ELIN BØRRUD | AUGUST E. RØSNES

PROSJEKTBASERT BYUTVIKLING



MOT EN KVALITATIV, PROSJEKTRETTET BYPLANLEGGING

FAGBOKFORLAGET

PROSJEKTBASERT BYUTVIKLING

ELIN BØRRUD | AUGUST E. RØSNES

PROSJEKTBASERT BYUTVIKLING

MOT EN KVALITATIV, PROSJEKTRETTET BYPLANLEGGING

FAGBOKFORLAGET

Copyright © 2019 by
Vigmostad & Bjørke AS
All Rights Reserved

1. utgave 2016 / 1. opplag 2016

ISBN: 978-82-450-3079-2
ISBN (trykt): 978-82-450-1899-8

Tilrettelagt for e-bok: John Grieg, Bergen
Forsidedesign ved forlaget
Forsidefoto: Forfatterne / © Kvasir, gjengitt med tillatelse

Spørsmål om denne boken kan rettes til:
Fagbokforlaget
Kanalveien 51
5068 Bergen
Tlf.: 55 38 88 00 Faks: 55 38 88 01
e-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
www.fagbokforlaget.no

Materialet er vernet etter åndsverkloven.
Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling
bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtale med Kopinor.

-

FORORD

Dette bokprosjektet har pågått over flere år og har hentet næring fra vårt virke som professorer ansatt ved Institutt for landskapsplanlegging ved NMBU (Norges miljø- og biovitenskapelige universitet). Vi har i lang tid forsket i og undervist om byplanleggingens mange dilemmaer. Ett av de enkleste å forstå, men likevel av de vanskeligste å håndtere både pedagogisk og i praksis, er at byen utvikler seg spontant og fragmentert, prosjekt for prosjekt, mens den formelle planleggingen gir inntrykk av at byutviklingen bør foregå i tråd med en helhetlig offentlig planlegging og i forkant av prosjektutviklingen. Dette dilemmaet er særdeles tydelig når formålet med byplanleggingen er å oppnå en bærekraftig utvikling gjennom å fortette et allerede utbygd byområde. De spørsmål som vi tar opp i boken, er rettet mot motsetningen mellom byplanleggingen som formelt system og de faktiske forhold som er avgjørende for om planene lar seg realisere. En hensikt med boken har vært å vise hvordan eiendomsutvikling er med på å legge grunnlaget for en byutvikling som foregår spontant prosjekt for prosjekt, og hvordan denne utviklingen både legger premisser for gjennomføringen av planer og for kvaliteten på det fysiske resultatet. I boken forsøker vi å forklare hvordan byutviklingen kan styres gjennom prosjektutvikling, evalueringen av prosjektforslag og gjennomføringen av prosjekter.

Vi har angrepet spørsmålene fra hvert vårt faglige ståsted, Røsnes fra eiendomsfaget og eiendomsjussen, Børrud fra arkitekturfaget og bymorfologien. Vårt felles ståsted er byplanleggingen, og vårt utgangspunkt for diskusjonen er at planleggingen må erkjenne at byutviklingen skjer «nedenfra» og hva det vil si at byplanleggingen både er avhengig av, og møter motstand fra, kreftene «nedenfra», spesielt gjennom markedene for utvikling, kjøp og salg av eiendom. Hvordan kan planleggingen da legges opp for å nå sine mål?

Er løsningen å endre måten å planlegge på? Eller må de formelle systemene for den offentlige planleggingen endres? Eller er det slik at motsetningene overvinnes primært ved aktørenes kløktige tillempninger av praksis?

Innholdet i boken har blitt til gjennom ulike forskningsprosjekter, vår undervisning, samarbeid med fagfeller i inn- og utland, og ikke minst gjennom våre kontakter med praksisfeltet, med eiendoms- og prosjektutviklere, planleggere og planmyndigheter. Den er skrevet med henblikk på undervisning, og vil forhåpentligvis være til inspirasjon for praktikere innenfor dette fagkomplekset. Vår takk går i første rekke til studentene som vi har testet våre tanker på og som tatt imot de utfordringene vi har gitt dem, og våre kollegaer og venner som har deltatt i inspirerende diskusjoner om byplanleggingens mange dilemmaer. Vi takker også forlagets tålmodighet og vennlige påminnelser om frister og tilbakemeldinger fra iherdige konsulenter og korrekturlesere.

Til slutt vil vi takke hverandre for en faglig inspirerende samtale om byutvikling og byplanlegging som startet allerede i 1992 da Røsnes som leder av byutviklingsavdelingen i PBE i Oslo kommune, ansatte Børrud som avdelingsarkitekt. Allerede da erfarte vi at planer og strategier ble laget og lagt ut fra de beste intensjoner, men at planfaglige anbefalinger ikke ble realisert som forventet, og at det var saksbehandlerne som behandlet innsendte planforslag som i realiteten hadde den direkte og oppdaterte innsikten i byens utvikling.

Oslo, vinteren 2016

Elin Børrud August E. Røsnes

INNHOLD

INNLEDNING 11

DEL I DRIVKREFTER I BYENES UTVIKLING
HISTORISK ARV, MARKED OG PLANLEGGING 23

1 HISTORISKE PERSPEKTIVER PÅ BYUTVIKLING 25

1.1 Bybegrepene 25
1.2 Anlagte, planlagte og selvgrodde byer 28
1.3 Byplanlegging som faglig utfordring 35
1.4 Byplanlegging som kritisk praksis 38
1.5 Byplanhistoriens relevans for dagens byplanlegging 47

2 MARKED OG EIENDOM SOM DRIVKRAFT
I BYUTVIKLINGEN 55

2.1 Markedet som generator 55
2.2 Markedet som fordelings- og styringsregime 60
2.3 Tomte- og byggemarkedet – fast eiendom som markedsobjekt 75

3 BYPLANLEGGING SOM STYRINGSFELT 89

3.1 Maktgrunnlaget 89
3.2 Plansystemet 96
3.3 Styring gjennom planhierarkier – to institusjonelle modeller 103
3.4 Integrerte strategier 109

4 BYEN SOM MÅL OG MIDDEL FOR PROSJEKTUTVIKLING 123
4.1 Den kompakte byen som idé 123
4.2 Bymorfologi som tverrfaglig tilnærming 135
4.3 Byens form som forutsetning for bysamfunnet 142

DEL II BYUTVIKLINGENS MÅL OG METODER – PROSJEKTUTVIKLING, PROSJEKTEVALUERING, PROSJEKTGJENNOMFØRING 158

5 PROSJEKTUTVIKLING – EN NY BIT I BYVEVEN 161
5.1 Kontekstualisme som strategisk mellomposisjon 161
5.2 Prosjektet som materialisert idé 182
5.3 Oppstart 193
5.4 Å utforske prosjektidéer 203
5.5 Å bearbeide prosjektforslag 212
5.6 Bearbeidet idé – forslag til plan 219
5.7 Usikkerhet og risiko under prosjektutviklingen 232

6 PROSJEKTEVALUERING 241
6.1 Å redusere risiko gjennom ny praksis? 241
6.2 Handlingsrommet for ny praksis 246
6.3 Koordinering prosjektutvikling–byplanlegging: fire forutsetninger for prosjektevaluering 252
6.4 Prosjektevalueringens innhold 256
6.5 Prosjektevaluering som prosess 264
6.6 Kunnskapsgenererende aktivitet 267

7 PROSJEKTGJENNOMFØRING ETTER GODKJENT PLAN . . 271
7.1 Det prosjektgjennomføring handler om 271
7.2 Med grunnareal som produksjonsfaktor og fast eiendom som produkt 277
7.3 Reguleringen 287
7.4 Prosjektgjennomføringens bindinger til fellesinnretninger 294
7.5 Inkluderingens betydning i gjennomføring 317

DEL III ALTERNATIVER
MELLOM REGULERING OG EIENDOMSSTYRING 331

8 BYUTVIKLINGENS TRIANGEL
– PROSJEKT, PLAN, EIENDOM 333

8.1 Prosjektenes forrang 333
8.2 Hva gjør andre myndigheter når planmyndighetene regulerer? 336
8.3 Eiendomsregimets spilleregler 342

9 MULIGE KOMBINASJONER – REGULERINGS-
OG EIENDOMSREGIMET 347

9.1 Myndigheter og sivilsamfunn 347
9.2 Avhengighetsforholdet mellom regulerings- og eiendomsregimet . . 348
9.3 Fire kombinasjoner av muligheter 356

10 KVALITATIVE LØSNINGER 371

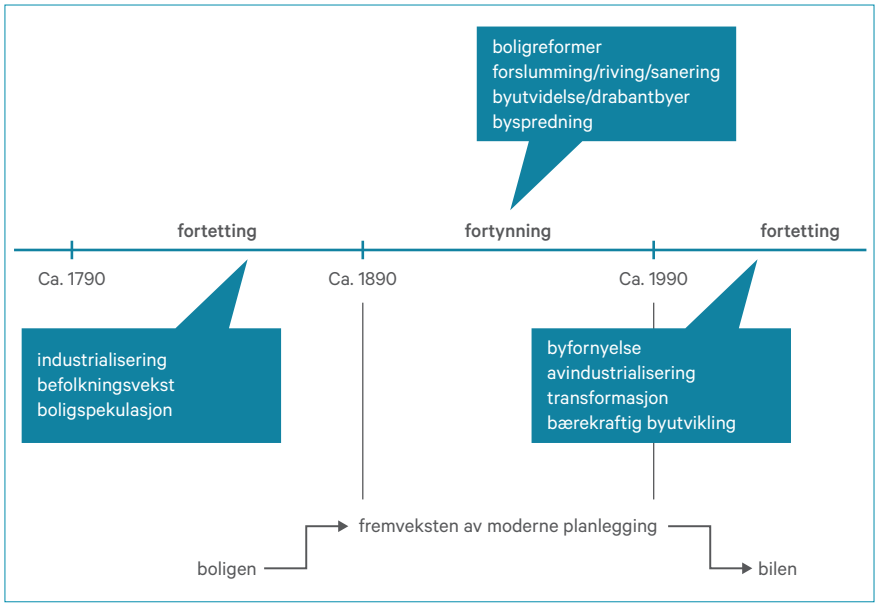
10.1 Der det starter – nedenfra 371
10.2 Kontekstavhengigheten 374
10.3 Hva det hele handler om 380

AVSLUTNING 391
LITTERATUR 393
STIKKORD 409
BILDELISTE 417

INNLEDNING

Det er en allmenn oppfatning at byutviklingen i Norge siden midten av 1980-tallet har blitt mer og mer prosjektbasert, blant annet som følge av privatinitierte byggeprosjekter. Eiendommer innenfor eksisterende bystruktur ønskes endret for å oppnå en bedre og mer tidsriktig arealutnyttelse. Etter hvert har *fortetting* innenfor eksisterende bebygd areal blitt en førende politisk utviklingsretning fordi det kan føre til redusert transportbehov og få slutt på arealekspansjonen. Begrunnelsen er at vi skal oppnå en mer bærekraftig utvikling ved å forbruke mindre areal, redusere lokale forurensninger og skadelige klimagassutslipp. Morgendagens by skal være kompakt rundt kollektivknutepunkt.

Å fortette innenfor et avgrenset byareal, er ikke en ny idé. Før fremveksten av den moderne byplanleggingen (se kapittel 1.4) ble byens areal bygget på og bygd om inntil det ikke var mer plass innenfor bymurene eller innenfor det som de regulerte tomteinndelinger tillot. Det paradoksale med dagens fortettingsstrategi, er at løsningene skal finnes innenfor en styringsmodell som har utviklet sine institusjoner, metoder og praksiser med hensikt *å tynne ut* en by som over en lang periode hadde blitt fortettet til det helseskadelige. Industrialismens byer fikk høy tomteutnyttelse og ble trangbodd gjennom sterk befolkningsvekst og tilflytting til byens arbeidsplasser. Den moderne byplanleggingen vokste frem på grunn av behovet for å erstatte dette med modeller som skulle motvirke slike fortettingsprosesser ved større spredning av bebyggelse og folk. I den grad den moderne byplanleggingen utløste en offentlig norm for slik spredning av bybebyggelsen, så varte altså ikke denne mer enn godt og vel 100 år, jf. figur 1. Selv om vi nå tilsynelatende vender tilbake til tidligere byutviklingsstrategier, betyr ikke dette at resultatene av dagens planlegging vil kunne sidestilles med den byen som skulle forhindres.



Figur 1: Tidslinje for normerende byutviklingsstrategier basert på konsolidering og fortetting versus spredning av bybebyggelsen. Den moderne byplanleggingen startet opp med boligsak og folkehelse, men endte opp med bilisme og forurensning.

Når byutviklingen i denne sammenheng omtales som *prosjektbasert,* kan det forstås som det motsatte av *planstyrt* byutvikling hvor man er avhengig av en overordnet plan som sikrer sammenhengen mellom prosjektene og utbygging av nødvendig infrastruktur før prosjektene utvikles. I dagens byplandebatt blir gjerne den planstyrte byutviklingen sett på som den ideelle strategien til tross for at byen allerede er bygd og det heller ikke foreligger politisk ønske om at disse omgivelsene skal erstattes av noe helt annet. Tvert om, det er stor konsensus om at vi både kan ta vare på det som finnes, og at det skal kunne skje en *bitvis*, og altså en prosjekt-for-prosjekt-basert og suksessiv fornyelse. Det blir samtidig hevdet at den prosjektbaserte byutviklingen, som ofte er markedstilpasset, fører til en dårligere by enn den planstyrte. Det hevdes at byen blir fragmentert fordi enkeltprosjektene ikke utvikles i sammenheng og at de blir av ringere kvalitet fordi de stort sett er privatinitiert, markedsstyrt og utviklet av profesjonelle eiendomsutviklere som kun tenker økonomisk profitt. Denne boken har til hensikt å nyansere slike oppfatninger.

Bokens undertittel *Mot en kvalitativ, prosjektrettet byplanlegging* rommer en hypotese om at det er mulig å oppnå en god byutvikling gjennom

planlegging av delene, altså enkeltprosjektene. Hypotesen snur på hodet den planteoretiske «sannhet» om at planen først skal definere det helhetlige målet og at bitene deretter gjennomføres for å oppfylle siktemålet om helhet. Grunnlaget for å diskutere hypotesen er for det første å akseptere at fysiske omgivelser har egenskaper som er kontinuerlig foranderlige, og for det andre at omgivelsene er objekt for ulike aktørers beslutning om å endre dette objektet. I boken søker vi å sette denne delen av det faglige bidraget i en historisk ramme, uten at boken må oppfattes som en byplanhistorisk fremstilling.

Selv om det er et ubestridelig faktum at omgivelser er i kontinuerlig forandring, er det også en kjensgjerning at det er endringene som skaper mest strid i planleggingen. Mennesket har tilhørighet i bestemte fysiske omgivelser, og endres disse mot dets vilje eller forståelse, kan det der og da oppleves som et angrep på enkeltmenneskets tilværelse. Et av dilemmaene som byplanleggingen må håndtere, er hensynet til individets korte tidsperspektiv og sivilisasjonens lange. Et annet dilemma er at hensikten med planlegging er å bry seg om fremtiden, men man kun har kunnskap om fortiden.

Spor av fortidens aktivitet er avdekket gjennom utgravninger av bosetninger og byggverk fra forskjellige epoker og kulturer. Studier av utgravningene forteller hvordan datidens teknologier la føringer på hva som kunne produseres og konstrueres, og at krav om romlig ordning og utforming var annerledes enn i dag. De romlige løsningene som ble valgt for å tilfredsstille menneskets behov i fortiden, kan nok virke både fremmedartede og lite meningsfylte i vår samtid. Like fullt kan kunnskap om måten omgivelsene ble ordnet og utformet på, berike forståelsen av hvordan omgivelsene brukes i dag slik at kunnskap om fortiden kan anvendes for å ta beslutninger om fremtiden.

Enten det dreier seg om å forstå tidligere tiders bosetninger og byggverk eller å planlegge nye, trenger vi en terminologi, begrep og metoder til både å forklare fortiden og å forutsi virkninger av byutviklingen i fremtiden. Dagens diskusjoner av byens endringsprosesser og spesielt av hvordan nye byggverk kan innpasses i eksisterende omgivelser, kan hente støtte fra fagspråk om byenes utvikling og planlegging. Dette fagspråket kan forklare byggverkenes ordning og utforming på en slik måte at de direkte eller indirekte beskriver genskaper, både som objekter for menneskelig bruk og intersubjektiv meningsdannelse. Den fagterminologi vi legger til grunn for våre

beskrivelser og analyser av fysiske omgivelser, tar utgangspunkt i en materiell strukturforståelse. Det betyr at resultatet av menneskenes handlinger ikke kun forstås som enkelthandlinger, men som sammensatt av ulike strukturer som kan strekkes ut i både tid og rom. Det er disse lagene av morfologi som knytter byens form (*urbs*) til byens samfunn (*civitas*). Det leder til den andre forutsetningen som vi legger til grunn for vår hypotese.

Det er mulig å oppnå en «helhet» og sammenheng gjennom delene fordi byens omgivelser er resultat av ulike aktørers beslutninger. Dette vil for mange fremstå som en motsetning. Med beslutninger mener vi ikke bare formelle vedtak, men alle typer handlinger som er drevet av visjoner, intensjoner eller konvensjoner hos involverte aktører, og som på en eller annen måte påvirker hva som faktisk blir bygd.

Mennesket har, i likhet med andre arter på kloden, evne til å skape omgivelser for egen overlevelse. Etablering av byer er det tydeligste tegnet på det. Men i motsetning til de fleste dyr, som gjør dette i tråd med naturens



Byens historiske lag blir spesielt synlige ved arkeologiske utgravninger, som her fra El Born Centre Cultural i Barcelona. Et matmarked som ble lagt ned på 1970-tallet, gjorde det mulig å grave frem igjen rester av byen som ble sanert på 1700-tallet for å utvide festningsanlegget.

økosystem, kan menneskenes byggverk og annen omgivelsesproduksjon ha direkte og indirekte irreversible effekter på de naturlige omgivelsene. Globalt finnes det knapt noen naturområder i form av sammenhengende landskap som ikke har spor etter menneskelig virksomhet. Dersom slike virkninger er av uønsket karakter, kan de ofte bare motvirkes med tiltak som i seg selv krever fysisk inngripen eller byggevirksomhet, spesielt i byer.

Byplanleggingens umiddelbare siktemål er å produsere omgivelser med egenskaper som tilfredsstiller både bruk og betraktning, individuelt som kollektivt. Selv om disse to hensynene ofte forankres i det individuelle, får omgivelsenes ordning og utforming implikasjoner for de involverte, individer som fellesskap. Både når det gjelder atferd og meninger får det kollektive aspektet spesiell relevans i tett befolkede områder og i deler av byområder med høy bruksintensitet. Hvor flere mennesker sammen skal realisere sine behov og interesser innenfor et definert område, blir det nødvendig å ta stilling til konteksten for deres atferd og ytringer. Byen er en arena hvor mange ulike mennesker befinner seg med sine gjøremål, samtidig som de må forholde seg til hverandre. Byen er også tilholdssted for individer som i gitte situasjoner opptrer på en slik måte at det krever avskjerming mot det kollektive eller til og med beskyttelse mot folkelivets uønskede virkninger. Med dette utgangspunktet blir begrepsparet *offentlig* versus *privat* viktige kategorier for å kunne karakterisere spenningsforholdet mellom det kollektive og det individuelle bylivet og dermed knytte omgivelsenes struktur og utforming til en sosial eller samfunnsmessig kontekst (Weintraub & Kumar, 1997). De fysiske omgivelsene legger romlige og funksjonelle rammer for sosial utfoldelse fordi all menneskelig erfaring har en stedlig forankring (Entrikin, 1989). Hvordan det individuelle så forholder seg til et større fellesskap og det kollektive, blir avgjørende for hvordan omgivelsene som sted fungerer i og for samfunnet som totalitet.

Skillet mellom det individuelle og kollektive i relasjon til privat og offentlig har som konsekvens at det må reises spørsmål om hvordan planleggingen kan imøtekomme alle typer av hensyn fra det absolutt private til det allmenne offentlige. Dette representerer utfordringer som planleggingen tradisjonelt må forholde seg til ved fysisk ordning, utforming og regulering. Men i tillegg må planleggingen ta stilling til hvordan mennesker som enkeltindivider og samfunn kan forplikte seg til å bidra med de løsninger som planleggingen legger opp til. Forpliktelse i denne sammen-



Skillet mellom det offentlige gaterommet og det private hagearealet er markant med gjerde og vegetasjon. Restauranten 1 et. har gjort arealet halv-privat ved å ta forhagen i bruk til uteservering. Den økte tilgjengeligheten er først og fremst vist ved skiltet som informerer om spisetilbudet.

heng innebærer at det må foreligge en slags forståelse av hva slags goder forskjellige omgivelseselementer representerer for menneskelig bruk og betraktning, individuelt som kollektivt. Det innebærer også at man må kunne ta stilling til hvordan man organiserer økonomiske og andre ressursmessige forpliktelser ut fra den betraktning at noen av godene er individuelle, mens andre tilligger fellesskapet. Kan det være slik at den del av omgivelsene som oppfattes som privat, utelukkende blir et privat ansvar for bygging og drift, mens det omvendte skulle gjelde for delene som med god grunn kan defineres som offentlige? Denne økonomiske tankegangen tvinger planleggeren til å tenke over hvilke goder som produseres gjennom planlegging, enten det bare gjelder individets interesser og ansvar eller det gjelder fellesskapets interesser for felles bruk, men uten at brukerne nødvendigvis har ansvar for å produsere godene. Omgivelseselementene vil følgelig kunne kategoriseres ut fra hvilke sammenhenger de inngår i, som for eksempel individuelle goder, territorielle fellesgoder eller kollektive





Mange nye boligprosjekter har utydelige overganger mellom private og offentlige arealer. Salgbare leiligheter kan bli viktigere enn å skape gode offentlige byrom.

goder, jf. Foldvary (1994). For planleggingen får dette skillet mellom omgivelsesgodenes individuelle versus kollektive brukskarakter stor betydning. Det berører en rekke forutsetninger for hvordan man kan forplikte frem-

tidige brukere, direkte eller indirekte, til å skaffe til veie ressurser for det som skal utvikles, og for hvordan og til hvilken standard man vil kunne gjennomføre en utbygging.

En vesentlig utfordring i forsøket på å danne enhetlige karakteristikker av omgivelsene ligger i territorielle nivåforskjeller. Territorielt er omgivelsene en sammenhengende fysisk kontinuitet, men kan i planlegging underlegges ulik kontekstuell forståelse (Agnew & Duncan, 1989). Detaljerte eller lokale fremstillinger kan eller kan ikke forstås som atskilt fra overordnede territorielle sammenhenger, eller omvendt, dynamikken i overordnede strukturer kan eller kan ikke ses på som avhengig eller uavhengig av endringer på detaljnivået. Planleggingens dilemma i denne sammenheng er at terminologien for beskrivelse og analyser av menneskers ønsker og behov gjerne har en konkret og hverdagslig forankring. Forsøkene på styring av omgivelsesutviklingen gjennom planlegging kan derimot bare realiseres i en større territoriell sammenheng hvor terminologien nødvendigvis må reflektere handlingsmål. I denne utvidede skalaen blir planleggingen avhengig av å beskrive og analysere omgivelsenes egenskaper ut fra andre og mer abstrakte krav før den kan angi løsninger for styring. Man kan altså ikke begrense termene til konkrete fysiske elementer og deres utforming. Terminologien må også ivareta andre og mer omfattende analytiske krav fra planleggingen slik at omgivelsenes egenskaper blir tydeliggjort i en større og gjerne mer abstrakt skala.

Boken kan leses som en faglig argumentasjon om kursendring i byplanleggingen ved at den dels imøtegår, dels modifiserer fremstillingen av den prosjektbaserte byutviklingen kun forstått som en markedsstyrt og kortsiktig profittmaksimerende aktivitet uten arkitektoniske og byplanfaglige ambisjoner. Den prosjektbaserte byutviklingen betraktes ikke som en dårligere strategi enn den planstyrte, men man mangler det teoretiske og metodologiske grunnlaget for en praksis som kan håndtere den prosjektbaserte byutviklingen på en måte som ivaretar kvalitet og helhet. Mye av teorigrunnlaget som dagens planpraksis bygger på, er foreldet og uegnet. Samtidig finnes det relevant teorigrunnlag som er «glemt». Vi ønsker å bringe deler av dette frem fra skyggen. I denne boken søker vi å se de arkitektoniske og planprosessuelle problemstillingene i sammenheng.

For planleggingens praksis er det en utfordring at diskusjoner om byggeprosjektets virkning gjerne kommer når planen er realisert og bygnin-