

Problemstillinger i forbindelse med sanering og byfornyelse

Uttrykket "sanering" gis ofte forskjellig innhold. Det sees brukt både om de tilfeller hvor man fjerner bebyggelsen, og der det siktes til tiltak for modernisering av bebyggelsen. Her brukes uttrykket sanering når bebyggelsen i det vesentlige forutsettes fjernet. Med "punktsanering" menes her tiltak for å fjerne en mindre del av strøkets bebyggelse. Begrepet "byfornyelse" omfatter her både sanering og modernisering.

Det synes å være alminnelig enighet om at behovet for fornyelse av byer og andre tettbygde strøk stadig blir mer påtrengende. Årsakene til dette blir vanligvis summert opp slik:

Bebyggelsen kan være dårlig eller uhensiktsmessig.

Gjennomføring av byplan og løsningen av trafikkmessige forhold nødvendiggjør tildels omfattende inngrep i den nåværende bebyggelse.

De funksjoner bykjernen i dag og i fremtiden bør oppfylle tilsier som en følge av den tekniske og økonomiske utvikling en annen utnyttelse av sentrumsstrøk.

Den voksende tettbebyggelse øker bykjernens plassbehov, omenn ikke i samme forhold.

I mange byer er forholdene slik at det ikke er tomtearealer for ekspansjon av industri og næringsvirksomhet. Det kan være fare for at tomtemangelen kan bli årsak til at den videre utbygging av bykjernen stagnerer og byen ikke blir i stand til å fylle sine funksjoner i landsdelen. Det kan være aktuelt å sanere for å gi større plass til forretninger, serviceinstitusjoner, kulturinstitu-

sjoner, offentlige institusjoner, kontorer for privat og offentlig administrasjon, og ikke minst til gater, parkeringsanlegg m.m. for den økende trafikk. I fremtiden vil sentrumsfunksjonene trolig være enda mer utslagsgivende enn de er i dag.

Sett fra et helsemessig synspunkt er ofte boligstandarden lav i den eldre bebyggelse. Tekniske installasjoner for bad og w.c. er ofte mangelfulle. Byggemåter der husene er uten kjeller og det er dårlig drenering gir ofte utilfredsstillende leiligheter og vil vanskelig kunne bli tilfredsstillende med rimelige omkostninger.

Bygningens alder er ikke avgjørende for om den bør utskiftes. Gamle hus kan også være bygget slik at de med rimelige påkostninger kan tilfredsstille tidens skiftende tekniske krav. Der slike bygninger eksteriørmessig beriker bybildet, vil en modernisering ofte være den gunstigste løsning.

Med den endrete og aksellererende utvikling innen transporten innen de siste tiår er en meget alminnelig type forretningsgård i de eldre bystrøk i dag umoderne for sitt opprinnelige formål. Utviklingen har gått så hurtig at dette også gjelder bygg utført i begynnelsen av 1950-årene. Om slike bygninger er "saneringsmodne" er imidlertid et ganske annet spørsmål, avhengig av utviklingen av tomtepriser og leiemarked.

Det er også et behov for å modernisere den eldre boligmasse slik at den oppfyller dagens branntekniske krav. Sett fra et brannsikringshensyn er mange eldre strøk med trebebyggelse å betrakte som meget farlig for beboerne. Dette gjelder som kjent også bygg oppført omkring århundreskiftet.

Institusjoner som arbeider med saneringsproblemer vil ofte operere med strøkinndeling etter grad av sanering.

Ytterpunktene skulle være klare. Det er strøk som det skulle være alminnelig tilslutning om ikke kan komme på tale å undergi sanering fordi bebyggelsen jevnt over er god og vel egnet for modernisering med rimelige omkostninger, og strøket heller ikke berøres av nye trafikkårer. Som det andre ytterpunktet har man strøk hvor bebyggelsen er svært dårlig, grunnen er også dårlig utnyttet, og strøket vil til og med bli berørt av en fremtidig trafikkåre. Mellom disse ytterpunktene har man så strøk, hvor en del bygninger åpenbart bør skiftes ut, mens strøkenes karakter ellers utelukker en sanering eller iallfall gir grunn til sterk tvil om den er økonomisk gjennomførbart. Grensene mellom disse kategoriene er ofte vanskelig å trekke og må bero på et skjønn.

Som "moderniseringsstrøk" regner en også strøk som bør søkes bevart og rehabilitert av historiske, antikvariske eller andre kulturelle hensyn. I slike strøk kan det være aktuelt med punktsanering, fjerning av skjemmende gårdsplassbebyggelse som skur og gjerder og skaffe lekeplass for barn.

Loven om sanering av tettbygde strøk er fra 28. april 1961.

Formålet med loven er "å legge forholdene til rette for fornyelse av tettbygde strøk med sikte på at bebyggelsen og utnyttelsen ellers kan fylle tidens og fremtidens krav". Loven bygger på det syn at sanering best kan oppnås ved å sanere hele "strøk", d.v.s. større eller mindre områder ettersom forholdene tilsier. De resultater som er oppnådd med punktsanering er beskjedne.

Det er kommunestyret som har ansvar for at saneringsspørsmål blir tatt opp, og det kan gi bygningsrådet i oppdrag å fremme slike saker.

Etter § 5 i saneringsloven skal bygningsrådet utarbeide forslag om sanering når det "finner det påtrengende nødvendig at et tettbygd strøk i kommunen fornyes". Spørsmålet om det er "på-

trengende nødvendig" å fornye et strøk, vil måtte avgjøres ut fra en samfunnsmessig og byplanmessig helhetsvurdering, hvorunder bl.a. trafikkmessige, bygningsmessige, miljømessige og antikvariske hensyn vil gjøre seg gjeldende.

Er et strøk etablert som saneringsstrøk etter saneringsloven får grunneierne rådighetsinnskrenkning og kommunen får ekspropriasjonsrett og visse forkjøpsrettigheter. Ekspropriasjon av eiendom i et vedtatt saneringsstrøk skjer ikke på grunnlag av en reguleringsplan, men på grunnlag av vedtaket om at området er et saneringsstrøk. Det er derfor unødvendig å utarbeide reguleringsplan for å ha hjemmel for ekspropriasjon.

Saneringsloven er så ny at det ikke er innarbeidet noen praksis for løsningen av de økonomiske spørsmål i forbindelse med sanering. Loven tar i første rekke sikte på å gi hjemmel for de nødvendige inngrep og juridisk adgang til å gjennomføre saneringsoppgaver.

I sin rapport "Om sanering og andre byfornyelsestiltak i Bergen" fra Bergens Saneringsinstitutt A/S i mai 1968 heter det i analysen av finansieringsmulighetene:

"Det ikke kan regnes med at staten vil yte tilskudd til gjennomføring av sanering.

Kommunene innenfor en begrenset ramme vil kunne få oppta lån i Kommunalbanken til kjøp av eiendommer i saneringsøyemed.

Saneringsselskaper (selv om kommunen er deltaker) ikke vil kunne få lån i Kommunalbanken, og

Slike selskaper vil kunne nytte grunnkjøpsobligasjonslån og vil "eventuelt kunne søke om å få legge ut vanlige partialobligasjonslån".

Det er fra statlig hold fremholdt betydningen av at kommunene foretar oppkjøp av eiendommer i saneringsøyemed. Kommunene bør føre en fremsynt oppkjøpspolitikk i strøk hvor behovet for sanering vil melde seg. Det bør settes av beløp til oppkjøpsfond som etter hvert kan gi økonomisk grunnlag når saneringstiltak må søkes gjennomført.

Ved en sanering vil følgende utgiftsposter være dominerende:

Ekspropriasjonskostnader, eller ervervelseskostnader. Dette er utgiftene til ervervelse av eiendommene, både de bebygde og de ubebygde i området.

Erstatning for eiendommer som i fremtiden blir offentlig gate. Dette er utgifter som en ikke kan få igjen ved fremtidig salg av denne grunnen. Refusjoner kan kreves etter vedtekter i bygningsloven.

Rivningskostnader for bygningene i strøket.

Renter av lån.

Administrasjonsutgifter.

Etter et analysearbeid som Bergens Saneringsinstitutt har lagt frem i 1968 om disse problemene viser det seg at dersom disse utgiftene skal fordeles på de tomtene som kan bebygges i strøket, kan en komme opp i uakseptable tomtepriser.

Som et eksempel kan nevnes at ved sanering av et relativt sentralt strøk i Bergen med 2 og 3 etasjes trehusbebyggelse kom tomteprisen anslagsvis opp i kr. 1 840,— pr. m² når utgiftene til gater etc. er utlignet på de bebyggbare tomter. I dag brukes bebyggelsen hovedsakelig til boliger. Når utgiftene til gategrunn blir trukket fra, blir tomteprisen ca. kr. 1 310,— pr. m². Det er et spørsmål om prismyndighetene kan godkjenne en slik pris.

Mulighetene for økonomisk tap ved sanering er altså til stede i betydelig grad. De offentlige myndigheter som har arbeidet med disse problemene har vært klar over dette problemet.

"Saneringstapet" vil imidlertid være avhengig av hvilke forventninger og forutsetninger man fra kommunens side stiller seg, og disse må først nærmere presiseres. Dette gjelder forhold som:

Skal utgiftene til fremtidig offentlig gategrunn dekkes av tomteprisen for tomtene i saneringsstrøket.

Betinger kommunen seg at renteutgifter på dens lån til eiendomsserverv skal dekkes av tomteprisen.

Betinger kommunen seg full tomtepris for offentlig gategrunn og for annen kommunal eiendom som skal inngå i tomtearealet.

Er det på det rene at et strøk som tas ut til sanering vil medføre saneringstap, må det i forbindelse med avgjørelsen også tas standpunkt til hvorledes tapet skal dekkes.

I forbindelse med spørsmålet om hvorledes en skal utnytte bebyggelsen etter sanering, er det to spørsmål som må drøftes:

Til hvilket formål skal bebyggelsen brukes.

Hvilken utnyttelsesgrad skal tomtene få.

For sentrale strøk er det aktuelt å drøfte bruk av tomtene til forretningsvirksomhet, supermarked eller varehus. Her må hensynet til det etablerte forretningssenter spille inn. Ved etablering av ny forretningsvirksomhet må det sørges for en naturlig vekst av det eksisterende forretningsstrøk. Av hensyn til fotgjengerne bør forretningsstrøket være tett og ikke gjennomskåret av store trafikkårer. De offentlige kommunikasjonsmidlene må betjene forretningssenteret effektivt.

Behovene for kontorarealer og administrasjonssentra er økende, og utnyttelse av saneringstomter til slike formål er aktuelt. Offentlige kontorer med stor publikumskontakt som post-, telegraf-, helseråd- og ligningskontor bør ligge på sentrale tomter, og de kommunikasjonsmessige forhold må vurderes. De forskjellige etater med stort publikumsbesøk bør ligge samlet og lett tilgjengelig.

Kontor- og forretningslokaler kan kombineres i samme bygg. Forretningsvirksomheten bruker de nederste etasjene, mens kontor og administrasjon utnytter resten av bygget.

I drøftelser om byfornyelsesspørsmål blir det ofte fremholdt betydningen av at sentrum ikke blir liggende "dødt" etter kontortid. Etterspørselen og interessen for boliger i sentrum er voksende mange steder, særlig fra eldre mennesker som vil slippe å bruke kommunikasjonsmid-

ler. Boliger i sentrum vil også avlaste trafikkpresset på tilførselsveiene.

Det som imidlertid kommer inn her er at det i dag stilles betydelige krav til friarealer og parkering i forbindelse med boliger, med den følge at utnyttelsesgraden i slike områder blir betydelig lavere enn ved ervervsbebyggelse.

Sammenligner en tomtepriser på 6–20 kr. pr. m² i en bys ytterområder, med kr. 600–1 500,— pr. m² i sentrale strøk, sier det seg selv at leilighetene blir en større økonomisk belastning for leieboeren i sentrum. Skal dette kompenseres, må kommunen i stor grad nedskrive tomteprisen i saneringsstrøk der det blir aktuelt med boligreisning.

Bergens Saneringsinstitutt regner med at det bare unntaksvis kan bli aktuelt å sanere for vanlig boligbebyggelse. Enkelte prosjekter hvor det kan reduseres på kravene til "utenomanlegg" kan være aktuelle, men i praksis kan man vanskelig unngå at familier med mindreårige barn allikevel overtar slike leiligheter.

For å hjelpe på finansieringen av boligblokker har man sett eksempler der forretninger, kontorer eller verksteder leier lokaler i boligblokken. Det er vel en selvfølge at bedrifter med sjenerende røk, lukt eller larm ikke bør kombineres med boliger.

Det er ofte fremholdt at det er nødvendig å høyne utnyttingsgraden på tomter i sentrum. Med utnyttingsgrad mener man forholdstallet mellom grunnsens areal og etasjearealet. Begrunnelsen er den at en økonomisk løsning av byggeprosjektene gjør dette nødvendig. På den andre siden skaper dette økte problemer med trafikkavviklingen. Arkitekt Yngvar Johnsen formulerte problemstillingen slik på et seminar ved NTH:

"Byenes største vanskeligheter i fremtiden vil ligge i trafikksektoren. Et effektivt virkemiddel fra de planleggende myndigheters side er å holde utnyttelsesgraden i de sentrale deler nede, d.v.s. å få vekk fra bykjernen de trafikkskapende virksomheter som ikke

bør være der. I de sentrale bydeler ligger ofte grunnprisen på et så høyt nivå at en sterk utnyttelse er nødvendig for å kunne bygge regningsvarende. Vi får dragkampen mellom byplanmyndigheter og grunneiere, og det ender ofte med kompromiss, hvor utnyttelsen blir sterk nok til å skape alvorlige trafikkproblemer og samtidig så pass lav at leien i byggene blir sjenerende høy".

Så lenge det rår usikkerhet om et strøk skal bli saneringsstrøk, har mange huseiere forståelig nok liten interesse av å gjøre noe særlig med eiendommene, det gjelder også vedlikehold. Men også det offentlige har en interesse i å få klarlagt om et strøk skal saneres. Hvis et strøk ikke vil være påregnelig saneringsstrøk, har det all interesse av å tilskynde til en modernisering av bebyggelsen.

Forholdet er imidlertid et annet når det gjelder spørsmålet om påkostning på bygninger i strøk som er mulige saneringsstrøk. Av hensyn til de fremtidige omkostninger ved sanering av strøket har det offentlige som eksponent for gjennomføring av sanering ingen interesse av at det gjennomføres påkostninger som kan fordyre en sanering. For vedkommende huseier stiller forholdet seg annerledes, idet han ønsker å modernisere sin eiendom i samsvar med dagens krav, likesom han også ønsker å få disse omkostningene dekket hvis eiendommen blir ekspropriert.

Det er viktig at det tas bindende avgjørelse om hvorvidt et strøk vil bli saneringsstrøk eller ikke, da uklare forhold på dette punkt kan virke til en uønsket forslumming av bebyggelsen.

Når det her snakkes om modernisering menes det alle tiltak som bør gjøres med bygninger i strøk som ikke blir gjenstand for sanering. Et strøk det ikke kan komme på tale å sanere bør i en byplan etableres som moderniseringsstrøk. Moderniseringsstrøk omfatter også strøk som det av kulturhistoriske og antikvariske hensyn kan være aktuelt å bevare. "Moderniseringen" bør da skje i form av restaurering.

Planer for bevaringsverdige områder må

inngå i generalplanarbeidet. Der det er aktuelt å bevare eldre boligbebyggelse må en legge opp arbeidet med å skaffe fullverdige leiligheter, d.v.s. leiligheter med eget kjøkken, bad og w.c.

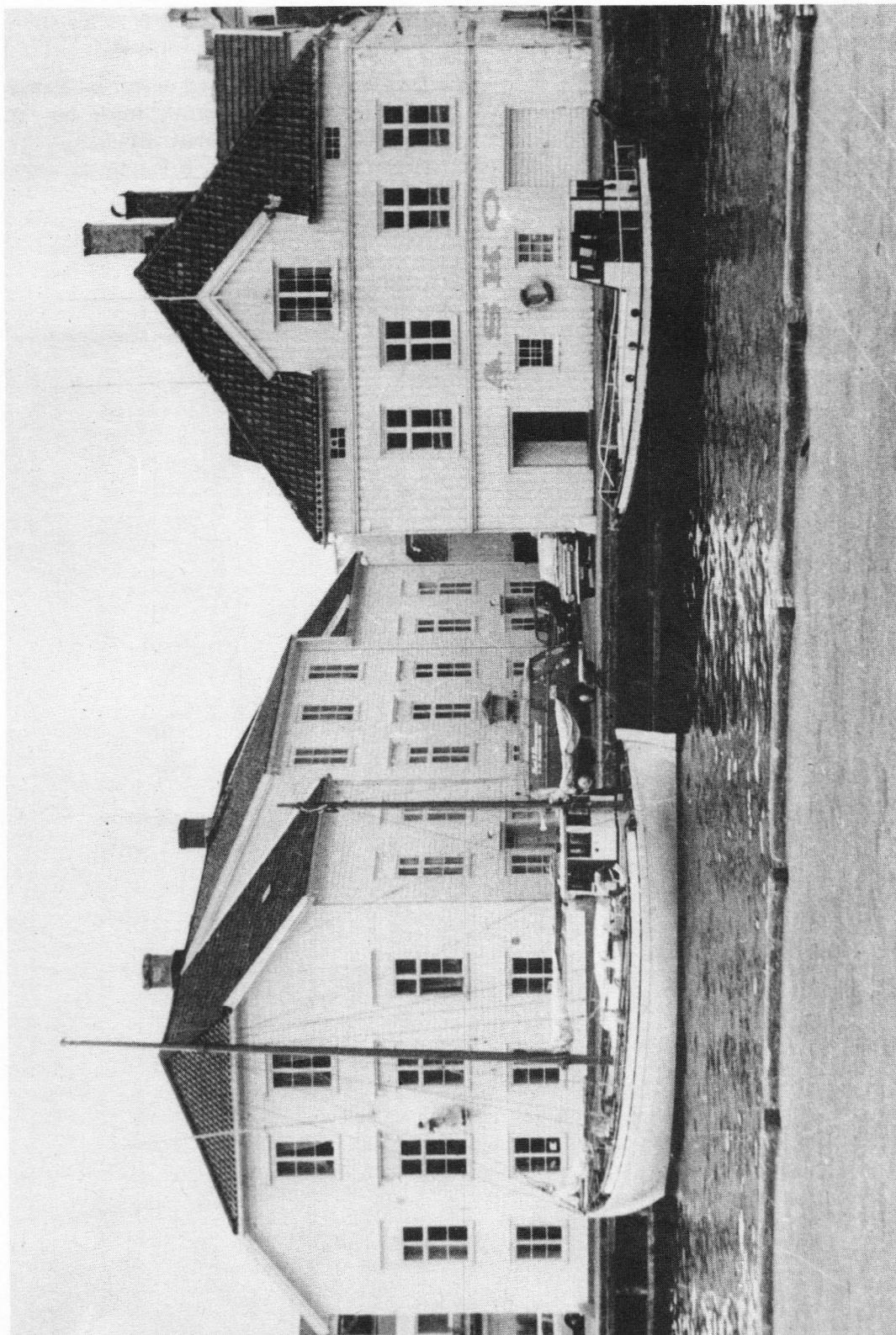
For at strøk skal kunne bli etablert som saneringsstrøk i henhold til sanerings-

loven må det være "påtrengende nødvendig" at bygningene fornyes.

De fleste eldre strøk vil derfor bli å anse som moderniseringsstrøk fordi det er unødvendig, og iallfall utelukket av økonomiske grunner, å foreta en sanering av bebyggelsen.

Kilder:

1. Om sanering og andre byfornyelsestiltak i Bergen, prioritering av saneringsstrøk. Bergens Saneringsinstitutt 1968.
2. Lov om sanering av tettbygde strøk av 28/4-1967.



Aktiv og passiv bevaring.

Tollboden, matr. nr. 219 (til høyre) er fredet etter loven om bygningsfredning. Den brukes som lager, kontor og bolig for grossistfirma.

Matr. nr. 218 A, Arendals Sjømandsforenings bygning er sikret bevaring ved at eierne har investert for å hindre forfall og bruker huset som foreningslokale.