

ILP



serie E
Studentarbeider
E1/2008

UTVALGTE PAPERS FRA APL 311: SEMINAR I PLANLEGGINGSTEORI II VÅREN 2008

**Ellinor Borgi, Frank Båtbukt, Marit Engseth,
Rolf Solvik-Nilssen, Krister Stabenfeldt, Marie Aaberge**

ISBN 82-575-6094-4

FORORD

Disse seks studentarbeidene er individuelle semesteroppgaver i emnet APL311, Seminar i Planleggingsteori II, våren 2008. Dette emnet gjennomføres som et selvstendig litteraturstudium, hvor hver enkelt student velger et teoretisk tema innen eller tett opp til arealplanlegging. Temaet godkjennes av kursansvarlig lærer, og studentene skriver først en disposisjon, senere et utkast, som lærer kommenterer.

Oppgaven kunne besvares på norsk, nynorsk, engelsk, dansk eller svensk. Oppgaven skal formes som en faglig artikkel på minimum 3500 og maksimum 4000 ord, den teller 5 studiepoeng og bedømmes med bokstavkarakterer.

Det settes krav til riktig form (innledning, hoveddel, avslutning), korrekt bruk av kilder og henvisninger, innholdsfortegnelse, eventuelt forord, resymé eller ingress, riktig bruk og nummerering av illustrasjoner, etc.

Det forventes stor egeninnsats og stort sett selvstendig arbeid i emnet. Emnet må sees i sammenheng med APL310, APL301 og/eller APL303. Hensikten er å gi studentene en videre anledning til fordype seg, gjennom litteraturstudier, i teori som er relevant for faget, spesielle interesser, men arbeidet er også et prøvestykke for hva masteroppgaven innebærer.

Studentene ble orientert om at de 5-6 beste besvarelsene ville bli utgitt i instituttets skriftserie E. Utvalget er foretatt på basis av de karakterene gitt ved ordinær sensur. Studentene har hatt anledning til å foreta forbedringer av manuskriptene, etter sensur og merknader og fra sensorene.

Institutt for Landskapsplanlegging,
Universitetet for miljø- og biovitenskap
Ås, 08.09. 2008.

Morten Edvardsen
Redaktør, professor, ansvarlig lærer for APL311

INNHOLD

Forord		1
Innhold		2
Papers		
1. Borgi, Ellinor:	<i>Et fornyet mellomnivå i Norge - regioner</i>	3
2. Båtbukt, Frank:	<i>Gentrifisering i endring</i>	11
3. Engseth, Marit:	<i>Byutvikling</i>	19
4. Solvik-Nilssen, Rolf:	<i>Fra government til governance, sfæren mellom planlegger, konsulent og eiendomsutvikler</i>	28
5. Stabenfeldt, Krister:	<i>Konsekvens- og egnethetsanalyser i forhold til jus og etikk</i>	36
6. Aaberge, Marie:	<i>Kulturarv i byutviklingen – hvordan endringer i samfunnsmessige forhold påvirker kulturarven som ressurs</i>	44

ET FORNYET MELLOM NIVÅ I NORGE - REGIONER

Ellinor Borgi

Vi står på trappene til en ny reform i Norge. Fra 2010 har nåværende regjering, Stoltenberg II, bestemt at det skal innføres et nytt mellomnivå i Norge. Fylkene skal ut til fordel for regioner. Dette er ikke det fleste forsøket på å reformere fylket, men det tredje de siste femti årene. Prognosene er dermed ikke de beste for en suksessfull reform eller en positiv regional utvikling.

”Det finnes mange gode mål og planer for regional utvikling i Norge, men vi har til nå manglet virkemidlene eller det har blitt for konfliktfylt å få det til å fungere”
(Rasmussen 2003: 68).

Problemstilling

Tema i teksten er etableringen av regioner i Norge på bekostning av fylkesnivået. For tiden er St. melding nr.12 (2006-2007) ute på høring¹, der alternativer til regioner er skissert opp. Mange har synset mye om det som har blitt gjort, og mange synser allerede om utfallet av den nye reformen. Jeg har ut i fra påvente av en ny reform og regiondebatten, valgt denne problemstillingen for teksten: *Kan ulike kriterier legges til grunn når en velger å dele landet inn i slike eller sånne regioner, og er disse forenelige?*

Problemstillingen åpner for flere innfallsvinkler. Jeg vil i all hovedsak forholde meg til hva som regulerer de nye regionenes administrative og geografiske grenser. Det vil si at jeg ikke kommer til å si mye om hvilket nivå som i fremtiden skal forvalte de forskjellige oppgavene som kommunen, fylket og stat deler i dag. Jeg vil heller ikke ta opp hvordan en fremtidig styringsmodell vil se ut, da dette øker oppgavens omfang betraktelig.

Litteraturen er hovedsakelig 3 artikler som stod i tidsskriftet *Plan* 3-4 2006 (Fimreite og Seller 2006, Dølvik et.al 2006 og Rasmussen 2006) og boken til Rasmussen (2003) *”Bosetting og byutvikling”*. Jeg har valgt å ta med en kort historikk over utviklingen til fylket, for deretter å se på problemstillingen i lys av hva som skjer i Europa og hva som er regionkriterier i Norge.

Begreper

Noen begreper vil gå igjen i teksten. Under følger en kort definisjon av disse, slik at man får et klarere bilde av teksten også før ordet er satt i riktig kontekst:

Region: Har sitt opphav fra latin, *regere* som betyr styre. I dag blir det som regel brukt som et uttrykk for et større område som har noe til felles, for eksempel et geografisk område (Fremmeord blå ordbok).

Forvaltningsregion: Er en administrativ enhet med geografisk avgrensning (Rasmussen 2006: 52).

Planleggingsregion: Innebærer planleggingsoppgaver i tillegg til styringsmiddel for å få gjennomslag (Rasmussen 2006: 52)

¹ Høringsperiode ut april 2008.

Funksjonell region: En region som innehar et senter som betjener sitt omland hierarkisk. En kobling mellom menneske og anlegg (Rasmussen 2006: 52).

Regional: Bygger på begrepet region, men som adjektiv sier det noen om hva som angår eller hører til området (Fremmedord blå ordbok). For eksempel kan det være snakk om regionale utfordringer, eller de regionale myndighetene.

Fylket: Innbefatter både fylkeskommunen og fylkesmannen. Dersom man går ut fra at et fylket blir erstattet av en region, forutsetter jeg at fylkesmannen også blir erstattet av en ny tittel.

Generalistkommuneprinsippet: Alle fylkeskommuner og kommuner skal utføre de samme oppgaver, uavhengig av størrelse (Fimreite og Selle 2006: 14)

Hvorfor skrive om regioner og forvaltningsmodellen

Regiondebatten er sentral for hvordan Norge kommer til å bli styrt i årene fremover, omveltninger vil gi både kort- og langsiktige konsekvenser. I lys av de endringer som skjer i Europa, er det viktig at Norge tilpasser seg, men også finner sin egen vei. Jeg tror ikke det er nok kjennskap til hva vi kan forvente oss av en ny reform og nye regioner. En grunnleggende årsak til dette kan være at vi til nå har sett for lite til, og brydd oss for lite, om hva fylkeskommunene. Det er viktig å gjøre seg kjent med alle forvaltningsnivåer, spesielt for oss som i fremtiden skal drive forvaltningen av arealene i Norge. Å ha kjennskap til hva som synes å være viktige kriterium for utvikling av gode regioner, er nødvendig for å kunne bruke dette mellomnivået på en fornuftig måte i både planlegging og forvaltning.

Historikk – Fylkes oppgang og nedgang

Etterkrigstiden førte til et skifte i hvordan staten forholdt seg til samfunnet. Staten tok i større grad en aktiv del i den økonomiske utviklingen av landet, Keynesianisme. Dette er generelt for hele den vestlige verden. Gjenoppbyggingen starter etter en 50-års periode som er preget av uroligheter og krig. Den nye bygningsloven i Norge av 1965 setter søkelyset på den fysisk/økonomiske planleggingen. Berg (2001:247) kaller dette en planleggingshybrid. Det ble lagt vekt på at alle kommuner skulle utarbeide generalplaner, men også region- og landsdelsplaner² ble introdusert.

Fylkene er gamle instanser, men fylkeskommunen valgt ved direkte valg slik vi kjenner den i dag ble først etablert i 1976. Fylkesplanene ble opprettet i 1973, og utarbeidelsen ble i 1976 naturlig lagt inn under den nye fylkeskommunen. Sentralt i fylkeskommunen den første tiden var de tversgående forbindelsene, og at den ikke skulle være noe "overkommune" i forhold til kommunene (Berg 2001: 251). Fylkesmannen bevarte hele tiden sin oppgave som statens "forlengede arm". 70-tallet var på mange måter den mest positive perioden til fylkeskommunen, da desentralisering og distriktene var politiske fanesaker (Selstad 2001: 12).

I 1985 fikk vi ny PBL, og kommunen fikk overført avgjørende myndighet i forhold til arealbruk. Selv om samarbeid er vektlagt i lovteksten³, er norske kommuner svært selvstendige og samarbeid som virkemiddel er ikke en sterk nok føring (Rasmussen 2003: 75). Fylket tjente lite på ny PBL, selv om landsdelsplanene utgikk. Fylkesplanleggingen bestod, men den mister sin juridiske binding, og blir mer et virkemiddel i den kommunale planleggingen. I følge

² Regionplaner var etter Bygningsloven av 1965 var definert som felles planer for 2 eller flere kommuner. Regionen var altså mindre enn fylkene.

Landsdelsplanene var for våre 5 landsdeler. Hadde hver sine distriktskontor.

³ PBL 1985 § 19-2 og § 20-2

Rasmussen (2003) side 155 viser dette at byplanfaglige anbefalinger ble tilsidesatt av politiske vedtak. Bærekraftig utvikling, fokus på sentralisering og kostnadseffektivisering ble tilsidesatt av desentralisering og nei til EU.

80-tallet sikret altså ikke fylkeskommunens situasjon, heller tvert i mot. Staten kom sterkere inn med styringsmiddel og spesielt fylkesmannens embete ble styrket (Selstad 2001: 12). Staten tok dermed mer kontroll, mens kommunene ikke ville gi slipp på sin makt. Det kunne synes som om vi stod igjen med en to-nivåmodell i forvaltningen, og dette ble faktisk et tema for diskusjon (:13).

90-tallet preges av reformforsøk innenfor forvaltningen. Christiansen og Wilhelmsen utvalgene huskes best. Historien er den samme, noe må gjøres, men lite blir gjort. Det kan oppsummeres slik: Utvalgene kommer frem til at en to-nivåmodellen for forvaltningen må avvises, og at miljø og landbruk bør få en sterkere posisjon i fylkeskommunen. I tillegg underbygges det at fylkeskommunen bør ha en strategisk styringsposisjon, altså ansvar for regionalutvikling (Selstad 2001: 12f). Endringene som ble vedtatt ble stykket opp av et regjeringsskifte mellom Stoltenberg-regjeringen og Bondevik II-regjeringen. Utfallet ble at fylkeskommunen mistet ansvaret for sykehusene i 2002, Stoltenberg-regjeringen, og Bondevik II etterkommer ikke forslaget om at fylkeskommunen skulle ha mer ansvar for miljø og landbruk. Det fylkeskommunen får tilført er de distriktpolitiske virkemidlene. Denne overføringen mener Selstad styrket fylket som regional utviklingsaktør (Selstad 2004: 310f).

Dagens situasjon

Fylkeskommunene har gått fra å være et politisk organ til å bli en iverksetter. Den er tappet for viktige oppgaver og er kommet på defensiven. Oppgavene er i dag regional utvikling, videregående skoler, samferdsel og kultur. Dagens synspunkt er at dette på ingen måte er nok til å bestå som et forvaltningsnivå. Også oppslutningen blant velgerne er sviktende, fordi velgerne føler at fylket ikke kan utrette noe. Vi har fått et styringssystem som både formelt og reelt er blitt sterkt sentralisert (Fimreite og Selle 2006: 14ff). Fylket som skulle være et mellomnivå har fått en plass på sidelinjen i forhold til både kommune og stat. Det samme er også sagt i St. melding nr 12 2006-2007 side 81 "...fylkeskommunen som forvaltningsnivå er under press. Undersøkelser viser at flertallet av fylkeskommunene ikke har hatt noen stor suksess som regional utviklingsarbeider." Vi har i dag et disfunksjonelt forvaltningsnivå i form av fylkeskommuner som i stor grad de siste 20 årene har blitt fratatt sine viktigste arbeidsoppgaver.

Soria Moria-erklæringen inneholder Stoltenberg II regjeringens syn og ønsker for temaet regioner og mellomnivået i forvaltningen. De har gitt sitt standpunkt til at vi bør ha en tredelt forvaltningsmodell, men at fylkene slik det er i dag må omformes.⁴

Utviklingen i Europa

Norge har vært sett på som annerledes, og historien viser at vi har vært flinke til å verne om distriktene. De siste års forskningsprogram⁵ på området viser likevel at vi ikke er så ulike Europa. Utviklingen av Oslo-området og konsentrasjonen som vi ser i dag kan stilles på lik linje med byregion-utviklingen i Europa (Fimreite og Selle 2006: 11). Det som i midlertidig er forskjellig, er at europeiske land har flere store byregioner som har utviklet seg til å bli sterke (Selstad 2004: 308). Konkurransen og grenseavklaringene mellom dem opprettholder en regional balanse. I Norge finner vi bare Osloregionen som har den samme statusen. Fimreite og Selle er bekymret for at vi holder på å miste den norske annerledesheten med sterke distrikter og en relativt svak hovedstadsregion. Mer hovedstadsstyrt fokus og "flukten" mot Oslo mener

⁴ Les mer i Soria Moria erklæringen på: <http://www.sv.no/partiet/regjering/regjeringsplattform/kap6/>

⁵ REGUT-programmet, Byforskningsprogrammet og Kommunelovprogrammet.

de at kan være en trussel mot annerledesheten. Vår standard for regionutforming kan ikke ha forbilde i Osloregionen. (Fimreite og Selle 2006: 11).

Våre nærmeste naboland

Det er nærliggende å se til Sverige og Danmark for å studere hvordan de har løst sitt regionale nivå, for å hindre den utviklingen Fimreite og Selle øyner i fremtiden. Danmark har akkurat vært igjennom en region reform, og Sverige er i etterkant av en forsøksperiode for en alternativ forvaltningsmodell.

Danmark: I 2007 trådte den nye strukturreformen i kraft, der færre og sterkere regioner er hovedtema. De har nå 98 kommuner fordelt på 5 regioner, og det utarbeides bindende regionplaner som ofte går på tvers av regiongrensene. "Formålet er å forvalte landets arealer på en best mulig samfunnsøkonomisk og økologisk bærekraftig måte." (Rasmussen 2006: 56). København-regionen har utviklet en regionplan over byområder som strekker seg over hele landet, og har fått med seg de andre større byene i Danmark. Denne planen gir en god pekepinn på hvilket omland som funksjonelt hører til hver by, og med København som en hovedtilsøking region som hovedstad (Rasmussen 2003, Rasmussen 2006: 57). Det er viktig å føye til at Danmark alltid har hatt, og fortsatt har, en sterkere avgrensning av kommunene og de gamle amtenes rolle. Lover og regelverk er svært detaljert og gir dermed staten en sterk styringsmekanisme også over de nye regionene, selv om det utenifra kan virke som en svært desentralisert modell (: 56).

Sverige: Har i likhet med Norge evaluert og reformert sine forvaltningsnivå i flere tiår, og regionsnivået har vært særlig diskutert. I dag består forvaltningen av 289 kommuner som er samlet i 18 landsting og 3 regioner. Av statlig styring har vi 21 län med länsstyrelse⁶ og et stort antall frittstående statlige myndigheter. På slutten av 90-tallet og opp til 2006 har det pågått en forsøksordning der det er blitt opprettet regioner isteden for landsting. Disse har påtatt seg landstingsoppgavene, men i tillegg også fått overført den regionale utviklingsoppgaven og ansvaret for utvikling av regionplaner. Utfallet er at det i dag er 9 län som har startet et samarbeidsorgan mellom kommunene og landstinget som har det regionale utviklingsansvaret.⁷ Det har vært anført mot disse forsøkene at det har gitt Sverige et rotete og uoversiktlig mellomnivå som varierer fra län til län (St. melding nr 31 (2000-2001): 107ff og St. melding nr 12 (2006-2007): 135ff).

Hvilke kriterier kan vi legge til grunn for region debatten

Rasmussen (2006) legger til grunn tre begreper for hva han mener burde styre hvordan regioner bør se ut i forhold til administrative og geografiske grenser. Han mener at forvaltning av oppgaver på en effektiv måte er betinget av gode administrative avgrensinger, men at regionbegrepet blir brukt på en litt ukritisk måte. Han velger å hensiktsbestemme begrepet region for å avklare om det kan være behov for et eller flere organ for ulike myndighetsutøvelse (: 52). Begrepene er kort introdusert i innledningen, og jeg vil nå se litt nærmere på disse.

Forvaltningsregion henspiller som sagt på oppgavefordeling mellom forvaltningsorgan, ikke nødvendigvis kommune eller fylke, men også et politidistrikt ol. En viktig betingelse for en forvaltningsregion er at størrelsen passer til oppgaven. I Norge har normalen vært at desto lavere jo bedre oppgavefordeling og mer effektivitet. Rasmussen mener at et slikt desentralisert syn ikke støtter opp om en bærekraftig samfunnsutvikling (: 52). Forvaltningsoppgavene må

⁶ Kan sammenlignes med vår Fylkesmann

⁷ Forutsetningen for dette er at alle kommunene i länet inngår i samarbeidet.

altså passe med administrativ størrelse. Han setter dermed også spørsmålstegn ved begrepet generalistkommune som i alle år har vært førende for norsk forvaltning (: 57).

Planleggingsregion kan settes i sammenheng med forvaltingsregion siden planlegging er en oppgave innen forvaltningen. Rasmussen er også på dette området klar på at planleggingen må passe til størrelsen. Spesielt sikter han til at den økonomiske planleggingen og utviklingsplanleggingen som finnes på fylkesnivået i dag, er en for stor oppgave til et administrativt for lite område. Disse planleggingsoppgavene er ressurskrevende, og pengene blir uansett bevilget fra staten (:52). Han er igjen inne på at størrelse og effektivitet hører sammen, og at ulike oppgaver ikke nødvendigvis kan fungerer i like administrative størrelser.

Funksjonell region er koblet til en annen type oppgaver enn plan og forvaltning, nemlig det sosiale, kulturelle og økonomiske (: 52). Som sagt er det en hierarkisk struktur som ofte forekommer i områder med større tettsteder og byer. Han påpeker at Norge som en helhet kan ses på som en funksjonell region i forhold til Europa og resten av verden. Han nevner funksjonell region fordi dette er trenden i Europa, og som dermed også må ses på som et alternativ for utvikling i Norge (: 56f). Et problem han viser til topografi og tilslutning. Vi har flere store byer, men ikke mange har den naturlige hierarkiske dominansen i en spesiell region. Det er kun Osloregionen som kan sies å være en funksjonell region i dag om vi sammenligner oss med Europa (:52).

Dølvik, Lesjø og Selstad (2006) legger til grunn litt andre kriterier som er styrende: *Oppgaver, differensiering og geografi*, for de administrative og geografiske grensene. Artikkelen spiller også på noe de kaller verditrekanten. Et samspill mellom effektivitet, likhet og demokrati som trekker kommunen og fylkene (i dag) i hver sin retning (: 25). Variasjonene i hvilke av disse tre verdiene som er viktigst styrer hva som er viktig innenfor en region. Det vises til at det i dag er effektivisering og likhet som er de to sterkeste verdier og at dette går på bekostning av demokratiet. Staten bestemmer mer over både kommunene og fylkene (: 25). Forfatterne har gjennom ulike scenarioer tegnet bilder av ulike løsningene basert på sine kriterier for region inndeling.

Oppgaver innbefatter her tjenester, forvaltningsoppgaver og til en viss grad utviklingskapasitet. I de fem scenarioene som fremstilles i artikkelen, fremhever de at regionens oppgaver ikke må bli for få og at utviklingsoppgaver alene ikke kan gi nok legitimitet (:28). Det gis også et alternativ, scenario 4, der regionen overtar de fleste og tyngste oppgavene til kommunene, de blir altså tunge velferdsprodusenter. Denne utviklingen kan sies å være et resultat av at vi lar oss påvike av Europa. Regionene blir gitt viktige oppgaver og sørger for at nivået ikke kan unnværes, mens kommunene står igjen med minimalt og lette oppgaver (:33ff).

Differensiering eller generalistkommuneprinsippet tas opp som et aktuelt uttrykk i forhold til inndeling av oppgaver men også geografi. Streber vi etter likhet der alle regioner skal ha ansvar for de samme områdene og for de samme oppgavene? Forfatterne er høyst aktuelle i sin drøfting av dette kriteriet. Hvor langt er vi villige til å dele opp enheter som til nå har ligget under samme nivå (:27). Scenario 3 tar opp akkurat dette. Kommunene blir delt i A-, B- og C-kommuner i differensieringssystem som ga oppgaver etter status, og regionen går inn under statlig forvaltning og "fylkesmannen". Systemet gir en liten oppgavedel til regionen og styres helt på statens premisser. Ulempen er store svingninger i kommune-Norge (:33), noe som også har vært anført mot Sveriges regionmodell⁸.

⁸ Se tidligere i teksten under Utviklingen i Europa.

Geografi pekes på som viktig for verdier og tilhørighet (: 26). Det er viktig at det er et samsvar mellom oppgaver og regionens geografiske utstrekning. Større oppgave desto større region. Likevel kommer forfatterne inn på at geografiske grenser ofte er naturlige hos nordmenn, og at for store regioner vil føre sammen ulike identiteter og verdier som vil kunne være dårlige kombinasjoner (:27). Det pekes også på at for store regioner vil gi dårlig effektivitet.

Fimreite og Selle (2006) nærmer seg regiondebatten fra en litt annen vinkel, hvor de også legger vekt på at styresettet må diskuteres mer. De mener at regioner for å vinne tilbake noe av den tapte respekten må bli større enn dagens fylke og kommune. Ikke bare ut i fra administrativ grenser, men også på styringsnivået (: 19). De opererer med disse tre hovedkriterier i forhold til debatten: *Oppgaver, by vs. land og identitet*.

Oppgaver er også aktuelt i Fimreite og Selle. På side 19ff peker de på at regionene må være sterke nok til å holde mot et sterkt norsk kommunalt selvstyre og staten, men samtidig finne en måte å være et bindende mellomledd. Oppgavene må kunne relateres til hva som betyr noen for menneskene i regioner. Det gjelder å finne balansen mellom beslutningsmakt og velferdsoppgaver. ” ---folk må se behovet for regionnivået for å slutte opp om det” (: 20). Fimreite og Selle sier at oppgavene som regionen har må være viktig nok til at det betyr noe for den lokale befolkningen, men at regionen også må ha makt til å gjennomføre de oppgaver og beslutninger som tas. De ser på velferdsoppgaver som en betingelse for regionenes overlevelse.

By vs. land og tilknytningen til en sterk hovedstadsregion. De vektlegger at vi må ta i betraktning at distriktene ikke er den sterkeste part i Europa og at vi er på vei til å få det slik i Norge også. Det må tas hensyn til at byen med omland kommer til å bli større enn distriktene, og at byene også huser største del av Norges nødvendigste utdannede kompetanse (: 19). Likevel, Oslo-regionen må ikke brukes som forbilde⁹. Oslo-området har en gryende storby bevissthet, som de mener vil ha en påvirkning av den reelle politiske makten (: 22).

Identitet trekkes frem i forhold til regiondebatten. I dag er samfunnet i stadig raskere endring. Det er mer vanelig å flytte på seg, og tilhørigheten til bostedet er kanskje ikke så naturlig som for 50 år siden. Det må spilles på langt mer sentrale identitetsbyggere enn den lokale historien for å skape et samhold mellom menneskene og regionen (: 20). Igjen er det viktig at regionen er noe innbyggerne kan identifisere seg med (: 19). Her trekker de også frem Oslo-området og den nye storbyidentiteten som vokser frem her, og faren ved at denne regionen kan bli for sterk i forhold til andre regioner (: 22).

Avslutning

Går vi tilbake til problemstillingen i teksten: *Kan ulike kriterier legges til grunn når en velger å dele landet inn i slike eller sånne regioner, og er disse forenelige?* Jeg har forsøkt å sette kriteriene opp i en tabell, og ser vi på denne og teksten over vil jeg si at vi finner forskjellige kriterium for regioninndeling. Likevel kan flere av disse kobles sammen selv om ordvalgene er forskjellige.

Kriterium-tabell.

RASMUSSEN	DØLVIK, LESJØ OG SELSTAD	FIMREITE OG SELLE
-----------	--------------------------	-------------------

⁹ Se også under delen Utvikling i Europa.

Forvaltning	Oppgaver	Oppgaver
Planlegging	Differensiering	By vs. Land
Funksjonell	Geografi	Identitet

Alle forfatterne er inne på forvaltning og oppgaver og mener at dette er tungtveiende for hvordan en region bør inndeles. Forvaltningen må passe til regionen og det er viktig at det ikke blir for få eller for lette oppgaver. Som Dølvik og hans medforfattere sier, må store oppgaver gis til store regioner. Fimreite og Selle er inne på viktigheten av at regionen får oppgaver som befolkningen kan relatere seg til. Jeg er enig i at oppgaver og størrelse er viktig i henhold til regionenes utseende. Vi er tross alt en velferdsstat og kan kreve forvaltningen for visse goder. Om vi hadde et stort marked av private velferdsprodusenter ville situasjonen vært annerledes.

Som det blir trukket frem av Fimreite og Selle, er vi på vei mot et samfunn der identiteten ikke lenger er så synelig. Jeg føler at å spille på identiteter og trekke grenser etter hvem som bor hvor ikke er noen riktig løsning. Jeg mener at identitet ikke er et hovedkriterium fordi vi i dag er svært gode til å tilpasse oss nye miljøer, og det er som nevnt mye flytting og også innflytting av andre kulturer.

Da vil jeg heller trekke frem Rasmussens funksjonelle regioner og Fimreite og Selles by vs. distrikter som viktige kriterier. Vi får stadig flere sentrale områder og distriktene minker. Europa har i større grad enn Norge etablert sterke regioner på grunnlag av voksende byer. Vi har en geografi og historie som tilsier at funksjonelle regioner kan bli vanskelig, men med tanke på utviklingen internasjonalt bør vi ha by-/funksjonelle regioner sterkere i tankene som et viktig kriterium. Ikke bare for å utvikle nye regioner, men også for å hindre at Oslo-regionen blir et forbilde. Hovedstaden vår er i dag i en særstilling som by, og andre norske store byer vil ikke i nærmeste fremtid kunne oppnå et slikt nivå.

Hva så med differensieringen? Er geografi, identitet, oppgaver og distriktene så viktige at vi vil risikere å bli forskjellsbehandlet? Vil ikke dette føre til at vi får større kommunesammenslåinger og enda sterkere lokalforvaltning, og regionen igjen faller utenom forvaltningssystemet. Nok en mislykket reform. Likevel er jeg enig med Rasmussen som er skeptisk til generalistkommune-prinsippet fordi noen oppgaver krever en viss størrelse for å kunne gjennomføres bra.

Det er ikke lett å bestemme hva som skal definere eller være kriterier for regionenes utseende. Derfor har temaet vært omdiskutert. Historien kan ikke gi oss direkte svar på hva som ikke fungerer fordi samfunnet er i stadig forandring. Og diskusjoner i når tid kan heller ikke gi oss svar på hva blir fremtiden. Jeg har med teksten ikke prøvd å gi en fasitforklaring på hva som er de viktigste kriteriene, men å gi et innspill til hva som kan være aktuelt å ta hensyn til. Men det at å ta hensyn til noe betyr at vi må avslå noe annet. Å utforme regioner vil være et kompromiss mellom flere viktige kriterium. Etter min mening må vi kanskje i fremtiden se for oss dynamiske regioner, der de administrative og geografiske grensene varierer med oppgaver, og der vi har egne funksjonelle regioner som fast betjener sitt omland. Vi går en spennende tid i møte.

Litteratur

Berg P O 2001. "Distriktpolitikk gjennom regional planlegging – en historikk". *Kart og Plan* nr 4

Dølvik T, T H Lesjø, T Selstad 2006. "Sterke kommuner og regioner? Fem framtidfortellinger om

forvaltningsreformen”. *Plan* nr.3-4

Fremmedord blå ordbok 1989. 5. utgave, Kunnskapsforlaget, Gjøvik

Fimreite A L og P Selle 2006. Den egentlige regiondebatten. *Plan* nr.3-4

Rasmussen T F 2006. Forvaltningsoppgaver, regioninndeling og fysisk planlegging. *Plan* nr.3-4

Rasmussen T F 2003. *Bosetting og by utvikling. Planlegging og politikk i Norge – i går, i dag, i morgen.* Oslo, Kommuneforlaget

Selstad T 2004. ”Regionalpolitikkenes veivalg: Den brede eller smale vei?” i Arbo P. og H Gammalsæter (red) *Innovasjonspolitikken scenografi. Nye perspektiver på næringsutvikling.* Trondheim, NRF/Tapir: 308-329

Selstad T 2001. Fylkeskommunens vekst, fall – og gjenoppstandelse? i Foss O. og B Blekastad (red) *Regionale tender – Tema regionalisering 1/2001*, NIBR (2001): 11-17

St.melding nr.31 (2000-2001): *Kommune, fylket, stat – en bedre oppgavefordeling.*

St.melding nr. 12 (2006-2007): *Regionale fortrinn – regional framtid*

<http://www.sv.no/partiet/regjering/regjeringsplattform/kap6/> lest 19.04.2008

GENTRIFISERING I ENDRING

Frank Båtbukt

Innledning

Mange ulike fagdisipliner er involvert, og en rekke innfallsvinkler finnes til temaet gentrifisering. Først og fremst er det gjerne bysosiologer og økonomer som har tatt for seg, og har dominert teorien omkring fenomenet. Studier har i hovedsak vært aktørbasert, med fokus på middelklassen, og strukturbasert med hensyn på politikk og økonomi (Sæter og Ruud 2004: 15). Bakgrunnen for, prosessene rundt, og konsekvensene av gentrifisering inngår i et kompleks mønster som vil kunne variere over tid, og fra sted til sted. Det er derfor vanskelig å danne et tydelig bilde av gentrifisering, men studier av begrepets historikk og utvikling kan gi et godt utgangspunkt for forståelsen av dagens gentrifiseringsprosesser.

Begrepet er relativt nytt og har sitt opphav fra oppgraderingsprosesser i sentrale deler av London på 1950- og 60-tallet. Det ble første gang introdusert av sosiologen Ruth Glass (1964: xviii) for å beskrive hvordan de hun kaller ”dannede” overtok områder tidligere bebodd av lavinntektsgrupper. Glass beskriver prosessen slik:

“One by one, many of the working class quarters of London have been invaded by the middle classes – upper and lower. Shabby, modest mews and cottages - two rooms up and two down – have been taken over, when their leases have expired, and have become elegant, expensive residences. Once this process of “gentrification” starts in a district, it goes on rapidly until all or most of the original working class occupiers are displaced, and the whole social character of the district is changed” (Glass et al. 1964: xviii).

Glass peker på to ulike sosiale klasser – middelklassen og arbeiderklassen – som hovedaktører i en gentrifiseringsprosess, og gir dermed et utgangspunkt for forståelsen av hva gentrifisering innebærer. I etterkant av Glass’ lansering av begrepet har imidlertid innholdet endret seg i takt med samfunnsutviklingen, og må kunne sies å ha blitt noe mer vagt og upresist. Hensikten med denne oppgaven er derfor å trekke fram noen aspekter ved dagens gentrifiseringsdebatt, på bakgrunn av noen sentrale teorier omkring fenomenet. Dette for å gi et lite innblikk i hva gentrifisering handler om i dag, og hvordan man kan gjenkjenne denne type prosesser.

Som utgangspunkt for oppgaven benyttes Oddrun Sæter og Marit Ekne Ruuds bok ”Byen som symbolsk rom. Bypolitikk, stedsdiskurser og gentrifisering i Gamle Oslo”, med supplerende fra eldre og nyere litteratur innen urban sosiologi og geografi, i tillegg til et utvalg artikler av nyere dato.

Analysen viser at gentrifiseringsbegrepets meningsinnhold er i stadig utvikling, og har fått et fornyet innhold og fokus i de senere tiår. Tradisjonelle teorier gjør seg i mindre grad gjeldende, noe som må ses i sammenheng med både den økonomiske, sosiale, kulturelle og politiske utviklingen. Det vil derfor være behov for en gjennomgang av gentrifiseringsbegrepet for å tydeliggjøre de prosesser som utspiller seg i dag.

”Gentrifisererne” og sekvensteorier

Debattene rundt gentrifisering fikk sitt gjennombrudd i starten på 1970-tallet, samtidig med at det offentlige fikk en mer sentral rolle i byplanleggingen og fokuset på beboermedvirkning og store byutviklingsprogrammer økte. Det ble en ny orientering mot bykjernen, som fritidsarena, kulturarena, og konsumpsjon framfor produksjon (Sæter og Ruud 2004: 35). I følge Sæter og Ruud mener teoretikeren David Ley at de private utbyggingsprosjektene i gamle byområder førte til at omgivelsene ble pusset opp, lokaler for produksjon gikk over til lokaler for konsumpsjon, og man fikk et sterkt fokus på estetisering. Valvik (1995: 26) benytter også Ley, og hans postindustrielle tese, som kort fortalt omhandler den økonomiske overgangen fra et vareproduserende til et serviceproduserende samfunn. Her blir Vancouver i 1970-årene brukt som eksempel med dannelsen av partiet TEAM (The Electors Action Movement). Partiet ville samle folk som ønsket større satsing på nye former for byutvikling, og besto i hovedsak av unge mennesker med høy utdanning. Med eksemplet viser Ley hvordan en ny gruppe mennesker, nemlig funksjonærer i akademiske, tekniske og administrative yrker gjennom sin livsførsel og sine referanser var med på å prege politikken.

Sæter og Ruud (2004: 36-38) tar også opp Leys sekvensteori, som omhandler selve ”gentrifisereren”, altså dem som kommer inn og ”overtar” et område. Gentrifisereren er den som vi empirisk sett vet mest om, mens de ”omplasserte” slik Sæter og Ruud omtaler dem, spres sosialt og romlig på en måte som vanskeliggjør datainnsamling. Sekvensteorien går ut på at kunstnere er de første til å komme inn i et område, men at det er visse kriterier som må oppfylles for at kunstneren skal kunne utløse en gentrifiseringsprosess. Han må ha en viss tilslutning av *habitus*, og jo sterkere denne er, jo raskere tilslutning vil han få fra middelklassen. Kunstnerne påvirker området rent visuelt, ved at de setter sitt preg på det fysiske rommet. Ofte gjennom atelierer, som i neste omgang tiltrekker seg turistnæringen. Sammen med ungdomsopprørets klasse og den nye kulturelle klassen av journalister, media, forfattere og intellektuelle, blir disse de første aktørene i en gentrifiseringssekvens. Deretter vil nye grupper av unge offentlig ansatte, ansatte innen helse og utdanning, samt leger og advokater følge på, før området i sluttstadiet vil bli overtatt av selvstendig næringsdrivende, selgere og finansfolk. Savage et al. (2003: 90) peker på at hvorvidt en slik prosess vil gjenta seg ofte henger sammen med lokal politikk. Mange lokale myndigheter ser utskiftningen som en gylden mulighet for revitalisering av byens infrastruktur og økte skatteinntekter. De peker også på at det er en utbredt enighet om at hovedaspektet ved gentrifisering handler om en oppgradering av klasse sammensetningen i et område, og at middelklassen er den dominerende ”inntrengeren”. Det er likevel ikke majoriteten av middelklassen som velger denne type etablering, slik som tilfelle er med utflytting til forstedene (*suburbanisation*), men en liten minoritet som kommer fra flere ulike deler av middelklassen. Dette kommer også frem i Tim Butlers studier fra London som viser at gentrifisereren skiller seg klart fra den typiske middelklassen man ellers finner i Storbritannia, både når det gjelder bruk av kulturtilbud, inntenkt, og politiske holdninger. Type arbeid blant gentrifisererne skiller seg likevel ikke fra den øvrige middelklassen, men forskjellen ligger i at beboerne innehar typisk urbane holdninger og verdisyn, og en svært negativ holdning til forstedene. Holdningene knyttet til politikk, handler for eksempel om motstand mot konservative krefter og reduksjon i offentlig ressursbruk, og forbindes gjerne med 1960-tallets opprørskultur (ifølge Savage et al. 2003: 90-91).

Leys studier blir av Sæter og Ruud (2004: 37) også benyttet for å gi en beskrivelse av den ”typiske gentrifisereren”. Ley karakteriserer dem ofte som unge (gjerne under 35 år), ugifte uten barn, med høy utdanning og middels til høy inntekt. Det vises også til at det i starten gjerne var høyt utdannet middelklasse, uten nødvendigvis særlig høy inntekt, og som var influert av 1960-tallets opprørskultur. I tillegg har de gentrifiserte områdene som regel en viss andel innvandrere, og kvinner spiller gjerne en sentral rolle. Sæter og Ruud (2004: 36) henviser i den sammenheng også til Butler som peker på kvinners økende deltakelse i arbeidslivet og

oppløsning av kjernefamilie som en viktig forklaringsfaktor. Kvinnens fritid er ikke lengre bundet til livet i drabantbyene, men kan i større grad tilbakeføres til de sentrale byområdene som har utvidet sitt offentlige rom til et slags "fritidsrom", og som samtidig har fått økt tilgjengelighet til arbeid.

Ley mener også at det ikke alltid er slik at gentrifisererne flytter inn til sentrum pga. monotone strukturer og lang reisetid i drabantbyene, slik enkelte har hevdet. Han viser i stedet til at gentrifisererne ofte har bodd der under studiene og velger å fortsette å bo sentralt etter at de har fått arbeid. Det er dermed ikke slik at gentrifiseringsområdene nødvendigvis kun er et midlertidig stoppested for de unge, men at det like gjerne kan utvikle seg til et varig bosted. Butler legger i tillegg vekt på at det gjerne er spesielle sjikt innen middelklassen som utgjør gentrifisererne, som homoseksuelle, enslige foreldre og aksjonister. Han mener også at gentrifisering ofte produserer rase- og klassekonflikter, og at det ikke er noe som tyder på at gentrifisering nødvendigvis vil føre til integrering, selv om de nye beboerne uttrykker liberale holdninger overfor blandede nabolag (ifølge Sæter og Ruud 2004: 37).

Grunnrentetesen og "loft living"

Debattene rundt gentrifisering har i stor grad handlet om forholdet mellom kulturelle og økonomiske faktorer, ofte omtalt som tilbud- og etterspørselsforklaringer. Fra et økonomisk ståsted er Neil Smiths teori om "rent-gap" en av de mest brukte (Savage et al. 2003: 89). Smith forkaster teorien om at gentrifisering er et resultat av konsumatferd, men ser på kapitalforflytning som den viktigste årsaken. Enkelt forklart går teorien ut på at når nye områder i utkant-en av byen får for høye priser, så flyttes kapitalen til sentrale bystrøk med behov for oppjustering og fornying (ifølge Sæter og Ruud 2004: 41). Grunnrenteforskjellen som har oppstått mellom forstaden og bysentrum blir utnyttet av entreprenører og finansinstitusjoner som ønsker å oppnå profitable investeringer på eiendomsmarkedet. I 1950- og -60 årene var tilgangen på eiendommer med lav grunnrente stor utenfor byene, mens det var motsatt i bysentrene. Men som følge av nybygging steg prisene i periferien, og det gikk stadig mindre kapital til vedlikehold av indre by, som resulterte i det Smith kaller et grunnrentegap ("rent gap") (ifølge Valvik 1995: 15).

Kritikken mot Smiths grunnrentetese er i hovedsak knyttet til mangelen på kulturelle aspekter, noe som sosiologen Sharon Zukin mener må anses som en av hovedfaktorene knyttet til gentrifiseringsprosesser. Zukin viser gjennom sin beskrivelse av "loft living- prosessen" fra Manhattan i New York, linken mellom kulturelle faktorer og kapital, og hvordan disse former byens sosiale og fysiske sammensetning (ifølge Savage et al. 2003: 88-90). I sin studie ser hun på hvordan kunstnere har overtatt tidligere industrilokaler i sentrale deler av Manhattan, og transformert disse om til atelierer og boliger. Prosessene startet for fullt i 1960- årene, i takt med New Yorks deindustrialisering, og fortsatte i bølger på 1970 og 80- tallet hvor nye sosiale grupper overtok områdene (Zukin 1982: 191). Kunstnerne opplevde en slags triumf da de fikk gjennomslag for sine argumenter for hvorfor man skulle bevare den gamle bebyggelsen slik den var opprinnelig. De mente at de var viktige bidragsyteren til byens økonomi, og i tillegg hadde en sterk tiltrekningskraft på pengesterke besøkende og nye beboere. "Loft living" klarte således å bidra til en endring av både materiell og symbolsk landskap, og påvirket i stor grad også politikerne og kapitalen (ifølge Sæter og Ruud 2004: 30).

Gentrifiseringsprosessene som kulturen i dette tilfelle var med å skape, henger sammen med både det faktum at kunstnerne fikk en langt høyere status i løpet av 1960- årene, i tillegg til det samspillet som foregikk mellom myndigheter og kapital. (Zukin 1982: 4; Sæter og Ruud 2004: 39) Men i motsetning til Ruth Glass' fokus på utskiftning av arbeiderklasse i boligområder, peker Zukin (1982: 5) heller på at det i tilfellet med "loft living" er små bedrifter i en nedadgående økonomisk sektor som ble "offer" for gentrifisering. Zukin beskriver det slik:

”In a way, loft living appears to be related to the modern ”gentrification” process. However, in the case of lofts, the social class distinctions between old (artist) residents and new (non-artist) residents are somewhat blurred, and the real victims of gentrification through loft living are not residents at all.” (Zukin 1982: 5)

og følger opp med:

“The main victims of gentrification through loft living are these business owners, who are essentially lower middle class, and their work force.” (Zukin 1982: 6)

Selv om Zukin her peker på bedriftene og de ansatte som “ofrene” for gentrifisering, så kommer det også fram at kunstnerne selv utsettes for liknende prosesser etter hvert som kunst ble storindustri, og områdene gjennomgikk oppgradering og nyinvesteringer, med påfølgende økning i leiepriser. Og som Zukin er inne på er ikke skillet mellom de ulike sosiale klassene tydelig, og utviklingen av gentrifiseringsbegrepet begynner allerede her å gå i nye retninger.

Gentrifisering i dag

Gentrifiseringsprosessene som finner sted i dag er på mange måter annerledes enn dem man opplevde før konjunkturnedgangene på 90- tallet, ifølge Sæter og Ruud (2004: 42). De peker på såkalt ”postrecession gentrification”, som kommer som følge av konjunkturnedgang. Typisk for dagens prosesser er at det offentlige i mindre grad styrer utviklingen ved at eiendomsutforming i hovedsak initieres av private aktører, noe som igjen har bidratt til et sterkt offentlig-privat samarbeid (”governance”). Man ser også at lokale myndigheter deltar mer åpent i gentrifiseringsprosesser, og at lokal motstand mot gentrifisering har blitt betydelig redusert, samtidig med at prosessene nå også foregår i mer perifere bydeler utenfor bykjernen. De viser også til Ley, og hans eksempler på at det offentlige gjerne går inn med store boligprogrammer i et område, ofte gjennom privat- offentlig samarbeid. Resultatet har gjerne vært protester fra beboerne, som i visse tilfeller har bidratt til mer fokus på medvirkning og nedskalering av programmene (ifølge Sæter og Ruud 2004: 40)

Mot slutten av 90-tallet så man også at finansindustrien i større grad tok i bruk allerede gentrifiserte områder og innførte en eksklusiv stil. Kunstnere og akademikere som tidligere pionerer gjør seg i mindre grad gjeldende, og stor kapitaltilgang gjør at private utbyggere raskt kommer i gang med store endringer. Man ser dermed en overgang av gentrifisering som en kulturell diskurs til en renere økonomisk diskurs, gjerne omtalt som ”financification” etter Loretta Lee (Sæter og Ruud 2004: 43). Idéhistoriker Jonny Aspen (2005: 144) tar også opp diskursproblematikken, og mener at gentrifiseringsdiskursen kjennetegnes ved at den tar opp i seg og videreutvikler andre diskurser innen livsstil, byutvikling, og byturisme. Han viser til den offentlige debatten omkring fenomenet, og mener at det er behov for et mer samlende gentrifiseringsbegrep. Fraværet av dette bidrar til at avisenes tematisering ofte blir anekdotisk og fragmentarisk. Mangelen på et adekvat språk og modeller for drøftning av gentrifisering, og problemene og utfordringene knyttet til gentrifiseringsprosesser, gjør også at det blir vanskelig å løse disse gjennom politikk og planlegging.

Eksempler fra Amsterdam, London og Oslo

Sæter og Ruud (2004: 45-46) tar også for seg gentrifiseringsprosesser i såkalte brune områder (”brownfields”) dvs. gamle industriområder. De peker på at det i mange europeiske storbyer foregår en suburbanisering og en konsentrasjon av boliger i verneverdige områder sentralt i byene. De brune områdene transformeres til prestisjeområder for detaljhandelen og finansindustrien, med høy konsentrasjon av kontorer. Områdene stammer gjerne fra den første tiden med industrialisering, og kan ses som en motpart til såkalte ”greenfields”, for eksempel jomfruelig mark i tilknytning til motorveisystemer. Et eksempel på brune områder finner man i Am-

sterdams tidligere kullgassfabrikk "Westergasfabriek", som i dag er en bydel med navnet "Westerpark". Dette er et typisk "docklands", hvor deler av området ble okkupert av kunstnere tidlig på 1980-tallet. Området ble populært for utbyggerne, mye pga. sine tradisjoner, og har siden den gang gått gjennom en gradvis prosess av gentrifisering hvor de okkuperte arealene har gått over til å bli områder for eksklusive leiligheter. Byfornyningen fra Westerpark har vist at gentrifiseringseffekten var planlagt, og at det ikke ble lagt skjul på at dette var hensikten. Det var et sterkt ønske fra politisk hold at området skulle gjennomgå en radikal oppgradering, ikke bare materielt, men også sosialt. Hovedstrategien i utviklingsprosessen ble kultur, i betydningen byomfattende kultur framfor lokal kultur, noe som i følge Sæter og Ruud er en typisk markedsføringsstrategi av større byer. Det har videre blitt rettet kritikk mot selve prosessen i utviklingen av Westerpark. Planer og skisser har blitt unntatt innsyn fra befolkningen, og lokale eliter er dem som tar del i planprosessen. Ikke før alt er klappet og klart for bygging blir planene lagt ut til innsyn, noe som gjør at det har blitt satt spørsmålsteget ved den sosiale etikken i prosessen.

Også Butler (2007: 760) viser til hvordan Londons tidligere havneområder (nå kjent som London Docklands) fra 1980-tallet og fram til i dag har gjennomgått store oppgraderinger, og en utskiftning av arbeiderklassebeboere til fordel for en stor andel middelklasseborgere. Prosessen oppsto som følge av Margaret Thatchers politikk på 1980-tallet, og har måttet tåle kritikk for sine markedsdrevne metoder, og hvordan den har gått aktivt inn for å promotere endringsprosesser i et tidligere arbeiderklasseområde med arbeidsledighetsproblemer. Butler peker på at prosessen i mange tilfeller har vært karakterisert som en utbyggerledet gentrifisering, mens andre igjen har ment at Docklands er et eksempel på en type re-urbanisering man kan forvente at vil finne sted i framtidige fortettingsstrategier.

Sæter og Ruud (2004: 22-23) bruker også Bjørvika og Grønland i Oslo som eksempel på typer av gentrifiseringsprosesser vi ser i dag. Kulturinstitusjoner tiltrekker seg grupper av nye innbyggere og plassering av disse kan derfor være en viktig bidragsyter i en gentrifiseringsprosess. Plasseringen av den nye operaen i Bjørvika er et eksempel på hvordan kulturpolitikk og byplanlegging sammen kan utløse prosesser som er med å påvirke den sosiale sammensetningen i en bydel som Gamle Oslo. De peker også på at et autentisk og flerkulturelt gateliv er en attraksjon, og gir et område en følelse av å være eksotisk og internasjonalt. Dette tiltrekker ofte unge konsumenter, men også eldre som ønsker å bo sentralt og oppleve bylivets mangfold. I bydelen Grønland ser derfor Sæter og Ruud for seg to ulike strategier: Den ene hvor innvandrerne fortsatt har mulighet for å bo og leve i bydelen, og dermed opprettholde det miljøet de har skapt, noe som i liten grad fører til gentrifisering fordi disse bydelene ikke tiltrekker seg de rikeste boligsøkerne. Eller føre en strategi hvor oppgradering, byfornyning og estetisering av bydelen blir fokuset. Resultatet vil i følge Sæter og Ruud erfaringsmessig være en prisstigning med påfølgende utskiftning av beboere, næringsliv og publikum.

Andre perspektiver på gentrifisering

En av de mest positive perspektivene på gentrifisering gis av teoretikeren Andres Duany (2001). Han argumenterer for at gentrifisering gjenoppretter en sosial balanse, gjennom innføring av middelklassen, og at alle berørte parter vil nyte godt av dette. Han sier: "*It is the rising tide that lifts all boats*" (Duany 2001) Men han legger vekt på at prosessen bør være spontan, framfor at det blir planlagt av offentlige myndigheter, og viser til offentlig initierte prosjekter i Baltimore og New York som har hatt liten suksess. Han beskriver så den spontane gentrifiseringen i tre bølger: Den første bølgen er en sosial mer enn en fysisk endringsprosess, oftest ledet av urbane pionerer som artister, homofile, og studenter, som er med og endrer områdets sosiale status. Neste bølge består av folk med fast inntekt og mulighet for å forta visse

fysiske oppgraderinger i området. De søker i følge Duany en slags ”bohemian lifestyle”, hvor de tilfører området ny kapital, men samtidig foretrekker dets litt rufsete ytre. Tredje og siste bølge omfatter tradisjonelle utbyggere som foretar en total oppgradering av bygninger og nabolag. Som følge av dette mener Duany at de eksisterende beboerne vil oppnå et forbedret servicetilbud og høyere priser for eiendommene sine dersom de selger. Videre argumenterer han for at boliger for lavinntektsgrupper ikke bør bygges i stor skala, og helst ikke utgjøre mer enn 10 % av for eksempel bygningsmassen i en gate. Dette for å kunne være sosialt bærekraftig. Han retter også et kritisk blikk på offentlig planlegging, og argumenterer for at markedet ikke er fritt som følge av at planleggere og byråkrati hindrer byggingen av billige boliger gjennom reguleringer og strenge byggetekniske krav. Gentrifisering er i følge Duany en naturlig utvikling i nabolag med urbane kvaliteter som middelklassen verdsetter, men ikke finner i nyere boligområder.

I en av sine artikler beskriver bygeografen Tom Slater (2006: 738) noe av dagens gentriferingsperspektiv som følger:

”The perception is no longer about rent increases, landlord harassment and working-class displacement, but rather street-level spectacles, trendy bars and cafes, i-Pods, social diversity and funky clothing outlets “ (Slater 2006: 738).

Slater viser til de tidligere perspektivene på gentrifisering, som ofte var svært kritiske, mens kritikken i dag ser ut til å ha avtatt, samtidig med at en rekke teoretikere utøver en positiv holdning til en del aspekter ved gentrifisering. Han er kritisk til de nye holdningene og argumenterer for at gentrifisering ikke er løsningen på komplekse urbane problemer. Tvert i mot mener han at gentrifisering fortsatt utgjør et alvorlig problem for mange nabolag, og at problemene stiger i takt med en stadig mer ujevn kapitalstrøm som øker gapet mellom de sosiale gruppene (Slater 2006: 752). Også Butler (2007: 163) har en liknende formulering, hvor han mener at det fortsatt må legges vekt på de sosiale endringene gentrifisering påfører individer og grupper av mennesker. Han argumenterer også for at gentrifisering må løsrive seg fra den opprinnelige oppfattelsen av begrepet som et fenomen knyttet til deindustrialisering og arbeiderklasse. Prosessene utspiller seg ikke bare lengre i metropoler som London og New York, men finner i dag sted både i mindre byer, forsteder og på landsbygden. Gentrifisering må derfor få et fornyet innhold, som både er mer spesifikk og mer generell, nettopp for å kunne favne om fenomenets vide utstrekning romlig og sosialt, i følge Butler (2007: 77).

Uitermark et al. (2007: 138) bruker gentrifisering i Nederland, ledet an av myndighetene i samarbeid med boligforeninger, som eksempel på at gentrifisering ikke bare har blitt en legitim strategi for å møte beboernes behov og markedets etterspørsel etter utleieboliger, men at det også har blitt en strategi for å forbedre de sosiale forholdene i enkelte områder. De peker på at gentrifisering har blitt en ”global urban strategi” og at den i mange tilfeller ikke er styrt av utbygges kortsiktig profitt eller lokale skatteinntekter, slik enkelte har hevdet. Uitermark et al. mener likevel at gentrifisering ikke er et egnet virkemiddel for å knytte nærmere bånd på tvers av sosiale klasser, heller tvert i mot, og at man har sett en økning i bruk av tvungen relokalisering. Men de legger også vekt på at beboermotstanden har gått ned på 90-tallet, og at det er tegn som tyder på at gentrifisering har blitt et mål i seg selv for lokale myndigheter som ønsker å løse de urbane problemene i enkelte nabolag.

Mark Davidson og Loretta Lees (2005: 1186) går enda lengre i sin beskrivelse av hvordan enkelte byutviklere i Storbritannia ser på gentrifisering som en strategi for det de kaller en ”urban renaissance”. Gentrifisering blir sett på som en løsning på sosiale, miljømessige, økonomiske og til og med utdannings og helseproblemer i byene. De går så langt som å påstå at gentrifisering oppfattes som et universalmiddel for både regionale og sosiale ulikheter, til tross for

det Davidson og Lees karakteriserer som opplagte negative konsekvenser. Som for eksempel omplassering av beboere langs Thames i London. I likhet med Butler mener de også at gentrifying som begrep ikke må defineres ut fra gamle og utdaterte definisjoner, men at det må beholde sine hovedbestanddeler, for så å tilpasse seg de endringer som har oppstått i nyere tid.

Konklusjon

Som det kommer fram flere steder i teksten er det behov for en gjennomgang og konkretisering av gentrifyingbegrepets meningsinnhold. Hva som skal inngå i begrepet er derimot uklart og vil nok prege debattene også i tiden framover. Man har sett en dreining av gentrifying-diskursens tyngdepunkt fra å være kulturell til å bli økonomisk, samtidig som også en rekke andre diskurser har gjort seg gjeldende. Det kan i tillegg virke som at etikken omkring gentrifying kan ha behov for en gjennomgang. Holdningene blant enkelte sentrale aktører ser ut til å ha endret seg i retning av å fremme gentrifyingprosesser, også i områder hvor det tidligere ikke har vært aktuelt. Gentrifying har blitt en global strategi, konsekvens, og trend som nå like gjerne kan finne sted i Drøbak som i New York og London. Jeg tror derfor at det vil være behov for nye studier omkring fenomenet, med fokus på effektene av gentrifyingprosesser der de utspiller seg i dag. Ikke minst tror jeg at offentlige beslutningsmyndigheter, planlegger og private aktører vil få et økende behov for kunnskap omkring fenomenet, etter hvert som byene i stadig større grad konkurrerer på verdensmarkedet.

Litteraturliste

- Aspen J 2005. *By og byliv i endring. Studier av byrom og handlingsrom i Oslo*. Oslo, Scandinavian Academic Press: 344 s.
- Butler T 2007. *For Gentrification?* Environment and Planning A. 39: 162-81.
- Butler T 2007. *Re-urbanizing London Docklands: Gentrification, Suburbanization or New Urbanism?* International Journal of Urban and Regional Research, 31.4.: 759-81.
- Davidson M & L Lees 2005. *New-build "gentrification" and London's riverside renaissance*. Environment and Planning A. 37.:1165-90.
- Duany A 2001. *Three Cheers for "Gentrification"*. American Enterprise Institute for Public Policy Research. Lokalisert 23.04.08 på World Wide Web:
http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-10994390_ITM
- Glass R et al 1964. *London. Aspects of Change*. London, Macgibbon & Kee LTD: 342
- Savage Mike, A Warde, K Ward 2003. *Urban Sociology, Capitalism and Modernity*. London, Palgrave Macmillan: 242
- Slater T 2006. *The Eviction of Critical Perspectives from Gentrification Research*. International Journal of Urban and Regional Research, 30.4: 737-57.
- Sæter, Oddrun. & Ruud, Marit E. (2004). *Byen som symbolsk rom. Bypolitikk stedsdiskurser og gentrifying i Gamle Oslo*. Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo, og Byggforsk: 262
- Uitermark J. & J W Duyvendak & R Kleinhans 2007. "Gentrification as a governmental strategy: social control and social cohesion in Hoogvliet", Rotterdam. Environment and Planning A. 39: 125-41.

Valvik V 1995. "*Gentrification*" som konvertering og akkumulering av symbolsk kapital på Nordnes vest i Bergen. Hovedoppgave. Oslo, Universitetet i Oslo: 185

Zukin S 1982. *Loft living. Culture and Capital in Urban Change*. Baltimore, Johns Hopkins University Press: 212

BYUTVIKLING

Marit Engseth

Innledning

Byutvikling er et omfattende og vidtgående tema. Utviklingen i en by kommer til uttrykk både gjennom de fysiske og de sosiale strukturene. I denne oppgaven har jeg valgt å konsentrere meg om hvordan de sosiale strukturene påvirkes. Jeg vil drøfte byutvikling i forhold til begrepene

- urbanisme
- gentrifisering
- transformasjon

Samspillet mellom de sosiale og fysiske strukturene i en by omtales gjerne som *urbanisme*. Begrepet urbanisme ble første gang omtalt og definert av den spanske sivilingeniøren Ildefonso Cerdà omkring 1860. Cerdà omtalte urbanisme som samspillet mellom sosiale og fysiske strukturer i en by, med de sosiale strukturene som de viktigste. De fysiske strukturene blir ofte best definert ved de sosiale aktivitetene som skjer der, det vil si en gjensidig påvirkning mellom mennesker og deres fysiske og sosiale omgivelser.

Gentrifisering ble første gang brukt av den engelske sosiologen Ruth Glass¹⁰. Hun beskriver gentrifisering:

[...]som den transformasjon som skjer i byens sentrumsområder når de går over fra å være preget av kapitalflukt til å bli preget av betydelige investeringer, og når de går over fra å være områder med fattig arbeiderklassepreg til å bli befolket av middel/øvre middelklasse.

Transformasjon kan defineres som en strukturell endring innenfor de allerede utbygde områdene, og den kommer til uttrykk gjennom byens fysiske omgivelser. Transformasjon av et område innebærer at området endrer funksjon og rolle på ulike måter. Området kan fysisk bygges om helt, samtidig som det tas i bruk på nye måter av nye brukere¹¹. Et eksempel på dette er gamle industriområder som blir totalrenovert til boligformål og/eller rekreasjonsområder.

Byutviklingen påvirkes og styres av forskjellige faktorer i samfunnet. Disse faktorene kan kalles indre rammebetingelser eller samfunnsmessige rammebetingelser. Faktorer som påvirker byutviklingen kan ha flere perspektiver¹²:

- Fysisk; hvordan byen ligger i landskapet, og fordelingen av boliger, næringsliv og friluftsområder osv
- Økonomisk; de økonomiske aktiviteter internt og eksternt i byen
- Sosialt; demografiske egenskaper ved byens befolkning når det gjelder alder, kjønn, nasjonalitet osv, deres forhold til hverandre og hvordan de bruker de tilbud som finnes i byen, både i jobb, skolegang og fritid.

¹⁰ Robbins E 2005a

¹¹ Haslum H 2005

¹² Johansen T 1984

I tillegg er globalisering også en viktig faktor. Globalisering kan defineres som intensivering av økonomiske, politiske og kulturelle relasjoner på tvers av tradisjonelle nasjonsgrenser, og fungerer som et strukturelt rammeverk for byutviklingen¹³. Verdensøkonomien, med den store fremveksten i finansøkonomien og servicenæringene, internasjonale trender, teknologi, samt politiske endringer med internasjonalt tilsnitt, påvirker byene.

Før i tiden foregikk ofte byutvikling som ekspansjon til nye områder utenfor byens grenser, som for eksempel bygging av drabantbyer. Da vi i den senere tiden har satt fokus på samordnet areal- og transportplanlegging samt effektiv og bærekraftig arealutnyttelse, foregår dagens byutvikling i hovedsak i form av fortetting innenfor bebygde områder. I forbindelse med fortettingen som skjer i dagens byer, og både problemene og mulighetene som knytter seg til den, så dukker begrepene *gentrifisering* og *transformasjon* opp. Dette er to former for byutvikling som er med på å prege bybildet i stor grad.

Problemstilling

Ut ifra dette vil jeg undersøke hvilken påvirkning transformasjons- og gentrifiseringsprosesser har på byen, og da spesielt på aspektet urbanisme.

Hvilke forskjeller og likheter er det mellom måten transformasjons- og gentrifiseringsprosesser påvirker urbanismen i et byområde?

Hoveddel

Gentrifisering

Fenomenet som idag betegnes som gentrifisering, begynte så smått i de gamle arbeiderkvarterene i London. De gamle, slitte arbeiderboligene ble pusset opp radikalt, leilighetene ble slått sammen til større enheter og nabolaget fikk et helt nytt preg. Prisen for å bo i et slikt område økte dermed betraktelig, og dette førte til at området ble bebodd av andre sosiale grupper enn de som bodde der opprinnelig. Dette fenomenet har senere spredd seg til andre storbyer i Europa.

Gentrifisering kan fremstå som et kaotisk og løst definert begrep. Tim Butler oppsummerer gentrifiseringsfenomenet ved hjelp av 5 punkter¹⁴:

1. en endringsprosess i samfunnet som fører til at en befolkningsgruppe fortrenses av en annen med høyere samfunnsmessig status og økonomiske kraft. Dette vil igjen føre til en ny form for sosial segregering i byen.
2. transformasjonsprosesser innen de fysiske omgivelsene, hvor bygningsstrukturene bærer preg av gjennomgående estetiske trekk, samtidig som spesielle typer tjenester vokser frem.
3. en endring i livsstil og fremvekst av denne, med felles klasserelaterte forbrukerpreferanser.
4. en økonomisk omstrukturering av eiendomsverdiene, som vil gi større muligheter for eiendomsutviklere, byggentreprenører og finansielle institusjoner.
5. alle disse punktene kan opptre hver for seg, men vil vanligvis fremtre i samspill med hverandre.

Hva som *egentlig* er årsaken til gentrifiseringen strides de lærde om. I diskusjonen om hva som er årsaken til gentrifisering og hvordan den påvirker byen, kan man skille mellom to dominerende retninger¹⁵:

1. *Den produksjonistiske:*

¹³ Jonny Aspen, 2005a

¹⁴ Edward Robbins, 2005a

¹⁵ Robbins E 2005a

Gentrifisering er et resultat av økonomiske og politiske krefter som påvirker måtene bymiljøet utvikler seg på. Forandringene er et resultat av den globale økonomien og den økende tendensen til at mange byer går over til å bli avhengige av sektorer som finans, eiendom og forsikring og av servicebransjer, som IT-utvikling. Gentrifisering kan sees på som en følge av at investorer utnytter differansen i eiendomspriser i områder som tidligere har vært preget av kapitalflukt, eller som en konsekvens av vesentlige endringer i investeringsmønsteret. Gentrifiseringen skjer derfor ikke som et resultat av personlige valg, men valg tatt av banker, eiendomsutviklere og kommunale myndigheter. De som kritiserer denne retningen, sier at dette er en form for politisk revansjisme, som undertrykker arbeiderklassen og de fattige gruppene av befolkningen. Kritikerne mener også at tendensen blant offentlige myndigheter er at de underkaster seg de private interessene som eiendomsutviklerne representerer.

Den konsumeristiske:

Gentrifisering skyldes kulturelle endringer og livsstilsendringer, spesielt blant unge og velutdannede – såkalte Young Professionals. Unge i etableringsfasen søker ofte etter billig eiendom for å komme seg inn på markedet, og de lar seg ofte også tiltrekke av det å være ”pionerer i et urbant grenseland”. Unge idag lar seg tiltrekke av områder som gir spillerom for kunstnere, unge, velutdannede, med attraktive servicetilbud, livsstilsmuligheter, store romslige boliger, nærhet til arbeidsplassen samt et miljø preget av kulturell variasjon. Forklaringen på at unge lar seg tiltrekke av tidligere fattige indre byområder, ligger i endringene som skjer i livsstil, arbeidsvaner og middelklassens identitet.

Tendensen i dagens moderne byer, er at de går fra å være tuftet på industri og produksjon til å belage seg på de mer servicebaserte næringene. Industri legges ned til fordel for mer effektivisert drift utenfor byen. Dette gjør at endel gamle industriområder med tilhørende arbeiderblokker blir stående og forfalle. Grunnet denne endringen i næringsvirksomheten, vil middelkassen, som flyttet ut av sentrum da arbeiderklassen flyttet inn under industrialiseringen, nå ha incitamenter for å flytte tilbake igjen. Dette skaper et økende marked for moderne leiligheter, og eiendomsutviklere ser potensialet i å investere i opprustning av ”forfalne” byområder.

Den konsumeristiske forklaringen på gentrifisering påpeker at Young Professionals lar seg tiltrekke av ”forfalne” og uoppdagede områder av byen. Disse områdene er ofte bebodd av minoriteter i samfunnet, blant annet innvandrere og mennesker som ikke har råd til å bo i de mer etablerte delene av byen. En tendens de siste årene har vært at disse områdene etterhvert utvikler seg til å bli meget populære. De opplever en økt tilflytning, og etterhvert et økt investeringspress. Tilslutt blir områdene sett på som kreative og urbane, med de høyeste boligprisene og de dyreste forretningsarealene. Dette kan sees i sammenheng med den amerikanske byteoretikeren Richard Floridas teori om *Den kreative klassen*¹⁶. Denne teorien påpeker at samfunnet har en kreativ klasse som lar seg tiltrekke av steder hvor variasjonene i samfunnet er sterkt representert.

Florida ser en sammenheng der byområder med stor andel kunstnere, musikere og universitetsutdannede har en høyere andel økonomisk utvikling enn områder uten det samme sosiale mangfoldet. Dette skyldes blant annet at den kreative klassen bruker kreativitet som økonomisk drivkraft, samtidig som de er talentfulle og vil tilføre området teknologi – for eksempel i form av kunnskapsbaserte arbeidsplasser. Den kreative klassen skaper et åpent, dynamisk, personlig

¹⁶ Wikipedia 2008

og profesjonelt miljø. Dette miljøet vil være med på å trekke til seg andre kreative mennesker, og tilslutt også næringsliv og kapital. Gjennom den konsumeristiske årsaken til gentrifisering, er det en spesiell gruppe i befolkningen som ”oppdager” kvalitetene i et område først, og flytter dit. Denne gruppen, enten den kalles Young Professionals eller Den kreative klassen, er med på å skape og utvikle områdets kvaliteter, slik at det etterhvert også blir attraktivt for andre å flytte dit. I lys av dette kan gentrifisering også sees på som en gjennomoppdaging av byen, hvor unge, ressursterke mennesker er drivkraften. De ser potensialet i et område, og påvirker det etter sine egne bolig- og livsstilspreferanser. Man kan argumentere med at de ser kvaliteter i byen som ligger gjemt bak en stygg fasade, og bruker sin økonomiske rådighet og kreativitet til å endre på området. Denne omformingen kan føre til at en hel bydel får en helt annen profil, og et ellers dødt område kan våkne til liv igjen.

Gentrifiseringsfenomenet har senere spredd seg også til Norge og Oslo, spesielt Grünerløkka. Grünerløkka er opprinnelig et gammelt arbeiderstrøk, og etter krigen var bebyggelsen preget av forfall. Så, på 1970-tallet og utover på 80-tallet, oppdaget unge kjøpere områdets potensiale, og flyttet inn. ”Løkka” ble dermed bebodd av en stor andel musikere og kunstnere, som igjen satte et kreativt preg på området. Etter dette har området bare blitt mer og mer populært, og de spesielle butikkene og de enkle serveringsstedene er idag fortrent til fordel for populære og urbane utesteder, butikker og kaféer.

Transformasjon

Transformasjon som fenomen er ikke noe som har oppstått de siste årene. I Europa har kulturer og sivilisasjoner gjennom tidene transformert byer etter sine idealer. I norsk sammenheng har vi Oslo på den ene siden, som er blitt gradvis utvidet gjennom århundrene, mens vi den andre siden har de mange trebyene rundt om i landet som har blitt transformert gang på gang etter bybranner.

I 1966 kom den italienske arkitekten Aldo Rossi med sitt klassiske verk ”L’architettura della citta” som beskriver hvordan byens fysiske omgivelser er påvirket av endringer og ombygginger som er gjort gjennom historien for å tilfredsstille de samfunnsmessige behov. Dette kan sees på som kjernen i begrepet transformasjon; at områder som ikke lenger er i bruk grunnet en samfunnsutvikling forandres etter nåtidens ideal og behov.

Transformasjon er knyttet til byens fysiske omgivelser, og kan sees på som en ”extreme make-over” der nye ordensprinsipper for arkitekturen i et område blir etablert¹⁷.

Transformasjonsbegrepet kan innenfor vitenskapsteorien knyttes til strukturalismen. Piaget påpeker¹⁸ at strukturalismen bygger på idéen om selvregulering, om helhet og om transformasjon. I dette ligger at en struktur kan ha mange uttrykksformer, men den kan også transformeres til en prinsipielt annen struktur. Et eksempel her kan være Grünerløkka. Grünerløkka har en klar grunnstruktur med sitt kvartalssystem, men endres likevel i fysisk og sosial form for å tilpasse seg samfunnet. Grenseområdene mot Akerselva har blant annet endret funksjon fra industriområde til ny bruk tilpasset samfunnsutviklingen de siste årene.

I løpet av de siste tjuefem årene har byer gjennomgått betydelige transformasjoner¹⁹, og urban transformasjon har kommet inn som et av de store temaene innen byforskning.

De viktigste drivkreftene bak transformasjonsprosessen er de politiske, økonomiske, teknologiske, sosiale, kulturelle og demografiske endringene i samfunnet. I tillegg har kultur fått en sen-

¹⁷ Ellefsen K O 2005

¹⁸ Ellefsen K O 2005

¹⁹ Robbins E 2005a

tral dimensjon i dagsaktuelle urbane transformasjonsprosesser. Noe av grunnen til dette er at samfunnet i stor grad har gått over fra industri til tjenesteytende næring som grunnlag for byøkonomien. Kulturdimensjonen har derfor fått en styrket og utvidet betydning.

Kulturbasert næringsvirksomhet er en viktig vekstsektor i de største byene²⁰.

Transformasjonsprosessene som har foregått den siste tiden beskrives ofte som en overgang fra den "moderne" byen til en "postmoderne" form for urbanitet²¹. Her er fremveksten av den globale byen et sentralt aspekt. Globalisering har stor påvirkning på byøkonomien, da globaliseringen blant annet vil bidra til et skift innenfor næringsgrunnlaget og utviklingen av teknologi i byen. Den viktigste drivkraften bak mange transformasjonsprosesser er en naturlig følge av dette skiftet; nedlegging og flytting av industrivirksomhet grunnet overgangen fra industri til tjenesteytende næringer (KIFT-næringer; kunnskapsintensive forretningsmessige tjenester). Disse næringene krever storbylokaliseringer, samtidig som de vokser kraftig grunnet stor etterpørsel av deres tjenester. Man finner mange eksempler på at tidligere verfts- og industriområder har blitt transformert til bolig- og/eller næringsformål. Globaliseringen fører også med seg økt innvandring, noe som i høy grad også påvirker disse transformasjonsprosessene. Alt i alt har alle disse faktorene en gjensidig påvirkning av hverandre, noe som gjør at dagens transformasjonsprosesser både er komplekse og sammensatte.

Transformasjon er forskjellig fra gentrifisering ved at transformasjon utelukkende omfatter endringer i de fysiske strukturene i et område, samtidig som området endrer karakter gjennom et skifte i funksjon. Gentrifisering omfatter ofte bare de sosiale forholdene innenfor et gitt fysisk område. Gentrifisering er i større grad en sosial prosess, da selve prosessene trigges av at en sosial gruppe i samfunnet påvirker et nabolag.

Urbanisme

Ved ankomst til en ny by er det ofte de fysiske strukturene man først legger merke til. Dagens storbyer kan ha høye skyskraperne og andre dominerende bygninger med flotte fasader. I tillegg kan man også la seg imponere av den sirlige rutenettstrukturen som finnes i flere av verdens byer. Innenfor urbanismen er de sosiale strukturene vel så viktige som de fysiske. Mens de fysiske strukturene er med på å definere og karakterisere byen som fysisk form, uttrykker urbaniteten – det sosiale aspektet – de livsstiler som leves i byen. Urbanismen kommer til uttrykk gjennom hvordan ulike grupper tar i bruk, eller utestenges, eller definerer kvaliteter i byens fysiske form. Det fysiske aspektet er med på å skape rammebetingelsene for det sosiale som kan foregå der, men selve urbaniteten måles i hvordan byen tas i bruk av menneskene som bor der.

Bylivet kan genereres og påvirkes på flere måter. Bygningsstrukturen er det faste, det fysiske, den gitte strukturen. Ved at denne har åpne fasader som henvender seg til gaterommet, vil det skapes et samspill mellom det sosiale og fysiske elementet. Livet på gaten vil knyttes nærmere livet inne i bygningene. Bygningsstrukturen vil også være med på å generere aktivitet med tanke på hvilke funksjoner som finnes der. Forskjellige funksjoner skaper aktivitet på forskjellig måte og til forskjellige tider på døgnet, ulike funksjoner tiltrekker seg ulike typer mennesker osv. Offentlige funksjoner, som for eksempel kaféer og restauranter, genererer mer aktivitet enn lukkede private gårdsrom. I et område med kontorlokaler er det ofte stillere på kveldstid og i helgene, enn i en gågate med butikker på gateplan. Det er også viktig å ha i bakhodet at noen av byens områder er ment for å ha en høy grad av folkeliv, mens andre områder er beregnet på å være roligere, som for eksempel boligområder. Slik den fysiske strukturen påvirker den

²⁰ Aspen J 2005b

²¹ Robbins E 2005a

sosiale, så påvirker også den sosiale strukturen den fysiske. Den sosiale sammensetningen i en område kan også være med på å skape attraktivitet og aktivitet, og å påvirke den fysiske strukturen ved at det skjer endringer i funksjoner og bygningsmasse. Et eksempel på dette er teoriene om Young Professionals/Den kreative klassen, befolkningsgruppene som man ofte ser genererer aktivitet i områder, slik at det etterhvert også kan føre til utvikling i bygningsmassen.

For å vurdere urbanisme i forhold til de utviklingsprosesser som foregår i byene, kan man vurdere følgende: Hvordan disse prosessene tilfører noe positivt til byen eller ikke, gjennom økt grad av byliv, og hvordan vil disse prosessene påvirke det sosiale-fysiske samspillet i byen? Ved å få innblikk i dette kan man se på tre dimensjoner²²:

- Hva er der? Se på de fysiske rammer som byen gir. Et område har alltid en gitt fysisk struktur. Arkitektonisk uttrykk har også mye å si for menneskers trivsel i et område. En stor, lukket bygning kan virke som en barriere for en utvikling i området i retning mot mer åpne fasader på gateplan. En transformasjonsprosess som har til formål å endre på dette, kan være positiv for området.
- Hvem er der? Se på hvilke ulike grupper som bor der, hva slags mangfold som finnes. Her må man se på den sosiale sammensetningen i området, og på hvilke muligheter den vil gi til utvikling i området. Sammensatte grupper vil ofte tiltrekke seg et bredere spekter av mennesker, da flere kan føle seg hjemme i nabolaget.
- Hva skjer der? Se på graden av gateliv. Gatelivet påvirkes av de to punktene ovenfor, og skapes gjennom et samspill av den fysiske og den sosiale strukturen i et område. Gatelivet er avhengig både av hvilke mennesker som ferdes i og tiltrekkes av området, og om hvordan den fysiske strukturen inviterer til aktivitet, og gjennom hvilke funksjoner som finnes i området.

Som disse punktene indikerer, er urbanisme både et sammensatt og et dynamisk fenomen. Det er avhengig av mange faktorer, og er ikke noe man rent juridisk kan vedta at skal skje. I utviklingsstrategier for byer, herunder prosjektevalueringer for nye utbyggingsprosjekter – det være seg gjennom gentrifisering eller transformasjon, kan man ta hensyn til faktorene som fremmer urbanismen. En bys grad av byliv vil også ha mye å si for befolkningens trivsel i byen, og ikke minst tilreisendes oppfatning av bybildet.

I USA blir urbanismebegrepet brukt for å beskrive en måte å leve på, de sosiale relasjonene, institusjonene, holdningene og ideene som skiller seg fra livet som leves utenfor byene²³. Innenfor nordamerikansk bysosiologi har det også blitt lagt vekt på at byopplevelsen henger tett sammen med nabolaget, der nærmiljøopplevelsen er en grunnleggende forutsetning for et stimulerende, stabilt og fremtidsrettet bysamfunn²⁴. Nabolag kan defineres som menneskelig fellesskap i et avgrenset område. Noe av dets fremste kvaliteter er de tette rommene, de fysiske strukturene som fungerer som en ramme rundt et arnested for fellesskap og urban vitalitet. Nabolaget kan også gjennom sin ofte sammensatte sosiale struktur, bidra til mangfoldet i et byområde. ”New Urbanism”, en retning innen byplanleggingen, hevder at nabolaget er kjernen både i nyutvikling og rehabilitering av storbyene²⁵. De ser på nabolagene som kompakte, fotgjengervennlige og åpne for flerbruk. New Urbanism fronter en samfunnsvisjon om det nostalgiske livet i småbyene, selve inkarnasjonen av det gode liv. For befolkningen fungerer nabolaget som en trygghetssone og en mellomssone, i og med at vi her beveger oss i grenseland

²² Børud E 2007b

²³ Børud E 2007a

²⁴ Robbins E 2005b

²⁵ Robbins E 2005b

mellom privat og offentlig område. Pierre Mayol konstanterer²⁶: "Fordi det er i daglig bruk, kan nabolaget betraktes som en framskridende privatisering av det offentlige rom." Nabolaget beskrives gjennom dette som en viktig arena for kontaktdannelse, hjelp, læring og sosial omgang, samt en buffer mot de mer offentlige rommene i byen. Et godt nabolag fører til et godt samspill mellom livet i husene og livet på gaten. Den private sone inne knyttes til den offentlige sone ute gjennom en halvoffentlig arena for felles bruk. Dette er med på å skape en god form for byliv.

Som en motsats til dette hevder blant annet sosiologene Broady og McLuhan at nabolaget har mistet sin betydning for sosial kontaktdannelse i bysamfunn²⁷. Mennesker knytter heller sine sosiale kontakter på grunnlag av felles verdier og interesser, og de har et kontaktnett over et større geografisk område enn det nabolaget favner. Nabolaget har dermed ikke den betydning som det en gang hadde. Kan faktorer som gentrifisering, innvandring og de nye formene for økonomi som vokser frem i butikker, kaféer og liknende, påvirke nabolaget i den grad at det ikke lenger eksisterer i sin tradisjonelle form²⁸? Disse faktorene kan ha ført til at det har oppstått en ny bymessig virkelighet, hvor den daglige befolkningen ikke er den samme som den som sover der om natten. Befolkningen i et område er ikke lenger homogen, men preges også av besøkende som benytter seg av det kommersielle og kulturelle tilbudet i området. Vi får dermed ikke de tette båndene mellom menneskene som ferdes der, og gatelivet har ikke nabolagsfølelsen som drivkraft i like stor grad lenger.

Avslutning

Transformasjon og gentrifisering trigges mye av de samme faktorene. Likevel er det både likheter og ulikheter mellom hvordan disse to prosessene påvirker bylivet.

Både transformasjon og gentrifisering kan skape en ensidighet i byområder. Vi ser en økende tendens til at transformasjonsområder blir tilrettelagt de økonomisk sterkeste i samfunnet, da inngangsprisen på leiligheter eller næringsareal i slike området ofte er svært høy. Området vil derfor bli preget av bare en sosial gruppe, og noe av mangfoldet i bybildet kan bli borte, slik at bylivet svekkes.

Gentrifiseringsprosesser jager til en viss grad bort den opprinnelige arbeiderklassen, til fordel for den rikere middelklassen. Dette kan bidra til en polarisering av klasseforskjellene i byen, ved at det blir et økende skille mellom "fattig" og "rik". Ut fra dette kan det utvikles en sterkere kontrast mellom livsstil, utdanning og økonomiske muligheter for forskjellige grupper i befolkningen. Dette kan forsterke etableringen av såkalte ghetto-områder i de mindre populære områdene av byen, slik at det blir markante skiller mellom hvor de ulike sosiale gruppene bosetter seg. Denne ensidigheten kan også komme til uttrykk gjennom handels-virksomheten i området. Middelklassen har ofte andre krav til handel- og servicefunksjoner enn arbeiderklassen. Dette kan skape grobunn for andre næringsfunksjoner i området, samtidig som den opprinnelige næringsvirksomheten ikke beholder sitt gamle kundegrunnlag. En av farene ved omfattende gentrifiserings- og transformasjonsprosesser kan være at en sosial gruppe får for stor innflytelse i et område, både når det gjelder den sosiale og den fysiske strukturen. Hvis da området har vært preget av en større mangfold tidligere, er disse prosessene med på å svekke bylivet.

²⁶ Robbins, E2005b

²⁷ Johansen T1984

²⁸ Robbins E 2005b

På en annen side kan transformasjons- og gentrifiseringsprosesser påvirke bylivet i en positivt forstand, da slike prosesser kan tiltrekke seg ressurssterke mennesker som bidrar til en utvikling i området. Vi ser at visse grupper mennesker tiltrekker seg mer kapital og næringsvirksomhet enn andre, slik at dette fører til økt aktivitet. Transformasjon av forlatte industriområder kan også være med på å skape liv i et dødt område av byen. Et industriområde som blir transformert til et rekreasjonsområde vil utelukkende være et positivt tilskudd til bybildet. Om et transformasjonsområde vil påvirke bylivet i en positiv eller negativ retning har sammenheng med hvilke funksjoner som etableres der, og hvilken grad av offentlighet som skapes i området.

Konklusjon: Hovedforskjellen på hvordan gentrifisering og transformasjon påvirker fenomenet urbanisme, vises gjennom hvilke strukturer den enkelte prosess påvirker mest:

Transformasjon skaper i størst grad en endring i den fysiske strukturen, slik at området arkitektonisk får et helt annet preg. Disse fysiske rammene gir da føringer for hvilke sosiale grupper som tar området i bruk.

Gentrifisering skaper et skift i den sosiale strukturen, og det er denne som etterhvert påvirker den fysiske strukturen.

Transformasjons- og gentrifiseringsprosesser påvirker derfor graden av *urbanisme* i stor grad, men via ulike strukturer. Prosessene kan føre til både positiv og negativ utvikling av bylivet, ut fra i hvilken grad de to prosessene klarer å beholde og tiltrekke seg mangfoldet i byen, og i hvilken grad det genereres byliv i et område.

Referanseliste

Aspen J 2005a. "Byliv i endring". *Plan 2/2005*: 4

Aspen J 2005b. "Gentrifisering som kulturell diskurs". I Aspen J. (red) *By og byliv i endring. Studier av byrom og handlingsrom i Oslo*. Scandinavian Academic Press: 121

Børrud E 2007a. *Tradisjoner i urbanisme. LAA205*. UMB

Børrud E 2007b. *Byen – betraktningmåter/endringsmåter. LAA205*. UMB

Ellefsen K O 2005 "Studier av byens fysiske transformasjon – Oslos arkitektur I endring", i Aspen J (red) *By og byliv I endring. Studier av byrom og handlingsrom I Oslo*. Scandinavian Academic Press: 53

Haslum H 2005. "Lag, landskaper og tre områder i endring" i Aspen J (red) *By og byliv endring. Studier av by og handlingsrom i Oslo*. Scandinavian Academic Press: 177

Johansen T 1984. *Byutvikling. Sosiale sider ved utbyggingsmønsteret*. Stavanger: Universitetsforlaget

Miljøverndepartementet 1997. Notat om bruk av strukturanalyse. *LAA205*. UMB

Robbins E. 2005a. "Byenes transformasjon" i Aspen J (red) *By og byliv i endring. Studier av byrom og handlingsrom i Oslo*. Scandinavian Academic Press: 27

Robbins E. 2005b. "Et nabolag uten naboskap. Virkningene av fornyelsen på Grünerløkka", i Aspen J (red) *By og byliv i endring. Studier av byrom og handlingsrom i Oslo*, Scandinavian Academic Press: 223

Wikipedia 2008. *Richard Florida*. http://en.wikipedia.org/wiki/Richard_Florida, 10. april 2008

FRA GOVERNMENT TIL GOVERNANCE, SFÆREN MELLOM PLANLEGGER, KONSULENT OG EIENDOMSUTVIKLER

Rolf Solvik-Nilssen

Innledning

Med denne oppgaven vil jeg ta for meg overgangen fra offentlig styring fra 1960-tallets generalplaner (synoptiske planlegging) fra kommunesalene mot en mer inkrementalistisk planlegging, kommunen som "arrangør" og "tilrettelegger". Dette vil jeg bruke som videre bakteppe for å prøve å belyse dagens kontaktflate og/ eller spenningsforhold mellom planleggere, konsulenter og eiendomsutviklere.

Først vil jeg gå inn på det historiske grunnlaget for denne utvikling. Så kommer jeg inn på ulike aktuelle "nye" påvirkningskanaler, for så et forsøk på å vise og drøfte dagens praksis. I korthet kan man si den endrede situasjonen for planleggere og reguleringsmyndigheten gir utslag i mindre klare skillelinjer mellom profesjonene, mye grunnet stor spesialiseringstakt innen faget. Det oppstår også et spørsmål omkring det demokratiske beslutningsgrunnlag og den tidvise uklare rollen reguleringsmyndigheten utøver.

Hovedsakelig støtter jeg meg til litteratur fra forskningsprogrammet "Byutvikling – drivkrefter og planleggingsutfordringer" som er finansiert og gjennomført på initiativ fra Norges Forskningsråd fra 2000 til 2004. Fokuset var empiriske studier av endringsprosesser, byforståelse/byteori og utvikling av handlingsteorier (i Norske byer). Til sammen er det gitt ut fire bøker.

Begrepsavklaring

I denne oppgaven må termene planlegger, konsulent og eiendomsutvikler forstås som samlebetegnelser. Planlegger som representerer den offentlige reguleringsmyndighet, konsulenten som den "nøytrale" private fagmann, og eiendomsutvikleren som den private initiativtager/entreprenør og aktør. Når det gjelder government - governance begrepene tar jeg utgangspunkt at dette er en kjent, og en høyaktuell situasjon som har utviklet seg gjennom teori og praksis over lengre tid, selv om det kan stilles spørsmål ved hvor "nytt" dette fenomenet om nettverksstyring er.

Historisk grunnlag

Mye handler om økonomisk vekst, perioden fra 1930-1970 betegnes ofte for den fordistiske-økonomien hvor det i korthet handlet om masseproduksjon og konsum, den Keynesianske politikken handlet da om sosial og geografisk utjevning, full mannlig sysselsetting og bredt fokus på velferdsprogrammer samt kollektive forhandlinger. Krisen i det kapitalistiske systemet tidlig på 1970-tallet viste svakhetstegn ved den Keynesianske modellen (Espeli 2008). Man måtte tenke nytt, den Nyliberale politikken vokser fram, markedsløsninger og konkurranse står sentralt og det handlet mye om tilbudssideøkonomi og troen på dynamisk skattepolitikk. Viktige strategier ble nå privatisering, deregulering av statlige foretak og offentlig eiendom, reduksjon av offentlig utgifter, lønnskurransen, ubegrenset handels- og markedsintegrasjon og internasjonal kontroll av valuta- og rentesatser (Bergsli 2005: 89).

Frem til 1980-tallet sitter det offentlige i føresetet i byplanlegging, situasjonen var preget av utvikling av tilnærmet ubrukt jord og det offentlige hadde rollen som reguleringsmyndighet ofte gjennom egne tomteerverv og investeringsprosjekter (Bowitz & Høegh 2005: 35). Fra 1980 frem til i dag har mye forandret seg. Eierforholdene er mer komplekse som konsekvens av arrondering av eksisterende bebyggelsesmasse, tomteverdiene er høyre samtidig er også usikkerheten rundt verdiene mer risikofylte, planleggingen er blitt mer markedsorientert. Fimreite, Medalen og Aars (2005: 23) trekker inn fire sentrale påvirkningsfaktorer;

- Flere profesjoner trekkes inn i byplanleggingen
- Alternative utviklingsretninger til det ”modernistiske prosjekt” vinner terreng
- Miljøvern hensyn endrer stadig grunnlaget for planleggingen
- Riving av enkelthus, bebyggelse og bydeler berører folk i større grad, mer folkelig engasjement er et sentralt stikkord.

Finansøkonomien og serviceøkonomiens formidable fremvekst de siste ti årene, sammen med ønsket om fri flyt av penger, kapital og humankapital, spesielt i Europa har vært og er faktorer som tilsier at urban transformasjon og byutvikling står ovenfor nye samfunnsmessige endringskrefter.

Økende kapitalmobilitet medfører at steder, byer og regioner i større grad enn tidligere opplever usikkerhet i forhold til å beholde økonomiske aktiviteter og i forhold til å tiltrekke seg nye (Askildsen & Halvorsen 2005:260).

Dette må sees i sammenheng med et skifte fra administrativ fordelingspolitikk til entreprenøriske strategier, ”governance”, det satses på fysisk-, sosial- og kulturell infrastruktur som skal gjøre byene attraktive for investorer og næringslivsaktører, det dreier seg mye om byens omdømme og ”image”. Denne maktforskyvning betyr at reguleringsmyndigheten mister noe av grepet om utformingen av byutviklingen (Fimreite mfl. 2005:13). Om dette er i positiv eller negativ forstand kommer an på øyet som ser, men utviklingen ansees som en *utvidelse av det offentlige/ bykommunenes innflytelsesområde gjennom at man lokalt skaper seg makt til styre på nye måter* sier Fimreite.

Entreprenørbyen

Bergsli (2005) i sin artikkel introduserer oss for begrepet entreprenørbyen, hvilke innebærer nyliberale strategier, herunder politikken form og innhold endres mot markedsmodellen, hvor entreprenørånd og individualisme står sterkere enn tidligere. Byene har ofte egne entreprenørstrategier. Det engelsk-norske begrepet ”image” står sentralt, byene fremhever seg gjennom intensiv markedsføring og promotering, byene konkurrerer internasjonalt og regionalt, som f.eks. om kulturelle og sportslige eventer som Verdensutstillinger, OL, festivaler, etc. Ikke minst er arkitektur en viktig faktor for profileringen, signalbygg som f.eks. Guggenheim Museet i Bilbao trekkes frem som et eksempel på arkitektur og kultur som har fremmet byen internasjonalt og dermed generert nye verdier og inntekter (Bergsli, s.93). Man kan trekke paralleller til Norge og den Norske Opera som er en del av et 30år fremtidig prosjekt om å utvikle og profilere byen nasjonalt og internasjonalt (Oslo nå 2005). Oslo har helt klare ambisjoner om å følge denne trenden. Fusjon av kultur og næring fremheves, det signaliserer kreative kapasiteter kommer det frem av utredningen ”Fjordby eller havneby”, fra Plan- og bygningsetaten. De tre mest prestisjetunge områdene under planlegging og utbygging er Vestbanen, Tjuvholmen og Bjørvika. Det satses på en sammensetning av næring og kultur, Vestbanen skal etter planen huse Nobels Fredssenter, Stenersensmuseet og nye Deichmanske bibliotek, området skal så videreselges til utbygger med plan om blandet bebyggelse bestående av 20 prosent bolig og

80 prosent næring. Tjuvholmen skal bestå av 65 prosent boliger og 35 prosent næring, sammen med et opplevelsessenter, et 60 meter høyt utkikkstårn og Tjuvholmen kunstsenter. Tjuvholmen presenteres av utviklingsselskapet Tjuvholmen KS. I Bjørvika-Bispevika-Lohavn planlegges også en bydel med kombinasjon av boliger, næring og Opera, Universitetets Kulturhistoriske Museum og Akvarium. Det foregår en samfunnsutvikling, men under det politiske sløret har man profesjonelle fagfolk som skal få dette til, det er mange aktører, flere og flere profesjonelle aktører, seriøse og useriøse, som offentlig reguleringsmyndighet må forholde seg til. Jeg vil senere komme inn på forholdet og nye utfordringer med tanke på eiendomsutviklere og rådgivere (konsulenter).

Ny fragmentering

Denne utviklingen kaller Fimreite (mfl.2005: 14) *en ny fragmentering*. Det nevnes tre hoveddrivkrefter:

- (1) Resultatorientering innen offentlig sektor
- (2) Sentral styring av kommunenes økonomi, som gjør at kommunen blir avhengig av å samarbeide med andre offentlige så vel private.
- (3) Press mot dagens kommunestruktur, en rekke statlige incitament taler for kommunesammenslåing for å skape bedre tjenester, spesielt for folkerike kommuner og byer.

Disse drivkreftene taler for økt nettverksdannelse og fragmentering av makt. Nettverkene inkluderer offentlig aktører, private profittmaksimerende aktører og frivillig sektor (Fimreite m.fl. 2005: 18). Innen byplanlegging utfordres og forandrer de formelle institusjonene gjennom endret praksis. Stemmeseddelen dekker ikke lenger folks behov for deltakelse, *"innbyggere kanalisere sitt engasjement andre steder."*, i tillegg observerer man en økt detaljregulerende velferdsstat som er med å utfordre kommuneinstitusjonens "suverenitet" (Fimreite m fl. 2005: 13). Fimreite klassifiserer fire ulike påvirkningskanaler, nettverk; protestnettverk, produsentnettverk, fagnettverk og konsumentnettverk. Nettverkene påvirker institusjonene og enkelte aktørers preferanser gjennom samarbeid, sosial påvirkning, direkte informasjon og gjennom media. De har ulike strategiske tilnærminger, men de ønsker andre rammebetingelser for seg selv (Fimreite m.fl.:27)

- *Protestnettverk* er en vid gruppe, det dreier seg hovedsakelig om en initiativtaker på protestsiden kontra tiltakshaver, det være seg alt fra ad-hoc grupper (f. eks nabolag) til organiserte grupper som Norges naturvernforbund og Bellona. De allierer seg ofte med politikere og ønsker plass i media. I byutviklingssaker kan f.eks. kamp om bilfrie gater inngå.

- *Produsentnettverk*, her råder ofte de økonomiske interessene gjennom utbyggere og utbyggingsselskap, eksempelvis samarbeid om finansiering og utbygging av kollektivnett, eller et utviklingsselskap som har formelle og uformelle avtaler med kommunen der begge parter er interessert i utbygging. De forsøker i stor grad å alliere seg med politiske beslutningstakere. Entreprenører og byggherrer knyttet til eiendomsbesittere som er knyttet til konservative og liberale partier hvor ideologien om privat eiendomsrett er et grunnleggende element. Virksomheter med store fagforeninger som er nært knyttet til politisk ledelse kan inngå her.

- *Fagnettverk*, er etablert mellom fagfolk innen f.eks. kulturminnevern og byfornyelse.

- *Konsumentnettverk* er bevisste og ubevisste, de kan langsamt endre preferanser i forhold til forbruks- og bostedsmønster.

Nettverk i byplanlegging og byutvikling har det til felles uansett typekjennetegn, at de er politiske (Fimreite m.fl 2005: 33). Dette handler om fordeling av viktige samfunnsgoder og årsaks- virkningsforhold innen de ulike feltene de omfatter er derfor diskutert. En annen ny utviklingstrend er såkalte utviklingsagenter/ teknopolier, dette er et inngående oftest uformelt samarbeid mellom private og offentlige aktører, dette som følge av myndigheten har en tilbaketrukket rolle som regulator og fremtredene rolle som tilrettelegger og *styring av arealbruk, styring av infrastruktur investeringer og overvåke markeders frie spill* (Askildsen & Halvorsen 2005: 260). Altså en svikt i det eksisterende system og marked? Et eksempel er Oslo Teknopolis IKS, som er et regionalt offentlig initiativ, *visjonen er å arbeide for at Osloregionen skal bli en av Europas mest innovative regioner* (2005:280). Det skal ikke tas for gitt at slike selskaper og strategier er kontroversielle med tanke på at de fungerer som *opposisjon til tradisjonell markedsliberalistisk teori og politikk* (2005:280).

I sum er disse utviklingstrendene innefor faget med å forandre planleggerens arbeidsdager og rolle i spillet. Ikke bare er det flere aktører å forholde seg til men også nye etiske avveininger oppstår, å være profesjonell fagperson og politisk nøytral må være vanskelig. Planleggere og saksbehandlere synes å være på defensiven, det oppleves nok frustrerende og faglig utilfredsstillende når de blir en flaskehals i utbyggingssaker, de "klassiske idealer" fra den synoptiske planleggingstiden blir fjernere og fjernere etter hvert som utviklingen mht smidighet, fleksibilitet, tempo og entreprenørånd gires opp (Harvold m.fl. 2005: 186).

Holder byråkratiet stand?

Blant private oppdragsgivere så vel offentlige bestillere er det markant sprikende "virkelighetsoppfatning" på den kompetanse og/ eller kapasitet (varen) konsulentene selger, og oppdragsgiverne kjøper. Harvold forteller videre at konsulentene selv mener de selger kompetanse noe som ofte er mangelvare i de kommunale plan- og byutviklingskontorene. Det offentlige på sin side hevder at det kun er kapasitet som kjøpes, ikke kompetansen, tvert imot mener de at de oftere er bedre kvalifiserte enn konsulentene men arbeidsdagene strekker ikke til. Dette er i høyeste grad med å belyse et visst spenningsforhold mellom planleggere og konsulenter, med mulig hold i en "overgangsfase" fra "government" til "governance". Det kan virke idealistisk av planleggere å tro når man sammenligner lønnsnivå, og samtidig observerer flukt av personell fra offentlig til privat sektor. Byutviklingskonsulentens oppgaver kan deles inn i to hovedroller sier Harvold; (1) fageksperten og (2) prosesseksperten. At konsulenten som sitter på "prosesskompetanse", altså pedagogiske og sosiale ferdigheter i forhold til teamarbeid og evne til fleksibilitet, karakteriserer konsulenten bedre enn den regelstyrte byråkrat er ingen hemmelighet. Private oppdragsgivere er først og fremst på jakt etter spisskompetanse. Byutviklingskonsulenten sitter på en bredere spisskompetanse, f.eks. innen klimaanalyser og transporteffektberegninger, dette kommer frem av undersøkelsen til (Harvold m.fl.2005: 198).

Skal man tolke bildet planlovutvalget tegner kan man raskt trekke konklusjoner om at dagens planlegging preges av økt dispensasjonsfrekvens og økt andel av private planforslag, som samsvarer med "governance" utviklingen. I distriktene er det i snitt ca. 50 %, og i Oslo (og andre større byer) ca. 99 % (Harvold m.fl. 2005:185). De private oppdragsgivere, eiendomsutviklere og entreprenører sier de finner konsulenttjenestene svært nyttige som "grenseovergangsformidler", en som kjenner systemene og finner vei gjennom labyrinthene (Harvold m.fl. 2005: 201.). Her ligger det klare indikasjoner på en privat næring i vekst, det kan synes se ut som det offentlige taper terreng, men det blir ikke skapt mindre verdier, tvert imot.

Nye rammer

Man kan stille spørsmålstegn hvorfor er det slik, med en av hovedgrunnene til denne trenden er nok den økte flyten av kapital man har i dag enn tidligere. Planleggingens endrede karakter i forholdet planlegger – privat initiativtager, fra politisk styringsorgan til samspill med private aktører og næringsøkonomiske drivkrefter, gjør at den private eiendomsutvikleren utøver en viss reell makt. Eiendomsutvikleren har fremtrådt spesielt de siste 20 årene, de spiller en sentral rolle i bytransformasjon som investorer. En undersøkelse av transformasjonsområder i Oslo (Bryn, Helsefyr, Skøyen og Nydalen) omtalt av Bowitz og Pettersen (2005) indikerer *nye* rammer for planlegging og regulering:

- *Verdien i planleggingen ligger i mindre grad i å bestemme arealbruken, og i større grad i klarlegging av de samfunnsmessige prioriteringer og verdier.* ”Lite tyder på at myndighetene til enhver tid kan se hvilke løsninger som til enhver tid tilfredsstillende private avkastingskriterier og forutsetninger for verdiskapende samspill mellom ulike typer arealbruk.” Som lovpåfestet skal myndigheten sikre ”de samfunnsmessige verdier”, dette samsvarer ikke alltid med private investorers interesse og resultatregnskap (Bowitz & Pettersen 2005: 97).

- *Myndighetene deltar i samspill med konsentrerte eierinteresser:* Bowitz og Pettersen viser til observasjoner om at dominerende markedsposisjon ofte er oppfattet som en trussel mot den meste effektive arealutnyttelse for samfunnet, indikasjoner på motsatte tendenser kommer frem, altså at mer samlede eierinteresser bedre ivaretar fellesinteressene.

- *Kommunene deltar som viktig finansiell partner og investor:* Samspillet mellom det offentlige og private dreier seg om fordeling av investeringsansvar og gevinst, privat lønnsomhet og offentlig gevinst (Bowitz & Pettersen 2005: 98).

Endringen fra å regulere utbygging av ubrukt mark til å svare på søknader om radikal endringer i arealbruken i allerede bebygde arealer, gir plan- og reguleringsmyndigheten en mer *responsiv rolle* (Bowitz & Pettersen 2005:98). Næringsseiendom som investeringsobjekt har skapt nye muligheter for bytransformasjon, kommunene kan til en viss grad styre tilbudet av nærings-eiendommer, men ikke etterspørselen. At rammene for byutvikling endres forandrer ikke behovet for offentlig regulering, men om myndighetene er riktig tilpasset rollen mht virkemidler, kompetanse og som organisasjon stiller Bowitz og Pettersen spørsmål ved.

Ser man da i kjølvannet av de endrede premisser, endringer av bruk av virkemidler eller fremtreden bruk av nye virkemidler, mellom det offentlige og private? Kommunene som reguleringsmyndighet har tilpasset seg ved økt bruk av organisatoriske verktøy, spesielt forhandlinger og bruk av avtaler har økt i omfang. Røsnes sier dette er nært knyttet opp mot tre former for endringer i favør reguleringsmyndighet i forhold til markedskreftene:

1. *Kommunenes nedprioritering av aktivt grunneerverv*
2. *Styrking av utbyggers posisjon i initiering og planlegging av prosjekter*
3. *Forsøk på å utnytte prosjektenes markedspotensiale for å sikre bygging eller oppgradering av ønskede fellesinnretninger.*(Røsnes, 2005: 94)

Reguleringsmyndigheten kompenserer altså for fremveksten av nettverksmekanismer ved å avstå fra direkte intervensjon, jf. Pkt.1 ovenfor. Som en av flere påfølgende konsekvenser styrker dermed utbyggeren sin posisjon i planleggingen, jf.pkt.2, dette muliggjør at utbyggere kan utnytte plansystemets rett til initiering og prosjektplanlegging. Her kommer forhandlinger og ulike former for avtaler (eks: eksploateringsavtaler og opsjonsavtaler) inn som ”nye” virkemidler for planmyndigheten å oppnå ønsket utforming. *Det kan sees på som et supple-*

ment, eller i mer ytterliggående tilfelle, som et substitutt for bruk av reguleringer (Røsnes 2005:88).

Påfølgende kan man si at bruk av avtaler er med på å redusere tid for gjennomføring, det kan settes mer detaljerte vilkår om finansiering til grunn enn reguleringer kan, i tillegg faller eventuelle tvister inn for domstolen i motsetning til reguleringer som må følge den administrative behandlingsprosedyre. Kommunene har ikke samme mulighet som tidligere til å øremerke penger til byutvikling, bygging og oppgradering som tidligere, derfor er utstrakt bruk av avtaler for gjennomføring nødvendig, jf.pkt.3 (Røsnes 2005:93). *Forutsatt at kommunen ikke er i stand til å påta seg fullfinansiering av nødvendige byutviklingskostnader, hjemler ikke plansystemet andre virkemidler (Røsnes 2005: 89).* Man ser et skift i maktforholdet mellom det offentlige og private, det offentlige er mer avhengige av private initiativ og privat kapital. Motsatt står fortsatt beslutningsmyndigheten støtt, men det kreves mer av dem som organisasjon og som fagpersoner til å ta de "riktige" avgjørelsene. Et nærliggende problem er habilitetsspørsmålet, når man vet at fagmiljøet er forholdsvis lite, partene kjenner hverandre ofte fra utdanningsperioden og/ eller fra andre profesjonelle situasjoner.

Utbyggingsprosjekter synes mer og mer komplekse ikke bare i tid og rom men også juridisk og skattemessig, i tillegg har man flere og flere aktører, seriøse og useriøse, langsiktig og kortsiktig tidshorisonter, etc. Dette er utfordringer planleggere står ovenfor, om med positive eller negative konsekvenser umulig å forutsi. Bowitz og Pettersen viser til transformasjonsområdet Skøyen; hvor et intervjuobjekt hevder at utbyggingsløsningene *i stor grad ble bestemt av aktører som skulle tjene "raske" penger*, derfor ble eiendomsutviklere beskyldt for å ha incentiver til kortsiktige løsninger, alle solgte seg ut etter at området var ferdigutviklet. Disse faktorene har en negativ undertone om at kortsiktige aktører er uønsket i byutviklingen.

Undersøkelsen derimot viser det motsatte, at det presses på for en hurtig utvikling reduserer tiden omgivelsene rundt utsettes for ulike negative effekter en byggeplass medfører (eks: støy, omkjøringer, varetransport, etc.), i tillegg kan *det bidra til at et transformasjonsområde raskt passerer terskelverdier hvor selvforsterkende vekstprosesser skyter fart* (Bowitz & Pettersen 2005: 91), altså potensielt økte verdier og rask utvikling må veie i positiv favør.

Eiendomsutvikleren sier at det ofte er et sprik mellom kommunens formelle og reelle mål, jf. dipensasjonsgraden, slike avvik er med å *redusere reguleringsmyndighetens troverdighet, legitimitet og aksept* (..) (Bowitz & Høegh 2005:62). Ved å foreta en organisasjons gjennomgang for å forankre klarere styringsverdier og virkemidler kan lette situasjonen, også økt kompetanse innefor forhandling, juss og økonomi vil være med å trekke i den retning.

Avslutning

I fremtiden vil det etter all sannsynlighet oppstå flere aktører, interesseorganisasjoner, etc. som vil ha en aksje med i utviklingen, det har vært en gjennomgående trend de siste 20årene, hvilket betyr at behovet for samordning mellom planmyndighet og beslutningsmyndighet må holde tritt. Er svak kommuneøkonomi kommet i skyggen av ulike eiendomsselskaper/ investorer? Eller er det for det bedre tatt i betraktning den spekulasjonsrisiko som ligger i eiendomsinvesteringer? Målene til kommunen må sterkt forankres gjennom myndighetene og ut til aktørene. Arealregulering er et av de områdene kommunene har størst mulighet for utstrakt bruk av statlige pålegg (Bowitz & Høegh 2005: 60). Kanskje kan en løsning være å opprette egne organer for behandling, forhandling og gjennomføring av store utbyggingsprosjekter. Spørsmålet om kommunene som reguleringsmyndighet klarer å opptre som en investor i dagens markeder og nettverk, og samtidig skal ivareta fellesskapets interesser krever blant annet gode økonomiske lønnsomhetsvurderinger, forhandlingsevner og en organisasjon tilpasset utfordringene, en sterk offentlig koordinering mellom de ulike offentlige nivåer må forutsettes i forhold til overordnet planleggings reelle betydning på prosjektnivå.

- Om kommunene ikke har mistet grepet på utviklingen har de ikke i tilstrekkelig grad greid å møte de betydelige utfordringene det medfører a "ta grep om " dagens bytransformasjon. (Bowitz & Høegh 2005: 63).

- Utfordringen ligger i å finne muligheter for dagens politiske institusjoner i å ivareta kontroll i et fragmentert system, og på sikt tilpasse institusjonene til nye prosesser (Fimreite m.fl. 2005:15).

I fremtiden vil i kanskje se at det offentlig organiserer seg og regulerer gjennom i større grad gjennom økonomiske incentiver ovenfor private tiltakshavere. Økende bruk av nettverksmekanismer, som forhandlinger og avtaler innebærer oftest to parter, dette betyr at tredjeparter ekskluderes, det representerer et demokratisk problem. Nye utfordringer i forhold til skjulte agendaer og diffuse skillelinjer i faget kan oppstå, er det i så måte negativt når det skapes nye verdier, spørsmålet er kanskje mer "for hvem" verdiene skapes. En digresjon kan være "Terra-skandalen", uten sammenligning forøvrig, men hvor man tydelig tok for gitt den informasjon som kom fra fagfolk var riktig.

Referanseliste

- Amin A 1997. "Placing globalization", i *Theory, Culture and Society*, 14:123-137. London: Sage.
- Askildsen T & Halvorsen K 2005. "Offentlige utviklingsagenter – tilfellet Oslo Teknopol i Vatne E (red.) m.fl. "Kunnskapssamfunnet og storbyens rolle som arena for økonomisk utvikling", *Storbyene i kunnskapsøkonomien*". *Arena for kunnskapsdeling og nyskapning*. Spartacus forlag
- Aspen J (red.) 2005. "By og byliv i endring", *Studier av byrom og handlingsrom i Oslo*. Spartacus forlag.
- Bergsli H 2005. "Entreprenørpolitikk og byutvikling, byutvikling og globale trender", i Aspen J (red.) "By og byliv i endring", *Studier av byrom og handlingsrom i Oslo*. Spartacus forlag
- Bowitz E A & I Pettersen 2005. "Nye drivkrefter og aktører i byutviklingen i Oslo", i Vatne E (red.) *Storbyene i kunnskapsøkonomien*". *Arena for kunnskapsdeling og nyskapning*. Spartacus forlag.
- Bowitz E & J Høegh 2005. "Mister kommunene grepet eller gir de det fra seg?", i Fimreite A L, T Medalen & J Aars J "By-governance". *Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Spartacus forlag.
- Espeli H 2008. Forelesning i økonomisk historie – Mot en global kapitalisme, internasjonal økonomi 1973-2000. Powerpoint presentasjon hentet fra classfronter.no.
- Fimreite A L, T Medalen & J Aars 2005. "By-governance". *Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Spartacus forlag.
- Harvold K, B Moen B & A Strand 2005. "Om virkelighetsoppfatninger blant konsulenter og deres oppdragsgivere", i Fimreite A L, T Medalen & J Aars "By-governance". *Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Spartacus forlag.
- Jessop B, A Peck & A Tickell 1999. "Retooling the machine: economic crises, state restructuring and urban politics", i Jonas A E G & D Wilson (red), *The Urban growth machine: critical perspectives two decades later*. New York, Suny Press.

Oslo nå 2005. Informasjonsavis for Oslo Kommune, februarutgaven

Røsnes A E 2005. "Byutviklingskostnader – tilbudsinitiert eller etterspørselsdrevet?" i Fimreite A L, T Medalen & J Aars "By-governance", *Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Spartacus forlag.

Røsnes A E 2005. "Byplanlegging – fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer" i Fimreite A L T Medalen & J Aars "By-governance". *Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Spartacus forlag.

Vatne E 2005. "Kunnskapssamfunnet og storbyens roll som arena for økonomisk utvikling", i Vatne E. (red.) *Storbyene i kunnskapsøkonomien*". *Arena for kunnskapsdeling og nyskapning*. Spartacus forlag.

KONSEKVENNS- OG EGNETHETSANALYSER I FORHOD TIL JUS OG ETIKK

Krister Stabenfeldt

Innledning og problemstilling

I denne oppgaven skal jeg ta for meg etikk, juss og metoder i planlegging. Jeg kommer til å se på noe av planleggingens institusjonelle rammevilkår og sette det i en etisk sammenheng, samt jeg kommer til å foreta en etisk vurdering av konsekvens- og egnethetsanalyse. For å gjennomføre dette vil jeg først gi en kortfattet diskusjon av etikk begrepet. Deretter kommer jeg til å redegjøre for de normative etikk teoriene som jeg legger til grunn i denne oppgaven, som også gjøres kort grunnet oppgavens omfang. Når dette er gjort kommer jeg til å ta for meg noe av det institusjonelle rammevilkåret som knytter seg til planleggingsprosessen generelt (disse betraktningene må også tas med når man benytter seg av planleggingsmetoder) og se det i sammenheng med etikk. Til slutt skal jeg se på metodene fra en etisk vinkling, samt komme med noen avsluttende kommentarer.

Etikk

Etikk er et fagområde innen filosofien og har en lang historie og utvikling. Det finnes også ulike typer teoretisk etikk som illustrerer dets store omfang; på den ene siden har man deskriptiv etikk og på den andre normativ etikk. Forskjellen mellom dem er at den deskriptive etikken forsøker å gi svar på *hvordan ting er*, og har altså et forklarende preg over seg. De normative teoriene søker å gi oss svar på *hvordan ting bør være*. Altså er de mer eller mindre systematiske teorier som kan hjelpe oss med vurderinger og beslutningsprosesser når vi står overfor et etisk dilemma.

Andre former for etikk kan være profesjonsetikk og knyttes til bestemte yrker som eksempelvis leger og advokater. Bedrifter kan ha sine egne etiske kodekser som har som formål å regulere de ansattes adferd på arbeidsplassen og representerer bedriften utad overfor samfunnet. Sist, men ikke minst, setter lærestedene i Norge en etisk standard ved å ikke tillate eksamensjuks, plagiat eller manipulering av forskningsresultater.

Det er også et forhold mellom etikk og religion, og her sier Johansen og Vetlesen følgende (Johansen og Vetlesen 2000: 158); *De fleste religiøse etiske systemer har et heteronomt fundament ettersom den opprinnelige og autoritative kilden til læren om rett og galt er et transcendent vesen med gode egenskaper. I kristendommen vil Guds vilje måtte være den ytterste rettesnor.* Altså baseres hva som er etisk riktig på standarder i den ytre verden, i motsetning til den indre verden som er subjektiv og autonom.

Nå ser vi at etikk begrepet er relativt bredt og vi kan anta at de aller fleste har et forhold til eller en mening om det. Etikken forteller oss noe om hva som er *riktig og galt*, men begrepet *moral* gjør vel også det samme? Det interessante i denne sammenhengen er å se på *hvordan* etikken definerer skillet, og om noe av svaret på moralens meningsinnhold kan finnes her.

Fra et etisk faglig ståsted karakteriseres gjerne skillet mellom etikk og moral som teori og praksis. Moralens handler om hva man subjektivt oppfatter som riktig eller galt i bestemte situasjoner og den har helt klart innvirkning på våre beslutningsprosesser. Moralens etiske

innhold i slike prosesser består gjerne av en kombinasjon av flere normative etikk teorier (og deskriptiv etikk). Derav kan de normative etikk teoriene hjelpe oss til å forstå moralens innhold.

Med utgangspunkt i forelesningsnotater fra Anita Leirfalls etikk forelesning i APL310, skal jeg kort redegjøre for og forholde meg til to normative etikk teorier i oppgaven. Jeg kommer til å anvende dem i påfølgende etiske diskusjoner og vurderinger. Teoriene som skal gjøres til gjenstand for oppgaven er;

- Pliktetikk – forgjengeren er Immanuel Kant (1724 – 1884) og hele hans filosofi (ikke bare etikken) er en syntese av empirisk og rasjonalistisk filosofi.
- Konsekvensetikk (kalles også for nytteetikk) – er kanskje best kjent som utilitarismen og forgjengerne er Bentham (1748 – 1826) og Mill (1806 – 1873). Som vi skal se så opererer konsekvensetikken etter et nytte prinsipp.

Benytter man seg av forskjellige etiske teorier i analyser av etiske dilemmaer, kan man komme frem til en etisk holdbar beslutning ved bruk av en teori, og samtidig komme frem til det motsatte ved bruk av en annen. I en slik analyse forsøker man å se på dilemmaet (situasjonen) i sin helhet og ikke dets enkeltdeler. Det er dette jeg skal forsøke å gjøre i denne oppgaven.

Pliktetikk

Kants pliktetikk er *autonom* (den er selvstyrt) og legger intensjonen bak handlinger til grunn i vurderingene om de er etisk holdbare eller ikke. Menneskets fornuft vektlegges også mye i Kants pliktetikk.

Kant viser til sitt kategoriske imperativ og forklarer det som et *moralens* konsistensprinsipp (Johansen og Vetlesen, 2000, s. 161). Det kategoriske imperativet sier ikke noe om en handling i seg selv er etisk riktig eller ikke, men legger motivasjonen til grunn. Det er ikke tilstrekkelig å gjøre noe som er etisk holdbart dersom intensjonen for handlingen tilsier noe annet. For å imøtekomme dette utformet Kant *maksimer* (kalles også formularer) for å etisk vurdere handlinger. Følgende to formularer er tilstrekkelig for å utforme pliktetiske argumenter;

Det første formularet Kant fremstiller kalles for *universaliserings prinsippet*. I praksis innebærer dette at man må kunne gjøre (autonome) handlings regler om til allmenne regler/lover dersom de skal kunne anerkjennes som etisk holdbare. Ved siden av dette er det ikke mulig å lage unntak fra regelen for seg selv. Et illustrerende eksempel knyttes til *løfte institusjonen* (APL 310 forelesningsnotat, 2008); dersom det var slik at man kunne inngå en avtale og samtidig innerst inne vite at man ikke kom til å overholde den, ville hele løfte institusjonen være grunnløs. Man kan, i en slik situasjon, ikke lenger skille mellom hva som er sant eller usant, og det ville heller ikke lenger være poeng i å inngå avtaler.

Vi benytter oss av samme eksempel og tilføyer at det inngås avtale om å låne penger; dersom man låner penger og lover å tilbakebetale lånet i visshet om at man aldri kommer til å gjøre det, er handlingen etisk uholdbar fordi man bryter et løfte men også fordi man har utnyttet motparten. Her ser vi et annet av Kants formularer - nemlig at man ikke skal gjøre andre mennesker om til et middel for å nå et mål. Mennesket skal ikke bare tjene som et middel men skal også være et mål i seg selv, og man ser i denne sammenhengen at Kants verdilære viser seg. Mennesket har, ifølge Kant, en iboende verdi som ikke skal brukes som et middel for å oppnå egen nytte.

Konsekvensetikk

Mens pliktetikken hovedsakelig fokuserer på regler, intensjonen, eller den enkeltes vilje, og legger den til grunn for å vurdere om handlinger er etisk holdbare eller ikke, ser konsekvensetikerer på handlingenes potensielle konsekvenser i sine etiske vurderinger.

Verdilære står sentralt i konsekvensetikken og den opererer etter *nytte – prinsippet*. Alle beslutninger og handlinger som tas bør samsvare med prinsippet og gi høyest mulig ”avkastning” i forhold til det. For å avgjøre om en handling/beslutning er etisk riktig, må man se på dens potensielle konsekvenser, kartlegge ulike handlingsalternativer, for så å velge det alternativet som man mener fører til mest nytte.

Deretter dannes det moralske holdninger for å regulere vår adferd som skal formålstjene verdiene som inngår i nytte prinsippet. Et eksempel er Norge som velferdsstat; ideelt sett prøver staten å fordele ressurser på en slik måte at de fleste innbyggerne i Norge ikke lever under en fastsatt minimumsgrense og at ressursene kommer de aller fleste til gode. Velferdsstat kan være selve nytte – prinsippet, som gjenspeiler verdier som for eksempel demokrati, frihet og likhet for alle. Moralske holdninger vises ved politikernes arbeid.

Ovennevnte er sammenfallende med klassisk utilitarisme som ble grunnlagt av engelskmennene Jeremy Bentham og John Stuart Mill. Bentham bidro med sin *lyst - ulyst kalkyle* og uttrykket ”*utilitarisme*” kommer fra Mill. Men det finnes også andre former for utilitarisme som for eksempel *preferanseutilitarisme, handlingsutilitarisme og regelutilitarisme*.

Forholdet mellom etikk og jus

Loven er et sterkt virkemiddel som hjelper oss med å vurdere hva som er riktig og galt i ulike situasjoner. Det institusjonelle rammevilkåret for planlegging er omfattende, og et utdrag kan for eksempel være plan- og bygningsloven (pbl), forurensningsloven (forurl), kulturminneloven (kulml) og naturvernloven (nvl). Det er ofte slik at loven ikke gir uttømmende instruksjoner for hva man skal gjøre i alle tenkelige konfliktsituasjoner, og derav åpnes det for skjønnsmessige vurderinger hos den enkelte (i de tilfellene der loven tillater det). Etter min mening er det i de skjønnsmessige vurderingene man kan anvende normativ etikk i vurderinger og beslutningsprosesser. Jus og etikk er strengt tatt ikke avhengige av hverandre, men kan utfylle hverandre.

Institusjonelt rammevilkår i planleggingsprosesser

Lov av 14. juni Nr. 77 1985, Plan- og bygningslov (Norges Lover, 2006: 1368), regulerer all planlegging i Norge. Den tar for seg hele spekteret av den politiske prosessen i forvaltningen og hvordan samspillet er mellom dem. Den viser også til krav som stilles til ulike plantyper, fra detaljert til generelt nivå.

Som det fremgår av loven, så stilles det krav om konsekvensutredninger til visse plantyper, og §§ 33 – 1 til 33 – 5 i pbl kapittel VII-a tar spesifikt for seg reglene om dette (Norges Lover, 2006: 1379). Pbl § 33 -1 første og annet ledd viser til regelens formål og virkeområde. Første ledd sier at gjeldende paragraf kommer til anvendelse for planer som faller inn under pbl § 16 – 2, der paragrafens overskrift lyder; ”*Krav om konsekvensutredning for planer med vesentlige virkninger*” (Norges Lover, 2006: 1371). Hva som menes med *vesentlige virkninger* er et tolknings spørsmål og kan gi rom for etiske vurderinger. Paragrafens virkeområde må forstås som samtlige planer som kan ha innvirkning på miljø og natur. Annet ledd sier at man skal vurdere om hvorvidt et tiltak kan tillates gjennomført på et tidlig stadiet i planprosessen, med utgangspunkt i natur- og miljømessige vurderinger.

Pbl § 33 – 2 tar for seg de generelle bestemmelsene for hvordan man skal gå frem og hvilke krav som settes til utarbeidelse av konsekvensutredninger. Paragrafen gjenspeiler Kantiansk pliktetikkk ved 1) at den vektlegger at man *skal* følge fremgangsmåten og 2) formularet om at man skal handle som om det var en allmenn regel (noe denne vedtatte paragrafen er i seg selv). Det er heller det ikke være mulig, i pliktetisk forstand, å gjøre regelunntak for seg selv eller andre, og enhver slik handling ses på som etisk uholdbar

Lov av 13. mars. Nr. 6. 1981 Lov om vern mot forurensninger og om avfall har som formål å regulere forurensningen i Norge, og viser spesifikt til virksomheter som kan volde forurensning (Norges lover, 2006, s. 1115). Årsaken til at jeg tar med denne loven, er blant annet at det i kommuneplanens arealdel settes av områder som skal brukes til industri og som reguleres til byggeområder i pbl § 25 nr. 1 (Norges Lover, 2006, s. 1375). Det er derfor viktig å inkludere forurensningsaspektet dersom man skal utvide et eksisterende industriområde eller etablere industri i et nytt område.

I lovens kapittel 3 finner man reglene for konsekvensanalyser og har følgende overskrift; *Tillatelse til virksomhet som kan volde forurensning. Konsekvensanalyser* (Norges Lover, 2006, s. 1118).

Videre ser man i forurl. § 13 nr. 4 at det gis føringer for konsekvensanalysen og dens betydning i planleggingen; *[Konsekvensanalysen skal vanligvis inneholde en utredning om] hvordan virksomheten blir innpasset i oversiktsplan og reguleringsplan for området, eventuelt hvordan den vil binde fremtidig planlegging* (Norges Lover, 2006, s. 1118).

I dette tilfellet ser vi et innslag av konsekvensetikk og hvor vi også tangerer en av teoriens svakheter; når man skal tenke på fremtidige konsekvenser av beslutninger man tar i nåtiden, har man ingen forutsetninger for å kartlegge alle tenkelige utfall og spesielt ikke når man ser flere generasjoner fremover. Med grunnlag i eksempelvis industrietablering kan man forsøke å måle nytten den har for nåtiden ved å se på sysselsettingen og verdiskapningen den forårsaker, og komme frem til at nytten er større enn selve forurensningen. Problemet er at man ikke kan vite om situasjonen man legger til grunn for dagens vurderinger er adekvat 50 år frem i tid. Dette viser også en annen svakhet ved konsekvensetikk, nemlig at det er vanskelig å kvantifisere de potensielle konsekvensene en beslutning kan *tenkes* å medføre, og et illustrerende eksempel kan være at man ikke kjenner til kostnader og omfang av en forurensningsulykke som kan oppstå i fremtiden.

Lov av 9. juni. Nr. 50. 1978 Lov om kulturminner berører også planleggeres praksis. I kulml § 1 finner man lovens formål og virkeområde, og i paragrafens første ledd kommer det spesifikt frem at man skal verne og ta vare på *”vår kulturarv og identitet som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning”*, og lovens § 2 viser til hva som skal forstås med kulturminner (Norges lover, 2006, s. 1037).

Kulturminnene kan ha en stor verdi og betydning for vår forståelse av den norske kulturhistorien, som gjennom denne loven sikres og ivaretas ved blant annet å verne om viktige gjenstander. Dersom man planlegger en ny veitrase, og planen fører til kolliderende arealbruk pga et kulturminne, må treccèn i utgangspunktet vike for kulturminnet. Men det har forekommet tilfeller av det motsatte, som for eksempel under E6 utvidelsen ved Korsegården. Slike tilfeller skal vurderes etter kulturminnelovens §§ 3 og 8, som gir forbud mot å skade kulturminner der man ikke har godkjent tillatelse.

I ovennevnte situasjon kan man anvende konsekvensetikk ved at man vurderer nytten av å bygge en ny vei opp mot det å ofre kulturminner. Tar man utgangspunkt i forskjellige aktørers

preferanser kan man komme frem til variasjoner av beslutningsalternativer, som for eksempel den konservative som er opptatt av å verne kulturminner og den som bare ser gleden i å maksimere infrastrukturen. Begge aktørene kan vurdere situasjonen med hensyn på nytte – prinsippet, men beslutningsalternativene deres vil nok ikke være sammenfallende.

19 juni. Nr. 63. 1970 Lov om naturvern står også sentralt og må tas hensyn til i planleggingen. For å illustrere poenget skisserer jeg nvl § 1 siste ledd; ”*Inngrep i naturen bør bare foretas ut fra en langsiktig og allsidig ressursdisponering som tar hensyn til at naturen i fremtiden bevares som grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel*” (Norges Lover, 2006, s. 821). Det ser ut til at også denne loven gjenspeiler konsekvensetisk tankegang. I planleggingsprosessen må man ta hensyn til naturen som ressursgrunnlag og vurdere inngrepenes potensielle konsekvenser opp mot den. Her ser man også ulempene med å tenke i et stort tidsperspektiv. Men; etter min vurdering kan man også se på paragrafen som en oppfordring til og stimulering av en bærekraftig utvikling, ved at man ønsker å ta vare på naturen som en ressurs og dens estetiske verdi. Argumentet støttes opp av bestemmelsen som kommer frem av nvl § 2 (Norges Lover, 2006, s. 821).

Jeg vil kort si noen ord om bærekraftighet; begrepet er relativt nytt og ble introdusert av ”Brundlandkommisjonen” i rapporten *Vår felles fremtid* fra 1987 (Ertzeid og Mathismoen, 2007), og kan forklares veldig kort som at man skal utøve en fornuftig bruk av ressurser. Begrepet i seg selv er interessant når man ser det i sammenheng med planlegging og det utbyggingspresset som eksisterer mange steder i landet. Veldig ofte, og særlig hvis utbyggingspresset er stort og dilemmaet mellom vekst og vern er fremtredende, er virkeligheten slik at mange kommuner må velge mellom å ta vare på LNF - områder eller å regulere arealene som boligformål (man kan naturligvis også vurdere å utvide eksisterende bygg i høyden fremfor å ekspandere til nye arealer, men det er en annen problematikk). Problemet kompliseres ytterligere når man inkluderer lover som for eksempel konsesjonsloven, jordloven og hensynet til bo- og driveplikt, i vurderingene omkring bærekraftig arealbruk.

Det kan diskuteres hvorvidt pbl, forurl og nvl springer ut fra et *antroposentrisk* eller *ikke – antroposentrisk* ståsted. En definisjon av begrepet *antroposentrisme* er at man har et (altfor) stort fokus på mennesket eller et (eventuelt) for menneskelig perspektiv (www.wikipedia.org). Fra et miljøetisk perspektiv kan man spørre om man, ved bruk av disse lovene, tar vare på naturen med utgangspunkt i menneskets egne behov og premisser, eller om man mener at naturen har en verdi i seg selv. Altså; dersom man anvender de ovennevnte lover for å ivareta naturen og miljøet med grunnlag i menneskets egne behov, både i nåtid og i fremtid, karakteriseres tankegangen som antroposentrisk. På den annen side blir tankegangen ikke – antroposentrisk dersom ivaretagelsen grunnes i at man mener at naturen har egenverdi som må beskyttes. Med denne diskusjonen som grunnlag vil jeg si at kulml har et antroposentrisk ståsted, i og med at man etter loven sikrer kulturminner som har betydning for mennesket.

Metoder og etikk

Konsekvensanalyser og egnethetsanalyser

Som det fremgår av diskusjonen av planleggingens institusjonelle rammevilkår er det flere hensyn man må ta i anvendelsen av metoder. Men, før jeg kommer nærmere inn på analysene, trengs det en begrepsavklaring; som vi har sett så refererer pbl til *konsekvensutredninger* (KU) og forurl taler om *konsekvensanalyser* (KA). Hva er så forskjellen mellom dem? Ifølge Edvardsen så er KU en spesiell form for KA (APL 201, forelesningsnotat, 2008).

Edwardsen (2008) sier også at konflikt- og egnethetsanalyser minner om rasjonell planlegging. Dette fordi at når man anvender slike analyser, er formålet å finne ut hvordan man kan bruke bestemte arealer med grunnlag i vurderinger av naturfaglige registreringer. Metoden har også blitt kritisert for akkurat dette, men den kan fortsatt forsvares fra følgende kriterier;

- Relativt enkel i bruk.
- Fremhever naturressurser som planleggingsfaktor.
- Ligger tett opp til en planleggingspraksis.(Edwardsen 2008: 2)

La oss se på beslutningsmodellen (Edwardsen 2008: 3) som Edwardsen presenterer; modellen minner om en stadieteori hvor man i første omgang forsøker å definere hva problemet man står overfor virkelig består av og søker informasjon om det. Når dette er gjort skal man utarbeide et antall planleggings alternativer og forsøke å kartlegge konsekvenser de potensielt kan medføre. Avslutningsvis skal man vurdere de alternativene man anser som aktuelle å velge mellom, inklusive deres potensielle konsekvenser, for så å resultere i å velge ett av dem til slutt.

Fra et etisk ståsted representerer beslutningsmodellen konsekvensetikk. Det modellen ikke sier noe om er hvilket prinsipp (nytte, lykke etc.) den retter seg etter. Siden den setter *problemet* i fokus så er den etter min vurdering løsningsorientert, og derav må man inkludere det institusjonelle rammevilkåret i vurderinger på de forskjellige stadiene. Med grunnlag i dette kan man trekke linjer fra modellen over til verdier som er forankret i offentlige myndigheter (demokrati, likhet osv) og dermed trekke en, om enn tynn, slutning om at modellen er i overensstemmelse med disse verdiene. Dette gir også grunnlag til å tenke at modellen fungerer som et verktøy som anvendes for å ivareta hensynet overfor det institusjonelle rammevilkåret.

Et interessant poeng er nå å se på konsekvens- og egnethetsanalyser i et tidsperspektiv. Som det fremgår av tidsaksen for all samfunnsplanlegging som presenteres av Carley, inkluderer analysene vurderinger fra både fortid, nåtid og fremtid (Edwardsen 2008: 8). Etter min mening fører en slik tilnærming til analyse at man forsøker å se på problemet man står overfor i et overordnet perspektiv. Man vurderer effekten av lignende planer fra fortiden for å støtte opp under vurderingene man må ta i nåtiden, med tanke på et best mulig resultat for fremtiden. Dette virker rasjonelt å gjøre fordi man stadig kan strekke seg etter å bli bedre, både gjennom å unngå å gjenta samme feil man har gjort tidligere, samt at man tenker kreativt og søker etter nye løsninger. I denne sammenhengen tangerer vi også den klassiske debatten om hva som er viktigst av plan eller planleggingsprosessen (Wildavsky & Alexander), og at prosessen kan inneholde utilitaristisk tankegang.

Martha M. Folk kommer frem til at det eksisterer to alternative former for konsekvensanalyser; 1) konsekvenser for sosialt miljø og 2) konsekvenser for naturmiljø (Edwardsen 2008: 9). Anvender man 1) vurderer man effektene av potensielle konsekvenser i det sosiale miljøet, og ved 2) gjøres det samme overfor naturmiljøet. Etter min mening gjenspeiler 2) mye av det institusjonelle rammevilkåret som er diskutert ovenfor. Også her kan man diskutere hvorvidt utgangspunktet er antroposentrisk eller ikke. Man ser allikevel tendenser til utilitaristisk tankegang.

Hvordan kan konsekvens- og egnethetsanalyser gjennomføres i praksis? Jo, en enkel og meget anvendelig fremgangsmåte er *overlay metoden*. Ved å tegne inn konsekvensanalysen for et område på et gjennomsiktig lysark, og gjøre det samme med egnethetsanalysen, kan man se dem i sammenheng ved å legge dem oppå hverandre på et transparent. Umiddelbart kan man se om

det er konflikterende bruk av areal med hensyn på analysene. Dette er også en brukbar måte å vurdere og sammenlikne ulike alternativer man kom frem til i beslutningsmodellen.

Avsluttende kommentarer

Ser man på konsekvensanalysens forankring i lovverket sammen med pliktetikk, kan man konkludere med at det er etisk uholdbart å la være å gjennomføre/utarbeide slike analyser. Slik sett er også selve metoden etisk holdbar i seg selv. Som vi allerede har sett så kan dette begrunnes med Kants formalar om *ingen regel unntak*.

Ser vi samme eksempel fra et konsekvensetisk ståsted, så er også konsekvensanalyser etisk holdbare i seg selv, fordi analyser av denne typen hele tiden søker etter de resultater som gir mest nytte (jf nytte – prinsippet). Det kan eksemplifiseres ved bygging av ny vei; man vet at det forekommer ulykker og at menneskeliv kan gå tapt på norske veier, men nytten *for de fleste* er større enn denne medførte risikoen (ja, argumentet virker kynisk). De fleste ville få en vanskeligere hverdag dersom man ikke kunne benytte seg av eller hadde tilgjengelig en adekvat infrastruktur.

Etter min vurdering er det også en klar sammenheng mellom rasjonell planlegging og konsekvensetikk fordi det kan påvises flere likheter ved dem. Spesielt ved alle vurderingene av konsekvenser som gjøres under hele planleggingsprosessen og som deretter legges til grunn for de beslutninger som tas. Det samme kan sies om konsekvens- og egnethetsanalyser fordi de er sterkt opptatt av hensyn og ivaretagelse av natur, miljø og ressursbruk.

Jeg må også si at Carleys tanker omkring konsekvensanalysens tidsperspektiv minner en god del om den diskuterte beslutningsmodellen (Edwardsen 2008: 3). Kanskje det er mulig å si at de representerer samme sak med formål om å kartlegge mulig handlingsalternativer i planleggingen?

Jeg vil også tro at konsekvens- og egnethetsanalyser kan være relevante på ulike plannivå; for eksempel at kartlegging av utbyggingspress representert på kommunenivå kan være en like god strategi for å se på samme problem på nasjonalt nivå. Da kunne man endt opp med en konsekvens- og egnethetsanalyse som fortalte om hvor utbyggingspresset var størst på nasjonalt nivå, og man kunne søkt etter informasjon som kunne forklart utviklingen. Sistnevnte er nok mer et politisk enn en et planleggingspoeng, men er det god nok grunn til å betvile effekten og nytten av en slik strategi?

Litteraturliste

- Crane A & D Matten 2007. Business ethics – managing corporate citizenship and sustainability in *the age of globalization*. New York: Oxford University Press: 5 – 8
- Edwardsen M 2008. Egnethets- og konfliktanalyser – Presentasjon av en metode i arealplanleggingen. Forelesningsnotat, APL201, UMB.
- Ertzeid H. og o Mathismoen 2007. Ikke her uten Brundlandkommisjonen. *Aftenposten*, n 12. desember 2007. <http://www.aftenposten.no/klima/article2148208.ece> (lastet ned 26. april 2008).
- Johansen K E og A J Vetlesen 2000. *Innføring i etikk*. Oslo: Universitetsforlaget: 108 – 114, 135 – 147, 157 - 164
- Jor F E 2000. Repetisjonshefte for ex. Phil og ex. Fac (fellesdelen). Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo :133 – 154

Juridiske Fakultet v/UiO 200. *Norges Lov 1687 – 2005, studentutgave*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Leirfall A 2008. *Om etikk*. Forelesningsnotat, APL310, 18. 04.2008, UMB

Wikipedia, den frie encyklopedi 2007. Antroposentrisme. www.wikipedia.org,
<http://no.wikipedia.org/wiki/Antroposentrisme> (lastet ned 1. mai 2008)

KULTURARV I BYUTVIKLINGEN – HVORDAN ENDRINGER I SAMFUNNSMESSIGE FORHOLD PÅVIRKER KULTURARVEN SOM RESSURS

Marie Aaberge

Innledning

Kulturarven er i dagens samfunn et viktig element både i planlegging og forvaltning. Bevaring av kulturarven er ikke et nytt fenomen, men fokus og form har endret seg i tråd med generelle samfunnsendringer. I denne oppgaven ønsker jeg å belyse dette gjennom å diskutere:

Hvordan påvirker samfunnsmessige endringer kulturarvens betydning i byutviklingen?

Hvordan kulturarven brukes som ressurs i dag i lys av dagens samfunnsmessige forhold, og hvordan diskusjoner rundt bevaringspraksis forholder seg til dette vil være tilnærmingen til denne problemstillingen. Fokuset vil være på de generelle internasjonale og globale trendene, men vil også knyttes konkret til den norske konteksten.

Jeg vil drøfte begrepet kulturarv, for så å redegjøre for den historiske utviklingen når det gjelder bevaringstendenser i nyere tid. Dette blir et bakteppe for mer inngående drøfting av det som kan kalles den kulturelle vendingen i samfunnet. Denne kulturelle vendingen har mye å si for bruken av kulturarven som ressurs, og kan illustreres ved den dualismen som kulturarv-begrepet innehar. Dette blir en diskusjon rundt kultur og økonomi, i form av blant annet stedsidentitet og stedsmarkedsføring, før jeg til slutt drøfter begrepet verdi i forhold til kulturarv. Oppgaven vil i liten grad handle om lovanvendelse eller de offentlige aktørene i kulturminneforvaltningen, og jeg vil derfor ikke greie ut om Kulturminneloven eller Plan- og bygningsloven. Det lovmessige rammeverket er en viktig del av diskusjonen rundt kulturarv som helhet, men her er det de sosiokulturelle og økonomiske aspektene som vil være hovedfokus.

Hvilke syn og meninger som er rådende i diskusjoner om bevaring henger som sagt sammen med mer generelle endringer i samfunnet, og utsagnet nedenfor stammer fra tidligere tider:

We, the government of the state wish to put an end to the unhealthy practise which has created much disgust, because one permits buildings to be destroyed and thereby robs the town of its majestic appearance. Therefore we command that buildings constructed by the old shall not be desecrated. Those police officers who do not intervene when monuments are threatened by violence shall, after they have been whipped, have their hands cut off.
Roman emperor. (sitert i Nypan 2003)

Kulturarv og bevaring

I følge Graham et al. (2000: 1-3) har ordet *arv* fått en utvidet mening de siste tiårene, til å omfatte omtrent alle mulige inter-generasjonelle forhold mellom samfunn og individer. Arv handler om hvordan vi bruker fortiden som en ressurs i nåtiden. Arv har både en kulturell rolle i form av representasjon, samt at arv kan eksistere som en økonomisk vare. Den kulturelle og økonomiske rollen til arv kan overlappes hverandre, men også være kilde til konflikt. "It

('heritage', her: kulturarv) is capable of being interpreted differently within any one culture at any one time as well as between cultures and through time" (Graham et al. 2000: 3). Med andre ord kan det beskrives som at det finnes mange forskjellige kulturarver i både offisielle og uoffisielle former, der innholdet og meningene skifter i tid og rom (Ashworth & Graham 2005: 4-5) Dette viser at det ikke vil være mulig med en klar definisjon av begrepet arv ut over at det inneholder både ulike og mulige motstridende meninger og betydninger på samme tid. Arv kan derfor sies å være både kontekstavhengig og maktladet. Samtidens verdier, etterspørsel og moral preger arvets verdi og mening. Derfor kan det beskrives som at "heritage is that part of the past which we select in the present for contemporary purposes, be they economic, cultural, political or social" (Graham et al. 2000: 17). Arv kan i form av å være et romlig fenomen for eksempel være et av elementene som bidrar til steders identitet og skilnad fra andre steder.

Når det gjelder bevaring av kulturarv vil mange av de samme spenningsforholdene og konfliktenne komme til syne. De ulike verdier, meninger eller fortolkninger man legger i defineringen av kulturarv kan på samme måte komme til uttrykk i argumentasjoner for hva som bør bevares og hvordan. Larkham (1996: 3) beskriver dette spenningsforholdet som "a clash of values". Videre diskuterer han problemene dette medfører for forvaltning av kulturarv: "there is no generally accepted theory of how to manage urban landscapes for conservation" Larkham (1996: 3). Det er den bygde kulturarven som det i all hovedsak refereres til her, og det vil også være den bygde kulturarven i byer og steder som er gjenstand for diskusjonen om kulturarv i denne oppgaven. Dette betyr imidlertid ikke at kulturarv er begrenset til å gjelde fysiske objekter.

Begrepet kulturarv har fått økende betydning i bevaringsdebatten siden begynnelsen av 1980-tallet. I følge Larkham (1996: 14) er det imidlertid viktig å skille mellom begrepet bevaring og kulturarv fordi det sistnevnte er et produkt; en handelsvare. I det vi betegner noe som kulturarv har vi allerede gjort en tolking som innebærer verdi eller meningsdannelse av en ressurs, for eksempel en bygning. "Heritage is neither history nor place; it is a process of selection and presentation of aspects of both, for popular consumption" (Larkham 1996: 14). I denne forstand blir begrepet bevaring mer et uttrykk for debatten rundt hvilken eller hva slags kulturarv som skal bevares. Hva som ligger i selve begrepet bevaring, i form av hva som kan defineres som at har blitt bevart eller hvordan man skal bevare kan i seg selv være gjenstand for mye diskusjon. Dette gjelder ikke minst diskusjoner rundt hva som er autentisk og historisk lesbart. En slik diskusjon går imidlertid ut over denne oppgaven sitt omfang, og jeg vil i det følgende forholde meg nøytralt til bevaringsbegrepet som sådan.

Bevaringstendenser - historisk utvikling

Bevaringstendensen i Skandinavia kom i hovedsak som en reaksjon på resultatene av den modernistiske etterkrigstidsutbyggingen i hovedstedene (Kolbe 2006: 133). På begynnelsen av 1900-tallet hadde det også vært et visst bevaringsfokus, men det begrenset seg stort sett til monumenter og den gamle historiske byen. Dette betegner Kolbe (2006: 135) som den første fasen av bevaring i Skandinavia. Den andre fasen kom på slutten av 1960-tallet med sin kritikk av den modernistiske byplanleggingen. I tiårene frem til i dag har det vært økende fokus på bevaringspraksiser med et skifte fra enkeltbygninger til kvartaler i byen, bygningsmiljøer (Kolbe 2006: 139). Fra den kulturelle eliten sin monumentalbevaring på begynnelsen av 1900-tallet vokste det frem ulike pressgrupper involvert i bevaringstankegangen. I Oslo gjaldt dette spesielt bevaring av gamle urbane deler av Rodeløkka, Vålerenga og Kampen. Den kritiske gruppen bestod av universitetsintellektuelle, journalister og arkitekter så vel som lokale historieforeninger (Kolbe 2006: 144).

The years 1968-1970 meant a cultural and ideological re-orientation in the 'urban question'. (...) The 1980s saw the renaissance in religious and national feeling, and with a growing respect for historic building and antiquities. (...) The 1990s urban renewal work has been done with considerations for the environment and ecology. In contrast to earlier times, more properties are being preserved and modern dwellings fitted out with up-to-date installations behind the old facades. (Kolbe 2006: 146)

Det har altså i de siste tiårene vært en fullstendig annerledes tilnærming til kulturarven i byplanleggingen i forhold til den modernistiske tankegangen på 1950- og 1960-tallet. Perioden etter siste verdenskrig var også preget av at "interessen og forståelsen for verdien av kulturminnene generelt sto svakt" (Holme 2005: 16). Dette gjaldt både i byen og på landet. Holme (2005: 16) viser til undersøkelser av folk sine holdninger når det gjelder kulturminner i Norge der det fra begynnelsen av 1980-tallet og til slutten av 1990-tallet (siste undersøkelse var i 1997) var en "sterk økning i andel av befolkningen som mente det var stor/meget stor verdi at kulturminner tas vare på"; en økning fra ca 49 % til ca 90 %. I forhold til bevaring i dagens samfunn kan man spørre seg om bygninger av moderne arkitektur også kan ha en historisk verdi (Kolbe 2006: 147).

Postmodernismens perspektiver på heterogenitet, pluralisme og et mangfold av sosialt konstruerte identiteter og betydninger har gjort oss mer oppmerksomme på kompleksiteten og subjektiviteten til historie og arv. Arven har blitt et viktig element i prosessen av produksjon og reproduksjon av maktforhold. Arven med sine mangfoldige betydninger gir en dynamisk stedsfølelse, og med sine ulike lag kan det bidra til å motvirke følelsen av stedsløshet (Graham et al. 2000: 75-76).

Kulturell vending

Forholdet mellom kultur og økonomi har endret seg drastisk de siste årene, og arven har blitt et viktig element i kulturen. Begrepet kulturøkonomi kan i følge Freestone & Gibson (2006: 21) illustreres ved den økende betydningen kulturelle aktiviteter har fått i urbane og regionale økonomier. Dette inkluderer kreative aktiviteter som for eksempel musikk, film, drama, design, kunst og media. Disse har fått betydning i bypolitikk og byplanlegging som nøkkelsektorer for ulike initiativ i økonomisk utvikling, urban regenerering, byutvikling, urban design og sosial planlegging. I dagens samfunn blir ordet kultur brukt som et vidt begrep og kulturøkonomien omfatter alt fra kunst til markedsføring (Monclus & Guardia 2006). Det har fra slutten av 1970-tallet skjedd en kulturell vending i samfunnet som innebærer at potensielt *alt* blir betegnet som kultur (Pløger 1997: 25). Freestone & Gibson (2006: 21-22) peker på at kulturen har blitt en næring i byen, og den kulturelle vendingen er en viktig dimensjon i fremtidig urban endring. Stedet og kulturarven er en viktig del av denne utviklingen: "places themselves – their architecture, their townscapes, their streetlife – have become sources of inspiration in the creative process" (Freestone & Gibson 2006: 22).

Choay (i Monclus & Guardia 2006) beskriver to retninger innenfor planlegging: kulturalistisk planlegging og progressiv planlegging. Disse kan sees på som tilbakevendende i ulike faser i utviklingen av byplanlegging, der den kulturalistiske retningen er opptatt av fortiden og verdien av det historiske i byen, mens den progressive retningen er opptatt av fremtiden og modernisering. I følge Monclus og Guardia (2006) blir det en for enkel tolkning å beskrive dagens kulturelle vending som en reprise av denne historiske tilbakevendingen. Denne dikotomien er overkommet gjennom integrasjonen av økonomiske og kulturelle dimensjoner i den kulturelle urbanismen. Dagens utvikling i henhold til den kulturelle vendingen kan derfor sees på som en konvergens av de to retningene Choay beskriver. Dette kan illustreres ved de to strømmene av urban tankegang som, i følge Vaz & Jacques (2006: 247), er gjeldende i forhold til byer. Disse to, bevaring av det historiske og nybygging, opererer gjerne på samme tid i en og

samme by. Til tross for de to tankegangene sin ulike natur, hevder Vaz & Jacques (2006: 247) at de er som to sider av samme mynt – merkantiliseringsen av byen.

Kulturarvens dualitet - økonomi og kultur

Kulturarv kan i følge Graham et al. (2000: 22) sees på som en dualitet der den er en ressurs av både økonomisk og kulturell kapital. Kulturarven er som en vare som blir solgt i mange ulike markeder på samme tid. Begge områdene er avhengig av at kulturgjenstander blir bevart og de meningene gjenstandene, for eksempel en bygning, innehar er også betydningsfullt. Dette innebærer at uavhengig av kulturarvens fysiske form, så vil spenninger og konflikter være uløselig knyttet til kulturarven.

I følge Graham et al. (2000: 204) er kulturarv et av de mest vesentlige redskap for å skape særegne representasjoner av et sted på. Denne fremhevelsen av et sted sine særtrekk kan bli brukt både til ytre promotering og stedsmarkedsføring, samt som middel for å styrke den lokale stedsidentiteten til innbyggerne. Et ønske om å skape en stedsidentitet kan altså være et viktig motiv for å fremme kulturarv. Graham et al. (2000: 204) trekker fram to karakteristikk for å forklare hvorfor kulturarv er et så viktig instrument i dannelse eller konstruksjon av lokal stedsidentitet. Det første har å gjøre med at alle steder har en fortid og derav en potensiell kulturarv som kan brukes, og for det andre så er et sted sin lokale fortid nødvendigvis forskjellig fra andre steder sin fortid. Den representasjonen og inkluderingen som søkes å skapes gjennom bruk av kulturarven kan være en bindekraft i det lokale samfunnet i form av en følelse av stedstilhørighet og identitet. Dette kan også være aktuelt motsatt vei: Representasjoner av sted er viktig for å konstruere en stedsidentitet, og kulturarven kan være en viktig del av denne representasjonen (Graham et al. 2000: 257). Samtidig kan byen bruke kulturarven i lokale økonomiske strategier, spesielt i forhold til markedsføring av stedsbilder rettet mot å tiltrekke seg økonomisk aktivitet. På disse måtene kan byen fremheve sitt særpreg for seg selv og for andre. (Graham et al. 2000: 204)

De to hovedrollene som jeg har beskrevet kulturarven til å inneha; kultur og økonomi, kan sees på som samlende hovedkategorier hvor det vil finnes en rekke ulike nisjer av bruk. Dette skaper de potensielle motstridende meningene og betydningene av kulturarven i dagens samfunn.

(As we have argued,) dissonance is intrinsic to all heritage and while this does not necessarily spill over into actual conflict, it sometimes does. That dissonance is created both by the hybridity of heritage itself, and by the array of demands placed upon it. (Graham et al. 2000: 257).

Bevaring av historie har blitt stadig mer aktuelt i byutviklingen, og kulturarven blir fremhevet og tatt i bruk på ulike måter. Perioden vi kaller "historisk" har også blitt utvidet. Den nære historien i forhold til bevaring og bruk av kulturarven som ressurs er aktuell, dette gjelder spesielt i forhold til den industrielle arven som følger av de-industrialisering i byene. Som Piccinato (2006: 123) beskriver: "(...) the concept of 'historical', in the sense of identifying and protecting heritage value, applies to periods and themes unthinkable only a few decades ago".

Fokus på identitet har blitt viktig for å ta avstand fra den globaliserte standardiseringen. Dette gjøres ved å fremheve byens kontekst og særpreg, og diversiteten baseres på byens historie for å unngå banaliteten i dagens bygninger og infrastruktur som gjør byen "ever more indistinguishable" (Piccinato 2006: 126).

Today, history, once an element considered a hindrance to progress, is renewed as a facet of true modernity. To what extent this is the result of a shared social need or of a purely commercial strategy, should be carefully considered, especially bearing in mind the tourist industry's power in this field. (Piccinato 2006: 126)

Dette illustrerer både den gjeldende samfunnsutviklingen der bevaringspraksis har fått økt betydning, og samtidig setter den spørsmål ved motivene bak bruken av kulturarven. Kulturarv, spesielt historiske bysentrum, er en økonomisk ressurs for den kulturelle turistindustrien og dette kan i følge Piccinato dessverre føre til en uheldig utvikling for byen. Et eksempel er at "Historical centres become part of thematic parks, where history is just a means to increase business" (Piccinato 2006: 126).

Kulturarv og verdi

"Kulturarven er vegviseren på vegen mot en ukjent framtid og referansepunktet til fortiden. Uten slike rettesnorer blir samfunnet svekket og smuldrer opp." (Wangari Maathai, vinner av Nobels fredspris 2004, i St.meld. nr. 16. *Leve med kulturminner*). Dette utsagnet kan diskuteres opp mot dagens diskurs innen kulturarv og bevaring. For 50 eller 100 år siden ville det kanskje ikke ha vært et like selvsagt utsagn. Det betyr ikke at kulturarven ikke hadde noen betydning tidligere, men at fokuset har blitt mer helhetlig og altomfattende. Dette ser vi eksempelvis både gjennom utviklingen av lovverket til å inkludere kulturmiljøer, samt i den generelle holdningsendringen til folk flest vedrørende viktigheten av kulturminner (jf. Holme 2005, sin undersøkelse). Samtidig som at man ser kulturarven som en kunnskapsverdi, så sees den også i mange tilfeller på som en ressurs i videre utvikling. Dette gjelder spesielt fra 90-tallet og frem til i dag i tråd med økt fokus på miljø og gjenbruk. Ressurs heller enn en hindring, for å gjenfortelle Piccinato (2006: 126) som sitert tidligere. I mange tilfeller er den beste bevaringen den som skjer gjennom bruk, for lovverket har ingen garanti for bevaring. Hvis det ikke hadde vært for private initiativ og interesser, så hadde mye av kulturarven gått tapt (Holme 2005). Det sistnevnte illustrerer hvordan kulturarv som ressurs kan være sosialt konstruert og kontekstavhengig. I ettertid har forvaltningen sett verdien i, det enkelte private tidligere har bevart av kulturminner. Kulturarven kan tolkes forskjellig avhengig av hvem som tillegger den verdi og når.

"Hovedmålsetningene for bevaring og vern av bygninger og anlegg har fra slutten av 1980-årene vært å verne et representativt utvalg kulturminner fra nyere tid med deres egenart og variasjon, og formidle kunnskap om disse kulturminnene" (Holme 2005: 92). Dette utvalget skal i følge Holme (2005: 95) gjøres på grunnlag av verdifastsettelse og betydningen kulturminnet har og har hatt i samfunnet. På bakgrunn av diskusjonen tidligere i oppgaven ser vi problemet med en slik verditilnærming fordi meninger og betydninger endrer seg både i tid og rom. I følge Holme (i Anker 2007: 31) er det i utgangspunktet ikke mulig å finne universelle, objektive og tidløse kriterier for verdisetting av kulturminner. Likevel beskrives det i Holme (2005: 95) at det har vært nyttig å bruke definerte kriterier ved vurdering av kulturminner, og at disse har de samme hovedtrekk som ble lagt til grunn ved de første fredningene i 1924. Men nye prioriteringer, som for eksempel kulturmiljøparagrafen, kommer på bakgrunn av endring i kunnskaper og verdier (Holme 2005: 97).

Et objekts verdi kommer ikke til uttrykk med mindre det er i et bytte/nytte/anvendelsesforhold. (...) Objektets betydning i de forskjellige kontekster det forstås i, eller har vært forstått i, vil influere sterkt på resultatet av en verdisetting i forhold til et forespeilet tiltak (bytte/nytte/anvendelse). Anker (2007: 34-45)

I tråd med postmodernismens fornektelse av universelle kriterier (Bjærke 2002: 21), kan det tenkes at prioritering og skjønnsutøvelse i forbindelse med kulturminner henger mer sammen med Anker (2007) sin beskrivelse sitert over av objekters verdi, enn at det er et uttrykk for at de vernekriteriene vi har hatt i snart 100 år er like gyldige i dag som de var i sin samtid. Det kan kanskje argumenteres for at ordlyden til kriteriene i hovedtrekk er den samme, men verdiene man tillegger språket endres med samtiden. Anker (2007) ser begrepet verdi som egenskaper som blir tillagt objektet “i relasjon til noe annet”, og verdien er således ikke en egenskap objektet selv innehar.

Avslutning

Formålet med oppgaven har vært å illustrere noen samfunnsmessige prosesser rundt kulturarv og bevaringsspørsmålet. Hensikten har ikke vært å diskutere dagens forvaltningspraksis, og jeg har heller ikke tatt for meg lovgrunnet eller politiske føringer som sådan som hadde måttet ligge til grunn for en slik diskusjon. Heller har jeg ønsket å sette lys på sosiokulturelle forhold og de ulike diskurser som kulturarven er en del av. Som bakteppe for dette drøftet jeg bevaringsdebatten i et historisk perspektiv, samt hvilken betydning den 'kulturelle vendingen' har hatt for kulturarven sin betydning i byutviklingen. Oppgaven viser at bruken av kulturarven i byer må sees i lys av dagens sosiale og kulturelle diskurser. Det er dagens samfunn som bestemmer verdiene for hva som er bevaringsverdig eller ikke, og disse kan vanskelig sees på som universelle kriterier. Derimot så finnes det mange fellestrekk i forhold til hvordan kulturarven brukes som ressurs gjennom å fremheve historien som element i konstruksjonen av blant annet identitet eller bilder av byen. Det vil imidlertid være en risiko i slike prosesser at visse aspekter ved historien fremheves fremfor andre, og det er også et spørsmål om hvem sin historie som det fokuseres på. Så vel som sosial inkludering, i form av identitetsskapende prosesser, så kan det også være snakk om sosial ekskludering i lys av samme forhold.

Selv om jeg i hovedsak har fokusert på spennings- og konfliktforhold i denne oppgaven, så betyr ikke dette at all diskusjon rundt kulturarv faller inn i en slik diskusjon. Som Graham et al. (2000: 26) påpeker i relasjon til sine teorier, så oppleves det meste av kulturarven harmonisk for de fleste for det meste av tiden, de sakene som er motstridende er stort sett minoriteter sett i en større sammenheng. Det samme gjelder diskusjonen rundt verdisettingen av kulturminner, og det er også mange av aspektene og metodene ved slike verdisettingsmetoder og filosofi rundt begrepet verdi i seg selv som jeg ikke har gått inn på i denne oppgaven. Dette betyr ikke at det er mindre viktige tema. I planlegging og forvaltning er det viktig å kjenne til endringene som skjer i samfunnet og hvordan dette påvirker, i dette tilfellet, kulturarven som ressurs. Selv om det i praksis må fastsettes kriterier eller strategier med mer eller mindre grad av medvirkning for å kunne utøve planlegging og forvaltning etter loven, så er det viktig at de ikke blir stående som sannheter.

Litteratur:

- Anker M L 2007. *Kulturminnevern, skjønn og forutsigbarhet – en studie av offentlig arealplanlegging og bevaring av kulturminner*. Avhandling til graden PhD, Institutt for byggekunst, historie og teknologi, NTNU.
- Ashworth G J & B Graham 2005. “Senses of Place, Senses of Time and Heritage”, i Ashworth G J & B Graham (Red) *Senses of Place: Senses of Time*. Aldershot: Ashgate.
- Bjærke A 2003. “Den postmoderne bevaringsdoktrine og kulturminnevernets verdigrunnlag”, i Seip E. (Red.) *Verneideologi..* NIKU Tema 5

- Freestone R. & C Gibson 2006. "The Cultural Dimension of Urban Planning Strategies: An Historical Perspective", i Monclus J. & M Guardia (Red) *Culture, Urbanism and Planning*. Hampshire: Ashgate.
- Graham B, G J Ashworth & J E Tunbridge 2000. *A Geography of Heritage. Power, Culture & Economy*. London: Arnold.
- Holme J (Red) 2005. *Kulturminnevern: lov, forvaltning, håndhevelse*. (2. utgave) Oslo: Økokrim
- Kolbe L 2006. "Urban Destruction or Preservation? Conservation Movement and Planning in Twentieth-century Scandinavian Capitals", i Monclus J & M Guardia (Red) *Culture, Urbanism and Planning*. Hampshire: Ashgate.
- Larkham P J 1996. *Conservation and the City*. London & New York: Routledge.
- Miljøverndepartementet 2005. "Leve med kulturminner", *St .meld. nr. 16 (2004-2005)*.
- Monclus J & M Guardia 2006. "Introduction", i Monclus J & M Guardia. (Red) *Culture, Urbanism and Planning*. Hampshire: Ashgate.
- Nypan T. 2003. *Cultural Heritage Monuments and Historic buildings as value generators in a post-industrial economy. With emphasis on exploring the role of the sector as economic driver*. Riksantikvaren
- Piccinato G 2006. "Words and History: Controversies on Urban Heritage in Italy", i Monclus J & M Guardia (Red) *Culture, Urbanism and Planning*. Hampshire: Ashgate.
- Pløger J 1997. "På sporet av byteorien", i Aspen J & J Pløger(Red.) *På sporet av byen. Lesninger av senmoderne byliv*. Oslo: Spartacus Forlag AS
- Vaz L F & Jacques PB 2006. "Contemporary Urban Spectacularisation", i Monclus, J. & M Guardia (Red) *Culture, Urbanism and Planning*. Hampshire: Ashgate

*