstandard

Det har ikke vært rom for å undersøke dette i forprosjektet.

9 Oppsummering og konklusjon

Vi skal her kort oppsummere resultatene fra forprosjektet i lys av de formulerte hovedproblemstillingene. Vi hadde formulert følgende to hovedproblemstillinger for prosjektet vedrørende sammenhengen mellom planprosess og resultat i det bygde miljø:

1. *Hvilke bo- og bykvaliteter har blitt skapt, hvilke kvaliteter mangler og hvilke har fortettingen gått på bekostning av?*
2. *I hvilken grad kan de ulike kvaliteter eller mangel på sådanne forklares ut i fra trekk ved planleggings-, beslutnings- og gjennomføringsprosessen? Hvilken rolle har kommunen og de private aktørene spilt?*

9.1 Oppsummering av planprosess

Saksgjennomgangen og analyser av planprosessene har tydeliggjort:

- Vår problemstilling om betydningen av overordnede planer eller ikke viser seg ikke å være den mest sentrale. Det viser seg, i og for seg ikke uventet, å foreligge ganske oppdaterte oversiktsplaner. Det sentrale i nesten ethvert planarbeid viser seg å være kampen mellom administrasjon og utbygger om å få utformet det konkrete prosjektet mest mulig i pakt med overordnede planer – for slike eksisterer så å si alltid
- Gjeldende kommunedelplan eller annen oversiktlig retningslinje viser seg ikke å være en viktig rettesnor for behandling av regulerings- og bebyggelsesplaner, ei heller gjeldende reguleringsplaner, og når det framsettes ønsker om å etablere nye retningslinjer i form av om- eller nyregulering av større områder, støttes ikke dette helhjertet av kommunen fordi utbygger ikke vil
- Undersøkelsen har vist at det offentlige er ganske ettergivende overfor pågående byggherrer/planprodusenter. Utbyggerne har flere instanser å spille på – både administrasjon og politikk. Når administrasjonen en sjelden gang står klart på etablerte kommunale planprinsippet eller retningslinjer, velger politikerne likevel å svikte sine egne overordnede planer
- Utbyggere og planprodusenter utfordrer utnyttelsesgrader og byggehøyder som er angitt i gjeldende kommunale planer. Dette gir i sin tur vanskeligheter med å tilfredsstille krav til oppholdsarealer ute både for barn og voksne; både arealstørrelse og kvalitet på arealene (solforhold m.m) utfordres. Også fordeling av leilighetsstørrelse i prosjektene er fra tid til annen en sentral problemstilling; utbyggerne har en tendens til å ønske stor andel små leiligheter

Det dukker opp en påtrengende problemstilling knyttet til byggherrers og tilhørende arkitekt- og planleggingskontorers ønske om å overskride foreliggende rammer (i kommuneplaner, kommunedelplaner, reguleringsplaner). Her er det tydelig store

forskjeller mellom ulike aktører. Det må være interessant å se nærmere på dette, og da med det perspektiv at det tydeligvis alltid lønner seg å være kravstor i utgangspunktet (grovt utfordre gitte rammer) og være utholdende i det videre løpet

En samlet framstilling av planarbeidenes forhold til kommunale retningslinjer er gitt i tabellen nedenfor (basert på gjennomgangen av planprosesser i kap.7).

Tabell 9.1 *Reguleringsplanenes forhold til kommunale retningslinjer. Kryss i tabellen viser de elementer som planene utfordrer i forhold til overordnede retningslinjer. I kolonner uten kryss er detaljplanen i overensstemmelse med overordnede retningslinjer.*

Prosjekt	Totalkarakteristikk av planen ifht overordnede rammer	Elementer i planen som utfordrer kommunale retningslinjer						Planleggende enhet
		Tetthet	Planen i en større sammenheng	Byggehøyde	Bygningens utforming	Boligantall	Utomhus areal	
1554	Moderat tilpasning				X			Brandsberg-Dahl & Arkitektbutikken
2032	Full tilpasning							Stavanger kommune
1909	Sterk utfordring	X	X	X			X	Asplan Viak
1813	Moderat utfordring	X		X			X	Asplan Viak
1728	God tilpasning							Brandsberg-Dahl
1777	Meget sterk utfordring	X		X			X	Signatur Arkitekter
1940	Meget sterk utfordring	X		X		X	X	Asplan Viak
1205	Meget sterk utfordring	X	X	X			X	Sjo Fasting
1945	Sterk utfordring	X		X		X	X	Brandsberg-Dahl

9.2 Oppsummering: By- og bokvaliteter i Badedammen og i Bjergsted

De to studieområdene er begge omfattet av kommunedelplan for sentrum og regler for transformasjonsområder. Områdene er imidlertid ulike i utgangspunktet, slik at behovet for koordinering kan variere noe. I våre eksempler er behovet for overordnet koordinering større når området omdannes fra blandet bolig/ industri/havneområde til boligområde, enn ved innfill av enkeltprosjekter i en eksisterende gatestruktur.

Problemstillingen vedrørende resultater av fortettingen dreide seg om hvilke bo- og byplankvaliteter som har blitt skapt, hvilke kvaliteter som mangler og hvilke kvaliteter fortettingen har gått på bekostning av. I de teoretiske betraktningene om hva som skal være byplanleggingens hovedoppgave i en markedsbasert byutvikling har vi formulert følgende tre punkter:

- Hindre eksternaliteter
- Sikre felles goder
- Sikre koordinering av aktiviteter
-

Eksternaliteter

I forhold til de tre hovedpunktene kan vi konkludere med at fortettingen og bytransformasjonen har hatt negative konsekvenser i forhold til felles goder som utsikt og større barns behov for arealkrevende fysisk aktivitet. Transformasjonen har hatt positive konsekvenser i forhold til aktivisering av Badedammen som en bydel med dårlig omdømme og ved å utnytte sentrumsnære arealressurser.

Sikre felles goder

Det viktigste nye fellesgodet som har blitt skapt er promenaden i Badedammen- området. Transformasjonen i Bjergsted- området har ikke bidratt med tilsvarende større fellesgoder. Viktigste bidrag her er trolig i form av flere og større leiligheter som vurderes som attraktive i markedet. Ingen av de nye prosjektene har bidratt med aktiviteter som kan bidra til ”byliv” i form av butikker, service, kafeer og møtestedet. Man kan si at de er å betrakte som ”gratispassasjerer” eller som sovebyer i byen. På den andre siden bidrar prosjektene til at flere mennesker bor sentralt. Dette potensial for byliv er likevel dårlig utnyttet ettersom det er lite tilrettelagt for miljøvennlig gang- og sykkeltransport, og fordi prosjektene har bidratt lite til mer liv i gatene. Mange prosjekter har parkeringskjeller ut mot gaten i strid med kommunedelplan for sentrum.

Prosjektene bidrar i varierende grad med felles uteoppholdsrom. Det er positivt at de er tilgjengelige for allmennheten, det er lite ”gated communities”. Men arealene er ofte (for) knappe, og de ligger som regel på garasjelokk og med lite grønt.

- Vi har sett at kvalitetene i prosjektene blir presset på grunn av utbyggernes ønsker om maksimal utnyttelse. Dette har resultert i en kamp om knappe utearealer, der de store barna blir taperne i kampen om arealer. Vi har ikke vurdert konsekvensene med hensyn til sol- og dagslysforhold i boliger og på utearealene i detalj. Vi har vurdert det slik at dette er bokvaliteter som er under sterkt press, og som det vil være svært viktig å studere nærmere i hovedprosjektet.

Koordinering av aktiviteter – ”sømmene” mellom prosjektene

Når det gjelder koordinering av aktiviteter ser det ut som dette i liten grad er ivarettatt. Det gir seg utslag i at ”sømmene” mellom prosjektene er viet for liten oppmerksomhet i planprosessen, og at det har gitt dårlige løsninger i det bygde miljøet i form av triste gateløp, uutnyttede muligheter og manglende utbygging av sammenhengende grønnstruktur og gang- sykkelveier. Plassen og promenaden mellom Strømsteinen og næringsbygget er som vi har sett et grelt eksempel på et offentlig rom som kunne blitt et fint møtested, men som har blitt usedvanlig trist.

Våre funn fra forprosjektet kan oppsummeres som:

Badedammen		Bjergsted	
Kvaliteter som er tilført området/byen	Problemer/mangler skapt av prosjektene	Kvaliteter som er tilført området/byen	Problemer/mangler skapt av prosjektene
Promenade	Redusert sjøutsikt for deler av byen	Gatemiljø Øvre Strandgate	Gatemiljø Sverdrupgate- ikke koordinert
Opprustning av Badedam (Penger pluss litt areal)	Høy utnyttelse – prosjektene er avhengig av luftrommet rundt (gratispassasjer)	Åpne fellesarealer i prosjektene	Gratispassasjer i fht parker og lekeareal for store barn
Kjelvene Lekeplass store barn (Penger – ikke areal)	Opphopning av småleiligheter	De felles interne utearealene i Straen terrasse og deler av Bjergsted er attraktive og er av høy kvalitet	Begrenset med vegetasjon (100 % BYA)
Bymessig oppgradering av tidligere nedslitt industri/havneområde	Begrenset vegetasjon (100 BYA) (parkeringskjeller)	Åpen plass mellom gamle Stavanger og Straen	Delvis parkeringskjellere ut mot gate ved Sverdrupgate og Straen terrasse. Men høy materialkvalitet demper inntrykket.
Økt tilgjengelighet og åpne fellesarealer for allmennheten til strandsonen	Parkeringskjeller ut mot promenade/gate	Mange nye attraktive leiligheter	
Deler av gaterom i Verven med allé	Gatebildet mot Verven har derfor mangler. Særlig uheldig ut mot Promenaden ved Strømstein	Variert boligsammensetning (ikke små/dårlige)	Bidrar lite til bylivet (gratispassasjer)
Relativt god universell utforming på felles utearealer			
Høy kvalitet og attraktivt uteareal Stavanger brygge, men <u>for</u> lite areal	Fotgjenger tilgjengelighet rundt Strømstein		
	Bidrar lite til bylivet (gratispassasjer)		

9.3 Konklusjon – planprosess og resultat

I forhold til byplanprosessen hadde vi en forestilling om at områder med helhetlig plan i større grad bygges ut under hensyntagen til viktige by- og boligkvaliteter sammenlignet med områder der det ikke finnes slike overordnede planer. Det viste seg at det vi trodde var en helhetlig reguleringsplan for Badedammen- området bare i begrenset grad har fungert som et overordnet styringsredskap. På den andre siden har det foreligget overordnede planer i form av kommuneplan og tilhørende arealdel og kommunedelplan for sentrum som har vært gjeldende for begge områdene. Retningslinjer og krav til boligprosjekter i disse planene har i stor grad blitt fraveket på tross av en uttrykt intensjon om å styre kvaliteten i form av krav og retningslinjer i disse planene. Vi kan med andre

ord si at vi står overfor det som Lind (2002) har beskrevet som "New Nordic Type" av markedsbasert planlegging som karakteriseres av høy grad av offentlige visjoner, høy grad av regularistiske virkemidler, men lav grad av offentlige finansielle investeringer. Det kan diskuteres hvorvidt planprosess og resultater i Stavanger faktisk skiller seg noe fra denne beskrivelsen av "New Nordic Type". Kommunen har tross alt investert store ressurser i form av offentlig planlegging og opparbeiding av felles goder. Samtidig har man altså i stor grad fraveket egne formulerte krav og retningslinjer i kommunedelplan for sentrum og retningslinjer for utbygging i transformasjonsområder. Kommunen har rett og slett blitt presset av utbyggernes ønsker om maksimal tomteutnyttelse, og dermed tillatt betydelig høyere utnyttelse enn man har anbefalt.

I kap.3 drøftet vi ulike fortolkningsrammer av governance- som den minimale stat eller som nettverksstyring. Resultatene fra forprosjektet ser ut til å bekrefte at det finnes en gjensidig avhengighet mellom offentlige og private aktører i utviklingen av områdene, altså at nettverks tenkningen ligger til grunn for forståelser av prosess og resultat. Opparbeidelsen av Badedammen kan ses som et resultat av nettverksstyring og gjensidig utveksling av ressurser. På den andre siden kan man argumentere for at det i stor grad er en markedsstyrt byutvikling, der de private i større grad enn det offentlige legger premissene. De opptrer nokså uavhengig av gjeldende planer, og det ser ut som de får lønn for strevet. Det lønner seg å gå ut og være kravstor.

Når byutviklingen skjer i form av en bitvis utbygging blir det desto viktigere at kommunen har overordnede planer som hindrer "feilfunksjoner" i markedet og ivaretar hensyn til felles goder, ikke minst by- og bokvaliteter som ligger mellom "sømmene" i de enkelte prosjektene, så som gang- sykkelveier, grønnstruktur, gaterom og plassdannelser. Det er behov for større fokus på "gratispassasjer" problemet og stille krav til hvilke by- og bokvaliteter prosjektene kan bidra med i byutviklingen.

Et forskningsprosjekt fører som regel til flere nye spørsmål enn de som besvares. Dette gjelder ikke minst et forprosjekt. I dette forprosjektet vi har avdekket at det ser ut som maktbalansen mellom de ulike aktørene i prosessen spiller en vel så viktig rolle for å forstå resultatet som spørsmålet om overordnede planer. Vedtatte planer og det bygde miljøet viser hvilke interesser som har hatt gjennomslag. Det reiser spørsmålet om hvordan man skal forstå maktbalansen mellom de sentrale aktørene – dvs utbyggerne og deres konsulenter, administrasjonen og deres fagfolk og de folkevalgte i kommunen. Siden sentrale krav i kommunedelplan for sentrum har blitt fraveket i en rekke planer reiser det spørsmålet: Hvorfor fravikes offentlig vedtatte planer? Dette vil være sentrale problemstillinger for hovedprosjektet.

- Vi har sett at det er avvik mellom kommunens bruk av visjonære virkemidler og de regularistiske i behandlingen av reguleringsplaner. I forprosjektet har vi vurdert om resultatet samsvarer med overordnede planer. Faludi har kalt dette et "conformance" perspektiv. Men påpeker samtidig at det kan være gode grunner for å avvike en plan. En plans virkning kan derfor også studeres i et "performance" perspektiv. Med "performance" menes da om planen har vært brukt som beslutningsgrunnlag. For å besvare dette er det nødvendig å gå dypere inn i begrunnelser og argumentasjon i intervjuer.
- Lind trekker frem bruk av økonomiske virkemidler som det tredje styringsverktøyet. Hvordan har økonomiske overslag, kalkyler og markedsvurderinger påvirket prosjektutformingen? De økonomiske sidene ved prosjekt- og byutviklingen er bare i begrenset grad berørt i prosjektet, men er åpenbart av vesentlig betydning for å forstå resultatet og dette vil være et viktig tema i et hovedprosjekt.

Litteratur

- Alexander, E.R. (2001), [Why Planning Vs. Markets Is An Oxymoron: Asking The Right Question](#). Planning and Markets, Volume 4, Number 1.
- Barlindhaug, R. og B. Nordahl (2005): *Markedsstyrt boligproduksjon i Oslo-regionen*. Byggforsk skriftserie 9 2005
- Bogason, P. (2000): Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society. Cheltenham: Edward Elgar.
- Børrud, Elin (1995): *Bitvis byutvikling- møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. PhD avhandling Arkitektthøgskolen i Oslo.
- Elander, I. og M.Blanc (2002): "Partnerships and democracy: a happy couple in urban governance?" I Van Kempen og Andersen (red): *Governing European Cities Volume III: Social Fragmentation and Governance*. Aldershot: Ashgate s 93-124.
- Faludi, A. (1989): "Conformance vs. Performance: Implications for Evaluation." *Impact Assessment Bulletin*. (7) s 131-151
- Gustavsen, Kristin (2005): *Urban sjøfront. Beskrivelse av prosess, organisering og samarbeid*. Urban sjøfront AS
- Guttu, J. og J. Martens (1998): Sentrumsnære byboliger. Prosjektkatalog. NIBR-notat 1998:116 Oslo
- Guttu, J. og J-D Martens (1998): *Sentrumsnære byboliger. Survey til beboere i sju norske byer*. NIBR-prosjektrapport 1998:10
- Guttu; J. Nyhuus, Saglie og Thoren (1997): Boligfortetting i Oslo, Konsekvenser for grønstruktur, boligkvalitet og arkitektur. Oslo: NIBR –rapport 1997: 13.
- Hansen, T og J. Guttu (2000): *Oslo kommunes boligpolitikk 1960 til 1989. Fra storskala utbygging til frislepp*. Samarbeidsrapport NIBR/NBI
- Hulgård, Lars og Thomas Bisballe (2003): "Governance og social kapital – i krydsfeltet mellom sociale fællesskaber og politikk." I Karina Sehested: *Bypolitik- mellom hierarki og netværk*. København: Akademisk forlag
- Klostermann, R. (1985): "Arguments for and against planning." *Town Planning Review*, vol 56 nr 1 1985 s 5-20

- Kooiman, J. (1993): "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity". I J. Kooiman: *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage
- Lind, Hans. (2002), [Market-Oriented Land-Use Planning: A Conceptual Note](#). *Planning and Markets*, Volume 5, Number 1
- Lund, T. (2003): "Urban bokvalitet – kan den planlegges?" i *Plan* nr 1 2003. s. 44-49
- Mäntysalo, Raine (1999): Learning from the UK: Towards Market-oriented Land-use Planning in Finland. *Housing, Theory and Society* vol 16 s 179-191
- Miljøverndepartementet (1996): *Fortetting med kvalitet. Bebyggelse og grønnstruktur*. Veileder T-1136
- Myrvold, Trine, Strand, Arvid, Holm, Arne og Hansen, Thorbjørn (2002); *kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*. NIBR rapport 2002:5
- Nordahl, Berit (2006): *Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments*. NTNU Doctoral Thesis 2006: 96
- Pierre, J. and G. Peters (2000): *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press
- Rhodes, R.A. W. (1996): The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* vol 44 nr 4 s 652-667
- Rødstøl /Stavanger kommune (2006): *Kommunens rolle og virkemiddelbruk i transformasjonsområder i Stavanger*. Stavanger kommune, Rådmannen, Utbygging
- Saglie, I-L. og S. Vabo (2004): *Governing Sustainability in Urban Outskirts: Analysing two Norwegian Cities*. I M. McEldowney: *European Cities, Insights on Outskirts. Governance*. European Science Foundation COST
- Schmidt, L. og A.-K. Halvorsen Thorén (2001): *Bebyggelsestyper og bokvalitet i by. En studie av storgårdskvartalet*. NIBR- prosjektrapport 2001:9.
- Staley, Samuel R. and Lynn Scarlett. (1998), [Market-Oriented Planning: Principles and Tools for the 21st Century](#). *Planning and Markets*, Volume 1, Number 1.
- Stavanger kommune (2002a): *Retningslinjer for planlegging i transformasjonsområder*. Rapport til kommuneplanens arealdel 2002-2017. Kultur og byutvikling, 15.08.02
- Stavanger kommune (2002b): *Kommuneplan 2002-2017. Høringsutkast*
- Stavanger kommune (2006): *Kommuneplan 2006-2021. Stavanger en europeisk storby*. Kultur- og byutvikling, kommuneplanavdelingen. Vedtatt 27.03.06
- Stavanger kommune, Kommunalstyret for byutvikling (1995): *Kommunedelplan for Stavanger Sentrum 1994-2005*.

Stoker, G. (1998): *The New Management of British Local Governance*. Houndmills: Macmillan Press.

Stoker, G. (1999): *The New Management of British Local Governance*. Houndmills: Macmillan Press.

Westerberg, Ulla (1993): *Klimaplanering – fysik eller symbolik?* Forskningsrapport SB:55. Statens institut för byggnadsforskning, Gävle