

Terje Wessel og Jens Bjørneboe

Byfornyelsestilskudd

Evaluering av tilskudd fra Husbanken
for 1994 – 95

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Terje Wessel og Jens Bjørneboe

Byfornyelsestilskudd

Evaluering av tilskudd fra Husbanken
for 1994 – 95

Byggforsknotat 22 – 1997

Byggforsknotat 22
Terje Wessel og Jens Bjørneboe
Byfornyelsestilskudd
Evaluerings av tilskudd fra Husbanken
for 1994 – 95

97y;00498
ex 2

ISSN 0808-1476
ISBN 82-536-0563-3

© Norges byggforskningsinstitutt 1997

Adr.: Forskningsveien 3B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 00
Faks: 22 69 94 38

Emneord:

Brukersynspunkter – byfornyelse
Byfornyelse
Bergen – Byfornyelse
Gårdsrom
Husbanken – byfornyelse
Offentlige plasser
Oslo – Byfornyelse
Tilskudd til byfornyelse
Trondheim – Byfornyelse
Økonomiske beregninger – byfornyelse

FORORD

På oppdrag for Husbanken har vi gjennomført en evaluering av tilskuddet til byfornyelse i Oslo, Bergen og Trondheim. Oppdraget var innskrenket til prosjekter som fikk tilsagn om tilskudd i 1994 og 1995.

Undersøkelsen har et nokså blandet innhold. Første del beskriver hva midlene er brukt til, hvilke områder i byene som har vært prioritert, innslaget av egenkapital og framdriften i prosjektene. Andre del er rettet mot gårdsromfornyelsen. På basis av en spørreundersøkelse presenteres noen enkle data om trekk ved gårdsrommene, samt om organiseringen av vedlikeholdsarbeidet. Tredje del er en kvalitativ evaluering av alle utearealene som er opparbeidet, dvs. både private gårdsrom og offentlige parker, gatetun, lekeplasser mv. I fjerde del beskrives noen enkle effekter av tilskuddene til dyr utbedring, dyr nybygging og gjeldssanering. Helt til slutt har vi oppsummert erfaringene i et sett anbefalinger overfor Husbanken og kommunene

Arbeidet er utført i løpet av et par måneder våren 1996. Leder for prosjektet har vært Terje Wessel, som også har stått for del 1, del 2 og del 4. Jens Bjørneboe har gjennomført den arkitektfaglige vurderingen av utearealer.

Kirsten Arge
Forskningsleder

Terje Wessel
Prosjektleder

FORORD	5
SAMMENFATNING	8
1.0 INNLEDNING	12
2.0 BYFORNYELSESTILSKUDD - FORDELINGSMØNSTRE	14
2.1 Nærmere om regelverket	14
2.2 Fordeling på byene	16
2.3 Fordeling på formål	18
2.4 Fordeling på byfornyelsesområdene	24
2.5 Privat og kommunal delfinansiering	27
3.0 FRAMDRIFT	30
3.1 Tilrettelegging og behandling av søknader	30
3.2 Gjennomføringsfasen	31
3.3 Et utvidet syn på framdrift	32
4.0 GÅRDSROMFORNYELSEN	34
4.1 Valg av framgangsmåte	34
4.2 Hvem svarte?	36
4.3 Gårdsrommenes betydning i byfornyelsen	37
4.4 Vurderinger av resultatet	37
4.5 Bruk av gårdsrommet	40
4.6 Vedlikehold	40
4.7 Metoder ved vurderingene av gårdsrom og offentlige uteareal	43
4.8 Gårdsrom, tabelloversikter	47
4.9 Eksempler som droftes nærmere	53

4.10 Sikkerhet og trygghet	58
4.11 Avslutning	58
5.0 OFFENTLIG UTEAREAL	59
5.1 Faglig vurdering av standard	59
5.2 Offentlig uteareal i tabell:	59
5.3 Eksempler på offentlig uteareal som droftes nærmere:	66
5.4 Sikkerhet og trygghet	73
6.0 TILSKUDD I BOLIGFORNYELSEN	74
6.1 Dyr nybygging i Gamlebyen	76
6.2 Dyr utbedringsprosjekter i Oslo	78
6.3 Gjeldssanering på Nedre Nygård i Bergen	81
6.4 Overlapping mellom byfornylsestilskudd og tilskudd til gjeldssanering i byfornyede borettslag	83
6.5 Avslutning	84
7.0 ANBEFALINGER	86
7.1 Fordelingen av tilskudd mellom byene bør standardiseres	86
7.2 Programtilskuddsordningen bør forbedres	87
7.3 Utvidet kommunal rapportering	89
7.4 Synliggjør tilskuddene og reduser antallet etterbetalinger	89
7.5 Avklar forholdet mellom byutvikling, segregasjonsdemping og sosial utjevning	90
7.6 Gjennomfør en evaluering av boliger som får tilskudd til dyr utbedring	90
7.7 Skjerp vedlikeholdsrutiner og vedlikeholdskontroller	90
7.8 Gårdsromutbedring må planlegges av erfarne landskapsarkitekter	91
7.9 Offentlige uterom må tilpasses de øvrige omgivelsene	92
LITTERATUR	94

SAMMENFATNING

Undersøkelsen tar for seg utmålte byfornyelsestilskudd i 1994 og 1995. Disse to tilsagnsår representerer en overgangsperiode med sterkt varierende aktivitetsnivå i byfornyelsen. Kommunene kunne også for første gang levere inn en samlesøknad for en rekke enkeltprosjekter. Ordningen med *programtilskudd* ble vedtatt i 1993 og innført som en valgfri mulighet fra og med søknadsåret 1994.

Fordelingsmønstre, egenkapital og framdrift

I Oslo finner vi en ganske jevn fordeling på ulike formål. Private arealer (gårdsrom), offentlige arealer (parker, gatetun, lekeplasser, skolegårder) og bygningstiltak (dyr utbedring, dyr nybygging og gjeldssanering) har om lag like store andeler. Dette representerer i noen grad en ny tendens, hvor offentlige arealer prioriteres høyere enn tidligere. Både Bergen og Trondheim satser i samme retning. I Bergen veier likevel nedskrivningsbidragene i boligfornyelsen tyngst (62%). Også Trondheim har en viss ubalanse i tildelingsmønsteret. Her er miljøtiltakene totalt dominerende, men som nevnt, dreier det seg om en overgangsfase. Boligfornyelsen er nå i ferd med å komme på skinnene i alle tre byer.

I Oslo har det funnet sted en meget sterk kanalisering av tilskuddsmidler (95%) til indre øst. På et lavere geografisk nivå er Gamlebyen og Grünerløkka de fremste innsatsområdene. Forøvrig må det sies at tilskuddene til parker og gatetun fordeler seg jevnt over store deler av østkanten. I Bergen har kommunen påbegynt en storstilt opprusting av sentrumsområdet Nedre Nygård. Hit gikk 77% av det samlede tilskudd i årene 1994-95. I områdene Nordnes og Fjellsiden Nord har de gjenstående utbedringsbehov karakter av flekker på kartet. Årlige tilskudd på et par millioner kr. representerer i så måte kronen på verket etter mange års byfornyesinnsats. Liknende områder i Trondheim er Møllenberg og Bakklandet, kanskje også Midtbyen. I vårt tidsavgrensete materiale er det nettopp Midtbyen som kommer ut med høyest tilskuddsandel. I årene framover vil mange av aktivitetene konsentreres til Lademoen-Østbyen.

Samlet hadde prosjektene en egenkapital på 37% av kostnadene. Det aller meste var kommunale bidrag, men også prosjektorganisasjoner som «Miljøbyen Gamle Oslo» og «Akerselva Indre Øst» skjøt inn relativt store beløp. Private aktører bidro med 5%.

Vi har også funnet at ordningen med programtilskudd stimulerer til dristig satsing i kommunene. Flere prosjekter har en heller løs og uforberedt form, slik at det oppstår behov for å endre beløp, fornyelsesform, tidspunkt for gjennomføring mv. På den annen side økes aktivitetsnivået. Konklusjonen kan derfor formuleres på følgende måte: Mange enkeltprosjekter tar lenger tid, men byfornyelsen går hurtigere.

Beboernes vurdering av gårdsrommene

En spørreundersøkelse med beboer-/eierrepresentanter viste at opparbeidelse av gårdsrom er et populært tiltak. De aller fleste er fornøyd med det arbeid som er nedlagt, men det finnes også noen negative trekk. I en del gårder er det liten plass til tørking og parkering av barnevogner. Videre er vegetasjonen et gjennomgående problem, enten fordi det er for lite av den eller fordi slitasjestyrken er for lav.

I likhet med Søholt (1993), har vi funnet at vedlikeholdet av gårdsrommene er dårligere enn tilfredsstillende. Én av fem visste ingenting om hvem som hadde ansvaret, mens bare én av fire hadde oversikt over kostnadsnivået. 43% bekrefter at høye boutgifter enten vanskeliggjør eller kan komme til å vanskeliggjøre vedlikeholdsarbeidet.

Faglig kvalitativ vurdering av gårdsrom og offentlige utearealer

Vi har gjort befaringsbesøk av nesten 100 anlegg, større og mindre. I hovedsak er dette prosjekter som fikk tilskudd i 1994 - 95, men vi har også tatt med enkelte referanseprosjekter som var naturlig å studere. Metodemessig har vi benyttet bakgrunnsopplysninger, kart og dokumentasjon gjennom rundskue-fotomontasjer.

Inntrykket fra befaringene er overalt en markert standardheving. Beboerne har mottatt verdier og forslummingsprosesser er langt på vei snudd. Mange byfornyete boligområder peker seg i dag ut blant de mest attraktive i de tre byene. Gater og gårdsrom framtrer ofte med bedre teknisk og estetisk standard enn bygningene. Mye tyder på at byfornyelsen vil bli et incitament til oppussing av bygninger. En klar tendens er også at kulturhistoriske verdier og det opprinnelige stilpreget i bebyggelsen gradvis blir tatt bedre vare på.

Vurderingskriterier

Det er ikke rimelig å anvende de strengeste faglige krav for å sortere ut de prosjekter som er aller best. Hensikten har vært å skape en rimelig standardheving i sentrale, tidligere nedslitte strøk. Denne er oppnådd i meget stor grad, og vi vil derfor vurdere praktisk talt alle prosjektene til **God måloppnåelse**. Noen få må vurderes til **Mindre god måloppnåelse**. Ingen av de prosjektene som er utført kan sies å ha **Dårlig måloppnåelse**.

Rapporten inneholder omtale og bilder av noen prosjekter. Her finnes enkelte som skiller seg ut, både positivt og negativt.

Boligtiltak

Det samlede tilskudd til boligfornyelse hadde etter vår oppfatning en akseptabel ramme (55,7 mill. kr.). Som følge av politiske vedtak ble mye av midlene konsentrert til et relativt lite antall boliger. Gjennomsnittlig tilskuddsbeløp per kvadratmeter ligger i Oslo på 916 kr (statlig bidrag til utbedring) og 1.400/1.800 kr. (statlig bidrag til nybygging). I Bergen kommer subsidieringen opp i langt høyere summer. Om vi bare regner den statlige del, ligger bidraget i to ferdige prosjekter på 3.278 og 3.350 kr. per kvadratmeter.

Nye og rehabiliterte boliger selges gjennomgående til høye priser som er fastlagt på forhånd. Kjøperne synes i all hovedsak å være personer med ryddig økonomi som ikke har noe behov for tilskudd. Også kommunene kjøper innimellom leiligheter for å benytte til omplassering i den videre byfornyelsesprosess. I sum konkluderer vi med at tilskuddene har en klar byutviklings-effekt. De sosiale virkninger er vanskeligere å vurdere, men vi antar at de fleste omplasserte

husholdninger har fått en bedre bolig enn den de flyttet fra. På lengre sikt kan en håpe på at usunne og uverdige boliger «saneres» fra markedet.

Anbefalinger

På bakgrunn av erfaringer i undersøkelsen, har vi foreslått å innføre en langsiktig standardisering av bevilgningene til de tre byene. For det enkelte år må utmålingen ta hensyn til kommunenes planberedskap. Videre har vi antydnet at programordningen ikke fungerer helt tilfredsstillende. Innslagene av omprioriteringer, utsettelse og reguleringsendringer skaper et visst styringsdilemma, særlig fordi Husbanken rår over et sterkt sanksjonsregister når forutsetningene i den enkelte sak brytes. For egen del ville vi foretrekke en klarere rammeordning basert på formålsgruppe og/eller område. I tilknytning til en slik endring, ville det være naturlig å utvide rapporteringen slik at den innbefatter realiseringen av strategiske mål. Andre generelle forslag er å synliggjøre tilskuddene bedre, avklare forholdet mellom byutvikling, segregasjonsdemping og sosial utjevning, gjennomføre en kvalitativ evaluering av boligtiltakene og, som et sjuende punkt, skjerpe vedlikeholdsrutiner/vedlikeholdskontroller. To mer spesifikke forslag knytter seg til kvalitet/estetikk/fysisk utforming. For det første mener vi det er viktig at gårdsromfornyelsen gjennomføres av personer med høy spesialkompetanse, for det andre må utbedring og opparbeidelse av offentlige rom tilpasses bygningsmiljøet, veger, vegetasjon, materialstrukturer etc. så langt som mulig.

1.0 INNLEDNING

Etter flere år med lav aktivitet har det på ny kommet fortgang i byfornyelsen. I alle de største byene satses det på å oppgradere bomiljøer preget av lav boligstandard, miljølemper og utilfredsstillende infrastruktur. Fra statens side er det gitt sterke styringssignaler om at storbykommunene bør utvikle fornyelsesstrategier som demper opphopningen av dårlige levekår i sentrale bydeler (St.meld. 14 1994-95 og Innst. S. 208 1994-95).

Denne innfallsvinkel, hvor innsatsen rettes mot levekår i hele sin bredde, innebærer en viss dreining i forhold til 1970- og 80-årenes byfornyelse: den nye giv omfatter i større grad sosiale, kulturelle og miljømessige aspekter. Man innser at byproblemene må angripes på bred front.

Antakelig er det en lang rekke årsaker til at byfornyelsen i det foregående tiår fikk et mer ensidig preg av boligfornyelse. Dels var det klart at omfanget av boliger med dårlig standard var meget stort, dels manglet visse rammebetingelser for å gå i gang med andre typer av tiltak, dels ble nok bybeboernes «behov» oppfattet litt annerledes enn i dag. Både i offentlige dokumenter og forskningslitteratur aner vi en økende forståelse for at kollektive goder utgjør en vesentlig del av folks velferd. Verdien av god boligkvalitet kan bare i begrenset grad kompensere for et mangelfullt og forurenset utemiljø.

Dette er selvfølgelig også et spørsmål om erfaringer. Fra den forrige innsatsrunden har man lært at prioritering av miljøtiltak minker risikoen for tilbakevendende forfall. Her er det behov for en utstrakt lydhørhet overfor ønsker i bybefolkningen.

Storbyene har også endret seg på viktige måter siden byfornyelsen ble trukket i gang. Både dereguleringen av boligmarkedet og utviklingen av flerkulturelle bomiljøer tilsier en annen offentlig investeringsprofil enn for 10-15 år siden. Ved å satse på miljøtiltak kan man håpe på to viktige ringvirkninger; for det første en konstruktiv interesse for å investere i områdene, for

det andre en utvikling av kontaktmønstre på tvers av gruppebaserte tilhørigheter. Når variasjonene i befolkningsgrunnlaget øker, øker også behovet for offentlige og halvoffentlige møteplasser.

Byfornyelsestilskuddet er i denne sammenheng et av de viktigste virkemidler. I takt med at gamle problemer avvikles, har det skjedd en sterk opptrapping av tilskuddet - fra 30 mill. kr. i 1993 til 90 i 1995. Samtidig har det skjedd endringer i regelverket ved at kommunene gis adgang til å søke om et samlet programtilskudd og ved at tildelingsgrunnlaget er utvidet. Hensikten med begge justeringer er å bidra til øket smidighet og tempo i byfornyelsesarbeidet.

I denne undersøkelsen rettes søkelyset mot tiltak som fikk støtte i 1994 og 1995. Vårt siktemål er å avdekke hva midlene er brukt til, om tiltakene er fagmessig utført og om man oppnår sentrale målsettinger med hensyn til brukernytte, beboerøkonomi og fornuftig forvaltning/vedlikehold. Ettersom tilskuddet spenner over mange typer formål, er det også et relativt blandet innhold i rapporten. Analysene baseres på data fra kommunale rapporter, Husbankens saksarkiv, en faglig inspeksjon av utearealprosjektene, en spørreundersøkelse om opparbeiding av gårdsrom, samt mer ustrukturert informasjon fra aktører som er involvert i eller berørt av byfornyelsesarbeidet.

2.0 BYFORNYELSESTILSKUDD - FORDELINGSMØNSTRE

Tilskuddet til byfornyelse skal bidra til at boliger og fellesområder kan utbedres selv om kostnadene overskrider beboernes betalingsevne. Ordningen har karakter av en direkte subsidie, som kan gis til en rekke aktører i byfornyelsen. Eksempler på mottakere er borettslag, boligbyggelag, sameier, kommuner, leietakere og private byfornyelsesselskaper. Hovedpoenget i alle tilskuddssaker er å bidra til en utjevning av de forskjeller som enten oppstår eller nedfelles i boligmarkedet. Dette skjer på tre måter; ved å støtte prosjekter som ellers ville vært ulønnsomme, ved å heve standarden på offentlig grunn og - etter hvert - ved å tilføre ressurser til beboere med svak økonomi. Den sosiale målsettingen er derfor ikke enerådende; det dreier seg også om ressursbevaring, nærdemokrati og rasjonell byutvikling.

I overensstemmelse med problembeskrivelsen i flere levekårsrapporter, er byfornyelsestilskuddet vesentlig forbeholdt Oslo, Bergen og Trondheim. Fordelingen på de tre byene er delvis bestemt av problemomfang og delvis av kommunenes planberedskap. Særlig i de senere år har det vist seg utslagsgivende å innta en offensiv holdning i byfornyelsesarbeidet.

Innenfor hver by kanaliseres midlene mot kommunalt utpekte byfornyelsesområder. Det er imidlertid ingen forutsetning at kommunen påtar seg en rolle som produsent i rent teknisk forstand. Kvoteringen på det sentrale nivå knytter seg til initiativenes kraft, og ikke til hvilken modell som velges.

2.1 Nærmere om regelverket

Fra Husbankens side er saksbehandlingen fordelt på hovedkontoret (Oslo) og avdelingskontorene i Oslo, Bergen og Trondheim. Bankens løpende saksarbeid består i å sanksjonere søknader, foreta kontroll av prosjekter som har fått tilskudd og kommunisere med kommunene om prioriteringer, gjennomføringsproblemer, rapporteringsrutiner etc. I tillegg må Husbanken

fortolke signaler og vedtak i den statlige byfornyelsespolitikken. Blant annet er banken ansvarlig for å omsette beslutninger i Stortinget og Regjeringen i brukerorienterte retningslinjer.

Ettersom byfornyelsestilskuddet er en selektiv ordning, må dette regelverket være rimelig strengt og presist. På den annen side er det også et mål å stimulere private byfornyelsesaktiviteter, hvilket innebærer en vanskelig balansegang mellom seleksjon og fleksibilitet. Husbanken plassering innenfor boligsystemet gjør at det nok er lettere å forvalte vedtatte fordelingsprinsipper enn aktivitets- og planorienterte innsatsstrategier. Dagens tankegang i byfornyelsen har derfor vist seg å kreve en omlegging av regelverket. Gjennom mesteparten av 1980-tallet og fram til 1994 måtte alle enkeltprosjekter behandles i Husbanken. Ved anleggelse av store gårdsrom (flere eiendommer) ble tilskuddene formidlet via kommunen. I andre saker kunne kommunen enten stå som søker eller gi råd om tilsagn for private søkere (inkludert borettslag og boligbyggelag). Endringen i 1994¹ utvidet dette spekteret av handlingsmuligheter. Gjennom en ordning kalt *programtilskudd* fikk kommunene anledning til å prioritere enkeltprosjekter mer utførlig enn tidligere.

Prosessen kan deles i flere etapper. Først søker kommunen om en rundsumbevilgning for et antall spesifiserte fornyelsesprosjekter. Prosjektene trenger ikke å ha noen logiske fellesnevner; det kan dreie seg om eiendommer med spredt beliggenhet og varierende søknadsgrunnlag. Ved tildelingen, som er neste etappe, utsteder Husbanken et bevilgningsbrev og en tilskuddsavtale med den enkelte kommune. Når kommunen har underskrevet avtalen, utbetales tilskuddet. Kommunen forestår deretter utbetaling i enkeltprosjekter etter hvert som de ferdigstilles. Det kan også forekomme at kommunen inngår en avtale med mottakeren, f.eks. ved at midlene inntil videre settes på en sperret konto.

Programtilskuddsordningen følger i hovedsak det ordinære regelverket. Ønsket om å skape en fleksibel ordning tilsier imidlertid en noe større variasjon i finansieringsformene. Egenkapitalen, som vanligvis har lagt på 20%, kan i noen prosjekter senkes betraktelig fordi kommunene skyter til egne midler. Det er også aksept for å blande private, kommunale og statlige bidrag.

¹ Innføring av programtilskudd ble vedtatt sommeren 1993. Retningslinjene ble endret i september 1994.

Her har opprettelsen av organisasjoner som «Miljøbyen Gamle Oslo», «Akerselva indre øst», «Nedre Nygård-prosjektet» og «TON-prosjektet» (Lademoen) bidratt til å utvide virkemiddelregisteret.

En annen utvidelse har bakgrunn i boutgiftsekspløsjonen på 1980-tallet. For å få til en sosial utjevning, kan tilskudd nå også gis til enkeltpersoner. Forutsetningen er at de har «svak økonomi» og «lang botid eller sterk tilknytning til området». Tilskuddet går til hel eller delvis dekning av egenkapital, dvs. at økningen i løpende utgifter må fanges opp gjennom andre støtteordninger.

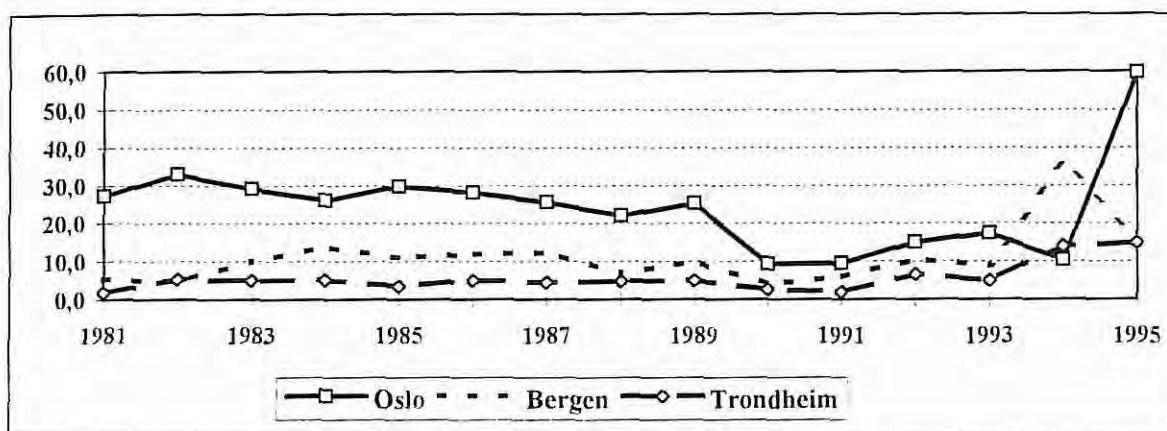
I retningslinjene fra 1. januar 1996 er det kommet til ytterligere et formål, nemlig forvaltning og utvikling av tjenestetilbud i geografisk avgrensede områder. Det er videre innført en innskjerpende regel om kommunenes bruk av rammetilskuddet. To ganger årlig skal det sendes inn oversikter over hvordan bevilgningen er disponert. Ved store avvik i forhold til den oppsatte plan kan Husbanken enten kreve tilskuddet tilbakebetalt eller foreta en reduksjon i nye tildelinger.

2.2 Fordeling på byene

Helt siden ordningen med byfornyelsestilskudd ble opprettet har det vært markante variasjoner i tildelingsmønsteret fra år til år. Oslos bevilgningsandel danner imidlertid en ganske regelmessig kurve inntil 1993-94. Med stagnasjonen i byfornyelsen og den etterfølgende tenkepause, sank bidragene til Oslo langt under det nivå en normalt ville forvente. Som vist i figur 1 mottok Oslo bare 16% av den samlede tilskuddsramme i 1994. Bergen fikk dette året 36 mill. kr., som utgjorde hele 56% av rammen.² Bakgrunnen var at kommunen hadde hatt store tap på eiendomskjøp i områdene Nedre Nygård og Nonneseterkvartalet. Bergen kunne også vise til en svært offensiv satsing - med flere titalls prosjekter som var klare for oppstart. Søknaden om

² Andelen er 60% om en bare tar med tilskuddene til Oslo, Bergen og Trondheim.

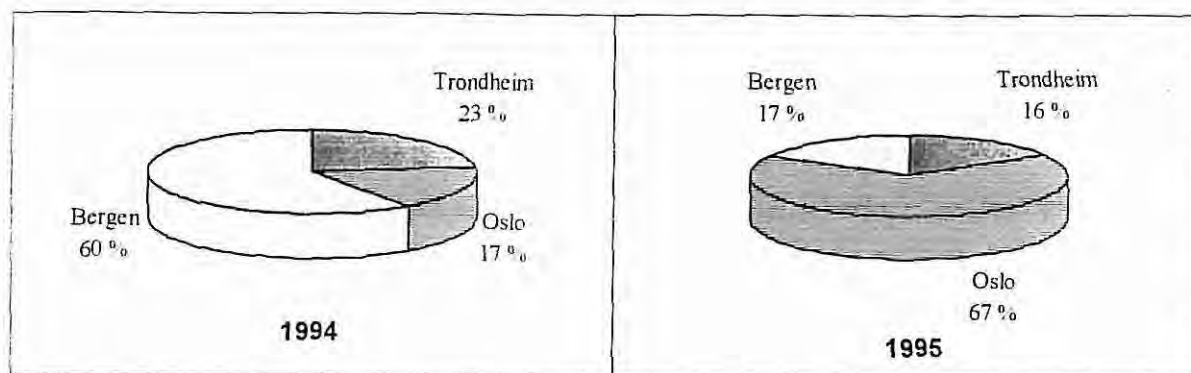
programtilskudd for første halvår summerte seg til 42 mill. kr., stigende til 64 mill. kr. for andre halvår. Verken Oslo eller Trondheim hadde på dette tidspunkt samlet prosjektene i et eget program. Det var dessuten en ganske beskjeden pågang i form av enkelt søknader: I løpet av første halvår ble det søkt om henholdsvis 5,3 mill. (Oslo) og 3 mill. kr. (Trondheim). Ved en fordeling midtveis i året ble Bergen derfor tilgodesett med en langt større del av midlene enn opprinnelig tenkt.



Figur 1 Fordeling av byfornyelsestilskudd på hovedkontorene i Oslo, Bergen og Trondheim i årene 1981-95. Husbankens statistikk

I 1995 valgte Oslo noe av den samme strategien. En rekke enkeltprosjekter ble samlet innenfor et program. Derved fikk man synliggjort pågående engasjementer på et tidlig stadium i søknadsprosessen, slik at det samlede tilskudd ble mangedoblet i forhold til 1994. Også Trondheim kommune benyttet seg av den nye ordning, men da i form av et områdeprogram i beskjeden målestokk (1.800 mill. kr.).

Denne rapporten tar derfor for seg to tilsagnsår som klart må betegnes som ekstraordinære. For det første er det altså snakk om en ny innsatsrunde i byfornyelsen. For det andre etterprøver vi de første forsøk på å delegere utmålingsansvar og kontroll via tilskuddsprogrammer. For det tredje ble delrammene proporsjonert i utakt med byenes størrelse og problemomfang. Det ene året fikk Oslo mye mindre enn normalt, det andre året litt mer.



Figur 2 Fordeling av tilskuddsrammen mellom Oslo, Bergen og Trondheim 1994-95

2.3 Fordeling på formål

I følge retningslinjene fra 1994 kan byfornyelsestilskudd utmåles på sju forskjellige grunnlag:

Prosjekter:

- erstatning for bygninger eller deler av bygninger som skal rives
- fjerning av bygninger eller deler av bygninger for å oppnå tilfredsstillende uteareal eller plass til ny bebyggelse
- utflytting av næringsvirksomhet av miljømessige grunner
- opparbeiding av felles uteareal
- utbedring av boliger som blir spesielt kostbare å utbedre, men som likevel bør utbedres ut fra antikvariske eller miljømessige hensyn eller av andre særlige grunner
- andre byfornyelsestiltak når Husbanken finner at det foreligger særlige grunner for å gi tilskudd

Personer:

- til hel eller delvis dekning av egenkapital for beboere med svak økonomi når deres bolig omfattes av byfornyelse

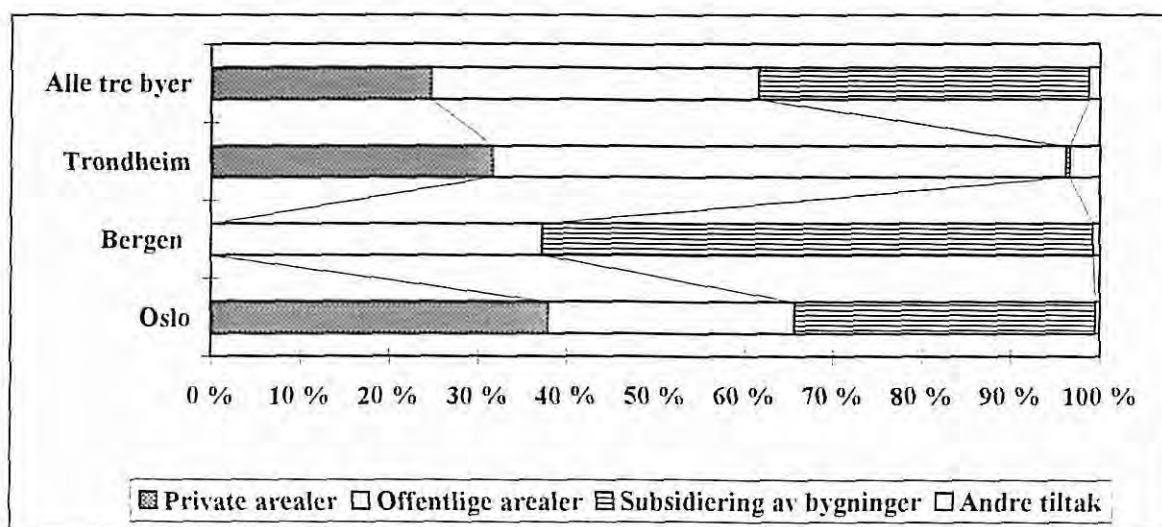
Som nevnt er den siste kategorien av ny dato. Alle de øvrige har vært med fra starten av, uten noen systematisk oppsplitting på underkategorier. «Felles uteareal» er i utgangspunktet ett formål, uavhengig av om det dreier seg om privat eller offentlig grunn.

I praksis har imidlertid kommunene funnet det hensiktsmessig å innføre lokalt tilpassede registreringsrutiner. I Oslo skiller byfornyelsesavdelingen mellom gårdsrom, parker og gatetun. Bergen har med sine mange smale gater og enda smalere smau svært lite bakgårder, slik at opparbeiding av gårdsrom mer eller mindre bortfaller som søknadsgrunnlag. Byen karakteriseres også ved et utall åpninger og tun, mens det ikke er så mange grønne parker. Lokalt kalles parkene for «friareal», og registreres som egen kategori ved siden av gatetun og lekeplasser. I den tredje byen, Trondheim, er det en jevnere fordeling av offentlige og private fellesrom. Strøk som Bakklandet, Møllenberg, Lademoen og Midtbyen har frontområder som er i kommunalt eie, men som likevel kan ha en viss beskyttet intimitet. Begreper som brukes av kommunen er, foruten «gårdsrom», «oppholdsareal», «forhage», «gatetun», og «allmenning». I tillegg til disse nyansene har alle tre byer innført en oppdeling i dyr nybygging og dyr utbedring (av boliger). I begge tilfeller er utmålingen knyttet til selve fornyelsesarbeidet. Fastsettelsen av tilskuddstørrelse, som vi skal komme tilbake til i kapittel 6, tar utgangspunkt i frie markedspriser, dvs. at man beregner hvor mye av arbeids- og kapitalkostnadene som må dekkes for at boligene skal være salgbare.

Mange av de eiendommene som subsidieres på denne måten var tidligere eid av kommunene, og før det igjen av byfornyelsesselskapene. Ved å kanalisere tilskuddsmidler til private kjøpere, satser man på å fullføre en del initiativ som ble tatt på slutten 1980-tallet, og som ikke alle var like vellykkede. Dette er imidlertid bare en del av oppryddingen. Som vi har vært inne på, står også kommunene igjen med betydelige tap. På bakgrunn av Stortingets tilrådinger er det i senere år gitt store tilskudd til nedskrivning av kommunal gjeld, dvs. at staten dekker en del av differansen mellom kostnadene ved eiendomsserverv og prisen ved videresalg med fornyelsesklausul. I Oslo kalles posten for «saneringstap», i Bergen for «nedskrivning av ervervskostnader». Her er det i og for seg fritt fram for lokale begrep, ettersom formålet ikke er nevnt i Husbankens retningslinjer.

Vi har i dette arbeidet valgt å registrere prosjektene på et nokså detaljert nivå. Men aller først kan det være hensiktsmessig med et grovere overblikk over tildelingsmønsteret. Figur 3 inneholder følgende kategorier:

- ♦ *Private arealer*, dvs. alle kostnader knyttet til opparbeiding av gårdsrom (inkludert riving av bakbygninger og erstatning for disse bygningenes verdi).
- ♦ *Offentlige arealer*, dvs. parker, gatetun, forhager, leke-/ballplasser, skolegårder og felleshus/bydelshus.
- ♦ *Subsidiering av bygninger*, dvs. dyr utbedring, dyr nybygging og saneringstap, nedskrivning av ervervskostnader.
- ♦ *Tilskudd til egenkapital for beboere med svak økonomi*.
- ♦ *Andre tiltak*, dvs. planleggingskostnader, kompetanseutvikling, og ulike fysiske tiltak som ikke faller inn under punkt 1-3.



Figur 3 Fordeling av byfornyelsestilskudd i 1994-95 på fem hovedformål. Oslo, Bergen og Trondheim

Som ventet har tiltakstypene varierende betydning i de enkelte byer. Oslo og Trondheim satset i 1994-95 relativt mye på gårdsromprosjekter, mens dette formål overhodet ikke forekom i Bergen.³ Det er videre slik at fordelingen er mer balansert i Oslo enn i Bergen og Trondheim, som har en kraftig overrepresentasjon av henholdsvis bygningstiltak og tilskudd til offentlige utearealer. For Bergens del må vi imidlertid tilføye at 12% den samlede ramme er overført fra parker/friarealer og gatetun til nedskrivning av kommunal gjeld. På et senere tidspunkt er det meningen å tilbakeføre midlene til sitt opprinnelige formål. Omdisponeringen har først og fremst bakgrunn i at kommunen fikk mindre tilskudd i 1995 enn forventet. Andre viktige faktorer er at bygningstiltakene må gjennomføres først (for å unngå at ferdige anlegg skades av

³ Vi er kjent med at det for tidligere år, blant annet 1993, er gitt slike tilskudd også i Bergen.

lastebiler etc.), at kvartalsplanen tok lengre tid enn beregnet og at forhandlingene om erverv har brutt sammen.

Verken i 1994 eller 1995 ble det utdelt byfornyelsestilskudd til enkeltbeboere. Årsaken til dette er nok at kriteriene om «svak økonomi» og «sterk tilknytning til området» må oversettes i mer konkrete regler. I årene framover tilsier utjevningsmålsettingen at en viss andel av byfornyelsestilskuddet brukes til dette formål.

Tabell 1 viser fordelingen i kroner for hvert enkelt underformål. Hovedinntrykket kan sammenfattes slik: Byfornyelsestilskuddet brukes til å fremme mange typer av kollektive goder. Noen rettes mot hele befolkningen, andre mer spesifikt mot barn og ungdom (lekeplasser, ballplasser og skolegårder). Dette vil vi betrakte som en fornuftig investeringsstrategi. Opprusting av utemiljøene tilfører beboerne levekårsressurser samtidig som områdene får et symbolsk løft. Det siste kan kanskje oppfattes som en dobbeltydig forandring. På den ene siden handler byfornyelsen om å få i gang selvforsterkende prosesser, på den andre siden ligger det en fare i at prisvirkningene skaper usosiale sorteringsmønstre. Å finne en god balanse mellom målsettinger på individnivå og områdenivå, er opplagt en av de vanskeligste utfordringer både i byfornyelsen generelt og ved utmåling av byfornyelsestilskuddet spesielt. Uten å komme med bekvemme råd, vil vi antyde at behovet for personrettede tilskudd vil strekke seg utover leveringen av nøkkelferdige leiligheter.

Tabell 1. Byfornyelsestilskudd i Oslo, Bergen og Trondheim fordelt på ulike formål. 1994, 1995 og samlet. I 1000 kr.

	OSLO			BERGEN	TRONDHEIM			ALLE TRE
	1994	1995 ¹	1994-95	1994-95	1994 ²⁾	1995 ²⁾	1994-95 ²⁾	1994-95
Erstatning for bygninger som skal rives	611,0	793,6	1.404,6	se note 3	48,0	0	48,0	1.452,6
Riving av bygninger for å oppnå uteareal	260,0	3.545,8	3.805,8	se note 3	0	0	0	3.805,8
Utflytting av næringsvirksomhet	0	0	0	0	0	0	0	0
Opparbeiding av gårdsrom	7.063,0	14.234,1	21.297,1	0	5.686,0	3.408,0	9.094,0	30.391,1
Miljøtiltak; parker ⁴⁾	0	10.128,0	10.128,0	8.416,0	1.300,0	7.250,0	8.550,0	27.094,0
Miljøtiltak; gatetun	1.250,0	1.787,0	3.037,0	8.854,8	7.014,0	1.060,0	8.074,0	19.965,8
Opparbeiding av leke-/ballplasser	260,0	3.761,0	4.021,0	346,0	se note 2	se note 2	se note 2	4.367,0
Utbedring av skolegårder	0	1.455,0	1.455,0	1.520,0	0	0	0	2.975,0
Div. utearbeidsprosjekter ⁶⁾	0	0	0	0		1.800	1.800,0	1.800,0
Etablering av felleshus/bydelshus	0	846,0	846,0	0	0	243,0	243,0	1.089,0
Tilskudd til dyr nybygging	791,0	12.974,0	13.246,0	se note 3	0	0	0	13.246,0
Tilskudd til dyr utbedring	0	7.257,0	7.257,0	se note 3	0	105,00	105,0	7.362,0
Nedskrivning av ervervs-kostnader («saneringstap») ⁷⁾	0	3.165,3	3.165,3	31.880,0	0	0	0	35.045,3
Dekning av egenkapital for beboere med svak økonomi	0	0	0	0	0	0	0	0
Andre byfornyelsestiltak	0	331,1	331,1	403,0	60,0	930,0	990,0	1.724,1
Sum	10.235,0	59.758,9	69.993,9	51.419,8	14.108,0	14.796,0	28.904,0	150.317,7

- 1) Av totalsummen ble 54,05 mill. gitt i form av programtilskudd. Fire enkeltprosjekter (på begynnelsen av året) hadde en samlet ramme på 5,7 mill.
- 2) For Trondheim er et park-/gatetun/lekeplass-prosjekt fra 1994 regnet som park. I 1995 hadde tre prosjekter betegnelsen «allmenning». Alle disse regnes som park.
- 3) I Bergen har man gått over til en grovere kategorisering av boligprosjektene på Nedre Nygård. Alt regnes nå som nedskrivning av ervervs-kostnader. I det første året med programtilskudd fordelte man kostnadene mer presist på de ulike formålskategorier. Av det som i dag regnes som ervervs-kostnader, og som var inne i programmet i 1994, utgjorde riving 9% og «dyr fornyelse» 23%.
- 4) Prosjektene i Bergen er lokalt betegnet som «friareal». For øvrig er to turveier i Oslo og et treplantningsprosjekt i Bergen inkludert i kategorien.
- 5) Bevilgningen til Bergen gjelder anleggelse av et bydelstun ved Hans Tanks skole på Nedre Nygård.
- 6) Trondheim fikk i 1995 1,8 mill. i programtilskudd for å åpne opp flere gjennomganger i et avgrenset strøk på Møllenberg. Dette er tiltak som ennå ikke er fordelt på enkeltformål.
- 7) Beløpet som er angitt for Bergen; 31.880 mill. kr., ligger 80.000 kr. høyere enn kommunen har summert seg fram til i en samleoversikt.

Et annet inntrykk er at tilskuddsrammen i 1995 hadde en litt annen fordeling enn året før. Både Oslo og Trondheim økte bevilgningsandelen til offentlige utearealer, Oslo gikk i tillegg inn med store tilskudd i boligfornyelsen.

Disse justeringer har trolig sammenheng med overgangen til en mer fleksibel utmålingspraksis. Muligheten for å kombinere byfornyelsestilskudd med andre tilskuddsordninger stimulerer kommunene i retning av å oppruste fellesområder som ellers ville vært lavt prioritert. En annen konsekvens er at havarte fornyelsesprosjekter trekkes igang igjen. Begge deler må vurderes som positive tiltak i den forstand at bylandskapet forbedres i stedet for å devalueres. Men vi ser også to farer med en slik anvendelse av tilskuddsmidlene. Den ene er at vanlige kommunale oppgaver, for eksempel vedlikehold av veger, skyves inn under «byfornyelsen». Den andre faren består i at staten spenner ut et sikkerhetsnett for ineffektive og ukyndige aktører i byfornyelsen. Mer om dette følger i senere kapitler.

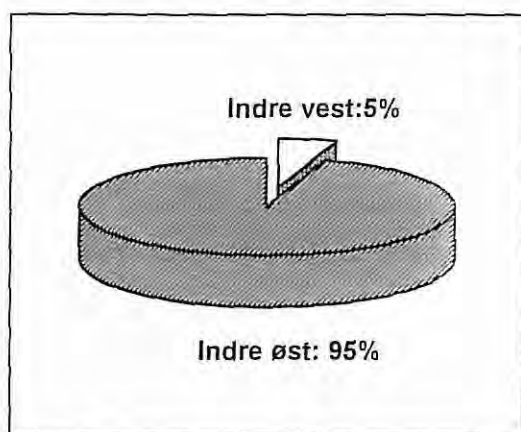
En vanlig erfaring ved desentralisering av offentlig ressursansvar er at behovet for informasjon øker heller enn å avta. Særlig i begynnelsen kan det være vanskelig å overskue hvordan ressursene brukes, og om delrammene er riktig dimensjonert.

En slik tendens kan også anes i det innsamlede materialet. Som det framgår av tabell 1, har vi funnet det vanskelig å fordele prosjektene i Bergen både på tilsagnsår og underformål. Av prosjektene som inngikk i programtilskuddene for 1994 og 1995, er fire strøket og definert som uaktuelle i søknaden for 1996. Seks andre er utsatt, mens midlene inntil videre anvendes som nedskrivningsbidrag. Videre har det vært naturlig å forenkle rapporteringen, slik at alle tilskudd i boligfornyelsen nå regnes til samme kategori (nedskrivning av ervervskostnader). Arbeidet på Nedre Nygård styres i betydelig grad gjennom inngåtte kontrakter mellom kommunen, Husbanken og Kommunaldepartementet. Tilskuddene gis i henhold til en stykkpris som innbefatter alle relevante kostnader; nedskrivning av gjeld, riving, erstatning og opparbeiding (kapittel 6). Når skillet mellom formålskategoriene på denne måten utviskes per avtale, vil det selvfølgelig være lite rasjonelt å opprettholde den tradisjonelle form for rapportering. På den annen side må en regne med at innføringen av nye samarbeidsformer øker behovet for andre typer informasjon.

2.4 Fordeling på byfornyelsesområdene

I kommunalkomiteéns innstilling om levekår og boforhold i storbyene gikk samtlige medlemmer inn for «...en omfattende innsats rettet mot Oslo indre øst for å snu den negative utviklingen» (Innst. S. 208 1994-95, s. 25). Det var også enighet om å inngå et samarbeid med Oslo kommune over en 10 årsperiode for å bedre levekårene i området.

Det foreligger derfor styringssignaler i retning av å kanalisere byfornyelsestilskuddet til indre øst. Enigheten på dette punkt kamuflerer imidlertid et viktig beslutningsmoment: Skal indre øst prioriteres i overensstemmelse med objektive problemindikatorer, eller dreier det seg om en ekstraordinær, geografisk favorisering? Komiteéns medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti ga klart uttrykk for sistnevnte standpunkt, mens det er litt vanskeligere å få tak på hva flertallet mente. Vår tolkning er at indre øst fikk en noe sterkere prioritering enn sammenliknende analyser skulle tilsi. Blant annet var det enighet om at hovedtyngden av byfornyelsesarbeidet i denne del av byen burde ferdigstilles i løpet av en 10-årsperiode. Det ble også understreket at støtten til «Miljøbyen Gamle Oslo» burde økes.



Figur 4 Fordeling av byfornyelsestilskuddet på indre øst og indre vest. 1994-95

Fordelingen til venstre indikerer hvordan disse signalene er tolket av Oslo kommune. I årene 1994-95 gikk 95% av det samlede tilskudd til Oslo indre øst. Innenfor kategorien «dyr fornyelse/saneringstap» mottok indre øst 92% og indre vest 8% av det samlede tilskudd. Til sammenlikning viser en oversikt fra 1994 at 63% av alle boliger med betydelig understandard var lokalisert i indre øst, og 37% i resten av byen (Oslo kommune 1994 a, s. 5).

Av de enkelte byfornyelsesområder peker Gamlebyen seg ut med en langt høyere bevilgningsandel enn noen av de øvrige områdene. Dette skyldes i hovedsak en omfattende støtte til plan-

lagte nybygg (jfr. kapittel 6). Føyer vi til et par utbedringsprosjekter, står Gamlebyen med en andel på 66% av bevilgningen til dyr fornyelse/-saneringsstøtte.

Utearealprosjektene har, som vist i tabell 2, en større spredning på delområder innenfor indre øst. Urtegata-Motzfeldstgate, Grønland, Gamlebyen, Sofienberg og Grünerløkka fikk i 1994-95 solide tilskudd til opparbeiding av gårdsrom. Likeledes kan vi registrere at satsingen på parker og gatetun gjelder anlegg i alle deler av indre øst, Gamle Oslo, Grünerløkka-Sofienberg og Sagene-Torshov.

I Bergen ble åtte «aktuelle byfornyelsesområder» utpekt i sentrumsplanen fra 1984 og i det etterfølgende boligforsyningsprogrammet for perioden 1986-89. Disse områdene hadde tilsammen 11.300 boliger med anslått fornyelsesbehov. I senere handlings- og tiltaksplaner har kommunen - naturlig nok - benyttet seg av smalere avgrensninger. Det gjelder blant annet den siste sentrumsplanen (1995), hvor Nedre Nygård og Vågsbunnen lanseres som suksessive «satsningsområder i byfornyelsen».

Tabell 2 Fordeling av byfornyestilskudd på byfornyelsesområder i Oslo. Årene 1994-95, i 1.000 kr.

<i>Byfornyelsesområde</i>	<i>Gårdsrom¹</i>	<i>Off. arealer²</i>	<i>Dyr fornyelse³</i>	<i>Andre tiltak</i>	<i>Sum</i>
2 Hammersborg	2.296,0	350,0	1321,3	0	3.967,3
4 Urtegata/Motzfeldts gt.	957,5	1.200,0	3.116,0	0	5.273,5
5 Toyen	1.253,3	3.646,0	0	0	4.899,3
6 Kampen	887,0	1.880,0	0	0	2.767,0
7 Vålerenga	0	790,0	0	0	790,0
8 Gamlebyen	5.458,6	3.671,0	14.679,0	0	23.808,6
9 Grønland	750,0	0	0	0	750,0
10 Sofienberg	5.524,0	0	1.685,0	250,0	7.459,0
11 Dælenenga	130,0	550,0	0	0	680,0
12 Grünerløkka	6.900,6	4.340,0	1.023,0	81,1	12.344,7
14 Torshov	0	1.200,0	0	0	1.200,0
15 Sagene	0	1.000,0	0	0	1.000,0
16 Bjølsen	137,0	600,0	0	0	737,0
17 Ruseløkka	1.209,5	0	0	0	1.209,5
18 Hegdehaugsvn./Welhavensgt.	0	260	1.844,0	0	2.104,0
Utenfor byfornyelsesområdene	1.004,0	0	0	0	1.004,0
Sum	26.507,5	19.487,0	23.668,3	331,1	69.993,6

1) Omfatter erstatning knyttet til rivning av bakbygninger, samt rivingsutgiftene.

2) Omfatter parker, gatetun, lekeplasser/parker, skolegårder og felleshus.

3) Omfatter tilskudd til dyr nybygging, dyr utbedring og saneringstap.

Tabell 3 Fordeling av byfornyelsestilskudd på byfornyelsesområder i Bergen. Årene 1994-95, i 1.000 kr.

<i>Byfornyelsesområde</i>	<i>Off. arealer</i>	<i>Nedskrivning</i>	<i>Andre tiltak</i>	<i>Sum</i>
Nedre Nygård	7.739,0	31.880,0		39.619,0
Vågsbunnen	2.523,8	0		2.523,8
Fjellsiden Nord og Sandviken	2.656,0	0		2.656,0
Nordnes	4.040,0	0		4.040,0
Andre byfornyelsesområder	2.178,0	0		2.178,0
Ufordelt (planleggingskostnader)			403,0	403,0
Sum	19.136,8	31.880,0	403,0	51.419,8

Foreløpig har arbeidet kommet lengre på Nedre Nygård enn i Vågsbunnen. Samtlige nedskrivningsbidrag (19) og 40%⁴ av den resterende bevilgning gjelder prosjekter på Nedre Nygård. Aktivitetene i Vågsbunnen vil formodentlig øke mot slutten av inneværende fireårsperiode, etter at reguleringsplanen omsider er godkjent. Ellers ser vi at det fremdeles pågår en del arbeid i områder som Fjellsiden/Sandviken og Nordnes. I sentrumsplanen er disse oppgavene gitt topprioritet - slik at kommunen kan utvikle sitt planmessige engasjement.

I Trondheim ble 21 byfornyelsesområder slått sammen til ni i 1995. Samtidig fikk hele Midtbyen status som fornyelsesområde, mot ca. en tredjedel tidligere. De siste årene har nettopp Midtbyen fått betydelige tilskuddsmidler, vesentlig til opparbeiding av arealene langs kaifronten i nord. Fram mot tusenårsskiftet vil en større del av tilskuddet anvendes på den dårligste bebyggelsen. Høyest prioritet har Lademoen, dernest Elgeseter/Korsgataområdet og Ila (Trondheim kommune 1995). Fordelingen i tabell 4 representerer derfor en overgangsfase.

⁴ Dersom de omprioriterte beløp tas med, er andelen 55%.

Tabell 4 Fordeling av byfornyelsestilskudd på byfornyelsesområder i Trondheim. Årene 1994-95, i 1.000 kr.

<i>Byfornyelsesområde</i>	<i>Gårdsrom¹</i>	<i>Off. arealer²</i>	<i>Dyr fornyelse</i>	<i>Andre tiltak</i>	<i>Sum</i>
1 Ila-Ilsvika	0	0	0	0	0
2 Midtbyen	483,0	8.553,0	105,0	0	9.141,0
3 Nidarø-Øya	0	0	0	0	0
4 Elgeseter	825,0	0	0	680,0	1.505,0
5 Bakklandet-Vollabakken	1.818,0	4.230,0	0	125,0	6.173,0
6 Småbergan-Singsaker	0	0	0	0	0
7 Mølleneberg-Nedre Elvehavn	1.968,0	2.784,0	0	0	4.752,0
8 Lademoen-Østbyen	4.048,0	3.100,0	0	60,0	7.208,0
9 Tempe	0	0	0	0	0
Ufordelt				125,0	125,0
Sum	10.126,0	16.683,0	105,0	990,0	28.904,0

1) Omfatter en erstatningssak.

2) Omfatter to felleshus.

2.5 Privat og kommunal delfinansiering

Byfornyelsestilskuddet er på flere vis ment som en drahjelp i byfornyelsen. Det gjelder både i forhold til sviktende markedsmekanismer, puslete kommunal investeringsvilje og manglende dugnadsånd. Gitt målet om utjevning, er det et hovedpoeng at tilskuddet skal bidra til produktive ringvirkninger.

Så vidt vi vet, finnes det ingen analyser av slike effekter. Vi har heller ingen mulighet for å bøte på kunnskapsmangelen i denne rapporten. Det eneste vi kan gjøre, er å vise til følgende fakta: Flere strøk i storbyene framstår i dag med et helt annet ansikt enn for noen tiår siden. Selv om det finnes mange faktorer i bildet, tyder mye på at byfornyelsestilskuddet har forbedret mulighetsbetingelsene og tiltakslysten i alle tre byer.

En litt enklere oppgave er å vise hvilken kapital som er brakt inn i tilskuddsprosjektene. Ved å gjennomgå kostnadsanslagene i de enkelte saker har vi kommet fram til en grov fordeling på privat, kommunal og «annen offentlig» egenfinansiering.

Tabell 5 Egenkapital i tilskuddsprosjektene. I 1.000 kr.

	Oslo	Bergen	Trondheim	Alle tre byer
<i>Subsidiering av bygninger</i>				
Kommunale tilskudd	11.373,8	31.800	-	43.173,8
Private tilskudd	4.671,0	-	160,8	4.831,8
Samlet egenandel	40%	50%	60%	46%
<i>Offentlige arealer</i>				
Kommunale tilskudd	9.616,9	4.780,0	5.252,1	19.649,0
Andre offentlige tilskudd	10.072,3	-	-	10.072,3
Samlet egenandel	50%	20%	22%	34%
<i>Øvrige formål</i>				
Kommunale tilskudd	1.634,2	-	196,1	1.830,3
Andre offentlige tilskudd	297,2	-	-	297,2
Private tilskudd	4.949,5	-	2.844,6	7.794,1
Samlet egenandel	20%	-	25%	21%
<i>Alle formål</i>				
Kommunale tilskudd	22.624,9	36.580,0	5.448,2	64.653,1
Andre offentlige tilskudd	10.369,5	-	-	10.369,5
Private tilskudd	9.620,5	-	3.005,4	12.625,9
Samlet egenandel	38%	42%	23%	37%

Samlet hadde prosjektene en tilleggskapital på 87,7 mill. kr., eller 37% av kostnadene. Det kan derfor virke som om søkerne i større grad enn tidligere trår til med egne bidrag. Samtidig er det viktig å minne om at boligtilskuddene med få unntak har gått inn i forliste prosjekter. Både i Oslo og Bergen dreier det seg mest av alt om å betale regningen for å kunne starte med blanke ark. I lys av at Trondheim kommune har dekket underskuddet i den kommunale byfornyelsen gjennom bykassen, må egenkapitalen i Bergen kunne betegnes som noe fiktiv.

Derimot vil vi betrakte det som en ren innsatseffekt at Oslo kommune i 1995 bevilget ekstraordinære midler, i alt 10 mill. kr., for å få flest mulig prosjekter inn i programtilskuddet. Hele dette beløpet ble brukt til opprusting av offentlig grunn, for eksempel Bjølsenparken, Galgeberg skulpturpark, Sagene kirkepark, Torshovparken, Dælenenga lekeplass og Kampen skolegård. Andre uteområder fikk tilsvarende bidrag (50%) fra prosjektorganisasjonene «Miljøbyen Gamle Oslo» og «Akerselva Indre Øst».

Ser vi på medvirkningen fra borettslag, sameier og private gårdeiere, er bildet ganske uendret. Her er det fremdeles vanlig med 20% egendekning ved opparbeiding av gårdsrom. I sum bidro

private aktører med beskjedne 5% av kostnadene. Noen særlig høyere andel var neppe å forvente med den gitte fordeling på offentlige og private formål.

3.0 FRAMDRIFT

Intuitivt skulle man tro at anvendelse av programtilskudd skaper fart og flyt i byfornyelsen. Modellens sentrale element er at kommunene (via delegert myndighet) tar på seg hovedansvaret for at enkeltsaker er riktig kategorisert, og for at de fremmes på et realistisk grunnlag. Bare unntaksvis, for eksempel når standardprosedyrene fravikes, vil det være behov for en overgripende vurdering i Husbanken.

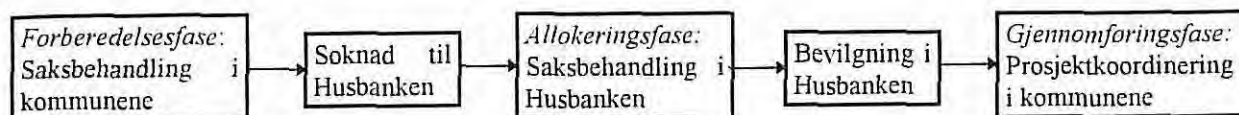
For å få full innsikt i tidsforbruket på ulike stadier, kreves en sammenliknende studie av enkelt-søknader og programrelaterte søknader. Ettersom mange faktorer kan påvirke framdriften, er det nødvendig å lete etter forskjeller som kan tillegges beslutnings- og behandlingsaspektet, og som ikke er et resultat av trekk ved søkerne, forutgående tilrettelegging i kommunen eller ytre rammebetingelser. Noen slik undersøkelse har vi ikke hatt tid til å gjennomføre. Det vi kan gi, er visse opplysninger om behandlingstid og oppfølging av godkjente prosjekter.

3.1 Tilrettelegging og behandling av søknader

Om vi måler fra søknadsdato til innvilgelsesdato, var den gjennomsnittlige behandlingstid i Oslo 3,5 måned i 1994 og 5,5 måned i 1995. Søknadsbunken for 1995 kan deles i to; en gruppe prosjekter med relativt lang behandlingstid og en annen som fikk rekordrask saksbehandling på slutten av året, dvs. etter at programtilskuddet var overført. Det kan derfor se ut til at ordningen med delegert myndighet motiverer både til dristig satsing i allokering-/budsjetteringsfasen og til rask omstilling etter at bevilgningen er overført. På den annen side er det opplagt en fare for at søknadene får et litt for uforpliktende innhold. Dette kan i neste omgang føre til at Husbanken må bruke lenger tid på søknadsbehandlingen. I siste instans kan resultatet bli at de gode og uproblematisk prosjektene mister framdrift.

Som det framgår av disse løse betraktninger vil mye bero på hvordan enkeltprosjektene forberedes i kommunene. Som regel vil det være behov for å avklare ansvarsforhold, få underskrevet kontrakter, forhandle med eiere etc. før søknaden om tilskudd kan utfylles. Når byene konkurrerer i å vise handlingsiver, er det meget sannsynlig at forberedelsesarbeidet avkortes,

slik at forhandlinger, planlegging og utformingen av et arbeidsprogram skyves inn i senere faser (jfr. figur 5).



Figur 5 Beslutningskjede ved utmåling av byfornyelsestilskudd

Antakelsen om en overdreven forsering av forberedelsesarbeidet synes imidlertid ikke å få støtte i noen opplysninger vi har samlet inn for Oslo.⁵ Flertallet av de prosjekter som var med fra starten av fikk en grundig tilrettelegging før de ble innlemmet i samlesøknaden. En gjennomgang av 15 prosjekter viser at forberedelsesfasen i gjennomsnitt var på ca. 10 måneder. Vi våger som sagt ikke å si om dette er representativt for tidligere søknadsrunder. Det er heller ikke lett å anslå om 1995 vil danne en mal for framtidige tilsagnsår. Et særtrekk med fjoråret var blant annet at kommunen kunne overføre prosjekter fra det gamle til det nye søknadsopplegget. Dette er en viktig årsak til at behandlingstiden i gjennomsnitt økte med to måneder.

3.2 Gjennomføringsfasen

Den endelige utbetaling av tilskudd finner sted når prosjektarbeidet er ferdigstilt. I de fleste tilfeller kan det nøyaktige tidspunkt enkelt og greit knyttes til godkjenningen av det arbeid som er utført, enten det dreier seg om riving av bakbygninger, utbedring av boliger eller opparbeiding av arealer. Det samme gjelder i utgangspunktet ved nedskrivning av gjeld, men her åpner det seg også muligheter for å blåse av anstrengelsene på et tidligere tidspunkt. For eksempel kan jobben betraktes som avsluttet når eiendommene er overdratt til nye aktører. For å opprettholde troverdighet er det nok likevel nødvendig at kommunen inntar en bistående og tildrivende rolle både i byggeprosessen og lokaliseringen av beboere.

La oss se litt på resultatene. I Oslo hadde 16 av 17 tilskuddsprosjekter fra 1994 kommet til utbetaling (og var gjennomført) innen utgangen av mai 1996. Det samme gjaldt 51 av 87 prosjekter som var tilknyttet programtilskuddet i 1995. Flere andre prosjekter var påbegynt, slik at

⁵ Her mangler vi dessverre data for enkeltsoknadene.

det gjensto under 10 mill. kr. på tilskuddskontoen. For Trondheim viser en oversikt at 15 av 19 prosjekter fra 1994 og 6 av 20 fra 1995 var ferdige på samme tidspunkt.

Når det gjelder Bergen, er det umiddelbare bildet litt dystre. Ved utgangen av februar 1996 var sju av 19 nedskrivningsprosjekter solgt til utbygger. Den samlede sum utgjør 13,2 mill. kr., altså 37% av bevilgningen til bygningstiltak (jfr. tabell 1). For 10 av de resterende 12 eiendommene pågikk det utarbeiding av bebyggelsesplan, mens to eiendommer var under «programavklaring» (valg av fornyelsesform). Lenger fram i tiltakskjeden er situasjonen den at tre eiendommer per dags dato (ultimo mai) står fiks ferdige i sin planlagte form. To av eiendommene har også vært gjennom to salgsrunder; først til kooperative selskap, deretter til kjøpere i boligmarkedet. Den tredje eiendommen eies av kommunen og forsøkes solgt til et av byens boligbyggelag.

Resten av Bergens-prosjektene har en noe bedre framdrift. I alt dreier det seg om 27 friarealer, gatetun, lekeplasser og andre offentlige områdetiltak. Seks av disse er som nevnt utsatt på ubestemt tid. Av de øvrige kan åtte regnes som ferdige, dvs. at anleggsarbeidet er avsluttet. Tilskuddsbeløpet i disse sakene summerer seg til 9,6 mill. kr., som utgjør nøyaktig halvparten av bevilgningen til offentlige uterom.⁶

3.3 Et utvidet syn på framdrift

Tallene for Bergen tyder klart på at søknaden i 1994 inneholdt en rekke prosjekter som ikke var klare for oppstart. Omberamningen av tilskuddsmidler midtveis i året hadde derfor dårligere dekning i realiteter enn de ansvarlige instanser, henholdsvis Kommunaldepartementet og Husbanken, kunne anta. Vi skal ikke spekulere i hvilke prosesser og forhåpninger som gjorde seg gjeldende i kommunen, men vil i alle fall peke på to formildende omstendigheter. For det første har det i ettertid vist seg at Bergen ikke tilegnet seg midler på bekostning av de to andre byene. Oslo klarte i 1994 ikke å bruke opp mer enn rundt halvparten av den opprinnelige ramme. Trondheim hadde allerede nedskrevet den kommunale gjeld og var inne i en forbedrende fase i forhold til tunge oppgaver i byfornyelsesområdet Lademoen-Østbyen. For det

⁶ Omprioriterte prosjekter holdes utenfor i beregningsgrunnlaget.

andre må en ta i betraktning at fornyelsen hadde stoppet helt opp i et av Bergens dårligste boligområder. På tross av at kommunen nok spente buen for høyt, kan vi ikke unngå å berømme den innsatsen som er nedlagt for å snu utviklingen. I en større byplanmessig sammenheng er det mye viktigere at sentrum styrkes som boligby enn at tilskuddsprosjektene overskrider den normale tidsramme. I øyeblikket pågår det en rekke aktiviteter; byggearbeider, planlegging, forhandlinger om erverv, salg av eiendommer og informasjonsarbeid. Alt dette representerer utvilsomt et vendepunkt i fornyelsen av indre by.

Om vi kortfattet skulle oppsummere effekten av å innføre programordningen, må det bli noe slikt: Mange enkeltprosjekter tar lenger tid, men byfornyelsen går hurtigere.

4.0 GÅRDSROMFORNYELSEN

Opparbeiding av gårdsrom er et av de viktigste miljøtiltak i byfornyelsen. I den gamle leiegårdsbebyggelsen fantes det bare unntaksvis arealer som var egnet til lek, fellesarrangementer og hagearbeid. For å skape trivsel og muligheter for sosial utfoldelse, har det vært nødvendig å foreta relativt tunge materielle inngrep. Bakbygninger og gjerder er revet, vegetasjon har erstattet asfalt og en rekke innretninger (lekeapparater, benker, bord, tørkeplasser, sykkelstativ og utegrill) er installert der hvor det tidligere var parkeringsplasser, ervervsdrift og ansamling av søppel.

Det meste av dette arbeidet har vært finansiert med byfornyelsestilskudd, med kommunene som administrerende bindeledd. Særlig i Oslo er etableringen av gårdsrom en integrert del av den planmessige byfornyelsen. Prosjektene berører som regel mange eiendommer innenfor samme kvartal, noe som i praksis utelukker alternative organisasjonsmodeller. Også i Trondheim har kommunen måttet ta på seg en del store prosjekter. Her er det nok likevel et større innslag av små og mellomstore gårdsrom hvor eierne på egen hånd kan administrere mye av arbeidet.

Endringene i retningslinjene tilsier at byfornyelsestilskuddet i årene framover vil spres på flere formål enn hittil. Men som vi har sett i kapittel 2, ytes det fremdeles store bidrag til opparbeiding av gårdsrom. En del av vårt oppdrag i denne undersøkelsen går derfor ut på å undersøke om beboerne vurderer prosjektene fra 1994 og 1995 som vellykkede. I tillegg er vi bedt om å belyse organiseringen av vedlikeholdet.

4.1 Valg av framgangsmåte

Med den korte tid som stor til rådighet, var det umulig å gjennomføre en bred og arbeidskrevende datainnsamling. Et alternativ var å holde seg til etablert kunnskap (Søholt 1993, Søholt og Bjørneboe 1996), men blant annet fordi oppdraget knyttet seg til prosjekter fra de to siste årene, valgte vi å satse på en enkel spørreundersøkelse. Hensikten er ikke å gi et fullt ut representativt bilde av beboernes synspunkter; dertil har vi måttet renonsere for mye på vanlige

krav til utvalgsmetode og sikkerhetsnivå. Ambisjonen er mer å framskaffe *retningsgivende* informasjon om temaet. I så måte mener vi å ha lykket. Materialet inneholder såpass mange svar at vi også velger å prosentuerer de viktigste fordelingene.

Innsamlingen ble gjennomført ved en postenquete, dvs. at vi sendte ut et spørreskjema (med svarkonvolutt) i posten. Siden det ikke var tid til å trekke et utvalg fra folkeregisteret, valgte vi å sende skjemaet til hjemmelshaverne for hver enkelt eiendom. Opplysninger om gårdens eierform og/eller eier ble dels hentet fra saksmappene, dels fra bygningsregisteret (GAB). Tilsammen omfattet gårdsromprosjektene 123 eiendommer, og alle fikk tilsendt skjema. Siden vi regnet med det kunne bli vanskelig å få svar fra private leiegårder, tok vi også med ni leietakere.

Som ventet var det en del brev som ikke nådde fra til noen adressat. 23 utsendelser kom i retur med beskjed om at eiendommen ikke eksisterte eller at adressen var ufullstendig utfylt.⁷ I tillegg sendte to borettslag opplysninger om at arbeidet ikke var fullført, og at skjemaet derfor ikke kunne besvares.

Etter den første utsendelsen mottok vi 31 utfylte skjemaer. En purrerunde brakte antallet opp i (71), noe som gir en svarrate på 66%.⁸ I og med at flere av prosjektene ikke var ferdigstilte, vil vi betegne dette som et tilfredsstillende resultat. Formodentlig hadde det en positiv effekt at skjemaet besto av et enkelt ark med 14 spørsmål (vedlegg 1). For å øke motivasjonen, tilbød vi også to FLAX-lodd til respondentene.

Fire av de innkomne svar lar seg bare delvis bruke. Styrerepresentantene/eierne har i disse tilfellene fylt ut enkelte spørsmål, men har ikke kunnet svare på positive og negative trekk ved gårdsrommene.

Siden skjemaet ble sendt til tillitsvalgte andels-/sameiere og private gårdeiere, samt et par leietakere, er det ikke et utvalg som kan regnes som representativt for alle beboere. Vi tror *ikke* at de som sitter i styret for borettslag og sameier utgjør en beboergruppe med spesielle særtrekk,

⁷ Seks returforsendelser gjaldt leietakere.

⁸ I tillegg kom det inn et par skjemaer etter at analysen var ferdig

men det kan nok være at vervet fører til en innsikt i problemer som mange av de andre beboerne mangler. På den annen side er det jo også en fordel at deltakerne i undersøkelsen kjenner til det arbeid som er utført.

4.2 Hvem svarte?

Erfaringer med postenquete viser at svarprosenten ofte er lav etter første utsendelse, for så å øke kraftig i påfølgende purrerunder. For å rekke i hvert fall én påminnelse, valgte vi derfor å sende ut skjemaet før opplysningene fra Husbanken og kommunene var systematisert og ferdig analysert. Vi tok altså sjansen på at arbeidet i noen gårder ennå ikke var utført. Etter hvert viste det seg at delutvalget for Trondheim burde vært rensket for en rekke eiendommer. To prosjekter hadde fått feilaktig status som gårdsrom, mens flere andre var under oppstarting.

Disse forhold er med å forklare at vi bare har fått 22 utfylte svar fra Trondheim, mot 49 fra Oslo. Svarmønsteret er likevel såpass likt at vi velger å behandle de to byene under ett.

De fleste svar fra Oslo, henholdsvis 18 og 17, gjelder byfornyelsesområdene Gamlebyen og Grünerløkka. Resten fordeler seg på Sofienberg (5), Hammersborg (2), Tøyen (2), Ruseløkka (2), Kampen (1), Dælenenga (1) og Bjølsen (1). Fra Trondheim har vi fått 10 svar fra området Møllenberg-Elvehavn og 9 fra Lademoen-Østbyen. Tre andre områder, Elgeseter, Bakklandet og Midtbyen, er representert med ett svar hver.

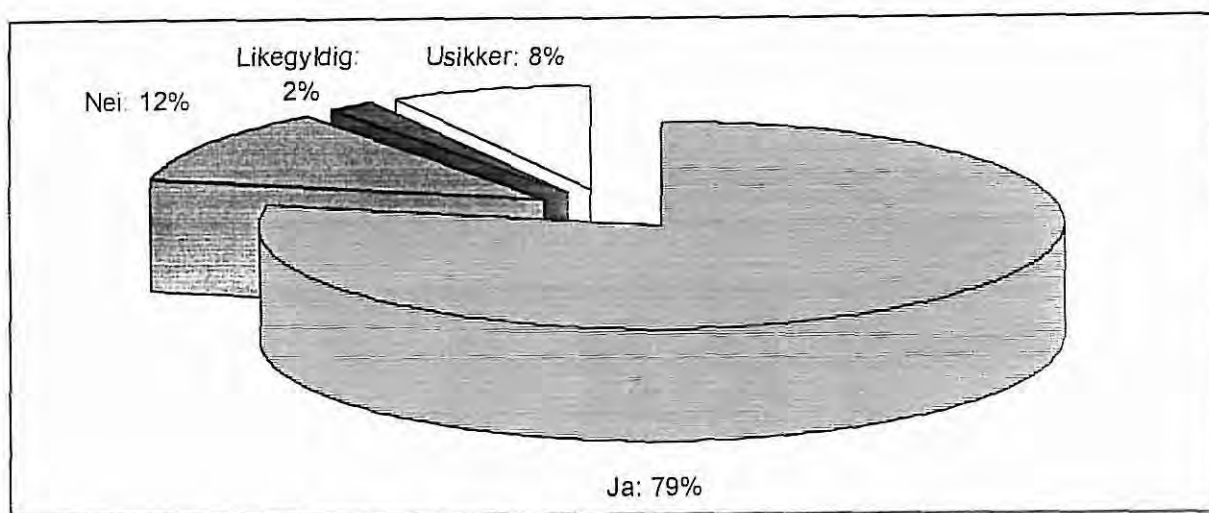
Det forutgående registreringsarbeidet viser at gårdsromprosjektene i Oslo har en ganske jevn fordeling av borettslag (36%), sameier (36%) og leiegårder (28%). I bunken av innkomne svar er fordelingen - i samme rekkefølge - 40, 42 og 19%. Bare en av åtte private utleiery er bosatt i gården.⁹ I Trondheim er mønsteret helt annerledes: 13% av eiendommene er i følge registreringen borettslag, 40% er sameier og 47% private hus eller leiegårder. Her er svarfordelingen slik; 2 (9%) fra borettslag, 8 (36%) fra sameier og 12 (55%) fra private hus-/gårdeiere.

⁹ En person eier to av eiendommene, og har levert svar for begge.

I borettslag og sameier nådde de aller fleste brev fram til den person som leder styret. Av de som svarte er 34 leder for styret, 11 medlem i styret og tre har andre verv.

4.3 Gårdsrommenes betydning i byfornyelsen

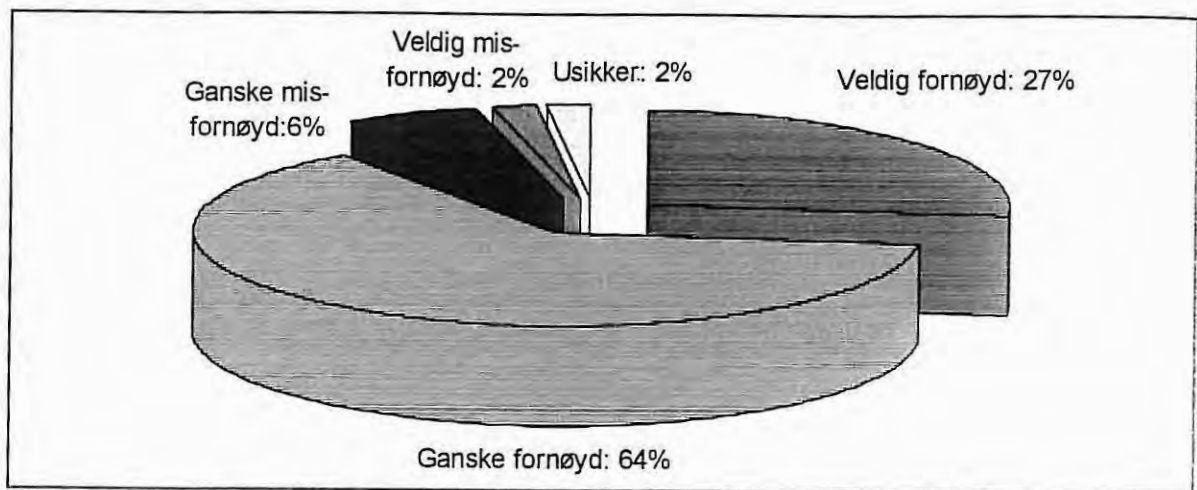
I sin undersøkelse av 193 gårdsrom i Oslo, fant Søholt (1993) at 87% syntes opparbeidelse av gårdsrom er en fornuftig bruk av offentlige midler. Andelen er litt lavere (79%) i vår undersøkelse, men også dette er høyt nok til å fastslå at tiltaket har en meget solid støtte i den berørte befolkning. Dette blir desto klarere ved en liten oppsplitting av materialet: 11 av 13 ikke-positive svar («nei», «spiller ingen rolle», «usikker») gjelder private leiegårder. Om vi bare tar med borettslag og sameier, er det hele 93% som mener at ressursanvendelsen var riktig.



Figur 6 Andel som synes det var fornuftig å bruke offentlige midler på opparbeidelse av gårdsrommet

4.4 Vurderinger av resultatet

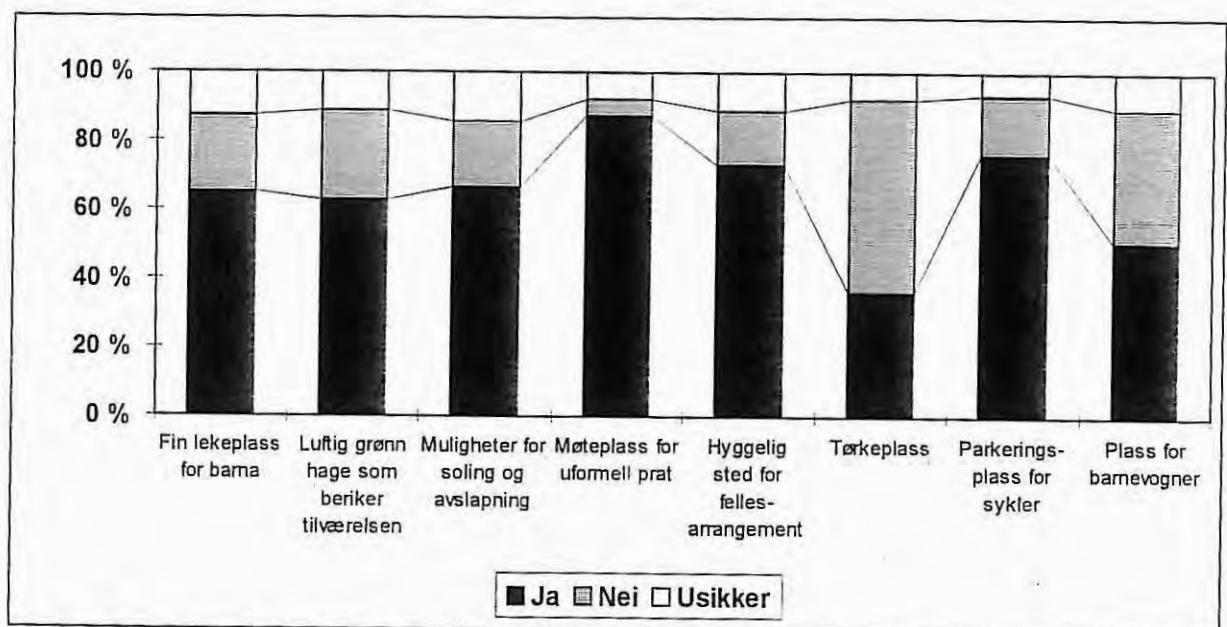
Den positive vurderingen av subsidieringsaspektet henger naturligvis sammen med at gårdsrommet oppleves som et berikende miljøinnslag. Som vist i figur 7, er 91% av de spurte fornøyd med resultatet av arbeidet - alt sett under ett.



Figur 7 Generell tilfredshet med resultatet av gårdsromfornyelsen

På et mer detaljert nivå, kan vi fortsatt registrere at misnøyen er konsentrert til leiegårdene. I borettslag og sameier har alle bortsett fra én styrerepresentant krysset av i rubrikken «veldig fornøyd» eller «ganske fornøyd».

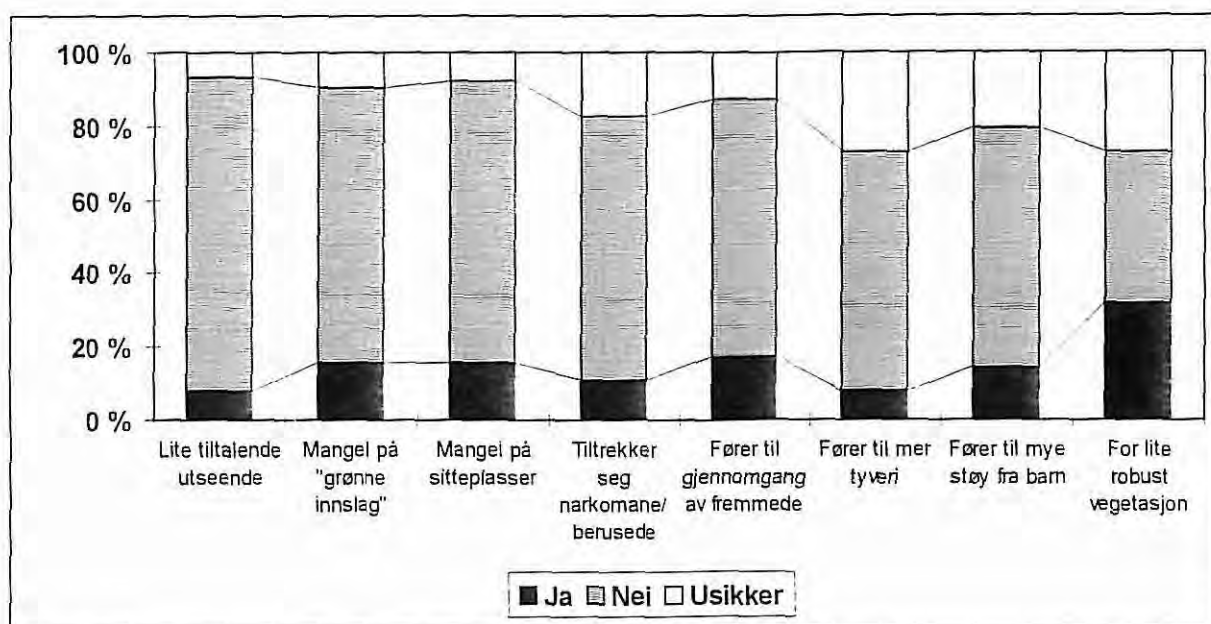
For å få fram nyanser i bedømmelsen, hadde vi også med to spørsmål om positive og negative aspekter ved gårdsrommet. Spørsmålene inneholdt åtte faste svaralternativer, samt mulighet for å gi utfyllende opplysninger om andre viktige trekk. Det kom imidlertid ikke fram noen supplerende opplysninger.



Figur 8 Positive trekk ved det nye gårdsrommet

De aktuelle kvaliteter bekreftes som vi ser av de fleste. Aller høyest tilslutning får alternativet «en møteplass for uformell prat» (87%). Motsatt er det tilsynelatende mange som savner tørkeplass og/eller plass til parkering av barnevogner. Dette er funksjoner som ofte må vike når ulike bruksformål skal innpasses i en gårdsromplan. Det er heller ikke sikkert at svarene uttrykker et entydig ønske om en annen disponering av arealressursene. Det meste negative i svarmønsteret er etter vår oppfatning at såvidt mange (23 %, samt 12% usikre) oppfatter gårdsrommet som en lite velegnet lekeplass.

Spørsmålet om negative trekk ga liknende svarmønstre. Sju av problemtypene tilbakevises av relativt store flertall - fra 64 til 85%. Tilsynelatende er det mest utbredt misnøye og usikkerhet knyttet til opparbeiding av bed og gressplener: Mange synes å mene/frykte at slike innslag i gårdsrommet har for lav slitestyrke. Det er videre grunn til å merke seg at nærmere en tredjedel uttrykker bekymring/usikkerhet med hensyn til gjennomgang av fremmede, rusproblematikk og tyveri. Dette tyder på at hverdagsfrykt er et viktig problem, og at det fremdeles er behov for sikkerhetstiltak i form av låsbare porter og avskjermende gjerder.



Figur 9 Negative trekk ved det nye gårdsrommet

4.5 Bruk av gårdsrommet

Når vi unntar eiere som ikke bor i gården, svarer 61% av respondentene at de har brukt gårdsrommet til annet enn gjennomgang. Ytterligere 23% har tenkt å gjøre det når anledningen byr seg.

Brukerne er også en mer *fornøyd* gruppe enn ikke-brukerne. Det er, med ett unntak, utelukkende ikke-brukere som uttrykker misnøye på spørsmålene om myndighetenes ressursbruk og gårdsrommets samlede kvaliteter. Tilsvarende mønstre gjelder vurderingen av gårdsrommet som lekeplass og hyggested.

Utover de presenterte data har vi ingen opplysninger om hva gårdsrommet brukes til. Vi må også gi avkall på å analysere om bruksmønsteret oppleves som rettferdig. Siden grupper med ulike utfoldelsesbehov konkurrerer om begrenset plass, må en regne med at det oppstår uenighet om hvem som har rett til hva. Den mest nærliggende tanke er kanskje at barn og ungdom titt og stadig legger beslag på store deler av gårdsrommet, slik at eldre beboere fortrenses. Denne problemstilling ble imidlertid svekket gjennom Søholts undersøkelse i 1992/1993. Bruksfrekvensen både blant barn og eldre sammenfalt først og fremst med gårdsrommets kvaliteter.

4.6 Vedlikehold

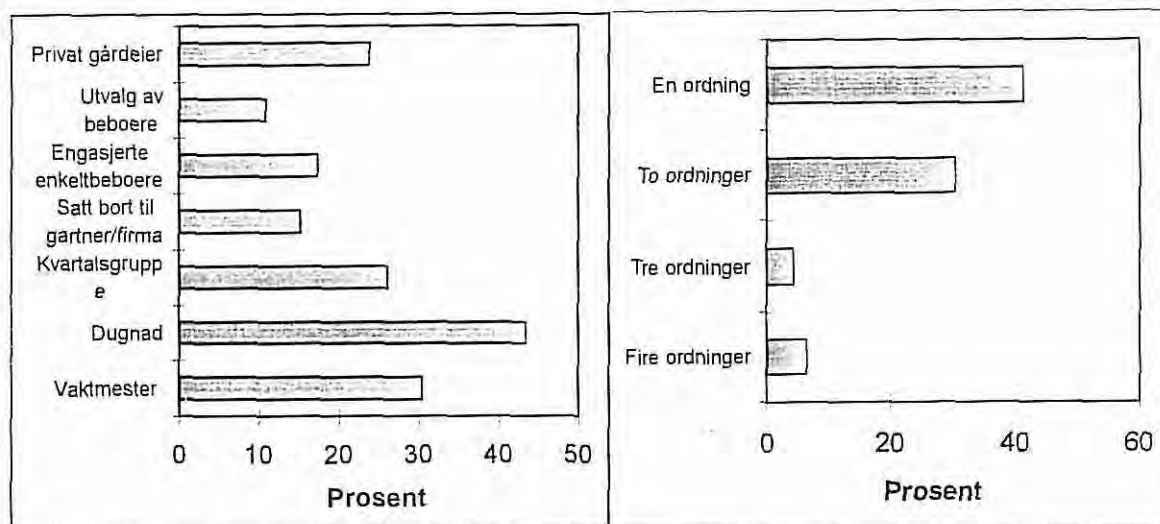
Behovet for gode styringsverktøy er ikke bare knyttet til gjennomføringen av byfornyelsestiltak, men også til den etterfølgende bruksfase. På grunn av høy mobilitet og ditto problemoppbygning, er det nødvendig å utvikle ekstraordinært gode vedlikeholdsrutiner. For å få dette til, er første steg å utforme et bindende regelverk. De som mottar statlige tilskuddssubsidier må forplikte seg til å bekoste beskyttelsestiltak etter hvert som behovet melder seg. Like viktig er det å overføre kunnskaper om hvilke problemer som kan oppstå og hvordan de kan løses.

Satsingen langs disse linjer har i Oslo tatt form av organisatoriske tiltak (kvartalsgrupper), forslag til vedtekter, informasjonsopplegg og avtaler om ansvarsfordeling. Arbeidsformene er stort sett de samme i Trondheim, men behovet for å etablere faste representasjonsordninger er

utvilsomt mindre. Til gjengjeld har Trondheim en målsetting om å besiktige ferdige anlegg hvert tredje år.

Til tross for denne beredskap, finner vi at mange av eierne og eierrepresentantene har liten kunnskap om vedlikehold. Én av fem svarer at ansvarsforholdene ikke er avklart, mens bare én av fire har oversikt over kostnadsnivået. I denne ene fjerdelen er det også noen ekstreme svar som kan tyde på gjetning, eller på at spørsmålet er misforstått. Medianverdien ligger imidlertid på 360 kr. per år per husstand.

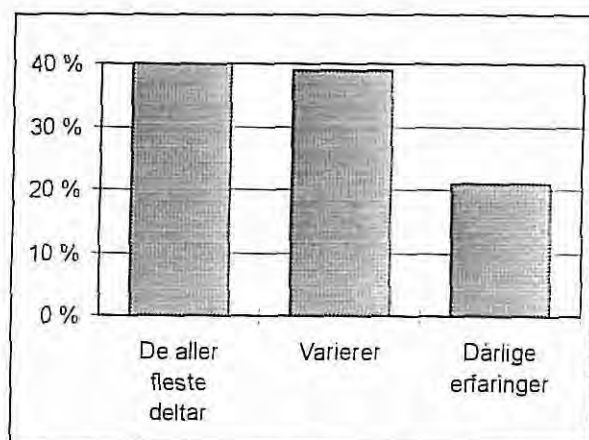
En av de greieste måter å redusere kostnadene er å organisere dugnader. Dette viser seg også å være den vanligste vedlikeholdsformen. Dugnad brukes ofte som et *supplement* til mer spesialiserte former for vedlikehold. Bare i 13% av eiendommene er hele vedlikeholdsarbeidet basert på dugnad. På grunn av utvalgets størrelse, kan vi ikke dele opp etter eiendoms- og/eller prosjektstørrelse. Flere grunner taler for at store fellesarealer er vanskeligere å holde i orden enn private gårdsplasser. Når størrelsen øker, øker sannsynligvis også behovet for tjenestekjøp, formell regelanvendelse og etablering av faste beboerutvalg. Vi kan nok en gang vise til Sohols undersøkelse. Hennes data trekker i retning av at vedlikeholdet av fellesarealer er dårligere enn de private gårdsrom. Ett av de innkomne svar i vårt utvalg redegjør for den samme problematikken.



Figur 10 Vedlikeholdsformer - fordeling på typer og antall

Dugnader krever i alminnelighet at alle som kan, tar i et tak. Deltakelsen er i betydelig grad normstyrt, dvs. at man ikke rasjonelt kan overveie å bruke tiden på andre gjøremål. I noen gårder vil det være mulig å kjøpe seg fri, men hele dugnadsidéen hviler på at den enkelte føler et visst ubehag ved å trekke seg unna.

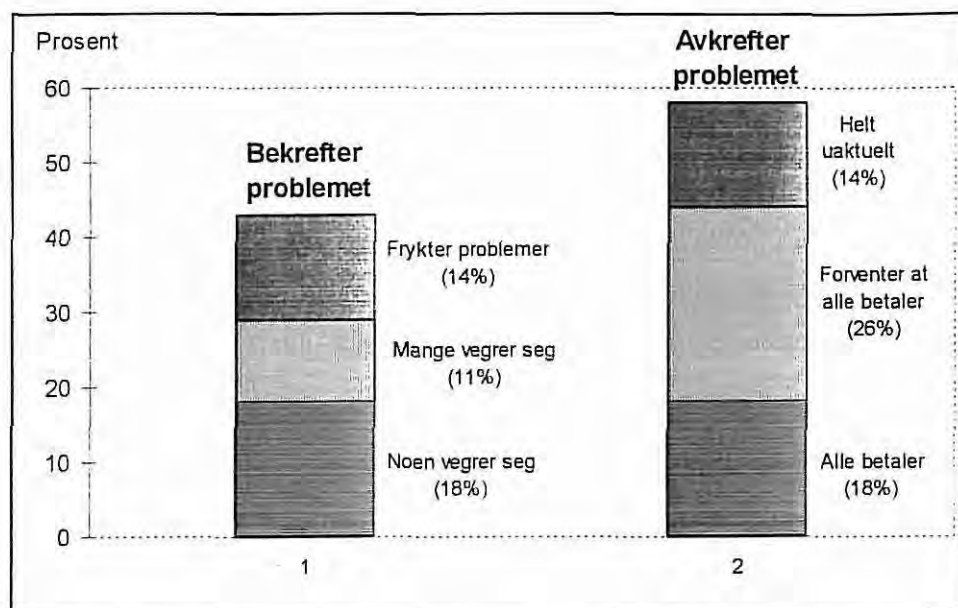
Dette er et ganske skjørt grunnlag. For noen vil dugnadsarbeidet være interessant og kontaktskapende, for andre et spørsmål om plikt og ære. En av grunnene (men ikke den eneste) til at store fellesarealer er vanskelige å vedlikeholde ligger nok i at kontrollmekanismene avhenger av en viss oversiktighet. I store miljøer kan den enkelte beboer lettere *velge* en tilpasning enn når handlingsmønsteret overvåkes av nære naboer. Lav bostabilitet bidrar selvfølgelig også til en svakere forankring i lokalmiljøet, og derved til at dugnaden svekkes som arbeidsform.



Det er derfor ikke så verst når 35% av deltakerne i undersøkelsen svarer at de fleste deltar på dugnader. Holder vi utenfor private leiegårder hvor dugnader oppfattes som uaktuelle, er andelen 40%. Nesten like mange sier at deltakelsen varierer, mens rundt en fjerdedel har dårlige erfaringer med dugnadsarbeid.

Figur 11 Erfaringer med dugnadsarbeid

Mange av problemene i byfornyelsen er i siste instans et spørsmål om beboerøkonomi. Når husholdningsbudsjettet er stramt, vil den naturlige respons være å vegre seg mot utgifter som ikke er strengt nødvendige. Investeringer i vedlikehold av gårdsrommet kan i så måte, i likhet med andre vedlikeholdsoppgaver, lett bli en salderingspost. Vi tok derfor med et spørsmål om beboernes betalingsvilje.



Figur 12 Beboernes vilje til å betale for vedlikehold. Informantenes vurdering¹⁰

I 43% av gårdene bekrefter informantene at høye boutgifter vanskeliggjør vedlikeholdsarbeidet. I de fleste tilfeller er dette manifeste problemer av ulik styrke, mens noen frykter at utviklingen vil gå mot lavere betalingsvilje/evne. Ca. en tiendel av gårdene utgjør et tungt «problemskikt» i den forstand at mange beboere vegrer seg mot økende vedlikeholdsutgifter.

Mønsteret i figur 12 reflekterer nok delvis mangelen på kunnskaper om vedlikeholdet - både om hva det vil koste og hvordan det skal organiseres. Her synes det å være et stort forbedringspotensial. Problemet har vært påpekt i flere kommunale rapporter, men det synes fremdeles å være et steg fra bekymring og modellutforming til reell forbedring. I denne sammenheng er det utelukkende sluttresultatet som teller.

¹⁰ På dette spørsmålet svarer deltakerne på vegne av seg selv og alle andre beboere. Fordelingen må derfor ikke tolkes som uttrykk for *egenrapporterte* problemer.

4.7 Metoder ved vurderingene av gårdsrom og offentlige uteareal

Områdene er befart av en sivilarkitekt som har arbeidet med gårdsrom i tett bebyggelse fra 1990 og med utforming av utearealer i småhusområder fra 1974. Dette er relevant erfaring fordi det stort sett er de samme funksjonene som skal løses som på utearealer i tett bebyggelse.

Vurderingene bygger på:

- kunnskap om utforming av offentlig og private utearealer
- befaringer
- spesiell fototeknikk
- detaljkart
- samtaler med brukere

Befaringene har foregått i perioden 29. april til 27. mai. Dette er en periode for fotografering av byggeprosjekter der de ikke skjules av snø eller løvverk. Opplysninger om prosjektene har kommet inn i perioden mens befaringene har foregått, og det har manglet opplysninger for noen av prosjektene. Dette gjør at noen anlegg ikke er vurdert.

Spesiell fotograferingsteknikk som både viser detaljer og helheten

Mange av objektene er trange gårdsrom som det er vanskelig å dokumentere fotografisk. Vidvinkelfotografier er ikke godt egnet, og vil bli fortegnet og unaturlige. Vi har benyttet rundskue-fotografier, som er en montasje av flere bilder tatt med normal billedvinkel. Dette reduserer fortegningen, og gir mulighet for ubegrenset billedvinkel, helt opp til 360 grader. Bildene viser detaljer ved opparbeidelsen, samtidig som helheten i gårdsrommen blir gjengitt.

Ulempen er at bildene må monteres sammen. Det er ikke bli mulig å få bildene til å passe helt nøyaktig sammen. De helst bør gjengis i farger.

Befaring av nesten 100 områder

Befaringene bygger på adresselister med bakgrunnsopplysninger. Vi har besøkt nesten 100 utearealprosjekter, prosjekter som har vært oppgitt på adresselister i de tre byene og endel viktige referanseprosjekter det har vært naturlig å vurdere i denne sammenhengen. Her finnes bl a nye boligområder som er bygd rundt spesialutformete gårdsrom.

Adresselistene har tildels omfattet mange anlegg som ikke var påbegynt. Det har forekommet ufullstendige opplysninger, og utskriftsfeil. I visse tilfeller har gårdsrom ikke vært tilgjengelige eller offentlige uterom blitt forvekslet med gårdsrom på samme adresse.

Vi vurderer selv gjennomføringen av befaringene slik:

- Bergen, grundig befaring av 8 områder
- Trondheim, befaring av 31 områder
- Oslo, befaring av 48 områder

Kunnskap om utforming av utearealer i tett bebyggelse

Et "anlegg" bør være egnet for sitt formål, og det bør være av en slik kvalitet at det holder over tid mot påkjenninger. Det bør også være vakkert utformet. Når utformingen er god, vil det være attraktivt for brukerne, og utstrakt bruk er en forutsetning for sosialt liv i felles uteområder. Hensiktmessighet, skjønnhet og bestandighet er tre viktige målsettinger som bør oppfylles. De styrker hverandre.

Hensiktsmessighet

Vi bør legge vekt på tre forhold ved beskrivelse og vurdering av brukbarheten eller hensiktsmessigheten :

- en **typologi** for planløsningen som beskriver gangtrafikklinjer, romdannelser og koblinger mellom rom,
- utvalg og innpassing av **funksjoner** og deres innbyrdes plassering
- grad av **privathet**, som ikke er knyttet til eiendomsforhold men krets av brukere; det brukes en skala med privat, halvprivat, halvoffentlig og offentlig

Skjønnhet

Dette gjeldere utformingen og helhetspreget ved opparbeidelsen.

- **formmessig preg** og materialvalg, planting, og andre sider ved detaljutformingen.
- sammenheng med **området og stedlig tradisjon** forøvrig, en utforming som har gjenklang i lokal tradisjonell utforming uten å være billig kopi

Bestandighet

Holdbarheten er avhengig av riktig utforming og riktig materialvalg, da sett i forhold til påkjenningene.

Vi bør beskrive :

- **overvannshåndtering**
- spor av **slitasje** på grønne områder
- vurdering av **slitasje i framtida**, særlig i forhold til trafikklinjer
- andre tekniske forhold

4.8 Gårdsrom, tabelloversikter

Gårdsrom, Oslo, prosjekter i 1994 og 1995

Byf.omr	Prosjekt type anlegg tilleggsopplysninger	Uteareal kvm.	Vurdering av hensiktsmessighet, estetikk, bestandighet	Samlet vurdering: God måloppnåelse, mindre god, dårlig, anlegg ikke utført
12	"Bjerkelundgt. øst" Bjerkelundgt. 3, 5 Seilduksgt. 23 Toftesgt. 35, 37	436	Enkel og funksjonell plan, private gårdsrom med de fleste funksjoner, sammenknyttet med smal gangsti, separat barnehage og lekeplass	God måloppnåelse Kan være et forbilde for lignende gårdsrom
1	Toftesgt. 60	140	Liten bakgård, hellelagt, gml brostein, blomsterbed	God måloppnåelse
16	Brochmanns gt. 4	260	Liten bakgård, avlåst med calling, treplatting med sittegruppe, lekeapparat, beplanting, gml brostein	God måloppnåelse
12	"Olaf Ryes plass øst" Thv. Meyers gt. 48, 50, 52, 54 Sofienberggt. 8 Toftes gt. 53, 55, 57	2852	Stort sammenhengende område med mange gårder som er slått sammen, nye og gamle bygninger, spennende lekemiljø, vanlig materialstandard	God måloppnåelse
5	Enerhaugen plass 4		Inngangsparti med nyttefunksjoner og brolagt forplass, fint tilpasset stakitt, lite prosjekt	God måloppnåelse
5	Eiriksgt. 4 Sigurdsgt. 2 Åkebergvn. 18		To eldre og et nytt gårdsrom er slått sammen, ikke god sammenheng, stor forbedring fra tidligere	God måloppnåelse
6	Kjelberggt. 9		"Park"anlegg i forbindelse med inngangsparti, fin materialkvalitet, sterkt trafikkert gate begrenser uteopphold	God måloppnåelse
10	Rathkesgt. 11	105	Ett av tre nabogårdsrom uten direkte kontakt, vanlig materialkvalitet, bakbygninger med boliger, lite areal	God måloppnåelse
12	"Kinokvartalet Grünerløkka" Grüners gt. 8, 9, 10 Markveien 34	725	Romslig gårdsrom med mange funksjoner, vegetasjonen lite utviklet, fint system med grønne hagegjerder og skjærmer i tre Graving pga lekkasje	God måloppnåelse
	Sven Brunsgt. 5 Frivillighetssentral	60	Skyggefullt, lite gårdsrom med tre-gulv, plantekasser, vurderes som meget brukbart av daglige ledere	God måloppnåelse
4	Urtegt. 43		Flott, privat "park"anlegg, mange funksjoner innpasset, høy materialkvalitet	God måloppnåelse

5	Sørilbakken 2	207	Skyggefull, fredelig bakhage, mest for voksne, barnehage som nabo	God måloppnåelse
8	"Harald Hardrådes plass" Schweigaards gt. 72, 74, 76 Myklegårdsgt. 2, 4 Nonnegt. 11	1845	Stort sammenslått kvartal med gamle trær, lekeplasser, sittegrupper og trygg sykkelparkering Lyst og trivelig	God måloppnåelse
8	Arupsgt. 2, 4, 6, 8, 10, 12, 14, 16, 18, 20, 22		Viktigste funksjon er støyskjerming mot jernbanen, de beskjedne mulighetene til opphold er ivaretatt	God måloppnåelse
Ham	"Rostedsgt. nord" Maridalsvn. 4 Idungst. 2 Deichmansgt. 2	676	Fint opparbeidet, møbler mangler bygninger er dårlig vedlikeholdt	God måloppnåelse
10	"Tøyenparken borettslag" Siebkesgt. 4, 6 Lakkegt. 75 Sarsgt. 2	1590	Gårdsrom opparbeidet for annen gang, særlig stor belastning fra mange beboere, langsmalt rom godt utnyttet med sentral sti, vegetasjon beskyttet av nettinggjerder, delvis tilstrekkelig materialkvalitet, bedre materialer burde vært benyttet enkelte steder	God måloppnåelse
10	"Bjornekvartalet" Herslebsgt. 7, 9, 11, 15 Trondheimsvn. 7 Heimdalsgt. 2	1065	Stort solfylt gårdsrom med ny vegetasjon Tiltrekkende oppholdssted	God måloppnåelse
10	"Prof. Lochmans gt. øst" Trondheimsvn. 24-26 Skjelderups gt. 15 Conradis gt. 1	565	Langsmalt sammenslått gårdsrom, god materialkvalitet, lekeplass og mye brukt som oppholdssted	God måloppnåelse
10	Sverdrupsgt. 4		Nøkternt opparbeidet gårdsrom i tilknytning til større gårdsrom	God måloppnåelse
12	"Bjerkelundsgt. Vest" Thv. Meyers gt. 30 - 32 Helgesens gt. 18 - 20 Bjerkelundsgt. 2, 4, 6 Seilduksgt. 17, 19	1395	Stort sammenslått gårdsrom med gamle bakbygninger Fine felles oppholdsareal	God måloppnåelse
12	Falsensgt. 16 Ved Grünerløkka skole		Gatetun med lekefunksjoner som er godt tilpasset omgivelsene	God måloppnåelse
12	Hesselbergsgt. 2 Thv. Meyersgt. 20		To sammenslåtte gårdsrom, fint opparbeidet med marktegl og heller, søppelkasser med varm ettermiddagssol	God måloppnåelse
17	"Eldresenterkvartalet" Huitfeldtsgt. 32, 34, 36b Munkedamsvn. 59	870	Stort lyst kvartal med flere fine parkinnslag, varierte bruksmuligheter, varierende vedlikehold	God måloppnåelse
	Platousgt. 2b		Liten park med oppholds og lekefunksjoner	God måloppnåelse
8	"Harald Hardrådes plass N/V"		Lite gårdsrom med bord og benker, betongstein og sparsom vegetasjon	Mindre god måloppnåelse
	Nils Juelsgt. 46 Barnehage, vedlikeholdsgruppe	120	Skyggefullt, enkel standard, marktegl, dårlig vedlikeholdte bygninger	Mindre god måloppnåelse

3	Hausmannsgt. 19	299		Arbeid ikke utført
12	Rathkesgt. 6c	Lite gårds- rom		Arbeid ikke utført
10	Sverdrupsgt. 22	135		Under arbeid
6	Hedmarksgt. 4		Sveitserhus med gammel hage	Under arbeid
10	Skjeldrupsgt. 16	173		Under arbeid
Ham	"Rostedsgt. syd" Rostedsgt. 2, 4, 6, 8 Deichmansgt. 8 Møllergt. 53	950		Under opparbeiding

Bergen

Gårdsromsprosjekt finnes ikke

Gårdsrom, Trondheim

Vurderingen av anlegg i Trondheim er ikke fullstendig. Adresselisten omfattet 31 anlegg, hvorav mange som ikke var påbegynt. Listen har hatt ufullstendige opplysninger, og utskriftsfeil. Begrepet gårdsrom har vært brukt om flere typer arealer, også offentlige rom.

I visse tilfeller har gårdsrom ikke vært tilgjengelige eller offentlige uterom blitt forvekslet med gårdsrom.

Byfornyelses-område	Prosjektnavn Byfornyelsesområde type anlegg tilleggsopplysninger	Areal	Vurdering av hensiktsmessighet, estetikk, bestandighet	Samlet vurdering: God måloppnåelse, mindre god, dårlig, anlegg ikke utført
5 Bakklandet	Nedre Bakklandet Nygt. 12-14 Nedre Bakklandet 12-16 og 32 N B 32 er gravd opp Almenning mellom 28 og 30 er opparbeidet		Gateforbindelse mellom gater med småbypreg, gode dimensjoner og materialer, brostein, gress og asfalt Gatemøbler av ymse slag Noe arbeid gjenstår	God måloppnåelse
5 Bakklandet	Øvre Bakklandet Øvre Bakklandet 62, 64, 66 Offentlig plass ved brygge- bebyggelse nær Bybroen, ikke gårdsrom		Fotgjengerareal i meget beferdet strøk Terrengsprang tatt opp med noen fremmede former i plantekasse og repos Forøvrig tradisjonell broleg- ging	God måloppnåelse
7 Møllenberg Elvehavnen	Bakkegt 1- 6 Tidligere bilgate bygges om til fotgjengergate. Trapper og avstengning ved Bakke bru. Ikke gårdsromsproj- ekt.		Beferdet fotgjengerstrøk ved Bakke Bru Utførelsen er tilpasset strøket, og gaten vil fremstå som med en smal kjørbane i gatestein og brede asfalt fortau	God måloppnåelse
7 Møllenberg Elvehavn	Kirkegt m fl Kirkegt 50, 52, 54, 56 Gml Kongevei 2a, 4a Wesselsgt 1,3 "Møllenberg-bebyggelse" med to rekker flermanns- boliger som ligger med jevn innbyrdes avstand.		Utnyttelse av smale mellom- rom i trebebyggelse til opp- holdsplasser, plener og til praktiske formål Løsningen er godt tilpasset bebyggelsen God materialkvalitet med lys skifer og kantstein	God måloppnåelse
2 Midtbyen	Kongens gt. 29-31		Ytre bakgård hellelagt, god kvalitet med gjenbrukte heller Gjennomgang til stort indre hageareal, som er under opparbeidelse	God måloppnåelse

4 Elgesæter	"Schøyengt" Schøyengt 6, 8 Abelsgt 2, 8 Kløbuveien 47-49 Stort nordvendt gårdsrom med utsikt til park og Døvekirken		Gårdsrommet er bygd opp i høyden og sitteplasser er anlagt i solkroken. Lekeplass inntil. Forøvrig tørkeplasser og sykkelparkering. Søppelkasser opptil sitteplassene. Nylig opparbeidet i materialer av vanlig god kvalitet.	God måloppnåelse
2 Midtbyen	Dronningens gt. 33 Gatetun i forbindelse med passasje for Gråkallbanen. Gatetun med sandkasse, hoppedyr osv. Sitteplass og beplantning.	Ca 200 m ²	Trafikksikker oppholdsplass for barn og voksne. Middels godt tilpasset eksisterende gatemiljø med store, godt bevarte bygninger. Fortauet er gjennomgående. Altfor dominerende skilting. God materialkvalitet.	God til middels god måloppnåelse
2 Midtbyen	Prinsens gt. 8a	Anslått 100 m ²	Kjøring er fortsatt mulig i gårdsrommet, søppelkasser er godt synlige Fin utforming med sentral plantekasse for tuntre Høy materialkvalitet	God til middels god måloppnåelse
7 Møllenberg Elvehavn	Nedre Møllenberggt. 1 skrivefeil for nr 16		Ikke vurdert pga misforståelse	
7 Møllenberg Elvehavn	Nedre Møllenberggt. 18		Ikke vurdert pga misforståelse	
8 Lademoen	"Ulstadløkkveien" Biskops Sigurds gt 8, 10, 12 Ulstadløkkvn. 3-9 Mellomvn. 3-4		Noen gårdeiere er imot sammenslåing og opparbeidningen av gårdsrom	Anlegg ikke utført
8 Lademoen	"Mellomveien" Mellomvn 10, 12, 14 Jon Raudestgt 6, 8, 10 Ulstadløkkvn 13		Bakgårdene skal opparbeides, et eldre gatetun er kommunalt	Anlegg ikke utført
2 Midtbyen	Kannikestrede 2 - 4		Tilskudd til utbedring av antikvarisk verdifulle bygninger, bl a med fasader i Louis Seize stil. Vanlig veitebebyggelse med hovedhus mot gaten og bakbygninger. Arbeidet nettopp startet opp. Gaten har original brolegging.	Anlegg ikke utført
5 Bakklandet	Nygata 2-4		Flere veiter mellom sjøbuene er opparbeidet	Arbeid pågår, ikke opparbeidet
7 Møllenberg Elvehavn	"Båhusgt-kvartalet" Båhusgt 1,3,5 Nonnegt 30, 32 Festningsgt 11, 13, 15			Ikke kommet inn i kvartalet
5 Bakklandet	Nedre Bakklandet 10 Almenningen Krana som ikke er opparbeidet			Ikke opparbeidet

8 Lademoen	Frostaveien 4		Liten bakgård er opparbeidet, lite grønt og lite trivelig etter beboervurdering Skiferheller på terreng	Middels god måloppnåelse
8 Lademoen	Frostaveien 1		Opparbeidet med heller, sittebenker og betongkasser, anlegget virker slitt, ikke nyopparbeidet	Mindre god måloppnåelse
8 Lademoen	"Gardermoensgt. 1-11" Gardermoensgt 1,3,5,7,9,11 Ladevn 2,4,6,8		Forhager opparbeidet med kantstein og beplantning Gårdsrom ikke slått sammen og ikke opparbeidet	Vesentlige deler av arbeidet ikke utført

4.9 Eksempler som drøftes nærmere

Grønlands Torg Øst, Oslo - Ikke et byfornyelses-prosjekt



Beskrivelse

Grønlands Torg er et nybygd sentralt boligområde, der motiver og muligheter fra byfornyelsen har blitt videreutviklet. Landskapsarkitekten Tone Lindheim har selv fremhevet anlegget pga god materialkvalitet og anleggsmessig utførelse. I tillegg representerer Grønlands Torg Øst en funksjonell løsning på mange av utfordringene som rommes i store gårdsrom. Gårdsrommet er avlåst, og åpnes bare av beboere. Det har høy standard når det gjelder vegetasjon og et fint parkmessig preg. Det er brukt marktegl, kantstein og malte stakitter på innretninger i rommet. Langs bygningene finnes private utesitteplasser, som også begrenser innkikken i første etasjes leiligheter. De er skilt fra den sentrale fellesområde med hekker og en gangsti. Området i midten er virker som det er beregnet for stille opphold. I et hjørne av rommet ligger en barnehage, som er godt skjermet fra parken. Barn vil selvsagt leke overalt, men de har et godt tilbud i barnehagen. Bygningene gir meget effektiv lydskjerm mot trafikken.

Vurdering

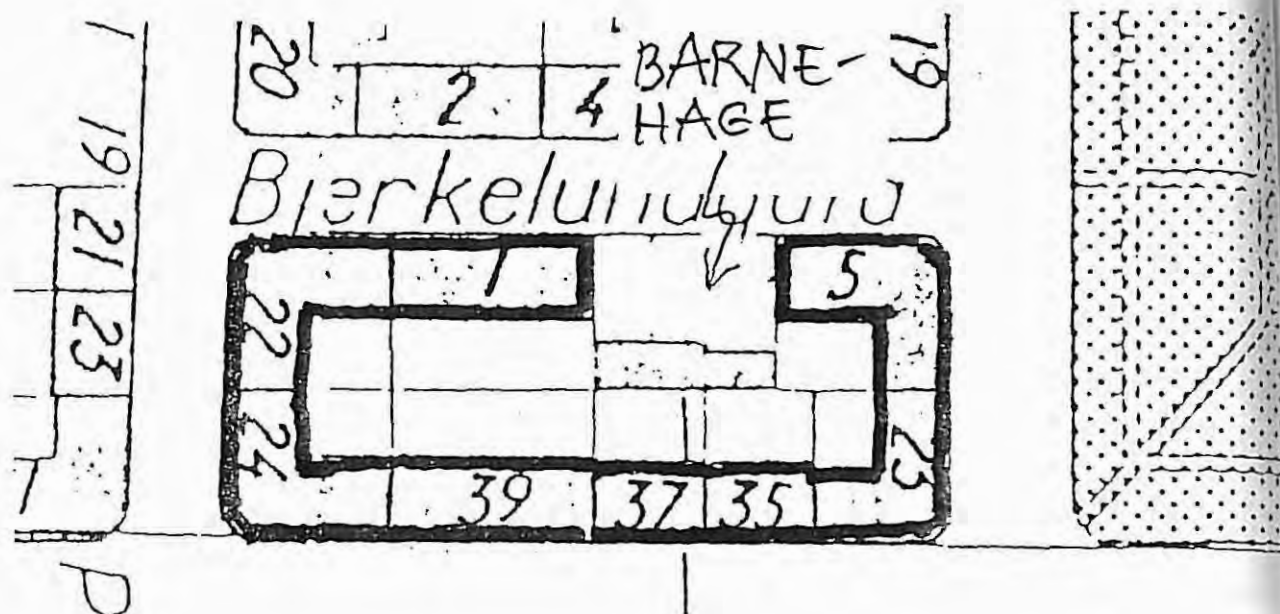
Hensiktmessighet - alle funksjoner har fått godt og hensiktmessig plass

Skjønnhet - anlegget fremtrer som vakkert og kan være et forbilde

Bestandighet - god og solid utførelse gir beskjedent vedlikehold

(God måloppnåelse)

Bjerkelundgata Øst, Oslo



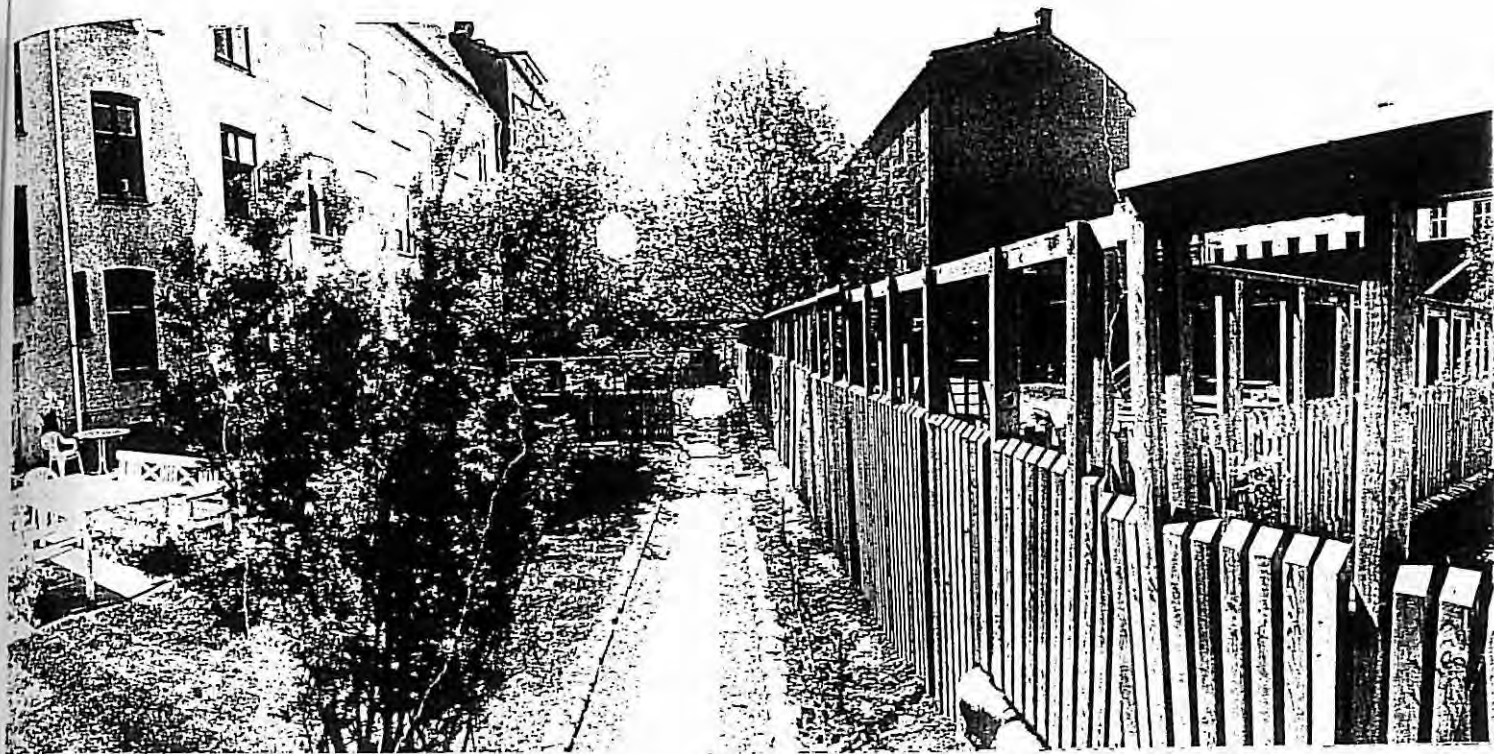
Beskrivelse

Byfornyelses område 12, "Bjerkelundgata Øst"

Bjerkelundgt. 3, 5, Seilduksgt. 23, Toftesgt. 35, 37

Kvartalet har utstrekning nord syd retning med et åpent gårdsrom på ialt 17 x 74 m.

Enkel og funksjonell planløsning der hvert enkelt privat gårdsrom inneholder de fleste funksjoner. Gårdsrom er ikke slått sammen, men er markert med ensartete stakittgjerder. Det er åpen forbindelser uten port mellom gårdsrommene. Midt i kvartalet går en smal gangsti som gir forbindelse. På en av tomtene i kvartalet finnes en barnehage, som utenfor åpningstid benyttes som felles lekeplass. Ved befaringen var gårdsrommet mer befolket enn vi har sett andre steder.



Vurdering

Hensiktmessighet - Løsningen har en fin balanse mellom privat og fellesskap, der begge hensyn blir fullt ut ivaretatt.

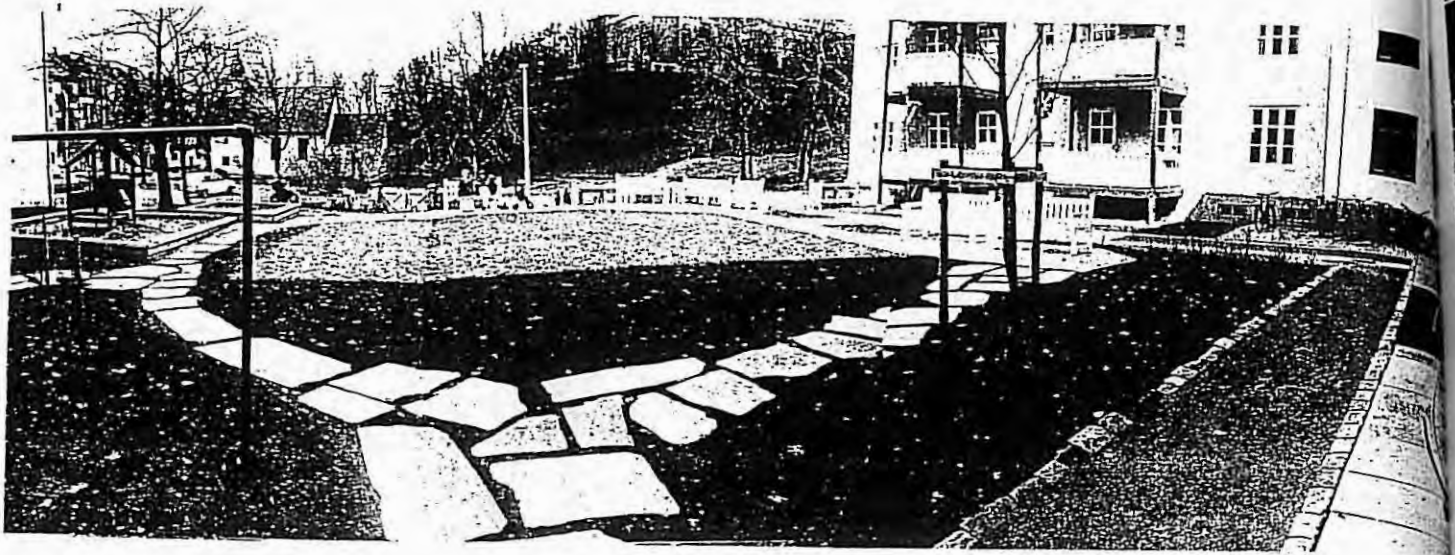
Skjønnhet - enkel ryddig løsning med vakre gårdsrom

Bestandighet - materialer av tilstrekkelig god kvalitet, og et meget velholdt anlegg

God måloppnåelse

Kan være et forbilde for lignende sammenslåtte gårdsrom

"Schøyengt", Trondheim



Beskrivelse

Byfornyelsesområde 4 Elgesæter

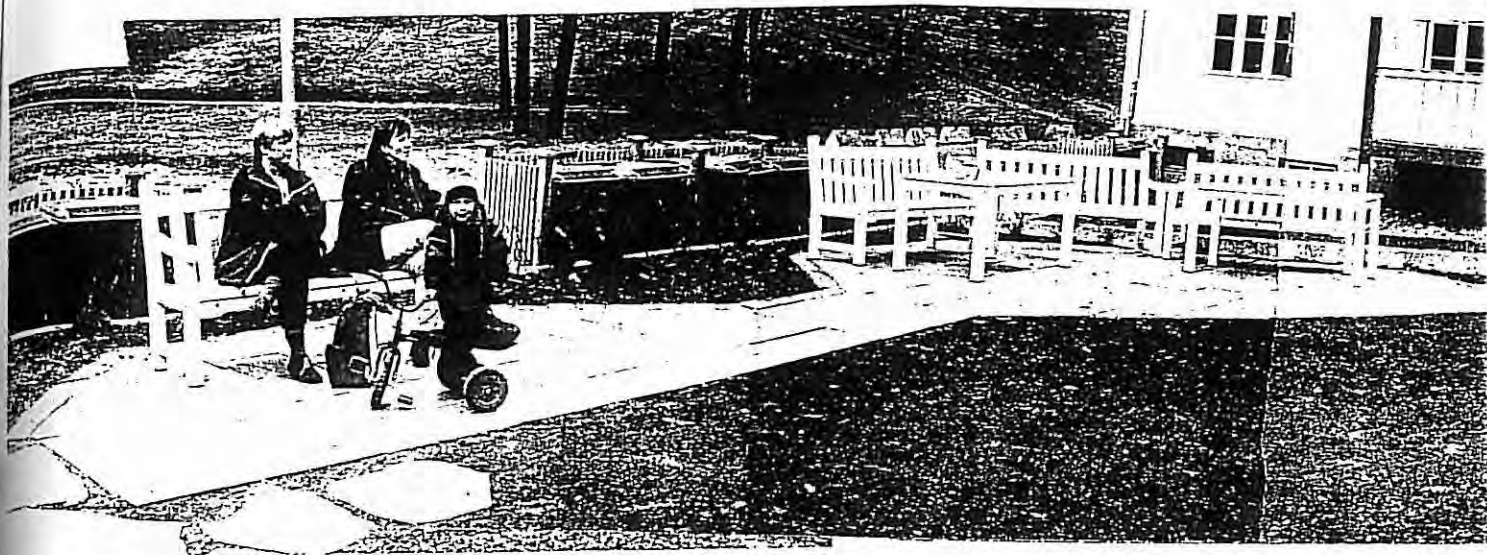
Schøyengt 6, 8, Abelsgt 2, 8, Klæbuveien 47-49

Stort gårdsrom med utsikt til parken opp mot Gløshaugen og den idylliske Døvekirken.

For å bedre solforholdene i det nordvendte gårdsrommet er dette bygd opp i høyden.

Sitteplassene er plassert i solkroken med en lekeplass inntil.

Forøvrig finnes tørkeplasser og sykkelparkering med skikkelige trygge stativer. Soppelkasser er plassert like inntil sitteplassene. Gårdsrommet er nylig opparbeidet i materialer av vanlig god kvalitet som heller, singelgang med kantstein og gressplen.



Vurdering

Hensiktmessighet - alle vanlige funksjoner er på plass. Mulighetene er godt utnyttet.

Skjønnhet - gårdsrommet virker trivelig og vender ut mot fin nær-utsikt.

Stakittene ved søplekassene kunne i tillegg hatt en rygg mot sitteplassene.

Bestandighet - rimelig god materialkvalitet.

God måloppnåelse

4.10 Sikkerhet og trygghet

Arbeid med gårdsrom i sentrale Oslo viser at beboerne tillegger sikkerhet meget stor vekt. Beboerne i slike områder oppgir at de er plaget av narkomanes tilstedeværelse, av tyverier og av pyromaner. Derfor vil mange prioritere kvartaler med stengte porter og calling system. (Søholt og Bjørneboe 1996)

Selve utformingen av kvartalet kan bidra til økt sikkerhet, både følelse av sikkerhet og mindre antall uønskete gjester og tyverier. Dersom hele gårdsrommet kan betraktes og «overvåkes» fra leilighetene, vil folk utenfra finne seg mindre vel til rette. Standarden på opparbeidelsen spiller også inn; god utforming og godt vedlikehold vil signalisere at omådet holdes i hevd av brukerne.

4.11 Avslutning

De fleste beboere bruker gårdsrommene og uttrykker tilfredshet med det arbeid som er nedlagt. Så lenge vedlikeholdsopplegget fungerer såvidt tilfeldig, kan en likevel ikke si at tiltaket er entydig vellykket.

Befaringene har vist en markant kvalitetsheving i nedslitte sentrumsområder. Det er derfor rimelig å karakterisere måloppnåelsen som God i nesten alle de prosjekter som er utført.

5.0 Offentlig uteareal

Et godt bomiljø avhenger av at det finnes utendørs for lek, rekreasjon og friluftsliv. I sentrale deler av storbyene er det umulig å tenke seg at alle disse funksjonene kan varetas uten sterk offentlig medvirkning. Én grunn til det er at mange folk ferdes på liten plass, slik at områdene får en genuint kollektiv karakter. Det er jo også kommunene som stort sett eier grunnarealene, dvs. parkene, gatetunene og lekeplassene.

5.1 Faglig vurdering av standard

Vi viser til avsnitt 4.7, som beskriver metoden som er benyttet.

5.2 Offentlig uteareal i tabell:

Oslo, Parker, gatetun, lekeplasser 1994 og 1995

Byf.omr	Prosjekt type anlegg tilleggsopplysninger	Uteareal kvm.	Vurdering av hensiktsmessighet, estetikk, bestandighet	Samlet vur- dering: God måloppnåelse, mindre god, dårlig, anlegg ikke utført
6	Hurdalsgt. Gatetun		Interessent prosjekt der slitte sveitserhus har fått et godt tilpasset moderne gateanlegg, betongheller kantet med gatestein, nye stakitt- gjerder	God målopp- nåelse Kan være et forbilde i lignende situasjoner
14	Rollparken, Fedder- sensgt. 4 Liten "strøkspark" ved Vøyenbrua på ube- bygd tomt		Liten innholdsrik park med basket- stativ, lekeapparater og sitteplass, beplantning	God måloppnåelse
	Kampen park Park		Del av stort parkanlegg, rund fon- tene plass og grunn dam under arbeid	God måloppnåelse

8	Gamlebyen skolegård Skolegård		Parkmessig utvidelse av skolegården,, skulpturelt gjerde som er tilpasset skolebygningen	God måloppnåelse
8	Galgeberg 2 Galgeberg turvei Park og turvei		Del av større opprusting i strøket mellom 80 talls og 30 tallsbebyggelse, vakker parkparti med verdifull historisk bygning, under opparbeidelse	God måloppnåelse
12	Dælenenga lekeplass Lekeplass		Liten lekeplass ved klubbhus, vanlig standard, fortau ikke asfaltert	God måloppnåelse
12	Paulus plass Gatetun/park		Anlegg som er tilpasset intakt bygningsmiljø fra 1890-åra, lekeplass, sittebenker og stort grunt basseng uten vann, egnede materialer	God måloppnåelse
14	Torshovparken, Rose- friluftten Park		Park som avslutter Torshovparken mot syd, sittegrupper og ballbane, god materialkvalitet, vegetasjon foreløpig sparsom	God måloppnåelse
	Akerselva miljøpark Gangvei Del av meget stort prosjekt, utenfor rammen å vurdere detaljert		Ny gangvei mellom Hauchsgate og Aamodt bru	God måloppnåelse
2	Idunsgt. Deichmansgt. Kristparken Gatetun/park		Stort fredelig gatetun omgitt av trafikk, rimelig godt tilpasset bygningsmiljøet, betongheller og gatestein	God måloppnåelse
7	Vålerenga skolegård		Nettopp opparbeidet, vanlig god standard, skolegården delvis bebygd	God måloppnåelse
7	Vålerenga lekeplass Lekeplass		Nettopp opparbeidet, vanlig god standard	God måloppnåelse
8	Munkegt. 4 "Nabopark"		Vanlig lite gatetun med oppholds og lekeplassfunksjoner	God måloppnåelse
10	Lakkegata gatetun Gatetun		Gatetun som er tilpasset bygningsmiljøet, heller og gatestein i mønster, hyggelige sitteplasseer	God måloppnåelse
12	Olaf Ryes plass Park		Stor grønn bypark med fin urban karakter	God måloppnåelse
15	Gråbeinsletta og Sagene kirkepark Park		Stort parkområde opparbeidet med nye stier, sitteplasser og fontene Noen heller og kantstein mangler	God måloppnåelse
16	Bjølshenparken Park		Delvis under opparbeiding fine gruset sirkler med sitteplasseer	God måloppnåelse
18	Mauritz Hansensgt. 3 Ballplass		Inngjerdet ballplass i bygatetomt, blir mye benyttet, dominerende og triste branngravler	God måloppnåelse
5	Sverresgate Lekeplass	4220	Stor "mønsterlekeplass" opparbeidet med høy materialkvalitet, interessant skulpturell bruk av hoggen granitt, marktegl, plen ikke etablert, tilpasset funksjonhemmede	God måloppnåelse
5	Sørli plass - SKAP Gatetun		Torg med fontene og sitteplasser, lite tilvokst, gode materialer, fontenen uegnet og avstengt pga støy	Foreløpig mindre god måloppnåelse

4	Urtehaven - utvidelse Park		Stort anlegg med mange tilbud, mye benyttet, hardt preg og utforming som ikke er i kontakt med bebyggelsen i strøket, uklare romdannelser og grenser	Mindre god måloppnåelse
	Schweigårdsgt. 46b		Mange funksjoner, lekeplass, ballplass, parselhage, sitteplass med utegrill og brakke for Gamlebyen servicesentral, men foreløpig triste omgivelser, kan bli mer attraktiv	Mindre god måloppnåelse

Bergen, offentlige områder

I Bergen var det åtte områder som skulle vurderes.

Med ett unntak er områdene plassert i den sentrale bykjernen, og det ligger sterke historiske tradisjoner i omgivelsene.

Det største anlegget er St Jacobs plass, som er et stort torv med lekeplassfunksjoner i nærheten av kirken. Hele nabolaget får en standardheving gjennom det nye torvet.

Strangebakken og Bøkkergaten i Sandviken er del i en langsiktig opprusting av sentrale bystrøk, som nå er gjennomført over store områder. Det er veianleggene som blir forbedret til opprinnelig håndverksmessig standard med belegg av gatestein i gamle mønstre og bruk av heller.

Bernhard Meyers vei og Lille Øvregate er begge leke - oppholdsplasser i sentrums småhusbebyggelse. Vi vurderer den første som bedre tilpasset omgivelsene enn den siste.

Latinskolen har fått opparbeidet lekeplass og Christi Krybbe skole har fått en historisk skolehage.

St Olavs vei er en hageby fra mellomkrigstiden. Vi har god dokumentasjon på planleggertradisjoner fra denne perioden, men det har ikke vært utgangspunktet for utformingen av gatetunet.

Bergen - offentlige områder

Prosjektnavn, type anlegg, tilleggsopplysninger	Areal m2	Vurdering av hensiktmessighet, estetikk, bestandighet	Samlet vurdering God måloppnåelse, mindre god, dårlig, anlegg ikke utført
St. Jacobs plass Nedre Nygårdshg Bydelspark med torg og lekeplass- funksjoner foran kirken	2400	Torv med spaserareal og lune skjer- mete sitteplasser Utforming som gir god ramme til bygningstiljøet Gedigen materialkvalitet	God måloppnåelse
Strangebakken Nordnes "Gatetun", smal gate som er fullt opparbeidet etter historisk forbilde. Et incitament for bedret vedlikehold av bebyggelsen	700	Privat preget gate som rommer mange aktiviteter Meget vakker opparbeidelse i smak- lang med bebyggelsen Gedigen utførelse	God måloppnåelse
Bernhard Meyersvei Vågsbunnen Lekeplass i skrånende boligstrøk, fullt opparbeidet, bilfritt		Sentral møteplass ved nyttig tverr- forbindelse Vakkert opparbeidet i holdbare materialer	God måloppnåelse
Latinskolen Vågsbunnen Lekeplass, opparbeidet med nøktern standard	270	Kombinasjon av sitteplass, lekeplass og ballbane, området avlåst Ny vegetasjon ikke etablert Enkel utførelse	God måloppnåelse
Bryggeparken urtehage Bryggen Historisk type skolehage for Christi Krybbes skole, fullt ferdig men ikke opparbeidet etter vinteren	200	Fint hageinnslag i tilknytning til Bryggeparken Litt stusselig utseende i det krevende Bryggemiljøet Vanlig god opparbeidelse	God måloppnåelse
Bøkkergaten Sandviken Gatetun, gate rekonstruert etter opp- rinnelig utforming, ikke "gatetun- preg."	1200	Gate for opphold, servicekjøring og noe parkering Vakkert opparbeidet med heller og gatestein i ulike fargenyanser Holdbar utførelse, problemer med overvannavrenning	God måloppnåelse
Lille Øvregate (F1) Vågsbunnen Friareal på rivingstomt, typen ute- areal er fremmed for bebyggelsen	217	Usikker på bruken, bl a med en par- keringsplass Fremmed innslag i bebyggelsen, lite vegetasjon Tekniske god utførelse	Mindre god målopp- nåelse
St. Olavs vei Haukeland Stort gatetun med lekeplass, fullt opparbeidet		Ledd i bilfritt område, god kombi- nasjon av oppholdsplass og leke- plass Typen av gatetun er fremmed for en hageby God materialkvalitet, konflikt mellom vegetasjon og folks ganglinjer	Mindre god målopp- nåelse

Trondheim, Offentlige uteareal: Gatetun, Parker, Lekeplasser mv

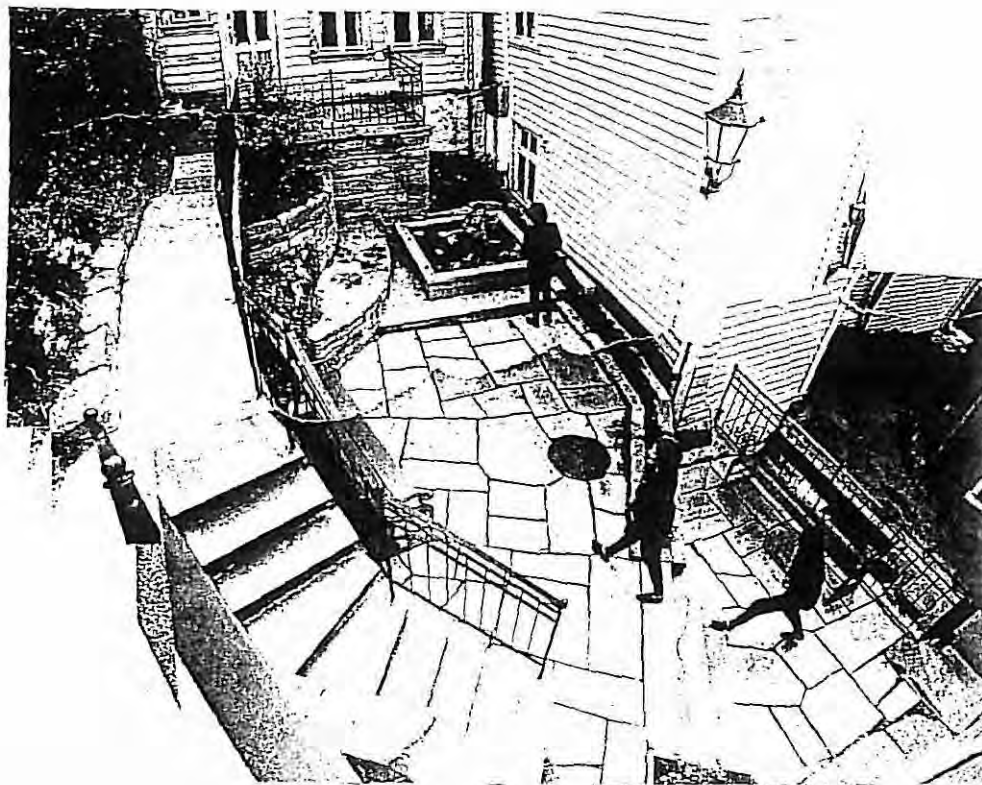
Byfor-nyelses område	Prosjektnavn, type anlegg, tilleggsopplysninger	Areal m2	Vurdering av hensiktsmessighet, estetikk, bestandighet	Samlet vurdering God måloppnåelse, minsdre, dårlig, anlegg ikke utført
5 Bakklandet	Øvre Bakklandet / Lillegårdsbakken Gatetun, sterkt trafikkert gate, ÅDT ca 4 - 5000 Prosjektert miljøgate i krysset. Innsnevring. Brostein. Beplantning. Benker. Kontakt med elva			Anlegg ikke utført
8 Lademoen	Lilleby Park/lekeplass Jarlebanen. Deler av banen gjøres om til leke- og oppholdsareal/grønn lunge. Torg v/jernbaneundergang trær, sittegruppe			Anlegg ikke utført
2 Midtbyen	Sandgt. 10-12 Allmenning i vakkert bryggemiljø Videreføring av Sandgt. og trealleen mot bryggene. Terrassering			Anlegg ikke utført
2 Midtbyen	Tykrisveita Gatetun Total opprusting av veita: Brostein. Kom. + priv. vedlikehold		Det finnes flere vellykkete prosjekter i lignende veiter	Anlegg ikke utført
5 Bakklandet	Stort kvartal Møllenberg: Gamle Kongevei, Øvre Møllenberg, Nedre Møllenberg, Wessels gt. Åpne opp flere gjennomganger; fjerne behovet for gj.gangstrafikk. Gjennomføres i løpet av 1996, 1997, 1998			Anlegg ikke utført
8 Lademoen	Lademoen kirkealle Gatetun Innsnevring av gateløp, beplantning. Mer preg av boliggate		Vanlig god utførelse med fortau, tilpasset kantparkering og smalere kjørebane Beplantning Vanlige gode materialer	God måloppnåelse
2 Midtbyen	Elvebakken v/Bersligt. - Ila Forhage i 1 m bredde		Lite anlegg	God måloppnåelse
2 Midtbyen	Skansen stasjonspark Almenning Oppholdsareal for beboere i omr. Forbindelse under jernbanebroen med sjønære arealer. trapp mot kanalen. Ny kaifront		Stort anlegg med betydelige rekreasjonsmuligheter Egenartet teknisk bygning med utsiktplattform Terrenget ikke ferdig behandlet	God måloppnåelse
2 Midtbyen	Sandgt. 30 c Almenning Grøntareal m/sitteplasser. Videreføring av gateløpet til kaifronten		Delvis opparbeidet, del av anlegget over	Under opparbeiding
5 Bakklandet	Nygata 2-4 Gatetun			

Trondheim, andre byfornyelsestiltak - Særlige grunner

	Byf.omr.	
Øvre Bakklandet 24 a bilder nr 12	5	Gammel smie + verksted. Sette plass på gamle maskiner, starte steinprod.
Guttorms gt 4	4	Uteareal til barnehagen "Barnas hus. Arbeidet ikke utført

5.3 Eksempler på offentlig uteareal som drøftes nærmere:

Berhard Meyers vei, ved Fløibanestasjonen, Vågsbunnen, Bergen



Lekeplass og trapp

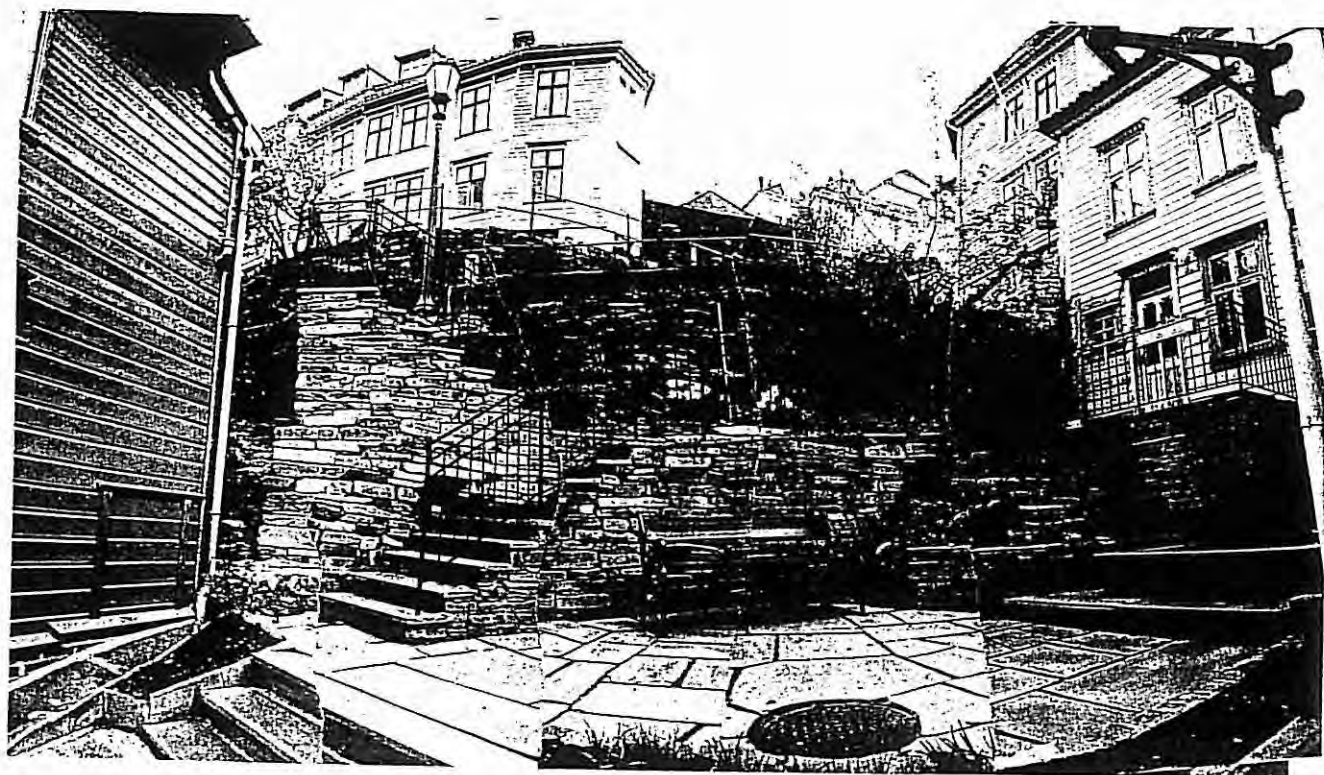
Bildet viser anlegget sett ovenfra

Beskrivelse

"Bedre enn drabantby". Anlegget er en lekeplass anlagt i forbindelse med et gammelt trappeanlegg. Murene er tørmur i grå skifer. Det er tradisjonelle stakitt og lyktepeler.

En mor med en liten gutt forteller at dette meget sentrale byområdet er et fint lekeområde for barn. Det er frodig og fullt av uforutsigbare detaljer, gutten finner mange snarveier. De litt eldre har sine utfordrende lekesteder oppover i trappeanlegget på hyller og avsatser.

Grunnlaget er at området er bilfritt. Moren forteller at gutten har bare ett minuts vei til skolen, noe som ikke er vanlig i nyere områder.



Bildet viser anlegget sett nedenfra

Vurdering av anlegget

Hensiktsmessighet - anlegget gir tverrforbindelse i bratt terreng og det er samtidig en møteplass og lekeplass for flere aldersgrupper.

Skjønnhet - det er opparbeidet i fin kvalitet og har innslag av busker og blomster. Anlegget passer godt inn i miljøet av småhus.

Bestandighet - det er valgt gode solide materialer, som krever lite vedlikehold.

God måloppnåelse

St Olavs vei, Haukeland, Bergen

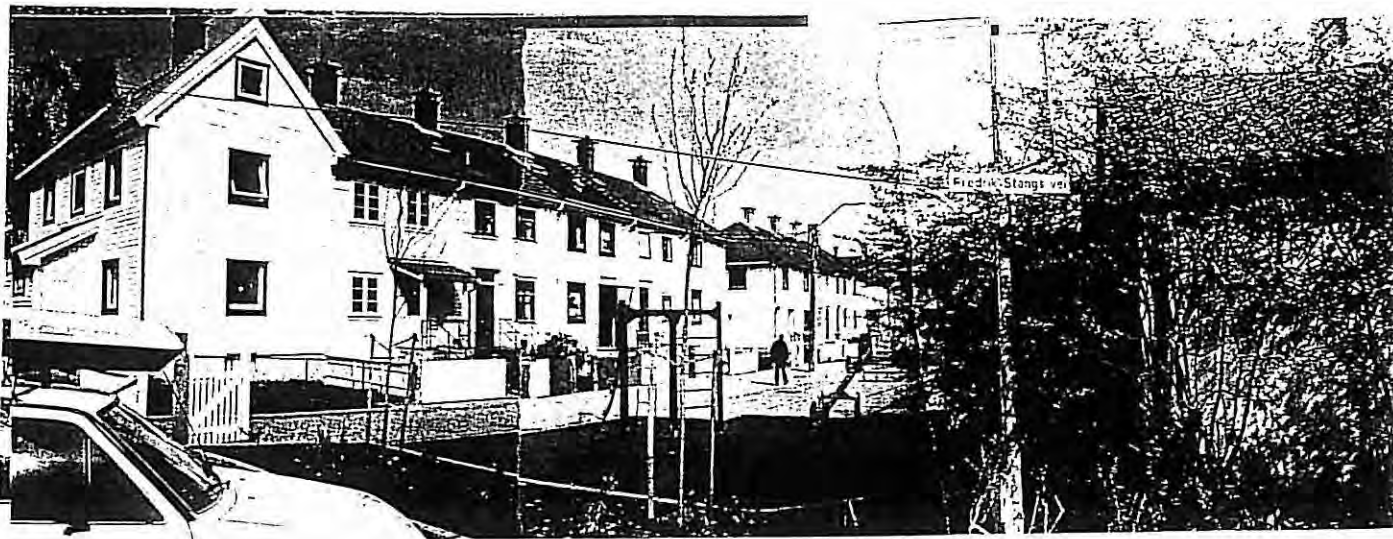
Beskrivelse

Gatetunet sperrer biltrafikken i St Olavs vei og skaper en bilfri sone. Bebyggelsen følger hagebyprinsippet : gateløp med fortau på begge sider, forhager med stakitt og toetasjes rekkehus. Bygningene i gaten er komponert til en større helhet med bruk av tverrstilte bygningsfløyer og andre former for bevisst variasjon.

Denne typen hagebybebyggelse har sine tradisjonelle former for små parkanlegg, som burde vært utgangspunktet for et gatetun. Vi mener at tradisjonsbasert planlegging som er fulgt inne i Bergen sentrum kunne vært fulgt også her. Ved å styrke hagebypreget kunne man også gitt et incitament til historisk riktig oppussing og vedlikehold av bebyggelsen.



Et gatetun av 1980-års typen er plassert i hagebyen. Bildet viser en fotgjenger som ikke oppfatter logikken i gatetunet, men fortsetter å følge det opprinnelige fortauet og trækker rett ut i bedet.



Stakittporten er satt opp for å kontrollere bilkjøring. Kanskje stakittmotivet kunne vært brukt i større utstrekning.

Vurdering

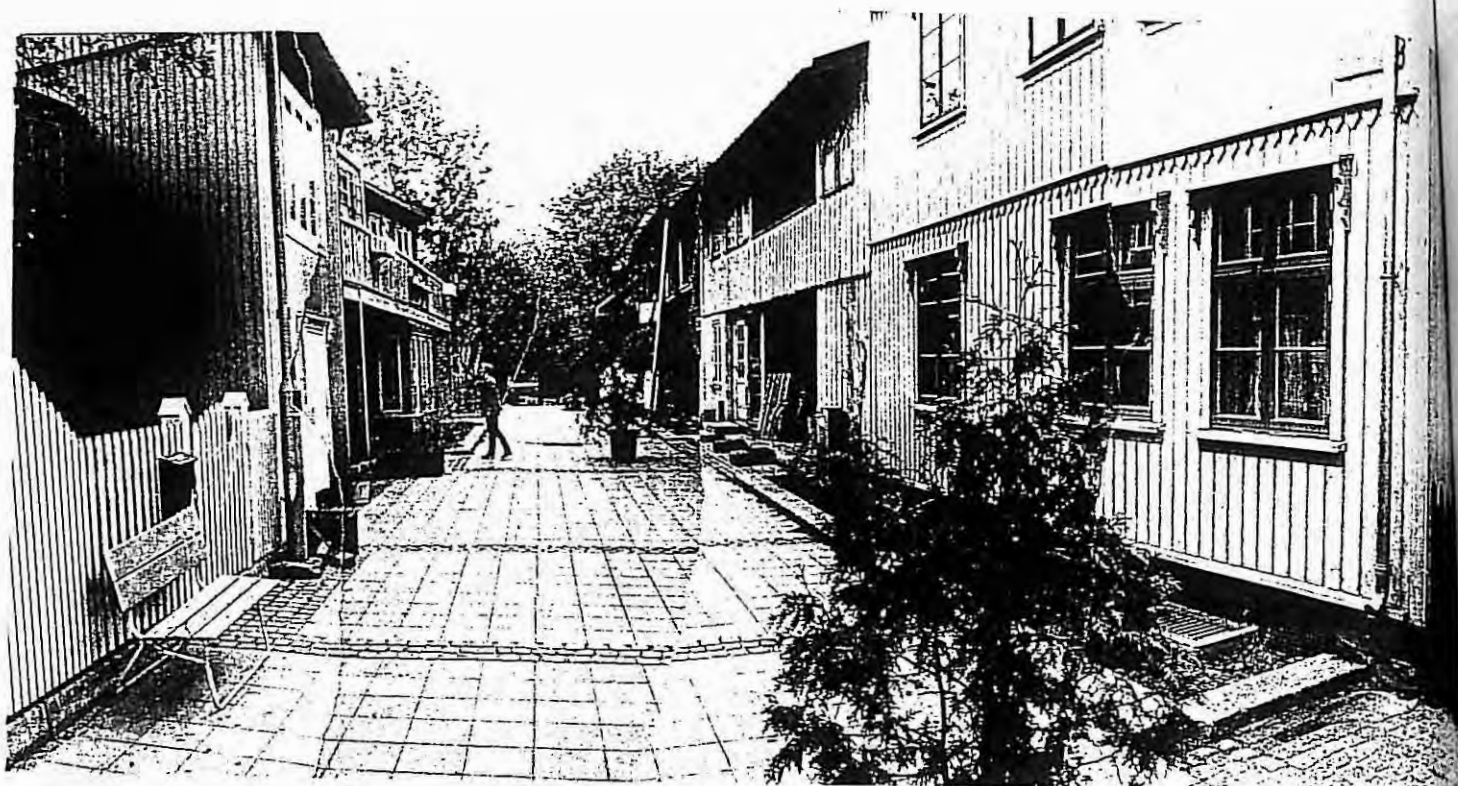
Ledd i bilfritt område, med god kombinasjon av oppholdsplass og lekeplass

Denne typen av gatetun er fremmed for en hageby

God materialkvalitet, konflikt mellom vegetasjon og folks ganglinjer

Mindre god måloppnåelse

Hurdalsgata, Oslo

**Beskrivelse**

Byfornyelsesområde 6 Hurdalsgata

"Gatetun" i 60 m lang gate.

Interessent mindre prosjekt der noen tildels dårlig vedlikeholdte sveitserhus har fått et godt tilpasset moderne gateanlegg.

Løsningen er ikke av den tradisjonelle gatetun-typen med skråvinkler og innslag av fremmede materialer. Gaten er åpen for bilkjøring, men den vil bli oppfattet som et hellelagt gårdsrom, og mange vil kjøre ganske langsomt her.

Materialbruken er betongheller kantet med gatestein, og det er satt opp nye stakittgjerder.

Plantebed er avgrenset med hoggen kantstein.

Vurdering

Hensiktmessighet - en løsning som gir rom for mange funksjoner

Skjønnhet - gaten har en heldig kombinasjon av historiske hus som kan bli fint pusset opp og et enkelt, moderne gategulv

Bestandighet - holdbar utførelse

God måloppnåelse

Kan være et forbilde i lignende situasjoner

Nedre Bakklandet, Trondheim



Byformyelsesområde 5 Bakklandet

Nygt.12-14, Nedre Bakklandet 12-16 og 32

Beskrivelse

Bakklandet er et meget sentralt småhusområde. I 60 årene var det saneringstruet, men idag er det et ettertraktet boligområde. Det skyldes bl a trafikksanering, oppussing og tilpasset nybygging og opparbeiding av alle offentlige uterom og gater.

Almenningen mellom 28 og 30 er opparbeidet og gir gateforbindelse mellom gater med småbypreg. Det er gode dimensjoner og materialer, brostein, gress og asfalt.

Noe arbeid gjenstår, og bakgården i Nedre Bakklandet 32 er nå gravd opp.

Vurdering

Hensiktmessighet - området er ikke klart inndelt etter funksjoner, men gir rom for mange oppholds- og nyttefunksjoner

Skjønnhet - området fremstår som et autentisk gammelt byområde, som gradvis blir tilbakeført til tilnærmet opprinnelig utseende

Bestandighet - det er valgt solide materialer

God måloppnåelse

5.4 Sikkerhet og trygghet

Offentlige områder i storbyene kan fort overtas av grupper med ulike normative avvik. Opp gjennom årene er det mange eksempler på at narkomane har forflyttet seg/blitt fordrevet i klynger fra det ene tilholdsstedet til det neste. Fra gammelt av er det også en viss tradisjon for at drikkelag slår seg ned i parkene og skaper et ubekvent miljø for andre brukergrupper.

I følge politiet¹¹ er forbedring av utemiljøene en nødvendig forutsetning for å skape trygghet. Pene, åpne og belyste områder innbyr til bruk og bidrar til at uønskede grupper trekker seg unna. Det er imidlertid ingen automatikk i at tilretteleggingen lykkes, dvs. at målgruppene får nytte av det nye/forbedrete tilbudet. Kontrollen over eget bomiljø er i ett og alt avhengig av at folk viser sin tilstedeværelse, noe som kan være vanskelig hvis plassen allerede er beslaglagt.

Et godt eksempel på dette er utvidelsen og opprustingen av Urtehagen i Oslo. Narkomane hadde i lengre tid holdt til i området, og tiltakene syntes ikke å ha noen umiddelbar «opprensningseffekt». Bruksmønsteret endret seg i følge vår informant først etter at politiet hadde gjennomført en dør-tildør-aksjon for å få beboerne til å markere sin interesse for parken. I dag er Urtehagen en mer naturlig del av nærmiljøet enn for noen år siden.

¹¹ Informantene arbeider ved forebyggende avdeling.

6.0 TILSKUDD I BOLIGFORNYELSEN

Selv om det i senere år har vært en dreining mot miljøtiltak, er det i alle tre byer bred enighet om at boligforfallet må overvinnes. Oslo vedtok i 1994 en målsetting om å fornye alle boliger med understandard innenfor de definerte i byfornyelsesområdene innen år 2003 (Oslo kommune 1994 a, s. 14). Godt og vel et år senere ble merkeåret strukket fram til 2010, samtidig som avgrensningen til byfornyelsesområdene bortfalt (Oslo kommune 1995). I øyeblikket har en derfor som mål å fullføre eller påbegynne fornyelsen av ca. 8000 boliger i løpet av en periode på femten år. Det pågår imidlertid utredninger og forhandlinger som kan munne ut i nye forutsetninger. I Bergen er tempoplanen todelt: Programmet fram til år 2004 omfatter 1500-2000 boliger, som alle er lokalisert i byfornyelsesområdene. Resten (500-1000 boliger) skal fullføres i den etterfølgende treårsperiode (Bergen kommune 1995). Både Oslo og Bergen sikter med andre ord langt inn i neste århundre. Trondheim kommune har derimot, som et mer budsjettrelatert grep, valgt å begrense perspektivet til perioden 1996-99. Målet er å fornye ca. 400 boliger, med en gradvis økning aktivitetsnivået. Etter 1999 vil det gjenstå ca. 600-900 boliger med betydelig understandard (Trondheim kommune 1995, s. 18-41).

Ut fra disse satsninger må en kunne si at byfornyelsestilskuddet i senere år har hatt en akseptabel ramme. Det samlede beløp til boligtiltak var i 1994-95 55,7 mill. kr., hvilket gir et grunnlag for å støtte ca. 550 boliger med 100.000 kr. hver.¹² Vurderingen av denne innsats må naturligvis sees i sammenheng med kommunenes planberedskap. Ideelt sett kunne en ønske seg mer fart og driv i boligfornyelsen (jfr. Seip 1993), men så lenge det kommunale engasjement ikke er fullt ut avklart, og så lenge konkrete prosjekter er på skrivebordsstadiet, vil det neppe være rasjonelt å blåse opp statlige tilskuddsbudsjetter. Hovedpoenget må være å få en best mulig tilpasning mellom kommunale og statlige rammebetingelser.

Vår oppfatning er altså at rammestørrelsen ikke har begrenset framdriften i boligfornyelsen. Det neste spørsmålet blir da om midlene er brukt i samsvar med Husbankens retningslinjer: Frambringer fordelingen de type virkninger som Regjeringen og Stortinget ønsker?

¹² Stotte til riving og erstatning og for bygninger som skal rives er ikke regnet med.

La oss gjengi hovedmålet ordrett:

Utbedringstilskudd til byfornyelse skal medvirke til utbedring av boliger og boligområder når det er urimelig å belaste husstanden med hele utbedringskostnaden eller når husstanden har svak økonomi (Husbanken 08.09.94).

Noe av det samme innholdet fantes i retningslinjene fra 1981. Formuleringen gikk her ut på at framtidige beboere ikke skulle påføres urimelig høye innskudd og/eller boutgifter. Kanskje finnes det derfor en liten nyanse ved at 1981-reglene i noen grad *forutsatte* en pågående byfornyesaktivitet. I 1994 har momentene skiftet plass, slik at det handler om å tilpasse byfornyelsen innenfor visse sosiale forutsetninger. Går vi fram til 1996, er det fremdeles snakk om beboernes utgifter. Vi merker oss imidlertid at henvisningen til hushold med «svak økonomi» har falt ut. I stedet er hensynet til akseptable boutgifter kombinert med et ønske om «god kvalitet».

Det er derfor en gjennomgående tanke at byfornyesstilskuddet skal være beboerrettet, og ikke bare et virkemiddel i byfornyelsen. Nyansene berører balanseforholdet mellom sosiale og fysiske målsettinger, men det er overhodet ikke rom for å analysere måloppnåelsen ved en enkel opptelling av boliger. Det er ikke nok at tilskuddene til dyr utbedring, dyr nybygging og gjeldsnedskrivning har en produksjonseffekt i byfornyelsen.

Men om vi skjeler til det politiske underlaget, er det kanskje likevel ikke så lett. Innenfor et innflytelses- og demokratiperspektiv bør vi ta hensyn til at Stortinget har påpekt betydningen av «...å komme videre i byfornyelsen» (Innst. S. 1994-95, s. 25). Både innføringen av programtilskudd og nedskrivningen av kostbare tomter må sees innenfor en slik kontekst.

På bakgrunn av disse litt sprikende betingelser, skal vi først kommentere virkningene i Oslo, dernest i Bergen. For Oslo har vi gjort en underinndeling i dyr nybygging og dyr utbedring. Til slutt i kapitlet følger en vurdering av overlappingen mellom byfornyesstilskuddet og gjeldssaneringsordningen.

6.1 Dyr nybygging i Gamlebyen

De siste fire-fem årene har Ungdommens Selvbyggerlag (USBL) arbeidet med et krevende utbyggingsprosjekt i nordlige deler av Gamlebyen i Oslo. Dette er en av de mest komplekse sakene i byfornyelsen, og vi gjør ikke krav på å ha innsikt i alle viktige vedtak og utviklings-trekk. Foruten at forhistorien er innviklet nok, har det i senere tid vært flere omveltninger i byggeplanene.

Som tilskuddssak for Husbanken skriver begynnelsen seg tilbake til 1992.¹³ USBL søkte da om et større beløp for å kunne realisere utbyggingen av «Klosterenga». Prosjektet inneholdt på dette tidspunktet ca. 230 boliger, og var et samarbeid mellom USBL og Studentsamskipnaden. Søknaden ble innvilget med ca. 4 mill. kr. i tilskudd, samt 2 mill. kr. i egenandel fra Oslo kommune. Året etter fikk samme prosjekt 5 mill. kr. fra Husbanken og 2,5 mil. kr. fra Oslo kommune. På slutten av 1994 løp det inn nok en søknad, denne gang på restansen mellom USBL's søknad fra 1992 og de tildelte beløp i 1992 og 1993. Kommunen valgte, som en praktisk tilpasning, å forholde seg til søknaden fra 1992. Etter anbefalinger på 5 mill. kr. fra 1995-kvoten og en kommunal egenandel på ca. 2,2 mill. kr., var USBL's opprinnelige søknad innvilget i sin helhet. Det hører med til historien at selskapet i mellomtiden hadde vært gjennom gjeldsfor-handlinger med sine kreditorer. Handlingsevnen var derfor påtakelig forbedret i den siste tilskuddsrunden.

I tillegg til prosjektområdet Klosterenga, har USBL engasjert seg i utbyggingen av flere eien-dommer i Schweigaards gate. Et prosjekt kalt «Justiskroken» fikk i programtilskuddet for 1995 en støtte på ca. 4,5 mill. kr., samt en kommunal egenandel på nærmere 1,8 mill. kr. Senere har det skjedd en omregulering av området som gjør at byggeplanene må skrinlegges. Et annet prosjekt er derimot under oppstart. I Schweigaards gate 62/64 («Munkenga») bygger USBL 16 boliger a 83 kvm. BRA. Her er det gitt tre tilskudd - et til nedskrivning av ervervs- og rentekostnader på 785.000, et til «riving og økte priser» på kr. 160.000 og et tredje på 1.660 mill. kr. Kommunens egenandeler er, henholdsvis, 314.-, 60.000 og 1.660 mill. kr.

¹³ Lenge for den tid forelå det en fornyelsesavtale mellom Oslo kommune og USBL.

Når vi har redegjort for alle disse detaljer, er det for å illustrere enkelte analytiske problemer. Den finansielle strukturen i Klosterenga-prosjektet gjør at en beregning på basis av tildelingen i 1995 blir ytterst fiktiv. Vi antar at den samlede subsidieeffekten har større interesse enn effekten av å «fylle opp» med tilleggsmidler i 1995. I tabell 6 har vi imidlertid splittet opp både etter tildelingsår og tilskuddsyter. Anslagene baserer seg på 13.000 kr. i byggekostnader per kvadratmeter og en gjennomsnittlig boligstørrelse på 80 kvadratmeter. Arbeidet skal etter det vi har fått opplyst starte til neste år. Studentsamskipnaden har trukket seg ut av prosjektet, slik at det nå blir 120-130 litt større leiligheter i stedet for det planlagte antallet på 230.

Tabell 6 Subsidieffekter i Klosterenga-prosjektet

	1992-93		1995		Samlet	
	Tildelt i 1000 kr.	Effekt per kvm. BRA	Tildelt i 1000 kr.	Effekt per kvm. BRA	Tildelt i 1000 kr.	Effekt per kvm. BRA
Byfornyelsestilskudd	9.000	900	5000	500	14.000	1.400
Kommunal egenandel	4.500	450	2.220	222	6.720	672
Samlet tilskudd	13.500	1.350	7.220	722	20.720	2.072

De samlede tilskudd fører etter disse beregninger til at at USBL kan selge til en kvadratmeterpris som ligger ca. 2.100 kr. under kostnadsnivået. Hele subsidien går med til å senke kjøpernes innskudd.

Utbyggingen av 16 leiligheter i Schweigaards gate antas å få en kostnad på 12.- 13.000 kr. kvadratmeteren (brutto). Dette er ca. 20-30% over anslaget i søknaden fra desember 1994. Også salgsprisen er kraftig oppjustert og ligger nå på ca. 10.000 kr. per kvadratmeter, med et subsidieinnslag på 2.500 kr. per kvadratmeter BRA. Som et virkelig lysende trekk i bildet, har USBL maktet å selge halvparten av boligene før byggestart.

Ettersom leilighetene i Gamlebyen selges i det åpne marked til faste priser, kan en vanskelig si at prosjektet er rettet mot beboere med svak økonomi. I «Munkenga»-prosjektet har kommunene heller ikke ervervet noen andeler på vegne av utsanerte hushold. Den sosiale effekten vil derfor bero på hvilke erstatningsleiligheter som framskaffes, dvs. om beboere med rett på omplassering har kommet bedre ut i sin nye bolig. I det lange løp kan en håpe på at alle smådrypp som hever boligstandarden i indre by fører til at inntektssvake grupper får bedre boforhold enn i dag.

Det er med andre ord *byutviklingseffekten* som er mest iøynefallende. Dette er ikke helt i tråd med Husbankens retningslinjer. Som nevnt må det nedfelte hovedmålet tolkes som et ønske om å oppnå akseptable boutgifter og en bedre bokvalitet for grupper som enten har bodd lenge i området eller som stiller svakt i konkurransen på boligmarkedet. Tilskuddet er neppe ment som en støtte til hushold som etter overveielse av tilgjengelige alternativer velger å kjøpe en nybygd leilighet i Gamlebyen.

Derimot er vi ganske overbevist om at de siste tilskuddene til USBL (1995) ligger innenfor rammen av Stortingets anbefalinger. Ved å øke ytelsene har man bidratt til å realisere et prosjekt (Klosterenga) som har vært inne i en alarmerende kostnadsspiral. Det andre prosjektet (Munkenga) gjennomføres raskere, men også her danner prisstigningen en viktig del av beslutningskonteksten. Tilskuddene kan derfor i sum sies å stemme med ønsket om å få «fart på byfornyelsen». Et gjenstående spørsmål er om de som flyttet har forbedret sin boligsituasjon. En kan også lure på om USBL kunne ha trukket en større fordel av markedsoppgangen: Hadde det vært mulig å gå ut med et høyere fastprisnivå? Selskapets egen vurdering er at nivået i Schweigaards gate er riktig, og at man dessuten hadde måttet gi opp alle utbyggingsplaner (også for Klosterenga) uten tilskuddene fra Husbanken og kommunen.

6.2 Dyre utbedringsprosjekter i Oslo

I årene 1994-95 ble sju prosjekter i Oslo innvilget tilskudd til «dyr utbedring». To andre prosjekter fikk tilskudd til «saneringstap», dvs. at eiendommene senere ble solgt med fornyelsesklausul. Det samlede boligtall (alle 9 prosjekter) var 163 før utbedring og ser ut til å bli 186 etter at alle arbeider (inkludert bygging av loftsleiligheter) er ferdige.

Denne del av boligfornyelsen kan trygt karaktर्सieres som «utfordrende». De fleste eiendommene hadde en meget lav standard før utbedring. Noen var helt på nippet til å bli revet, andre hadde vært under prosjektering til utbedring uten at planene lot seg gjennomføre. Det kan synes merkelig at såvidt mange problemeiendommer ble saksbehandlet på samme tidspunkt, men dette har sin enkle forklaring: I strategi- og handlingsplanen for perioden 1994-97 vedtok man å prioritere de dårligste boligene, for på den måten å sikre tidligere nedlagte verdier.

Med tanke på hovedmålet (jfr. punkt 6.0), vil vi derfor måtte ta hensyn til at flere av bygningene faktisk hadde vært tomme i flere år. Rasjonaliteten i byfornyelsen synker åpenbart dersom enkelteiendommer i en opprustet fasaderekke blir stående igjen som «råtne tenner» - for å låne et uttrykk fra en av sakene.

Et annet vesentlig moment er at de fleste beboerne i byfornyelsesområdene har svært kort bostid. En undersøkelse for noen år tilbake (Hansen 1992) viste for eksempel at 80% hadde bodd i mindre enn fem år i boligen. En slik situasjon at målene om byutvikling og bevaring kan fremmes med mindre sosiale kostnader enn mange forestiller seg.

Tilskudd til dyr utbedring beregnes vanligvis med utgangspunkt i nybyggingskostnader. Regelen er at prosjektene må kunne bære 75% av arbeids- og kapitalkostnadene ved nybygging. I 1995 gikk imidlertid Oslo kommune over til en litt annen utmålingsteknikk. I stedet for å gå veien om nybyggingskostnader, brukes en antatt markedsverdi. Alt over denne verdien, som i 1995 var 9.000 kr. per kvadratmeter BRA, ble gitt som subsidier.

Med ett unntak, ble alle ni eiendommene solgt til private selskaper og deretter omorganisert til (kontorstiftede) borettslag. I neste omgang satte selskapene i gang fornyelsesprosessen, samtidig som leiligheter ble solgt i markedet til avtalte/faste priser. Det ene unntaket er en eiendom som hele tiden har vært eid av OBOS, og som ble opprustet på meget spesielle vilkår («økologisk forsøksprosjekt»).

For å kunne belyse subsidieffekter, har vi først registrert opplysninger fra saksmappene og deretter intervjuet de personer som sto i spissen for eiendomsutviklingen. Noen av sakene skiller seg ut ved at tilskuddene er gitt på etterhånd som en kompensasjon for uforutsette sopproblemer. I en annen sak dekket tilskuddet opp kostnadene ved en entrepenørkonkurs. Tidligere hadde eiendommen fått tilskudd til nedskrivning av gjeld, som også tas med i oversikten nedenfor.

Tabell 7 Subsidieffekter i ni utbedringsprosjekter¹

	Effekt per kvadratmeter BRA		
	Statlig tilskudd	Kommunalt tilskudd	Samlet tilskudd
Prosjekt 1	2.500	2.250	4.750
Prosjekt 2	1.197	0	1.197
Prosjekt 3	1.740	622	2.362
Prosjekt 4	1.254	729	1.983
Prosjekt 5	134	133	267
Prosjekt 6	196	196	392
Prosjekt 7	407	0	407
Prosjekt 8	934	934	1.868
Prosjekt 9	939	939	1.878
Veid gjennomsnitt ²	916	628	1.544

1) Inkluderer tilskudd til gjeldssanering.

2) Veid med utgangspunkt i eiendommenes størrelse.

Tabellen viser at støtten varierer fra 267 til ca. 4.500 kr. per kvadratmeter BRA. Som vi ser representerer begge deler ekstreme avvik. Det første er gitt på grunn av budsjettsprek (jfr. ovenfor), det andre er et av de mest risikofylte prosjektene som har vært gjennomført i senere år - ja kanskje noensinne.

For fire av eiendommene har vi utfyllende opplysninger om salgspriser, innskudd og fellesgjeld. I alt inngår 43 leiligheter med en gjennomsnittlig salgpris på ca. 10.100 kr. per kvadratmeter BRA. Fellesgjelden utgjør i gjennomsnitt mellom 31 og 38% av felleskostnadene, dvs. at innskuddene er relativt lave. Mot slutten av 1980-tallet førte slike salgsvilkår til at mange kjøpere feilvurderte kostnadsnivået, og det kan derfor synes betenkelig at subsidiene fortrinnsvis brukes på innskuddssiden. Situasjonen er imidlertid vesentlig annerledes i dag enn for sju-åtte år siden. For det første eksisterer ikke rentetrappen lenger, for det andre trekker alle makro-økonomiske indikatorer i gunstig retning; sannsynligheten for en kraftig økning i rentenivået med etterfølgende priskrakk synes svært liten.

På basis av de innsamlede data kan vi gi noen forenklede beregninger av boutgifter. Tabell 8 bygger på tre kjente størrelser; innskuddspris, fellesgjeld og boligstørrelse. I tillegg kommer følgende teoretiske forutsetninger: Kjøperne tar opp et serielån på 80% av innskuddet med en rente på 7,5% og en tilbakebetalingstid på 20 år. Innskuddspris og fellesgjeld er omregnet fra reelle salg i de aktuelle størrelsesskikt (± 5 kvm. BRA).

Tabell 8 beregnede utgifter til betjening av lån. Tre realistiske eksempler

<i>Boligstørrelse</i>	<i>Renter på eget lån</i>	<i>Avdrag på eget lån</i>	<i>Renter og avdrag på felleslån¹</i>	<i>Betjening av lån per måned</i>
40 kvm.	566	850	2.084	3.500
60 kvm.	700	1.050	3.086	4.836
70 kvm.	850	1.275	3.573	5.698

¹⁾ Rentesatsen er 5,6%, som innføres fra 1. juli 1996

Selv den minste leiligheten gir en ganske høy utgiftsbelastning. Dette er da heller ikke noe marked for typisk vanskeligstilte grupper. Våre opplysninger for 7 eiendommer går ut på at alle leilighetene er solgt. I én eiendom har kommunen ervervet fire leiligheter på vegne av eldre beboere med lang botid. Resten er omsatt på avtalte betingelser (uten noen budrunder) til de første som meldte seg, eller til bekjente. Vårt klare inntrykk er at interessen for indre øst er for oppadgående. Informantenes bilde av kjøpergruppen er helt entydig; det dreier seg om personer med fast arbeid og ryddig økonomi.

På den annen side framholder de samme informantene også at tilskuddet var en nødvendig budsjettbetingelse. Uten finansieringshjelp ville nok de fleste prosjektene aldri sett dagens lys.

6.3 Gjeldssanering på Nedre Nygård i Bergen

Bakgrunnen for boligfornyelsen på Nedre Nygård er, som vi har vært inne på, en offensiv politisk og administrativ satsing gjennom flere år. Kommunens samlede byfornyelsesgjeld var i 1994 kommet opp i 230 mill. kr., hvorav 78 mill. knyttet seg til prosjektområdet Nedre Nygård (Bergen Bolig og Byfornyelse 1994 a og b). Man regnet det derfor som umulig å kunne ta opp igjen tråden uten en forutgående gjeldssanering. Den praktiske løsning har kommet i form av en 50/50-avtale mellom staten, representert ved Husbanken, og Bergen kommune. I stedet for et særegent tapstilskudd¹⁴, får kommunen prosjektbaserte byfornyelsestilskudd som dekker halvparten av nedskrivningsbehovet. Beløpet som ytes er 200.000 kr. per bolig - fra hver av partene. Denne summen er konstant, men siden den knytter seg til situasjonen etter at fornyelsen er gjennomført, er det usikkert hvor stort totalbeløp som tilføres området.

¹⁴ Bergen har så vidt vi vet aldri fått gjennomslag for at tapssituasjonen er vesentlig mer alvorlig eller av en annen karakter enn i de andre byene (St.meld. nr. 14 1994-95. s. 96).

På samme måte som i Oslo gjennomføres boligfornyelsen av private/kooperative selskaper. Disse aktørene mottar ingen annen støtte enn den som ligger i en sterkt subsidiert tomtepris, samt «windfall profits» fra opparbeidelsen av fellesarealer. Nedskrivningsbidragene fra Husbanken formidles først til kommunen og deretter videre til Bergen Bolig og Byfornyelse (BBB). For å sikre framdrift i arbeidet, har overføringene gjennomgående skjedd på et meget tidlig stadium i fornyelsesprosessen.

Som nevnt i kapittel 2, begynner det nå å vise seg resultater i form av nyoppførte og rehabiliterte boliger. To prosjekter er trukket helt i mål, dvs. at boligsalget er fullført. Det ene er et borettslag med 14 andeler, det andre et sameie med 10 seksjoner.

Borettslaget var ferdig til innflytting like før jul forrige år. Av de 14 rehabiliterte leilighetene ble fire kjøpt av kommunen og brukes til omplassering av beboere. Resten er solgt til kjøpere med lang ansiennitet i boligbyggelaget. Selv om leilighetene er ganske små (gjennomsnitt på ca. 45 kvm.), har salget gått meget lett. Innskuddene varierte fra 105.- til 189.000, noe som utgjorde under 30% av totalkostnadene.¹⁵ Leien ligger i dag på 2.100 kr. per måned for den minste og 3.360 for den største leiligheten.

Sameiet er en nyoppført bygning med 10 leiligheter. Også her gikk salget lett, selv om prisnivået må sies å være uvanlig høyt for denne del av Bergen. Opprinnelig ble prosjektet lansert med priser på ca. 9.000 kr. per kvadratmeter, men dette viste seg å stemme dårlig med standard byggherren la seg på. Flere kjøpere trakk seg, uten at det rammet økonomien i prosjektet. Når vi tar med byggelånsrenter mv., er leilighetene solgt for en gjennomsnittlig kvadratmeterpris på ca. 12.600 kr. Én av kjøperne hadde bakgrunn fra området.

På forhånd var det en utbredt skepsis med hensyn til avsetningsmulighetene på Nedre Nygård. Området er omkranset av trafikkårer, og det kan på ingen måte skilte med den samme sosiale status som Nygårdshøyden. En viktig grunn til at forventningene overtreffes er utvilsomt den sentrale beliggenhet. I følge våre informanter har mange av kjøperne sitt arbeid i nærliggende bedrifter og offentlige institusjoner. Her finnes blant annet Universitetet, Bergen Ingeniørhøy-

skole, BI og flere kommunal etater. Mange av de nye beboerne er nok også bevisst på at området rustes opp med attraktive friarealer, gatetun, trær og trafikkregulerende tiltak.

Dersom det samme mønsteret befestes i kommende prosjekter, går det mot en markant sosial omveltning på Nedre Nygård. Dette er - i hvert fall et stykke på vei - i overensstemmelse med kommunens ønsker om å bryte segregasjonstendenser og gjøre sentrum til en attraktiv boligby. Et av hovedmålene i prosjektplanen er for eksempel å «...tilrettelegge for en mer variert beboersammensetting», et annet er å «...ta vare på sentrumsbehov» (Bergen Bolig og Byfornyelse 1994 a, s. 13). Men samtidig kan det bety at relativt få av de nåværende beboere blir boende i området, og at disse (tilbakeflytterne) i hovedsak vil fortsette som leietakere. Nå bør vi også legge til at Nedre Nygård preges av høy mobilitet, på samme måte som Oslos byfornyelsesområder. Det er derfor - antar vi - mange som ikke kan ha rimelige forventninger om å få et tilbud i samme gård eller samme strøk. Deres legitime interesser ligger i at fornyelsesprosessen har en «myk» og demokratisk form. Slike problemstillinger ligger helt utenfor rammen av denne undersøkelsen. Vårt poeng er kun følgende: Mønsteret i Bergen samstemmer med observasjonene fra Oslo ved at etablerte beboere enten flytter/blir omplassert eller får et leietilbud etter utbedring/nybygging. Hvis dette representerer en stabil praksis, kan det se ut til at behovet for personrettede byfornyelsestilskudd kan bli ganske lite. Mye vil bero på hvor mange omplasserte personer som blir eiere i sin nye bolig.

6.4 Overlapping mellom byfornyelsestilskudd og tilskudd til gjeldssanering i byfornyede borettslag

Siden 1994 har Husbanken avskrevet fellesgjeld i borettslag omfattet av byfornyelsesvedtak. Ordningen innebærer at dersom summen av fellesgjeld og opprinnelig innskudd overstiger en viss norm, skal fellesgjelden saneres ned til denne normen. Subsidien er derfor et *bakoverrettet* arrangement, mens byfornyelsestilskuddet i all vesentlighet er viet framtidsoppgavene i byfornyelsen. Men siden sistnevnte regel har sine unntak, er vi bedt om å undersøke omfanget av «dobbelstøtte» i forhold til dyr utbedring. Det vil selvfølgelig også være uheldig om de samme eiendommene som gikk i minus på 1980-tallet inngår i nye underskuddsprosjekter på 1990-tallet.

¹⁵ Nedskrivningen av gjeld er ikke regnet med.

Her kan vi imidlertid tre til med beroligende informasjon: Det har i årene 1994-95 ikke vært noen overlapping mellom 5060-ordningen (gjeldssanering) og byfornyelsestilskudd til dyr utbedring. En rekke gjeldssanerte borettslag har fått støtte til opparbeidelse av gårdsrom, men dette er jo noe helt annet.

6.5 Avslutning

I det foregående har vi undersøkt den del av byfornyelsestilskuddet som går til utbedring og nybygging av boliger. Trondheim fikk i årene 1994-95 et minibeløp på 105.000 til disse formål, og er derfor utelatt i analysen. I årene framover vil Trondheim kommune ta fatt på tunge byfornyelsesoppgaver på Lademoen. Slik sett vil mye av ubalansen i tildelingsmønsteret de siste årene kunne utjevne seg over litt tid

Også de to andre byene har, som vi har påpekt flere ganger, vært inne i en overgangsfase i boligfornyelsen. I Oslo synes det fremdeles å være en viss usikkerhet med hensyn til tempoplanen i årene framover. Bergen er i ferd med å slutføre gjeldsnedskrivningen og følger i andre henseende en strategiplan som har vært uforandret i flere år. Begge disse byene vil nok etter hvert kunne spre tilskuddene til dyr utbedring på flere prosjekter. I Oslo har man valgt å begynne med de dårligste eiendommene, noe som har gitt til dels store subsidiebeløp per bolig. Dertil kommer at kommunen har måttet bistå USBL for å unngå uheldige og kostnadskreven utsettelse av nybyggingsprosjektene i Gamlebyen. Bergen kommune har på sin side forhandlet fram en avtale hvor alle boliger som trekkes inn i fornyelsen på Nedre Nygård nedskrives med 400.000 kr., hvorav 200.000 fra Husbanken. Alle disse forhold har ført til en meget intensiv tilskuddsprofil.

Vi har videre funnet at tilskuddene til dyr utbedring, dyr nybygging og gjeldsnedskrivning i hovedsak bidrar til å styrke boligmarkedene i sentrale, nedslitte byområder. I tillegg vil vi nok si at det arbeid som nedlegges har en historisk og kulturell verdi. Siden vi ikke har hatt tilgang på husholdsdata, er det vanskelig å konkludere entydig med hensyn til sosiale effekter. Det forhold at flesteparten av boligene er solgt til relativt høye priser, og etter vanlig avertissement, tyder ikke på at beboerne/kjøperne har hatt behov for tilskudd. Vi vil nok en gang understreke

at vi her bygger indirekte informasjon - hentet inn fra de aktører som gjennomførte fornyelsen. Vår klare oppfatning er likevel at bildet er noenlunde riktig. Det synes å være en forsterket søkning mot byfornyelsesområdene blant grupper som i de senere år har kastet blikket på andre delmarkeder.

7.0 ANBEFALINGER

Ut fra de erfaringer vi har gjort i denne undersøkelsen, drister vi oss til å kaste fram noen ideer om de tre hovedaspektene ved utmåling av byfornyelsestilskudd; henholdsvis beslutningsprosessen, fordelingshensynet og kvaliteten i det nedlagte arbeid. Punktene må betraktes som innspill til drøfting og kunnskapsutvikling. Vårt poeng er ikke å presentere fasitsvar.

7.1 Fordelingen av tilskudd mellom byene bør standardiseres

De store svingningene i byenes budsjettandeler har etter vår oppfatning flere uheldige virkninger, og bør derfor unngås. Årene 1994-95 kan mest hensiktsmessig betraktes som nødvendige tilpasninger i en vanskelig omstillingsfase. Både planbehov og rettferdighetshensyn tilsier at fordelingsmønsteret i noen grad standardiseres. Rammebevilgningene til de enkelte byer må tilpasses aktivitetsforutsetninger, men ingen er tjent med at budsjetteringen preges av «desibelmetoden», dvs. at de som markerer seg mest høylytt får størst uttelling. Dette betyr også at incentivene overfor kommunene ikke bør løsrives fra hvilke resultater som oppnås.

Vi ser for oss at standardiseringen kan gjennomføres i to trinn. Det første er en behovsrelatert beregning av budsjettandeler. Her finnes det anslag over hvor mange boliger som gjenstår å fornye. I følge Seip (1993, s. 10) er det rimelig god overensstemmelse mellom anslag basert på Folke- og boligtellingsmateriale og kommunenes egne vurderinger. I tillegg vil det være mulig å supplere kunnskapene med analyser av Boforholdsundersøkelsen 1995. Derimot er vi usikker på om kostnadsvariasjonene kan belegges med holdbare og oppdaterte data. Bygningsstruktur, boligmassens alder, grunnprisnivå og arbeidskostnader utgjør en del av tildelingsproblematikken, men bare i den grad det dreier seg om *ufrivillige* variasjoner. Nyanser i hvilke tekniske krav som stilles i boligfornyelsen utgjør frivillige kostnadsvariasjoner og bør - ut fra et strikt fordelingssynspunkt - ikke kompenseres. Vi er klar over at lav teknisk standard har utgjort et alvorlig problem i byfornyelsen. Det kan derfor være hensiktsmessig å se bort fra fordelingsaspektet, dvs. at byene premieres for å satse på en utbed-

ringsprofil som ligger over minstestandarden. Forutsetningen må da være at kvalitetseffekten kan dokumenteres ved kontroll av arbeidene.

Ved å dimensjonere delrammene ut fra slike forhold vil en få et stabilt innsatsgrunnlag. Dette kan imidlertid ikke danne basis for årlige tildelinger. Kommunene har varierende framdriftsplaner og vil i noen år ha behov for mer enn sin tilkomne andel, i andre år mindre. Standardiseringen bør derfor utgjøre en *langsiktig* fordelingskontekst. Utmålingen i det enkelte tilskuddsår blir mest rasjonell ved å bygge på kommunenes handlingsplaner. Poenget er da at høye rammetilskudd bidrar til å redusere den gjenstående investeringsandel. På denne måten kan ingen enkelt kommune etablere seg som en mer eller mindre permanent overforbruker.

Et slikt opplegg kan neppe gjennomføres til punkt og prikke. Som nevnt finnes det gode grunner for å gi ekstramidler ved kvalitetsbevisst satsing. Det er videre betydelige, muligens uovervinnelige problemer knyttet til utviklingen av miljøindikatorer. Den skisserte tankegang peker ut retningen for et kvalifisert skjønn. Det er nok urealistisk å tro at byfornyelsestilskuddet kan fordeles etter automatiske regler.

7.2 Programtilskuddsordningen bør forbedres

Innslagene av omprioriteringer, reguleringsendringer og utsettelse tilsier at programtilskuddene ikke fungerer helt tilfredsstillende. Spørsmålet er om man skal akseptere problemet, dvs. at enkeltprosjektene har en litt «flytende» gehalt. Dette er selvfølgelig et alternativ, og det er ikke uten fordeler: Kommunene tvinges til å konkretisere sine planer med tilskuddet, og derved til å fastlegge en detaljert arbeidsplan. Sett fra et saksbehandlings-synspunkt er en av svakhetene at Husbanken får en svekket rolle som kontrollerende myndighet. Det er ikke lett å stille rasjonelle krav til framdrift og effektivitet når man på forhånd vet at enkeltprosjekter både kan bortfalle og forandre mye av sitt innhold. Samtidig risikerer en at søknadene har en sterkt varierende grad av realisme. Det kan fort oppstå forskjellsbehandling dersom kommunene legger seg på forskjellig søknadspraksis. Dette gjelder særlig om man unnlater å innføre det balanseprinsippet som ble foreslått under forrige punkt.

Vi tror derfor det er fornuftig å foreta justeringer i ordningen. Én utvei er å stramme til overfor kommunene, med andre ord å kreve at prosjektene er bedre forberedt. Dette vil gi Husbanken en klarere «dommerrolle». Så langt det er mulig å definere sammenfallende behov, vil en antakelig også oppnå mindre variasjon i vurderingen av enkeltprosjekter. Problemet er at en slik form for rettferdighet kan bryte med målsettingen om å sette i gang strategiske prosesser i hver enkelt av byene. Dette er så vidt vi har forstått det viktigste siktemålet ved innføringen av programtilskudd. Kommunene har behov for et visst alburom i planleggingen.

Vi har under arbeidets gang mottatt litt motstridende signaler fra kommunenes representanter. Noen savner fleksibilitet, andre hevder at dagens ordning fungerer etter hensikten. Enkeltprosjekter kan justeres og til og med innstilles underveis i fornyelsesprosessen. Slik vi ser det, må Husbankens innskjerpede regelverk (punkt 6.3 i retningslinjene) tilsi at noe av fleksibiliteten som har vært praktisert hittil går tapt.

En annen utvei er å utmåle tilskuddet på et grovere grunnlag enn i dag. Vi ser for oss at kommunene enten kan søke om tilskudd etter Husbankens formålssystem eller for enkeltstående områder. I det første tilfellet tvinger man fram en samlet avveining av hva som skal gjøres (boligfornyelse, gårdsromfornyelse, opprusting av parket etc.) innenfor de rammer som står til rådighet. I det andre tilfellet disiplineres kommunene til å følge opp tidligere prioriteringer av bestemte områder. Oppfølgingen kan bestå i at områdene fornyes i fastlagt rekkefølge, eller i at rekkefølgen endres som følge av nye momenter. Slike vurderinger foretas også i dag, men vi tror at en mer distinkt rammeordning vil bidra til større kontinuitet i den strategiske tenkning. Begge disse løsninger har etter vår oppfatning såvidt store fordeler at det mer enn oppveier for ulempene (f.eks. mangel på lik saksbehandling). Husbankens rolle blir da i utpreget grad rettet inn mot «selvhjelpsfunksjonen». Man forsøker å stimulere lokale/kommunale beslutningsprosesser i stedet for å tilby et teknisk hjelpesystem som står parat ved alle anledninger. Husbankens faglige kompetanse kan settes inn i spesielle situasjoner og, ikke minst, i etterprøvingen av kommunenes produksjonsresultater. Prinsippet om hjelp til selvhjelp må kombineres med et solid rapporterings- og oppfølgingsystem. Neste punkt er derfor i noen grad avhengig av om man velger å beholde dagens praksis, stramme inn i saksbehandlingsleddet eller utvikle et reelt rammetildelingssystem.

7.3 Utvidet kommunal rapportering

De rapportene vi har sett har enkle opplysninger om hvilket stadium i framdriftsplanen prosjektene befinner seg på. Etter de nye retningslinjene fra 1. januar i år skal rapportene sendes inn to ganger i året. Det er videre gitt en regel om tilbakebetaling eller reduksjon i nye tildelinger hvis søkerne bryter framdriftsplanen, unnlater å benytte tilskuddene fullt ut eller forsømmer rapporteringen.

Dette sanksjoneringsystemet er viktig, men vi tviler på om kravene har en hensiktsmessig utforming. Som nevnt er det visse avvik fra framdriftsplanen i programtilskuddet for Bergen. Skal man da straffe Bergen? Vi tror ikke det er noen god løsning. Mye av grunnen ligger i at tilskuddsordningen baseres på en (mer eller mindre) ufravikelig prosjektlister. En slik liste er nyttig, men ved en omlegging til formåls-/områdebasert tildeling, må kravene først og fremst knyttes til et overordnet nivå. Husbanken får da et behov for tilbakemelding om planstatus og realisering av strategiske mål. Dette forhindrer selvfølgelig ikke at banken kan gripe inn og sanksjonere når enkeltprosjekter bærer skjevt avgårde.

7.4 Synliggjør tilskuddene og redusér antallet etterbetalinger

Gitt forutsetningen om at boligfornyelsen skal gjennomføres av private aktører, er det innlysende viktig at tilskuddene ikke deles ut på litt tilfeldig basis - avhengig av hvem som har kunnskap om ordningen. For å unngå at saker ruller fram og tilbake mellom markedet og det kommunale saksbehandlingsapparatet, må kommunene bistå med informasjon både om byfornyelsestilskuddet og andre utbedringsrelaterte spørsmål. Heri inngår en detaljrik informasjon om de eiendommer kommunen selger med fornyelsesklausul. Til gjengjeld må aktørene selv bære risikoen ved å opptre i en vanskelig del av eiendomsmarkedet. Kommunene bør helst unngå å støtte underskuddsprosjekter som skyldes mangelfull kompetanse eller «bad luck».

7.5 Avklar forholdet mellom byutvikling, segregasjonsdemping og sosial utjevning

Dette er et særdeles vanskelig punkt. Vi har sett at nesten alle som kjøper en bolig etter utbedring er tilflyttere fra andre steder i byen/andre kommuner. Det eneste unntaket synes å være at kommunen i noen tilfeller kjøper leiligheter på vegne av tilbakeflyttere eller beboere fra nærliggende eiendommer. Tolkningen er *ikke* at byfornyelsen har en regressiv fordelingskarakter. Mye tyder på at de fleste som omplasseres av kommunen får en bedre bolig enn den de hadde.¹⁶ Det vi ønsker å fremme, er et klarere samsvar mellom, henholdsvis, boligmyndighetenes styringssignaler, den pågående byfornyelsespraksis og Husbankens retningslinjer. En slik samordning kan bestå i at målet om «akseptable boutgifter og god bokvalitet» utvides til å gjelde erstatningsboligene. I dag er det litt vanskelig å få tak på om målet bare knytter seg til de boliger som trekkes inn i fornyelsen.

7.6 Gjennomfør en evaluering av boliger som får tilskudd til dyr utbedring

Evalueringen av utearealer bør suppleres med en tilsvarende undersøkelse av boligtiltakene. Dette er viktig både med tanke på den samlede kvalitet i utbedringsarbeidet og mulighetene for å skille mellom seriøse og useriøse aktører.

7.7 Skjerp vedlikeholdsrutiner og vedlikeholdskontroller

På samme måte som Søholt (1993), har vi registrert at vedlikeholdet er en problemfaktor. Undersøkelsen dokumenterer at en del eiendommer karakteriseres ved lav betalingsvilje/evne blant beboerne. Videre er det litt for mange som ikke kjenner til hvordan vedlike-

¹⁶ Slike virkninger bør undersøkes når fornyelsen har kommet noe lengre.

holdet skal organiseres. Vi tror det samme gjelder innsikten i hvilke problemer som bør foregripes, hvordan problemsituasjoner skal takles etc. Det er i alle fall ikke noe godt tegn at tre av fire styrerepresentantene i gårdene ikke klarte å svare på spørsmålet om kostnader.

Å forbedre informasjonsdelen er nok vanskelig, men ikke desto mindre viktig. I tillegg vil det være et konstruktivt signal å innføre jevnlig kontroll. Her ligger Trondheim et skritt foran.

7.8 Gårdsromutbedring må planlegges av erfarne landskapsarkitekter

Gårdsrommene skal romme mange og motsetningfylte funksjoner på liten plass, og med et tilfeldig fysisk utgangspunkt. Det er derfor nødvendig å benytte fagpersoner som kan gjøre innsiktsfulle kompromisser, helst med utgangspunkt i beboernes ønsker. De landskapsarkitekter som velges bør ha lang erfaring i prosjektering av gårdsrom. Generell fagkompetanse er ikke tilstrekkelig.

Prinsipper som brukes ved utformingen må gi riktig plassering av private og offentlige areal, nyttefunksjonene, lekeplasser og arealer for stille opphold. Slike prinsipper er fulgt i enkelte nyprosjekterte anlegg som Grønlands Torg Øst. Der ligger private soner inntil bygningene, adskilt men samtidig i god kontakt med et stort fellesareal i midten. Utenfor dette stille og velholdte fellesarealet ligger en stor avskjermet barnehage. Et anlegg med lignende forbillig prinsipp i eldre bebyggelse er kvartalet Bjerkelundsgate Øst.

Materialkvaliteten må være tilpasset belastningen fra bruken. Som regel virket gårdsrom lite befolket. Det hevdes at det kan bli trangt om plassen enkelte steder. Det gjelder for eksempel gårdsrommet i Tøyenparken. Dette var tidligere nedslitt og manglet organisering for drift og vedlikehold. Den fysiske utformingen var mindre heldig for formålet, og det var ikke valgt materialer av tilstrekkelig kvalitet til å tåle slitasje fra flere hundre beboere. Tøyenparken var ved vår befaring utbedret for annen gang. Også i dag kan det være tvil om materialene er av tilstrekkelig høy kvalitet.

Byfornyete gårdsrom går over fra å være bakgård med nyttefunksjoner til først og fremst å bli oppholdssted. Forhold som attraktivitet og brukbarhet er avgjørende for et godt resultat. Attraktiviteten må vurderes i forhold til i hvilken grad man har lyktes i å utnytte de foreliggende mulighetene. Utformingen av gårdsrom er ikke kritisk for kvaliteten av bybildet fordi gården som regel bare skimtes fra gaten.

7.9 Offentlige uterom må tilpasses de øvrige omgivelsene

Vi har sett tre hovedtyper av offentlige anlegg:

- tilbakeføring til historiske mønstre, utseendemessig, kvalitetsmessig og håndverksmessig
- moderne løsninger som er tilpasset omgivelsene, ofte med nye funksjoner
- moderne løsninger som er mer fremmed for omgivelsene

For offentlige rom er det avgjørende med god tilpasning til de opprinnelige omgivelsene. Det gjelder bygningenes stilpreg, veger og andre bevegelseslinjer, valg av planteslag, materialer mv. Tilpasning betyr ikke kopiering, men at det er et samspill og samsvar mellom det eksisterende og det nye som tilføyes. Samhørigheten mellom bygningsmiljø og uteanlegg blir ennå ikke ivaretatt av alle fagfolk.

Der det brukes eldre forbilder, har resultatene blitt fine estetisk sett. Modifikasjoner for å innpasse nye funksjoner behøver ikke å virke forstyrrende. Et eksempel er trapp og lekeplass i Bernhard Meyers vei i Bergen.

Det finnes fine eksempler på nyskapende anlegg. Det staseligste i vår befaringsrunde var St Jacobs plass i Bergen. Utformingen er gjennomtenkt og med høy materialkvalitet. Et enklere eksempel er Hurdalsgt i Oslo, der en slitt men sjarmerende husrekke har fått et nytt vakkert gategulv med fast og stram utforming.

Moderne former på leke og oppholdsanlegg kan virke fremmede for strøket. Urteparken i Oslo og Lille Øvregate F1 i Bergen virker løsrevet som innslag i eldre bebyggelse. Det er

for mange faktorer som avviker fra omgivelsene: bebyggelsesstruktur, terrengnivåene og materialvalg. Bebyggelsen i havebyen i St. Olavs vei i Bergen har mistet endel av den opprinnelige karakteren, men hovedtrekkene i havebyplanen består. Et nytt gatetun bryter med mange av forutsetningene i bebyggelsen, og virker som et fremmed innslag. Gatetun-funksjonene kan ivaretas ved en bedre innpassing i bygningsmiljøet.

Gater og veier bygges nå om for å passe bedre til det opprinnelige boligmiljøet. Lademoen Kirkealle i Trondheim er bygd om etter prinsipper som Staten Vegvesen legger til grunn for miljøprioriterte gjennomkjøringer i tettbygd strøk.

LITTERATUR

Bergen, Bolig og Byfornyelse (1994 a): Prosjektplan for Nedre Nygård 1995-1998.

Bergen Bolig og Byfornyelse (1994 b): Årsrapport 1994.

Bergen kommune (1994): Boligmelding 1995-1997.

Bergen kommune (1995 a): Sentrumsplan for Bergen. Forprosjekt, mai 1995.

Bergen kommune (1995 b): Kommuneplanens arealdel 1995 - 2007 (2015).

Hansen, T. (1992): Ny byfornyelse. Hvem bor i gårdene som trenger fornyelse, og hva er deres oppfatninger om byfornyelse? Norges byggforskningsinstitutt.

Innst. S. Nr. 208 1994-95: Om levekår og boforhold i storbyene.

Miljøverndepartementet (1991): Gode utearealer i tettbygde strøk, T-812. Veileder i planlegging og forbedring (red. Jens Bjørneboe).

Oslo kommune (1994 a): Byfornyelse. Strategi og handlingsplan 1994-97.

Oslo kommune (1994 b): Ny strategi i boligpolitikken. Bystyremelding nr. 2.

Oslo kommune (1995): Kvalitet, valgfrihet og trygghet - strategi for nye byfornyelse i Oslo. Bystyresak 557, den 28.06.95.

Seip, B.B. (1993): Virkemidler i byfornyelsen. Inkludert bilag. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Søholt, S. (1993): Gårdsrom som en del av byfornyelsen. Prosjektrapport nr 136. Norges byggforskningsinstitutt.

Søholt, S. og Bjørneboe, J. (1996): Bedre gårdsrom. Et forsøk med beboerdeltakelse og revitalisering av to byfornyeede gårdsrom. Norges byggforskningsinstitutt.

Trondheim kommune (1994): Melding om byfornyelse. Rapport nr. BU 94/08.

Trondheim kommune (1995): Byfornyelse, bolig- og miljøforbedring. Strategi- og handlingsplan 1996-1999. Rapport BU 95/106.