

Lene Schmidt

For tett ?

Fortetting, planprosess og bokvalitet
i nye byboligprosjekter

For tett?

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2007:11

Gjennom nåløyet

En sammenligning av tilpasninger til boligmarkedet blant hushold med pakistansk, tamilsk og somalisk bakgrunn

NIBR-rapport 2007:3

Fargerikt samfunn i artisk klima

En studie av steds- og næringsutvikling i Vardø

NIBR-rapport 2006:13

Utvikling av drabantbyer

NIBR-rapport 2005:13

Byenes attraktivitet

Byutvikling som grunnlag for profilering og markedsføring

Rapportene kan bestilles fra NIBR:

Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

nibr@nibr.no

Lene Schmidt

For tett?

Fortetting, planprosess og bokkvalitet
i nye byboligprosjekter

NIBR-rapport nummer 2007:12

Tittel: **For tett?**
Fortetting, planprosess og bokkvalitet i nye byboligprosjekter

Forfatter: Lene Schmidt

NIBR-rapport: 2007:12
ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-695-1
Prosjektnummer: O-2362
Prosjektnavn: Fortett med vett
Finansiert av: Husbanken

Prosjektleder: Lene Schmidt

Referat: Fortetting har vært en politisk formulert strategi for boligbygging i senere år, men er ofte konfliktfylt. Vi har sett at spørsmål knyttet til bokkvaliteter som felles utearealer, sol- og dagslysforhold versus tetthet har stått sentralt i forhandlingene i planprosessen. Liberaliseringen av boligpolitikken har gitt private aktører økt handlingsrom, og bokkvaliteten er under press. En proaktiv boligpolitikk med overordnede planer og bestemmelser kan bidra til å sikre bokkvalitet og fellesgoder, men er ingen garanti. Det er behov for å utvikle et system for miljømerking og krav til bokkvalitet for å sikre forbrukerne reelle valg på boligmarkedet.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Oktober 2007

Antall sider: 195

Pris: Kr 300,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2007

Forord

Rapporten presenterer resultatene fra en casestudie av to fortettingsprosjekter i Oslo og Stavanger. Prosjektet er finansiert med 100.000 kroner fra Miljøverndepartementet og 400.000 kroner fra Husbanken i Trondheim fordelt over to år (2005 og 2006). Formålet med prosjektet har vært å få frem mer kunnskap om planprosesser og resultater av fortettingsstrategien. Fortetting har vært en sentral politisk vedtatt strategi i de senere årene for bærekraftig byutvikling og effektiv arealutnyttelse.

Målgruppen for rapporten er aktørene som er involvert i by- og boligbyggingen, eiendomsutviklere, grunneiere, utbyggere og deres konsulenter, og ansvarlige myndigheter både lokalt i kommunene og sentralt i forvaltningen.

Prosjektet er gjennomført av forsker, sivilarkitekt MNAL og cand.polit. Lene Schmidt. Prosjektleder har deltatt i Miljøverndepartementets kontaktgruppe for utearealer i den tette byen, og prosjektet har blitt presentert på møter i departementet. Vi takker våre informanter som har delt sin kunnskap og sine erfaringer med oss.

Oslo, oktober 2007

Berit Nordahl

Forskningssjef

Innhold

| | |
|---|----|
| Forord | 1 |
| Figuroversikt | 5 |
| Sammendrag..... | 7 |
| Sammendrag..... | 7 |
| Summary | 14 |
| 1 Formål, innledning og bakgrunn..... | 21 |
| 1.1 Formål | 21 |
| 1.2 Innledning og bakgrunn | 21 |
| 1.3 Boligplanlegging under endrede rammebetingelser..... | 22 |
| 1.4 Hva er foretting?..... | 22 |
| 1.5 Hvordan vurdere tetthet?..... | 23 |
| 1.6 Tetthet og bokvalitet | 24 |
| 1.7 Kunnskapsstatus – hva vet vi om foretting og kvaliteten på det som bygges? | 28 |
| 1.8 Normer for tetthet, utearealer, sol og dagslys..... | 33 |
| 2 Problemstillinger..... | 39 |
| 3 Planprosesser og planteori..... | 42 |
| 3.1 Governance og nettverkstyring..... | 44 |
| 3.2 Makt i planlegging | 46 |
| 4 Metode og valg av case | 49 |
| 4.1 Valg av case | 51 |
| 5 Carl Berner, Oslo. Planer og planprosess..... | 55 |
| 5.1 Kommuneplan 2000 – visjoner og krav | 55 |
| 5.2 Kommunens rolle – økonomiske og andre virkemidler..... | 56 |
| 5.3 Krav til bokvalitet i kommuneplanen..... | 57 |
| 5.4 Kommunedelplan for indre Oslo 1998 – regularistiske krav | 60 |
| 5.5 Kommunedelplan for indre by 2005-2020 – Carl Berner som utviklingsområde | 61 |
| 5.6 Oppsummering om overordnede planer..... | 62 |

| | | |
|------|--|-----|
| 5.7 | Planprosess – ungdomsboliger på Carl Berner | 62 |
| 5.8 | Beskrivelse av ungdomsbolig konseptet..... | 63 |
| 5.9 | Den offentlige saksbehandlingen i kommunen | 64 |
| 5.10 | Husbankens saksbehandling | 71 |
| 5.11 | Prosjektdata..... | 73 |
| 5.12 | Mangel på helhetlig plan..... | 73 |
| 5.13 | Reduserte krav og forenklet saksbehandling | 78 |
| 5.14 | Makt og rollefordeling | 81 |
| 5.15 | Høy utnyttelse og høyhus | 87 |
| 5.16 | Oppsummering planprosess..... | 90 |
| 6 | Bokkvalitet på Carl Berner..... | 91 |
| 6.1 | Uteområder, sol- og lysforhold..... | 91 |
| 6.2 | Leilighetssammensetning..... | 95 |
| 6.3 | Aktørenes vurderinger..... | 96 |
| 6.4 | Saksbehandlere og andre fagfolk | 96 |
| 6.5 | Grunneier, utbygger og deres konsulenter | 98 |
| 6.6 | Politikerne..... | 100 |
| 6.7 | Beboernes vurderinger | 101 |
| 6.8 | Naboenes vurderinger | 105 |
| 6.9 | Ble det billige ungdomsboliger?..... | 106 |
| 6.10 | Oppsummering om bokkvalitet | 108 |
| 7 | Badedammen, Stavanger. Planer og planprosess | 109 |
| 7.1 | Kommuneplaner, visjoner og krav | 109 |
| 7.2 | Vedtekter til plan- og bygningslovens § 69 punkt 3, lekeplassnormen | 115 |
| 7.3 | Kommunedelplan for sentrum | 115 |
| 7.4 | Overordnede reguleringsplaner | 116 |
| 7.5 | Kommunens rolle – finansielle og andre virkemidler.. | 118 |
| 7.6 | Oppsummering overordnede planer | 121 |
| 7.7 | Den offentlige saksbehandlingen i kommunen | 121 |
| 7.8 | Husbankens saksbehandling | 126 |
| 7.9 | Prosjektdata..... | 127 |
| 7.10 | Planprosess - makt og rollefordeling..... | 127 |
| 7.11 | Hvordan forklare avvik mellom overordnet kommunedelplan og vedtatt reguleringsplan? | 129 |
| 7.12 | Oppsummering planprosess..... | 133 |
| 8 | Bokkvalitet i Badedammen | 135 |
| 8.1 | Utearealer, sol- og lysforhold | 135 |
| 8.2 | Aktørenes vurderinger..... | 138 |
| 8.3 | Administrasjonen og saksbehandlernes vurderinger.... | 139 |
| 8.4 | Utbygger og deres konsulent | 141 |
| 8.5 | Politikerne..... | 143 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 8.6 | Beboere og berørte naboer | 145 |
| 8.7 | Oppsummering om bokkvalitet | 146 |
| 9 | Planprosesser og resultat | 148 |
| 9.1 | Marked, hierarki eller nettverk? | 148 |
| 9.2 | Bedre resultat med helhetlig plan? | 159 |
| 9.3 | Velfungerende boligmarked og effektiv arealbruk?..... | 165 |
| 9.4 | Aktørenes ulike posisjoner og vurderinger..... | 167 |
| 9.5 | Kompetanse om bokkvalitet i glemmeboken?..... | 172 |
| 9.6 | Boligen en vare. Konsekvenser for bokkvalitet..... | 176 |
| 9.7 | Oppsummering og konklusjon | 184 |
| | Litteratur..... | 190 |

Figuroversikt

| | | |
|-----------|---|----|
| Figur 1.1 | Veiledningen til byggeforskriftene. Skjerming fra bygninger, terreng og lignende bør ikke utgjøre mer enn 20 prosent målt i horisontalplanet..... | 35 |
| Figur 3.1 | Marked, hierarki og nettverk som ulike former for koordinering og tildeling av ressurser..... | 45 |
| Figur 4.1 | Prinsipp for valg av case | 51 |
| Figur 5.1 | Kart som viser forventet boligutviklingsområder per november 2002. (Oslo kommune 2004) | 58 |
| Figur 5.2 | Modellfoto som viser felt A med fire lameller og felt B med høyhus i 17 etasjer. | 67 |
| Figur 5.3 | Situasjonsplan for felt A som viser de fire lamellene avgrenset av Sinsenveien i vest og Hasleveien i øst. Atkomsten er fra Sinsenveien. Det tidligere friområdet Sukkertoppen ligger sørøst for Hasleveien..... | 68 |
| Figur 5.4 | Bebyggelsen sett mot nord. Lamellene ligger med gavlen mot Sinsenveien. Innkjøring til garasjekjeller er fra Sinsenveien. | 69 |
| Figur 5.5 | Bebyggelsen sett fra Carl-Berner. Ungdomsboligprosjektet til venstre. I bakgrunnen ses høyhuset i 12 etasjer. Utbyggingen i Hasleveien ved Sukkertoppen til høyre. | 77 |
| Figur 5.6 | Sammenlikning av karrè i 4 etasjer og høyhus i 20 etasjer. Oslo kommune, plan- og bygningsetaten. Her gjengitt fra De Vibe og Gregersen (2003) | 88 |
| Figur 6.1 | Foto av felles utearealer mellom lamellene sett mot Sinsenveien ved vårjevndøgn ca kl. 1500.. Uterommet oppleves som et lukket gårdsrom fordi bebyggelsen i Sinsenveien stenger for utsyn. Balkonger på begge sider forsterker problemet med innsyn og at man føler seg beglodd. | 92 |
| Figur 6.2 | Sol- og skyggeforhold 24. august kl. 1500. Illustrasjon: Arkitekten | 93 |
| Figur 6.3 | Sol- og skyggeforhold 24. august kl. 18.00. Illustrasjon: Arkitekten | 94 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| Figur 6.4 | Foto som viser sol- og skyggeforhold ved vårjevndøgn kl. ca. 1500..... | 95 |
| Figur 6.5 | Snitt i bebyggelsen viser at forholdet mellom høyder og avstander varierer fordi etasjetall varierer, men er på ca 1:1 der bygningene er høyest..... | 98 |
| Figur 6.6 | Leiligheten slik den ble presentert i prospektet. Megleren tok forbehold om at bildene i prospektet viste en annen leilighet og at farger og utsikt kunne variere..... | 102 |
| Figur 6.7 | Utsikten fra leiligheten slik den er i virkeligheten. På grunn av motstående bebyggelse og veranda i etasjen over ser man ikke himmelen selv i døråpningen..... | 103 |
| Figur 7.1 | Kommuneplanen har definert syv transformasjonsområder. Bjergsted og Urban Sjøfront er de mest sentralt beliggende områdene. | 110 |
| Figur 7.2 | Illustrasjon som viser forholdet ved en tomteutnyttelse på 100%. Bygges det i en etasje dekkes hele tomten, bygges det i to etasjer frigjøres 50%. Bygges det i tre etasjer frigjøres ytterligere 16,7 %. Deretter er effekten mindre: 8,5 % ved å gå opp i fire etasjer og 5 % ved å gå opp i fem etasjer. Økes tomteutnyttelsen til 200 % blir forholdet lite endret..... | 112 |
| Figur 7.3 | Kart som viser de ulike delområdene i Badedammen.. | 117 |
| Figur 7.4 | Reguleringsplan, Badedammenprosjektet. Blokk B, C og D ligger som lameller med gavnl mot nord og mot sjøen. Blokk E har fasade mot Verven og danner en vinkel med Blokk A..... | 125 |
| Figur 8.1 | Utsyn fra det sentrale lekeområdet mot sjøen | 136 |
| Figur 8.2 | Sol- og skyggediagram 1. oktober kl. 1400..... | 137 |
| Figur 8.3 | Sol- og skyggediagram 1. oktober kl. 1600..... | 138 |
| Figur 8.4 | Bebyggelsen stenger for kontakt med sjøen, og garasjekjeller på lokk hindrer utsyn mellom blokkene. Intensjoner om butikker mot gaten ble ikke realisert, og lukkede fasader i første etasje gir et lite trivelig byrom. | 140 |
| Figur 8.5 | Bebyggelsen i Badedammenområdet sett fra bydel Storhaug. Bebyggelsen stenger for kontakt med sjøen | 145 |
| Figur 9.1 | Sammenligning av juridiske virkemidler og resultat ... | 160 |
| Figur 9.2 | Promenaden langs sjøen er opparbeidet av utbyggerne som et viktig fellesgode til glede for hele befolkningen | 161 |
| Figur 9.3 | Reklame på internett for ungdomsboligprosjektet | 181 |

Sammendrag

Lene Schmidt

For tett?

Fortetting, planprosess og bokkvalitet i nye byboligprosjekter
NIBR-rapport 2007:12

Formål og bakgrunn

Formålet med prosjektet er å få bedre kunnskap om planprosesser i fortettingsprosjekter og resultater med hensyn til bokkvalitet. Fortettingsprosjekter er ofte konfliktfylte, og mange aktører er involvert i og berørt av utbyggingen. De bokkvaliteter som studeres er kvaliteter knyttet til felles utearealer, sol- og dagslysforhold i bebyggelsen og evt. andre bokkvaliteter knyttet til høy tetthet. Dette er bokkvaliteter som påvirkes negativt, og som dermed kan være under press: Jo høyere tetthet, desto mindre uteareal osv.

Fortetting, som en mer arealeffektiv utbygging, har vært et politisk formulert mål i de siste 10-15 årene blant annet i KRD's miljøhandlingsplan og en rekke andre statlige dokumenter. Fortetting kan kort beskrives som en mer arealeffektiv utbygging innen byggesonen. Rammebetingelsene for planlegging og utbygging har endret seg i senere år. Det har skjedd en dreining fra offentlig styrt planlegging til mer markedsorientert planlegging. Reguleringsplaner fremmes i økende grad av private. Generelle krav i det offentlige regelverket var beregnet på bygging i jomfruelig terreng. De har vært lite egnet for bygging innen byggesonen. Kravene har blitt svekket, og det er usikkerhet knyttet til hvilke krav som bør stilles til fortettingsprosjektene. Det er lite forskningsbasert kunnskap om planprosesser og resultater av fortettingen, og om beboernes vurderinger av bokkvalitet. Det har blitt påpekt at det er behov for en bred evaluering av fortettingsstrategien, ikke minst konsekvenser for bokkvalitet.

Problemstillinger

Vi har formulert to hovedproblemstillinger:

1. Hvordan fungerer planprosessene i fortettingssaker?
2. Hva blir konsekvensene av fortettingen mht. bokkvalitet?

Planprosessene i fortettingsprosjekter er ofte kompliserte og konfliktfulle, og fortettingen har konsekvenser for eksisterende bebyggelse og berørte naboer. Spørsmål knyttet til planprosess dreier seg blant annet om aktørenes makt, roller og ansvar. Kan overordnede helhetlige planer gi et bedre resultat med hensyn til bokkvalitet? Hvilke juridiske virkemidler tas i bruk for å sikre bokkvalitet, og hvordan vurderes bokkvaliteten av aktørene, beboerne og berørte naboer?

Metode

Vi har studert to case, ett i Oslo og ett i Stavanger. Valg av casestudier er begrunnet med at de kan gi ”tykke beskrivelser” av et fenomen der flere aktører er involvert, og der man ønsker å analysere både prosess og resultat. For å kunne sammenligne har vi valgt case i to ulike kommuner. Vi har valgt ett case i Stavanger der det forelå overordnede planer for utbyggingen. Stavanger har blitt beskrevet som en proaktiv kommune, der kommunen ser seg selv som deltaker i boligplanleggingen. Oslo har beskrevet seg selv som en mer reaktiv til rettelegger for boligbygging, og det forelå ingen overordnede planer for utbyggingen av det valgte området i Oslo.

Det er gjennomført dokumentstudier, befaringer og i alt 26 kvalitative intervju. Vi har intervjuet grunneiere, eiendomsutviklere, utbyggere og deres konsulenter, saksbehandlere og politikere, representanter for beboerne i de nye boligene og representanter for berørte naboer og velforeninger.

Analytisk perspektiv

Innen planteori opererer man med planprosesser som karakteriseres ved marked, hierarkisk styring eller nettverk. Det er en generell oppfatning at det har blitt mindre offentlig hierarkisk styrt planlegging og mer markedsliberalisme og nettverk ut fra en erkjennelse av at private og offentlige aktører må samarbeide for å realisere boligbygging. Offentlig planlegging har av planleggeren Bent Flyvbjerg blitt beskrevet som ”blåøyde idealisters lekeplass” med sterke idealer og håp om å gavne samfunnet. Vi har antatt at en proaktiv kommune med helhetlige planer for utbyggingen har større muligheter for å sikre fellesgoder og bokkvalitet sammenlignet med en reaktiv kommune uten overordnede planer.

Med mer nettverk og markedsstyrt planlegging blir det aktuelt å ha større fokus på roller og maktfordeling. Sosiologen Steven Lukes skiller mellom makt til som noe positivt, mens makt over, dvs få andre til å gjøre noe de ikke ellers ville ha gjort, kan ses som problematisk.

Knutepunktfortetting på Carl Berner, Oslo og transformasjonsområde Badedammen, Stavanger

Begge de valgte case er i tråd med mål i KRÐ's miljøhandlingsplan om fortetting for effektiv arealutnyttelse. Begge områder er sentralt beliggende og hadde utnyttelse. Carl Berner er et trafikkknutepunkt med god tilgang til kollektiv trafikk. Området har blitt fortettet med flere nye boligprosjekter, uten at det forelå overordnede planer med krav til bokvalitet som for eksempel maksimal tomteutnyttelse, tetthet eller etasjetall. Reguleringsbestemmelsene for det valgte ungdomsboligprosjektet hadde kvalitetskrav som delvis ble fraveket i den politiske behandlingen. Badedammenområdet i Stavanger er et tidligere blandet bolig- og næringsområde som hadde lav status. Området er beskrevet som transformasjonsområde og er del av Urban Sjøfront. Her forelå en overordnet kommunedelplan for sentrum med blant annet krav til maksimalt etasjetall i tillegg til en reguleringsplan for Badedammenområdet. I begge case har diskusjoner om tomteutnyttelse, etasjehøyder og konsekvenser for uteområder, sol – og lysforhold stått sentralt i behandlingen av reguleringsaken.

Alle våre informanter var i utgangspunktet positive til at områdene ble bygget ut. Utbyggingen har foregått i tråd med politiske vedtatte mål om arealeffektiv utbygging. Områder med lav status har blitt oppgradert. Prosjektene har også vært en økonomisk suksess for utbyggere, beboere og andre som har investert for videresalg eller utleie. Kritikken dreier seg hovedsakelig om hvor høyt og tett områdene skulle bebygges. I ettertid er de fleste aktører rundt Osloprosjektet kritiske til resultatet med hensyn til tetthet og bokvalitet. Fagfolk vurderte området som for tett, mens utbygger og konsulent var mer opptatt av utforming og materialkvalitet. Naboene er kritiske til høyden som stenger for utsyn, mens beboerne var mest kritiske til problemer med innsyn. Badedammenprosjektet ble sterkt kritisert i planprosessen, mens kritikken i ettertid er mindre uttalt. Det kan henge sammen med den attraktive beliggenheten ved sjøen som kompenserer for opplevelsen av tetthet i bebyggelsen. Innvendingene her dreier seg om tetthet, manglende kontakt med sjøen og lukkede fasader mot gaten.

Marked, hierarki eller nettverk?

Ingen av de valgte case representerer eksempler på offentlig hierarkisk styring. Begge prosjekter har blitt til på privat initiativ. Planprosessene kan beskrives som varianter av nettverksplanlegging med stort handlingsrom for utbyggerne. Stavanger kommune har ikke inntatt den samme proaktive rollen i Badedammen som ved boligbygging i jomfruelig terreng. Krav til maksimal etasjetall og andre bestemmelser i kommunedelplanen ble fraveket. I Oslo ble det i etterkant stilt krav om helhetlig plan for utbyggingen innen et større område, et typisk eksempel på en reaktiv plan som skal gi legitimitet til beslutninger som allerede er tatt. Planprosessen i Stavanger har i større grad karakter av nettverkssamarbeid med utveksling av ressurser for å sikre fellesgoder i området: opparbeiding av felles grøntanlegg og etablering av en offentlig promenade langs sjøen. Representanter for berørte naboer og beboerforeninger har ikke vært involvert i planprosessen, verken i Oslo eller Stavanger, og klager har bare delvis blitt tatt til følge. Det har blitt stilt spørsmål til nettverksplanleggingens demokratiske legitimitet. Informanter vurderte den videre planleggingen av Urban Sjøfront i Stavanger som en mer inkluderende og vellykket prosess i så måte.

Det kan se ut som utbyggers markedslogikk med prutningsmann for å ha noe å forhandle om kolliderer med tradisjonell hierarkisk styring og fastlagte normer. Resultatet kan bli at juridiske virkemidler i offentlige vedtatte planer settes under press. Krav i overordnede kommunedelplaner ble fraveket, og krav i reguleringsbestemmelser ble svekket i den politiske behandlingen. Husbanken fravek egne krav i minstepstandarden. Offentlige myndigheter, både Husbanken og kommunene, har svekket egne maktressurser og faglig/ politisk legitimitet.

Makt til – makt over

Lukes definerer makt til som positivt, og makt over, i betydningen å få andre til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort, som problematisk. Utbyggerne har makt til å realisere byggeprosjekter, politikerne har makt til å legge overordnede føringer og si ja eller nei til prosjekter. Makt til å realisere byggeprosjekter kan ses som positivt. Begge prosjekter har blitt realisert tross stor motstand, og utbyggerne har dermed en ikke ubetydelig makt over.

Bedre resultat med helhetlig plan?

Stavanger har blitt beskrevet som en kommune med en proaktiv boligpolitikk. Vi oppfattet det slik at det forelå overordnede og helhetlige planer for utviklingen av området, og at det skulle sikre at

hensyn til bokvalitet og fellesgoder ble ivaretatt. Det viste seg at bestemmelsene i kommunedelplan for sentrum ble satt tilside i den politiske behandlingen, og at reguleringsplanen som var basert på en helhetlig plan fra en arkitektkonkurranse ikke var egnet til å styre en utbygging med en rekke ulike utbyggere. Utbyggingen ble i ettertid beskrevet som bitvis og markedsstyrt og mindre helhetlig enn man ønsket. På den andre siden har Stavanger kommune sikret viktige fellesgoder, som Oslo kommune ikke har lyktes med i Carl Berner-området. Helhetlige planer kan bidra til å sikre fellesgoder og bokvalitet, men er ingen garanti.

Tetthet - ulike posisjoner

Det kan se ut som sentrale aktører argumenterer for høy tomteutnyttelse ut fra ulike posisjoner. Politikerne er forpliktet av generelle mål om fortetting for effektiv arealutnyttelse og av mål om å få fart på boligbyggingen. Utbyggerne har åpenbart interesser i høy tomteutnyttelse for å øke byggevolumet og dermed fortjenesten. Blant fagfolk i administrasjonen finnes ulike, til dels uklare posisjoner. Oslo ønsket en knutepunktfortetting, og det ble av utbygger tolket som høy utnyttelse. Kommunen hadde ikke satt noen begrensninger på utnyttelsen, og administrasjonen var i utgangspunktet positiv til et høyhus på 17 etasjer. Argumenter om at høyhus skulle markere området i byen kan ses som formalestetiske begrunnelser. I Stavanger hadde man i kommunedelplan for sentrum gitt begrensninger på maksimalt syv etasjer, samtidig som arkitektkonkurransen og reguleringsplanen åpnet opp for høy utnyttelse og høyhus på 18 etasjer. Fagfolk i administrasjonen argumenterte for hensyn til de klassiske bokvalitetene i saksbehandlingen, men reguleringsplanen førte imidlertid til et forventningspress om høy utnyttelse, som politikerne ikke klarte å stå imot. Badedammenprosjektet ble bygget ut med fire- ni etasjer i tillegg til parkeringsetasje. Sterke allianser for høy utnyttelse kan ses som problematiske ettersom saksbehandlere og andre kritiske røster er lite koordinerte, og dermed får lite gjennomslag.

Tetthet – trusler og muligheter

Fortetting er begrunnet med hensyn til effektiv arealbruk. Arkitekter har koblet tetthet til urbanitet og argumentert for at tetthet er en forutsetning for byliv. Kritikken har dreid seg om konsekvensene for uteområdene, sol- og lysforhold i bebyggelsen og at for stort bygningsvolum stenger for utsyn for naboer og byen generelt. Det kan se ut som beboerne i de nye boligene opplever problemer med innkikk og manglende privatliv som et vel så stort problem som manglende utearealer og vanskelige sol- og lysforhold i bebyggelsen. Vi ser et

behov for å studere nærmere konsekvensene av fortettingsstrategien blant annet ved større survey til beboere i nye byboliger.

Det er naturlig å forvente at utbyggernes arkitektkonsulenter har et særlig ansvar for bokkvaliteten. Konsulentene var mest opptatt av arkitektonisk utforming og materialbruk, og lite opptatt av utearealer, lys og solforhold. Det ble i liten grad referert til offentlig tilgjengelig veiledningsmateriell eller krav i plan- og bygningsloven og byggeforskriftene. Det kan skyldes manglende kompetanse eller at kompetansen har gått i glemmeboken.

Boligen en vare – konsekvenser for bokkvaliteten

Det ser ut som begge de valgte case har vært en økonomisk suksess for utbyggere, beboere og andre som har investert for videresalg eller utleie. Sentralt beliggende boliger er etterspurt vare og i tråd med effektiv arealbruk. Det kan tolkes som at boligmarkedet fungerer. På den andre siden har vi sett at utbyggerne bruker prosjektøkonomien som argument for høyere utnyttelse. Dersom prosjektøkonomien er årsak til (for) høy utnyttelse og press på bokkvalitet er det en utfordring for boligpolitikken.

Eiendomsutviklernes posisjonering på tomtemarkedet har vanskeliggjort forsøk på helhetlig utvikling av områdene. Utbyggere karakteriserer andre utbygger som ”cowboyer” som bare er ute etter å tjene raske penger. Endrete rammebetingelser i et liberalisert boligmarked har ført til at boligen i vel så stor grad har blitt en vare eller et verdipapir som man investerer i for videresalg eller utleie som et sted man skal bo. For de som kjøper bolig kan det påvirke innstillingen til boligen og boligområdet. Man investerer ikke på samme måte, og de som har råd kan raskt flytte videre dersom man ikke er fornøyd, mens de som ikke har råd blir værende. Det kan også se ut som det er aksept for større forskjeller med hensyn til bokkvalitet mellom de som bor øverst/ytterst og de som bor nederst/innerst. Det kan ses som problematisk at Husbanken, som tradisjonelt har stått som garantist for gode boliger i gode bomiljøer, finansierer de relativt sett minste og dårligst beliggende boligene. Det kan diskuteres i hvilken grad boligkjøperne kan øve innflytelse på varens kvalitet når det gjelder de klassiske bokkvalitetene. Det finnes ingen opplysninger om sol- og lysforhold i boligene eller i bebyggelsen og om utearealenes størrelse og kvalitet. Skal forbrukerne kunne gjøre reelle valg på boligmarkedet bør boligene i større grad utstyres med en miljømerking også på slike områder. Slike opplysninger er særlig påkrevd ved kjøp av bolig på prosjektstadiet.

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad det skal stilles krav til bokkvalitet i et liberalisert boligmarked. Det viser seg at utbyggerne i utgangspunktet er positive til kvalitetskrav forutsatt at de gjelder for alle og er forutsigbare. Utbyggere har argumentert for særordninger fordi prosjektet ikke var beregnet for barnefamilier eller for å få til rimelige ungdomsboliger. Utbygger innrømmet imidlertid at markedet bestemmer prisen. Det ligger ingen incentiver for utbygger til å selge boliger under markedspris siden en evt. gevinst i tilfelle kommer første tilfeldige kjøper til gode. I ettertid har beboerne etter vedtak på generalforsamlingen fjernet klausuleringen som ungdomsboliger i vedtektene. Det kan ses som problematisk at argumenter om særordninger kan brukes som brekkstang for å slippe krav til kvalitet.

Behov for forskning

Vi ser et behov for å studere flere eksempler på planprosesser og resultater av fortettingen, og for en større og mer omfattende evaluering av fortettingsstrategien. Det er behov for å studere beboernes vurderinger av bokkvalitet nærmere. Vi ser også et behov for å analysere prosjektøkonomien nærmere siden det er et sentralt argument for høy tetthet. Endelig ser vi det som viktig å utvikle et system for miljømerking og krav til bokkvalitet i fortettingen.

Summary

Lene Schmidt

Keeping a Clear Mind about High Density Housing

A study of the planning process and living standard in high density housing projects

NIBR Report 2007:12

Background and Purpose

High density projects are frequently complex and since numerous stakeholders are involved and affected in some way, they are also likely to stir up controversy. This research project looks at high density projects, the planning processes behind them and the results in terms of open spaces, sunlight and ambient light and other factors associated with high density housing. They could be described as “classical” assets and tend *not* to be what one expects with high density housing. In other words, they are growing increasingly rare. Higher density puts open spaces and other qualities at risk.

Densification, the efficient use of limited space, became a political goal about ten to fifteen years ago, as noted in numerous government documents. A short definition of densification is “to get more buildings onto less land” or increase development efficiency in terms of land use within a prescribed development area. Planning today is much more attuned to the market than when it was under government control. Zoning plans are increasingly filed by the private sector. Quality standards set out in government rules and regulations were originally designed for green field developments; they are too unwieldy for zonal developments and have consequently lost much of their saliency. There is little scientific research into planning processes and the impact of densification, though the necessity of studying the implications of a high density policy for, among other things, residential quality, has been noted.

Research questions

We defined two research questions.

1. What exactly happens when high density developments file for planning permission?
2. How does densification affect residential assets and attributes?

Planners must apply the same rules and regulations when considering applications from high density projects as in all other planning applications. But the process itself is often complex, involving many stakeholders, and the consequences of densification for the existing building stock, for neighbours and the neighbourhood can be significant. New powers and regulations have frustrated stakeholders because they no longer know how the public authorities are likely to apply the regulations to concrete project proposals .

Method

We studied two cases, one in Oslo and one in Stavanger, chosen first because they permitted the writing “thick descriptions” of a phenomenon involving multiple stakeholders, and second because we wanted to study both process and outcome. To aid comparison cases were selected from municipalities where Stavangers housing planning has been called “proactive” whereas Oslo describes there planning regime as reactive facilitating plans from private developers.

We conducted document reviews, on-site inspections and twenty-six qualitative interviews with planners, property owners, property developers, builders and their consultants, council officials and politicians, representatives of residents in the new developments and of affected neighbours and neighbourhood associations.

Analytical perspective

The project’s theoretical platform is based on what is known as “governance” literature. While “governance” has attracted several interpretations, most agree that it refers to a less hierarchically managed planning procedure and a more enterprising approach to market liberalism and networking given the realisation that private and public sectors have to work together for homes to be built in the first place. Stoker identifies three mechanisms for coordination and resource allocation: the market, hierarchical management and networks. Public planning has been described as “the playground of blue-eyed idealists”, where burning ideals and aspirations are put in play to benefit society. We made the assumption that a proactive

council which aims to produce holistic and integrated development plans would be more likely to uphold residential quality standards and neighbourhood qualities than a reactive council.

It would also be appropriate in a networking and market management form of planning to explore how stakeholder and government responsibilities and powers are distributed in the planning process. We drew here on Lukes and the distinction between “power to” and “power over”. Power to can be seen in a positive light, while power over, i.e., getting people to do something they otherwise would not have done, is the more problematic quantity.

Increasing density around busy intersections: Carl Berner, Oslo and the transformation area Badedammen, Stavanger

Both cases comply with standards set out by the Ministry of Local Government and Regional Development in its environmental action plan to improve land use efficiency through densification. Both are centrally located areas characterised by low capacity utilisation. Carl Berner is a public transport intersection, and several new housing developments in the area have increased densification, though in the absence of a unified area development plan. Standards of the selected youth housing project were below those prescribed in the planning regulations for the development. In Stavanger, the Badedammen area was a mixed residential/industrial low-status area. It is described today as a transformation area and is part of the Urban Sea Front. Stavanger had prepared an integrated sub-municipal plan for the centre – which set among other things a limit on building height – and there was a zoning plan for the Badedammen area. Both zoning plans gave rise to discussions concerning site utilisation, maximum ceiling clearance and likely impact on the landscape, sunlight and ambient lighting.

All of our interviewees in the two cases were initially positive to the development of the area. Both developments are considered to have been successful, increasing land utilisation efficiency in line with political objectives. Unpopular areas have been improved. The projects were successful economically as well for the developers, builders, residents and businesses involved in the sale and letting of the properties. Critics are concerned mainly about building height and density level. In retrospect, most involved in the Oslo project criticise density level and residential quality. Experts found the density level to be excessive, while the developer and consultant were more concerned with design and quality of materials used. Neighbours disliked the height because it blocked their view, and the residents themselves objected to lack of privacy. Criticism of the Badedammen project has

been less vociferous, but objections relate to lack of access to the sea and windowless street facades.

Market, hierarchy or network?

None of the selected cases were examples of government-led hierarchical planning. The planning processes can be described as variants of market-based urban development. Stavanger city council did not adopt the same proactive role in the Badedammen project as in green field developments, and the general requirements elaborated by politicians and set forth in the sub-municipal plan were disregarded. Oslo council faced calls after the fact for an integrated plan for the area, a typical example of reactive planning to boost the legitimacy of decisions taken elsewhere. In Stavanger network partnerships played a more prominent role in the planning process than in Oslo. Residential and neighbourhood assets such as the Badedammen Park and Kjelvevne Park are funded by the council, with the support of government and proportionate investments from private builders in compliance with provisions in the development agreement on the correct sequence of decision making. Existing green areas were not preserved in Oslo, nor were new community assets created.

Power to – power over

The developers possess powers in the form of capital and expertise to bring their developments to fruition. Politicians have legal powers to approve general plans and regulations, and to approve or reject projects. Oslo city council had undermined its own powers by failing to prepare an integrated plan and framework for the development. Specified requirements regarding residential quality in the zoning plan were partly ignored. Politicians in Stavanger also undermined their position by disregarding general plans in the preparation of the sub-municipal plan. The powers of the developers, on the other hand, only grew. Despite opposition from the city bureaucracy, from neighbours and from the county governor, they built more floor space than provided for under the sub-municipal plan. Saglie et al (2007) have shown that Stavanger city council disregarded general plans in eight of nine high density projects. Insofar as politically approved plans are consistently disregarded in this way, it can only serve to detract from the power of the council and politicians.

Would a holistic plan have improved the outcome?

The Badedammen development was later described as fragmented, market driven and less coherent than desired. Stavanger city council, on the other hand, by entering into development agreements which

specified the order in which decision making should proceed was more successful than Oslo in securing neighbourhood facilities. Holistic plans help secure community assets, but general plans do not guarantee better results.

Density – different positions

Central stakeholders seem to lobby for a high land utilisation factor from different positions, and alliances of this type can be very persuasive. Politicians are obliged to pursue general high density policies to increase land use efficiency, and take steps to accelerate the building of new homes. Developers have an obvious incentive to support high utilisation factors because they increase floor space and, as a result, profits. Council officers have different, occasionally rather vague views on the matter. Oslo wanted an intersection densification, which to the developer meant applying a high utilisation factor. The council had not set a ceiling on utilisation, and council staff were positive to high rise buildings. That high rise blocks could act as a beacon for the area may be seen as an argument based on formal aesthetics. The sub-municipal plan for the centre of Stavanger banned high rise buildings with more than seven storeys, but the architect competition and the zoning plan envisioned a high utilisation factor, with blocks eighteen storeys high. Council staff urged compatibility with the classical building structure, but the zoning plan seemed to portend high utilisation, and the politicians were unable to resist the resulting pressure of expectation.

High density – threats and possibilities

The political justification for high density policies is the sustainable development of towns and cities. Consensus has eluded both architects and other experts in the field, however. Some architects promote high density because it allegedly contributes to vibrant city life and urbanity, and criticise architects whose main concern is to preserve classical architectural and residential values. Criticism in our two cases has tended to target high density and its impact on public spaces, sunlight and ambient lighting in relation to the building stock. Interviewees were pleased the areas had been developed, but criticised the projects' failure to incorporate typical city conveniences such as coffee bars, shops and services, despite calls to do so at the outset. High density is not necessarily synonymous with urban city life.

Residents of the new buildings are apparently as annoyed by lack of privacy as with the lack of public spaces and limited sunlight and ambient light. There is a palpable need here to explore the

implications of high density strategies in more detail through a survey of residents in the new developments.

It would be natural to expect architectural advisers to the developers to feel responsible for residential quality. But they found it difficult to persuade developers to raise standards. Architectural layout and material quality appeared to be the consultants' main concern, not classical residential qualities. Interviewees did not question consultants' (lack of) qualifications in this particular area. Not one of the interviewees referred to the Planning and Building Act and statutory requirements when assessing quality criteria. Nor to publicly available guidelines. In this situation, their practical value seems open to question.

Homes as commodities – economic success, but what about residential quality?

Both projects appear to have been an economic success for the developers, builders, residents and others who invested in the homes to re-sell or sublet. In that sense it bears witness to a well-lubricated housing market. A new regulatory regime and a liberalised housing market have turned homes into commodities or securities, things to invest in as much as to live in.

But commoditising homes is likely to harm residential quality. We saw how property developers' position in the building site market made it harder to achieve coherent area development. Some developers have characterised other developers as "cowboys", people out to make a quick buck.

For the buyers of the homes, economic positioning can change their perceptions of the dwelling and the neighbourhood. People have different investment strategies and opportunities. Wealthy residents can quickly relocate if they don't like the dwelling or neighbourhood. Poorer residents will necessarily tend to stay put. There is an extremely high turnover rate at the youth project, and many homes in the Badedammen project are sublet. There is a need to study the impact of the new economic and statutory environment on residential quality in new housing projects.

Differential standards separating the highest/outward-facing units and the lowest/inward-facing units are wider today than would have seemed proper during the "functional equality" epoch. It is a problem that the Norwegian State Housing Bank, which historically has backed good housing in good neighbourhoods, funds the least endowed flats.

The Housing White Paper sees demand governing the housing market. How far home buyers should or may influence the quality of the commodity – classic residential qualities – remains an open question. Information on open air public spaces is scant, and non-existent on the amount of sunlight and ambient light residents may expect in the project. For consumer choice to become a reality, each unit should come with an environmental declaration with information on these elements too.

Should residential quality standards be enforced with greater zeal in a liberalised housing market? Should one permit lower standards in youth housing projects? The developers would welcome quality standards as long as they are universal and predictable. In Oslo, quality standards contained in the planning regulations were set aside to facilitate reasonably priced youth housing. The developer concedes, however, that price is set by the market, and low building costs do not necessarily translate into low unit prices. Since then, the clause in the regulations on youth accommodation has been dropped, and the flats are sold on the open market. Relaxed quality standards may thus have been exploited by the developer to build more units of a lower standard than would otherwise have been the case.

1 Formål, innledning og bakgrunn

1.1 Formål

Formålet med prosjektet er å studere planprosesser og resultater av fortettingsstrategien. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har i sin miljøhandlingsplan lagt til grunn at fortetting skal høyne areal-effektiviteten og øke hensynet til biologisk mangfold. Fortetting har vært en viktig strategi for å oppnå en bærekraftig by- og boligbygging og redusere areal- og transportbehovet. Fortettingssaker er ofte konfliktfylte, og formålet med prosjektet er å få innsikt i hvordan aktørene håndterer planprosessen. Formålet er i tillegg å få bedre kunnskap om hvordan kommunene, dvs fagfolk og folkevalgte, brukere og berørte naboer, utbyggere og deres arkitekter, vurderer bokvalitet i forbindelse med fortettingen.

1.2 Innledning og bakgrunn

Kommunal- og regionaldepartementets miljøhandlingsplan for bolig- og byggsektoren 2005-2008 har som et viktig satsingsområde å høyne arealeffektivitet og øke hensynet til biologisk mangfold. Det vises her til St.meld. nr. 23 (2001-2002) der det påpekes at det må legges til rette for at ”fortetting og omforming skjer med kvalitet, og at lokalområder i byer og tettsteder utvikles i et helhetlig perspektiv” (ibid :14).

Arealeffektiv utbygging – utnytte byggesonen bedre gjennom fortetting, bruke det som allerede er bygd på mer effektive måter, utnytte nye byggeområder effektivt og bygge mer konsentrert – gjør det mulig å unngå nedbygging av naturarealer (KRD miljøhandlingsplan 2005:14).

Fortsatt økt fortetting skal altså bidra til å øke hensynet til biologisk mangfold og hindre nedbygging av natur.

1.3 Boligplanlegging under endrede rammebetingelser

Det fremgår av notatet: "Bokvalitet og bærekraft under endrede rammebetingelser" (Støa, red. 2005) at vi ser et behov for å foreta en kritisk gjennomgang av fortetningsstrategiene i by- og boligplanleggingen. Fortetningsstrategien har som nevnt vært retningsgivende for boligbyggingen i mer enn 10 år, og vi ser det som naturlig at man foretar en evaluering av denne. Denne rapporten er ikke ment som noen evaluering av strategien, men kan forhåpentligvis gi noen innspill til hvordan strategien har slått ut i praksis i noen boligprosjekter. Det fremgår av notatet at boligplanleggingen foregår under endrete rammebetingelser. Regelverket har blitt lagt om til generelle funksjonskrav i byggeforskriftene og plan- og bygningsloven, og Husbankens minstestandard er fjernet. Boligbyggingen foregår for en stor del som fortetting fremfor utbygging på jomfruelig terreng. Tradisjonelle krav til boligkvalitet fra drabantbybyggingen kan vanskelig brukes i en bysituasjon. På grunn av de endrete rammebetingelsene er det behov for ny kunnskap om vurderinger av bokvalitet ved fortettingen.

Den offentlige hierarkiske planleggingen er svekket til fordel for økt privat initiativ. Nordahl har vist at et økende antall reguleringsplaner fremmes av private. 96 prosent av alle reguleringsplaner i Oslo i år 2000 fremmes av private (her gjengitt fra Moen et al. 2004). Utbyggerne blir i større grad ansvarlig for kvaliteten på det som bygges, mens kommunene i større grad betrakter seg som tilrettelegger.

1.4 Hva er fortetting?

Hva menes med fortetting? Fortetting er i St.meld. 31 (1992—93). Den regionale planleggingen og arealpolitikken:

Med fortetting menes all byggevirksomhet innenfor dagens utbygde områder som fører til høyere eller mer effektiv arealutnyttelse. Dette kan være sanering og byfornyelse, overbygging/lokk (for eksempel over trafikkareal) bruksendring, tilbygg, bygging på fradelte

parseller eller på inneklemt arealer som har vært brukt eller båndlagt til andre formål”

Fortetting har vært en politisk formulert strategi for boligbyggingen i senere år jvf. Miljøhandlingsplanen omtalt ovenfor, Stortingsmelding nr. 31 (1992-93): ”Den regionale planleggingen og arealpolitikken” og ”Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging” MD 1993. Fortetting skal bidra til bærekraftig byutvikling og redusert areal- og transportbruk i byer og tettsteder. Målet for staten og Miljøverndepartementet har vært ”Fortetting med kvalitet”, jvf. veilederen med samme navn (Guttu og Halvorsen Thorén 1996). Vi har med andre ord hatt en sentralt formulert og politisk vedtatt intensjon om fortetting med kvalitet i vel ett tiår. Vi ønsker med dette prosjektet å studere resultatene av denne strategien for å få frem synspunkter fra aktørene i byggebransjen, i det offentlige og blant beboerne på om og på hvilken måte målene om fortetting med kvalitet følges opp.

1.5 Hvordan vurdere tetthet?

Det finnes flere ulike mål på tetthet. Tidligere ble tetthet angitt som utnyttelsesgrad, nå angis tetthet vanligvis som tomteutnyttelse og angis i % TU. Tomteutnyttelsen er definert som tillatt bruksareal i prosent av tomtearealet (Miljøverndepartementet 1997), og er altså et konkret mål på tomteutnyttelsen eller tettheten i prosjektet. Byggforsk (2001) påpeker i et planløsningsblad at tomteutnyttelse som mål ikke gir noe godt nok mål på tetthet og bokkvalitet. Tomteutnyttelsen kan for eksempel være høyere i skrånende terreng enn i flatt terreng fordi en eller flere underetasjer øker tillatt bruksareal uten at det nødvendigvis påvirker bokkvaliteten negativt. Tettheten kan med fordel måles langs flere dimensjoner som mål på rommelighet, eller målt som høyder i kombinasjon med %BYA (Prosent bebygd areal). Rommelighet kan beregnes på flere måter og har ikke vært anvendt i Norge. Svennar (1970) anga rommelighetstallet, r , som ubebygd grunnareal delt på brutto golvareal. Rommelighet er altså et mål på andelen ubebygd areal i forhold til brutto golvareal. Prosent bebygd areal angir forholdet mellom bebygd og ubebygd del av en tomt. Bebygd areal bør suppleres med bestemmelser om bygningers gesims/mønehøyde (Miljøverndepartementet 1997). I planløsningsbladet fra Byggforsk (2001) anbefales også at tettheten bør vurderes ut fra andre kvalitetsmål som sol- og lysforhold og forholdet mellom høyder og avstander mellom bygninger.

Mål på tetthet kan altså angis med konkrete tallstørrelser. Samtidig er spørsmålet om tetthet et relativt begrep. Vi forventer og aksepterer større tetthet i storbyen enn på et lite sted. Og vi forventer større tetthet på Grünerløkka sentralt i Oslo enn i drabantbyene i Groruddalen i Oslos ytterkant. Det viste seg for eksempel at beboere i et fortetningsprosjekt på Nesodden var mer kritiske enn beboerne i et fortetningsprosjekt i Hekkveien i Oslo (nær Carl Berner) selv om det siste prosjektet hadde mye større tetthet (Thorén et al 2000). Synet på tetthet kan også variere over tid. Det vi vurderte som tett bebyggelse på 1970- tallet vurderer vi ikke nødvendigvis som tett bebyggelse i dag.

1.6 Tetthet og bokkvalitet

Tema for prosjektet er planprosess og resultat med hensyn til bokkvalitet i fortetningsprosjekter. Bokkvalitet kan måles etter mange ulike dimensjoner. Vi har avgrenset oss til å studere de bokkvaliteter som blir påvirket av økt tetthet, og som kan ses som inverse uttrykk for tetthet: størrelsen og kvaliteten på utearealene, sol og dagslysforhold på uteområdene og i den private boligen og balkongen, og evt. andre problemer som kan henge sammen med økt tetthet. Når tettheten økes minker utearealene. Et overordnet mål er som nevnt å analysere utviklingen i lys av KRD mål om arealeffektiv utbygging i miljøhandlingsplanen.

Tetthet begrunnet med hensyn til bærekraftig byutvikling

Fortettingen er som nevnt begrunnet med hensyn til bærekraftig byutvikling ved å redusere arealforbruket og minke transportarbeidet. I Miljøverndepartementets veileder (1996): "Fortetting med kvalitet" er angitt syv gode grunner for fortettingen:

1. Fortetting gir relativt mindre transport
2. Fortetting kan bety forholdsvis mindre energi til bygningsoppvarming
3. Fortetting skåner landbruksområder og bevarer biologisk mangfold
4. Mindre ressurser til drift av tettstedet
5. Fortetting kan gi urbane kvaliteter
6. Fortetting kan gi et alternativt botilbud
7. Fortetting kan gi bedre servicetilbud

Veilederen beskriver samtidig fire farer ved fortettingen:

1. Fare for at grønne lunger bygges ned
2. Fortetting kan gi uheldige trafikkbelastninger i nærområdet
3. Fortetting kan gi reduserte bokkvaliteter (sol, utsikt, innkikk og støy)
4. Fortetting kan forstyrre eller ødelegge stedets særpreg, kulturhistoriske elementer og landskapstrekk

KRD har i miljøhandlingsplanen lagt særlig vekt på effektiv arealbruk ved fortetting innen byggesonen og hensyn til biologisk mangfold. Vi vil i dette prosjektet avgrense oss til å se på arealbruk og konsekvenser for bokkvalitet.

Vår forforståelse - økt tetthet et problem?

Utgangspunktet for prosjektet var at vi registrerte en omfattende boligbygging i sentrale områder, og at vi opplevde det som om tettheten i prosjektene økte. Thorèn et al (2000) påpekt at det så ut som tettheten økte for hvert nytt prosjekt som ble utviklet. Vi hadde i utgangspunktet en forforståelse av at fortettingen har ført til økende problemer med kvaliteten på uteområdene. Vår forforståelse er blant annet et resultat av kontakter med saksbehandlere i Miljøvern-departementet, i kommunene og i Husbanken. Bytransformasjon og kvalitet i uteområdene er tema for et nettverk i regi av Miljøvern-departementet, der flere storbykommuner deltar sammen med representanter for offentlig forvaltning. Fortetting og kvalitet var også tema på plankonferansen i regi av fylkesmannen i Rogaland, KS og kommuner i distriktet desember 2004, der blant annet Stavanger kommune påpekte at de har store problemer med å få til gode utearealer i fortettingsprosjektene.

Vi var derfor interessert i å få innsikt i hvordan spørsmål knyttet til tetthet og bokkvalitet i uteområdene ble vurdert i saksbehandlingen og hvordan de ulike aktørene vurderte resultatet i etterkant. Hva er begrunnelsene for høy tomteutnyttelse? I hvilken grad var tetthet et diskusjonstema? Ble økt tetthet oppfattet som et positivt uttrykk for urbanitet eller ble tettheten oppfattet som et problem? Var det diskusjoner rundt kvaliteten på uteområder, sol- og lys forhold, eller var det et ikke-tema?

En slik forforståelse kan gjøre at man konsentrerer oppmerksomheten rundt noen bestemte problemstillinger, men kan også føre til at man overser andre forhold fordi man er for fokusert på et bestemt område. Det finnes mange grunner til å akseptere økt tetthet, først og fremst

hensyn til bærekraftig byutvikling og effektiv arealutnyttelse, slik påpekt i KRD miljøhandlingsplan. Det vil derfor være viktig å vurdere egen forforståelse i et kritisk lys.

Kommunenes vurderinger

På bakgrunn av kontakter med saksbehandlere i de større kommunene hadde vi i utgangspunktet en oppfattelse av at også saksbehandlerne opplever å ha problemer i forhold til bokkvaliteten i uteområdene i de nye byboligprosjektene.

Vi har blant annet hatt kontakt med saksbehandlere i Oslo kommune og deltatt på en befaring sammen med disse høsten 2005. Befaringen er et ledd i kommunens interne arbeid med bokkvalitet knyttet til utearealene i den tette byen i Oslo.

Behov for normer i saksbehandlingen?

Husbanken har etterlyst mer veiledningsmateriell for saksbehandlere i Husbanken og i kommunene med hensyn til uteområder. Husbanken i Hammerfest har bedt NIBR om å utarbeide en veileder for vurdering av bebyggelsesplaner: "10 sjekkpunkter for utendørs boligkvalitet i byområder" (Guttu in prep.). På tross av at det finnes veiledningsmateriell fra Husbanken og andre offentlige myndigheter, ser det med andre ord ut til å være et behov for mer konkret veiledning for saksbehandlere. Det kan henge sammen med at planleggingen foregår under andre rammebetingelser enn det som ligger til grunn for eksisterende veiledningsmateriell.

Beboerne er fornøyde

Vår forforståelse av at fortettingen utgjør et problem med hensyn til bokkvalitet blir utfordret av at beboerne i nye byboliger stort sett sier seg fornøyde. Det er konklusjonen i en nylig avsluttet studie av ungdomsboliger i Trondheim (Wågø et al 2005). Det påpekes imidlertid at man også må se på kvaliteten i boligprosjektene i et større samfunnsmessig perspektiv, og at det kan gjøre at man må stille krav til de nye boligene. En tidligere studie av nye byboliger (Guttu og Martens 1998) viste også at beboerne er fornøyde til tross for at forskerne i flere tilfeller mente at utearealene var trange og dårlige. Vi vil likevel hevde at det er behov for flere nyere studier av beboernes syn på bokkvalitet, ikke minst i en situasjon der det kan se ut som tettheten øker. Det er gjennomført få nyere studier, og studien til Guttu og Martens er fra siste halvdel av 1990- tallet.

Bokkvalitet og samfunnsmessige konsekvenser

Man kan spørre hvorfor vi da skal vi da bry oss om bokkvaliteten siden folk ser ut til å være fornøyde. Vi vil i likhet med Wågø et al (2005) hevde at boligbyggingen må ses i et større samfunnsperspektiv, og at det derfor er av allmenn betydning hvordan planprosess og bokkvalitet i nye byboliger utvikler seg.

Forskere og fagfolk har et eget ansvar for å vurdere de samfunnsmessige konsekvensene av kvaliteten eller evt manglende kvalitet ved det som bygges. Byfornyelsen på 1980- tallet kan ses som et eksempel på at samfunnet, dvs fellesskapet, har måttet gå inn med betydelige offentlige midler til sanering og gårdsromforbedringer i den tette byen for dermed å rette opp tidligere tiders forsømmelser med hensyn til bokkvalitet. Dersom det viser seg at tettheten i den nye boligbebyggelsen i sentrale områder utgjør et problem for bokkvaliteten som på sikt kan kreve nye investeringer fra det offentliges side kan man stille spørsmål hvorvidt det er en bærekraftig byutvikling.

Tetthet som uttrykk for urbanitet

Norsk boligplanlegging har blitt kritisert for å være antiurban og for å være for ensidig opptatt av lys og luft. Sjaastad (2003) kobler tetthet til byliv og ser tetthet som en forutsetning for bymessige kvaliteter. Sjaastad ser samtidig Husbankens forsvar for klassiske bokkvaliteter som lys og luft som "uforenlig med bymessig by".

Husbanken og norsk boligforskning har neglisjert muligheten av at høy tetthet og dermed flere naboer kan være et gode, et gode folk er villige til å prioritere når tettheten er godt organisert (ibid: 52).

Ellefsen (2003) har påpekt at tetthet nå ses som positivt og som uttrykk for urbanitet og at dette har både økonomiske og faglige begrunnelser:

Det bymessige er knyttet til "intensitet", tetthet i befolkning og funksjoner og intensitet i økonomisk og kulturell aktivitet"... Men både den faglige og markedsbestemte interessen for urbanitet dokumenteres helt udiskutabelt i prisutviklingen på boligmarkedet og i den store mengden av byutviklingsprosjekter som søker å utvikle og spille på urbanitet. Tetthet fremstilles nå i mange av disse prosjektene, i tråd med utviklernes økonomiske interesser, som et utvetydig og formbestemmende gode (Ellefsen 2003:7)

Det kan med andre ord se ut som det finnes ulike syn på spørsmålet om tetthet og bokkvalitet blant arkitekter og planleggere.

1.7 Kunnskapsstatus – hva vet vi om fortetting og kvaliteten på det som bygges?

For å få en indikasjon på hva som er skrevet om boligkvalitet har vi foretatt søk på Bibsys og NORART. NORART er en tidsskrift-database med norske og nordiske artikler fra begynnelsen av 1980 – tallet og til nå. Søk indikerer at det er skrevet mer om boligpolitikk enn om det substansielle, dvs hva slags boliger som bygges og kvaliteten på boligene som bygges.

Søk på Bibsys på hhv bokkvalitet og boligkvalitet gir hhv 10 og 11 treff. Det er skrevet mer om fortetting, fortetting gir 54 treff på Bibsys. Byboliger gir derimot flere treff, 194 titler. Søk på fortetting og bolig gir 18 treff.

Søk på NORART på fortetting gir 20 treff og bærekraft 22 treff. Søk på utearealer gir 9 treff, og de fleste handler om utearealer i skolen. Søk på bærekraft og bokkvalitet/boligkvalitet gir null treff. Søk på fortetting og bokkvalitet/boligkvalitet gir også null treff. Det er med andre ord skrevet lite om fortetting/bærekraft og bolig- eller bokkvalitet. Det er også skrevet lite om utearealer i boligområder i senere år.

Søk på NORART om barn og bomiljø gir ingen treff, søk på barn og nærmiljø gir ett treff. Barn og bolig gir null treff, barn og fysisk aktivitet gir ett treff. Barn og bomiljø og utearealer er et ikke-tema i tidsskriftsammenheng.

Til sammenligning gir søk på boligpolitikk på Bibsys 895 treff og søk på NORART på boligpolitikk gir 75 treff. Det er med andre ord skrevet betydelig mer om boligpolitikk enn om kvaliteten eller innholdet i det som bygges. Søk på litteratur indikerer behov for mer kunnskap om det substansielle, dvs. hva slags boliger som bygges og kvaliteten ved boligene.

Hva vet vi om fortetting og bokkvalitet? Forskernes og beboernes syn

Det er gjennomført noen studier av nye byboliger og beboernes syn på bokkvalitet i disse nye boligprosjektene (Guttu og Martens 1998 og

Thorén et al. (2000), Schmidt og Thorén 2001). I disse undersøkelsene er det gjennomført intervju av beboerne om deres syn på boligen og boligområdet. I Guttu og Martens ble det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til beboere i 30 nye byboligprosjekter i 7 byer. Studien viste blant annet at folk flest var mer fornøyde enn fagfolkene hadde forventet. Fagfolkene var kritiske til en del prosjekter med for dårlig bokkvalitet, blant annet trange og dårlige utearealer.

Formålet med arealnormprosjektet (Thorén et al 2000) var å studere hvorvidt arealnormer brukes som virkemiddel for livskvalitet i fysisk planlegging. I dette prosjektet ble det gjennomført gruppeintervju med beboere i tre fortettingsprosjekter i Oslo og på Nesodden. Her var det et spesielt fokus på fortetting og bokkvalitet. Beboerne på Nesodden var mest misfornøyd enda de bodde mer romslig enn beboerne i de to andre prosjektene. Det viser at spørsmål om tetthet som nevnt er relativt og avhengig av hva man forventer.

En studie av bebyggelsestyper og bokkvalitet viste at felles utearealer i form av gårdsrom har stor verdi. Samtidig er sentral beliggenhet – å kunne gå på Rimi i tøfler – en bokkvalitet som har stor betydning for å få hverdagskabelen til å gå opp (Schmidt og Thorén 2001).

Vurderinger av bokkvaliteter ved fortetting kan være avhengig av om man bor et sted og blir utsatt for fortetting i form av nybygg på naboeiendommen eller om man er en av de nye som flytter inn i nybygget. Thorén et al. (2000) viste at berørte naboer opplevde redusert bokkvalitet og problemer med innsyn. Det er et generelt inntrykk at det er mange naboprotester i fortettingssaker. Dette var for eksempel bakgrunnen for at beboere i Oslo som var omfattet av den såkalte småhusplanen, forenklet reguleringsplan for fortetting i småhusområdene i ytre by i Oslo, organiserte seg i en egen forening som ledd i protest mot planen. Småhusplanen ble evaluert av Byggforsk, se Bjørneboe og Nordahl (2001), og er senere revidert.

Nyere studie av ungdomsboliger, beboernes syn

Studiene omtalt ovenfor gjelder boligprosjekter bygget på 1990-tallet. Vi har få studier av boligprosjekter bygget etter årtusenskiftet. Wågø, Støa og Høyland (2005) har studert fem ulike prosjekter i Trondheim med småboliger for ungdom. De konkluderer med at beboerne stort sett er fornøyde. For ungdom er det viktigste å komme inn på markedet ved å investere i egen bolig. De ser boligen som midlertidig og opplever kvaliteten tross mangler som akseptabel for noen år. De vektlegger mange av de samme kvalitetene som forskerne som fagfolk mener er best ivaretatt i prosjektene. Mange er studenter og sammenlignet med studentboliger har leilighetene i småboligprosjektene

relativt god kvalitet. De velger å bo sentralt selv om de kunne fått bedre boligkvalitet lenger fra sentrum. Det er en avveining av kostnader til å bo og til transport. De ser på boligen som et investeringsobjekt og en måte å spare til en mer varig bolig. De ønsker å eie – og drømmer om enebolig. Studien viser at offentlige utearealer blir vel så mye brukt som de felles utearealene i prosjektet - i alle fall der disse føles å være overvåket. Det fremgår at disse områdene er trange og dårlig opparbeidet. Vi vet derfor ikke hvorvidt de ville vært mer brukt dersom områdene hadde bedre kvalitet, jvf. Guttu og Martens (1998) som fant at bruken avhenger av kvaliteten. Når det gjelder bruken av de private balkongene er studien til Wågø et al (2005) ikke entydig:

Selv om undersøkelsen ikke er entydig på dette punktet, tyder mye på at private balkonger med den form de har fått i enkelte av prosjektene (spesielt på Bergheim) først og fremst blir brukt til lufting og røyking – og at de ikke er avgjørende for opplevd bokvalitet (ibid: 112).

Det nevnte prosjektet har lameller med midtkorridor, og der halvparten av leilighetene har balkong ensidig vendt på nord/nordøst. Det fremgår ikke hvordan bruken evt. endrer seg avhengig av balkongenes orientering, utforming eller evt. problemer med innsyn. Vi vet derfor ikke hvorvidt bruken ville vært annerledes dersom balkongene hadde hatt en annen plassering og orientering. Studien konkluderer med at det er en boligpolitisk utfordring å skaffe boliger til ungdom som er billige nok og samtidig har en kvalitet som samfunnet er tjent med på sikt.

Studie av Hausmannskvartalene i Oslo

En studie av Hausmannskvartalene i Oslo viste at det bor ca 290 barn i alderen 0-15 år i området til tross for at det ikke regnes å være egnet for barnefamilier. Området er nå utsatt for omfattende nybygging og fortetting. Kommunen har vedtatt program for utviklingen innen området. Rapporten påpeker at det må stilles krav ikke bare til boligprosjektene, men at ”det må stilles krav til alle nyetableringer av store butikker og kjøpesentre. Eiere og driftsselskaper må tilby aktiviteter og oppholdssteder for barn og unge i nærmiljøet” (Voss Gabrielsen 2004:76). Utgangspunktet er ”Barn kommer uansett... det kan være helgebarn, mine, barn eller dine barn, men små boenheter er ingen garantist for et barnefritt hjem” (:76).

Hva vet vi om de prosjekterendes syn på fortetting og bokkvalitet?

Det er så vidt vi har registrert ikke gjennomført noen studier av hvordan fagfolk, det vil si de prosjekterende arkitekter og planleggere ser på fortettingen og konsekvensene for bokkvaliteten i nye byboliger. Guttu (2003) har analysert fagfolks syn på den gode bolig. Studien omfatter boligbygging fra 1945 til 1995, og fanger ikke opp de seneste årenes fortetting og boligbygging. Det er især etter år 2000 at boligbyggingen har tatt seg opp – etter å ha ligget nede på mesteparten av 1990-tallet.

Hva vet vi om de folkevalgtes syn på fortetting og bokkvalitet?

Boligmeldingen, St.meld.nr 23 (2003-2004) er et uttrykk for Stortingspolitikernes syn på boligpolitikk og bokkvalitet. Boligmeldingen er viktigste politiske dokument for boligpolitikken. Boligmelding har som et hovedformål å legge til rette for et godt fungerende boligmarked.

Boligmeldingen har tre hovedsatsingsområder: Universell utforming, miljøvennlige boliger og boliger for vanskeligstilte. Av disse tre målene handler de to første om kvaliteter ved det som bygges, mens det tredje er et mål av mer fordelingsmessig art. Boligmeldingen har lite fokus på de bokkvalitetene vi er opptatt av i dette prosjektet, dvs utearealer, lys og luft i bebyggelsen.

Hva er skrevet om boligpolitikk og bokkvalitet?

Søk på Bibsys på stikkord bokkvalitet og boligpolitikk gir to treff, hvorav en handler om fagfolks syn på den gode bolig (Guttu 2003) (se ovenfor) og den andre er en beskrivelse av den gode bolig – også sett fra fagfolks perspektiv. Men vi finner ingen titler som sier noe om hva politikere mener om boligpolitikk og bokkvalitet. Søk på NORART (database over norske og nordiske tidsskrifter) gir samme resultat: ingen treff på boligpolitikk og bokkvalitet/boligkvalitet.

Søkeord "boligpolitikk" på Bibsys gir 892 treff og 75 treff på NORART. Det er med andre ord skrevet mye om boligpolitikk. En rask titt på titlene antyder at kan det se ut som mye handler om boligmarked og boligpolitikk, men lite om det kvalitative ved det som bygges som for eksempel kvaliteten på leilighetene eller utearealene.

Hva vet vi om utbyggerens syn på fortetting og bokkvalitet?

Vi har lite kunnskap om hva utbyggerne mener og hvilke strategier de legger til grunn i sine prosjekter når det gjelder bokkvalitet og utearealer. På den andre siden er det rimelig å anta at utbyggerne foretar interne vurderinger av markedet og hvilke kunde grupper

prosjektene rettes mot og hvilke kvaliteter de ser etter. Dette er gjerne materiale for internt bruk som ledd i markedsføringen, og vi vet ikke hvilke temaer som drøftes i slike interne vurderinger.

I en studie av boligbyggingen i Nydalen i Oslo så man på hvilke strategier utbyggerne legger til grunn i sine strategier med hensyn til boligkvalitet. Rapporten avdekker at ulike utbyggere har ulikt syn på boligkvalitet. Utbyggere som har vært i boligbransjen lenge, og som anser seg for å være boligbyggere var mer opptatt av kvalitet enn utbyggere som utvikler enkelte boligprosjekter. Det blir forklart med at de er mer avhengig av et godt renommé som boligbyggere. Spørsmålet om boligkvalitet dreide seg i denne sammenheng først og fremst om boligstørrelser. Utbyggerne i dette området siktet seg inn mot en gruppe som ble beskrevet som "urban light". Utbyggerne mente de ville ha lettstelte leiligheter i mellom størrelsen, dvs to- og treroms. Målgruppen ble beskrevet som hovedsakelig par uten barn som gjerne ville ha kombinasjon av nærhet til byen og samtidig nærhet til noe grønt. Det sies ikke noe om hvordan utbyggerne vurderte tettheten og kvaliteten på utearealene. Men i ett tilfelle refereres en utbygger som var opptatt av det han beskrev som "kvalitativt gode boliger". Med det mente han at leilighetene skal være lyse med store vinduer på flere vegger, ha gode planløsninger og ha godt solinnfall og mye utsikt. (Orderud og Røe 2002).

Isdahl (2004) har intervjuet flere utbygger i Oslo for å finne ut hva som foregår "Inne i hodet til utbyggerne" (tittel på rapporten): Hvilke tanker de har om boligkvalitet. På et spørsmål om hvem som ivaretar det langsiktige perspektivet i byutviklingen svarer en av utbyggerne slik:

Vår påstand er at utbyggere har mer langsiktige perspektiv enn politikere flest. Det er lettere for en politiker å si nei enn ja til et planforslag, fordi et ja utløser en haug med meninger. ...Politikerne har maksimalt to års perspektiv, deretter begynner de å tenke på gjenvalg. Vårt perspektiv er vesentlig lengre enn som så – vi skal også være stolte av prosjektene våre i ettertid. Forutsetningen for at vårt firma skal bestå, er å tjene penger til enhver tid samtidig som vi er avhengige av et godt rykte, som igjen er knyttet til det langsiktige perspektivet. (:20).

Denne utbyggeren er på linje med utbyggere som av Røe og Orderud (2002) beskrives som utbyggere med mer langsiktige engasjement i boligbyggingen. Isdahl reiser likevel spørsmålet hvorvidt det som

styrer utbyggerne og hva de bygger er mer eller mindre ren markeds-tenkning, og at markedstenkningen med nødvendighet vil være konsentrert rundt salgøyeblikket og salgsobjektet. Isdahl påpeker at utbyggerne er mer opptatt av hva byen kan tilføre prosjektet enn hva prosjektet kan tilføre byen av kvaliteter. Med andre ord – prosjektene kan tolkes som gratispassasjerer i forhold til kvaliteter som finnes i byen og i området fra før av. De vil gjerne nyte godt av disse kvalitetene, men er ikke så opptatte av å gi noe tilbake til byen. En slik tendens kan vi også se hos Saglie et al. (2007) i en studie av to fortetningsområder, Bjergsted og Badedammen i Stavanger.

Undersøkelsen til Isdahl har lite fokus på tetthet og kvaliteten på uterommene. Ett utsagn om dagslys i boligen illustrerer likevel to utbyggers ulike syn på tetthet. Intervjuet gjaldt et ungdomsboligprosjekt med små leiligheter med midtkorridor, og der halvparten av leilighetene er ensidig nord-nordøst vendt. Utbyggeren av prosjektet mente at ungdom ikke er opptatt av sol i vinduet, men heller av sentral beliggenhet. En annen utbygger var ikke enig i dette, og la til at de selv var opptatt av dette og at det kanskje påvirket hva boligkjøperne er opptatt av. Med andre ord – boligkjøperne ser ikke nødvendigvis slike kvaliteter, men er avhengige av hva de blir gjort oppmerksomme på i prosjektbeskrivelser og i markedsføringen.

Det finnes trolig ingen studier av boligprospekter og boligannonseens innhold, men et raskt blick på avisenes boligannonser kan tyde på at sol, lys og luft er merkelapper som ofte trekkes frem i markedsføringen. Det kan tolkes som at boligselgere/ utbygger og deres markedsføringskonsulenter og meglere vurderer det slik at dette er noe folk er opptatt av.

1.8 Normer for tetthet, utearealer, sol og dagslys

Husbanken og andre offentlige instanser har tidligere utgitt omfattende veiledningsmateriell om planlegging av boliger og bomiljø med anbefalinger for planleggingen.

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven har en generell bestemmelse om at:

Bygning med oppholdsrom for mennesker skal ha forsvarlig planløsning, herunder tilfredsstillende

lysforhold, isolasjon, oppvarming, ventilasjon og brannsikring (§74-1).

Plan- og bygningsloven stiller krav til den ubebygde delen av tomte (§69):

Ved bebyggelse skal en så stor del av tomte holdes ubebygde at bebyggelsen får tilfredsstillende lysforhold og brannsikring. Det skal også i nødvendig utstrekning sikres areal for tilfredsstillende oppholdssted i det fri for beboerne, herunder lekeplass for barn, og for avkjørsel og parkering av biler, motorsykler og sykler for bebyggelsens behov. Hvor det finnes nødvendig for disse formål kan kommunen kreve at trær og beplantning på tomte blir fjernet eller beskåret.

I veiledningen til byggeforskriftenes kapittel X om brukbarhet er angitt tall for hva som regnes som tilstrekkelig uteareal. En viser til at det erfaringsmessig trengs et areal på 80m² pr bolig ut over det som er disponert til trafikkformål. Minimum 25 m² per bolig bør avsettes til lekearealer.

Kommunene kan fastsette egne normer i vedtekter til plan- og bygningslovens §69 om utearealer. Kommunene kan fastsette bestemmelser vedrørende tomteutnyttelse og andre kvalitetskrav i kommunedelplaner eller reguleringsbestemmelser for de enkelte områdene.

Kravene til bokvalitet i plan- og bygningsloven er generelle og runde formuleringer, mens kravene i veiledningen til byggeforskriftene er tallfestede. Tallene er imidlertid veiledende, og de er basert på utbygging i jomfruelig terreng. Det finnes med andre ord få bestemmelser i det overordnede regelverket i plan- og bygningsloven og forskriftene som er egnet for boligbygging i by.

Hansen (2005) påpeker at det finnes relativt få nasjonale normer på dette området, og at det trolig skyldes at det er store regionale forskjeller med hensyn til bebyggelse og utomhusområder.

Krav til dagslys i byggeforskriftene

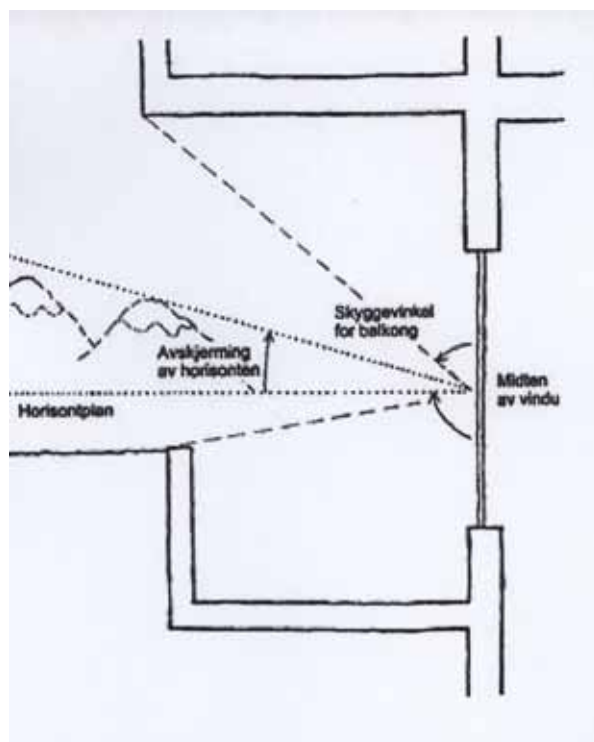
Byggeforskriftene har et generelt krav om "tilstrekkelig dagslys" i rom for varig opphold. REN veiledning til byggeforskrifter angir i kap. VIII, Miljø og helse, §8-35 hva som skal til for å oppfylle kravet om tilstrekkelig dagslys i rom for varig opphold. Kravet regnes som oppfylt når rommets dagslysflate utgjør minst 10% av bruksarealet.

Dagslysflaten er det samlede, uskjermede glassareal som formidler dagslys til rommet. Det heter videre at:

Skjerming fra terreng, andre bygninger og lignende i horisonten må ikke utgjøre mer enn 20% målt fra horisontalplanet midt på vinduet.

Dersom skjerming utgjør mer enn 20% i høyde målt fra horisontalplanet gjennom vinduets midthøyde, må dagslysflaten økes.

Figur 1.1 *Veiledningen til byggeforskriftene. Skjerming fra bygninger, terreng og lignende bør ikke utgjøre mer enn 20 prosent målt i horisontalplanet*



Forskriften har altså et generelt krav om at skjerming ikke må utgjøre mer enn 20% målt i horisontalplanet, men at dersom skjermingen utgjør mer enn 20% kan dette kompenseres ved større vinduer. Det er ikke angitt noen grenser for hvor stor skjerming man kan akseptere, og som kan kompenseres for ved hjelp av større dagslysflate.

Veiledning og anbefalinger for utearealer

Vi vil her vise til Miljøverndepartementets veileder (1996) "Fortetting med kvalitet" der det gis en oversikt over anbefalinger fra Husbanken og Direktorat for naturforvaltning vedrørende utearealer. Disse kravene gjelder størrelser, beliggenhet og atkomst til utearealer. Det er imidlertid et problem at dette veiledningsmateriellet stort sett dreier seg om bygging i jomfruelig terreng, og dermed kan være vanskelig å ta i bruk ved fortetting innen byggesonen.

Eksempler på krav i kommunene

For oversikt over praksis i noen kommuner vil vi vise til en undersøkelse gjennomført av Trondheim kommune (2006) som har gjennomført en kartlegging av hvilke normer og krav syv større bykommuner har til uteområder og parkeringsplasser og hvordan de praktiseres. De syv kommunene er Tromsø, Trondheim, Stavanger, Bergen, Kristiansand, Drammen og Skien. Alle har krav til størrelsen på utearealer basert på boenhet som dimensjonerende enhet for beregning av krav. Kravene varierer, men normene oppleves som u hensiktsmessige i fortettingsprosjekter og dispensasjoner er vanlige for å tilpasse kravene til områder med stor arealknapphet. Byene understreker likevel at det er viktig med et regelverk som er juridisk bindende for å håndtere slike prosjekter. Alle kommunene har krav til solinnfall på uteområder, men kravene varierer. Bergen stiller krav om "solrik beliggenhet". Lekeplassnormen i Stavanger har formulering om "god solbelysning og lun beliggenhet", mens vedtekter for lekeplasser i Tromsø for eksempel har konkrete måltall om at 50% av arealet skal være solbelyst kl. 1500 ved jevndøgn. Kommunene har også krav til topografi og maksimal terrenghelning. Oslo deltok ikke i denne undersøkelsen. Kristiansand har tilsynelatende størst arealkrav, men kravene er ikke umiddelbart sammenlignbare fordi det varierer hvilke arealer som inkluderes.

En kommune har ikke spesifikke krav til utforming eller til rettellegging, og stiller heller ikke krav om avstand fra boligen til utearealet (ibid:5).

Krav til sol i bolig/balkong

Det finnes ingen generelle krav i plan-og bygningsloven eller i byggeforskriftene om sol på utearealer eller sol i boliger eller på balkong. Husbankens minstestandard hadde et krav om at ensidig nordvendte leiligheter ikke skulle tillates. Minstestandarden gjelder ikke lenger som krav for husbankfinansiering.

Som det fremgår av oversikten ovenfor har alle de undersøkte kommuner krav til solinnfall i uteområder, men at kravene stort sett er beskrevet som runde formuleringer om ”solrik beliggenhet” eller at det skal være ”daglig solinnfall i sommerhalvåret” og lignende. Krav til sol, lys og hensyntagen til folks helse var utgangspunktet for at det offentlige stilte krav til bolig- og byplanleggingen på slutten av 1800 tallet og begynnelsen av 1900 tallet. Eksempler på hvordan kravene har gitt seg utslag i byplanleggingen og valg av bebyggelsestyper er vist blant annet hos Schmidt (2001). De norske helseforskriftene inneholdt for eksempel et krav om vinduslysflate på minimum 10% av golvarealet.

Det fremgår av Westerberg (1993) at de svenske solkravene har vært de samme i om lag 50 år, men med ulike begrunnelser. Opprinnelig var begrunnelsen hensyn til helse og hygiene, senere hensyn til trivsel.

Kravet til sol i boligen/balkongen har vært 5 timer med sol vår- og høstjevndøgn mellom kl. 0900 og 1700. Kjøkken og stue skal ha minimum 4 timer sol ved dette tidspunktet eller 5 timer sammenlagt (ibid:154). Det innebærer at forholdet mellom høyde og avstand til motstående bebyggelse skal være 1:3 i Malmø, 1:4 i Gävle og 1:5 i Luleå (ibid:155). Kravet varierer avhengig av geografisk beliggenhet på grunn av den lavere solvinkelen lenger nord. Kravet om 5 timer sol lå allerede inne i Saneringsbetänkandet (1954). I God Bostad (1960) ble det også innført krav til sol i uteområdene. Kravet var 5 timer sol på lekeplassen ved vår- og høstjevndøgn. Senere er ”God Bostad” avløst av plan- og bygglagen, og det er usikkert hva som gjelder. Men kravene er likevel gjengitt i et hefte utgitt av Boverket ”Solklart” (1991) ifølge Westerberg.

Bakgrunnen for krav til sol har variert. Den første systematiske utredningen i Sverige fra 1965 viste at den bakteriedrepende effekten av sol i boligen finnes der, men man mente det var vanskelig å vurdere hvor mye sol i boligen hadde å si sammenlignet med andre forhold som fattigdom, underernæring og lignende. Men sollyset har betydning for rengjøringsstandarden og dermed også konsekvenser for hygien. Her ble det også undersøkt beboernes syn på sol, og ca 4,5 timer ble vurdert som passende. Westerberg har senere undersøkt det samme og fant at beboerne er tilfredse når de har 5 timer sol. En undersøkelse fra 1991 gjennomført av Stockholm kommunes utrednings- og statistikkontor bekreftet dette kravet.

Det finnes få nyere undersøkelser av hvordan beboerer i nye byboliger vurderer sol- og lysforholdene i bebyggelsen. Guttu og Martens (1998) viste at 71 prosent av beboerne i nye byboliger var uenige i

utsagnet om at i en sentrumsnær bybolig må man finne seg i at det ikke er så mye sol og lys i leiligheten. Syv av ti var ikke tilfredse med balkongen. Her var det størst misnøye med størrelsen på balkongen og problemer med innkikk. 20 prosent syntes det er lite sol på uteplassen. Av de som var misfornøyde med utearealene var det størst misnøye med at man følte seg beglodd (20 prosent) og at det var for liten plass. 10 prosent var misfornøyde med solforholdene.

2 Problemstillinger

Vi ønsker med dette prosjektet å få kunnskap om hvordan planprosessen i fortettingssaker fungerer og hvordan krav til bokkvalitet vurderes i praksis blant aktørene som er involvert i reguleringsplanprosessen. Fortetting rommer et mangfold av trusler og muligheter. Fokus her er på KRD miljøhandlingsplan og krav om økt arealeffektivitet og det man kan kalde de klassiske bokkvalitetene: felles utearealer og sol- og lysforhold i bebyggelsen. Vi ønsker å vite mer om hvordan de ulike aktørene i planprosessen, beboere og berørte naboer vurderer planprosessen og resultatet av fortettingen. Vi har formulert følgende hovedproblemstillinger:

1. Hvordan fungerer planprosessene i fortettingssaker?
2. Hva blir konsekvensene av fortettingen mht bokkvalitet?

Spørsmålene knyttet til planprosessen dreier seg om hvordan planprosessen har forløpt, og hva planprosessen kan ha å si for resultatet. Bygging innen eksisterende byggesone er ofte konfliktfylt. Hvem har vært involvert i planprosessen? Hvordan har rollefordelingen vært mellom aktørene; grunneiere, eiendomsutviklere, utbyggere og deres konsulenter, saksbehandlere i det offentlige og berørte naboer. Hvordan er samspillet mellom fagfolk og folkevalgte? Hvordan er fordelingen av maktressurser i fortettingssaker? Hvilken betydning har juridiske virkemidler for å sikre bokkvalitet? Hvilken betydning har overordnede helhetlige planer for å sikre bokkvalitet?

Spørsmålene knyttet til konsekvensene av fortettingen mht bokkvalitet dreier seg om det man kan beskrive som de klassiske bokkvalitetene: behov for felles uteområder og sol- lys og luft i bebyggelsen. Hvordan har spørsmål om tetthet og tomteutnyttelse vært håndtert i planprosessen? Hvem argumenterer for økt tetthet og med hvilke argumenter? I hvilken grad er hensyn til økt arealeffektivitet et argument? Hvilke normer/krav tar kommunen i bruk, hvordan praktiseres de og hvilke generelle vurderinger ligger til grunn i offentlig saksbehandling (kommuner og evt. Husbanken). Hvordan

vurderer aktørene resultatene av fortettingsstrategien i det konkrete case og mer generelt? Hvordan mener de at krav til bokkvalitet skal ivaretas? Hvordan vurderer beboerne i nye boliger og i eksisterende nabobebyggelse tettheten i prosjektet og kvaliteten på utearealene?

Forholdet mellom planprosess og resultat kan analyseres ut fra ulike perspektiv. En tidligere studie av planprosess og bokkvalitet hadde som mål å vurdere betydningen av krav og normer for å sikre bokkvalitet. Den viste at noen juridiske krav i form av for eksempel tallfestede normer fikk gjennomslag, andre ikke. Denne studien viste også at planleggenes idékonsept var viktig for å forstå resultatet (Thorén et al. 2000). Normer og arealkrav kan ses som juridiske maktressurser, mens andre former for maktressurser ikke ble analysert i dette prosjektet. Vi har i vårt prosjekt gått ut fra at helhetlige overordnede planer i større grad ville sikre bokkvalitet sammenlignet med en mer fragmentert byutvikling. En annen studie, som pågikk parallelt med vårt prosjekt, viste at overordnede helhetlige planer ikke nødvendigvis sikrer bokkvalitet, og at man må studere samspillet mellom aktørene nærmere for å forstå resultatet (Saglie et al. 2007). Vi ønsker med dette prosjektet å analysere forholdet mellom planprosess og resultat ut fra ulike perspektiver på forståelse av makt, både i form av juridiske maktressurser og andre ressurser, og ut fra samspillet mellom aktørene.

Det offentlige som aktører - fagfolk og folkevalgte

Vi ønsker med dette prosjektet å fokusere på planprosessen og forhandlingene som pågår mellom aktørene i forbindelse med reguleringsplanarbeidet. Hvordan vurderes tetthet og bokkvalitet underveis i saksbehandlingen? Hvordan vurderer aktørene resultatet i etterkant? Har kommunene egne vedtekter til plan- og bygningslovens §69 om utearealer og hvordan brukes de? Er planleggere og politikere samstemte i sine vurderinger? Og hvordan vurderes politisk formulerte krav om fortetting og arealeffektivitet opp mot bomiljø?

Utbyggerne og deres konsulenter som aktører

Hvordan vurderer utbyggere og deres planleggere bokkvalitet og tetthet i nye boligprosjekter? Er de samstemte eller har de ulike syn? Hvilke krav til kvalitet jobber planleggerne ut fra?

Beboerne – naboer og nye innflyttere

Beboere i nye boliger kjøper ofte leilighet på prosjektstadiet. Hvordan er de fornøyd med bokkvaliteten med hensyn til solforhold, utearealer, osv? Hvordan opplever beboerne i tilgrensende boligområder kvaliteten på eget bomiljø før og etter fortettingen? Har de nye

boligene gitt et tilskudd av kvalitet eller er de en belastning for området? Har berørte naboer blitt hørt i planprosessen, og har man tatt hensyn til evt. kommentarer?

3 Planprosesser og planteori

Formålet med dette prosjektet er å studere planprosess og resultat i fortettingen i storbyenes pressområde. Vi har tatt utgangspunkt i en forforståelse av at fortettingen kan utfordre generelle bokvaliteter som felles utearealer og krav til lys og luft i bebyggelsen.

Som beskrevet i innledningen foregår boligbyggingen under andre rammebetingelser sammenlignet med gjenreisningen og drabantbyggingen i den tidlige etterkrigstiden. Det er en generell oppfattelse at offentlig hierarkisk planlegging er svekket, og at vi har fått en mer markedsorientert planlegging (Ellefsen 2003). Han hevder at norsk planleggingsinstitusjon har blitt brutt ned etter hvert som markedsøkonomien har erstattet planøkonomien.

Lind (2002) argumenterer for at vi må skille mellom flere ulike typer markedsorientert planlegging. Han vurderer ulike planregimer ut fra tre komponenter: Visjoner, legalitetskriterier og finansielle ressurser. Lind beskriver idealtypen av den tradisjonelle hierarkiske offentlige planleggingen som karakterisert ved å ha sterke føringer i form av mål og visjoner, sterke formelle normer i form av krav og reguleringer og stor økonomisk gjennomslagskraft for å realisere vedtatte mål. Han refererer til Sveriges planleggingsregime på 1950- tallet som sterkt styrt av kommunal planlegging. Dette gjaldt også for realisering og gjennomføring av offentlig boligbygging. Noen kommunale boligselskaper hadde også egne byggefirmaer. I Norge kan vi se Harald Hals byplaner og utbyggingen av Torshov i Oslo på begynnelsen av 1900- tallet og den tidlige boligreisningen i etterkrigstiden som eksempler på denne typen hierarkisk offentlig styrt planleggingsregime.

Når det gjelder dagens markedsorienterte planlegging skiller Lind mellom flere tilnæringer. Han beskriver en egen type som ”New Nordic Style”. Den er karakterisert ved omfattende visjoner fra det offentliges side, sterke legalitetskriterier, men svak på finansielle ressurser. Planlegging og utbygging er mer prosjektorientert og det offentlige søker i økende grad nye former for offentlig privat

samarbeid. Lind beskriver utbyggingen av Globen i Stockholm som et eksempel på denne type planlegging. Kommunen ønsket å bygge en stor innendørs arena og eide en tomt man anså for egnet. Kommunen inngikk i samarbeid med private om realisering av prosjektet, og tilbød utbyggerne å samtidig bygge hotell, kjøpesenter og kontorer mot at de bygget Globen og overlot den kostnadsfritt til kommunen.

Som motstykke til sterk offentlig styring beskrives planleggingsregimet "Thatcher style" som den mest ytterliggående modell med svake visjoner, svake legale rettigheter og der spørsmålet om finansielle ressurser ses som irrelevant. Private står for utbyggingen, og de lokale myndighetenes innflytelse er sterkt redusert. Lind hevder at denne modellen ikke i lengden kan fungere, fordi de som har investert i en eiendom i neste omgang vil være interessert i at lokale myndigheter har en viss styring med utviklingen av området slik at ikke nye investorer risikerer å ødelegge for de som er etablerte.

Lind beskriver "American style" som en modell, der private utvikler visjoner for byutviklingen, men der myndighetene som grunneiere kan legge føringer for utviklingen, selv om de har lite økonomiske ressurser.

Feilfunksjoner i markedet – bedre resultat med helhetlige overordnede planer?

Lindblom (1965) introduserte begrepet en inkrementalistisk planlegging som alternativ til den tradisjonelle rasjonalistiske forståelse av planlegging. Lindblom tok utgangspunkt i at all planlegging er underlagt det politiske systemet, og argumenterte for at planleggerne bør være mer pragmatiske og nøye seg med mindre ambisiøse planer i stedet for store planer og store visjoner. En inkrementalistisk tilnærming innebærer at man aksepterer flere bitvise endringer og tilpasninger underveis.

På den andre siden kan man anta at kommuner som utvikler overordnede planer i større grad kan sikre hensyn til samfunnets behov for gode boliger og boligområder. Man kan på teoretisk grunnlag anta at sikring av både eksisterende og nye fellesgoder så som parker, overordnet grønnstruktur og transportplanlegging, utbygging av skoler, barnehager og andre felles anlegg, kan bli vanskeligere i en bitvis byutbygging. I den grad byutviklingen har blitt mer markedsorientert kan man anta at behovet for overordnet offentlig styring vil øke. Lind (2002) drøfter behov for å korrigere evt. feilfunksjoner i markedet. Et viktig poeng her er at det selv i en markedsbasert byutvikling vil være en rekke offentlige oppgaver som må ivaretas, og som ikke utfordrer markedsbaserte løsninger, men som er en

forutsetning for et velfungerende marked. Det kan dreie seg om å sikre viktige felles offentlige goder, å fremme felles interesser, forbedre informasjonsflyten for offentlig og private beslutninger og vurdere fordelingsmessige aspekter ved offentlig og privat virksomhet. Tilgang til kollektive goder som for eksempel nærheten til en park kan ha positiv effekt for prisfastsettingen av et boligprosjekt. En utbygger kan ha interesse av høyest mulig tomteutnyttelse på egen tomt, og at nabotomten legges ut til park. Det kan ses som et eksempel på en gratispassasjer dersom en person har fordeler av et kollektivt gode uten å bidra til omkostningene ved å produsere det.

Aktørene er gjensidig avhengige av hverandre og det kan også være behov for koordinering av utbyggingen for å unngå evt. negative effekter. De enkelte aktørene søker naturlig nok å utnytte sitt tomtepotensial maksimalt. Samtidig er den enkelte aktør avhengig av aktørene på nabotomten og deres disposisjoner, og de er avhengige av utfallet med hensyn til by- og boligkvaliteter i området som helhet, ikke minst sømmene mellom prosjektene. Avhengigheten består i at uheldige disposisjoner på nabotomtene kan redusere forventede salgspriser på de nye boligene på egen tomt.

3.1 Governance og nettverkstyring

Ellefsen (2003) påpekte at den offentlige hierarkiske planleggingen i økende grad ble oppfattet som en slags gammelkommunisme, og man snakker i stedet om urban governance. Det finnes flere ulike inntak til begrepet governance (Rhodes 1996). Vi vil her fokusere på governance som nettverkstyring gjennom forhandlinger og utveksling av ressurser.

Kommunene bidrar i begrenset grad til boligforsyningen i form av bygging i egen regi, og er derfor åpenbart avhengige av utbyggernes økonomiske ressurser for realisering av boligpolitiske mål. Utbyggerne er i besittelse av ressurser i form av kapital, kompetanse og tomter. Kommunenes maktressurser er først og fremst knyttet til forvaltningen av plan- og bygningsloven. Kommunen kan vedta planer for utbygging og har rett og plikt til å ta stilling til planer og prosjekter ved å si ja eller nei til søknader om regulering og utbygging. I planprosessen vil det være styrkeforholdet mellom eiendomsutviklere, utbyggere og deres konsulenter på den ene siden og myndighetene, dvs fagfolk og folkevalgte på den andre siden som avgjør utfallet. Stoker (1999, her gjengitt fra Saglie og Vabo 2004) har beskrevet forholdet mellom aktørene slik det fremgår av fig. 3.1:

Figur 3.1 *Marked, hierarki og nettverk som ulike former for koordinering og tildeling av ressurser*

| | 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 |

Governance som nettverksstyring er basert på gjensidig avhengighet og utveksling av ressurser for å oppnå gitte mål. Nordahl (2006) har påpekt at det gjensidige avhengighetsforholdet er basert på tillit og dialog.

Bolig- og byutviklingen i den tidlige etterkrigstiden var basert på offentlig planlegging, der kommunene la ut tomter for utbygging og sto for planleggingen. Samtidig har boligreisningen i Norge i den tidlige etterkrigstiden vært basert på et aktivt samarbeid mellom de tre sentrale aktørene: Staten, kommunen og kooperasjonen. Samarbeidet kan beskrives som nettverkstyring med en gjensidig avhengighet basert på tillit og utveksling av ressurser. Staten bidro med subsidierte lån, kommunene bidro med tomteopparbeiding og kooperasjonen bygget til selvkost (Guttu 2003). Denne treenigheten i norsk boligpolitikk, der stat, kommune og kooperasjonen gikk sammen om å skaffe folk flest gode boliger har blitt beskrevet som "Ein juvel i den sosialdemokratiske orden" (Furre 1991, gjengitt fra Guttu 2003:57). Kommunene sto for planlegging og utvikling av tomtetilbudet, kooperasjonen bygget til selvkost og staten bidro med subsidierte lån gjennom Husbanken. Kommunene satt i førersetet ved å gjennomføre en hierarkisk offentlig styrt planleggings- og utbyggingspolitikk. Kommunene pekte ut hvor utbyggingen skulle skje ved å utarbeide og vedta planer i egen regi. I dag foregår boligutbyggingen i større grad ved at private fremmer forslag om utbygging. I år 2000 var 54 prosent av alle reguleringsplaner i landet fremmet av private. I Oslo var tallet på private planer som nevnt 96 prosent (Moen et al. 2004). Kooperasjonen bygger ut på linje med andre private utbyggere, og

offentlige subsidier til bolig er i langt større grad behovsprøvde. Den offentlige tilbaketrekkingen har fått betydning for aktørenes roller og ansvar og gitt større handlingsrom til markedsaktørene.

Maktfordelingen og forholdet mellom aktørene kan variere fra kommune til kommune og fra sak til sak. Likevel er det en generell oppfatning at man har beveget seg fra en offentlig styrt hierarkisk planleggingsmodell til en mer markedsstyrt modell. Samtidig beskrives forholdet mellom aktørene gjerne som en type nettverksrelasjon. Det ligger også i endringen av begrepsbruken fra government til governance. Governance innebærer en mindre formell sektorisert og hierarkisk styring og mer koordinering gjennom nettverk. Stoker (1998) ser governance som et rammeverk for hvordan man kan forstå samfunnsmessig koordinering, og som noe mer enn New Public Management og effektivisering.

Forbrukernes maktressurser ligger i de valg man gjør ved kjøp av bolig. Blir boligen ikke solgt, er det utbyggerne som taper. Hvilken makt forbrukerne har i den konkrete valgsituasjon avhenger av en rekke faktorer, blant annet hva de har råd til å etterspørre, forholdene på boligmarkedet, mulighetene for å vurdere varens kvalitet osv. Boligmeldingen (St.meld.nr. 23 (2003-2004) har som nevnt som et viktig mål å legge til rette for at markedet skal fungere. Forholdene på markedet kan beskrives som forholdet mellom tilbud og etterspørsel. Forbrukerne som etterspør boliger tillegges dermed et ansvar for utviklingen av bokvalitet i og med at etterspørselen fra forbrukerne skal styre kvaliteten på det som bygges.

3.2 Makt i planlegging

Hvilke roller de ulike aktørene inntar er nært knyttet til hvilke maktressurser de har og hvordan maktressurser anvendes. Flyvbjerg (1992) har hevdet at planlegging, politikk og modernitet ikke kan forstås tilfredsstillende uten en forståelse av makt. Han påpeker at planlegging som fag har blitt kaldt blåøyd:

Planlægning er som fag blevet kaldt blåøuede idealisters legeplads og faget med begge ben solidt plantet i den blå luft. Det positive ved planlægning er, at den typisk er stærk på *idealer* og *håb* om at kunne ”gavne” (ibid: 427)

Man kan si at vår antakelse om at kommunenes mål om å styre byutviklingen ved hjelp av med mer eller mindre detaljerte overordnede kommuneplaner og visjoner inngår i denne tradisjonen av

håp om å gavne byen og beboerne. Flyvbjerg argumenterer for at det ikke er nok å studere disse ideer, mål og planer, men at man også må stikke fingeren i jorda og se på resultatene, og skille mellom formalpolitikk og realpolitikk.

Vi har i dette prosjektet tatt utgangspunkt i at en proaktiv kommune med formulerte krav til kvalitet og mål for byutviklingen i større grad er i stand til å være til gagn enn kommuner med en mer reaktiv planpolitikk. Det ligger i begrepet proaktiv at man er aktiv og at man ligger foran. Som forstavelse angir *pro* en bevegelse fremover som i *progressiv* eller forut som i *profet* (Store Norsk Leksikon 2006). Proaktiv står i motsetning til reaktiv, dvs tilbakevirkende eller motvirkende. Saglie et al (2007) viste som nevnt at en proaktiv kommune med helhetlige planer i større grad kan sikre kollektive goder sammenlignet med en reaktiv kommune, men at det ikke er noen garanti. Det viste seg imidlertid at for å forstå resultatene av fortettingsstrategien vil det være viktig å forstå rollefordelingen og maktrelasjoner mellom aktørene. Dette prosjektet viste diskrepansen mellom visjoner og krav til bokkvalitet i overordnede planer og møtet med virkeligheten. Prosjektet viste at i møtet med virkeligheten ble de formulerte krav og mål i offentlig vedtatte planer i stor grad satt til side. Dette illustrerer Flyvbjergs påpeking av forskjellene mellom formalpolitikk versus realpolitikk.

Å studere rollefordeling blir et spørsmål om maktressurser, hvem har makt til å få realisert hvilke planer? Flyvbjerg har studert makt og rasjonalitet i planleggingen med planer for en miljøvennlig utvikling av Ålborg sentrum som case. Hvem har makt, hvorfor har de makt og ikke minst, hvordan utøves makten. Han påpeker at makt ikke bare kan ses som restriktivt/negativt, men også som produktivt/positivt. Flyvbjerg har studert planprosesser rundt sentrumsutviklingen i Ålborg gjennom en årrekke, og påpeker at makt kan ses som relasjonell makt basert på dialog og allianser. Her blir også medias rolle og måten planer omtales på over tid undersøkt for å forstå resultatet av planleggingen. Han argumenterer derfor med at planprosesser bør følges over lengre tidsrom for å forstå hvordan dialoger og allianser utvikler seg. Vi har imidlertid valgt å gå inn i case der planprosessen er avsluttet fordi vi også ønsker å studere det bygde resultatet. Vi kan dermed ikke følge dialogen annet enn gjennom dokumentstudier og intervju i etterkant.

Det er vanlig å skille mellom ”makt til” i betydningen evner og mulighet til å realisere sine planer og ”makt over” i betydningen å få andre til å gjøre noe de ellers ikke ville ha gjort. Også Lukes (Lukes 1995, her gjengitt fra Nenseth et al. 2006) ser på makt til å

gjennomføre planer og prosjekter som positivt, mens makt over kan ses som problematisk. Han vurderer makt ut fra ulike dimensjoner:

- Maktens omfang – antall konsekvenser/ resultater en er i stand til å frembringe
- Maktens rekkevidde, dvs hvorvidt maktutøvelsen er begrenset til en avgrenset kontekst eller om den gjelder uavhengig
- Maktens intensjonalitet – evne til å gjennomføre sine planer og intensjoner, men også evne til å få til resultater med viktige uintenderte konsekvenser
- Om maktutøvelsen er aktiv eller passiv. Dersom man får gjennomslag for sine planer uten å måtte jobbe for det har man mer makt enn dersom man må jobbe aktivt for det

4 Metode og valg av case

Vi har i dette prosjektet basert oss på casestudier som metode fordi prosesser og resultat må forstås ut fra konteksten de inngår i. Vi har valgt to konkrete plan- og byggesaker i Oslo og Stavanger.

Flybjerg (1991) argumenterer for bruk av casestudier dersom man skal analysere planprosess og resultat. Han har fulgt planer om miljøvennlig utvikling av Aalborg sentrum i Danmark gjennom flere år og gitt det som er blitt beskrevet som ”tykke beskrivelser” av forløp, relasjoner mellom aktørene og resultatene av planprosessene og hevder at slike nitide studier er nødvendige for å forstå planprosesser og resultat. Han er ikke enig i kritikken av casestudier for manglende muligheter for å generalisere. Han hevder at formell generalisering er overvurdert som kilde til vitenskapelig utvikling, hvorimot ”det gode eksemplets makt” er undervurdert.

Vi har innledningsvis foretatt en rekke befaringer til nye byboligprosjekter i Oslo og Stavanger for å få et inntrykk av hva som bygges. Vi har også deltatt i en befaringsarrangert av Oslo kommune høsten 2005 til 10 ulike boligprosjekter sentralt i Oslo. På befaringsarrangementet deltok representanter fra kommunen (saksbehandlere), saksbehandlere fra Husbanken, en representant fra Norsk Form og forskere fra NIBR. Deltakerne skulle gi en vurdering på stedet av romlighet/ tetthet i prosjektene og kvalitetene i uteområdet.

Vi har gjennomført casestudier i to større bykommuner, Oslo og Stavanger. I hver kommune har vi valgt ut et nytt, større byboligprosjekt, fortrinnsvis med hel eller delvis Husbankfinansiering.

Intervju og befarings

Vi har foretatt intervju av alle aktørene i planprosessen: grunneiere, eiendomsutviklere, utbyggere og deres arkitektkonsulenter, saksbehandlere i kommunen og i Husbanken, og politikere med ulik partitilhørighet i de politiske organer (Kommunalstyret for byutvikling i Stavanger, Byråd og Byutviklingskomite i Oslo). Det er også gjennomført intervjuer med representanter for beboerne og represen-

tanter for naboer/ beboerforeninger. Det viser seg at det har vært mange ulike aktører inne i prosjektene, fordi det har kommet inn nye eiere, nye konsulenter og nye saksbehandlere. Vi har derfor avgrenset oss til å studere bare to case. Likevel har vi måttet prioritere de mest sentrale aktørene, og har ikke intervjuet for eksempel grunneiere som har solgt seg ut på et meget tidlig tidspunkt. Det er gjennomført i alt 26 individuelle intervju. Alle informanter har fått tilsendt et utkast til rapport for evt. kommentarer.

Vi har gjennomført befaring til de aktuelle prosjektene og foretatt enkle fotoregistreringer.

Dokumentstudier

Vi har analysert aktuelle plandokumenter så som kommuneplaner og evt. kommunedelplaner for området, evt. overordnede reguleringsplaner med tilhørende saksfremlegg og reguleringsplaner for det valgte case. Vi har avgrenset oss til å studere reguleringsplaner for de valgte prosjekter, men uten å gå inn i søknad om rammetillatelse. Det er begrunnet med at de viktigste forhold vedrørende tetthet og krav til bokvalitet vil være avklart i reguleringsplan og reguleringsbestemmelser. I ett av casene kan det se ut som det er uklarheter mellom data for tomteutnyttelse på reguleringsplannivå og ved rammesøknad. Det har ikke vært mulig å gå inn i rammesøknaden for prosjektene.

Dokumentstudier kan gi innsikt i hvilke temaer som har vært gjenstand for diskusjon underveis i planprosessen. Dokumentstudier vil kunne si noe om evt. innsigelser, naboprotester og evt. endringer i prosjektet underveis og hva som er årsaker til endringer.

Metodeproblemer

Vi har ønsket å intervju aktører som har vært involvert i planprosessen om planprosess og resultatet. Vi har også intervjuet berørte naboer om planprosess og resultat, og beboere i de nye boligene om hvordan de vurderer resultatet. Det innebærer at vi har måttet velge case som har vært innflyttet i minimum ett års tid. Dermed vil det nødvendigvis være en stund siden prosjektet ble planlagt og var til politisk behandling. Det kan derfor være vanskelig for aktørene å huske planprosessen i detalj. Et annet problem er at ikke alle informanter har vært på befaring for å se det ferdige resultatet, og det kan være vanskelig for dem å vurdere det. Likevel mente de fleste at de hadde en oppfatning om prosjektet fordi de har et generelt kjennskap til hva som bygges fordi de som beboere ferdes i byen og har vært i området.

4.1 Valg av case

Vi hadde i utgangspunktet en antakelse om at kommuner med en proaktiv boligpolitikk med definerte krav til bokkvalitet i overordnede planer ville ha større muligheter for å sikre kvaliteter i utbyggingen. Ved valg av case kan vi prinsipielt velge fire ulike typer case – se fig.

Figur 4.1 *Prinsipp for valg av case*

| | Kommunen fører en aktiv boligpolitikk og har definerte krav til bokkvalitet | Kommunen fører en reaktiv boligpolitikk og har få/ingen krav til bokkvalitet |
|---|---|--|
| Prosjekt med god bokkvalitet og gode utearealer | ++ | + - |
| Prosjekt med dårlig bokkvalitet og dårlige utearealer | + - | - - |

Vi har i utgangspunktet ønsket å velge kommuner med ulik boligpolitikk og ulike nivå med hensyn til krav til bokkvalitet. Vi har ikke prioritert prosjekter som i utgangspunktet vurderes å ha svært høy bokkvalitet fordi vi ønsket å få frem diskusjoner og synspunkter. Når alt er bare bra er det lite å krangle om. Vi har på den andre siden heller ikke prioritert prosjekter som er spesielt dårlige.

Myrvold et al. (2002) viser at både utbyggingspolitikk og den boligsosiale politikken varierer, og at kommunene jevnt over i liten grad selv setter premissene for boligpolitikken, men responderer på andre aktørers innspill. Likevel er det forskjeller mellom kommunene. Stavanger kommune beskrives som en kommune med en aktiv tomtepolitikk og sterkt engasjement i alle faser av boligbyggingen. De 12 kommunene i denne undersøkelsen plasseres i en figur som viser at av de kommuner med vekst er Stavanger og Sola de mest aktive, og Førde og Nittedal de mest passive (ibid:131) (Oslo var ikke med i denne undersøkelsen).

Aktiv boligpolitikk trenger ikke nødvendigvis innebære at man også har definerte krav til bokkvalitet. På den andre siden vil en aktiv boligpolitikk, der kommunen i større grad er aktiv i styringen av boligbyggingen, gi flere muligheter for å stille krav/styre kvaliteten i prosjektene.

Ved valg av case har vi i tillegg til utgangspunktet som skissert ovenfor vurdert følgende kriterier:

- *Fortettingsprosjekter.* Vi har prioritert fortettingsprosjekter slik fortetting er definert, se kap.1, dvs betyr prosjekter i sentrale strøk, ved knutepunkter eller prosjekter som er ledd i byomdanning/bytransformasjon.
- *Husbanklån.* Prosjekter der i alle fall en del av boligene er finansiert med Husbanklån.
- *Nye prosjekter, ferdigstilt etter 2002.* Vi har valgt prosjekter som er ferdigstilt etter 2002. Det er begrunnet med at det kan se ut som tettheten øker kontinuerlig og vi ønsker å fange opp det nivået vi befinner oss på nå. På den andre siden kan det være viktig å velge prosjekter, der beboerne har hatt en viss botid, dvs ca ett år for dermed å kunne vurdere sol- og lysforhold både sommerstid og vinterstid.
- *Større prosjekter.* Vi har valgt relativt store prosjekter med mer enn 150 boliger
- *Typer utbygger* Et kriterie for valg av case kan være type utbygger. Orderud og Røe (2003) viste at det kan ha betydning for hvordan utbygger vektlegger bokvalitet, avhengig av om de realiserer et begrenset antall prosjekter eller om de er såkalte flergangsbyggere, dvs utbyggere som satser på boligmarkedet over tid. Det er også forskjell på utbyggere på den måten at noen har en klar rolle som boligforvaltere slik som boligbyggelagene (OBOS og USBL i Oslo) og andre som bygger for salg og deretter trekker seg ut. Noen av disse kan likevel ha større eller mindre engasjement i hvordan prosjektene lever sitt liv videre slik det fremgår av Isdahl (2004). Vi har valgt case der utbyggerne representerer større flergangsutbyggere.
- *Type prosjekt* Prosjekter retter seg ofte mot bestemte typer målgrupper: barnefamilier, unge enslige, unge/eldre par osv. Vi ønsker å studere boligprosjekter som retter seg mot en relativt bred målgruppe. Samtidig har vi vurdert det som aktuelt å vurdere prosjekter for en bestemt målgruppe, for eksempel ungdom opp mot prosjekter med bredere målgruppe. Dette er begrunnet med at det vil kunne avdekke hvorvidt krav til spesialboliger vurderes annerledes og evt. hvordan enn krav til ordinære boliger.
- *Type bebyggelse.* Formålet med å velge en bestemt bebyggelsestype, for eksempel kvartal, lamell eller punkthus, kan være at man kan se hvordan en bestemt bebyggelsestype

vrderes i ulike sammenhenger og av ulike aktører. Vi har valgt lamellen som bebyggelsestype fordi det kan se ut som lamellene har fått en renessanse. Lamellene var den mest vanlige bebyggelsesformen i utviklingen av drabantbyene og den funksjonalistiske boligplanleggingens krav om lys og luft etter krigen.

- *Ekspertgruppe vurdering.* Vi har prioritert å velge ett case blant de prosjektene som en ekspertgruppe vurderte på sin befarings i Oslo høsten 2005. Det gir mulighet for å sammenligne denne gruppen fagfolks vurdering opp mot informantenes vurdering.

Framgangsmåte

Vi valgte i første omgang ett case i Oslo. Oslo ble valgt som mest nærliggende og av praktiske hensyn. Byggeaktiviteten i Oslo er svært høy, og har ikke vært høyere siden 1970-tallet, og en stor andel av boligbyggingen skjer som fortetting sentralt i Oslo.

I forhold til tabellen kan Oslo beskrives som en casekommune med relativt få generelle krav til uterommene. Det forelå en kommunedelplan for indre by fra 1991 med krav til størrelsen på felles utearealer. Dette kravet har kommunen imidlertid hatt vanskeligheter med å håndheve i praksis (Oslo kommune 2005b). Det forelå ingen overordnede planer for utviklingen av Carl Berner området. Oslo kommune har selv beskrevet sin egen rolle som primært å være en tilrettelegger for boligbygging (Oslo kommune 2004).

Valg av første case

Som første case valgte vi et ungdomsboligprosjekt i et område ved Carl Berner der det er bygget flere nye boligprosjekter i senere år. Carl Berners plass er et trafikknutepunkt med T-banestasjon og mange bussruter sentralt i Oslo, og dermed et område egnet for knutepunktfortetting.

Tilsvarende ungdomsboligprosjekter er bygget eller er under planlegging i flere større byer (Trondheim, Bergen og Stavanger). Prosjektet er finansiert av Husbanken. Det er lamellbebyggelse og det er bygget inntil eksisterende boligbebyggelse. Det betyr at vi hadde mulighet for å intervju representanter for berørte naboer.

Prosjektet var ett av ti boligprosjekter som inngikk i en befarings som plan- og bygningssetaten gjennomførte høsten 2005, og der det deltok fagfolk fra denne etaten, fra eiendoms- og byfornyelsesetaten i Oslo

kommune, fra Husbanken, Norsk Form og fra NIBR. Dermed har vi data om deres vurdering av prosjektets kvaliteter.

Andre case

Ved valg av andre case valgte vi å ta utgangspunkt i en kommune med en proaktiv boligpolitikk. Vi ønsket i tillegg å velge et område der det forelå en helhetlig plan til grunn for fortettingen. Som omtalt tidligere har Stavanger kommune utpekt seg som en vekstkommune med en proaktiv boligpolitikk (Myrvold et al 2002, Leknes et al 2005). Kommunen har definert syv større fortettings- og transformasjonsområder i sin kommuneplan, hvorav Bjergsted og Urban Sjøfront er de mest sentrumsnære områdene. Etter befaring til disse områdene og innledende dokumentstudier av kommuneplan med mer valgte vi et case i delområde Badedammen i Urban Sjøfront. Badedammenområdet var det som hadde kommet lengst i ferdigstillingen februar 2006 sammen lignet med de andre delområdene i Urban Sjøfront. Vi har valgt ett av de nye boligprosjektene i dette området og beskrevet det som Badedammenprosjektet. Badedammenområdet ble valgt fordi vi oppfattet det slik at det har vært et omfattende samarbeid mellom grunneierne i området for å få til en samlet plan og en samlet utbygging. Kommunen har samarbeidet med grunneierne og finansiert en prosjektleder for Urban Sjøfront. Det viste seg imidlertid at utbyggingen i Badedammenområdet hadde foregått uavhengig av dette samarbeidet mellom kommunen og Urban Sjøfront. Det forelå imidlertid en overordnet og helhetlig reguleringsplan for hele Badedammenområdet fra 1988. Området var også omfattet av kommunedelplan for sentrum fra 1994 med krav til utforming og tetthet/ maksimal etasjetall. Kommunen hadde vedtatt egne vedtekter til plan- og bygningslovens § 69 om utearealer, og har senere utviklet egne retningslinjer for planlegging i transformasjonsområder. Det har vi tolket som et uttrykk for at kommunen ønsket å legge føringer for utbyggingen med hensyn til bokvalitet ved å utarbeide overordnede planer og tilhørende krav til kvalitet.

5 Carl Berner, Oslo. Planer og planprosess

5.1 Kommuneplan 2000 – visjoner og krav

Kommuneplan 2000, arealdel og økonomidel (Oslo kommune, plan- og bygningsetaten 1999 a og b) var nylig vedtatt da forslag til reguleringsplan for ungdomsboligprosjektet ble lagt ut til offentlig høring i 2001. Ved tidligere revisjon av kommuneplanen ble ikke arealdelen revidert, slik at arealdelen fra 1991 var gjeldende til 1999. Kommuneplan 2000 la opp til en kombinasjon av boligby langs fjorden og boligby ved bane. Planen formulerte overordnede mål om en "urban, åpen og mangfoldig by", at Oslo skal være en "attraktiv by å bo i for hele befolkningen" og at Oslo skal "styrke sin internasjonale profil som miljøby og hovedstad" (Oslo kommune 1999 b: 4).

Kommuneplanen angir tre hovedmål for byutviklingen frem mot 2015. Hovedmål 1 omhandler boligspørsmålet: "Oslo skal være en attraktiv by å bo i for hele befolkningen". Første delmål dreier seg om å bygge 40.000 boliger innen år 2015 for å møte boligbehovet. Delmål to omhandler krav til kvalitet formulert som "Oslo må kunne tilby befolkningen gode og varierte boliger med kvalitet i alle deler av byen". Det innebærer blant annet at eventuelle bokvaliteter som går tapt ved fortetting skal "kompenseres for med andre verdier" (ibid: 81). Det heter også at "...eksisterende boligmasse (bør) suppleres med boligtyper som mangler". Delmål tre omhandler grøntstruktur og utearealer: "Oslo skal styrke sin overordnede grøntstruktur og tilby tilgjengelige, tilstrekkelige og gode utearealer i nærmiljøene". Det er ikke angitt nærmere krav til størrelser eller kvaliteter ved utearealene. Det er ingen nærmere beskrivelser av hva man mener med "gode og varierte boliger".

Arealbruken forutsatte fortetting, der blant annet knutepunktutvikling ble sett som et viktig ledd i boligbyggingen. Knutepunktutvikling ble definert som:

En variert og konsentrert byutvikling med både boliger, næringsarealer og fellesfunksjoner, knyttet til minimum en stasjon på jernbane eller T-bane, pluss buss- og/eller trikkelinjer. Områdene skal utvikles til attraktive ”steder” med gode offentlige uterom og høy arkitektonisk kvalitet (Oslo kommune 1999 b:90).

Det ble påpekt at slik utvikling allerede var på gang på det tidspunkt rundt flere kollektivknutepunkter: Skøyen, Majorstua, Blindern/Gaustad og Nydalen/Storo. Kommunen ønsket en tilsvarende utvikling rundt fire andre steder: Bryn, Økern, Grorud og Hauketo. Arealdelen hadde også markert Ensjø som et ”Område for bymessig utvikling”.

Carl Berner området var ikke omtalt spesielt som område for knutepunktutvikling i denne planen. Men i et vedlegg med oversikt over mulige arealer for boligbygging står Carl Berner Nord oppført under betegnelsen ”transformasjon av trafikkområder og byggeområder for næring/institusjoner til boligområder”. Dette er områder som anses å ha ”potensial for boligbygging” (ibid:98).

5.2 Kommunens rolle – økonomiske og andre virkemidler

Boligbyggingen og målet om 40 000 boliger sto sentralt i planen. Det fremgår av høringsuttalelsene at man mente det var behov for å konkretisere hvordan det er mulig å realisere denne boligbyggingen. Mange mente at kommunen måtte engasjere seg sterkere for å sikre nødvendig opptrapping av boligbyggingen. Byrådet planla å legge frem en vurdering av gjennomføringen av nødvendig boligutbygging, hvor kommunen i samarbeid med representanter for utbyggere vurderer kommunens rolle. Byrådet vil etter at bystyret har vedtatt kommuneplanen legge frem sak om hvordan man best kan realisere den. De Vibe og Gregersen (2003) skisserer en rekke tiltak som kommunen bør ta i bruk for å kunne innta en mer aktiv rolle i gjennomføringen av boligbyggingen: strategiske tomtekjøp, forpliktende samarbeid mellom kommunal etater og bruk av utbyggingsavtaler. Eiendoms- og byfornyelsesetaten skulle få ansvaret for gjennomføringen av disse tiltak. Det er usikkert i hvor stor grad

disse tiltak er gjennomført. I den påfølgende kommuneplanen beskriver kommunen seg selv om tilrettelegger for boligbygging. Våren 2003 ble det lagt frem forslag til ny kommuneplan 2004 – Oslo mot 2020. Planen ble vedtatt i 2004. I denne planen ser kommunen seg selv som tilrettelegger for boligbygging:

Oslo kommune er i første rekke en tilrettelegger for boligbygging gjennom plan- og byggesaksbehandlingen (Oslo kommune 2004:9).

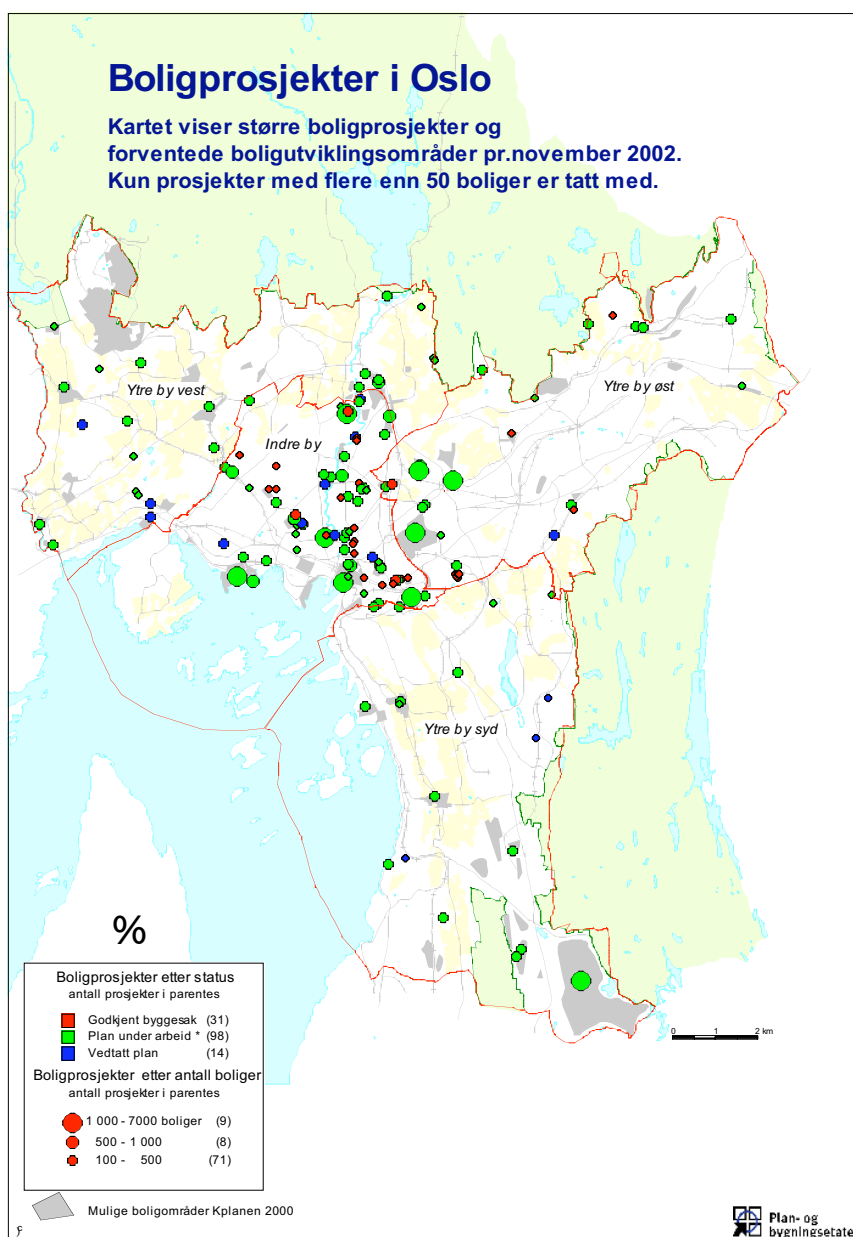
Å legge til rette for boligbygging gjennom plan- og byggesaksbehandlingen har vi tolket som en relativ reaktiv rolle. Til retteleggerrollen fremkommer også i en studie foretatt for Planlovutvalget som viser at i år 2000 var 96 prosent av samtlige innsendte regulerings- og bebyggelsesplaner i Oslo levert av private interesser og utbyggere. Landsgjennomsnittet var 54 prosent. Rogaland ligger godt under landsgjennomsnittet (her gjengitt fra Moen et al. 2004). Det store antallet private planer indikerer at Oslo kommune i en årrekke har basert seg på det private initiativ i boligplanleggingen.

Kommunen har ikke foretatt noen strategiske tomtekjøp i det området rundt Carl Berner vi har studert, og det er ikke inngått utbyggingsavtaler med utbyggere vi har intervjuet. Kommunen har ikke gått inn med økonomiske midler til oppgradering av grøntområder i nærområdet rundt det valgte case på Carl Berner.

5.3 Krav til bokkvalitet i kommuneplanen

Det påpekes i kommuneplan 2004- Oslo mot 2020 (Oslo kommune 2004) at byggesonen er forholdsvis lavt utnyttet sammenlignet med andre skandinaviske hovedsteder, og at Oslo kommune har nok arealreserver innen byggesonen til omkring 90 000 boliger (ibid:16).

Figur 5.1 Kart som viser forventet boligutviklingsområder per november 2002. (Oslo kommune 2004)



Kartet fra kommuneplan 2004 viser større boligprosjekter og forventende boligutviklingsområder pr november 2002. Kartet illustrerer at hovedtyngden av prosjektene kommer som fortetningsprosjekter i Oslo indre øst, blant annet langs Akerselva, og i områder nær indre øst, blant annet Løren og Ensjø. Det er lite nybygging i ytre by vest og øst, og bare et større område i ytre by syd.

Når det gjelder målene for Oslos arealutvikling og krav til utearealer heter det både i denne og den tidligere kommuneplan at:

Den overordnede grøntstrukturen bør styrkes, og det bør tilbys tilstrekkelige og gode utearealer i nærmiljøene (ibid: 29).

Det er ikke angitt noe nærmere om hva som menes med gode utearealer i nærmiljøene eller hvilke krav som settes til disse. I samme avsnitt er det formulert mål for boligfordelingen:

I sentrale områder skal det ikke ensidig legges opp til boligbygging med 2 og 3- roms leiligheter, men også legges til rette for større leiligheter (ibid:29).

Dette motsies imidlertid av formuleringen i kap. 4.1:

I sentrale områder skal det stimuleres til økt boligbygging tilpasset aleneboende og med hovedvekt på 2- og 3- roms leiligheter. Målet om at en firedel av boligbyggingen skal være i form av rimelige boliger fastholdes (ibid:19).

Miljøverndepartementets vurderinger av kommuneplanen

Miljøverndepartementets godkjenning av kommuneplan 2004 (30.09.2005) støtter målet om å utvikle gode oppvekstarenaer for unge og "tilrettelegge for trygge områder for lek og fysisk aktivitet i nærmiljøene". MD viser her til Stortingsmeldingen om folkehelsepolitikken og handlingsplan for fysisk aktivitet 2005-2009. Det heter videre at

Regjeringen mener det er særskilt viktig at en i oppfølgingen av planen sikrer at en fortetting av boområder og kombinerte nærings- og boområder gjennomføres med kvalitet i byrom og at estetiske hensyn ivaretas for det enkelte byområde (Miljøverndepartementet 2005).

Miljøverndepartementets merknader i godkjenningen dreier seg altså først og fremst om hensyn til barns behov for fysisk aktivitet og estetiske hensyn i byrommene.

5.4 Kommunedelplan for indre Oslo 1998 – regularistiske krav

Kommunedelplan for indre Oslo, vedtatt i Oslo bystyre 2. desember 1998, (Oslo kommune 1998) var retningsgivende for planleggingen av indre sone, dvs sentrum innenfor ring 2 og områder i nordlige bydeler mellom ring 2 og ring 3, blant annet Carl Berner. Carl Berner-området er her angitt som ”oppgraderingsområde bolig” (ibid: 87)

Krav til bokkvalitet i kommunedelplanen

Når det gjelder fysiske bokkvaliteter vises det til krav i byggeforskriftene. Det gis en oversikt over tradisjonelle krav til fysisk utforming, blant annet utearealer for lek og opphold, men at ”Enkelte av disse normene har vist seg vanskelige å tilfredsstille i indre by. Særlig gjelder det utearealene”(ibid. 89).

Om dagslys i boliger heter det: ”Økning av byggedybde og etablering av ensidig belyste småleiligheter kan skape uakseptable lysforhold i forbindelse med fortetting” (ibid:89). Det er ikke angitt noen konkrete krav verken til utearealer eller dagslys i boliger, men det påpekes at ”vi (må) være mer villige til å konkretisere såkalte kompensatoriske kvaliteter” (ibid: 89).

I Kommunedelplanen uttrykkes det en bekymring i forhold til fortettingen:

Tett bybebyggelse kan ha høy kvalitet som boområde. Høy utnyttelsesgrad stiller krav til gode planløsninger og andre kvaliteteter hvis vi vil forebygge framtidig forslumming. Det er bygget boliger i senere år i indre by med ”dårlig minimumsstandard” som spekulasjon i et dyrt boligmarked (ibid: 91).

Kommunedelplanen har ingen formulerte krav til disse bokkvalitetene. I praksis har man anvendt normer slik de var formulert i en tidligere kommunedelplan fra 1991:

Utearealene bør ha daglig solinnfall i sommerhalvåret og utgjøre 25% av boligens BRA.

Det viser seg imidlertid at disse krav har vært vanskelige å håndheve i praksis, slik det påpekes av kommunen (Oslo kommune 2005b):

Dette har vært benyttet som utgangspunkt i den faglige vurdering av bokkvalitet på prosjektnivå i indre by de siste

ti år. Erfaringene er imidlertid at dette i mange tilfeller har vist seg vanskelig å håndheve, både i forhold til forslag om endring av eksisterende bygningsmasse og i forhold til nybygg (ibid:7).

5.5 Kommunedelplan for indre by 2005-2020 – Carl Berner som utviklingsområde

Oslo kommune har under utarbeiding en ny kommunedelplan for indre by; Oslo kommune (2005a) "Fremtid for fortid" Kommunedelplan for byutvikling og bevaring i indre Oslo 2005-2020" (Høringsutkast, høringsfrist 20.01.06). Som et nytt forslag legges det frem områdeavhengige normer, der krav til utearealer varierer fra 5 til 25 prosent av BRA. Planen er ikke stadfestet.

Carl- Berner definert som utviklingsområde

Forslag til maksimale byggehøyder, utnyttelse og plankrav varierer med områdekategori. I Sentrum er forslaget BYA 100 prosent, og TU 600 – 700 prosent. I utviklingsområder varierer BYA fra 100- 65 prosent og TU fra 300 – 450 prosent. Utviklingsområder er for eksempel store områder langs Akerselva og området rundt Carl Berner.

Et vedlegg: "Veileder for saksbehandling med eksempler", Oslo kommune (2005b) inneholder forslag til områdeavhengige normer og krav mht tetthet og utearealer. Vedlegget er "ment å brukes som veiledning i saksbehandlingen etter at planen evt. er politisk vedtatt". Forslagene er altså veiledende og ikke grunnlag for vedtak. Det er gitt ulike bestemmelser for grad av utnyttning og høyder for ulike delområder i indre by. Begrunnelsene for tillatt grad av utnyttning er blant annet "styrking av byens urbane intensitet", "overordnede føringer om bærekraftig byutvikling" og "ønsket om en dynamisk byutvikling". I tillegg er det et mål å begrense antall planer og begrense antallet av dispensasjoner.

Ønsket om å begrense antall dispensasjoner underbygger at maksimal grad av utnyttning for så store områder på et generelt nivå bør settes relativt høyt (ibid:3)

Kommunedelplanens krav til bokvalitet knyttet til utearealer

Planen opererer med 10 ulike typer delområder, der krav til uteareal varierer fra 5 prosent til 25 prosent av BRA.. Tidligere normer i soneplanen hadde som nevnt et generelt krav om utearealer på 25

prosent av boligens BRA. De nye normene stiller altså krav om mindre uteareal enn de gamle i en rekke områder. Begrunnelsen er at de gamle kravene var vanskelige å håndheve, og at folks preferanser er annerledes enn tidligere:

Samtidig har oppfatningene om tilfredsstillende bokkvaliteter i en bysituasjon blitt mer nyanserte som følge av et større mangfold i livsstil blant dem som bor i de mest sentrale områdene (Oslo kommune 2005b:7).

De nye kravene til utearealer er vurdert opp mot type bebyggelse:

...der de mest sentrale deler av byen vil representere en type bybolig der forventet krav til tilfredsstillende uteareal antas å være underordnet (ibid:8).

Det sies ikke noe om krav til sol eller andre kvaliteter i dette forslaget til kommunedelplan. Forslag til kommunedelplan er ikke vedtatt.

5.6 Oppsummering om overordnede planer

Oslo kommune har i overordnede planer formulert visjoner for en miljøvennlig og attraktiv by med gode uteområder. Tidligere kommuneplan fra 1991 hadde definerte krav til bokkvalitet med hensyn til utearealer. Dette kravet ble i praksis vanskelig å håndheve. I kommunedelplan for indre by fra 1998 uttrykkes det bekymring for økt tetthet og konsekvenser for bokkvaliteten (Oslo kommune 1998). På tross av disse bekymringene legger forslag til ny kommunedelplan (Oslo kommune 2005a og b) opp til høyere tomteutnyttelse enn det som hittil har vært vanlig. Denne planen er ikke stadfestet. Planene sier lite konkret om kommunens rolle. Gjeldende kommuneplan (Oslo kommune 2004) definerer imidlertid kommunens rolle som å være tilrettelegger for boligbygging.

5.7 Planprosess – ungdomsboliger på Carl Berner

Ungdomsboligprosjektet ligger nord for Carl Berner plass. Carl Berner plass ligger nord for Oslo sentrum ved Ring 2. Carl Berner plass er et sentralt knutepunkt for kollektivtrafikk med T-baner, flere trikkelinjer og busslinjer. Tomta var regulert til industriformål, og omregulering til bolig er et typisk eksempel på byomdanning og

fortetting ved kollektivknutepunkter. Litt lenger nord ligger Sinsenbyen, et større blokkområde fra 1930-tallet.

Det er bygget flere nye boligprosjekter i samme område. NIBR har analysert fortetting innen et tilgrensende område i Hekkveien (Guttu et al. 2000) som viste at tettheten økte for hvert nytt prosjekt. Andre prosjekter i nær tilknytning til det valgte case er boliger på Sukkertoppen og studentboliger i Hasleveien.

En grunneier kjøpte gradvist opp flere tomter i området etter 1996. Denne grunneier var opprinnelig heleid av en annen eiendomsutvikler, men ble fisjonert ut som selvstendig firma i 1999. Formålet med firmaet er å drive eiendomsutvikling. Grunneieren er del av et aksjeselskap som også omfatter en entreprenør. Det hadde tidligere vært forsøkt å utvikle en helhetlig plan for området. Plan-og bygningsetaten hadde søkt om midler til egenutvikling av planarbeid uten å få gjennomslag for det. En konsulent og en gruppe grunneiere hadde søkt sammen for å søke å fremme en felles plan. Det fremgår av forslag til reguleringsplanen (Oslo kommune 2002) at ingen av disse initiativene har ført fram. Dette vil bli omtalt nærmere i kap. 5.12.

5.8 Beskrivelse av ungdomsbolig konseptet

Ungdomsboligprosjektet på Sinsen var det første som ble realisert i Oslo. Tidligere var det bygget et tilsvarende prosjekt på Moholt i Trondheim. Dette var et nytt konsept, der ungdom kjøper bolig i et borettslag, og der de fleste boligene er planlagt med en eller to utleiehybler eller hyblene kan kobles til boligen. Inntekt fra utleie er skattefritt. Ungdomsboligprosjektene organiseres som borettslag, og leilighetene selges etter ansiennitetsprinsippet. Medlemstallet i boligforeningen var vel 15000 i 2003 (Dine penger 17.6.03). Leilighetene skal være forbeholdt ungdom i alderen 18- 35 år.

Beskrivelser i salgsbrosjyrer og nettsteder

Konseptet beskrives som ”Norges første og største konsept for ungdomsboliger” på egen nettside. Dette er ikke nærmere dokumentert. Det heter videre:

Konseptet har blitt meget godt mottatt både av våre kunder, kommunaldepartementet og Husbanken, og begynner å bli godt etablert i markedet. Siden 2001 har (vi) hjulpet 550 ungdommer inn på boligmarkedet.

Nettsidene og beskrivelsene er rettet mot ungdom. Det anvendes for eksempel nye trendy begrep på leilighetsstørrelser som small, medium, large og extra large.

5.9 Den offentlige saksbehandlingen i kommunen

Kunngjøring av oppstart av reguleringsplanarbeid ble annonsert april 1998 og juli 1999. Første reguleringsforslag ble lagt frem høsten 1999 av en arkitektkonsulent på vegne av grunneieren.

Forslag til reguleringsplan var anbefalt av Plan-og bygningsetaten. Det fremlagte forslag til reguleringsplan viser en bebyggelse med fire lamellblokker i vifteform. Planforslaget ville gi rom for 28000m² BRA, herav maks 20000m² bolig og maks 8000 m² næring. Tomtearealet er på 10830 m², og TU var satt til 252%.

Gjeldende regulering gjaldt industriformål, og var bebygget med fire mindre bolighus, industribygg, skur og lagerhaller, med lav utnyttelse. Planforslaget viser til at reguleringsplanen er i tråd med kommuneplanen og RPR for samordnet areal- og transportplanlegging, og det argumenteres for høy utnyttelse av tomten. Lamellene var planlagt i 5-8 etasjer over et inngangs/atkomstplan med felles boder og lignende. Mot Sinsenveien var planlagt to mer oppdelte og delvis sammenkoblede bygningskropper på 1-5 etasjer som ”danner basis for lamellene og en skjerm mot Sinsenveien for utearealet mellom lamellene” (ibids.19). I vedlegg var vist sol- og skyggeforhold ved vår- og høstjevndøgn og midtsommer. Kartet viser at de tre uteområdene mellom blokkene har noe ulike sol- og skyggeforhold. Vår og høstjevndøgn kl. 1600 er hele uteområdet skyggelagt.

Planforslaget inneholder en anbefalt leilighetsfordeling som gir en høy andel store leiligheter ”godt egnet for barnefamilier” (ibid:23). Det heter videre at ”Uteoppholdsarealene vil være skjermet for trafikk med gode solforhold og dermed velegnet for lek” (:23). Minste uteoppholdsareal (MUA) skulle være 30m². Forslag til reguleringsbestemmelser tilsa minst 70% 3 roms eller større, og herav minst 30 % fireroms. Det fremgår også av reguleringsbestemmelsene at ensidig nord eller nordøstvendte leiligheter ikke var tillatt. Krav til MUA og leilighetenes orientering skulle kunne fravikes dersom det ble aktuelt med studentboliger.

Det ble påpekt i saksfremlegget at utbyggingen ville innebære en privat investering på 4-500 millioner kroner, men ingen offentlige

investeringer. Det ble riktignok påpekt at barnehagedekningen i nærområdet var dårlig, men bedre på bydelsnivå. Den lokale skolen hadde ledig kapasitet.

Plan-og bygningsetatens kommentarer

Det fremgår av reguleringsforslaget at Plan- og bygningsetaten anbefaler forslaget. Det fremgår imidlertid av et brev fra Plan-og bygningsetaten (datert 27. januar 2000) at etaten har bemerkninger til flere punkter, blant annet bebyggelsesstrukturen, utearealene og atkomst. Utearealene ble kommentert slik:

Sol- og skyggediagrammene viser at utearealene er skyggelagt store deler av dagen og året. Uterommene bør bearbeides for å oppnå en bedre avklaring mht solforhold, og mellom det halvprivate og offentlige rom. Det bør undersøkes om en annen organisering av bebyggelsen kan gi bedre solforhold og uteoppholdsrom.

Reviderte planer og konsulentrapport

Sommeren 2000 ble det utarbeidet en lokalklimavurdering av Asplan AS (Asplan Viak 2000). Vurderingen til Asplan er basert på et forslag som viser fire lamellblokker på 5-9 etasjer pluss tilbaketrasket toppetasje. Blokkene ligger nå parallelt, og med mindre avstand enn i ovennevnte forslag til reguleringsplan. I tillegg er det kommet et høyhus på 17 etasjer, se kart fig. Rapporten omhandler støy- og miljøforhold, bebyggelsesstruktur, atkomstforhold og utearealer. Planen omfatter nå 250 boliger.

Konsulentenes vurdering av solforholdene på utearealene er:

Området vil få sol på fellesarealene om ettermiddagen, dvs etter klokka 1500 i sommerhalvåret. De tre nederste etasjene av lamellene vil ha sol midtsommers fra klokka 1400 og utover, men ikke om våren og høsten på dette tidspunktet. På vinteren vil utearealene store deler av dagen være skyggelagt. Dette er gjengs for byen for øvrig pga den lave solinnfallsvinkelen. Lamellenes orientering gjør at bygningene skygger for hverandre.

Om leilighetene heter det at ”planlagt bebyggelsesstruktur gir gjennomgående leiligheter med spesielt gode lys- og solforhold for de øverste leilighetene” (:8).

Det påpekes også at det erfaringsmessig er turbulens rundt høyhus, og at Sukkertoppen pga sin grønne karakter er viktig for friskluft-

tilførselen til området. Sukkertoppen er imidlertid planlagt utbygd, og det påpekes at det vil være negativt for området. ”Det blir derfor ekstra viktig at vegetasjonen i planområdet forsøkes bevart og/eller at ny vegetasjon etableres for bl.a. å binde støv og øke luftfuktigheten i området.

Forslag til reguleringsplan høsten 2001

Forslaget fra 1999 ble ikke lagt ut på offentlig høring. Høsten 2001 legges nytt forslag til reguleringsplan ut på offentlig høring (offentlig høring fra 22.10.2001 – 21.11.2001). Forslagsstiller er byplan-konsulenten på vegne av grunneier. Det er nå lagt frem to alternativer. Plan- og bygningsetaten gir sin foreløpige anbefaling av forslagens alternativ 2.

Området foreslås regulert til byggeområde for ca 250 boliger i 4- 17 etasjer. I alt. 1 tillates 23000m² BRA, i alternativ 2 i alt 22000m² BRA. Høyhuset har en litt annen plassering i alt.2 enn i alternativ 1, men er på 17 etasjer i begge alternativene.

Plan-og fasaderådet har uttalt seg positivt til alternativ 1 (19.06.2001) ifølge saksfremlegg til byutviklingskomiteen. Av forslag til reguleringsplan fremgår at plan- og fasaderådet er ”positive til intensjonene i forslaget” og at ”forslaget ble enstemmig anbefalt med noen kommentarer til endring av bebyggelsens utforming og høyde” (Oslo kommune 2001:3).

Av forslag til reguleringsbestemmelser fremgår at det skal være minimum 60% tre-roms eller større boliger, og herav minimum 30 % fireroms boliger. Ett-roms boliger er ikke tillatt. Men leilighetsstrukturen kan endres dersom det blir aktuelt med studentboliger utleid i minimum 10 år av en organisasjon. MUA (Minste uteopp-holdsareal) skal være 30 m² pr bolig, herav minimum 20 m² på bakken. I prosjektbeskrivelsen heter det at: ”Boligene får svært gode lysforhold og de fleste får god utsikt” (ibid:20).

Plan- og bygningsetatens innstilling

Plan-og bygningsetaten peker i sin innstilling på at både kommune-plan 2000 og kommunedelplan for indre by hadde en målsetting om å øke boligandelen i indre by, og hvor næringseiendommer som Carl Berner var ansett som egnet for transformasjon til bolig. Det vises også til at reguleringsplanen er i tråd med RPR, Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, om prioritering av konsentrert utbygging innen gangavstand til kollektiv transport knutepunkt.

Reguleringsforslag til bystyret

Området foreslås regulert til byggeområde for rundt 250 boliger. Forslaget som legges frem for bystyret har to alternativer. Forslagsstillers alternativ 1 har maks tillatt BRA på 23000 m², TU 209 %, fire lameller på fra 4- til 11 etasjer og et høyhus på 17 etasjer.

Plan- og bygningsetaten har utarbeidet et alternativ 2 med høyhus i 12 etasjer og lameller fra 4- 10 etasjer og maksimum BRA 20250 m², og TU 182%. Høyhuset ble redusert fra 17 til 12 etasjer etter høringen, og har fått en annen plassering for å oppnå større avstand til nabobebyggelsen i nord og øst. Plan- og bygningsetaten anbefaler alternativ 2. (Oslo kommune, plan-og bygningsetaten 2002a).

Figur 5.2 *Modellfoto som viser felt A med fire lameller og felt B med høyhus i 17 etasjer.*



Figur 5.3 *Situasjonsplan for felt A som viser de fire lamellene avgrenset av Sinsenveien i vest og Hasleveien i øst. Atkomsten er fra Sinsenveien. Det tidligere friområdet Sukkertoppen ligger sørøst for Hasleveien.*



Figur 5.4 *Bebyggelsen sett mot nord. Lamellene ligger med gavlen mot Sinsenveien. Innkjøring til garasjekjeller er fra Sinsenveien.*



Innstilling fra byrådet til byutviklingskomiteen og bystyret

Det fremgår av innstillingen at det er foretatt enkelte endringer i begge alternativene etter offentlig ettersyn. Det kom inn i alt 18 merknader. Bydel Helsfyr – Sinsen er positiv til boligbygging i området, men mener at bebyggelsen ikke må være høyere enn eksisterende bygninger i Sinsenveien/Hasleveien. Omgivende bebyggelse er stort sett i fem – seks etasjer. Byantikvaren fraråder reguleringsforslaget og anbefaler at flere av de eksisterende mindre bygningene integreres i en større boligplan. Ingen av de private merknadene motsetter seg at området omreguleres til boligformål, men mange mener at utnyttelsen er for høy. Flertallet av de lokale uttalelsene er negative til bebyggelsens høyder, spesielt punkthuset med 17 etasjer.

Byråden sier i sin innstilling at det ikke synes riktig å bygge høyhus på 17 etasjer i området. Byråden har derfor innhentet uttalelse fra forslagsstiller som bekrefter at dersom deres forslag ikke blir vedtatt foretrekker de en reduksjon av høyhuset fremfor at alternativ 2 blir vedtatt. Av brevet fremgår det også at forslagsstiller har ønsket å foreta en endring i reguleringsbestemmelsene for å gi innpass til et ungdomsboligkonsept. Det heter videre at dette konseptet er avhengig av en planløsning hvor leilighetene knytter seg tosidig til en korridor

og derved blir ensidig belyst. Reguleringsbestemmelsene har derfor fått et tillegg som er tilpasset dette konseptet.

Byrådet innstiller på at alternativ 1 vedtas med de endringer som omtalt ovenfor (høyhus redusert til 12 etasjer og innpassing av et punkt i reguleringsbestemmelsene tilpasset ungdomsboligprosjektet).

Det ble i byutviklingskomiteen stilt spørsmål om hvor mange boliger prosjektet vil bli redusert med i alternativ 2. Dette ble redegjort for i et brev fra byråden til ordføreren at det dreier seg om 18 boliger.

Bystyrebehandlingen

Forslag til reguleringsplan som legges frem i bystyrebehandlingen har fortsatt to alternativer. Etter høringsrunden har høyhuset i forslagets alternativ 1 blitt redusert fra 17 til 12 etasjer.

Bystyret behandlet reguleringsaken 9. april 2003 (Sak 110) og 27. mai 2003, sak 158. Bystyret forkastet alternativ 1 og vedtok alternativ 2 etter forslag fra representanter for Venstre og SV (Ap, SV, Venstre og 8 uavhengige stemte for alt. 2): Et forslag fra RV som innebar redusert maks tillatt bruksareal BRA på 19850m² og redusert etasjetall ble nedstemt. Punkthuset ble av RV foreslått redusert til 10 etasjer. Etter forslag fra SV ble det vedtatt et eget punkt der bystyret ber byrådet om en samlet vurdering av behov for barnehager, skoler, idrettsanlegg, friområder og trafikkløsninger i lys av planlagte utbygginger i området Carl Berner, Løren og Ensjø. Representanter for SV og Venstre i bystyret hevder at det er ca 2000 – 3000 boliger under bygging eller planlegging i et relativt lite område rundt Hasle og Frydenberg. Etter forslag fra RV ble det vedtatt at det skal utarbeides en helhetlig plan for området Carl Berner Nord – Hasle – Sinsen.

Saken tas opp på nytt i mai 2003 på bakgrunn av et notat fra byråden til byutviklingskomiteen. Ved den tidligere behandlingen i bystyret hadde et punkt vedrørende ungdomsboliger i reguleringsbestemmelsenes § 7 falt ut. Denne bestemmelsen skulle åpne for muligheten for å bygge ungdomsboliger:

Likeledes kan leilighetsstrukturen samt forbud mot ensidig nord- og nordøstlig belyste leiligheter fravikes i felt A ved behandling av rammesøknad dersom det dokumenteres at det skal etableres borettslag eller utleieselskap hvor vedtektene/leiekontraktene forutsetter bygging av ungdomsboliger.

Naboklager

Vedtaket ble klaget inn for fylkesmannen høsten 2003 av beboere i fire ulike sameier med i alt 328 leiligheter i Sinsenveien og Rødstuveien. Beboerne klaget på de foreslåtte bygningshøydene som innebærer at bakenforliggende bebyggelse mister sol og utsyn.

Klagen ble avvist av fylkesmannen med henvisning til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn og med at kommunen har tatt hensyn til klagen ved redusere høyhuset fra 17 til 12 etasjer.

Rammetillatelsen

Søknad om rammetillatelse for de to første bygg ble sendt sommeren 2003 med utbygger for ungdomsboligprosjektet som tiltakshaver.

5.10 Husbankens saksbehandling

Husbanken har gitt oppføringslån til prosjektet. Søknad om husbanklån ble bekreftet mottatt av Husbanken i februar 2003, men endelig søknad forelå i august 2003. Første byggetrinn ble godkjent av Husbankens styre i januar 2004. I oppsummeringen til styrebehandlingen konkluderes det med at:

Prosjektet har klare kvalitetsmangler, men siden prosjektet tilbyr et nytt boligtilbud for boligsøkende i etableringsfasen med dynamiske løsninger, har man etter en helhetsvurdering kommet fram til at prosjektet kan godkjennes for Husbankfinansiering (Husbanken 2004).

Husbanken i Trondheim hadde tidligere finansiert et tilsvarende prosjekt i Trondheim som de var kritiske til på grunn av bokkvaliteten.

Husbanken i Oslo er kritiske til prosjektet. I arkitektvurderingen heter det:

Felles uteareal er lite og dårlig tilgjengelig... I et område med stor andel små boliger ansees kvalitetsmanglene for over 100 boliger (dårlig orientering/tilgjengelighet, manglende privat uteplass for hyblene) som betydelig. Liten mulighet for påvirkning fra Husbanken.

I notatet til regionstyret heter det at:

Bygningsplasseringen i forhold til solorientering og plassering i terrenget skaper kvalitetsmangler (Husbanken 2003).

I det interne notatet fra Husbankens saksbehandler het det imidlertid:

Bygningsplasseringen i forhold til solorientering og plassering i terrenget skaper *store* (vår utheving red.anm.) kvalitetsmangler i prosjektet.

I det interne notatet er konklusjonen mer kritisk:

... I prosjekteringen av Osloprosjektet har man gitt avkall på å planlegge boliger i forhold til viktige kvalitetsprinsipper. Prosjektets helhetsstandard er under det vi hittil har finansiert i Oslo.

Det fremgår av notatet til regionstyret, at utbygger hadde annonsert boligene for salg med husbankfinansiering før tilsagn fra Husbanken forelå.

En del av kritikken fremkommer bare i interne utkast til notat til regionstyret, og er strøket i det som er sendt ut som styrenotat.

Det har åpenbart vært ulike vurderinger av prosjektet i Husbanken. Det kan se ut som kritikken har blitt tonet ned ut fra argumenter om at her er det snakk om billige boliger for ungdom. En saksbehandler reiste spørsmål om hvordan dette vil bli over tid med så mange små billigboliger med utleiehybler i et område som er utsatt for å komme inn i en negativ spiral.

5.11 Prosjektdata¹

| | |
|---------------------------------------|---|
| | |
| Leilighetsfordeling | |
| Type S (20 m2) | 2 |
| Type M (40m2) | 59 |
| Type L (60m2) | 144 |
| Type XL (80m2) | 32 |
| Antall boliger totalt (felt A) | 237 |
| T- BRA (Felt A og B) | 17000 m2 for felt A, 3250 m2 for felt B, i alt 20250 m2 ² |
| Etasjetall | Lameller 4-9 etasjer (felt A) pluss kjeller Høyhus, 12 etasjer (felt B) |
| Tomteareal | 10830 m2 (felt A og B) Felt A 8298 m2 |
| Tomteutnyttelse (TU) | 270% for felt A ³ 182% felt A og B |
| Prosent bebygd areal (BYA) | Tomteareal felt A 8298 m2, bebygd flate 2796 m2. BYA 33,7 % (vår beregning) |
| Uteareal pr bolig (felt A) | 23m2 på bakken (inkluderer alt uteareal på bakken) 30m2 totalt inklusiv privat balkong og takterrasse |

5.12 Mangel på helhetlig plan

Prosjektet ble fremmet som et privat reguleringsforslag. Prosjektet gjennomgikk som vist flere endringer allerede før den første reguleringsplanen ble lagt ut til høring. Spørsmål om tomteutnyttelse, høyder og etasjetall har stått sentralt i forhandlingene mellom tiltakshaver og kommunen. Vi skal i det følgende se hvordan aktørene i etterkant vurderer planprosessen og rollefordelingen.

Intervjuene viste at flere aktører, både grunneiere, konsulenter og saksbehandlere påpeker at det hadde vært en fordel med en helhetlig

¹ Data fra prosjekterende arkitekt for felt A, der ikke annet er angitt

² Tall fra reguleringsplan vedtatt av bystyret (Oslo kommune 2002a)

³ Tomteutnyttelsen angis å være TU= 270 for felt A i notater fra plan- og bygningsetatens befaringsrapport 8. 11. 2005. Maksimal tomteutnyttelse ifølge reguleringsplanens alternativ 2 var angitt å være 182% for felt A og B

plan for området. Aktørene utenfor kommunen etterlyser en sterkere fagetat.

En konsulent beklaget utviklingen i denne saken, og at ingen har hatt noen styring med den. Han mente rett ut at det er et problem at ingen har styring med byutviklingen og etterlyste en sterkere fagetat og byplansjef.

En saksbehandler i Husbanken beklaget også denne utviklingen:

Det mangler kommunal planleggingsvilje, slik at det blir mer områdeplanlegging og analyse. Eller at man burde kreve det av utbyggerne... Det offentlige rom blir et lappeteppe.

En av grunneierne i området sa det slik:

Rent byutviklingsmessig hadde det vært riktig å lage en plan hvis kommunen hadde hatt ressurser til det.

Flere grunneiere i området dannet en gruppe, Aksjon Carl Berner 2000, blant annet for å komme med innspill til et forslag til reguleringsplan for Carl Berners plass, som de mente ville stenge for utviklingen av eiendommene. Konsulentene argumenterte med at de ville få mer ut av sin eiendom dersom de gikk sammen. Men samarbeidet mellom grunneierne sprakk etter en tid fordi noen av grunneierne foretrakk å utvikle egne prosjekter.

Det var vanskelig. Alle var kongen på haugen og var redde for at jeg skulle lage planer som ga større utvikling av nabotomten enn av egen eiendom. Og det sprakk på spørsmålet om Sukkertoppen.

Han forklarte at samarbeidet ble vanskeliggjort av raske oppkjøp og salg av tomter:

Da sprakk samarbeidet fordi en som eide tomt inntil Sukkertoppen ville samarbeide med xx og senere kjøpte yy den ... det var mange transaksjoner med salg og kjøp og dritt og lort, det kan du sitere meg på.

Sukkertoppen var regulert til industri, men en konsulent mente at den burde vært spart som friområde. Det fremgår også som nevnt av Asplans analyse at grøntområdene her ble vurdert som viktige for friskluft tilførselen til området. Sukkertoppen ble imidlertid bebygd og samarbeidet sprakk. Da begynte eierne av

andre eiendommer ”å kappe land” som det ble sagt, for å utvikle et større prosjekt i egen regi.

Plan- og bygningsetaten hadde søkt rådhuset om midler til å lage en samlet plan for området, men fikk ikke ressurser til det. Konsulenten mente at det skyldes manglende ressurser i etaten, mens grunneierne mente at det også var manglende vilje. Det kan tolkes slik at med begrensede ressurser har etaten valgt ut noen områder for egen utvikling av planer, og ikke prioritert dette området.

En konsulent mente at plan- og bygningsetaten etter hvert var blitt et forvaltningsorgan og ikke et planleggingsorgan.

Jeg så etter en juridisk plattform for å overprøve den utviklingen som var i ferd med å skje, hvor hver enkelt grunneier laget sin reguleringsplan for sin eiendom og ingen så noe av dette i skikkelig sammenheng.

En av grunneierne sa det slik: ”Det er lettere å rette på en stil enn å skrive”. Han mente at kommunen ikke så potensialet i dette området og heller ikke ”la seg i selen for å få til en felles plan”. Han mente at de heller prioriterte egen planlegging av større prosjekter slik som for eksempel Bjørvika og Filipstad, og da kom ikke Carl Berner høyt nok på lista over hva de ville satse på. Han viste til den byplanleggingen som ble gjort da Carl Berner ble planlagt i sin tid, og at man burde ha tatt tak i dette nå. Han mente at kommunen burde ha laget en samlet plan og at Sukkertoppen skulle vært spart. Det ville vært en fordel for ”byens skyld”, som det ble sagt, men ikke nødvendigvis en fordel for grunneier.

Helhetlig plan i etterkant

Paradoksalt nok ble ungdomsboligprosjektet vedtatt med et tillegg om at det bør utvikles en helhetlig plan for området Carl Berner, Løren og Sinsen. Dette vedtaket kom først da ungdomsboligprosjektet som ett av de største prosjektene i området ble lagt frem til politisk behandling. De andre, mindre prosjektene var det ingen som hadde brydd seg med ifølge konsulenten. Han etterlyste et bedre grunnlag for å utvikle planer for større områder, men fant ikke støtte for det i lovverket heller.

Det kan ses som et tankekors at fagfolk, både konsulenter og i plan- og bygningsetaten med støtte fra grunneierne tidlig søkte å få frem en helhetlig plan for området, men uten å lykkes med det. Først da ungdomsboligprosjektet, som det største prosjektet i området, ble lagt frem for politisk behandling ble det fra politikernes side etterlyst en helhetlig plan. Men da var den bitvise utbyggingen allerede et faktum:

Vi kan sitte her og smile i skjegget og kose oss med at vi hadde rett. Men det hjelper jo ikke.

En saksbehandler i plan-og bygningsetaten beklaget også denne utviklingen:

Det er kroneksemplet på fragmentert byutvikling. Det er akkurat det som er problemet. Vi forsøker å se ting i sammenheng, og så kommer det ene her, det andre der, og det tredje der, og det er regelen.

Arkitektkonsulenten som sammen med grunneierne forsøkte å få til en helhetlig plan er svært kritisk til kommunens rolle og til resultatet:

Det er ingen som styrer, vi har ingen byplansjef. ... nå har alle laget sine planer, den ene verre enn den andre.

Han beskrev plan- og bygningsetaten som et "forvaltningsorgan" og mente at når de ikke fikk midler til å lage en helhetlig plan så hadde de ingen makt heller. Han mente heller ikke at de kunne kreve av grunneierne at de skulle lage en helhetlig plan. Han mente også at det har vært inne ulike saksbehandlere som har hatt ulike faglige syn, og at det har vanskeliggjort prosessen. En saksbehandler i Husbanken mente imidlertid at man burde krevd en områdeplan fra utbyggerens side. Det er interessant at både plan- og bygningsetaten og grunneierne og deres konsulent så behovet for en helhetlig plan, men uten å få det til.

Flere informanter beklaget det paradoksale i at politikerne i etterkant krevde en helhetlig plan, riktignok for et større område. Det fremgår av den politiske behandlingen at det var politikerne på venstresiden i bystyret som krevde en helhetlig plan. RV krevde helhetlig plan før godkjenning av reguleringsplanen. Dette forslaget ble nedstemt. Men forslag fra SV og Venstre om at det i etterkant skulle utarbeides en helhetlig plan for et større område ble vedtatt.

Ungdomsboligprosjektet og knutepunktfortettingen på Carl Berner kan også beskrives som et eksempel på utbyggervennlig byutvikling slik beskrevet hos Leknes et al (2005). Det er boligbyggingen som styrer utbygging av sosial infrastruktur. Eller som en saksbehandler sa det:

Planpyramiden er snudd på hodet. Prosjektet er kastet ut i vannet og så kommer planene som ringer i vannet etterpå.

Manglende sikring av grøntstruktur og fellesgoder

Manglende helhetlig planlegging kan også forklare manglende sikring av grøntstrukturen og fellesgoder i området. Arkitektkonsulenten ønsket som nevnt å utarbeide en helhetlig plan, blant annet for å sikre Sukkertoppen som grøntområde. Kravet om å utarbeide en helhetlig plan i etterkant ble nettopp begrunnet med hensynet til fellesgoder så som grøntstruktur, trafikkplanlegging, skoler og barnehager og lignende.

Figur 5.5 *Bebyggelsen sett fra Carl-Berner. Ungdomsboligprosjektet til venstre. I bakgrunnen ses høyhuset i 12 etasjer. Utbyggingen i Hasleveien ved Sukkertoppen til høyre.*



Flere informanter påpekte det uheldige i at Sukkertoppen ble bygget ut og at det lille grøntområdet skulle ha vært spart. Asplan-konsulentene påpekte som nevnt i sin analyse at dette området var viktig for friskluft drenasjen. En representant for berørte naboer påpekte at man ikke engang har fått til en opprydding av de små offentlige arealene som er igjen i området. På den andre siden hadde kommunen på et tidspunkt engasjert seg i dette boligområdet med forslag til oppgradering av utomhus arealene. Kommunen tilbød også å gå inn med midler i dette arbeidet. Forslaget ble imidlertid nedstemt på generalforsamlingen. Dette skyldtes ifølge informanten at en stor del av leilighetene er utleid på fremleie (ca 60 prosent), og at utleierne ikke ønsket å investere i dette. Det har med andre ord ikke vært noen

sikring av felles grøntstruktur og andre fellesgoder i området på tross av omfattende fortetting. Men kommunen engasjerte seg i oppgradering av uteområdene i et boligsameie, uten å lykkes.

5.13 Reduserte krav og forenklet saksbehandling

Det kan se ut som ønsket om å skaffe rimelige ungdomsboliger har resultert i reduserte krav til kvalitet og at de også har unngått en reell saksbehandling.

Reduserte kvalitetskrav

Da ungdomsboligprosjektet var til politisk behandling i 2003 var det et generelt stort press for å få bygget så mange boliger som mulig på bakgrunn av beskrevet boligbehov på 40.000 boliger innen 2015 i kommuneplanen. Antall boliger var et sentralt diskusjonstema i den politiske behandlingen og vurderingene av tetthet og tomteutnyttelse. Politikerne ba eksplisitt byråden om en oversikt over antall boliger i de ulike alternativene, og hvor mange boliger som evt. ville forsvinne dersom man reduserte volum/etasjetall. Det var i tillegg et press for å få bygget rimelige ungdomsboliger. Husbanken viser også til at det var et politisk ønske om å skaffe rimelige ungdomsboliger på den tiden, og at det veide mer for Husbanken enn kvaliteten på prosjektet. En saksbehandler sa det slik:

På den tiden var det et politisk ønske om å skaffe rimelige boliger. Det skulle skaffes mange boliger i Oslo, og ...det var et grep for å få satt i gang mange boliger for å få yngre folk inn på boligmarkedet. Det veide mer for Husbanken enn selve kvaliteten, som vi var kritiske til.

Husbanken viser altså til behovet for ungdomsboliger som begrunnelse for å fravike kvalitetskrav. Kommunen fraviker også sine kvalitetskrav i reguleringsplanen med den begrunnelse at man ønsker å skaffe rimelige ungdomsboliger.

Ingen reell saksbehandling i Husbanken

Det kan se ut som ungdomsboligprosjektet har sluppet unna en reell saksbehandling både i Oslo kommune og i Husbanken.

En saksbehandler i Husbanken sa det slik:

Det kom hit så å si ferdig, jeg følte det var et ferdig konsept som de hadde prøvd ut i Trondheim. ...de ville helst ikke ha noen forandring. ... Det skulle gå fort, og de var ikke villig til noen større dialog.

Det ble gjort noen endringer i forhold til leilighetssammensetningen og hvordan de lå i bygget, men planløsningene var fastlåst fordi utbygger hadde lagt leilighetene ut på salg da de kom til Husbanken. Det påpekes også av notat til styret:

Prosjektet ble lagt ut til salg allerede i juni med husbankfinansiering som grunnlag uten at prosjektet var behandlet i Husbanken. Regiondirektøren har uttalt seg til pressen i sakens anledning (Notat 15.01.2004 til regionstyret fra administrasjonen).

Det fremgår av saksbehandlingen i Husbanken i Trondheim at man også der opplevde at man hadde begrenset innflytelse på prosjektet. Man fikk til noen omarbeidinger men ”kom for sent inn i prosessen til å kunne avverge problemer med orientering (midtkorridor)”. Det ser ut som utbygger kommer i kontakt med Husbanken først etter at konseptet er lagt, og at Husbanken verken i Oslo eller Trondheim har kunnet påvirke prosjektet i særlig grad.

Ingen reell saksbehandling i Oslo kommune

Utbyggeren med ungdomsboligprosjektet kom ifølge grunneieren inn i prosjektet høsten 2002. Plan-og bygningsetaten hadde akkurat ferdigbehandlet saken og oversendt den til byrådsavdelingen på det tidspunkt. Grunneier ønsket ikke at saken skulle sendes tilbake til plan- og bygningsetaten til fornyet behandling:

Da sa vi klart fra, at nå har vi kommet så langt i reguleringsarbeidet at det er ikke snakk om at vi gjør noen endringer på reguleringsforslaget. ... Vi sa hold dere langt unna, vi snakker ikke med kommunen. Nå har vi jobbet med det reguleringsforslaget i så mange år at vi vil ha det behandlet, og så får dere evt. søke om endringer av det etterpå. Det er ikke så lett vet du å få til en endring av en ny regulering. Så de likte ikke det, men da sa vi da må dere kjøpe det som det er nå og ta selvriskoen ved å begynne forfra igjen.

Grunneieren var klar over at det ikke er lett å få endret en ny reguleringsplan, og at utbygger ikke likte det. Men da måtte de alternativt ha overtatt prosjektet og selv tatt risikoen ved å begynne forfra med ny reguleringsplan. Man endte opp med å fremme

reguleringssaken slik den var utarbeidet av grunneier og deres konsulent, og at utbygger av ungdomsboligprosjektet skulle få endret reguleringsbestemmelsene slik at de ble tilpasset deres prosjekt etterpå. Saken ble ifølge en informant til plan- og bygningsetaten ikke sendt tilbake dit for fornyet behandling. Det var byrådet som etter at planen var vedtatt i bystyret formulerte et tillegg til reguleringsbestemmelsenes § 7 som åpnet for ungdomsboliger med midtkorridor og nordvendte leiligheter (reguleringsbestemmelsene hadde en generell bestemmelse om at nordvendte leiligheter ikke er tillatt). Dette ble omgått ved å ta inn et tillegg til reguleringsbestemmelsenes paragraf 7 der det heter at:

Leilighetsstrukturen samt forbud mot ensidig nord- eller nordøstlig belyste leiligheter fravikes i felt A ved behandling om rammesøknad dersom det dokumenteres at det skal etableres borettslag eller utleieselskap hvor vedtektene/leiekontraktene forutsetter bygging av ungdomsboliger” (Reguleringsbestemmelser fra byrådsavdeling for næring og byutvikling, datert 20.06.2003)

Denne bestemmelse ble uteglemt da saken var til behandling i april 2003, men ble tatt inn som en tilføyelse i et vedtak i bystyret i juni 2003.

Formalpolitikk og realpolitikk

Det kan se ut som det i den kommunale saksbehandlingen ble utøvd en form for makt ved at grunneier og utbygger bevisst gikk utenom en ny runde med saksbehandling i plan- og bygningsetaten da prosjektet ble endret til et ungdomsboligprosjekt. I stedet gikk man direkte til byråden med sitt ønske om å få inn en tilføyelse i reguleringsbestemmelsene som skulle åpne for ungdomsboligprosjektet. Det kan ses som eksempel på det Flyvbjerg (1992) har beskrevet som uttrykk for realpolitikk på bekostning av formalpolitikk ved at man ser bort fra formelle prosedyrer og vedtak.

Politikerne vi intervjuet på sin side mener at man hadde en dialog med plan- og bygningsetaten. De viser til at de som politikere bare forholder seg til fagetatens vurderinger og viser for øvrig til krav i byggeforskriftene som skal være oppfylt. Men de var bevisste på at man ikke ønsket å sende planen tilbake til plan- og bygningsetaten:

Det å sende planen tilbake blir ofte et meget sterkt forsinkende element som vi ikke er så begeistret for.

Saksbehandleren i plan-og bygningsetaten beklaget imidlertid at saken ikke ble sendt tilbake til ny vurdering, og mener at de ble overkjørt i slutfasen.

Politikerne hevder at de var svært opptatt av å ivareta bokkvalitet. I ettertid er det uklart hvorvidt alle forsto konsekvensene av endringen til ungdomsboliger. Det viser seg at en av de sentrale politikerne trodde at det fortsatt skulle være 60% gjennomgående familieboliger. Hun viser også til innstillingen fra plan-og bygningsetaten der det sto at boligene ville få gode lys- og utsiktsforhold.

5.14 Makt og rollefordeling

Politikerne viste til byggeforskrifter og de faglige vurderingene i plan-og bygningsetaten da de gjorde sine vurderinger av prosjekter. De mener at fagfolkene i etaten gjør sine faglige vurderinger og anbefalinger, og at de også har mulighet til å fremme sitt eget forslag. De mener at de også i ungdomsboligprosjektet har fulgt faglige anbefalinger fra plan- og bygningsetaten.

Aktørene utenfor kommunen, både grunneieren og konsulenter og saksbehandlere, ser i større grad plan- og bygningsetatens rolle som svekket og etterlyser sterkere faglig styring og mer helhetlig planlegging. Politikerne som representerer høyresiden er ikke enig i en slik vurdering, og ønsker ikke mer offentlig styring. De mener at det offentlige har en sterk styring med byutviklingen med politikerne i førersetet og en sterk fagetat i ryggen.

Politikerne legger føringer for byutviklingen ved å vedta prinsippene i kommuneplanen som ikke er juridiske bindende i motsetning til andre kommuner i Norge. Da hadde den ikke vært håndterbar. Det er en konseptplan som trekker opp visse retningslinjer, for eksempel knutepunktfortetting.

En annen ledende politiker beskrev makt- og rollefordelingen slik på spørsmålet om hvem som har makt til å styre hva som bygges hvor:

Det er en politisk diskusjon som nesten er uinteressant. Fordi det er ingen tvil om at det ligger i bystyret, og at det er politikerne som til syvende og sist bestemmer. Den diskusjonen som Arbeiderpartiet og SV drar opp om at det er de private som bestemmer det er en skinn diskusjon fordi, som du ser, i dette prosjektet så hadde Plan-og

bygningsetaten egne planer. Bystyret kan forkaste enhver plan, og dermed er det politikerne som styrer.

Hun mente også at det er politikerne som sitter i førersetet selv om planene fremmes av private fordi de er bearbeidet av plan-og bygningsetaten etter føringer fra politikerne. Politikerer fremhevet områdeplaner og planprogrammer for Ensjø, Vestbanen, Tjuvholmen og Hausmannsgate som eksempler, der de politiske føringene kom på et tidlig tidspunkt, og der kommunen med byråden på toppen sitter i førersetet når det gjelder private planer. Hun så de private planene som fremforhandlet med plan-og bygningsetaten i "en nøye prosess", og mente at fagetaten har reell innflytelse på planene gjennom overordnede rammer for områdene.

Disse politikerne beskriver en rollefordeling som er karakterisert ved sterk offentlig styring. De mener ikke at utbyggerne har maktressurser utover at de eier tomter og ressurser til planlegging og utbygging. Spørsmålet om hvem som eier tomten mente ledende politiker var av underordnet betydning.

En politiker på venstresiden var mer kritisk til maktutøvelsen fra utbyggerne, og etterlyste en bedre overordnet planlegging både i dette området og mer generelt:

Hovedproblemet med denne saken og andre saker generelt er at vi får sakene stykkevis og delt. Det er et kjempeproblem. Bakgrunnen for det er at alle er private. Der er Oslo i en særstilling i forhold til andre byer i Norge og internasjonalt. Det skyldes at kommunen har solgt tomter og arealer for utbygging.

Politikerne på venstresiden fikk ved bystyrebehandlingen gjennomslag for at det skulle utarbeides en helhetlig plan. De erkjenner også at utbyggerne har en viss makt som får utfolde seg på grunn av for svak overordnet styring. En politiker sa det slik:

Det er ingen tvil om at det har vært situasjoner hvor utbyggerne har lagt premissene, at det er en utbyggerstyrt byutvikling og for lite politisk styring som skyldes manglende overordnede føringer.

Han mener samtidig at det er et dilemma fordi man må ha fleksibilitet og at man ikke kan planlegge alt.

Styring på reguleringsplan nivå – lettere å påvirke?

Mange aktører, både saksbehandlere i kommunen og Husbanken, grunneier, arkitektkonsulenter og politikere på venstresiden, beklager den bitvise utbyggingen av dette området og argumenterer for bedre styring via helhetlige og overordnede planer. Politikerne på høyresiden sier seg imidlertid fornøyd med styringsmulighetene. De mener at politikernes legger føringene og at kommunenes fagetat også har faglig styring.

På den andre siden viser ungdomsboligprosjektet og utviklingen av området for øvrig et eksempel på at den helhetlige planen kommer i etterkant, og at føringene i de overordnede planer er for svake, og at det har lagt grunnlaget for endringer av prosjektet i innspurten som har fått konsekvenser for resultatet. En politiker som representerer høyresiden påpeker at man bevisst har valgt ikke juridisk bindende arealdel til kommuneplan fordi det er for lite fleksibelt. Vi har sett at i ungdomsboligprosjektet ble det foretatt endringer i reguleringsbestemmelsene i innspurten som ikke ble formelt forelagt plan- og bygningsetaten til ny behandling. Saken illustrerer og underbygger påpekningen hos Leknes et al (2005) om at styring bare via juridisk bindende reguleringsplaner lett kan åpne for påvirkning fra utenforstående.

Mindre lobbyvirksomhet med parlamentarisme?

En politiker påpekte at det parlamentariske systemet gjør at maktfordelingen mellom byråd og bystyret vil endre seg avhengig av politiske konstellasjoner. Han mente at byrådet hadde mer makt under forrige periode enn nå fordi et Høyre/ Frp byråd har færre muligheter for å inngå forlik enn et byråd utgått fra Høyre og midterpartiene Venstre, KrF og slik det var i forrige valgperiode. Han mente også at den nåværende byutviklingskomite hadde blitt mer kritisk til for høy tomteutnyttelse i byggeprosjektene. Utsagnet illustrerer at synet på hva som evt. er for høyt/tett endrer seg, og ikke er fastlagt som noe objektivt gitt.

En politiker mente at det parlamentariske systemet i Oslo gir færre muligheter for maktmisbruk enn det vanlige systemet med formannskap. Han mener at utbyggerne kan føle seg avmektige i systemet slik det er i Oslo, dels på grunn av det parlamentariske systemet, dels på grunn av at de må forholde seg til politikernes på lokalplan i bydelene og sentralt i bystyre og byråd. Han mente at det i andre kommuner kan være lettere for en utbygger og ordfører å kjøre "avtalt spill":

De (utbyggerne) gir uttrykk for at de føler seg helt avmektige i dette systemet. Det kan jo ha sin forklaring i at i en tradisjonell formannskapskommune vil de kunne blinke seg ut noen å forhandle med. Det kan de ikke i Oslo. De kan gjerne forhandle med byrådet, men det hjelper ikke så lenge bystyret ikke nødvendigvis mener det samme som byrådet. Men du skal ikke så langt unna Oslo før du kommer til kommuner hvor nærmest ordfører innkaller en eller annen entreprenør og sier jeg skulle gjerne hatt en 30-40 hus der, kan du lage en plan så vi kan få vedtatt den?

Vi har sett at det var relativt enkelt å sette tilside bestemmelser i reguleringsplanen. Leknes (2005) hevder at Oslos plansystem og bruk av ikke juridisk bindende overordnede planer gir større mulighet for maktmisbruk fra private. Politikeren på sin side ønsker ikke mer bindende overordnede planer, og mener at det parlamentariske systemet sikrer mot maktmisbruk fra private.

Intervjuene viser et skille mellom høyre- og venstresiden i Oslos politikk. Politikerne på høyresiden mener at de har god styring og legger premissene for byutviklingen, og de ønsker ikke flere overordnede, bindende planer. Politikere på venstresiden ønsker mer offentlig styring, mer offentlig planlegging, og mener at utbyggerne i en del situasjoner legger premissene. En politiker mente rett ut at:

Fremskrittspartiet vil la utbyggerne styre, Venstre er mer restriktiv.

Han hevdet at det var tøffe diskusjoner om utnyttelsen, og at det var partiet Venstre som fikk redusert høyhuset fra 17 til 12 etasjer. Saksbehandlingen viste, som nevnt, at SV, Ap Venstre var mer kritiske til prosjektet og ønsket en redusert tomteutnyttelse ved å vedta alternativ 2, og de fremmet forslag om en helhetlig plan for området. RV ønsket å redusere tomteutnyttelsen enda mer.

Aktører utenfor det kommunale systemet er mer kritiske til manglende politisk og planfaglig styring av byutviklingen og ser i større grad utbyggerne som premissleverandører i byutviklingen. En representant for berørte naboer sa det slik:

Jeg tror det er utbyggerne som styrer, som presser politikerne og sier: "Hvis ikke vi får bygge med så og så stor utnyttelse, så er ikke dette interessant, da blir det ikke noe utbygging".

Han mener at fagfolk, dvs fagetaten i kommunen og arkitekt-konsulentene, burde hatt en mer aktiv rolle ved å sette grenser for utnyttelsesgrad og stille krav til kvaliteter som området trenger. Han etterlyste blant annet flere fellestilbud, butikker, kiosk kafé og noe som kunne gjøre området litt triveligere og ”gjøre at det er hyggelig å gå gjennom området. Nå er det litt trist, det er ikke noe å se på”.

Politikerne vurderte dette spørsmålet om hvorvidt de er avhengige av utbyggerne ulikt. Politikere på høyresiden så ikke det som noe problem, og mente at kommunen uansett ville si nei til et prosjekt dersom man mente det ikke hadde god nok kvalitet. En politiker på venstresiden var mer åpen overfor at man kunne være under press, og at man ikke har hatt mot til si nei.

Hvordan utøves makt fra utbyggerens side?

Vi har sett at utbyggerne i ungdomsboligprosjektet gikk direkte til politikerne og unngikk reell saksbehandling både i kommunen og i Husbanken. Andre måter å utøve makt på kan ifølge en politiker være å kartlegge hva som er politikernes hjertebarne til enhver tid:

Vi blir rendt ned i byutviklingskomiteen og i partigruppene. De største utbyggerne har flere saker, og de vet utmerket godt hva den enkelte politiker har som prinsipp. De kartlegger dette. Hvilke argumenter vinner frem og hva er tendensen nå.

Han mener at utbyggerne i dette prosjektet godt var klar over at ungdomsboliger var på den politiske dagsorden, og derfor visste at det var gode muligheter for å få gjennomslag for prosjektet selv om reguleringsbestemmelsene i utgangspunktet krevde en stor andel familieboliger. En sentral politiker bekrefter i intervju at hun var på leting etter nye konsepter for ungdomsboliger. Dette er man ikke så opptatt av nå lenger, mente hun. Hun hevdet at man i dag er mer opptatt av barnehager. Utsagnet viser at det politiske fokus skifter relativt fort, og at det kan være viktig for utbyggere å følge med på hvilke tema politikerne er opptatt av. En annen politiker mente at utbyggerne i dag også viser til miljø og bærekraft som argument for høyere utnyttelse og bruker det argumentet aktivt. Han er enig i at politikerne har stor formell makt til å si ja eller nei til prosjekter, men at man bruker den for lite, og at man må tørre å si nei til utbyggere og ta større samfunnshensyn.

Samfunnshensyn og hensyn til barnehager osv. må veie tyngst i forhold til private.

Han mente at mange utbyggere nå vil bygge barnehage som ledd i å få realisert prosjektene sine. Han hevdet i likhet med representanten for berørte naboer at utbyggerne utøver press ved å si at de må bygge så og så mye fordi det ellers ikke er lønnsomt. Han syntes ikke at politikerne skal la seg presse av slike argumenter, og at han som politiker har gjennomskuet spillet. Utbyggerne legger inn ”prutningsmonn”, som han sa, og det viser seg at de alltid kommer tilbake likevel.

Vi må tørre å si nei og ikke la oss presse av at utbyggere truer. Vi skal ikke være redd for at områder blir liggende brakk. Vi må sikre offentlig infrastruktur.

Han etterlyser en sterkere fagetat som fremmer egne planer og flere alternativer som er mer ulike. Denne politikerens forklarte at de støtter økte rammer til plan- og bygningsetaten slik at de i større grad er i stand til å utarbeide egne planer.

En annen måte å utøve makt på kan være å engasjere tidligere ansatte eller politikere som har jobbet med plan- og byggesaker. En politiker påpekte at det var påtakelig mange offentlig ansatte som gikk inn i private konsulentfirmaer, og som på den måten kan være en slags døråpnere for private utbyggere. Eksempler på dette fenomenet ble drøftet i den offentlige debatten høsten 2006 i forbindelse med at flere ansatte i plan- og bygningsetaten hadde private firma samtidig med at de var ansatte i etaten.

Høyrepolitikerens er ikke enig i at plan- og bygningsetaten er svekket. Han viste blant annet til Bjørvika, Ensjø og andre større byområder der plan- og bygningsetaten har en sentral rolle i byutviklingen. Utviklingen av Carl Berner området har imidlertid skjedd uten noen slik overordnet plan, og det var som nevnt først sent i utviklingen av området at politikerne på venstresiden stilte krav om en overordnet plan. Denne politiker mente at plan- og bygningsetaten kan styre ganske ”hardhendt” som det ble sagt, og at de driver forskjellsbehandling ut fra hva den enkelte saksbehandler liker eller ikke. Han mente at etaten generelt er tilhenger av funksisbygg og ikke liker det han kalte ”bløtkakehus”. Han aksepterte likevel en viss forskjellsbehandling fordi ”vi er alle mennesker” som han sa.

Oppsummering om makt og rollefordeling

Det er interessant at aktørene i plan- og byggesaker har så ulike oppfattelse av rollefordelingen og ulike syn på hvem som sitter i førersetet. Politikerne på høyresiden mener uten tvil at det er politikerne som legger føringene, og ser også sin fagetat som en sterk

etat. Andre aktører har et mer sammensatt syn og tillegger utbyggerne en større makt. De etterlyser en sterkere fagetat i kommunen, med større samfunnsansvar og mer helhetlig planlegging, ikke minst av hensyn til samfunnets fellesgoder.

5.15 Høy utnyttelse og høyhus

Grunneier og utbygger har en egen økonomisk interesse i å utnytte tomten maksimalt. Det er derfor lett å mistenke utbyggere for å ville ”presse sitronen”. Spørsmålet er hvorvidt kommunen selv har åpnet opp for en (for) høy tomteutnyttelse. Grunneier forklarte at de plukket opp signaler fra kommunen om knutepunktfortetting, og at de tolket det som en mulighet for høy utnyttelse. Dermed hadde kommunen gitt viktige signaler til utbyggerne, men uten å angi hvor høy utnyttelse man evt. ville akseptere fordi det ikke forelå noen overordnede planer med bestemmelser med hensyn til høyder eller maksimal tomteutnyttelse.

Selv om det var diskusjoner om tetthet og tomteutnyttelse ser det ut som premissene om høy utnyttelse ble tatt for gitt. Det fremgår av høringsuttalelsene at bydelen ønsket samme etasjetall som på Sinsen for øvrig, dvs 5- 6 etasjer. Kommunen aksepterte i utgangspunktet forslaget om høyhus på 17 etasjer i forslag til reguleringsplan som ble lagt ut på høring høsten 2001. Det er åpenbart stor avstand mellom hva bydelen ønsker og hva plan- og bygningsetaten åpnet opp for. Det illustrerer det store sprik mellom hva ulike aktører mener er rimelig fortetting, og at slike ulike sprik blir muliggjort av at det ikke forelå noen overordnede føringer med hensyn til tomteutnyttelse og etasjetall. Ifølge grunneieren var det kommunen som lanserte forslaget om høyhus. Oslo kommune på sin side hevder at kommunen ikke har fremmet forslag om høyhus. På den andre siden mente en etatsleder at man fra etatens side så det som bedre med et høyhus med ”vandrende skygge” som det ble sagt fremfor å øke etasjetallet på lamellene. Det ble i liten grad stilt spørsmål til premissene om høy tomteutnyttelse. Høyhus er selvsagt ikke det samme som høy tomteutnyttelse dersom økt etasjetall kompenseres med større avstand mellom bygningene. Her har høyhuset omtrent samme plassering uavhengig av om det er 12 eller 17 etasjer. I den politiske behandlingen ble høyhuset likevel redusert til 12 etasjer. Byråden mente det ikke var grunnlag for høyhus på denne tomten.. En politiker hevdet at det var partiet Venstre som fikk ned høyhuset fra 17 til 12 etasjer.

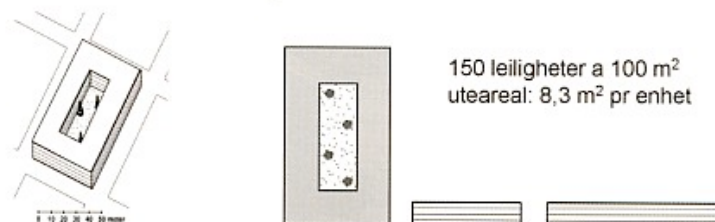
Høyhusdebatten

Informanter påpekte at diskusjonene om høyhuset i prosjektet må forstås på bakgrunn av kommunens arbeid med en høyhusutredning som pågikk på den tiden. Utredningen ble lagt frem i 2002 (Oslo kommune 2002b), og ble i ettertid debattert og kritisert. I forbindelse med høyhusutredningen har Oslo kommune presentert et eksempel som viser at man kan få dobbelt så mange boliger og likevel større uteareal ved å øke høyden fra 4 til 20 etasjer. Eksempelet kan ses som et argument for å bygge høyhus, og at plan- og bygningsetaten på det tidspunkt var positive til høyhus. De var også i utgangspunktet positive til 17 etasjer på Carl Berner.

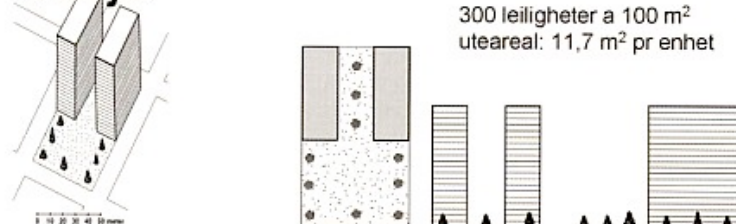
Figur 5.6 Sammenlikning av karré i 4 etasjer og høyhus i 20 etasjer. Oslo kommune, plan- og bygningsetaten. Her gjengitt fra De Vibe og Gregersen (2003)

sammenlikning karré 4 etg og høyhus 20 etg

karré fire etasjer



to høyhus tyve etasjer



Ved å bygge høyhus kan man få flere boliger og samtidig få et større uteareal pr bolig sammenlignet med kvartalsbebyggelse. De Vibe og Gregersen (2003) tar forbehold for at utforming og detaljering avgjør den endelige kvaliteten i prosjektet og omgivelsene i dette teoretiske regnestykket.

Vi har tolket prosessen slik at kommunen var positiv til høyhus og har lagt føringer om høy utnyttelse i overordnede planer om knutepunkt for tetting. Disse signalene har utbygger plukket opp og fremmer forslag med høy utnyttelse og høyhus. Det lå ingen overordnede føringer fra kommunens side som anga konkrete rammer for høyder/etasjetall og maksimal tomteutnyttelse. Prosessene og resultatene kan derfor ikke bare forstås ut fra en utbygger logikk om maksimal utnyttelse, men er også et resultat av kommunens signaler om knutepunktfortetting uten å angi rammer for hvor høy utnyttelse man ville akseptere. En slik åpen holdning inviterer til å fremme forslag om høy tomteutnyttelse, og evt. legge inn ”prutningsmonn”. Det ble fremmet forslag om høyhus i 17 etasjer. Resultatet ble høyhus på 12 etasjer og lameller på 4- 10 etasjer. Det er betydelig høyere enn 5- 6 etasjer som bydelen og berørte naboer mente var rimelig.

Høyder og økt tomteutnyttelse - avtalt spill og smitteeffekt?

Signalene om knutepunktfortetting og høy utnyttelse resulterte ikke bare i høy utnyttelse på den aktuelle tomten, men fikk også en smitteeffekt i området.

Da naboene i næringsbebyggelsen på motsatt side av Sinsenveien ble klar over hvor høyt de nye byggene ble, bestemte de seg for at de skulle søke å øke utnyttelsen av sin eiendom ved å øke høyden. Eier av nabobebyggelsen har i etterkant av utbyggingen fremmet forslag om å bygge på to etasjer (Oslo kommune, reguleringsforslag). Utbyggerne avtalte seg imellom at de ikke skulle klage på hverandre når det gjelder høyder.

Vi har fått bekreftet tidligere studier som tyder på at tettheten øker for hvert prosjekt (Thorénet al 2000), og det kan se ut som at et forventningspress om høy utnyttelse kan få en dominoeffekt som forsterker slike prosesser.

Hva er kommunens begrunnelser for høy utnyttelse?

Politikerne viser til overordnede planer om bærekraftig utvikling og støtter fortettingsstrategien. De viser blant annet til hensyn til Markagrensen og den omfattende tilflyttingen til Oslo. En politiker viste også til den skjeve balansen mellom bolig og arbeidsplasser i

Oslo som begrunnelse for den omfattende boligbyggingen sentralt i Oslo.

Plan-og bygningsetaten var som nevnt positive til forslag om høyhus i 17 etasjer. I høyhusutredningen (Oslo kommune 2002b) begrunnes høyhus i Oslo med at de skal "Symbolisere modernitet og etablere nye landemerker", at de skal "forsterke byens intensitet" og byens "Form og lesbarhet" (ibid: 14). Slike argumenter kan ses som uttrykk for en type formalestetiske begrunnelser.

5.16 Oppsummering planprosess

Utbyggingen av ungdomsboligprosjektet og andre prosjekter på Carl Berner har skjedd uten noen helhetlig plan. Overordnede kommuneplaner og kommunedelplaner har i praksis ikke hatt bestemmelser med hensyn til tetthet og maksimal tomteutnyttelse eller etasjetall. Krav til størrelsen på utearealer i overordnede planer er fulgt opp i dette prosjektet, mens krav til sol på utearealer er diffuse og ikke fulgt. Høy utnyttelse i ungdomsboligprosjektet har gitt en smitteeffekt, slik at naboeiendommer nå søkes bygget på. Kommunen har ikke tatt vare på grøntområder eller fellesgoder i strøket.

Forslaget om å bygge rimelige ungdomsboliger ble først lagt frem til vurdering mens saken var til politisk behandling. Det var et politisk formulert ønske om å få frem boliger for ungdom. Konseptet åpnet opp for å fravike reguleringsbestemmelser om bokvalitet. Prosjektet ble ikke sendt tilbake for faglig vurdering i plan- og bygningsetaten. Prosjektet ble også presentert som et "fait a compli" overfor Husbanken, og er derfor ikke gitt noen reell saksbehandling eller muligheter for saksbehandlerne til å påvirke prosjektet.

Politikerne som representerer høyresiden i bystyret mente at man har hatt god styring med prosjektet og byutviklingen generelt, og de tillia også fagetaten stor makt. Politikerne på venstresiden, grunneieren og deres konsulent mente at kommunen, både fagfolk og folkevalgte har hatt for liten styring i utviklingen av området og i byutviklingen generelt. De hevdet at utbyggerne i for stor grad legger premissene, og beklaget den bitvise utbyggingen og etterlyser bedre overordnet planlegging.

6 Bokvalitet på Carl Berner

Vi skal i dette kapittel gi en kort beskrivelse og vurdering av prosjektet slik det ble realisert med hensyn til utearealer og tetthet, og deretter en beskrivelse av aktørenes vurderinger av det bygde resultatet i etterkant.

6.1 Uteområder, sol- og lysforhold

Reguleringsplanen krevde minste uteoppholdsareal på 30 m² pr bolig, herav minst 20 m² på bakken. Kravet er oppfylt ifølge oversikt fra arkitektkonsulenten, når man regner med alt ubebygde uteareal på bakken og inkluderer takterrasser og private balkonger i det totale utearealet. Uteområdene er opparbeidet med plen, beplantning og enkle lekedyr for barn. Områdene er preget av at de ligger på et garasjelokk, og det er lite vegetasjon og ingen større trær.

Bebyggelsen blir beskrevet som lameller, men uteområdet oppleves nærmest som et lukket gårdsrom på grunn av bebyggelsen på motsatt side av henholdsvis Sinsenveien og Hasleveien. Det bidrar til at rommet oppleves som mindre luftig og åpent enn det ville vært med frittliggende lameller med utsyn mellom lamellene. Dersom det opprinnelige forslaget med visuell kontakt med grøntområdet på Sukkertoppen hadde blitt vedtatt ville uterommet hatt bedre sol- og lysforhold og mer utsyn. Reguleringsplanen forutsatte en bygningsdybde på maksimalt 12 meter. Den økte bygningsdybde som følge av midtkorridorløsningen har redusert avstanden mellom lamellene, slik at utearealene har blitt mindre og trangere. Løsningen innebærer også at man får stue og balkong på begge fasader, noe som kan øke problemet med innsyn i boligene, og fra boligene mot utearealene.

Figur 6.1 *Foto av felles utearealer mellom lamellene sett mot Sinsenveien ved vårjevndøgn ca kl. 1500.. Uterommet oppleves som et lukket gårdsrom fordi bebyggelsen i Sinsenveien stenger for utsyn. Balkonger på begge sider forsterker problemet med innsyn og at man føler seg beglodd.*

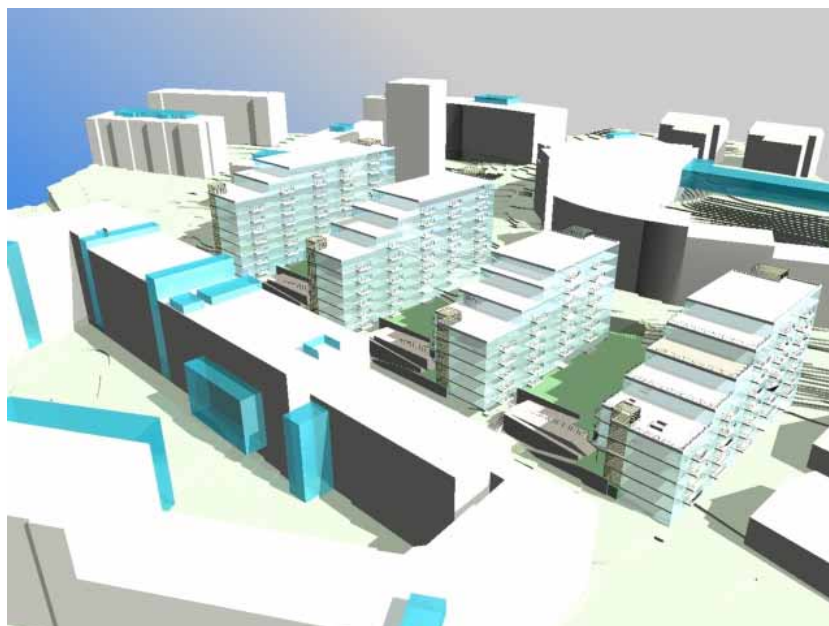


Det finnes et generelt krav i den tidligere KDP for indre by fra 1991 om at uteområder skal ha ”daglig solinnfall i sommerhalvåret”.

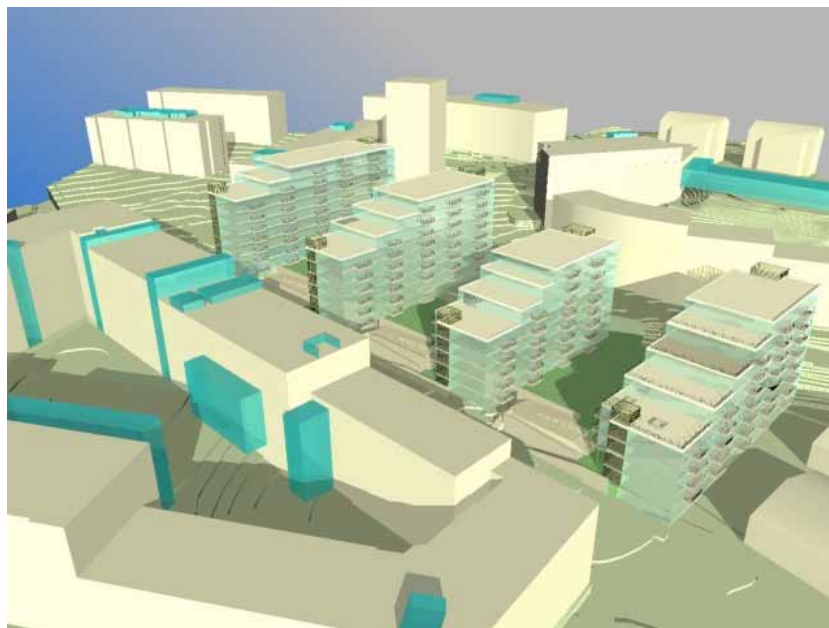
Sol- og skyggeforhold ble diskutert tidlig i planprosessen, og kommunens saksbehandler var kritisk til det første reguleringsforslaget fra 1999. Prosjektet slik det ble vedtatt har ikke bedre solforhold enn det som opprinnelig ble lagt frem. I tillegg har man valgt en midtkorridorløsning, slik at ca halvparten av leilighetene er ensidig nordvendte, dvs med dårlige solforhold. Spørsmålet om avstander mellom lamellene og konsekvenser for sol- og lysforhold ble ikke diskutert i forbindelse med endringen til ungdomsboliger på tross av at det vedtatte forslaget er tettere enn det opprinnelige forslaget. Det kan se ut som ulike saksbehandlere har vurdert spørsmålet om solforhold ulikt. Det kan også henge sammen med at man ikke har noen målbare krav til sol. Det er uklart hva som menes med ”daglig solinnfall i sommerhalvåret”. Det kan også se ut som beskrivelsen i innstillingen til reguleringsplanen om gode lys- og utsiktsforhold er mer positiv enn slik det faktisk oppleves i etterkant av ekspertgruppen og av beboerne, som vi skal komme tilbake til.

Soldiagram fra arkitektkonsulenten viser at de felles utearealene stort sett ligger i skygge 24. august kl. 1500 og 1800. Det betyr at man ikke har sol i de felles utearealer på ettermiddagstid i sommerhalvåret.

Figur 6.2 *Sol- og skyggeforhold 24. august kl. 1500. Illustrasjon: Arkitekten*



Figur 6.3 *Sol- og skyggeforhold 24. august kl. 18.00. Illustrasjon: Arkitekten*



Måling av sol ved vår- og høstjevndøgn har vært brukt for vurdering av sol og lysforhold slik beskrevet hos Westerberg (1993), se kap.1. Arkitektene har valgt et annet og mer gunstig tidspunkt. Foto viser solforhold ved vårjevndøgn ca kl. 1500. Utearealene og de nederste leilighetene ligger i skygge.

Figur 6.4 Foto som viser sol- og skyggeforhold ved vårjevndøgn kl. ca. 1500.



6.2 Leilighetssammensetning

Spørsmål om leilighetssammensetning faller utenfor temaet for dette prosjektet. Men fordi det ble valgt en løsning med midtkorridor får valg av leilighetssammensetning også konsekvenser for sol- og lysforhold i boliger og på balkong. Denne løsningen medførte også at blokkbybden økte og utearealet minket tilsvarende. Oslo kommune hadde presist definerte krav til leilighetssammensetning i reguleringsbestemmelsene. Reguleringsbestemmelsene krevde 60 prosent tre-romsboliger og herav minst 30 prosent fire-roms boliger. Det kan se ut som dette kravet har blitt tolket ulikt. Reguleringsendringen som åpnet opp for ungdomsboliger ga samtidig anledning til å fravike dette kravet. Det ble imidlertid tolket slik av en av de sentrale politikerne at det fortsatt skulle være 60% familieboliger og at de skulle være gjennomgående.

Det kan også se ut som Husbanken har beregnet leilighetssammensetningen annerledes enn utbygger. Husbanken har vurdert boligtype L på 60 m² som en to-roms bolig med utleiehybel. Boligtype XL på 80 m² er vurdert som en tre-roms bolig med to utleiehybler. Det er med andre ord uklart hvordan man har vurdert disse boligene. Det

betyr at det er uklart hvorvidt de oppfyller reguleringsbestemmelsenes krav til boligsammensetning.

6.3 Aktørenes vurderinger

Intervjuer avdekker at flere av de sentrale aktørene i utviklingen av prosjektet er lite fornøyde med resultatet.

Prosjektet har som vist ikke vært undergitt noen reell offentlig saksbehandling på den måten at fagfolkene har kunnet påvirke prosjektet. Vi skal her se på hvordan resultatet vurderes i etterkant av de ulike aktørene, av beboere og berørte naboer.

6.4 Saksbehandlere og andre fagfolk

Diskusjonene underveis i regulerings-saken dreide seg som vi har sett primært om tomteutnyttelse og etasjetall. Plan- og bygningsetaten var i utgangspunktet positive til høy utnyttelse ved knutepunktfortetting. Etaten var positiv til forslag om høyhus i 17 etasjer da planen ble lagt ut på høring. Senere gikk de inn for å redusere dette til 12 etasjer. Utover denne endringen skilte deres forslag seg ikke nevneverdig fra forslaget slik det ble fremmet av tiltakshaver og av byrådet. Det kan se ut som plan- og bygningsetaten var mer kritisk til det første forslaget fra 1999, og at det resulterte i en konsulentrappport med vurderinger av klimaforhold og sol- og lysforhold. De senere forslagene ble i liten grad diskutert ut fra hensyn til disse forhold. Det kan henge sammen med at de overordnede krav til at uteområder skal være solbelyst sommerstid er upresise.

I innstillingen fra plan- og bygningsetaten beskrives prosjektet som egnet for barnefamilier og at mange boliger vil få gode sol- og utsiktsforhold. Endringene som kom i og med at prosjektet ble et ungdomsboligprosjekt med ensidig orienterte leiligheter ble ifølge vår informant i plan- og bygningsetaten ikke tatt opp med etaten, hvilket han var kritisk til. Politikerne har en annen oppfattelse av forløpet her, og mener det var en dialog med fagetaten selv om planen ikke ble formelt oversendt.

Husbanken var som vi har sett nokså kritiske i sin vurdering av prosjektet i saksbehandlingen. Vår informant var likevel positiv overrasket over rommeligheten mellom lamellene i intervjuet, men stilte spørsmål ved brukbarheten på grunn av innsyn. Vår informant fra plan- og bygningsetaten var imidlertid kritisk og beskrev resultatet

kort og godt som ”jævla dårlig”. Han er kritisk til tettheten og endringen med ensidig orienterte og nordvendte leiligheter. Det gjaldt både ungdomsboligprosjektet og andre prosjekter i området. Han var som nevnt sterk kritisk til at plan-og bygningsetaten ikke fikk forelagt saken på nytt. Det viser seg også at deltakerne fra plan- og bygningsetaten, Husbanken og NIBR på befaringen høsten 2005 samlet sett var kritiske til resultatet med hensyn til tetthet og bokvalitet.

Ekspertgruppens vurdering av ungdomsbolig prosjektet

Ungdomsbolig- prosjektet var ett av i alt ti prosjekter som en gruppe fagfolk fra Oslo kommune og Husbanken besøkte under en befarung høsten 2005, slik beskrevet i kap.4.1. Deltakerne skulle svare på en del spørsmål vedrørende noen kvaliteter ved prosjektene.

Resultatene fra denne befarungen må imidlertid tas med forbehold. Vurderingene må ses som relative fordi man var avgrenset til å vurdere disse ti prosjektene, og det var svært liten tid til rådighet. Man vil naturlig rangere prosjektene i forhold til hverandre. Hadde man sammenlignet disse ti prosjektene med andre prosjekter, enten prosjekter som umiddelbart ville blitt vurdert som mye bedre eller mye dårligere, kan det ”smitte av” på vurderingene av disse ti.

Ungdomsboligprosjektet ble sammenlagt vurdert som det nest dårligste av de ti når det gjelder spørsmålet om tetthet/rommelighet og spørsmålet om forhold mellom høyder og dimensjonene på uterommene.

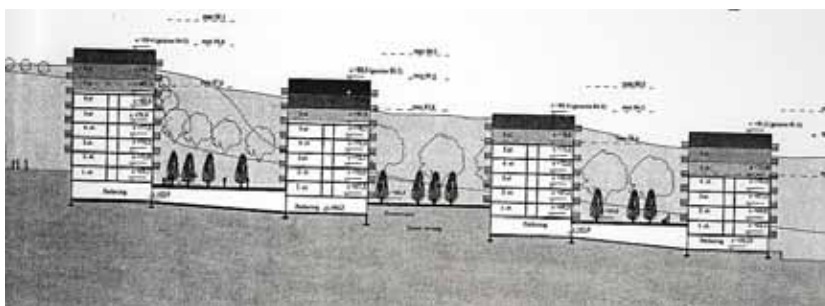
På spørsmålet om i hvilken grad prosjektets volumer danner en helhet med omkringliggende bygningsstruktur var svarene nokså negative. ”Manglende plangrep” ”For massivt, særlig mot nord og naboer mot øst”. Dårlig avslutning i nord, bra i sør, grusomme fasader”. Prosjektet ble også vurdert å ha dårlig tilknytning til omkringliggende parker, plasser, gaterom og gangveier. ”Stiv formalisme, spiller ikke på sammenhenger”.⁴

Uterommene ble beskrevet som ”ubehagelige”, at de er ”dårlig disponert, få skjermede arealer” og ”lite som egner seg for opphold”. De ble vurdert å ha dårlig orientering med for lite sol. Balkonger ble vurdert som bra, men med innkvikksproblemer, for dårlig skille mellom balkonger i 1.etasje og felles utearealer, og at de delvis har dårlig orientering. Takterrasser ble vurdert som verdifulle..

⁴ Internt notat. Plan-og bygningsetaten 30.11.2005, GRJ:
”Boligkvalitetsprosjektet. Merknader fra befarung 08.11.2005”

Tetthet/rommelighet vurdert som forholdet mellom gesimshøyder og dimensjoner på utearealene ble vurdert som å være for høyt, især mot nord. ”Burde vært redusert med 1-2 etasjer” ”For høyt i nord. Tåler ikke flere etasjer”.

Figur 6.5 *Snitt i bebyggelsen viser at forholdet mellom høyder og avstander varierer fordi etasjetall varierer, men er på ca 1:1 der bygningene er høyest.*



6.5 Grunneier, utbygger og deres konsulenter

De aktører som står bak utviklingen av prosjektet er til dels kritiske til resultatet. De er imidlertid mest opptatt av den arkitektoniske utformingen, og mindre opptatt av de bokkvaliteter vi er opptatt av her.

Grunneieren er ikke spesielt fornøyd med prosjektet slik det ble:

Jeg er ikke spesielt stolt av det byutviklingsmessig. Det har blitt noen slear for å si det sånn. Jeg er skuffet, og snakker ikke så høyt om at jeg har vært med på det.

Han sier at han reagerer først og fremst på fasadeutforming og materialbruk på fasadene. Han ville ønsket bedre kvalitet i fellesområdene både inne og ute, men han nevner ikke tetthet som noe problem.

Arkitektkonsulentene er mest opptatt av fasadeutforming og materialbruk. Det har vært to uavhengige konsulenter inne i utviklingen av området. Grunneier hadde en konsulent som utviklet reguleringsplanen, mens utbygger kom inn med egen konsulent i utformingen og søknad om rammetillatelse. Vi har intervjuet begge konsulentene.

En konsulent er nokså kritisk til resultatet for dette prosjektet og området som helhet. Han syntes det er lite nytenkning og beklager at

det opprinnelige forslaget med skrå takflater ikke ble valgt. Det ville etter hans mening ha vært et eksempel på nytenkning. Han er ikke stolt av å ha vært med på prosjektet. En annen konsulent mener det har blitt "greit nok". Hun er opptatt av kvalitet, men mener at hun som konsulent er prisgitt utbyggers ønsker.

Vi ønsker alltid mer kvalitet enn de som skal bygge og selge og tjene penger på det. Som arkitekt har vi liten styring. De som skal selge det bestemmer.

Hun syntes uteområdene har blitt ganske fine og viste til at de har brukt landskapsarkitekt. Hun mente ikke at uteområder i by er så viktig fordi folk har en annen livsstil. Hun var imidlertid bekymret for det store antall små boliger. Arkitektkonsulentene ga ikke uttrykk for at de har noen konkrete faglige mål for bokvalitet i prosjekteringen når det gjelder uteområder, sol- og lysforhold, og de refererte verken til forskrifter eller annet veiledningsmateriell.

Utbyggeren mente prosjektet har blitt "helt ålright". Han forklarte at de som utbygger er mest opptatt av kvaliteter som parkett og fliser, fordi der kan det lett bli klager fra beboerne. Som utbygger vurderer de hvilke kvaliteter de legger inn i prosjektene etter hvilken målgruppe de bygger for. Han forklarte at de har lagt inn mer luft og større boliger i et boligprosjekt på Bekkestua i Bærum som retter seg mot en annen og mer kjøpesterk målgruppe enn ungdomsboligprosjektet. Han mente at man har oppfylt kravene til dagslys i prosjektet, men syntes ikke det er så viktig med sol på balkongen. Han ser likevel at folk er opptatt av dette og at de helst kjøper boliger i de øvre etasjene. Utsagn kan tolkes som at utbygger åpenbart har en interesse i å unngå klager, og siden folk ikke så lett klager på solforholdene blir det ikke vektlagt i samme grad som andre kvaliteter. Vi vet imidlertid ikke hvorfor folk evt. ikke klager på utearealer eller sol- og lysforhold. Det kan være fordi de ikke er opptatt av det eller fordi de ikke tror det har noen hensikt, og at man har få formelle grunner til å klage på noe man ikke kan forutse eller stille konkrete krav til. Spørsmålet blir da om det evt. burde opplyses om denne typen kvaliteter på linje med andre opplysninger om boligkvalitet, slik at forbrukerne kan vurdere og sammenligne kvaliteten i ulike prosjekter, og evt. klage dersom kvalitetskrav ikke er oppfylt.

6.6 Politikerne

Politikere tok forbehold om at de ikke har vært inne i boligene, og ikke har vært på befaring for å studere prosjektet. Deres vurderinger bygger på det de har registrert når de har vært i området. Politikere på høyresiden var positive til prosjektet under saksbehandlingen, og ser mer positivt på resultatet enn de som var kritiske og krevde redusert etasjetall/ tomteutnyttelse. En politiker mener at forutsetningene for prosjektet har blitt endret og ser kritisk på det.

En av de ledende politikerne mente at bokkvaliteten ”ikke er optimal” fordi det har utviklet seg annerledes enn det var tenkt, men hun vil ikke si at det er dårlig. Denne politikerens var skuffet over at forutsetningene om at boligene skulle klausuleres som ungdomsboliger var blitt brutt:

Det er svært skuffende og i strid med bystyrets vedtak dersom dette ikke lenger er ungdomsboliger... det tyder på at utbyggerne heller forsøker å maksimere økonomien i prosjektet ved å få flere boliger enn hva de ellers ville ha fått, hvis de ikke hadde bygget ungdomsboliger. ... kanskje det er en lærdom politikerne må ta... at det ikke er mulig å få spesielle tilpasninger for ungdomsboliger.

Denne politikerens trodde at det fortsatt skulle være 60 prosent familieboliger, og at bare en del av boligene skulle være ungdomsboliger. Hun påpekte også at de var svært opptatt av at alle leiligheter skulle få gode forhold slik det sto i innstillingen til reguleringsplanen, og viste ellers til at byggeforskriftene og plan- og bygningsetaten skal sikre kvaliteten i prosjektene. Det kan ikke politikerne vurdere. Hun er likevel ikke redd for tettheten i prosjektet og i boligbyggingen for øvrig fordi hun mener at byggeforskriftene og fagfolkene i plan- og bygningsetaten sikrer kvaliteten.

Politikere som representerer SV og Venstre innstilte på alternativ 2 med noe lavere utnyttelse enn alternativ 1 i saksbehandlingen. De er forbeholdne i sine vurderinger av resultatet:

Ikke verdens beste, jeg tror vi gikk for langt, og at det ville vært mindre tett i dag.

En Høyre politiker er mer positiv og syntes det ”ser greit ut”. Han mente at det meste av det som bygges er bra. Han mente også at det er riktig å bygge tett av hensyn til Markagrensen og den store

tilflyttingen til Oslo. Det innebærer også at han vurderte det som greit å bygge boliger uten felles utearealer.

6.7 Beboernes vurderinger

I beboernes vurderinger av prosjektet kan vi se to ulike posisjoner. De som først og fremst så på boligkjøpet som en investering sa seg fornøyde med investeringen, og var også stort sett fornøyd med bokvaliteten. De bodde i en stor leilighet med to utleiehybler mot sør og med noe utsikt. De som hadde kjøpt bolig fordi de trengte bolig var lite fornøyde. De bodde i en liten leilighet i 1. etasje mot nord uten utleiemulighet. Den tredje familien sto i en mellom posisjon, de var fornøyde med boligkjøpet, men likevel kritiske til tettheten og uteområdene. De bodde i en leilighet type L med en utleiehybel i 3. etasje mot nord.

Vi har intervjuet fire personer, som representerer tre familier. Alle er familier med småbarn eller de venter barn. Alle bor på 40m², og de som har utleiemulighet har leid ut. Den ene familien tenkte først og fremst økonomi også i forhold til den videre boligkarrieren. De hadde en stor leilighet type XL og hadde leid ut to hybler. Leiligheten er en endeleilighet i 3. etasje mot sør og med noe utsikt. Selv bodde de på 40 m² med et spedbarn, men vurderte ikke å utvide boligen sin. De hadde ikke tenkt å bli boende så lenge, men trivdes bra, og hadde foreløpig blitt boende. De hadde likevel ingen planer om å utvide boligen ved å inndra en av hyblene fordi de vurderte det som mest lønnsomt å selge boligen slik den var, med to utleiehybler. De vurderte også å evt. beholde hele boligen for utleieformål selv om de selv skulle flytte til en annen bolig. Man kan si at for denne familien er boligen først og fremst en investering.

Familien som ventet barn hadde flyttet dit fordi de var på boligjakt. De fikk dårlig tid pga et lånetilsagn som var i ferd med å løpe ut. De kjøpte en leilighet type M på 40m² som de vurderte som bra fordi den var ny og fordi blokken har heis med parkering i kjelleren. Mannen er ufør og avhengig av heis. Leiligheten ligger i 1. etasje mot nord. Megleren hadde forklart at det ville være morgensol på balkongen. De var svært misfornøyd med lys- og solforhold. De følte seg innestengt og mente de hadde blitt lurt. Mannen har psoriasis og sier han er avhengig av å kunne komme ut i solen. De følte seg lurt fordi det ikke er sol på balkongen. Han mente at leiligheter helst burde være gjennomgående, fordi leiligheter som ligger ensidig sørvendte var for

varme om sommeren. De var også sterkt plaget av innsyn og sammenligner med der han bodde før på Bislett:

Du føler deg innestengt. Mange har samme problem, de føler seg innestengt. Vi trekker for gardinene fordi mange ser inn, og når du lukker blir du fort deprimert av det. Du blir så stresset og du blir lei deg. Du føler deg innestengt, du har ingenting å se på. På Bislett så vi hele Oslo.

Figur 6.6 *Leiligheten slik den ble presentert i prospektet. Megleren tok forbehold om at bildene i prospektet viste en annen leilighet og at farger og utsikt kunne variere.*



Figur 6.7 *Utsikten fra leiligheten slik den er i virkeligheten. På grunn av motstående bebyggelse og veranda i etasjen over ser man ikke himmelen selv i døråpningen.*



Man kan stille spørsmål hvorvidt megleren her har drevet villedende reklame. Man kan også stille spørsmål hvorvidt leiligheten oppfyller forskriftenes krav om "tilfredsstillende dagslys" i praksis, selv om utbygger hevder at krav til dagslys var oppfylt. Fra vinduet i stuen kan man ikke se himmelen på grunn av motstående bygning og balkongen over.

Ved befaring registrerte vi at mange leiligheter i 1. etasje har trukket for gardiner. Dette fenomen er også observert i en annen studie av fortetningsprosjekter Saglie et al. (2007), og kan tolkes som uttrykk for at mange beboere har problemer med innsyn.

Denne familien følte seg også lurt fordi husleien øker, og fordi de ikke fikk den avmerkede parkeringsplassen som var forbeholdt funksjonshemmede. Den var blitt solgt til andre.

Endelig var både denne og de andre familiene misfornøyd med de byggetekniske løsningene med hensyn til ventilasjon, lydisolasjon mellom noen leiligheter og hyppige heisstans.

I den tredje familien var det samboeren som opprinnelig hadde kjøpt leiligheten fordi han anså det som en god investering. Denne familien hadde en leilighet type L med en utleiehybel som var utleid. De hadde heller ingen planer om å inndra hybelen. Vår informant var kritisk til tettheten i prosjektet pga problemer med innsyn i boligen. Hun var også kritisk til uteområdene fordi hun følte seg beglodd. Hun brukte derfor ikke utearealene, men gikk heller til Sofienbergparken eller andre parker.

Vurdering av uteområder og takterrasse

Ingen av våre informanter bruker uteområdene, og de bruker heller ikke takterrassen. Takterrassen som supplement til (for) trange uteområder fungerte ikke for dem. De mente at takterrassen først og fremst brukes til festing, og at det er mange ukjente mennesker der. Takterrassen har ingen møblering, og man må derfor ta med stoler eller sitte på golvet. Informanter var også kritiske til at det ikke var satt ut noen bord eller benker i uteområdene på bakken.

En studie av småboligprosjekter og beboernes bruk av uteområder viser at dette varierer. Det viktigste kriterie for bruk er at de er skjermet for innsyn. Rapporten konkluderer med at det tidligere krav (fra Husbanken for å få lånetillegg) på 25 m² pr bolig kan reduseres, og at offentlige parker/plasser er vel så viktige (Wågø et al 2005:114). Man kan innvende at størrelsen på arealene kan ha noe å si for mulighetene til å skjerme for innsyn. I vårt case er arealkravet oppfylt, men beboerne opplever likevel problemer med innsyn. Fagfolk på befaringen vurderte også uteområdene som problematiske på grunn av innsyn. Problemer med innsyn kan henge sammen med at avstanden mellom byggene er liten og at det er oppholdsrom på begge sider.

Vi har ikke i vårt prosjekt gjennomført noen survey. Vi ser det derfor som interessant å trekke inn enkelte mer detaljerte data fra den tidligere omtalte studien av ungdomsboliger i Trondheim (Wågø et al

2005). Denne undersøkelsen viser at beboerne er mest opptatt av gunstig pris (score 4,5), av nærhet til service og kollektiv trafikk (score 4.4) og dernest til private uteområder som scorer 4,3 på en skala fra 1 til 5, der fem er best (ibid:81). Tiltalende utforming av uteområder scorer 3,8 og brukbare felles uteområder scorer 3,6. De bokkvaliteter som myndighetene er opptatt av, miljøvennlige boliger og universell utforming, scorer lavt, henholdsvis 3,2 og 2,2 hvilket er laveste score. Det kan ses som et paradoks at boligmeldingen som nevnt har lite fokus på de klassiske bokkvaliteter, mens beboerne er mer opptatt av disse enn av miljøvennlige boliger og universell utforming. Beboerne i denne undersøkelsen er mest opptatt av prisnivået, men er dertil også opptatt av sentralitet og klassiske bokkvaliteter som private og felles uteområder.

Våre informanter bruker de felles uteområdene lite, og begrunner det med problemer med innsyn, at man blir beglodd. Det kan se ut som beboernes vurdering av tetthet i prosjektene ikke nødvendigvis er avhengig av størrelsen på uteområdene og hvordan de brukes, men at problemer med innsyn og manglende privatliv er viktigere. Våre informanter reagerte først og fremst på problemer med innsyn, og delvis på dårlige lys- og solforhold. Vi ser et behov for å kartlegge nærmere hvordan beboerne i fortettingsprosjekter vurderer de ulike sidene ved økt tetthet.

6.8 Naboenes vurderinger

Naboene var i utgangspunktet positive til at området ble bygget ut fordi området fremsto som nedslidt og lite attraktivt. Naboene protesterte imidlertid mot høyden på bebyggelsen fordi den ville stjele for mye lys og utsikt fra bebyggelsen bak. Det fremgår også av høringsuttalelsene at bydelen var kritisk til de foreslåtte høydene og at de ønsket samme etasjetall som ellers i området, dvs 5- 6 etasjer. Naboprotestene ble ikke tatt til følge av fylkesmannen. Politikerne mente man hadde tatt tilstrekkelig hensyn til naboene ved å redusere høyden på høyhuset fra 17 til 12 etasjer. En representant for naboene var kritisk både til tettheten og høydene, og at det hadde blitt ”stygge” bygninger. Han mente at det så billig ut og at det ikke ville være holdbart over tid. Han var likevel positiv til at det hadde blitt mer liv i gatene, men etterlyste kafe, kiosk og lignende ut mot Sinsenveien. Han mente at kommunen bør stille krav til uteområder og sette grenser for tetthet. Han mente at utbyggerne styrer for mye og at de bruker økonomien i prosjektet som pressmiddel overfor politikerne, og at politikerne på sin side er presset av at man må få bygget mye på grunn

av den sterke innflyttingen til Oslo. Han etterlyste også en mer helhetlig plan for utbyggingen i området

6.9 Ble det billige ungdomsboliger?

Oslo kommune fravek kvalitetskrav i reguleringsbestemmelsene med den begrunnelse at man skulle få frem billige ungdomsboliger. Men ble de rimelige?

Eiendomsutvikleren fortalte at de kjøpte tomten i 1994 før eiendomsprisene var begynt å stige. Han mente at de fikk en ”billig inngangsbillett”. Han mente imidlertid at Ungdomsbolig-konseptet ikke er spesielt billig.

Det er den økonomiske modellen som ble solgt inn hos politikerne. Det var ikke noe billig prosjekt for øvrig.

Han mente at den økonomiske modellen og aksepten for at ungdomsboliger skal være billig er drivkraften bak et slikt prosjekt, men at det ikke nødvendigvis kommer kjøperne til gode:

Du bygger billig, men selger til full markedspris. Du sier du skal bygge billige ungdomsboliger, men det du gjør er at du krever den prisen markedet er villig til å betale, dvs at gevinsten til utbyggerne blir bare større når markedet er bra. Men nå må du ikke si jeg vil ha prisregulering på bolig for det blir galt, men hvordan man skal løse det er jeg ikke sikker på.

Den økonomiske modellen går ut på å få ned innskuddet og i stedet ha høy fellesgjeld. I tillegg tar man ut garasjene for å få enda lavere innskudd, og det er det eneste kjøperne ser etter ifølge han.

De dytter alt foran seg, de kamuflerer litt hva du egentlig kjøper, synes jeg. Med fellesgjeld opp til 80% og 30 års avdragstid, da blir jo inngangsbilletten veldig billig. Det er enkelt å skrive under kjøpekontrakten da.

Eiendomsutvikleren hadde beregnet å sitte igjen med 40-50 millioner hvis de hadde gjennomført prosjektet selv. De valgte imidlertid å selge seg ut av prosjektet da de fikk det de beskrev som ”et godt tilbud” fra utbygger av ungdomsboliger.

Eiendomsutvikleren forklarte hvordan selve finansieringsmodellen med lave innskudd gjør at utbyggeren kan legge på kvadratmeter-

prisen. Modellen er med andre ord med på å øke utbyggerens fortjeneste og kommer ikke nødvendigvis boligkjøperne til gode. Eiendomsutvikleren solgte den del av tomte som var regulert til høyblokk til en annen utbygger fordi utbyggeren av ungdomsboligene ikke ville ha høyblokken, Han mener at dette prosjektet illustrerer hvordan smarte økonomiske modeller kan føre til at prisen blir skrudd opp. Eiendomsutvikleren forklarer at de først ikke skjønte hvordan denne utbyggeren kunne tilby så mye for prosjektet som de gjorde. Det skjønte han først etterpå da de ble presentert for modellen. Modellen gjorde at de ifølge eiendomsutvikleren kunne tilby dem en høyere pris enn det de selv hadde regnet med. Med andre ord: Finansieringsmodellen med høy fellesgjeld osv. gjør at utbyggerne kan øke kvadratmeterprisen og tilby grunneieren en bedre pris (og bedre fortjeneste).

Grunneieren fikk ”en billig inngangsbillett” og utbygger argumenterte med billige boliger og et nytt boligkonsept. Det skulle med andre ord ligge til rette for en billig inngangsbillett for boligkjøperne. Grunneieren har selv påpekt at boligene ikke ble spesielt billige. Husbanken vurderte kostnadene i Ungdomsboligprosjektet som akseptable, men ikke spesielt billige. Likevel har det vært en del resalg, og altså en del spekulasjon, ifølge grunneier. Det tyder på at det har vært en gevinst å hente, og at tilbyderne ikke har tatt ut maksimal fortjeneste. Det illustrerer også at det ikke ligger noen incentiv til for utbygger, verken kooperasjonen eller andre private utbyggere, å utvikle billige boliger siden en evt. gevinst vil tilfalle den første tilfeldige kjøper av boligen.

Likevel har premissene (billige boliger) og den økonomiske modellen trolig gitt både grunneier og utbygger god fortjeneste. Modellen kan være med på å skjule den reelle prisen i tillegg til at modellen kan gi grunnlag for å øke kvadratmeterprisen.

Bladet ”Dine penger” (17.06.03) mente at risikoen for ungdom ved å kjøpe leiligheter i prosjektet var høy på grunn av relativt høy kvadratmeterpris og at videresalg er begrenset til kjøpere under 35 år. Det viser seg imidlertid at beboerne har fjernet denne bestemmelsen fra vedtektene. Endringen ble ifølge OBOS⁵ som forretningsfører vedtatt på en generalforsamling fordi beboerne så det som uheldig at det bare skulle bo ungdom der, og at det ble problemer med mye festing. Endringen av vedtektene ble ifølge OBOS også tatt opp med Husbanken, som ikke hadde merknader til dette. Kommunen hadde ifølge OBOS ikke lagt noen restriksjoner eller føringer på at

⁵ Pers.medd. Helge Åmot, OBOS 21.02.07

borettslaget skulle forbli ungdomsboliger. Det kan også tenkes at det fra beboernes side ligger økonomiske motiver bak endringen av vedtektene siden aldersbegrensninger reduserer kjøpergruppen og dermed kan presse prisen.

6.10 Oppsummering om bokkvalitet

Husbanken var kritisk til prosjektet i saksbehandlingen. Det har vært flere ulike saksbehandlere i plan-og bygningsetaten som kan ha hatt ulike syn. Plan- og bygningsetatens vurdering i innstillingen er positiv, mens vår informant som kom inn i saken i sluttbehandlingen er kritisk i sin vurdering i etterkant. Det har vært flere ulike saksbehandlere, som kan ha hatt ulike syn. Avviket mellom etatens vurderinger kan også forklares med at prosjektet ble noe annet i innspurten enn slik det var planlagt, og at disse endringene ikke ble formelt forelagt etaten. Prosjektets hovedgrep er imidlertid ikke endret med hensyn til bebyggelsesmønsteret, selv om tettheten økte og utearealene ble redusert på grunn av midtkorridor og økt bygningsdybde. Ekspertgruppens vurderinger av prosjektet er relativt kritisk til både tetthet og utforming av uterommene. Politikerne hevder at de hadde dialog med etaten og viser til at forskriftene og plan-og bygningsetaten skal sikre kvaliteten i prosjektene. Politikere som var kritiske til prosjektet i utgangspunktet mener at man i dag ikke ville ha bygget så tett. Andre politikere mener det er ”greit”, men er skuffet over at forutsetningene om at det skulle være ungdomsboliger er fraveket. Grunneier og hans konsulent er lite fornøyd med det bygde resultatet. De er mest kritiske til den bygningsmessige utformingen. Utbygger og deres konsulent mener prosjektet er ”helt ålright”. Beboerne ser på prosjektet som en økonomisk suksess, men er til dels kritiske til tettheten på grunn av innsyn i leilighetene. Det er bemerkelsesverdig at et prosjekt anbefalt av plan-og bygningsetaten og beskrevet som familieboliger med gode lys- og utsiktsforhold, underveis i behandlingen av reguleringsplanen blir endret til et annet konsept for ungdomsboliger, og at man ender opp med et prosjekt som blir vurdert så pass negativt i etterkant av de fleste aktørene. Krav til bokkvalitet i reguleringsbestemmelsene ble fraveket med henvisning til at det skulle være billige ungdomsboliger. Det viser seg at boligene ikke ble spesielt billige, og at de ikke lenger er klausulerte for ungdom.

7 Badedammen, Stavanger. Planer og planprosess

7.1 Kommuneplaner, visjoner og krav

Kommuneplan 1994-2005

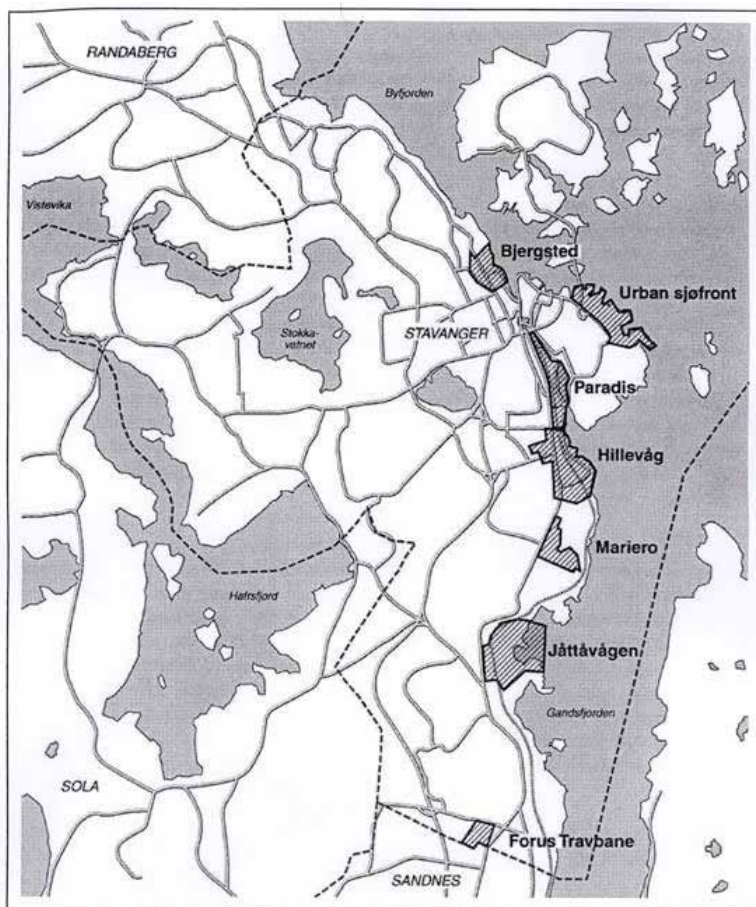
Kommuneplan 1994- 2005 var det siste kommuneplandokument som inneholdt en overordnet samfunnsdel. Samfunnsdelen har som overordnet mål for Stavanger kommune i planperioden:

Stavanger kommunes fremste oppgave er å gjøre Stavanger til et levedyktig og menneskevennlig samfunn å bo og arbeide i. (kommuneplan 1994- 2005, her gjengitt fra Leknes 2005:60

Kommuneplan 2002- 2017 - transformasjonsområder

I forbindelse med kommuneplan 2002-2017 definerte kommunen 7 områder som transformasjonsområder, hvorav Bjergsted og Urban Sjøfront er de mest sentralt beliggende.

Figur 7.1 *Kommuneplanen har definert syv transformasjonsområder. Bjergsted og Urban Sjøfront er de mest sentralt beliggende områdene.*



Følgende retningslinjer for planlegging i transformasjonsområdene ble vedtatt (Stavanger kommune 2002:32):

- Planlegging og retningslinjer for revitalisering i transformasjonsområder skal prioriteres og legges opp i samarbeid med eiere og brukere
- Det skal planlegges for blandet bymessig bebyggelse med arealer for boliger, kontor, lettere produktionsvirksomhet, kultur og lokalservice
- Det skal utvikles et bredt spekter av boligtyper og boligstørrelser og stilles samme kvalitetskrav til boligområder her som i resten av byen. Segregasjon skal forebygges

- Det skal sikres tilstrekkelige offentlige parkarealer. Behovet utredes i hvert enkelt tilfelle i forkant av planleggingen
- Det skal sikres fri ferdsel langs sjølinjen og praktiseres en byggelinje på min 10 m
- Opparbeidelse av lekeanlegg, parker og nødvendig offentlig service skal sikres ved rekkefølgebestemmelser knyttet til kommunedelplan eller reguleringsplan
- 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
- Maksimum byggehøyde skal normalt ikke overstige 5 etasjer. Byplanmessige eller arkitektoniske hensyn kan tilsi andre byggehøyder
- Det skal stilles høye krav til bebyggelsesplaner og til den arkitektoniske utforming av bebyggelse og utomhusanlegg
- Det skal tas hensyn til bebyggelsens virkning sett fra sjøen og sentrale standpunkt på land. Det skal også legges vekt på ikke å forstyrre byens silhuett

Bestemmelsene har konkrete bestemmelser knyttet til tomteutnyttelse og etasjetall og til planprosess ved at opparbeidelse av uteområder skal sikres ved rekkefølgebestemmelser. Disse retningslinjer for planlegging i transformasjonsområder ble utarbeidet i forbindelse med kommuneplan 2002- 2017 (Stavanger kommune 2002) og vedtatt av bystyret 12. juni 2003, sist justert 27. mars 2006. De er dermed vedtatt etter at utbyggingen i Badedammenprosjektet tok til, men parallelt med at andre prosjekter i området lå på beddingen. Retningslinjene illustrerer et mål om sterkere styring med utviklingen i transformasjonsområdene.

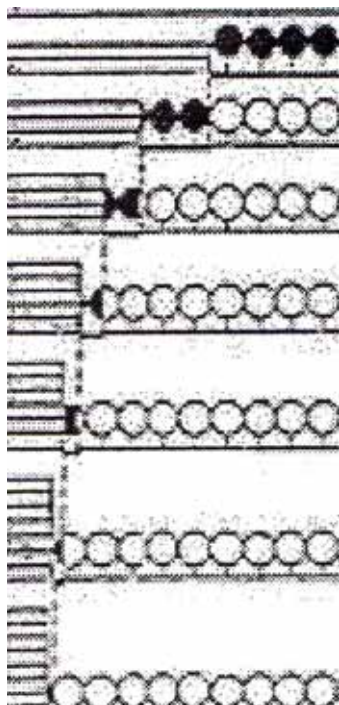
Retningslinjene gjelder fortsatt som vedlegg til gjeldende kommuneplan (Stavanger kommune 2006 a), men politikerne har tatt bort bestemmelsen om maks. 5 etasjer (pers. medd. Grimnes 15.6.06).

Vurderinger av bokkvalitet, tetthet og etasjetall

I forarbeidene til kommuneplanen 2002-2017⁶ har Stavanger kommune gjort en detaljert studie av forholdet mellom boligkvalitet, tetthet og høyder. Over tid endres oppfatningen om byggehøyder og arealutnyttelse. 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)

Figur 7.2 *Illustrasjon som viser forholdet ved en tomteutnyttelse på 100%. Bygges det i en etasje dekkes hele tomten, bygges det i to etasjer frigjøres 50%. Bygges det i tre etasjer frigjøres ytterligere 16,7 %. Deretter er effekten mindre: 8,5 % ved å gå opp i fire etasjer og 5 % ved å gå opp i fem etasjer. Økes tomteutnyttelsen til 200 % blir forholdet lite endret.*



⁶ "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.

I arealdelen for kommuneplan 2002-2017 ble det gitt bestemmelser om maksimale byggehøyder som fulgte opp utredningen, men med et tillegg om at byplanmessige eller arkitektoniske hensyn kan tilsi andre byggehøyder.

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 tilfredsstillende boligmiljø med større tetthet enn dette” (ibid: 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. Man har altså ikke lenger ønsket å legge begrensninger på etasjetallet.

Visjoner for Urban Sjøfront

Badedammen utgjør sammen med Spilderhaug, Siriskjær og Breivig det som blir beskrevet som transformasjonsområdet Urban Sjøfront. I utviklingen av dette området har grunneierne og kommunen jobbet bevisst med bruk av visjoner for å initiere utbygging av et området som hadde et dårlig image på grunn av industri- og næringsvirksomhet. Området er et tidligere bolig- og industriområde i Stavanger Øst med en kompleks eierstruktur med nærmere 100 ulike grunneiere (EcoArk).

Det fremgår av Moen et al. (2004) at utviklingen av Urban Sjøfront kom i gang etter at Miljøverndepartementet i 1997 satte krav om bedre utnyttelse av eksisterende byggeområder før mer jordbruksareal kunne omreguleres til byggeformål. Planavdelingen i Stavanger kommune kunne eller ville på det tidspunkt ikke prioritere dette arbeidet. Kommunen valgte derfor å bidra til finansiering av en prosjektleder for planleggingen av dette området.

I 1999 ble det utarbeidet en visjon for hele området av arkitektene Helen og Hard og Asplan Viak, Stavanger: ”Urban Sjøfront, Storhaug – visjon for sentrumsnær byomforming”. Formålet var å dokumentere områdets potensial for byutvikling. Området hadde hatt karakter av lavstatusområde, og målet var å vise dets muligheter. Et notat ”Badedammen sone – boligprosjekters konsekvenser” (Stavanger

kommune 1999) viser stort antall små boliger og opphoping av unge beboere med levekårsproblemer som for eksempel lav utdanning og lav inntekt. Visjonen ble behandlet i Stavanger formannskap i oktober samme år, og det ble vedtatt å videreføre prosjektet under navnet Urban Sjøfront. Planområdet er på totalt 620 dekar.

En styringsgruppe for Urban Sjøfront ble konstituert i november 1999 (Urban Sjøfront 2001). Stavanger kommune inngikk i samarbeidet ved å finansiere en prosjektleder for selskapet. Prosjektlederen ble ansatt fra 1.1.2000 i første omgang for to år, men senere forlenget. Det ble etablert et eget prosjektkontor i bydelen. Prosjektlederen var ansatt hos siv.ing. T. Carlsen og 100% utleid til Urban Sjøfront via Næringsforeningen for Stavanger øst (Urban Sjøfront 2001:3). Urban Sjøfront ble senere etablert som eget aksjeselskap, stiftet i juni 2002 av større 9 grunneiere. Senere har 10 nye grunneiere sluttet seg til selskapet. Det ble fremmet en samlet plan for hele området Breivig, Siriskjær og Spilderhaug. Området rundt Badedammen inngikk ikke i denne. Utbyggingen her ble til som resultat av delreguleringer (Urban Sjøfront 2003).

Reguleringsplan for Breivig, Lervig og Spilderhaug ble vedtatt av Stavanger bystyre 29. april 2002 med formål blandet bolig- og næring. Det er foreslått en glidende skala for tomteutnyttelse fra 125% for rene boligområder til 220% for rene kontor/næringsområder (ibid:22). Glideskalaen for tomteutnyttelse har her blitt justert i forhold til opprinnelige anbefalinger i retningslinjer for transformasjonsområder.

Delområde Badedammen

Delområdet Badedammen var tidligere på 1980 tallet gjenstand for en lukket arkitektkonkurranse der fire kontorer deltok. Konkurransen ble vunnet av den svenske arkitekten Ralph Erskine og hans tidligere medarbeidere i arkitektfellesskapet Arken arkitekter AB. Forslaget hadde med sine 170.000m² og 1000 boliger (Ugrad 1,7) en betydelig høyere utnyttelse enn de tre andre forslagene, som opererte med ca 75.000m² og 300 boliger. Prosjektet hadde varierende etasjetall med noen høyhus rundt bybrua og opp mot siloene. Utbygger på det tidspunkt var Åke Larsson Construction AS. I en omtale i Byggekunst stiller signaturen TB spørsmålstegn ved den høye utnyttelsesgraden i Erskines prosjekt, og om den høye utnyttelsen og ”sterkt skulpturale arkitekturen” egner seg i Stavanger (TB 1987). Jury medlem arkitekt Ragnvald Bing Lorentzen (1987) omtaler prosjektet i rosende vendinger...”usedvanlig dristig og fantasifullt prosjekt”, mens Vedelden er mer kritisk til høyblokkene (Vedelden 1987).

7.2 Vedtekter til plan- og bygningslovens § 69 punkt 3, lekeklassnormen

Kommunen har utarbeidet en egen lekeklassnorm som vedtekt til plan- og bygningslovens §69, pkt.3 vedtatt av bystyret i 1991. Vedtektene angir krav til opparbeidelse av større sentrale lekefelt på minimum 6 daa for boligområder med 600-1200 boliger, krav til ballfelt på minimum 2.5 daa for 150-600 boliger. Det stilles også krav til kvartalslekeklass på minimum 1, 5daa for hver 25- 200 boliger og sandlekeklass innen en avstand av maksimum 50 meter fra boligen. Det stilles krav til utarbeidelse av utomhusplan, krav til opparbeidelse av arealer i overensstemmelse med planen og krav til at terreng brattere enn 1:3 ikke skal regnes med. Det er vedtatt et eget punkt for krav til boliger i Stavanger sentrum og lokal- og bydelssentre slik de er avgrenset i kommuneplanens arealdel. Her er kravet at det skal avsettes min. 16 m² lekeareal pr leilighet. Med leilighet menes alle leiligheter større enn 50 m². Arealet skal fordeles på sandlekeplasser, kvartalslekeplasser og balløkker og evt. sentrale lekefelt. Det er formulert krav til gangavstand og atkomst uten konflikt med større trafikkårer enn boligater. Der det ikke er mulig å få til lekearealer ute skal det avsettes innendørs fellesrom, min. 15 m² pr leilighet eller ”organisert leke-fritidstilbud eller annet som kan godkjennes av barnevernsnemnda og Kommunalstyret for byutvikling” (Stavanger kommune, 1991).

7.3 Kommunedelplan for sentrum

Kommunedelplan for sentrum 1994-2005⁷ har vært gjeldende som en del av kommuneplanen for utviklingen av Stavanger sentrum i den perioden utbyggingen i Badedamen har pågått. 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.... Boliger må sikres tilstrekkelig lekeareal i forhold til lekeklassnormen (Stavanger kommune 1995: 142)

⁷ Denne planen ligger fortsatt tilgjengelig på internett (januar 2007)

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).

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

7.4 Overordnede reguleringsplaner

Det ble i 1988 utarbeidet en reguleringsplan, plan 1205, på grunnlag av vinnerutkastet fra arkitektkonkurransen for Badedammen. Planen viste regulering av Felt B1 og C1 var til boligformål, og C2 regulert til blandet formål bolig, erverv og allmennyttig. Felt B1 hadde en maksimalt tomteutnyttelse $TU= 190\%$ i 3- 6 etasjer, C1 med $TU 520\%$ i 5 etasjer pluss et punkthus i 18 etasjer, samt felt C2 med $TU= 350\%$ i 3 etasjer.

Reguleringsplan 1205 opererte med høyere etasjetall enn kommunedelplan for sentrum, og det ble som nevnt påpekt i kommunedelplanen at den høye utnyttelsesgraden i reguleringsplanen burde vært redusert.

Stavanger kommune og grunneierne utarbeidet en utbyggingsavtale for hele området som skulle gi grunnlag for en styrt og eventuell etappevis utbygging av området. På grunn av lavkonjunkturen på slutten av 1980-tallet og tidlig 1990-tall ble planen helt eller delvis lagt på is (Stavanger kommune 2006b:33). På 1990-tallet, og især på slutten av 90-årene har det vært en utbygging til både kontor- og næringsformål og boligbygging. I noen tilfeller er det utarbeidet ny reguleringsplan, i andre tilfeller er det gitt rammetillatelse og/eller bebyggelsesplaner med grunnlag i den gamle reguleringsplanen.

Det er så langt (juni 2006) realisert syv prosjekter i området Badedammen: AOP bygget, Amoco-bygget (1004), Stavanger brygge, Badedammen Vest, Verven 2, Strømsteinen Sør og Nord.

Boligprosjekter i området Badedammen - Data fra "Stavanger – den tette trehusbyen"⁸:

1. Badedammen vest: 300 boliger, TU 288%, 5- 10 etasjer
2. Verven 2: Bolig/ervert, 142 boliger, TU 430% , 4+ etasjer (rehabilitert næringsbygg)
3. Verven 24-36. "Startbo" Bolig/forretning/kontor. 122 boliger, 5-8 etasjer, TU 234%
4. Stavanger brygge. Bolig, 59 boliger, TU 210%, 3- 10 etasjer
5. Strømsteinen Nord, 202 boliger for studentsamskipnad og bbl, TU 400%, 7- 13 etasjer

Antall boliger i alt. 1067, herav 808 1-2 roms, 210 3- roms, 47 4-roms og 2 5-roms.

Figur 7.3 *Kart som viser de ulike delområdene i Badedammen*



⁸ Denne oversikten er trolig ikke oppdatert i forhold til faktisk utbygging, men er gjengitt for å gi en pekepinn på omfang og innhold i prosjektene. Det har ikke vært mulig å undersøke data for de andre prosjektene nærmere.

7.5 Kommunens rolle – finansielle og andre virkemidler

Stavanger kommune har ifølge Myrvold et al. (2002) som nevnt ført en proaktiv utbyggingspolitikk. Leknes et al (2005, 2007) har sammenlignet de fire storbykommunene Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim og påpeker også at Stavanger, Bergen og Trondheim fører en mer proaktiv boligpolitikk med aktiv styring av arealbruk og utbygging sammenlignet med Oslo. Kommunen hevder i et notat (Stavanger kommune 2006 b) at den som en av svært få kommuner i Norge har ført en aktiv tomtepolitikk i tråd med sentrale statlige føringer. Her vises til bygningsloven av 1965 og en rekke virkemidler som skulle sette kommunene i stand til å drive aktiv tomte- og boligpolitikk for å sikre jevn og kontinuerlig tilgang på utbyggingsgrunn uavhengig av konjunkturer og dermed å hindre tomtespekulasjon. Kommunen sikret seg forkjøpsrett til all utbyggingsgrunn over 3000m² for senere å tildele og videreselge arealene til selvkost hovedsakelig til selvbyggere og boligbyggelag. Kommunen definerte ifølge notatet hovedutbyggingsområder som en sektorplan til kommuneplanens arealdel. Når et område ble definert som hovedutbyggingsområde av bystyret har kommunen regulert området, forestått nødvendig grunnerverv, opparbeidet vei, vann og kloakk, forestått evt. arkeologiske registreringer og foretatt videresalg til bolig – og næringsformål. Det har ifølge notatet også gitt kommunens byggherreorganisasjon forutsigbarhet med hensyn til økonomiske vilkår for byggeklare arealer for offentlige formål og boligsosiale formål. Denne modellen har også sikret at grunneierne får samme pris, såkalt ”strøkspris” for arealene sine uavhengig av hva de ble regulert til (ibid: 9).

Kommunen påpeker i notatet (Stavanger kommune 2006 b) at denne politikken har blitt satt under press i senere år

...på grunn av de senere års eksplosive boligmarked med påfølgende stor gevinst til private utbyggere på bekostning av grunneiere og boligkjøpere, EØS reglene om forbud mot ulovlig statsstøtte for å hindre konkurransevridning og som følge av endringer i konsesjonsloven av 1974 med ikrafttredelse 2004 (ibid:10)

Det har resultert i at private tomteutviklere/utbyggere nylig har kjøpt større utbyggingsområder som av kommunen er definert som

hovedutbyggingsområder i konkurranse med Stavanger kommune. Kommunen påpeker at dette har medført at

Kommunens virkemidler og mulighet til å drive en samfunnsmessig forsvarlig tomte- og utbyggingspolitikk i tråd med tidligere signaler og oppfordringer fra sentrale myndigheter og tidligere praksis er med andre ord blitt vanskeliggjort uten at man kan se at dette er særskilt drøftet eller redegjort for i forarbeidene til lovendringen (ibid:11).

Kommunens virkemidler er nå først og fremst gjennom rollen som myndighetsutøver etter plan- og bygningsloven og som ekspropriant. Kommunen vil fortsatt utarbeide kommunale reguleringsplaner ifølge notatet.

Kommunen har utarbeidet en ny avtalemodell for håndtering av oppgjør med grunneierne som avviker fra den tidligere selvkostmodell.

I Urban Sjøfront har kommunen inntatt en mellomposisjon mellom egen planlegging og konsulentkjøp ved å etablere et flerårig samarbeid mellom grunneierne og kommunen, og ved å finansiere en prosjektleder med ansvar for utviklingen av området.

Utbyggingsavtaler

Kommunen har i de siste utbyggingsavtalene som har vært inngått konsentrert seg om å

...sikre utbyggernes ansvar og deltakelse i opparbeidningen av sentrale leke- og parkområder som for eksempel Badedamparken, Kjelvene 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 lekeplass- 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 (Stavanger kommune 2006b).

Stavanger kommune har laget planer for utvidelse, oppgradering og etappevis utbygging av Badedammen og Kjelvene/Johannesparken som de enkelte prosjektene fortløpende har blitt pålagt å medvirke til gjennom en frikjøpsordning og bruk av rekkefølgebestemmelser. Oppgraderingen av Badedamparken er fullført, og kommunen er i

gang med å finansiere annet byggetrinn av Johannesparken/Kjelvene på samme måte.

Finansielle virkemidler

Stavanger kommune har nedlagt betydelige beløp i å utvikle hovedveinettet som ledd i utbyggingen av området. I Badedammen ble hovedveien delvis lagt i tunnel og sikret dermed fotgjengerforbindelse gjennom eksisterende gatenett inn til Stavanger sentrum. En gate ble også opprustet til kollektivtrafikk (Saglie et al. 2007).

Bolig- og levekår i område Badedammen før utbygging

Det ble fra kommunens side uttrykt bekymring for en skjev sammensetning av boligbyggingen i Badedammenområdet med for mange små boliger. Det ble derfor utarbeidet et notat vedrørende - "Badedammen sone – boligprosjekters konsekvenser" (Stavanger kommune 2003). Notatet redegjør for mulige konsekvenser av de fremlagte prosjektene med hensyn til demografi og levekår. Det vises til Stortingsmelding om levekår og boforhold i storbyene (1995) der det heter at det skal legges til rette for en mer variert befolkningssammensetning i utsatte storbyområder med opphoping av dårlige levekår og boforhold. Oversikt over demografi og levekår i sone Badedammen før utbyggingen viser at området hadde en overvekt av 1- og 2- roms boliger før utbyggingen. Andelen personer i alderen 20-30 år var som følge derav også overrepresentert. Området hadde også store utfordringer knyttet til levekårsindikatorer som utdanningsnivå, inntekt og andel ikke- vestlige innvandrere.

Kommunalstyret for byutvikling fattet vedtak:

Badedammen sone skal planlegges for varierte boligstørrelser

Det må legges særlig vekt på utforming og kvalitet i Badedammen sone, ikke bare for selve boligene, men også for utearealer og nærmiljø totalt sett.

Fylkesmannen kritisk

Fylkesmannen har i sin høringsuttalelse til kommuneplanen 2006-2021 uttalt seg kritisk til utbyggingen i Urban Sjøfront og krevd kommunedelplan for området (30.5.2005). Det påpekes at dekning med hensyn til uteområder er dårlig, og at kommunen bør utarbeide kommunedelplan for å få etablert en vesentlig bedre dekning med friområder/parkareal enn det som ligger inne i kommuneplanen.

7.6 Oppsummering overordnede planer

Stavanger kommune har i kommuneplanen formulert visjoner for et levedyktig og menneskevennlig samfunn. Kommunedelplan for sentrum har vært gjeldende fra 1994 og har satt grenser for maksimal etasjetall på 7 etasjer. Kommuneplanen har vedtatt formulerte krav til maksimal tomteutnyttelse i retningslinjer for planlegging i transformasjonsområder som ble vedtatt etter at utbyggingen i Badedammenområdet ble påbegynt. Kommunen har hatt en lekeplassnorm som vedtekt til §69 i plan- og bygningsloven. Kommunen har i et notat uttrykt en bekymring med hensyn til utviklingen av bolig- og levekår i området. Kravet til maksimal etasjetall har senere blitt fjernet i forbindelse med kommuneplan 2006-2021. Kommunen ser seg selv som aktiv deltaker i byutviklingen, men beklager at aktiv tomtepolitikk har blitt vanskeligere å praktisere.

7.7 Den offentlige saksbehandlingen i kommunen

Vi har i dette prosjektet valgt ut ett av boligprosjektene i Badedammen som vi har beskrevet som Badedammenprosjektet. Dette prosjektet er bygget ut etter delregulering, dvs regulering innen egen eiendomsgrense. Reguleringsplanen ble fremmet som privat reguleringsforslag. Oppstart av reguleringsarbeid ble kunngjort i august 1999. Det kom inn 8 skriftlige merknader, herav 2 private. Merknader fra etatene og fra private dreide seg blant annet om at kommunedelplan for sentrum bes lagt til grunn, og at lekeplasser og uteoppholdsrom må oppfylle krav til RPR og lekeplassnorm for Stavanger kommune.

Planforslag Badedammenprosjektet

Forslag til reguleringsplan for Badedammenprosjektet la tilrette for et ”..endret utbyggingskonsept med økte høyder og økt utnyttelsesgrad i forhold til hva gjeldende planer gir rom for” (Stavanger kommune 2001: 2). Det ble lagt frem to alternativer med om lag like høy tomteutnyttelse. Alternativ 1 hadde tre skiveblokker og en langstrakt hjørnebygning mot Verven 2 og 4. (Denne var ved andre gangs behandling delt opp i to bygg). Forslaget hadde i alt 380 leiligheter, TU på 291 Prosent og totale bruksareal på vel 33.000 m². Parkeringsareal var ikke regnet med i tomteutnyttelsen. Etasjetall for fingerblokkene varierte fra 6 til 13 etasjer regnet fra indre gårdsrom.

Alternativ to hadde så å si samme tomteutnyttelse (TU 283 prosent). Høydene på skiveblokkene var redusert til 6- 10 etasjer. Byggehøyder og utstrekning var som i alternativ 1. For å få samme tomteutnyttelse som i alternativ 1 var det i dette alternativet lagt inn fire skiveblokker i stedet for tre. Alternativ to utgikk etter 1. gangs behandling.

Planvurdering

I planvurderingen påpekes det at forslaget er i strid med kommunedelplan for sentrum mht tomteutnyttelsen, som ved ny regulering bør vurderes redusert og mht til etasjehøydene som ikke bør overstige 7 etasjer.

Tiltakshaver var under planleggingen gjentagne ganger blitt anbefalt å regulerer feltene i tråd med kommunedelplan for sentrum (Stavanger kommune 2001: 8).

Det påpekes i planvurderingen at den høye tomteutnyttelsen i gjeldende plan var avhengig av at det ble trukket kanaler og vannspeil inn i bebyggelsen, og at disse vannarealene ikke ble regnet inn i tomtearealet og tomteutnyttelsen. Søkers hovedmålsetting om å etablere utsikt mot sjøen ble vurdert som ikke innfridd fordi gateplan i Verven ligger 2, 7 meter lavere enn "bakkeplan" i bebyggelsen og fordi bebyggelsen ut mot gaten stenger. Man var også kritisk til at bebyggelsen krager utover sjøpromenaden som dermed blir halvprivatisert. Det sentrale uteoppholdsrom med hardt belegg uten vindskjerming, med for små sandlekeplasser og "svært begrenset tilgang på sol" ble vurdert som ikke tilfredsstillende. Det påpekes også at kvartalslek/ballbane ikke er sikret og at det ikke er sikret trafikk-sikker atkomst til skole. Endelig påpekes det at det er et ønske å tiltrekke barnefamilier til bydelen.

Offentlig høring

Under behandling i det faste utvalg for plansaker ble forslag til reguleringsplan alternativ 1 vedtatt lagt ut på offentlig høring med anmodning om at tiltakshaver reduserer byggehøyden på blokk nr. 4⁹ til maks 9 etasjer og blokk nr. 5 til maks. 10 etasjer.

Saken ble utlagt til offentlig ettersyn i perioden 17.7. – 30.8. 2000.

Det kom inn 13 kommentarer fra etater/foreninger og 2 fra private. Det ble også avholdt informasjonsmøte, og saken var mye omtalt i avisene.

⁹ Benevnelsen på blokkene ble endret fra 1. til 2. gangsbehandling. Blokk 4 ble endret til blokk C og blokk 5 endret til blokk D.

Merknadene dreier seg om de samme forhold som ble påpekt i planvurderingen. Rogaland fylkeskommune v/ regionalutv. Avd. og arkitektforeningen viser til at forslaget med sin manglende bakgrunn i kommunedelplan for Stavanger sentrum burde vært avvist.

Fylkesmannen advarer mot å bryte den forutsigelighet overordnede planer gir og som innbyggerne har som vern mot nye planer, og påpeker at kommunen sår mistillit med hensyn til egen troverdighet.

2. gangs behandling

Det fremgår av sakspapirene at det har vært avholdt flere møter med forslagsstiller for å "søke å komme til enighet om et forslag begge parter kan akseptere" (ibid.9). og at det som følge av møtene ble foretatt "vesentlige endringer for bl.a. å ivareta utomhusarealenes solforhold og redusere utnyttelsen" (ibid.:9). Endelig planforslag ble sendt i februar 2001. Sammenlignet med 1. gangsbehandling var tomteutnyttelsen var redusert fra TU 291 prosent til TU 239 prosent. Antall boliger var redusert fra 380 til ca 312 og tillatt bruksareal redusert til 26.000 m². Blokkene ble redusert både i lengderetningen og i høyden. Etasjetall ble redusert fra maks 14 etasjer til maks 11 etasjer.

Rådmannens oppsummering og konklusjon

Rådmannen konkluderer med at tomteutnyttelsen fortsatt er meget høy, selv om tomteutnyttelsen og antall boliger var redusert:

Tomteutnyttelsen er fortsatt meget høy. Prosjektet har nær 26 boliger pr. daa brutto tomt. Vi besøkte i fjor størrelsesmessig og beliggenhetsmessig sammenlignbare prosjekter i Amsterdam, Rotterdam, København, Helsingborg og Helsinki. Prosjektene her har fra 3 til 7 etasjer. Vi så ikke eksempler på tettheter over 10 boliger pr daa. Bakgrunnen for dette er en erkjennelse av at det er vanskelig å planlegge tilfredsstillende boligmiljø med større tetthet. Vi har begrenset erfaring med boligbygging i og nær bykjernen i den foreslåtte målestokk. Det er derfor rimelig å basere seg på erfaring fra sammenlignbare situasjoner (Stavanger kommune 2001: 13)

Rådmannen påpeker at kommunedelplan for sentrum burde vært lagt til grunn og at byggehøyden burde vært redusert til 7 etasjer. Begrunnelsene er basert på den samme kritikken som tidligere, blant annet manglende uteoppholdsplasser med gode solforhold. Prosjektet utløser krav både om kvartalslekeplass og ballbane på minimum 4 daa. Rådmannen påpeker at ideelt sett burde hele blokk A utgå, og at

”dette kunne ha sikret kvartalslek og solforhold på en bedre måte”. I Rådmannens forslag til vedtak ble byggevolum redusert slik at tillatt tomteutnyttelse var 190 prosent og tillatt bruksareal 21.000 m².

Bystyrets behandling

I bystyrets behandling av reguleringsplanen i mars 2001 ble tiltatt tomteutnyttelse fastsatt til 233 prosent og tillatt bruksareal 25.300 m² i tråd med flertallsvedtaket i formannskapet. Et mindretall bestående av Venstre og SV fremmet forslag om å avvise planen fordi den bryter med retningslinjer for regulering gitt i Kommedelplan for Stavanger sentrum 1994-2005. De påpekte blant annet at:

De foreslåtte byggehøyder og den foreslåtte tomteutnyttelsen bryter med Stavanger sentrums karakteristika og egenart. Ved å avvike premissene lagt i Kommedelplan for sentrum vil sentrums kvaliteter langsomt ødelegges. Prosjektet ivaretar den miljøstandard som må forventes i transformasjonsområder med boliger for alle aldersgrupper, også barn. Det er ikke tilfredsstillende lekearealer, ei heller sikret trafikkikker atkomst til skole. Uteområdene er heller ikke sikret god tilgang på sol.

Forslaget fra Venstre og SV ble nedstemt. Som kompensasjon for manglende balløkke og kvartalslekeplass ble det tatt med en bestemmelse om at kommunen kan kreve dekket opparbeidelse av en andel av Badedamparken, og at opparbeidelsen skal ha høy standard. Planen ble altså vedtatt til tross for rådmannens konklusjon om at utnyttelsen er meget høy, og betydelig over sammenlignbare prosjekter i andre europeiske storbyer.

Figur 7.4 *Reguleringsplan, Badedammenprosjektet. Blokk B, C og D ligger som lameller med gavl mot nord og mot sjøen. Blokk E har fasade mot Verven og danner en vinkel med Blokk A.*



Byggestart

Utbyggingsavtalen ble inngått i desember 2001 mellom Stavanger kommune og utbyggeren (Urban Sjøfront, 2001). Første byggetrinn hadde byggestart våren 2002 og var ferdigstilt våren 2003. Prosjektet ble meldt utslgt i 2005 (Stavanger Aftenblad). Prosjektet var da det ble igangsatt ett av Stavangers største boligprosjekter med mer enn 300 leiligheter. Prosjektet fikk en "turbulent start" (Stavanger Aftenblad 24.12.2005). Siden har prosjektet blitt en suksess og opplevd voldsom prisstigning. Det fremgår av omtalen i Aftenbladet at leiligheter har vært omsatt opp til tre ganger før innflytting.

7.8 Husbankens saksbehandling

Utbyggingen er delt i flere byggetrinn (fire saksnumre på søknader til Husbanken). Husbanken har finansiert 35 av 48 boliger i blokk A¹⁰ (alle er to-roms boliger), 33 ut av 56 leiligheter i blokk B (alle er to-roms), 29 ut av 64 boliger i blokk C (28 toroms, 1 tre-roms) og 37 boliger i blokk D (7, toroms, 22 treroms og 8 fireroms). Husbanken beklager at ingen av leilighetene i blokk A, B eller C har livsløpsstandard. I blokk D er det 33 leiligheter med livsløpsstandard. Mer enn halvparten av leilighetene det søkes om lån til i blokk A har mangler i forhold til minstestandarden: Areal ned til 42 m², ensidig orientering mot Nord-øst, leiligheter i 1. og 2. etasjer har ikke privat uteplass, og lite utvendig bodareal. Det er gitt lånetillegg for ”Helse, miljø og sikkerhet” i to av sakene, mens det er uklart i de to andre sakene. Alle har fått lånetillegg for ”Terreng og vegetasjon”. Det er gitt lånetillegg for uteareal i to av sakene (blokk C og D), uklart for de to andre. Det er gitt lånetillegg for trafikksikkerhet i alle sakene. Det er ikke gitt lånetillegg for byggeskikk i noen av sakene. Det vises til at det er utarbeidet soldigram og vindanalyser:

På denne tomten vurderes dette som tilfredsstillende.
Vårjevdøgn ligger det mye skygge på utearealene
mellom blokkene.

Husbanken har beregnet at uteareal pr bolig er 22 m² (300 boliger).

Blokk A var del av første byggetrinn og Husbanken vurderte i sin innstilling at:

Det er store variasjoner i pris og det innstilles på å gjøre avvik både når det gjelder akseptable kostnader og låneutmåling på grunn av høyt prisnivå i Stavanger sentrum og fordi dette er et prosjekt det er viktig for Husbanken å delta i.

Låneutmålingen varierer fra 49 prosent til 73 prosent.

¹⁰ Denne oversikten er basert på saksbehandlingen i Husbanken. Noen av disse boligene er selveiere, andre er organisert som borettslag. Ifølge utbygger er alle boliger i blokk E, (73 boliger) og inngang A i blokk D (29 boliger) organisert som borettslag. (mail 23.01.2007).

7.9 Prosjektdata

| | |
|---|---|
| | |
| Antall boliger og boligsammensetning | 325 boliger og 4 næringslokaler 2 og 3- roms leiligheter ¹¹ |
| T- BRA | 25.300 m ² |
| Etasjetall | 5-9 (pluss parkering) |
| Tomteareal | Tomteareal inkl. utfylling med promenade 16900 m ² . Nettoareal til boligformål 11420m ² ¹² |
| TU | 233% |
| Uteareal pr bolig | 22m ² ¹³ |
| Antall boliger pr. daa | 26 (brutto tomt) |

7.10 Planprosess - makt og rollefordeling

Vi har sett at diskusjoner rundt tomteutnyttelsen sto sentralt i saksbehandlingen. Vi skal her beskrive informantenes vurderinger av planprosessen og forholdet mellom aktørene.

Det var ulike syn blant informantene på hvor proaktiv kommunen har vært i utviklingen av Badedammenområdet og hvordan kommunen, dvs administrasjonen og politikerne har forholdt seg til utbyggingen.

En informant fra byplankontoret mente at kommunen har en aktiv utbyggingspolitikk i utbyggingsområdene, men at politikken varierer i transformasjonsområdene. Hun mente derfor at beskrivelsen av kommunen som proaktiv må differensieres. Som et eksempel på en proaktiv politikk ble utviklingen av Eiganes nevnt. Her har kommunen

¹¹ Det har ikke vært mulig å få noen eksakt oversikt over leilighetssammensetningen. Det fremgår av Gustavsen et al. (2006) at det så å si utelukkende er 2- og 3- roms boliger.

¹² Fra saksfremlegg plan 1777 Badedammen side. 5

¹³ Beregnet av Husbanken ut fra total antall boliger på 300. Med 325 boliger blir uteareal pr bolig ca. 20m².

hatt en aktiv rolle i utviklingen av det tidligere stadionområdet på Eiganes, der det ble utarbeidet et omfattende kvalitetsdokument før tomtene ble videresolgt. I transformasjonsområdene Badedammen og resten av Urban Sjøfront eier kommunen få eller ingen tomter. Utviklingen av Badedammenområdet ble av denne informanten beskrevet som markedsstyrt.

Kommunen har likevel inntatt ulike roller også i transformasjonsområdene slik både saksbehandlere og prosjektleder for Urban Sjøfront beskrev rollefordelingen. I utviklingen av Urban Sjøfront har kommunen gått inn i prosessen ved å finansiere en prosjektleder, og har på den måten deltatt i planleggingen. Utbyggingen av Badedammenområdet hadde imidlertid kommet så langt at aktørene i Urban Sjøfront ikke opplever at de fikk særlig innflytelse på utviklingen av dette området. Leknes et al (2005) beskriver likevel kommunen som en sentral aktør også i transformasjonsområdene.

Når det gjelder Badedammenområdet hadde kommunen lagt føringer for utbyggingen gjennom valg av Erskine som vinner i arkitektkonkurransen og den påfølgende reguleringsplan 1205, der det ble åpnet opp for relativ høy tomteutnyttelse og enkelte punkthus opp til 18 etasjer. Kommunen har også hatt en viss styring av utbyggingen ved å praktisere rekkefølgebestemmelser og sikre at felles anlegg som selve Badedammen og Kjelvevne ble opparbeidet og ferdigstilt med bidrag fra private utbyggere.

Både utbygger og arkitektkonsulent mener at byplan generelt har god kontroll. Utbyggeren sa det slik:

Byplan styrer helheten, vi trenger noen til å tenke på helheten.

En arkitektkonsulent sa det slik:

Byplanavdelingen har god oversikt og orienterer dem (politikere) hele tiden. Lederen for politikere har involvert seg ganske mye og vært godt informert om hva som skjer.

Arkitektkonsulenten mente likevel at det kan være vanskelig for kommunen når mange forslag fremmes av private, og at det kan være et dilemma for politikere som ønsker vekst og utvikling i kommunen. Han mente at det hadde resultert i mye diskusjon i Badedammenprosjektet når "tøffe saksbehandlere" hadde sagt fra at dette kunne de ikke være med på. Denne tolkningen av handlingsforløpet og

politikernes prioriteringer ble bekreftet av politikere som støttet utbyggingen, se nedenfor.

Andre informanter, både representanten for beboerne og for grunneierne, mente at kommunen hadde hatt for liten styring med utbyggingen i Badedammenområdet. En mente at kommunen har flinke fagfolk, men problemet var ifølge han at utbyggerne får gjennomslag for prosjektene ved å gå til politikere. En representant for grunneierne mente også at store eiendomsbesittere og utbyggings-selskaper øver et stort press og dermed styrer utviklingen, og at kommunen har et handicap fordi de ikke eier tomter i transformasjons-områdene. Representanten for beboerne var kritisk til utbyggingen som han mente var blitt for fragmentert og for tett. De opplevde ikke at de var blitt hørt.

Flere informanter viste til planprosessen og reguleringsplanen for Storhaug, som de mente hadde vært en god prosess, der man hadde tatt lærdom av utbyggingen i Badedammeområdet. En representant for beboerforeningen sa det slik:

Jeg synes det er bedre med en diskusjon i forkant. Da kunne mange problemer ha vært løst.

En representant for grunneierne i området beskriver også denne prosessen som mer vellykket enn planleggingen og utbyggingen i Badedammenområdet fordi man hadde en planprosess der alle involverte deltok i arbeidet. Han mente også at det gode resultatet skyldes at prosjektlederen hadde god kontakt med folk i området, fordi hun tidligere har hatt en jobb som koordinator for beboerforeningene. Det kan tolkes som at god lokalkunnskap og kontakter på tvers av ulike aktørenes ståsteder, mellom grunneiere, fagfolk, folkevalgte og, ikke minst, berørte naboer, kan være konflikt-dempende.

Vi kan oppsummere med at det kan se ut som erfaringene fra Badedammenområdet har resultert i et ønske fra kommunes side om å få bedre grep om den videre utviklingen i Urban Sjøfront.

7.11 Hvordan forklare avvik mellom overordnet kommunedelplan og vedtatt reguleringsplan?

Det fremgår av saksbehandlingen at mange påpekte at planen burde avvises fordi den ikke var i tråd med kommunedelplan for Stavanger

sentrum 1994-2005. Avvik med hensyn til etasjetall og tomteutnyttelse er betydelige og ble sterkt kritisert. Hvordan skal man forklare slike avvik?

Avviket kan trolig forklares ut fra flere ulike faktorer. En politiker påpekte at det var et stort ønske om å få til noe i området. Området hadde ligget urørt etter at reguleringsplanen ble vedtatt i 1988 på grunn av krakket i boligmarkedet. Det var derfor et stort politisk press for å få til en utbygging av området. Det kan også forstås ut fra at politikere er forpliktet av måltall for boligbyggingen som skal nås, selv om politikeren ikke eksplisitt viste til slike boligpolitiske begrunnelser.

Han mente også at utbygger var svært bevisste hva og hvor mye de ville bygge. Han mente at de satte administrasjonen under krysspress:

Forhandlinger mellom politiker og utbygger foregår i formelle og uformelle kanaler. Som formelle kommentarer til administrasjonens pålegg, men også via et arbeidsutvalg for byutvikling som tar imot utbyggere utenom de vanlige møtene og avklarer ting; den struktur brukes ganske mye. Hvis en utbygger har spesielle mål han ikke kan oppnå med administrasjonen så kan han ta kontakt direkte med politiske, da blir det krysspress på administrasjonen som både er det som er utkrystallisert som et politisk flertall for noe før saken er formelt kommet til behandling og fra utbyggeren direkte mot administrasjonen.

Politikerne stiller kritiske spørsmål før administrasjonen får vurdert saken ... vi har ikke parlamentarisme...men en form for det... Vi har en politisk struktur som påvirker administrasjonen til å skrive en sak som er i tråd med det som er den politiske interessen, og som er på grunnlag av kommunikasjon med utbygger. Utbyggerne utøver direkte press overfor administrasjonen og indirekte press via politikernes press på administrasjonen. Det skaper uryddige forhold. Det politiske miljøet blir forpliktet før administrasjonen har skrevet ut saken. ...Det gjør noe med den politiske debatten fordi det er mye som er avklart utenom det offentlige rommet.

Politikeren fortalte om ”opprivende møter” og at administrasjonen ble ”bryskt avvist” av politikerne. Han mente likevel at administrasjonen beholdt sin integritet og var ”soleklare” i sin holdning om at kommunedelplan for sentrum burde vært lagt til grunn. De er

”uhyggelig profesjonelle” og gjorde det de kunne. En saksbehandler nektet å godkjenne prosjektet og å undertegne dokumentet. Til tross for faglig uenighet har administrasjonen lojalt fulgt opp de politiske vedtak. En annen politiker påpekte at det var bred politisk enighet om viktigheten av å få realisert prosjektet, og at reguleringsplanen ble vedtatt med stort flertall i kommunalstyret for byutvikling og i bystyret.

Flere informanter mente at utbyggerne er klar over at de ikke får realisert maksimalt av hva de ønsker, men at de legger inn et slags ”prutningsmonn” ved bevisst å fremme enda høyere utnyttelse enn hva de anså som realistisk. Selv om man da må redusere utnyttelsen som resultat av forhandlingene underveis kan man likevel ende opp med å få bygget mer enn rammene tilsier. I Badedammenprosjektet fikk man til betydelig høyere etasjetall og utnyttelse enn kommunedelplanen tilsier og hva administrasjonen, rådmannen og høringsinstansene ville anbefale. En politiker beskrev dette som ”Machiavelli metoder” – hensikten helliger middelet.

En annen viktig årsak til at krav i kommunedelplan for sentrum ble fraveket er at disse bare var vedtatt som retningslinjer og ikke juridisk bindende. En politiker forklarte at han tok for gitt at kommunedelplanen skulle ligge til grunn fordi den var nyere sammenlignet med reguleringsplanen fra 1988. Han innså at man nå i ettertid har fått seg en ”lærepenge” og innsett at kravene i kommunedelplanen burde vært juridisk bindende. Det ble for lett å fravike retningslinjer som ikke er bindende.

Endelig kan man trolig forklare avviket mellom kommunedelplanen og reguleringsplanen med henvisning til den gamle reguleringsplanen fra 1988 som åpnet opp for høyhus i opp til 18 etasjer. Denne reguleringsplanen hadde skapt forventninger om høy utnyttelse blant utbyggerne ifølge flere informanter. En politiker forklarte det slik:

Erskines plan hadde stor betydning. Det var noen høyhus, men det var en helt annen utforming. Der så man ting under ett og kunne tillate noen punkthus som ble kompensert andre steder... Vi fikk masse prosjekter som tenkte på sin egen utnyttelse... og som alle viste til andre eiendom når man skulle få rom for rekreasjon og grønt. ... det ble brukt i diskusjonen at den tillot høyhus.

Overordnet reguleringsplan ingen garanti for helhetlig utbygging

Antakelsen om at kommunedelplanen og den overordnede reguleringsplanen for hele området fra 1988 skulle sikre en helhetlig utvikling har ikke slått til. Overordnede planer kan fort bli foreldet, blant annet fordi det kommer inn nye utbyggere, og at de kan ha andre mål for utbyggingen. En utbygger mente at markedet er bedre til å se behovene enn hva kommunen er, og etterlyste derfor bedre samarbeid med kommunen.

Dette problemet ble tatt opp fra en annen innfallsvinkel fra kommunens side. Byplan beskrev hvordan det å utarbeide helhetlige planer, for eksempel en kommunedelplan eller en reguleringsplan for et område ikke er noen garanti for at området blir bygget ut i tråd med en slik plan, fordi det kommer inn nye eiere som står helt fritt til å fremme ny regulering. Det finnes ingen regler for når man kan fremme nye reguleringsplaner. Planlegging for et skiftende marked kan være en utfordring som øker med hyppigere omsetningshastighet i eiendomsmarkedet. Det kom inn nye eiere av utbyggingsområdene i Badedammen etter at arkitektkonkurransen var avsluttet og den første reguleringsplanen ble vedtatt.

I Badedammenområdet hadde man i utgangspunktet en helhetlig plan i og med reguleringsplanen fra 1988 i etterkant av arkitektkonkurransen, og kommunen mente ikke det ville være behov for noen ny reguleringsplan for området. I etterkant har man erkjent at denne planen var for avhengig av Erskines arkitektoniske uttrykk ifølge byplankontoret. De fleste av våre informanter mente at utbyggingen i Badedammenområdet var blitt mindre helhetlig enn man ønsket til tross for denne reguleringsplanen. En overordnet reguleringsplan er med andre ord ikke noen garanti for en mer helhetlig utbygging av området.

Utbyggingen kom plutselig og prosjektene kom i rask rekkefølge ifølge kommunen. De første prosjektene i området var næringsbygg, og byplankontoret trodde det ville bli flere næringsbygg. "Plutselig" kom det flere boligprosjekter i rask rekkefølge og med nye aktører. Utviklingen beskriver de raske endringene i markedssituasjonen.

Som det fremgår av saksfremlegget ble det ført omfattende forhandlinger om tomteutnyttelse og etasjetall i Badedammen prosjektet. Lekeplassnormen og hensyn til barns lekeområder var tungt inne i diskusjonen om tomteutnyttelsen. Saksbehandler kunne ikke godkjenne prosjektet. Utnyttelsen ble redusert, men ikke så mye som byplan egentlig ønsket. Kommunedelplan for sentrum ble fraveket med hensyn til etasjetall, og kravet om ikke å ha lukkede garasjer ut

mot offentlig vei. Det kan også stilles spørsmålstegn ved hvorvidt kravet om at ny bebyggelse ikke skal hindre sjøutsikten fra byen er godt nok ivaretatt.

Noen punkter i reguleringsplan får gjennomslag

Flere aktører beskriver utviklingen av Badedammenområdet som bitvis byutvikling på tross av at man hadde en reguleringsplan for hele området og overordnet kommunedelplan for sentrum. En informant mente at reguleringsplanen var for avhengig av arkitektens formspråk, og selv om den ble fulgt i utbyggingen av et av prosjektene, så ble resultatet annerledes enn planlagt. Viktige overordnede krav i kommunedelplanen har som nevnt blitt fraveket. På den andre siden kan man si at den overordnede reguleringsplanen har fått gjennomslag med hensyn til det å gå i høyden. Dermed har kommunen gitt viktige føringer om høyhus og høy utnyttelse. Reguleringsplanen hadde punkthus med 18 etasjer, og det kan se ut som dette har gitt signaler som utbyggerne har tatt opp i sine prosjektforslag. Disse signalene har hatt større gjennomslag enn kommunedelplanens mål om maksimalt syv etasjer fordi de bare var retningsgivende.

Utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser sikrer fellesgoder

Kommunen har ved hjelp av utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser fått til viktige fellesanlegg som kommer hele befolkningen til gode så som promenaden. Promenaden er finansiert av utbyggerne, mens Badedammenparken og Kjelveneparken er finansiert av kommunen med bidrag fra staten og utbyggerne. Disse anleggene kan beskrives som fellesgoder til glede for nærmiljøet og byen for øvrig. Utbyggernes bidrag er kompensasjon for manglende fellesareal i boligprosjektene, altså en frikjøpsordning. En representant for beboerforeningene i området var imidlertid kritisk til at området var bygget ut med for høy utnyttelse og manglende infrastruktur (barnehage). Det hadde resultert i at et annet grøntområde i bydelen var blitt bebygget med ny barnehage.

7.12 Oppsummering planprosess

Vi kan konkludere med at den opprinnelige reguleringsplanen fra 1988 har fått gjennomslag på punkter som utbyggerne ser som formålstjenlig (høy utnyttelse og økt etasjetall). Krav i kommunedelplan for sentrum, blant annet krav til maksimal etasjetall og forbud mot lukkede fasader mot gaten har blitt fraveket. Kommunen har ved bruk av utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser fått gjennom-

slag for etablering av promenaden som et viktig fellesgode, og aktørene har i fellesskap bidratt til sikring av eksisterende fellesgoder som Badedammenparken og Kjelveneparken. Utbyggernes bidrag til disse felles grøntområder er imidlertid et resultat av at de ikke oppfyller lekeklassnormen. For øvrig er utbyggingen av Badedammenområdet blitt beskrevet som bitvis og fragmentert.

Den høye utnyttelsen av området og avvik fra kommunedelplanen kan dermed forklares som resultat av føringer gitt av kommunen i reguleringsplanen fra 1988, av politikernes ønsker om å få til utbygging etter mange år med stillstand, og av utbyggernes ønske om å utnytte tomtene maksimalt.

Med erfaringene fra Badedammeområdet i bakhodet mener mange av våre informanter, inkludert representanter for beboerforeningene i området, at man har fått til en bedre prosess og en bedre overordnet plan for den fremtidige utviklingen av de øvrige områdene i Urban Sjøfront.

8 Bokvalitet i Badedammen

I dette kapitlet gis en kort beskrivelse og vurdering av det bygde resultatet, og aktørenes vurderinger av bebyggelsen i etterkant. Vi har også intervjuet representanter for beboerne som har kjøpt leilighet i prosjektet om deres vurderinger.

8.1 Utearealer, sol- og lysforhold

De felles utearealene i prosjektet ligger på et garasjelokk en etasje over gateplan. Utearealene er tilgjengelige for allmennheten via trapp mot sørvest og rampe mot øst. Arealene er opparbeidet med plen, beplantning og lekeutstyr. Fra de felles utearealene er det utsyn mot sjøen, noe som bidrar til en opplevelse av åpenhet til tross for til dels liten avstand mellom bygningene. Det er lite vegetasjon bortsett fra et område som er tilført et tykkere lag matjord, og der det er søkt å skape variasjon i beplantning og opparbeiding.

Figur 8.1 *Utsyn fra det sentrale lekeområdet mot sjøen*

Diskusjoner rundt tetthet, utearealer og sol- og lysforhold sto som vist i kap. 7 sentralt i saksbehandlingen. Det ble vist til at lekeplassnormen ikke var oppfylt. Prosjektet ble likevel vedtatt med krav om at utbygger ble pålagt å bidra til opparbeiding av Badedammenparken.

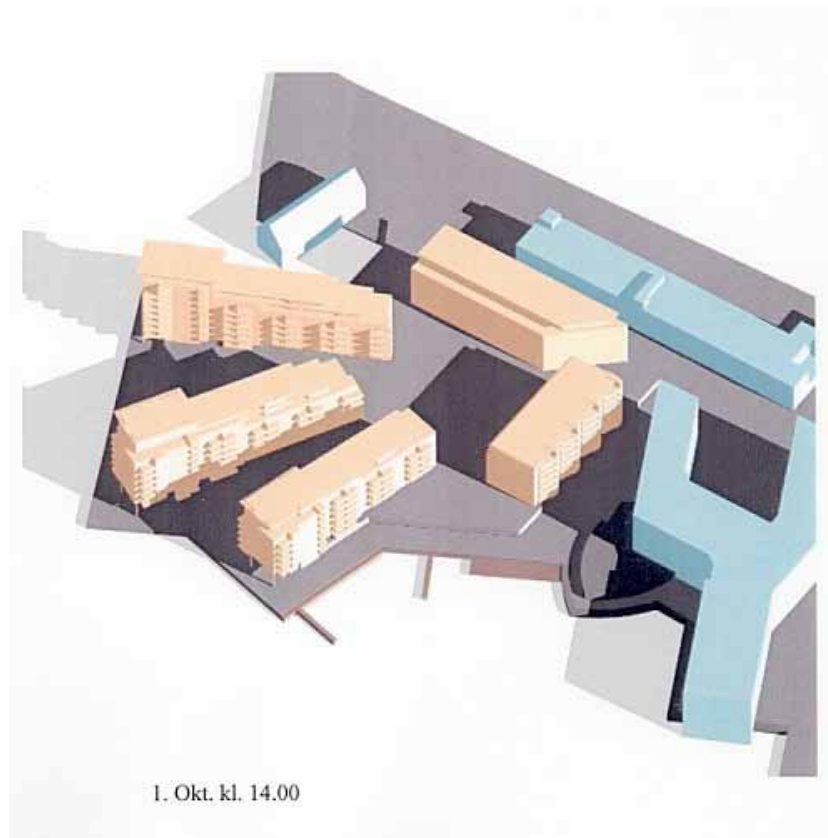
Det ble utarbeidet sol- og skyggediagrammer, og spørsmålet om sol- og lysforhold var et sentralt punkt under hele planprosessen og i saksbehandlingen både i kommunen og i Husbanken. Det var imidlertid ikke fastsatt noen definerte krav til antall soltimer eller hvor stor del av utearealene som skal være solbelyst til noe bestemt tidspunkt. Forholdene ble av saksbehandlerne vurdert å være for dårlige. Tettheten og for trange utearealer med for dårlige sol- og lysforhold var en viktig årsak til at den kommunale saksbehandleren avviste prosjektet. Prosjektet ble bearbeidet ved at etasjetallet ble redusert, og lamellene ble avkortet i lengderetningen. Prosjektet ble vedtatt på tross av at rådmannen i sin konklusjon fortsatt er kritisk til prosjektet og påpeker at blokk A burde ha utgått for å gi bedre solforhold på utearealene.

Det er interessant at spørsmålet om sol- og lysforhold i bebyggelsen er sentralt i diskusjonene av prosjektet, samtidig som man ikke har noen fastlagte kriterier eller normtall å måle dette ut fra.

Det har som nevnt vært vanlig å måle solforhold ved vår- og høstjevndøgn. I dette prosjektet er vist sol- og skyggeforhold 1. oktober og 1. mai. Forholdene 1.oktober vil ikke avvike vesentlig fra forholdene ved høstjevndøgn. Diagrammet viser at utearealene stort

sett er skyggebelagt kl. 1600, og at det er skygge på de private balkongene i de nederste etasjene i blokk C, D og E. I blokk C er det bare de øverste og ytterste leilighetene som har sol i boligen og på balkongen etter arbeidstid. 1. Oktober kl. 1400 er områdene mellom lamellene (blokk B, C og D) også skyggelagt, men det vil være sol på den sentrale lekeplassen og på plassen ut mot småbåthavnen.

Figur 8.2 Sol- og skyggediagram 1. oktober kl. 1400.



Kartet viser at utearealene mellom lamellene ligger i skygge 1. oktober kl. 1400. Det er sol på plassen mot småbåthavna. Vel halvparten av det sentrale lekeområdet ligger i skygge. Kart fra arkitektkonsulenten.

Figur 8.3 Sol- og skyggediagram 1. oktober kl. 1600.



Kartet viser at alle utearealene mellom blokkene ligger i skygge 1. oktober kl. 1600. Bare arealet ut mot båt havna er solbelyst. Store deler av fasadene i blokk C, D og E ligger i skygge. Illustrasjon: Arkitekten

8.2 Aktørenes vurderinger

Vi har sett at prosjektet var omdiskutert underveis i planprosessen. Diskusjonene dreide seg primært om tomteutnyttelse og tetthet versus lekeplassnormens krav til utearealer, og solforholdene på utearealene. Administrasjonen var kritiske til tettheten i prosjektet. Vi skal her beskrive hvordan aktørene og beboere som har kjøpt boliger i prosjektet vurderer bokvaliteten i etterkant.

8.3 Administrasjonen og saksbehandlerne vurderinger

Vi har i dette prosjektet bare gjennomført intervju med saksbehandlere i kommunen. Saksbehandlerne i kommunen var som vist i saksfremstillingen kritiske til for lite uteareal og for dårlige sol- og lysforhold. En saksbehandler i kommunen viste til at den reelle tomteutnyttelsen er høyere fordi parkeringskjelleren ikke er regnet med, og at det hadde vært en diskusjon om det. Informanten bekreftet at denne saken hadde vært meget vanskelig, og at det hadde vært tøffe forhandlinger. Hun påpekte også at det skapte vanskeligheter for vurderingen at Badedammenområdet skiftet status fra å være sentrumsområde til å være transformasjonsområde i løpet av planprosessen. Det innebar at prosjektet skulle oppfylle de generelle kravene til lekeområder i lekeplassnormen i stedet for de reduserte krav til boliger i sentrum. Denne endringen skjedde imidlertid tidlig i planprosessen ifølge kommunen, og utbygger ble gjort kjent med disse kravene. Saksbehandlers vurdering i ettertid er fortsatt at området ble bygget ut for høyt og tett i forhold til hva man burde. Hun var kritisk til de lukkede fasadene ut mot Verven både i dette og andre prosjekter på grunn av garasjekjelleren, og at man derfor ikke hadde fått til butikker som kunne bidratt til mer liv i gatene, slik man hadde hatt intensjoner om. Slike løsninger er også i strid med retningslinjer i kommunedelplan for sentrum.

Figur 8.4 *Bebyggelsen stenger for kontakt med sjøen, og garasjekjeller på lokk hindrer utsyn mellom blokkene. Intensjoner om butikker mot gaten ble ikke realisert, og lukkede fasader i første etasje gir et lite trivelig byrom.*



På den andre siden mente informanten at utbyggingen av Badedammenområdet har gitt hele området som før hadde et negativt omdømme et positivt løft.

Erfaringene fra Badedammenområdet har ifølge informanten hatt en positiv ”spinn-off” effekt fordi det har bidratt til at kommunen har stilt strengere krav til både planprosess og bokvalitet i reguleringsplanen for Spilderhaug og den videre utbyggingen i Urban Sjøfront. Hun viste til at man blant annet har tatt inn bestemmelser med krav til sol på utearealene. Her kreves det nå at 50 prosent av utearealet skal ha sol ved vårjevndøgn kl. 1530. Flere informanter har som nevnt i kap. 7 bekreftet at også de vurderer at planer for den videre utbyggingen i Urban Sjøfront har blitt til som resultat av en bedre og mer inkluderende prosess.

Økende tetthet – et problem i utviklingen av området som helhet

Vi har sett at spørsmål om tetthet har stått sentralt i utviklingen av Badedammenprosjektet. Det viser seg at dette er et generelt problem i utviklingen av området som helhet. Kommunen har nylig i samarbeid med prosjektleder i Urban Sjøfront gjennomført en undersøkelse av demografi (befolknings sammensetning) og boligsosiale forhold (utdanning, inntekt, arbeidsledighet, ikke-vestlige innvandrere osv.) i

Badedammenområdet som helhet. Vi vil ikke her gå inn på de boligsosiale forholdene, men kort gjengi konklusjoner vedrørende tetthet og problemstillinger vi er opptatt av i vårt prosjekt. Studien konkluderer med at:

- Utnyttelsesgraden er for høy
- Det er for høy andel boligprosjekter i forhold til næringsprosjekter
- Det er for liten variasjon i boligtyper, men en betydelig andel små boligenheter
- Det er avsatt for lite areal til parker/friområder

På bakgrunn av erfaringene fra Badedammenområdet har kommunen som nevnt krevd lavere tomteutnyttelse og at det skal være en større andel friområder i den videre utbyggingen innen Urban Sjøfront. Som omtalt tidligere hadde området en stor andel små boliger, og det er fortsatt for lite variasjon i boligtyper. Undersøkelsen viste også at befolkningssammensetningen har blitt skjev, med en overrepresentasjon av unge i aldersgruppen 20-35 år. Det påpekes for øvrig at det er andre forhold utover leilighetsstørrelsen som er avgjørende for etablering av barnefamilier i sentrumsnære strøk. Økning i antall større boliger gir heller økning i antall beboere i aldersgruppen over 50 år (Gustavsen et al. 2006).

8.4 Utbygger og deres konsulent

Både utbyggeren og deres konsulent sa seg fornøyd med resultatet slik det ble bygget. Utbygger viser til at det har høy kvalitet og er blitt en salgssuksess.

Jeg er godt fornøyd med at det har blitt høy kvalitet. Det har blitt en salgssuksess. Det har vært investorer som har kjøpt for videreutleie og videresalg i spekulasjonsøyemed. ...De har vel tjent noen kroner.

For utbyggeren måles resultatet med andre ord ut fra en økonomisk målestokk. Det som selger bra er bra. Han mente at uteområdene er bedre enn mye annet som bygges, men at de brukes lite. Han var kritisk til lekeplassnormen og mener at den er for stivbent. I dette området burde det heller vært bocciabane og slikt i stedet for lekeapparater, fordi han mente at det ikke bor noen barn i området. Han hadde ikke tenkt så mye på solforholdene på uteområdene. På den andre siden var utbygger bevisst hvilke leiligheter som vurderes som

attraktive: de som ligger ytterst med mye sol, lys og sjøutsikt. De som ligger innerst mot Verven ble vurdert å ha dårligst beliggenhet og ble bevisst lagt ut til borettslag med Husbankfinansiering. Denne blokken har også flere små leiligheter med midtkorridor.

Konsulentene mente også at prosjektet har blitt ”ganske bra”. Han var opptatt av materialvalget i fasadene, og ville hatt lysere plater i de øverste etasjene. Han mener at solforholdene om sommeren ikke er noe problem, men at ikke alle har sol om vinteren. Han ser imidlertid at blokkene ligger tett, og forklarer at de var opptatt av å få noe skjerming mellom boligene og den sentrale lekeplassen. Men han innså at blokkene ligger tett:

Det er klart at her er det ikke rare avstanden. Det er tross alt åtte meter, men åtte meter på så høye blokker er ikke mye, det er nesten ingenting.

Han mener at de som konsulenter er utsatt for et ”ganske stort press for å få maksimalt ut av arealene” fra utbyggers side, og at det er økonomien som teller for utbygger. Som konsulent prøver han å argumentere med kvalitet:

Du må argumentere, gode argumenter kan slå igjennom, men det er ikke alltid at gode argumenter opphever det å tjene penger, det har vi jo sett mange ganger, ha,ha,ha...

Han forklarte at de har prøvd å snu den økonomiske argumentasjonen:

I stedet for å lage mange boliger til en billig penge er det bedre å lage noen med bedre kvalitet og få høyere pris, og så tjener man akkurat det samme.

Han mente at utbyggere som har bygget flere ganger var mer åpne for en slik argumentasjon fordi de er avhengig av et godt omdømme.

Utbyggeren på sin side la vekt på å presentere seg selv som en seriøs utbygger som var opptatt av kvalitet i motsetning til de han skrev som ”cowboyer” ute i markedet som for tiden får solgt –”hva som helst”:

Det er sånne ”Villaveien as”. De er der for å tjene penger, og når Villaveien er bygget ut så legger han ned. Og så lager han et nytt selskap når neste prosjekt bygges ut. ...slik sett kunne vi gjerne hatt litt mer korrektiv til markedet. De er seriøse nok, og de er flinke, men det er noen cowboyer.

En representant for grunneierforeningen i området mente at badedammenområdet som helhet nok hadde blitt litt for tett, og at utbyggingen plutselig gikk svært fort. De forsøkte å få en dialog med utbyggerne i området for å få bedre tilpasning til den eksisterende småhusbebyggelsen. De ønsket også å unngå en ”død” 1. etasje mot gata ved få noe næring der, men uten å lykkes. Han var særlig opptatt av manglende helhet i utviklingen av området.

Vi er ikke noe særlig fornøyd med resultatet der. Vi kom dessverre ikke så tidlig på banen at vi fikk koordinert det bedre. Det håper vi å få til med resten av området.

Han mener at man nå har hatt en bedre prosess og vil få et bedre resultat i utviklingen av de andre delområdene i Urban Sjøfront. Han visste at det har vært en diskusjon rundt tettheten i utbyggingen, og syntes at det kanskje hadde blitt litt for tett. Han ville heller ha bygget høyere og med mindre grunnflate for å få mer ledig areal på bakken.

8.5 Politikerne

En politiker som var kritisk til prosjektet under behandlingen av reguleringsplanen, mente at man bør være varsom med å kritisere folks hjem nå i etterkant. Han mente at mye fungerer greit, men at det ville vært en fordel med lavere tetthet og større avstand mellom blokkene. Han ønsket flere grønne lunger og mente at Badedammenparken som eneste felles grøntområde var for lite. Han var generelt skeptisk til den høye tettheten og til hvem man bygger for.

Jeg argumenterte med barns oppvekstvilkår og fremmet lekeplassnormen. ... Utbygger sa at dette ikke var noe område for barn. ... Byggherrens argument om at her skal det ikke bo barn er et uhyrlig utgangspunkt. Er det et problem at barn flytter inn eller er det noen som ikke vil ta kostnaden med å legge til rette for at det blir et godt oppvekstmiljø.

Han var skeptisk til slike argumenter fra utbyggerens side og at man bare av praktiske og økonomiske hensyn fritar dem fra deres plikt til å legge til rette for et godt bomiljø også for barn.

Han reagerte også på tettheten målt som avstander mellom bygninger i mange nye boligprosjekter, og at det skaper problemer med innsyn. Bygningene ligger så tett at:

Jeg vet ikke om jeg hadde følt om jeg var på min egen terrasse når jeg er ute, hvis naboen er ute, så korte avstander blir det.

Planen ble som nevnt vedtatt med stort flertall i bystyret mot forslaget fra Venstre og SV. En ledende politiker som representerer flertallet mente at dette området tålte høy utnyttelse fordi det er så sentralt beliggende. Han mente at det har blitt et bra prosjekt, og at folk er fornøyde. I intervjuet forsvarte han den høye utnyttelsen i dette tilfellet, men sa senere i intervjuet at man nok ikke ville tillate flere prosjekter med slik høy utnyttelse. Det kan tolkes som en innrømmelse av at utnyttelsen likevel har blitt for høy, for som han sa:

Jeg tror ikke det vil komme flere nye prosjekter med så høy TU... det er jo veldig høyt, med TU på 230, det er det ingen tvil om. Jeg vil likevel forsvare det. Men det ville ikke tatt skade av litt lavere etasjetall, men det fungerer bra i forhold til sin plassering, folk trives med å bo der, det er et godt boområde, men det er ingen tvil om at det er høyt.

Politikeren innrømmet at det hadde vært et stort press fra utbyggernes side, og at de truet med at dersom de ikke fikk den høye tomteutnyttelsen ville det være usikkert om det ble noen utbygging. Utbyggerne kjører et "tøft løp" som han sa. Politikeren forklarte at de var veldig opptatt av å få til noe i området, men avviste at de løper utbyggernes ærend. Det er økonomien i prosjektet som ifølge politikeren er det viktigste argumentet for den høye utnyttelsen:

Administrasjonen viste til kommunedelplanen og mente vi burde holde oss til den, men det var et veldig press fra utbyggere om et visst antall leiligheter og tomteutnyttelse fordi det var store kostnader for opparbeidelse for .. ja i det hele tatt alt som ble pålagt i forhold til atkomst, trafikk, promenaden ..det legges inn i leilighetene. Ingen bygger for å tape 5 millioner, det går på økonomi. Her hadde vi et veldig press som gikk på økonomi, og vi var veldig opptatt av å få til noe i området, så vi var nok med på... vi ble nok presset et stykke på vei for å få til den tomteutnyttelsen vi gikk for. Utbygger antydte hvis ikke vi kunne være med på en tomteutnyttelse sånn og sånn var det ikke sikkert det ble realisert.

Han innrømmet imidlertid at man ikke vet noe om hvordan økonomien i prosjektet faktisk var eller hvordan det har gått i etterkant:

Nei...Hva man sitter igjen med det kan jeg ikke si, jeg tror nok ganske sikkert de har tjent penger... i de siste årene har de tjent penger som aldri før.

At planen ble vedtatt på tross av motstand fra administrasjonen side, både planetaten og rådmannen, forklarte han med at han som politiker ofte hadde vært uenig med administrasjonen, og at det nettopp dreier seg om høyder og tomteutnyttelse. Her har det vært ”veldig stor uenighet” i mange år helt tilbake til utbyggingen av St. Olavs kvartalene og i mange andre store prosjekter:

Vi er heldigvis ikke enig med administrasjonen i alt, ellers ville det ikke vært behov for politikere, da kunne vi bare pakke sammen og gå hjem. Adminstrasjonen mener sitt og vi mener vårt.

8.6 Beboere og berørte naboer

En representant for beboerforeningene i området var som nevnt kritisk til at de ikke var blitt hørt i planprosessen, og at bebyggelsen var for høy og tett.

Figur 8.5 *Bebyggelsen i Badedammenområdet sett fra bydel Storhaug. Bebyggelsen stenger for kontakt med sjøen*



Han var bekymret for det store press utbyggerne legger på kommunen om høy utnyttelse og at det kunne føre til det han beskrev som ny slum. Han mente at utbyggernes argumenter om at man må bygge så mye for at det skal være lønnsomt bare var en del av ”gamet”. Han viste også til at Storhaug er den bydel i Stavanger med minst friareal per innbygger. Høy utnyttelse i Badedammen ble likevel forsvart med å vise til andre felles grøntarealer i området. Han var derfor kritisk til at kommunen som konsekvens av fortettingen likevel hadde tatt av et grøntområde for å bygge barnehage uten at dette området ble erstattet med andre grøntområder.

En beboer i Badedammenprosjektet mente at hun var forberedt på tettheten og så ikke det som noe større problem. Hun hadde en gjennomgående endeleilighet med fasade mot tre sider ut mot småbåthavna. Leiligheten har sol hele dagen ifølge beboeren, og har dermed en gunstig beliggenhet sammenlignet med andre leiligheter i området. En annen beboer hadde også en sørvest vendt leilighet med gode sol- og lysforhold. Han var likevel plaget av innsyn fra naboblokken og brukte derfor ikke balkongen. Spørsmålet om man opplever tettheten som et problem er selvsagt avhengig av hvor leiligheten er beliggende, men er også avhengig av hvilke forventninger man hadde før innflytting. Informantene brukte ikke utearealene til opphold, men en av dem hadde bevisst valgt leilighet her ut fra nærheten til småbåthavnen. De hadde båt og hytte på en av øyene. Våre informanter hadde leiligheter med rimelig god beliggenhet i prosjektet, og de var stort sett fornøyde med boligvalget. Den ene informanten hadde likevel solgt boligen og sto på flyttefot til hus med hage.

8.7 Oppsummering om bokvalitet

Utbygger og deres arkitektkonsulent er fornøyd med resultatet av utbyggingen. Andre aktører er til dels kritiske, men er likevel tilbakeholdne med kritikken. Kritikken dreier især som om for høy tetthet. Saksbehandler i kommunen er mest kritisk til at bebyggelsens parkeringskjeller stenger utsyn mot sjøen, og at gateløpet har blitt trist på grunn av disse lukkede fasadene. Politikerne som representerte flertallet forsvarte den høye tomteutnyttelsen, og var fornøyd med resultatet fordi de mente at folk som bor der er fornøyd. Politikerne som var kritisk under planbehandlingen ønsker ikke å kritisere folks hjem. Likevel innrømmes det fra politisk hold at man trolig ikke vil tillate så høy utnyttelse i fremtidige prosjekter. Også en representant for grunneierne mener at området kanskje har blitt litt for tett.

Representanter for beboerne er stort sett fornøyde, selv om også de registrerer at blokkene ligger tett og at de kan oppleve problemer med innsyn. De fleste informanter mente at tettheten er et resultat av press fra utbyggerne, og at de får gjennomslag for høyere utnyttelse enn de burde fått, selv om høyder og tomteutnyttelse har blitt redusert underveis i prosessen.

9 Planprosesser og resultat

Vi vil i dette kapittel sammenligne og drøfte planprosesser og resultat i de to case tematisk ut fra planteoriene som ble omtalt i kap.3 og temaer som har utviklet seg som resultat av casestudiene. Vi har i dette prosjektet vært særlig opptatt av å se på hva fortetting for effektiv arealbruk har å si for bokvalitet og betydningen av helhetlige planer. Hva som til syvende og sist er utslagsgivende for å forstå det bygde resultatet må forstås både ut fra planprosessen og en rekke andre faktorer som for eksempel ambisjonsnivået til aktørene, økonomien i prosjektene, eller rett og slett tilfeldigheter.

9.1 Marked, hierarki eller nettverk?

I kap. 3 har vi skissert planregimer som marked, hierarki eller nettverk. Ingen av de valgte case kan beskrives som resultat av hierarkisk offentlig planlegging og utbygging. Reguleringen og utbyggingen er kommet i stand på privat initiativ i begge case. Det er åpenbart at det eksisterer et avhengighetsforhold mellom de sentrale aktørene. Kommunene er avhengig av at byggerne har nødvendige økonomiske og faglige ressursene til å gjennomføre boligutbyggingen. Det er også åpenbart at byggerne er avhengig av at politikerne har juridisk rett og plikt til å si ja eller nei til prosjekter, og at de er avhengig av en positiv innstilling fra administrasjonenes side. Dersom administrasjonen gir en negativ innstilling kan den evt. overprøves av politikerne. Med referanse til Stoker, se kap. 3, kan planprosessen og den gjensidige avhengigheten karakteriseres som en form for nettverk. Som nevnt har norsk boligbygging i etterkrigstiden vært karakterisert av nært samarbeid og en klar rollefordeling mellom stat, kommune og boligkoperasjonen. Samarbeid og nettverkstenkning er dermed ikke noe nytt. I senere år har imidlertid det offentlige trukket seg tilbake fra sin aktive rolle i boligpolitikken. Staten har redusert sine offentlige subsidier til den generelle boligbyggingen via Husbanken, og

kommunene fører en mer reaktiv boligpolitikk. Dette får konsekvenser for aktørens roller og posisjoner i samarbeidet.

Større handlingsrom for private

Den offentlige tilbaketrekkingen har overlatt et større ansvar og et større handlingsrom til private utbyggere inkludert kooperasjonen. Begge prosjektene har i utgangspunktet blitt til på privat initiativ. Oslo kommune hadde ingen planer for utviklingen av Carl Berner-området. Stavanger kommune hadde utarbeidet reguleringsplan som resultat av arkitektkonkurransen som ble til på privat initiativ. Utbyggingen stoppet imidlertid opp på grunn av nedgangen i boligbyggingen på 1990-tallet. Da utbyggingen tok til var det med andre og nye utbyggere som aktører.

Det kan se ut som dette handlingsrommet har gitt aktørene nye og endrete posisjoner. I et nettverk løses konflikter ved hjelp av møter og forhandlinger basert på gjensidig tillit. Nordahl (2006) har studert forhandlingsprosessen i flere større boligprosjekter i Østlandsområdet og fant at tillit og åpenhet var viktige forutsetninger for en god forhandlingssituasjon. Hun påpeker at kontinuitet og tette bånd på den ene siden kan være til hinder for kritiske kommentarer, på den andre siden kan være viktige for tilliten og den gjensidige forståelsen. Vi har sett at det i Oslo har vært flere saksbehandlere inne i saken. Det betyr lite kontinuitet, lite forutsigbarhet for utbygger, og større vansker med å etablere tillit mellom aktørene. Vi har også sett at det åpenbart har vært flere møter og til dels tøffe forhandlinger mellom aktørene i planprosessen i begge case. Ifølge informantene brukte utbyggerne i Stavanger trusler om å trekke seg dersom prosjektet ikke ble realisert med det omfang de ønsket. I Oslo kan det se ut som grunneier og utbygger bevisst gikk utenom ny saksbehandling i plan-og bygningsetaten da prosjektet ble endret til å være ungdomsboliger med nytt plankonsept. Å bruke trusler eller å lure seg unna kan neppe beskrives som uttrykk for tillit som medium for utveksling av ressurser.

Kommunen har tidligere formulert kvalitetskrav til utbyggingen. Endrete rammebetingelser har bidratt til at denne typen hierarkisk styring via definerte krav i overordnede planer har blitt svekket. Vi har sett at vedtatte krav i kommunedelplan for sentrum i Stavanger ble fraveket, og dermed har kommunen svekket sin egen autoritet. I Oslo ble kvalitetskrav i reguleringsbestemmelsene satt til side med henvisning til plankonseptet for rimelige ungdomsboliger. Det kan se ut som at planprosessene fortsatt er preget av at utbygger som aktør handler ut fra en markedstenkningsstrategi, mens kommunene i

varierende grad søker å opprettholde den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen. Nettverksplanlegging er verken ren marked eller ren hierarkisk styring, men en prosess der en leter frem løsninger sammen, fortrinnsvis løsninger som aktørene kan stå sammen om. Og som kommunen som ansvarlig myndighet på vegne av fellesskapet og omgivelsene for øvrig kan akseptere.

Usikkerhet med hensyn til rollefordeling – saksbehandlere på defensiven

Det kan se ut som dereguleringen og usikkerheten med hensyn til hvilke krav til bokkvalitet man kan stille i en bysituasjon åpner for utsikkerhet og større grad av forhandling fra prosjekt til prosjekt. Det stiller store krav til planprosessen og utfordrer rollefordelingen mellom aktørene. En saksbehandler beskrev problemet med manglende generelle krav til bokkvalitet:

Det er kjempeindividuell. Det er et forhandlingstema, hvor folk er helt fortvilet for å si det rett ut. Det er ikke noen regler og noen krav. Det er jo noe av det vi prøver å få til her. Få til noen minimums krav slik at vi kan si at dette er ikke godt nok. ... det blir på en måte en defensiv holdning til fortetting.

Saksbehandleren beskrev hvordan kommunen er på defensiven, man er i en slags forsvarsposisjon. Noen har hevdet at man prøver å gjøre det som er dårlig litt mindre dårlig. På den andre siden kan det se ut som utbyggerne i større grad er på offensiven.

Markedslogikk på kollisjon med hierarkisk styring?

Dersom noen aktører opplever å være på defensiven versus andre aktører som er på offensiven kan det i seg selv være et vanskelig utgangspunkt for forhandlinger. Dersom man i tillegg har få forhandlingskort kan det gjøre utveksling av ressurser enda mer problematisk. Det kan se ut som utbyggers markedslogikk er på kollisjonskurs med offentlig hierarkisk styring. For en utbygger vil det være naturlig å legge inn et prutningsmann slik at man har noe å forhandle om i møtet med kommunen. På Carl Berner var det ingen føringer for utnyttelse og tetthet/etasjetall. En slik åpenhet legger opp til at man prøver seg på noe mer enn man kanskje regner med man kan få gjennomslag for. Flere informanter hevdet at utbyggere bevisst legger inn et prutningsmann. En politiker sa det slik:

I mange sammenhenger spekuleres det i at man har en idé om hva man kommer til å ende opp med, og regner med at det blir redusert med en og annen etasje.

Vi har sett at det pågår til dels tøffe forhandlinger om tetthet og tomteutnyttelse. Spørsmålet er hvorvidt disse forhandlingene kommer skjevt ut fordi den ene parten har lagt inn prutningsmonn, mens den andre parten ikke har tilsvarende prutningsmonn? Det kan ses som naturlig å legge inn prutningsmonn i en forhandlingssituasjon slik at man har noe å forhandle om. Det er rimelig å anta at begge parter må gi og ta for å komme frem til en omforent løsning. Dersom utbyggerne legger inn et slikt forhandlingsrom, mens kommunen på sin side ikke har noe å gå på, er det ikke så rart at man kommer skjevt ut. Der det finnes normerte krav fra kommunens side er det vanligvis minimumskrav til utearealer og krav til maksimal tomteutnyttelse, men uten å ha noe å gå på i en forhandling. Spørsmålet er om et slikt skjevt utgangspunkt kan være med på å forklare hvorfor minimumskrav til utearealer blir vanskelige å oppfylle, og at krav til maksimal utnyttelse blir overskredet? Dersom utbygger krever høyere utnyttelse /etasjetall enn de vet det er realistisk å få gjennomslag for kan man redusere noe og likevel få bygget mer enn hva kommunen i utgangspunktet hadde som krav. For eksempel gikk utbygger i Badedammenprosjektet ut med forslag om 6- 13 etasjer. Kommunedelplanen sa maksimalt syv etasjer, og resultatet ble fem til ni etasjer i tillegg til parkeringsetasjen. Ut fra en markedslogikk er det rimelig å tenke prutningsmonn. Kommunen på sin side har med erfaring fra hierarkisk styring lite tradisjon for å legge inn prutningsmonn i sine kvalitetskrav. Det kan diskuteres hvordan og i hvilken grad man evt. kan utvikle kvalitetskrav som åpner for denne typen forhandlinger. Dersom man skulle gjøre det kan man ikke operere med minimumskrav, men må legge lista høyere for å ha noe å gå på. Å åpne for prutningsmonn med hensyn til kvalitetskrav kan gi mindre forutsigbarhet og åpne for forskjellsbehandling. Utbyggere på sin side er svært opptatt av forutsigbarhet og likhet. Det kan med andre ord se ut som at nettverk og gjensidig utveksling av ressurser stiller nye krav ikke bare til aktørenes roller og ansvar, men også til innholdet, omfang og utforming av krav til bokkvalitet.

Bokkvalitet som forhandlingskort

Tomteutnyttelse versus krav til bokkvalitet er et sentralt tema i forhandlingene. Det kan se ut som argumenter om "spesialløsninger" på ulike måter får aksept for reduserte kvalitetskrav. I Oslo ble det argumentert for rimelige ungdomsboliger for å få aksept for reduserte krav. I Stavanger ble det argumentert med at her skal det ikke bo barn. Slike argumenter utfordrer myndighetene dersom man i utgangspunktet er på defensiven og usikker på hvilke krav det er rimelig å fremme i en bysituasjon. Å påberope seg særløsninger kan se ut som å

være et usikkert forhandlingskort, som det er vanskelig for myndighetene å følge opp over tid.

Generelle krav eller særkrav til ungdomsboliger?

Utbygger argumenterte for at det skulle være rimelige ungdomsboliger for å slippe krav til bokkvalitet. I ettertid har det vist seg at vedtektene for borettslaget har blitt endret, slik at boligene ikke lenger er klausulert som ungdomsboliger, men at de nå selges fritt. Resultatet er at konseptet om ungdomsboliger i praksis har blitt brukt som en brekkstang for å redusere kravene til kvalitet, men at dette nå er vanlige boliger som selges fritt på markedet.

En politiker mente som nevnt at dette er et brudd med bystyrets vedtak, og innså at det kan være vanskelig å operere med særkrav til ungdomsboliger. Hun innrømmet i intervjuet at dette kunne være en måte for utbygger å få bygget flere boliger med dårligere kvalitet enn de ellers ville ha fått bygget og rett og slett maksimere økonomien i prosjektet.

Informantene våre var nokså unnvikende, og det var vanskelig å få frem entydige syn på spesialløsninger. På den ene siden mente man at man kan godta lavere kvalitet i en midlertidig bolig for å hjelpe ungdom inn på boligmarkedet, på den andre siden var man likevel usikker på hvilke krav man evt. skulle renonsere på, og hvordan dette vil utvikle seg over tid. Eksempelet viser at reduserte kvalitetskrav til ungdomsboliger kan være problematiske, og at det krever oppfølging fra myndighetenes side over tid for å sikre at de gode intensjoner følges opp.

Reduserte krav til utearealer der det ikke bor barn?

I Stavanger argumenterte utbygger med at her skal det ikke bo barn for å slippe krav til lekearealer. Tidligere studier viser at man ikke kan vite hvor det bor barn, og at det bor barn overalt (Gabrielsen et al. 2004).

Det kan stilles spørsmålstejn ved argumenter om billige ungdomsboliger eller boliger der det ikke skal bo barn i virkeligheten er et argument for å slippe krav til bokkvalitet, og at noen utbyggere kan utnytte dette til å øke tomteutnyttelsen.

Forhandlinger versus forutsigbare krav? Utbyggerne positive til krav

Det kan se ut som kommunene er på defensiven når det gjelder krav til bokkvalitet. Utbyggernes forhandlingsrom har økt i takt med den offentlige tilbaketrekkingen, og er i større grad på offensiven i våre

case. Det viser seg imidlertid at utbyggere ikke nødvendigvis er negative til formulerte krav til bokkvalitet. Det viktigste for utbyggerne er at krav er forutsigbare og at de gjelder for alle. Eksempelet fra Eigannes i Stavanger, der kommunen hadde lagt inn en rekke kvalitetskrav før salg av tomtene, viste at kvalitetskravene tvert imot økte utbyggerens interesse for kjøp av tomter. Fastlagte krav kan imidlertid stå i motsetning til behovet for å ha et prutningsmonn å forhandle om. Her kan det tenkes kombinasjoner av fastlagte krav og normer og temaer man kan forhandle om, og at man evt. må legge lista høyere for å ha noe å gå på. Vi vil komme tilbake til spørsmålet om krav til bokkvalitet i kap.9.6.

Nettverk krever forutsigbarhet, åpenhet og tillit – behov for møtereferater?

Casestudien viste at det kan være vanskelig å følge reguleringsplaner og beslutningsprosesser fordi kontakter og møter mellom aktørene ikke nedfelles i form av referater i saksmappen. Vi har sett at utbyggere har møter både med saksbehandlerne og med politikerne i planprosessen. Slik møtevirksomhet bør i større grad være synlig for å skape ryddighet og oversikt over sakens forløp. Dersom det ble stilt krav til at det skal foreligge referater fra alle møter i en plan- og byggesak vil det kunne bidra til å tydeliggjøre aktørenes roller. Det vil også kunne bidra til å ansvarliggjøre deltakerne om hva man har blitt enig om, og dermed unngå evt. problemer med ulik saksbehandling på grunn av skiftende saksbehandlere. Referater kan synliggjøre hvem som har hatt møter med hvem, og dermed også hvem som evt. ikke har deltatt, hva ble man enig om osv. Vi har notert at det har blitt reist forslag om loggbok for møter med statsråd i regjeringen (Aftenposten 31.7.2007). Forslag om møtereferater med ledende kommunale politikere vedrørende plan- og byggesaker kan ses som en parallell til dette forslaget. Alle har selvsagt anledning til å be om møter med både fagfolk og folkevalgte. Større åpenhet rundt møtevirksomheten bør være i alles interesse for å gi innsyn i planprosesser og beslutninger i byutviklingen. Dette vil også være av betydning for allmennhetens innsyn i hvem som deltar i nettverksmøter og forhandlinger, jvf avsnittet nedenfor om nettverksplanleggingens demokratiske forankring.

Behov for bedre synliggjøring av hvem som fremmer regulering?

Med økende grad av samhandling mellom offentlige og private kan det være behov for å tydeliggjøre aktørenes roller og ansvar. Vi vil stille spørsmål hvorvidt det kan være behov for bedre synliggjøring av hvem som fremmer reguleringsforslag? Hvem som helst kan i prinsippet fremme en reguleringsplan. Tidligere var det vanligvis

kommunene som utarbeidet reguleringsplaner, mens de nå i økende grad fremmes av private. Denne økende privatiseringen er senest dokumentert i Riksrevisjonens (2007) undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge, som viser at 72 prosent av alle planer som vedtas er utarbeidet av private forslagsstillere. Reguleringsplanene blir imidlertid presentert på en måte som gjør at det ser ut som det er kommunen som er forslagsstiller. En reguleringsplan er fra 1. gangs vedtak prinsipielt et offentlig dokument samtidig som den i realiteten er fremmet av private. Saken presenteres og legges ut til offentlig ettersyn med kommunens logo og fremstår som et offentlig dokument selv om det av teksten fremgår at planen er fremmet av private. For allmennheten, som ønsker informasjon om reguleringsplaner, vil dokumentet fremstå som om planen er utarbeidet og fremmet av kommunen, selv om navnet til forslagsstiller er angitt. Et planforslag som oppfattes som et offentlig dokument, kan oppfattes som mer legitimt enn et dokument utarbeidet av private. Det offentlige er i prinsippet forpliktet til å forvalte fellesskapets interesser, mens en privat utbygger i utgangspunktet vektlegger egne interesser. Det trenger ikke nødvendigvis å stå i motsetning til fellesskapets interesser, men kan i praksis ofte gjøre det slik vi har sett her.

Saksbehandlerne roller - behov for bedre samordning av den offentlige saksbehandling?

De to case viser at saksbehandlerne i kommunene og i Husbanken jevnt over var kritiske til prosjektene, men at de likevel ikke fikk gjennomslag for sitt syn. De kjente i liten grad til de andres vurderinger. Det ville vært en fordel om saksbehandlere i det offentlige hadde kjennskap til hverandres vurderinger. Det ville gitt muligheter for samordning, og kunne evt. ha styrket de faglige vurderingene.

Aktører som er splittet får lite gjennomslag

I Stavanger var også fylkesmannen kritisk til fortettingen i Badedammenområdet. I begge case var berørte naboer og representanter for bydel/ beboerforeningen kritiske især til høydene på byggene. Arkitektkonsulentene var også til dels kritiske til prosjektene, men deres kritikk dreide seg mer om arkitektonisk utforming enn om tetthet, utearealer og konsekvenser for sol-dagslysforhold. Sammenlagt har det i begge prosjektene vært mange kritiske røster som har hatt lite kontakt underveis. Aktører som er splittet får lite gjennomslag, og åpner for større handlingsrom for sterke aktører, som altså får gjennomslag på tross av stor motstand.

Aktørenes roller - makt til eller makt over?

Lukes (1995, her gjengitt fra Nenseth et al. 2006) beskriver som nevnt makt til som noe positivt, mens makt over i betydning å realisere prosjekter tross motstand kan ses som problematisk. Utbyggerne kan sies å ha makt til å bygge, de har økonomiske og faglige ressurser, og dermed makt til å realisere byggeprosjekter. Kommunene har ikke prioritert økonomiske ressurser til boligbygging, og har dermed ikke makt til å realisere boligbygging i egen regi. Kommunen har makt til å legge føringer i form av overordnede planer og politiske vedtak, og de har rett og plikt til å si ja eller nei til reguleringsplaner og byggeprosjekter. Politikerne har de formelle og juridiske maktressursene til å si ja eller nei til et hvilket som helst prosjekt. Det kan se ut som utbyggerne både i Oslo og Stavanger i de valgt case har hatt både makt til og en ikke ubetydelig makt over. De har fått realisert sine prosjekter på tross av stor motstand. Selv om politikerne har de formelle maktressursene, har utbyggerne likevel fått vedtatt planer på tross av motstand fra andre aktører, inkludert det politiske mindretallet. Det er interessant at de fleste aktørene i planprosessen i Oslo, bortsett fra politikerne på høyresiden, oppfatter det slik at utbyggerne har stor makt og legger premissene i større grad enn det offentlige. I Stavanger hadde aktørene i større grad en opplevelse av at kommunen, dvs fagetaten og politikerne, legger premissene. Resultatet ser imidlertid ut å bli det samme i praksis. I begge case fikk utbyggerne realisert prosjekter på tross av motstand fra mange aktører som var lite koordinerte i sin kritikk.

Som nevnt i kap. 3 har utbyggerne generelt fått et større handlingsrom ettersom stat og kommuner har redusert sin aktive rolle og redusert de økonomiske bidragene fra det offentliges side. Dette økte handlingsrommet kan bidra til å forklare hvordan utbyggerne i større grad er på offensiven, og hvordan offentlige myndigheter kommer under press. I Oslo forelå det begrenset med overordnede planer for styring av knutepunktfortettingen ved Carl Berner, og viktige kvalitetskrav i reguleringsplanen ble satt til side. I Stavanger har politikerne satt tilside egne politisk vedtatte planer. Politikerne har undergravd egen legitimitet ved å gi dispensasjoner fra egne politisk vedtatte planer. Saglie et al (2007) har som nevnt vist at Stavanger kommune fravek kravene i kommunedelplan for sentrum i åtte av ni reguleringssaker. Oslo kommune har på samme måte innrømmet at krav til utearealer i kommunedelplan for indre by ikke har latt seg praktisere (Oslo kommune 2005b). En slik utvikling der offentlig vedtatte krav og retningslinjer gjentatte ganger blir fraveket bidrar til ytterligere å undergrave politikernes legitimitet fordi det skapes en dominoeffekt og et forventningspress fra utbyggernes side slik vi har sett.

Utbyggerne har fått mer makt over, og politikerne har svekket sine maktressurser. Det er viktig å understreke at de formelle juridiske maktressursene i plan- og bygningsloven og forskriftene er de samme, men politikerne har i våre case valgt å gi etter for utbyggerne. Dette er et valg politikerne tar. I andre sammenhenger velger politikerne å stå på krava. Jensen (2005) har for eksempel hevdet at Bærum kommunes makt gjennom plan-og bygningsloven har vært ”fullstendig dominerende” i planleggingen og gått på bekostning av staten, fylkeskommunen og grunneierne.

Lukes skiller mellom ulike måter å utøve makt på, der maktens omfang og de resultater en er i stand til å frembringe, får betydning for vurderingen av maktforholdet. Vi har sett at konsekvensene av maktanvendelsen kan være betydelige. I Stavanger fikk utbyggerne som nevnt gjennomslag for betydelige dispensasjoner fra kommunedelplanen både i denne og andre saker. Lukes skiller også mellom aktiv og passiv makt. I Stavanger har utbyggere brukt trusler om å trekke seg. Det kan ses som en aktiv maktutøvelse for å nå sine mål. I Oslo har utbyggerne utøvd en mer passiv form for maktbruk. Kommunen ga ingen føringer for maksimal tomteutnyttelse og aksepterte i utgangspunktet premissene om høy tetthet og høyhus i 17 etasjer. Det å få gjennomslag for noe uten å måtte ta i bruk aktiv maktutøvelse kan ses som et uttrykk for å ha større maktressurser enn de som må argumentere aktivt, fordi det ikke stilles spørsmålstegn ved maktbruken.

I forholdet mellom politikerne og saksbehandlerne kan man si at politikerne har utøvd makt over administrasjonens innstilling. I Stavanger ble reguleringsplanen vedtatt på tross av motstand fra rådmannen og fagetaten. I Oslo ble viktige endringer i reguleringsplanen behandlet politisk uten å bli sendt til ny vurdering i plan-og bygningsetaten. Vi har tolket informantens kritikk som uttrykk for at plan- og bygningsetaten følte seg overkjørt i denne saken, mens politikerne ikke så det slik. Det ligger i det politiske systemet at politikere har en suveren rett til å vedta planer uavhengig av fagetatens innstilling. En politiker gjorde et poeng ut av denne uenigheten, mens andre var mer forsiktige, og mente at man har en løpende dialog med fagetaten.

Utbyggerne har fått husbankfinansiering tross kritikk og motstand fra fagfolk i Husbanken og til tross for at prosjektene ikke oppfylte Husbankens minstestandard. Motstanden er mest tydelig i Oslo prosjektet, men finnes også i Badedammenprosjektet. Man kan si at også Husbanken dermed har svekket sine maktressurser og sin legitimitet ved å gi dispensasjoner fra egne vedtatte krav og regler.

Husbanken har i ettertid opphevet minstestandarden og stiller ikke denne typen krav til boliger lenger.

Nettverksplanleggingens demokratiske forankring

Det har vært stilt spørsmålstegn ved nettverksplanleggingens demokratiske forankring. Det dreier seg om hvem som deltar, og hvem som evt. ikke deltar i forhandlinger og planlegging. Fortettingsprosjekter er som nevnt ofte konfliktfylte fordi utbyggingen kan få store konsekvenser for berørte naboer og eksisterende bebyggelse. Det har vært reist kritikk av manglende deltakelse fra representanter for berørte naboer og beboerforeninger i begge case. I Oslo har representanter for lokale velforeninger i Oslo slått seg sammen i ”Utvalget for harmonisk fortetting i småhusområdene”¹⁴ i protest mot det de oppfatter som en lite demokratisk byutvikling. De opplever det som at fortettingen av småhusområdene har gått på bekostning av lokale interesser.

Det har vært naboprotester i begge case, både når det gjelder manglende deltakelse og når det gjelder resultatet av fortettingen. Kritikken dreier seg i begge tilfeller om at de nye prosjektene vurderes å være for høye/tette, og at eksisterende bebyggelse mister sol, lys og utsikt. Det kan diskuteres i hvor stor grad utbyggingen har tatt hensyn til protestene. Høyhuset i Osloprosjektet ble ifølge politikerne redusert fra 17 til 12 etasjer for å ta hensyn til naboprotestene. Informanter hevdet at man likevel ikke hadde tatt tilstrekkelig hensyn. Bydelen ville ha maksimalt 5- 6 etasjer. Representanten for beboerforeningene i bydel Storhaug i Stavanger var som vist også kritisk til planprosessen og til resultatet. Det kan også diskuteres hvorvidt utbyggingen tilfredsstillende kravet i kommunedelplan for sentrum om at det skal legges vekt på at viktige utsyn ikke bygges igjen. Flere aktører viste til at man hadde fått til en bedre og mer inkluderende prosess i den videre utbyggingen av Urban Sjøfront. Kanskje den viktigste ”spinn-off”- effekt fra utbyggingen i Badedammen kan være en ny type nettverksplanlegging i Urban Sjøfront som inkluderer flere deltakere i nettverket, og som i større grad er basert på gjensidig utveksling av ressurser?

¹⁴ ”Utvalget for harmonisk fortetting i småhusområdene”, ble stiftet i 2003 og er registrert som forening/lag/innretning under bransjen ”interesseorganisasjoner”. Kontaktperson: Kjell Fridtjov Jacobsen, Oslo

Proaktiv planprosess og utveksling av ressurser versus reaktiv planprosess

Det kan se ut som bildet av Stavanger kommune som proaktiv i sin boligplanlegging må nyanseres. Det fremgår av intervjuene at kommunen inntar ulike roller i ulike utbyggingsområder. Utviklingen av Badedammenområdet har kommunen selv beskrevet som markedsstyrt og mindre helhetlig enn man ønsket. På den andre siden har kommunen i samarbeid med utbyggerne sikret eksisterende fellesgoder som Badedammen og Kjelveve, og det er etablert et viktig nytt fellesgode i form av promenaden langs sjøen. Dette kan ses som uttrykk for en proaktiv tilnærming og uttrykk for nettverksplanlegging med utveksling av ressurser, der kommunen og private er sammen om investeringer i området.

Oslo kommune har som nevnt beskrevet sin rolle som tilrettelegger for boligbygging. Utviklingen av knutepunktfortettingen i Carl Bernerområdet bekrefter en slik reaktiv rolle. Utviklingen ble av informantene beskrevet som et eksempel på en uheldig og bitvis byutvikling. Både grunneierne, konsulentene og plan- og bygnings-etaten så behovet for en helhetlig plan for området, men fikk ikke gjennomslag for det. I etterkant vedtok politikerne at det skal utarbeides en plan for hele Carl Berner Nord inklusiv Sinsen og Lørenområdet. En slik byplanpolitikk er av Mäntysalo (1999) blitt beskrevet som en reaktiv planlegging:

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.

”Northern Type” – mismatch mellom visjoner og praksis?

Hvis vi skal karakterisere Oslo og Stavangers utbyggingspolitikk med utgangspunkt i Lind (2002) ulike typer markedsorientert planlegging kan vi se dem som ulike utgaver av ”Northern Type”. Denne typen planlegging er karakterisert av sterke visjoner, sterke regularistiske krav, men svake økonomiske incentiver.

Begge kommuner har i sine overordnede planer formulert visjoner for byutviklingen. Visjonene er ambisiøse samtidig som de kan være vanskelige å omsette i konkrete mål og handlingsplaner fordi de er diffuse. Hva legger man mer konkret i mål om å utvikle en ”attraktiv by”, ”miljøby” eller ”bærekraftig byutvikling”? Når det gjelder ”legal rights” har Stavanger i større grad enn Oslo formulert regularistiske

krav i overordnede kommuneplaner i form av vedtekter til plan-og bygningsloven med krav til uteområder og begrensninger i forhold til etasjetall i kommunedelplan for sentrum. Når det gjelder finansielle ressurser har ikke Oslo kommune investert ressurser i utviklingen av fellesgoder i prosjektet på Carl Berner eller i området for øvrig. Stavanger kommune har investert i fellesgoder som, Badedammenparken og Kjelveneparken. Kommunen har også investert i vei-omlegging for å legge til rette for utbyggingen i Badedammenområdet (Saglie et al. 2007). Denne form for samarbeid kan beskrives som nettverksplanlegging med gjensidig utveksling av ressurser og en gjensidig avhengighet. Vi kan med andre ord skille ulike varianter av ”Northern Type”, der Stavanger kommune har tatt i bruk flere regularistiske og finansielle virkemidler enn Oslo kommune.

På den andre siden er utviklingen i Badedammenområdet ifølge informanter i større grad et uttrykk for en markedsbasert utbygging enn utviklingen av andre områder i Stavanger. Regularistiske bestemmelser i form av maksimal etasjetall og andre krav i kommunedelplan for sentrum ble fraveket. Man kan stille spørsmålsteget ved hvorvidt det er en mismatch mellom ambisiøse visjoner for ønsket byutvikling og den begrensede oppfølgingen ved hjelp av finansielle, regularistiske og andre virkemidler.

Flere informanter påpeker at den videre utviklingen av Urban Sjøfront i større grad vil være et resultat av et aktivt samarbeid mellom offentlige og private, og der også representanter for lokale beboerforeninger er trukket inn – altså mer nettverksplanlegging og der kommunen ønsker å innta en mer proaktiv rolle også i transformasjonsområder. Hansen et al. (2004) trekker frem planleggingen av Urban Sjøfront som et godt eksempel på fortetting med kvalitet med aktiv brukermedvirkning i utviklingen av hele Urban Sjøfront. Det kan se ut kommunen som en viktig ”spinn-off” – effekt fra utviklingen av Badedammenområdet har inntatt en mer proaktiv rolle med definerte krav til bokvalitet i den videre utviklingen av Urban Sjøfront.

9.2 Bedre resultat med helhetlig plan?

Vi hadde i utgangspunktet en antakelse om at kommuner med en proaktiv byutviklingspolitikk og helhetlige planer for fortettingen ville oppnå et bedre resultat med hensyn til bokvalitet. Har det blitt slik?

Utbyggingen beskrives av informantene som markedsstyrt og lite helhetlig i begge områder. Begge kommuner har formulert ambisiøse mål om bærekraftig og miljøvennlig byutvikling i overordnede

kommuneplaner. Hvis vi tar utgangspunkt i de regularistiske virkemidlene i utbyggingspolitikken kan vi oppsummere planprosess og resultat i fig. 9.1.

Figur 9.1 *Sammenligning av juridiske virkemidler og resultat*

| Juridiske virkemidler og resultat | Oslo Case | Stavanger Case |
|---|---|--|
| Utbyggingsavtaler for utbygging av området | Nei | Ja |
| Bruk av rekkefølgebestemmelser | Nei | Ja |
| Bruk av vedtekter til plan- og bygningslovens § 69 pkt 3 | Nei | Ja Lekeplassnormen vedtatt 15.04. 1991 |
| Overordnet kommunedelplan eller reguleringsplan for området | Kommunedelplan for indre Oslo 1998 | Reguleringsplan 1205 for Badedammenområdet og kommunedelplan for sentrum 1994-2005 |
| Bestemmelser om maksimal tomteutnyttelse/ høyder/etasjetall i overordnede planer | Nei | KDP for sentrum med maksimal etasjetall på 7 etasjer Krav til maks etasjetall i KDP fraveket. |
| Krav til utearealer i overordnede planer Minimumskrav til uteareal, sol, dagslys | Ja , i KDP for indre by 1991. Uteareal 25% av BRA og ”daglig solinfall” Reguleringsbestemmelser krav til minste uteopp- holdsareal (30/20 m2) Reguleringsplanens arealkrav til utearealers størrelse oppfylt | Ja, lekeplassnormen med krav til utearealer Lekeplassnormen oppfylt ved frikjøp |
| Sikring av eksisterende fellesgoder | Nei, Sukkertoppen bygget ned. | Ja , Badedammenparken og Kjelveneparken |
| Etablert nye fellesgoder i form av grøntområder | Nei Felles uteområde i prosjektet er allment tilgjengelig. | Ja, promenaden Felles uteområder i prosjektet er allment tilgjengelig |
| Etablert nye fellesgoder i form av butikker, service og lignende | Nei | Planer om kafe og næringslokale. Status usikkert |

Helhetlig plan har sikret fellesgoder

Stavanger har ved hjelp av rekkefølgebestemmelser sikret både eksisterende felles grøntområder og stilt krav om opparbeiding av nye felles grøntområde i form av en promenade langs sjøen.

Figur 9.2 *Promenaden langs sjøen er opparbeidet av utbyggerne som et viktig fellesgode til glede for hele befolkningen*



Badedammenparken og Kjelveneparken er i hovedsak finansiert av kommunen med dekningsbidrag fra Staten og forholdsmessige tilskudd fra private utbyggere i området med grunnlag i rekkefølgebestemmelser til plan og utbyggingsavtale. Promenaden er i hovedsak opparbeidet av den enkelte utbygger som et ledd i utbyggingen av den enkelte prosjekt og med grunnlag i rekkefølgebestemmelser til planer i området. Disse felles grøntområdene fungerer som et tilbud til hele byens befolkning, og kommunens proaktive rolle har bidratt til sikring av fellesgoder. På den andre siden har deler av et annet grøntområde blitt bebygget med ny barnehage, noe representanter for beboerne i området var kritiske til.

I Carl Berner området har man ikke greid å ta vare på Sukkertoppen som et felles grøntområde som ifølge klimaanalysen var viktig for friskluft drenasjen. Berørte naboer mente at kommunen har forsømt seg ved ikke å ta vare på andre felles grøntarealer i området som kunne vært et positivt tilskudd til området. Oslo kommune har i liten grad vært i stand til å ta vare på de fellesgodene som finnes i området, og det er ikke etablert nye fellesgoder.

Informanter både i Oslo og Stavanger var kritiske til at prosjektene ikke bidrar med fellesgoder som service- og butikktilbud. Til tross for at det var ambisjoner om det i begge prosjekter har man ikke lyktes med å etablere slike tilbud. Stavanger kommune har hatt planer om etablering av kafè ved promenaden, men forslaget har møtt motstand blant beboerne.

Ulik utbyggingspolitikk i Oslo og Stavanger har gitt ulike resultat. Stavanger har ved hjelp av helhetlige planer og rekkefølgebestemmelser bidratt til å sikre fellesgoder i form av offentlig tilgjengelige friarealer, mens man i Oslo ikke har etablert slike fellesgoder. Altså har en relativt sett mer proaktiv rolle i Stavanger kommune gitt et bedre resultat med hensyn til å sikre fellesgoder sammenlignet med Oslo.

Kvaliteter i prosjektene

Det kan se ut som kritikken underveis i planleggingen var mest uttalt i Badedammenprosjektet, og mindre tydelig når det gjelder ungdomsboligprosjektet. I etterkant ser det imidlertid ut som det forholder seg omvendt. Kritikken av ungdomsboligprosjektet er mer uttalt enn kritikken av Badedammenprosjektet.

Det er positivt at begge prosjektene har felles utearealer som i prinsippet er tilgjengelige for allmennheten, og dermed gir beboerne i området tilgang til et uteoppholdsareal. Vi vet ikke i hvor stor grad områdene tas i bruk av folk i området.

Det kan se ut som beboerne i liten grad bruker de felles uteområdene. De ligger på garasjelokk med sparsom vegetasjon, og beboerne gir uttrykk for at man føler seg beglodd. Trange utearealer med lite vegetasjon gjør det vanskelig å få til god nok skjerming av aktiviteter.

Ungdomsboligprosjektet har oppfylt kravet til størrelsen på utearealer, men aktørene er i ettertid kritiske til resultatet. Kritikken dreier seg både om at det har blitt for tett og om utformingen og materialkvaliteten. Prosjektet illustrerer at krav til størrelsen på utearealene ikke er tilstrekkelig til å sikre kvalitet, og at arealkravet i dette tilfellet er for lavt. Arealkrav må ses i sammenheng med andre mål på bokkvalitet, både krav til utforming og opparbeiding, sol- og lysforhold, bebyggelsens beliggenhet og organisering.

Hvis man skal oppsummere informantenes vurdering av prosjektene kan man si at ungdomsboligprosjektet jevnt over vurderes mer negativt enn Badedammenprosjektet. Kritikken dreier seg dels om problemer knyttet til tettheten, innsyn, sol- og lysforhold, trange utearealer, og dels til utforming og materialkvalitet. Beboerne var

mest opptatt av problemer med innsyn, mens planleggere og fagfolk var opptatt av fasader og materialkvalitet. Osloprosjektet har høyere tetthet enn Badedammenprosjektet, og beliggenheten i byen forsterker opplevelsen av tetthet på grunn av inntil liggende bebyggelse. Rommet mellom lamellene oppleves som om det var et lukket gårdsrom på grunn av bebyggelsen på motstående side av Sinsenveien/Hasleveien. Opplevelsen av innsyn blir forsterket av at blokkene har oppholdsrom på begge sider, både nord- og sørvendte fasader med balkonger.

Badedammenprosjektet oppleves som mindre tett fordi det er omgitt av åpent luftrom på sjøsiden og mot selve Badedammen. Det kan være en medvirkende forklaring på hvorfor kritikken i ettertid er mindre uttalt enn under planleggingen. Utsikten mot sjøen er selvsagt en uvurderlig kvalitet ved dette prosjektet og de andre prosjektene i området. På den andre siden kan prosjektet ses som gratispassasjer i forhold til det åpne luftrommet mot sjøen og mot småhusbebyggelsen og Badedammenparken. Uten dette luftrommet rundt ville det vært vanskeligere å få til samme tomteutnyttelse. Informantenes vurderinger av dette prosjektet var jevnt over mer positive sammenlignet med Osloprosjektet. Den positive vurderingen henger sammen med attraktiv beliggenhet ved sjøen og nær Stavanger sentrum, fellesgoder som promenaden, Badedammen, småbåthavnen og muligvis også med bedre materialkvalitet i utførelsen. Begge prosjekter vurderes å være en økonomisk suksess for utbyggerne, for beboerne og for andre som har investert i prosjektene.

Bruk av juridiske virkemidler og kvalitetskrav i saksbehandlingen

I Stavanger ble lekeplassnormen og kommunedelplan for sentrum brukt aktivt i saksbehandlingen fra administrasjonens side og av politikere som var kritiske. Kravene i lekeplassnormen ble ikke oppfylt i prosjektet, men kommunen gjorde bruk av en frikjøpsordning, slik at utbyggerne ble pålagt å bidra til opparbeiding av Badedamparken. Kravene i kommunedelplan for sentrum var veiledende og ble fraveket. I Oslo hadde kommunen ingen krav til maksimal tomteutnyttelse. Krav til utearealer i reguleringsbestemmelsene ble fulgt, mens krav til orientering ble fraveket i den politiske behandlingen på grunn av klausulen om ungdomsboliger. Juridiske virkemidler i form av krav i kommunedelplaner og reguleringsbestemmelser er under press i forhandlinger om utbygging.

Det finnes ingen bestemmelser verken i lovverket eller i de kommunale planer knyttet til solforholdene i prosjektene. Det kan ses

som et tankekors at det ikke finnes normerte krav til bokkvalitet på dette området samtidig som dette var et sentralt diskusjonstema i planprosessen. Dermed har det vist seg vanskelig å håndheve noen mål for bokkvalitet på dette området. Stavanger har tatt høyde for dette ved å stille definerte krav til sol på utearealer i den videre utbyggingen innen Urban Sjøfront.

Byggeforskriftene har som nevnt i kap. 1 bestemmelser med krav til dagslys i boliger. Det er bemerkelsesverdig at det ikke har vært vist til denne bestemmelsen i saksbehandlingen av prosjektene. Det kan skyldes at man ikke har vurdert dagslysforholdene som problematiske eller at man rett og slett ikke har tenkt på det, eller at man ikke har hatt tilstrekkelig kjennskap til denne bestemmelsen. Det er åpenbart at man med økende tetthet i boligbebyggelsen bør aktivisere denne bestemmelsen i byggeforskriftene.

I praksis viser det seg at det kanskje er problemer med innkikk og manglende privat liv som er det største problemet for beboerne. Slike forhold ble ikke på noe tidspunkt diskutert i behandlingen av reguleringsplanene, og det finnes ingen definerte juridiske bestemmelser i lovverket som sikrer et minimum av privathet. Det er åpenbart at forholdet mellom høyder og avstander mellom motstående bebyggelse vil være viktig for å vurdere denne typen problemer i tillegg til evt. skjerming for eksempel ved hjelp av vegetasjon. Det har ikke vært angitt noen mål for å vurdere bebyggelsens tverrsnitt, dvs forholdet mellom høyder og avstander. Dette var et diskusjonstema i forbindelse med saksbehandlingen i Stavanger, men ble ikke vurdert i Osloprosjektet.

Stavangers kommunedelplan for sentrum hadde en bestemmelse om at bygninger ikke skulle stenge for kontakten mellom byen og sjøen. Dette ble i liten grad diskutert i saksbehandlingen, og har i praksis fått store konsekvenser for berørte naboer og byen som helhet. Det har imidlertid vært mye diskusjon om høyden på parkeringsetasjen som stenger for utsyn mot sjøen fra gaten, men her klarte kommunen heller ikke å håndheve kravene i kommunedelplanen for sentrum om at lukkede fasader mot gaten ikke skulle være tillatt.

Stavanger kommune hadde ingen konkrete måltall for boligsammensetningen. Et notat viser at boligsammensetningen i hele Badedammenområdet har blitt skjev, med stor overvekt av små boliger. Kommunen påpeker at det er i strid med intensjoner i kommunedelplanen (Gustavsen et al. 2006). Det kan se ut som det er behov for mer presist definerte måltall for boligsammensetningen som styringsredskap.

Oslo hadde tallfestet krav til andel familieboliger i reguleringsbestemmelsene, men det er uklart i hvilken grad man har oppnådd målet på grunn av usikkerhet rundt hvordan størrelsen på leilighetene skal vurderes.

Oppsummering

Vi kan oppsummere med at Stavanger kommunes proaktive rolle og bruk av juridiske virkemidler har bidratt til å sikre fellesgoder og i etableringen av nye fellesgoder. Stavanger har dermed fått til et bedre resultat i Badedammenprosjektet sammenlignet med Carl Berner i Oslo. En proaktiv rolle og helhetlige planer kan bidra til bedre resultat, men er ingen garanti for et godt resultat. Samspillet, styrken og maktforholdet mellom aktørene får stor betydning for det endelige resultatet. Betydningen av overordnede planer blir undergravd av at bestemmelsene fravikes.

Kritikken av prosjektene var mest uttalt i planprosessen i Badedammenprosjektet. I ettertid er det ungdomsboligprosjektet som får mest kritikk fra involverte aktører.

Det kan se ut som Stavanger kommune har tatt ved lære av erfaringene fra Badedammenområdet. Kommunen har gitt signaler om en mer proaktiv rolle og en mer inkluderende planprosess i forbindelse med den videre utviklingen av Urban Sjøfront, og har samtidig ønsket å stille strengere krav til bokvalitet. I Oslo tyder det nye forslaget til kommunedelplan for sentrum på at man vil akseptere høyere tetthet enn det vi har sett i ungdomsboligprosjektet i store deler av byen dersom den blir vedtatt.

9.3 Velfungerende boligmarked og effektiv arealbruk?

Prosjektene kan på ulike måter ses som resultater av en vellykket boligpolitikk med mål om velfungerende boligmarkeder og fortetting for effektiv arealbruk.

Boligmeldingen, St.meld.nr 23 (2003-2004) har som et viktig overordnet mål å legge til rette for et velfungerende boligmarked. Man kan hevde at markedet fungerer siden våre caseeksempler er bygget innen eksisterende bygrense, og dermed er i tråd med mål om effektiv arealutnyttelse. Markedet fungerer også sett fra boligkjøpernes perspektiv siden sentralt beliggende boliger er etterspurt vare.

Det har generelt vært stor oppmerksomhet i boligpolitikken på spørsmål om boligforsyning og kvantitet og mindre fokus på kvalitet, slik det også fremgår av søk på Bibsys, se kap. 1. Boligbyggingen kan ses som vellykket når det gjelder mål om antall boliger. Oslo hadde som nevnt et formulert mål om å bygge 40 000 boliger innen år 2015. Det gjenstår å se om man når dette målet eller ikke, men boligbyggingen etter år 2000 har vært høyere enn på mange år.

Alle informanter, både i Oslo og Stavanger, var i utgangspunktet positive til fortetting og utvikling av disse områdene. I begge case var berørte naboer prinsipielt positive til utbyggingen, selv om de har protestert på høyder og tetthet. Utbyggingen har hatt en positiv betydning på den måten at begge områder har fått et løft fordi de har blitt tilgjengelige, og at det har blitt mer liv i gatene i områder som før var nedslitte og folketomme. Representanter for beboerne i området etterlyste imidlertid flere felles tilbud som naturlig hører byen til, som kiosker, kafeer, servicetilbud og lignende. Felles uteområder i prosjektene er tilgjengelige for andre beboere i strøket. I Oslo har man ikke klart å ta vare på nærliggende felles grøntområder, mens dette i større grad har lyktes i Stavanger.

Prosjektene er et resultat av og i tråd med politisk formulerte mål om fortetting og arealeffektiv utbygging slik de er formulert blant annet i KRD miljøhandlingsplan om å ”utnytte byggesonen bedre gjennom fortetting, bruke det som allerede er bygd på mer effektive måter, utnytte nye byggeområder effektivt og bygge mer konsentrert”.

Både Oslo og Stavanger har formulert mål om miljøvennlig byutvikling i sine kommuneplaner. Prosjektene er i tråd med målene om å bygge innen byggesonen, og de har høy tetthet. Hvorvidt prosjektene oppfyller miljøhandlingsplanens mål om ivaretagelse av biologisk mangfold faller utenfor hva som er mulig å undersøke i dette prosjektet. Prosjektene beskriver imidlertid en klassisk konflikt mellom ønsker om fortetting og ønsker om å bevare grønne områder. På Carl Berner ble Sukkertoppen bebygget tross protester og anbefalinger i klimavurderingen om å bevare grøntområdet. I Badedammen har det eneste offentlige uteområde, selve Badedammen ikke vært truet av nedbygging, men et annet felles grøntområde i bydelen ble redusert på grunn av en ny barnehage ifølge informanter. Begge prosjektene har som nevnt bidratt med nye felles uteområder som er tilgjengelige for allmennheten.

Informanter er stort sett enig i at fortetting er et viktig strategisk grep for bærekraftig byutvikling. En utbygger sa det slik:

Jeg er for sanering og fortetting i stedet for å utvide bygrensene, men vil være forsiktig med å angripe grøntarealene.

Denne utbyggeren ser systematisk etter eiendommer som er dårlig utnyttet.

Det første vi ser på når vi erververer en sånn gammel eiendom er muligheten til å rive. Vi er interessert i eiendommer som er dårlig forvaltet fordi det betyr lav pris. Jo dårligere det er, desto bedre.

Både Carl Berner området og Badedammen var sentralt beliggende områder med lav utnyttelse som nå har fått høyere utnyttelse.

Vi kan konkludere med at prosjektene kan ses som resultater av en vellykket boligpolitikk siden de bidratt til å oppfylle mål om boligbygging og sentralt beliggende boliger vurderes som attraktive i markedet. De er i tråd med politisk formulerte mål om effektiv arealutnyttelse siden begge ligger innen eksisterende bygrense på områder med lav utnyttelse. Men, det at prosjektene har blitt vedtatt tross stor motstand fra mange ulike aktører, tyder på at grenser for effektivitet eller grenser for tetthet kan være overskredet, og at den økte tetthet setter bokvaliteten under press.

9.4 Aktørenes ulike posisjoner og vurderinger

Tetthet kan som nevnt i kap. 1 vurderes i form av konkrete mål for tomteutnyttelse, men er samtidig et relativt begrep. Vi skal her se på ulike aktørers vurderinger av tetthet.

Ulike mål på tetthet

I planprosessen og diskusjonen rundt prosjektene er tomteutnyttelse og etasjetall viktige mål på tetthet i tillegg til mål på størrelse på utearealer. Osloprosjektet viser at mål på tetthet uttrykt ved tomteutnyttelse og kvadratmeter uteareal pr bolig ikke nødvendigvis sikrer gode sol- og lysforhold. Tetthet og tomteutnyttelse bør som nevnt vurderes langs flere dimensjoner. Vi har sett at forholdet mellom høyder og avstander får betydning ikke bare for lysforhold men også for problemer med innsyn. Vi vil her vise til anbefalinger i planløsningsblad fra Byggforsk (2001) vedrørende mål på tetthet.

Aktørenes ulike argumenter for tetthet

Vi har i kap.1 skissert argumenter for og mot fortetting. I vår forforståelse har vi tatt utgangspunkt i at økt tetthet kan være en utfordring for de klassiske bokvalitetene. På den andre siden finnes det gode grunner for økt tetthet. Den økte tetthet vi ser i by- og boligutviklingen i dag kan ses som et resultat av at dette er en ønsket utvikling blant mange aktører.

Det fremgår av intervjuene og av saksbehandlingen at tetthet og tomteutnyttelse/ etasjetall er det viktigste temaet i debatten rundt prosjektene.

Utbyggerne har åpenbart en egen interesse i økt tetthet og høyere tomteutnyttelse med tilsvarende økt mulighet for fortjeneste. Utbyggerne bruker argumenter om at det er nødvendig å bygge høyt og tett for å få økonomi i prosjektene. På den andre siden beskrev en utbygger hvordan de bevisst vurderte tetthet versus behov for uteområder, lys og luft ut fra hvilke kundegrupper man siktet mot. Lys og luft i bebyggelsen ble av denne utbyggeren åpenbart vurdert som en kvalitet, som ressurssterke kjøpergrupper vil betale for. De valgte derfor å bygge mindre tett i prosjekter som rettet seg mot de mer kjøpesterke. De med dårlig råd må med andre ord finne seg i å bo i mindre boliger og bo tettere. Spørsmålet blir om det går noen grenser for tetthet, dvs at boligene evt blir så dårlige at prisene faller over tid eller avhengig av markedssituasjonen?

Politikerne er forpliktet av generelle mål om fortetting for en bærekraftig byutvikling. I Oslo begrunnet politikere vi intervjuet fortettingen med boliger i sentrum blant annet av hensyn til Marka grensen. Et annet argument er den skjeve fordelingen mellom bolig og arbeidsplasser mellom Oslo sentrum og periferien med stor daglig innpendling av arbeidstakere til byen. Endelig er den store tilflyttingen et viktig argument for politikerne. Fortettingen i Stavanger er som nevnt begrunnet med hensyn til jordvernet. For politikerne var det et viktig argument å få til noe i et område som fremsto som nedslitt, og der lite hadde skjedd. En informant mente at det kan være vanskelig for politikerne å si nei til prosjekter, siden politikerne gjerne ønsker vekst og utvikling i sin kommune.

Vi kan se ulike posisjoner blant politikerne, der høyresiden ser ut å være mer åpne for å støtte utbyggernes forslag om høy utnyttelse, mens politikere fra SV og Venstre både i Oslo og Stavanger var mer skeptiske til den høye utnyttelsen. Arbeiderpartiet har inntatt ulike posisjoner i Stavanger og Oslo. Utbyggingen i Stavanger ble vedtatt med stort flertall, inkludert Arbeiderpartiets stemmer. I Oslo var

Arbeiderpartiet sammen med SV, Venstre og RV mer kritiske og stemte for en noe lavere utnyttelse enn opprinnelig foreslått.

Når det gjelder overordnede føringer for by- og boligutviklingen er det imidlertid interessant å merke seg at både Oslo og Stavanger har hatt borgerlig styre i senere år, men åpenbart har valgt ulik politikk slik beskrevet tidligere. Stavanger har hatt et stabilt borgerlig styre gjennom mange år, men likevel valgt en mer proaktiv boligpolitikk sammenlignet med Oslo.

Blant *fagfolk* kan vi skille ulike, til dels uklare, posisjoner. Arkitektkonsulentene var lite kritiske til tettheten i prosjektene. Det kan se ut som fagetaten i Oslo og Stavanger har gjort nokså ulike vurderinger av tetthet, arealutnyttelse og bokvalitet. Kommunens faglige vurderinger gir viktige signaler for utbyggerne og deres forventninger til tomteutnyttelse. Som vist i kap. 7 argumenterer Stavanger kommune med at man ikke frigjør mer tomtegrunn ved å øke etasjetallet utover fem etasjer. Oslo kommune har som vist i kap. 0 argumentert med at man får flere boliger og mer uteareal pr bolig ved å gå opp fra fire til 20 etasjer. Det sies ikke noe om hvordan etaten har vurdert sol- og lysforholdene eller evt. problemer med innsyn i de to alternativene. Og hva ville skje dersom nabotomtene ble bygget ut med samme type bebyggelse? Veiledningen til byggeforskriftene har som omtalt i kap.1 bestemmelser om at skjerming fra terreng eller andre bygninger ikke må utgjøre mer enn 20%. Man kan stille spørsmålsteget ved om man i dette regneeksempelet vil kunne kompensere tettheten ved å øke vinduslysflaten slik byggeforskriftene krever. Utgangspunktet for regneeksemplene er imidlertid ulike og illustrerer fagetatens ulike posisjoner i Oslo og Stavanger. I Stavanger har man tatt utgangspunkt i samme tomteutnyttelse, mens man i Oslo har tatt utgangspunkt i maksimal tomteutnyttelse. Hvordan få inn flest mulig boliger og likevel få mer uteareal pr bolig.

Administrasjonen i Stavanger kommune har i stor grad argumentert med de klassiske bokkvalitetene i sin avvisning av prosjektet. På den andre siden har kommunen selv åpnet for høyhus og høy utnyttelse i valg av Erskine som vinner i arkitektkonkurransen og den påfølgende reguleringsplanen. Administrasjonen i Oslo kommune har hatt et uklart syn som det har vært vanskelig å få rede på fordi flere saksbehandlere hadde vært inne i reguleringssaken. Kommunen var som vist positiv til høyhus og høy utnyttelse i saksbehandlingen. Vår informant i plan- og bygningsetaten kom inn i prosjektet i slutfasen, og var kritisk til tettheten i prosjektet. Samtidig har man hatt få konkrete retningslinjer å forholde seg til i praksis utover krav til uteareal. Tolkningen av sol- og skyggediagrammene kan som nevnt

diskuteres. Argumenter om at høyhus kunne egne seg for å markere Carl Berner området kan tolkes som en type formalestetiske begrunnelser. Man kan finne tilsvarende argumenter om at høyhus symboliserer modernitet i Oslo kommunes høyhusutredning (Oslo kommune 2002b). Men det ble ikke stilt spørsmålstegn ved premissene og den totale tomteutnyttelsen.

Allianser for høy tetthet?

Det kan se ut som det finnes en allianse for høy tomteutnyttelse mellom utbyggerne og politikere, først og fremst politikere på høyresiden. Fagfolk i administrasjonen inntar dels kritiske posisjoner først og fremst begrunnet med hensyn til bokkvalitet. På den andre siden har også fagfolk i administrasjonen vært med på å gi signaler om høy utnyttelse og høyhus. Dette er tydeligst i Oslo kommune, blant annet i forbindelse med høyhusutredningen. Argumentene for høy tetthet er imidlertid ulike avhengig av posisjon. Utbyggerne argumenterer med økonomi, politikerne med mål om fortetting for bærekraftig byutvikling, hensyn til Markagrensen og lignende, mens fagfolk kan ha ulike begrunnelser, både arealeffektivitet og mer formalestetiske argumenter. Andre arkitekter har som nevnt i kap. 1 argumentert for urbanitet og tetthet som forutsetning for byliv med butikker og kafeer. Planleggerne hadde ambisjoner om det rike bylivet, men uten å lykkes med å realisere dette.

Slike allianser for høy tetthet kan være problematiske fordi aktører som argumenterer for bokkvalitet er splittet. Sterke allianser for høy tetthet kan også være problematiske fordi det er usikkerhet knyttet til hvordan man skal måle og vurdere bokkvaliteten i prosjektene. Det kan dreie seg om faglig/politisk uenighet om i hvilken grad slike forhold skal vektlegges, men kan også dreie seg om usikkerhet med hensyn til hvordan tetthet og konsekvenser for bokkvalitet skal vurderes og måles. Erfaringene fra Badedammenområdet har ført til at Stavanger kommune har stilt strengere krav til felles grøntområder og redusert tomteutnyttelsen i den videre utbyggingen av Urban Sjøfront (Gustavsen et al 2006).

I en analyse av stedsutviklingen i Sandvika i Bærum kommune har en påpekt en tilsvarende allianse i argumentasjonen for høyere tetthet og for å utvikle Sandvika til en by. Utbyggerne hadde økonomiske interesser i høyere tomteutnyttelse. Planleggerkonsulentene argumenterte for høyhus og høyere tomteutnyttelse med rent formalestetiske begrunnelser. Politikerne hadde mindre uttalte argumenter om vekst og utvikling, nye innflyttere og skattebetalere. Aktører som ikke ønsket en slik utvikling var splittet og ble ikke hørt (Røe et al 2002).

Dominoeffekt og forventningspress om høy utnyttelse

I begge case har vi sett at offentlig vedtatte planer har satt i gang et forventningspress om høy utnyttelse. I Oslo var det mål om knutepunktfortetting og arbeidet med høyhusutredningen, som utløste forventninger blant utbyggerne om høy tomteutnyttelse. I Stavanger var det arkitektkonkurransen og den påfølgende reguleringsplanen som utløste forventninger om høy utnyttelse og høyhus. Altså kan man hevde at kommunen selv har satt i gang forventninger om høy utnyttelse, og at prosjektene bare er et svar på disse utspillene fra kommunens side. Det er ikke nødvendigvis bare slik at det er de "slemme" utbyggerne som presser opp utnyttelsen.

En saksbehandler beskrev forventningspresset slik:

For utviklingen av området har det at Erskine la opp til en høyere utnyttelse enn de andre som deltok i konkurransen betydd enormt, da forventningspresset om hva som kan oppnås i området naturligvis har vist til dette. Stavanger brygge ble gjennomført i henhold til Erskines sin plan.

En politiker bekreftet at utbygger viste til Erskines plan med forslag om høyhus i 18 etasjer da de fremmet sin plan. Forventninger om høy utnyttelse har fått en dominoeffekt slik vi har sett i begge case, ved at utbyggere viser til hvor mye andre har fått bygge. I Oslo har også eiere av eksisterende bebyggelse søkt om å øke etasjetallet ved påbygg av sin eiendom.

Høy utnyttelse og hensyn til bokkvalitet i motstrid med urbanitet og byliv?

Vi har sett at arkitekter har brukt formalestetiske begrunnelser for høyhus, mens andre arkitekter som nevnt i kap. 1. har argumentert for høy tetthet som uttrykk for urbanitet, og at klassiske bokkvaliteter står i motsetning til det tette byliv. Våre case viser at høy tetthet ikke nødvendigvis gir det mangfoldige byliv man etterlyser, selv om det var en viktig ambisjon fra kommunens og planleggerens side for utbyggingen av begge områder. Riktignok er informantene fornøyde med at områdene er bygget ut og at det har blitt flere folk i gatene. I begge prosjektene hadde arkitektkonsulentene og fagfolk i administrasjonen et ønske om å få til et levende bymiljø med butikker og service mot det offentlige gaterom. Resultatet har tvert imot blitt lukkede fasader med parkeringskjeller og innkjørsler mot det offentlige gaterommet, som gjør det lite interessant å ferdes der til fots. Prosjektene kan ses som gratispassasjerer i forhold til bylivet rundt Carl Berner og i Stavanger sentrum. Saglie et al (2007) viser at

problemer med gratispassasjerer gjelder alle de undersøkte byboligprosjektene i Stavanger.

Spørsmålet er også hvorvidt hensyn til klassiske bokkvalitetene trenger å stå i motsetning til å planlegge for det offentlige rommet og fellesskapet i gater og plasser? Man kan hevde at for eksempel bebyggelsen på Torshov i Oslo kan ses som et eksempel på en bystruktur med rimelig grad av tetthet, som bidrar til et rikt folkeliv i gatene med butikker, kafeer og servicetilbud, og samtidig har grønne gårdsrom som sikrer lys og luft og gode utearealer. Man trenger kanskje ikke kaste barnet ut med badevannet?

9.5 Kompetanse om bokkvalitet i glemmeboken?

Vi vil stille spørsmål om kunnskap om bokkvalitet har gått i glemmeboken. Vi ble fortalt hvordan arkitekter på en befaring målte opp avstander og tegnet ut eget prosjektet med de samme avstandene, men glemte at de hadde planlagt et bygg med flere etasjer. Å vurdere avstander mellom bygninger uten å vurdere dette i forhold til bygningenes høyde kan ses som uttrykk for at man ikke ser på tetthet som noe problem eller at kompetansen har gått i glemmeboken. Det er bemerkelsesverdig at fagetatene i Oslo og Stavanger har så ulike utgangspunkt og ulike syn på tetthet, bokkvalitet og etasjetall. Oslo kommune argumenterte som vist i kap. 0 for høyhus i 20 etasjer, mens Stavanger kommune mener at man ikke frigjør mer tomteareal ved å øke etasjetallet over fem etasjer.

En arkitektkonsulent innrømmet at han ikke hadde erfaringer med boligprosjektering, men likevel hadde påtatt seg ansvaret for utvikling av et større boligområde. Det kan henge sammen med at lange perioder med lite boligbygging på 1990-tallet har gjort at boligfaglig kompetanse har gått i glemmeboken.

Beskrivelsen av Ungdomsbolig prosjektet tyder på at vurderingene av solforholdene og kvalitetene på uteområdene internt i fagetaten var ulike. Det kan tyde på at ulike saksbehandlere har hatt ulike syn, eller at man har tolket prosjektmaterialet ulikt.

En saksbehandler i Husbanken stilte rett og slett spørsmålstegn ved kompetansen til arkitektkonsulentene som driver boligplanlegging og utvikling:

Jeg opplever at det delvis faktisk er dårlig kunnskap blant arkitektene. Mange har bygget kontorbygg og alt mulig alt, men boligkompetansen er ikke så høy. Der kunne man hatt mer skolering. Kommunen kunne i større grad gitt veiledning, de har kunnskap.

Saksbehandleren etterlyste også større bevissthet blant folk. Hun etterlyste klarere forbrukerkrav, og at kritiske artikler om annet enn bare kjøkken og bad kunne ha bidratt til større forbrukerbevissthet. Men hun mente samtidig at det ikke er lett i et salgsstyrt marked.

Lite kjennskap til forskrifter og veiledningsmateriell?

De prosjekterende arkitektene refererte ikke på noe tidspunkt til forskrifter, veiledningsmateriell eller anbefalinger om utearealer fra verken Husbanken eller andre, og de hadde lite kjennskap til Husbankens minstestandard (som var gjeldende da prosjektene ble belånt i Husbanken). Det reiser spørsmålet om hvilken verdi slikt veiledningsmateriell har i praksis. Det kan tenkes at de kjenner til dette, men at de ikke tenkte på dette akkurat da. Det kan også tolkes som uttrykk for manglende kompetanse eller at man rett og slett ikke kjenner til dette veiledningsmaterialet. Vi har ikke spurt konkret hvilke typer veiledningsmateriell de kjenner til, men vi spurte om hvilke kvaliteter de legger til grunn når de planlegger boligområder.

Arkitektkonsulentenes ansvar for bokkvalitet

Det er rimelig å tenke at arkitektkonsulentene har et særlig ansvar for kvaliteten i det som bygges. De er utbyggers faglige konsulenter. På den andre siden er de avhengig av utbygger som deres oppdragsgiver. I begge case er det nyttet utenforstående arkitektkonsulenter.

En arkitekt mente at entreprenøren legger premissene, og at de har liten innflytelse på kvaliteten. En annen arkitekt mente at de prøver å argumentere med kvalitet, men at det er vanskelig. Han mente at det bør være krav til boliger, for eksempel krav til sol i bolig og balkong, og til tilgjengelighet, fordi det er grenser for frivillighet. Utbygger på sin side mente at det er arkitektene som er fagpersoner som velger løsninger. Det kan se ut som begge parter mener at den andre parten har det avgjørende ordet med hensyn til kvalitet.

Arkitektkonsulentene var generelt mer opptatt av bygningsutforming, fasader, materialbruk og detaljering enn av de bokkvaliteter som vi var opptatt av i dette prosjektet. De så ikke problemer med tetthet til tross for at vi i intervjuet presiserte at det var slike bokkvaliteter vi var opptatt av i dette prosjektet. Det kan skyldes at de ikke ser dette som noe problem, eller at kompetansen har gått i glemmeboken.

Politikerne og fagetaten

Fagetaten er politikernes faglige rådgivere i plan- og byggesaker. På den ene siden viste politikere til fagetaten og lover og regler i forskriftene som en slags garanti for bokvalitet. De var derfor ikke bekymret for kvaliteten i nye boligprosjekter. På den andre siden gjorde politikerne et poeng av at de til enhver tid kan overprøve etatens faglige skjønn. I den grad politikere velger å overkjøre fagetaten kan det være viktig å tydeliggjøre etatens faglige syn for å ivareta sin faglige integritet. Vi har sett at både rådmannen og fagetaten i Stavanger var tydelig kritiske i sin innstilling. Plan- og bygningsetaten i Oslo har vært lite tydelige i saksbehandlingen, men åpenbart mer kritiske i ettertid, slik det fremgår av vurderingene ved befaringen.

Usikkerhet om krav til sol og lys

Det finnes som nevnt ingen overordnede krav til solinnfall på utearealer eller i bolig/balkong i plan- og bygningsloven eller i byggeforskriftene. Byggeforskriftenes krav til dagslys ble ikke diskutert i saksbehandlingen. Våre casekommuner hadde heller ingen tallfestede krav i overordnede planer. Reguleringsbestemmelsene i ungdomsboligprosjektet hadde et krav om at ensidig nordvendte boliger ikke skulle tillates, men kravet skulle ikke gjelde for ungdomsboliger.

På spørsmål om det er rimelig å stille slike krav var de fleste informanter enig i at sol i bolig og balkong er viktig. På den andre siden ble det hevdet at det er vanskelig å få til i fortettingen, og derfor vanskelig å angi definerte måltall. Ingen informanter viste til erfaringstall fra boligplanleggingen (Svennar 1970, Westerberg 1993), og det kan tolkes som at denne kunnskap har gått i glemmeboken.

Det har vært fokus på sol på utearealene i saksbehandlingen, men ikke i bolig/balkong. Sol- og lysforhold i boligen og på balkongen er trolig viktigere enn på utearealet. Leilighetene i de nederste etasjene har dårlige solforhold i begge prosjektene, og utearealene er stort sett skyggelagte på ettermiddagstid ved vår- og høstjevndøgn. Sol- og lysforhold på utearealer og i bolig/balkong er dårligere enn det som har vært vanlig i boligbyggingen i etterkrigstiden. Westerberg (1993) har som nevnt vist at folk er fornøyd med ca 5 timer sol på balkongen. Det kan se ut som det er usikkerhet til hvor nivået i den tette bybebyggelsen skal ligge. Et krav om fem timer sol ved vårjevndøgn kan muligvis være vanskelig å håndheve i den tette bebyggelsen. Det er behov for forskningsbasert kunnskap om hvordan ulike solkrav vil slå ut i praksis, hvilke krav det er rimelig å stille i den tette

bebyggelsen, og, ikke minst, når folk er fornøyde med forholdene i den nye boligbebyggelsen i sentrale strøk. Utbyggere hevder at folk i nye byboliger ikke er opptatt av sol (Isdahl 2004). Guttu og Martens (1998) hevder som nevnt det motsatte. En rask titt på avisenes boligannonser viser at sol, lys og luft er uttrykk som går igjen i mange boligannonser. Det kan tolkes som at meglerne/ boligselgerne vurderer det slik at dette er noe kjøperne er opptatt av.

Innsyn og manglende privatliv – et nytt bokkvalitetsproblem?

Det kan se ut som beboerne opplever problemer med innsyn og manglende privatliv som et vel så stort problem som dårlige sol- og lysforhold. Beboerne opplever at de blir beglodd dersom de oppholder seg i uteområdet. En tidligere studie viste at det å føle seg beglodd er det største problem ved de felles utearealene, og at det er et større problem enn at det er for liten plass og for lite sol (Guttu og Martens 1998). Det er trolig en viktig grunn til at felles uteområder blir lite brukt. Bruk av den private balkong ser også ut til å bli påvirket av evt. problemer med innsyn. I tillegg opplever beboerne problemer med innsyn i boligen. Innsyn i boligen ser ut til å være et generelt problem knyttet til økende tetthet. En studie av flere nye byboligprosjekter i Stavanger viste at mange leiligheter i de nederste etasjene hadde trukket for gardinene (Saglie et al. 2007). Det kan se ut som vi står overfor et bokkvalitetsproblem knyttet til økende tetthet vi ikke har vært tilstrekkelig oppmerksom på. Problemer med innkikk ble ikke på noe tidspunkt tatt opp verken i planprosessen og saksbehandlingen eller i intervju av de som sto bak byggeprosjektene. Det kan skyldes at det ikke har vært noe problem i boligbyggingen tidligere, fordi det henger nært sammen med økende tetthet. Vi har dermed lite erfaringstall som kan si noe om når problemet øker. Innsyn har å gjøre med avstander mellom bebyggelsen, evt. skjerming fra vegetasjon og hvordan atkomstveier er plassert. Vi har sett at det brukes som argument for å redusere de felles utearealene at det ikke skal bo barn i disse boligene. Det har også blitt hevdet at utearealer brukes lite, og at man av den grunn kan redusere på kravene. Kanskje behovet for felles utearealer ikke bare handler om bruk, men vel så mye om behov for skjerming og privatliv, og at slike behov utløser en rekke krav til utearealenes størrelse, kvalitet og utforming?

9.6 Boligen en vare. Konsekvenser for bokkvalitet

Som påpekt i kap. 1 foregår boligbyggingen under andre rammebetingelser enn drabantbyutbyggingen på 1950- 60- og 70 tallet. Med liberaliseringen av boligmarkedet har boligen i større grad blitt en vare som selges på et marked. Liberaliseringen og mindre offentlig styring er uttrykk for en bevisst politisk formulert omlegging av boligpolitikken. Spørsmålet er hvilke konsekvenser det kan ha for bokkvaliteten?

Økonomisk suksess

Beboerne var først og fremst fornøyd med at de har gjort en god investering, og at det var viktigere enn evt. misnøye med kvaliteten ved boligen. Utbyggerne ga uttrykk for å være fornøyd med et godt boligsalg. I begge prosjekter har det vært et omfattende resalg før innflytting. Det tyder på at flere aktører har vært inne og tjent penger på prosjektene. Denne typen kjøp og salg av kjøpekontrakter blir ikke registrert, og har ifølge oppslag i mediene utløst en aksjon fra skattemyndighetenes side fordi evt. gevinster ikke oppgis til beskatning. Det ble hevdet ifølge omtale i Aftenposten (22.04.2007) at enkelte på grunn av den store prisstigningen på boliger har kunnet tjene opp til 30 prosent på å selge kjøpekontraktene sine. OBOS direktør Martin Mæland uttalte til Dagsrevyen (21. 04. 2007) at de hadde sett eksempler på gevinster på opp til 500.000 kroner på videresalg av en to-roms bolig på Sjølyststranda i Oslo.

Økonomien i prosjektene presser kvaliteten?

Informanter påpekte at utbyggerne argumenterer for høy tomteutnyttelse på grunn av økonomien i prosjektene. Det kan ses som et tankekors at økonomien har vært brukt som pressmiddel for å redusere kvaliteten samtidig som både utbygger og kjøpere åpenbart har tjent gode penger underveis, til og med før første innflytting. Det er åpenbart at prosjektene må være økonomisk lønnsomme, ingen ønsker starte byggeprosjekter som kan gå med tap. Dersom økonomien i prosjektene er årsaken til (for) høy tomteutnyttelse, og det igjen er årsaken til (for) dårlig bokkvalitet, kan det ses som en alvorlig utfordring for boligbyggingen.

Andre informanter mente imidlertid at utbyggerne bruker økonomien som et press middel. Noen politikere tilla slike argumenter stor vekt, mens andre mente å ha gjennomskuet slike argumenter. En politiker mente at utbyggerne bruker økonomien som et argument, men at de

gjærne kommer tilbake etter en stund med et nytt prosjekt og lavere utnyttelse, dersom politikerne krevde det. Da er prosjektet åpenbart lønnsomt likevel selv med lavere utnyttelse. Vi ser det som viktig å studere disse forholdene nærmere ettersom økonomien i prosjektene kanskje er den viktigste begrunnelsen for høy utnyttelse, og dermed en viktig årsak til press på bokkvaliteten.

Reguleringsgevinst?

I begge case har de som opprinnelig fikk omregulert området fra lav til høyere utnyttelse solgt seg ut til en andre utbyggere før byggstart. Vi har sett at ulike investorer kjøper seg inn eller selger seg ut alt ettersom hva som vurderes som økonomisk lønnsomt, og at det har gjort det vanskelig å få til en mer helhetlig utvikling av områdene. Det kan se ut som det ligger en særlig gevinst i omregulering fra lav til høy utnyttelse, slik en eiendomsutvikler påpekte. Det er nettopp områder med lav utnyttelse de ser etter. Vi får bekreftet en tendens som også er beskrevet hos Barlindhaug (2002) nemlig omfattende kjøp og salg av tomter. Han viste at tilbydere av tomter i Oslo har blitt en form for mellommenn, og den samme tomten ble omsatt flere ganger i løpet av kort tid. Dette skjer uten at det skjer overskjøting, slik at det er vanskelig å dokumentere kjøp og salg. Det kan se ut som kjøp og salg av tomter er en parallell til boligkjøpernes kjøp og salg av kjøpekontrakter som omtalt ovenfor, og at slikt salg heller ikke registreres. Investering i tomter med henblikk på omregulering for høyere utnyttelse representerer selvsagt en risiko, siden prisen man vil kunne betale avhenger av hvor stor utnyttelse man kan forvente. På den andre siden kan det lede til en vond sirkel. Har man først betalt en (for) høy pris kan det føre til at "bordet fanger", og at man må bruke økonomien i prosjektet som pressmiddel for høy utnyttelse.

Mer å tjene på små boliger?

Kommunen har i begge caseområder vært opptatt av å få til en variert boligmasse inklusive familieboliger. I Oslo hadde man formulerte krav til en bestemt prosentdel familieboliger i reguleringsbestemmelserne, mens man i Stavanger hadde en generell formulering om boligmassens sammensetning. Likevel har det blitt mange småboliger i begge områdene. Utbyggere argumenterer ofte med at de ikke får solgt de store familieboligene. En utbygger innrømmet åpent at en viktig grunn til at man ønsker å bygge små boliger er rett og slett at fortjenesten på små boliger er større. Høye kvadratmeterpriser trigger at du bygger små boliger ifølge denne utbyggeren. Vi ser et behov for å studere dette forholdet nærmere.

Leilighetene har vært lettsolgte i begge prosjektene – det kan tolkes som et uttrykk for tilfredshet, og at boligene fyller et behov blant boligkjøperne selv om det dreier seg om små boliger og redusert bokvalitet. Det kan ses som et tankekors og en utfordring for boligplanleggingen. På den andre siden mente informanter at i dagens situasjon får man solgt hva som helst, men at det kan endre seg.

Posisjonering på markedet vanskeliggjør helhetlig planlegging

For utbyggere og eiendomsfirmaer som lever av eiendomsutvikling er kjøp og salg av eiendom selvsagt grunnleggende. Et opphetet boligmarked, slik vi har sett i pressområdene de seneste årene, kan være med på å forsterke raske kjøp og salg som ledd i posisjonering for utbygging. Dette var en medvirkende årsak til at samarbeidet om en samlet plan for utviklingen av Carl Berner området sprakk.

I Badedammenområdet hadde man i utgangspunktet en tomteeier, som hadde kjøpt opp store områder, som skrev ut arkitektkonkurranse og fikk utarbeidet en helhetlig reguleringsplan for hele området. Også her har opprinnelig tomteeier solgt seg ut, og det har kommet inn flere nye som har fremmet egne individuelle planer. Posisjoneringen på tomte/prosjektmarkedet har også her forpurret forsøk på å få til en helhetlig utbygging.

Utbyggere med ulike perspektiv på økonomi og bokvalitet

En utbyggers beskrivelse av andre utbyggere som cowboyer tyder på at man kan finne useriøse aktører både blant tomteeiere og blant utbyggerne. Flere informanter pekte på forskjellene mellom aktører med kortsiktig gevinst for øye og aktører med langsiktige perspektiver som i større grad vurderer de kvalitative sidene i prosjektet. Aktører med langsiktig perspektiv er i større grad avhengig av å levere kvalitet for å bevare et godt omdømme. Slike skiller mellom ulike utbyggere er også påpekt hos Røe og Orderud (2002).

Boligkjøp som investering i et verdipapir

Informanter i begge case har påpekt at det var mange resalg av boliger før innflytting. Det er høy omsetningshastighet i ungdomsboligprosjektet også etter innflytting. Tall fra OBOS viser at det har vært ca 50 eierskifter i 2006¹⁵. Det kan se ut som dreiningen mot boligen som vare ikke bare gjelder for de som utvikler eiendom, men også de som kjøper bolig. De kjøper ikke nødvendigvis for å bo der selv, men for å leie ut eller evt. selge videre. Intervjuene viste at boligkjøperne tenker strategisk og posisjonerer seg i boligmarkedet på samme måte som

¹⁵ Pers. medd. Gerd Bånerud, OBOS eiendomsforvaltning 20.02.07

utbyggerne posisjonerer seg på tomtemarkedet. Spørsmålet blir hva et slikt økt fokus på boligen som vare kan bety for bokkvaliteten?

Børrud (2005) har påpekt at investering i eiendom i dag i større grad er å betrakte som investering i et verdipapir. Grunneier bekrefter hvordan de vurderer eiendomspotensiell ut fra mulig økt tomteutnyttelse. Omfattende resalg og høy omsetningshastighet på leiligheter kan tyde på at også boligkjøperne i større grad ser boligen som en investering i et verdipapir og som ledd i sin posisjonering på eiendomsmarkedet. I Badedammen var mange boliger kjøpt med formål videreutleie. Denne typen investering i boligeiendom kan også ses som en form for investering i et verdipapir.

Boligen som vare – konsekvenser for bokkvalitet

Dreiningen mot å se boligen som en vare blir særlig tydelig i ungdomsboligprosjektet fordi de per definisjon regnes som en midlertidig bolig med stor omsetningshastighet. En informant mente at denne dreiningen av fokus mot boligen som en vare eller et investeringsobjekt har uheldige konsekvenser for boligkvaliteten:

Når det er markedsstyrt så blir boligen i enda sterkere grad en vare, det er en klar mekanisme. Det gjør noe med boligkvalitet og stedskvalitet når boligen blir en investering og en vare. Det gir noen begrensninger med en markedsstyrt boligpolitikk.

Du kjøper deg inn og kjøper deg videre. Det gjør noe med din innstilling til boligen, du investerer kanskje ikke så mye i det stedet, men ser det som en investering, og så flytter du videre. Du kan flytte når det passer deg, du må ikke engasjere deg. Du kan flytte når det kommer en vei eller det blir et dårlig uteområde. De som har penger kan flytte, men de som ikke har må godta det som skjer.

Det har vært en del resalg på begge prosjektene før innflytting. I Badedammenprosjektet er det også en stor andel fremleie, og det er en del gjennomtrekk i begge prosjektene. Det indikerer at mange kjøpere først og fremst ser kjøp av bolig som en pengeplassering og mulighet til fortjeneste. Dette er selvsagt forståelig og fullt lovlig i et boligmarked som er basert på markedets logikk.

Boligen som vare – behov for nye bomiljøstudier

Våre informanter så først og fremst på boligen som en investering, og som en midlertidig stopp i karrierekltringen på boligområdet. Det å se boligen som et investeringsobjekt kan bidra til større gjennomtrekk

i boligområder. Flyttehyppigheten har generelt vært økende, spesielt i storbyene. Kombinasjonen av opphoping av mange små boliger og aktører som kjøper og selger for å investere kan forsterke slike tendenser. Spørsmålet blir hvilke konsekvenser det kan få for bokvalitet og bomiljø? Informantene beskrev et til dels svært anonymisert bomiljø med en del utfordringer knyttet til styre og stell. Vi opplevde denne anonymiteten som ubehagelig da vi skulle foreta intervju av beboerne på Carl Berner. Vi kom inn i en lang midtkorridor med en lang rekke inngangsdører uten navneskilt eller andre tegn på om det bodde noen der eller ikke. Det kan rett og slett være vanskelig å vite hvor man skal banke på. En politiker derimot hevdet at anonymiteten for noen er viktigste bokvalitet, og fortalte om folk som var stolte over å ha bodd et sted i flere år uten å kunne navnet på en eneste nabo. Spørsmål knyttet til konsekvenser for bomiljø faller utenfor rammene for dette prosjektet, men vi ser et behov for å foreta nye undersøkelser av bomiljøet i nye byboligprosjekter.

Merkantilisering av saksbehandlingen

Økonomisk tenkning har også slått inn i organiseringen av saksbehandlingen i kommunen. En saksbehandler i Oslo påpekte at kommunens og etatens inntjening er avhengig av saksbehandlingen. Dersom saken ikke blir behandlet innen gitte tidsfrister taper kommunen penger, som i sin tur skal finansiere saksbehandlingen og driften av plan- og bygningssetaten.

Det som har skjedd er en merkantilisering av oss i det offentlige. Det er kundeprinsippet om å ivareta borgerlige rettigheter. Det er kunden som blir mål på hvor mye gebyrer vi haler inn og hvor mange saker vi behandler i stedet for hva slags kvalitet vi får inn i prosjektene. Så det faglige blir presset hele tiden.

Merkantileringen av saksbehandlingen kan dermed få uheldige konsekvenser for kvaliteten på saksbehandlingen og dermed også for kvaliteten i prosjektene. Høyrepolitikeren erkjente også at det kan være et problem at man gjør seg avhengig av inntektene fra saksbehandlingen, men avviste at man lar seg presse til å godta prosjekter som ikke holder mål. Det kan se ut som representanter for administrasjon og politikere har ulike oppfattelser, og det kan derfor være grunn til å studere forholdet mellom fagfolk og folkevalgte nærmere.

Økonomiske argumenter i markedsføringen

Flere informanter har påpekt at de som utviklet ungdomsboligkonseptet var flinke selgere. Salgsmøtet ble av utbygger selv beskrevet som et show med underholdningsinnslag. Presentasjoner på nettet, bruk av begreper som mini, large og ekstralarge om boliger er også en vri som man trolig regner med vil appellere mer til ungdom. Mini, medium og large er betegnelser man vanligvis bruker om skjorter, ikke om boliger. Samtidig kan slike begreper virke forførende, og kanskje misvisende, når en bolig på 60 m² beskrives som large. Reklamen for prosjektet på internett illustrerer hvordan man legger opp til å vurdere boligkjøp som en mulighet til å tjene penger.

Figur 9.3 *Reklame på internett for ungdomsboligprosjektet*



Frie valg versus offentlig styring?

Hansen (2005) påpeker at boligen som vare skiller seg ut ved å være stedbunden, uvanlig kostbar og ha svært lang brukstid. Alle disse egenskapene betyr at utforming og valg av bolig angår langt flere enn bare boligkjøper/leier og produsent.

Forbrukernes frie valg i et liberalisert boligmarked er på kollisjonskurs med offentlig regelstyring som anses som en form for formynderi. Hansen (2005) påpeker at myndighetenes grunnlag for å foreta inngrep på vegne av fellesskapet hovedsakelig er knyttet til tre forhold:

- For å forebygge helse- og sosiale skader og fremme bærekraftig utvikling
- For å minimalisere behovet for tjenester og effektiv tjenesteyting
- For å få en jevnere fordeling av boforhold enn det markedet alene skaper (ibid:8)

Vi vil her avgrense oss til en drøfting av fordeling av boforhold.

Større forskjeller mellom ytterst/øverst og innerst/nederst?

Det kan se ut som det er aksept for større forskjeller med hensyn til bokvalitet enn det som var utgangspunktet for boligplanleggingen i etterkrigstiden, da krav og normer var basert på en likhetstankegang, og at også de nederste leilighetene skulle ha gode sol- og lysforhold. Det er store forskjeller med hensyn til bokvalitet i begge prosjektene mellom leiligheter som ligger innerst/nederst og de som ligger ytterst/øverst. Boligmeldingen har imidlertid formuleringer om at alle skal kunne bo godt, og at en god bolig skal ”som et minimum dekke beboernes grunnleggende behov for liv og helse, for personlig hygiene og for hvile” (St.meld.nr. 23 (2003-2004:6). En god bolig er grunnlaget for en ”anstendig menneskelig tilværelse” slik det også påpekes i Boligmeldingen (ibid:6).

Hva slags bokvalitet man kan etterspørre henger selvsagt sammen med hva man har råd til og hva man prioriterer. Beboernes vurderinger av bokvaliteten varierer med leilighetens beliggenhet og med hvilke forventninger man hadde. Forskere har tidligere påpekt at folk har en tendens til å si seg fornøyd selv om fagfolk påpeker kvalitetsmangler (Guttu og Martens 1998). Økende tetthet får selvsagt størst negativ konsekvens for boliger som ligger innerst/nederst. En beboer i en liten nordvendt leilighet i 1. etasje på Carl Berner var som vist svært misfornøyd. Denne beboeren ville neppe være enig i at

boligen gir grunnlag for en ”anstendig menneskelig tilværelse”. Andre var mer fornøyde, men opplevde i varierende grad problemer knyttet til tetthet, først og fremst innsyn og manglende privatliv. Det er behov for større kvantitative studier for å kartlegge beboernes tilfredshet med bokkvaliteten.

Vi har stilt spørsmålsteget ved hvorvidt det utvikler seg større forskjeller med hensyn til bokkvalitet. Spørsmålet er om den økende fortettingen og konsekvensene for bokkvaliteten kan gi grunnlag for større offentlig inngripen som kan begrunnes med blant annet det å få en jevnere fordeling av boforhold?

Miljømerking for å sikre frie valg?

Skal boligmarkedet fungere forutsetter det opplyste forbrukere. Vi har sett at utbyggerne legger vekt på å oppfylle de krav til kvalitet de har erfaring for kjøperne er opptatt av, som for eksempel fliser og parkett i boligen, og som de evt kan klage på dersom kvaliteten ikke er god nok. Vi har sett at krav til kvaliteter som størrelsen på felles utearealer og solforhold er et sentralt forhandlingstema i planprosessen, men at det gis lite informasjon om denne typen kvaliteter overfor kjøperne, og at enkelte kjøpere føler seg lurt av boligselgerne. Vi vil derfor hevde at det er behov for bedre informasjon om de egenskapene ved boligprosjekter vi har studert i dette prosjektet. Det bør opplyses om verdier for dagslys i boligen, hvor mange timer sol man får på balkongen, hvor stor andel felles uteareal som følger med boligen og hva slags standard og kvalitet utearealer og andre felles arealer skal ha. Da kan kjøperne foreta valg og prioritere hvorvidt de ønsker 1 time eller 5 timer sol osv og veie dette opp mot andre kvaliteter. Det kan også gi grunnlag for å klage dersom kvalitetskravet ikke er oppfylt. Vi ser et behov for å utrede et system for miljømerking som inkluderer denne typen opplysninger om bokkvalitet og en rekke andre data om varens kvalitet.

Husbanken finansierer de relativt sett dårligste boligene?

Det kan se ut som utbygger i Badedammenprosjektet bevisst vurderte hvilke boliger de ønsket husbankfinansiering til – nemlig boliger med relativt sett den laveste prisen, dvs de minste boligene og de med dårligst beliggenhet. Husbanken har tradisjonelt hatt rollen som kompetansesenter for boligkvalitet, og dermed som garantist for at husbankfinansierte boliger har god kvalitet. Uten nødvendigvis å ta stilling til om disse boligene er (for) dårlige, kan man likevel beskrive dem som relativt sett dårligere enn andre boliger i prosjektet. Husbanken har i sin saksbehandling en rekke kritiske merknader til begge prosjekter blant annet knyttet til Husbankens minstestandard og

ensidig nordøst vendte boliger. Spørsmålet er hvorvidt det representerer et problem for Husbanken at man finansierer boliger som ikke oppfyller egne krav, og som er de relativt sett dårligste boligene. Å se bort fra egne vedtatte krav kan også bidra til å undergrave Husbankens faglige legitimitet.

9.7 Oppsummering og konklusjon

Formålet med dette prosjektet var å se på planprosess og resultater med hensyn til bokkvalitet i fortettingen. Det bygde miljø er et resultat av en rekke samvirkende faktorer. Vi skal her oppsummere planprosessen og forhold ved planprosessen som har påvirket bokkvaliteten.

Planprosess

Begge prosjekter er bygget innen eksisterende by- og tettstedsgrænse, og er dermed i tråd med politisk formulerte mål om effektiv arealutnyttelse. Vi har sett at planprosessen har vært preget av til dels tøffe forhandlinger i begge case, og at spørsmål knyttet til tomteutnyttelse og tetthet versus behov for utearealer og sol har stått sentralt i begge case. Disse bokkvalitetene er under press i fortettingen.

Vi har sett at helhetlige overordnede planer kan bidra til å sikre fellesgoder og bokkvalitet, men at det ikke er noen garanti. Bildet av Stavanger kommune som proaktiv på boligplanleggingens område bør nyanseres. Det kan se ut som en viktig ”spinn-off” effekt av Badedammenprosjektet er en mer proaktiv tilnærming og en mer inkluderende planprosess med mer definerte krav til bokkvalitet i den videre utviklingen av Urban Sjøfront.

Planprosessene er verken resultat av ren marked eller ren hierarkisk offentlig styrt planlegging, men en form for nettverkssamarbeid med gjensidig utveksling av ressurser. Etterkrigstidens boligbygging har tradisjonelt vært basert på et nært samarbeid mellom stat, kommune og boligkooperasjonen. Liberaliseringen av boligmarkedet og endrete rammebetingelser har gitt utbyggerne økt handlingsrom. Begge boligprosjektene har blitt til på privat initiativ. Kommunene har likevel ambisiøse mål om planlegging for bærekraftig utvikling, men har få økonomiske virkemidler for å nå målene, og i ulik grad tar i bruk regularistiske virkemidler. Vi har sett at sentrale krav med hensyn til bokkvalitet i overordnede planer har blitt fraveket. Saglie et al. (2007) har vist at dette mer er regelen enn unntaket. Ikke juridisk bindende retningslinjer i kommunedelplanen står svakt. Når

kommunene velger å fravike egne vedtatte planer undergraver det kommunens maktressurser og legitimitet.

Lukes skiller mellom makt til å realisere prosjekter som noe positivt, og makt over i betydningen å få andre til å gjøre noe de ellers ikke ville ha gjort som problematisk. Utbyggerne har både makt til å realisere boligbygging, og en ikke ubetydelig makt over. De har fått realisert sine prosjekter tross motstand fra saksbehandlere i Husbanken og kommunen, representanter for bydelen og beboerforeninger. I Stavanger var også fylkesmannen kritisk til for høy tetthet og at krav i kommunedelplan ble fraveket. Aktører som er splittet får lite gjennomslag. Vi har stilt spørsmål hvorvidt det er behov for bedre samarbeid mellom ulike saksbehandlere i det offentlige.

På den andre siden har kommunene gitt til dels uklare føringer ved å åpne opp for høyhus og høy utnyttelse, noe som har skapt et forventningspress hos utbyggerne. Skiftende saksbehandlere som kan ha gitt uklare og ulike signaler kan være et problem for utbyggerne.

Forhandlinger i nettverk forutsetter åpenhet og tillit. Vi har sett at utbyggere har brukt trusler om ikke å ville realisere prosjektet dersom de ikke fikk høy tomteutnyttelse. I Oslo ble ungdomsboligprosjektet bevisst ikke lagt frem for plan- og bygningsetaten for fornyet behandling fordi det hadde betydelig redusert bokvalitet sammenlignet med det opprinnelige forslaget og krav fastsatt i reguleringsbestemmelsene. Å bruke trusler eller å "lure seg unna" kan neppe sies å være uttrykk for åpenhet og tillit.

Det kan se ut som det finnes en allianse for høy tetthet blant aktørene, men at man inntar ulike posisjoner og har ulike begrunnelser. Utbyggeren argumenterer med høy tetthet av hensyn til økonomien i prosjektene. Politikerne begrunner høy tetthet med politisk formulerte mål om fortetting for å bærekraftig byutvikling. Fagfolk inntar ulike posisjoner. Noen argumenterer for høyhus og høy utnyttelse med formalestetiske begrunnelser, andre argumenterer for de klassiske bokvalitetene. Sterke allianser for høy tetthet kan ses som problematiske fordi aktører som er kritiske er splittet.

Det kan se ut utbyggers markedslogikk er på kollisjonskurs med kommunens tradisjon for hierarkisk styring. Forhandlingene er preget av tautrekking om tomteutnyttelse og etasjetall versus krav til sol og utearealer. Utbyggerne legger bevisst legger inn et prutningsmonn slik at man har noe å gå på. I Badedammenprosjektet tilsa kommunedelplan for sentrum maks. syv etasjer. Utbyggerne fremmet forslag om seks til 13 etasjer, og fikk bygget fire til ni etasjer i tillegg til

parkeringsetasjen. Kommunene på sin side har tradisjon for å angi maksimal tomteutnyttelse og etasjetall og minimumskrav til uteareal i form av normer det i utgangspunktet ikke skal forhandles om. Det kan ses som naturlig at man har noe å forhandle om, at begge parter må gi og ta. Resultatet for kommunen kan bli at maksimums og minimums bestemmelser blir overskredet, og det undergraver kommunens legitimitet.

Det har vært stilt spørsmålstegn ved forhandlingsplanleggingens demokratiske forankring. Vi har sett at det kan være vanskelig å se hvordan planprosessen har forløpt, blant annet fordi det ikke foreligger møtereferater. Vi ser et behov for mer åpenhet om møtevirksomheten, hvem som deltar, og hvem som evt. ikke deltar. Vi har derfor foreslått at det bør foreligge møtereferater fra møter mellom utbyggere og fagfolk og folkevalgte i kommunen. Det kan også bidra til større forutsigbarhet og klarhet i hva man har blitt enige om.

Vi har sett at utbyggerne bruker økonomien i prosjektet som argument for høy utnyttelse. Det kan se ut som politikerne til en viss grad aksepterer en slik argumentasjon uten at man har noen nærmere dokumentasjon av forholdet. Vi ser et behov for å studere dette nærmere. Dersom økonomien i prosjektene er årsaken til at boligområder får (for) høy utnyttelse og (for) dårlig bokvalitet er det en viktig boligpolitisk utfordring. Det kan ses som et tankekors at både utbyggere og (bolig) investorer likevel har tjent gode penger på prosjektene også før innflytting.

I begge case har utbyggere argumentert for å slippe krav til bokvalitet med henvisning til at prosjektet skal være rimelige ungdomsboliger eller at det ikke skal bo barn i boligene. Det er likevel ingen garanti for at reduserte krav fører til billigere boliger. Utbygger har forklart hvordan prisen bestemmes av markedet. Vi har dessuten sett at det har vært til dels omfattende resalg av boliger, også før innflytting. Et slikt system med fri prisfastsetting legger ikke opp til at utbygger selger under markedspris. Det innebærer også at evt. særordninger i form av reduserte krav til bokvalitet med henvisning til at her skal det ikke bo barn eller at her er det behov for rimelige boliger klausulert for ungdom, i stedet kan bidra til økt fortjeneste for utbygger dersom de ut fra en slik argumentasjon har fått bygget høyere/tettere enn de ellers ville fått lov til. Slike særordninger bør i alle fall følges opp i etterkant. Ungdomsboligene er ikke lenger forbeholdt ungdom og selges fritt på markedet.

Bokkvaliteten

Kritikken av bokkvalitet var mest markant under planleggingen av Badedammenprosjektet, men er mindre uttalt i ettertid. Det kan blant annet forklares med at beliggenheten ved sjøen har mange kvaliteter som ”oppveier” for opplevelsen av høy tetthet i prosjektet. I ungdomsboligprosjektet forholder det seg omvendt. Det kan forklares med at prosjektet fikk betydelig redusert kvalitet på grunn av høyere tetthet og midtkorridorløsninger i innspurten. Opplevelsen av tetthet forsterkes av beliggenheten inntil omgivende bebyggelse. Kritikken dreier seg også for en del om materialvalg og uheldig arkitektonisk utforming.

Boligen som vare

Beboere og utbyggere er fornøyde med at investeringen har vært økonomisk lønnsom. Verdiøkningen for beboerne overskygger til dels kritikken av bokkvaliteten. Beboerne er mest kritiske til problemer med innsyn og lite privatliv. Det kan se ut som boligen som vare eller som verdipapir får vel så stor betydning som det å være et sted å bo. Mange beboere investerer i utleie og/eller videresalg. Boligen som vare kan få uheldige konsekvenser for bokkvalitet. Vi har sett at posisjonering i form av raske kjøp og salg på tomtemarkedet kan hindre nødvendig samarbeid mellom utbyggere. Merkantilisering av saksbehandlingen i kommunene kan undergrave kvalitetskontrollen.

Vi har sett at utbyggere bruker argumenter om billige ungdomsboliger eller at her skal det ikke bo barn som en brekkstang for å slippe krav til bokkvalitet. Det viser seg at boligene ikke blir spesielt billige. Det ligger ingen incentiver til å selge boliger under markedspris, fordi en evt. gevinst bare vil tilfalle første tilfeldige kjøper. Boligene er heller ikke klausulert for ungdomsboliger lenger. Det kan se ut som at slike argumenter heller har blitt brukt til å øke utnyttelsen. Særordninger med hensyn til bokkvalitet bør følges opp av myndighetene over tid.

Behov for miljømerking

Det kan ses som et tankekors at boligkjøperne ikke i større grad vurderer investering og verdi ut fra hensyn til bokkvalitet. Vi har tolket det slik at noen bokkvaliteter kan være vanskelige for kjøperne å vurdere før innflytting. En kjøper følte seg rett og slett lur av selger. Vi etterlyser derfor bedre forbrukerinformasjon om sol- og dagslysforhold og størrelser/kvalitet på uteområder og andre felles arealer. Skal boligmarkedet fungere forutsetter det kritiske og opplyste forbrukere. Vi har sett at utbyggerne legger stor vekt på de kvaliteter som etterspørres, og som kjøperne evt. kan klage på.. Dersom

forbrukerne fikk opplysninger om hvor mange timer sol de får på verandaen kan det være grunnlag for bevisste valg og for reklamasjon dersom kravet ikke er innfridd.

Vi har sett at utbygger bevisst velger de minste og de dårligst beliggende boligene for Husbankfinansiering. Det kan ses som problematisk at Husbanken, som vanligvis oppfattes som en garantist for bokvalitet, finansierer de relativt sett dårligste boligene. Husbanken har ved å fravike definerte krav til bokvalitet undergravd egen legitimitet.

Vi har sett at bestemmelser om tomteutnyttelse, etasjetall og evt. krav til kvadratmeter uteareal pr. bolig ikke er tiltrekkelig for å sikre bokvalitet. Det viser seg at tilbyggforskriftenes krav til dagslys i liten grad er tema for diskusjon. Derimot kreves det soldiagrammer, og det refereres til dem i saksbehandlingen. Plan- og bygningsloven og byggeforskriftene har ingen krav til sol verken på utearealer, balkonger eller boliger, og kommunene hadde ingen definerte krav. Det kan føre til uklare vurderinger og vanskeliggjør saksbehandlingen på et område som har vært årsak til tøffe forhandlinger i planprosessen. En ”spinn-off” effekt av debatten rundt Badedammen-prosjektet er at Stavanger kommune har stilt definerte krav til sol på utearealer i den fremtidige utbyggingen av Urban Sjøfront. Vi har sett at utbyggerne er positive til kvalitetskrav, forutsatt at de er forutsigbare og at de gjelder for alle. Fastlagte krav kan imidlertid være vanskelige å forene med behov for prutningsmonn i en forhandlings-situasjon. Vi har stilt spørsmålsteget om kunnskapen om disse bokvaliteter har gått i glemmeboken, og ser et behov for å aktivisere de bestemmelser som finnes for eksempel i byggeforskriftene.

Behov for videre forskning

Studier av planprosesser og resultater er krevende. Vi har i dette prosjektet bare studert to case. Nettverksplanlegging og fortetting rommer svært mange ulike aspekter, og vi ser et behov for flere slike studier av planprosesser og konsekvenser av fortettingen.

Vi har sett at prosjektene er i tråd med mål om effektiv arealutnyttelse i den forstand at de ligger innen bysonen på områder som hadde lav utnyttelse. Dersom fortettingen i for stor grad har gått på bekostning av bokvaliteten, kan det imidlertid vise seg å være lite bærekraftig på sikt. Vi ser et behov for en større og bredere evaluering av fortettingsstrategien slik det også har blitt tatt til orde for tidligere, se blant annet Støa (red. 2005)

Vi ser et behov for større representative studier av hvordan beboere i nye sentralt beliggende boliger vurderer bomiljø og bokvalitet. Slike studier kan gi viktige innspill til utviklingen av miljømerking av boliger. I tråd med omleggingen av boligpolitikken til mer markedsstyring, kan det være behov for å utvikle et bedre redskap for miljømerking eller varefakta for boliger som gir informasjon og boligens egenskaper, blant annet om klassiske bokkvaliteter. Det vil være i tråd med politikernes mål om velfungerende boligmarkeder, at kjøperne har kunnskap om varens kvalitet og kan stille kritiske spørsmål til bokkvaliteten. Det bør utredes et system for miljømerking som er brukbart for boligkjøperne. Utbyggerne er positive til forutsigbare krav til bokkvalitet, og vi ser det som nødvendig å utvikle et system for slike krav som kan fungere i praksis i forhandlingsmøter med utbyggerne.

Utbyggerne bruker økonomiske argumenter som pressmiddel for høy tomteutnyttelse, noe som igjen kan være en utfordring for bokkvaliteten. Det er behov for å studere prosjektøkonomien i prosjektene nærmere. Dersom økonomien i prosjektene er årsaken til (for) høy tetthet er det en utfordring for boligpolitikken.

Litteratur

- Aschehoug og Gyldendal (2006): *Store Norsk Leksikon*
Kunnskapsforlaget
- Barlindhaug, R. (2002): Boligbygging i Oslo-regionene. En intervjuundersøkelse av utbyggere og boligbyggelag. Byggforsk prosjektrapport 329
- Bjørneboe, J. og Nordahl, B. (2001): *Mellom byggesak og byutvikling: evaluering av forenklet reguleringsplan for fortetting i småhusområdene i ytre by i Oslo*. Byggforsk prosjektrapport 315-2001
- Børrud, E. (2005): "Det prosjektstyrte byutvikling – kjennetegn og utfordringer" i *Byggekunst* nr. 2/2005 s.36-41
- Byggforsk , (2001): *Fortetting i byområder*. Byggforskserien, planløsningsblad 312.047 Del I og II
- De Vibe, E. og Gregersen, P. (2003): "Oslo: 40.000 boliger innen 2015 – er det mulig?" i *Plan* nr. 1/2003 s. 14-25
- Ellefsen, K.O. (2003): " Idealer i norsk bolig- og byplanlegging i de siste tiårene" i *Plan* nr. 1/2003 s. 4-13
- Flybjerg, B. (1991): *Rationalitet og magt* bind 1 og 2. Akademisk forlag
- Gabrielsen, G.V., Nærland, M.H. og Stokkeland, C.L. (2004): *Fra bakgården til Oslo City*. Husbanken og Norsk Form
- Gustavsen, K. Skjæveland, E og Grimnes, P. 2006): *Demografi og boligsosiale forhold – Stavanger Øst*. Stavanger kommune/ Urban Sjøfront

- Guttu, J. (2003): *"Den gode boligen": Fagfolks oppfatning av boligkvalitet gjennom 50 år*. Dr. ing. Avhandling, Arkitektthøgskolen i Oslo
- Guttu, J. (in prep): *10 sjekkpunkter for utendørs boligkvalitet i byområder..*
- Guttu, J. og Martens, J.D. (1998): *Sentrumsnære byboliger. Survey til beboere i sju norske byer*. NIBR- rapport 1998:10
- Hansen, T. (2005): *Mål og normer i boligpolitikken* Byggforsknotat 80.2005
- Hansen, M. Böhme, K. Jørgensen, J. og Ringö, S. (2004): *Stadspolitikk i Norden – fallstudier kring Hållbar stadsomvandling – Förtätting med kvalitet*. Nordregio. Stockholm
- Husbanken (2003): Utkast til Notat til regionstyret fra administrasjonen, SAK 11 49 16 38 (29.08.2003).
- Husbanken (2004): Notat til regionstyret fra administrasjonen. SAK 11491638 (15.01. 2004).
- Isdahl, B. (2004): *I hodet på utbyggerne. Samtaler med ni utbyggere av byboliger*. Husbanken og Norsk Form
- Jensen, R. (2005): "Makt og avmakt i fysisk planlegging og gjennomføring – refleksjoner fra etterbruk av Fornebu" i *Plan* nr. 1/2005 s. 9-17
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005): *Miljøhandlingsplan for bolig- og byggsektoren 2005-2008*
- Leknes E., Farsund, A. A. og Holmen, A.T. H. (2005): *Kommuneplan som styringsredskap i norske storbyer*
- Lind, H. (2002): "Market-Oriented Land-Use Planning: A Conceptual Note" i *Planning and Market*, Volume 5, Number 1
- Lindblom, C. (1965): *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*. New York: Free Press

- Lorentzen, Ragnvald Bing (1987): "Byutvikling og faglig holdning" i *Arkitektnytt nr. 3 1987*
- Mäntysalo, R. (1999) "Learning from the UK: towards Market-oriented Land use in Planning in Finland" *Housing, Theory and Society* vol. 16 s. 179-191
- Miljøverndepartementet (1993): *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging*
- Miljøverndepartementet (1996): *Fortetting med kvalitet. Bebyggelse og grønnstruktur. Veileder T-1136*
- Miljøverndepartementet (1997): *Grad av utnytting. Veileder til Tekniske forskrifter til plan- og bygningslovens kapittel III*
- Miljøverndepartementet (2005): *Kommuneplan for Oslo 2004- Oslo mot 2020*. Miljøverndepartementets godkjenning av kommuneplanen, brev datert 30.9.2005.
- Moen, B. Harvold, K. og Strand, A. (2004): *Byutviklingskonsulenten*. NIBR –rapport 2004:2
- Myrvold, T. Strand, A. Holm, A. og Hansen, T. (2002): *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv* NIBR –rapport 2002:5
- Mäntysalo, R (1999): "Learning from the UK: Towards Market-oriented Land-use Planning in Finland" i *Housing, Theory and Society*, 16, 179-191
- Nenseth, V., Schmidt, L. og Skogheim, R. (2006): *Kunstgress i vekst, svømmehall i forfall. Planlegging og prioritering av idrettsanlegg*. NIBR- rapport 2006:3
- Nordahl, Berit (2006) *Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments*. Dr. thesis, NTNU 2006:96
- Orderud, G.I. og Røe, P.G. (2002): *Boligbygging i Nydalen. En studie av private utbyggeres rolle*. NIBR prosjekt-rapport 2002:4
- Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (2005a): *Fremtid med fortid. Kommunedelplan for byutvikling og bevaring i indre Oslo 2005-2020. Høringsutkast 20.01.06*

- Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (2005b): *Fremtid med fortid. Kommunedelplan for byutvikling og bevaring i indre Oslo 2005-2020. Vedlegg 2: Veileder for saksbehandling med eksempler*
- Oslo kommune (2004): *Kommuneplan 2004 Oslo mot 2020. Vedtatt av Oslo bystyre 26.05.2004, sak 255*
- Oslo kommune (2002a): Carl Berner nord... reguleringsforslag til bystyret (05.06.2002)
- Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (2002 b): *Høyhus i Oslo. Vurdering av prinsipper for høyhusstrategi*
- Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (2001): *Carl Berner Nord, Sinsenveien 3-9 og Hasleveien 20-26. Reguleringsforslag til offentlig ettersyn*
- Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (1999a): *Kommuneplan 2000, Arealdel.*
- Oslo kommune, Byrådet (1999b): *Kommuneplan 2000, Økonomidel, Arealdel.*
- Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (1998): *Kommunedelplan for indre Oslo (KDP nr. 13). Infrastruktur, bystruktur, bymiljø. Visjon og veivalg for en bærekraftig byutvikling.*
- Rhodes, R.A.W. (1996): "The New Governance: Governing without Government" *Political Studies* vol. 44 nr. 4. p. 652-667
- Riksrevisjonen (2007): *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge. Dokument nr. 3:11 (2006-2007)*
- Saglie, I.-L., Strand, A. og Schmidt, L. (2007): *By- og bokvaliteter i en markedsbasert fortetningspolitikk. Rapport fra et forprosjekt. NIBR- notat 2007: 105*
- Saglie I.L. og Vabo, S. (2004): "Governing sustainability in norwegian urban outskirts" i McEldownye, M. (edit.): *Governance Cost Action C10*

- Schmidt, L., Thorén K. (2001): *Bebyggelsestyper og bokvalitet. En studie av storgårdskvartalet*. NIBR- rapport 2001: 9
- Sjaastad, M. (2003): "Hva slags boligområder ser vi for oss?" i *Plan* nr. 1 /2003 s. 50-53
- Stavanger kommune, Kultur- og byutvikling, kommuneplanavdelingen (2006a): *Kommuneplan 2006-2021. Stavanger en europeisk kulturby. Forslag til endelig plan.* (vedtatt av Stavanger bystyre 27.03.06)
- Stavanger kommune, Rådmannen, Utbygging (2006b): *Kommunens rolle og virkemiddelbruk i transformasjonsområder i Stavanger*
- Stavanger kommune, Kommunalstyret for byutvikling (2003): *Saksfremlegg. Badedammen sone – boligprosjekters konsekvenser* vedtatt 2.10.2003
- Stavanger kommune, kultur- og byutvikling, kommuneplanavdelingen (2002): *Kommuneplanens arealdel 2002-2017*. Høringsrapport
- Stavanger kommune (2001): *Plan 1777 Badedammen Vest*. Sak 0140/00 Kommunalstyret for byutvikling 08.06.00 og 01.03.01
- Stavanger kommune (1999): *Badedammen sone – boligprosjekters konsekvenser* notat origo 1999.06.03
- Stavanger kommune (1995) *Kommunedelplan for Stavanger sentrum 1994- 2005*
- Stavanger kommune (1991) *Lekeplassnorm for Stavanger kommune*, vedtatt av bystyret 15.04.91
- Stoker, G. (1998): "Governance as theory: five propositions". *International social science journal*. 1998 nr. 2 s. 17-28
- Støa, E. (red.) (2005): *Bokvalitet og bærekraft under endrede rammebetingelser. Momenter til et tverrfaglig forskningsprogram utarbeidet i samarbeid med Byggforsk, NIBR, NTNU og SINTEF*
- Svennar, E. (1970): *Tetthet i boligområder*. Byggforsk

-
- Thorén, A.-K. H., Guttu, J. og Pløger, J. (2000): *Arealnormer. Virkemiddel for livskvalitet i fysisk planlegging*. NIBR-prosjektrapport 2000:3
- Trondheim kommune, Byplankontoret (2006): *Normer for uteareal og parkering. En sammenlignende undersøkelse av regelverk og praksis i 7 norske byer*
- TB (signatur) (1987): "Den romantiske by" i *Byggekunst* nr. 4 1987 s. 222
- Urban Sjøfront (2001): *Årsmelding*
- Urban Sjøfront (2003): *Årsmelding*
- Stortingsmelding nr. 23 (2003-2004): *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet
- Stortingsmelding nr. 31 (1992-93): "Den regionale planleggingen og arealpolitikken"
- Vedelden, Ottar (1987): "ralph erskine" i *Arkitektnytt* nr. 5 1987 s. 126
- Wågø, Solvår, Støa, Eli og Høyland, Karin (2005) *Bokvalitet i små boliger*. SINTEF RAPPORT