

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap
Institutt for landskapsplanlegging

Philosophiae doctor (ph.d.)
Thesis 2015:21

Helse og fysisk planlegging i Norge 1814-2008

Health and Urban Planning in Norway 1814-
2008

Gunnar Ridderström

Helse og fysisk planlegging i Norge 1814-2008

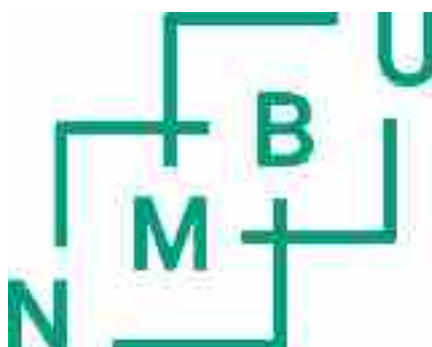
Health and Urban Planning in Norway 1814-2008

Philosophiae doctor (ph.d.) avhandling

Gunnar Ridderström

Institutt for landskapsplanlegging
Fakultet for samfunnsvitenskap
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Ås/Adamstuen 2015



Avhandling nr 2015:21
ISSN 1894-6402
ISBN 978-82-575-1274-3

Til Tone og Line

”Urbanization is no longer a purely local dilemma. It is a phenomenon with distinctly international overtones, a reality not to be denied by any of us. Our common future hangs in the balance, and our task is to find a way to make what is happening sustainable and affordable. That calls for new and safer technology. It calls for creative and innovative management if we are to offset the great danger inherent in the teeming, overcrowded cities and towns – indeed, human settlement of all sizes – that are now the hallmark of our new urban world.”

Wally N`Dow

Dr. Wally N'Dow, from Gambia, was the Secretary-General of the Second United Nations Conference on Human Settlements (HABITAT II) held in Istanbul in 1996, this event brought the world community together to address the future of cities and other human settlements. <http://www.global-vision.org/interviews/wssd/n'dow.php>, 07.02.2015

Forord

Arbeidet med denne avhandlingen har tatt lenger tid enn jeg noen gang hadde forestilt meg, men så trodde jeg heller ikke at den noen gang skulle bli ferdig. Arbeidet startet da jeg var stipendiat i 80 % stilling ved Institutt for landskapsplanlegging ved Norges landbrukshøyskole som institusjonen den gang het fra 1993 til 1998. Etter 1998 ble det flytting, jobb og familie, og etter et par forsøk på å skrive avhandlingen ferdig mellom jobbskifter ga jeg opp.

I 2010 henvendte Institutt for landskapsplanlegging seg og ba meg fullføre arbeidet. Det var nok bra at jeg ikke visste hvor mye arbeid det skulle medføre. Instituttet stilte med to nye veiledere, Professor August Røsnes og professor Kine Halvorsen Thorén som har vært en uvurderlig støtte i denne siste fasen av arbeidet. Uten dem hadde arbeidet neppe kommet i havn. Bjorgulf Claussen ga også verdifulle innspill som opposent på sluttseminaret september 2013.

Den lange perioden jeg har jobbet med avhandlingen har gjort at antallet veiledere har vært stort. Min første veileder var professor Annen Brit Børve som ble ansatt ved instituttet i 1994, men som døde av kreft året etter. Arvid Strand var professor ved instituttet og fungerte som min veileder i ett års tid før han sluttet ved instituttet. Professor Hans Sevatdal var veileder i en periode til professor Sigmund Asmervik tok over som veileder frem til jeg ga opp arbeidet. Professor August Røsnes og professor Kine Halvorsen Thorén har vært veiledere fra 2010 og frem til i dag.

I begynnelsen av arbeidet var ikke stortingsforhandlingene tilgjengelig digitalt slik de nå er. Jeg skylder biblioteket ved NLH/UMB/NMBU stor takk for bistand og velvillighet i å finne frem i deres samling av stortingsforhandlinger. Jeg har tilbragt adskillige timer både i kjelleren (hvor stortingsforhandlingene tidligere stod) og i tårnet på tårnbygningen på campus hvor stortingsforhandlingene senere ble plassert. Tønsberg og Nøtterøy bibliotek skal også ha en stor takk for velvillig innsats med å hente frem stortingsforhandlingene fra lageret. Uten deres hjelp ville denne avhandlingen aldri blitt ferdig.

Underveis, og særlig i sluttfasen av arbeidet har flere hjulpet til med gjennomlesing, innspill og kvalitetssikring. Min far, Einar Ridderström, har vært til uvurderlig hjelp med kvalitetssikring og bistand i arbeidet med utviklingen i mellomkrigstiden og etter andre verdenskrig, og med kvalitetssikring av teksten. Christina Blomén, Helge Ridderström, Grete Seland og Tor Haugnes har på ulike tidspunkter lest deler av teksten og gitt tilbakemeldinger. Sheena Gilchrist Lisland ved instituttet har sørget for at alle formaliteter er ordnet og praktiske spørsmål besvart, en stor lettelse i en hektisk slutfase. Mine felles stipendiater og lærere ved instituttet har bidratt på ulike tidspunkter, både med innspill, råd og oppmuntring. Dere er for mange til å nevne ved navn, men ikke glemt.

Til slutt en stor takk til Heike som har vært tålmodig og forståelsesfull, og den beste støtten jeg kunne ha når jeg først valgte å gjøre meg ferdig.

Tusen takk til dere alle!

Gunnar Ridderström

Altusried, mars 2015

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	20
1.1	Planlegging som samfunnsbygging	23
1.1.1	Fysisk formgivning	28
1.2	Planleggingen som helsevern	29
1.3	Historisk tilbakeblikk.....	29
1.4	Avhandlingens relevans	35
2	Byplanlegging og helse som akademisk tema	38
2.1.1	Arven fra opplysningstiden.....	40
2.1.2	Helse som tema innenfor byplanleggingen	42
2.1.3	Drivkrefter	46
2.1.4	Politisk ideologi.....	50
2.1.5	Formålet med planleggingen	53
2.1.6	Kunnskap om sammenhengen mellom omgivelsene og helsen.....	54
2.1.7	Kunnskap om tilstanden i byene.....	57
2.1.8	Forbilder og idealer	59
2.1.9	Planprinsipper.....	63
2.1.10	Tilgjengelige metoder og virkemidler	68
2.1.11	Viktige aktører	71
2.1.12	Organiseringen av planleggingen	72
2.1.13	Boliger og boligproduksjon	73
2.2	Oppsummering av tidligere studier	77
3	Avhandlingens tema, problemstilling og hypoteser	79
3.1	Avgrensning av avhandlingens tema	79
3.2	Teori- og kildebruk i tidligere studier.....	81
3.3	Problemstillinger.....	83
3.4	Forskningsspørsmål og hypoteser	86
3.5	Struktur i analysene	87
3.6	Periodisering.....	88
3.7	Oppsummering	90
4	Byplanlegging som myndighetsutøvelse	92
4.1	Byplanleggingens formål og innhold.....	92
4.2	Byplanleggingens aktører og styringsteknologi	93
4.2.1	Planleggingens kunnskapsgrunnlag	94
4.2.2	Styringsverktøy	97
4.3	Oppsummering	98
5	Sykdom og helseforståelse	100
5.1.1	Definisjon av helse.....	100
5.1.2	Forebyggende og helsefremmende arbeid.....	103
5.2	Byplanlegging som helsepolitisk instrument.....	110
6	Teorigrunnlag	111
6.1	Institusjonell teori.....	111
7	Kilder, metode og fremgangsmåte i avhandlingen	121
7.1	Fremgangsmåte i avhandlingen.....	121
7.2	Kildene	122
7.2.1	Kart, illustrasjoner og fotografier	125
7.3	Det diskursive perspektivet.....	126
7.4	Historisk kildebruk	133
7.5	Historisk metode.....	136
7.6	Oppsummering	138

8	Norge på begynnelsen av 1800-tallet	142
8.1	Industrialisering og befolkningsvekst	145
8.2	Medisinsk teori og praksis på begynnelsen av 1800-tallet	147
9	Forslag om en bygningslov for alle landets byer	154
9.1.1	Forslag til en felles bygningslov for landets byer	155
9.2	En bygningslov for Christiania 1927	156
9.2.1	Forslag om endringer i bygningsloven for Kristiania - 1830	160
9.2.2	Lov om bygningsvæsenet i Bergen - 1830	162
9.2.3	Endring i bygningsloven for Kristiania - 1842	164
9.2.4	Forslag om bygningslov for Egersund - 1845	166
9.2.5	Forslag til bygningslov for Trondheim - 1845	167
9.3	En felles bygningslov for kjøpsteder og ladesteder - 1845	168
9.4	Oppsummering og drøfting	171
9.4.1	Utviklingen innenfor medisinen	172
9.4.2	Utviklingen innenfor planleggingen	173
9.4.3	Tilgjengelig kunnskap	176
9.4.4	Normer	176
9.4.5	Etablerte regler	178
10	Videreutvikling av lovverket	182
10.1	Bygningsloven for Bergen 1848	182
10.2	Christiania 1848	184
10.3	Bergen 1857	184
10.4	Christiania 1858	186
10.5	Bygningsloven for byer og ladesteder - 1859-60	191
10.6	Lov om Sundhedscommissioner og om Foranstaltninger i Anledning af epidemiske og smitsomme Sygdomme - 1860	192
10.7	Endringer fra 1860 til 1875 – Kristiania, Bergen og Vestre Aker	198
10.8	Kristiania 1875	198
10.8.1	Debatten i Stortinget	210
10.9	Bygningsloven for Bergen 1875	213
10.10	Oppsummering og drøfting	214
10.10.1	Utviklingen innenfor medisinen	214
10.10.2	Utviklingen innenfor planleggingen	215
10.10.3	Tilgjengelig kunnskap	217
10.10.4	Normer i samfunnet	218
10.10.5	Etablerte regler	218
11	Videreutvikling av lovverket under parlamentarismen	222
11.1	Forslag til lov om ventilasjon i bebodde kjellere 1895	222
11.2	Forslag til Lov om Bygningsvæsenet - 1896	225
11.2.1	Nytt forslag til Lov om Bygningsvæsenet for Landets Byer utenfor Kristiania, Bergen og Trondhjem - 1894	228
11.2.2	Forslag til bygningsloven for byer og ladesteder – 1895	234
11.2.3	Bygningsloven for landets byer utenfor Kristiania, Bergen og Trondheim – 1896	237
11.2.4	Behandling i Odelstinget	239
11.2.5	Behandling i Lagtinget	243
11.3	Bygningsloven for Kristiania 1896	245
11.4	Bygningsloven for Bergen 1899	246
11.4.1	Behandlingen av lovforslaget - 1899	250
11.4.2	Behandling i Stortinget	251
11.5	Bygningsloven for Kristiania 1899	256
11.5.1	Lovforslaget for Kristiania - 1898	257
11.5.2	Ny behandling av bygningsloven for Kristiania 1899	271
11.5.3	Behandling i Stortinget	273

11.6	Murtvangloven - 1904	274
11.7	Lov om bygningsvæsenet i Trondhjem - 1905/1906	278
11.7.1	Ny behandling av bygningsloven for Trondheim 1905/1906.....	281
11.8	Oppsummering og drøfting	285
11.8.1	Utviklingen innenfor medisinen	286
11.8.2	Utviklingen innenfor planleggingen.....	286
11.8.3	Tilgjengelig kunnskap.....	290
11.8.4	Normer i samfunnet	291
11.8.5	Etablerte regler.....	292
12	Selvstendighet og jobbetid	296
12.1	Forslag om endring i bygningsloven for byene 1906/1907	296
12.2	Forandring i bygningsloven for Kristiania 1913	299
12.2.1	Behandling av forslag til bygningslov for Kristiania - 1913	305
12.3	Lov om bygningsvæsenet 1915	307
12.4	Lov om boligforholdene - 1917	308
12.5	Bygningsloven for Bergen 1920	313
12.6	Forslag til lov om herredsbyer - 1923	313
12.7	Forslag til bygningsloven for alle landets byer 1924	314
12.7.1	Forsterket komitéinnstilling.....	327
12.7.2	En felles bygningslov for alle byene - 1924.....	328
12.8	Oppsummering og drøfting	331
12.8.1	Utviklingen innenfor medisinen	331
12.8.2	Utviklingen innenfor planleggingen.....	331
12.8.3	Tilgjengelig kunnskap.....	334
12.8.4	Normer i samfunnet	334
12.8.5	Etablerte regler.....	335
13	Felles bygningslov for alle byer – i krise, krig og gjenoppbygging	338
13.1	Revidering av bygningsloven 1940	338
13.2	Revisjon av bygningsloven 1946	339
13.3	Lov om ekspropriasjon og byggeforbud vedkommende grunnarealer m.v. - 1946	340
13.4	Endringer i bygningsloven 1947	341
13.5	Endringer i bygningsloven i 1962-63	341
13.6	Bygningsloven av 1965	342
13.6.1	Komitéens forslag til lovtekst med motiver.....	344
13.6.2	Drøftinger i Odelstinget og Lagtinget	353
13.7	Oppsummering og drøfting	356
13.7.1	Utviklingen innenfor medisinen	356
13.7.2	Utviklingen innenfor planleggingen.....	358
13.7.3	Tilgjengelig kunnskap.....	365
13.7.4	Normer i samfunnet	366
13.7.5	Etablerte regler.....	369
14	Fra bygninger og byform til arealbruk	372
14.1	Lov om sanering av tettbygde strøk 1965-66	372
14.2	Stortingsmelding 27 (1971-72)	375
14.3	Endring av bygningsloven 1972-73	379
14.4	Endring av bygningsloven 1975-76	382
14.5	Endring av bygningsloven - 1977-78	382
14.6	Endring av bygningsloven 1977-78	389
14.7	Endring av bygningsloven 1978-79	390
14.8	Ny planleggingslov 1980-81	392
14.8.1	Odelstingets behandling	398
14.9	Endringer i bygningsloven - 1982-83	400
14.10	Ny plan- og bygningslov - 1984-85	402

14.10.1	Behandling i Odelstinget.....	408
14.11	Oppsummering og drøfting	409
14.11.1	Utviklingen innenfor medisinen	409
14.11.2	Utviklingen innenfor planleggingen.....	410
14.11.3	Tilgjengelig kunnskap.....	413
14.11.4	Normer i samfunnet	414
14.11.5	Etablerte regler.....	415
15	Fra arealplanlegging til samfunnsplanlegging	418
15.1	Plan- og bygningsloven 1985-86	418
15.2	Endring i plan- og bygningsloven 1988-89.....	423
15.2.1	Endringer i plan- og bygningsloven 1988-89	425
15.2.2	Bestemmelser om konsekvensutredninger	426
15.2.3	Endringer i bestemmelsene om bruksendring og riving av boligbygg	428
15.3	Endringer i plan- og bygningsloven 1993-94	429
15.4	Endringer i plan- og bygningsloven 1994-95	432
15.5	Endringer i plan- og bygningsloven 1995-96	433
15.5.1	Regler om godkjenning av byggevarer	433
15.5.2	Endrede bestemmelser for bestående byggverk m.m.	433
15.6	Planlovutvalgets første delutredning NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven	435
15.7	Endringer i plan- og bygningsloven 2001-2002.....	440
15.7.1	Tidsfrister for planbehandling, innsigelse, tilgang til kartfestet informasjon m.m.....	440
15.7.2	Tidsfrister for byggesaksbehandlingen	441
15.8	NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II 442	
15.9	Endringer i plan og bygningsloven 2003-2004.....	446
15.10	Endringer i plan- og bygningsloven 2004-2005.....	447
15.11	Ny plandel av plan- og bygningsloven - 2007-2008	449
15.12	Oppsummering og drøfting	455
15.12.1	Utviklingen innenfor medisinen	455
15.12.2	Utviklingen innenfor planleggingen.....	459
15.12.3	Tilgjengelig kunnskap.....	461
15.12.4	Normer i samfunnet	462
15.12.5	Etablerte regler.....	463
16	Planlegging som instrument for helsefremmende og forebyggende helsearbeid 468	
16.1	Kildekritikk.....	468
16.2	Bruken av institusjonell teori	469
17	Avhandlingens funn sett i forhold til tidligere studier	470
17.1	Integrering av helsehensyn i byplanleggingen	470
17.2	Eiendomsutvikling.....	470
17.3	Begrunnelsen for en styrket lovgivning	472
17.4	Bruken av kunnskap i planleggingen	473
17.5	Politiske endringer	474
17.6	Forbilder for den norske lovgivningen	475
17.7	Boligproblemet	476
17.8	Bygningstyper	477
17.9	Sonering og grønnstruktur	479
17.10	Fra byforming til byplanlegging	479
17.11	Planlegging i mellomkrigstiden	480
17.12	Planlegging etter 1945	481
18	Oversikt over viktige drivkrefter og endringer	483
18.1	Analyse av den historiske utviklingen.....	483

18.2	Perioden 1814 – 1845.....	484
18.3	Perioden 1846 – 1884.....	486
18.4	Perioden 1885 – 1905.....	491
18.5	Perioden 1906 – 1924.....	493
18.6	Perioden 1925 – 1965.....	496
18.7	Perioden 1966 – 1985.....	498
18.8	Perioden 1986 2008	502
18.9	Oppsummering	507
19	Forklaringer på stabilitet og endring.....	509
19.1	Endring av kunnskap som forklaring.....	510
19.2	Endring av normer som forklaring	513
19.3	Endring av regler og metoder som forklaring.....	518
19.4	Aktører og makt som forklaring	520
19.4.1	De sentrale aktørene i utviklingen og bruken av plan og bygningslovgivningen.....	521
19.4.2	Effekter på ulike institusjonelle ”nivåer”	522
19.4.3	Litteratur, tidsskrifter og prosjekter	525
20	Bruken av plan og bygningsloven i det forebyggende og helsefremmende arbeidet	526
20.1.1	Endringer i helsebegrepet og konsekvenser for planleggingen.....	530
21	Konklusjoner	532
22	Litteraturliste	536
23	Om stortingsforhandlingene.....	546
23.1.1	Stortingsforhandlingene som kilde.....	547
23.2	Oversikt over behandlingen av bygningslovene i Stortinget	552

Figurliste

Figur 1:	Planleggingens arbeidsoperasjoner eller stadier.	25
Figur 2:	Koleraen beklager seg til byplanleggeren Baron Georges-Eugène Hausmann.	30
Figur 3:	Bygningstypologiens utvikling.	31
Figur 4:	Funksjonalismens byform.	32
Figur 5:	Den modernistiske byformens endelige sammenbrudd.	33
Figur 6:	Industrialiseringens konsekvens for byene.	48
Figur 7:	‘Cholera on the Bowsprit’, illustrasjon av F. Fritz Graetz.	55
Figur 8:	Folkeopplysning om byplanlegging og boligbebyggelse på 1930-tallet.	56
Figur 9:	Eksempel på helsestatistikk fra 1800-tallet.	58
Figur 10:	Utopien – forestillingen om den perfekte byen.	60
Figur 11:	Leiegård på Grünerløkka med forgård og bakgård.	64
Figur 12:	Bydelsregulering fra Stockholm ca. 1900.	67
Figur 13:	Forhold som påvirker utviklingen innenfor byplanleggingen over tid.	84
Figur 14:	Fremstilling av sammenhengen i endringene innenfor byplanleggingen.	86
Figur 15:	Sammenheng mellom teori og praksis innenfor helse og planlegging.	87
Figur 16:	Sammenheng mellom individ, samfunnet og helsen.	101
Figur 17:	Faktorer som påvirker helsen (Dahlgren&Whitehead (2007), s. 11)	102
Figur 18:	Joint Strategic Framework for Public Mental Health 2009-2012.	102
Figur 19:	Illustrasjon av forebyggende strategier.	106
Figur 20:	Virkemiddel i forebyggende helserettet arbeid (Berg 1987:144)	107
Figur 21:	Forskjellen mellom sykdomsforebyggende og helsefremmende arbeid (Mæland 2005).....	109

Figur 22:	Forholdet mellom kunnskap, normer, regler og planleggernes praksis.....	113
Figur 23:	Oversikt over bærere av institusjonene	116
Figur 24:	Nivåer i analysen av det forebyggende og helsefremmende arbeidet.	120
Figur 25:	Skjematisk fremstilling av avhandlingens deler.	121
Figur 26:	Forholdet mellom primære og sekundære kilder i avhandlingen.....	125
Figur 27:	Oversikt over typer kilder.....	134
Figur 28:	Rammeverk for tolkning og analyse av datagrunnlaget.....	139
Figur 29:	Industrialiseringens effekt på byutviklingen.	144
Figur 30:	Tegning av Arendal fra 1800 med den første Trefoldighetskirken.....	146
Figur 32:	Christiania sommeren 1800, sett fra Ekeberg.....	154
Figur 33:	Bergen ca. 1800 etter et stikk av John William Edy.	162
Figur 34:	Kristiansund på 1840-tallet.	169
Figur 35:	Reguleringsplan for del av Kristiania, 1838.....	173
Figur 36:	Illustrasjon fra J. F. Penthers "Ausfürlichen Anleitung zur Bürgerlichen Baukunst".	174
Figur 37:	Byplanen for Lillehammer fra 1828. Illustrasjon fra Helle et al 2006.....	175
Figur 38:	Bybrannen i Kristiania 14. april 1858.	190
Figur 39:	John Snows opprinnelige kart over bydelen Soho med The Braod street pump.	215
Figur 40:	Bebyggelsen i Pipervika i Oslo rundt midten av forrige århundre.	216
Figur 41:	Bebyggelsen i Bodø 1860.	216
Figur 42:	Tverrsnitt av en typisk byggate med leiegårder fra omkring forrige århundreskifte.	259
Figur 43:	Oversiktsbilde av Ålesund fra årene før bybrannen.....	275
Figur 44:	Natt til lørdag 23. januar 1904 brant så godt som hele Ålesund by.....	276
Figur 45:	Ebenezer Howards fremstilling av hagebyenes egenskaper.	287
Figur 46:	Forholdet mellom de eksisterende byene og hagebyene.	288
Figur 47:	Toni Garniers Un Cite' Industrielle. Et forslag til utforming av den moderne byen.....	289
Figur 49:	Plan over Port Sunlight i England fra 1914.....	310
Figur 50:	Modell av Le Corbusiers La Ville Radieuse.	332
Figur 51:	Modell av Le Corbusiers fremtidsby realisert i Paris.	333
Figur 52:	Bilde av Harald Hals sin modell av Oslo fra 1930-tallet med revisjoner fra 1940- tallet.	358
Figur 53:	"Ekeberg-huset" ble reist av ingeniøren Olav Selvaag på Ekeberg i Oslo i 1948.	360
Figur 54:	Forslag om høyhus på Karl Johan.....	361
Figur 55:	Prinsippene fra Athen-charteret.	362
Figur 56:	Utnyttelsesgraden i den tradisjonelle byen (øverst) og etter prinsippene fra CIAM (nederst).	363
Figur 57:	Illustrasjon fra "Die gegliederte und aufgelockerte Stadt".	364
Figur 58:	Illustrasjon fra tidsskriftet Plan som ble gitt ut i fire nummer fra 1933 til 1936.	366
Figur 59:	Fra Stockholmutstillingen i 1930.....	368
Figur 60:	Til venstre Oslo byplankontors forslag til sanering av Grünerløkka fra 1936.	374
Figur 61:	Block-Watnes type 43 fra 1960-årene.	411
Figur 62:	Bygård i Huitfeldsgate 33 i Oslo, fra boka "Oslobilder" av Åsmund Lindal (1982).	412
Figur 64:	Ottawa-charteret om forebyggende og helsefremmende arbeid, vedtatt 1986.	456

Figur 65:	NOU 1991:10 Flere gode levekår for alle.	458
Figur 66:	Illustrasjon fra Helsedirektoratet om hvordan plan- og bygningsloven kan brukes i folkehelsearbeidet.	459
Figur 67:	En tilfeldig valgt reguleringsplan fra en norsk kommune.	460
Figur 68:	Forholdet mellom de tre elementene i analysen av endringer.....	483
Figur 69:	Skjematisk fremstilling av hvordan endingene oppstår og utvikler seg.....	509
Figur 70:	Helsestatistikk i 150 år, Ragnhild Rein Bore (red.). SSB 2007. Dødsårsaker 1850–2004.....	511
Figur 71:	Bilde fra tidsskriftet "Plan" 1933 med beskrivelse av boligforholdene i indre by.....	514
Figur 72:	Lambertseter 1957, Oslos første drabantby, malt av Arne Stenseng.	515
Figur 73:	Et ferdighus utstilt på Maihaugen på Lillehammer.	516
Figur 74:	Reklame for utbyggingsområdet Kaldnes i Tønsberg sentrum.	517
Figur 75:	Utviklingen over tid av det forebyggende og helsefremmende arbeidet med plan og bygningsloven som virkemiddel.	529
Figur 76:	Forholdet mellom behandling/rehabilitering, forebygging og helsefremmende arbeid.	531
Figur 77:	Oppslag i Dagbladet om kravene til utleieboliger.	532

Helse og fysisk planlegging 1814-2008

Norsk fysisk planlegging som forebyggende og helsefremmende arbeid



”Mens sana civium in urbis corpore sano”

Forutsetningen for sunne borgere er en sunn by (fritt oversatt)

Gunnar Ridderström
Institutt for landskapsplanlegging
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Sammendrag

Avhandlingen tar for seg hvordan byplanleggingen i Norge har vært benyttet i det forebyggende og helsefremmende arbeidet fra begynnelsen av 1800-tallet og til plan- og bygningsloven i 2008. I avhandlingen analyseres helseforholdenes betydning og innflytelse på byplanlegging og samfunnsplanlegging. Formålet har vært å komme fram til en forståelse av hvordan helsemessige forhold i videste forstand har hatt innflytelse og betydning for byplanleggingen i ulike tidsperioder i Norge.

Det empiriske grunnlaget er bygningslovene med forarbeidene til Stortinget fra 1814 til og med 2008. Forarbeidene består av lovforslag, høringsuttalelser, komitébehandling i Stortinget, stortingsdebattene og de vedtatte lovene. I tillegg analyseres enkelte stortingsmeldinger og offentlige utredninger. Bygningslovgivningen analyseres ut fra tre perspektiver: Hvilken kunnskapen om helsen som ble lagt til grunn i lovarbeidet, hvilke normer for løsninger som var dominerende, og hvilke regler som lå til grunn for, og ble innarbeidet i, bygningslovene.

I begynnelsen av perioden som studeres var medisinen basert på en teori om at sykdom skyldtes gasser (miasmer) fra råtnende materiale, eller direkte fra grunnen. Tiltak som ble innarbeidet i bygningslovgivningen var rette gater for å luften ut gassene og tiltak for å sikre lys og luft i bebyggelsen. Da de medisinske teoriene endret seg på slutten av 1800-tallet, fra miasmer til en teori basert på bakterier og virus som årsak til sykdom, ble det mulig å utvikle en mer detaljert forståelse av smitteveier og preventive tiltak. Med bedre kunnskap om årsaker og virkninger i det forebyggende arbeidet ble det utarbeidet mer presise metoder og virkemidler innenfor byplanleggingen.

De forebyggende tiltakene som var utviklet innenfor planleggingsfaget i løpet av 1920- og 1930-tallet ble lagt til grunn for gjenoppbyggingen etter andre verdenskrig og i den ekspansive byggingen av boliger på 1960- og 1970-tallet. Etter at modernismens byform delvis ble forlatt fra midten av 1970-tallet begynte en økende fortetting i byene. Prinsippene som var innarbeidet i bygningsloven for boliger og enkeltbygninger ble fortsatt fulgt, men prinsippene for byformingen ble basert på en tettere utbygging.

Den tredje fasen i bruken av byplanleggingen i det forebyggende og helsefremmende arbeidet begynte i siste halvdel av 1980-tallet. Ottawacharteret om forebyggende helsearbeid ble vedtatt i 1986 og var bakgrunnen var WHO's strategi for satsing på forebygging. Samme år etablerte World Health Organization (WHO) prosjektet Healthy Cities hvor formålet var å konkretisere Ottawacharteret i det forebyggende og helsefremmende arbeidet i byer. De forebyggende og helsefremmende tiltakene ble sett i et bredt samfunnsperspektiv hvor flere sektorer og etater måtte samarbeide mot felles mål. I Norge var det plan og bygningsloven som skulle fungere som felles arena for samordning og koordinering av sektorene. Dette førte til et økende fokus på bruk av plan og bygningsloven i det forebyggende og helsefremmende arbeidet, og hensynet til helsen ble innarbeidet som eget tema i plan- og bygningsloven i 2008

Arbeidet med forebyggende og helsefremmende arbeid på 2000-tallet hadde et bredere perspektiv enn tidligere. Både helsemessige, sosiale og kulturelle faktorer ble trukket inn i helsearbeidet og plan og bygningslovens prosesser ble tatt aktivt i bruk som arenaer for kunnskapsformidling, samordning og planlegging av tiltak. Arbeidet ble organisert som et overordnet perspektiv på kommunens samfunnsplanlegging og arealplanlegging.

Nøkkelord: Helse, folkehelse, forebygge, helsefremmende arbeid, byplanlegging, arealplanlegging, samfunnsplanlegging

Summary

To prevent disease was one of the reasons to formalize urban planning in Norway at the beginning of the 19th century. This Ph. D. analyses how urban planning in Norway has been used in the preventive medicine and health promotion from the beginning of the 19th century until 2008. The use of knowledge and arguments connected to health issues are analysed in order to gain understanding as to how health issues has influenced the development of urban planning and design in Norway.

The empirical basis of the Ph. D. is the planning and building legislation in Norway between 1814 and 2008. This includes suggestions from experts, materials from public hearings, discussions and suggestions from committees in Stortinget (the Norwegian parliament), the discussions in Stortinget and the passed legislation. The material is analysed from three perspectives: What knowledge about health that was available, what norms that was predominant in the development of the legislation, and what rules that were used as the basis in the legislation. During the period that is analysed there were large changes in knowledge about the environment and health. At the beginning of the 19th century the medical knowledge was based in a belief that disease was caused by gasses (maisma) originating in rotting material, or directly from the ground. Preventive measures in that was established in urban planning was straight roads to lead the gasses away from the cities, and measures to secure the inhabitants light and fresh air.

As the medical theories changed at the end of the 19th century, from miasma to a theory based on bacteria and viruses as the cause of disease, it was possible to develop more precise understanding of preventive measures. Based on this knowledge more precise preventive measures were developed in urban planning. The preventive measures developed in the 1920s and 1930s were used as basis for the reconstruction after the second world war and in the expansive development of towns and cities in the 1960s and 1970s. After the modernist principles were partly abandoned from the mid 1970s the density in the cities gradually increased. The preventive measures developed for dwellings were still in use, but the principles for urban design were based on much denser cities.

The third phase in the use of urban planning as preventive and health promoting measures began in the mid 1980s. The Ottawa charter for health promotion was established in 1986 and was the foundation for the World Health Organizations (WHO) strategy Health for All. The same year WHO established Healthy Cities as a project to develop measures and principles for using the Ottawa charter in cities. The preventive and health promotion measures were seen in a broad perspective where several sectors and agencies should work toward a common goal. In Norway the planning and building legislation was used to coordinate the efforts in the cities. This lead to an increased focus on health in urban planning in Norway, and health was re-integrated in the planning and building legislation in 2008.

The preventive and health promotion measures have since 2000 been seen in a broader perspective than previously. Health-, social and cultural issues are integrated into the health sector, and the planning and building act is used to coordinate and facilitate the processes. Health issues once have again become an important part of urban planning in Norway.

Key-words: Health, public health, prevention, promoting health, urban planning, land-use planning.

Del I

Avhandlingens tema

1 Innledning

Vurdert ut fra planleggingshistorien ser helse ut til å ha vært et sentralt tema innenfor byplanplanleggingen på 1800- og begynnelsen av 1900-tallet. Fra 1950-tallet og frem til begynnelsen av 2000-tallet ser helse ut til å være nesten fraværende som tema i den faglige debatten innenfor fysisk planlegging og samfunnsplanlegging i Norge. Denne perioden omfatter de største endringene i norske byer, med utbyggingen av boligområder og omstrukturering av bysentrene etter andre verdenskrig. I plan- og bygningsloven som ble vedtatt i 2008 ble helse igjen satt på dagsordenen innenfor planleggingen, og helse har igjen blitt et tema som planleggerne diskuterer.

Hvordan kan det ha seg at et tema kunne være sentralt innenfor planleggingen i en historisk periode, for så nesten å "forsvinne" i en senere periode? Jeg begynte, gjennom lesing av original- og sekundærlitteratur, å undersøke hva som skrevet om temaet¹. Det jeg kom over var spredt både geografisk og i tidsperioder, men det indikerte at helsehensyn ble oppfattet som en integrert del av byplanleggingen på 1800- og begynnelsen av 1900-tallet, og at prinsippene fra den gang fortsatt ligger i faget. Dagens debatt rundt helse i planleggingsfaget er delvis en gjentakelse av tidligere temaer, og delvis nye problemstillinger i forhold til tidligere diskusjoner. Denne avhandlingen er et forsøk på å klarlegge hvordan utviklingen har vært, og hva årsakene til endringene kan være.

Gjennom planleggingshistorien blir det klart at de strukturene og fenomenene som fysisk planlegging omfatter både er materielle og immaterielle. Ideer og normer utgjør en viktig del av planleggingen, og de materielle strukturene kan ikke forstås fullt ut uten kjennskap til de ideene og normene som lå til grunn for prosjektene eller planene. Samtidig påvirker de fysiske, sosiale og økonomiske forholdene i samfunnet ideene og prosjektene som utarbeides. Hvis planleggingshistorikerne har rett, har helse vært en av faktorene som har påvirket hvordan vår omverden er blitt utformet. Samtidig er det uklart hvordan dette konkret har skjedd, og om helse bare har hatt betydning i enkelte avgrensede historiske perioder.

Å skape og forme våre omgivelser er en sosial aktivitet basert på kunnskap, verdier og målsettinger som blir til i en spesifikk historisk kontekst. Å finne sammenhenger mellom kontekst og konkrete planer eller prosjekter krever analyse av forholdet mellom den forståelsen, ideene og motivene politikere og fagfolk hadde, og den materielle virkeligheten de måtte forholde seg til. Den historiske utviklingen må tolkes i forhold til politikernes og fagfolkenes holdning og tolkning av egen virkelighet:

The production of social meanings is therefore a necessary condition for the construction of all social practices. And since meanings cannot be fixed but constantly change and are always contested, an account of the discursive conditions of social practices must form part of the sociological explanation of how they work. (Hall&Gieben 1992:14).

Å gi en samlet fremstilling av planleggingshistorien ut fra et slikt utgangspunkt er selvfølgelig en uoverkommelig oppgave innenfor den rammen som er satt for et doktorgradsarbeid. Jeg har derfor valgt å avgrense problemstillingen til ett tema: Hvordan har helsespørsmål påvirket den fysiske planleggingen i Norge? Innfallsvinklene

1 De viktigste referansene er Leonardo Benevolo (1973): Den moderna stadsplaneringens oppkomst, Rolf Jensen (1980): Moderne norsk byplanlegging blir til, Lars-Henrik Schmidt og Jens Erik Kristiansen (1986): Lys, luft og renlighet – Den moderne socialhygiejnes fødsel og Marianne Rodenstein (1988): Mehr Licht, Mehr Luft – Gesundheitskonzepte in Städtebau seit 1750.

til en slik undersøkelse kan være mange, og letingen etter et fruktbart perspektiv har vært lang, og kan kanskje aldri avsluttes helt. Letingen etter teori og metode har ført til bearbeiding av problemstillingen i flere omganger, delvis ut fra teoretiske perspektiver, og delvis ut fra hva jeg har funnet av metoder og empiri som jeg har kunnet bygge avhandlingen på. Påvirkningen mellom helsesektoren og den fysiske planleggingen går begge veier, og arbeidet med avhandlingen har vekslet mellom å se problemstillingen fra et helseperspektiv og et fra planleggingsperspektiv. I starten var det planleggingen som fag som sto i fokus. I sluttfasen av avhandlingen har den fysiske planleggingen som virkemiddel for en ønsket samfunnsutvikling blitt et mer interessant perspektiv. Det konkrete forskningsspørsmålet avhandlingen skal gi svar på er:

Når og hvordan har byplanleggingen i Norge vært brukt som forebyggende og helsefremmende virkemiddel i folkehelsearbeidet, og hvordan har dette påvirket planleggingens innhold og struktur?

Perioden som studeres strekker seg fra 1814 til 2008. I 1814 gikk Norge i union med Sverige. Det førte til en modernisering i synet på statens rolle og oppgaver, og førte til at en rekke nye lover ble innført for å styre samfunnsutviklingen. Allerede i 1818 ble det forsøkt å innføre en bygningslov for alle norske byer. En klar indikasjon på at viljen til å styre utviklingen i de fysiske omgivelsene var sterkere enn før. Bygningslovene har vært revidert med ujevne mellomrom helt opp til vår tid. I den siste revisjonen av plandelen av plano og bygningsloven, som styrer den fysiske planleggingen i norske byer og kommuner, ble helse tatt inn som et av formålene med planleggingen i Norge. Det er derfor valgt å la perioden for avhandlingens analyse strekke seg frem til 2008.²

Avhandlingen er et forsøk på å beskrive, drøfte og analysere helseforholdenes betydning og innflytelse på byplanlegging og samfunnsplanlegging i eldre og nyere tid. Formålet er gjennom beskrivelse, tolkning og fordypning i foreliggende tekster, relevant faglitteratur og lovbestemmelser å komme fram til en forståelse av hvordan helsemessige forhold i videste forstand har hatt innflytelse og betydning for planleggingen i ulike tidsperioder. En hypotese er at det over den lange tidsperioden som behandles har skjedd en utvikling både i byplanleggingen og i helsemessige betingelser som innebærer paradigmeskifter innenfor de to feltene. Tidfesting og nærmere utdypning av disse skiftene er ett av avhandlingens formål.

For å forstå de endringene som skjer i forholdet mellom planlegging og helse i tidsperioden som beskrives, må vi ta i betraktning og beskrive de viktige faktorene som påvirker og former planleggingen av byene, og de teorier og metoder som benyttes for å løse utfordringene samfunnet stod overfor. På den ene siden påvirkes og endres planleggingen som følge av befolkningsveksten og de bedrede økonomiske og sosiale betingelsene, på den andre siden skjer det en vesentlig utvikling i teknologi og trafikale forhold. Rolf Jensens avhandling «Moderne norsk byplanlegging blir til» (1980) inspirerte meg til å lete etter et empirisk materiale som kunne forfølges over tid, slik at det ble mulig å gi en systematisk fremstilling av temaet over en lengre tidsperiode, ideelt sett fra byplanleggingens start i Norge og frem til i dag. Å finne et slikt empirisk materiale ble en sentral del av det innledende arbeidet med avhandlingen.

Det mest sammenhengende skriftlige materialet jeg har funnet er bygningslovene. Jeg har derfor valgt å basere avhandlingen på stortingsforhandlingene til bygningslovene, dvs. lovforslag (ofte med begrunnelser), komitebehandlinger, høringer, behandling av lovforslagene i Stortinget og de vedtatte lovene. Stortingsforhandlingene foreligger for

² Loven trådet formelt i kraft 1.1.2009, jfr. <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71> (lest 20.06.2014)

hele tidsperioden, om enn med ulik mengde materiale (i de første tiårene etter 1814 er stortingsforhandlingene relativt sparsomme). For å begrense omfanget av arbeidet er datagrunnlaget for avhandlingen i hovedsak avgrenset til bygningslovene med forarbeider. Det utgjør kjernen i datamaterialet. Andre tekster som lærebøker, tidsskrifter og sekundærlitteratur om helse og planlegging er brukt som støtte for tolkninger og analyser.

Den neste utfordringen var å finne et teoretisk fundament for avhandlingen. Jeg ville gjøre en analyse av sammenhenger og helst også av årsaker og virkninger, innenfor planleggingen i Norge. Siden fagfeltet planlegging kan ses fra flere ulike innfallsvinkler, ble det naturlig å lete etter et teorigrunnlag som kunne gi flere ulike perspektiver både på datagrunnlaget og problemstillingene. Institusjonell teori gir et slikt bredt teoretisk fundament, og det er derfor valgt som teorigrunnlag. En konsekvens av teorivalget er at både planlegging og helsesektoren analyseres som institusjoner, dvs. et system av aktiviteter og regler som styrer utøvernes handlinger og gir dem mening i en større sammenheng³. Den praktiske konsekvensen av teorivalget er et fokus på kunnskapen, normene og regelverket innenfor helsesektoren og planlegging, og hvordan disse faktorene har påvirket hverandre, og har endret seg over tid. Institusjonell teori er et teoretisk felt som har vært, og fortsatt er, i sterk utvikling. Teorien er valgt som "arbeidsredskap", og det er derfor ikke gjort noen dyp eller omfattende diskusjon rundt det ontologiske og epistemologiske grunnlaget for den institusjonelle teorien.

Avhandlingen tar for seg et fagfelt som overlapper flere profesjoner. Som fagfelt er det forebyggende helsearbeidet forankret innenfor medisinen. Planlegging er delvis en vitenskapelig basert og delvis et kunstnerisk basert fag (i hvert fall slik det ble praktisert i den tidlige delen av den perioden jeg studerer). Denne overlappingen av to fagfelt er en av hovedutfordringene i valg av problemformulering, teori og metode for avhandlingen. Både helsesektoren og den fysiske planleggingen har i tillegg gjennomgått store endringer i løpet av perioden som studeres, både i teoretisk grunnlag og praktiske arbeidsmetoder. Å beskrive endringene innenfor planleggingsfaget har vært en av de store utfordringene i arbeidet.

En hovedutfordring i forskningsdesignet har vært den lange tidsperioden. Både språk, sosiale forhold, kulturen og fagenes kunnskapsgrunnlag har endret seg gjennom tidsperioden. Det har gjort det utfordrende å tolke hvordan politikere og fagfolk oppfattet sammenhengen mellom de fysiske omgivelsene og helsen, og hvordan endringene de forsøkte å realisere kan forstås. Bygningslovene gir det overordnede rammeverket som aktørene innenfor den fysiske planleggingen måtte forholde seg til, og de praktiske utfordringene og mulighetene la rammene for de konkrete løsningene som ble valgt. Gjennom bygningslovene ble aktørene selv, deres rettigheter og plikter, prosessregler og konkrete løsninger både på overordnet og detaljnivå fastlagt. Dersom forebyggende helsearbeid er en del av institusjonen fysisk planlegging vil dette måtte reflekteres i bygningslovene. Å undersøke om bygningslovene inneholder elementer som er rettet mot å hindre sykdom eller bedre helsen er derfor utgangspunktet for analysen.

Lovtekster og regelverket knyttet til planlegging har i liten grad vært gjenstand for systematiske studier i planleggingshistorien og planleggingsteorien. Situasjonen i Norge er som McAuslan (1980) beskriver den for Storbritannia på 1980-tallet:

³ Se f.eks. E. R. Alexander (2005): *Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization theory to Institutional Design*. I *Planning Theory* 2005; 4; 209.

Alone of all the disciplines involved in land use planning in the United Kingdom, law is considered to be, at least by its practitioners and publicists, in no need of a fundamental examination; an examination that is of its bases, philosophy and ideology and the impact these aspects have on the planning system. Planners constantly engage in an orgy of introspection on their discipline; sociologists and economists hammer away at questions of allocation of resources by and in the planning system; geographers too consider questions of spatial injustice and social injustice. All of these disciplines skate over or ignore the question of the legal impact on the system while the lawyers tend to regard the law of planning as the "golden meterwand"; above and beyond reproach and certainly in no way a contributory factor to the continuing malaise of the planning system. (McAuslan 1980).

Loverket og stortingsforhandlingene har vist seg å være en tidligere lite utnyttet og uvurderlig kilde til ideer, forestillinger og normer gjennom den historiske perioden jeg studerer. Som kildemateriale har det vist seg som svært nyttig. Utfordringen er å trekke ut det som er relevant fra en overveldende mengde stoff.

Historiefilosofen R. G. Collingwood skiller mellom de indre og de ytre delene av en historisk hendelse eller artefakt⁴. Den ytre delen er det fysiske objektet (eller objektene når det dreier seg om en by) og det indre er de motivene og tankene som lå bak. Våre omgivelser endres som følge av våre tanker og motiver om hvordan vi vil ordne vår verden. Det er denne forståelsen og motivene for endringene knyttet til helse jeg forsøker å finne i denne avhandlingen.

1.1 Planlegging som samfunnsbygging

Planlegging er en viktig måte å endre våre omgivelser på. Det er allikevel ingen konsensus innenfor planleggingsfaget om en definisjon av hva planlegging omfatter eller er. Definisjonene av planlegging er en del av en pågående debatt innenfor faget hvor problemstillinger planleggerne står overfor, målene, metoder og tilgjengelige virkemidler påvirker hvordan planlegging defineres. Ulike forfattere har gitt sin definisjon utfra sitt fagfelt, faglige ståsted og historiske kontekst. Definisjonene sier derfor kanskje like mye om opphavsmannen og den faglige og historiske konteksten han/hun befant seg i, som den sier noe om hva planlegging er. Definisjonene på hva planlegging er kan deles inn i:

- Prosessuelle definisjoner, dvs. definisjoner med utgangspunkt i hvordan planlegging utføres som en type beslutningstaking, og
- Substansielle definisjoner, dvs. definisjoner med utgangspunkt i aktivitetens innhold. (Holsen 2000:2)

De prosessuelle definisjonene av planlegging har i stor grad vært opptatt av hvordan planleggingen bør være, dvs. en normativ innfallsvinkel. De substansielle definisjonene av planlegging har i større grad vært opptatt av hvordan planleggingen faktisk er eller utføres, dvs. en deskriptiv innfallsvinkel.

Historisk sett var planlegging knyttet til de første bydannelsene. Etablering av byer og forsvarsverker krevde en koordinering av innsats og ressursbruk med en forestilling om hvordan det ferdige resultatet skulle bli. Ved å bruke ressursene til et felles mål kan fellesskapet oppnå målsettinger som den enkelte alene ikke har ressurser til å skaffe seg.

⁴ Collingwood, R. G. (1978/1939): *An Autobiography*. Oxford: Oxford University Press og (1994/1948): *the Idea of History*. Oxford: Clarendon Press.

Planlegging kan vi derfor hevde springer ut av behovet for å bruke ressurser på en fornuftig måte, og å avveie individuelle behov mot fellesskapets behov. Løsninger som kan være gode for enkeltindivider kan være uheldige for fellesskapet (Ellefsen og Røsnes 1989:13). Omvendt kan fellesløsninger være til skade for enkeltindivider eller mindre gruppers interesser. Omgivelsesproduksjonen⁵ skjer derfor innenfor definerte organisatoriske rammer. Planlegging er en del av disse rammene.

Planlegging kan bedrives både av offentlige og av private organisasjoner. Det normale i moderne tid er at vesentlige deler av planleggingen skjer i regi av det offentlige. I Norge er staten og kommunene hovedaktører innenfor planleggingen. Det offentliges rolle er sterkest knyttet til å håndheve kvalitetsmessige standarder og å påse at riktige beslutningsprosedyrer blir fulgt (Ellefsen og Røsnes 1989:14). Innenfor omgivelsesproduksjonen omfatter planlegging alle former for aktivitet hvor mål og virkemidler behandles bevisst. Planlegging, slik begrepet brukes her, omfatter derfor både utformingen av lover og forskrifter, dvs. rammeverket for planleggingen, og de konkrete planene som utarbeides. Innholdet i begrepet planlegging kan derfor drøftes både i forhold til målene og virkemidlene i rammeverket rundt planleggingen, og i forhold til de konkrete planene som utarbeides. Det offentlige definerte rammeverket som planleggingen skulle skje innenfor. Private (og delvis også offentlige) aktører gjennomførte planlegging og prosjektering innenfor rammene av dette regelverket.

Den fysiske planleggingen har sitt opphav i arkitektur og byforming, dvs. en definering av hvordan de fysiske omgivelsene skulle utformes. Den fysiske dimensjonen av planleggingen har fortsatt en fremtredende rolle innenfor planleggingsfaget, selv om mange andre temaer også er innarbeidet i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Avhandlingen konsentrerer seg om den fysiske utformingen av byer og tettsteder. Det betyr ikke at prosessen frem til en avgjørelse om hvordan de fysiske omgivelsene skal utformes ikke er relevant, men det er ikke avhandlingens hovedtema.

Begrepet "planlegging" omfatter alle typer aktiviteter som former våre omgivelser, ikke bare arealplanlegging. Omgivelsesproduksjon er en bevisst aktivitet hvor aktører bruker bestemte innsatsfaktorer for å skape et tilsiktet resultat. Planlegging brukes som begrep både på beskrivelsen av hva som ønskes realisert (målene), virkemidler som brukes, prosessen og det ferdige resultatet. En definisjon av planlegging blir derfor omfattende. Omgivelsesproduksjonen kan også forstås som en aktivitet for å unngå det vi ikke ønsker oss⁶.

Byplanlegging oppfattes i dag som et snevrere begrep enn de oftere og mer benyttede begrepene arealplanlegging og samfunnsplanlegging. Begrepsapparatet har endret seg over tid, i takt med samfunnsutviklingen. Byene var i tidligere tider relativt små, både i arealmessig utstrekning og i folketall, og mer entydig avgrenset fra omlandet enn i dag. Planlegging etter bygningslovene var avgrenset til den bymessige bebyggelsen, både i politisk, juridisk og fysisk forstand. I nyere tid har grensene mellom byen og omlandet blitt mer flytende, både arealmessig og i forhold til hvilke temaer som behandles. Planleggingen har blitt mer omfattende og overgripende. Det som tradisjonelt ble definert som byplanlegging, planleggingen av det spesifikke byområdet, er blitt en del av arealplanleggingen, som er en del av samfunnsplanleggingen.

Kompleksiteten i by- og regionplanleggingen, og den utviklingen som er beskrevet her,

⁵ Med omgivelsesproduksjon menes her alle prosesser som er med å skape et konkret fysisk resultat: Prosesser vil omfatte blant annet sosiale, kulturelle, juridiske, økonomiske, politiske og faglige forhold.

⁶ Ottar Brox (1995): Dit vi ikke vil: ikke-utopisk planlegging for neste århundre. Utgangspunktet for Brox er at det er lettere å bli enige om hvor vi ikke vil, enn hvor vi vil. Planleggingen bør derfor som et minstemål ha som oppgave å hindre det vi ikke ønsker.

medfører at byplanlegging og samfunnsplanlegging utvikles som et eget virksomhetsområde i samfunnsstyringen. By- og regionplanleggingen omfatter en lang rekke ulike fagfelt, fra kunst, arkitektur, vegbygging og sanitærteknikk til geografi, sosiologi, jus og økonomi, og overordnet styrt av lokal politikk og forvaltning. Betydningen og virkningen av de tiltakene som planleggingen medfører er så store og omfattende at de ikke kan overlates til enkelte faggrupper eller etaters avgjørelse. Derfor er det for planleggingen etablert både eget lovverk og politiske organ som har ansvaret for beslutninger og tiltak. Byer og regioner utvikles på den ene siden gjennom de teorier og metoder som har utspring i de ulike involverte fagområdene, og på den andre siden av de juridiske bestemmelser og politiske vedtak som kreves.

Den nasjonale styringen av byplanleggingen gjennom politiske organ, lovbestemmelser og vedtatte retningslinjer for by- og regionutviklingen tar form og utvikles kontinuerlig gjennom den siste tohundreårsperioden. Fra enkle og ofte individuelle forhold og bestemmelser i den enkelte by, til et enhetlig, overordnet system som skal gi likeverdige forhold, optimal nasjonal ressursutvikling og best mulig miljøtilpassing. Graden av statlig styring har variert gjennom perioden, fra en minimalisering av statens rolle til en sterk statlig styring og tilbake til et ønske om å redusere statens rolle i arealplanlegging og byutvikling.

Planlegging er et begrep som rommer både det å avklare hva problemet eller målet egentlig innebærer, handlingsalternativer, sette mål for hva en ønsker å oppnå, klarlegge aktuelle eller akseptable virkemidler, klarlegge virkningene av målsettingene, fatte vedtak om hvilke mål en ønsker å oppnå, og gjennomføring og kontroll av resultatet. Planlegging brukes også om selve prosessen for å avklare mål, virkemidler og resultat. Planleggingen kan deles inn i følgende arbeidsoperasjoner eller stadier (Ellefsen og Røsnes 1989:33):

1	2	3	4	5
Planleggingens idéramme	Planleggingens metoder: <ul style="list-style-type: none"> • Modeller for problemforståelse og metoder i kunnskapsutvikling • Strategier • Planredskaper som virkemidler 	Plandokumentenes innhold	Bruken av plandokumentene: <ul style="list-style-type: none"> • Som beslutningsunderlag • Som formingsredskap (gjennomføring av prosjekter) 	Omgivelsesmessig resultat

Figur 1: Planleggingens arbeidsoperasjoner eller stadier. Avhandlingens tema ligger primært innenfor de tre første kategoriene, selv om bruken av plandokumentene også kan ha betydning for og være påvirket av hvordan forholdet mellom de fysiske omgivelsene og helsen oppfattes. (Ellefsen og Røsnes 1989:339)

Tabellen gir en skjematisk oversikt over de viktigste stegene i en planprosess. Rammene som planleggingen skjer innenfor er som regel bestemt i lov og/eller forskrift. Diskusjonen om hva planlegging er tar som regel utgangspunkt i de planene som utarbeides. Perspektivene på planlegging kan imidlertid også brukes på selve lovgivningen som et uttrykk for målsettinger om bestemte omgivelsesmessige resultater.

Planlegging kan også defineres i forhold til hvilke faser av prosessen den retter seg mot. Breheny (1983) skiller mellom planlegging som lovbestemt kontroll (planleggingens regulative funksjon) og planlegging som beslutningstaking (planlegging som grunnlag for beslutninger). Planlegging som beslutningstaking er klargjøring av mål og fastsettelse av dem, altså de innledende fasene av omgivelsesproduksjonen. I den regulative funksjonen inngår oppfølging av målene og kontroll med hvordan de etterleves etter at vedtak er fattet, dvs. etterprøving av resultatet i omgivelsesproduksjonen. Planlegging kan derfor både være konkrete planer, som retter seg mot hvordan det ferdige resultatet skal bli, men også forskrifter, retningslinjer og lover, rundskriv, og i en viss grad også veiledningsmaterieell fra departementer og andre offentlige organer som retter seg mot kontroll av prosessen og det ferdige produktet.

En tredje dimensjon i planleggingen er hvilke typer resultater planleggingen retter seg mot. En plan rettet mot økonomiske og sosiale sider av samfunnet (ofte kalt samfunnsplanlegging) kan ha karakter av et handlingsprogram. En plan rettet mot den fysiske utformingen av omgivelsene (ofte kalt fysisk planlegging) kan ha karakter av en arbeidstegning eller modell for fremtidig utforming (Ellefsen og Røsnes 1989:35). Både prosessen, innholdet, grunnlag for beslutning og kontrollen med det endelige resultatet vil variere avhengig av hva hensikten med planen er. For planer som omhandler fysisk utforming er det ikke bare planene, men også bestemmelser nedfelt i lov, forskrift og rundskriv som vil påvirke den endelige utformingen.

Den fjerde dimensjonen i planlegging er hvilke virkemidler som tas i bruk for å styre omgivelsesproduksjonen, enten gjennom konkrete planer, eller gjennom lover og forskrifter. Planlegging brukes som begrep på det å utforme egne dokumenter for spesifikke målsettinger og områder. Eksempler er en fylkesdelplan for en sektor eller et geografisk område i et fylke, en kommuneplan for en hel kommune eller en reguleringsplan for en utbyggingsoppgave. Men planlegging kan også brukes om bestemmelser nedfelt i lov eller forskrift både om prosess og innhold i det endelige resultatet. Bygningsdelen av dagens plan- og bygningslov inneholder detaljerte bestemmelser både om hvordan eiendommer kan utnyttes og om hvordan bygninger skal utformes. Planlegging er derfor også et hierarkisk system hvor lovverket ivaretar fellesbestemmelser som skal gjelde for alle saker, mens planer utarbeidet i medhold av loven tilpasser disse bestemmelsene og konkretiserer dem på det enkelte stedet.

Hva planlegging skal bidra til har endret seg gjennom tidene. Tidligere hadde planleggingsaktivitet etter bygningslovene styring av den fysiske utviklingen av byene og tettstedene som mål. Det er denne styring av våre fysiske omgivelser som danner grunnlaget for den moderne byplanleggingen (Benevolo 1973, Jensen 1980). Målsettinger som knyttes til plan- og bygningsloven i dag er langt mer mangfoldige (Holsen 2000:4).

Lovverket er en del av planleggingen, men definerer samtidig rammebetingelsene for de konkrete planene. Lovverket og planer kan brukes til å styre de samme elementene, men muligheten for forankring og medvirkning fra de berørte er større når planene utarbeides. I forhold til omgivelsesproduksjonen må vi anta at de målene som er felles, og som bør ivaretas i alle saker, kan innarbeides i lovverket eller forskrifter. De forholdene som vil variere fra sted til sted innarbeides i planene som utarbeides. Lovverket vil være mer konsentrert rundt kontroll med innholdet i planene, og da særlig de planene som omhandler fysisk utforming.

Dette åpner for en styring og kontroll med omgivelsesproduksjonen på flere nivåer. Løsninger som er universelt viktige forankres i lov og forskrift. Beslutninger som er knyttet til et konkret sted forankres i planer, men innenfor rammen av de løsningene som

loven eller forskriftene åpner for. Statens utforming av lover og forskrifter, som legger rammer for den lokale⁷ planleggingen, kan forstås som en kontroll med lokale beslutninger. Gjennom å definere viktige mål i planleggingen tvinges beslutningstakerne på lokalt plan til å foreta en avveining av interesser og en samordning av ulike hensyn i planleggingen.

Byplanlegging, byforming, arealplanlegging, fysisk planlegging, samfunnsplanlegging eller bare planlegging er begreper som ofte brukes om hverandre. Begrepene er delvis en konsekvens av at rammene for planlegging har endret seg over tid, og delvis et uttrykk for at planleggingen er ment å omfatte flere og ulike typer mål. Skillet mellom ulike former for planlegging settes som regel mellom planlegging som kun omfatter våre fysiske omgivelser (byplanlegging og fysisk planlegging), og planlegging som også omfatter økonomiske, kulturelle og sosiale faktorer (samfunnsplanlegging).

Fysisk planlegging omfatter alle former for styring av den fysiske utviklingen. Tidligere omfattet denne formen for planlegging bare byene og områder som var lagt inn under bygningsloven, såkalte bygningskommuner. Bygningskommuner var tettbygde områder uten bystatus, hvor bygningsloven ble gjort gjeldende. Først i 1965 ble det tatt inn bestemmelser i bygningsloven i Norge at hele kommunen skulle omfattes av den fysiske planleggingen. Gjennom den fysiske planleggingen defineres rettigheter og plikter for grunneierne, det offentlige og berørte naboer og interessenter for øvrig. Som fenomen omfatter byplanleggingen dermed både politiske, juridiske, sosiale og kulturelle prosesser. Den bygger på normer for hva som er godt og dårlig, oppfatninger av årsaks-virknings-forhold og regler for løsninger og prosesser.

Begrepet samfunnsplanlegging kan gis en smal og en bred definisjon:

Samfunnsplanlegging i en smal definisjon handler om fysisk planlegging der man trekker inn ulike sektorer etter behov. Hensikten er å unngå at den fysiske planleggingen blir fristilt fra samfunnsutviklingen. Fysisk planlegging skal være et resultat av de behov ulike sektorer har for arealressurser, derfor må man samordne denne planleggingen med planlegging i samfunnet for øvrig. Fysisk planlegging er her den sentrale aktiviteten som utøves på grunnlag av innspill fra forskjellige sektorer.

Samfunnsplanlegging i en bred definisjon handler om ambisjoner om sosial ingeniørkunst, det å ha et helhetsgrep om samfunnsutviklingen gjennom planlegging innen alle sektorer. Gjennom en overordnet planlegging av samfunnsutviklingen ønsker man å forutse framtidige behov og problemer og ha en beredskap for å møte utfordringene. Fysisk planlegging blir her en sektorplanlegging på linje med planlegging innen andre sektorer (Holsen 2000:13). I den brede definisjonen begynner begrepet "samfunnsplanlegging" å nærme seg begrepet "politikk" i innhold. Når *samfunnsplanlegging* brukes i denne avhandlingen legges den brede definisjonen til grunn.

I begrepene knyttet til både fysisk planlegging og samfunnsplanlegging inngår både det faktiske innholdet, dvs. målene, type ressurser som benyttes og virkemidler for gjennomføring, og prosessregler knyttet til planleggingen. Prosessregler er knyttet både til hvordan målene kan vedtas (f.eks. at det må gjennomføres høringer), hvilke virkemidler som kan benyttes (f.eks. ekspropriasjon av nødvendige arealer) og hvordan tiltakene kan gjennomføres (f.eks. at det må søkes før bygging kan iverksettes). Både samfunnsplanlegging og arealplanlegging er i Norge regulert gjennom plan- og bygningsloven. Til loven er det gitt en lang rekke forskrifter. Forskriftene er gitt i medhold av loven og fastlegger i større detalj de bestemmelsene loven inneholder. Dette kan

⁷ Med "lokal" menes her planlegging i kommunene som er det laveste forvaltningsnivået planlegging skjer på i Norge.

omfatte både prosessregler, funksjonskrav, utforming som skal benyttes, og krav til påvirkning fra tiltaket mot omgivelsene eller fra omgivelsene på tiltaket (f.eks. støykraft).

1.1.1 Fysisk formgivning

Byplanleggingen (og senere den fysiske planleggingen) legger premisser for fysisk infrastruktur, bygninger og andre prosjekter. Strategier og planer som utarbeides lages for å styre bruken av arealer, lokalisering og utforming av byens funksjoner (boligbebyggelse, friområder, forretninger, industri, teknisk infrastruktur, kommunikasjon m.m.) og utforming av bebyggelse og anlegg. Jeg baserer min inndeling mellom ulike plannivåer på tysk litteratur om planlegging og byforming, hvor begrepene har et mer presist innhold og avgrensning:

1. **Regional planlegging** avklarer de territorielle og funksjonelle forholdene mellom byer, tettsteder og de omkringliggende områdene. Planleggingen er primært rettet mot funksjonelle forhold knyttet til ulike sektorer (landbruk, naturvern, friluftsliv og rekreasjon, næringsutvikling m.m.).
2. **Byplanlegging** avklarer de territorielle og funksjonelle forholdene innenfor en by (eller bykommune). Planleggingen er primært rettet mot funksjonelle forhold knyttet til sektorer (som på regionalt nivå), men kan også omfatte rammebetingelser for den fysiske utformingen av bebyggelse og infrastruktur (bebyggelsestype, tetthetsgrad, kombinasjoner av funksjoner m.m.)
3. **Byforming** er knyttet til den funksjonelle og romlige utformingen av bebyggelse og infrastruktur og omfatter definering av volumer (høyde og bredde), takform, bygningstyper, definering av arealer for ulike funksjoner og overordnede funksjonelle forhold knyttet til selve bebyggelsen (f.eks. inngang, type leiligheter, materialbruk m.m.).
4. **Utforming av bygninger/arkitektur** omfatter materialbruk, estetikk, funksjonelle forhold internt i bygningene m.m. (Korda 1999: 37-39).⁸

De mest detaljerte vurderingene innenfor byplanleggingen mener Albers (1996) må gjøres i forbindelse med bygging av boliger. Han mener det hører til byplanleggingen å vurdere antall leiligheter i hver etasje i boligbebyggelsen. Dette har betydning for antall beboere pr. dekar, og om leilighetene blir gjennomgående i bygningene slik at lysinnfallet kommer fra begge sider og gjennomlufting av boligene blir mulig. Han drøfter også hvordan det arealmessige forholdet bør være mellom leilighetene og utearealene (Albers 1996: 173-77). Mer detaljerte vurderinger rundt utforming og estetikk glir over i arkitektens arbeid med utforming av de enkelte bygningene.

Bygningslovgivningen (og senere planlovgivningen) vil definere hvilke faktorer som kan fastlegges på de ulike plannivåene. Reglene vil være både prosessuelle og materielle. De materielle reglene vil omfatte bestemmelser om virkemidler og deres innhold og avgrensning. Dette vil f.eks. omfatte arealkategorier, hvilke funksjoner som kan fastlegges og formingsregler knyttet til dem, i hvilken grad grunneier er bundet av reglene m.m.

De prosessuelle reglene vil inneholde en beskrivelse av fremgangsmåten til godkjent plan for å sikre et rettsgrunnlag (hjemmel) for definering av grunneiernes rettigheter og/eller ekspropriasjon. Planer som ikke følger den fastlagte prosessen får ikke rettsvirkning, og kan dermed ikke brukes som grunnlag for gjennomføring av prosjekter. I tillegg til

⁸Utforming av de enkelte bygningene regnes ikke som en del av byforming (Städtebau).

formelle regler i form av lovbestemmelser eller forskrifter vil planleggingen omfatte uformelle regler i form av metoder og fremgangsmåter innenfor planleggingsfaget. De prosessuelle reglene vil også definere aktørene og deres oppgaver og myndighet i prosessene.

1.2 Planleggingen som helsevern

En av utfordringene med byer har vært å ivareta menneskenes helse når mange skal leve tett på hverandre. Om, når og hvordan helsespørsmål har påvirket prinsippene for byplanleggingen har vært diskutert av flere (Benevolo 1973, Schmidt og Kristensen 1986, Rodenstein 1988, Elvebakken 1994 m.fl.). Med unntak av Rodenstein, som har sett på perioden fra 1750 og frem til i dag, er dokumentasjonen spredt og lite systematisk. Fra planleggernes perspektiv er helse litt i "utkant" av hva fysisk planlegging omfatter, det er en av planleggingens "spesialgrener". Helse som problemstilling i byplanleggingen nevnes som faktor av blant andre Benevolo (1973, side 8, 51, 100-101), Piccinato (1983, side 30, 45, 51, 68, 80, 103, 119, 129), Tvinnereim (1990, side 13, 14, 33) og Jensen (1980, side xix, 26, 39, 54, 58, 69, 113, 128, 146, 153, 169, 191 m.m.). Deres undersøkelser dokumenterer at byplanleggingen har vært brukt for å forebygge helseskade. Omfanget av denne påvirkning, når og hvordan den foregikk, hvilken betydning den fikk og når den eventuelt opphørte, gir ikke disse studiene grunnlag for å vurdere.

Dødeligheten i byer har helt frem til moderne tid vært høyere enn på landsbygda (Reksten 1993:25). Hensynet til helsen er kjent fra romernes planlegging (Vitruvius ca 15 f.kr.), fra vikingtiden (Magnus Lagabøters landslov) og renessansen (Alberti 1452). Industrialiseringen førte til en radikal forverring av menneskenes levkår (Engels 1848), og samfunnets svar var å bygge en stadig mer oppløst by med grønne områder og mest mulig lys og luft for å sikre menneskenes helse. Samtidig har teknologien knyttet til å sikre helsen og å gjøre de som har blitt syke friske igjen endret seg radikalt fra begynnelsen av 1800-tallet og frem til i dag. Våre sosiale, miljømessige og fysiologiske behov har imidlertid ikke endret seg nevneverdig i den samme perioden, og å bo i by vurderes derfor fortsatt som en belastning på menneskers helse.

Helseforhold i byplanleggingen utvikles fra hygieniske tiltak, til forebyggende tiltak mot støy, forurensning og fare, og videre til bestemmelser om universell utforming av nærmiljø og bebyggelse. I de nye prinsippene for helsefremmende og forebyggende helsearbeid inngår også hensynet til å ivareta sosiale og psykologiske hensyn, som tilhørighet, identitet og gjenkjennelse.

Avhandlingen tar for seg hvordan denne utviklingen har vært over tid og studerer når og hvordan nye hensyn er tatt inn i byplanleggingen gjennom bestemmelser i lovverket.

1.3 Historisk tilbakeblikk

Arbeidet med faktorer som påvirker befolkningens helse ble systematisert allerede fra midten av 1700-tallet med arbeidene av Johann Peter Frank (Breyer 1983).

Befolkningsøkningen i Europa startet også tidligere enn den industrielle revolusjon (Reksten 1993) og førte til innflytting til byene også før industrialiseringen skjøt fart.

For helsesektoren inngår fysisk planlegging som et virkemiddel i det forebyggende helsearbeidet (Elvebakken 1994). Alt fra begynnelsen av 1800-tallet er de fysiske forholdene i byene en del av det som diskuteres innenfor det forebyggende helsearbeidet

(se f.eks. Frankenau 1801). Byplanlegging inngår sammen med boligutforming, økonomisk velferd, utdanning m.m. i strategier hvor forebygging og bedret helse har vært de grunnleggende argumentene for å iverksette tiltak. I byplanhistorien finnes det enkelte spredte eksempler på at forebyggende helsearbeid har vært et viktig argument i forbindelse med byplanlegging. Kampen mot kolera var et av de viktigste argumentene Hausmann brukte for saneringen av de gamle bydelene i Paris fra midten av 1852 og fremover (Elvebakken 1994). Også i andre europeiske byer ble det gjennomført omfattende sanering.

Byenes fysiske form

Byenes fysiske form har vært svært ens i hele Europa gjennom 1800- og 1900-tallet (Piccinato 1983:132). Både lokalisering og utforming har blant annet vært styrt av forsvarshensyn og tilgang til materialer og byggeteknikker, noe som ga dem mange fellestrekk. Rutenettet var det dominerende prinsippet for organisering av den tette sten- og trebyen helt frem til slutten av 1800-tallet. Fra midten av 1800-tallet skjer det en gradvis endring i form av boulevarder og akser etter hvert som byutvidelser ble nødvendig, og de gamle forsvarsverkene ikke lenger hadde noen funksjon.



*De dødes, hvor de befugene mig et helde tal, har De nu ævnet med jorden.
— Du liv' så med mig! Hvor skal jeg nu bo!*

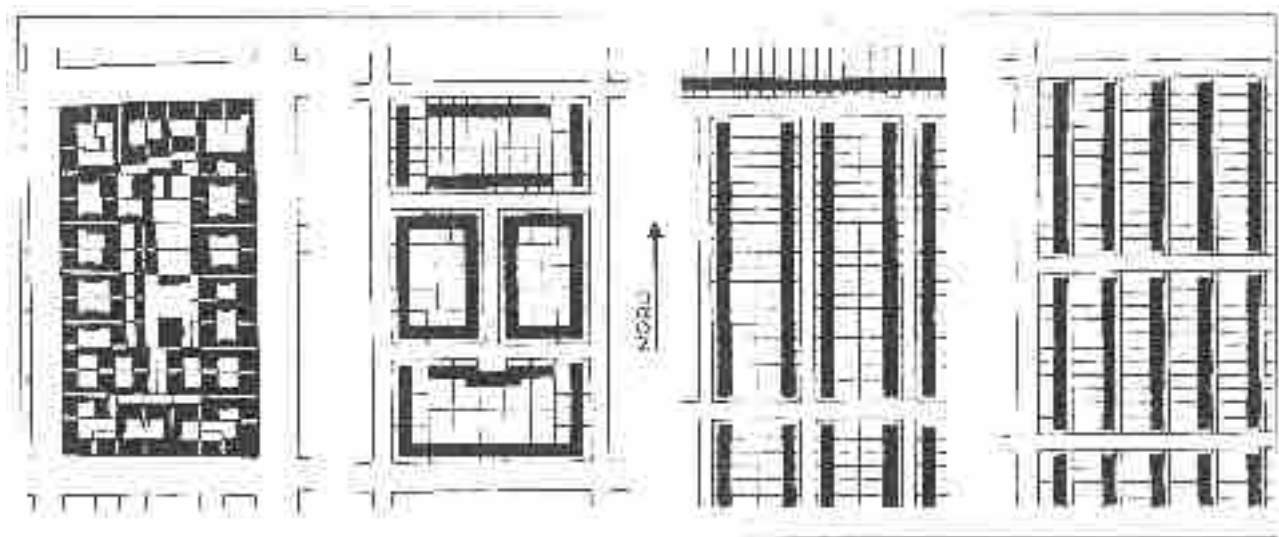
Figur 2: Koleraen beklager seg til byplanleggeren Baron Georges-Eugéne Hausmann.

Hausmann (1809-91) ble i 1852 utpekt av Napoleon III til Seineprefekt og ledet den sanitære omformingen av Paris. I årene fra 1853 til 1870 var Paris verdens største byggeplass med saneringsprosjekter til en verdi av 2.5 milliarder franc. Bakgrunnen var, som i de andre store saneringsprosjektene i denne perioden, den store koleraepidemien som hjem søkte Europa i 1848/49. Illustrasjon fra Schmidt&Kristensen (1987).

På begynnelsen av 1900-tallet endret byene igjen form som følge av hagebybevegelsen. Prinsippene fra funksjonalismen og modernismen la grunnlaget for byenes form etter andre verdenskrig. Disse prinsippene styrte utviklingen frem til 1980-tallet da fokus på bærekraft førte til at fortetting og større arealeffektivitet ble satt på dagsordenen. Prinsippet om funksjonsdeling blir også modifisert fra en deling av funksjoner i egne områder til en blanding av funksjoner, særlig i sentrumsområdene i byene.

Ulike sykdomsteorier

På slutten av 1800-tallet stod ulike teorier mot hverandre for å forklare hvordan sykdommer oppstod og hvordan de spredte seg (Ackerknecht 1948). Ignaz Philipp Semmelweis (1818–65) ga ut et verk om barsel feber i 1861 hvor han påviste smittens overføring gjennom legers og jordmødres hender. Louis Pasteur (1822-1895) hadde isolert noen bakterier på 1860- og 1870-tallet, men det var ikke før i 1883 at Robert Koch (1843–1910) isolerte kolerabakterien⁹. Selv etter dette tidspunktet var det strid om sykdommens opprinnelse og om hvordan de spredte seg. Etter Kuhns klassifisering av faser i vitenskapens utvikling (Kuhn 1962) skjedde paradigmeskiftet innenfor medisinen først helt på slutten av 1800-tallet, og etter det tidspunktet som Benevolo (1973) angir for lovgivningen knyttet til helsevesenet i byene.

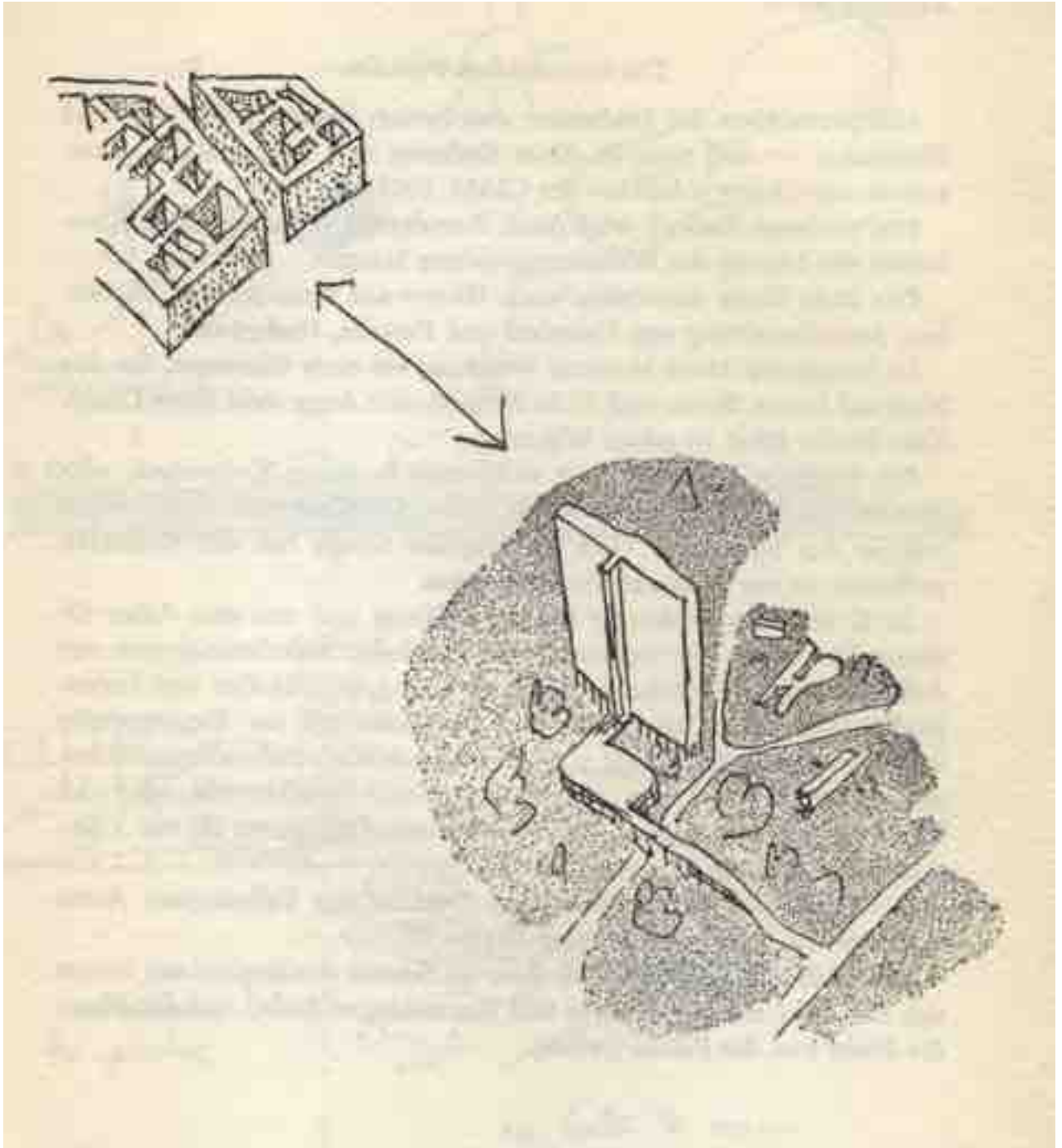


Figur 3: Bygningstypologiens utvikling. Utviklingen av bygningstypologien i tyske byer var et resultat blant annet av økt fokus på hygiene som prinsipp i utforming av boligområder. Fra tett bebygde kvartaler ble det utviklet kvartalbebyggelse med åpne områder med vegetasjon inne i kvartalene. Den videre utviklingen førte til en ytterligere oppløsning av kvartalene og etter hvert til ren lamellbebyggelse som det beste prinsippet for å sikre lys og luft i bebyggelsen. Ernst May - Schematische Darstellung der Entwicklung des Bebauungsplans, Das Neue Frankfurt 1930 (Hirdina 1991).

⁹ Kolerabakterien ble første gang isolert i 1854 av den italienske anatomikeren Filippo Pacini, men hans arbeider var lite kjent og førte ikke til noen praktiske tiltak eller resultater mot kolera.

Betydningen av lovgivningen i England

Lovgivningen knyttet til helse som kom i England på 1870-tallet, var basert på medisinsk kunnskap som vi i dag anser som utdatert. Det betyr ikke nødvendigvis at prinsippene ikke er fornuftige, men det åpner for at grunnlaget for byplanleggingen bygger på et vitenskapelig fundament som vi i dag ikke anser som tilfredsstillende. Det kan bety at prinsippene som ligger til grunn for byplanleggingen, har gyldighet på tvers av to medisinske paradigmer.



Figur 4: Funksjonalismens byform. Arkitekten og byplanleggeren Corbusier ville forlate den tette byen som fysiske form og skape en by bestående av frittstående bygninger med et parklandskap mellom bygningene (Corbusier, Der Städtebau, 1929)

Fra slutten av 1800-tallet har trenden i byplanleggingen vært å skape mer lys og luft i bebyggelsen. Mange hensyn ledet frem til denne utviklingen. Både brannhensyn, transport, helse og estetiske vurderinger har vært omtalt i byplanhistorien. Helt frem til 1960-tallet var lys, luft, åpenhet og bruk av vegetasjon det bærende prinsippet innenfor fysisk planlegging i byene. Den tette murbyen ble gjort mindre tett. Byen skulle være en samling bygninger i et grønt landskap forbundet med hverandre ut fra funksjonelle sammenhenger, og ikke ved hjelp av gater og plasser.

Mens helseproblemer i byene tidligere i større grad var knyttet til sykdommer og ulykker, er helsespørsmålene i den vestlige verden i dag knyttet til støy, luftforurensning, mangel på fysisk aktivitet og ulykker i biltrafikken. Alt sammen miljøfaktorer hvor helsesektoren selv kan behandle noen av skadevirkningene, men hvor forebygging må skje i andre sektorer. Økende fokus på de globale miljøutfordringene fra slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet forsterket målsettingene om en tettere bystruktur som svar både på sosiale og miljømessige utfordringer. Utfordringene for byplanleggingen formuleres ut fra ønsket om en økt tetthet i byene samtidig som lokale miljøforhold, transport og gode sosiale forhold skal sikres. I dag er det særlig fokus på livsstilsykdommer og fedmeepidemien, med særlig vekt på de sosiale ulikhetene i helse. Blant årsaksfaktorene er det særlig inaktivitet byplanleggingen anses å kunne bidra til å løse gjennom tilrettelegging for gange og bruk av sykkel som transportmiddel, og gjennom tilgang til friarealer og friluftsområder.



Figur 5: Den modernistiske byformens endelige sammenbrudd. Boligprosjektet Pruitt Igoe da det stod ferdig til venstre. Boligprosjektet ble jevnet med jorden etter at det hadde forfalt og var delvis forlatt. Hendelsen markerte et vendepunkt i den modernistiske planleggingen av byen. Referanse: Høyre bilde (bearbeidet av forfatteren): U.S. Department of Housing and Urban Development, hentet fra Wikipedia.org: http://en.wikipedia.org/wiki/File:Pruitt-igoe_collapse-series.jpg, 27. mai 2012. Venstre bilde: United States Geological Survey, http://en.wikipedia.org/wiki/File:Pruitt-Igoe_1968March03.jpg, hentet 27 mai 2012.

På slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet førte kritikken mot modernismens byform¹⁰ til nye definisjoner av utfordringene i byene. De sosiale utfordringene i byene

¹⁰ Modernisme brukes her om det filosofiske grunnlaget for de kulturelle endringene innenfor planleggingen som oppstod som en reaksjon på endringene i den vestlige verden på slutten av 1800- og begynnelsen av 1900-tallet. Modernismen stilte seg kritisk til den ensidig rasjonelle tankegangen innenfor funksjonalismen. Modernistene mente at grunnlaget for kunst, arkitektur, litteratur,

kom sterkere frem i debatten og førte til en omfattende kritikk av modernismen byform (Jane Jacobs 1961, Jan Gehl 1971). Sprengningen av de første boligblokkene i boligområdet Pruitt Igoe i St. Louis i USA i 1972 blir av mange ansett som starten på slutten av modernismen, og en reversering av oppløsningen av byen som fysiske form (Hall 1988: xx). Mange av modernismens planleggingsprinsipper (separering av funksjoner, bygninger som frittstående objekter m.m.) er imidlertid fortsatt i bruk innenfor den fysiske planleggingen.

På 1980-tallet kom byplanprinsippene fra 1800- og tidlig 1900-tallet tilbake i den fysiske planleggingen. Den tette stenbyen ble igjen "en god by". Fra en nesten sammenhengende historie med "oppløsning" av byen arbeider planleggerne mot en tettere by. Argumentene er mange: arealøkonomisering, tettere sosiale strukturer, energibruk, den tette byens stedsidentitet og estetiske uttrykk, m.m. gjør at vi igjen finner det fornuftig å bo tettere på hverandre. Samtidig er ikke forholdene i de tettere byene uproblematisk i forhold til miljø- og helseproblemer.

Dagens planlovgivning

I den nye plandelen av plan- og bygningsloven¹¹ er helse igjen spesifikt omtalt som et hensyn som skal ivaretas gjennom den fysiske planleggingen:

§ 3-1. Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven

Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov:

- a) sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses
- b) sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer
- c) sikre naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv
- d) legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling
- e) legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet
- f) fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet
- g) ta klimahensyn gjennom løsninger for energiforsyning og transport
- h) fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.

(plan- og bygningsloven, vedtatt 26/6/2008)

I den forrige plan- og bygningsloven fra 1985 var ikke helse omtalt spesifikt som et hensyn som skulle ivaretas gjennom den fysiske planleggingen. Det betyr ikke at det ikke fantes bestemmelser som ivaretok helsen eller som skulle forebygge helseskade, men det var ikke eksplisitt uttrykt fra lovgivers side. Det interessante spørsmålet er hvorfor helse nå, igjen, sett i forhold til den fysiske planleggingens historie, eksplisitt formuleres som et hensyn som skal ivaretas.

religion, filosofi, sosiologi og delvis vitenskapen måtte endres for å tilpasses en industrialisert verden. Mye av bevegelsens grunnlag etableres fra slutten av 1800-tallet, men får først en samlet filosofi og uttrykk fra midten av 1930-tallet.

¹¹ Plandelen av plan- og bygningsloven ble stadfestet 27. juni 2008 og trådet i kraft 1. juli 2009, jfr. lovdata: http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20080627-071.html&emne=BYGNINGSLOV*&&

1.4 Avhandlingens relevans

De fleste historikere er enige om at den moderne byplanleggingen oppstod som en konsekvens av industrialiseringen med påfølgende, befolkningsvekst, tilflytting til byene, ny teknologi og endrede sosiale og økonomiske forhold. Industrialiseringen og dens følger førte til store funksjonelle og fysiske endringer i byene og byplanleggingen måtte gi et svar på hvordan utfordringene kunne takles. Konstruksjonen av våre omgivelser må nødvendigvis stå i et nært forhold til andre politiske, sosiale og kulturelle prosesser i samfunnet. Disse sammenhengene har i liten grad vært systematisk studert innenfor forskningen på den fysiske planleggingen. Planleggingen er i stadig endring og planleggingshistorien har i stor grad vært fokusert på å beskrive endringene ut fra en historisk perspektiv, dvs. at fokus har vært på å beskrive det unike. Samtidig har planleggingshistorikerne forsøkt å finne frem til de underliggende kreftene og strukturene som har påvirket utviklingen. Mange ulike kilder har vært brukt. Dette har gjort det vanskelig å komme frem til relevante tolkninger av de underliggende faktorene som har påvirket utviklingen.

Helsesektoren har vært gjennom en svært ekspansiv periode fra 2. verdenskrig og frem til i dag, både teknologisk og økonomisk. Kanskje er det derfor behandlingsstrategiene har vært dominerende innenfor helsesektoren i denne perioden. Med en mindre ekspansiv økonomisk utvikling legges det begrensninger på en håndtering av helseproblemene i befolkningen bare gjennom behandling. Det er behov for et sterkere fokus på forebyggende strategier. Nye strategier for hvordan befolkningens helse kan påvirkes gir behov for samarbeid med sektorer utenfor helsevesenet. En økende urbanisering vil stille byplanleggingen overfor nye utfordringer som vil kreve nye løsninger i byene. Samtidig har planleggerne kanskje for liten bevissthet om hva endringene kan bety for fundamentale behov knyttet til menneskers helse og trivsel. Det er, sammenlignet med andre temaer innenfor byplanleggingen, som formgivning og transport, skrevet relativt lite om forholdet mellom byens form og organisering, og menneskers fysiske og mentale helse.

I dag er prinsippene for forebyggende helsearbeid mindre synlige i den fysiske planleggingen, selv om temaet igjen er satt på planleggenes dagsorden. Prinsippene er bygd inn i regelverk, politikk og faglige standarder, men de er i stor grad "usynlige" for den praktiserende planlegger. Elvebakken (1994) mener dette skyldes at helsesektoren i løpet av 1970-tallet i stadig sterkere grad fikk ansvaret for det forebyggende helsearbeidet. På midten av 1980-tallet ble det igjen satt fokus på fysisk planlegging som virkemiddel i det forebyggende helsearbeidet. Interessant nok er det igjen byene som er det primære fokuset, konkretisert bl.a. gjennom WHO's Healthy Cities-strategi (se f.eks. www.healthycities.org).

Det forebyggende helsearbeidet er i endring¹², og andre samfunnssektorer blir identifisert som sentrale i det forebyggende helsearbeidet fordi helsevesenet ikke rår over de nødvendige virkemidlene til å iverksette endringer. Slik sett har situasjonen parallell til industrialiseringens første fase som Benevolo (1973) refererer til. Den fysiske planleggingen er igjen definert som en viktig arena for det forebyggende helsearbeidet. Sosial og helsedepartementets satsing "Helse i plan"¹³ skal sette

¹² Se særlig St. Meld. Nr 16 (2002-2003): Resept for et sunnere Norge <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-230/3/> (22.12.2014)

¹³ Helse i Plan er en satsing i regi av Helsedirektoratet hvor målet er å bygge opp kompetansen om planlegging etter plan- og bygningsloven i helsesektoren slik at helsehensyn kan integreres bedre i samfunns- og arealplanleggingen, se f.eks. <http://www.helsedirektoratet.no/folkehelse/folkehelsearbeid/helse-i-plan/Sider/default.aspx> (21.12.2014).

folkehelsearbeidet på dagsordenen i den fysiske planleggingen. I dette perspektivet er det viktig for planleggerne og helsemyndigheten å bli bevisst den historiske utviklingen som ligger bak dagens prinsipper i den fysiske planleggingen.

Et praktisk fagfelt bør samtidig stille seg kritisk til teori og etablerte tanke-systemer. I møtet med virkeligheten innser man fort at kompleksiteten ikke kan angripes ut fra én enkelt innfallsvinkel. Erfaringer fra én situasjon kan ikke automatisk overføres til en ny. Likevel bør vi ikke bli historieløse, teoriløse eller verdiløse i det forebyggende helsearbeidet. Gjennom å systematisere, oppsummere og kritisk diskutere kan vi ta med oss det beste av fortidens erfaringer i det videre arbeidet. (Mæland 2010:11)

I fremtiden vil vi kanskje se på den siste halvdel av 1900-tallet som et helsepolitisk intermeso (Elvebakken m.fl. 1994, s. 13-14). Hvis det er tilfellet at helse opp gjennom tidene har vært en viktig faktor i byplanleggingen vil det være behov for en aktiv debatt om utvikling av prinsipper og virkemidler for å ivareta forebyggende helsearbeid innenfor den fysiske planleggingen i fremtiden. Når det nå på grunn av miljø, livsstil, omgivelser og helse i et globalt perspektiv er ønskelig å reversere trenden med en stadig mer oppløst by, trenger vi kunnskap om hvorfor for eksempel det å bringe mer lys og luft inn i byene har vært et så viktig virkemiddel innenfor byplanleggingen. Uten kjennskap til den historiske utviklingen vil vi ikke ha oversikt over det repertoaret av tiltak som faget inneholder i forhold til å ivareta helsen gjennom den fysiske planleggingen. Det er derfor behov for en analyse av planleggingsfagets håndtering av problemstillinger knyttet til helse, slik at vi kan nyttiggjøre oss tidligere perioders erfaringer når vi skal utforme fremtidens byer.

Jeg velger å ta utgangspunkt i et historisk perspektiv på problemstillingen fordi jeg er overbevist om at vi kan lære av historien ved å studere hvordan fagfolk tidligere håndterte disse utfordringene. I tillegg må en planlegger nesten daglig forholde seg til historiske strukturer – fysiske og immaterielle – når vi bedriver planlegging i byer. For en planlegger vil det styrke både faget og grunnlaget for enkeltoppgaver å forstå hvilke prinsipper og vurderinger som lå til grunn for den virkeligheten vi i dag forholder oss til.

Det samfunnsvitenskapelige perspektivet skal gi innsikt i hvordan de historiske prosessene påvirker hvordan vi i dag bedriver planlegging – hvordan vi oppfatter problemstillinger, hvilke metoder vi bruker og løsninger vi finner akseptable. Teorier innenfor sosiologi, statsvitenskap og planleggingsteori gir grunnlag for å hevde at kunnskap og ferdigheter forankres blant deltagerne i prosessene. Kunnskapen nedfelles i praksis og kunnskap hos enkeltpersoner og i organisasjonene som foretar vurderingene:

Most serious of all, knowledge that is generated and validated through social processes involving its users becomes embedded in the taken-for-granted assumptions and practices of the users. It becomes institutionalized and is no longer examined, evaluated and criticized. (Innes 1995:186)

Kunnskap, ferdigheter, metoder og løsninger blir en del av vår forståelsesramme, og legger dermed grunnlaget for hvordan vi forholder oss til nye utfordringer, ny teknologi og forslag om nye arbeidsmåter og løsninger. Uten en bevissthet om disse rammene kan vi komme til å overse verdifull kunnskap og nye løsninger på våre utfordringer.

De oppgavene byplanleggingen ble tildelt, og de virkemidlene som ble utviklet, mener Piccinato vi fortsatt kan se i dagens byplanlegging. De gir seg utslag i hvilke virkemidler som tas i bruk og hvordan forvaltningen i byene er organisert (Piccinato 1983:2). Piccinato mener tydeligvis at de «egenskapene» som ble lagt inn i byplanleggingen ved

starten får betydning for den videre utviklingen av faget, for hvordan vi i dag driver planlegging, og hvilke oppgaver planleggingen derfor kan, og ikke kan, håndtere. En analyse av byplanleggingens teoretiske grunnlag må i følge Piccinato ses i sammenheng med den sosioøkonomiske konteksten den oppstår i (Piccinato 1983:4). Bare på den måten kan analysen klarlegge hvilke faktorer som er grunnleggende innenfor faget, og hvilke som er avhengig av sosial, politisk og økonomisk kontekst. Det vil også kunne bidra til en forståelse av forholdet mellom dagens prinsipper, metoder og virkemidler innenfor faget. Utviklingen i den 200-årsperioden som studeres må altså ses i sammenheng med de samfunnsmessige endringene, og hvordan disse har påvirket utviklingen innenfor den fysiske planleggingen.

2 Byplanlegging og helse som akademisk tema

I dette kapitlet drøftes de viktigste tidligere arbeidene som har berørt sammenhengen mellom helse og byplanlegging. Drøftingen baserer seg i hovedsak på Rodenstein (1988), Benevolo (1973), Piccinato (1983) og Lars-Henrik Schmidt og Jens Erik Kristensen (1986). Andre undersøkelser er referert til der det er relevant. Stoffet har vært bearbeidet i flere omganger og sluttresultatet er en utvalgelse av det jeg oppfatter er de temaene som historikerne ser ut til å være enige om har hatt en betydning for utviklingen. De er:

1. Helse som tema innenfor byplanleggingen
2. Drivkrefter
3. Politisk ideologi
4. Formålet med planleggingen
5. Kunnskap om sammenhengen mellom omgivelsene og helsen
6. Kunnskap om tilstanden i byene
7. Forbilder og idealer i planleggingen
8. Planprinsipper
9. Tilgjengelige metoder og virkemidler
10. Viktige aktører
11. Organiseringen av planleggingen
12. Boliger og boligproduksjon

Tidligere forskning på sammenhengen mellom helse og byplanleggingen i Europa har i stor grad behandlet temaet som ett av mange innenfor studiene av en historisk periode. Bare Rodenstein (1988) har hatt helse som primært fokus i sitt arbeide. Gjennomgangen av tidligere arbeider er i stor grad en sammenstilling av elementer fra flere ulike studier, tidsperioder og forfattere.

Tidligere studier har i hovedsak sett på hvordan helsespørsmål har påvirket innholdet og løsningene innenfor byplanleggingen. Hvilke konkrete virkemidler og løsninger som er blitt innarbeidet i planleggingsfaget er blitt sett i sammenheng med den overordnede utviklingen innenfor faget. De tidligere studiene har derfor i hovedsak vært brukt til å utvikle forståelsen for temaet og hypoteser om sammenhenger som utgangspunkt for analysen av datagrunnlaget for avhandlingen.

Noen tidligere arbeider har tatt for seg utviklingen i Europa, gjerne med hovedvekt på ett land hvor det er gjort sammenligninger med andre land. Andre har tatt for seg utviklingen innenfor ett land og gjort enkelte sammenligninger med utviklingen ellers i Europa. Det er en felles forståelse hos alle forfatterne at utviklingen i de enkelte landene har nær sammenheng med utviklingen i Europa. Dette forklares med utvekslingen av ideer og fagfolk, og nasjonalstatenes betydning for politisk, kulturelt og økonomisk samkvem over landegrensene. Den politiske utviklingen må ses i sammenheng fordi de ideene som oppstod i ett land ofte spredte seg til de andre landene i Europa. Det er særlig tydelig i forbindelse med revolusjonene i Frankrike.

Mengden av personer, (fagfolk, politikere, byggherrer m.m.), ideer, hendelser, planer og byggeprosjekter utgjør en uoverstigelig mengde når en analyserer en lang tidsperiode. De fleste forfatterne forsøker derfor å finne de underliggende drivkreftene, avhengigheter og viktige enkeltbegivenheter som har hatt betydning for hvordan utviklingen ble. Det kritiske spørsmålet er hvordan sammenhengen mellom strukturer og enkeltbegivenheter (personer, ideer osv.) er. Det er vanskelig å avgjøre om det er utvalget av enkelthendelser

som forklarer en (potensiell) underliggende struktur, eller om den underliggende strukturen er årsaken til at enkelthendelsene oppstår.

Geografisk er de ulike studiene som regel fokusert på et spesifikt land når byplanleggingen drøftes, mens de politiske og økonomiske forholdene som regel drøftes i et europeisk perspektiv. De ulike forfatterne drøfter i noen grad om resultatene er overførbare til andre europeiske land, men dette er ikke en drøfting basert på et spesifikt teoretisk eller empirisk grunnlag. De forfatterne som drøfter problemstillingen ser ut til å være enige om at kunnskapen og analysene er relevante for land med et vestlig kapitalistisk system.

Hovedvekten av drøftingen i denne avhandlingen ligger allikevel på utviklingen på 1800- og begynnelsen av 1900-tallet. De store endringene før og etter andre verdenskrig drøftes i liten grad fordi de i følge Rodenstein (1988) ikke hadde helse som en vesentlig del av den faglige diskursen. Rodenstein drøfter ikke eksplisitt hvilken overføringsverdi funn i studiet av ett land har for andre land i Europa. Fra hennes drøftinger er det allikevel klart at det har vært en stor grad av utveksling av ideer og faglige perspektiver mellom fagfolk i Europa.

Schmidt og Kristensen omtaler også denne problemstillingen, men uten å begrunne teoretisk at resultatene fra studiene kan overføres til andre europeiske land. De mener allikevel at rekkefølgen av faktorene som skaper endringene er lik, selv om tiden endringene tok og når de startet er forskjellig:

Den økonomiske og politiske historie er forskjellig i de førende europeiske stater, og derfor foregår overgangen til den *moderne verden* meget usamtidig – både hvad angår territoriene og hvad angår de enkelte sfærer. Det viser seg f.eks. ved, at man teoretisk og videnskabeligt i et land kan være på høyden med utviklingen i et annet uden at have det produktionshistoriske grundlag for det; eller at det økonomiske grundlag for en bestemt rationalitet kan have ændret sig, uden at det er teoretisk reflekteret i filosofien og videnskaben.

Alligevel kan man pege oppå en generell tendens til at det absolutistiske ordensprosjekt avvikles i perioden mellem slutningen af det 18. årh. og midten av det 19. årh. Den *transformation*, som altså er usamtidig hvad angår territorier og sfærer, viser sig i sociale revolutioner, i nye politiske idealer, i opkomsten af nye produktionsbetingelser, i en begynnende industrialisering, i en ny økonomisk orden og i nye økonomiske dogmer (Schmidt&Kristensen 1986:35).

Fra flere forfattere (se særlig Piccinato 1983 og Jensen 1980) dokumenteres det utstrakt faglig utveksling mellom fagfolk i Europa. Utvekslingen skjedde særlig gjennom tidsskrifter, kongresser og inter-europeiske og internasjonale foreninger hvor kunnskap og faglige ideer ble utvekslet. Fagtidsskrifter var tilgjengelige i flere land¹⁴ og publiserte prosjekter og referater fra studieturer fra andre land i Europa (Piccinato 1983).

I tillegg vil avgrensningen av analysene, både geografisk og i tid, ha betydning for hvordan strukturer og enkelthendelser kan og bør tolkes. Perioder er et pedagogisk og analytisk virkemiddel i historieforskningen. Hvilken sammenheng strukturer og hendelser settes inn i vil påvirke hvordan vi tolker dem. En hensiktsmessig inndeling i perioder som et analytisk redskap i avhandlingen drøftes til slutt i dette kapitlet.

¹⁴ Hvilke tidsskrifter som finnes i norske biblioteker gir en indikasjon på hvilke tidsskrifter som var tilgjengelig i Norge. I tillegg til de tidsskriftseriene som bibliotekene har hadde også flere arkitektkontorer og privatpersoner abonnement på utenlandske tidsskrifter.

2.1.1 Arven fra opplysningstiden

Opplysningstiden omfattet mesteparten av 1700-tallet og var overgangen fra et samfunn basert primært i religionen som politisk, kulturelt og sosialt fundament, til en utvikling basert på vitenskapelig basert kunnskap. Kirken og adelen mister mye av sin makt i løpet av 1700-tallet, og eneveldet blir avskaffet i store deler av Europa. Borgerskapet støttet seg på vitenskapelig kunnskap og filosofi i sin streben etter politisk makt og utfordret både adelen, kongene og kirken. Utviklingen var ikke entydig, men preget av stadige brudd, reverseringer og konflikter, og den forløp forskjellig i de ulike landene og for ulike tema (Hall&Gieben 1992:8).

Det var i løpet av 1700-tallet grunnlaget ble lagt for at begrepet «moderne» endret betydning fra noe negativt, en farlig ide som en måtte angripes, til noe positivt, synonymt med fremskritt. (Hall&Gieben 1992:14). Opplysningstiden representerte en helt ny måte å tenke på og om samfunnet, basert på fornuft, erfaring og eksperimenter innenfor både naturvitenskapen og samfunnsvitenskapen (Hall&Gieben 1992:18). Det var særlig filosofene som drev utviklingen fremover gjennom en *kritisk rasjonalisme* hvor fornuften ble koblet til sosiale, politiske og økonomiske fenomener. Dette var radikalt annerledes enn tidligere hvor religionen var grunnlaget for hvordan man skulle forholde seg. Filosofene var *kritiske* til status quo gjennom sitt fokus på fremskritt, frigjøring og forbedring av alle deler av samfunnet (Hall&Gieben 1992:20). De opererte innenfor et paradigme hvor følgende elementer var sentrale:

1. *Reason* – the *philosophies* stressed the primacy of *reason* and rationality as ways of organizing knowledge, tempered by experience and experiment. In this they took over the “rationalist” concept of reason as the process of rational thought, based upon clear, innate ideas independent of experience, which can be demonstrated by any thinking person, and which has been set out by Descartes and Pascal in the seventeenth century. However, the philosophers allied their version of rationality with *empiricism*.
2. *Empiricism* – the idea that all thought and knowledge about the natural and social world is based upon empirical facts, things that all human beings can apprehend through their sense organs.
3. *Science* – the notion that scientific knowledge, based upon the experimental method as developed in the scientific revolution of the seventeenth century, was the key to expanding *all* human knowledge.
4. *Universalism* – the concept that reason and science could be applied to any and every situation, and that their principles were the same in every situation. Science in particular produces general laws which govern the entire universe, without exception.
5. *Progress* – the idea that the natural and social condition of human beings could be improved, by the application of science and reason, and would result in an ever-increasing level of happiness and well-being.
6. *Individualism* – the concept that the individual is the starting point of all knowledge and action, and that individual reason cannot be subjected to a higher authority. Society is thus the sum or product of the thought and action of a large number of individuals.

7. *Toleration* – the notion that all human beings are essentially the same, despite their religious or moral convictions, and that the beliefs of other races or civilizations are not inherently inferior to those of European Christianity.
8. *Freedom* – an opposition to feudal and traditional constraints on beliefs, trade, communication, social interaction, sexuality and ownership of property (although as we shall see the extension of freedom to women and the lower classes was problematic for the *philosophes*).
9. *Uniformity of human nature* – the belief that the principal characteristics of human nature were always and everywhere the same.
10. *Secularism* – an ethic most frequently seen in the form of virulent anti-clericalism. The philosophes' opposition to traditional religious authority stressed the need for secular knowledge free of religious orthodoxies. (Hall&Gieben 1992:21-22).

Det enkleste perspektivet på opplysningstiden er at det skapte et nytt rammeverk og ideer om mennesket, samfunnet og naturen som et hvert tenkende menneske kunne ta del i. Dette utfordret de eksisterende maktstrukturene i samfunnet, særlig kirken og presteskabet, som forvaltet den eksisterende kunnskapen, autoriteten over utdanning og formidling av ideer og verdier (Hall&Gieben 1992:23). Det som tydeligst skilte opplysningstidens tenkere fra tidligere filosofer og vitenskapsmenn var deres opposisjon mot kirken, troen på empirisk kunnskap, en entusiasme for teknologiske og medisinske fremskritt og ønsket om politiske og juridiske reformer (Hall&Gieben 1992:36). Vitenskapen skulle fri menneskene fra maktmisbruk og urettferdighet gjennom bruk av fornuften og empirisk basert kunnskap. Vitenskapen ga kontroll over de faktorene som truet menneskene – sykdom, sult, urettferdighet og enevelde.

Den første generasjonen av filosofer i opplysningstiden omfattet menn som Voltaire (1694-1778) og Charles de Secondat (Montesquieu) (1689-1755). Andre generasjon omfattet blant annet David Hume (1711-76), Jean-Jacques Rousseau (1712-78), Denis Diderot (1713-84) og Jean D'Alembert (1717-83). Tredje generasjon omfattet blant annet filosofene Immanuel Kant (1724-1804), Adam Smith (1723-90), Anne Robert Turgot (1727-81), Marquis de Condorcet (1743-94), Adam Ferguson (1723-1816) og Jeremy Bentham (1748-1832). Senteret (eller sentrene) for opplysningstiden var Frankrike og Skottland, men i siste delen av 1700-tallet var idéene godt kjent over hele Europa (Hall&Gieben 1992:25).

Et karakteristisk trekk ved opplysningstiden er publiseringen av kunnskapsoversikter. Den mest kjente er Denis Diderot og Jean le Rond d'Alemberts *Encyclopédie* som ble utgitt fra 1751 til 1772 i Frankrike. Mange kjente filosofer og forfattere bidro til verket som da det ble avsluttet i 1772 besto av 17 bind tekst og 12 bind med bilder og tegninger. De som leste verket var ikke dominert av de «nye» sosiale gruppene som handelsmenn og industrialister, men av de etablerte gruppene i de øvre lagene av samfunnet – adelen, yrkesgrupper med teoretisk utdanning (advokater, leger osv.), akademikere og prester (Hall&Gieben 1992:28-29).

Ved siden av ideene var opplysningstiden også etableringen av en sosialt og kulturelt grunnlag for en verdslig intelligentsia uavhengig av etablerte institusjoner som kirken og adelen. Dette la grunnlaget for nye måter å drøfte og spre nye ideer. Institusjoner som det vitenskapelige akademiet, fagtidsskrifter og konferanser ble skapt som arenaer for utveksling, drøfting og spredning av ideer i denne perioden (Hall&Gieben 1992:40).

Kunnskapen var felles både for naturvitenskapene og samfunnsvitenskapene helt fram til 1880-årene da det oppstod en debatt i Tyskland (der Methodenstreit) om metodene innenfor de to feltene kunne og burde være de samme (Hall&Gieben 1992:42). Frem til da ble de vitenskapelige metodene som ble utviklet brukt for å utforske både naturen og den sosiale verden.

2.1.2 Helse som tema innenfor byplanleggingen

Ulike forfattere har gitt ulike forklaringer på hvorfor og hvordan planleggingen har utviklet seg i forhold til helsespørsmål. De mange faktorene som påvirker, og som endrer seg underveis, gjør det vanskelig å forstå hva som er drivkrefter og hva som er virkninger. Analysen varierer avhengig av om en ser på funksjoner, styringssystemer, fysisk form, politiske og/eller økonomiske forhold. Nedenfor følger en kort oversikt over de viktigste faktorene som tidligere forfattere har gitt av planleggingens utvikling i forhold til helsespørsmål fra begynnelsen av 1800-tallet og fremover.

1800-1850

Endringene i byene som følge av industrialiseringen og urbaniseringen blir først synlige i England på slutten av 1700-tallet. Utviklingen i England blir derfor forbilde og referanse for de andre landene i Europa. Utfordringen i samtiden er ifølge Benevolo at det oppstår et ideologisk tomrom på begynnelsen av 1800-tallet fordi de gamle metodene er utilstrekkelige og misskreditert, mens de nye ennå ikke er etablert. Helse inngår som ett av mange elementer i en søken etter hvordan samfunnet kan organiseres under de nye betingelsene som industrialiseringen og urbaniseringen skapte. De dårlige helsemessige forholdene var en av drivkreftene for å finne nye løsninger. Det ideologiske tomrommet blir fylt med en rekke individuelle initiativ (Benevolo 1973:47). Initiativene var ofte helhetsløsninger hvor bebyggelse, organisering, økonomiske og sosiale forhold inngår i en helhetlig løsning. Fra 1815 (slaget ved Waterloo) til 1848 (februarrevolusjonen) mener Benevolo at byplanleggingen som teknisk og politisk virksomhet har en sammenhengende karakter (Benevolo 1973:47).

Helse inngår i denne perioden som en av mange faktorer i de løsningene som foreslås. Det vitenskapelige grunnlaget for forslagene var omstridt og legevitenskapen hadde liten spesifikk kunnskap om sammenhenger. De medisinske teoriene ble utviklet innenfor to paradigmer: kontagonistene som mente sykdommer smittet ved kontakt mellom mennesker, og miasmatikerne som mente at sykdom skyltes gasser fra grunnen eller råtnende materiale i omgivelsene. I tillegg fantes det mellomformer hvor smitten måtte overføres fra person til person, men hvor den først førte til sykdom når visse miasmer eller andre forhold var til stede. Byplanleggingen ble viktig i det forebyggende arbeidet for de som tok miasmeteorien som utgangspunkt.

1850-1900

Splittelsen mellom fag og politikk skjer når virkemidlene som må til for å bedre tilstanden i byene (økt grad av planlegging og styring av private prosjekter, ekspropriasjon, bidrag fra private til offentlig infrastruktur m.m.) kommer i konflikt med de politiske idealene om frihet for enkeltindividene. Konflikten mellom å sikre befolkningens helse, og friheten for den enkelte grunneier eller eiendomsutvikler fører til en splittelse mellom planleggernes og politikernes målsettinger og ønske om virkemidler for å få gjennomført planer.

De første store prosjektene og planene gjennomføres ifølge Benevolo i tiårene etter revolusjonen i 1848. Dette skaper en ny klasse planleggere og funksjonærer som baserer sitt arbeid på vitenskapelig kunnskap, utvikler egen kompetanse og er fornøyde med et avgrenset ansvar innenfor en sektor (Benevolo 1973:121). Byplanleggingen blir dermed politisk sett liggende innenfor rammen av den europeiske nykonservatismen. Det oppstår en ny reformvillighet hvor byplanleggingen er en av de fremtredende sidene (Benevolo 1973:121). En av årsakene var den sosiale og politiske uroen som oppstod som følge av situasjonen i byene. De første impulsene til å bygge arbeiderboliger, det vil si subsidierte boliger for arbeiderklassen, oppstår i denne ideologiske atmosfæren og skulle bidra til å dempe de sosiale konfliktene som oppstod i kjølevannet av revolusjonen i 1848 (Benevolo 1973:129).

Rodenstein mener diskusjonen rundt helse og byplanlegging i den siste halvdel av 1800-tallet nedfeller seg på to områder. Det ene er renovasjon og sanitæranlegg, særlig kloakkanlegg for byene, det andre området er boligproduksjon og boligkvalitet i byutvidelsesområdene (Rodenstein 1988:70). Forbildene for andre land i Europa på begge disse problemene var ifølge Rodenstein England og de juridiske, organisatoriske og planmetodiske løsningene som ble utviklet der. Hygien som medisinsk fag ble også mer og mer fundamentert på et naturvitenskapelig grunnlag og viste hvordan befolkningens helse kunne bedres gjennom politiske inngrep i byene (Rodenstein 1988:72).

I Norge er helse med som faktor også i de forbildene planleggerne hadde fra gresk og romersk tid. Fra ca. 1880 og fremover til århundreskiftet var "sundhedspleie" eller "hygiene" et betydningsfullt interessefelt for planleggerne i tidsskriftene. Temaet favnet vidt, og Jensen (1980) går ikke inn på en nærmere avgrensning av temaet.

I tiden fra ca. 1850 og 50-60 år fremover skjedde det en gradvis utvikling innen flere felter som fikk betydning for moderne byplanlegging . . . Begrepet sunnhet ga i begynnelsen en samlende helhetlig ramme for bekjempelse av flere onder, men ble etter hvert oppdelt i spesialiteter. Leger var naturlig nok primært opptatt av personlig helse og hygiene, men i arbeidet med forebyggende tiltak ble boligforhold og byreguleringsprinsipper også viktige. Sosiale ulikheter i helse og andre levekår kom klart til syne. Folkeopplysning var et vesentlig virkemiddel i kampen for bedre forhold. Teknikere deltok også. De ble stadig dyktigere til å håndtere vann- og kloakkproblemer i tettstedene. Frostfrie og trykksterke ledningsnett ble anlagt. Inspirasjon i arbeidet hentet man særlig ved å sammenligne våre mangelfulle tilstander med løsninger i utlandet, særlig Europas og etter hvert USAs storbyer, men også våre naboland inspirerte. Etter hvert som man opparbeidet teknisk ekspertise ble den forsøkt fremmet gjennom lover, reglementer og offentlig kontroll.

Det gjaldt også for bygnings- og reguleringsteknikk. Sol, luft og grønne lunger skulle inn i bebyggelsen. Boligsaken hadde forøvrig ingen stor plass i teknikkens hverdag. (Jensen 1980:xi)

Innarbeidelsen av helse som et tema i byplanleggingen forsterkes når det etter hvert produseres vitenskapelig basert kunnskap om sammenhengene mellom omgivelsene og helsen. Kunnskapen om tilstanden i byene og den politiske uroen som oppstod etter revolusjonen i 1848 og de nye sosialistiske ideene satte tiltak for å bedre situasjonen i byene på den politiske agendaen på en annen måte enn tidligere. Faglig kunnskap og politisk oppmerksomhet på helsesituasjonen i byene ser ut til å sammenfalle i denne perioden.

1900-1950

Ut fra tallet på publikasjoner mener Rodenstein at tiden rett før og rett etter 1. verdenskrig var et høydepunkt i den helseorienterte byplanleggingen (Rodenstein 1988:164). I denne perioden etablerer bakteriologien seg som paradigme innenfor medisinen og de sosiale faktorene rundt helse og sykdom blir mer fremtredende innenfor helsevesenet. Samtidig beskjeftiger de to viktigste publikasjonene, Camillo Sittes "Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen" (1889) og Raymon Unwin "Grunlagen der Städtebauens" (1910) ifølge Rodenstein ikke med helsespørsmål (Rodenstein 1988:164). De har fokus på den estetiske dimensjonen i byplanleggingen og blir derfor ifølge Rodenstein en "konkurrent" til helseperspektivet som frem til da sammen med økonomi og transport hadde vært de dominerende temaene i byplanleggingen.

I mellomkrigstiden mener Rodenstein det er naturlig at helse blir mindre diskutert innenfor byplanleggingen ettersom det allerede er innarbeidet regler i lovgivningen. Helse blir forvaltet som et statlig ansvar. Det er derfor ikke behov for å tematisere helsespørsmål i debatten rundt den faglige utviklingen (Rodenstein 1988:171). Boforholdene anses som særlig viktig for å sikre folkehelsen, og retten til en "sunn bolig" ble etter hvert ansett som et statlig ansvar, og kobles til sykeforsikringen som ble innført som obligatorisk i Tyskland før første verdenskrig. Fokus i arbeidet blir dermed todelt: Byplanleggingen fokuserte på en helsefremmende planlegging for å legge til rette for styrking av folks helse, mens forsikringsinstitusjonene fokuserte på forebygging av sykdom (Rodenstein 1988:172). Samtidig kommer det ifølge Rodenstein ingen ny kunnskap innenfor hygienen på 1920- og 1930-tallet.

Rundt 1910 begynner fagfolkene i Norge å sette byplanleggingen inn i en større sosial og politisk sammenheng. Trafikale, økonomiske, sanitære, estetiske og kulturelle forhold ses mer i sammenheng enn tidligere. På dette tidspunktet begynner også begrepet "byplan" å bli brukt, til forskjell fra "byregulering" som var vanlig tidligere (Jensen 1980). I Norge mener Jensen hygiene og sunnhet blir inn som en del av byplanleggingen på begynnelsen av 1900-tallet. Fremveksten av bolig-reformbevegelsen fra 1913 var viktig i denne sammenheng (Jensen 1980:71). I bolig-reformbevegelsen var både arkitekter, ingeniører og medisiner involvert. Foreningen skulle være upolitisk og ha som formål å spre kunnskap om boligspørsmålet i by og land (Jensen 1980:400). Gjennom byplanleggingen kommer arbeidernes boligforhold mer i fokus i samfunnet. Etter hvert blir spørsmålet om hvordan det skal skaffes nok leiligheter med god standard et hovedspørsmål innenfor byplanleggingen (Jensen 1980:199).

Perioden etter århundreskiftet er preget av store forandringer innenfor byplanleggingen. De gamle prinsippene forkastes etter hvert og funksjonalistene etablerer seg som en betydningsfull gruppering innenfor planleggingsfaget. Den faglige utviklingen ses i nær sammenheng med den sosiale og politiske situasjonen. Fra å ha vært fokusert på faget, og ikke blandet seg så tydelig i politikken, tar mange fagfolk på seg politiske verv i denne perioden. Fag og politikk smelter dermed mer sammen enn i tidligere perioder.

1950-2000

De ulike problemstillingene i en helseorientert byplanlegging er ifølge Rodenstein svært ulikt håndtert på 1950-tallet (Rodenstein 1988:195). På de tradisjonelle problemstillingene ble de løsningene som var utviklet før andre verdenskrig brukt. En

økologisk planlegging mener Rodenstein vi ikke kan snakke om, selv om det ble fokusert på bevaring av verdifulle arealer. Naboliksprinsippet blir utviklet for å bedre de sosiale båndene, og dermed innbyggernes helse. Både ødeleggelsene under krigen og den manglende boligproduksjonen i samme periode gjorde etterslepet av boliger ekstra stort. Lovgivningen er stort sett den samme som i mellomkrigstiden, men planleggingsprinsippene fører til en radikal forandring av byene. Rodenstein mener helse får en stadig mindre rolle som argument for løsninger innenfor byplanleggingen og byformingen i denne perioden.

Rodenstein mener fraværet av diskusjon om helseperspektivet i byplanleggingen på 1970-tallet skyltes at prinsippene for en helsemessig gunstig boligbebyggelse allerede var innarbeidet i faget (lys, luft, rekreasjonsmuligheter, adskillelse fra støvende og forurensende industri og transportanlegg) gjennom faglige regler, forskrifter og normer (Rodenstein 1988:199). Dette gjorde en diskusjon om helseperspektivet i byplanleggingen unødvendig. Samtidig var perspektivet på helse fortsatt fravær av sykdom, og ikke en styrking av individets ressurser (et helsefremmende perspektiv). Helsevesenet hadde overtatt ansvaret for helsen og byplanleggingen var ikke en del av diskusjonen. Samtidig ble heller ikke biologisk, hygienisk eller medisinsk kunnskap formidlet til arkitekter og planleggere i løpet av studiene (Rodenstein 1988:200).

Et nytt fokus på helse i byplanleggingen mener Rodenstein kom fra naturvernet (Rodenstein 1988:200). Etter hvert som belastningen på luft, jord og vann ble større ble dette et fokus også i forhold til helsen. Økologien ble den faglige innfallsvinkelen til temaet, noe som ifølge Rodenstein også ble forsøkt som innfallsvinkel til helse. Helse blir allikevel ikke satt på dagsordenen faglig i faglitteraturen på 1980-tallet. Rodenstein mener det ikke skyldes faglige forhold at helse ikke er sterkere fokusert i et økologisk perspektiv, men snarere at temaet ikke ble satt på den politiske dagsordenen (Rodenstein 1988:201).

Rodenstein mener helse igjen ble politisert av «Die Grünen»¹⁵ gjennom motstanden mot atomkraft og mot vekstfilosofien i det vestlige samfunnet på 1980-tallet, men at dette ikke har gitt seg utslag innenfor byplanleggingen (Rodenstein 1988:202). Rodenstein mener den faglige utfordringen består i å skape et konsept/forbilde (tysk: Leitbild) som ivaretar trivsel som helsefaglig konsept. Fordi trivsel er avhengig av individuelle preferanser og behov mener Rodenstein det ikke vil være mulig å finne et tilfredsstillende «Leitbild» for planleggerne uten at en legger vesentlig vekt på medvirkning og medbestemmelse i planleggingen (Rodenstein 1988:202).

Rodensteins bok ble gitt ut i 1988 og hun analyserer avslutningsvis om det den gang var tilløp til en ny politisering av helse innenfor byplanleggingen. Hun mener det er få tegn til det og begrunner dette med at temaet ikke ble ansett som en del av byplanleggingen, og at det ikke forelå eller ble forsket for å fremskaffe ny kunnskap om forholdet mellom livsbetingelsene i byer (f.eks. luftforurensning) og helsen (Rodenstein 1988:203). Mangelen på (ny) vitenskapelig kunnskap mener Rodenstein er en vesentlig hindring for å få satt temaet på den politiske dagsordenen. Hun mener potensialet for ny kunnskap primært er knyttet til luftforurensning og boforholdenes innvirkning på den psykiske helsen (Rodenstein 1988:204). I tillegg mener hun det ligger et potensiale for å sette

¹⁵ Bündnis 90/Die Grünen (forkortelse Grüne, også omtalt som Bündnisgrüne, B'90/Grüne eller die Grünen) er et politisk parti i Tyskland. Partiet ble grunnlagt 12./13. januar 1980 i Karlsruhe med hovedfokus på motstand mot atomkraft og fokus på miljøpolitikken. Die Grüne jobber for økologisk, økonomisk og sosial bærekraft. Partiet fikk plass i Bundestag ved valget i 1983.

helse på dagsordenen innenfor byplanleggingen i fokuset på det sosiale nettverket som premissgiver for helsen.

Zusammenfassend ist festzustellen dass die Chancen für eine erneute Thematisierung der Gesundheit in Theorie und Praxis des Städtebaus auf breiter Front von zwei Bedingungen abhängen: zum einen von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen, die einen engen Zusammenhang zwischen biologischen, sozialen und psychischen Umweltbedingungen und Gesundheit bzw. Krankheit herstellen können, zum anderen vom Interesse der Städte, die Bedingungen städtischen Lebens und Wohlbefindens bewusst zu einem politischen Gestaltungsmoment zu machen, womit heute mehr denn je die Attraktivität der Städte als Wohnorte steigern liesse.

Der Städtebau hätte sich unter diesen Bedingungen weiter für die unterschiedlichen Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu öffnen. Aber auch von den Bewohnern her müsste ein Interesse an der Mitbestimmung über räumliche Umwelt vorhanden sein (Rodenstein 1988:206).

Politiske og faglige perspektiver sammenfaller og står i motsetning til hverandre i ulike faser gjennom historien. Rodenstein mener den politiske agendaen er avgjørende for betydningen helse får innenfor planleggingen, og hvilke virkemidler som utvikles. Samtidig er det klart at fagfolkens kunnskap og avgrensning av eget ansvarsområde har betydning for hvordan planleggingen utviklet seg.

2.1.3 Drivkrefter

Det er en utfordring å skille hva som er årsaker og hva som er virkninger i de mange faktorene som kan studeres i den historiske utviklingen. Forfatterne har ulike oppfatninger om hva som egentlig er drivkreftene, og hva som er virkningene av dem. Det er heller ikke klart hvordan fysisk planlegging som aktivitet skal avgrenses fra annen planlegging og utvikling i perioden.

Drivkrefter kan gjøre seg gjeldende på mange nivåer i utviklingen av byplanleggingen. Vi kan fastslå at noen faktorer innenfor planleggingen gjennomgikk en radikal forandring, mens andre forblir uendret gjennom lange perioder. Både de radikale endringene i byenes størrelse, form og funksjoner, og de utfordringene som oppstod i byene i form av forurensning, mangel på infrastruktur og overbefolkningen i byene, trenger en forklaring. Situasjonen i europeiske byer ser ut til å være overraskende lik, selv om tidspunktene for når endringene oppstår varierer. At utviklingen er så lik i de forskjellige europeiske landene gjør det nærliggende å lete etter felles strukturer eller drivkrefter som årsak til utviklingen.

Für Lavedan ist «die Geschichte der Grosstädte des 19. Jahrhunderts die Geschichte einer Krankheit». Der Ursprung dieser Krankheit sei in drei Revolutionen zu suchen (der industriellen, der demographischen und der verkehrsteschnischen Revolution); ihre Gründe seien weit gestreut: die Unreinlichkeit der (armen) Stadtbewohner, die Boden- und Mietspekulation, die zunehmenden Geschwindigkeit bei der Errichtung von Wohnbauten ohne einen entsprechenden technologischen Fortschritt, der Verfall des allgemeinen Sinns für Ästhetik, der Triumph des Individualismus und des Liberalismus (Piccinato 1983:126).

Mens byene før industrialiseringen på 1800-tallet ifølge Benevolo ble sett på som nesten uforanderlige, endret industribyene seg så fort at det ble åpenbart at det var mulig å gjøre noe med utviklingen (Benevolo 1973: 43-44). Misnøyen springer ifølge Benevolo ut av motsetningen mellom det en visste var mulig, og den faktiske situasjonen i industribyene. Muligheten og viljen blant de nye politiske makthaverne blir her en drivkraft for endring, men som en reaksjon på endringen som allerede har skjedd i byene. Den idémessige og politiske begrunnelsen for å foreta seg noe ble imidlertid etablert allerede i opplysningstiden, lenge før de store endringene i byene oppstod. Grunnlaget for endringene var dermed allerede lagt da forholdene i byene ifølge Benevolo førte til et behov for endring.

Man kan altså fastslå at den moderna stadsplaneringen oppstår i det ögonblick då omständigheterna blivit så klara att de inte bara väcker obehag utan också framkallar protester hos de människor de berör. Här måste den historiska behandlingen av ämnet med nödvändighet utsträckas till att inte bara gälla bosättningsformen utan också tidens sociale problem. Den måste visa på det berättigade i att sätta den moderna stadsplaneringen i samband med de pågående försöken att utsträcka den industriella revolusjonens fördelar till alla klasser. Den måste på en gång för alla göra klart att det samband med politiken som den tekniska debatten alltid burit inom sig är oundvikligt (Benevolo 1973: 45).

Problemen i byplanleggingen på 1800-tallet er også tilskrevet en stadig strammere økonomi og eiendomsspekulasjon. Å spekulere i eiendom ble mulig gjennom de nye politiske endringene og bortfallet av privilegier og rettigheter som adelen hadde, og borgernes nye muligheter til å eie og omsette eiendom. Eiendomsspekulasjonen førte til høye tomtepriser og høy utnyttelse for å sikre fortjenesten fra boligprosjekter. Mens eiendomsprisene på 1700-tallet ikke hadde noen særlig betydning for byggemåten og husformene blir byggegrunnens pris på 1800-tallet avgjørende for bebyggelsesformen, og tomtspekulasjon blir et vanlig fenomen. Kjøp og salg av eiendom med sikte på fortjeneste ble en egen forretningsvirksomhet (Jensen 1980:200). Økonomisk aktivitet ble dermed en vesentlig drivkraft i utviklingen av byene, og i langt sterkere grad enn i tidligere perioder ble den enkelte grunneier en beslutningstaker i byutviklingen. Den dårlige kvaliteten og mangelen på sanitære innretninger kan skyldes både manglende teknologi, fraværet av koordinering (planlegging og styring) og at eierne selv ikke lenger bodde i husene de eide. Så lenge husene lot seg leie ut ble den dårlige kvaliteten en uheldig bivirkning som leietakerne måtte finne seg i.

Schmidt og Kristensen (1986) mener at statlige inngrep først ble aktuelle da forholdene i byene ble så dårlige at det truet befolkningens helse og arbeidsevne. Det var særlig koleraen som ifølge Schmidt og Kristensen førte til et press på at noe måtte gjøres. Det første skrittet var undersøkelser av de faktiske forholdene i byene. Det var denne kunnskapen koblet med oppfatningen av hvordan de epidemiske sykdommene spredte seg, som skapte betingelsene for nye tiltak for å bedre helsen i byene (Schmidt&Kristensen 1986:39). Dette var tiltak som skulle forhindre at sykdom oppstod i byene.

Å bygge boliger ble ansett som en privat oppgave på 1800-tallet. Det offentliges oppgave var å kontrollere kvaliteten på det som ble bygget, og å hindre skadelig spekulasjon med eiendommer og boliger. Kvaliteten på bebyggelsen ble stadig dårligere fordi utbyggerne av boliger i byene satte leien så høyt som det var mulig i forhold til en arbeiderfamilies inntekt. For å øke inntektene måtte kostnadene i byggeprosessen reduseres, noe som ble

gjort gjennom dårligere materialer og kvalitet på bebyggelsen (Benevolo 1973: 33-34). Sanitære innretninger og annen infrastruktur var i beste fall mangelfull og utviklingen ble ikke bedre over tid fordi det manglet nødvendige kontrollorganer (Benevolo 1973: 32-33).



Figur 6: Industrialiseringens konsekvens for byene. Skisse av Ruskin som viser forandringene som industrialiseringen førte til i byene, fra Benevolo 1973. Tegningen viser endringene i bybildet fra middelalderbyen til industribyen på begynnelsen av 1800-tallet. Ny og forbedret infrastruktur og nye funksjoner (i forgrunnen ser vi et fengsel) førte til inngrep i den eksisterende bystrukturen og en arealmessig utvidelse av byene. Ofte ble ny bebyggelse bygget utenfor det som administrativt var byområdet.

I England hadde det siden 1830-tallet vært et politisk fokus på utbyggingen av infrastruktur og arbeiderboliger. Disse tiltakene utviklet seg ifølge Rodenstein seg som en reaksjon på koleraepidemien i 1832 og ble etter hvert en helsereformbevegelse med sosiale og politiske mål som skulle iverksettes gjennom regler for boligbebyggelsen og renovasjon. Rodenstein mener det lyktes å sette temaet på den politiske dagsorden fordi de helsemessige fremskrittene ble satt i sammenheng med sosiale fremskritt (disiplinering av arbeiderklassen og forbedring av de fattiges levekår). De foreslåtte tiltakene grep inn i den private eiendomsretten, og møtte derfor sterk motstand. Konkrete tiltak ble ifølge Rodenstein først iverksatt fra midten av 1800-tallet og fremover. Utviklingen i

industrialiseringen lå i England 30 år foran Tyskland og ble derfor et forbilde for utviklingen der (Rodenstein 1988:71).

Alle forfatterne ser ut til å være enige om at den rådende politiske ideologien var et hinder for endring i byene. Den private eiendoms- og byggeretten var en del av den politiske ideologien og ser ut til å ha forhindret eller utsatt nødvendige juridiske endringer (muligheten til å styre byggingen, koordinering av infrastruktur og ekspropriasjon) i lang tid. De fleste forfatterne tilskriver også koleraen (eller rette sagt frykten for den) som en viktig drivkraft bak endringene. Når disse endringene skjedde varierer fra land til land, men ser ut til å henge sammen med industrialiseringen og urbaniseringen.

Piccinato tar for seg tysk planlegging i perioden mellom 1870 og 1914, som ifølge han er den perioden da de europeiske byene utvikler seg til metropoler, og hvor den fysiske strukturen vi fortsatt forholder oss til fastlegges. Det er også i denne perioden hvor det tas klare økonomiske og politiske beslutninger for å styre utviklingen i byene, og hvor det utvikler seg et klart skille og rollefordeling mellom den offentlige og private byutviklingen (Piccinato 1983:10). Spørsmålet er fortsatt hva eller hvem det er som får utviklingen i gang. Planleggingshistorien har en tendens til å peke på enkeltpersoner som opphavsmenn (det var i all hovedsak menn) til planer eller prosjekter. Spørsmålet er hvilken grad av frihet som gjorde planene eller prosjektene mulige på tvers av politiske, faglige, juridiske og økonomiske premisser, eller om de var uttrykk for en styring mot en slik løsning. Enkelthendelser/-prosjekter og enkeltpersoners arbeid på tvers, eller i tråd med underliggende strukturer og krefter, er en sentral problemstilling når drivkreftene skal forklares.

Benevolo peker på Edvin Chadvik som den drivende kraften bak reformene innenfor helselovgivningingen i England mellom 1832 og 1856 (Benevolo 1973: 101). Det var Chadvik som satte i gang undersøkelsene som dokumenterte forholdene i industribyene i England, og som ifølge Benevolo førte til at de nye helselovene ble vedtatt. Rapportene ga for første gang et samlet bilde av arbeiderklassens boforhold i England. Benevolo mener at undersøkelsene klart viste at helselovgivningingen måtte utvikles innenfor rammen av en lov som gjaldt byområdet som helhet, og som kunne koordinere de ulike sektorene. Dersom man håndterte de hygieniske problemene, ville alle de andre også løse seg (Benevolo 1973: 103-104). Den første loven gjaldt London med omgivelser og ble vedtatt i 1844 (Benevolo 1973: 104-105).

Her er det to faktorer som brukes som forklaring på endringene: Edvin Chadviks personlige pågangsmot, forbindelser og faglige kunnskap på den ene siden, og kunnskapen om forholdene i byene som ble fremskaffet på den andre siden. Den skulle ifølge Benevolo (1973) vise seg å bli en viktig faktor for en samlet lovgivning for byene. Flere av forfatterne, og særlig Piccinato (1983), mener at det lovverket som ble etablert primært hadde som funksjon å sikre en lik, og helst så høy som mulig, avkastning på eiendommene. Spørsmålet er hvordan intensjonene kan dokumenteres, eller i hvert fall sannsynliggjøres i analysen av utviklingen. Intensjonene bak lovverket og politikken er ikke alltid åpenbare, særlig ikke dersom de ble oppfattet som kontroversielle eller egnet til å skape konflikter eller uro. En dokumentasjon av motiver og begrunnelser som faktisk lå til grunn for endringer i byplanlovgivningen er utfordrende, men blir viktig i det videre arbeidet.

2.1.4 Politisk ideologi

Historikerne er enige om at planleggingens utvikling må ses i nær sammenheng med politikken. Politikken definerer formålet med planleggingen, målene som skal nås og rammebetingelsene for utøvelsen. Alle forfatterne ser på sammenhengen mellom planleggingens utvikling og den til enhver tid gjeldende politiske ideologien og brytningene i samfunnet. Begrunnelsen for statens eksistens ble fra midten av 1700-tallet forankret i borgernes velferd, i tillegg til sikringen av fred og rettsikkerhet (Rodenstein 1988:35). Å sikre befolkningens helse blir en del av denne begrunnelsen, og utgjør et nytt element i politikken¹⁶. Dette ga seg ifølge Rodenstein utslag i at helsearbeidet ble gjenstand for statlige tiltak.

Liberalismen reduserte fyrstenes og kongenes makt, en prosess som ifølge Benevolo ble sluttført i Europa og Amerika mellom 1776 og 1832. Utviklingen innenfor politikken førte derfor til en stadig lavere legitimitet for planlegging, og derfor ble byene og landsbygda nesten uten kontrollerende planlegging i denne perioden (Benevolo 1973: 21-23). De nye byenes problemer blir derfor ifølge Benevolo ikke tatt fatt i før utstrekningen av de hygieniske manglene satte byene i en krisesituasjon. Man ble tvunget til å bygge opp en ny metodikk i byplanleggingen, uten koblinger til det tidligere systemet (Benevolo 1973: 31).

Gjennom det politiske fokuset på en sunn befolkning oppstod nye impulser til en sunnhetsorientert byplanlegging. Kunnskapen om helse ble forsøkt politisert gjennom argumenter for et "sunnhetspoliti"¹⁷. De mange publikasjonene om "det medisinske politi" som ble utgitt¹⁸ argumenterte for at statens skulle være forpliktet til å ivareta borgernes sunnhet. Å sikre befolkningens helse skulle omfatte næringsmidler, boligbebyggelse, leveregler ("Sitten und Gebräuche") og oppdragelse. Rodenstein mener disse skriftene er uttrykk for en første bølge av borgerlig sunnhetsbevegelse, og at hensikten var å gi den absolutistiske staten et velferdsstatlig grunnlag (Rodenstein 1988:35).

Fokus var på sunnhet, og ikke bare fravær av sykdom¹⁹ (Rodenstein 1988:38). Skriftene om det medisinske politi omfattet også byplanlegging, og synspunktene og momentene ble tatt opp i skriftene om planlegging og arkitektur²⁰ (Rodenstein 1988:40). Rodenstein mener allikevel diskusjonene ikke munner ut i konkrete virkemidler for å sikre sunnheten. Politikerne (de borgerlige) var opptatt av borgernes rettigheter overfor staten, og reduserte ifølge Benevolo de enkelte organisasjonsproblemene til enkle konklusjoner basert på generelle teorier.

Begrepet sunnhet ga en samlende ramme for bekjempelse av flere onder. Teknikere var særlig opptatt av tettsteders problemer m.h.t. rent vann, kloakk, gaterengjøring, avfall, gjødseldynger og kirkegårder. Lys og luft ble foreskrevet slik at man kunne oppnå oksidasjon i stedet for forråtnelse.

¹⁶ I middelalderen var sunnhet et personlig aliggende, og noe den enkelte selv måtte ta ansvaret for, Rodenstein 1988:36.

¹⁷ Det tyske begrepet er "medizinalpolizei" og omfatter myndighet til å gripe inn med makt der lover og regler ikke ble overholdt.

¹⁸ Rau (1764): "Gedanken von dem Nutzen und der Nothwendigkeit einer medizinischen Polizeyordnung in einem Staat, von Rickmann (1771): Von dem Einfluss der Arzneiwissenschaft auf das Wohl des Staates und dem besten Mittel zur Rettung des Lebens, Johann Wilhelm Baumer (1777): Fundamenta politiae medicae, Ernst Benjamin Herbenstreit (1791): Lehrsätze der medizinischen Polizeywissenschaft und Johann Peter Frank (1791): System einer vollständigen medicinischen Polizey

¹⁹ Rodenstein refererer til en diskusjon om regleverket knyttet til leger hvor det blir uttalt at hensikten med det medisinske politi ikke bare var fraværet av sykdom, men "die gesammte körperliche Kräfte und Fähigkeiten des Menschen auf der höchstmöglichen Stufe der Vollkommenheit" (Rodenstein 1988:38-39)

²⁰ Penther (1744-49): Bürgerliche Baukunst, von Willebrand (1775-76): Grundriss einer schönen Stadt, von Cancerin (1792): Abhandlung von der Anlage und dem zweckmäßigen Bau schöner und gesunder neuer, aber auch der Verbesserung alter übelgebaute Städte.

Beplantning renses også luften. Senere i perioden ble regulering av røkutslipp, gasser o.l. fra sjenerende virksomheter inkludert som virkemiddel (Jensen 1980:175).

Allerede på 1860-tallet ble bolig mangelen for de „lavere“ klassene i byen identifisert som et helsemessig og sosialt problem. Det ble imidlertid ikke ansett som noe det offentlige burde engasjere seg i på det tidspunktet. Løsningen var den naturlige etterspørselen og tilbudet av boliger (Rodenstein 1988:107). Staten skulle ikke gripe inn, men overlate til private utbyggere å skaffe boliger basert på markedets behov (Rodenstein 1988:108).

Während der liberalen Rechtsstaat, der die bürgerlichen Rechte und Freiheiten schützte, aber ein Recht auf Gesundheit nicht kannte und nur bei Gefärderung der Sicherheit aktiv wurde, wurde im Sozialstaat Gesundheit nun zu einem für die Legitimation des politischen Systems bedeutsamen Wert.

Es ist diese neue gesellschaftliche und politische Bedeutung (als Stabilisierung von Produktion und Reproduktionprozessen und als Zeichen des Klassenkompromisses), die der Gesundheit in der Wilhelminischen Ära zuwächst, und in der sich zugleich eine Veränderung der Machtverhältnisse spiegeln, auf deren Basis schliesslich auch einige der Prinzipien des gesundheitsorientierten Städtebaus rechtlich Anerkennung findet (Rodenstein 1988:159).

Fra 1848 mener Benevolo at man forsøker å nedvurdere spesialistenes forsøk på å innføre reformer i samfunnet via byplanleggingen, og at byplanleggingen ble skjøvet i bakgrunnen i den politiske diskusjonen, og etter hvert ble en rent teknisk disiplin (Benevolo 1973: 9). Byplanleggingen falt på den måten innenfor den konservative ideologiens influensområde. Det er ifølge Benevolo forklaringen på at byplanleggingen etter 1848 ikke lenger strever etter en reform av samfunnet, men blir gjennomført som «tekniske» tiltak i byene.

Piccinato mener utviklingen av byplanleggingen må ses i forhold til utviklingen av det borgerlige samfunnet og utviklingen av økonomiske institusjoner som gjorde det mulig å investere opparbeidet kapital, og å ha tilgang på kreditt og andre banktjenester. Forutsetningen for dette er at alle aktørene følger de samme spillereglene. Dette etableres ifølge Piccinato med rettsstaten som oppstår etter den franske revolusjonen og som brer seg i Europa med borgerskapets innflytelse i politikken (Piccinato 1983:28). Rettsstatens garanti for at alle borgere behandles likt er ifølge Piccinato grunnlaget for utviklingen av det juridiske fundamentet for byplanleggingen.

Med borgerskapet oppstår også en tro på en utvikling drevet av vitenskapen. Denne erstatter tidligere tro med grunnlag i religion hvor permanens og stabilitet var et bærende fundament (Piccinato 1983:28). Det irrasjonelle, mytiske og sakrale byttes ut med en positivistisk holdning hvor objektive data og rasjonelle beslutninger står i sentrum. Dette fører til troen på og den kraftige utviklingen av vitenskapen.

Det er ifølge Piccinato den ene halvdel av byplanleggingens rolle i utviklingen av en politisk ideologi for byutviklingen. Den andre delen omfatter statens rolle og ansvar i byutviklingen (Piccinato 1983:29). Staten blir tildelt rollen som uavhengig instans som skulle sikre en balansert utvikling og rettighetene til aktørene i byutviklingen. Etter hvert som byplanleggingen utvikles som disiplin tiltar statens makt og ansvar, og utvikles etter hvert i et omfattende lovverk for styring av utviklingen (Piccinato 1983:30).

Piccinato mener det er den borgerlige ideologien som er grunnlaget for utviklingen av byplanleggingen, og at verdiene gjenspeiles i de virkemidlene og prinsippene som faget omfatter (Piccinato 1983:32). I byplanleggingen innarbeides troen på den vitenskapelige kunnskapens mulighet til å takle alle typer problemer og utfordringer. Som i vitenskapen utvikler faget seg i stadig mer spesifikke fagområder med egne metoder og prinsipper. Helheten forvaltes av staten gjennom styring av lovverket, og dermed rettigheter og plikter for aktørene, og hvilke virkemidler som er tilgjengelige (Piccinato 1983:32).

Den alminnelige bygningsloven (Allgemeine Landrecht) for Preussen av 1794 inneholder ifølge Rodenstein ingen bestemmelser om helse utover avstanden mellom hus og lysforhold (Rodenstein 1988:46). Hun mener dette har med forholdet mellom de eneviddige herskerne og borgerskapet etter den franske revolusjon å gjøre hvor regler knyttet til innsnevring av borgernes frihet ikke fikk noen politisk gjennomslagskraft. I det borgerlige samfunnet fikk derfor en statlig sunnhetspolitik ingen berettigelse. Staten skal forvalte det borgerlige samfunnets interesser dvs. frihet, likhet for loven og beskyttelsen av individet og privat eiendom (Rodenstein 1988:49-50). Politimyndigheten blir begrenset til å sikre orden og sikkerhet for borgerne. Det eneste unntaket var tiltak ved epidemier²¹. Tiltakene kunne blant annet omfatte karantene, fjerning av avfall og svært dårlige boliger som ble oppfattet å spre sykdom.

Schmidt og Kristensen legger vekt på at medisinske praktisk-politiske status ikke var begrunnet i kunnskapen om behandling (som på dette tidspunktet var meget begrenset), men i «en centralforvaltet sundheds- og befolkningsteknologi, i en kollektiviseret og politiseret hygiejne» (Schmidt&Kristensen 1986:26). Dermed blir sykdommer, ernæringsforhold, dødelighet m.m. del av statens politikk.

Det medicinske politi er som al politikvideskab en *forsvarskunst*, en beskyttelsesdoktrin for mennesker og deres animalske hjelpere imod de skadelige konsekvenser av at opholde sig sammen i stort antal, men især en *doktrin for deres fysiske forbedring og velvære*, således at folk så sent som *muligt* vil bukke under for deres skæbne på grund av de mange fysiske sykdomme, som de er udsat for (Schmidt&Kristensen 1986:32).

Den mest kjente forfekteren av den medisinske politi var Johann Peter Frank. Schmidt og Kristensen mener at da hans system vinner internasjonal berømmelse på begynnelsen av 1800-tallet var det allerede i ferd med å bli innskrenket til kun å gjelde strengt offentlige og preventive tiltak som overvåking av epidemiske sykdommer og sanitære tiltak i byene, fordi liberalismen som politisk ideologi gjorde inngrep i privatsfæren uaktuelt (Schmidt&Kristensen 1986:34). I årene mellom 1820 og 1860 avvikles karanteneordningene fra 1700-tallet, som var basert på en teori om smitte mellom individer, og erstattes med tiltak for å hindre at miasmer oppstod. Schmidt og Kristensen mener dette var helt i tråd med liberalismen, som den dominerende politiske ideologien, fordi en innskrenking av individenes frihet stred mot denne politiske doktrinen (Schmidt&Kristensen 1986:43).

Fagfolkene ble etter hvert mer bevisste på hvordan de kunne skaffe seg innflytelse. Fra 1857 økte teknikerne (ingeniører og arkitekter) i Norge sin innsats for å få innpass i styre og stell. Det ble en aktiv strategi å erobre politiske posisjoner som kunne fremme deres interesser. I 1892 fattet arkitektenes og ingeniørenes forening et vedtak om at de skulle forsøke å få ingeniører og arkitekter bedre representert i bystyret (det gjaldt

²¹ Den første kjente koleraepidemien kom i 1817-23, men nådde ikke Europa, Bynum 2008: 107.

sannsynligvis Kristiania). Foreningen sendte over en liste med medlemmer som de anså skikket som kommunestyre-representanter (Jensen 1980:147).

2.1.5 Formålet med planleggingen

Formålet med planleggingen har variert over tid, og må tolkes ut fra den politiske ideologien. Forholdet mellom de faglige ambisjonene om endringer i samfunnet, og de politiske rammebetingelsene er fremtredende i enkelte perioder. Skillelinjene mellom byplanhistorikerne går mellom de som mener planleggingen var et verktøy for å bedre forholdene i samfunnet, og de som mener planleggingen først og fremst var et virkemiddel for å sikre grunneierne et økonomisk utbytte i byutviklingen.

Det går også et skille mellom tolkninger hvor de teknologiske problemstillingene står i sentrum (kanalisering, vannforsyning, transport etc.) og de som tolker planleggingens utvikling ut fra et ønske om å bedre de sosiale forholdene i byene ved å foreslå gjennomgripende endringer basert på nye samfunnsmodeller. Det ser ut til å være enighet mellom historikerne om at den mer «teknokratiske» innfallsvinkelen var rådene i siste halvdel av 1800-tallet, mens de helhetlige ideene var mer fremtredende i første halvdel av det 20. århundret. Diskusjonen er knyttet til om planleggingen var et virkemiddel for å ivareta enkeltgruppers (grunneierne, arbeiderne, de fattige), eller om det er et virkemiddel for å ivareta fellesskapets interesser.

Piccinato mener hovedfunksjonen for byplanleggingen har vært å sikre en maksimal verdistigning, og en mest mulig lik geografisk fordeling av verdien på arealer i byene, og at de historikerne som mener at byplanleggingen springer ut av en sosial bevissthet tar feil. Han mener at en minstandard for å sikre helsen og sikkerheten var et sekundært mål for byplanleggingen, og at dette blir tydelig når en ser på virkemidlene som etableres i bebyggelsesplanene. Disse er rettet mot en styring av arealenes verdier, og ikke mot en hensiktsmessig funksjonell eller hygienisk standard i byen (Piccinato 1983:78-79). Bebyggelsesplanen er egnet til å fordele den verdistigningen som oppstår, men ifølge Piccinato ikke til å skape denne verdistigningen (Piccinato 1983:80). Bebyggelsesplanen som verktøy i byplanleggingen er knyttet mer mot spørsmålet om utnyttelsen av grunnen, enn mot de sosiale problemstillingene i byene. I følge Piccinato er gatetverrsnittet det eneste virkemidlet i bebyggelsesplanen som kan sikre helsen²² (Piccinato 1983:89).

Die Erfahrung der frühen, von Epidemien und Kriminalität geplagten Industriestadt, in welcher der einzelne Eigentümer zum ausschliesslich und unmittelbar eigenen Nutzen handelte, bestätigt die Notwendigkeit, die Probleme der Stadt als Probleme der Allgemeinheit zu begreifen. (Piccinato 1983:78).

Piccinato mener at andre historikere forveksler primære og sekundære argumenter i byplanleggingen når de hevder at byplanleggingen hadde sitt utgangspunkt i de sosiale problemene i byene (Piccinato 1983:79).

Planleggingen ble etter hvert også rettet mot de eksisterende områdene i bykjernene, ikke bare mot byutvidelsesområdene i randsonene av byene (Rodenstein 1988:139). I hele perioden frem til århundreskiftet blir imidlertid både planleggingsinstrumentene og helseargumentene underordnet spørsmålet om styring av eiendomsverdiene i byene. Det

²² I tillegg ble også noen faktorer sikret gjennom reglene om hvordan bebyggelsen skulle utformes.

blir gjort få inngrep i grunneiernes rettigheter, og Rodenstein mener hensynet til den private eiendomsretten er den førende premissen for utviklingen av byplanleggingen frem til forrige århundreskifte (Rodenstein 1988:144-145).

Statens politikk skulle sikre forvaltningen av det sosiale rommet og dets sirkulasjonsformer for å unngå det skadelige og sykdomsfremkallende, men fremfor alt dreide det seg ifølge Schmidt og Kristensen om å forbedre helsen og forlenge levetiden i befolkningen (Schmidt&Kristensen 1986:32). Den avgjørende strategien for å forbedre "menneske-materialet" er gjennom opplysning og å regulere levemåten slik at den ble ordentlig og fornuftig i befolkningen.

Der er altså tale om et egentlig klassisk hygiejnisk prosjekt, hvor det præventive og sundhedsbevarende i konseptet ligger i, at det medisinske politi skal intervensere i og undgå den uordentlige og ufornuftige levevis ved at opstille detaljerte love og forskrifter for livsførsel (Schmidt&Kristensen 1986:32-33).

Jensen (1980) mener planleggingen var blitt en selvfølgelighet i løpet av 1930-tallet. Argumentene for å bedrive planlegging var at den bekjempet spekulasjon, tøylet de økonomiske kreftenes frie spill, sikret allmennheten en sanitær og teknisk akseptabel standard, og holdt kontroll med samfunnets utbygging (Jensen 1980:xix). Begrepsbruken endres på begynnelsen av 1900-tallet fra "byregulering" til "byplanlegging" (første dokumenterte tilfelle er en arkitektkonkurranse for utforming av Tønsberg i 1917). Jensen mener skiftet av begrep gjenspeiler en overgang fra en passiv eller avventende holdning, til en mer aktivt initierende holdning til planleggingen i byene (Jensen 1980:292). Planleggingen går dermed fra å være et virkemiddel for å reagere på utviklingen i byene, til å bli et virkemiddel som skulle brukes til å påvirke utviklingen.

Forholdet til drivkreftene i samfunnsutviklingen endret seg gjennom perioden – fra at planlegging var en måte å forhindre negative effekter, til å bli et virkemiddel for aktivt å påvirke utviklingen i samfunnet i en positiv retning. Det er en klar skillelinje mellom de historikerne som mener planleggingen var et virkemiddel for en helhetlig samfunnsutvikling (hvor det å sikre befolkningens helse og boforhold) og de som mente at planleggingen først og fremst var et virkemiddel for å sikre økonomisk avkastning for eiendomsutviklerne.

2.1.6 Kunnskap om sammenhengen mellom omgivelsene og helsen

Strategier for bedre helse har nær sammenheng med hvilket medisinsk paradigme som til enhver tid var rådende. Hvordan forholdet mellom omgivelsene i byene og helsen har vært oppfattet har vært avhengig av de medisinske teoriene. Disse har ikke vært entydige, ofte har flere konkurrerende teorier eksistert samtidig. Det er derfor utfordrende å spore hvilke teorier som har ligget til grunn for de tiltakene som ble foreslått. Ofte må kunnskapsgrunnlaget utledes fra de tiltakene som ble foreslått. Noen av historikerne har forsøkt å påvise sammenhengen mellom kunnskapen innenfor helsesektoren og de tiltakene som ble iverksatt.

I de undersøkelsene som Chadvik fikk gjennomført på begynnelsen av 1800-tallet, identifiseres den «atmosfæriske urenheter» som årsaken til epidemiske, endemiske og smittsomme sykdommer, og som en faktor som forverret nesten alle sykdommer. Den «dårlige luften» ble også sett i sammenheng med dårlige moralske vaner som ble forverret av boligområdenes karakter. Schmidt og Kristensen mener det på den måten

lages en kobling mellom de fysisk-sanitære forholdene og de dårlige sosiale forholdene. En sanitær og romlig orden ble dermed også veien til en ny sosial orden og en høyere etisk bevissthet. Dermed var befolkningsomsorg og sykdomsbekjempelse blitt til et *teknisk problem* for ingeniører og byplanleggere, og egentlig ikke for leger (Schmidt&Kristensen 1986:44). Problemet bestod i å få skilt de ulike «sirkulasjonsformene» i byen, særlig kloakk og drikkevann (Schmidt&Kristensen 1986:46).

De prinsippene som slo igjennom i planleggingen, mener Schmidt og Kristensen ble utledet fra bekjempelsen av koleraen. Grunnprinsippet er å lukke smitteveien – dvs. at det ikke var kontakt mellom smitekilden og smitteobjektet (Schmidt&Kristensen 1986:84). Bygging av avløpsanlegg (Kanalisation på tysk) ble ifølge Rodenstein det viktigste virkemidlet for å bedre helsen i byene. Teorien om miasmer som kunne bevege seg under bakken og gjøre folk syke bidro ifølge Rodenstein til et økt fokus på avfallshåndteringen, og den tjente som argument for å sette i verk arbeidet med avløpsanlegg (Rodenstein 1988:83).



Figur 7: 'Cholera on the Bowsprit', illustrasjon av F. Fritz Graetz. Koleraen fremstilt som en tyrkisk immigrant. At koleraen kunne komme med skip var kjent, og styrket teorien om smitte fra person til person. Når en epidemic brøt ut i en by ble det vanskeligere å følge smitteveiene, noe som støttet opp under en teori om at miasmer var årsaken til utbredelsen av sykdommen. (<http://www.4thmedia.org/2013/02/asia-and-the-old-world-order/> , 29.08.2014)

De ulike delene av byens infrastruktur (vann, avløp, avfall m.m.) måtte skilles fra hverandre i separate systemer og de ulike funksjonene i byen ble også skilt fra hverandre (f.eks. boliger og industri). Adskillelsen av funksjoner gir seg også uttrykk i hvordan husene planlegges. Også i bygningene skulle de ulike funksjonene skilles. Schmidt og

Kristensen mener disse prinsippene primært er ingeniørenes og planleggerens ansvar, og at legene ikke var så direkte involvert (Schmidt&Kristensen 1986:85-86). De viser til endringene i begrepene som ble brukt innenfor medisinen, som et eksempel på at man gikk fra en passiv til en aktiv strategi i forhold til sunnhet og hygiene:

Sanitarium er dannet af roden sanitas og omfatter sund levevis i sunde og behagelige omgivelser, derimod sanatorium stammer fra sanare, som betyder at behandle. Sanatorie bliver den herskende betegnelsen i og med at mere aktive behandlingsformer baseret på bakteriologien vandt indpas (Schmidt&Kristensen 1986:15).

Tiltakene ble utviklet innenfor et medisinsk paradigme (teorien om miasmer) som senere ble forlatt, uten at det rokket ved de hovedstrategiene som var etablert innenfor byplanleggingen for å forebygge sykdom.



Boligforholdene i byer og bydel 1930

	1920	1930	1930/20	1930/20
Alle byer og bydel	668 630	109 711	1,67	1,29
Boligbygningstallet	108 501	95 329	1,14	1,29
Ytterflaten og tomter	67 829	60 704	1,14	1,22
Personer	55 200	81 088	1,11	1,27
Personer	24 709	24 029	1,08	1,15
24 m ² maks. areal	106 246	222 292	1,08	1,12
Praktisk areal	56 371	80 113	0,98	0,98
Alle byer	910 200	343 279	1,08	1,12
Bydel	120 014	113 061	1,06	1,13
Oslo	135 901	118 000	1,16	1,13
Boligbygningstallet	187 021	173 845	1,13	1,20
Oslo	125 012	107 223	1,16	1,09
Boligbygningstallet	208 990	92 228	1,12	1,20
Oslo	90 021	94 600	0,93	1,01
Oslo	76 011	74 228	1,16	1,22
Oslo	24 002	37 222	0,67	1,01
Oslo	24 024	66 100	0,99	1,04
Oslo	97 009	37 222	1,26	1,23
Oslo	148 011	119 022	1,23	1,21
Oslo	37 019	12 126	1,24	1,19
Oslo	127 019	112 100	1,09	1,20
Oslo	152 019	97 200	1,04	1,11
Oslo	30 011	94 041	0,91	1,01
Oslo	300 009	128 012	1,77	1,16
Oslo	30 011	15 470	1,49	1,17
Oslo	41 234	21 196	1,04	1,01
Alle bydel	1 058 010	1 403 022	0,71	1,12
Alle bydel	2 288 210	1 977 400	1,16	1,19

Figur 8: Folkeopplysning om byplanlegging og boligbebyggelse på 1930-tallet. Norsk rikskringkasting ble benyttet for å formidle kunnskap og synspunkter på boligbyggingen. Boken "Vi snakker om hus" ble utgitt i 1937 etter en serie foredrag i radio om boligsak og byggespørsmål. I boken omtales både byplanspørsmål (med statistikk over boligforholdene i norske byer), boligspørsmål (planløsning m.m.) og byggeteknikk (drenering, lufting m.m.). (Norsk Rikskringkasting 1937)

På bakgrunn av en forkert teori hadde den sanitære reformbevegelse altså fået praktisk succes med sin *generelle romlige profylakse*, hvor det gjennom et urbant ordensprosjekt, gjennom sanering og byplanlægning, drejede sig om at rense ud, tørrlægge sygdommenes sumpede arnesteder og lukke deres smitteveje.

Det sanitære ordensprosjekt blev et lærestykke i at beherske det urbane rum og dets sociale og fysiske cirkulationsformer, et lærestykke, der blev

integreret i den moderne social-hygienen og lever videre trods af, at den oprindelige målsætning for de sanitære bevægelser i mellemtiden er blevet en lidt anden (Schmidt&Kristensen 1986:48).

Legene i Norge, og især stadsfysikusene, var aktive debattanter og formidlere av informasjon om sunnhet og hygiene. Det forebyggende arbeidet ble tillagt stadig sterkere betydning utover 1900-tallet. Deler av informasjonen ble også gitt ut som folkeopplysning, i tillegg til å bli formidlet til arkitekter og ingeniører gjennom foredrag, tidsskrifter og på annen måte (Jensen, 1980).

Vi vet at legene deltok aktivt i debatten rundt byplanlegging og at faglig stoff ble formidlet gjennom tidsskrifter, konferanser og undervisningen av planleggere. Om og eventuelt hvordan kunnskapen ellers ble formidlet mellom de ulike profesjonene, er dårlig dokumentert.

2.1.7 Kunnskap om tilstanden i byene

Mangelen på institusjoner med ansvar for utviklingen i byene førte til at den faktiske tilstanden ikke var kjent for myndighetene. Særlig koleraepidemiene og de ulike forklaringene som ble gitt på hvorfor de oppstod og hvordan de spredde seg førte til et behov for å vite mer om den faktiske tilstanden. Undersøkelser ble gjennomført på ulike tidspunkt og av ulike aktører²³.

Med de dårlige hygieniske forholdene i byene mener Benevolo det var koleraepidemien på begynnelsen av 1830-tallet som gjorde at det ble nødvendig å gjøre undersøkelser om hvordan situasjonen var i byene, og hva som hadde forårsaket den. Benevolo mener dette avslørte at det var flere faktorer som hadde ført til situasjonen i byene, og at lovgivningen som oppstod derfor nødvendigvis måtte få en omfattende og samordnende karakter (Benevolo 1973: 100-101). Benevolo mener derfor at helselovgivningen ble en direkte forløper for den moderne byplanlovgivningen. Arbeidet med å bedre de sanitære forholdene i byene i England ble intensivert etter koleraepidemien i 1832.

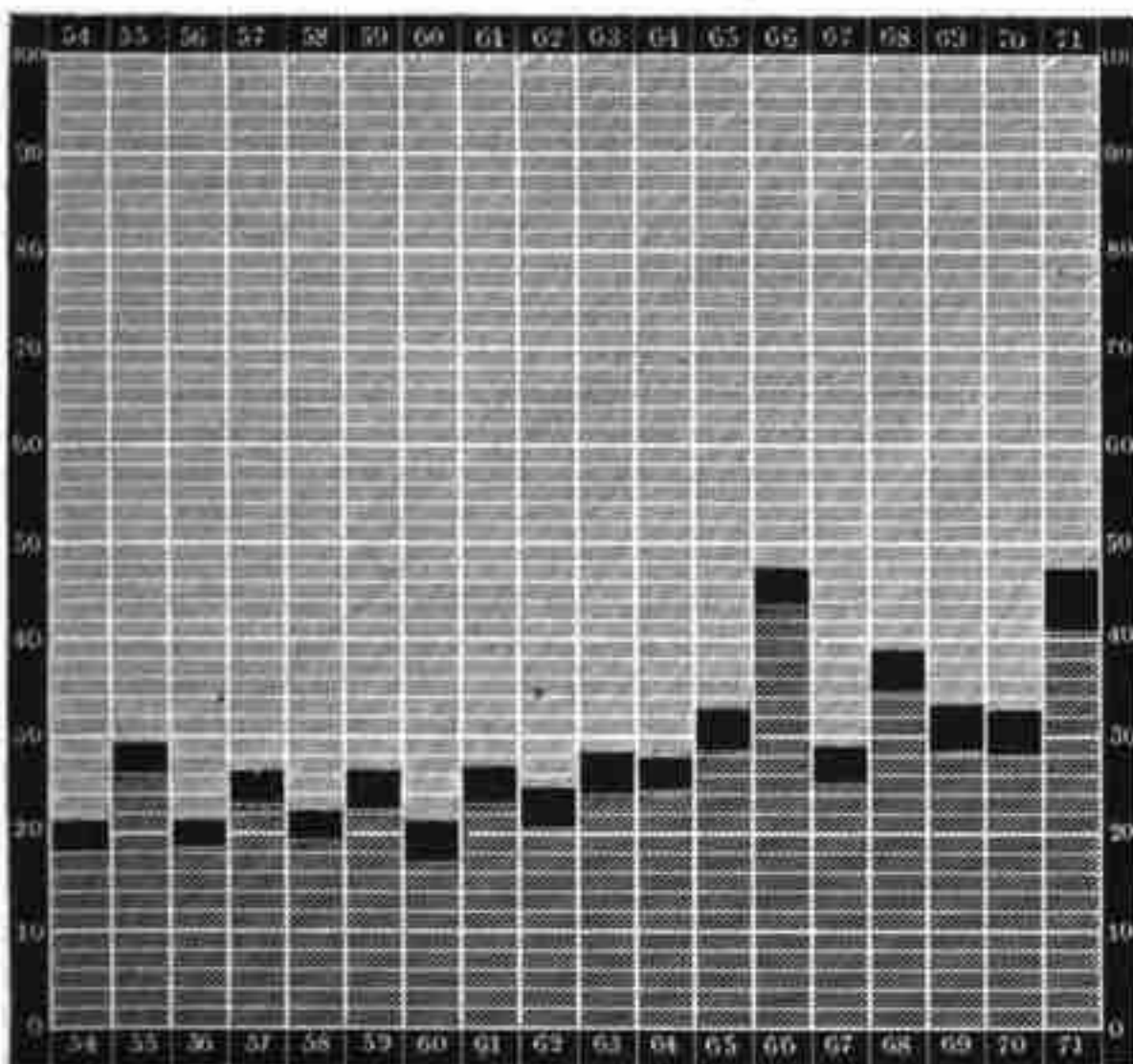
I 1893 ber kommunestyret i Kristiania Sunnhetskommisjonen om en utredning om "den ubemidlede klasses boliger i Kristiania og i utlandet". Oppgaven ble gitt til kommisjonens medlem Axel Holst som undersøkte ulike bydeler (Jensen 1980:68). Holst sin undersøkelse viste at mange mennesker levde under elendige sanitærforhold og i dårlige boliger. Dokumentasjonen ble brukt til å øve press på de politiske myndighetene for å få til organisatoriske og juridiske endringer, og for å få politisk støtte og midler til konkrete tiltak.

Etter hvert ble det økende oppmerksomhet på de faktiske forholdene i byene. I England ble det gjennomført flere undersøkelser av bybefolkningens helse- og boforhold (Benevolo 1973:103). Undersøkelsene av dødelighet ble etter hvert fordelt på sosiale klasser, noe den tidligere ikke hadde vært. Det rettet fokuset mot ytre omstendigheter som påvirket dødeligheten blant ulike yrkesgrupper og sosiale lag. Blant de ytre årsakene til forskjellene understrekes usunne boliger og dårlige næringsmidler som faktorer (Jensen 1980:57).

²³ I England gjennomførte Edvin Chadwick undersøkelser i 1832 (undersøkelse av de fattiges levekår i forbindelse med revisjon av fattiglovene i England) og 1842 "The Sanitary Condition of the Labouring Population" (et tillegg til rapporten ble publisert i 1843). Undersøkelser ble gjennomført blant annet i Tyskland i 1836 av Dr. Friedrich Schmidt: Untersuchungen über Bevölkerung, Arbeitslohn und Pauperism in ihrem gegenzeitigen Zusammenhange, og Norge av Eilert Sundt i 1858 "Om Piperviken og Rusløkbakken", 1869 "Om Renligheds-stellet i Norge" og 1870 "Om Fattigforholdene i Christiania".

Allerede fra den første demring av moderne norsk byregulering etter århundreskiftet, fikk nettopp helsestatistikk en meget avgjørende betydning i begrunnelse og argumentasjon for mer moderne byreguleringsprinsipper. Teknologer var ikke tilstrekkelig klar over forholdet, ifølge legen Halfdan Bryn (Jensen 1980:191).

I mangel av norsk statistikk ble utenlandske oversikter benyttet. Særlig tyske eksempler ble brukt. Jensen påpeker imidlertid også at det tok lang tid å utvikle kompetanse på dette området. Så sent som rundt 1918 ble en klar over at endringer i befolkningens sammensetning var en av årsakene til boligkrisen (Jensen 1980:423).



Figur 9: Eksempel på helsestatistikk fra 1800-tallet. Oversikt over mage-/tarminfeksjoner og smittsomme sykdommer i kjellerleiligheter i Berlin. Forfatterens konklusjon var at både mage-/tarmsykdommer og andre smittsomme sykdommer opptrådte hyppigere, og hadde et mer alvorlig forløp i kjellerleiligheter. Statistikk fra Deutsche Vierteljahrschrift für öffentliche Gesundheitspflege, syvende bind, 1875. URL: https://ia600401.us.archive.org/BookReader/BookReaderImages.php?zip=/3/items/deutscheviertel01gesugooog/deutscheviertel01gesugooog_jp2.zip&file=deutschevierte01gesugooog_jp2/deutscheviertel01gesugooog_0089.jp2&scale=7.145527369826436&rotate=0, 26.12.2014.

Boligsaken i Norge ble etter hvert basert på fakta, dvs. empiriske undersøkelser av den faktiske situasjonen i byene. "Forbindelsen mellom trangboddhet og dårlige boforhold på den ene siden, og sykdom, elendighet, åndelig og moralsk forfall på den andre siden, ble fremstilt som entydig og åpenbar" (Jensen 1980:397). Saklig opplysningsvirksomhet mot arbeiderne selv, arbeidsgivere, administrasjonen i kommunene og staten, politikerne og allmennheten var det viktigste virkemidlet som ble brukt for å få gjennomslag for endringer. Det skjedde etter hvert en sammensmelting mellom boligsaken og byplanleggingen. Det ble understreket av bl.a. arkitekt Rolfsen at boligsunnhet ikke bare kunne oppnås gjennom forbedrede forhold i hver leilighet, den måtte også sikres gjennom en hensiktsmessig regulering av bebyggelsen (Jensen 1980:455).

2.1.8 Forbilder og idealer

Sammenligningen av utviklingen i landene i Europa viser en påfallende likhet i prinsipper og virkemidler innenfor planleggingen. Flere historikere har pekt på utvekslingen av ideer gjennom tidsskrifter, kongresser, personlige kontakter og erfaringer fra andre land som en årsak. Hvordan ideer og forbilder beveget seg over landegrensene er vanskelig å gi en fullstendig oversikt over. Enkelte prosjekter og teoretiske verker fremheves som særlig betydningsfulle. Det gjelder f.eks. Robert Owens New Lanark og industri- og boligbebyggelsen Port Sunlight, de første hagebyene i England og bøker som «Der Städtebau nach seinen Künstlerischen Grundsätzen» (Camillo Sitte, 1889), «Garden cities of Tomorrow» (Ebenezer Howard, først utgitt 1898) og «Der Städtebau» (Josef Stübben, 1890).

De idealbyene og utopiene som ble utviklet på midten av 1800-tallet fikk ifølge Benevolo stor betydning for utviklingen av de hygieniske prinsippene innenfor byplanleggingen (Benevolo 1973: 142-144). Den grunnleggende nyheten var ifølge Benevolo at man fokuserer på de geometriske (formmessige) og tekniske problemstillingene, og at de politiske og økonomiske perspektivene fikk mindre betydning (Benevolo 1973: 144). På den måten mener Benevolo at fagfolkene forsøkte å redusere byplanleggingen til en ren teknisk og administrativ aktivitet (Benevolo 1973: 147). Det var koblingen mellom helse og sanitære forhold på den ene siden, og boligspørsmålet på den andre, som etter hvert dannet grunnlaget for en mer helhetlig tilnærming. "Trangboddhet, dårlige sanitærforhold og hygiene, generell fattigdom hos de store masser av befolkningen, med epidemier og sosial uro som følge, fremtvang mottiltak" (Jensen 1980:34).

Benevolo mener utopistene var en inspirasjon i utviklingen av byplanleggingen fordi de foreslo umiddelbare tiltak. Den ideelle byen de tenkte seg, inngår i følge Benevolo i byplanleggingen som en modell fylt av generøsitet og medmenneskelighet (Benevolo 1973: 95). I følge Benevolo lever de programmene og planene som ble utviklet før revolusjonen i 1848 i vår kultur som en pekepinn mot et mer ambisiøst mål – en fullstendig omlegging av hele by- og jordbrukslandskapet i tråd med de nye sosiale og økonomiske forholdene (Benevolo 1973: 96).



Figur 10: Utopien – forestillingen om den perfekte byen.
Robert Owens visjon for en ny by – New Harmony i USA – slik arkitekten Stedman Whitwell (1784 – 1840) så den for seg. Han publiserte sin visjon i boken "Design for a Community of 2000 Persons founded upon a principle Commended by Plato, Lord Bacon and Sir Thomas More" som ble utgitt i London i 1830. URL: <https://quadralectics.wordpress.com/4-representation/4-1-form/4-1-4-cities-in-the-mind/4-1-4-2-the-future-city/>, 05.12.2014.

Byplanleggingens to sider – den teknologiske og den menneskelige vekst – trer frem på slutten av 1800-tallet. Samtidig etableres også ifølge Benevolo den kombinasjonen av motiver som blir karakteristisk for byplanleggerne som profesjon:

Antigen nærmar man sig den moderna stadsplaneringens problem utifrån en global ideologisk modell, som man för fram som ett alternativ till den befintliga staden och som man försöker förverkliga helt avskilt från den. Eller också utgår man från de särskilda tekniska krav som är förknippade med industristadens utveckling och försöker rätta till detaljbristerna var för sig.

De två handlingslinjerna tenderar att sammanstråla och sammansmälta. Försöken att förverkliga den teoretiska modellen leder till en konflikt mellan teori och verklighet, medan åtgärderna att lösa den tekniska detaljfrågorna avslöjar sambandet mellan olika problem och till slut även det stora problem som markplaneringen utgör (Benevolo 1973: 50-51).

Levevilkårene i industribyen står i sterk motsetning til den herskende ideologien innenfor byplanleggingen, som ifølge Piccinato er basert på en myte om fremskritt (Piccinato 1983:51). Ut fra teorigrunnet innenfor faget, og de mange problemstillingene som ble

behandlet, mener Piccinato at en kunne forventet et mangfold av ideer, ikke bare til løsninger, men også til hvordan problemene kan angripes. I kontrast til dette er den tyske byplanleggingen (ifølge Piccinato også den europeiske og den amerikanske) kjennetegnet av en påfallende entydighet og avgrensning av løsninger hvor både målene, verdiene og vurderingskriteriene er like for alle planer. Avvikende forslag og kritiske innspill forekommer bare i «ytterkanten» av den faglige diskusjonen. Piccinato mener dette skyldes at byplanleggingen er en del av oppbyggingen av det borgerlige samfunnet og det kapitalistiske industrisamfunnet, og at løsningene derfor bare foreslås innenfor snevre ideologiske rammer (Piccinato 1983:51).

Ideene til Robert Owen²⁴ er ifølge Benevolo viktige fordi han er den første som tar tak i de organisatoriske problemene som de tekniske fremskrittene medførte. Benevolo mener vi i Owens ideer ser kimen til den tankegangen som den moderne byplanleggingen er bygget på (Benevolo 1973: 63). Utviklingen av den moderne byplanleggingen må ifølge han søkes i årene etter Napoleonskrigene. Det var kontrasten mellom forhåpningene revolusjonen brakte med seg, og den krasse virkeligheten etterpå, som førte til et behov for handling (Benevolo 1973: 67).

Boligområder etablert i forbindelse med industriforetak, f.eks. Port Sunlight (1887) og Bourneville (1895) ble ifølge Sverre Pedersen viet stor oppmerksomhet i samtiden (Jensen 1980:217). Disse utbyggingene hadde økonomiske betraktninger om økt lønnsomhet når arbeidernes boforhold ble bedret. Økonomiske argumenter ble også brukt i Norge, blant annet av boligreformbevegelsen (Jensen 1980:217). Disse prosjektene var også viktige som forbilder for norske planleggere. I "Arkitektur og dekorativ kunst" i 1919 omtales at begge prosjektene nå er "bekjendte". Det gjengis også statistikk fra Port Sunlight hvor skolebarnas vekt sammenlignes med skolebarn i Liverpool. Resultatene ble tatt til inntekt for "boligforholdenes avgjørende betydning i sanitær henseende» (Arkitektur og dekorativ kunst 1910:13, sitert i Jensen 1980:232).

Begge de nævnte byer opviser trods et høit fødselsantal en meget lav døgelighet sammenlignet med andre av Englands byer. Efter anstillede undersøkelser viser høiden og vegten av skolebarn i arbeiderbyen Port Sunlight sig endog at være større end høiden og vegten av barn paa samme alder ved de *private* skoler i Liverpool. Dette er et bevis for boligforholdenes avgjørende betydning i sanitær henseende.

Det viser sig i det hele tat, at befolkningen i de ovennævnte modelbyer er bedre utrustede mennesker end amindelig. Man har her byens fordeler uten deres skyggesider. (Arkitektur og dekorativ kunst, 1910:13)

Å etablere avløpsanlegg i byene ble gjennomført i de største større byene i Europa mellom 1870 og 1890. Det hadde ifølge Rodenstein både med helse, men også med behovet for å fremstå som en moderne by å gjøre. Hvilke argumenter som veide tyngst var ifølge Rodenstein avhengig av hvordan helsesituasjonen var. I byer uten store helseproblemer ble det argumentert ut fra et kulturelt perspektiv (Rodenstein 1988:93). Det rene, og særlig fraværet av lukt, ble ifølge Rodenstein en kulturell norm det ble lagt betydelige ressurser i å tilfredsstillte. Da de fleste byene hadde gjennomført byggingen av avløpsanlegg ble temaet ifølge Rodenstein "avpolitisert" (Rodenstein 1988:104) og gled ut av byplanleggernes og politikernes bevissthet. Innføringen av kanalisering ble etter 1890 ansett som et "teknisk" problem som en ikke trengte å ta stilling til politisk. Jensen

²⁴ Fotnote om Robert Owen

kobler utviklingen i Norge nært til utviklingen av byplanleggingen, og senere den fysiske planleggingen i Europa.

Utviklingen i Europa, særlig i siste halvdel av forrige århundre, danner bakgrunnen for forståelsen av forholdene også i vårt eget land. Voldsom urbanisering og tiltakende industrialisering medvirket til at byplanleggingen kom på etterskudd. Den ble spaltet i to hovedgreiner - utopistene og reformistene. Utopistenes forsøk på helhetlig byplan-legging strandet i praksis, men deler av deres idéer levde videre og er fortsatt med oss. Det var reformistenes trinnvise og fragmentariske problembehandling som kom til å dominere og gi resultater. Den nye sosialistiske bevegelsen sluttet seg ikke til noen av hovedgrenene.

Byplanleggingen i Norge var fragmentert mellom helsereformarbeid, bygningskunst og vei- og gateregulering, med sistnevnte som kime for videreutvikling. Praksis ble bestemt av de første bygningslovene til skjematiske rutenettsreguleringer. (Jensen 1980: x)

Det refereres stadig til utenlandske forhold i de norske tidsskriftene, både for å vise årsaker, og som gode eksempler på løsninger og virkemidler. Sammenligning med utenlandske forhold spilte en stor rolle i argumentasjonen for tiltak i Norge. Av tidsskriftene fremgår det at norske planleggere og medisinere kjente til forholdene både i Tyskland, Frankrike og England. Forholdene i de forskjellige landene sammenlignes, og vurderes i forhold til problemstillingene i Norge. Jensen fremhever de historiske forbildene fra greske og romerske byer som viktige for planleggerne. Jensen gjengir materiale fra professor Sverre Pedersen hvor også helsemessige og sosiale forhold trekkes frem i beskrivelsene av grekernes og romernes byer (Jensen 1980:10). De klassiske eksemplene var først og fremst viktige som forbilder og inspirasjon for de formmessige delene av byplanleggingen. Nyklassisismen var rådende formideal frem til ca 1930.

På 1880-tallet var det fortsatt Tyskland som var forbildet for planleggingen i Norge (Jensen 1980:179), men utviklingen i vårt naboland Sverige ble også fulgt nøye av norske planleggere. Innflytelsen fra Sverige mener Jensen ble viktig fra midten av 1870-tallet og utover. Mens de fysiske reguleringsløsningene hadde forbilder fra England hadde lovverket og organiseringen av boligarbeidet ofte tyske forbilder. Husleienemnda som kontrollorgan, boliganvisning, boliginspeksjon og bolighygiene var andre elementer som ble hentet fra Tyskland. Tyske forbilder lå også i den offentlige boliganvisningen med tvungen meldeplikt for å få bukt med usunne og overbefolkede leiligheter (Jensen 1980:423).

Bolig- og byplanforeningen hentet utenlandsk inspirasjon først og fremst fra Storbritannia gjennom "The Garden City Association" og "The National Housing and Town Planning Committee". Det refereres i tillegg til en lang rekke land i og utenfor Europa. (Jensen 1980:333). Tysklands dominerende stilling som forbilde gjennom 1800-tallet ser dermed ut til å være brutt tidlig på 1900-tallet. De første rapportene om deltagelse på boligkongresser i utlandet er fra 1897 i Brussel og 1902 i Düsseldorf (Jensen 1980:75). Dr. med. Axel Holst og ingeniør Th. Svane deltok fra Norge.

2.1.9 Planprinsipper

Leiekasernen²⁵ ble etablert som bygningstype i de fleste land, med unntak av England som bygget lave rekkehus. Striden for og mot leiekasernen som bygningstype var sentral i diskusjonen rundt boligproblemet og helse i siste halvdel av 1800-tallet og på begynnelsen av 1900-tallet. Leiekasernen ble vurdert (av Sverre Pedersen i 1931, og av andre fagfolk) å føre til både sosiale og sunnhetsmessige problemer.

Argumenter for en åpen bebyggelsesform var i første rekke hygieniske. Den åpne bebyggelsen sikret lys, luft og vegetasjon (Piccinato 1983:67). Leiekasernene derimot ble bygget for maksimal profitt. Det var leiekasernene som ifølge Piccinato gjorde det nødvendig med bestemmelser som sikret en minimumsstandard for hygiene og sikkerhet. De høye eiendomsprisene førte til en boligbebyggelse hvor boligene var små, og hvor kvaliteten på bygningene var svært dårlig. Med hyppige skifter av leietagere førte det til at boligene ble forslummet etter kort tid (Piccinato 1983:69). I tillegg ble befolkningstettheten ekstra høy i de eldre bydelene hvor kvaliteten på bebyggelsen og infrastrukturen var ekstra dårlig (Piccinato 1983:68).

Was die Ordnung und die Interpretation der Stadt angeht, so hat man in erster Linie die städtische Realität auf die Gegenüberstellung einer Reihe funktionaler Beziehungen reduziert. Die Mechanismen der Stadt werden zum ersten mal systematisch herausgestellt, untersucht und klassifiziert, und man glaubt, auf dieser Weise die ganze Komplexität der Stadt erfassen zu können.

Man stellt fest, dass es eindeutige lesbare Strukturen gibt, welche die Stadtanlage auf besondere und unmissverständliche Art und Weise bestimmen und sich auf Aktivitäten, Situationen und Bedingungen beziehen, die in andere Zusammenhängen nicht nachweisbar sind bzw., falls sie es wären, sich auf jeden Fall vollkommen anders darstellen würden.

Jede Funktion wird in ein Organisationsschema übertragen, dessen Ziel darin besteht, die Funktion zu optimieren. Die städtische "Unordnung" wird auf eine mangelhafte Effizienz bestimmter Funktionen zurückgeführt, oder umgekehrt ausgedrückt: Die unerreichbare Optimierung aller Funktionen würde, so glaubt man, zu einer «geordneten» Stadt führen (Piccinato 1983:39-41).

Rutenettet var dominerende som organiseringsprinsipp for gatene i byplanene i hele Europa, inklusive Russland. Jensen mener rutenettet skyldes brannhensyn, og etter hvert sunnhetsensyn, i tillegg til den fleksible veksttilretteleggingen rutenettet ga (Jensen 1980:201). "Det moderne system" ble i samtiden oppfattet å starte rundt 1880-tallet i Europa. Camillo Sittes bok om byplanlegging var viktig i denne sammenheng (Jensen 1980:258) og boken blir av Sverre Pedersen på 1930-tallet vurdert som et av de viktigste verkene innenfor byplanleggingen.

I følge Piccinato var en av de viktigste temaene innenfor byplanleggingen i perioden 1870 til 1914 spørsmålet om en lukket eller åpen bebyggelsesform. Den lukkede bebyggelsesformen var karrébebyggelse med leiekaserner. Den åpne bebyggelsesformen var mer lamellpreget bebyggelse uten lukkede karréer. Spørsmålet dreier seg både om hvordan byens form skulle være, i tillegg til at det omfattet en rekke sosiale, tekniske, hygieniske og økonomiske spørsmål (Piccinato 1983:65).

²⁵ Leiegård med mange småleiligheter, Store norske leksikon, <https://snl.no/kaserne>, lastet 29.08.2014



Figur 11: Leiegård på Grünerløkka med forgård og bakgård. I første etasje som vender ut mot gården ligger forretninger. Bakbygningen rommer 20 leiligheter, forbygningen 13. Olaf Ryes plass 6. Fotograf Åsmund Lindal. Oslo Byarkiv, inventarnummer A-70013/Uj/0001/001.

For å motvirke den høye tettheten og mangelen på lys, luft og grøntarealer ble det foreslått en oppløst bebyggelse med lav bebyggelsestetthet. På den måten konvergerer utopistenes og byplanleggerenes forslag til bebyggelsesstruktur etter århundreskiftet (Piccinato 1983:73). En forutsetning for en slik bebyggelsesstruktur var kontroll med eiendomsspekulasjonen, og en aktiv politikk for frivillig eller tvungent erverv (ekspropriasjon) av arealer. Dette stred mot liberalismens grunnprinsipper om privat eiendomsrett og byggefrihet, men ble nødvendig da virkningene av denne friheten ble tydelig i byene.

Etter hvert som byene vokser på slutten av 1800- og begynnelsen av 1900-tallet blir det mer fokus på byområdene som helhet. Byplanleggerne forsøkte å få helheten til å fungere, og utviklet nye metoder og virkemidler (Rodenstein 1988:166). I denne prosessen mener Rodenstein at helse som tema etter hvert forsvinner fra fagfolkens bevissthet. Samtidig inntreffer en "storbyessimisme" hvor løsningen på utfordringene blir å bygge nye byer utenfor de eksisterende industribyene²⁶ (Rodenstein 1988:167). Den dominerende ideen, Ebenezer Howards hagebyer, var en ny modell for samfunnet, men ideen fikk primært fotfeste som estetisk og bygningstypologisk modell for byutvidelser og boligområder for nyanlagte byer og byutvidelser. Idéen spredte seg til flere land i Europa og førte med seg en forstadsbebyggelse med frittliggende boliger. Ullevål hageby er et godt norsk eksempel.

²⁶ Rodenstein nevner Theodor Fritsch (1896): Stadt der Zukunft og Ebenezer Howard (1898): To-Morrow. A Peaceful Path to Real Reform.

Den regionale dimensjonen i planleggingen skriver seg opprinnelig fra forholdet mellom byene og omegnskommunene (Jensen 1980:495). Byutvidelser ble nødvendig i byene etter hvert som de fortsatte å vokse, og omegnskommunene måtte innføre bygningsbestemmelser for å hindre uønsket bygging. Hagebybevegelsen med etablering av selvstendige byer i stedet for vekst i eksisterende byer over enn viss størrelse var også en inspirasjon og et forbilde for norsk tenkning. Byveksten og forholdene i byene, også sunnhetsmessig, gjorde det ikke ønskelig med videre vekst i de store byene (Jensen 1980:496). I stedet skulle veksten skje i selvstendige byer hvor boligene kunne få tilstrekkelig tilgang på lys, sol og frisk luft. I regionplanleggingen skulle både fysiske, økonomiske og sosiale forhold inngå (Jensen 1980:498). Regional planlegging er ikke brukt som begrep i Norge i Jensens kilder før 1920 (Jensen 1980:363), men begrepet "regionale forhold" ble brukt i forbindelse med byutvidelsene på slutten av 1800- og begynnelsen av 1900-tallet.

Lys- og solforhold vies oppmerksomhet i tidsskriftene. Sol-skyggediagrammer brukes for å vurdere orienteringen av bebyggelsen for å gi best mulig lysforhold. Bebyggelsen bør legges meridionalt (nord-syd), noe som blir allment akseptert, og som får en fremtredende plass i funksjonalismen (Jensen 1980:82), men det kom også kritikk mot å overføre prinsipper for bebyggelsen på mer sydlige breddegrader til Norge hvor solforholdene var annerledes (Jensen 1980:256).

Den funksjonalistiske byplan kommer i 1926 gjennom Le Corbusiers planer for sanering av Paris. Etter hvert kommer det også funksjonalistiske planer med blanding av strøk fra andre steder i Frankrike og Tyskland. Planene kulminerer i planer med "zeilenbauweise" - lamellbebyggelse. For utbyggingen av de ytre områdene i byene var de engelske havebyene forbilder helt frem til 1930-tallet (Jensen 1980:475).

Et trekk ved byplanleggingen på 1920- og -30-tallet er at stadig mer av bakgrunnskunnskapen som planleggerne innhenter er vitenskapelig basert. Det var ikke lenger nok å basere seg på de reguleringsmessige- og bygningstekniske erfaringene fra tidligere prosjekter. Planleggingen måtte bygge på "sociale, økonomiske og hygieniske lover" (Jensen 1980:463). Men løsningene som ble foreslått var fortsatt basert på fysiske mønstre som skulle gi svar eller løsninger på sosiale og økonomiske forhold (Jensen 1980:464). Planleggingsgrunnlaget ble derfor i mange tilfeller bare et bakgrunnsmateriale for "byplankunsten".

Sonering²⁷ av virksomheter utviklet seg til et viktig prinsipp i byplanleggingen og ble etter hvert gradert ut fra type virksomhet som kunne tillates. Kriteriene var røyk, lukt, "dunster" eller "usedvanlig larm" (Jensen 1980:109). Fra å ha vært geografisk basert ble soneringen mer og mer inndelt etter funksjonsavgrensninger (Jensen 1980:112). De første tegnene på byregulering som et eget fagområde, og noe mer enn tilrettelegging for infrastruktur og bygninger, kommer ifølge Jensen til syne på midten av 1880-tallet (Jensen 1980:101). Et av momentene som diskuteres er om byplanen bør bestå av rette eller krumme gater. Dette blir en intens debatt som strekker seg over flere tiår. Hensynet til sunnhetsmessige-, funksjonelle (trafikale) og estetiske forhold blandes sammen i debatten.

Det kan da oppstilles følgende regler for anlæg af nye bydele med fuld hensyntagen til færdselens og sundhedens berettigede fordringer, på samme tid som de æsthetiske krav fyldestgjøres. Disse er:

²⁷ "Sonering" refererer til praksisen innenfor den funksjonalistiske planleggingen hvor hver bruk hadde et eget areal. Som regel var det kun ett bruksformål innenfor hvert areal, f.eks. boliger, industri, handel, friområder osv.

- I Rette gader bør kun have en vis lengde, der er afhængig af bredden. Ved begge endepunkter bør det findes en afslutning, tydelig synlig fra ethvert punkt i gaden.
- II De forhåndeværende krumninger på landeveie, der indlemmes i reguleringsplanen, bibeholdes så meget som mulig. Krumme gader bør ikke undgås, når de af en eller anden grund er nyttige.
- III Det må anbefales at give hoved- og sidegaderne forskjellig bredde og at anlægge de lange gader med varierende bredde for at undgå ensformighed.
- IV Spidsvinklede gadeoverskjæringer og trekantede pladse bør undgås så meget som mulig.
- V Ved anlæg af pladse bør der sees mer på harmoni end på symmetri. Lukkede pladse er at foretrække for åbne. (Jensen 1980:103, etter Teknisk ukeblad 1895:298).

Hovedinteressen under reguleringen var anleggelse av gater og plasser. Eksempler fra Tyskland ble benyttet hvor praksis var å regulere inn mange små plasser. Plassene var viktige av sanitære grunner, fordi befolkningen på den måten kunne skaffes "lidt frisk luft i umiddelbar nærhed af sit hjem" (Jensen 1980:113). Plassene som et trafikkikkert sted for barna ble også tatt med som argument.

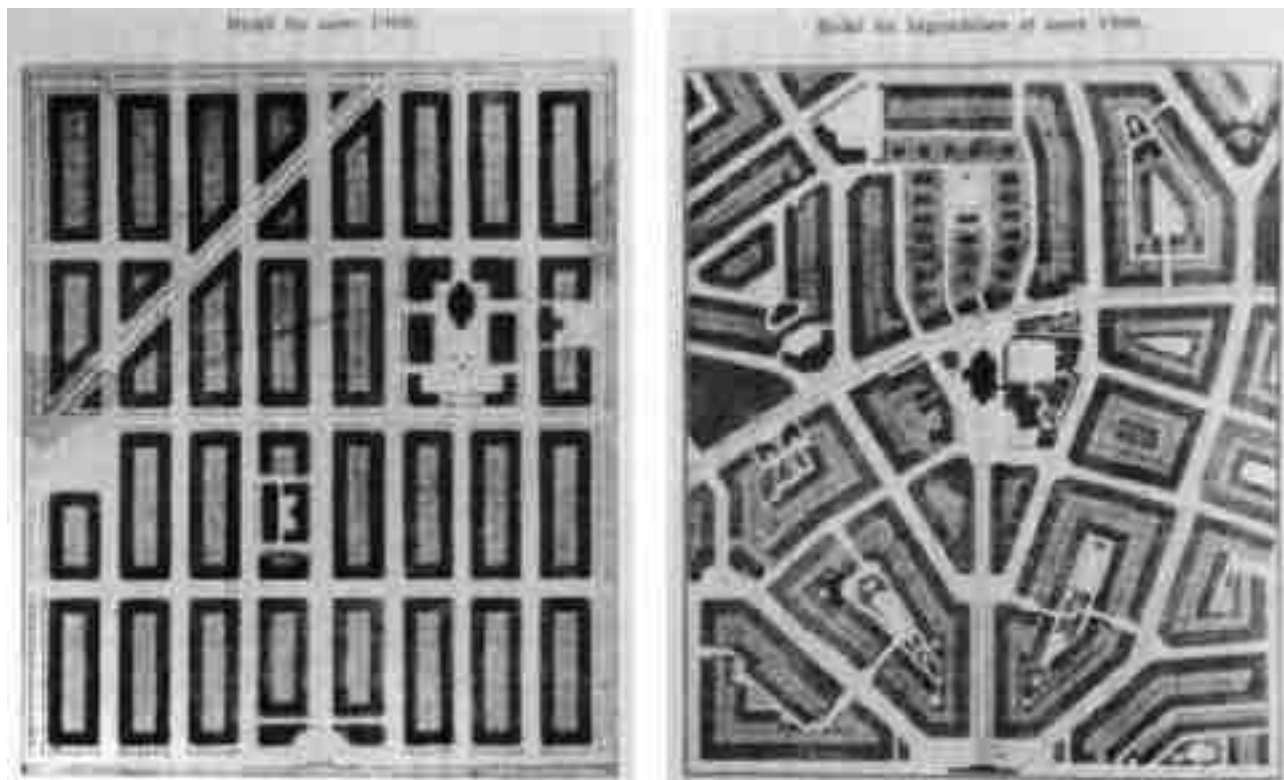
Sverre Pedersen var professor ved Norges tekniske høyskole i Trondheim hvor arkitektene ble utdannet og viste til prof. Eberstadt i Tyskland som en læremester (Jensen 1980:356). Boliggatenes hovedoppgave var i følge Eberstadt å bringe lys og luft inn i bebyggelsen (Jensen 1980:356). "Det nye reguleringsprinsipp" gikk ut på at funksjonene skulle samarbeide, ikke konkurrere. Løsningene ble forsterket gjennom økonomiske og sanitære betraktninger. Parker ble regulert inn, gjerne i tilknytning til offentlige bygninger. Grøntarealene tjente også som buffer mellom ulike funksjoner, og som reservearealer. Sonering ble brukt til å hindre konflikter, og til å styre eiendomsverdien på arealene (Jensen 1980:374).

Nye reguleringsprinsipper ble i Norge argumentert for av Ernst Bjerknes²⁸ i 1905. Reguleringsplanene måtte tilpasses topografi og eiendomsforhold og sonering for ulike funksjoner ble ansett som viktig. Det var særlig de funksjonelle forholdene og økonomien som ble vektlagt, men også sunnhetsmessige og kunstneriske fortrinn ved de nye prinsippene ble fremhevet. På slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet begynner også beplantning og parkanlegg å bli en naturlig og viktig del i byplanene (Jensen 1980:214). Parkanleggene ble ansett som egnet for lekeplasser, sportsplasser og badeanlegg, i tillegg til det estetiske. Anleggelse og utforming av gater, parker og brede beplantede gater skulle sikre de sanitære kravene (Jensen 1980:118). Gatebredden skulle varieres etter funksjon, estetiske forhold og hygieniske krav. De hygieniske kravene var først og fremst lys og luft, men også beplantning med trær og gress for å minske søle og støv (Jensen 1980:127). Bruk av åpen bebyggelse, eventuelt forhaver i tettere strøk, og

²⁸ Ernst Bjerknes var konstituert reguleringsjef i Kristiania 1903–05(06?), sekretær i Kristiania Reguleringskommisjon 1905(06?)–08. Etter 1. april 1908 var han privatpraktiserende teknisk konsulent. Bjerknes var en banebryter i norsk reguleringskunst. Bjerknes sluttet seg i sitt foredrag i 1905 til wieneren Camillo Sittes ideer, byplanmessig systematisert og praktisert av f.eks. Karl Henrici i München. Estetisk søkte denne retningen å oppnå konkavitet og sluttethet i gate- og plassrom, også der hvor lange og rette perspektiver var hensiktsmessige. Hans frittalighet kostet ham en karriere i Kristiania kommune. URL: https://nkl.snl.no/Ernst_Wilhelm_Bjerknes, 28.12.2014

Lindern haveby ble regulert 1916 av Ernst Bjerknes for Kristiania og Aker kommuner i fellesskap, etter prinsipper utviklet av den østerrikske arkitekten Camillo Sitte, med buede gater og frittliggende blokker omkring rommelige, beplantede gårds plasser. Alle 525 leiligheter hadde eget WC. URL: <https://snl.no/Lindern>, 28.12.2014

ikke minst store og frie gårdsrom var viktige virkemidler for å sikre lys og luft. Både gater, plasser og gårdsrom kunne med fordel beplantes.



Figur 12: Bydelsregulering fra Stockholm ca. 1900. Til venstre det gamle prinsipp, og til høyre det nye inspirert av Camillo Sitte. (Bryn 1906, etter arkitekt Hallman), sitert etter Rolf H. Jensen i Plan 0304, 2005. <http://www.idunn.no/file/ci/1445110/520x/plan-article3-page005img001.jpg>, 23.12.2014.

På slutten av 1930-tallet kommer det en reaksjon på funksjonalismens stive skjemaer med lamellbebyggelse orientert nord-syd og med grøntarealer mellom hver bygning. Bebyggelsen ble forsøkt ordnet rundt felles plasser, men den var fortsatt mye åpnere og friere gruppert en 1920-tallets bebyggelse (Jensen 1980:456). Dette ble etter hvert kombinert med tanken om "neighbourhoods" basert på skolekretser og service og arbeidsplasser. Dette utviklet seg til drabantbyen (Jensen 1980:458).

Mange eksempler fra utlandet ble gjengitt gjennom tyske tidsskrifter (Jensen 1980:216). På 1930-tallet begynner planleggerne også å sonere for "friflater". Disse skulle ikke bebygges, eventuelt bare med enkelte offentlige bygninger (Jensen 1980:356). Parkarealene fikk etter hvert større oppmerksomhet i byplanleggingen på 1930-tallet. Behovet for friflater var avhengig av det landskapet byen lå i og "bebyggelsens tetthetsgrad og befolkningens sociale lagdeling" (Jensen 1980:473). Empiriske forholdstall og normtall mellom befolkningen og ulike åpne arealer i byen ble undersøkt både for europeiske og amerikanske byer.

Rodenstein mener en ny fase i byplanleggingen i Tyskland ble innledet på slutten av 1950-tallet (Rodenstein 1988:195). Tre faktorer påvirket endringene i byene: En sterkere tilflytting til byene, en stadig sterkere motorisering av persontransporten og behov for stadig mer arealer til tjenesteytende næringer i bysentrene. Behovet for nye utbyggingsarealer ble derfor sterkt på slutten av 1950- og begynnelsen av 1960-tallet. De to viktigste prinsippene for den videre utviklingen av byen skulle være hensynet til

privatbilen og mangelen på urbanitet i de nye områdene som ble bygget (Rodenstein 1988:196). Samtidig ble kritikken mot de nybygde bydelene stadig sterkere i Tyskland, særlig i forhold til demokratisk medbestemmelse og de sosiale behovene for barna og de som tilbragte dagene i «sovebyene», dvs. de hjemmeværende mødrene (Rodenstein 1988:196). Helseperspektivet ble ifølge Rodenstein igjen en del av diskursen innenfor byplanleggingen, men nå som argument for en større tetthet i bebyggelsen.

2.1.10 Tilgjengelige metoder og virkemidler

Piccinato peker på ulike tolkninger eller forklaringer på byen som fenomen, fra de enkle hvor byen ses som et territorium som er opphav til noen viktige sosiale fenomener, til byen forklart som en egen «organisme» som følger sine egne lover og regler (Piccinato 1983:1). Forståelsen og forklaringen av byen legger premisser for hvilke virkemidler som utvikles for å styre utviklingen. Piccinato mener den kunnskapen og ideologien som legges til grunn for utviklingen av forståelse, teori og virkemidler i byplanleggingen har vært avgjørende for hvordan faget har utviklet seg. Han mener en forenklet forståelse av byens dynamikk og utvikling, og en ubevisst holdning hos byplanleggerne til egne verdier og ideologi, har ført til utvikling av virkemidler som ikke har klart å takle de reelle utfordringene i byene (Piccinato 1983:2). Han mener fokuset på byen selv var en hovedårsak til dette. Planleggerne så ikke på det geografiske, sosiale og økonomiske utgangspunktet for byveksten, kun på byene selv. Selv ikke boligproblemet blir sett i forhold til befolkningsendringene og konsentrasjonen av arbeidsplasser, kun i forhold til strukturen innenfor den enkelte by (Piccinato 1983:24). Både de fysiske endringene i landskapet, utviklingen av det nasjonale og regionale transportnett og andre faktorer som inngikk i utviklingen av industrien mener Piccinato ble oversett av byplanleggerne.

Benevolo mener den engelske helseloven av 1848 fikk en enorm betydning for den videre utviklingen av byplanleggingen. Schmidt og Kristensen mener at The Public Health Act av 1848 i England ble verdens første effektive sunnhetslov. Den styrket statens muligheter til å gripe inn og pålegge de lokale myndighetene å sørge for avløpshåndtering, drenering, bygging av kloakker, brolegging m.m. i tillegg til å sette hygieniske minstekrav for boligbebyggelsen (Schmidt&Kristensen 1986:47). Dette førte imidlertid til politisk motstand ettersom tiltakene kostet penger, og den rådende politiske ideologien var at staten skulle blande seg minst mulig inn i private og kommersielle interesser. Schmidt og Kristensen mener det ble vanskelig å argumentere for tiltakene ettersom miasmeteorien ikke kunne gi noen logisk forklaring på sammenhengen mellom tiltakene og de koleraepidemiene som stadig oppstod (Schmidt&Kristensen 1986:47). Tiltakene førte allikevel til forbedringer og den konkrete erfaringen ble tillagt større vekt enn sykdomsteoriene i den praktiske byplanleggingen.

Loven førte til en ny oppfatning av helsemyndighetenes ansvarsområde. Kontroll med utviklingen i byene fikk en mye mer fremtredende plass, og Benevolo mener dette førte til en annen oppfatning av statens rolle i byutviklingen. De kontrollorganene som ble opprettet fikk vidtgående fullmakter til gripe inn i utviklingen i byene (Benevolo 1973: 106 ff). Benevolo mener koleraepidemiene fikk avgjørende betydning for utviklingen av lovene hvor virkemidlene som kunne iverksettes ble stadig mer omfattende. Den avgjørende endringen kom i følge Benevolo gjennom bestemmelsen i den engelske loven om leiligheter som ble vedtatt i 1850. Der ble det åpnet for at byene kunne sanere områder gjennom ekspropriasjon av arealene (Benevolo 1973: 116-117).

Under den industrielle revolusjonen ble infrastrukturen i byene og på landet ifølge Benevolo bygget av private interessenter. Staten begrenset sine inngrep, med unntak av der de ble drevet av strategiske motiver (Benevolo 1973: 97). Utviklingen i de enkelte sektorene ble styrt gjennom særlover som regulerte hver sektor for seg (Benevolo 1973: 99). Det virkemidlet som ble gjennomgående i flere lover var ekspropriasjonen, og dette ble etter hvert også innarbeidet i planlovgivningen. Benevolo mener det ikke var de store offentlige prosjektene som ble utslagsgivende, men de mange små sanitære problemene som var forårsaket av en rekke ulike faktorer, og som til sammen krevde en helhetlig lovgivning. Benevolo mener det er denne lovgivningen som etter hvert brer seg utover til å gjelde hele byen (Benevolo 1973: 51).

Virkemidlet staten hadde for å styre utviklingen i byene var bygningslovgivningen og bebyggelsesplaner. Disse var underlagt politimyndigheten. Bygningslovgivningen eksisterte kun for enkeltbyene i den første delen av 1900-tallet og omfattet ifølge Rodenstein bestemmelser om brannvern og estetiske spørsmål. Rodenstein mener bestemmelsene om avstand mellom bygningene og høyden på husene har med brannvern og estetikk å gjøre, og at bygningslovene ikke inneholdt noen bestemmelser for å ivareta helsen (Rodenstein 1988:59-60). Fraværet av bestemmelser og ønske om styring mener Rodenstein skyldes idealet om frihet for grunneierne. Økt styring var i følge Rodenstein ikke en ønsket løsning på utfordringene med befolkningsveksten og de dårlige sosiale og helsemessige forholdene i byene.

De konkrete tiltakene som ble iverksatt hadde imidlertid en positiv effekt, selv om de ifølge Piccinato ble inndelt etter sektor, og uten at det ble etablert en effektiv koordinering av dem. Diskusjonen rundt tiltakene dreide seg ifølge Piccinato i første rekke om funksjoner, kapasitet og forvaltning av sektortiltakene. Tiltakene ble etablert av autonome institusjoner og administrative avdelinger med hver sin kompetanse og interesser. Argumentasjonen for de enkelte tiltakene var i følge Piccinato i første rekke begrunnet i funksjonene selv, og i liten grad i hvilken grad de kunne påvirke forholdene i byen som helhet (Piccinato 1983:38).

Mens bebyggelsesplanen var et verktøy som byene selv brukte, var byggeforskriftene (det tyske begrepet er «Bauordnung»), statens verktøy for å styre utviklingen av byene. Piccinato mener det fantes byggeforskrifter lenge før planer ble utviklet som verktøy. Mens bebyggelsesplanen som verktøy var underlagt lokal politisk kontroll var bygningsreglene ikke mulig å påvirke for de lokale myndighetene²⁹. I Tyskland skulle bygningsforskriftene sikre konstruktiv sikkerhet (Standicherheit), brannsikkerhet, formingsmessig, transportmessig og en hygienisk minstestandard (Piccinato 1983:103-104). Bygningsforskriftene grep inn i måten grunneierne kunne utnytte sine eiendommer, noe som førte til konflikter rundt om langt statens makt rakk.

I følge Piccinato var forskriftene som å sikre helsen i hovedsak begrenset til boligbebyggelsen og omfattet regler for bebyggelsens høyde, byggegrenser mot naboer og gaten, bygningsvolumet inklusive bygningenes dybde fra gaten, minstemål på gårdsrommene og enkelte andre bestemmelser (Piccinato 1983:109). Målet er ifølge Piccinato å sikre at alle leiligheter får så like forhold som mulig i forhold til lys og luft, slik at ingen får fordeler på bekostning av andre leiligheter, i tillegg til å unngå en for høy tetthet slik som i industrialiseringens første fase. Etter at bestemmelser om brannsikkerhet og hygiene var etablert ble disse med regelmessige mellomrom oppdatert (Piccinato 1983:113).

29 I Norge var dette delvis mulig gjennom egne vedtak om hvilke vedtekter som skulle gjelde.

Piccinato mener bebyggelsesplanen ble utviklet som instrument for å koordinere de ulike funksjonene innenfor et avgrenset geografisk område (Piccinato 1983:38-39). Utviklingen av byplanleggingen skjedde dermed ifølge Piccinato på samme måte som det private initiativet innenfor økonomien: De enkelte aktivitetene og funksjonene ble sett på som nødvendige for en videreutvikling av byen, uten at betydningen og utformingen ble avklart i forhold til den helhetlige situasjonen (Piccinato 1983:39). Piccinato mener dette blir tydelig når en ser på oppbyggingen av og innholdet i byplanlovgivningen i perioden (Piccinato 1983:131). Han mener byplanlovgivningen ikke viser noen tegn til kritikk av eller virkemidler til å påvirke de egentlige årsakene til utviklingen i byene. De virkemidlene som nedfelles i lovgivningen, mener Piccinato er til for å skape en balansert vekst og jevn fordeling av eiendomsverdiene.

Auf solchen Grundlagen basierend, ist der Städtebau *per se* dazu ungeeignet, sich zum Instrument des Entwurfs einer anderen Stadt zu wandeln: Seine Analyse- und Massnahmentechiken sind einzig jene, die zur Verwaltung der Stadt der Rendite dienen, seine Kämpfe um einen sozialen Raum – von der Frage der Grünfläche bis zu jener der Enteignung – sind komplementär zur Anerkennung einer Wirklichkeit, die durch die Private Zersplitterung des Raums gekennzeichnet ist.

Deshalb bleibt der städtebauliche Plan auf eine zweidimensionale Zeichnung beschränkt, die Strassen und Parzellen verzeichnet, aber z.B. unfähig ist, sozialen und menschlichen Werten, Bedeutungen und Beziehungen, die ein komplexes städtisches Gewebe prägen, Rechnung zu tragen: Die historische Stadt lässt sich nicht mittels der Instrumente des modernen Städtebaus «lesen» (Piccinato 1983:132).

Bygningslovgivningens oppgave var å fastlegge sikkerhetsmessige, branntekniske og hygieniske minstestandarder for bebyggelsen. Piccinato mener også at disse minstestandardene ble sett i forhold til eiendomsprisene og tilhørende bygningstyper (Piccinato 1983:104). Bestemmelsene ble stadig mer presise, og Piccinato refererer til lovutkast hvor antallet kubikkmeter luft og kvadratmeter vindusflate pr. person er fastlagt. Bestemmelsene om hygiene omfattet i hovedsak boligbebyggelsen og regulerte blant annet byggehøyder, avstand til eiendomsgrenser og gater, bygningsvolumene, dybden og bredden på bygningene og minstemål på bakgårdene (Piccinato 1983:109).

Historisk sett mener Schmidt og Kristensen at det moderne ordensprosjekt har vært håndtert av staten og den ordensmakten den har rådet over. Fra midten av 1700-tallet var det politiet som hadde som oppgave å iverksette de tiltakene som skulle sikre befolkningens helse.

«Politiets formål er gjennom gode indre regulationer at opretholde og forbedre statens almene goder; (...) således må politiet bestandigt bestræbe sig på at holde den almene sammenhæng mellom disse forskjellige goder for øje og gøre enhver art af disse tjenelige og brugbare til at forbedre den fælles velferd og lykke. Dette endemål kan politiet ikke nå uden et fuldkomment kendskab til disse forskjellige goder» (J. G. H. von Justi (1782): Grundsätze der Polizeywissenschaft, sitert i Schmidt&Kristensen 1986:25).

Det var altså politiet som skulle forme en bestemt orden som skulle fremme befolkningens trivsel og velferd (Schmidt&Kristensen 1986:25). I den absolutistiske stat og i forvaltningslæren ble dette opphavet til en omfattende regulering av borgernes levevis. Medisinens oppgave ble å skaffe kunnskap om befolkningens sunnhets- og

sykdomstilstand og å utvikle politiske og administrative forholdsregler for å fremme befolkningens helse (Schmidt&Kristensen 1986:26).

I Norge blir byplaner etter hvert en planform som anses nødvendig i byene. Hovedformålet med utarbeidelsen av en byplan angis å være bebyggelsen og trafikken. Sideordnet til dette er kravene til "sundhet" og "skjønnhet" (Jensen 1980:126). I boligområdene anbefales det å tilstrebe en blanding av boliger for de forskjellige klassene, da dette anses fordelaktig både av "social-politisk, som hygieniske og huslig-økonomiske grunde".

Bestemmelsene i bygningslovene skapte problemer i forhold til denne formen for regulering. Bygningslovene inneholdt fortsatt detaljerte bestemmelser om gatebredder for rettvinklede gater. Fra arkitekthold ble det lagt vekt på at sunnhet og skjønnhet måtte mer frem, som en motvekt mot hensiktsmessighet og økonomi (Jensen 1980:180). Det er på begynnelsen av 1900-tallet at byregulering for alvor blir definert som et eget fagområde som omfattet noe mer enn bare gateregulering og kvaliteten på bygninger. Fagfolkene som var involvert sikret en systematisk import av utenlandsk kunnskap. Byreguleringen som disiplin forsøkte å fange inn andre disipliner som hygiene og sunnhet, teknisk-økonomiske forhold, estetikk, landskapsarkitektur og juss (Jensen 1980:225). Frem til 1909-10 fikk dette ifølge Jensen liten effekt for faget.

Utover 1920-tallet blir planleggerne i Norge stadig mer oppmerksomme på at kommunens eiendomspolitikk var avgjørende for mulighetene for å skaffe nok boliger. Det ble argumentert for at det offentlige måtte engasjere seg mer aktivt i eiendomsoppkjøp (Jensen 1980:297). Boligproblemet i Kristiania og mangel på arealer ble en vesentlig drivkraft bak byplanleggingen og oversiktsplanleggingen på 1920-30-tallet. Boligsaken ble en hovedsak i planleggingen (Jensen 1980:435). Boligsaken var en viktig del av både byplaner og generalplaner som ble utarbeidet, og boligens betydning i planleggingen øker utover 1930-tallet (Jensen 1980:448).

2.1.11 Viktige aktører

Rodenstein bruker "borgerskapet" og "legene" som generiske aktører i utviklingen, men hun løfter også frem enkelte aktører spesielt. En av dem er "Deutsche Verein für öffentliche Gesundheitspflege" som var en forening etablert i 1867 som hadde som formål å diskutere og fremme folkehelsen. Foreningen besto av fremtredende medisiner, byplanleggere og andre interesserte. Rodenstein tillegger foreningen stor betydning i utviklingen og mener at den fungerte som en "brobygger" mellom teoretiske løsninger innenfor medisinen og praktiske løsninger innenfor byplanleggingen. Den bidro på den måten til å få etablert praktiske løsninger på de utfordringene som ble identifisert (Rodenstein 1988:101). Foreningen beskjeftiget seg både med tekniske, økonomiske og sosiale forhold knyttet til virkemidlene de foreslo.

Pionerene i arbeidet med de helsemessige og sosiale forholdene i byene mener Jensen ikke hadde noen bestemt yrkesbakgrunn. Eilert Sundt engasjerte seg i andre halvdel av 1800-tallet. Engasjementet springer ut av opplysningstiden, og forholdene engasjerte mange ulike yrkesgrupper i industrialiseringens tidligere fase. Ved århundreskiftet kan det skilles klart mellom profesjonene og det blir en konkurranse mellom profesjonene om posisjoner og lederstillinger (Jensen 1980:148). Profesjonene begynner å markere territorier, områder hvor andre profesjoner ikke var velkomne. Det oppstår også en debatt tidlig på 1880-tallet om arkitektutdannelsen bør skje ved høyskolene eller ved et

kunstakademi. Tonen i diskusjonen blir meget amper (Jensen 1980:151). Etter hvert som spesialiseringen øker, videreutvikles og avgrenses profesjonenes kompetanseområder mer og mer. Ingeniørene avgrenser seg innenfor de tekniske oppgavene gateregulering, bygging av transportinfrastruktur (veg, havner og jernbane), og vann- og kloakkanlegg. Etter 1890 kommer det en økning av antallet artikler og notiser om disse fagområdene og generelt sanitært vedlikehold. Fra 1901 er slike emner plassert inn under "civilingeniørvæsen" i tidsskriftene (Jensen 1980:153).

For arkitektens del ser det i følge Jensen ut til at det skjer en glidning i interessene fra bygningsmaterialer og bygningstekniske forhold, som var felles med ingeniørene, til en større interesse og vektlegging av estetikken (Jensen 1980:149). Det oppstår også spenninger mellom arkitekter som hadde sine røtter mer i den "klassiske" utdannelsen hvor grekerne og romerne var forbildene, og de arkitektene som hevdet "den moderne tids linjer" (Jensen 1980:150). Arkitektene dannet sin egen forening i 1910, og fra 1912 er splittelsen mellom arkitekter og ingeniører er faktum (Jensen 1980:155).

1916 starter Norsk forening for boligreformer sitt eget tidsskrift "Boligsak i by og bygd". Hovedformålet med foreningen var å skaffe arbeidsfolk sunne og gode boliger, noe som gjør at foreningens interesser også omfatter byplanlegging og politikk. Foreningen blir en viktig faktor i formidling av kunnskap og et redskap for å påvirke fagfolk og politikere.

2.1.12 Organiseringen av planleggingen

Organiseringen av forvaltningen i byene blir ifølge Piccinato fastlagt på slutten av 1800-tallet og får den samme formen overalt (Piccinato 1983:41). Da fastlegges hierarkiet, forholdet mellom forvaltning og politikk, og man fastsetter ansvaret for de enkelte delene av forvaltningen. Dette førte til at det etableres en rekke adskilte fagavdelinger som utviklet seg i ulike faglige retninger (Piccinato 1983:43). Resultatet blir ifølge Piccinato at den tradisjonelle måten å forstå og beskrive byen på, som et stort «Baumanufakt», erstattes av en beskrivelse som preges av de ulike funksjonsområdene som forvaltningen ble inndelt i (Piccinato 1983:43). Den tradisjonelle «byarkitektens» rolle blir stadig mer marginalisert i denne prosessen ved at det skjer en spaltning mellom byplanlegging som vitenskap og teknikk fra byplanleggingen som arkitektur og byforming. Det er de tekniske og administrative problemstillingene som opptar fagfolkene i forvaltningen (Piccinato 1983:45).

Faglige stillinger knyttet til byplanlegging ble først opprettet i forbindelse med bygningslovene i de fleste norske byene. Ingeniørvæsen ble for de fleste byene opprettet i perioden 1850-60 (Jensen 1980:377). Juristenes rolle ble også stadig styrket gjennom utvidelser av lovverket (Jensen 1980:xv). I Norge var det i 1880-årene tegn til en mer "avspesialisering" innen de offentlige etatene. Fagekspertisen slo ikke lett igjennom i byråkratiet, men ingeniørene og arkitektene la vekt på å få folk inn i politikken for å kunne øve press på utviklingen på den måten (Jensen 1980:183).

Parallelt med utvidelsen og differensieringen av oppgavene knyttet til infrastrukturen i byene ble nye metoder utviklet innenfor byplanleggingen. Mot slutten av 1800-tallet gjør en stadig sterkere grad av spesialisering seg gjeldende, også blant de som arbeidet med "byplanforhold". Det skjedde en spesialisering innenfor feltene gateregulering, bygningskontroll, vann og avløp, vedlikeholdsarbeider og transportnettet (Jensen 1980:64-65). Samtidig ble sammenblandingen av medisin, sosialmedisin, samfunnsfag, naturfag og teknikk også oppdelt i mer spesialiserte disipliner. Det er imidlertid få

indikasjoner på byregulering som eget tema i tidsskriftene (Jensen 1980:76). Byregulering omtales sjelden som eget fagtema før århundreskiftet (1800/1900). Den første notisen i fagtidsskriftene om byregulering kommer i 1878 og gjelder Strasbourg (Jensen 1980:80).

2.1.13 Boliger og boligproduksjon

Et gjennomgående tema i tidligere arbeider er boliger og boligspørsmål. Tilgangen og kvaliteten på boliger ble tidlig identifisert som sentralt for arbeiderbefolkningens helse og drøftes i hele tidsperioden. Debatten rundt arbeiderboliger handlet i stor grad om å skaffe nok boliger. Den sterkt voksende befolkningen og den akutte bolig mangelen førte til en overbefolkning av leilighetene, og til at både kjellere og loft ble tatt i bruk som beboelsesrom (Rodenstein 1988:105). Det var særlig mangel på små leiligheter med lav leie. Problemet ble i Tyskland ifølge Rodenstein identifisert på 1860-tallet, men det ble ikke ansett som noe som staten eller kommunen skulle beskjeftige seg med. Utover siste halvdel av 1800-tallet ble det klart at tilbud og etterspørsel ikke var selvregulerende slik de økonomiske teoriene forutsatte. Boligmangelen rammet både de fattige og rike.

Boligproblemet ble delt i to deler. Den ene delen var de generelt høye bokostnadene i byen, delvis forårsaket av spekulasjon, delvis av økende utgifter til infrastruktur. Den andre delen av boligproblemet var for få og for dårlige boliger til samfunnslagene med lav inntekt (Rodenstein 1988:107). Fra 1870-årene ble boligproblemet ifølge Rodenstein det dominerende spørsmålet innenfor byplanleggingen (Rodenstein 1988:110).

Bygningsloven for Berlin fra 1853 hadde brannhensyn som hovedfokus, men inneholdt også bestemmelser som skulle sikre et minimum av hygienisk standard. Det omfattet minimumsbestemmelser for lys og luft, og bruk av bygningsmaterialer i leiekasernene (Rodenstein 1988:110). Men selv om bygningsloven sikret en viss minimumsstandard ble leilighetene overfylt, og både kjellere og loft som ikke var ment for utleie ble benyttet som boliger (Rodenstein 1988:112). Det var de uhygieniske forholdene med manglede lys og luft som først ble fokusert av byplanleggerne og hygienikerne. Overbefolkningen ble ifølge Rodenstein tema rundt århundreskiftet (Rodenstein 1988:112). Utover 1870-årene stilte både kommunistene og sosialdemokratene seg kritiske til om boligproblemet lot seg løse innenfor det kapitalistiske systemet (Rodenstein 1988:108).

Byggingen av boliger ble faglig og politisk satt i sammenheng med en tilpassing av arbeidernes verdier og holdninger til den borgerlige kulturen. Uten en slik argumentasjon mener Rodenstein det ikke ville vært mulig å gi helse en fremtredende plass innenfor byplanleggingen og bypolitikken. Boligspørsmålet blir det viktigste helsepolitiske spørsmålet i siste halvdel av 1800-tallet, samtidig som spørsmålet kobles til konflikten mellom klassene. Motsetningene skulle motvirkes gjennom bygging av boliger. Byutvidelser og bygging av boliger for arbeiderklassen ble derfor et dominerende tema innenfor byplanleggingen i de siste ti-årene av 1800-tallet (Rodenstein 1988:110). Diskusjonen rundt byutvidelsene ble ifølge Rodenstein dominert av det hun kaller et "negativbilde", som var leiegårdene i Berlin ("die Berliner Mietskasernen"), dvs. at diskursen innenfor byplanleggingen ble dominert av ønsket om å komme bort fra leiekasernen som typologi, og mindre ut fra en drøfting av en ønsket utvikling.

Overbefolkning ble etter hvert et tema i forhold til helse og sosiale forhold (Rodenstein 1988:146). I 1890-årene ble forbildet "gesunde Wohnungen" ifølge Rodenstein erstattet

med "abgeschlossene Familienwohnung"³⁰ som grunnlag for boligbyggingen for arbeiderklassen (Rodenstein 1988:145). Mange leiligheter var svært overfylte fordi det ble leid ut rom for å kunne klare de høye husleiene. Det førte blant annet til økt smittefare, og det passet ikke inn i den borgerlige forestillingen om familien som sosial og kulturell enhet (Rodenstein 1988:146). På slutten av 1890-tallet ble det derfor iverksatt boligkontroller i Tyskland etter mønster fra England. Den skulle sikre at boligene ikke ble overbefolket gjennom bortleie av rom i leilighetene, og ble ansett som en garanti for gode verdier, arbeidsmoral og fysisk helse. Boligenes kvalitet, antallet beboere, renslighet og andre forhold knyttet til bruken av boligen ble undersøkt (Rodenstein 1988:147). Integreringen av familien i det borgerlige samfunnet forskjøv seg dermed fra fokus på helse til fokus på familien som en sosial enhet.

Bestemmelser om kvalitet i boligene i forhold til overbefolkning, lys og luft ble også tatt inn i enkelte bygningslover³¹ (Rodenstein 1988:148). Ikke før ved århundreskiftet var altså kvalitetskrav til innhold og utforming av boligene en naturlig del av bygningslovgivningen i Tyskland. Samtidig ble det gjort fremstøt for å øke antallet nye familieleiligheter (Rodenstein 1988:146-148).

I løpet av 1. verdenskrig blir boligmangelen i Tyskland prekær, og i 1918 vedtas en bygningslov som legger til rette for virkemidler som kan styre verdien på arealer gjennom bindende planer som styrte hva og hvordan det kunne bygges (Rodenstein 1988:156). I tillegg til å begrense grunneiernes rettigheter kunne staten også ekspropriere eiendom for å bøte på bolignøden. Det ble også, i byer med mer enn 10 000 innbyggere, mulig å opprette regler for hvordan boligene skulle benyttes, og et kontrollorgan for ettersyn av reglene. Rodenstein mener dette har sammenheng med forståelsen av arbeidernes betydning for det kapitalistiske samfunnssystemet. Regelverket oppstår samtidig med at det i Tyskland innføres tvungen forsikring for arbeidere. Staten tar med disse virkemidlene et aktivt ansvar for befolkningens helse, et ansvar fagfolkene hadde argumentert for siden 1870-årene (Rodenstein 1988:158-159).

Hygiene var fortsatt et viktig tema på 1920-tallet og ble ansett som "nest viktigst" etter det å skaffe nok gode boliger, og den knyttet nært til dette. Hygiene skulle sikres gjennom prinsipper for gode og sunne boliger, og effektiv oppfølging og kontroll av det offentlige (Jensen 1980:335). Argumentene var knyttet til samfunnets plikt til å skaffe gode og sunne boliger, men også til økonomi. Økonomiske argumenter var knyttet til samfunnsøkonomien, hvor en måtte se behovet for helsetjenester i sammenheng med helse og boligsaken. Det ble argumentert for at det samlet sett var en god investering å bygge sunne og gode boliger, selv om de måtte subsidieres av det offentlige (Jensen 1980:335).

Rodenstein mener at det på slutten av 1800-tallet var en allmenn enighet innenfor faget om hva som var helsemessig gode boliger. I mellomkrigstiden ble også prinsippene fulgt, ifølge Rodenstein primært fordi store deler av boligproduksjonen ble bygget av boligkooperasjoner med støtte fra staten. Det var derfor lettere å få gjennomført utbyggingen i tråd med prinsippene som var fastlagt (Rodenstein 1988:175). Det ble også lettere å utvikle nye bygningstyper, og lamellblokkene og prinsippene i den funksjonalistiske planleggingen får sitt gjennombrudd i denne perioden. Det innebærer en oppløst bebyggelse, skille mellom industri og boligbebyggelse og bruk av vegetasjon.

30 Ideen bak begrepet stammer fra Victor Aimé Huber som foreslo det i 1846. Det skulle sikre arbeiderfamiliene nok areal til å føre et beskyttet kristent familieliv. Opprinnelig var tanken at boligen skulle være en del av et eierfelleskap slik at den over tid ble familiens eiendom.

³¹ I tillegg til en lov for hele det tyske riket hadde hver enkelt delstat også sin egen bygningslovgivning.

Rodenstein mener disse prinsippene også ble fulgt under nasjonalsosialistenes styre på 1930- og 1940-tallet (Rodenstein 1988:177). Rodenstein mener prinsippene for en helsemessig god bebyggelse blir integrert i faget, og at det er grunnen til at det er liten debatt i fagmiljøet i denne perioden. Prinsippene mener hun blir utviklet før krigen, men formuleres eksplisitt først i 1957 i publikasjonen "Die gegliederte und aufgelockerte Stadt"³².

Rodenstein mener temaet helse blir "avpolitisert" gjennom at det blir helt integrert i byplanleggingen. For planleggerne blir temaet forenklet ved at de billige boligene også skal følge prinsippene som er fastsatt. Den faglige utfordringen blir å finne ut hvordan boligene kan produseres billigst mulig (Rodenstein 1988:181). Samtidig blir byplanleggerne mindre opptatt av de eksisterende boligene med delvis svært dårlige boforhold, slik at den faglige debatten etter Rodensteins mening blir mer avgrenset. Dette har blant annet med den økonomiske situasjonen å gjøre, og økonomien blir en faktor i hvilke tema som tas opp i byplanleggingen (Rodenstein 1988:183). Kravene fører til en aktiv debatt om hvordan boligene skal lokaliseres i forhold til arbeidsplassene – helseargumentet taler for et skille mellom funksjonene, transportperspektivet for at de bør ligge i nærheten av hverandre (Rodenstein 1988:185).

Hovedinntrykket vi sitter igjen med er at bolignøden for almuen, tross realitetene, ikke oppfattes som noe stort problem i vårt land før århundreskiftet. Gjennom de første ti år av vårt eget århundre skjer så en gradvis forandring, og fra ca. 1910 og utover blir boligproblemen en hovedsak for fagfolk, og boligsaken trekkes etter hvert direkte inn i byreguleringen. (Jensen 1980:379)

Før århundreskiftet består boligbevegelsen i Norge av relativt få personer (Jensen 1980:397). Det endret seg på begynnelsen av 1900-tallet. Problemets omfang, den økonomiske og sosiale utviklingen, og den politiske situasjonen bidro til at flere engasjerte seg i boligsaken. Bevegelsen engasjerte etter hvert mennesker innen medisin, sunnhetsinspektører, advokater, planleggere, politikere og andre. I tillegg ble boligsaken også internasjonalt en stor bevegelse (Jensen 1980:398). Det muliggjorde utveksling av ideer og erfaring på en mye bredere basis enn tidligere. Jensen mener bevegelsen var bevisst i sitt valg av idegrunnlag, og at det omfattet både utopistene og reformistene (Jensen 1980:398). Særlig havebyene ga viktig inspirasjon og forbilder for bevegelsen.

Det ble forsøkt å øve innflytelse på flest mulig forhold som hadde betydning for boligsaken. Lover, forskrifter og andre bestemmelser, bank- og forsikringsforhold, boligpolitikk, faglige spørsmål om materialvalg, byggepraksis og planløsninger var forhold som foreningen forsøkte å påvirke (Jensen 1980:401). I tillegg drev foreningen et omfattende og systematisk informasjonsarbeid. I informasjonsmateriellet ble all elendighets årsak fremstilt å være dårlige boforhold (Jensen 1980:401). Gierløff beskriver formidlingen rundt om kring i landet på følgende måte:

"Ellers holdt vi den linjen at første gangen vi talte til en forsamling la vi, så inntrengende vi kunne, fram boligforholdenes sanitære, sosiale og dermed økonomiske betydning, sol og lys og luft og renslighet! Og skremte med tæringen og alle andre boligonder. Andre gangen vi kom til de slik opskakete forsamlinger talte vi om kommunale jordeiendommer og reguleringer, og om åpen og hjemlig byggeskikk. Tredje gangen om byggeforeninger og kommunal boligpolitikk. Osv. Slik by etter by. Og sted etter sted. A. B. C. osv. Vi holdt det

³² Göderitz, Johannes, Roland Rainer og Hubert Hoffmann (1957): Die gegliederte und aufgelockerte Stadt. Verlag Ernst Wasmuth, Tübingen.

gående som en vandrekskole fra by til by og bygd til bygd. ” (Gierløff 1940:94, sitert i Jensen 1980:402).

.....

”Paa alle socialt interesserte hold erkjendes nu den avgjørende betydning som boligforholdene har for et folks hele legemlige og aandelige velferd, for dets økonomi og arbeidsevne.

Ingen videnskabelig undersøgelse angaaende folkesygdommenes optreden, angaaende forbrydelsernes, drukkenskabens eller andre folkelasters utbredelse undlater at peke paa de herskende daarlige boligforhold som en av grundaarsagerne til de sociale onder. Paa en række felter, økonomiske, estetiske og nationale, spiller boligspørsmålene likeledes betydningsfuldt ind.

Folkets helse, moral, kultur og livskraft, selve nationalitetens bevaring og videre utformning henger i moderne tid nøie sammen med de nationale boligforholds tilstand og utvikling. Det folk, som bygger og bor billig og sunt, eier deri en grundbetingelse for at bli et vel tilfreds og arbeidsomt, et sterkt folk” (Boligsak i by og bygd 1916:1, sitert i Jensen 1980:332).

Diskusjonen rundt boligtyper var sentral i boligsaken. Skillelinjene gikk mellom de som ønsket en åpen bebyggelse i form av hagebyer eller frittliggende småhus, og dem som ønsket en tettere bebyggelsesform. Arkitekt Rivertz argumenterte for en tettere bebyggelsesform fordi det ville være det beste for økonomien. Boligene skulle allikevel gjennom utformingen sikre effektivitet og sunnheten (Jensen 1980:228). Man trodde ikke at eneboligen kunne tilfredsstille boligbehovet for arbeiderne fordi det ville bli for dyrt. Det var ikke målene, men økonomien som forårsaket uenigheten. Det ble gjort en sammenligning av økonomien i Rivertz’ utbygging på Sagene og egne hjem-bebyggelsen på Ekeberg. Regnskapene for de to prosjektene viste at leilighetene i Rivertz bebyggelse (på Sagene i Oslo) kom på halve prisen av egne hjem-bebyggelsen på Ekeberg i Oslo. Økonomien la derfor premisset også for kommunens boligbygging, og det ble en avveining mellom lys og luft og byggeøkonomien (Jensen 1980:393). Arbeiderbevegelsen hadde hagebyløsningen som sitt fremste ønske, primært av sosiale og sanitære grunner (Jensen 1980:399).

Ut fra kildene mener Jensen at boligsaken og byreguleringen på slutten av 1800-tallet fortsatt ble sett på som to separate områder. Dette skulle endre seg på begynnelsen av 1900-tallet hvor boligproduksjon ble en sentral del av byplanleggingen og integrert med byreguleringen. For forkjemperne for bedre boliger hang alle forhold sammen. De dårlige boforholdene skapte oppgitthet, bitterhet og fordypet armod. Virkemidlene var opplysning, bedre leiligheter, mindre familier, større renslighet m.m. Kravet om lys, luft og renslighet, både i fysisk og mental forstand, var fundamentalt. Den lille, men velholdte stuen skulle redde arbeiderne og gi samfunnet et sunt fundament (Jensen 1980:385).

Norsk forening for boligreformer nådde sitt høydepunkt rundt 1920. På det tidspunktet var boligsaken satt på den politiske agenda. Alle de politiske partiene hadde med boligsaken på sine programmer. Statistikk og eksempler ble brukt for å argumentere for småhus og mot store leiekaserner. Sammenhengen mellom boligforhold og sosial status var kjent og akseptert i samtiden (Jensen 1980:334).

I boligsaken ble det argumentert både ut fra samfunnets ansvar for menneskene og økonomiske forhold (”utvidete lønnsomhets-betraktninger”) (Jensen 1980:237).

Samfunnet fikk både direkte og indirekte utgifter av dårlige boliger. De direkte var økning av skatter for å avhjelpe de dårlige forholdene, arbeidernes arbeidsevne svekkes ved dårlig helse, og en alminnelig demoralisering. De indirekte konsekvensene var at arbeiderne måtte bruke penger på medisiner i stedet for andre varer (Jensen 1980:238). Eksempler fra utlandet understreket sammenhengene. Fra Liverpool ble statistikk over dødelighet og tuberkulose sammenlignet for sentrale strøk i byen og ytterområdene. I ytterområdene er både dødelighet og tuberkulosen halvparten av de sentrale områdene i byen (Jensen 1980:239). Christian Gierløff, generalsekretær i boligreformbevegelsen, skrev flere bøker om emnet. Gjennom statistikk mente han å kunne dokumentere at tuberkulose, unormal dødelighet, misnøye med det bestående og slapphet i det daglige arbeidet beviselig kunne føres tilbake til dårlige boligforhold (Jensen 1980:242). Mange av stadsfysikusene³³ var aktive i boligreformbevegelsen, og i debattene rundt byplanleggingen generelt (Jensen 1980:264).

Arbeidet med boligsaken i Norge i denne perioden (de første tre tiårene av 1900-tallet) la ifølge Jensen grunnlaget for den fremtredende stillingen boligplanleggingen har fått i byplanleggingen (Jensen 1980:246). I fagtidsskriftene blir det i denne perioden etter hvert vanskelig å skille mellom byregulering, boligsaken, lovverket og profesjonsforhold. De ulike aspektene i byplanleggingen glir over i hverandre (Jensen 1980:247).

I 1919 refererer tidsskriftet "Arkitektur og dekorativ kunst" et foredrag av Sverre Pedersen. Han uttaler at angående byplanleggingens sosiale side så "synes den oppfatning teoretisk at være trængt igjennom" at alle har rett til god, sunn, romslig bolig i pene omgivelser. I praksis sier imidlertid Pedersen, ser det ikke så opplagt ut (Jensen 1980:243). Pedersen argumenterer også ut fra økonomiske betraktninger om at det vil være dyrere for samfunnet ikke å løse boligspørsmålet. Han mente boligplanleggingen måtte starte med å finne den riktige lokaliseringen for boligene. Området måtte være slik at det ga den enkelte bolig mest mulig sollys, frisk luft og kontakt med naturen. Boligene, bebyggelsesplanen og byreguleringen hang for Pedersen nøye sammen. Var byreguleringen dårlig, ble totalresultatet dårlig, selv om boligene i seg selv var gode (Jensen 1980:243-244).

2.2 Oppsummering av tidligere studier

Tidligere studier om forholdet mellom helse og byplanleggingen viser at det har vært en sammenheng, og at kunnskap og normer fra helsesektoren har blitt overført og har blitt integrert i byplanleggingen. Undersøkelsene indikerer også at graden av påvirkning varierer gjennom 1800- og 1900-tallet, men gir ikke noen tydelige svar på hvordan endringene har vært, eller hva de skyldes. Noen temaer, som boligenes betydning, viktige planprinsipper og hvilke aktører som har vært involvert ser det ut til å være en relativt stor enighet om i de tidligere undersøkelsene (kanskje med unntak av Piccinato som er kritisk til tidligere undersøkelsers tolkningen av aktørenes intensjoner og mål).

Det er allikevel store "huller" i kunnskapen om hvilken betydning helse har hatt for utviklingen av byplanleggingen. De tidligere studiene er for ulike i forhold til tidsperioden, empiri, forskningsspørsmål og teorigrunnlag til å gi en samlet oversikt over temaet. Spørsmål som kan stilles med utgangspunkt i oversikten over kunnskapsgrunnlaget er:

- 1) Hvordan er forholdet mellom verdier, kunnskap, forestillinger, teorier osv. og "fakta"? Hvordan diskuteres fakta, og hvem forvalter kunnskapen om hva som er

³³ Stadsfysikus var betegnelsen på kommuneoverlegen i en større by.

fakta? Hvordan diskuterer man seg frem til hva som er fakta? Hvordan endres fakta over tid? (Peters 1999, s. 11)

- 2) Hvilke normative elementer ligger under i teorier, diskusjoner, fakta, uenigheter osv.? Er normene klart uttrykt eller ligger de skjult? Hvem forvalter hva som er riktig og galt? (Peters 1999, s.10)
- 3) Hvordan er forholdet mellom utviklingen innenfor faget og utviklingen innenfor den sosio-økonomiske konteksten fagfolkene opererte? Hva med den teknologiske konteksten? Hva endrer seg i samfunnet rundt og hvordan påvirket det faget? (Peters 1999, s.10)
- 4) Kan vi påvise at institusjonene har påvirket fagfolkens preferanser og normer? På hvilken måte har institusjonene formet fagfolkens preferanser og normer? Hvordan kan vi lese dette ut av kildematerialet? (Peters 1999, s.15)
- 5) Hvem skulle tiltakene som settes i verk gavne – enkeltmenneskene, en sosial klasse, byboerne, alle? Ble tiltak satt i verk av "egoistiske" eller "altruistiske" grunner? (Peters 1999, s.16)
- 6) Hvorfor er byene i Europa så bemerkelsesverdige like? Teoriene om planleggingsprinsipper kan ikke forklare den likheten som oppstår, særlig ettersom så lite av bebyggelsen er tegnet av arkitekter og planleggere som "bekjente" seg til en bestemt teori. (Peters 1999, s.17). Det er likheten og permanensen over tid i våre bygde omgivelser som trenger en forklaring på, like mye som hvordan og hvorfor den endrer seg.

Spørsmålene berører forholdet mellom teori og praksis innenfor planlegging og forebyggende helsearbeid, og vil være utgangspunkt for avhandlingens tema, problemstilling og hypoteser som drøftes i neste kapittel.

3 Avhandlingens tema, problemstilling og hypoteser

3.1 Avgrensning av avhandlingens tema

Det er bred enighet om at de fysiske omgivelsene har betydning for vår helse (WHO 1946, Øyvind Larsen 2000, Elvebakken 1994 m.fl.). Å påvirke hvordan omgivelsene utformes har derfor vært en viktig del av det forebyggende og helsefremmende arbeidet fra helsesektorens side både nasjonalt og internasjonalt. Hvilken konkret betydning og effekt ønsket om å påvirke omgivelsene har gitt er ikke studert systematisk.

Avhandlingen er avgrenset til utviklingen i Norge fra unionen med Sverige i 1814 og frem til den siste plandelen av plan- og bygningsloven ble revidert i 2008. Empirien er i hovedsak avgrenset til lover og regler knyttet til fysisk planlegging. Påvirkningen fra helsesektoren og problemstillinger knyttet til folkehelsen³⁴ analyseres gjennom lovgivningen for den fysiske planleggingen i Norge.

Omgivelsene skapes gjennom mange aktørers innsats. Skrevne og uskrevne regler og normer påvirker hvordan våre omgivelser skapes og utformes. Den fysiske planleggingen er en del av denne prosessen i samfunnet og er en av flere faktorer som avgjør hvordan våre fysiske omgivelser utformes. Bygningslovene (senere plan- og bygningsloven) har vært og er en viktig juridisk rammebetingelse for hvordan våre omgivelser skapes og utformes. Den fastlegger prinsipper og prosesser for hvordan omgivelsene kan utformes og er en avveining av flere forhold: samfunnssikkerhet, brann, trafikale forhold, estetikk og helse.

En oversikt og forståelse av forholdet mellom den fysiske planleggingen og folkehelsearbeidet frem til i dag vil kunne gi oss nye perspektiver på metoder og virkemidler i den fysiske planleggingen, og på hvordan den fysiske planleggingen kan brukes i folkehelsearbeidet i tiden fremover.

De tidligere undersøkelsene reiser noen viktige teoretiske og metodiske spørsmål om forholdet mellom byplanleggingen og helse (se kapittel 2 «Byplanlegging og helse som akademisk tema»):

1. Hva er de relevante problemstillingene å studere når en skal klarlegge i hvilken grad, og eventuelt hvordan, helseforhold har påvirket byplanleggingen? De ulike historikerne har hatt ulike innfallsvinkler – både tilgjengelig kunnskap, virkemidler, politiske regimer, forholdet til industrialiseringen og kulturelle og sosiale faktorer har vært undersøkt som forklaring og drivkrefter.

I denne avhandlingen analyseres hvordan helse er med som et hensyn som skal ivaretas i lovgivningen som styrer den fysiske planleggingen.

2. Hvilken tidsperiode er relevant å studere? Dette gjelder særlig hvor tidlig helse får betydning for byplanleggingen. Tidligere arbeider tyder på at konkrete tiltak ble etablert i lovverket i England på 1830-tallet³⁵.

I avhandlingen starter perioden som analyseres før lovverket i England er etablert, for å se om det også før denne lovgivningen var elementer av helsehensyn i lovgivningen knyttet til den fysiske planleggingen i Norge.

³⁴ Folkehelse, helsetilstanden i en avgrenset befolkning, et land eller en region. Folkehelsen er noe annet og mer enn summen av de enkelte innbyggers helsetilstand. Begrepet tar også opp i seg økonomiske, fysiske, psykiske og miljømessige forhold som påvirker helsetilstanden. Store norske leksikon, URL: <https://sml.sn.no/folkehelse>, 28.12.2014

³⁵ Se kapittel 1 for en nærmere drøfting.

3. Kan innsikten fra et land overføres til andre land i Europa? Flere teoretikere mener at utviklingen innenfor Europa var lik i de forskjellige landene, men at tidspunktet for når endringene kom var forskjellig, fordi industrialiseringen skjedde på ulike tidspunkter. Spørsmålet er særlig aktuelt fordi de fysiske løsningene i mange europeiske land er svært like.

Planleggingshistorien har klarlagt at den norske byplanleggingen har klare forbindelser til andre europeiske land (Jensen 1980 m.fl.). Å se på utenlandsk påvirkning på utviklingen i Norge vil derfor bli en del av analysen i avhandlingen, og vil fungere som en støtte for vurderinger og analyser av utviklingen.

4. Ble helse spørsmål først aktuelle i byplanleggingen etter at industrialiseringen hadde fått fotfeste? Flere av forfatterne mener at helse spørsmålene først fikk betydning for byplanleggingen etter at virkningene av industrialiseringen, med befolkningsvekst og dårlige sanitære og miljømessige forhold ble tydelige i byene.

Perioden som studeres i denne avhandlingen starter før industrialiseringen gjorde seg gjeldende i Norge. Det gir et grunnlag for å vurdere om det var industrialiseringen, eller andre faktorer, som satte helse på dagsordenen innenfor byplanleggingen.

5. Hvilen betydning har konkrete sykdomstrusler hatt for utviklingen av byplanleggingen? Flere historikere har pekt på at frykten for kolera fikk stor betydning for utviklingen av byplanleggingen og tilgjengelige virkemidler for planleggerne.

Avhandlingen tar ikke for seg en systematisk oversikt over sykdommer i Norge.

Analysen i avhandlingen vil bli basert på aktuell litteratur innenfor medisinsk historie.

Referanser til og sammenheng med konkrete sykdommer vil være en del av analysene.

Med en så usammenhengende empirisk og teoretisk basis for temaet blir avhandlingens perspektiv først og fremst utforskende. Det er behov for å se et lengre tidsrom under ett og med fokus på forholdet mellom helse og den fysiske planleggingen.

Problemstillingene kan studeres fra to synsvinkler – et aktørperspektiv og et strukturperspektiv (Kjeldstadli 1999: 32 ff). Fra aktørperspektivet ville fokuset være på viktige teoretikere og praktikere innenfor faget, og på organisasjoner³⁶ og enkeltpersoner som hadde betydning for hva som ble bygget i byene. Fra et strukturperspektiv ville fokuset være på stabile elementer som styrte aktørenes handlinger. Disse kan variere fra sosiale og kulturelle rammebetingelser til fysiske strukturer i byen. Fokuset i avhandlingen vil være på de strukturelle elementene – det som er rammebetingelsene for utformingen av de konkrete prosjektene i byutviklingen.

Avhandlingen tar utgangspunkt i institusjonell teori og analysene er rettet mot den kunnskapen, normene og de reglene som lå til grunn for byplanleggingen, ikke hvilket konkret fysisk resultat som oppstod som følge av byplanleggingen. Den konkrete fysiske verden, både som årsak til planlegging og som virkning av den, er allikevel relevant fordi den alltid har vært et utgangspunkt for planleggingen, enten som problem eller mulighet.

³⁶ I samfunnsvitenskapene brukes "organisasjon" om et kollektiv som er bygd opp for å fremme ett eller flere formål, eller sett av verdier. Felles for de fleste organisasjoner er at de har formaliserte regler og autoritetsrelasjoner, at de er basert på arbeidsdeling og at medlemskap er begrenset.

Organisasjonen omfatter et sett av roller, med folk som innehar rollene. Rollene er knyttet til hverandre i grupperinger, eller underenheter (avdelinger). Begrepet organisasjon omfatter både kollektiver som produksjonsbedrifter og forvaltningsenheter (organisasjoner med eiere og ansatte) og frivillige sammenslutninger eller foreninger (organisasjoner med eiere og medlemmer og der medlemmene gjerne er eiere, og ofte med en mindre gruppe ansatte, som gjerne kalles et sekretariat).

De sosiale relasjonene i organisasjoner atskiller seg fra relasjonene i familier, klaner, vennegrupper, nabolag eller gjenger, som vanligvis er mer uformelle og mindre målrettet. Av og til kan imidlertid slike sosiale grupper fungere så målbevisst og systematisk at de får sterke organisasjonslignende trekk. Store Norske Leksikon, <https://snl.no/organisasjon>, 21.12.2004

Planleggere har alltid måtte forholde seg til de fysiske omgivelsene og de politiske og juridiske rammebetingelsene (virkemidler i planleggingen, eiendomsforhold og andre rettigheter) i omgivelsene. De fysiske omgivelsene inngår derfor i studien primært som årsak til planlegging, og i mindre grad som fysisk resultat av planleggingen.

Avhandlingen tar utgangspunkt i en kronologisk gjennomgang av empirien for å kunne dokumentere sammenhenger og strukturer i utviklingen av den fysiske planleggingen. Den kronologiske fremstillingen skal sikre at empirien kan ses i sammenheng med andre faktorer, f.eks. industrialiseringen og fremveksten av den moderne byplanleggingen i Europa. Industrialiseringen skjer på ulike tidspunkt i de ulike landene i Europa, og det er uklart hva som er årsaker og virkninger mellom industrialiseringen, den fysiske utviklingen og planleggingen i byene. Analysene skal forsøke å klarlegge hvilke faktorer som har hatt betydning for endringene innenfor den fysiske planleggingen.

3.2 Teori- og kildebruk i tidligere studier

I analysen av problemstillingen de ulike historikerne har drøftet blir det klart at hensikten med undersøkelsene som er gjort er svært forskjellig. Enkelte forsøker å finne årsakene eller drivkreftene som skapte den moderne byplanleggingen (Benevolo 1972 og Rodenstein 1988), andre forsøker å beskrive hvordan faget byplanlegging utviklet seg (Piccinato 1983) eller hvordan utviklingen påvirket samfunnet kulturelt og sosialt (Schmidt og Kristensen 1986) og noen forsøker å dokumentere utviklingen uten å fokusere på forklaring eller analyser (Jensen 1980).

Det er få av forfatterne som er eksplisitte på årsakssammenhengene de tar utgangspunkt i, eller som redegjør for sitt teoretiske utgangspunkt. Ett unntak er Marianne Rodenstein (Rodenstein 1988). Rodenstein mener politiseringen av helse innenfor byplanleggingen må skje gjennom følgende trinn:

1. Utviklingen fører til et (latent) handlingsbehov
2. Det utvikles teori som forbinder situasjonen med aktuelle virkemidler
3. Løsningsforslagene knyttes til spesifikke politiske interesser. De politiske interessene er knyttet til samfunnets økonomiske og kulturelle utvikling.
4. Løsningene iverksettes politisk og innenfor plansystemet
5. Temaet blir igjen avpolitisert (og dermed uaktuelt) som tema (Rodenstein 1988:70)

Hva som fører til et handlingsbehov eller hvordan løsningsforslagene knyttes til spesifikke politiske interesser er ikke klart, heller ikke problemstillingene knyttet til iverksetting av tiltak innenfor det politiske systemet.

Rodenstein tar utgangspunkt i empirien og tolker tekstene ut fra sammenhenger og koblinger mellom dem. Hun leter særlig etter omtale av helse og hvilke elementer som omtales i forbindelse med helse i skriftene som studeres. Kjennskapen til verkene om planlegging gjennom tidsperioden hun studerer tas som et uttrykk for at ideene var kjent blant planleggerne. Hun omtaler også de medisinske teoriene som lå til grunn ut fra beskrivelser i andre kilder (hovedsakelig sekundærlitteratur). Utnyttelsen av byplanleggingen som verktøy for politikken ses i forhold til interessene til de til enhver tid herskende styresmaktene (eneveldige fyrster, borgerskapet, politiske partier). De politiske motivene hentes fra sekundærlitteratur, og en helsefokusering i byplanleggingen ses i forhold til om den bygger opp under de målsettingene og interessene makthaveren/-ne hadde.

Rodenstein skiller mellom det å sikre helsen (Gesundheitssicherung, her oversatt med «helsefremmende») og å forhindre sykdom (Krankheitsverhinderung, her oversatt med «sykdomsforebyggende»). Hun skiller også mellom regler som er innarbeidet i byplanleggingen, og nye prinsipper som etableres (Rodenstein 1988:30). Regler som allerede var innarbeidet i byplanleggingen var prinsippene fra tidlige arkitekturteoretikere som Vitruvius, Alberti og noen senere teoretikere (blant andre Penther 1764). Disse var i følge Rodenstein basisen for det helsefremmende perspektivet i byplanleggingen og var innarbeidet i faget.

De ulike forfatterne baserer seg på til dels svært ulike kilder. De fleste legger hovedvekten på skriftlige kilder i form av lærebøker og håndbøker innenfor byplanleggingen med eksempler fra konkrete planer og prosjekter for å støtte tolkningene som gjøres. Mange viser kart og illustrasjoner uten at disse trekkes inn i tolkningen i særlig grad. De brukes hovedsakelig til å konkretisere de tolkningene som gjøres av tekstene.

Flere av forfatterne nevner «diskurs» som begrep i sin tolkning av tekstene, men uten at dette sette i et teoretisk perspektiv. Noen forfattere drøfter hvilke kilder de anser som de mest sentrale innenfor fagets diskurs (Rodenstein 1988 og Piccinato 1983), men de fleste har ingen eksplisitt drøfting av tilgjengelige kilder eller utvalget de gjør. Utfordringen i de tidlige periodene (slutten av 1700-tallet og begynnelsen av 1800-tallet) er at det finnes få og vanskelig tilgjengelige kilder. Utfordringen på slutten av 1800- og på 1900-tallet er at det finnes for mange kilder til at alle kan gjennomgås.

Piccinato mener at konferansene som arrangeres sammen med skrifter som publiseres i forbindelse med dem, tidsskrifter og andre publikasjoner innenfor faget, utgjør en vesentlig del av den faglige diskursen (Piccinato 1983:45). Gjennom diskursen utvikles etter hvert et eget fagspråk. Piccinato mener enkeltpersonene har langt mer vekt i diskursen enn de nasjonale grupperingene av fagfolk. Problemstillingene settes på dagsordenen gjennom kongressene og fortsetter i tidsskriftene etter konferansene (Piccinato 1983:47).

Eine Betrachtung der theoretischen Substanz des Städtebaus des 19. Jahrhunderts und des beginnenden 20. Jahrhunderts muss auf den zeitgenössischen Schriften als grundlegender Quelle basieren, da diese in ihren Aussagen sicherlich treffender sind als alle Folgerungen, die man aus verwirklichten Massnahmen ziehen mag.

Es ist jedoch notwendig, zwischen den Zeilen zu lesen, denn die verfügbaren Schriften haben niemals einen solchen (theoretischen) Schwerpunkt besessen, im Gegenteil, sie vermeiden möglichst allgemeine Erörterungen und orientieren sich am jeweilig konkreten Fall.

Die anscheinend pragmatische Haltung des offiziellen Städtebaus ist lange Zeit der offensichtlich ideologischen Haltung der utopischen Tradition gegenübergestellt worden, mit dem Ergebnis, ein Bild von den «Funktionären» des Städtebaus zu entwerfen, das im wesentlichen durch technische Effizienz und geringes Engagement geprägt war. Es war vor allem die Kritik des 20. Jahrhunderts, die diese angebliche «Beschränktheit» (des Städtebaus des 19. Jahrhunderts) angeprangert hat, unfähig – da in der gleichen kulturellen Tradition stehend – dessen wahre ideologische Reichweite zu erkennen (Piccinato 1983:55).

Byplanlitteraturen på slutten av 1800- og begynnelsen av 1900-tallet bestod primært av håndbøker i byplanlegging. I bøkene blir de ulike temaområdene fremstilt hver for seg. Byplanleggingen er blitt en anvendt vitenskap og oppbyggingen av håndbøkene er normativ. Piccinato mener strukturen i dem er lik: Manglene blir beskrevet og løsninger foreslått etter en så strikt metode at det ikke er plass til drøfting av målsettinger eller vurderingskriterier (Piccinato 1983:50). Byplanlitteraturen er i følge Piccinato skrevet rundt et sett med spørsmål som er hovedtemaene i litteraturen (Piccinato 1983:60).

Rodenstein tar i hovedsak utgangspunkt i sekundærlitteratur om helse og byplanlegging (Rodenstein 1988:12). Originalkilder blir i liten grad brukt, med unntak av noen originalskrifter (lærebøker innenfor byplanlegging) og originaltidsskrifter på slutten av 1800- og begynnelsen av 1900-tallet. Drøftingene er basert på ulike kilder på ulike tidspunkt i perioden. Empirien danner utgangspunkt for en studie av diskursen innenfor byplanleggingen. Rodenstein gjennomfører nesten ingen kildekritisk gransking av sine kilder, og diskuterer heller ikke hvorfor akkurat disse kildene er tilgjengelige. I de tidlige periodene hun studerer er kildene i stor grad de mest kjente verkene fra perioden (Vitruvius, Alberti, Penther m.fl.). Disse er lett tilgjengelige og finnes både i originaltekst og omtalt i sekundærlitteratur.

Schmidt og Kristensen baserer seg på filosofiske, vitenskapelige tekster, historiske og populære tekster samt offentlige forordninger, og gir en idehistorisk fremstilling av idekompleksets³⁷ utvikling (Schmidt&Kristensen 1986:7). Utvalget de gjør, og kriteriene for det, er ikke drøftet eller redegjort for. Heller ikke Benevolo (1972) redegjør for utvalget av kilder eller foretar en kildekritisk drøfting av de kildene han benytter. Hans kilder er i tillegg svært forskjellige, og de brukes hovedsakelig som støtte for de tolkningene han gjør av historiske hendelser og deres betydning.

Alle forfatterne bruker illustrasjoner i form av planer, illustrasjoner av prosjekter fra konkurranser, fagtidsskrifter og fagbøker, og illustrasjoner fra andre kilder³⁸. Illustrasjonene blir hovedsakelig brukt til å illustrere den tolkningen forfatteren er kommet frem til, og i liten grad som selvstendige kilder til tolkninger. Ingen av forfatterne har utviklet eller benyttet seg av metoder for analyse av kart eller illustrasjoner, noe som må anses som en svakhet, tatt i betraktning hvor viktige disse elementene er innenfor planleggingen. De er, og har vært, en vesentlig del av den faglige diskursen.

Fraværet av eksplisitte teorier indikerer at det er behov for flere undersøkende studier for å få klarlagt om de hypotesene som er fremsatt er plausible, i tillegg til eventuelt å fremsette mer spesifikke hypoteser om hvordan sammenhengene er mellom den samfunnsmessige utviklingen, behovet eller ønsket om endring og de virkemidlene som utvikles innenfor byplanleggingen. Det lange tidsperspektivet gjør det vanskelig å formulere en klar hypotese om sammenhenger mellom drivkrefter og effekter. Videre undersøkelser av temaet må derfor få en utforskende karakter, for å etablere et grunnlag for hypotesedannelser.

3.3 Problemstillinger

Problemstillingene, intensjonene, målsettingene, metodene og virkemidlene innenfor planleggingen vil endre seg over tid etter hvert som en får ny kunnskap, erfaring og nye

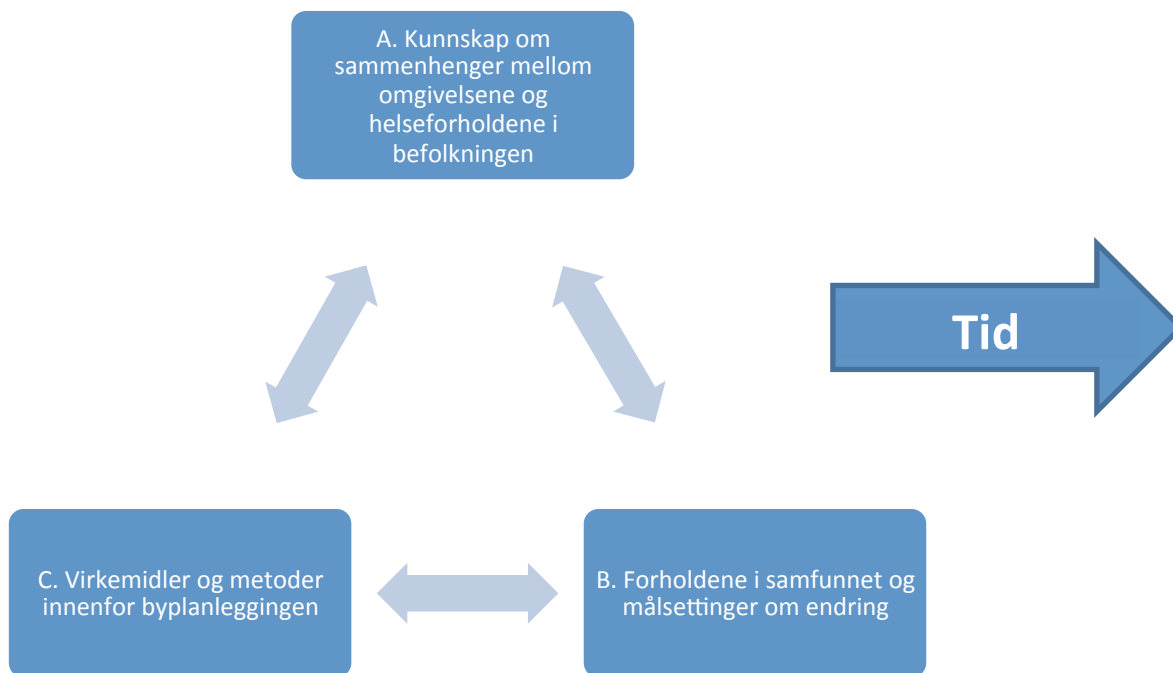
³⁷ De definerer ikke «idekomplekset» nærmere, men termen brukes generelt, altså ideer som henger sammen i en logisk sammenheng.

³⁸ Enkelte forfattere (Rodenstein 1988 og Schmidt og Kristensen 1986) bruker illustrasjoner fra satiriske tidsskrifter som illustrerer hvordan sammenhengen mellom helse og omgivelsene ble oppfattet.

utfordringer dukker opp. Dette er kjent fra planleggingshistorien (se f.eks. Benevolo 1973, Piccinato 1983, Schmidt og Kristensen 1986, Rodenstein 1988). Planleggingen som teoretisk og praktisk aktivitet vil derfor være i kontinuerlig endring, avhengig av hva samfunnet definerer som problemstillinger, ønsker å oppnå og forventer av resultater (se figur 3.1). Hvordan planleggerne oppfattes å svare på utfordringene påvirker også hvordan problemstillingene vurderes. Utviklingen av byplanleggingen, og bruken av den i det forebyggende og helsefremmende arbeidet analyseres derfor i forhold til:

- Kunnskap og oppfatninger om sammenhengen mellom omgivelsene og helseforholdene i befolkningen (figur 3.1. - A)
- Forholdene i samfunnet (hva som oppfattes som ønskelig og problematisk) og hvilke mål som ble satt for endringer (figur 3.1. - B)
- Hvilke virkemidler som fantes eller ble skapt innenfor planleggingen for å møte utfordringene og nå målene som ble satt (figur 3.1. - C)

Forholdet mellom de tre faktorene er dynamisk og vil endre seg over tid. Endringene i den fysiske planleggingen kan ha sitt opphav i hver enkelt av faktorene i ulike historiske perioder. Endring i en faktor vil da påvirke forholdet mellom dem over tid. Endringer kan føre til en- eller gjensidige tilpasninger mellom kunnskap (A), virkemidler (B) og deres relasjoner til samfunnsutviklingen og myndighetenes styring (C).



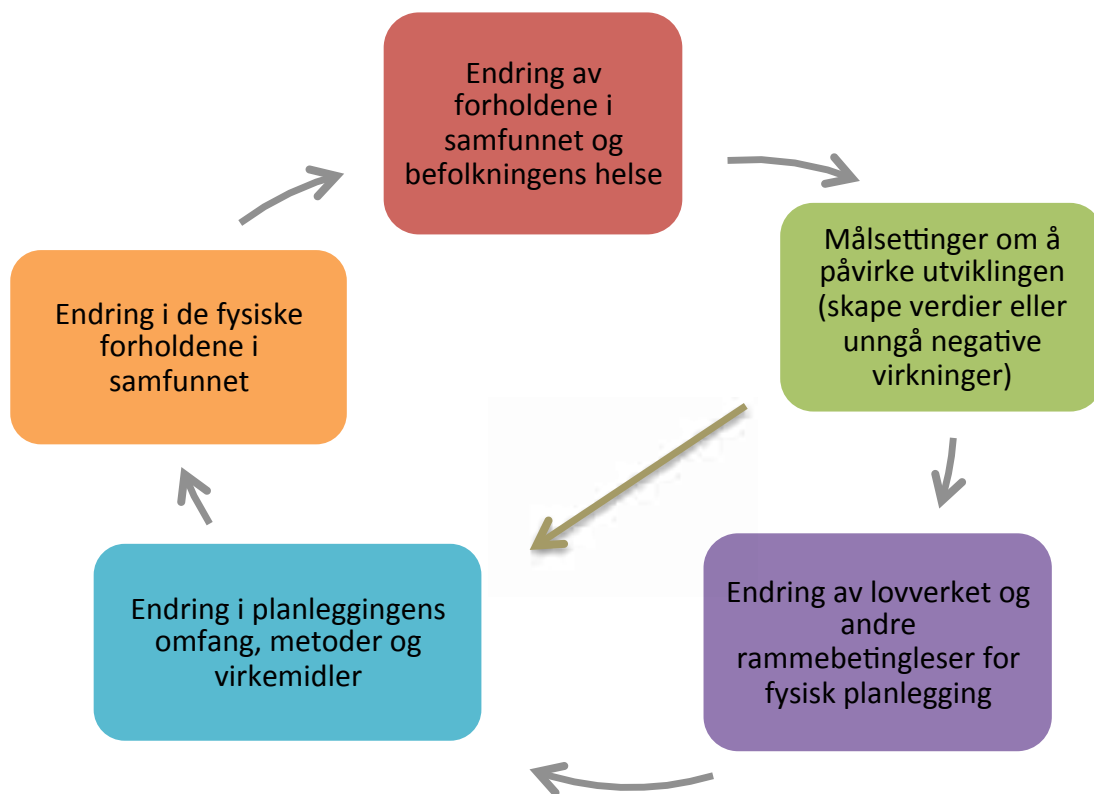
Figur 13: Forhold som påvirker utviklingen innenfor byplanleggingen over tid. Pilene illustrerer at det er et gjensidig og dynamisk forhold mellom forholdene i samfunnet og mål om endringer (B), kunnskapen om sammenhenger mellom omgivelsene og helseforholdene (A) og de virkemidlene vi er villige til å ta i bruk (C). De tre faktorene kan endre seg hver for seg. Det fører til endringer i sammenhengen mellom dem over tid.

Hvordan planleggingen utvikler seg kan skilles i hva som gjøres, dvs. hvilke oppgaver planleggingen forutsettes å løse, og hvordan oppgavene løses, dvs. hvordan løsningene utformes. Lovverket, metodene og prinsippene innenfor faget er det rammeverket som løsningen må skapes innenfor. Drivkreftene som endrer planleggingen kan komme både «utenfra» i form av endrede fysiske, sosiale eller kulturelle forhold i samfunnet og «innenfra» i form av ny kunnskap, metoder og normer innenfor planleggingen. De to

perspektivene på drivkrefter kan ikke skilles klart fra hverandre, men begge vil påvirke planleggingens faglige praksiser og virkemidler. Problemstillingen i avhandlingen analyseres gjennom:

- 1) Om og i tilfelle hvordan kunnskap om sammenhengen mellom omgivelsene og befolkningens helse har påvirket virkemidler innenfor byplanleggingen (forholdet mellom A og C i modellen)
 - a. Hvordan kunnskap og oppfatninger om forholdet mellom omgivelser og befolkningens helse endret seg over tid
 - b. Hvilken kunnskap eller forståelse om forholdet mellom omgivelsene og befolkningens helse som ble lagt til grunn i metoder, prinsipper og løsninger i byplanleggingen
- 2) Om og i tilfelle hvordan kunnskap om sammenhengen mellom omgivelsene og befolkningens helse har påvirket forholdene i samfunnet og målsettinger om endring (forholdet mellom A og B i modellen)
 - a. Hvordan intensjoner og målsettinger for planleggingen hos politiske myndigheter og andre beslutningstakere endret seg over tid, og om og i tilfelle hvordan disse ble begrunnet
 - b. Hvordan regelverk og rammebetingelser som ble lagt for endringene i byene endret seg over tid, og hvordan disse ble begrunnet
- 3) Om og i tilfelle hvordan forholdene i samfunnet og målsettinger om endring har påvirket virkemidlene og metodene innenfor byplanleggingen (forholdet mellom B og C i modellen)
 - a. Hvilke temaer og problemstillinger som ble omfattet av planleggingen, og hvordan disse endret seg over tid
 - b. Hvordan virkemidler og metoder innenfor planleggingsfaget endret seg over tid som svar på oppgavene og målene som ble definert

Felles for alle temaene er en analyse av hvilke forhold som har holdt seg konstante over tid, og hvilke som har endret seg. Problemstillingen retter seg mot byplanleggingen som system og fremgangsmåte for å produsere omgivelser, ikke mot de konkrete produserte (fysiske) resultatene som ble oppnådd. Det er hvilke mål og intensjoner som lå til grunn og hvilken kunnskap som ble brukt som grunnlag for valgene som analyseres. Lovverket, metoder og regler innenfor planleggingsfaget er å forstå som rammebetingelser for de konkrete planene eller prosjektene som skulle utarbeides. Fokus i avhandlingen vil derfor være på hvilke virkemidler som ble innarbeidet i planleggingen.



Figur 14: Fremstilling av sammenhengen i endringene innenfor byplanleggingen. I tillegg til at målsettinger for utviklingen i byene, helsetilstanden og andre områder påvirker politikerne til å vedta nye lover vil målene også påvirke fagfolkene og hvordan de jobber, hvilke temaer de behandler og hvilke metoder og forbilder som utvikles.

3.4 Forskningsspørsmål og hypoteser

Tidligere studier innenfor avhandlingens tema er drøftet i forrige kapittel. De tidligere studiene er utgangspunktet for min forståelse av temaets avgrensning, mulige sammenhenger og konsekvenser for planleggingen. De vil derfor danne utgangspunktet for videre studier av temaet innenfor planleggingsfaget (andre fagområder, f.eks. innenfor samfunnsmedisin, vil kunne ha et annet utgangspunkt basert på andre studier og en annen faglig tradisjon).

Forskningsspørsmålet i avhandlingen er **om, og i tilfelle hvordan, byplanlegging har vært brukt som helsefremmende og forebyggende helsearbeid, og hvordan dette eventuelt har påvirket innhold, organisering og løsninger i den fysiske planleggingen i Norge**. Med innhold menes hvilke temaer og virkemidler planleggingen omfattet. Med organisering menes roller, myndighet og rettigheter hos aktørene i planleggingen. Med løsninger menes konkrete løsninger eller rammer og prinsipper for løsninger som ble nedfelt i lovverket eller innenfor faget.

En spesifikk formulering av hypoteser tydeliggjør de sammenhengene som (forskerne mener) er identifisert, og gir grunnlag for å bekrefte eller avkrefte tidligere funn. Ut fra tidligere studier kan vi utlede følgende hypoteser om sammenhengen mellom helsesektoren og byplanleggingen:

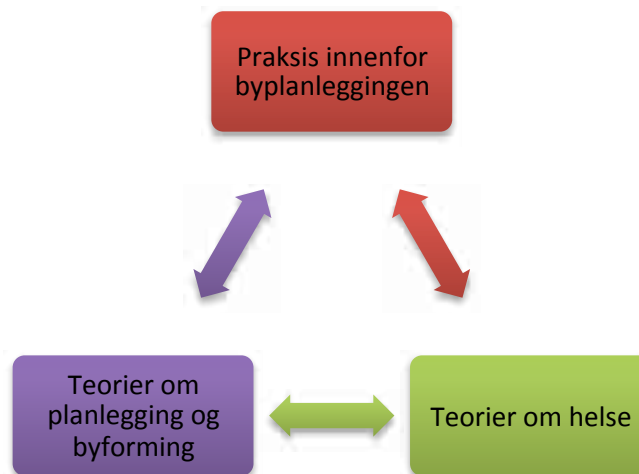
1. I perioder hvor medisinen ikke rår over effektive virkemidler innenfor eget fag, brukes byplanleggingen for å etablere forebyggende og helsefremmende tiltak i byene.

2. Nye metoder og planprinsipper som berører helse og sunnhet har sitt opphav og utgangspunkt i kunnskap innenfor medisinen.
3. Endringer som berører helse og sunnhet innenfor planleggingen drives frem av fagfolk innenfor helsevesenet.

Å svare på hypotesene vil kreve en gjennomgang av forholdet mellom helsesektoren og byplanleggingen som institusjoner hvor både kunnskap, normer og regler innenfor de to feltene analyseres.

3.5 Struktur i analysene

Ut fra teori og tidligere studier vil det være et gjensidig forhold mellom planlegging og helse (figur 3.3). Forholdet vil variere over tid, og kan være ulikt i forskjellige land i Europa. Vi må anta at det er et gjensidig forhold mellom teoriutviklingen både innenfor helse og planlegging/byforming, og at begge kunne bli påvirket av praksis innenfor omgivelsesproduksjonen.



Figur 15: Sammenheng mellom teori og praksis innenfor helse og planlegging.

Gjennom en analyse av utviklingen innenfor planleggings- og byformingsfaget kan retningen av påvirkning fastlegges for forskjellige perioder. Tolkningen av grunnlaget for planleggingen må skje gjennom helse- og planleggingsteori på det gjeldende tidspunktet. Fokus vil være på disse tre spørsmålene:

1. Er det direkte sammenheng mellom helseforståelse/-teori og virkemidler som innarbeides i bygningslovene?
2. Fører endringer (paradigmeskift) innen helseteori til endringer innen lovverk og/eller planleggingsteori?
3. Hvilke forhold/faktorer i det forebyggende og helsefremmende arbeidet innenfor medisinen ble innarbeidet i bygningslovene?

Sentralt i analysen blir identifiseringen av den medisinske forståelsen av omverdenen (årsak og virkning) gjennom analysen av kategorier, klassifiseringen av fenomener, identifisering av virkemidler/behandling og løsninger som defineres. Disse må henge tidsmessig sammen med endringer innenfor planleggingen. Helst bør det kunne identifiseres hvordan påvirkningen har skjedd – gjennom deltagelse i utformingen av lovverket, faglig eller politisk påvirkning osv. I praksis må analysen baseres på begreper,

kategorier, årsakssammenhenger og angivelse av løsninger som er felles for de to fagfeltene.

3.6 Periodisering

Avgrensningen av tidsperiode for de studiene som er gjennomført ser ut til å være begrunnet ut fra en eller flere av følgende forhold:

1. Når de fysiske forholdene endrer seg slik at det oppstår et behov for styring av utviklingen i byene (byplanlegging) (Piccinato 1983, Benevolo 1973)
2. Når de politiske og idemessige forholdene endrer seg slik at det oppstår et behov og/eller mulighet for styring av utviklingen i samfunnet generelt (Benevolo 1973, Rodenstein 1988)
3. Når endringer i byplanleggingens oppgaver, virkemidler og/eller prinsipper for løsninger finner sted (Piccinato 1983, Rodenstein 1988, Jensen 1980)
4. Perioder hvor empiri er tilgjengelig (Jensen 1980)

De ulike historikerne har ulike innfallsvinkler for å periodisere stoffet de jobber med. Det er to hovedinnfallsvinkler til periodisering:

1. Viktige politiske hendelser eller endring i politiske rammebetingelser (den franske revolusjonen, slutten på Napoleonskrigen, etablering av den tyske nasjonalstaten, start eller slutt på viktige kriger etc.)
2. Viktige ideer eller innsikt oppdages eller tas i bruk (det kommunistiske manifest, kunnskap om bakteriene m.m.)

Enkelte historikere benytter seg av svært korte tidsperioder, men andre bruker lengre. Schmidt og Kristensen er svært vage angående periodisering og ser ut til å bruke 50-årssykluser som analytisk innfallsvinkel til når ideene forandrer seg (Schmidt&Kristensen 1986). Under er det gitt en oversikt over periodiseringen i tidligere studier:

Rodenstein	1750	1800	1848	1870	1918	1945	1960	1987
Piccinato				1871 ³⁹	1914			
Benevolo	1760	1815	1848	1872				
Schmidt/Kristensen	1756		1848		1900?			

Med unntak av Rodenstein, som har sett på perioden fra 1750 og frem til i dag, er dokumentasjonen spredt og lite systematisk i disse skriftene. Periodiseringen innenfor den medisinske historien er til dels annerledes enn innenfor planlegging. George Rosen deler i sin "A History of Public Health" historien inn i periodene 1500-1750, 1750-1830, 1830-1875 og 1875-1950 (Rosen 1993).

Duhl og Sanchez deler historien om folkehelsen (engelsk betegnelse "public health") inn i fire perioder: ikke-spesifikk hygiene, spesifikk hygiene, spesifikk immunisering og ikke-spesifikk immunisering (Duhl og Sanchez 1999:5). Periodene er basert på den teoretiske utviklingen av det forebyggende folkehelsearbeidet.

Rosen	1750	1830	1875	1950		
Duhl/Sanchez			1875	1930		1980

³⁹ Grunnleggelsen av det tyske riket

Duhl og Sanches har følgende forklaring på inndelingen i perioder:

Ikke-spesifikk hygiene: frem til 1875: Den ikke-spesifikke hygieniske strategien varte frem til 1875 og var basert på medisinske teorier som stammet tilbake til de gamle grekerne. Fra 1300-tallet ble miasmeteoriene fremtredende innenfor medisinen. De var basert på at "dårlig luft" var symptomer på sykdomsfremkallende elementer i omgivelsene. Denne teorien hadde innvirkning på de sanitære reformene som ble gjennomført i siste halvdel av 1700- og begynnelsen av 1800-tallet. Vekten ble lagt på å organisere bebyggelsen for å kontrollere "den dårlige luften". Staten gikk aktivt inn for å kontrollere bebyggelsen slik at innvirkningen fra miasmene skulle unngås (Duhl og Sanchez 1999:6).

Spesifikk hygiene: 1875 – 1930: I perioden fra 1875 til 1930 var strategien en spesifikk hygiene basert i bakteriologien. Smittsomme sykdommer skyldtes spesifikke organismer og innsatsen til helsesektoren ble fokusert mot å fjerne forhold hvor disse organismene fantes. Dette førte med seg et behov for å prioritere, fordi hvert behov var spesifikt. Fra en mer generell, ingeniørbasert strategi ble fokuset nå satt på høyt spesialiserte strategier rettet mot spesifikke elementer i miljøet. Hver sykdom var spesiell og skyldtes spesifikke forhold i omgivelsene. Duhl og Sanchez (1999) mener allikevel at det gjennom denne perioden fortsatt var nær sammenheng mellom den fysiske planleggingen og folkehelsearbeidet.

Spesifikk immunisering: 1930 – 1980: I perioden 1930 til 1980 ble det ledende konseptet innenfor folkehelsearbeidet preget av forståelsen av at det ikke er mulig å kontrollere alle patogener. Strategien ble å vaksinere mot sykdom slik at en ikke trengte å kontrollere omgivelsene. De store ressursene som ble brukt for å styrke kroppens motstand mot sykdommer førte til et skifte fra et sosialt over til et medisinsk perspektiv på helse.

Ikke-spesifikk immunisering: 1980 og frem til i dag: Fra 1980 og frem til i dag har perspektivet endret seg av to grunner: folk dør av andre grunner enn smittsomme sykdommer og fordi de sosiale årsakene til sykdom har kommet mer i fokus. Folkehelsearbeidet er derfor dreid mer mot en ikke-spesifikk ideologi hvor brede sosiale strategier står i fokus. De sosiale årsakene til sykdom må tas hensyn til dersom det skal oppnås varige bedringer i folkehelsen.

Ut fra tidligere studier vil en periodisering basert på endringer innenfor medisinen gi et godt rammeverk for å analysere endringer innenfor byplanleggingen. Tidsperiodene som Duhl og Sanches etablerer er imidlertid neppe så presise som de fremstiller periodiseringen. Overgangen fra miasmer til bakterier som forklaring på sykdom skjedde over lang tid (flere ti-år) og kan ikke fastlegges så presist som i Duhl og Sanches' perioder. Arbeidene til Agostino Bassi, Ignaz Semmelweis, John Snow, Louis Pasteur, Joseph Lister og Robert Koch fordelte seg over en 70-årsperiode på 1800-tallet og miasmeteorien eksisterte parallelt med andre teorier helt til slutten av 1800-tallet.

Periodiseringen kan allikevel tjene som referansepunkt når materialet om bygningslovene gjennomgås for å undersøke om det skjer endringer innenfor byplanleggingen i disse periodene, og hvordan disse eventuelt er begrunnet. Det empiriske materialet i avhandlingen (stortingsforhandlingene) kan gis en periodisering ut fra utviklingen av lovgivningen og dens geografiske og tematiske utvikling:

- 1814 – 1845: Etablering av en bygningslovgivning som omfattet alle byer og ladesteder
- 1845 – 1884: Egne lover for Kristiania, Bergen og Trondheim og en felles bygningslov for øvrige byer og ladesteder med sterk styring fra den svenske kongen

- 1884 – 1905: Utvikling av bygningslovgivningen under parlamentarismen
- 1905 – 1924: Utviklingen av bygningslovgivningen som selvstendig nasjon
- 1924 – 1965: En felles bygningslov for alle byer og bygningskommuner
- 1965 – 1985: En bygningslov som omfattet hele landet
- 1985 – 2008: Fra arealplanlegging til samfunnsplanlegging.

Denne periodiseringen sammenfaller bare delvis med periodiseringen til Duhl og Sanchez og gir et grunnlag for å vurdere hvordan kunnskapen om helse har påvirket bygningslovgivningen. Sammenhengen vil bli drøftet i analysen av utviklingen av lovverket.

3.7 Oppsummering

Forståelsen og analysen av prosessene må ta utgangspunkt i empiri som dokumenterer utviklingen innenfor planleggingen og medisinen over tid. Tolkningen og analysen av situasjonen på ethvert tidspunkt i utviklingen må baseres på den kunnskapen og de prinsippene som lå til grunn for fagene, og utviklingen innenfor planleggingen må tolkes i forhold til den samfunnsmessige konteksten. Endringer i rammebetingelser (teknologi, tilgjengelige ressurser, politisk ideologi m.m.) og målsettinger i samfunnet og innenfor fagene planlegging og samfunnsmedisin er utgangspunktet for tolkningen.

Avhandlingen vil ha en utforskende karakter hvor de forskjellige elementene i utviklingen settes i forhold til hverandre og sammenhenger og avhengigheter dokumenteres. Analysene tar utgangspunkt i at kunnskap om sammenhengen mellom omgivelsene og befolkningens helse har påvirket målene for, innholdet i og metodene for å drive planlegging. Analysene i avhandlingen vil være avhengig av avgrensning og forståelse av planlegging og helse som faglige og samfunnsmessige fenomener. Det drøftes i de to neste kapitlene.

Del II

Betraktningss- perspektiv og metoder

4 Byplanlegging som myndighetsutøvelse

Planlegging er et praktisk orientert fag hvor kunnskap omdannes til fysiske løsninger for hvordan funksjoner som boliger, handel, arbeid, rekreasjon og transport skal fungere sammen i et hele. Planleggerens kunnskap må derfor omfatte både teori og praksis innenfor faget.

4.1 Byplanleggingens formål og innhold

Formålet med byplanleggingen vil endre seg i takt med oppfatninger, forståelse og intensjoner i samfunnet. I den 200-årsperioden som denne avhandlingen omfatter har både formål, innhold og målsettinger for byplanleggingen endret seg vesentlig. Som aktivitet har byplanleggingen både vært brukt som virkemiddel for å unngå å rette opp i uønskede forhold (fare for brann, hygiene, fremkommelighet i byene m.m.) og for å utløse muligheter for utvikling (bygging av transportsystemer, utnyttelse av naturressurser m.m.).

Byplanleggingens formål må ses både i forhold til praktiske utfordringene i samfunnet (skaffe nok boliger, sørge for fremkommelighet, brannhensyn osv.) som oppstår som utfordringer i byene, og i forhold til makthavernes intensjoner og målsettinger. Endring i maktforholdene, og spesielt endring i det politiske styresettet, vil gi endringer i byplanleggingen. Samtidig vil de problemstillingene som tas fatt i med byplanleggingen som virkemiddel være avhengig av kunnskapen eller oppfatningen av sammenhengen mellom omgivelsene og virkemidlene. Det er forståelsen, eller oppfatningen, av sammenhengen som vil være utgangspunktet for hva en mente kunne oppnås gjennom planlegging.

Byplanleggingen ble i industrialiseringens tidlige fase utviklet som verktøy for å motvirke de uheldige fysiske, sosiale og helsemessige forholdene som utviklet seg i byene (Piccinato 1983). Målene i byplanleggingen er samstemte med målene innenfor de sosiale, politiske og økonomiske systemene under industrialiseringen. Dette må tas i betraktning nå en ser på diskursen innenfor faget hvor det vitenskapelige perspektivet gir et inntrykk av allmenngyldige regler med en «objektiv» eksistens over eller på siden av de politiske og kulturelt fastlagte perspektivene på utviklingen⁴⁰. Konsekvensen av dette er at byplanleggingen alltid tar de overordnede politiske målene som utgangspunkt og forsøker å tilpasse utviklingen i byene til disse. Byplanleggerne i Tyskland på slutten av 1800-tallet stilte i følge Piccinato ikke grunnleggende spørsmål til de politiske målene, og tilbød ingen alternativer til den sosiale og økonomiske utviklingen i byene (Piccinato 1983:4).

Formålet med byplanleggingen må derfor analyseres i sammenheng med de dominerende politiske målsettingene i samfunnet. I perioder har mulighetene den teknologiske utviklingen ga vært styrende for innhold og virkemidler i byplanleggingen, mens det i andre perioder har vært ønsket om sosial og kulturell utvikling som har vært viktigst⁴¹.

Innholdet i planleggingen vil være avhengig av hvilke oppgaver som defineres som viktige, hvilke virkemidler som stilles til disposisjon for planleggerne, og hvilke løsninger

40 Se fotnote 6 i Piccinato 1983: 4.

41 Særlig fremtredende har utopistene (Fourier, Owen m.fl.) som Leonardo Benevolo beskriver vært (se Benevolo 1973).

som foreslås. Innholdet i byplanleggingen vil derfor endre seg over tid, i takt med politiske, sosiale, kulturelle og økonomiske forhold.

I avhandlingen studeres endringene i planleggingens innhold gjennom de endringene som skjer i virkemidler, metoder og prinsipper innenfor faget. Disse ses i sammenheng med den politiske, sosiale, kulturelle, teknologiske og økonomiske utviklingen i samfunnet for å analysere årsaker og virkninger bak endringene i planleggingens innhold.

4.2 Byplanleggingens aktører og styringsteknologi

Byplanleggingens aktører kan deles i fire nivåer knyttet til bygningslovene, forvaltningen av dem og planlegging, prosjektering og utbygging knyttet til konkrete områder eller prosjekter. De fire nivåene er:

1. **Lovgivende myndigheter** – Stortinget vedtar bygningslovene og definerer materielle og prosessuelle regler som definerer aktørene, deres oppgaver, makt og myndighet og fremgangsmåte for å etablere et juridisk rettsgrunnlag for arealbruk og utbygging. Nasjonale forskrifter vedtas normalt av regjeringen, men har i enkelte tilfeller også vært forelagt Stortinget til orientering. Forskriftene ligger innenfor den rammen som bygningsloven definerer.
2. **Planmyndighetene** – Kommunestyret (eller underliggende politiske eller administrative organer) vedtar lokale forskrifter og planer som er grunnlag for ekspropriasjon, bevaring eller utnyttelse av areal, og konkrete byggeprosjekter. Byggeprosjekter igangsettes etter godkjent søknad. Den gis vanligvis administrativt med grunnlag i vedtatte planer.
3. **Planleggere** – Offentlige eller private aktører som utarbeider planer. Tidligere ble planlegging drevet nesten utelukkende av det offentlige, mens det, særlig etter bygningsloven av 1985, i stor grad er private firmaer som utarbeider planer på detaljnivå (planer for konkrete utbygginger/prosjekter). Det offentlige utarbeider fortsatt oversiktsplaner som kommuneplanene og kommunedelplaner/områdeplaner.
4. **Grunneiere og utbyggere** – Kan være både offentlige og private aktører. Grunneier og utbygger kan være samme person, firma eller organisasjon, eller flere forskjellige aktører som samarbeider. Utbygger gjennomfører som regel detaljplanlegging, prosjektering og utbygging, men disse trinnene kan også utføres av forskjellige aktører.

Bygningsloven, forskrifter og planer legger rammer for den fremtidige utviklingen i form av arealbruk (funksjoner som kan etableres eller videreføres), utforming (bygningstyper, utnyttelsesgrad, funksjonskrav m.m.) og prosesskrav knyttet til videre utvikling av området/ene (rekkefølgekrav, tidsbegrensninger m.m.). Planene etablerer en hjemmel for å si nei til prosjekter som ikke tilfredstiller kravene som er satt, men inneholder ingen virkemidler for å få gjennomført planer eller prosjekter dersom grunneier eller utbygger ikke vil realisere planen(e). For spesifiserte funksjoner (blant annet offentlige formål) etablerer vedtatt detaljplan en hjemmel for ekspropriasjon innenfor et definert tidsrom. Det offentlige (kommunen eller staten) kan da erverve arealer ved tvang. Ut over en trussel om ekspropriasjon har det offentlige få virkemidler for å få gjennomført en utbygging som grunneier ikke vil gjennomføre.

4.2.1 Planleggingens kunnskapsgrunnlag

Hvordan forholdet mellom teori og praksis oppfattes er avhengig av hvilke problemstillinger planleggerne jobber med. På et konkret nivå består oppgavene i å bruke vitenskapelig kunnskap⁴² for å løse konkrete problemer (Schön 1983:22). Kunnskapen blir basis for løsningene gjennom planleggerens konkrete ferdigheter og holdninger som anvendes i den konkrete situasjonen (Schön 1983:24). Mange problemer kan imidlertid ikke løses direkte gjennom bruk av vitenskapelig kunnskap. De må først defineres i form av avklaring av problemstillinger, aktører, prosesser, virkemidler m.m.:

...with this emphasis on problem *solving*, we ignore problem *setting*, the process by which we define the decision to be made, the ends to be achieved, the means which may be chosen. In real-world practice, problems do not present themselves to the practitioner as given. They must be constructed from the materials of problematic situations which are puzzling, troubling, and uncertain. In order to convert a problematic situation to a problem, a practitioner must do a certain kind of work. He must make sense of an uncertain situation that initially makes no sense. (Schön 1983:40)

Det viktigste og vanskeligste arbeidet planleggeren gjør er ikke å løse konkrete problemer, men å definere hvilke problemer som skal løses, av hvem og med hvilke midler. Dette bryter med inndelingen av basisen for fagkunnskap som Schön refererer til:

.....there is three components to professional knowledge:

1. An *underlying discipline* or *basic science* component upon which the practice rests or from which it is developed
2. An *applied science* or "*engineering*" component from which many of the day-to-day diagnostic procedures and problemsolutions are derived
3. A skills and attitudinal component that concerns the actual performance of services to the client, using the underlying basic and applied knowledge (Schön 1983:24)

Den normative dimensjonen ligger delvis i punkt 3 hva angår det interne i faget, men inndelingen ligger utenfor de vurderingene som må gjøres for å avklare hvilken teori (eller teorier) som er relevante i den konkrete situasjonen. Schön hevder imidlertid at denne modellen er basisen for *utdannelsen* innenfor profesjonene (Schön 1983:26), og at den dermed legger en rasjonell og vitenskapelig tenkning som basis i utdannelsene. Det er også i følge Schön slik vitenskapelig basert kunnskap som gir fagene "tyngde" og anerkjennelse. Samtidig er planleggerens kunnskap, kompetanse og rolle avhengig av hvilke oppgaver de jobber med:

Town planning has a charter membership in Glazers society of minor professions. The institutional context of planning practice is notoriously unstable and there are many contending views of the profession, each of which carries a different image of the planning role and a different picture of the body of useful knowledge. At the present time, for example, planners function variously as designers, plan makers, critics, advocates of special interests, regulators, managers, evaluators, and intermediaries. In planning as in other professions, each role tends to be associated with characteristic

⁴² I tillegg til det vitenskapelige kunnskapsgrunnlaget brukes også praktisk kunnskap som planleggerne tilegner seg gjennom praksis.

values, strategies, techniques, and bodies of relevant information.(Schön 1983: 204)

Avklaring av slike forhold skjer i et samspill mellom flere aktører på ulike nivåer i samfunnet. De overordnede rammene og målsettingene skjer på nasjonalt nivå, mens normer og regler også kan etableres innenfor hver enkelt organisasjon, så lenge de ligger innenfor de rammebetingelsene som er satt. Den enkelte planlegger må i tillegg legge sine egne normer og kunnskap til grunn i prosessen. Frihetsgraden blir dermed begrenset, og prosessen vil føre til små og langsomme endringer over tid.

Avklaring av problemstillinger som skal løses er en kommunikativ prosess mellom politikerne, planleggerne og de som berøres av planleggingen (grunneiere, beboere, brukere av området som skal planlegges m.fl.). Det er sosiale prosesser hvor makt, innflytelse, ferdigheter, kunnskap, prestisje m.m. vil ha betydning. Schön mener den vitenskapelig baserte kunnskapen vil være av underordnet betydning i disse prosessene.

.....I found that technical information influenced action, but not by solving problems or providing the bottom line for a decision. Instead, it was the organizational routines and practices required to produce, analyze, present, and discuss such information that were important. Information became embedded in political agendas, and organizational attention focused on the issues it represented. The requirement for development and use of specific kinds of knowledge altered who was empowered and legitimate to speak and which interests was represented. The result was to change the terms of public discourse and the taken-for-granted norms of collective action. (Innes 1995:185)

Fokuset her er på de overordnede samfunnsprosessene hvor kunnskap er en av mange faktorer som inngår i planlegging. Det vitenskapelige grunnlaget vil allikevel være viktig å få avklart, ettersom det legges så stor vekt på i samfunnet:

Power is legitimized in the name of scientific "truth" that is valued above other forms of knowledge because the discourse around science has granted it a valuable status. Because of this society has a "will to truth", valuing scientific truth which masks power. (Allmendinger 2002:14)

Schön peker på at det vitenskapelige grunnlaget for en disiplin eller profesjon er med på å gi status. Schön mener de fagene som er basert direkte på vitenskapelig kunnskap, som medisin og ingeniørfagene, og har stabile institusjonelle rammer å forholde seg til, har høyere status enn de fagene som blir mer påvirket av varierende og uklare mål, skiftende kontekst for den faglige kunnskapen og praksisen. (Schön 1983:46) Profesjonenes kunnskapsbase er i følge Schön basert på 4 faktorer: "It is specialized, firmly bounded, scientific and standardized" (Schön 1983:23). Spørsmålet er om dette er avhengig av en vitenskapelig basert kunnskapsbase, eller om dette er faktorer som uansett vil være viktig for faglige aktiviteter, uavhengig av hvilken kunnskaps- eller erfaringsbase den er fundert i.

Institusjonene legger rammer for hvilke problemstillinger som er legitime (eller i det hele tatt blir oppfattet), hvilke virkemidler som kan brukes, hvem som er aktører og hvilke prosesser som er relevante eller legitime for å avklare problemstillingene. Både den institusjonelle teorien (se kapittel 6) og planleggingsteorien peker på at de enkelte fagfolkene har liten grad av frihet:

However, the professional status of planners limits the extent to which they can act as reflective individuals and the extent to which they are subject to the normal influence of social science approaches as their views, opinions and options are limited. (Allmendinger 2002:23)

Samtidig kan vi observere at det faktisk skjer endringer i måten planleggerne jobber på, hvilke problemstillinger de befatter seg med og hvilke løsninger som oppfattes som gode eller mindre gode. I følge teorien må det bety at rammebetingelsene på en eller annen måte har endret seg.

....emancipatory knowing comes from discourse or dialectic. Such discourse can illuminate the many sides of reality and, if designed properly, can uncover the rationalizations which reinforce power relations. (Innes 1995:186)

Avklaring av stabilitet og endring skjer i følge teoretikerne gjennom en dialog (som kan være både skriftlig, muntlig, og i form av konkrete prosjekter eller andre typer innspill) mellom aktørene. I løpet av denne prosessen avklares hvilke rammer som skal ligge til grunn for definering av problemstillingen, hvem som er legitime deltagere, hvilke virkemidler som kan og bør brukes, hvordan prosessen bør forløpe og hvilke kriterier en skal stille til en løsning.

Bruners (1993) syn samsvarer med Schöns (1983) observasjon av at det legges en økende vekt på forskning og vitenskapelige teorier innenfor planlegging og andre fag. Schön mener det er den tekniske rasjonaliteten som sterkest har formet vårt syn på profesjoner. Han hevder det finnes et hierarki innenfor profesjonene, hvor medisin hører til "høystatus-profesjonene" og planlegging til "lavstatus-profesjonene". Medisinen (og andre høystatus-profesjoner som juss, økonomi og ingeniørfagene) karakteriseres av enighet om klart definerbare mål, og at de opererer innenfor en stabil institusjonell kontekst. Planlegging derimot karakteriseres ifølge Schön av at målene er skiftende og tvetydige, kompetanse og ferdigheter som delvis er basert på kunstneriske prinsipper, og at profesjonen opererer innenfor en ustabil institusjonell kontekst. Dette gjør det vanskelig å utvikle faget på et vitenskapelig empirisk grunnlag, med andre ord å basere det mer på vitenskapelig forståelse. Innenfor hver disiplin finnes det ifølge Schön også et hierarki. Hierarkiet består av følgende nivåer:

- 1 An underlying discipline or basic science component upon which the practice rests or from which it is developed.
- 2 An applied science or "engineering" component from which many of the day-to-day diagnostic procedures and problem-solutions are derived.
- 3 A skill and attitudinal component that concerns the actual performance of services to the client, using the underlying basic and applied knowledge. (Schön 1983:24)

Planleggingsfaget består altså av både målbare og ikke-målbare elementer. Endringer i forståelse kan skje på alle tre nivåene. Ut fra Bruners (1993) teori vil endringer skje fra nivå 1, og så forplante seg nedover. Deler av disse kategoriene er definert gjennom bygningslovene, og deler av dem må tolkes gjennom lovteksten, forarbeidene til lovene og annen empiri. Slik jeg oppfatter situasjonen innenfor planleggingsfaget, må planleggere innenfor svært mange av de problemområdene de behandler bygge på kunnskaper fra andre yrkesgrupper, f.eks. leger, ingeniører, biologier, geologer, sosiologer m.fl. Ut fra den kunnskapen planleggerne har og tilegner seg fra andre faggrupper skaper de seg en forståelse av hvordan verden henger sammen. Denne

forståelsen av verden avgjør hva de anser som viktige problemstillinger å ta fatt i, hvordan de forsøker å løse problemene og hvordan de argumenterer for sine synspunkter.

Et særlig viktig spørsmål er hvem som avgjør hvilken forståelse av verden som skal legges til grunn for utarbeidelsen av lovene. Ut fra at forebyggende og helsefremmende tiltak er et fagfelt som spenner over flere fagfelt vil makten til å definere hvordan verden skal forstås være viktig for utviklingen av planlegging som fag.

4.2.2 Styringsverktøy

Verktøyene som er til rådighet for styring innenfor den fysiske planleggingen kan deles i to grupper; de som er utviklet «innenfor» planleggingen som fag og profesjon, og de som er utviklet «utenfor» planleggingen for å sette rammer for den. Jeg tar utgangspunkt i at styringsverktøyene «utenfor» planleggingen som fag og aktivitet i samfunnet har som hovedformål å sikre at planleggingen bygger opp under vedtatte mål og strategier i samfunnet, og å koordinere aktiviteten innenfor planleggingen med andre sektorer (f.eks. helsesektoren).

De to viktigste redskapene for å koordinere og sikre måloppnåelse for planleggingen er lovverket og forankring av beslutninger om planlegging og vedtak av planer i politiske organer (vanligvis kommunestyret), som også har ansvaret for andre sektorer innenfor sitt geografiske ansvarsområde.

Lovverket er det viktigste virkemidlet for å sikre en enhetlig utvikling på tvers av byene/kommunene og koordinering med andre sektorer. Koordineringen med andre sektorer/interesser kan være materiell, ved at konkrete løsninger innarbeides i loven, eller prosessmessig ved at lovverket sikrer at nødvendig kunnskap tilføres planprosessen gjennom bestemmelser om hvem som må eller kan bidra.

- Materielle bestemmelser dreier seg som regel om konkrete formmessige eller teknologiske løsninger. I den tidlige delen av perioden som behandles var disse reglene beskrivelser av konkrete løsninger i form av bestemmelser i loven. Typiske eksempler er gatebredder, høyde på bygninger, dimensjoner på bjelker m.m. I det 20 århundre er slike bestemmelser som regel formulert som funksjonelle krav, og er ikke formulert direkte i loven, men i forskrifter eller vedtekter, og angir en funksjonsmåte som løsningene skal tilfredsstillende (bæreevne, tid for sammenbrudd ved brann m.m.). Dagens lovverk inneholder i liten grad materielle bestemmelser knyttet til løsninger i planleggingen, men sikrer at nødvendige hensyn vurderes gjennom prosessreglene i loven.
- Prosessregler omfatter bestemmelser om rekkefølge av gjøremål i planprosessene, hvilke aktører som skal involveres og hvilke rettigheter og plikter disse har i prosessen. Prosessreglene kan også omfatte «makt» i form av godkjennelsesmyndighet eller «vetorett» underveis før planer kan fremmes eller behandles. Prosessreglene kan deles i elementer knyttet til den «faglige» delen av planleggingen, og regler knyttet til planens juridiske virkning. Disse reglene vil omfatte bestemmelser som sikrer at de som berøres får anledning til å uttale seg og at de er fulgt er et vilkår for å gjøre en plan juridisk bindende for grunneiere og andre rettighetshavere.

Styringsverktøy innenfor planleggingsfaget er i mindre grad knyttet til formelle regler og retningslinjer, og i større grad til normer for faglig virksomhet. Normer innenfor faget etableres gjennom komplekse prosesser knyttet til utdannelsen av planleggere, forskning

og faglig utvikling innenfor faget (som kan skje i formelle former knyttet til undervisnings- eller forskningsinstitusjoner, eller til større private eller offentlige organisasjoner) som utvikles i forbindelse med eksisterende eller nye oppgaver.

Det vil vanligvis være større eller mindre spenninger innenfor faget knyttet til kunnskapsgrunnlaget og normer for å vurdere kvaliteten på det faglige arbeidet. Gjennom den 200-årsperioden som studeres har det vært flere gjennomgripende forandringer i normene for «god planlegging» og løsninger på overordnet og detaljert nivå innenfor faget. Ofte omtales disse skiftene som «paradigmeskift», selv om det innenfor et praksisbasert fag som planlegging neppe kan sies å oppstå paradigmer i Kuhns (1972) strenge definisjon av begrepet. I planlegging er endringer i måten planleggingen skjer på og de prinsippene som ligger til grunn for faget en blanding av kunnskapsbasert og ferdighetsbaserte prinsipper.

Endringen innenfor planleggingsfaget har allikevel gitt store endringer i de fysiske omgivelsene gjennom skiftende ideologier for hvordan planlegging bør foregå og hvilken fysisk form byene bør gis. Ideologiene har fungert som et styringsverktøy innenfor fagets rammer. Endringene står i et gjensidig avhengighetsforhold til andre samfunnsendringer og eksterne krefter.

En annen form for styring er veiledere som utarbeides av det offentlige, som regel departementer eller direktorater, og som fastlegger prosessregler eller materielle regler innenfor et fagfelt/sector, eller beskriver hvordan en type problemstillinger (planlegging av vassdrag, kraftledninger, areal- og transportplanlegging m.m.) skal håndteres. Slike veiledere og håndbøker binder sammen faglige problemstillinger med de materielle og prosessmessige reglene som lovverket inneholder. Veiledere og håndbøker har en uklar juridisk, men veldig klar normativ, karakter. De har som formål, ut fra overordnede policyer, både å hjelpe planleggere til å effektivisere, heve kvaliteten på deres faglige arbeid, og å forenkle behandlingen av sakene for de offentlige myndighetene. I motsetning til lover og regler er formålet fagpolitisk sosialisering av planleggere og beslutningstakere.

4.3 Oppsummering

Aktørene i utviklingen av byplanleggingen i Norge er mange, og skiftende gjennom den 200-årsperioden som beskrives. I forhold til avhandlingens analyser vil aktørene innenfor helsevesenet og byplanleggingen/fysisk planlegging bli tolket i forhold til deres betydning for kunnskapsproduksjon, utvikling/etablering av normer og regelverk. I følge Rodenstein (1988) vil det ikke oppstå nye praksiser innenfor planleggingen før det foreligger en ny (og uholdbar) situasjon, og ny kunnskap som gjør nye handlingsvalg mulige gjennom en teori som forbinder situasjonen med virkemidler. Utviklingen innenfor institusjonen vil da se slik ut:

Ny situasjon → Ny kunnskap/teori → Nye normer → Nye regler → Endret situasjon

Aktørene vil derfor i avhandlingen bli gruppert i forhold til om de bidrar i kunnskapsproduksjon eller formidling, utvikling av normer eller utvikling av regler.

Aktører innenfor kunnskapsproduksjon og formidling vil typisk være fagfolk innenfor medisin og planlegging som i kraft av sine oppgaver eller roller produserer og formidler kunnskap innenfor fagene. Utvikling av normer kan skje både innenfor faget, som en videreutvikling av handlingsalternativer med basis i ny kunnskap, eller av politikere som definerer mål og strategier for planleggingen eller for en større del av samfunnsutviklingen. Regelverket knyttet til planlegging vil være både formelt og

uformelt. Det uformelle vil være knyttet til metoder og fremgangsmåter innenfor faget, mens det formelle vil være bygningslovene og andre formelt vedtatte regler for faget. Det formelle regelverket vedtas av Stortinget eller regjeringen (og i enkelte tilfeller av departementene). Politikerne er dermed en sentral aktør både innenfor «produksjon» og utvikling av normer, og i etablering og utvikling av regelverket for hvordan planlegging skal foregå og hva den skal inneholde.

5 Sykdom og helseforståelse

I dette kapitlet defineres helse slik begrepet tolkes i denne avhandlingen. Det har foreligget flere definisjoner av helse de siste 100 årene, og hvordan helse skal defineres diskuteres stadig innenfor forskning og i helsevesenet. Definisjonen må ses i et sosiologisk og kulturelt perspektiv – den vil endre seg over tid, og det er lite sannsynlig at en kan komme frem til en definisjon som alle enige i. Definisjonen som drøftes her har vært diskutert i det norske og internasjonale fagmiljøet og er den mest brukte i norsk faglitteratur.

5.1.1 Definisjon av helse

Begrepet helse blir i dag av Verdens helseorganisasjon definert som:

A state of complete physical, social and mental well-being, and not merely the absence of disease or infirmity.

Within the context of health promotion, health has been considered less as an abstract state and more as a means to an end which can be expressed in functional terms as a resource which permits people to lead an individually, socially and economically productive life.

Health is a resource for everyday life, not the object of living. It is a positive concept emphasizing social and personal resources as well as physical capabilities. (WHO 1998:1)

Definisjonen stammer fra 1946 og har vært kritisert fra mange hold, bl.a. fordi en slik tilstand i praksis ikke er oppnåelig. Alternative definisjoner har vært foreslått, i Norge bl.a. av Peter Hjort, som har definert helse som "overskudd til å takle hverdagens krav". I Stortingsmelding 16 (2002-2003) Resept for et sunnere Norge omtales WHO's definisjon slik:

Når Verdens helseorganisasjon definerer helse som «en tilstand av fullstendig fysisk, sosialt og mentalt velvære, og ikke bare fravær av sykdom eller lyte», kan dette antyde et likhetstegn mellom god helse og et godt liv. I denne meldingen legges isteden til grunn at vi ønsker god helse for å kunne leve et godt liv, på linje med trygge lokalsamfunn og meningsfullt arbeid. Helse er en investeringsfaktor for det gode liv. (St. meld. 16 (2002-2003):6)

Det er altså ingen faglig konsensus rundt definisjonen av hva helse er, og hvilken konsekvens en definisjon skal ha for arbeidet med å fremme folkehelsen. WHO's formulering er fortsatt en av de mest brukte definisjonene på helse. Den fanger opp både de fysiske, psykiske og sosiale sidene ved menneskenes helse og inkluderer dermed alle sider både ved individet og det sosiale fellesskapet i hva helse omfatter. Definisjonen tydeliggjør at helse ikke bare er noe som angår individet eller noe som bare er et individuelt ansvar. Gjennom definisjonen blir det tydelig at helse ikke bare kan oppnås gjennom arbeid mot enkeltpersoner, men at politikk blir et vesentlig virkemiddel i helsearbeidet. Definisjonen må ikke bare ses som en beskrivende avgrensende definisjon i vanlig forstand, den blir også et politisk verktøy i arbeidet med å sikre og fremme helsen. (Christie 1992:317) Samtidig fører definisjonen til at alle faktorer som kan påvirke vår fysiske, psykiske eller sosiale tilstand må trekkes inn som relevante i forhold til helsen.

Disse faktorene defineres normalt ikke som en del av helsen. "Helse" forbindes vanligvis med psyko-biologisk førhet i mer generell, "miljøuavhengig" forstand. (Berg 1987:19)

Forholdet mellom individet og samfunnet (de fysiske, kjemiske og biologiske omgivelsene og de sosiale relasjonene) har vært fremstilt på ulike måter. I noen modeller er individet hovedaktøren for å fremme sin egen helse, mens samfunnet kan gjøre denne oppgaven mer eller mindre vanskelig. I andre modeller inngår menneskets omgivelser som faktorer som påvirker vår helse ved å styrke positive eller negative faktorer som har betydning for helsen. I disse modellene blir dermed individenes ansvar redusert i forhold til betydningen av omgivelsene de lever i.



Figur 16: Sammenheng mellom individ, samfunnet og helsen.

Illustrasjon fra NOU 1991:10, gjengitt i Elvebakken m.fl. 1994:18

Illustrasjon fra NOU 1991:10, gjengitt i Elvebakken m.fl. 1994:19

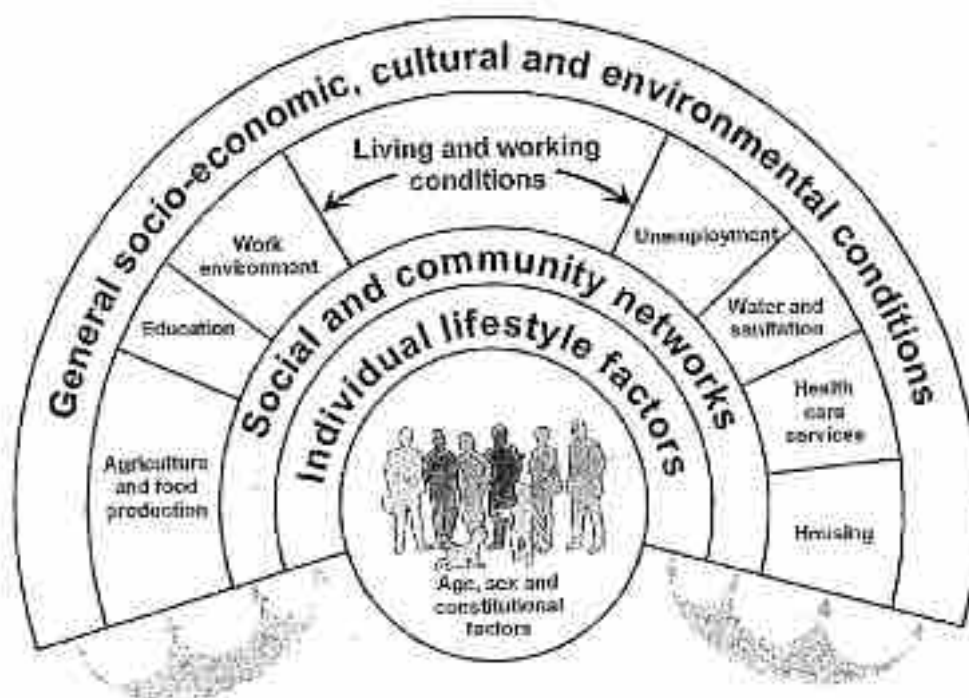
Som det fremgår av illustrasjonene kan omgivelsene påvirke individet både ved at positive faktorer styrkes eller svekkes, og ved at negative faktorer får påvirke i en ugunstig retning. Det kan etableres ulike strategier for å styrke helsen avhengig av om det tas utgangspunkt i faktorer som virker positivt eller negativt på helsen.

Dahlgren og Whitehead (2007) har delt inn faktorene som påvirker vår helse i 4 nivåer. De fire nivåene er:

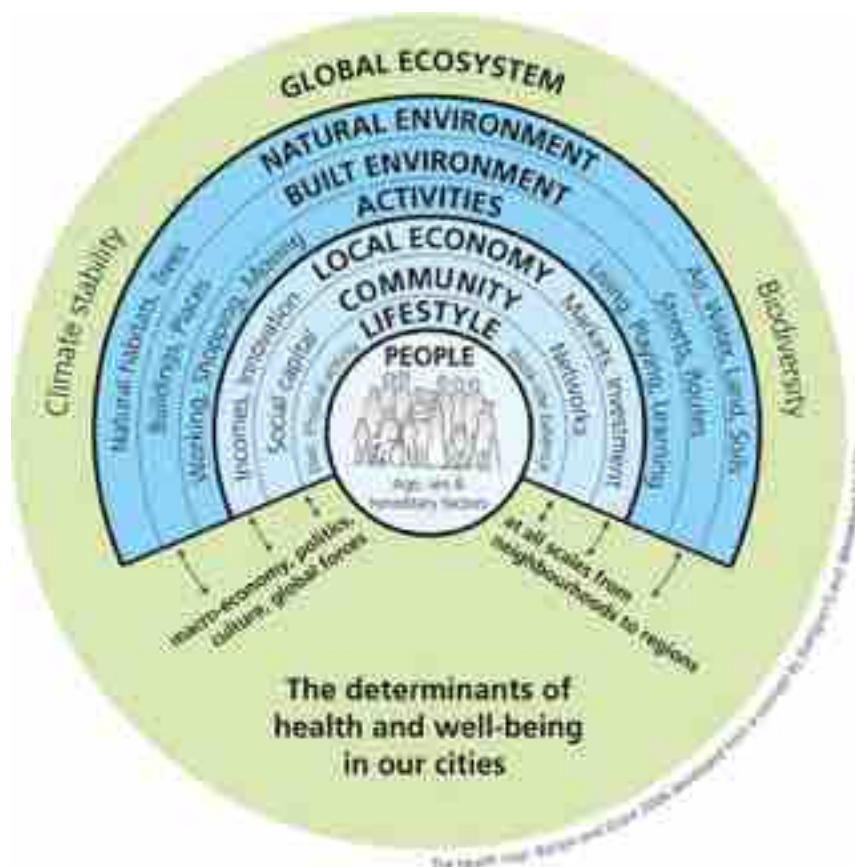
1. Generelle sosioøkonomiske, kulturelle og miljømessige forhold
2. Bo- og arbeidsforhold som omfatter materielle og sosiale forhold der folk bor og arbeider
3. Sosiale nettverk innenfor familien og nærmiljøet.
4. Individuelle holdninger og valg knyttet til egen helse.

Dahlgren og Whitehead mener det forebyggende og helsefremmende arbeidet må foregå på alle nivåene samtidig for å bli effektivt. De deler arbeidet inn i forhold til hvilken betydning det har for helsen og mener at faktorene må vurderes i forhold til om de truer

helsen, fremmer helsen eller beskytter helsen. Det forebyggende helsearbeidet vil her omfatte både faktorer som truer og faktorer som beskytter helsen.



Figur 17: Faktorer som påvirker helsen (Dahlgren&Whitehead (2007), s. 11)



Figur 18: Joint Strategic Framework for Public Mental Health 2009-2012. Liverpool PCT. Barton & Grant (2006), modellen bygger på en tidligere versjon av Dahlgren&Whitehead (2007)

Kunnskapen om hvilke faktorer som påvirker helsen, og oppfattelsen av hvilke faktorer som var viktige og mindre viktige for å styrke helsen eller forhindre sykdom, har også endret seg gjennom tiden. Oppfattelsen av hva helsebegrepet omfatter må nødvendigvis ha påvirket hva som ble oppfattet som viktig å beskjeftige seg med innenfor medisinen. Samtidig har kunnskapen om sammenhenger mellom årsak og virkning vært med på å fastlegge hvilke virkemidler legen hadde for å fremme helsen eller forebygge sykdom. Øyvind Larsen har satt opp oversikten under som oppsummerer hovedtendensene innenfor samfunnsmedisinens utvikling:

Frem til ca 1830	Samfunnsplanlegging i sykdomsforebyggende øyemed
Ca. 1830 – 1880	Sanerings- eller renovasjonsperiode med bakgrunn i koleraepidemiene og de samfunnsmessige forandringene som industrialiseringen medførte
Ca 1880 - 1920	Bakteriologisk-sereologisk preget periode hvor mikroorganismer blir påvist som spesifikt smittestoff ved viktige sykdommer
Ca 1920 - 1935	Periode preget av ernæring og arbeidsmedisin som viktige temaer
Ca 1935 – 1980	Sosialhygienisk periode med stigende forståelse for de sosiale forholdenes helsemessige betydning.
Ca 1980 – til i dag (1992)	Helsepedagogisk fase hvor utviklingen forsøkes styrt gjennom formidling av kunnskap og faglige argumenter til ikke-faglige beslutningstakere. (Larsen 1992:41)
Ca 2000 – til i dag	Økende fokus på strukturelle forhold som påvirker fordelingen av positive og negative påvirkningsfaktorer på helsen.

Disse tre faktorene, hva helse er, forholdet mellom individ og samfunn, og kunnskapen om sammenhengene mellom omgivelser og individer, legger rammen for hvordan det forebyggende og helsefremmende arbeidet kan og bør drives i et samfunn.

5.1.2 Forebyggende og helsefremmende arbeid

Begrepet “health promotion” oversettes vanligvis med fremme av helsen. I det helsefremmende arbeidet vil en være opptatt av positive faktorer som fremmer helsen, selv om sykdom ikke er påvist. Det innebærer at også personer som er rammet av sykdom eller funksjonshemminger skal gis muligheter for god helse, trivsel og velvære. (Christie 1992:316)

WHO's definisjon av helsefremmende arbeid henviser til Ottawa Charter for Health Promotion (WHO 1986). Helse anses i charteret som en fundamental menneskerett og det vektlegger fred, tilstrekkelige økonomiske ressurser, mat, bolig, et stabilt økosystem og en bærekraftig bruk av ressursene som vilkår for å oppnå en god helse. Disse faktorene setter fokus på sammenhengen mellom sosiale og økonomiske forhold, de fysiske omgivelsene, individuell livsstil og helse. I Ottawa-charteret defineres helsefremmende arbeid (“health promotion”) slik:

Health promotion is the process of enabling people to increase control over, and to improve, their health. To reach a state of complete physical, mental and social well-being, an individual and group must be able to identify and

realize aspirations, to satisfy needs, and to change or cope with the environment. (WHO 1986)

Denne definisjonen innebærer at både politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle, miljømessige, biologiske og egen aktivitet kan påvirke helsen, i positiv eller negativ retning.

Health promotion goes beyond health care. It puts health on the agenda of policy makers in all sectors and at all levels, directing them to be aware of the health consequences of their decisions and to accept their responsibilities for health.

Health promotion policy combines diverse but complementary approaches including legislation, fiscal measures, taxation and organizational change. It is coordinated action that leads to health, income and social policies that foster greater equity. Joint action contributes to ensuring safer and healthier goods and services, healthier public services, and cleaner, more enjoyable environments.

Health promotion policy requires the identification of obstacles to the adaptation of healthy public policies in non-health sectors, and ways of removing them. The aim must be to make the healthier choice the easier choice for policy makers as well. (WHO 1986)

Helsefremmende blir i denne definisjonen en aktivitet som angår alle institusjoner i samfunnet, og som nødvendigvis må gjennomsyre alle forvaltningsnivåer og aktiviteter.

Our societies are complex and interrelated. Health cannot be separated from other goals. The inextricable links between people and their environments constitutes the basis for a socio-ecological approach to health. The overall guiding principle for the world, nations, and communities alike, is the need to encourage reciprocal maintenance – to take care of each other, our communities and our natural environment. The conservation of natural resources throughout the world should be emphasized as a global responsibility.

Changing patterns of life, work and leisure have a significant impact on health. Work and leisure should be a source of health for people. The way society organizes work should help create a healthy society. Health promotion generates living and working conditions that are safe, stimulating, satisfying and enjoyable.

Systematic assessment of the health impacts of a rapidly changing environment – particularly in areas of technology, work, energy production and urbanization – is essential and must be followed by action to ensure positive benefit to the health of the public. The protection of the natural and built environments and the conservation of natural resources must be addressed in any health promotion strategy. (WHO 1986)

Forebyggende helsearbeid er i Norge definert som "alle tiltak gjennomført med det formål å redusere risikoen for sykdom eller å øke muligheten for god helse i hele eller deler av befolkningen" (Raaheim og Aarø 1989). Det er klart at tiltak innenfor byplanleggingen faller innenfor en slik definisjon av forebyggende helsearbeid. Det er et påfallende trekk ved diskusjonen rundt det forebyggende og helsefremmende arbeidet at det virker som om det ikke er noen konsensus om hvilket teoretisk fundament som skal

legges til grunn for folkehelsearbeidet. I stortingsmelding 16 (2002-2003) "Resept for et sunnere Norge" gis følgende definisjon på folkehelsearbeid:

Folkehelsearbeid – økt overskudd til å mestre hverdagens krav

- Folkehelsearbeid innebærer å svekke det som medfører helserisiko, og styrke det som bidrar til bedre helse. De negative påvirkningsfaktorene virker helsenedbrytende, enten det er ting vi spiser og drikker, eller de befinner seg i det sosiale eller fysiske miljøet rundt oss. Positive faktorer handler blant annet om styrkende faktorer i miljøet rundt oss, om vårt forhold til våre nærmeste og de nettverk vi inngår i, og i hvilken grad livet oppleves å ha mening og å være forutsigbart og håndterbart. Dette kan kalles beskyttelses- eller mestringsfaktorer og gir individer og grupper bærekraft og slitestyrke.
- Når Verdens helseorganisasjon definerer helse som «en tilstand av fullstendig fysisk, sosialt og mentalt velvære, og ikke bare fravær av sykdom eller lyte», kan dette antyde et likhetstegn mellom god helse og et godt liv. I denne meldingen legges isteden til grunn at vi ønsker god helse for å kunne leve et godt liv, på linje med trygge lokalsamfunn og meningsfullt arbeid. Helse er en investeringsfaktor for det gode liv.
- Folkehelsearbeid handler om å satse i forhold til den fysiske helsen, blant annet gjennom påvirkning av levevaner og levekår. Men det handler også om å satse på den psykiske helsen, gjennom å legge til rette for opplevelser av mestring, god selvfølelse, menneskeverd, trygghet, respekt og synlighet. (St. meld. 16 (2002-2003):6)

Andre samfunnssektorens ansvar for folkehelsearbeidet er understreket i stortingsmeldingen:

Individ og lokalsamfunn har ansvar i folkehelsearbeidet, men befolkningens helse er ikke minst et resultat av utviklingstrekk og politiske valg utenfor enkeltindividenes rekkevidde. Sykdomsbildet speiler en generell samfunnsutvikling og de kårerne vi lever under. Ansvar må derfor synliggjøres i alle sektorer når nasjonal politikk formes. Fra et folkehelseståsted må vi for eksempel bry oss om hvordan samfunnet tilrettelegger for sykling og for sunne matvaner, hvordan skolen håndterer mobbeproblemene, og hvordan arbeidslivet kan være helsefremmende og ikke helsenedbrytende.

Utfordringen er å få kreftene til å trekke i samme retning. Regjeringen legger med denne meldingen vekt på å styrke forankringen av folkehelsearbeid i alle samfunnssektorer, bl.a. ved å lansere verktøy slik at helse blir lagt på vektskålen når avgjørelser skal tas på en rekke samfunnsområder. (St. meld. 16 (2002-2003):7)

Det arbeidet som retter seg direkte mot mennesket definerer Ole Berg (1987) som helsearbeid. Det finnes også virksomhet som har som mål å hindre at folk blir syke, eller å styrke deres helse uten å arbeide direkte mot mennesket, dette kaller Berg "helserettet arbeid". Disse tiltakene har altså som formål å styrke helsen, men er ikke rettet direkte mot enkeltmennesker. Planlegging og byforming vil falle innenfor en slik definisjon.

Det forebyggende helserettede arbeidet skiller seg fra det egentlige helsearbeidet ved at det har en annen normativ forankring. Berg mener innslaget av andre, mer nyttepregede argumenter, skiller det forebyggende helserettede arbeidet fra helsearbeidet. Han mener

helsetilknytningen utvannes enda mer i det miljørettede helsearbeidet ved at det springer ut av flere hensyn, selv om hovedhensikten kan være helsemessig motivert. Også der hovedhensikten med tiltakene er helserettede mener Berg at tiltakene får en annen normativ forankring enn tilfellet er for det egentlige helsearbeidet. Berg mener miljøarbeidet har et mer abstrakt forhold til enkeltmennesker, og at det derfor i større grad enn det egentlige helsearbeidet vil bli preget av økonomisk inspirerte betraktninger om å maksimere et "brutto helseprodukt" (Berg 1987:20).

I tillegg til den verdimeslige forankringen skiller de miljørettede tiltakene seg fra helsearbeidet ved at det er teknisk svært forskjellig. Det kreves medisinsk kunnskap for å vurdere hvilke sider av miljøet som kan være helsetruende, men for å iverksette tiltak kreves det en annen type kunnskap. For de bygde omgivelsenes del vil denne kunnskapen være forvaltet av planleggere og arkitekter. Helsefremmende arbeid forutsetter et tverrsektorielt samarbeid rettet mot den enkelte, og tiltak rettet mot miljøforhold (Christie 1992:316).

Både samfunnsplanleggingen og den fysiske planleggingen blir da et mål for den administrative og politiske styringen innenfor helsesektoren. Illustrasjonen under gir et godt bilde av situasjonen. Helsesektoren tar seg av de faktorene som influerer menneskenes helse direkte. Andre sektorer har i oppgave å forvalte andre faktorer som bidrar til at mennesker holder seg friske. Det siste kan omfatte tiltak både for å hindre sykdom, og å stryke helsen.



How High is the Wall in Your Town?

Figur 19: Illustrasjon av forebyggende strategier. Illustrasjonen fra Elvebakken m.fl. 1994:20 viser den forebyggende strategien for å beskytte mennesket. Den helsefremmende strategien kan også tolkes inn i illustrasjonen – grøntarealer, åpen bebyggelse og barn som leker ute hjelper til å styrke immunforsvaret, gjennom frisk luft, sol og fysisk aktivitet.

Dårlig helse kan være en funksjon av et "angrep" utenfra, eller et for dårlig forsvar innenfra (Berg 1987:143). Dette gir to hovedstrategier for forebyggende tiltak, mot "angrepsfaktorene" eller mot "forsvars-faktorene". Den første strategien vil innebære å

gjøre miljøet mer ufarlig for oss. Den andre strategien går ut på å gjøre individet bedre i stand til å leve i et farlig miljø, eller å hindre at det blir dårligere i stand til å leve der. Strategiene kan kombineres, men omfatter ulike tiltak og kunnskap. En tredje strategi som kombinerer de to foregående vil være å få individet til å velge et ufarlig miljø.

For å gi en forståelse av hvordan det faglige apparatet knyttet til forebyggende helserettet arbeid er bygget opp deler Berg det inn i fire nivåer:

- Det fysisk-kjemiske
- Det biologiske
- Det psykiske
- Det sosiale

På grunnlag av denne inndelingen kategoriserer Berg de ulike virkemidlene slik:

Nivå	Strategier				
	Ufarliggjøre miljøet		Styrke individet	Beskytte individet	
	Fjerne agens	Avskjære agens		Velge sunt miljø	Lukke ute farlig miljø
Fysisk/kjemisk	Arb.miljø-tiltak, katastr.-forebygg.	Arb.miljø tiltak Redningsarbeid Nær.midd. kontroll	Kostholds-kontroll	Unngå farl. Arb.miljø/naturmiljø	Bruk av verneutst./ beskyttelsesrom v/uvær, krig
Biologisk	Utrydde organism. Sterilis.	Utrydde smittedyr Kontrollere smitteveier	Immunisering	Unngå farlige miljøer	Bruke verneutst.
Psykisk			Egostyrk. Trening; omlegge livsstil		
Sosialt	Samf. Miljøforbedr. Tiltak				

Figur 20: Virkemiddel i forebyggende helserettet arbeid (Berg 1987:144)

Planleggingens og byformingens virkemidler vil her ligge innenfor det å ufarliggjøre miljøet. Dette kaller Berg det direkte forebyggende arbeidet. Det indirekte forebyggende arbeidet omfatter tiltak for å styre eller påvirke det direkte forebyggende arbeidet. Dette omfatter i følge Berg for eksempel lovgivning, informasjonstiltak og opplæring. Det indirekte forebyggende arbeidet er da rammebetingelser eller strukturelle betingelser for det direkte forebyggende arbeidet. Berg mener de største faglige utfordringene ligger i det indirekte forebyggende arbeidet:

Direkte primær forebyggelse skjer på det vi kan kalle miljøeier- og "kroppseier"-plan. I stor grad skjer det etter ordre eller råd fra uten- og overforstående. Det er slik sett den indirekte forebyggelse som representerer den største faglige utfordringen. Bortsett fra ved individstrategien vil medisinen spille en underordnet rolle i dette arbeidet. Medisinen vil påvirke

hva ved et miljø som gjør det farlig, og hvilke miljøer som er uheldige. Den kan ikke si hvordan man skal fjerne farlige miljøer, eller gjøre farlige miljøer mindre farlige. . . . og det er på disse områder de faglige utfordringer ligger. (Berg 1987:145)

Dette må bety at utforming av strategier både for det direkte og det indirekte forebyggende arbeidet må skje innen andre sektorer enn medisinen selv. Medisinen peker ut retningen, mens utformingen av strategier og tiltak skjer innenfor andre fagområder. Det er her Berg skiller mellom helsearbeid og helserettet arbeid. I det helserettede arbeidet vil også andre mål enn bare det å fremme helsen bli tatt hensyn til og vurdert når strategier skal utformes. Avveiningen mellom de ulike interessene, utformingen av strategier og bruk av virkemidler blir både en faglig og en politisk oppgave. Ettersom dette skal legge grunnlaget for det direkte forebyggende arbeidet er det kanskje naturlig at det skjer på et mer overordnet politisk og forvaltningsmessig nivå:

Vi har sagt at den direkte forebyggelse skjer på miljø- og individplan og i nokså stor grad er av rent iverksettende karakter. Det indirekte forebyggende arbeid skjer i økende grad på høyere nivåer, til dels på interesseorganisasjonsnivå, men først og fremst på myndighetsnivå. Det har slik skjedd en markert offentliggjørelse av det forebyggende arbeidet. Organisatorisk har det ført til utvikling av mer eller mindre eksplisitt forebyggende hierarkier, eller søyler. Sentralt er det etablert overordnede planleggende, direktivutarbeidende og kontrollerende organer. Lokalt er det bygget ut et feltapparat, en ytre etat. De ulike forebyggelsessøylene forgrener seg utover landet som røtter på en stamme. (Berg 1987:146)

Faggrupper og institusjoner knyttet til det direkte helsearbeidet kan utvilsomt ses som en samfunnsinstitusjon eller sektor. Men finnes det på samme måte en sektor eller institusjon knyttet til forebyggende helserettet arbeid? Berg mener at det forebyggende helserettede arbeidet snarere må forstås som et aspekt ved de fleste av samfunnets institusjoner, enn som en institusjon i seg selv. Det betyr at forebyggelsespremisser inngår, mer eller mindre bevisst, i det som skjer i institusjoner som i utgangspunktet ikke er innrettet mot helserettet arbeid. Det helserettede arbeidet er da sekundært eller tertiært for institusjonene. Berg mener vi dermed kan snakke om en gradvis overgang fra forebyggelsesorienterte institusjoner til mer og mer forebyggelses-fjerne institusjoner.

Det forebyggende helsearbeidet dreier seg om mer enn å forebygge sykdom, skade og tidlig død. Forebygging handler også om å fremme folks helse og bidra til at helsen blir en positiv ressurs i hverdagslivet. I dette ligger blant annet:

- Å legge omgivelsene til rette for best mulig helseutvikling
- Å styrke befolkningens motstandskraft mot helsetruende forhold
- Å stimulere folks evner til fleksibel funksjonering, mestring og kontroll
- Å bidra til at folks livskvalitet blir best mulig

Han påpeker at det er teoretiske og praktiske forskjeller på de to formene for forebyggende arbeid. Mens det forebyggende arbeidet er mer naturvitenskapelig basert mener han det helsefremmende arbeidet hviler på et samfunnsvitenskapelig fundament.

	Sykdomsforebyggende	Helsefremmende arbeid
Teoretisk modell	Biomedisinsk sykdomsmodell	Sosial helsemodell
Fokus på	Risikofaktorer for sykdom	Ressurser for helse
Vitenskapelig grunnlag	Naturvitenskapelig	Samfunnsvitenskapelig
Styringsmodell	Teknokratisk	Demokratisk
Hovedstrategi	Teoribasert påvirkning	Erfaringsbasert påvirkning

Figur 21: Forskjellen mellom sykdomsforebyggende og helsefremmende arbeid (Mæland 2005)

Forskjellen i arbeidsmåte innenfor de to delene av folkehelsearbeidet gir seg også utslag i hvilke virkemidler som anses som aktuelle. Det er også en tendens over tid at stadig flere sektorer samordnes i arbeidet etter plan- og bygningsloven. Slik også med det forebyggende og helsefremmende arbeidet:

Plan- og bygningsloven er den sentrale loven for samordnet, sektorovergrepene samfunns- og arealplanlegging i kommunene. Kommuneplanarbeid skal være hovedarenaen for prioritering i kommunene og omfatter både utviklingen i kommunen som helhet, de enkelte sektorer og virksomhetsområder. Plankrav i sektorlover bør derfor begrenses. Med Ot.prp. nr. 54 (2001-2002) Om lov om endringer i lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og enkelte andre lover foreslår regjeringen å oppheve lov om planlegging av helse- og sosialtjenesten i kommunene og de fleste planbestemmelsene i helsetjenestelovgivningen rettet mot kommunesektoren.

Planlovutvalget sluttuttreder i disse dager forslag til endringer i plan- og bygningsloven og vil komme med forslag til lovendringer ved sin andre og avsluttende delutredning. I sin første delutredning NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven drøfter utvalget viktige sektorinteresser og deres forhold til planlegging etter plan- og bygningsloven. Utvalget uttrykker at de er «innstilt på at plansystemet skal utformes på en måte som gjør det til et godt egnet redskap for å ivareta og samordne alle de ulike interessene som er nødvendige ledd i planleggingen og utviklingen av samfunnet.» Utvalget trekker videre fram to forutsetninger for å nå målet om at planlegging skal virke samordnende: «For det første må alle viktige interesser og sektorinteresser delta i planleggingen. For det andre må vedtatt plan legges til grunn og følges av sektormyndighetene når de skal treffe vedtak etter egen lovgivning».

Det er viktig å slå fast at folkehelse må være et hovedhensyn ved all areal- og samfunnsplanlegging. Dette må gå klart fram av plan- og bygningsloven, og regjeringen går inn for at hensynet til folkehelse skal gå fram av lovens formålsparagraf. (St. meld. 16 (2002-2003):77-78)

Helsesektoren har sin egen kunnskap, sett med normer og regler. Disse samsvarer ikke nødvendigvis med den kunnskapen, normene og reglene som gjelder innenfor planlegging og byforming.

5.2 Byplanlegging som helsepolitisk instrument

Det er en stor grad av enighet i tidligere studier (se kap. 2) om at byplanleggingen har vært brukt som virkemiddel i det forebyggende og helsefremmende arbeidet. Uenigheten er knyttet til når, hvordan og hvor dette har endret seg over tid. I følge Dahlgrens og Whiteheads modell (2007) utgjør de fysiske omgivelsene rammen rundt de biologiske og personlige faktorene som definerer vår helse.

En analyse av planlegging som virkemiddel for å beskytte og bedre folkehelse må ta utgangspunkt i hva helse er og hvordan den kan beskyttes og forbedres. Samtidig må det tas hensyn til at ikke alle sider av arbeidet med helse spørsmål er like godt teoretisk begrunnet. Mye av arbeidet er et praktisk og resultatorientert arbeidsfelt som bygger på innsikt og erfaringer fra mange fagområder (Mæland 2010:11). Det er et anvendt fag hvor teoriutvikling og praksis utvikler seg side om side. Innholdet i faget og den teoretiske begrunnelsen har også endret seg radikalt gjennom den perioden denne avhandlingen omfatter.

Sykdomsforebyggende og helsefremmende arbeid er komplementære tilnærminger i folkehelsearbeidet (Mæland 2010:13). Det er ikke nødvendigvis noen god strategi å forsøke å skille skarpt mellom dem, men det kan gi oversikt og tydelighet i analysene av utviklingen. De bygger på ulike måter å tenke på og praktisere forebygging, og Mæland mener de bygger på ulike tradisjoner og vitenskapsteoretisk grunnlag (Mæland 2010:13). Målet for det sykdomsforebyggende arbeidet er å forhindre eller å utsette sykdom og kan skje gjennom helseopplysning eller forebyggende tiltak. Fokuset er på risikofaktorene for sykdom og utgangspunktet er en biomedisinsk sykdomsmodell. Det helsefremmende arbeidet tar utgangspunkt i faktorer som styrker ressursene for god helse og bygger på en sosial modell for helse og helsepåvirkning (Mæland 2010:15). Helse er her ikke et mål i seg selv, men ses som en ressurs for å oppnå andre mål som økonomisk og sosial utvikling.

Begge perspektivene er innarbeidet i planleggingen. Det helsefremmende i form av prinsipper for grønnstruktur, estetikk, tilstrekkelig lys og luft til leiligheter og arbeidsplasser m.m. Det forebyggende er innarbeidet i form av krav til luft- og støyforurensning, beskyttelse mot risikofaktorer som biltrafikk, ras, flom og brann m.m. Deler av dette er etablert i konkrete erfaringer og tradisjoner, mens andre virkemidler er etablert mer direkte i en vitenskapelig basert kunnskapsgrunnlag. Gerd Albers mener at hygienens var en av del tidligste eksemplene på at vitenskapelig kunnskap ble brukt som grunnlag for planlegging og byforming (Albers 1996: 48).

6 Teorigrunnlag

I dette kapitlet beskrives teorigrunnlaget for avhandlingen, og de analytiske kategoriene som vil bli benyttet i analysen av empirien gjøres rede for. Avhandlingen er basert på institusjonell teori – et teorigrunnlag som benyttes både innenfor historie, sosiologi, statsvitenskap, samfunnsøkonomi og antropologi. Det redegjøres kort for sentrale elementer i den institusjonelle teorien og hvordan planlegging som aktivitet kan betraktes som en institusjon.

6.1 Institusjonell teori

Institusjoner er i følge institusjonell teori måten vi ordner og organiserer samhandlingen mellom mennesker. Både helsevesenet og byplanleggingen kan analyseres som institusjoner. Det finnes flere ulike definisjoner av institusjoner, men de fleste er enige om at "institusjoner" slik det brukes innenfor sosiologi, historie og statsvitenskap er strukturer eller mekanismer i sosiale relasjoner som styrer hvordan mennesker oppfører seg innenfor et sosialt fellesskap. Institusjoner har en permanens utover det enkelte mennesket og har en eller flere funksjoner i det sosiale fellesskapet ved at den etablerer regler for hvordan forholdet mellom de sosiale individene bør eller kan være.

Institusjoner kan være uformelle (for eksempel skikk og bruk) og formelle i form av lover og andre skrevne eller formelt etablerte regler. I begge tilfeller er de en konstruksjon som oppstår i det sosiale fellesskapet og som styrer hvilke roller, oppgaver, relasjoner til andre m.m. de sosiale individene tildeles eller påtvinges.

Definisjonen av hva en institusjon er varierer mellom de ulike retningene innenfor den institusjonelle teorien (Peters 1999). Fellesnevneren for de ulike definisjonene er at en institusjon er en struktur⁴³ i samfunnet eller i samhandlingen mellom aktører. Institusjonene styrer de enkelte aktørene inn i en eller annen form for strukturert samhandling som er forutsigbar ut fra relasjoner mellom aktørene (Peters 1999:18) og skaper en mer forutsigbar virkelighet for aktørene som befinner seg innenfor institusjonens «virkeområde».

Institusjonell teori er et forsøk på å forklare hvorfor sosiale aktører handler slik de gjør, og hvorfor de innenfor en institusjon handler relativt likt over tid, og i ulike situasjoner. I følge den institusjonelle teorien er det institusjonenes egenskaper som avgjør hvordan de sosiale aktørene forstår seg selv, hvordan de oppfatter andre aktører, hvordan deres sosiale kontekst forstås, hvilke holdninger som blir fremtredende og hvilke virkemidler som anses som legitime og riktige å bruke. Institusjonene skaper stabilitet og forutsigbarhet for aktørene, men de begrenser også deres valg og handlemåter (Peters 1999:141).

Byplanlegging inngår i et system for å styre hvordan en sosial aktivitet (planlegging) foregår, og hvilke roller, oppgaver, rettigheter og plikter de ulike aktørene har. Den kan derfor analyseres som en institusjon. Ulike teoretikere har ulike innfallsvinkler til hva som er de viktigste egenskapene ved en institusjon. Noen teoretikere ser institusjoner som en samling regler og rutiner som definerer hvilke handlinger som er mulige og legitime i forhold til sammenhengen mellom rolle og situasjon. Institusjonen definerer da hva

⁴³ Struktur - av latinsk 'bygning, sammenføyning': oppbygning og sammenheng mellom de enkelte ledd i en helhet

situasjonen er, hvilken rolle aktørene innehar, og hvilke forpliktelser det innebærer for aktøren (Peters 1999:28).

Douglas North (1990) sammenligner institusjonene med reglene i et spill. Reglene (institusjonen) definerer hva som er tillatt og hva som ikke er tillatt, inkludert hva straffen er for å bryte reglene. Formålet med reglene er å definere hvordan spillet skal gjennomføres. Spillerne (som tilsvarer aktørene, det være seg enkeltpersoner, firmaer, organisasjoner eller offentlige etater) har som formål å vinne spillet. For å vinne bruker spillerne sin kunnskap, ferdigheter og strategi, samtidig som de forholder seg til spillets regler (de kan følge eller bryte reglene alt etter hva de finner mest formålstjenlig).

North påpeker at man i analysen av spillet må skille mellom spillernes strategier og ferdigheter i spillet, og spillets hensikt, regler og konsekvenser for spillerne. All samhandling i samfunnet har regler, alternativet ville være anarki. For spillerne er imidlertid reglene noe som i stor grad tas for gitt, og som det kreves andre ferdigheter og ressurser å påvirke enn selve spillet. Analogien kompliseres ved at vi til daglig beveger oss innenfor påvirkningen av flere institusjoner på en gang. Vi må da forholde oss til flere sett med regler og vi må selv tolke situasjonen og treffe valg i forhold til hvilke regler vi skal følge.

Andre teoretikere oppfatter institusjoner som systemer av oppfatninger, verdier og regler som gir stabilitet og mening til sosiale fenomener (Peters 1999:106, Scott 2008). Oppfatninger (cognitive frames) må her oppfattes som mer grunnleggende enn verdier eller meninger ettersom oppfattelsen av verden er grunnlaget for å gjøre seg opp en mening om den. Institusjoner innenfor denne delen av den institusjonelle teorien er det systemet som danner rammene for å tolke og gi mening til fenomenene i omverdenen. Institusjoner danner dermed grunnlaget for å definere og klassifisere mange av de sosiale fenomenene i omverdenen.

Som sosiale fenomener vil institusjonene forandre seg over tid, og den institusjonelle teorien forsøker bl.a. å forklare:

- Hvordan og hvorfor institusjoner oppstår
- Hvordan institusjoner vedlikeholdes over tid
- Hvordan og under hvilke forhold institusjoner endrer seg
- Hvordan institusjoners påvirkning varierer mellom sosiale aktører
- Hvorfor institusjoner opphører eller slutter å påvirke sosiale aktører

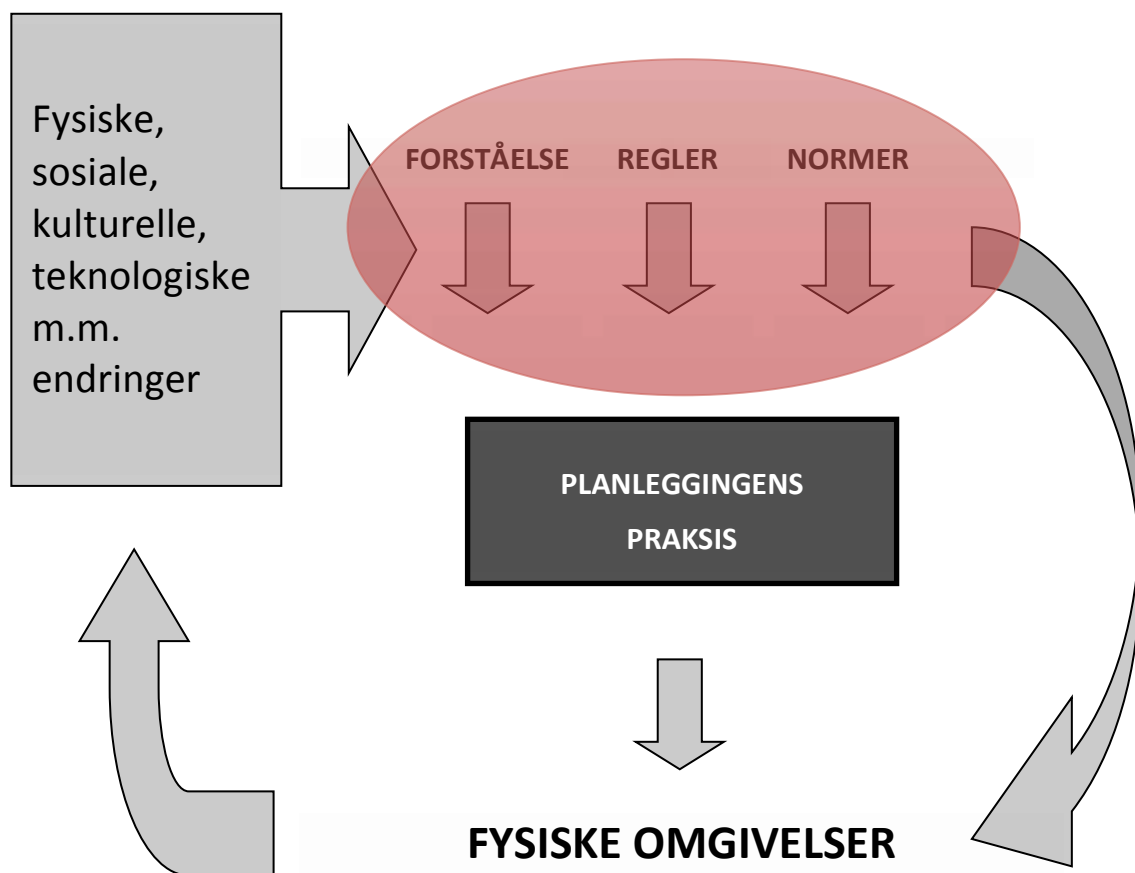
I denne avhandlingen er alle disse spørsmålene aktuelle. Ulike perspektiver på hva en institusjon er og hvordan den bør studeres vil gi ulike svar. Avhandlingen fokuserer på hvordan en institusjon (helsevesenet) påvirker en annen institusjon (byplanlegging) over tid. Jeg ønsker å klarlegge hva som har vært de viktige drivkreftene, hvordan endringene har skjedd og hvordan institusjonen byplanleggingen har endret seg (eller forblitt stabil) som følge av påvirkningen. Jeg søker derfor et perspektiv på institusjoner som gir et best mulig grunnlag for å studere endringer i institusjoner. Som utgangspunkt for analysen har jeg valgt å bruke Scotts (2008) perspektiv på institusjoner. Han definerer institusjoner slik:

Institutions are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life. (Scott 2008:48)

Sammen utgjør de tre elementene en integrert helhet og inndelingen er kun uttrykk for en analytisk tilnæringsmåte til institusjoner. De tre elementene er gjensidig avhengig av hverandre, og en analyse av ett av elementene må tolkes i lys av de to andre elementene.

- Det kognitive perspektivet omfatter aktørenes oppfatninger av seg selv og omverdenen. Forståelsen danner utgangspunkt for hvordan fenomener klassifiseres, og dermed også for hva som oppfattes som virkemidler og mål som skal oppnås. Det kognitive perspektivet omfatter også aktørenes forståelse av seg selv og relasjonene mellom aktørene.
- Normer omfatter både verdier og regler for hvordan noe skal gjøres. Normene definerer legitime virkemidler, hvilke "sluttprodukt" som skal produseres og hvordan dette skal gjøres. Normer kan gjelde alle aktørene, eller spesielle grupper. Normer er dermed også med på å definere legitime aktører.
- Regler kan være både formelle og uformelle regler. Dette analytiske perspektivet fokuserer på reglens definisjoner av roller, makt og kontroll. Reglene definerer hvem som er legitime aktører, mulige løsninger og virkemidler for å få aktørene til å følge reglene.

Jeg ser for meg forholdet mellom de tre perspektivene slik:



Figur 22: Forholdet mellom kunnskap, normer, regler og planleggenes praksis.

Institusjoner er innenfor dette teoriperspektivet de spillereglene, mekanismene og aktivitetene som sørger for stabilitet og mening i byplanleggingen. Institusjoner blir båret fremover (i tid) og har effekt på ulike nivåer i samfunnet gjennom de oppfatningene,

normene, og konkrete gjøremålene som utføres innenfor planleggingen. Begrepet "struktur" henspiller på den måten sosiale aktørenes oppfatninger, normer og regelsystemer er organisert og henger sammen. Disse strukturene, eller måtene å organisere ting på, er halvdelen av hva en institusjon er. Den andre halvdelen består av aktiviteter.

Aktivitetene er knyttet til de sosiale aktørenes oppfatninger (av verden og andre sosiale aktører), deres normer, og de reglene de lever etter. Institusjonen fører til at handlinger utføres på en, eller noen få, bestemte måter, og at noen handlinger er legitime, mens andre ikke er det. Institusjonen eksisterer gjennom de handlingene som de sosiale aktørene utfører. Å få en oppfattelse av noe eller mene noe om riktig eller galt er i denne forbindelse også en handling. Innenfor byplanleggingen vil både kunnskapen, normene og de reglene som ligger til grunn for hvordan planleggingen foregår inngå i institusjonen. Disse faktorene vil gi effekter på ulike nivåer. Scott (2008) setter opp seks ulike analysenivåer for institusjonelle effekter:

- Verdenssystem (f.eks. FN-systemet, Verdens helseorganisasjon, internasjonale handelsavtaler osv.)
- Samfunn (nasjonalstater eller sammenslutninger av slike, f.eks. den Europeiske Union)
- Organisatorisk felt (f.eks. arealplanlegging, miljørettet helsevern og andre fagfelt hvor flere ulike typer organisasjoner bidrar)
- Organisatorisk populasjon (organisasjoner som er like i oppbygning og oppgaver, f.eks. norske kommuner, planleggingsfirmaer osv.)
- Organisasjon (de enkelte organisasjonene som deltar)
- Organisatorisk subsystem (deler av en organisasjon, f.eks. en planavdeling i en kommune)

Ettersom forebyggende og helsefremmende arbeid er avhengig av tiltak og virkemidler i andre sektorer enn helsesektoren vil den omfatte flere typer aktører. Aktørene vil altså utgjøre det Scott kaller et organisatorisk felt. Opprettholdelse av institusjonen skjer gjennom flere ulike typer aktører.

Avhandlingen vil ikke gi et komplett bilde av det organisatoriske feltet ettersom den tar utgangspunkt i aktørene innenfor en institusjon – byplanlegging/fysisk planlegging. Institusjoner er definert og har eksistens gjennom aktørene. En aktør må derfor kunne være med å definere flere ulike institusjoner samtidig. Endringer i teknologi, kunnskap, verdipreferanser, virkemidler m.m. vil endre hvordan de ulike aktørene forholder seg til den fysiske planleggingen. Dette medfører at deler av institusjonen vil endre seg over tid, mens andre deler av den kan forbli stabil.

Forholdet mellom organisasjon og aktør (som kan være enkeltpersoner, grupper m.m. med en bestemt funksjon, makt eller kunnskap) er ikke drøftet innenfor den institusjonelle teorien. Teorien ser ut til å ta som utgangspunkt at alle aktører hører til en organisasjon og utøver sin rolle innenfor den rammen som organisasjonen setter. Aktør blir da et mer detaljert nivå enn organisasjon, og kan tas som utgangspunkt i en analyse på samme måte som en organisasjon.

Det vesentligste spørsmålet i forhold til hvordan institusjoner etableres er om de kan etableres bevisst av et antall aktører, eller om de oppstår uten at dette er en bevisst og styrt prosess. Problemstillingen må ses i forhold til at institusjoner omfatter både kognitive, normative og regulative elementer. Noen av disse kan styres gjennom rasjonelle valg, for eksempel må lover og formelle bestemmelser utformes og vedtas. Ofte blir de også til gjennom formaliserte prosesser. Andre elementer, som normer og

kognitive strukturer er det vanskeligere å forestille seg at kan etableres gjennom rasjonelle valg. Vitenskapen kan etablere ny kunnskap eller innsikt som kan bli utgangspunktet for nye kognitive strukturer, men å få innarbeidet disse kan ta lang tid (Kuhn 1962). Rodenstein (1988) mener at det bare skjer endringer innenfor byplanleggingen når det foreligger ny kunnskap og temaet er "politisert", dvs. verdier, byrder og rettigheter skal fordeles. Hun ser dermed kunnskap og normer som drivkreftene i institusjonell endring, mens reglene blir et verktøy for å implementere endringene. Denne avhandlingen tar samme utgangspunkt.

Blant teoretikerne som tar utgangspunkt i historien er "path dependence" (stivhengighet) et viktig begrep. Det innebærer at de opprinnelige valgene som ble tatt da institusjonen ble dannet har en tendens til å forbli stabile over tid. Utviklingen kan endres, men det mener teoretikerne innenfor denne retningen av den institusjonelle teorien krever et stort politisk press (Peters 1999:63). Å klarlegge de valgene som ble gjort da institusjonene ble dannet blir dermed avgjørende for analysen av hvordan institusjonene utvikler seg over tid. Stabiliteten i institusjonene har blant annet vært forklart med de rutinene, som særlig offentlige etater etablerer og jobber etter. Rutinene sørger for en stabilitet i avgjørelser over tid (Peters 1999:64). Det har også vært argumentert for at institusjonen, i stedet for å endre på eksisterende regler som har uønskede effekter eller ikke oppnår sin hensikt, lager nye regler for å kompensere for disse feilene, i stedet for å endre de opprinnelige reglene (Peters 1999:65). Byplanleggingen er spesiell som institusjon blant annet fordi den etablerer fysiske strukturer (hus, gater og plasser) som senere aktivitet innenfor institusjonen må ta hensyn til. Det kan bety at de valgene som tas innenfor byplanleggingen, fører til større stabilitet i institusjonen enn i andre institusjoner fordi valgene nedfeller seg i fysiske strukturer som fremtidige beslutninger må forholde seg til.

Innenfor den sosiologisk baserte institusjonelle teorien endres institusjonene i forhold til press eller ønsker fra omgivelsene (Peters 1999:108). Institusjonen identifiserer behov for endringer og muligheter for endring i institusjonen. Enkelte teoretikere har også argumentert for at institusjonen selv vil forsøke å påvirke sine omgivelser på en aktiv måte for å sikre sin egen overlevelse. Institusjonen påvirker både de deltagerne som er innenfor og de som er utenfor institusjonen. Peters mener særlig offentlige etater er i stand til å etablere politisk støtte og å skape sine egne brukere, noe som sikrer deres overlevelse over tid. Ut fra tidligere arbeider med temaet helse og byplanlegging vil en slik gjensidig påvirkning og alliansebygging mellom helsesektoren og byplanleggingen være særlig aktuell.

De ulike perspektivene på institusjoner kan i følge Scott også analyseres i forhold til hva forståelsen, normene og reglene er koblet til, det han definerer som "bærere" av institusjonen (Scott 2008:79). Han definerer fire ulike "bærere" av institusjoner: Symbolske systemer (symbolic systems), relasjonelle systemer (relational systems), rutiner (routines) og objekter (artifacts). Hver av bærerne omfatter ulike sosiale fenomener:

Pillars

	Regulative	Normative	Cultural-Cognitive
Symbolic systems	Rules ⁴⁴ Laws ⁴⁵	Values Expectations ⁴⁶	Categories Typifications Schema ⁴⁷
Relational systems	Governance systems Power systems	Regimes Authority systems	Structural isomorphism ⁴⁸ Identities
Routines	Protocols Standard operating procedures	Jobs Roles Obedience to duty	Scripts ⁴⁹
Artifacts	Objects complying with mandated specifications ⁵⁰	Objects meeting conventions, standards	Objects possessing symbolic value ⁵¹

Figur 23: Oversikt over bærere av institusjonene

Disse ni analytiske kategoriene utgjør samlet sett et helhetlig bilde av institusjonen. Kategoriene har konkrete konsekvenser for hvordan en analyse bør legges opp. Noen aktuelle analytiske kategorier er:

Kognitive

- Hvilke kategorier og typer beskrives?
- Hvilke relasjoner og strukturer defineres?
- Hvilke prosesser etableres med hvilke formål?

Normative

- Hvilke målsettinger og verdier settes for planleggingen og de konkrete resultatene?
- Hvilke maktsystemer og virkemidler etableres mellom aktørene?
- Hvordan defineres og beskrives gode og dårlige eksempler?

Regulative (formelle lover/forskrifter og uformelle regler)

- Hvilke juridiske og faglige regler etableres?
- Hvilke aktører etableres og hvilken makt og myndighet er de gitt gjennom lovgivningen?

⁴⁴ Regler innenfor planleggingsfaget og medisin om hvordan den faglige aktiviteten skal/bør gjennomføres.

⁴⁵ Formelle regler i form av lover eller forskrifter som legger rammene for hvordan faget kan utøves.

⁴⁶ Dette omfatter også ønsker og målsettinger.

⁴⁷ Fremgangsmåter i formelle eller uformelle regelsystemer (f.eks. bygningsloven eller metoder innenfor fagdisipliner).

⁴⁸ Dette er fremgangsmåter som overføres fra et felt innenfor institusjonen til andre felter for å løse nye eller endrede oppgaver. Et eksempel innenfor planleggingen er fremgangsmåten med situasjonsbeskrivelse, analyse, målsetting, alternativsgenerering, konsekvensanalyse og valg av alternativ som brukes som fremgangsmåte på flere ulike plannivåer og for ulike type planer og prosjekter.

⁴⁹ Prosesser hvor rekkefølge og innhold i hvert trinn er definert.

⁵⁰ Løsninger som ligger innenfor bestemmelsen i lov og forskrift – ofte i form av veiledere eller eksempelsamlinger utgitt av offentlige myndigheter.

⁵¹ Planer eller prosjekter som trekkes frem som gode eksempler i faglig sammenheng (tidsskrifter, konferanser, veiledere, eksempelsamlinger m.m.)

- Hvordan beskrives objekter (planer eller konkrete byggeprosjekter) innenfor planleggingen?

De ulike kategoriene vil være overlappende, de er alle del av institusjonen. Å skille de tre perspektivene er et analytisk grep. I empirien som benyttes i avhandlingene vil de tre perspektivene opptre samtidig med varierende styrke. Institusjonene legger rammer for hvilke problemstillinger som er legitime (eller i det hele tatt blir oppfattet), hvilke virkemidler som kan brukes, hvem som er aktører og hvilke prosesser som er relevante eller legitime for å avklare problemstillingene. Både den institusjonelle teorien og planleggingsteorien peker på at de enkelte fagfolkene har liten grad av frihet:

However, the professional status of planners limits the extent to which they can act as reflective individuals and the extent to which they are subject to the normal influence of social science approaches as their views, opinions and options are limited. (Allmendinger 2002:23)

Ut fra inndeling i nivåer (fra verdensomspennende til del av en organisasjon) kan vi forestille oss at endringene kan skje både "ovenfra", ved at mål, regler, finansiering osv. endres, eller "nedenfra" ved at nye problemstillinger eller oppgaver dukker opp. Flere forfattere (Healey 1992, Innes 1995, Allmendinger 2002) påpeker at:

....emancipatory knowing comes from discourse or dialectic. Such discourse can illuminate the many sides of reality and, if designed properly, can uncover the rationalizations which reinforce power relations. (Innes 1995:186)

De endringene som skjer innenfor institusjonen vil med andre ord kunne fanges opp i den diskursen som skjer innenfor faget⁵². Gjennom diskursen kan krefter som virker for endring og krefter som virker for stabilitet identifiseres. Avklaring av stabilitet og endring skjer i følge teoretikerne gjennom en dialog (som kan være både skriftlig, muntlig, og i form av konkrete prosjekter eller andre typer innspill)⁵³ mellom aktørene. I løpet av denne prosessen avklares hvilke rammer som skal ligge til grunn for definering av problemstillingen, hvem som er legitime deltagere, hvilke virkemidler som kan og bør brukes, hvordan prosessen bør forløpe og hvilke kriterier en skal stille til en løsning. Store deler av denne prosessen er definert gjennom plan- og bygningslovgivningen, men den foregår også på arenaer innenfor politikk, ulike profesjoner og mellom offentlige myndigheter og private utbyggere.

Ved siden av de faktiske reglene mener Scott (2008) at meningsbærende kategorier er viktige for å videreføre institusjonen. Selv om lovverket kan være konkret i forhold til hva som skal gjøres, og hvordan, må lovverket være basert på en eksplisitt eller implisitt definisjon av fenomener. Definisjonen av fenomenene er en del av lovverket og utgjør, slik jeg tolker det, Scotts "codified patterns of meaning". Fenomenene får mening innenfor institusjonen ved at de defineres i lovverket, eller på annen måte. En metodisk utfordring blir at tolkningen av meningen i lovverket sannsynligvis må bygge på andre kilder i tillegg til lovteksten selv. Aktuelle kilder til en slik tolkning kan omfatte tidsskrifter, konkurranser, lærebøker og konkrete prosjekter.

Blant teoretikerne som har en sosiologisk innfallsvinkel til den institusjonelle teorien har det vært diskutert om individene eller aktørene innenfor institusjonene, og selve institusjonen, kan ses frikoblet fra hverandre. Argumentet er at institusjoner er en

⁵² "Diskurs" brukes her som et begrep for all debatt innenfor faget i muntlig eller skriftlig form, og i form av tegninger, illustrasjoner, bilder m.m., jfr. Gee 2011.

⁵³ Planleggere og arkitekter benytter i stor grad illustrasjoner, bilder og tegninger for å formidle ideer og sammenhenger. Slike virkemidler inngår i denne sammenhengen i det som kalles "diskursen".

symbolsk manifestasjon av samfunnets (eller en gruppe i samfunnets) behov, og at institusjonen derfor kan analyseres adskilt fra de konkrete handlingene som den forårsaker (Peters 1999:107). På den andre siden er det teoretikere som hevder at en institusjon ikke kan defineres som institusjoner dersom de ikke påvirker enkeltindividene eller aktørene innenfor institusjonen. Forskningsmessig sett er det selvfølgelig en fare for at «institusjoner» som begrep blir en tautologi – det vi kan observere som stabile sosiale elementer over tid kalles en institusjon, men vi har ingen andre måter å definere eller identifisere den på enn de stabile sosiale elementene. I denne avhandlingen tas det utgangspunkt i at planlegging er en institusjon med sine egne normer, kunnskap og regler for hvordan aktiviteten skal utøves, og at dens utvikling kan studeres gjennom den faglige og politiske debatten knyttet til lovverket, planer og konkrete prosjekter.

Fagfolk (det Scott kaller “professionals”) skiller seg fra andre typer deltagere i organisasjoner ved at de har større makt, og ved at de forsøker å definere/kontrollere andre deler av sitt arbeide. Fagfolk forsøker å kontrollere både arbeidsforholdene (lønn, fordeler, frynsegoder og sikkerhet) og definisjonen av arbeidet i seg selv. De forsøker å bruke sin makt til å forme det institusjonelle rammeverket som deres arbeid støtter seg på. Kontrollen forsøkes opprettet på alle nivåer:

1. Fagfolk forsøker å etablere kognitiv kontroll ved å insistere på at de er de eneste som er kvalifisert til å avgjøre hvilke problemer/problemstillinger som hører til under deres kompetanseområde og hvordan disse problemene skal kategoriseres og behandles;
2. De forsøker å etablere normativ kontroll ved å avgjøre hvem som har autoritet i hvilke spørsmål og overfor hvilke aktører, og i hvilke situasjoner dette kan skje;
3. Fagfolk forsøker å etablere regulativ kontroll ved å avgjøre hvordan handlinger skal gjennomføres, hvilke som er tillatt og hvilke som er forbudt, og hva slags sanksjoner som skal brukes dersom reglene brytes.

Endring av institusjonen skjer gjennom endret kunnskap, normer og/eller regler for hvordan faget skal utøves. Endringene skjer gjennom diskusjon og debatt innad innenfor profesjonen og utad innenfor faglige og politiske arenaer. Diskursen innenfor faget blir drøftet i metoddelen (se kap. 7). Det blir viktig å analysere både kunnskapsgrunnlaget, normene og reglene innenfor planlegging for å få oversikt over diskursen innenfor institusjonen. Diskursen sikrer både stabilitet og sørger for endring. Den vil derfor ha både stabile og dynamiske elementer i seg.

Den institusjonelle teorien er hovedsakelig opptatt av å beskrive hvordan institusjonene virker. Drøfting av de etiske og moralske spørsmålene, som er sentrale problemstillinger innenfor planleggingsteorien, blir ikke drøftet. Maktrelasjonene mellom de forskjellige nivåene blir dermed sjelden satt på dagsordenen. Dette er en svakhet i den institusjonelle teorien hvor planleggingsteorien kan bidra med viktige perspektiver:

....theory in the social sciences is not immune from the influences of power and its wider social context, that is, there is a political and temporal element to theories. Some theories have been advanced to protect or further expand the influence of powerful interests, and this points to a need to examine the disciplinary and historically variable relations of power and its influence upon theories. (Allmendinger 2002:2)

Dersom det er slik at institusjonene former både vår oppfatning av verden, de normene vi har og hvordan vi gjennomfører våre gjøremål, blir en analyse av disse institusjonene en «meta-analyse» av aktørene innenfor arealplanleggingen. Institusjonene kan forklare

hvorfor vi tenker og handler som vi gjør, hvorfor vi har bestemte normer for gode og dårlige løsninger, og hvordan den fysiske planleggingen utvikler seg over tid. Hensikten er ikke å skape en teori som kan predikere fremtidig utvikling, men å skape en forståelse som kan være grunnlaget for en dypere innsikt i planleggingsfaget og hvordan det utøves.

Fagfeltet teoretikerne innenfor den institusjonelle teorien studerer er i seg selv en avgrensning av de fenomenene virkeligheten består av. Fagfeltene sosiologi, statsvitenskap, historie osv. er slike avgrensninger av virkeligheten (Wadel 1990:11). Fysisk planlegging berører flere av disse fagfeltene og er delvis studert innenfor rammen av disse. Planleggingens kompleksitet, fra eiendomsspørsmål via administrative og politiske prosesser ved vedtak av planer til konkrete byggeprosjekter som resulterer i konkrete fysiske prosjekter, gjør det vanskelig å plassere fysisk planlegging innenfor et etablert fagfelt uten å miste viktige perspektiver og problemstillinger.

Styrken i den institusjonelle teorien er at den gir et rammeverk for å tolke og forstå aktørenes handlinger. Dette gjør teorien egnet både til å tolke, forklare og eventuelt også å formulere problemstillinger knyttet til den videre utviklingen av institusjonen. At teorien benyttes innenfor både økonomi, historie, statsvitenskap, sosiologi og antropologi viser dens nytte i samfunnsforskningen. En av teoriens store styrker, slik jeg ser det, er at den beskriver forholdet mellom flere ulike typer empiri på en systematisk måte. Det gir mulighet til både kritisk vurdering og kombinerende av ulike typer empiri innenfor en helhetlig teoretisk ramme. At empiriske funn kan settes inn i et bredere teoretisk rammeverk gir større muligheter til å se resultatene i sammenheng med tidligere, og senere, studier. I studier av sammensatte fenomener er det viktig å kunne sammenligne med studier fra andre fagområder som statsvitenskap, sosiologi og historie. Den institusjonelle teorien gir grunnlaget for slike sammenlignende studier innenfor flere fagfelt med utgangspunkt i et felles teoretisk rammeverk.

Analysen i denne avhandlingen tar utgangspunkt i byplanlegging/fysisk planlegging som aktivitet i samfunnet. Byplanlegging/ fysisk planlegging inneholder både formelle og uformelle regler, normer for hva som er godt og dårlig, og egne metoder og strategier for analyse og tolkning av omgivelsene. Forebyggende og helsefremmende arbeid er på samme måte omfattet av regler, normer og oppfatninger av verden, og er en institusjon i denne sammenhengen. Forskjellen mellom de to institusjonene er at forebyggende og helsefremmende arbeid er en del av helsesektoren, samtidig som deler av implementeringen må skje i andre sektorer. Hypotesen i denne avhandlingen er at det er innarbeidet regler, normer og forståelser i byplanleggingen/fysisk planlegging som skal sikre forebygging av sykdom og styrking av menneskers helse. Det helsefremmende og forebyggende arbeidet retter seg dermed mot flere ulike aktører.

For å se på hvordan oppgavene og ansvarsområdene innenfor byplanleggingen er blitt påvirket er det nødvendig å etablere et analytisk nivå som fanger endringene over tid, og som kan vise hvilke nye oppgaver som oppstår og forsvinner, hvordan oppgavene håndteres, og hvilke virkemidler som tas i bruk. Analysen må også gi innsikt i hvordan sammenhengen mellom årsak (helseproblem eller tiltak for forebygging), virkninger og virkemiddel ble oppfattet. I avhandlingen ligger analysen på samfunnsnivå (politikkområde) og organisatorisk felt slik nivåene defineres av Scott (2008). Analysen vil være overfladisk på politikkområdet, men mer inngående på det organisatoriske feltet. Hovedfokus vil være på overlappingen mellom de to saksområdene "byplanlegging/arealplanlegging" og "forebyggende helsearbeid", med utgangspunkt i lovgivningen knyttet til byplanleggingen.

Analysen vil gi et ufullstendig bilde av hvordan det organisatoriske feltet har utviklet seg. En analyse av hele det organisatoriske feltet vil kreve studier innenfor flere fagområder og flere kilder enn det denne avhandlingen tillater. Basert på organiseringen av den fysiske planleggingen i Norge og det forebyggende og helsefremmende arbeidet kan analysen deles inn på følgende måte:

Politikkområde	Interesser eller verdier som danner grunnlaget for bestemmelser, tiltak, påbud eller forbud. Politikkområdene er forankret i riksnivået i politikken. Politikkområdene kan håndteres gjennom ett eller flere saksområder avhengig av virkemidler, tilgjengelige ressurser og kunnskap om årsaker og virkninger. Å sikre innbyggerne mot sykdom er ett politikkområde som deles i flere saksområder som f.eks. forebygging, helsestell (leger, sykehus osv.) og sykeforsikring.
Saksområde	Oppgaver knyttet til politikkområder i samfunnet. Byplanlegging vil være et saksområde, folkehelsearbeid ett annet. Saksområdene vil endre seg over tid ved at nye problemstillinger kommer til, noen faller fra og saksområder kan smelte sammen. Saksområder kan overlape hverandre.
Profesjon	I Norge arbeider både arkitekter, ingeniører, geografer og andre profesjoner innenfor by- og arealplanleggingen. Ofte har ulike profesjoner ansvar for ulike deler av et saksområde, f.eks. arkitektene for den estetiske og formmessige delen av planleggingen, mens ingeniørene har ansvaret for infrastrukturen og tekniske spørsmål. På saksområder som overlapper flere profesjoner har disse i enkelte perioder fått definerte roller innenfor den fysiske planleggingen.
Organisasjoner	Kommuner, arkitektkontorer, interesseorganisasjoner osv. som interesserer seg for og arbeider med ulike saksområder eller innenfor ulike profesjoner.
Enkeltindivid	Den enkelte planlegger eller teoretiker innenfor faget

Figur 24: Nivåer i analysen av det forebyggende og helsefremmende arbeidet.

Scotts (2008) inndeling i kognitive, normative og regulative perspektiver på institusjoner er nyttig i forhold til valg av empiri. At Scotts inndeling er analytisk innebærer at alle typer empiri vil gjenspeile disse tre perspektivene på institusjonen. Ulike typer empiri vil være bedre egnet for noen av perspektivene, men aspekter av dem vil gjenfinnes i alle typer kilder. Ettersom de tre ulike perspektivene alle peker mot den samme institusjonen kan det forsvares å benytte en av innfallsvinklene som grunnlag for valg av empiri. Det vil gi et ufullstendig bilde av institusjonen som studeres, men sannsynligvis et tilstrekkelig bilde til at endringer kan skisseres. Å finne et empirisk materiale som både dekker hele tidsperioden og omfatter de tre innfallsvinklene til institusjoner på en god måte har ikke vært mulig. Ettersom hovedmålet med denne avhandlingen er å gi et bilde av endringer over tid er det lagt størst vekt på et sammenhengende empirisk materiale som dekker hele perioden enn på kildenes kvalitet i forhold til alle tre perspektivene. Valg av empiri tar derfor utgangspunkt i at den skal være så sammenhengende og systematisk som mulig.

7 Kilder, metode og fremgangsmåte i avhandlingen

I dette kapitlet drøftes tilgjengelige kilder, fremgangsmåte og metoder for avhandlingen. Avhandlingen tar utgangspunkt i stortingsforhandlingene som kilde og bruker forarbeidene til lovene, debattene i Stortinget (tilgjengelige fra 1875) og lovtekstene som kilde. I tillegg brukes primær- og sekundærlitteratur fra perioden for å tolke lovtekstene og forarbeider. Primærlitteraturen omfatter i hovedsak lærebøker og tidsskrifter. I tillegg brukes illustrasjoner og bilder der slike foreligger. Historisk metode og diskursanalyse drøftes i forhold til empirien og institusjonell teori.

7.1 Fremgangsmåte i avhandlingen

Strategien for analysene i avhandlingen blir å finne hva som var den rådende oppfatningen innenfor helsesektoren og fysisk planlegging, og å undersøke om det er slik at planleggingen ble påvirket av kunnskapene, normene og reglene i helsesektoren. Det vil være særlig aktuelt å se på paradigmer, slik Kuhn (1962) definerer dem, innenfor medisinen, og å undersøke om disse skiftene i oppfatning førte til endringer innenfor planleggingen. Avhandlingen vil være basert både på primære og sekundære kilder. Nedenfor er forholdet mellom de ulike delene forsøkt fremstilt skjematisk:

Grunnlag for tolkning av helse		Ramme for forståelsen		Kjerne avhandlingen		Ramme for forståelsen		Grunnlag for tolkning av planlegging
Sekundærlitteratur om helse	→	Primærlitteratur: Tidsskrifter Lærebøker Artikler m.m.	→	Hvilke endringer som skjer innenfor teori og praksis i institusjonen "byplanlegging"	←	Primærlitteratur: Tidsskrifter Lærebøker Artikler m.m.	←	Sekundærlitteratur om planlegging

Figur 25: Skjematisk fremstilling av avhandlingens deler.

I avhandlingen tas det utgangspunkt i at påvirkningen skjer ved at kunnskap om helse påvirker hvordan planleggernes teorier og praksis endrer seg. Den omvendte påvirkningen er vanskelig å tenke seg slik avhandlingens hypotese er formulert. Den kan imidlertid tenkes at organisering, prosesser og prinsipper fra planlegging overføres til helsesektoren.

Metodene som er benyttet i avhandlingen er tekstanalyser hvor tolkningen skjer gjennom primær- og sekundærlitteratur. Teksten analyseres for å finne kunnskapsgrunnlag, normer og regler som ligger til grunn for argumentasjon, målsettinger og konklusjoner. Bilder, illustrasjoner og planer brukes som støtte for tekstanalysen.

7.2 Kildene

Tidligere arbeider innenfor byplanhistorie har i stor grad vært basert på primærkilder fra en relativt kort tidsperiode eller på enkelte primærkilder spredt ut over et lengre tidsrom supplert med sekundærkilder⁵⁴. Utfordringen med å finne empiri til avhandlingen har vært ønsket om å basere den på en primærkilde, dvs. et materiale som ble produsert i samtiden. I tillegg er det lange tidsperspektivet en utfordring. Det er få kilder som er tilgjengelige over et så langt tidsrom.

I de innledende fasene av avhandlingsarbeidet ble flere ulike typer empiri vurdert. Rolf Jensen bruker fagtidsskrifter som utgangspunkt for avhandlingen "Moderne norsk byplanlegging blir til" (1980). De første fagtidsskriftene i Norge kommer på midten av 1850-tallet. Tidsskriftene innenfor planlegging er knyttet til profesjoner, de starter som tidsskrifter for ingeniører og endrer seg gjennom historien både i forhold til innhold (ingeniørkunst, arkitektur, byplanlegging) og fokus. Tidsskriftene gir innblikk både i konkrete prosjekter, innspill i debatten rundt den faglige utviklingen og referat fra hendelser innen profesjonen.

Problemet med tidsskriftene som kilde er at de ikke finnes for hele perioden som jeg ønsker å studere, og at den redaksjonelle linjen som tidsskriftene førte vil være en seleksjonsmekanisme som vil påvirke hvilke normer og oppfatninger som formidles. Jeg antar derfor at tidsskriftene ikke vil kunne gi en sammenhengende bilde av utviklingen som gjør det mulig å studere endringer over tid med en viss grad av kontinuitet. Planlegging bedrives i Norge av mange ulike faggrupper. De to eldste yrkesgruppene innenfor faget er ingeniører og arkitekter. Dette avspeiler seg i de tidsskriftene som finnes. Følgende norske tidsskrifter har vært vurdert:

- "Polyteknisk Tidsskrift", utgitt fra 1854 til 1883 av Polyteknisk Forening (stiftet 1852).
- "Den Norske Ingeniør- og Arkitektforenings organ", utgitt fra 1878 til 1883 av Den Norske Ingeniør- og Arkitektforening (opprettet 1874).
- "Teknisk Ugeblad", utgitt fra 1883 til 1897. Bladet ble utgitt av Polyteknisk Forening og Den Norske Ingeniør- og Arkitektforening i fellesskap. Tidsskriftet var en fortsettelse av "Polyteknisk tidsskrift" og "Norsk Teknisk Tidsskrift". "Teknisk Ugeblad" skulle bringe teknisk nyhetsstoff og mer generelle orienteringer om den tekniske utviklingen. Fra 1911 og frem til i dag heter tidsskriftet "Teknisk Ukeblad". Fra 1898 var tidsskriftet et felles tidsskrift for Polyteknisk Forening og Den Norske Ingeniør- og Arkitektforening. Samarbeidet om tidsskriftet fortsatte etter at Den Norske Ingeniør- og Arkitektforening ble delt i to foreninger i 1906.
- "Arkitektur og dekorativ kunst", utgitt fra 1909 til 1919, var et særtrykk av "Teknisk Ugeblad". "Teknisk Ugeblad" opphørte fra 1919 å være offisielt organ for arkitektene.
- "Byggekunst", utgitt fra 1919 og frem til i dag av Norske Arkitekters Landsforbund.
- "Kommunalt Tidsskrift For Norske Byer", fra 1914 til 1921 hvor tidsskriftet fortsetter som "Kommunalt Tidsskrift". I 1987 gikk tidsskriftet inn i "Kommunal Rapport".
- "Boligsak i by og bygd" utgitt av Norsk Forening for Boligreformer fra 1916 til 1924 hvor navnet endres til "Bolig og bygg". Tidsskriftet opphørte i 1934.

⁵⁴ "Primærkilde" brukes her om kildemateriale som ble produsert i samtiden, men "sekundærkilder" er avhandlinger og andre faglige eller vitenskapelige arbeider som omtaler eller analyserer et slikt materiale.

Faglitteratur har også vært vurdert som empiri i avhandlingen. De verkene som foreligger fra norske forfattere er imidlertid få og det refereres ofte til utenlandsk litteratur. Det er derfor ofte vanskelig å påvise noen direkte sammenheng mellom faglitteraturen og konkrete løsninger innenfor planleggingen på et gitt tidspunkt. Tidlig i perioden (første halvdel av 1800-tallet) foreligger det i tillegg få lærebøker/fagbøker innenfor byplanleggingen. Den første europeiske fagboken om byplanlegging er "Stadt-Erweiterungen in technischer, baupolizeilicher, und wirtschaftlicher Beziehung" (Reinhard Baumeister, Berlin 1876), selv om det ble publisert bøker om urbanisme/byplanlegging også før dette tidspunktet, for eksempel Ildefons Cerdás bok om planleggingen av Barcelona "Teoría de la Construcción de Ciudades" ("Theory of City Construction", 1859) som ble skrevet for å begrunne hans forslag fra 1855 for utvidelsen av Barcelona. Tidligere bøker omfatter stort sett konstruksjoner og enkelttemaer innenfor ingeniørfagene.

Om bøkene har vært tilgjengelige direkte i Norge er også vanskelig å fastslå. I noen tilfeller finnes bøkene i offentlige samlinger, og noen er omtalt i fagtidsskriftene og må antas å være kjent i fagmiljøet. Mange arkitekter var utdannet i utlandet og hadde utenlandske kontakter, og det er sannsynlig at en del faglitteratur har vært tilgjengelig uten at det kan påvises gjennom biblioteker eller notiser/artikler i fagtidsskriftene.

Innenfor helsevesenet eksisterer det flere verk fra perioden. Utfordringen blir mer å avgrense til noen sentrale verk. Det eksisterer også en rekke tidsskrifter. Det mest sentrale er Tidsskrift for praktisk medicin fra 1881 til 1889 som fortsetter som Tidsskrift for den norske lægeforening. Det har vært vurdert som for arbeidskrevende å gå inn i de medisinske tidsskriftene, ettersom materialet er svært stort.

Det er også mulig å studere utviklingen av byplanleggingen gjennom konkrete prosjekter eller planer. Utfordringen er at det ofte foreligger lite dokumentasjon om bakgrunnen for og intensjonene med prosjektene, og at den dokumentasjonen som foreligger ofte vil være svært uensartet. Beskrivelser til konkrete prosjekter foreligger i noen grad, for eksempel i forbindelse med arkitektkonkurranser og utarbeidelse av planer, og dette kan være aktuelt som kilder. Slike prosjekter oppstår imidlertid med ujevne mellomrom og beskrivelsene vil ikke være ensartet. En sammenligning med de ferdige prosjektene vil være vanskelig ettersom disse vil ha forandret seg gjennom årene, i tillegg til at mange konkurranser og prosjekter ikke er realisert.

Byggemeldinger kan brukes, men dokumentasjonen er vanskelig tilgjengelig og ofte svært sparsom i forhold til intensjoner og faglige begrunnelser for løsningene. Planene er antagelig tilgjengelige via statsarkivet, men jeg har vurdert denne kilden som uaktuell i forhold til det lange tidsspennet som jeg har ønsket å undersøke. Et helhetlig bilde ville gjort det nødvendig å gå igjennom planer fra mange ulike steder, og det er usikkert hvor godt de ulike planene er redegjort for utover plankartene og bestemmelsene.

Lover og regler omfatter både skrevne og uskrevne rammer for utøvelsen av planleggingsfaget. Dokumentasjon av lovforslag og vedtatte lover finnes fra 1814 etter at Norge gikk i union med Sverige. Fra tiden før 1814 har jeg ikke funnet lett tilgjengelige primærkilder om utviklingen innenfor lovverket. Det etableres og revideres lover med ujevne mellomrom gjennom hele den tidsperioden som denne avhandlingen omfatter. Debatten i Odelstinget og Lagtinget er referert i detalj i Stortingsforhandlingene fra 1857 og gir innsikt i argumenter og synspunkter angående bygningsloven generelt og helse spørsmål spesielt. I debatten i Odelstinget gjennomgås hver enkelt paragraf og debatten gir innsikt i hvilke elementer det var enighet om, og hvilke argumenter som ble

brukt rundt de elementene det var uenighet om. I perioden før 1857 må analysen baseres på stortingsproposisjonene.

Proposisjonene til lovene ble utarbeidet av fagfolk som ble oppnevnt av departementene⁵⁵ og fremmet for Stortinget. I odelstingsproposisjonene er som regel forslagene begrunnet og argumentert for, og de inneholder også som regel en gjennomgang av de enkelte paragrafene i lovforslaget med argumentasjon og forklaringer.

Med utgangspunkt i planleggingshistorien er det en kobling mellom helselovgivningen og lovgivningen knyttet til den fysisk planleggingen. Også McAuslan (1980) påpeker denne sammenhengen:

The second competing ideologies is what I have called the public interest ideology – the ideology of law as seen by the public administrator. The law is seen as providing the backing and legitimacy for a programme of action to advance the public interest, often and if necessary against the selfish interest of the private land-owner. This view of the role of the law is derived from the writings of Bentham, particularly his Principles of Morals and Legislation. These principles inspired Chadwick, the earliest and most industrious of public health and housing reformers and the law propounded and administered by him and his colleagues are the direct forbears of our current land use planning laws. (McAuslan 1980)

Sammenhengen mellom de to fagområdene bør altså være mulig å dokumentere gjennom en studie av lovgivningen. Det finnes dermed et empirisk materiale som dekker hele perioden, gir oversikt over det formelle lovverket knyttet til byplanleggingen/den fysiske planleggingen, og som også gir innsikt i argumenter og synspunkter knyttet til utviklingen av lovverket.

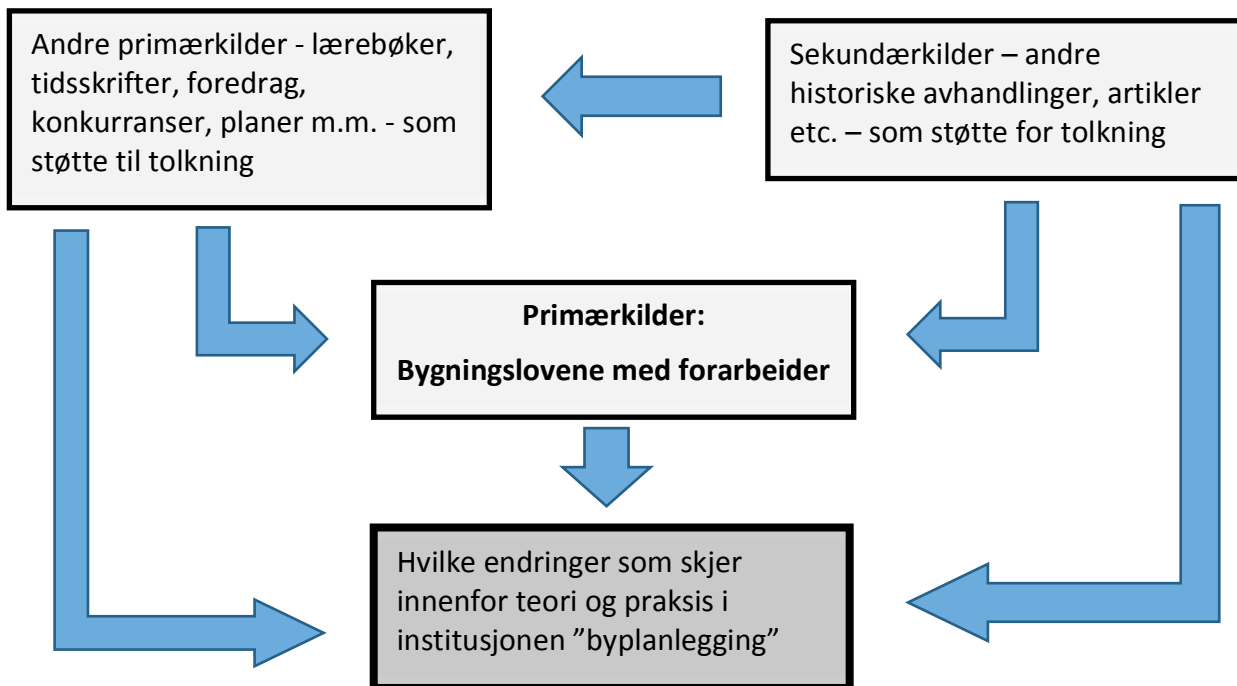
Lovverket er uttrykk for en intensjon fra lovgivers side. Hensikten med lovverket var å påvirke eksisterende praksis i en retning som lovgiver mente var mer hensiktsmessig eller ønskelig. Lovverket er i denne sammenhengen ett av flere virkemidler som kan benyttes. Fordelen med lovverket, sammenlignet med andre former for virkemidler, er at vi har en (nesten) fullstendig oversikt, og delvis begrunnelser, for de lovene som ble vedtatt. Lovgivers forståelse og analyse av situasjonen, og intensjonen med bestemmelsene som ble fastsatt kan studeres gjennom lovtekstene og forarbeidene.

Lovtekstene kan ikke si oss noe om bestemmelsene faktisk ble fulgt. Det må eventuelt studeres gjennom analyser av planer og den faktiske bebyggelsen. En slik analyse vil kunne gi oss en dypere forståelse av ulike perspektiver og interesser knyttet til byformingen, men det ligger utenfor intensjonen med denne avhandlingen.

Lovverket vil danne grunnlaget for analysene, men vil måtte suppleres med andre samtidige kilder og sekundærlitteratur. Reglene innenfor planleggingsfaget har ikke bare vært skriftlige, og heller ikke kun forankret i lovverket, de omfatter også uskrevne regler og metoder innenfor planleggingen. Jeg har ikke funnet noe empirisk materiale som gir samme systematiske oversikt over disse faginterne reglene. Originallitteratur i form av bøker, tidsskrifter og planer og prosjekter vil bli brukt som utgangspunkt for en analyse av de uformelle normene og reglene. Strategien i avhandlingen blir å finne hva som var den rådende oppfatningen innenfor helse og planlegging, og å undersøke om det er slik at planleggingen ble påvirket av denne kunnskapen.

⁵⁵ Hvilke departementet som var ansvarlig for bygningslovgivningen varierer gjennom den perioden avhandlingen omfatter.

Avhandlingen vil være basert både på primære og sekundære kilder. Nedenfor er forholdet mellom dem forsøkt fremstilt skjematisk:



Figur 26: Forholdet mellom primære og sekundære kilder i avhandlingen. Sammenheng mellom primærkilder (bygningslovene med forarbeider, lærebøker, tidsskrifter m.m.) og sekundærkilder, og forholdet mellom dem i tolkningen av primærkildene.

7.2.1 Kart, illustrasjoner og fotografier

De andre primærkildene i avhandlingen vil foruten skriftlige kilder også omfatte planer, illustrasjoner av prosjekter og andre illustrasjoner som gjengir hvordan samtiden oppfattet planlegging, helse og forholdet mellom dem. Illustrasjoner, planer og bilder har en stor betydning innenfor planleggingsfaget og formidles ofte gjennom fagbøker, tidsskrifter og andre publikasjoner. Samtidig er det ikke tradisjon for å referere til opphav eller kilde når illustrasjoner og bilder brukes i fagbøker. Dette gjør det vanskelig å bruke dem som kilder. Historisk metode drøfter i liten grad hvordan bilder og illustrasjoner kan vurderes kildekritisk. I denne avhandlingen brukes bilder, planer og illustrasjoner både for å supplere tekstlige kilder, og for å gi leseren en forståelse av den fysiske og romlige situasjonen i byene på det tidspunktet som drøftes.

Bilder og illustrasjoner må vurderes i forhold til opphavsmannens mulighet til å manipulere eller påvirke innholdet i forhold til den situasjonen som er avbildet. Det vil være vanskeligere å endre et bilde enn en tegnet illustrasjon. Samtidig vil en illustrasjon kunne fremstille forhold som er vanskelig å forklare eller formidle i en tekst, og på den måten ha et innhold som supplerer og utvider en tekstlig fremstilling. For planleggere og arkitekter, som jobber med funksjonelle, romlige og estetiske forhold er illustrasjoner og planer en del av fagets måte å analysere og formidle løsninger og forslag. Å utelate illustrasjoner og planer vil derfor lett kunne gi et feilaktig bilde av fagets innhold.

7.3 Det diskursive perspektivet

Analysen av forståelsen, normene og reglene skjer gjennom lovverket og forarbeidene ved å analysere hvilke argumenter og kriterier som ble brukt, og gjennom andre primære og sekundære kilder. Ettersom det er påvirkningen mellom disse elementene jeg søker, og ikke årsaker og virkninger i forhold til hva som faktisk blir resultatene av planleggingen, er det bruken av språket som vil stå i fokus. Språket analyseres som et verktøy for å oppnå effekter, gjennom å kommunisere, samarbeide, etablere kunnskap og etablere eller endre normer. Metodisk plasserer avhandlingen seg dermed innenfor diskursanalyser som verktøy for å analysere sosiale fenomener (Gee 2011). Innenfor den institusjonelle teorien, som baserer seg på et konstruktivistisk paradigme⁵⁶, er det den gjensidige påvirkningen mellom deltagerne innenfor institusjonen som sørger for stabilitet eller endring. Hvordan institusjonen utvikler seg avklares gjennom den diskursen som føres mellom de sosiale aktørene.

I en diskurs vil aktørene har ulike muligheter til å delta, fordi de har ulik tilgang til ressurser eller ulik makt til å gjøre sine synspunkter gjeldende. Dette kan føre til en asymmetri i diskursen som må håndteres i analysen. Asymmetri i diskursen gjør at aktørene får ulike muligheter til å kontrollere hvordan innlegg i diskursen produseres, distribueres og konsumeres (Fairclough 1995). Sammenhengen mellom diskursen (og språket som brukes i den) og sosiokulturelle praksiser, og mellom disse og de større sosiale og politiske strukturene i samfunnet vil være viktig i analysen av diskursen innenfor planleggingen. Makten til å kontrollere en diskurs ser Fairclough som evnen til å opprettholde ulike praksiser som er ideologisk motivert innenfor diskursen, for på den måten å dominere alternative praksiser innenfor institusjonen.

En analyse av slike praksiser vil kunne gi et bilde av dominans og ideologi innenfor diskursen. Dette kan dreie seg om vokabular, metaforer, grammatikk, forutsetninger som tas for gitt, stil osv. (Fairclough 1995:3). Alle disse elementene mener Fairclough kan være ideologisk motivert. I analysen av diskursen innenfor planleggingen, og særlig forholdet til helseperspektivet på planlegging, må andre primærkilder og aktuelle sekundærkilder brukes for å identifisere alternative diskurser fordi både lovverket og forarbeidene til det er forankret i det til enhver tid rådende politiske regimet. Det er derfor sannsynlig at alternative eller konkurrerende diskurser ble gitt liten plass i prosessen rundt etableringen av lovene.

Analysen av diskursen innenfor planleggingen må forholde seg til tre nivåer (Fairclough 1995):

- 1 Analyse av (talte eller skrevne) tekster.
- 2 Analyse av diskursive praksiser - prosessene rundt produksjon, distribusjon og konsumering av tekst.
- 3 Analyse av diskursive hendelser som del av en sosiokulturell praksis.

Disse tre nivåene eller dimensjonene av diskursanalysen overlapper hverandre, og analyser fra en dimensjon forfølges over i en annen. Min analyse vil i hovedsak omfatte nivå 1 og 2 og ta utgangspunkt i lovverket og forarbeidene til det. En analyse av de diskursive hendelsene innenfor planleggingen blir i noen grad berørt av utformingen av lovverket (definering av planprosesser, aktørers rettigheter og plikter m.m.), men de

⁵⁶ Konstruktivisme brukes her om en teori hvor grupper konstruerer kunnskap sammen i et fellesskap. Dette skaper et fellesskap basert på oppfatninger av fenomener og sammenhengen mellom dem. Som del av et slikt fellesskap er de sosiale aktørene i en konstant læreprosess på flere nivåer om hvordan man er en del av fellesskapet.

sosiokulturelle praksisene innenfor planleggingen vil omfatte flere elementer enn de som defineres i lovverket. Et av de analytiske grepene i avhandlingen er å se på en lang tidsperiode. Det gjør muligheten til å gå i dybden og bredden begrenset innenfor rammen av en doktoravhandling.

Diskursen eller diskursene innenfor faget vil variere over tid og det vil være en utfordring å kunne avgrense disse både i forhold til temaer og aktører. Avhandlingen tar for seg et fagfelts (helse) betydning og påvirkning for et annet fagfelt (planlegging), noe som gjør dette ekstra utfordrende. Analysen vil avgrenses til de temaene og momentene som kan identifiseres gjennom lovverket og forarbeidene. Eventuelt andre temaer kan identifiseres gjennom sekundærlitteratur, men det vil ikke være hovedelementet i analysen. Analysen må avgrense diskursen i tid og rom, mellom aktører og i forhold til temaer som overlapper andre diskurser innenfor institusjonen eller på andre områder i samfunnet. Hvilke diskurser og aktører som dominerer andre aktører/diskurser vil også være en del av analysen.

Fairclough undersøker forandring i form av en analyse av endringer i de sosiokulturelle praksisene. Når de sosiokulturelle praksisene endres vil diskursene ifølge Fairclough være ustabile, og nye kombinasjoner av genre og diskurser vil skape tekster og andre innlegg i diskursen som er heterogene i form og innhold. Denne heterogeniteten i tekster mener Fairclough (1995:2) er en sensitiv indikator på sosiokulturelle motsetninger, og et barometer for deres utvikling. Perioder med store faglige motsetninger vil være indikatorer på endring av sosiokulturelle praksiser. Jeg vil derfor være oppmerksom på slike perioder hvor tekster er svært heterogene. Jeg går ut i fra at denne heterogeniteten vil gjenspeile seg i alle de tre perspektivene på institusjonen (forståelse, normer og regler).

The words themselves, the way they are put together and have been interpreted, embody ideologies and beliefs about power and society which accepted uncritically or unthinkingly could, at worst, do great harm to a society based on different beliefs and, at best, will fit uneasily into a legal system founded on and incorporating the beliefs of the society of which it is a part. (McAuslan 1980)

Ifølge Bruner vil de sosiokulturelle praksisene ha sitt utspring i den folkelige forståelsen av sammenhenger mellom omgivelsene og helsen (Bruner 1993:14). Kampen om hegemoni mellom ulike diskurser er da et resultat av ulike institusjoners, grupper eller personers forsøk på å påvirke den folkelige forståelsen, og dermed hvilke og hvordan handlinger utføres gjennom sosiale praksiser. Makt vil være knyttet til hvordan ulike forståelsesformer forholder seg til hverandre. Ifølge Fairclough (1995) vil de forhandlingene rundt meninger som Bruner beskriver, være forbundet med konflikter og maktbruk. En sosial praksis er her måter å gjennomføre og forstå handlinger. Handlinger vil være både fysiske handlinger og språkhandling.

For å kunne analysere endringer innenfor strukturene må taler og innlegg (i stortingsdebattene) analyseres for å se om den underliggende strukturen endrer seg over tid. Analysen må ta hensyn til at språket forandrer seg over tid, dvs. at både ords betydning i forhold til et fenomen, og forholdet mellom ord forandrer seg.

Hvordan vi organiserer våre handlinger vil si noe om hvordan vi forstår et fenomen fordi, som Bruner påpeker (1993:19), handlinger og det som uttales er en funksjonell enhet som må ses i sammenheng med hverandre. Etnologenes perspektiv på de handlingene de analyserer, er at de i seg selv konstituerer sosiale fenomener. Forståelsen av fenomener

må skje gjennom de handlingene (språklige og fysiske) som de består av. I denne avhandlingen må lovtekstene (empirien) forstås som handlinger, og teksten analyseres ut fra dette perspektivet.

Planleggernes forståelse av verden antar jeg vil være sammensatt av folkelig kunnskap, som er mer eller mindre felles innenfor vår kultur, og kunnskap utviklet ved hjelp av forskning eller faglig utvikling. Jeg antar at kunnskapen kan innhentes på minst tre ulike måter: Gjennom egne erfaringer (folkelig forståelse og forskning), gjennom kontakt med andre faggrupper (f.eks. leger), og gjennom kontakt med andre planleggere i innland og utland. Typen kunnskap (folkelig eller forskningsbasert), og de tre måtene å skaffe seg kunnskapen på, antar jeg vil variere i viktighet i forhold til hverandre over tid. I noen perioder vil den folkelige forståelsen av problemer være viktigst, mens det i andre perioder vil være den forskningsbaserte kunnskapen som er det. Ut fra Schöns (1983) teori går utviklingen innenfor alle fag mot at stadig mer av kunnskapen baseres på forskning. Ut fra Faircloughs perspektiv antar jeg at ulike forståelser innenfor faget vil stå i motsetning til hverandre, og at dette vil medføre konflikter mellom personer og grupper innenfor faget. Konfliktene vil gi seg utslag i tekstene i form av argumenter som brukes, vokabular, begrepsbruk, forutsetninger som tas for gitt osv. Motsetningene vil resultere i at tekstene utformes på ulike måter. Jeg har ikke i teorien spesifisert hvordan planleggerne konstruerer sin forståelse av virkeligheten når de har tilegnet seg nye kunnskaper eller ideer. Dette må hentes ut fra empirien.

Å gi svar på spørsmålene om forholdet mellom planlegging og helse er ikke mulig gjennom bare å se på resultatet (dvs. det ferdige produktet i form av planer, prosjekter, ferdige bygninger og lignende) av den faglige aktiviteten. For å få en best mulig innsikt i forståelse, normer og virkemidler (slik de ble oppfattet i samtiden) er det behov for å se på den faglige debatten som gikk forut for beslutningene knyttet til utformingen av planer og prosjekter.

Den faglige debatten har i tidligere tider, som i dag, tatt utgangspunkt i en oppfatning om hvordan verden henger sammen. Oppfatningene har vært mer eller mindre formelt etablerte teorier basert på vitenskapelige prinsipper⁵⁷. Oppfatningene, dvs. teoriene, danner utgangspunktet for hvilke tiltak som kunne være aktuelle. Avklaring av hvordan teorier skal brukes skjer gjennom kommunikative prosesser mellom aktørene. Disse vil variere alt etter type problemstilling. Teori kan derfor ikke ses som et verdinøytralt verktøy som brukes av fagfolk, men må analyseres i relasjon til hvilken kulturell og sosial situasjon den benyttes i:

Many supposedly objective aspirations to science inevitably tend to be framed by some kind of metanarrative involving distinctly value laden notions of social progress and human emancipation (McLennan 1992:332, sitert i Allmendinger 2002:13)

En slik forståelse av teori gjør prosessene rundt utvelgelse og bruk til en sosial og kulturell prosess hvor makt og påvirkning blir en viktig dimensjon å drøfte:

..... critical theorists contend that the scientific method not only does not produce simple truth, it can conceal as much as it reveals. Science can be a tool for manipulation. Science and other ways of knowing are shaped and distorted by power in a society. While there may be a reality or truth out there, it is hidden under the socially constructed understanding, theories, and assumptions shared in a society. These, in turn, embody an existing set of

⁵⁷ De vitenskapelige metodene og teoriene har variert gjennom tiden, se Kuhn (1962): The structure of scientific revolutions.

power relationships. Socially constructed concepts can colonize the lifeworld, blinding us to the deeper reality of our own experience. (Innes 1995: 186)

Sitatet fra Innes kobler også forståelsen av teori til Kuhns paradigme. Paradigme er en felles forståelsesramme som samler et fellesskap av forskere, og som definerer hvordan fenomener defineres og settes i sammenheng med hverandre innenfor en vitenskapelig teori (Kuhn 1962). Paradigmet avgjør hvilke teorier som er mulig å utvikle om hvordan verden henger sammen. I følge Kuhn har vitenskapsfolk innenfor forskjellige paradigmer ingen felles referanseramme som gjør at de kan avklare kriterier ut fra et "objektivt" perspektiv. Paradigmer velges på grunnlag av andre verdier og preferanser enn de rent vitenskapelige.

....science is itself based on higher-level narratives or "meta-narratives" that involve values and assumptions. We can see this through the ways in which there has developed a symbiotic relationship between science and the state. (Allmendinger 2002:10)

Paradigmer innenfor en vitenskap kan endre seg over tid, avhengig av hvilke alternativer som er tilgjengelig. Et paradigme vil i følge Kuhn (1962) ikke bli byttet ut før det foreligger et alternativt paradigme som oppfattes å være mer "fruktbart" i forhold til "normal science" eller "puzzlesolving" som Kuhn også kaller det. Vi må anta at valg av teori også følger et lignende mønster, i hvert fall tyder planleggingsteorien på det:

People promote theories that fit their normative perspectives. Theories that become part of popular culture meet community needs and expectations.

We can see therefore that there are two major inputs into theory; normative elements (societal and individual) and discursive elements both of which are influenced by power. (Allmendinger 2002:17)

Teori velges altså i følge Allmendinger ut fra nytten det oppfattes å kunne ha i forhold til de konkrete utfordringene samfunnet står overfor, eller det som oppfattes å fungere i praksis. Allmendingers refererer til Barnes og Boors "strong programs" som parallell til Kuhns paradigme for å forklare den samme effekten (Allmendinger 2002:7).

Fellesnevneren er at forståelsesrammen som planleggerne opererer innenfor avgjør hvilke fenomener de oppfatter og hvilke virkemidler de oppfatter som mulige og legitime å bruke. Å forstå, beskrive og analysere den forståelsesrammen som planleggerne på de ulike tidspunktene i historien har forholdt seg til blir derfor sentralt. Dette må knyttes opp til endringer i basisvitenskapene som planleggingen bygger på, samtidig som planleggingens egne referanser og bidrag må klarlegges. Endringene over tid medfører at planleggerens oppfatninger og holdninger ikke er konsistente over tid – de vil variere med tilgjengelig kunnskap og oppgaver.

Spørsmålet er hvordan slike prosesser kan studeres. Hva skal en se etter for å fange opp disse prosessene? Ulike forfattere gir ulike innfallsvinkler til denne problemstillingen, men de fleste tar fatt i begrepet "diskurs" for å forklare de prosessene som skjer når problemstillinger avklares. Allmendinger mener de interessante spørsmålene er hvilke teorier som velges, hvorfor, av hvem og hva hensikten var:

The view taken here questions what philosophers call the "correspondence view of truth" and instead argues for a more relativistic and socially embedded perspective. Instead of asking whether a theory "works" we should be asking questions about *why* this particular theory was used, *who* used it and for *what* purpose. The answer to these questions will tell us as

much (if not more) of importance than whether the theory corresponds to reality. (Allmendinger 2002:25)

Dette vil sette teorien inn i en sosial, kulturell og historisk ramme som kan forklare hvilke motiver fagfolkene hadde. Det er i følge Allmendinger tre dimensjoner i diskurser: Språkbruk, kommunikasjon av oppfatninger og interaksjon i sosiale situasjoner (Allmendinger 2002:11) Diskurs er altså et begrep som skal forklare forholdet mellom forståelse, kommunikasjon og praksis. Det beskrives som en parallell til Kuhns paradigmebegrep (Allmendinger 2002:11) og definerer hvordan aktørene innenfor et organisatorisk felt oppfatter et fenomen eller en problemstilling. Det er innholdet i diskursen, som påvirkes av de som deltar i den, som avgjør om rammene forblir stabile eller om de endrer seg over tid. Diskursen kan altså ses som "verktøyet" som brukes for å definere en institusjon.

This social stock of meaning is itself founded on the premise that ideas and theories are generated by the social forces dominant in and characteristic of their age. They are a framework that provides a system of meaning which in turn influences the way people understands their role in society and how they act. It should be clear how the idea of discourse relates to and helps "flesh out" the social nature of theories discussed earlier through helping identify the inputs of society and mechanisms such as language. (Allmendinger 2002:12)

Aktørene opprettholder altså de strukturene som styrer dem gjennom hvordan de oppfatter, kommuniserer og opptrer i konkrete situasjoner. Institusjonene fungerer som ramme for forståelsen av verden omkring, og blir etter hvert "usynlige" for aktørene. Normer, altså preferanser knyttet til visse løsninger, verdier, eller måter å gjøre ting på er i følge den institusjonelle teorien en integrert del av institusjonene (Scott 2008). Det vil derfor alltid være en verdidimensjon med i diskursene:

....all social science theory should be seen as more or less normative, that is, not value free. Theories, like truth, are socially created and can be seen as discourses that "makes sense" of society at a particular time. Because of their power-laden nature, theories can and do have a highly political role. They are not "objective" or in some way separate from society; they are part of that society. Such a society itself is not homogeneous; it varies through time and space allowing for different formulations, interpretations and uses of theory. (Allmendinger 2002:20)

Det vil dermed være en betydelig variasjon mellom fagfolks kunnskap, verdier og arbeidsmåter innenfor en disiplin eller profesjon på et hvert tidspunkt. Endringen kan som Allmendinger påpeker, i tillegg til å variere over tid, også variere mellom ulike organisasjoner, geografiske områder, og også mellom ulike aktører eller enkeltpersoner. Det er rimelig å anta at diskursene vil være forskjellige på de ulike nivåene som den institusjonelle teorien baserer seg på. Den vil naturligvis også variere ut fra hvilket fagområde som diskuteres – helse, infrastruktur, arealutvikling i byene osv. En utfordring vil være å følge diskurser som krysser flere fagdisipliner. Helse er et slikt tema. Jeg antar at diskursen da vil anta ulike former på ulike arenaer, avhengig av hvilke fag den diskuteres innenfor. Jeg antar også at det vil være behov for å etablere arenaer hvor flere faggrupper kan diskutere problemstillingen, eventuelt at arenaer for diskurser som vanligvis er lukket for andre faggrupper "åpnes" for å kunne drøfte problemstillinger som går på tvers av flere fag.

Diskursen må da løftes ut av det enkelte fagets arenaer og tilrettelegges slik at rammene for en felles forståelse kan legges. Hvordan slike prosesser foregår, og hva som da blir rammen for diskusjonen vil være et element i analysene i avhandlingen. Det er på dette nivået rammene for det enkelte fags "problemløsning" vil bli fastlagt:

It is this sort of situation that professionals are coming increasingly to see as central to their practice. They are coming to recognize that although problem setting is a necessary condition for technical problem solving, it is not itself a technical problem. When we set the problem, we select what we will treat as the "things" of the situation, we set the boundaries of our attention to it, and we impose upon it a coherence which allows us to say what is wrong and in what directions the situation needs to be changed. Problem setting is a process in which, interactively, we name the things to which we will attend and frame the context in which we will attend to them.

Even when a problem has been constructed, it may escape the categories of applied science because it presents itself as unique or unstable. (Schön 1983:40-41)

Teknisk rasjonalitet har enighet om mål som forutsetning. Når målene ikke er fastlagt, eller endrer seg over tid, bryter den vitenskapelig baserte rasjonaliteten sammen. Det samme er tilfelle der ulike paradigmer, altså måter å forstå problemstillingen på, står mot hverandre. Slike motsetninger kan ikke løses innenfor fagets rammer, det må andre prosesser til for å avklare hvordan situasjonen skal forstås, og hvilke mål som skal oppnås. (Schön 1983:41)

Den eneste måten å studere denne prosessen på vil, så langt jeg kan forstå, være gjennom diskurser innenfor og på tvers av fagområdene. Diskursene vil både være rammen som fastlegger legitime problemstillinger, virkemidler og aktører, og den arenaen hvor endring i rammebetingelsene vil bli avklart. Det må bety at hvordan diskursene utvikler seg over tid vil være sentralt for å forstå hva som er stabilt og hva som er endringer innenfor diskursene. Her vil konkrete studier av argumenter, metaforer, sammenhenger osv. bli viktig:

.....assumes that the language and forms of communication are the results of the *structure of social action*. We now understand that, in contrast, "language mobilises meaning"..... Communicative acts contain assumptions and metaphors, which by conveying meaning, affect what people do. These assumptions and meanings may carry power relationships or structure within them. In turn, the way communicative acts are created and used helps sustain or challenge power structures. As Giddens argues, structure is not something that is separate from, or more important than, agency – what people think, do, and say Structure – the system of authority (rules) and resource allocation that give shape (distributive power) to social relations – is actively created by our daily conduct. We live interactively through communication. The study of communicative acts in planning works is thus as important as the study of resource flows and procedural systems if we are to understand the complex interconnections between structure and agency in planning work. Communicative acts are the atoms of the ideas that mobilize the flow of resources and the realization of rules. (Healey 1992:10)

Allmendinger mener at diskurser må ses i relasjon til det konkrete geografiske stedet, den sosiale situasjonen og kulturen hvor diskursen foregår:

Turning to the spatial aspects of theory we can see that its discursive basis raises the possibility of different discourses existing in different places. For example, it would not be controversial to suggest that at the level of the nation state ideas will be interpreted differently because of the historical, cultural, economic and political windows through which theories are seen. But, beneath the nation-state different locales also interpret ideas and theories differently. A number of studies have pointed to what they termed the "locality effect" where every locality is a unique configuration of economic activities, divisions of labour, cultural traditions, political alignments and physical form.....

The uniqueness of place can influence the formulation, interpretation and modification of ideas and theory. So theory is not "fixed" nationally or sub-nationally. The extent to which this is the case will vary depending on, for example, the "level" of the theory, e.g. more general theories such as Marxism are more likely to be interpreted similarly in different areas than those dealing with the relationship between government and society. This may seem of little importance until you realise that planning is practised at different levels of government where often the local interprets planning policies formulated nationally and generate local policies and plans. (Allmendinger 2002:19)

Fordi samfunnet varierer over geografisk avstand, og i tid og rom vil formuleringen av teorier, tolkningen av dem og bruk variere. Det er derfor et "marked" for teorier som planleggerne kan velge fra. Valget vil i følge Allmendinger være avhengig av situasjonen, planleggerens verdier og andre rammebetingelser. Planleggerens gis her en begrenset mulighet til å påvirke innenfor bestemte rammebetingelser som må fastlegges på nytt i hvert enkelt tilfelle. (Allmendinger 2002:23)

The problem is not only in translating the principles of communicative rationality into practice (though this in it self is a significant difficulty) it is simply that such an approach involves a loss of power for planners by challenging their expert status and current dominant discourses. This perspective presents planning theory as a battleground; a battle over the creation of knowledge and theory, a battle over the distribution and (mis)use of power and a battle over the translation of theory into practice. (Allmendinger 2002:21)

Allmendinger mener at det på et overordnet nivå er tre viktige aktører i diskursen: Staten, planleggernes faglige organisasjoner, og planleggerne selv. Staten avklarer verdier og premisser med de faglige organene (og kanskje også utdanningsinstitusjonene, selv om Allmendinger ikke drøfter dette direkte). Dette legger rammer for den enkelte planlegger som han eller hun må forholde seg til i praktisk arbeid:

We can see how the triad of bodies relevant here (planners, professional institutes and state) emphasise and reinforce the *status quo* and act as a constraint upon change.

We can also see *why* planners pick and choose theory. Because of the conflicting pressures upon them (personal/professional, employee, professional body, state) it is hardly surprising that different justifications and approaches are required in different circumstances. (Allmendinger 2002:24)

Planleggere må derfor hele tiden avveie minst tre ulike interesser: sine egne personlige og profesjonelle verdier og normer, sine oppdragsgiveres mål og ønsker, og regler og normer som deres organisasjon forfekter. (Allmendinger 2002:23) Denne prosessen skjer gjennom den faglige og/eller politiske diskursen hvor behovet og ønsket om endring veies mot behovet og ønskene om stabilitet knyttet til mål, virkemidler, ressurser, prosesser, virkemidler og andre rammebetingelser for den konkrete planoppgaven. Planleggerens oppgave er å veie disse aktørene og interessene i forhold til hverandre i den konkrete situasjonen.

Tolking av diskursen brukes som utgangspunkt for en analyse av sammenhenger. Diskursen vil i avhandlingen bli analysert med basis i sekundærlitteratur om helseforståelse og planleggings-/byformingsteori. Tolkningen av grunnlaget for planleggingen må skje gjennom helse- og planleggingsteori på det gjeldende tidspunktet. I tillegg kan det være strukturelle forhold som kan ha betydning for tolkning av teksten. Dette må undersøkes gjennom sekundærlitteratur.

Sentralt i analysen blir identifiseringen av den medisinske forståelsen av omverdenen (årsak og virkning) gjennom analysen av kategorier, klassifiseringen av fenomener, identifisering av virkemidler/behandling og løsninger som defineres. Disse må henge tidsmessig sammen med (dvs. komme før) endringer innenfor planleggingen. Helst bør det kunne identifiseres hvordan påvirkningen har skjedd – gjennom deltagelse i utformingen av lovforslaget, innspill i høringene, annen faglig eller politisk påvirkning m.m. I praksis må analysen baseres på begreper, kategorier, årsakssammenhenger og angivelse av løsninger som er felles for de to fagfeltene.

Diskursen gir innsikt i hvordan avveilingen skjer og hva som tillegges vekt i prosessen. Det er dette jeg må få tak i gjennom studiet av empirien for avhandlingen. Et fruktbart perspektiv vil være Rein og Schöns (1993) begrep *policy discourse* og *frame* hvor de inkluderer både individer, interessegrupper, sosiale bevegelser (social movements) og institusjoner i prosesser hvor "an amorphous, ill-defined, problematic situation can be made sense of and acted upon" (Rein&Schön 1993:146). De mener en studie av konkrete situasjoner kan avklare hvordan aktørene konkret forholder seg (Rein&Schön 1993:150) De *offentlige* diskursene mener de at foregår på egne arenaer:

When discourse is *public*, it takes on the special properties of the institutions reserved in our society for public interactions about policy controversies of public concern: the *public forums* that serve as institutional vehicles for policy debate. These include legislative arenas, the courts, public commissions, the council of government and political parties, the editorial pages of magazines and newspapers, radio and television programs, and the seminar rooms and lecture halls of academia. (Rein&Schön 1992:157)

Utfordringen er å finne en empiri som dekker så mange som mulig av de arenaene Rein og Schön nevner. Empirien må så tolkes inn i en overordnet diskursiv ramme.

7.4 Historisk kildebruk

En kilde er alltid en del av en helhet (Dahl 1967:34). Den utgjør en del av den virkeligheten den ble til i. Kildene jeg ønsker å benytte, er deler av en helhet hvor faglige diskusjoner og motstridende oppfatninger eksisterte side om side. Vi må anta at få kilder omfatter den helheten som til enhver tid eksisterte. Kildene er også virkninger av forhold i samtiden. De blir til av bestemte årsaker, og de får den utformingen de har som følge av

den situasjonen de blir skapt i. Ulike kilder (tidsskrifter, fagbøker, lover, planer, byggverk) blir til av ulike årsaker og kan gi innsikt i ulike deler av helheten.

Kilder kan også være middel til et formål (Dahl 1967:35). De er produsert med en hensikt, for å påvirke, unngå noe, begrense eller skape muligheter for handling i sin samtid. Ved å utnytte dette kan vi forsøke å rekonstruere opphavsmannens hensikt. Kildenes meddelende funksjon vil være særlig viktig i denne sammenhengen. Kilden står dermed i et forhold både til opphavsmannen og til det saksforholdet den uttaler seg om. Kildene bør altså være knyttet så tett til det saksforholdet som ønskes studert som mulig. Samtidig må vi ta i betraktning hvem opphavsmannen er, hans (eller hennes) posisjon, oppgaver, makt, holdninger, faglige bakgrunn osv.) og hva hensikten med kilden var.

Tekst som kilder vil kunne tolkes både som "beretning" og som "levning" (Dahl 1967:39). Når teksten ikke bare er en ren beskrivelse av faktiske forhold vil den også måtte tolkes i sammenheng med den virkeligheten forfatteren befant seg i, hva som var omstendighetene rundt, og hensikten med, teksten. Det er tolkningen av teksten i relasjon til konteksten den ble til i som vil være utfordringen i denne avhandlingen. Særlig vil skillet mellom kildenes berettende eller kognitive aspekter, og deres normative elementer bli viktige å klarlegge (Dahl 1967:40). Skillet Dahl her gjør mellom kildenes kognitive og normative aspekter, blir delvis visket ut i et institusjonelt perspektiv – også fakta er sosiale konstruksjoner som endrer seg over tid – de utgjør en del av institusjonen og er også gjenstand for endringer og påvirkning. Hva som ble oppfattet som fakta og hva som var normative utsagn, må tolkes gjennom kildene og må derfor brukes med stor forsiktighet i hypotese- og teoridannelser. Som Dahl (1967:40) påpeker, kan også synspunkter som presenteres som fakta være kamuflerte forsøk på å hevde normative standpunkter, eller å opprettholde eller å etablere rettigheter eller plikter. Dahl (1967:40) kategoriserer utsagnene på følgende måte:

	Fortidsrettet	Fremtidsrettet
Kognitiv	(1) Berettende	(3) Forutsigende
Normativ	(2) Vurderende	(4) Programmatisk

Figur 27: Oversikt over typer kilder.

Alle de fire kategoriene er aktuelle når planleggingshistorien studeres, men fokus i planlegging er på fremtiden, og de programmatiske utsagnene er derfor særlig interessante. Det er allikevel ofte en sammenheng i argumentasjonen ut fra en beskrivelse og vurdering av eksisterende forhold – gjerne med en vurdering av hvordan utviklingen fremover vil bli – og en konklusjon eller forslag til endringer som vil være normativt bedre. Kildene gir da innsikt i alle fire av disse kategoriene. Dahl legger vekt på at det bare er de berettende kildene, som sier noe om fortiden, som kan benyttes som kilde til de faktiske forholdene. De andre kategoriene kan allikevel indirekte gi innsikt eller kunnskap om faktiske forhold. Ut fra opphavsmannens formål med utsagnene vil man kunne slutte tilbake til hvordan tilstanden var. Slike vurderinger vil måtte suppleres med annet kildemateriale for å styrke eller sannsynliggjøre tolkningene.

Kildene kan også inndeles etter om de er konfidensielle eller offentlige (Dahl 1967:42-44). Dahl påpeker at skillet er flytende og at opphavsmannens hensikt må vurderes, særlig i forhold til konfidensielle kilder. I planleggingshistorien vil en del kilder stå i en mellomstilling. Det gjelder bøker, artikler og beskrivelser som er gjort av enkeltpersoner,

med ofte tydelig uttrykte personlige tolkninger og normative standpunkter, men som er ment for offentliggjøring for å påvirke opinionen (både den offentlige og profesjonen, eller en av dem). Flere viktige verk i planleggingshistorien har denne karakteren og har fått betydning for utviklingen innenfor faget, men også påvirket virkelighetsoppfatningen og normene i samfunnet generelt. Et særlig problem i denne sammenhengen er å vurdere tekstenes utbredelse og betydning. Noen bøker og artikler refereres ofte til, men ble antagelig lest direkte av relativt få personer (fordi de var skrevet på et annet språk). For arkitekter og planleggere betyr også tegninger, planer og illustrasjoner av og til mer enn de tekstene de står i relasjon til. Ideer formidles i stor grad gjennom bilder og illustrasjoner, delvis løstrevet fra tekstene de ble presentert i. Jensen påpeker dette i sin avhandling (1980).

Dahl skiller også mellom det han kaller kilder som er produkter av "individuelle" eller av "kollektive" virksomheter (Dahl 1967:44). Det individuelle er det som er uttrykk for en enkeltpersons synspunkt, mens det kollektive blir til i et fellesskap. Begge typer kilder er relevante, men de kollektive kildene peker naturlig mot synspunkter som deles av flere personer eller aktører.

Den siste typen kilder Dahl drøfter, er de han kaller "dokumentariske". Dette omfatter kilder som er blitt til under særlige former for forpliktende kontroll med sikte på å garantere gyldighet og autenticitet (Dahl 1967:45). Dette kan gjelde forhandlingsprotokoller, traktater, kontrakter, lover, forordninger m.m. Disse kildene har en utpreget formell karakter. Denne typen dokumenter har som regel hatt en konkret praktisk betydning i en bestemt historisk situasjon, og ofte også en aktiv historisk funksjon ut over opphavssituasjonen. Denne typen kilder har ofte stor verdi ved sin nære tilknytning til viktige typer av sosiale situasjoner.

Stortingsforhandlingene er en typisk dokumentarisk kilde hvor det er klare regler for hvordan et lovforslag blir til. Prosessen skal sikre innsyn fra politikerne og andre interessenter, og sikre at loven er formelt riktig behandlet for at den skal bli gjeldende. Forslagene fra komitéene som har utarbeidet lovforslagene er gjengitt i stortingsforhandlingene (med noen få unntak på begynnelsen av 1800-tallet). I tillegg er høringsuttalelser som regel gjengitt kort og kommentert av departementet. Fra 1857 er også debattene i Stortinget knyttet til behandlingen av bygningslovene gjengitt. Både prosessen rundt og dokumentasjonen av forslagene til bygningslovene gjør stortingsforhandlingene til en pålitelig kilde.

Samtidig vil både departementets omtaler og vurderinger, og særlig debattene i Odelstinget og Lagtinget, være preget av et normativt perspektiv basert på bestemte politiske verdier og interesser. Dokumentene må derfor vurderes i forhold til politisk situasjon og de ulike aktørenes posisjoner og interesser i prosessen. Lovene som tekster er svært stabile i form og struktur. Selve lovtekstene endrer seg relativt sakte over tid og det er en stor grad av likhet også mellom lover for de ulike periodene og byene i Norge.

Lovtekster er en spesiell kategori tekst med en egen profesjon (juristene) knyttet til tolkningen av dem. Tolkningen av lovtekstene kan også være ulik hos ulike faggrupper og hos ulike aktører. I sin ytterste konsekvens avgjøres uenighet om tolkningen av en lovtekst av domstolene. Hvilken forståelse eller tolkning av lovbestemmelsene som var dominerende, lar seg ikke dokumentere gjennom den empirien som er valgt. Som Jensen (1980) påpeker, fikk juristene en stadig større rolle innenfor den fysiske planleggingen og vi må anta at lovene dermed ble mer og mer spesialiserte etter hvert som faget utviklet seg. Lovene kan være uttrykk for ulike holdninger og intensjoner fra lovgivers side, men

tolkningene etter at loven er vedtatt vil også påvirke hvordan den fungerer. Som redskap må lovene vurderes i forhold til begge disse forholdene.

Grunnlaget for utarbeidelsen av lovforslagene som Stortinget har behandlet har variert over tid. I de fleste (men ikke alle) tilfellene har en komité bestående av fagfolk, eller en blanding av fagfolk og representanter for ulike brukergrupper, utarbeidet et første forslag til lovtekst. Til lovforslagene foreligger det som regel en begrunnelse for endringer, og ofte en drøfting av de enkelte paragrafene med en forklaring av innholdet og bakgrunnen for forslaget. Den strukturerte behandlingen av lovforslagene, og den rigide dokumentasjonen av prosessen og innholdet og endringer underveis gjør lovene godt egnet som historiske kilder.

7.5 Historisk metode

Avhandlingen bygger på et skriftlig historisk materiale. For å forstå og tolke tekster i en historisk kontekst er historisk metode benyttet. Tolkningen av lovverket skjer i relasjon til den forståelsen og de normene som til enhver tid var gjeldende, og som påvirket utviklingen av for eksempel bygningslovene. Lovverket ses i sammenheng med de forestillinger og normer som fagfolk innenfor helsevesenet og planleggingen hadde ut fra tolkning av primær og sekundær litteratur.

I historisk metode er tiden referansepunktet mellom ulike fenomener, og tidspunktene er utgangspunktet for å lage hypoteser eller teorier om sammenhengen mellom fenomener. De historiske hendelsene må plasseres i bestemte punkter i tidsforløpet eller innenfor bestemte tidsperioder i forhold til andre historiske hendelser (Dahl 1967:18)

Et meget viktig trekk i en historisk problemorientering, som har nær tilknytning til tidssegmentet i historieforskningen, er kravet om å betrakte fenomenene i forhold til en tidsbestemt real sammenheng. Dette betyr først og fremst at det er et sentralt aspekt ved historiske undersøkelser å spørre etter fenomenenes genetiske, kausale eller funksjonelle tilknytning til andre fenomener som ligger nær i tid. Det innebærer videre en oppfordring til å legge vekt på forskjeller og forandring fra tid til tid og å være oppmerksom på den forskjellige betydning en og samme type av fenomener kan ha i forskjellige sammenhenger. (Dahl 1967:20)

Historiske beskrivelser har en individualiserende tendens. Det blir tydeligere desto mer detaljerte de er. Historisk forskning er ikke primært innrettet mot fenomener som repeterer seg eller kan overføres til andre fenomener. Denne avhandlingens hovedformål står i kontrast til dette. Min intensjon er å lete etter strukturer som binder historien i tiden fremover for planleggernes del. Måter vi tenker på, verktøy vi benytter, problemstillinger vi tar for gitt osv. Valg av teori skal underbygge de langsiktige strukturene innenfor planleggingsfaget.

Undersøkelsen kan gjøres som et åpent eller et undersøkende spørsmål. Jeg tar som utgangspunkt at det har vært en påvirkning av helseprofesjonene på byplanleggingen i Norge og vil undersøke hvordan denne påvirkningen har skjedd, og hvordan den har formet den fysiske planleggingen. Avhandlingen tar sikte på å forklare hvordan og hva påvirkningen består i. Beskrivelsen tar sikte på å etablere et hendelsesforløp i utviklingen av byplanleggingen i Norge. Det kan gi grunnlag for kritiske spørsmål og utvikling av hypoteser og teorier.

Historisk forskning vil normalt omfatte relativt avsluttede prosesser. Min intensjon er å vise sammenhengen med nåtiden. Det gir spesielle utfordringer. Når vi nærmer oss vår egen tid, vil mer samfunnsvitenskapelige metoder normalt være mer relevante. Valg av institusjonell teori er bl.a. gjort for å kunne bruke teorien også på nåtidige fenomener.

Dahl (1967:24) mener de innholdsmessige kategoriene og begrepene som inngår i forskerens spørsmål verken kan eller må avsluttes. De er avgjørende som verktøy i arbeidet, men det må kunne konstrueres nye og andre kategorier etter hvert som kunnskapen om feltet utvides. Ettersom det ikke er gjort noen systematiske studier over en så lang tidsperiode på dette temaet tidligere, vil en hovedoppgave i avhandlingen være å etablere kategorier og begreper som kan brukes til å analysere dette fenomenet.

Både institusjonene og fenomenet som studeres har så mange dimensjoner at det ikke vil være mulig å gi en helhetlig beskrivelse av utviklingen i et så langt tidsrom innenfor rammen av denne avhandlingen. Det er derfor valgt å gi et riss av utviklingen gjennom hele perioden basert på en kilde (stortingsforhandlingene). Rammeverket som etableres kan brukes i senere studier for å komplettere bildet og utvide beskrivelsen av det forebyggende og helsefremmende arbeidet. Beskrivelsen vil måtte baseres delvis på fagets egne premisser, og delvis på mer allmenne kategorier og beskrivelser. Slik sett vil undersøkelsen være forankret både i historiefaget og planleggingsfaget. Ottar Dahl sier om dette:

En slik "kategorilære" vil i sin fullt utførte form være identisk med en allmenn samfunns- eller kulturteori, og for så vidt være et felles anliggende for historie, sosiologi, etnografi (kultur-antropologi) etc. Dette er derfor også et av de punkter hvor kontakt mellom disse disipliner er mest nødvendig og fruktbar. (Dahl 1967:24)

Det teoretiske fundamentet i avhandlingen vil styrke et slikt felles fundament for senere studier av det samme fenomenet innenfor andre fagområder. Historieforskningen har likhetstrekk med samfunnsvitenskapene, avhengig av hvilke problemstillinger som forsøkes beskrevet. Den metodiske utfordringen består i å identifisere forhold innenfor et fagområde som påvirker et annet fagområde. Slik sett har jeg fokus på strukturer og sammenhenger, ikke på individuelle fenomener.

I denne sammenheng kan man også skille mellom problemstillinger med sikte på å beskrive og klassifisere massefenomener i samfunnet ut fra likheter eller forskjeller i enkelte egenskaper (distributivt eller statistisk) og problemstillinger med sikte på å beskrive kollektive enheter ved hjelp av bestemte indre forhold mellom de enkelte elementene (strukturelt). (Dahl 1967:26)

Det er de indre sammenhengene mellom fenomenene som er fokus for denne avhandlingen. Kravet om avgjørbarhet, slik Dahl (1967:28-29) diskuterer det, stiller særlige krav til det empiriske materialet som avhandlingen skal baseres på. Dahl underdeler kravet inn i

a) "klarhet i formuleringen" og

b) "en viss relasjon til empiriske data" (Dahl 1967:28).

Ettersom denne avhandlingen primært tar sikte på å fastlegge hva som har skjedd, bør de faktiske hendelsene og tidspunktene de fant sted være basert på empiri. Samtidig er sosiale og kulturelle prosesser langsomme og i kontinuerlig endring. Eksakte tidspunkt er

derfor vanskelige å etablere, og kanskje heller ikke ønskelig. Når fenomener fant sted vil derfor være gjenstand for tolkning og vurderinger.

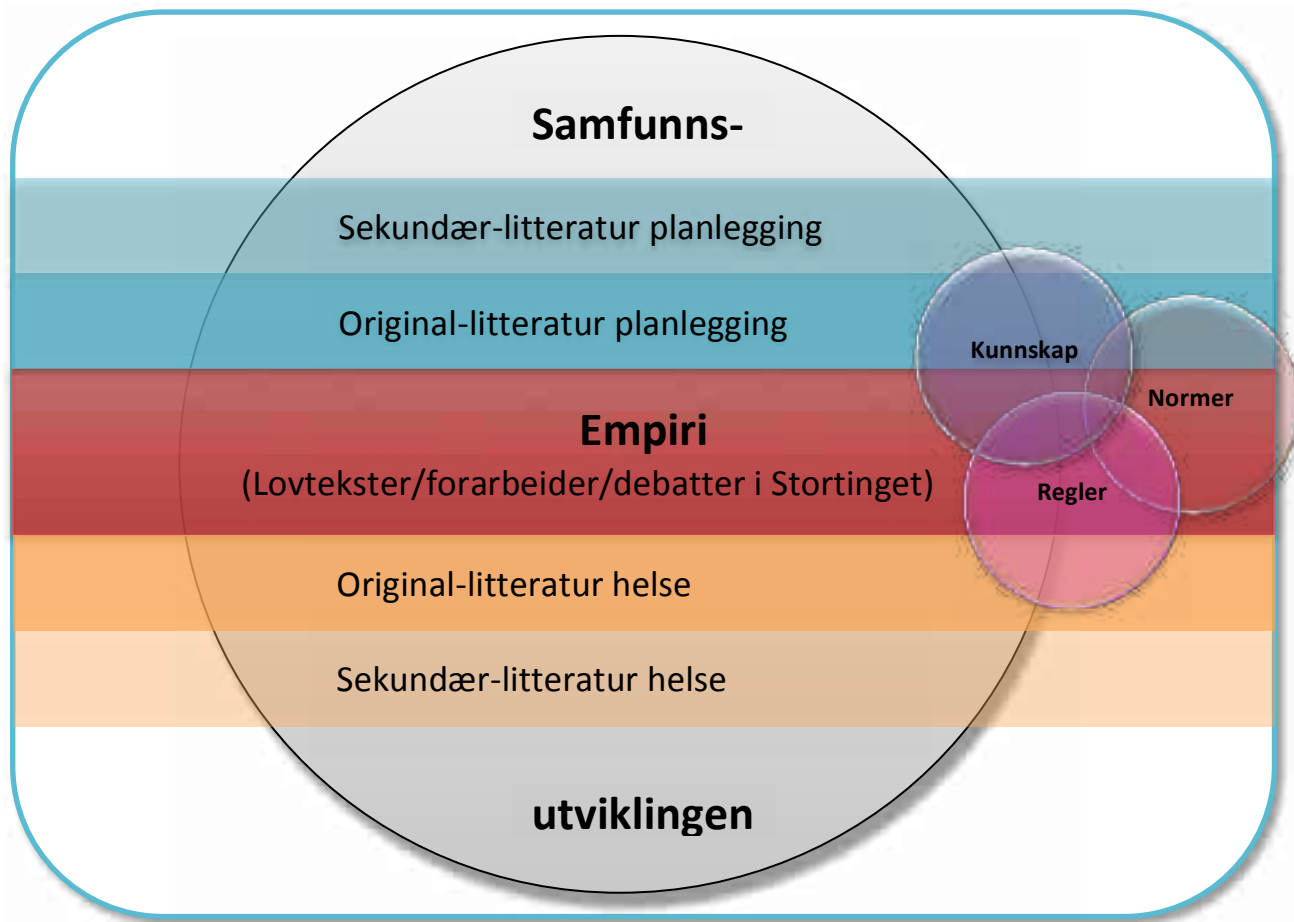
Analysen av tekst og bilder vil ta utgangspunkt i den institusjonelle teorien og fokusere på elementer som viser hvilket kunnskapsgrunnlag, normer og regler som lå til grunn for de ulike aktørene i diskursen. Hvilke kategorier som kan etableres innenfor disse tre hovedgruppene må vurderes ut fra empirien og analysene. De ulike kategoriernes stabilitet og endring over tid vil være et sentralt element i analysene. Disse vil bli dokumentert og danne basisen for vurderingen av stabile og dynamiske elementer i diskursen over tid.

7.6 Oppsummering

Tilfanget av empiri varierer mellom periodene. Det gjelder både hva som er tilgjengelig og hvordan empirien har oppstått. Mange kilder er normative, det gjelder særlig originallitteraturen innenfor planleggingsfaget, mens andre er mer deskriptive. Stortingsforhandlingene er den gjennomgående empirien i avhandlingen. Selv om dokumentasjonen til den varierer gjennom tidsperioden som studeres gir de en kontinuerlig og komplett oversikt over endringer i bygningslovene fra 1827 til 2008. De er derfor utgangspunktet for analysen. Tre elementer i analysen vektlegges:

1. Hvilken kunnskap var tilgjengelig, og hvilken ble benyttet (referert til eller argumentert ut fra) når bygningslovene ble diskutert.
2. Hvilke normer som ble lagt til grunn når bygningslovene ble diskutert. Ulike aktører vil ha ulike normer, og maktforholdene mellom aktørene vil være en faktor når normene analyseres.
3. Hvilke regler – formelle og uformelle – som var etablert innenfor planleggingen. Dette kan omfatte både bygningsloven, forskrifter, faglige metoder og fremgangsmåter m.m. som påvirket hvordan planer og prosjekter ble utformet.

Analysen av utviklingen tar utgangspunkt i forarbeidene til bygningslovene, debattene i Stortinget og de vedtatte lovtekstene. Disse tolkes ved hjelp av primær- og sekundærlitteratur.



Figur 28: Rammeverk for tolkning og analyse av datagrunnlaget

Del III

Utviklingen i Norge 1814-2008

8 Norge på begynnelsen av 1800-tallet

Før 1814 og unionen med Sverige var styringen av bebyggelsen i byene spredt over flere lover og det fantes ingen "gjennomgripende offentlig regulering av og kontroll med byggevirksomheten i de norske byene" (Larsen 1989:70). Selv om Norge helt siden middelalderen hadde hatt rettslige bestemmelser om bebyggelsen i de norske byene (Bjarkøyretten fra ca. 1100, lignende bestemmelser i Gulatingsloven og Eidsivatingsloven og Magnus Lagabøters bylov av 1276) var ikke bygningsretten på slutten av 1700-tallet gitt i en samlet lov. De tidlige bestemmelsene var i hovedsak rettet mot brannvern og Larsen (1989) mener drivkraften bak bestemmelsene var de mange bybrannene. Den eneste landsomfattende forordningen som i en viss utstrekning omfattet bygningsrettslige spørsmål var brannvernforordningen av 18. august 1767 (Larsen 1989:70).

Det foreligger ingen fullstendig oversikt over hvordan utviklingen av norske byer ble styrt på 1700-tallet. Larsen (1989) nevner to virkemidler: byggeforskrifter og reguleringsplaner. Styring av bebyggelsen var særlig aktuelt etter bybranner. Fra 1767 og frem til bybrannen i Ålesund i 1904 var det mellom 90 og 100 branner i Norge som ble registrert som bybranner (Larsen 1989:43). I alt 32 byer ble rammet av en eller flere branner i denne perioden. I følge Larsen ble initiativet til en samlet lovgivning for bygningsvesenet i byene tatt av regjeringen umiddelbart etter 1814.

Det ble nærmest umiddelbart etter 1814 fra regjeringens side tatt fremtidsrettede initiativer for å bringe den norske bybebyggelsen i pakt med kravene som ble stilt til bebyggelse i europeiske storbyer selv om man var innstilt på fortsatt å akseptere treet som byggemateriale i stor utstrekning. Regjeringen ønsket en felles nasjonal lovgivning for byggevirksomheten. (Larsen 1989:29)

Larsen mener forbindelsene til Sverige i denne perioden hadde liten betydning for hvordan forslaget til bygningslovgivningen ble utformet, og at det var ideer fra Danmark som var forbildet for bygningslovgivningen her i landet (Larsen 1989:19). Larsen mener forbildet for bygningsloven i Norge var bygningsreglementet for København som ble utarbeidet etter brannen i 1795 (Larsen 1989:61). Både reguleringsplanen for København og utkastet til bygningsreglement ble forfattet av Stadsbyggmester Peter Meyns og stadskonduktør Jørgen Henrik Rawert. Intensjonene med loven illustrerer Larsen med et utdrag fra en betenkning om stadsbyggmesterembetet fra Kammerkollegiet i 1809:

"...efter vor Formening bør Ejerens Frihed ikkun indskrænkes med Hensyn til Soliditeten, Sikkerheden i Ildvaadens Tilfælde, Sundheden for Indvaanerne og Anstendigheden, og de Bygninger, som ikke vende ud mot Gaden, derfor blot at burde bindes til at opføres efter de til fælles Sikkerhed foreskrevne Regler" Voss, Knud (1966): Bygningsadministrationen i Danmark under Enevælden, sitert i Larsen 1989: 62)

Larsen mener det i hovedsak er praktiske problemer som forsøkes løst gjennom den videre utviklingen av forordningen, og at det etter hvert også blir innarbeidet "estetiske ambisjoner" i den (Larsen 1989:62-63). Bestemmelsene ble gitt delvis gjennom lokale bygningsforordninger, politiforordninger eller gjennom laugsartikler⁵⁸, og alltid for et

⁵⁸ Et **laug** er en lokal sammenslutning av kjøpmenn eller håndverkere i middelalderen og fram til 1800-tallet. På norsk ble ordet brukt om sammenslutninger av håndverkere. Fra det opprinnelig idealistiske virkefelt med fagopplæring og fagkontroll som de viktigste formålene, utviklet laugene seg til også å arbeide mot økonomiske og politiske mål. Da laugene fikk politisk

begrenset geografisk område. I følge Larsen fantes det derfor på begynnelsen av 1800-tallet ingen samlet offentlig regulering av og kontroll med utbyggingen og planleggingen av de norske byene (Larsen 1989:70). Larsen mener inngrepene i den private eiendomsretten var vanskelig, og i mange tilfeller bygget på at byborgerne selv følte behovet for en mer ordnet bebyggelse for å forhindre brann og for å minske konsekvensene når den først oppstod (Larsen 1989:69). Norge manglet derfor en samlet bygningslovgivning for landets byer. Dette var også situasjonen i Danmark og Sverige som først i 1856 og 1874 fikk bygningslovgivninger som var felles for byene i de respektive landene (Larsen 1989:70-71).

Den svenske kongen kunne gi foreløpige lover når Stortinget ikke var samlet. Det var det bare hvert tre og et halvt år, så denne muligheten ble benyttet. Kongen kunne også nedlegge veto i lovsaker. I lovvedtakene på Stortinget mellom 1815 og 1837 ble i gjennomsnitt 1 av 5 saker nektet sanksjon, totalt 51 av 262 saker (Seip 1974:83). I 1840-50-årene gikk tallet ned til litt over en av ti saker, og etter dette var Stortingets herredømme over lovgivningen festnet som prinsipp. Stortinget kunne sette kongens veto ut av funksjon ved å vedta en lov tre ganger, det skjedde i fire saker. Ingen av disse sakene var knyttet til bygningslovene.

Kongens makt var stor når det gjaldt initiativet til lover. Det var kongen, eller i praksis departementet med statsråder som kongen hadde utpekt, som fremsatte "proposisjoner" som Stortinget tok stilling til. Det norske Stortinget selv eller dens komiteer hadde ikke forslagsrett når det gjaldt lover, men den enkelte stortingsrepresentant hadde anledning til å fremme lovforslag (Seip 1974:83). Fordelingen mellom kongen og Stortinget var at kongen tok initiativet til lovene mens Stortinget kontrollerte og ga sin tilslutning. Først etter 1870-årene ble det etablert parlamentariske kommisjoner for å utføre det forberedende arbeidet i forbindelse med lovene.

Det nye industrisamfunnet vokste opp delvis ved siden av og delvis inne i de bestående byene. Gjennom industrialiseringens generering av kapital og oppfinnelser ble økonomien bedre og behovet for nybygg økte drastisk. Industrialiseringen førte til flere bedrifter, større bedrifter og flere typer bedrifter. Mange byggeoppgaver blir forandret og fornyet, men det oppstod også nye byggeoppgaver, som fabrikker, salgshaller, varehus og utstillingshaller. I tillegg kom teknisk infrastruktur som vannforsyning, kloakk, gassforsyning og jernbaner med stasjoner og skinner.

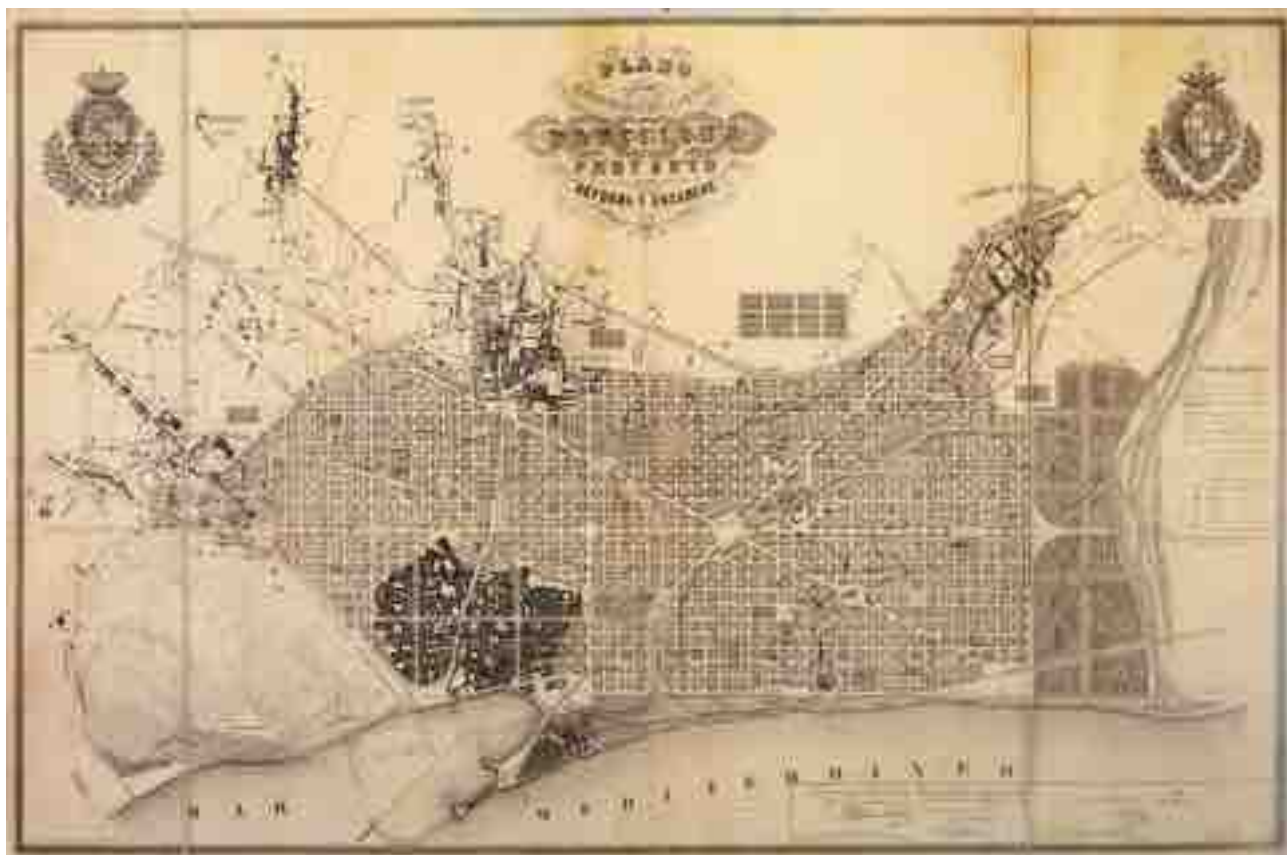
I løpet av industrialiseringen ble selskaper, verdier og metoder mer uavhengige av hverandre og av helheten. Cornell (1977) mener industrialiseringens fremste kjennetegn innenfor byplanleggingen er at de enkelte sektorene innenfor byen ikke ses i sammenheng. Delene legges ved siden av hverandre uten noen form for helhetlig styring. De gjennomplanlagte villaområdene og de selvgrodde slumområdene er begge like karakteristiske for perioden (Cornell 1977:147). Oppløsningen og endringen av bebyggelsen er i følge Cornell også et karakteristisk trekk ved byformingen under industrialiseringen. Den eldre bebyggelsen rives og ny bygges. Men ikke bare den eldre bebyggelsen forsvinner, ny bebyggelse forandres eller fjernes for å gi plass til nye virksomheter (Cornell 1977: 149).

innflytelse, benyttet de sin makt til også å regulere tilgangen til fagene for å bremse på konkurransen, og de ble etter hvert en ganske betydelig maktfaktor i byene. Reaksjonen kom først fullt ut uttrykk i Frankrike i 1791 ved en lov som frigav håndverksnæringen og forbød laug. Tendensen bredte seg til andre land og resulterte i Norge først i håndverksloven av 1839, som stoppet laugenes virksomhet. På det tidspunkt eksisterte det i Norge 44 laug med til sammen 1331 mestere. Laugene ble helt opphevet ved lovene av 1866 og 1875. Håndverksloven av 1881 organiserte lærlingvesenet på nytt grunnlag og innførte egne håndverksretter. (Store Norske Leksikon, 07.12 2014)

Boliger og produksjon ble i økende grad skilt fra hverandre. Hele bydeler ble rene boligområder. Klasseforskjellene kom til uttrykk i plassering i byen, størrelse på hus og tomt, utrustning i boligen, men også selve boligtypen. Klasseskillene ble dermed synlige i byen, noe de tidligere ikke hadde vært i så stor grad (Cornell 1977:175). I utkanten av byene vokste forstedene med slumbebyggelse opp. Det var liten kontroll med hvor og hvordan det ble etablert bebyggelse utenfor byene.

Det vanligaste utbyggnadssättet hade nästan ingenting med planering at skaffa. Det bestod i att förvandla tillfartsvägarna till gator för blandad bebyggelse, kanske bara genom att bygga utefter vägen utan att ens sätta om den. Skillnaden blev stor mot all tidigare tillväxt. Långsmala engatestadsdelar sträckte sig utefter landsvägerna med högst skiftande anläggningar: bostadsgårdar, verkstadsgårdar, små fabriker, frikyrkor, handelsträdgårdar. Husen följde i stort sett vägens dragning, rak eller krokrig. Mot vägsidan byggdes ofta prydliga fasader i fallande höjd från fem våningar vid randen av den gamla bebyggelsen ner till en våning lägst ut, men samtidigt högt och lågt om vartannat. På sin väg utåt landet träffade den nya bebyggelsen ofta på gårdar och byar. Allt sådant blev liksom inkapslat i det nya, fina små anhalter av gårdstun och byallmänningar (Cornell 1977:183-184).

Byene vokste utover og gjorde avstanden til åpent land lengre og lengre for de som bodde i byene. Denne ekspansjonen ble det i følge Hiorns ikke stilt spørsmål ved (Hiorns 1956:319). Byene hadde tidligere hatt en langsom vekst, noe som gjorde at byen kunne betraktes som statisk i overskuelig fremtid når en ny bygning, plass eller boligområde ble bygget.



Figur 29: Industrialiseringens effekt på byutviklingen. Cerdás plan for utvidelsen av Barcelona fra 1859. Området rundt middelalderbyen forble ubebygget frem til midten av 1800-tallet for å gi artilleriet fri sikt til eventuelle fiendlige tropper. Middelalderbyen var svært tett befolket og de hygieniske

forholdene i byen ble etter hvert en stor belastning med økende befolkningsmengde. Industrialiseringen og den medfølgende tilflyttingen til byene medførte raskt vekst og behov for arealer til boligbebyggelse og industri. URL:

<http://commons.wikimedia.org/wiki/File:PlaCerde1859b.jpg>. 06.12.2014

Murene og vollgravene som omgav byene før industrialiseringen startet sørget også for at byenes ekspansjon utover ble begrenset. Under industrialiseringen ble situasjonen en helt annen. De gamle forsvarsverkene mistet sin betydning og behovet for boliger og andre bygninger førte til en enorm vekst i byenes areal.

Slutten av 1700-tallet og begynnelsen av 1800-tallet var en periode med store endringer innenfor flere sektorer i Europa. Selv om utviklingen ikke fikk store eller konkrete utslag i Norge hadde embedsmenn og ledende politikere kontakt med utviklingen via sin utdanning og tilknytning til den danske statens administrasjon og politiske system. Gjennom løsrivelsen fra Danmark og unionen med Sverige ble det skape en mulighet for grunnleggende endringer på flere områder.

Tidens politiske og økonomiske strømninger var mindre opptatt av det nye som oppstod enn ved den tradisjonelle ordens forfall. De nye teoriene som oppstod rettet seg mot reguleringer og institusjoner som la hindringer i veien for de nye foretakenes ekspansjon. Det ble fokusert på statens forhold til individene, men statens organisasjon i seg selv forble uklar (Benevolo 1973:21). Sett i sammenheng med den liberale ideologien er dette en følge av at staten ikke skulle ha andre oppgaver enn å sikre den frie konkurransen. Den frie konkurransen ble da også den rammen som byplanleggingen måtte fungere innenfor. Staten ble ikke en aktør i byplanleggingen. Rollen som planlegger og utbygger ble overlatt privatpersoner eller foretak.

Mangelen på styring i form av lovregler førte til at byene utviklet seg så å si uten en samlet planlegging. Veksten ble antagelig styrt av hvilke eiendommer som til enhver tid var mulig å få kjøpt. Det fantes heller ingen myndigheter som kunne føre et effektivt tilsyn med det som ble bygget, langt mindre sørge for at nødvendig infrastruktur i form av vannforsyning, kloakk osv. ble anlagt.

Etter 1850 ble planlegging utført av myndighetene mer vanlig (Hiorns 1956:317). Det som styrte boligbyggingen ble i økende grad spekulasjon i tomter og husleier. De gruppene som helt eller delvis levde av leieinntekter økte gjennom hele 1800-tallet, både i gode og dårlige tider. Kvartalene ble bygd ut stykkevis og delt. Ettersom det ikke fantes overordnede planer kunne hver grunneier bygge ut etter egne behov (Cornell 1977:176-177). Utviklingen innenfor byplanleggingen gikk etterhvert mer og mer over til rutenettet som organiseringsprinsipp.

8.1 Industrialisering og befolkningsvekst

I Norge starter industrialiseringen senere enn i de store nasjonene i Europa. Først på midten av 1800-tallet skyter den for alvor fart her i landet. Men befolkningsveksten i byene startet lenge før industrialiseringen ble en viktig faktor i byene utvikling. Da den nye norske stat ble etablert i 1814 hadde Norge i underkant av 900 000 innbyggere (Pryser 1985:31). Under 10% av befolkningen bodde i byer. Tallet på embedsmenn var rundt 2000. Befolkningsveksten var sterk, befolkningen økte fra under 1 million i 1814 til 1,8 millioner i 1875.

I 1769 ble det for første gang gjennomført en folketelling som omfattet både kvinner og menn i Norge. Av forsvarsgrunner ble yrkesmilitære ikke med i tellingen. I 1801 ble det gjennomført en folketelling hvor alle ble oppført med navn. Denne tellingen gir derfor et

godt bilde av befolkningen i Norge det året. Summariske tellinger som gir grunnlag for statistikk finnes fra 1815, 1825, 1835, 1845 og 1855. I 1865 og 1875 ble det igjen gjennomført en grundig folketelling hvor alle ble oppført med navn (Pryser 1985:31).



Figur 30: Tegning av Arendal fra 1800 med den første Trefoldighetskirken. Byene bestod hovedsaklig av frittstående enkelthus, men med tettere bebyggelse mot sjøen, som fungerte som transportåre. Enkelte bygningstyper var særegne for byene, som de store skipperhusene og sjøbodene. Infrastrukturen ellers i form av vannforsyning, avløp og vegforbindelser var hovedsaklig som på landsbygda. URL: [http://no.wikipedia.org/wiki/Trefoldighetskirken_\(Arendal\)#mediaviewer/File:Fil-Arendal_tegnet_1800.jpg](http://no.wikipedia.org/wiki/Trefoldighetskirken_(Arendal)#mediaviewer/File:Fil-Arendal_tegnet_1800.jpg), lastet 27. september 2014.

Som det fremgår av tabellen var det lav vekst helt på begynnelsen av 1800-tallet. Fra 1814, etter at krigen med England var over og Norge gikk i union med Sverige, skjer det en kraftig vekst. Frem til 1865 er veksten i gjennomsnitt på 1,4 % pr år. Etter 1865 flater veksten noe ut på grunn av de første masseutvandringene til Amerika. Bergen var den største byen i landet på begynnelsen av 1800-tallet. I 1801 bodde det 9200 mennesker i Kristiania, 18 100 i Bergen og 8800 i Trondheim. I 1875 bodde det 77 000 mennesker i Kristiania, 34 400 i Bergen og 22 500 i Trondheim. I tillegg til vekst i de allerede etablerte byene oppstod det mange nye kjøpsteder og ladesteder. I 1800 var det 23 kjøpsteder og 12 ladesteder i landet, i 1875 var det 38 kjøpsteder og 23 ladesteder.

Den store befolkningsveksten på slutten av 1700- og begynnelsen av 1800-tallet kan ikke knyttes til innsatsen innenfor helsevesenet. Vaksine mot kopper ble påbudt i 1810 og det ga nok en effekt for denne sykdommen⁵⁹. Bedre kosthold, bl.a. på grunn av poteten, spilte nok en viktigere rolle. Poteten har høyt kaloriinnhold og mye C-vitamin i forhold til

⁵⁹ I forsøk på å beregne betydningen som vaksinasjon hadde er det anslått at 29% av nedgangen i dødsfall skyldes vaksine, jfr. Pryser 1985:39.

korn. Med god gjødsling kunne poteten gi fire ganger så mye mat pr. arealenhet som korn, en vanlig avling ga dobbelt så mye. Poteten var også viktig i vekselbruket med korndyrking og ga husdyrfor. Poteten ga dermed både større matproduksjon pr. arealenhet, større kornproduksjon og større kjøttproduksjon.

År	Befolkning totalt	Befolkningsvekst	% av befolkningen i byer	Befolkning i byer	Befolkningsvekst i byene
1769	723 600		8,9	64 400	
1801	883 500	159 900	8,8	77 800	13 400
1815	885 400	1 900	9,8	86 800	9000
1825	1 051 300	165 900	10,9	114 600	27 800
1835	1 194 800	143 500	10,8	129 000	14 400
1845	1 328 500	133 700	12,2	162 100	33 100
1855	1 490 000	161 500	13,3	198 200	36 100
1865	1 701 800	211 800	15,6	265 500	67 300
1875	1 806 900	105 100	18,1	327 000	61 500

Figur 31:: Befolkningsvekst i Norge mellom 1769 og 1875, basert på Pryser 1985

8.2 Medisinsk teori og praksis på begynnelsen av 1800-tallet

Allerede på 1700-tallet begynte systematiseringen av kunnskapen innenfor medisinen for å skape et logisk og systematisk system som alternativ til den eldre humoralpatologiske læren⁶⁰ og galenismen⁶¹ (Nilsson og Peterson 1998:114). Nilsson og Peterson mener at tenkningen rundt et systematisk system ble utviklet allerede på begynnelsen av 1700-tallet, men at striden mellom *vitalister*⁶² og *mekanister*⁶³ først kulminerte på midten av 1800-tallet. De mener tenkningen innenfor medisinen var inspirert av Isaac Newtons matematiske metoder innenfor naturfilosofien med en systematisk tenkning ut fra noen aksiomer, og at en grunnleggende endring først skjedde etter 1870 med arbeidene til Louis Pasteur.

Identifiseringen og klassifiseringen av sykdommer var en utfordring i seg selv på 1700- og begynnelsen av 1800-tallet. Det ble gjort flere forsøk på klassifiseringer, blant annet av

⁶⁰ Humoralpatologi, medisinsk lære som hevder at alle normale og sykelige prosesser i menneskekroppen henger sammen med kroppsvæskene og disses innbyrdes forhold. Mest kjent er det system fra oldtidens Hellas som setter helse og sykdom i sammenheng med samspillet mellom de fire elementer luft, ild, jord og vann. Tilsvarende disse regnet man at vi hadde fire kroppsvæsker: blod, gul galle, sort galle og slim. Ved sykdom er balanseforholdet mellom væskene forrykket og må søkes gjenopprettet gjennom terapien. Den utstrakte bruk av årelating, brekkmidler, avføringsmidler og hostemidler i eldre medisin henger sammen med humoralpatologiske synsmåter. Disse var stort sett dominerende innen medisinen inntil 1850-årene, da Rudolf Virchow (1821–1902) lanserte cellularpatologien, dvs. det syn at det er forandringene i cellene som er det primære. (Store norske leksikon, <https://snl.no/humoralpatologi>, 31.12.2014)

⁶¹ Galenisk farmasi: (etter den greske legen Galenos), læren om de galeniske preparater, dvs. de bruksferdige legemidler som tabletter, salver, injeksjonsvæsker o.l., deres fremstilling, egenskaper og kontroll. (Store norske leksikon, https://snl.no/galenisk_farmasi, 31.12.2014)

⁶² Vitalisme: Kan forklares ut fra fysikalsk-kjemiske årsaker alene, men forutsetter en særlig livskraft eller et livsprinsipp som ikke finnes i den anorganiske natur. Det motsatte av vitalisme er biologisk mekanisme. (Store norske leksikon, <https://snl.no/vitalisme>, 31.12.2014)

⁶³ Mekanisme: Filosofisk system der alle foreteelser blir forklart som resultat av mekaniske (fysiske og kjemiske) krefter. (Store norske leksikon, <https://snl.no/mekanisme%2Ffilosofi>, 31.12.2014)

Carl von Linné i Sverige. Mange av klassifiseringene bygget på symptomer som hoste og feber, og ble vanskelige å håndtere og bruke fordi de ikke var bygget på en forståelse av sykdommens årsaker. Koleraen dukket opp som en ny sykdom i Europa på 1830-tallet. Kolera førte til voldsom diaré og dehydrering, og halvparten av sykdomstilfellene førte til døden, ofte i løpet av et par døgn. Kolera rammet alle samfunnsklasser, et relativt nytt fenomen ettersom andre sykdommer ofte bredte seg innenfor bestemte yrkesgrupper eller samfunnslag (Nilsson og Peterson 1998:136). I byene har det vært bestemmelser om hygiene og renovasjon i alle perioder av historien. Statens rolle var, gjennom den politiske utviklingen fra merkantilisme via fysiokratene til den økonomiske liberalismen, redusert til å påse av økonomien fikk passe seg selv og utvikle seg langs sine egne iboende prinsipper. Sykdom påførte samfunnet kostnader, og det reduserte muligheten for produksjon. Ansvar for befolkningens helse, og særlig i byene, ble etter hvert, som tidligere nevnt, en del av myndighetenes interessefelt. Befolkningens helse skulle sikres av landets regjering gjennom bestemmelser og en rekke forebyggende tiltak.

Helsestellet i Norge var lite utbygd på begynnelsen av 1800-tallet. Legevitenskapen hadde lite å stille opp med overfor sykdom. De få sykehusene som fantes lå i byene, men kapasiteten var liten. I 1801 var bare 414 mennesker innlagt på sykehus i Norge. Behandlingen skjedde som regel av ufaglærte "gangkoner" (Pryser 1985:41). Av helsepersonell ellers hadde Norge i 1801 124 leger og 78 jordmødre. Det er en lege på 7000 innbyggere. I 1860 hadde antallet leger økt til 334 (en lege pr. 4800 innbyggere) og antallet jordmødre til 500. Johann Peter Franks system for forebyggende tiltak blir introdusert i Norge bl.a. gjennom Rasmus Frankenau. Han var dikter og lege og hadde studert hygiene i utlandet. Han arbeidet som distriktslege i København i 8 år og som landsfysikus i Arendal i ett år. I Arendal skrev han i 1801 et verk kalt "Det offentlige Sundhetspolitie under en oplyst Regiering, især med hensyn paa de danske Stater og deres Hovedstad". Boken skulle være "En Haandbog for Øvrigheder og Borgere" og referer hyppig til Frank. I følge Rasmus Frankenau (1767 – 1814) hadde sundhedspolitiet følgende oppgaver:

Sundhedspolitiet bør have hensyn paa 1) Landfar- og smittende Sygdomme, 2) Den barnlige Alders, og især Hittebørns Pleie, og Forsørgelse. 3) Krigshærens Pleie til Lands, og Vands. 4) Sundhedens Bevaring i store Stæder. 5) Fængsler, og Sygehuse. 6) Syge uden for Hospitalerne. 7) Tilsyneladende livløse Menneskers Behandling; samt alt under disse Hovedstykker henhørende, som Ammer, Læger, Giordemødre, Apothekere, Materialister, kort Personer der handle med Sager der baade kunne være legemidler og Gift; fremdeles Luftens Reenhed, Vandets Klarhed og Reenhed i Springkilder, Brønde, Søer og Bække, Spise- og Drikkevares Friskhed og Godhed, Bygningers Indretning, og Anlæg af Manufaktur, hvor der behandles Materier der ere mistænkelige i Henseende til Helbreden. Gaders Reenhed og Orden. Latriners Indretning og Rensning. (Frankenau 1801:3-4)

Frankenau skiller mellom det offentlige og det private sundhetspolitie. Det offentlige sundhetspolitie er øvrighedens ansvar og det private sundhetspolitie er de praktiserende legers og "enhver Huusfaders Forum" (Frankenau:vii-viii). Han oppgir sine kilder å være Franks "System einer vollstendigen medicinischen Polizei" og Forderées "Les Lois éclairées par les sciences physiques, ou traité de Medecine – légale et d'Hygiene Publique". Franks system var svært omfattende og omhandlet bl.a. vannforsyning, kloakkforhold, skolehygiene og utdannelsesforhold (Larsen m.fl. 1992:45). Første avsnitt i Frankenaus bok omhandler det offentlige sundhetspolitie. Begrunnelsen for et offentlig

ansvar i det forebyggende arbeidet var at den enkelte borger ikke lenger kunne sikre sin egen helse.

Den enkelte Statsborgers Helbred, staar almindeligvis ikke længere i hans Magt. Vi have Handel, Haandverker, Fabriker, landbrug o. s. v. Alle disse Industriegreene medføre mere eller mindre Afbræk for den Kredses Helbred, der lever ved dem. (Frankenau 1801:1-2)

Ansvaret for helsen er delt mellom borgerne og staten, men staten tillegges et særlig ansvar av Frankenau. Virkemidlet for å sikre borgernes sunnhet var lovverket. Gjennom lovverket skulle det om nødvendig brukes tvang mot de som ikke innordnet seg.

Den offentlige Sundhedspleie bør altsaa være det, den i vor Tidsalder er i enhver oplyst Stat, en vigtig Gienstand for Regjeringens Opmerksomhed. Den bør hævdes ved love, der tvinge den Stridige til at opfylde den første Pligt han skylder baade sig selv, og sine Medmennesker, og mon det virkelig kan kaldes Tvang, at tilholde den Letsindige, at sørge for sin Helbred, og borgerlige Vel? Den er i det mindste en saare velgiørende Tvang. (Frankenau 1801:2-3)

Frankenau hevder at årsaken til at pesten, barnekopper, blodgang og "kvægsygen" ikke rammet så hardt som tidligere var bruk av kunnskapen innenfor vitenskapen og legekunsten, og at kunnskapen ble brukt av myndighetene mot "...alle, Borgersamfundets skadelige Tilfælde" (Frankenau 1801:3). Frankenau omtaler også forebygging som strategi og mente man mer og mer kom til erkjennelsen av at forebygging var lettere enn å behandle sykdommene etter at de var brutt ut.

Det var stor uenighet mellom leger og vitenskapsfolk på begynnelsen av 1800-tallet om hvordan sykdom spredte seg (Ackerknecht 1948). Helt fra 1500-tallet og frem til midten av 1700-tallet hadde den rådende teorien vært at sykdom spredte seg ved smitte fra syke personer til friske. På slutten av 1700-tallet trodde flere og flere leger at de viktigste epidemiske sykdommene, pesten, gulsott og etter hvert koleraen, skyltes atmosfæriske forhold eller gasser som ble dannet i råtnende materiale (såkalte miasmer). Ackerknecht knytter brytningene mellom de to teoriene til bestemmelsene om karantene, og den økonomiske liberalismen på slutten av 1700-tallet. Karantene-bestemmelsene representerte et gammelt styresett, mens de rådende politiske ideologiene krevde uhindret handel og kommunikasjon (Rodenstein 1988).

Frankenau deler inn sykdommers smittende egenskaper i forhold til type berøring. De viktigste i forhold til epidemiske sykdommer var direkte berøring og smitte gjennom åndedrettet. Pesten, småkopper, meslinger, blodgang, kikhoste skarlagensfeber og "alle ondartede sykdommer" smittet gjennom "Berørelse formedelst Aandedrættet, saavel den hele Legemlige Overflades Indsugningsorganer" (Frankenau 1801:5). I følge Frankenau smittet sykdommer mellom mennesker ved at den sykes "uddunstninger" ble forenet med det "smittende Væsen". Smitten ble så overført til alle porøse legemer som ull, silke, papir m.m. som befant seg i nærheten av den syke. Fra disse gjenstandene ble så smitten spredt videre til andre mennesker. Den viktigste smitten var allikevel den som ble overført fra person til person. Denne avtok med avstanden, på samme måte som lukt, og var i følge Frankenau uskadelig på 30 fots avstand. Det var uttynningen av smittestoffene, på samme måte som lukt fortynnes, som var årsaken til dette. Frankenau mente at pesten aldri oppstod av seg selv. Den ble alltid brakt fra de varmere landene i syd til Europa.

Et vesentlig moment i Frankenaus teori er at smitte kunne overføres mellom gjenstander og mennesker. Gjenstander eller stoffer som ull og silke, som ikke ble utsatt for "luftens

indvirkning”, kunne i følge Frankenau forbli smittefarlige i både uker, måneder og år. Nakne legemer var ikke smittefarlige fordi smitten ikke hang ved disse. Mennesker som dro nakne fra et pestrammet område ville dermed ikke være smittefarlige. Varme var også en vesentlig faktor som bidro til å spre smitten. Smittemateriens ekspansjon var størst i oppvarmet fortynt luft, i tillegg til at menneskene også ble lettere angrepet på grunn av varmen. Gjenstander som skulle bringes ut at et pestrammet område skulle fraktes slik at vinden kunne påvirke dem. I tillegg skulle de dyppes i eddik og eventuelt røkes i svovel eller salpeter. En kunne da være helt sikker på at de ikke kunne overføre noen smitte. I pestrammede byer skulle dørene på hus som var angrepet av pesten mures igjen, men vinduene skulle være åpne for at luften kunne slippe til. Sykehus skulle ikke anlegges i store bygninger men etableres som små trehytter, eller om sommeren telt, som skulle ligge atskilt fra hverandre. Ofte ville det være bedre å behandle de syke hjemme hvis de hadde store luftige værelser, i stedet for å bringe dem til overfylte hospitaler. Rensing av gjenstander skulle skje ved at de ble utsatt for vinden gjennom flere dager, med etterfølgende bad i eddik eller kokende vann. Det er også en sammenheng mellom urenslighet og sykdom. Frankenau henviser til at pesten ofte begynte og endte i usle, urene hytter (Frankenau 1801:42).

Frankenau anbefaler at det straks opprettes sunnhetskommisjoner når det ryktes at pesten har brutt ut. Sunnhetskommisjonen skulle ha oppsyn med alt som angikk helbredet. Sunnhetskommisjonens medlemmer skulle ha oppsynet med bl.a. utlufting av varer som kom fra ”en eller anden, med Levant eller den barbariske Kyst i Handelsforbindelse staaende Havn” (Frankenau 1801:44).

Frankenau nevner også sykdommer som skyldes smittende gasarter. En av disse var ”den engelske Sveed”. Sykdommen skulle ha oppstått ved uttørring av et stort ”Morads”, noe som førte til utvikling av ”smittende Gasarter” over en periode på 24 år (Frankenau 1801:50). Ackerknecht omtaler legene som trodde på en aktiv agens som smittet mellom personer for contagionister (Ackerknecht 1948). Andre leger klassifiseres som anti-kontagonister. Disse trodde at sykdom kunne oppstå og spre seg gjennom miasmer som kunne oppstå i råtnende materiale, vann og ved andre forhold. Uenigheten om sykdommene smittet mellom personer eller oppstod i omgivelsene dreide seg om et fåtall sykdommer. Det var først og fremst pest, kolera, gul feber og tyfus som var de omdiskuterte sykdommene (Ackerknecht 1948:569). Ettersom smitten i følge Frankenau ble overført gjennom luften var kanskje den største forskjellen mellom kontagonister og anti-kontagonister behovet for karantene når et område var smittet. Frankenau mente karantene var en viktig del av de forebyggende arbeidet for å hindre videre utbredelse av sykdom.

Forhold i omgivelsene spilte imidlertid også inn i følge Frankenau. Blodgang (dysenteri) skyldtes en plutselig forandring i atmosfærens temperatur fra varme til kulde. Frankenau har et eget kapittel om ”Andre, sig mindre udbredende, epidemiske nervefebre” (Frankenau 1801:62). Deres hovedårsak var i følge Frankenau ”1) Slette Fødemidler. 2) En ubekjendt Atmosfærisk Tilstand, sammentreffende med de enkelte Subjekters Disposition. 3) En med, forraadnende Lægemers Uddunstninger opfyldt Dunstkreds; og 4) visse Egenes lokale Beskaffenhed” (Frankenau:62). Luft som var fylt med lukt fra forråtnende legemer kunne være ”plutselig drepene” (Frankenau:64). Det var derfor viktig å begrave ådsler og lik på avsidesliggende steder, særlig under pestepidemier. Det samme gjaldt avfall fra slaktere, garverier, skinnberedere m.fl. Myrområder (moradser) og sumpområder var ødeleggende for helbredet. Sumpluften (”gas hydrogene”) svekket de organiske fibrenes vitalitet. I slike områder var skjørbuk, radesyke (syfilis), koldfebre (malaria) m.fl. sykdommer endemiske. Slike områder burde graves ut og tørrlegges.

Arbeidene måtte imidlertid ikke skje om sommeren eller høsten da varmen økte de "dræbende Gasarters" utvikling. Arbeidet burde skje om vinteren eller våren når utdunstningene ikke var så sterke, i tillegg til at regn- og stormbyger bidro til å svekke og uttynne dunstene. For å studere radesykens årsaker mener Frankenau at det må "ufordredes nøiagtige fysisk-topographiske Beskrivelser saavel over de Egne hvor den hersker, som over andre Landets Egne" (Frankenau 1801:80). Selve terrengets beskaffenhet var altså en faktor i spredningen av smitte.

Frankenau vier et eget kapittel til "Sundhedens almindelige Pleie, i store Stæder" (Frankenau 1801:125). Han går igjennom de faktorer som påvirker sunnheten i store byer. Den første faktoren han beskriver er luften. I byer påvirkes luftens sammensetning både antallet mennesker og dyr og av skorsteiner og bål. Det førte til at oksygenet ble oppbrukt og til en for stor del kullsyre i luften. Den dårlige sammensetningen som oppstod av dette ble forsterket av mangelen på vegetasjon og ved at vinden ikke kunne spille fritt mellom bygningene og "bortdrive den bedervede Luftkolonne" (Frankenau 1801:126). Det var sunnhetspolitiets plikt å påse av forholdsregler for å sikre god luft ble overholdt.

Den første forholdsregelen var at en del fabrikker ikke måtte tillates i eller i nærheten av en stor by. Dette var kalk- og gipsbrennerier, store metallstøperier, glasshytter, pottebrennerier, spanskgrønn-, blyhvitt- og sublimatfabrikker, såpekokerier, sukkerraffinerier, lysestøperier, tobakksfabrikker, garverier og slakterier. Søppel og andre "uhumskheder" måtte ikke etterlates på gatene. Disse burde derfor feies daglig og avfallet kjøres bort. Dynger av heste- eller kumøkk eller andre ekskrimenter måtte ikke etterlates på gatene. I byer hvor grunnen var kalkaktig skulle gatene fuktes to ganger om dagen for å unngå det skadelige støvet. Kanaler skulle mudres ofte og vannet måtte løpe fritt for å hindre vannet å råtne. I råtne vann kunne det utvikle seg giftig sumpluft. Rennesteinene måtte også holdes rene og fri for stinkende mudder som kunne besmitte luften.

Latrinenes innretning og renselse var viktig for luftens renhet. Den gamle ordningen med å kaste avføringen ut i rennesteinen, eller å føre den til kanaler hvor den ble liggende, var helt uakseptabel. Den riktige, og for helbredet gavnelige innretning, var å mure kloakker som var så tette at de "skadelige gasarter" ikke kunne påvirke husets beboere eller naboene (Frankenau 1801:132). Det var stanken fra latrinene og bortkjøringen av dem som var farlig. Det samme var tilfelle med gasser som dannet seg i begravde lik. Mennesker måtte ikke begraves i kirker eller andre steder inne i byen. Å bli utsatt for slike gasser kunne føre til forråtnelsesfeber, småkopper og andre sykdommer.

Frankenau omtaler også gatens beskaffenhet og bygningenes utforming som viktige for luftens renhet i byene (Frankenau 1801:137). Han mente at i de fleste byer var gatene innrettet etter eiernes ønsker uten omtanke for den skade dette hadde for innbyggernes helse. Frankenau uttaler om gatene i byen:

Gaderne i en Bye, bør saa videt muligt, være snorrette, og have en til Husenes Høide passende Bredde, thi, hvis man ikke iagttager det rigtige Forhold heri, saa vorde Gaden enten for meget udsat for Solens Heede, hvilket om Sommeren gjør Luften lummer, og tung, eller ogsaa den hviler i en evig Skygge, der især ved Vintertid bidrager ikke lidet til Luftens Fugtighed. Dernæst skulle de saa meget muligt, anlegges i saadan Retning, at de paa Stedet herskende Vinde kunde frit bestryge dem, og jevnligt forfriske den i dem indeholdne Luft; Gader med en saa kaldet lukket Ende, bør ingenlunde tillades. (Frankenau 1801:137)

Rommene i husene skulle tilpasses slik at de i varmen om sommeren inneholdt tilstrekkelig frisk og ren luft i forhold til beboernes antall, og om vinteren ikke krevde for mye brensel til oppvarming. Rommene burde være 5 til 6 alen høye. Husene burde ikke være over tre etasjer høye for ikke å "overskride det til en reen Lufts Vedligehold nødvendige Forhold mod Gaderne". Samtidig skulle ikke husene være for lave fordi de da ble fuktige, noe som var skadelig for helsen. For å hindre fuktighet burde det anlegges kjellere under husene, men i disse måtte det ikke innrettes boliger. Vinduer skulle helst vende mot nord og øst for å unngå den fuktige luften fra syd og vest. Gårdsrommene skulle ha et passende forhold til bebyggelsen, på samme måte som gatene. På gårdsplassen ble avfall fra både kjøkken og vaskekjeller plassert, i tillegg til at latrinen lå der. Med for liten plass ville dette føre til at luften ble forgiftet.

Hvit farge var ytterst skadelig for øynene og husene måtte derfor ikke males hvite. I tillegg var hvitt den fargen som reflekterte flest solstråler, noe som førte til at luften på varme sommerdager ble "Qualm" og "uskikket til Respiration". (Frankenau 1801:139). Den andre faktoren Frankenau beskriver som viktig for sunnheten i de store byene er vannet. Han deler vannet i ulike typer (kildevann, ellevann, vann fra innsjøer og brønnvann) med synkende kvalitet. Solens og luftens innvirkning på vannet var viktig. Til og med vannet i Seinen, selv om det opptok en betydelig del av urenslighetene fra byen Paris, skulle være "temmeligt sundt og got" (Frankenau 1801:140). Stillestående vann skulle settes i bevegelse slik at luften kunne fordampe de råtnende gassene. Det siste kapitlet under "Sundhedens almindelige Pleie, i store Stæder" er om sikkerhet på gater og veier. Riding eller kjøring måtte ikke skje uforsvarlig. Trapper og kjellernedganger måtte ikke tillates anlagt på smale fortauer. Grønnsakhandlere og andre måtte ikke lagre sine varer på fortauene.

Frankenau omtaler ikke vegetasjon og åpne områder i særlig grad. Unntaket er innretningen av hospitalene.

"Ethvert Hospital bør have en tilstrækkelig stor fri og aaben Plads, med Aleer, Græsbevoxne parterrer, og Springbrønde, hvor saavel de Syge, som Rekonvalescenterne kunne have den for Helbreden nødvendige Forfriskning og Bevægelse" (Frankenau:171).

Vi må anta at de prinsippene som gjaldt for syke, dvs. vegetasjon og bevegelse, også var prinsipper som ble oppfattet som helsemessig gode for de som ikke var syke.

1814 – 1845
Etablering av bygningslovgivningen

9 Forslag om en bygningslov for alle landets byer

Bygningsmessig sto Christiania I en særstilling gjennom 250 år blant norske byer som den eneste byen med murtvang. Byen er derfor den eneste byen i Norge som fikk et dominerende innslag av bebyggelse i mur og bindingsverk på 1800-tallet. Murbygninger var sjeldne ellers i Norge helt frem til murtvangen ble innført tidlig på 1900-tallet (Roede 2001:10). Murtvangen I Christiania var et resultat av kongens påbud etter at byen ble omlokalisert I 1624 etter at middelalderbyen Oslo, som lå ved Alnaevlas utløp, brant.

Da sentraladministrasjonen for Norge ble besluttet lokalisert til Kristiania fra 1814 var byen i praksis en småby som skulle fungere som nasjonens hovedstad. Fra før var det bare en håndfull offentlige kontorer som var lokalisert til Oslo, og det var klart at det måtte en betydelig byggevirksomhet til, både av offentlige bygninger og av boliger for embedsmennene. I tillegg kom ringvirkninger både fra byggevirksomheten og fra andre virksomheter (Larsen 1989:349, note 202). Det ble derfor tatt initiativ til en provisorisk "anordning" for byggevirksomheten i hovedstaden.



Figur 32: Christiania sommeren 1800, sett fra Ekeberg. Akvatint av J.W. Edy. Omtrent slik så byen ut da Karl Johan kom dit for første gang, senhøstes 1814. Byen ble flyttet fra østsiden av havnebassenget til området nord for festningen etter brannen i 1624. Som I andre norske byer var det store åpne områder (løkker) innimellom bebyggelsen I byen. Mot havna var det tett bebyggelse med lager og produksjonsbedrifter knyttet til handel og sjøfart. Det lå store verdier i både bygninger, produksjonsutstyr og lagrede varer og brannsikring var et kontinuerlig tema gjennom hele hundreåret.
[http://no.wikipedia.org/wiki/Karl_III_Johan#mediaviewer/File:City_of_Christiania_\(J_W_Edy_plate_49\).jpg](http://no.wikipedia.org/wiki/Karl_III_Johan#mediaviewer/File:City_of_Christiania_(J_W_Edy_plate_49).jpg), lastet 27. september 2014.

Før 1814 var bygningsvesenet i landet så godt som uten kontroll fra myndighetenes side. Det fantes noen "Anordninger" for enkelte byer som "var blevne udfærdigede i Anledning

af større Ildebrande, indeholdtes i Politianordningen af 22de Oktober 1701 og Brandanordningen af 18de August 1767”.⁶⁴

9.1.1 Forslag til en felles bygningslov for landets byer

Det ble allerede i 1818 tatt initiativ til en felles bygningslov for alle landets byer i Norge. Lovforslaget ble avvist av Stortinget både i 1818 og 1824⁶⁵. Lovforslaget var både en byplan- og en bygningslov og var basert på de forordningene som ble etablert etter brannen i København i 1795 og bombardementet i 1807. Larsen mener dette er logisk ut fra at de fleste tjenestemenn i sentraladministrasjonen var tidligere danske tjenestemenn. Det skjedde med andre ord ingen vesentlig utskiftning i sentraladministrasjonen etter at Norge gikk i union med Sverige, og det var derfor dansk tradisjon og tenkemåte innenfor byplanlegging og bygningsvesen som lå til grunn for lovforslaget (Larsen 1989:74). Det nye i forslaget var en felles lov for flere byer. Både i Danmark og Sverige var systemet rundt bygningslovgivningen at hver by hadde sin egen bygningslov. Det er ikke klart hvorfor det ble foreslått en felles lov i Norge. Det kan ha hatt praktiske årsaker – at det var en mulighet for å etablere et enklere system enn i nabolandene. Det kan også ha vært svenskekongens og administrasjonens forsøk på å ta kontroll over utviklingen i byene på et tidspunkt hvor det fortsatt var mulig å påvirke planleggingen i byene.

Larsen mener det først og fremst var brannsikkerheten og ønsket om orden og regularitet i byplan og bebyggelse som lå bak forslaget om en felles bygningslov, og at lovforslaget er et uttrykk for “et generelt program for modernisering av de norske byenes plan og bebyggelse” (Larsen 1989:74). Det var et lovforslag som skulle løse (eller kanskje helst forhindre) fremtidige problemer og Larsen mener det var et av de første forsøkene i Europa på å etablere en felles bygningslovgivning for et helt land (Larsen 1989:77).

Larsen (1989:70) konkluderer med at det var departementet som sannsynligvis tok initiativ til en felles bygningslov, og at det høyst sannsynlig var lederen for justisdepartementet (som på den tiden hadde ansvaret for bygningsvesenet) Christian Adolph Diriks som selv tok initiativet til loven (Larsen 1989:73). Diriks hadde som representant for Larvik på riksforsamlingen på Eidsvoll vært sentral i utarbeidelsen av grunnloven og var fra 1814 juridisk professor og generalpolitidirektør i Kristiania. Lovverket knyttet til bygningsvesenet var på denne tiden knyttet til politimyndigheten og hadde som hovedfunksjon å fremme sikkerhet og orden (Larsen 1989:73). Både utdanning, posisjon i departementet og funksjonen som generalpolitidirektør i Kristiania gjør det sannsynlig at Larsen har rett i at Diriks hadde en fremtredende rolle i forslaget om en felles bygningslov for alle landets byer. En forutsetning for å få lovforslaget til å fungere var at det ble etablert et lokalt forvaltningsorgan i byene.

I enhver af Norges Kjøbstæder skal være en Stads-Conducteur, som udnævnes og afskediges af vedkommende Regjerings-Departement. Til denne Bestilling skal, saavidt muligt, udnævnes en i Matematik og Bygnings-Tegning kyndig mand” (Larsen 1989:76).

Larsen mener bestemmelsen om å ansette en offentlig tjenestemann til å kontrollere den private byggevirkksomheten var et radikalt forslag i samtiden, og at det brøt drastisk med tidligere praksis og tenkemåte (Larsen 1989:77). Forslaget kan ses i sammenheng med

⁶⁴ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, s. 2

⁶⁵ Stortinget samlet seg i denne perioden bare hvert tredje år.

tenkemåten knyttet til merkantilismen hvor staten gjennom politimyndigheten skulle sikre befolkningens helse gjennom å skape orden.

Larsen påpeker at dette viser en vilje fra departementets side til en felles styring av landets byer, noe som ikke har vært påvist i de andre skandinaviske landene. Han mener at lovforslaget først og fremst var et ideologisk brudd med tidligere praksis om at bygningsrettslige bestemmelser skulle være lokale, og at en slik generell lov også brøt med tidligere tiders praksis om at bygningslovgivningen bare ble endret i forbindelse med bybranner. Larsen mener dette også bryter med situasjonen i Danmark og Sverige, hvor "hensynet til lokale byggeforhold hadde medført et system med lokalt tilpassede bygningslover eller byggeforskrifter" og at formålet med dette systemet var å tilfredsstillende lokale myndigheters og borgernes behov (Larsen 1989:71). Han spekulerer i om lovforslaget var begrunnet i en forventet vekst i eksisterende byer, og anleggelse av nye, og om bakgrunnen for forslaget var et ønske fra "progressive menn om å modernisere de norske byene som på denne tiden og enda mange tiår utover på 1800-tallet hadde et sterkt agrart preg" (Larsen 1989:71). Protestene mot en felles bygningslov ble ofte begrunnet med at byene var så forskjellige, både terrengmessig og bygningsmessig at det ville være nesten umulig å finne regler som ville passe i alle byer (Larsen 1989:78). Dette argumentet ble i følge Larsen brukt gjennom hele 1800-tallet.

Lovforslag om en felles bygningslov for alle landets byer ble fremmet i 1818, 1821 og 1824. Larsen har undersøkt proposisjonene, men har ikke funnet noen skriftlig utgave av lovforslaget i 1821. Forslagene i 1818 og 1824 var nesten identiske (Larsen 1989:83). Larsen drøfter årsakene til at lovforslagene ikke ble behandlet og kommer til at det ikke uten videre kan sluttes at stortingsrepresentantene oppfattet en felles bygningslov for byene som kontroversielt eller komplisert i 1818 og 1821. Begrunnelsen som oppgis i stortingsdokumentene er at det ikke ble tid til å behandle lovforslaget, og Larsen mener dette er en sannsynlig forklaring (Larsen 1989:83). I 1824 er det imidlertid i tillegg til lovforslaget utarbeidet et utkast til "Provisorisk Anordning angaaende Bygningsvæsenet i Norges Kjøbstæder" (Larsen 1989:84). Den provisoriske anordningen ble aldri formalisert, og Larsen drøfter om forslaget ble utarbeidet fordi departementet fryktet en ny utsettelse av saken, eller som et "ris bak speilet" overfor Stortinget. Innholdet i lovforslaget og den provisoriske anordningen var tilnærmet identiske, med unntak av at stadskonduktørposten ikke ble foreslått etablert (Larsen 1989:84).

9.2 En bygningslov for Christiania 1927

Provisoriske anordninger angående bygningsvesenet i Christiania ble vedtatt 14. november 1819 etter at en brann i mai samme år hadde ødelagt alle trelastopplagene og en reperbane (Larsen 1989:350, note 202). Forslaget til bygningslov blir fremmet igjen i 1827⁶⁶, denne gang som bygningslov for Christiania. Argumentet for å foreslå en lov bare for Christiania var at det ble ansett svært vanskelig å utarbeide en lov for alle kjøpstedene på grunn av de ulike bygningsmåtene, terrenget og stedenes utstrekning. Behovet for å styre byutviklingen ble vurdert å være størst i Christiania, samtidig som kunnskapen om behovet og problemene var størst der. I begrunnelsen for loven vises det til branner som har herjet kjøpstedene, og de utgifter dette har medført for private og det offentlige. Larsen (Larsen 1989:350, note 203) mener at justisdepartementet fortsatt hadde som oppfatning at det beste ville være å få til en felles bygningslov for alle landets byer, men at dette var vanskelig, at det lettest kunne oppnås ved at det først ble vedtatt en lov for

⁶⁶ Stortingets forhandlinger 1827, 3 del, s. 456-539.

Christiania. Dermed ville det også bli aksept for å etablere bygningslover for enkeltbyer. Dermed ble det lagt opp til samme system i Norge som i Danmark og Sverige – egne bygningslover for enkeltbyene. Begrunnelsen om at forholdene var så forskjellige i byene at en felles bygningslov ikke passet eller var ønskelig gikk igjen i debattene rundt bygningslovene gjennom hele 1800- og deler av 1900-tallet. Lovene for hver enkelt by (Oslo, Bergen og Trondheim) ble først avskaffet gjennom bygningsloven av 1924.

Utgangspunktet for lovforslaget for Christiania var utkastet til en bygningslov for landets kjøpsteder. I loven for Kristiania ble det gjort noen forandringer «....deels i Formen, deels i Materien....hvortil Hensyn til Christianias særegne Omstendigheder tildeels have bevæget” (Larsen 1989:86, sitat fra Stortingsforhandlingene 1827, 3. del, s 488-89). Kommisjonen hadde fått oversendt forslaget til bygningslov for kjøpstedene fra Justisdepartementet. Komiteen viser til at de særlig hadde tatt utgangspunkt i de forordningene som ble utgitt etter brannen i København i 1795 (Larsen 1989:352 note 203 og Stortingsforhandlingene 1827, 3. del, s. 487). Kommisjonen uttaler om intensjonene for loven:

Ved at foreslaae Bestemmelser angaaende Bygningsvæsenet har Commissionen derhos troet, at man fornemmelig burde have for Øie, saavidt muligt:

1. at forebygge Ildsvaade, og i paakommende Tilfælde at lette Slukning og Redning;
2. at forebygge, at beqvem og fri Færdsel paa Gater og Fortouge ikke vanskeliggjøres, og at Husenes Beboere ikke betages Udgang til fri Udsigt;
3. at forebygge, at Bygningsmaaden ikke er stridende mod Sundheds-Politiet, ved at befordre sygdom;
4. at forebygge, at ikke saadanne aabenbare Feil imod solid Konstruktion begaaes, hvorved en Bygning fra først af indeholder, saa at sige, Spiren til sin Undergang, og hvorved den, som ikke forstaaer at bedømme Bygningens skjulte Mangler, lettere bliver udsat for Bedragerie og Tab i Kjøb og Salg saavel som ved Pantsættelse. Endnu kan efter Commissions Mening hertil føies, at man bør sigte til:
5. at forebygge, at Bygningsmaaden ikke fornærmer Publicums æsthetiske Sands.⁶⁷

Den eksakte tolkningen av begrepet ”sundhedspolitiet” er vanskelig. Begrepet ble i Tyskland brukt om det forebyggende helsearbeidet i byene (Nilsson og Peterson 1998:111). Frankenau bruker betegnelsen på hele systemet av forebyggende tiltak knyttet både til byene og annen virksomhet som forsvaret, sykehusene og barnehjem. Hos han brukes begrepet tydeligvis om hele systemet av forebyggende tiltak. Begrepet må oppfattes som en betegnelse på et sett med prinsipper for hvordan samfunnet skulle utformes for å ivareta innbyggernes helse. Kommisjonen uttaler om vekten de har lagt på de ulike elementene:

De Bestemmelser, Commissionen underdanigst har foreslaaet, kunne væsentlig henføres til de oven under No. 1, 2, 3 og 4 opregnede Poster; hvorimod det efter Commissionens Erklæring er saare lidet, som kan henføres til den under No. 5 opgivne Post, at forebygge Vansiir for Byen, da

⁶⁷ Stortingets forhandlinger 1827, bind 3, s. 487-488

Commissionen har troet, at man bør være yderst varsom i at paabyde Indskrænkninger, sigtende hertil, ligesom i det hele med at indskrænke Eiendomsrettens ubehindrede Udøvelse, da saadant vanskeligen vinder Bifald, uden hvor Medborgeres Sikkerhed aabenbare vilde lide under en uindskrænket Frihed⁶⁸.

Kommisjonens vurdering er altså at eiendomsretten bare bør innskrenkes i de tilfeller hvor den enkelte eiendomsbesitters interesser vil være i strid med fellesskapet. De tilfeller hvor grunneierens interesser kunne komme i strid med fellesskapets interesser var brannvern, fremkommelighet, helse og kvalitet på bebyggelsen. Estetikk oppfattes tydeligvis som mer et privat enn et offentlig anliggende. Kommisjonens innstilling, som er undertegnet av statssekretær Platou, ble vurdert av en komite bestående av stortingsrepresentanter. Komiteen endret noe på begrunnelsene for bygningsloven i forhold til helse. De uttaler at hensikten med bestemmelsene om sunnhetspolitiket var "At sørge for, at Bygningsmaaden ikke strider imod et fornuftigt Sundhedspolitikets almindelige Regler"⁶⁹. Dette kan tolkes som et mindre offensivt sett med regler enn det opprinnelige forslaget – det var bare det som var vanlig og ble oppfattet som fornuftig som skulle forankres i loven. Normen var forholdet til grunneiernes interesser – den skulle ikke reduseres dersom det ikke var helt nødvendig. Dette er argumentasjon som stadig gjentas i debattene rundt bygningslovene opp gjennom 1800-tallet.

Innsnevringen av bestemmelsen kan også tolkes som et uttrykk for at den medisinske kunnskapen i enkelte tilfeller (og særlig over tid) var delvis motstridende, og at ulike teorier om hvordan sykdom oppstod, og hvordan den kunne unngås, stod mot hverandre. Teoriene ga ulike var på hva som var "fornuftig" og "almindelig" i betydningen allment akseptert.

Loven fastslo at det ved oppførelse av bygning eller forandring av bygning mot gate, naboer eller gårdsrom skulle avholdes en bygningsforretning av en bygningskommisjon bestående av stadsconductøren, politimesteren og branndirektøren. Det er uklart hvem av disse instansene som skulle ivareta sunnhetspolitiket. Bygningskommisjonen kunne også beordre bygninger eller deler av bygninger revet dersom de ble ansett som en fare for den offentlige sikkerhet. Her etableres et system hvor fagkunnskap skal sikre fellesskapets interesser, et brudd med tidligere praksis som Larsen (1989) mener var radikalt for sin tid. I motsetning til tidligere tider, hvor praksis og erfaring var grunnlaget for beslutninger om hvor og hvordan man skulle bygge, skulle nå kunnskap om prinsipper og sammenhenger danne grunnlaget for beslutninger.

Det ble opprettet en reguleringskommisjon bestående av magistraten⁷⁰, 7 av "Formændene" og bygningskommisjonen. Reguleringskommisjonen skulle utarbeide en plan for byen. Regulerings-kommisjonen skulle også tre sammen ved anleggelse, rettelse eller utvidelse av gater, og ved andre tilfeller hvor det ble ansett nødvendig. Klager over reguleringskommisjonens vedtak skulle avgjøres ved kongelig resolusjon. Følgende bestemmelser kan ha vært tillagt betydning for sunnheten:

⁶⁸ Stortingets forhandlinger 1827, bind 3, s. 490-491

⁶⁹ Stortingets forhandlinger 1827, bind 3, s. 503-504

⁷⁰ Magistrat kommer fra latin magistratus, øvrighet og var i betegnelsen på et kollegium av et utvalg av byens borgere og forskjellige kongelige embedsmenn. Magistraten var byenes sivile administrasjon og kunne ha fullmakt til å dømme i sivile og/eller strafferettslige saker. Ved innføringen av eneveldet i 1660 ble magistratene oppnevnt av kongen, som en del av hans embedsverk. Fra ca. 1690 til 1819 besto magistraten i Kristiania av fire, deretter to, og fra 1828 tre personer. I de fleste småbyene var det bare én mann. Magistratene ble opphevet 1. juli 1922 (lov av 09.03.1917), men kommunene kunne ansette kommunal borgermester og rådmenn.

§ 4 Gaderne skulle være, saavidt muligt, lige og 18 til 24 Alen brede. De, der have større Bredde, skulle beholde denne. Torvene og andre offentlige Pladse bør heller ikke indskrænkes. Enhver Gade, som fra ny anlægges, skal altid være lige og i det mindste 20 Alen bred, samt aaben i begge Ender⁷¹.

Bestemmelsen samsvarer med Frankenaus prinsipp om at gater skulle være rettlinjede og åpne i begge ender. Det er i loven tatt inn en åpning for at prinsippet kan fravikes ("såvidt muligt"), og bredden på gaten kan også variere. Det er ikke sagt noe om retningen på gatene som Frankenaus mener skal ligge slik at de fremherskende vindene på stedet kunne utlufte gatene. Retningen på gatene kunne fastlegges i planen for byen som reguleringskommisjonene skulle utarbeide. Alen ble brukt som offisiell måleenhet i Norge fra 1683 til 1887. En alen var 0,62753 meter. 20 alen var altså 12,5 meter.

Det ble gitt et par bestemmelser som hadde med sikkerhet å gjøre – om utforming av kjellernedganger (så ingen falt ned i dem) og at bygningskommisjonen kunne pålegge fjerning av bygninger som utgjorde en fare på grunn av manglende vedlikehold. Sikkerhet hadde ingen stor plass i Frankenaus system og behandles bare kort helt på slutten av hans bok. Forklaringen kan være at det ikke var behov for prinsipper utover det som var selvinnyttende på dette området.

Det ble også gitt en bestemmelse om laveste takhøyde. Bestemmelsen kan være for å sikre et tilstrekkelig luftvolum i rommene. Arkitekten Christian Heinrich Grosch ble bedt om å avgi en uttalelse til komiteens lovutkast og kommenterte blant annet at de foreslåtte bjelkedimensjonene for bolighus ville føre til at «..... Værelserne bleve anlagde meget smaa, til Skade for Beboernes Sundhed» (Larsen 1989:352 note 212). Selve dimensjoneringen av boligrommene ble altså sett på som en faktor i forhold til beboernes helse. Noen teoretisk eller praktisk begrunnelse for dette er ikke angitt i kildematerialet.

Forslaget til § 37 lød: "Intet Locum eller Bevaringssted for Gjødtsel maa anlægges enten under Trapper, som gaae op i Vaaningshuse, eller saaledes at det vender ud til Gade eller offentlig Plads"⁷². Bestemmelsen samsvarer med Frankenaus prinsipper om lukt fra råtnende materiale og fra latriner. Gasser fra disse kunne bringe smitte videre og de måtte derfor plasseres slik at mennesker ikke ble påvirket av dem. At det ble gitt en bestemmelse om dette må bety at gjødselsbinger faktisk ble anlagt på denne måten i enkelte tilfeller, selv om det ut fra moderne standard virker lite hensiktsmessig i forhold til lukt og insekter.

Også fargebruk ble omfattet av loven. Forslag til § 49 lød: "Ingen Bygning maa til Gade eller offentlig Plads males hvid, lyseguul eller lyserød. Ei heller maa stødt Glas bruges ved Bygningers Afpudsning"⁷³. Denne bestemmelsen samsvarer med Frankenaus prinsipp om at hvitt ikke måtte brukes på hus fordi det var skadelig for synet. I bygningsloven er lysegult og lyserødt tatt med i tillegg til hvitt, og bestemmelsen er avgrenset til fasader som vender mot offentlig gate eller plass. I kommisjonens innstilling sies det om denne bestemmelse:

Da det i en Skrivelse (herhos litr. E) fra daværende Stadsphysicus, nu Professor i Medicinen Holst, af 25de September 1822, er anført, som bekræftet ved Erfaring, at de i denne § nævnte 3de Farvers Anbringelse paa Huse er særdeles skadelig for Synet, samt da den her foreslaaede

⁷¹ Stortingets forhandlinger 1827, bind 3, s. 516

⁷² Stortingets forhandlinger 1827, bind 3, s. 468

⁷³ Stortingets forhandlinger 1827, bind 3, s. 474

Bestemmelse, som fremkaldt med Hensyn til Sundhedspolitiet, ikke synes at medføre nogen utilbørlig Indskrænkning i eiendomsretten, saa ansees det saameget mindre betænkeligt at andrage paa foranførte Forbud mod de nævnte 3de Farvers brug paa Bygninger, som vende til Gade eller offentlig Plads, som Commissionen selv i sin Indstilling har antaget, at man ved en Bygningslov bør have Sundhedspolitiet for Øie⁷⁴.

Forbudet mot hvite fasader var ikke enestående for Norge. Det danske sunnhetskollegiet foreslo en lignende bestemmelse for København i 1826 og i den svenske «byggnadsstadgan» av 1876 var det også innført forbud mot hvite hus (Larsen 1989:351 note 211). Komiteen som vurderte lovforslaget ønsket, på grunn av begrensningen i eiendomsretten som det medførte, ikke å ta med bestemmelsen i loven (Larsen 1989:87). Bestemmelsen ble likevel vedtatt og ble også overført videre i loven helt frem til slutten av århundret.

Larsen mener det mest epokegjørende med loven var forslaget om å opprette permanente bygningsmyndigheter i Oslo (Larsen 1989:88). Bygningscommissionen skulle bestå av politimesteren, brannsjefen («branddirecteuren») og stadskonduktøren. Stadskonduktøren skulle være kyndig i «matematikk og arkitektur». Larsen (1989:88) mener hensikten var å få ansatt en arkitekt i denne stillingen. Bygningskommisjonens oppgaver var å behandle byggesøknader og å delta i reguleringskommisjonen. Reguleringskommisjonene hadde suveren myndighet til å avgjøre utformingen av reguleringsplaner og skulle behandle forslag til nye reguleringsplaner og gatereguleringer (Larsen 1989:88). Myndigheten til å vedta reguleringsplaner ble endret i 1837 i forbindelse med vedtak av formannskapsloven, og i bygningsloven for Kristiania av 1842 ble myndigheten til vedtak overført til bystyret mens reguleringskommisjonen skulle innstille til vedtaket.

Overtredelser av loven skulle ivaretas av to myndigheter: Brandretten ved overtredelse av bestemmelsene for ildsteder, og politiretten for de øvrige bestemmelsene. Loven skulle distribueres til de huseierne som ble rammet av loven. Odelstinget bifalt komiteens innstilling og saken ble sanksjonert av Kongen 24. Juli 1827.

9.2.1 Forslag om endringer i bygningsloven for Kristiania - 1830

Allerede i 1830 ble loven foreslått opphevet. Saken ble tatt opp "af endeel Gaardeiere i Christiania, vedtaget som eget af Representanten Høiesteretsassessor Mosfeldt"⁷⁵. Forslaget gikk ut på at loven enten ble opphevet, eller at lovens samtlige 65 paragrafer ble endret i samsvar med gårdeiernes forslag. Forslaget var undertegnet av 351 gård- og huseiere i Christiania⁷⁶. Forlaget var begrunnet ut fra følgende forhold:

- Loven var i strid med grunnloven
- Loven inneholdt motstridende bestemmelser
- Christiania burde ikke være "prøveklut" for de øvrige kjøpsteder, byen hadde de beste "betryggelsesmidler" mot branner og byen betalte like mye som andre byer i "brannkontigent".
- Loven var ruinerende for huseierne. Eiendomsprisene hadde sunket til det halve.

⁷⁴ Stortingets forhandlinger 1827, bind 3, s. 499

⁷⁵ Stortingets forhandlinger 1830, bind 1, s. 364

⁷⁶ Stortingets forhandlinger 1830, bind 6, s. 903

- At bygging ble for kostbart og at byggevirksomheten derfor var stanset⁷⁷.

Forslaget ble gjennomgått av en av Stortinget oppnevnt komité. Komiteen tar for seg forslagsstillernes argumenter ett for ett. Til den første innvendingen mot loven bemerkes det at alle lover innskrenker borgernes frihet, og at dette er nødvendig fordi verken frihet eller eiendomsrett kan bestå i statssamfunnet dersom den enkeltes frihet skal være uinnskrenket. Det henvises også til at

I alle velordnede Stater har man anseet det for høist nødvendig, at give visse bestemte regler for Bygningsvæsenet, især i større Stæder, uten at ansee saadant stridende imod endog den frieste Statsforfatnings Aand. Den her omhandlede lov sigter til at fremme en Bygningsmaade, som er overeensstemmende med Sundhetspolitiets fordringer, som ikke hindrer fri og bequem Færdsel, og som med nødvendig Soliditet forener Btryggelse mod Ildsvaade; ved at stræbe til disse Øiemed, gaar den, efter Committeeens Formening, frem med den Varsomhed og Agtelse for Eiendomsrettens Hellighed i Almindelighed, som med Billighed kan fordres.⁷⁸

At en moderne bygningslov var ønskelig og hensiktsmessig hersket det tilsynelatende ingen uenighet om på Stortinget. Grunneierne hadde også foreslått at stadskonduktørposten (med krav om kunnskap i matematikk og arkitektur) kunne besettes av en kyndig tømmer-, mur- eller byggmester. Komiteen som behandlet forslaget på Stortinget gikk imot dette (Larsen 1989:90). Komiteen argumenterer for at det er et avgjørende skille mellom en håndverker og en og en arkitekt. Mens en håndverker kunne bedømme sitt eget fag hadde arkitekten «.... Indsigt i at bedømme det Hele i Sammenhæng;.....» (Larsen 1989:90).

Å sikre helsen gjennom hvordan det bygges fikk en fremtredende plass i argumentasjonen for nødvendigheten av loven. Til pkt. 3 viser komiteen til veksten i byen og at mangelen på husvære hadde gjort spekulasjonsbyggeri lønnsomt. Loven fremstilles som det offentliges reaksjon på denne byggevirksomheten:

Man blev alt mere og mere opmærksom paa den usolide og for det offentlige farlige Bygningsmaade. Nødvendigheden af at standse den overdrevne, sig selv overladte Byggelyst, og at regulere Bygningsvæsenet overeensstemmende med Sundhedens, Soliditetens og Brandsikkerhedens Fordringer erkjendtes af Regjeringen, af Stadens Autoriteter og eligerede Mænd, og Loven af 24de Juli 1827 var en Følge af denne almindelige Ærkjendelse⁷⁹.

Loven er her et virkemiddel til å unngå usunn, usikker og brannfarlig bebyggelse, og en lovgivning for å sikre disse forholdene fremstilles som en selvfølge for alle fornuftige menn. Stortingsrepresentantene hadde en bevisst holdning til og forståelse for at normene knyttet til den enkeltes interesser og fellesskapets interesser var ulike, og at loven skulle sikre fellesskapets interesser. Komiteen foreslo allikevel en del endringer i loven ut fra innspillene fra grunneierne, men kongen nektet å godkjenne forslaget med begrunnelse om at loven hadde vært virksom for kort tid til at en kunne vurdere virkningene av den. Reguleringskommisjonen ble pålagt å gjøre ytterligere undersøkelser og et revidert lovforslag ble foreslått og vedtatt i 1833 som et tillegg til loven av 1827 (Larsen 1989:91).

⁷⁷ Stortingets forhandlinger 1830, bind 6, s. 904-905

⁷⁸ Stortingets forhandlinger 1830, bind 6, s. 906

⁷⁹ Stortingets forhandlinger 1830, bind 6, s. 908-909

I 1833 kommer det igjen forslag om å endre bygningsloven for Christiania. Lovforslaget dreier seg i første rekke om å lempe på spesifikke bestemmelser angående bygningskonstruksjon og ildsteder. Komiteen som vurderte innstillingen fra Kongen hevder at det i departementet og blant høyere embedsmenn er enighet om at loven var "gavnelig og fornøden", og at de mente at den ikke burde oppheves. Endringene i loven medfører likevel at bestemmelsene angående retning og bredde av nyanlagte gater, samt at de skulle være åpne i begge ender, kunne fravikes av reguleringskommisjonen ved "særlige omstendigheter"⁸⁰. Dermed var hovedprinsippet for byplanene etablert – et rutenett med rette gater som var åpne i begge ender, men med en mulighet for reguleringskommisjonen til å avvike ved særlige forhold.

9.2.2 Lov om bygningsvæsenet i Bergen - 1830

Loven for Bergen ble foreslått med bakgrunn i bybrannen 26. og 27. februar 1830. Bergen hadde sendt inn et forslag til bygningslov for byen som svar på henvendelsen om en felles bygningslov for byene og departementet tok derfor initiativ til at forslaget ble behandlet som lovforslag for byen i Stortinget i 1830.



Figur 33: Bergen ca. 1800 etter et stikk av John William Edy. Bergen var tettere bebygget enn de andre norske byene og var på begynnelsen av 1800-tallet landets største by. Impulsene fra Tyskland gjennom hanseatene hadde påvirket byggeskikken i Bergen og byen hadde etablert et system med allmenninger for å avgrense skadene ved brann. Kilde: UB Bergen kunstmuseum. [http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/1a/Bergen,_North_\(JW_Edy_pla te_77\).jpg](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/1a/Bergen,_North_(JW_Edy_pla_te_77).jpg), 27.09.2014.

Bygningsloven for Bergen ble i hovedsak lik bygningsloven for Christiania. Visse stedlige tilpassinger ble gjort, bl.a. med hensyn til gatenes bredde, og det gis detaljerte

⁸⁰ Stortingets forhandlinger 1833, bind 4, s. 578

bestemmelser angående allmenningen og om hvilke veier som skal regnes som hovedgater. Larsen mener dette har sin bakgrunn i brannen i 1830 da hele området mellom Murallmenningen og Holbergsallmenningen brant ned. Bestemmelsen om bygningers farger er tatt ut i bygningsloven for Bergen. §§ 31 (om beboelsesrom) og 37 (om locum og gjødselsbinger) forblir uforandret og kommenteres heller ikke i innstillingen eller lovforslaget. Reguleringskommisjonens forslag til forskrifter for gjenoppbygging av det brente området foreslås tatt inn i loven. På samme måte foreslås fremtidige forskrifter som gjøres gjeldende for deler av byen å tas inn i loven. Dette ønskes ikke lokalt.

Komiteen som skulle innstille til Stortinget sier at bygningsloven for Bergen er bygd på de samme grunnsetninger som loven for Christiania⁸¹. Komiteen i Stortinget tar for seg en ide som ble fremsatt om å bygge en 16 alen høy brannmur fra torvet til Nordnes for å beskytte sjøbodene mot brann. De praktiske vanskelighetene med å bygge en slik mur omtales og den praktiske nytten vurderes. Komiteen uttaler:

Den vilde for en stor Deel berøve Søgardenes Beboere det Lys, som allerede iforveien er dem knapt tildeelt. Det kunde endog, betragtet fra Sundhedens Side, være et stort Spørgsmaal, om det var tilraadeligt, i et saa trangt bebygget og dybtliggende District, som den lavere del af Strandsiden, ved en høi og uigjennembrudt Muur af henved 2000 Alens Længde, at hindre det frie Lufttræk.

Vilde man, for lettere at faae et fast Fundament for denne Muur, opføre den paa den øvre Side af den paatenkte Brandgate, da vilde den i langt høiere Grad berøve de nærliggende Huse fri Luft og Lys⁸².

Argumentene ut fra helsehensyn er altså både at beboerne mister lys og at en slik mur vil føre til mindre luftutskiftning i området. Det siste henger nok sammen med forestillingen om at dårlig og stillestående luft kunne medføre sykdom. Til forskjell fra bygningsloven i Christiania foreskriver ikke loven for Bergen at alle utvendige vegger skal være av mur. Komiteen i Stortinget antar at grunnene er:

at Laftebygning igjennem Aarhundreder har været den almindelige Bygningsmaade i Bergen;

at Træbygninger i et saa fugtigt Klimat ere hensigtsmæssigere og for Sundheden tjeneligere end murede bygninger;

at de til Muurbygninger fornødne Materialier haves deels aldeles ikke, og deels langt fra ikke i tilstrækkelig mængde i Stiftet;

at da det, saavel for de brandlidte, som for Handelsrørelsen i det hele taget, er af særdeles Vigtighed, at det afbrændte District bebygges og vorder beboeligt snarest muligt, men en ny grundmuret Bygning der paa Stedet maa henstaae flere Aar inden den, uten Skade for Helbreden, kan beboes, saa vilde det være til uberegnelig Skade for Staden, om den her omhandlede Lov paabød, at alle nye Bygninger ifulde opføres av Grundmuur⁸³.

I denne argumentasjonen er fuktigheten i bygningene et vesentlig moment. Murbygninger ble oppfattet å behøve flere år på å tørke før de burde bebos. Tjenligheten av trebygninger i stedet for murbygninger fremgår ikke klart av Stortingsforhandlingene,

⁸¹ Stortingets forhandlinger 1830, bind 6, s. 866

⁸² Stortingets forhandlinger 1830, bind 6, s. 870-871

⁸³ Stortingets forhandlinger 1830, bind 6, s. 872-873

men det er nærliggende å tro at også dette var en vurdering ut fra fuktigheten i bygningene.

9.2.3 Endring i bygningsloven for Kristiania - 1842

I mars 1842 kommer det igjen forslag om endringer i bygningsloven for Christiania, denne gangen fra formannskapet i byen. Innstilling fra komitéen på Stortinget forelå i juli samme år. Forslagene fra formannskapet er så vidt det fremgår av stortingsforhandlingene tatt inn i innstillingen. Det foreslås en "fullstendig" lov, hvor alle paragrafer listes opp i stedet for en tilleggslov slik som i 1833. § 6: angir reguleringskommisjonen oppgaver og ansvarsområde:

Reguleringskommissionen har at træde sammen, saa ofte, enten i Anledning af Gaders og offentlige Pladers Omlæg, Retning og Utvidelse eller i Anledning af andre dens Virkekreds ifølge denne Lov underlagte Tilfælde, Noget indtræffer, som maatte behøve Afgjørelse og har den strax at lade udarbeide Plan til Rettelse, Utvidelse og Anlæg af Gader og offentlige Pladse paa de i Byen eller nærmeste den liggende Strækninger, hvilken Plan bliver at forelægge Communens Repræsentanter til Antagelse og derefter at undergive Kongens Approbation⁸⁴.

Det er her verdt å merke seg at reguleringskommisjonen pålegges ansvaret for å utarbeide en samlet plan for hele byområdet, både områder som allerede var bebygget og ubebygde områder. Planen skulle så vedtas av kommunen og godkjennes av Kongen. Bestemmelsen bygger på et forslag fra formannskapet i Kristiania fra 1841.⁸⁵

Forslaget hadde sin bakgrunn i at ikke hele byens areal var omfattet av loven fra 1827 og at det dermed kunne oppføres bebyggelse utenfor byen uten at områdene var omfattet av en reguleringsplan.⁸⁶ Loven ble senere endret til å omfatte hele byens areal slik at ingen bebyggelse kunne oppføres uten at det var utarbeidet reguleringsplan. Forslaget fra formannskapet var at det skulle utarbeides en plan for de ubebygde områdene i byen og de nærmeste områdene rundt byen, og at planen kun skulle omfatte gateanlegg og offentlige plasser. I regjeringens forslag ble "ubebygget" utelatt og forslaget kom da til og omfatte både de bebygde og de ubebygde områdene i byen. Stortingskomiteen tiltrådte regjeringens forslag, men utvidet bestemmelsen til også og omfatte "rettelser", som vi må anta er omlegging av gateløpet til en rett linje, og utvidelser av gateløp. Loven ble vedtatt i tråd med dette forslaget.

For byen ble dette problematisk fordi loven også inneholdt bestemmelser om erstatning for grunneier dersom deler av en bebygd eiendom ble omregulert til gategrunn. Å omregulere eksisterende bebyggelse kunne dermed få store økonomiske følger. I ubebygde områder hadde ikke grunneier krav på erstatning når arealer ble lagt ut til gategrunn, og regulering av disse områdene medførte derfor ikke kostnader for byen. I tillegg anføres det at planen ville få et så stort geografisk omfang at det ville ta menneskealdre før den ble ferdig utbygget. Å utarbeide en plan i det omfang som loven krevde ble sett på som en umulig oppgave.

Da denne bestemmelsen ble endret i 1863 beskrives det at grunneierne da hadde lært å innse at en regulering var til deres fordel, og at de ikke sjelden, når de hadde

⁸⁴ Stortingets forhandlinger 1862-63, bind 5, O. nr. 34, s. 1

⁸⁵ Stortingets forhandlinger 1862-63, bind 5, O. nr. 34, s. 2

⁸⁶ Stortingets forhandlinger 1862-63, bind 5, O. nr. 34, s. 3

byggeplaner, krevde at reguleringskommisjonen skulle foreta regulering og sendte den forslag til bebyggelsesplaner. Reguleringskommisjonen tok som regel da et større område under regulering slik at de andre grunneierne i strøket visste hva de hadde å forholde seg til.

I lovforslaget foreslås det i § 30 at brennevinsbrennerier og garverier ikke skal anlegges innenfor det området hvor det kreves bygningsforretning (dvs. det bebygde området). Til forlagets § 30 uttaler departementet:

I overensstemmelse med den af Repræsentantskabet ytrede Formening, og i Betragtning af den Stank og Ureenlighed, som Brændeviinsbrænderier uundgaaelig medføre, finder Departementet det ønskeligt, at det for Fremtiden forbydes at anlægge Brændeviinsbrænderier inden det Territorium, hvor Bygningsforretning er nødvendig⁸⁷.

Prinsippet om å ikke tillate bedrifter som forurenser luften er omtalt av Frankenau og inngår som en viktig forordning for å sikre luftkvaliteten i byene. Departementet mener det samme må gjelde for garverier, men ikke for andre virksomheter. Stortingets komite uttaler til den samme paragrafen:

Uagtet disse Bestemmelser vel nærmere henhøre til Sundheds- end til Bygningspolitiet, saa formener Committeeen dog, at dette ikke er noen afgjørende Grund til at forvise en saadan § fra denne Lov, hvis Tingen selv maatte være tilraadelig, og det saameget mindre som lignende til Sundhedspolitiet henhørende Indskrænkninger ere optagne i den gjældende Bygningslovs § 37⁸⁸.

Uttalelsen indikerer at sundhedspolitiet og bygningspolitiet etter hvert ble sett på som to forskjellige myndighetsområder, og at lovgiverne var bevisst på at bestemmelser fra sundhedspolitiet ble brakt inn i bygningsloven. Komiteen mener garverier ikke bør forbys innenfor byen fordi de samme innvendinger ikke kan gjøres gjeldende mot denne virksomheten. Brenneriene forpuster luften i byen, særlig om sommeren. Vi ser her at det har oppstått en slags "arbeidsdeling" hvor sundhedspolitiet skal ta seg av saker som angår sunnheten mens bygningspolitiet skal ta seg av byggesaker.

§ 31 i loven av 1827 om høyden på beboelsesrom er ikke tatt med i lovforslaget. Det gis ingen begrunnelse for dette og det er heller ikke kommentert. § 37 lyder: "Locumer eller Bevaringssteder for Gjødtsel maa ingensomhelst Aabning, Vindue, Dør eller Luge have imod offentlig Plads, Gade eller Nabogrund"⁸⁹. Vi ser her at bestemmelsen om at slike innretninger ikke må finnes under trapper som går opp til bebodde værelser er sløyyfet, mens det er tatt inn at det ikke må finnes åpninger til naboeiendommer. Stortingets komite uttaler: "§ 37 gjentager efter Committeeens formening, hvad der bør bibeholdes av § 37 i Loven av 1827"⁹⁰. Den tidligere § 49 i loven av 1827 er blitt til § 52 og forlaget i innstillingen lyder:

Ingen Bygning maa være hvid eller gives en eller flere Farver, der ere blændende, eller som kunne virke skadeligt paa Øinene, hvilket afgjøres af Bygningscommissionen i Forening med Stadsphysicus⁹¹.

⁸⁷ Stortingets forhandlinger 1842, bind 7, s. 264

⁸⁸ Stortingets forhandlinger 1842, bind 7, s. 276

⁸⁹ Stortingets forhandlinger 1842, bind 7, s. 251

⁹⁰ Stortingets forhandlinger 1842, bind 7, s. 277

⁹¹ Stortingets forhandlinger 1842, bind 7, s. 255

Endringen er foreslått av formannskapet i Christiania med bakgrunn i at lysegul og lyserød ble ansett som altfor vage beskrivelser, og at det ikke kan finnes noen farge som med sikkerhet kan forbys på grunnlag av paragrafen. Stortingets komite mener et skjønn fra bygningskommisjonen i slike saker ikke vil være det riktige og foreslår forbudet begrenset til hvit farge "hvorved vel Sagen i det væsentlige vil blive staaende paa samme Standpunkt, hvorpaa den hidtil befinder sig"⁹². Det ser altså ikke ut til at dette var en paragraf som var mye benyttet. Forbudet mot hvit maling blir stående i loven. Vi ser også at stadsphysicus for første gang er trukket med i beslutninger rundt bygningsvesenet. De andre lovparagrafene som berører sunnhetshensyn forblir uendret eller endres bare i mindre grad. Loven sanksjoneres 14. september 1842.

Proessen i lovendringen ble senere anbefalt av departementet når loven for Bergen skulle revideres i 1848.

9.2.4 Forslag om bygningslov for Egersund⁹³ - 1845

Egersund var blitt utsatt for brann 14 september 1843. Samme år ble det utferdiget en provisorisk anordning angående bygningsvesenet i byen. Innstillingen i saken om bygningslov ble skrevet av Justits- og Politie-Departementet⁹⁴. Det ble innhentet uttalelse fra byen (representantskap, brannkommisjon og politimester) om hvordan den provisoriske anordningen hadde fungert og svaret var at den, med visse endringer, burde gjøres gjeldende som bygningslov for byen.⁹⁵

I forslaget til bygningslov for Egersund er bestemmelsen om at hus skal ha avkuttete hjørner modifisert slik at den ikke gjelder for de etter brannen oppbygde områdene, men bare for den eldre bebyggelsen. Avkuttete hjørner ble brukt der gatene var smale for at sikten inn i tverrgatene skulle bli bedre. Begrunnelsen var at gatene var utvidet til en slik bredde at dette var unødvendig, i tillegg til at dører, trapper osv. var anbragt på hjørnene slik at avkuttingen ikke var til noen nytte.⁹⁶ Bestemmelsen om forfalne bygninger eller bygningsdeler som er til fare for offentligheten er ikke med i lovforslaget. Lovens § 11 lyder:

Intet til Beboelse bestemt Værelse maa opføres lavere end 3 1/4 Alen til Bjælkerne.⁹⁷

Rom som ble bebodd måtte altså ha en høyde på minst 203 cm til bjelkelaget. Bestemmelsen er her tatt inn til tross for at den ikke var med i loven for Christiania. Dette kan ha bakgrunn i små og trange rom i Egersunds gamle bebyggelse, mens bebyggelsen i Christiania etter hvert var blitt større, slik at bestemmelsen ble ansett for overflødig. På den annen side kan vi ikke se bort fra at det var økonomiske hensyn som gjorde at den ikke ble tatt med i bygningsloven av 1842 for Christiania. Bortsett fra disse paragrafene er den kun en paragraf som omhandler noe annet enn ildstedene og behandlingsprosedyrer i henhold til loven:

§ 25: Tranbrænderier maae ikke anlægges andre Huse nærmere end 100 Alen, og stadig Tranbrænden maa ikke foregaae i Indvaanernes Huse. Garvere

⁹² Stortingets forhandlinger 1842, bind 7, s. 278

⁹³ Stortingets forhandlinger 1845, bind 5, innstilling nr. 78, s. 1 - 6

⁹⁴ Hvilke departement som var ansvarlige for håndtering av lovprosessen varierte gjennom perioden. Det kan ha hatt betydning for holdningen til lovgivningen og innholdet hvilket departement, og hvilke fagfolk som jobbet med loven, men det har ikke vært mulig innenfor rammen av dette arbeidet å gjøre en analyse av dette.

⁹⁵ Stortingets forhandlinger 1845, bind 5, innstilling nr. 78, s. 1

⁹⁶ Stortingets forhandlinger 1845, bind 5, innstilling nr. 78, s. 1

⁹⁷ Stortingets forhandlinger 1845, bind 5, innstilling nr. 78, s. 4

og Brændeviinsbrændere maae ei anlægge deres Arbeids- eller Tilberedningssteder ved Elvene, fra hvilke Vand hentes eller ledes fra Ladestedet.⁹⁸

Motivet ser ut til å være å hindre brann, men det kan også ha vært å hindre luktplagene som var forbundet med trankokingen. Paragrafens siste ledd ser ut til å skulle hindre forurensning av vann som ble brukt i byen. Loven ble ikke vedtatt av Stortinget. Grunnen var at det ble vedtatt en lov for alle kjøpsteder og ladesteder samme år.⁹⁹ Det var derfor unødvendig å etablere en egen lov for Egersund.

9.2.5 Forslag til bygningslov for Trondheim - 1845¹⁰⁰

Den 24. april 1841 og 22. januar 1842 rammes Trondheim av brann. I 1841 legges størsteparten av byens østre deler i aske. 330 gårder og 40 brygger blir ødelagt og 2000 mennesker ble husløse. I 1842 rammes også vestre del av byen av brann. Ytterligere 371 gårder brant ned og 3000 mennesker ble husløse. 19. juni 1842 år utsteder Kongen en provisorisk anordning angående bygningsvesenet i byen og nedsetter en kommisjon som skal avgi betenkning og lage utkast til bygningslov for byen¹⁰¹. Komiteen i Stortinget anbefaler saken henlagt fordi lovforslaget ikke er gjennomgått av kommunen og andre offentlige instanser. Saken blir utsatt.

Forslaget om en bygningslov for Trondheim kom opp igjen i 1845. I forslaget til bygningslov er gatenes bredde, når de nyanlegges, satt til 30 alen.¹⁰² Også i loven for Trondheim bestemmes det at gatene skal være rett og åpne i begge ender.¹⁰³ Grunnen til dette er ikke drøftet, men bestemmelsen er lik de andre bygningslovene og er dermed et mønster som er likt over hele landet etter at bygningsloven av 26. august 1845 ble vedtatt.

Bestemmelsene i loven gir enda mer detaljerte regler for materialbruk, konstruksjoner og stedsangivelser enn de tidligere bygningslovene. Det nevnes i innstillingen til Stortinget at lovforslaget for Trondheim adskiller seg fra de andre bygningslovene, med unntak av den for Christiania, ved at det pålegges grunneierne å bygge i mur eller annet ildfast materiale.¹⁰⁴ Det har tydeligvis vært argumentert mot dette fra flere hold, noe komiteen i Stortinget også kommenterer:

Committeén deler ikke gangske den Betænkelighed, som er udtalt dels af den i 1841 nedsatte Kongelige Commission i dens Præmisses til Lovudkastet af 20de Decbr. 1841, dels af Toldkasserer Schult i Trondhjem i tvende fra ham, under 16de Januar d. A. til Justitsdepartementet, og af Marts Maaned dette Aar til Borgermester Bonnevie fremsendte Forestillinger, der efter at have været Committeén tilstillede følger Sagens Documenter; og hvilken Betænkelighed mod Anvendelsen af Murbygninger reiser sig af Frygt for, at disse i et saa raat og fugtigt Klima som det trondhjemske, skulde være skadelige for Sundheden. Denne Frygt maa efter Committeéns Mening bortfalde, naar man lægger Mærke til, at i ligesaa raae og fugtige Egne, eller i

⁹⁸ Stortingets forhandlinger 1845, bind 5, innstilling nr. 78, s. 6

⁹⁹ Stortingets forhandlinger 1845, bind 8, s. 150

¹⁰⁰ Stortingets forhandlinger 1845, bind 5, innstilling nr. 77, s. 1 - 9

¹⁰¹ Stortingets forhandlinger 1842, bind 9, s. 842

¹⁰² Stortingets forhandlinger 1845, bind 5, innstilling nr. 78, § 6, s. 4

¹⁰³ Stortingets forhandlinger 1845, bind 9, § 6, s. 84

¹⁰⁴ Stortingets forhandlinger 1845, bind 9, s. 81

Egne som i det mindste maa antages at være lige saa raae og fugtige, er Principet for Murbygninger det antagne og befulgte.¹⁰⁵

Komiteen uttaler at de økonomiske vanskelighetene med å oppføre murbygninger må tillegges større vekt. Det fremgår at de instansene som har uttalt seg om saken også har nevnt dette som et argument for trebebyggelse. Departementet mener trebebyggelse kan tillates i forstaden Ihlen. "Den mindre Formuende vilde da have Anledning til her at bygge sit simple lille Træhus . . ."¹⁰⁶ uten at brannfaren for byen ble for stor.

Argumentasjonen mot murhus ut fra sunnhetshensyn er her den samme som den var i Bergen. I Bergen kom imidlertid materialknapphet i tillegg og det ble derfor ikke innført murtvang. I Trondheim hjelper ikke argumentet for sunnheten og murtvang innføres i selve byen.

Komiteen går igjennom lovforslaget paragraf for paragraf. Bestemmelser som overlapper den generelle bygningsloven tas ikke med da den nye loven tydeligvis forutsettes å gjøres gjeldende parallelt med loven av 26. august 1845. Ingen av paragrafene om ildstedenes innretning eller andre paragrafer som hadde direkte med helse og gjøre tas inn i loven. I Lagtinget ble tillatelsen til å bygge trebygninger i forstaden Ihlen opphevet. Odelstinget godtok ikke dette og sendte lovforslaget tilbake til Lagtinget.¹⁰⁷ Ved andre gangs behandling godtok Lagtinget bestemmelsen.¹⁰⁸ Loven ble sanksjonert 25. september 1845.

9.3 En felles bygningslov for kjøpsteder og ladesteder - 1845

Knappe to måneder etter at loven for Kristiania var vedtatt i 1827 sendte Justisdepartementet ut en forespørsel til alle amtsmenn om en modifisert utgave av loven for Kristiania kunne gjøres gjeldende for kjøpstedene i amtene. Det ble henstilt til amtmennene om å rådføre seg med myndighetene i kjøpstedene (Larsen 1989:92).

En styring av utviklingen i kjøpstedene var altså fortsatt ansett som viktig. Uttalelsene viser stor motstand mot en bygningslov lik den som var vedtatt for Kristiania. Særlig var det entydig motstand mot forslaget om murtvang i byene. Larsen påpeker at byene hadde to strategier: Noen byer tok avstand fra enkeltbestemmelser i loven for Kristiania og ville unngå å få disse vedtatt. Andre byer fremmet egne forslag for en bygningslov for byen (Larsen 1989:92).

Larsen mener det er et gjennomgangstema i uttalelsene at den eksisterende byggetradisjonen, som besto av tømmerbygninger, var så sterk at det ikke var behov for en lov for å regulere byggevirksomheten. Han mener også at det var en frykt i byene for at arbeidere som ikke trengte nærhet til sin arbeidsplass ville søke seg boliger utenfor byen, og på den måten ytterligere fortynde bebyggelsen (Larsen 1989:92). En ny bygningslov ble også ansett unødvendig fordi det som trengte å kontrolleres allerede var gitt som bestemmelser i eksisterende forordninger eller andre lover. Larsen mener det virker som om de lokale myndighetene var ganske suverene i sine avgjørelser når det gjaldt hvilke bestemmelser som skulle tas inn i de lokale byggeforskriftene, og at departementet etter høringsen ga opp å få etablert en felles lov for hele landet (Larsen 1989:93).

¹⁰⁵ Stortingets forhandlinger 1845, bind 9, s. 82

¹⁰⁶ Stortingets forhandlinger 1845, bind 9, s. 82

¹⁰⁷ Stortingets forhandlinger 1845, bind 9, s. 146 - 147

¹⁰⁸ Stortingets forhandlinger 1845, bind 9, s. 243



Figur 34: Kristiansund på 1840-tallet. Bebyggelsen langs sjøen var tett og befolkningen økte etter hvert som det ble mer aktivitet og bedre økonomi i byene. Bebyggelsen ble tilfeldig og hus ble satt opp uten en samlende plan eller med sikte på fremtidig infrastruktur. Illustrasjon hentet fra boken "Norge fremstillet i Tegninger" av Asbjørnsen, P.Chr. og utgitt av Chr. Tønsberg (no, 1848).
http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/1a/Norge_fremstillet_i_Tegninger_-_no-nb_digibok_2008112511001-133.jpg,07.09.2014.

Han mener departementet i stor grad var avhengig av de lokale myndighetenes velvilje for å få endret bestemmelsene lokalt, og at den nødvendige mentalitetsforandringen for å få til en felles bygningslov kom med storbrannen i Trondheim i 1841. Et system med en egen bygningslov for hver by var selvfølgelig uhensiktsmessig. I mars 1839 fremmer stortingsrepresentant kaptein Holst et lovforslag om "hvad der skal iagttages ved Bebyggelsen af Byer og Ladesteder". Lovforslaget var på 9 paragrafer.

- § 1: Bestemmelser om kvartalers størrelse (maksimalt 10.000 kvadratalen) og største lengde (150 alen¹⁰⁹).
- § 2: Kvartaler skal være adskilt av gater med minste bredde 20 alen.
- § 3: Forbud mot sammenbygging av hus når samlet flate blir større enn i § 1.
- § 4: Nedbrent bebyggelse skal gjenoppbygges etter reglene i §§ 1 og 2. Bestemmelser om erstatning ved avgivelse av grunn.

¹⁰⁹ Målet alen har variert gjennom historien, mellom land, og delvis mellom byer innenfor et land i tidligere tider. Da alen gikk ut av bruk i Norge var lengden 62,75 cm. 105 alen var altså 94,125 meter.

§ 5: Nybygg eller hovedreparasjon skal innmeldes til formannskapet og representantene (kommunene var etablert som forvaltningsnivå i 1837 gjennom formannskapslovene) som skal etterse at gjeldende planer følges.

§ 6: Forbud mot at trapper og andre innretninger stikker utenfor byggelinjen mot gaten.

§ 7: Formannskapet og representantene ¹¹⁰kan tillate privat bruk av opptil 5 alen av offentlig gate.

§ 8: Gatene skal vanligvis være rettlinjede, skjære hverandre i rette vinkler og være åpne i begge ender. Formannskapet og representantene kan gi dispensasjon.

§ 9: Overtredelser straffes med nedrivning og dagsmulgt. Sakene oversendes politiet.

Det er uklart om bestemmelsene om en største kvartalsstørrelse og bredden på gatene er ment for å sikre brannhensyn eller helsehensyn. Bestemmelsene sikrer begge deler og kan ha sitt opphav i begge hensyn. Sikkerheten i bygningene kan sikres gjennom § 5. Paragraf 8 om gatenes utforming har fått et tillegg i forhold til tidligere bygningslover om at gatene skal skjære hverandre i rett vinkel. Dette kan skyldes hensynet til trafikken fremkommelighet, men prinsippet er kjent fra historien, og var det vanlige mønsteret for de fleste byer som var planlagt etter renessansen.

Saken ble oversendt en komité for innstilling til Stortinget. Saken kommer opp i Odelstinget 16. september 1842. Saken behandles av Næringskomiteen og det uttales at det ikke fulgte noen bilag med saken, men at komiteen har mottatt et brev fra byfogd Vogt hvor han ytrer at det er påtrengende nødvendig med en bygningslov for kjøp- og ladestedene. Vogt vedlegger et utdrag av kongelig resolusjon av 11. august 1840 om Sarpsborgs bebyggelse som Vogt mener bør tas opp som tillegg til Holst's forslag.¹¹¹

Komiteen var enig i at det behøvdes en bygningslov for alle kjøp- og ladesteder, men mente saken var for dårlig forberedt. Komiteen var også i tvil om hensikten med loven kunne oppnås med en generell lov som ikke tok hensyn til de lokale forhold og den mente at de berørte kommunene burde få uttale seg før det ble vedtatt en lov. Komiteen kommenterer bare en av bestemmelsene i lovforslaget: kravet om 20 alen brede gater som de påpeker ikke vil la seg gjennomføre i mange byer, f.eks. Kragerø, Arendal og Risør. Det går også frem at det er flere bestemmelser i lovforslaget som komiteen finner "mindre anvendelige". Komiteen innstiller på at forslaget henlegges og dette vedtas enstemmig i Odelstinget.

I 1845 tar stortingsrepresentant Daa for tredje gang opp forslag som representanten Holst's hadde kommet med i 1839 og 1842 om en "Lov om Bygningsvæsenet i Almindelighed". Samme år tar byfogd Vogt (også stortingsrepresentant) opp et forslag til "en almindelig Bygningslov for Kjøbstæderne". Daa's forslag er det samme som Holst fremmet for Stortinget i 1839 og 1842. Vogts forslag er en sammenstilling av bestemmelsene i Holst' forslag og de bestemmelsene i de spesielle bygningslovene som han anså som generelle. Begge forslagene oversendes Næringskomiteen til behandling.

Komiteen som innstilte til Stortinget mente en samlet lov for alle byene og ladestedene i landet var påkrevd, og hevdet de hadde støtte i dette fra de mange kommunene som hadde kommentert saken.¹¹² Bygningsloven for Christiania ble allerede i 1829 sendt ut til alle de kommunene hvor det opprinnelige forslaget om en bygningslov for byene og

¹¹⁰ Det er ikke spesifisert hvilke representanter dette er, antagelig er det snakk om representantene i herredsstyrene.

¹¹¹ Stortingets forhandlinger 1842, bind 9, s. 915

¹¹² Stortingets forhandlinger 1845, bind 8, s. 146

ladestedene var tenkt gjort gjeldende.¹¹³ Spørsmålet så ut til å dreie seg om en skulle lage en felles lov, eller om det skulle lages lover for hvert enkelt sted. At det trengtes bestemmelser for byggevirksomhetene ser ut til å ha vært hevet over tvil.

Det ble tatt utgangspunkt i bygningsloven for Christiania da senere lover eller kongelige resolusjoner for byene Bergen, Lillehammer, Vadsø, Sarpsborg, Stavanger og Egersund ble utarbeidet. Komiteen som skulle innstille til Stortinget om den generelle bygningsloven uttaler:

Naar Committeeen derfor ved Behandlingen af disse Forslag [fra Daa og Vogt] har antaget det hensigtsmæssigt at burde gaa noget mere ind i Enkelthederne, saaledes som disse i en større Aldmindelighed maatte paakræve det da har den, ved stedse at have Eiendomssikkerheden, Sundhedsfordringerne og Kulturtilstanden for Øie troet at en Bygningslov bygget paa dette Grundlag ogsaa burde kunne komme til Anvendelse paa ethvert Sted, hvor en større Samling af Bygninger forefindes, enten saa en saadan Samling benævnes Kjøbstad, eller Ladested, Strandsted eller Landsby.¹¹⁴

Bygningsvesenet ble ansett som en del av politiretten.¹¹⁵

Eiendomssikkerheden betinges væsentlig af de Regler, der foreskrives til Betyggelse mod Ildsvaade, og disse ville saalænge, eller der hvor Bygningernes Hovedmaterial er træ, indskrænkes til ildsteder, taktækning, Bygningers Høide og Gadebredder som, hvor utilbørligen de ofte agtes, netop ved denne Forsømmelse mere og mere vanskeliggjøre de Forbedringer Almensikkerheden paakræver, og for hvilke Reglerne overalt bør være, ligesom de, med høist ubetydelige Modificationer, kunne være, de samme. Dette gjælder ogsaa Sundheds-fordringerne, der, forsaavidt en Bygningslov omfatter dem, indskrænkes til de fornødne Hensyn, som de Urenligheder, en eller anden Bedrift medfører eller som forefindes i ethvert Huus, fordre: men ogsaa disse maa overalt være de samme.¹¹⁶

Bygningsloven skulle gjelde for de byer, ladesteder og kjøpsteder som vedtok, og fikk kongelig approbasjon for den. Stortinget mente derfor at en egen bygningslov for Egersund ikke var nødvendig, mens egne bygningslover for Bergen og Trondheim ble opprettholdt.¹¹⁷

Komiteens endelige forslag til Stortinget avviker dels sterkt fra det opprinnelige forslaget. Alle momenter ser likevel ut til å være med, men det er gjort redigeringsmessige endringer, bl.a. i paragrafenes rekkefølge. Stortinget brukte 3 dager på behandlingen av komiteens forslag og det ble foreslått endringer til de fleste av paragrafene før loven ble vedtatt. Til de paragrafene som omhandler helseforhold kommer det ikke nye forslag i Stortinget.

9.4 Oppsummering og drøfting

De tre største byene – Oslo, Bergen og Trondheim – fikk egne bygningslover i den første halvdel av 1800-tallet. Lovene ble tilpasset forholdene og byggeskikken i den enkelte

¹¹³ Stortingets forhandlinger 1845, bind 8, s. 146

¹¹⁴ Stortingets forhandlinger 1845, bind 8, s. 146

¹¹⁵ Stortingets forhandlinger 1845, bind 8, s. 148

¹¹⁶ Stortingets forhandlinger 1845, bind 8, s. 146-147

¹¹⁷ Stortingets forhandlinger 1845, bind 8, s. 150

byen. Begrunnelsen for å tilpasse bestemmelsene til den enkelte by var at de var forskjellige, og hadde ulike geografiske, terrengmessige og kulturelle forhold. For de andre byene og ladestedene ble det etablert en felles lov, men med godkjenning av kongen kunne de gjøre endringer i bestemmelsene i den allminnelige bygningsloven.

Helse var en av fem begrunnelser for hvorfor det var nødvendig med en bygningslov for byene. Flere bestemmelser som skulle sikre helsen, ut fra tidens dominerende medisinske teorier, ble innarbeidet i loven. Loven for Kristiania ble vedtatt først, og tjente som forbilde for de andre bygningslovene som ble utarbeidet. Stadsfysikus var aktiv under utarbeidelsen av lovforslaget for Kristiania, og enkelte av bestemmelsene som ble innarbeidet i bygningsloven for å forebygge sykdom ble stående i nesten 100 år.

9.4.1 Utviklingen innenfor medisinen

Johann Peter Franks system for å ivareta innbyggernes helse ble skrevet på slutten av 1700- og begynnelsen av 1800-tallet. Rosen (1958) mener systemet var utviklet for eneveldet, og at det allerede var utdatert som helhetlig system på begynnelsen av 1800-tallet. Helsevesenet hadde ikke en samlet organisering, og mange av de forebyggende virkemidlene lå i måten byene ble organisert på. Det kan derfor ha vært praktiske grunner, i tillegg til beskyttelse mot brann, fremkommelighet og en styrt fysisk utvikling av byene, som var bakgrunnen for kongens forslag. Forebyggende tiltak ville bidra til målet om en stor og sunn befolkning, en viktig idé i datidens økonomiske og politiske teorier.

Legevitenskapens mangel på effektive behandlingsteknikker gjorde det nødvendig å prioritere forebyggende tiltak for å bedre helsesituasjonen i byene. Hovedelementet i teorien om miasmer var at sykdom oppstod som en følge av gasser ("miasmer") som dannet seg i råtnende materiale eller som steg opp av bakken. Den andre hovedretningen innen den medisinske teorien, at sykdom smittet mellom personer, fikk mindre oppmerksomhet utover mot slutten av 1800-tallet. I praksis var teorifeltet innenfor medisinen mangfoldig, og med flere "mellomformer" mellom de to teoretiske ytterpunktene hvor sykdommene kunne smitte mellom mennesker dersom visse forhold i omgivelsene var tilstede.

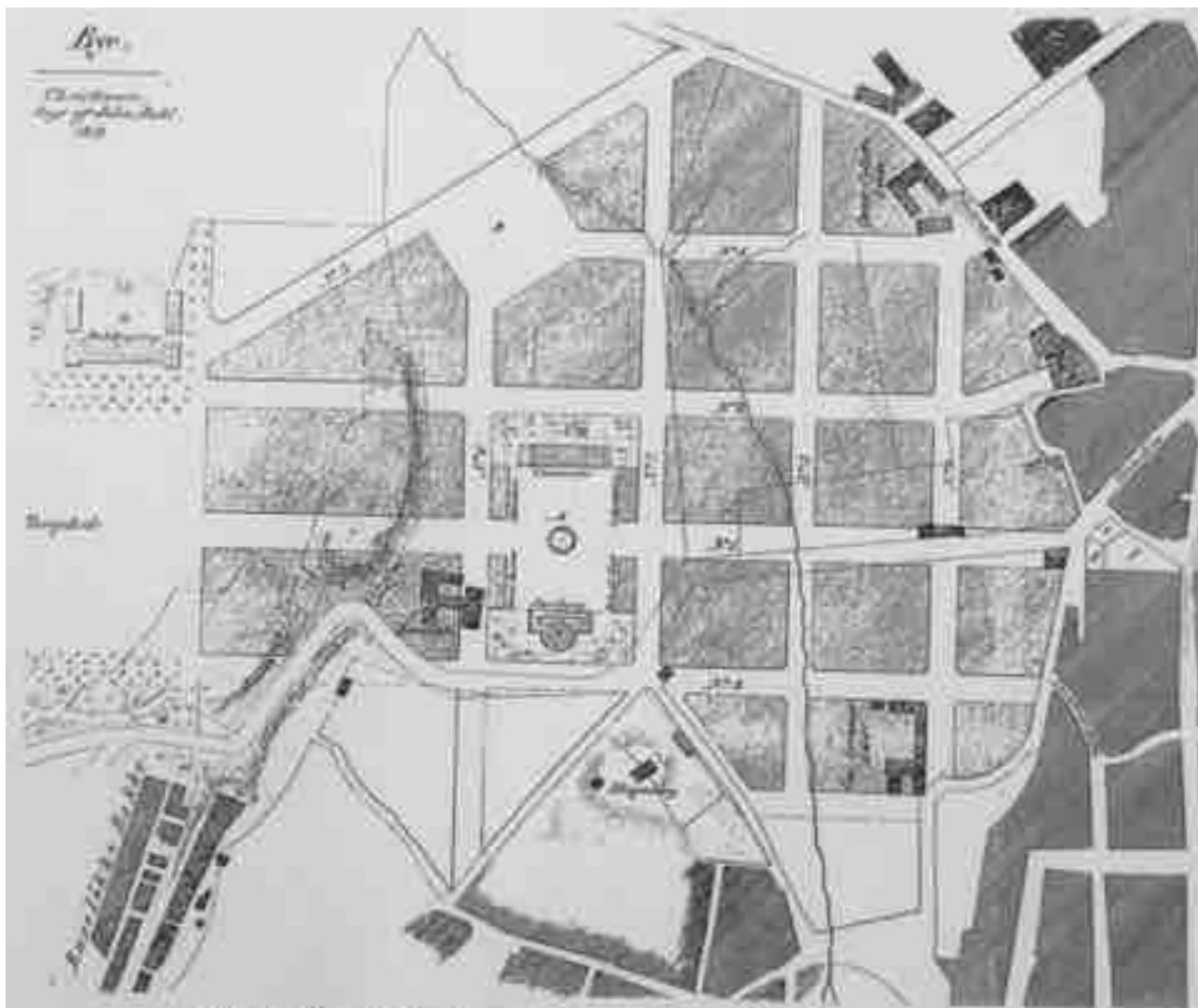
Teorien om miasmer ga et godt grunnlag for tiltak. Mange teoretikere, blant annet Rosen (1958), Benevolo (1973) og Rodenstein (1988) mener en viktig grunn til at teorien om miasmer ble lagt til grunn for det forebyggende helsearbeidet var at teorien passet bedre sammen med de rådende politiske og økonomiske teoriene i, og praktiske behov for å lette handelen mellom landene i Europa. Allerede tidlig på 1800-tallet konkretiseres kriteriene som skal til for å skape en helsemessig gunstig bebyggelse:

- **Positive elementer:** Luft og lys (men ikke hvite fasader, det var skadelig for synet)
- **Negative elementer:** Vond lukt (fra gjødsel, latriner etc.), fuktighet og organisk materiale i grunnen

De fleste byene, kanskje med unntak av Bergen og noen mindre områder i andre byer, var ikke så tett bebygget i denne første perioden at dette i praksis var noen stor utfordring å tilfredsstille prinsippene som ble innarbeidet i bygningsloven. Den selvgrodde byplanen var en utfordring i forhold til å lufte ut miasmene, og kommunepolitikerne i byene benyttet anledningen til å innføre eller revidere bygningsloven etter bybrannene. I tillegg ble det etter hvert etablert kloakkanlegg som skulle føre kloakken vekk fra bebyggelsen uten at det oppstod stank.

9.4.2 Utviklingen innenfor planleggingen

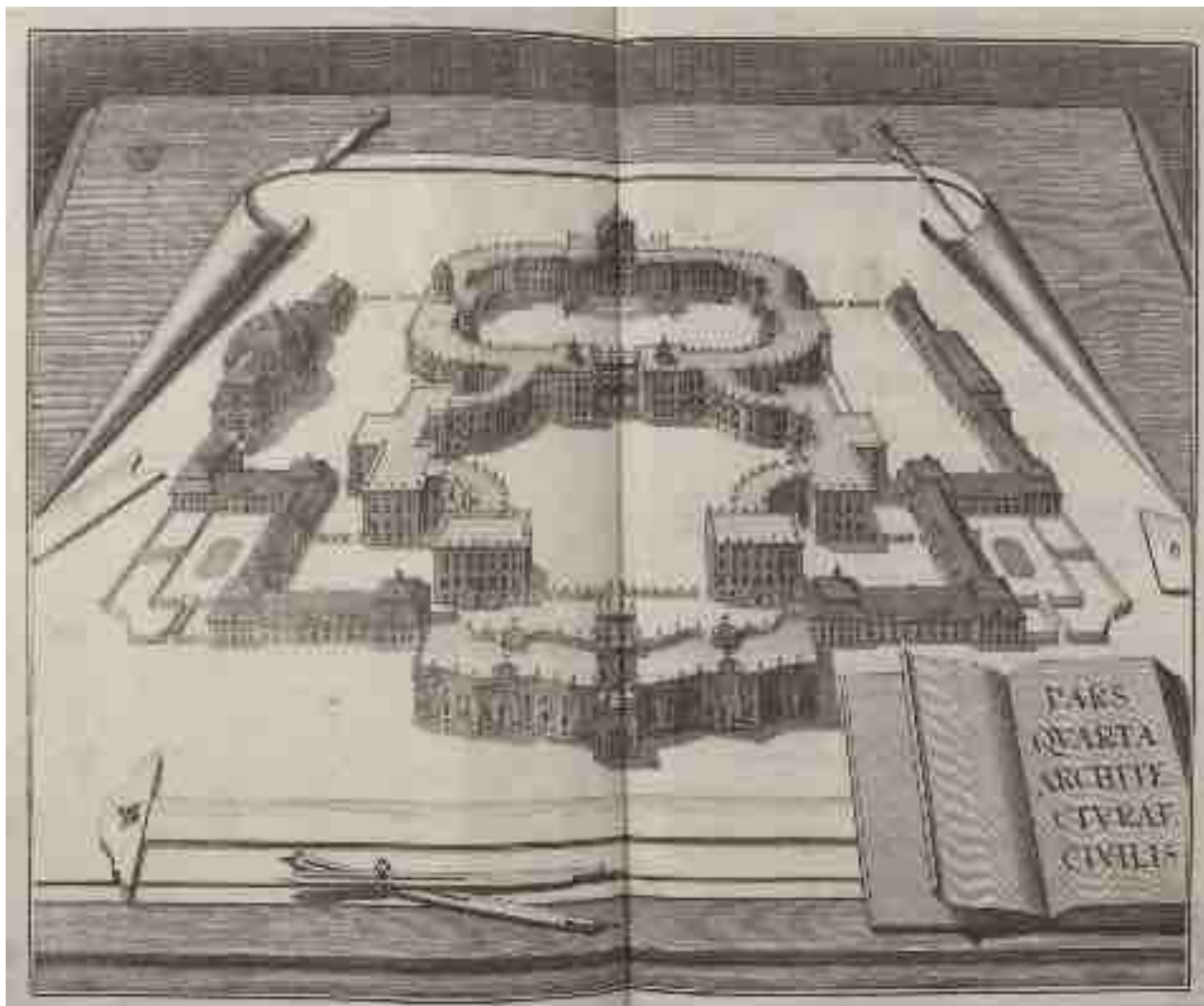
De fleste norske byene var "selvgrodde" på begynnelsen av 1800-tallet, dvs. at de hadde utviklet seg langs kystlinjen, vegfar og terrengformasjoner hvor bygging var mulig og gunstig i forhold til grunnforhold, vind, sol og andre praktiske forhold. Byboligene var ofte i praksis småbruk som lå inne i byen med husdyr som beitet utenfor byen, eller på løkker mellom bebyggelsen om dagen. Før bygningsloven trådte i kraft var det få offentlige bestemmelser som styrte bebyggelsens utforming og plassering. Bestemmelser om brann, som ga føringer for størrelsen på bebyggelsen, takmateriale og noen andre bestemmelser ga noen føringer for bebyggelsen.



Figur 35: Reguleringsplan for del av Kristiania, 1838.
H. D. F. Linstows reguleringsplan for området mellom byen og slottet. Illustrasjon fra Mørc 2011.

Klassisismen (også kalt empire eller "keiserstilen") var det dominerende arkitektur- og byplanidealet ved begynnelsen av 1800-tallet, og dominerte det estetiske, visuelle området gjennom hele århundret. Stilen omfattet ikke bare arkitekturen og byplanleggingen, men dannede også mønster for møbler, klær, bruksgjenstander og hårfrisyrer. Den hadde utviklet seg under opplysningstiden og fikk en blomstringstid etter Napoleonskrigene.

I løpet av århundret endret de samfunnsmessige forutsetningene seg, og dette virket også inn på stilens utforming i byplanleggingen. Klassismen var i byplanleggingen en videreføring av renessansens prinsipper, og en gjenoppliving av antikken fra Hellas og Rom, spesielt sterkt etter oppdagelsen av ruinene i Pompei. Rutenettet som ble streket opp for byutviklingen var godt egnet for den veksten som skulle komme, med entydig angivelse av gateløp og fasaderekker, byggehøyder og tomteavgrensninger. Rutenettet var også tidligere brukt som grunnlag for byplanene. Kristiania ble flyttet i 1624 og planlagt med rutenettsplan. Kristiansan ble anlagt i 1641, også med rutenett som byplan. Byplanen for Trondheim ble utarbeidet som en bearbejdet versjon av rutenettet av Johan Caspar von Cicignon etter brannen i 1681. Med bygningslovene ble rutenettet fastlagt som prinsippet for byplanene i hele landet.

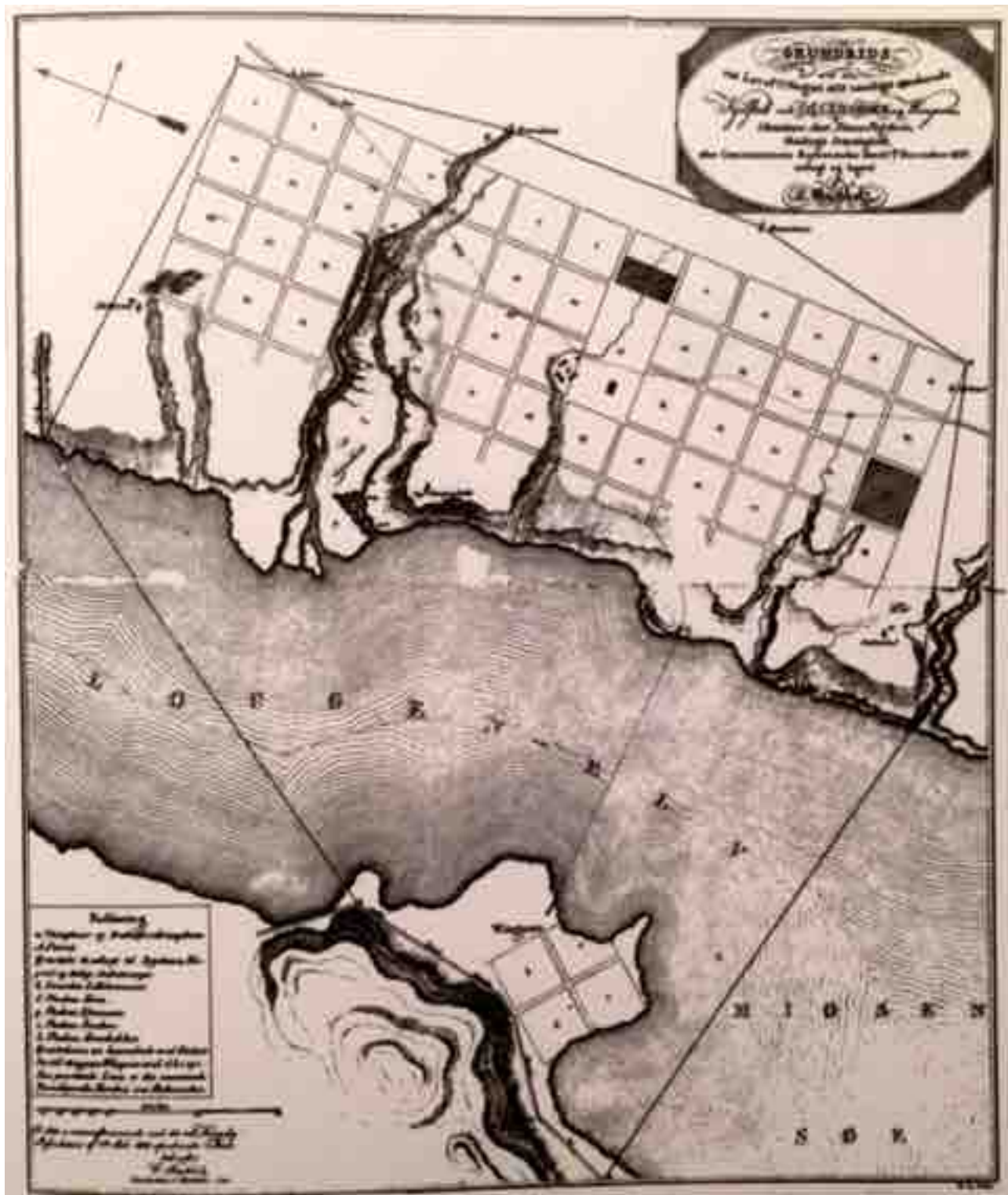


Figur 36: Illustrasjon fra J. F. Penthers "Ausfürlichen Anleitung zur Bürgerlichen Baukunst".

Det fantes få bøker om byplanlegging, arkitektur eller byggeteknikk på begynnelsen av 1800-tallet. Ingeniører ble utdannet innenfor forsvaret og lærte landmåling, konstruksjonslære og noe byggeteknikk. En av de få bøkene som fantes om den "sivile bygningslæren" var J. F. Penthers "Ausfürlichen Anleitung zur Bürgerlichen Baukunst" som ble utgitt i fire bind mellom 1744 og 1748. Penthers bøker bygde på Vitruvius' skrifter og har typetegninger med snitt og beskrivelser av konstruksjoner for viktige bygninger.

De fleste bygninger i en by ble bygget av håndverkere uten tegninger, og med tradisjonelle konstruksjoner og planløsninger. Byggematerialene som ble brukt i første

halvdel av 1800-tallet skilte seg ikke vesentlig fra de som hadde vært i bruk siden middelalderen i Europa, selv om de estetiske preferansene hadde endret seg over tid, og dermed også hvilke materialer og teknikker som ble foretrukket. Størrelsen på bygninger ble begrenset av de konstruktive egenskapene tre, stein og tegl har som byggematerialer.



Figur 37: Byplanen for Lillehammer fra 1828. Illustrasjon fra Helle et al 2006.

Rutenettet var fleksiblet i forhold til utbygging, det kunne bygges ut raskt eller over tid. Det fungerte som en ramme for private investeringer i de enkelte bygningene, og ga forutsigbarhet både for det offentlige og grunneiere. Planen for Lillehammer er et godt eksempel. Lillehammer ble utpekt som kjøpstad i 1827. Etableringen var en del av

strategien for utbygging av byer i innlandet. Byplanen er en klassisk rutenettsplan med kvadratiske kvartaler som er tilpasset terrenget der hvor det er lite praktisk å anlegge bebyggelse. To kvartaler skulle forbli åpne og danner byens torg. De to mørke markeringene er rådhuset og kirken. De to kvartalerne øst for kirken er i dag park mens torget er blitt betraktelig mindre enn på denne planen. Bygrensa strekker seg over elva/Mjøsa og etablerer fire kvartaler på andre siden. Det kan ha vært for å sikre en ordnet bebyggelse der overfarten til byen skjedde, og kanskje av forsvarshensyn.

Bygninger av varierende størrelse, byggematerialer og funksjoner kunne innpasses i byplanen.

9.4.3 Tilgjengelig kunnskap

Komitéen som innstilte til Stortinget var eksplisitt i sin angivelse av hvilke hensyn en bygningslov skulle ivareta. Helse var ett av temaene som blir nevnt og spørsmålet er hvilken type kunnskap som lå til grunn for at bygningsloven ble sett som et egnet virkemiddel til å ivareta befolkningens helse. Noe av forklaringen ligger sannsynligvis i Johann Peter Franks "System eine Vollständige Medisinische Poilizey" fra slutten av 1700-tallet. Sammen med merkantilismen som politisk retning ble det viktig for nasjonalstatene å ha en stor og helsemessig sunn befolkning. Den var grunnlaget for nasjonens rikdom og vekst.

I praksis var teorifeltet innenfor medisinen mangfoldig. Det fantes på begynnelsen av 1800-tallet flere "mellomformer" mellom de to teoretiske ytterpunktene om hvordan sykdom oppstår, hhv. teorien om contagier, dvs. smitte mellom individer, versus miasmer, dvs. at sykdom oppstod som følge av gasser som dannet seg i bakken. Mellomformene kunne innebære at gassene førte til sykdom, og at smitten så kunne bre seg mellom individer. Det foregikk forskning med utgangspunkt i begge paradigmene, og planleggingen hadde derfor ikke noe entydig utgangspunkt for å vurdere virkemidler som kunne innarbeides i faget. Virkemidlene knyttet til planlegging var imidlertid mer åpenbare innenfor paradigmet basert på miasmer enn når smitte skjedde mellom individer. Gassene som steg opp av bakken kunne forhindres ved å unngå at vond lukt spredde seg i boliger og offentlige rom, og ved at gatene var rette og åpne i begge ender slik at miasmene raskt kunne føres bort med vinden.

Innenfor planleggingen var det enda ikke etablert noen klar kunnskapsbasis for faget. Mye av byggingen på begynnelsen av 1800-tallet tok utgangspunkt i tradisjonell teknologi og utforming av bebyggelsen. Etter hvert som industrialiseringen og urbaniseringen gjorde seg gjeldende begynte det i de større byene å skje en gradvis etablering av nye bygningstyper, som boligbygg beregnet utelukkende for utleie (leiekaserner). Drivkraften for utvikling av nye boligtyper ser ut til å ha vært behovet for boliger, og muligheten til å tjene penger på utleie. Den dårlige kvaliteten på bebyggelsen gjorde at lovgiver gikk inn å satte minstekrav til kvalitet for å unngå helseskadelige boliger.

9.4.4 Normer

Etableringen av bygningsloven reiser spørsmålet om hvilket formål en styring av bebyggelsen i byene skulle ha i et litt videre perspektiv. Kvarv mener den engelske byplanleggingen var viktig som inspirasjon for planleggingen i Norge og tar i sin

avhandling utgangspunkt i Donald Foleys¹¹⁸ analyse av engelsk byplanlegging. Formålet med den engelske planleggingen bestod av tre elementer – en regulering av konkurransen om arealer i forhold til bestemte prioriteringer (en form for budsjettfunksjon), å legge til rette for en forbedring av det fysiske miljøet (i helsemessig betydning) og som virkemiddel i et større sosial program som hadde som formål å legge til rette for gode lokalsamfunn og nærmiljøer i storbyene (Kvarv 2003, s. 27).

Bebyggelsens formål var enda ikke et tema i bygningsloven og lovene er slik sett mer en kontroll med byformingene enn med arealbruken. Utviklingen i samfunnet førte imidlertid til at den tidligere måten å organisere og utforme bebyggelsen gjennomgikk endringer. Befolkningsveksten og økonomisk bedre tider drev opp eiendomsprisene i Kristiania, og ga grunnlag for høyere fortjeneste dersom utnyttelsen av tomten økte. Helt opp til 1830-tallet dominerte en- og to-etages bygninger bybildet. Fra ca 1840 oppstod det en ny bygningstype i bybildet – leiegården – bygninger som ikke ble benyttet av eieren med flere funksjoner som bolig, produksjon, forretning og lignende, men som var bygget og utformet kun for utleie. Disse leiegårdene ble reist i 3 og 4 etager. Leiegårdene var begynnelsen til en økende spesialisering mellom boliger og arbeidssted i byene, og starten på en differensiert arealbruk (Roede 2001, s. 20)

I første halvdel av 1800-tallet var byene små, med lave innbyggertall. Da byplanen for Lillehammer ble utarbeidet i 1827, hadde byen 50 innbyggere, to år senere var innbyggertallet steget til 350. Som med mange byplaner fra det samme tidsrommet kan en se at planene tar høyde for en betydelig byvekst, med et rutenett der et relativt få antall tomter vises bebygd. På de små stedene var ikke byplanlegging en organisert, kontinuerlig planleggingsvirksomhet, drevet fram av etablerte fagområder, slik som i dag. Planene som ble utarbeidet baserte seg nesten alle på et alment kjent planprinsipp, som gjaldt både for arkitekturen og for planutformingene; klassisismen. De bærende prinsippene var de klassiske elementene – symmetri, rutenettsplanen og klassiske bygningselementer som buer og søyler.

Byplaner ble ofte utarbeidet av offiserer eller andre øvrighetspersoner med status eller myndighet til å legge fram planforslag. Krigsskolen Den Frie Matematiske Skole i Christiania, som ble opprettet i 1750, var den første norske institusjon for arkitektutdannelse. Det er nærliggende å tro at mange av planene fra første halvdel av 1800-tallet ble utarbeidet av offiserer, og at forsvarshensyn spilte en rolle i planutformingene, ettersom mange planer ble utarbeidet i tilknytning til forsvarsverker eller festninger. Dette gjaldt antakelig planleggingen langt utover 1800-tallet, også i århundrets andre halvdel. I siste halvdel av århundret kom også andre fagfolk, ingeniører og embetsmenn som hadde innflytelse, inn i arbeidet med de mange byplanene som kom etter planloven av 1845.

Etableringen av bygningslovgivningen på begynnelsen av 1800-tallet ser først og fremst ut til å ha vært et moderniseringsprosjekt med utgangspunkt i politisk teori og målsettinger fra svenskekongen. Loven var fremoverskuende, og ikke i første rekke nødvendig for å løse eksisterende utfordringer i byene. Erfaringene fra England kan ha inspirert til å styre utviklingen i byene før den førte til en begrensning av fremtidig utvikling og økonomisk aktivitet.

¹¹⁸ Foley, Donald L. 1960. *British Town Planning: One Ideology or Three?* I Andreas Faludi (red.): *A Reader in Planning Theory*. Urban and Regional Planning Series, Vol. 5. Pergamon Press, Oxford. 1984.

9.4.5 Etablerte regler

Kongens forsøk på å få etablert en bygningslov for alle norske byer ble flere ganger avvist av Stortinget. Larsen (1989) mener begrunnelsen som ble gitt, at Stortinget ikke hadde tid til å behandle saken, ikke er usannsynlig. En alternativ tolkning kan være at Stortinget ville forhindre at det ble etablert et lovverk for byene hvor kongen og departementet fikk for stor makt. Det var enda ikke etablert noen fungerende lokal styring av byene. Det skjedde først i 1837 med formannskapslovene. Da hadde kongen tydeligvis mistet interesse for spørsmålet om en samlet bygningslov for byene. Stortinget kunne ikke selv foreslå lover, det kunne bare enkeltrepresentantene, og Holst foreslo en felles lov for byer og kjøpsteder både i 1839 og 1842 (Stortinget møttes bare hvert 3. år). Forslaget ble gjentatt av Daa i 1845 og vedtatt. Kanskje var det også frykten for at hver by skulle få sin egen bygningslov, med den tilhørende arbeidsmengden for Stortinget, som lå bak ønsket fra stortingsrepresentantene om en felles lov.

Fremover mot 1845 ble det lagt et stadig fastere grep rundt utbyggingen i byene. Dette har også sammenheng med den generelle utviklingen av lovverket i Norge. Berg skriver om dette:

Den forvaltning som allment vokser frem i det nye, halvfrie Norge etter 1814 er preget av jussen, og den juridiske måte å forvalte på. Til å begynne med var forvaltningsmåten lite utviklet og systematisert og det subjektive skjønn fikk en betydelig plass. Etter hvert ble forvaltningsmåten systematisert og frem mot 1840-årene var, i de fleste henseender, det juridiske forvaltningsregime befestet. (Berg 2009, s. 69)

Det var en betydelig overføring av problemstillinger og konkrete formuleringer mellom bygningslovene. Bygningsloven for Kristiania ble brukt som forbilde, en rolle den skulle ha helt til slutten av hundreåret. Selve lovteksten fikk en betydelig rolle som middel for å overføre prinsipper og regler mellom byene. Byenes mulighet for å ta ut, og etter hvert også til å supplere bestemmelsene, gjorde tilpasning til den enkelte by mulig. Tilpassingen til det enkelte stedet var et tema gjennom hele hundreåret, og også senere i utviklingen av lovverket. Tradisjoner og konkret situasjon på det enkelte sted var utgangspunkt for tilpassinger og justeringer i lovverket.

De første bestemmelsene om sunnhetskommisjoner ble etablert i forbindelse med den første koleraepidemien i Norge på begynnelsen av 1830-tallet. Det ga støtet til sunnhetsloven i 1860 som etablerte sunnhetskommisjonene som det viktigste grepet i det forebyggende og helsefremmende arbeidet.

Utviklingen av byplanleggingen i perioden etter løsrivelsen fra Danmark og unionen med Sverige må ses i sammenheng både med den medisinske kunnskapen og normene i samtiden, og med den generelle politiske utviklingen og målene i perioden. Utover i 1840-årene ble det satt i gang en økende modernisering i landet, og dette fikk innflytelse på flere felter (Berg 2009). Det ser ikke ut til å ha vært noen uenighet mellom kongen og Stortinget om at en styring av den fysiske utviklingen i byene var nødvendig. Grunnen til at en felles bygningslov ikke ble etablert før 1845 kan ha sin bakgrunn i hvem som skulle ha makt over beslutningene lokalt. Formannskapslovene som ble vedtatt i 1837 la grunnlaget for en, om enn etter dagens forhold lite demokratisk, lokal styring av byggevirksomheten. Det ble dermed etablert en effektiv "motkraft" mot en sentralisert styring av planlegging og byggevirksomhet. Departementene beholdt imidlertid et fast grep rundt den lokale planleggingen gjennom krav om utarbeidelse av planer, og sentral godkjenning (sanksjonering) av dem.

En sentralisert styring av planleggingen ville gi muligheter for raskere omsetting av ny kunnskap enn et desentralisert system for styring. Systemet som ble etablert gjennom bygningsloven sikret lokal kontroll med utarbeidelsen av planer og byggetillatelser, men samtidig sentral godkjenning, og på den måten også mulighet for innarbeiding av nye prinsipper og kunnskap i planleggingen.

Mangelen på lovgivning knyttet til helsevesenet på begynnelsen av 1800-tallet, de begrensede mulighetene til behandling og de medisinske teoriene om hvordan helse oppstod, bidro til at forebyggende tiltak ble viktige. Konkrete tiltak ble innarbeidet i bygningslovene. Teorien om miasmer ble førende for tiltakene innenfor byplanleggingen i første halvdel av 1800-tallet, og de praktiske tiltakene ble videreført lenge etter at bakteriene var oppdaget.¹¹⁹

Teorien om at sykdom skyltes gasser – miasmer – som steg opp av bakken fra råtnende materiale eller av andre grunner ser ut til å ha gitt direkte konsekvenser for utformingen av bygningslovgivningen. Bestemmelsen om at gatene skulle være rette og åpne i begge ender samsvarer med de medisinske teoriene og publiserte råd fra denne perioden om hvordan man skulle forebygge sykdom. Også bestemmelsene om lokalisering av "lokumer" og andre elementer som forårsaket sterk og ubehagelig lukt er omtalt i loven. Ut fra tidens sanitære systemer må vi anta at lukt av gjødsel og latriner var vanlig i byene, og at bestemmelsene som skulle hindre lukten å trenge inn i boligene var begrunnet i medisinsk teori. Som Rodenstein (1988) påpeker var tiltakene som kunne iverksettes innenfor dette medisinske paradigme som utgangspunkt mindre i konflikt med de rådende politiske strømningene i tiden enn det kontagionistiske paradigmet.

Den økende industrialiseringen og urbaniseringen førte til behov for nye bygningstyper. Disse ble innpasset i rutenettet som var foreskrevet som byform gjennom bestemmelsene i bygningsloven. Endringene i perioden var ikke større enn at byveksten kunne håndteres innenfor de prinsippene som var etablert gjennom bygningsloven. Prinsipper og metoder ble i noen grad hentet fra utenlandsk lovgivning og planlegging (i første rekke fra England), men perioden preges først og fremst av en videreføring av prinsippene for planlegging etablert i Danmark på slutten av 1700-tallet gjennom forordningen for København etter brannen i 1795 (Larsen 1989).

De fem temaene som var begrunnelsen for å etablere en bygningslovgivning var behov knyttet til brannsikring, trafikk, helse, sikkerhet for tredjepart og estetiske hensyn. Av disse ble de tre første gjentatt og delvis forsterket gjennom den videre utviklingen av bygningslovgivningen. Brannhensyn forble dominerende som begrunnelse for nødvendigheten av bygningslovgivningen helt til begynnelsen av 1900-tallet. Behovet for å sikre befolkningens helse var mindre tydelig som begrunnelse i perioder, og ble ikke fremhevet som argument for etableringen av bygningslovene etter at loven for Kristiania var etablert i 1827. Bestemmelser knyttet til helseforhold ble imidlertid videreført i lovene, og kan raskt sies å ha blitt "internalisert" i bygningslovgivningen.

Innenfor planleggingen var det i denne perioden fokus på å få luft inn i bebyggelsen. Det var mindre fokus på lys, og det ble innarbeidet bestemmelser med forbud mot hvite

¹¹⁹ Friedrich Gustav Jakob Henle utga allerede i 1840 skriftet *Von den Miasmen und Kontagien* hvor han argumenterte for mikroorganismer som årsaken til sykdom og spredningen av dem. Henle utviklet sammen med Robert Koch fremgangsmåten for å kunne påvise sammenhengen mellom bakterier og sykdom. Den italienske legen Filippo Pacini hadde allerede i 1854 isolert bakterien, men uten at hans arbeider ble særlig kjent blant andre vitenskapsmenn. Samme år utvekket også den engelske legen John Snow sin teori om at kolera smittet via drikkevannet under koleraepidemien i London. Louis Pasteur gjorde flere viktige oppdagelser knyttet til bakterier på begynnelsen av 1860-tallet og betraktes i mange sammenhenger som oppdageren av bakterienes rolle for sykdom. Koch påviste årsaken til tuberkulose allerede i 1882 og han isolerte også, uavhengig av Pacini, kolerebakterien i 1884.

fasader mot offentlig gate og plass. Begrunnelsen var den skadelige effekten på synet. I følge Frankenau (1801) var det også en faktor at lyse fasader førte til høyere temperatur på luften, noe om gjorde miasmene mer potente. Dette ble imidlertid ikke brukt som et argument i forbindelse med bestemmelsene i bygningsloven i Norge.

Lukt var også en faktor hvor bygningsloven ble tatt i bruk for å hindre at beboere ble påvirket direkte. Bestemmelsene omfattet regler for latriner og utforming av staller, fjøs og gjødselbinger. Bestemmelsene i bygningsloven ble overført fra bygningsloven for Kristiania til lovene for Bergen, Trondheim og de øvrige byene i Norge. Til tross for de svært ulike terrengmessige, og klimatiske forholdene i byene forble bestemmelsene som gatenettet likt i lovene. Dette står i motsetning til ønsket om å kunne tilpasse bygningsloven til lokale forhold. Dette kan tolkes som at prioritering av bestemmelser som skulle sikre sunnheten i befolkningen gikk foran lokale ønsker. At rutenettet ble akseptert som universelt prinsipp for byene har nok også med klassisismen som ideal innenfor arkitektur og byplanleggingen å gjøre. De to faktorene ser ut til å forsterke hverandre som begrunnelse for byformen slik den ble definert i bygningslovene.

1846 – 1884
Videreutvikling av lovverket

10 Videreutvikling av lovverket

Etter at det var vedtatt en bygningslov for byer og ladesteder utenfor Kristiania, Bergen og Trondheim var strukturen i lovverket fastlagt. Lovene ble gjennom resten av hundreåret oppdatert med ujevne mellomrom – ofte som følge av bybranner som gjorde det mulig å omstrukturere den eksisterende byen, uten at det offentlige måtte inn og tvangsserve eiendom. Det ser ut til å ha festet seg en praksis hvor kommunene utarbeidet et forslag til lov som departementet bearbeidet videre og sendte på høring før det ble behandlet i Stortinget. Ofte tok den kommunale behandlingen lang tid, gjerne flere år.

10.1 Bygningsloven for Bergen 1848

Allerede i 1843 hadde en revisjon av loven av 1830 blitt tatt opp lokalt¹²⁰, men saken ble ikke behandlet før i 1848. Dette var en vedvarende trend gjennom hele århundret – det tok lang tid (gjerning over 10 år) fra et initiativ ble tatt om revisjon av en bygningslov til saken var gjennom Stortinget. Noen ganger var det uenighet om lovforslaget i Stortinget som ser ut til å være årsaken til at forslag ble utsatt, men hovedsakelig ser det ut til å være Stortingets arbeidsmengde som gjorde at saker ble forskjøvet til neste stortingssesjon. I proposisjonens innledning til forslaget om en ny bygningslov for Bergen sies det klart at utsettelsen skyldes en prioritering mellom sakene komitéen skulle behandle.

Revisjonen som var ønsket var initiert av Stadskonduktøren i Bergen og byens branndirektør. Justisdepartementet mente at man burde bruke samme fremgangsmåte som var benyttet ved revisjonen av bygningsloven for Kristiania i 1842. Der var det «kommunalbestyrelsen¹²¹» som hadde utarbeidet et begrunnet forslag til forandringer og tillegg til loven¹²². Kommunen nedsatte en kommisjon for utarbeidelse av forslag til endringer i loven. Komitéen utarbeidet imidlertid et helt nytt forslag til lov. Lovforslaget ble drøftet med de andre myndighetene i byen og til slutt behandlet i et samlet møte mellom byens «Formænd og Repræsentanter». Gjennom formannskapslovene ble det sikret en viss grad av demokratisk forankring av lovforslaget, selv om antallet som hadde stemmerett var lite.

Departementet foreslo noen endringer i enkelte paragrafer i proposisjonen som ble utarbeidet i 1843, men i hovedsak ble utkastet til lov presentert slik det forelå fra den kommunale kommisjonen. Departementets vurdering i 1848 var at det ikke var foreslått noen gjennomgripende forandring i loven. Et avvikende forhold mellom det lokale forslaget og departementets vurderinger var hvilket geografisk område loven skulle gjelde for. I proposisjonen opplyses det at grensene som loven skal gjelde for ble fastsatt i 1847, og departementet mener derfor det lokale forslaget om å la loven gjelde 75 alen utenfor den fastsatte bygningsgrense ikke var nødvendig¹²³.

For nyregulering av eksisterende gater ble det i det lokale forslaget foreslått en bredde på 14 til 20 alens bredde. Dette aksepterte departementet. Departementet var derimot uenig i det lokale forslaget om en gatebredde på 16 alen for nyanlagte gater og henviste til bestemmelser i loven for Kristiania av 1842 og den generelle bygningsloven av 1845

¹²⁰ Stortingets forhandlinger 1848, prop 69, side 1

¹²¹ Med "kommunalbestyrelsen" menes sannsynligvis kommunestyret eller et utvalg under dette

¹²² Stortingets forhandlinger 1848, Proposisjon 69, s. 1

¹²³ Stortingets forhandlinger 1848, Proposisjon 69, s. 3

som begge fastsatte nyanlagte gaters bredde til 20 alen. Det ble også henvist til bygningsloven for Trondheim av 1845 hvor minimum gatebredde for nyanlagte gater var satt til 30 alen. Noen begrunnelse for bredden, utover at den var fastsatt til 20 alen i tidligere lover, ga ikke departementet. Fra tidligere forarbeider var brannhensyn og tilgang til lys argumenter som ble brukt i forbindelse med drøftingen av gatebredden. Allerede på dette tidspunktet i utviklingen av lovverket ser det ut til at reglene i seg selv blir oppfattet som en norm for de andre byene. At problemstillingen ikke drøftes spesifikt av departementet kan skyldes at det var gjort i forbindelse med tidligere lovbehandlinger, eller at det ble ansett som unødvendig å argumentere faglig for en bestemt bredde når den allerede var fastlagt i andre bygningslover.

Næringskomité nr. 1 drøftet også den lokale mostanden mot murbygninger. Et av argumentene mot murbygninger var det fuktige klimaet i Bergen. Det ble anført at dette ville føre til helseskade. Komitéen fulgte ikke denne argumentasjonen og mente at det ikke kunne være noe argument mot murbygninger i Bergen når det var vedtatt for Kristiania og Trondheim. Komitéen i Stortinget la mye arbeid i å drøfte bestemmelsene i det lokale forslaget til bygningslov opp mot den nylig (1845) vedtatte alminnelige bygningsloven for byer og ladesteder. Komitéen la opp til en praksis hvor den alminnelige bygningsloven skulle gjelde, og at det kunne gis tilleggsbestemmelser dersom spesielle forhold gjøre det nødvendig. Komitéen drøftet så forslaget fra Bergen både prinsipielt og konkret. Deres standpunkt i forhold til lovgivning for de enkelte byene var at den generelle loven skulle gjelde.

Man vilde helt forfeile en af de væsentligste Hensigter med den almindelige Bygningslov, hvis man fremdeles vilde udgive fuldstændige Bygningslove for enkelte Byer. Naar den Tid maatte komme, at det fandtes fornødent at foretage Forandringer i de almindelige Bestemmelser for Bygningsvæsenet, vil det være langt lettere at give Tillægsbestemmelser til den almindelige Bygningslov end til de mange specielle, hvorfor man heller ikke i særegne Bestemmelser for enkelt By bør optage noget, som maatte sigte til Forbedring i den almindelige Lov. Committeen antager derfor, at nærværende Lovforslag bør henlægges, hvorved Bergen kommune, hvis den anseer Forandring nødvendig, gives Anledning til at bearbejde Sagen i her antydet Retning til kommende Storting, hvorhos bemærkes, at saavidt Sandvigen, Lungegaarden og Mølenpriis, der ere Forsteder paa Landets Grund, angaaer, kunne den almindelige Bygningslovs Bestemmelser efter dens § 46 gjøres gjeldende af Kongen.¹²⁴

Departementet fulgte derved delvis opp kongens initiativ fra perioden rett etter 1814 hvor det ble foreslått en felles lov for hele landet. Nå var prinsippet at det var noen forhold som måtte og burde være like for alle byer, mens enkelte forhold kunne tilpasses de lokale forholdene gjennom egne (tilleggs-)bestemmelser for den enkelte by eller ladested. Et av temaene som ble brukt som argument for et sett med felles regler for byene var behovet for å sikre innbyggernes helse. Komiteen foreslo å ikke vedta utkastet til bygningslov for Bergen, men å la den alminnelige loven gjelde. Subsidiært foreslo de endringer i lovforslaget for å harmonisere det med den alminnelige loven. Komiteen drøftet hver enkelt paragraf og sammenlignet den med den alminnelige bygningsloven. De bestemmelsene som var spesielle for Bergen ble foreslått beholdt, de som overlappet den alminnelige loven ble foreslått fjernet. Bergen fikk derved en egen bygningslov med

¹²⁴ Stortingets forhandlinger 1848, Indstilling fra Næringscomiteen Nr. 1 til Lov angaaende Bygningsvæsenet i Bergen (Aftrykket Nr. 69.), LXXVIII, side 257

bestemmelser som fungerer i tillegg til den alminnelige bygningsloven. Slik komitéen formulerer seg må det antas at dette også gjaldt for Christiania og Trondheim.

Loven for Bergen inneholder hovedsakelig bestemmelser om brannsikkerhet og ble vedtatt i 1848, 5 år etter det første forslaget til revisjon av loven forelå.

10.2 Christiania 1848

Endringen av loven omfattet et konkret forbud mot bakbygninger i bindingsverk der det ikke ble oppført en hovedbygning i gatelinjen. Kravet til hovedbygningen var at den skulle oppføres i mur, og enkelte grunneiere hadde unnlatt å oppføre hovedbygningen mot gaten, og i stedet oppført en «bakbygning» i bindingsverk med funksjoner som vanligvis ville bli lagt til et hovedhus mot gaten¹²⁵. Kostnadene ved å bygge i mur var tydeligvis såpass store at flere grunneiere forsøkte å få bedre økonomi i utbyggingen av sin eiendom ved å unnlate å bygge en bygning mot gaten. Dette er et av de første eksemplene på at oppstår en aktiv "motstrategi" mot bestemmelsene i bygningsloven hvor nye løsninger oppstår som svar på de reglene som er fastlagt gjennom bygningsloven. Nye materialer, konstruksjoner og bygningstyper ble et stadig tilbakevendende tema gjennom hele resten av 1800-tallet.

Det var også kommet forslag om å frita politimesteren fra å være formann i bygningskommisjonen på grunn av hans mange andre plikter og fordi andre embedsmenn skulle dømme i brann- og bygningsaker. Departementet ønsket ikke en slik løsning og argumenterer med at den juridiske kompetansen politimesteren hadde var nødvendig.

Bygningsretten hadde altså allerede i 1848 etablert seg som et felt innenfor jussen hvor spesiell kompetanse var nødvendig. Dette kan tolkes i flere retninger. En grunn kunne være at bygningsloven var komplisert, og at juristene derfor ikke hadde den nødvendige kompetanse, og kanskje ikke den nødvendige erfaringen med denne typen saker. En annen tolkning er at sakene var såpass få at en jurist sjelden kom i befatning med dem, og derfor ikke kunne opparbeide seg den nødvendige kompetansen.

10.3 Bergen 1857

30. mai 1855 brenner det i Bergen, og en del av byen legges i aske. Bystyret nedsetter en komité for å komme med forslag til revisjon av loven av 1848¹²⁶. Om forslaget var motivert ut fra den forrige lovens utforming, eller om det var behov for en revisjon ut fra endrede forhold lar seg ikke fastslå. Revisjonen kom bare 7 år etter at den forrige loven ble vedtatt, og hverken de fysiske forholdene eller kunnskapen om bygningsteknikk, helse eller andre faktorer kan ha endret seg svært mye på de 7 årene.

Det som var nytt var flere epidemier av kolera som hadde rammet landet på begynnelsen av 1830-tallet. Koleraen rammet Bergen og store deler av Vestlandet i 1848-49. Kristiania hadde epidemier året etter, i 1850, og igjen i 1853. Sammenhengen mellom sykdommen og kolerabakterien ble først påvist på begynnelsen av 1880-tallet, og det var på midten av 1800-tallet ingen konsensus om hvordan sykdommen smittet. Miasmatikere og kontagonister stod mot hverandre i diskusjonen om sykdommens utbredelse.

¹²⁵ Stortingets forhandlinger 1848, Proposisjon nr 57, s. 1ff.

¹²⁶ Stortingets forhandlinger 1857, Innstilling O. nr. 17

To bestemmelser i lovforslaget omfatter elementer som har direkte med helse å gjøre. Den ene bestemmelsen (§ 12) forbød etablering av " Slakterier, Tarmspinderier, Stivelsefabrikker og Beenmøller" innenfor byens grenser, med unntak for slakterier i Skudevigen.¹²⁷ Garverier kunne heller ikke etableres. I tillegg kunne "Communalrepresentasjonen med Kongens Approbation være berettiget til sammesteds at forbyde Anlæg til Drift av saadanne Industrigræne, som efter vedkommende Autoriteters Erklæring, eller andre tilveiebragte Oplysninger medføre for Sundheden skadelige eller særdeles ubehagelige Uddunstninger".¹²⁸ Kommunestyret kunne også, med godkjennelse av stiftet, utarbeide forskrifter "angaaende Indretninger af Locumer og Opbevaringssteder for Gjødsel og andet saadant Affald samt angaaende disses Renovation. Disse Bestemmelser kunne ogsaa gjøres gjældende for de Locumer m. v., der allerede ere opførte, og fastsætte en Termin inden hvilken de i den Henseende fornødne Forandringer skulle være udførte."¹²⁹ Dette var delvis en innskjerping, og delvis en utvidelse, av de tiltakene som allerede lå i bygningsloven, og de er konsistente med en teori om at sykdom smitter gjennom lukt og gasser, dvs. en miasmatiske sykdomsforståelse.

Det ble også gitt en bestemmelse om at matjord skulle fjernes og vann ledes bort ved oppføring av våningshus eller annen bygning med boliger. Kommunestyret kunne også med godkjennelse av Kongen "fatte nærmere reglementariske Bestemmelser, angaaende hvad der af sanitaire Hensyn skal iagttages ved opførelse av Bygninger bestemte til Beboelse".¹³⁰ I sin innledning til paragrafene går komiteen (her er det sannsynlig at det er departementet som har forfattet teksten) gjennom de prinsipielle sidene ved lovforslaget. Det er særlig bestemmelsene om helse som omtales som banebrytende i lovforslaget.

De for Rigets Kjøbstæder hidtil givne Bygningslove holde sig paa det nærmeste indenfor de to Øiemed: at formindske Ildsfaren og at lette den almindelige Færdsel. I det foreliggende Lovforslag optages som Hovedfag et tredie stort og vigtigt Øiemed, nemlig at holde borte, hvad der er skadeligt for Sundheden, hvorom navnlig henvises til Udkastets §§ 12 og 27, indeholdende Forbud mod stinkende Bedrifter inden Byens Grændser og mod Tomternes Bebyggelse, forinden de ere befriede fra Raaddenhed og Vandsyge. Disse bestemmelser ville formodentlig inden kort Tid udbrede sig til andre Kjøbstæder, og naar Forslaget bliver Lov kan man vel side, at ligesom Spiren til en bedre Ordning av Bygningsvæsenet i de norske Byer er udgaet fra Christiania, saaledes har den først i Bergen vundet en videre Udvikling.¹³¹

Komiteén gjennomgår hver lovparagraf, delvis som en gjentakelse av lovteksten, men med enkelte forklaringer. I forslaget § 12 (i nytt forslag § 10) kommenteres at tidligere tillatelser, på visse betingelser, til å anlegge «maltgjørerier» og «værker, der drives med dampmaskine» blir opphevet gjennom den nye lovparagrafen. I tillegg gis det mulighet for å utvide typen virksomheter som ikke tillates i byen til virksomheter som var brannfarlige, eller farlige for helsen. Det var kommunestyret som skulle fatte vedtak med godkjennelse av kongen.¹³² Den siste kommentaren viser til en offensiv holdning til nye virksomheter som en ikke kjente til på det tidspunktet loven ble vedtatt, men som kunne bli nødvendige eller ønskelig å forby på et senere tidspunkt. Det statiske i

¹²⁷ Stortingets forhandlinger 1857, Dokument nr. 7, s. 58

¹²⁸ Stortingets forhandlinger 1857, Dokument nr. 7, s. 58

¹²⁹ Stortingets forhandlinger 1857, Dokument nr. 7, s. 59

¹³⁰ Stortingets forhandlinger 1857, Dokument nr. 7, s. 60

¹³¹ Stortingets forhandlinger 1857, Indstill. O. No. 17, s. 83-84

¹³² Stortingets forhandlinger 1857, Indstill. O. No. 17, side 88

lovbestemmelsene ble kompensert ved å gi mulighet til å utvide bestemmelsene, for å kunne møte fremtidige utfordringer uten en revisjon av loven i Stortinget.

§ 20 inneholder en hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om «vandhuse» og oppbevaringssteder for gjødsel og «andet saadant affald», og om hvordan de skal rengjøres. Slike bestemmelser kunne også gjøres gjeldende for eksisterende innretninger, dersom det ble satt en frist for når endringene skulle være gjennomført. Bestemmelsen fastsetter et nytt prinsipp – at det kan lages bestemmelser for eksisterende innretninger. Dette er nytt i bygningslovsammenheng. Kommunestyret gis myndighet til å iverksette bestemmelsen, med godkjenning fra stiftet.

Denne paragrafen omtales ikke i forarbeidene fra komitéen som en av de bestemmelsene som har med helse å gjøre. Ut fra en teori om miasmer ville det være logisk at gjødselsbinger ble omfattet av et regelverk for utforming og rengjøring. Vannlager derimot skulle det ikke være noe behov å lage bestemmelser for ut fra en miasmatiske teori om smitte. Derimot kan det være at Robert Snows undersøkelser i England, hvor han påviste sammenheng mellom vannforsyningen og utbredelsen av kolera i London, kan ha vært en årsak til at det ble etablert en hjemmel til å gripe inn i forhold til vannforsyningen. Komitéens forslag til siste avsnitt i § 25 (siste paragraf i lovforslaget) blir vesentlig endret. I komitéens utgave lyder den:

Det skal forøvrigt være overladt Communalbestyrelsen med Kongens Approbation at fatte nærmere Bestemmelser angaaende hvad der af Hensyn til Sundheden bør iagttages ved Opførelse af Bygninger bestemte til Beboelse. De saaledes afgivne Bestemmelser blive at iagttage under det i Bygningslovens § 63 fastsatte Ansvar.¹³³

Her overlates altså fastsettelsen av bestemmelser som skal sikre helsen i boliger til kommunen, dog med godkjenning av Kongen. Bestemmelsen kan tolkes som en erkjennelse av at den medisinske kunnskapet er i endring, og at det derfor kunne bli behov for å endre bestemmelsene etter hvert som ny kunnskap ble tilgjengelig.

10.4 Christiania 1858

Initiativet til endring av loven av 1842 for Kristiania ble tatt av magistraten og formannskapet i Kristiania. De benyttet anledningen da Stortinget var samlet (Stortinget var samlet bare hvert 3. år). Det påpekes i proposisjonen at komitéen som utarbeidet forslaget hadde hatt dårlig tid, og at forslaget derfor ikke var så omfattende som departementet ønsket. Grunnen til at komitéen hadde hatt så dårlig tid blir ikke forklart. Komitéen uttaler at den har basert seg på enstemmighet, og at de forslagene til bestemmelser som ble oppfattet som kontroversielle eller «inngripende» ovenfor «de byggende» ikke var tatt med i lovforslaget.¹³⁴

Det ble foreslått endringer i sammensetning av både reguleringskommisjonen og bygningskommisjonen. Stadsfysikus foreslås som medlem av bygningskommisjonen, men ikke av reguleringskommisjonen. § 4 påbød at ingen bygning måtte forandres eller oppføres før det var søkt tillatelse hos bygningsinspektøren. Det ble dermed innført et krav om byggetillatelse, og en del av oppgavene fra bygningskommisjonen ble altså overlatt til bygningsinspektørene. Gater og plasser med bredde over 20 alen ble foreslått å kunne bebygges med inntil 28 alen høye bygninger.

¹³³ Stortingets forhandlinger 1858, Indstill. O. nr. 17, s. 90

¹³⁴ Stortingets forhandlinger 1858, Ot. Prp. Nr. 3

Det kan ha vært flere mulige årsaker til at bestemmelsen om byggetillatelse ble innført. En årsak kan ha vært at bygging av bolighus for utleie var i ferd med å bli vanlig, og at kvaliteten i disse byggene gjennomgående var dårligere enn i annen bebyggelse. Det kan også ha med omfanget av byggevirksomhet å gjøre – byen ekspanderte stadig, og faglært arbeidskraft var sannsynligvis vanskelig å skaffe. Med tillatelse til å bygge 17 meter høye bygninger (28 alen) slik forslaget lød, ble det også et større behov for å kontrollere den tekniske utformingen av bygningene. Det er også mulig at byggesøknad innføres for å få bedre kontroll med bebyggelsen i forhold til koleraepidemien som rammet byen både i 1850 og 1853.

Lovforslaget legger opp til at murtvengen kunne differensieres innenfor det området loven gjaldt for. Begrunnelsen for forslaget var at det ikke ble vurdert som sannsynlig at hele området ville bli bebygget med bymessig bebyggelse:

Store Strækninger af dette Territorium kunne med stor Sikkerhed antages aldrig at ville blive Gjenstand for en egentlig bymæssig Bebyggelse, og i andre Strækninger vil dette kun i en ringe Grad blive Tilfældet. At underkaste disse Strækninger de samme Baand og samme Indskrænkninger, som den egentlige Bydeel, har intet tilsvarende Øiemed, og vil vise sig mere og mere uhensigtsmæssigt, eftersom Fordringerne til den bymæssige Bebyggelse, saavel med Hensyn til Brandsikkerheden, Sanitetsvæsenet samt Regelmæssighed og Skjønhed, mere og mere finde Indgang og blive gennemførte. Allerede den tidligere Bygningslov havde, som bemærket, erkjendt, at Fordringerne i dette Stykke maatte være forskjellige inden Territoriets forskjellige Dele, samt at de rettest overlodes Communal- Repræsentationen derom med Kongelig Approbation at fatte de nærmere Bestemmelser, og det er saaledes kun paa et allerede anerkjendt Princip, at Commissionen har bygget dens Forslag til denne §.¹³⁵

Samme år fremlegges det er forslag til ny lov for Kristiania fra en ny komité, uten at det i odelstingsproposisjonen gis noen begrunnelse eller forklaring på hvordan det første forslaget ble vurdert eller behandlet. Forslaget fra komitéen innledes slik:

Blant de Gjenstande, hvorpaa undertegnde Commission har maattet have sin Opmerksomhed henvendt, hører fortrinsviis Indretningen af en sammentrængt Befolknings Vaaninger samt disses Grund og Omgivelser. Erfaringen har mangesteds, især under senere store Epidemier, noksom visst de fordærlige Følger af Fortidens Forsømmelse av sanitære Hensyn og af derpaa grundede Bestemmelser angaaende hine vigtige Gjenstande, ligesom det omvendt har visst sig hvor meget der til Sundhedstilstandens Forbedring og Dødelighedens formindskelse ved hensigtsmæssige Forskrifter i berørte Henseende lader sig udrette. Disse Erfaringer have under en fremskridende Civilisation og i en Tidsalder, hvori Hensynet til og Aktelsen for Individernes Ret stedse mere og mere gjør sig gjældende, nødvendigviis begyndt at udøve en mægtig Indflydelse paa Staternes Lovgivning. De sanitære Hensyn, ligesom de kræve oeconomiske Offere træde ogsaa hyppig i et udvortes fiendtligt Forhold til Eiendomsret og Næringsfrihed. Men fra det Øieblik det er indtrængt i den almene Ærkjendelse, at Individernes Sundhed og Liv ere de høiere Goder, i hvis Tjeneste selv Eiendomsret og Næringsfrihed staae, maae

¹³⁵ Stortingets forhandlinger 1858, Ot. Prp. Nr. 3, s. 3

de sanitære Hensyn gaae af med Seieren og Eiendomsret og Næringsfrihed finde sig i de paa hine Hensyn grundede Indskrænkninger.¹³⁶

Her er referansen til koleraepidemiene i byen tydelige. Komitéen viser til at det også i Storbritannia, hvor eiendomsretten har vært «tillagt ukrænkelig Hellighed», også er foretatt innskrenkninger til fordel for bestemmelser som skulle sikre helsen. Sunnhetspolitiet var gitt myndighet over private boliger gjennom hjemler til å inspisere private boliger, og å «iagttage det Fornødne for at fjerne usund luft o.s.v.».¹³⁷ Dette gikk ut over den myndighet statlige og kommunale organer tidligere hadde hatt. Komitéen viser også til lovgivningen i Danmark hvor det i 1852 ble gitt bestemmelser som kunne hindre «skadelige Næringsveie» og at det samme år (1858) var gitt bestemmelser som kunne innskrenke privat virksomhet for å sikre sunnheten. Det vises også til bygningsloven for København av 1854 og 1856 som inneholdt bestemmelser som skulle sikre sunnheten og lignende bestemmelser for de øvrige byene i Danmark. Bestemmelser om uttørring av grunnen og forbud mot kjellerboliger nevnes spesielt. Behovet for kontroll med bebyggelsen for å sikre seg mot epidemier var altså en drivkraft i utviklingen av et mer detaljert lovverk hvor både byform og enkeltbygninger ble underlagt myndighetenes kontroll.

Fra Norge viser komitéen til bygningsloven for Bergen som ble vedtatt året før, hvor det var innarbeidet bestemmelser som skulle sikre sunnheten. Det ble også vist til at loven inneholdt en bestemmelse som ga kommunestyret anledning til selv å innføre bestemmelser som skulle sikre sunnheten for boliger. Ut fra komitéens formuleringer virker det som inngripen i boliger oppfattes som spesielt problematisk i forhold til grunneiernes rettigheter. Komitéen viser til det parallelle forslaget som den opplyser hadde sin opprinnelse i en bybrann som hadde lagt deler av byen (Kristiania) i aske. Komitéens forslag ble fremmet for å "bevirke samtidig Tilblivelsen af sanitære Forskrifter i Hovestaden".¹³⁸

Man har i Forslaget til deslige nye Bestemmelser indskrænket sig til det Væsentligste og hvad der allerede andetsteds findes vedtaget, navnlig sigtende til Grundens Udtørring og især dens Befrielse fra fugtige Stoffe af den Art, som udrede sig igjennem Jordsmonnet og tilsidst gjøre dette til Arnested for Epidemier, til at hindre en altfor tæt Bebyggelse eller nogen Luften forpestende Næringsveis Drift paa altfor ubeleiligt Sted, fremdeles til at hindre en altfor stor Fugtighed og Mangel paa sund Luft i Vaaningsrum, samt endelig til at fremme Luftventilation i Samlingsrum for et større Antal af Individuer og Athmosphærens størst mulige Befrielse for Røgen fra de meest røgutviklende Indretninger.¹³⁹

Det ble opplyst at Kristiania allerede hadde en del kloakkledninger, men at de nødvendige bestemmelsene for å knytte de enkelte bygningene til nettet manglet. Bestemmelsene som ble foreslått skulle sikre dette. Komitéen brukte forbilder fra andre bygningslover og nevner spesielt bygningsloven for København. Bestemmelsene gjaldt forbud mot tregulv i gårdsrom for å hindre fuktighet i grunnen. At bøndene brukte gårdsrommene til hestene gjorde at grunnen ble usunn, og det var derfor ifølge komitéen behov for å regulere dette. Komitéen foreslo også nye bestemmelser for «privetbinger» og drøfter «latrinesystemet» i forhold til faren for «Udbredelse av forpestet Luft i Husene»¹⁴⁰. Det

¹³⁶ Stortingets forhandlinger 1858, O. No 3, s. 5

¹³⁷ Stortingets forhandlinger 1858, O. No 3, s. 5

¹³⁸ Stortingets forhandlinger 1858, O. No 3, s. 5

¹³⁹ Stortingets forhandlinger 1858, O. No 3, s. 5-6

¹⁴⁰ Stortingets forhandlinger 1858, O. No 3, s. 6

drøftes om en burde innføre regler tilsvarende de i København hvor privetene er adskilt fra andre gjødselsbinger. Det ville minske «uleilighetene» og kostnadene ved tømningen av bingene ettersom «ingen Bortførelse av Gjødse, hvoriblandt der findes Menneskeexerementer, tillades at foregaae uden om Natten»¹⁴¹. Forslaget er i tråd med andre bestemmelser som skulle sikre at færrest mulig kom i direkte eller indirekte kontakt med materiale som en mente kunne forårsake smitte. Bestemmelse om at priveter ikke skulle etableres innendørs hadde vært med i loven siden 1827 og ble videreført i alle bygningslovene.

Det ble foreslått et forbud mot boliger i kjellere. Forbildet for bestemmelsene om forbudet mot kjellerleiligheter ble hentet dels fra den engelske sunnhetsloven av 1848 og dels fra bygningsloven for København og loven for de øvrige danske byene. Fra loven for København ble det også hentet en bestemmelse om «kjøkkenvaskeindretninger» fordi «megen Stank og fordærvet Luft kan udbrede sig i Husene». Komitéen foreslo også strengere regler enn i forbildene, det gjaldt spesielt bestemmelsen om avstand fra nederste gulv til broleggingen, som i loven for København var satt til 6 tommer, mens komitéen foreslo 12 tommer som minste avstand i Kristiania¹⁴². Komitéen var særlig opptatt av fuktighet fra grunnen som årsak til sykdom.

At befrie Kjøbstedernes betyngede Athmosfphære fra en stor Deel Røg, er en ikke uvigtig Gjenstand i sanitær Henseende, og især de, som boe i Nærheden af Fabrikker o. desl., der udsende megen Røg, føle vistnok i høi Grad Uleilighed deraf. Videnskaben har nu viist, hvor meget der til Røgens Indskrænking kan udrettes, og ved Parliamentsact af 1853 og 1856 ere større brændselsforbrugende Anlæg i London paalagte at indrette sig overeensstemmende med Videnskabens Forskrifter. Ved en Parliamentsact af 25de August 1857 er hiin Forskrift ogsaa gjort gjældende for enhver Bye i Skotland, som har 2,000 Indbyggere, og man har saaledes troet, at en lignende Regel uden Ubillighed kunde gjøres gjældende i denne Bye, hvor Athmosphæren ofte er trykkende.¹⁴³

Komitéen forutsetter at forslaget fra den andre lovkomitéen tas til følge, og at stadsfysikus ble medlem av bygningskommisjonen. I motsatt fall ble det forutsatt at «Sundhedspolitiet» trådte i bygningskommisjonens sted i saker som ble omfattet av de foreslåtte bestemmelsene. Vi ser her en begynnende splittelse mellom lovverket knyttet til helseforholdene i byene. Bygningsloven skulle sikre byformen og bygningenes utforming i tråd med prinsipper som skulle sikre helsen, mens "sunnhetspolitiet", dvs. helsemyndighetene skulle sikre bruken av bygningene var slik at det ikke oppstod helsefare.

I bestemmelsene som ble foreslått innarbeidet i revisjonen av bygningsloven for Kristiania var kravet om at byggegrunnen skulle dreneres, tilknytning til kloakk, forbudet mot garverier, slakterier m.m. forbundet med å ivareta helsen. I tillegg ble det lagt inn i loven en bestemmelse om at ytterligere regler kunne vedtas dersom de ble godkjent av kongen. Magistraten og stiftsamtmannen var enig i at kun disse bestemmelsene skulle innarbeides i loven.¹⁴⁴ Det ble fra departementets side understreket at grunnen til at saken ble fremmet så raskt for Stortinget var at en ikke ville miste muligheten til å påvirke bebyggelsen som skulle gjenreises etter brannen 14. april. I innstillingen fra komitéen på

¹⁴¹ Stortingets forhandlinger 1858, O. No 3, s. 6

¹⁴² Stortingets forhandlinger 1858, O. No 3, s. 6

¹⁴³ Stortingets forhandlinger 1858, O. No 3, s. 7

¹⁴⁴ Stortingets forhandlinger 1858, O. No 3, s. 11

Stortinget omtales loven for Kristiania som den «allerede gjeldende og temmelig strenge Bygningslov». ¹⁴⁵ Komitéen kommenterer spesielt bestemmelsene som skal sikre helsen:

Denne Bemærkning gjælder især om Forslagets §§ 7 og 8, der ligesom dets § 9¹⁴⁶ ere tagne af et mere omfattende Udkast til en Lov om Forholdsregler, der af Hensyn til det almindelige Sundhedspolitie bør iagttages ved Bygningsvæsenet i denne Stad. ¹⁴⁷

Komitéen kommenterer også lovforslagets nyansering av krav til bebyggelsen innenfor bygrensen, og slutter seg til prinsippet om at kravet til bebyggelsen kan nyanseres. ¹⁴⁸ Bestemmelsen har sammenheng med at grensene for enkelte byer, deriblant Kristiania, var utvidet slik at det var store åpne områder innenfor bygrensen hvor bygningsloven gjaldt. Dette ga mulighet for en differensiering av bebyggelsen innenfor byens grenser, et stadig tilbakevendende tema i revisjonen av bygningslovene.



Figur 38: Bybrannen i Kristiania 14. april 1864. Brannen ødela 41 gårder sentralt i kvadraturen i Kristiania. Disse lå i byens beste forretningsstrøk, i et område som strakk seg fra Skippergata til Kongens gate mellom Prinsens gate og Karl Johans gate. Domkirkens tårn rager opp bak ruinene etter brannen. Maleri av Christopher Meidell forografert av Rune Aakvik/Oslo Museum. URL: <http://www.osloby.no/nyheter/Da-byen-brant-enda-en-gang-7531142.html>, 16.01.2015.

¹⁴⁵ Stortingets forhandlinger 1858, Indst. O. No. 4

¹⁴⁶ § 7: Hestestald eller Fjøs maa ikke anbringes i Bygninger, hvis tilstedende Gaardsrum ikke har mindst det i ovenstaaende § 3 anførte Fladeindhold, heller ikke under Beboelsesværelser, i Kjedere eller i Rum, der ligge lavere end Brolægningen. Bunden eller den Deel deraf, hvorover Urinen ledes ned i Bingen eller Afløbsrenden, skal steensættes med tugtet Steen eller paa anden Maade gjøres uigjennemtrængelig for Fugtighed.

§ 8: Binger til Optagelse af Gjødsel fra Stald eller Fjøs maae ligesaalidt som Privetbinger anlegges i mindre Afstand fra Vandkum eller Brønd end 4 – fire – Alen. Førstnævnte Art Binger maae ikke sættes i Forbindelse med nogen Privetbinge. Enhver Binge skal opføres af Muurværk i Cement, indvendig cementrappes, samt forsynes med Luftrækpipe saaledes som foreskrevet i § 6.

§ 9: De i de tvende forestaaende §§ indeholdte Bestemmelser skulle ogsaa gjøres gjældende for ny tilværende Stalde, Fjøs eller Binger, saasart disse Indretninger underkastes nogen Hovedreparation eller i ethvert Fald, forsaavidt de ønskes bibeholdt, inden Forløbet af tyve Aar. Befindes derhos nogen af de ny til Værelse Binger i saa slet Stand, at den medfører Skade for Sundheden, skal den enten sløifes eller inden en af Bygningscommissionen forelagt Frist ombygges overensstemmende med nysanførte Forskrifter.

¹⁴⁷ Stortingets forhandlinger 1858, Indst. O. No. 4

¹⁴⁸ Stortingets forhandlinger 1858, Indst. O. No. 4, s. 7

10.5 Bygningsloven for byer og ladesteder - 1859-60

Stavanger foreslo endringer i bygningsloven av 1845 etter at byen var rammet av brann og lovforslaget var behandlet i kommunestyret med en enstemmig innstilling til lov¹⁴⁹. Forslaget omhandlet i hovedsak bestemmelser om håndtering av eksisterende eiendommer og bygningsrester i forhold til gjenoppbyggingen etter brannen. Reguleringskommisjonen ble gitt mulighet til å forby "Garveri, Slakteri, Tran- eller Beenkokeri eller Beenbrenderi" og "nogen Fabrik for Tilvirkning av Liim, Tramstreng, Stivelse, mineralske Syrer, Salte eller andre chemiske Præparater samt Maler-, Farve- og Gjødningsstoffer"¹⁵⁰. I tillegg kunne andre farlige eller forurensende bedrifter forbys med kongens godkjennelse. Bestemmelsene var tenkt som en utvidelse av loven for byer og ladesteder, og ikke som en særlov for Stavanger.

I saksinnstillingen drøftes behovet for en bygningslov som gikk utover den som gjaldt for byer og ladesteder. Argumentasjonen for at det var nødvendig med en egen lov for Stavanger var at den alminnelige loven måtte anses som et minimum:

Den Erfaring, man nu har faaet fra Christiania og Stavanger, leder opmerksomheden hen paa det heldige i, at Tillæg til de paa ethvert Sted Gjældende Bestemmelser om Bygningsvæsenet blot skulle kunne gives gennem Lov. Den almidelige Bygningslov af 6te September 1845 er, fordi den er en almindelig Lov, der omfatter det mindste Ladested, kun et Minimum¹⁵¹, der ikke er tilstrekkelig for anseeligere Byer med større pecuniær Evne. Som bekjendt have foruden Christiania ogsaa Trondhjem og Bergen sine egne Bygningslove, og selv i mindre Byer maae særegne Stedsforhold kunne gjøre enkelte Tillæg ønskelige.¹⁵²

Tidspunktet for innføringen av en bygningslov ble også drøftet. Anledningen var tilstede når et område av byen var rammet av brann. Da måtte et forslag kunne etableres på kort tid og presenteres for Stortinget, hvis ikke var muligheten tapt. Departementets syn var at den alminnelige loven var tilstrekkelig som lovgrunnlag. Mens "de spesielle Regler, som paa enkelt Sted maatte ønskes til større Betyggelse mod Ildvaade og Sygdom, nærmest synes at kunne betragtes som en Communesag"¹⁵³. Departementet mente derfor at det riktige måtte være å beholde den alminnelige loven og overlate til den enkelte kommune å ta initiativ til skjerpelser i reglene. Disse måtte godkjennes av kongen. Departementet viste til at det samme prinsippet var lagt til grunn i Lov om Sundhedscommissioner som var lagt frem for Stortinget.¹⁵⁴

I lovforslaget ble det gitt en uttrykkelig bestemmelse (§ 3) om at bygningskommisjonens bestemmelser om gaters utforming, vann-, gass- og kloakkledninger og plassering av disse måtte følges. Grunneierne måtte også finne seg i at ledninger ble lagt over deres eiendom, men de kunne kreve erstatning.¹⁵⁵ Til bestemmelsen kommenterer departementet:

..... Efterat Byenes sanitære Forhold i den senere Tid have tildraget sig større opmærksomhed, synes det ikke tvivlsomt, at Vedkommende bør have den samme Adgang til at værges sig mod Bygningsforetagender, der ere farlige i

¹⁴⁹ Stortingets forhandlinger 1859-60, O no. 48, s. 1

¹⁵⁰ Stortingets forhandlinger 1859-60, O no. 48, s. 2

¹⁵¹ Trykkfeil i originalteksten

¹⁵² Stortingets forhandlinger 1859-60, O no. 48, s. 3

¹⁵³ Stortingets forhandlinger 1859-60, O no. 48, s. 3

¹⁵⁴ Stortingets forhandlinger 1859-60, O no. 48, s. 3

¹⁵⁵ Stortingets forhandlinger 1859-60, Besl. O. nr. 74, § 3

denne Henseende, som mod ildsfarlige Anlæg, hvorom en i Hovedsagen lignende Regel indeholdes i den almindelige Bygningslovs § 23. Hvad der maaske kan være mere tvivlsomt saavel med Hensyn til denne som den nærtfølgende § er, om det er nødvendigt at give nogen særskilt Regel om de omhandlede Foranstaltninger til Sundhedsvæsenets Fremme, saafremt den paatænkte Lov om Sundhedscommissioner m. v. kommer istand, idet Kommunerne egentlig i denne ville have en tilstrækkelig Hjemmel til at foretage, hvad der for det nævnte Øiemed maatte være nødvendigt. Da Bestemmelsen imidlertid efter sin Natur fuldkommen egner sig til at have Plads i en Bygningslov, og det ikke er uden Interesse, at Kommunernes Opmærksomhed specielt hendrages netop paa dette Punkt, har man ikke lagt afgjørende Vægt derpaa.¹⁵⁶

Her er det et tydelig overlapp mellom bygningslovene og sunnhetsloven som ble vedtatt samme år. Virkeområdet for de to lovene tydeliggjøres: Bygningsloven skulle sikre en fysisk utforming, og delvis organisering av funksjoner, som sikret mot sunnhetskadelige forhold. Sunnhetsloven skulle sikre at bruken av bygninger og arealer ikke ble slik at det oppstod fare for helseskade eller smitte.

Loven omfatter bare 5 paragrafer og er en kopi av bestemmelsene for Christiania og Bergen. Bestemmelsen om fabrikkvirksomhet som lukter eller forurensrer er den samme som i tidligere lover og ble drøftet i forhold til hjemmelen i den nye loven om sunnhetskommisjoner.

10.6 Lov om Sundhedscommissioner og om Foranstaltninger i Anledning af epidemiske og smitsomme Sygdomme - 1860

Sunnhetsloven var en videreføring og utvidelse av tidligere bestemmelser om sunnhetskommisjoner i forbindelse med smittsomme sykdommer, først og fremst koleraepidemiene. Gjennom etablering av loven sikres legene et direkte inngrep med utformingen og bruken av byene, som erstatning for den indirekte påvirkningen de hadde hatt gjennom deltagelse i bygningskommisjonene. Loven tas med i oversikten fordi den fikk betydning for, og må ses i sammenheng med, bestemmelsene i bygningslovene.

En kommisjon bestående av høyesterettsassessor Motzfeldt, politimester Morgenstjerne, Professorene Konradi og Faye, Stadsingeniør, premierleutnant Herzberg og ekspedisjonssjef Kierulf fikk 6. februar 1858 i mandat å foreslå lovbestemmelser som «Sundhedspolitiet» og «de under sammes Omraade henhørende Forhold, være sig enten for det hele Rige eller særskilt for Kjøbstæderne».¹⁵⁷ Forslag til en lovgivning for sunnhetsvesenet var blir foreslått tidligere, som en lov mot epidemiske, endemiske og smittsomme sykdommer, og et lovforslag i 1847 om «Medicinalvæsenet i Norge». Komiteen som skulle utarbeide forslag til sunnhetslov fikk tilgang til et utkast til «Forslag til Lov angaaende Foranstaltninger mod epidemiske, endemiske og smitsomme Sygdomme» som den rådgivende medicinalkomiteen hadde utarbeidet i 1853 sammen med "forskjellige Autoriteter og Landets Læger indhentede Betænkninger og Erklæringer".¹⁵⁸ Det var forslaget til bestemmelser fra dette utkastet, sammen med

¹⁵⁶ Stortingets forhandlinger 1859-60, O no. 48, s. 4

¹⁵⁷ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 1

¹⁵⁸ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 8

bestemmelsene fra de provisoriske forordningene utarbeidet for koleraepidemiene, som var utgangspunktet for komiteens arbeid. Innholdet i lovene ble dermed påvirket fra tidligere teorier og holdninger til saksområdet gjennom de reglene som ble benyttet som utgangspunkt for lovteksten.

Kommisjonen hadde også gitt uttalelse til bygningsloven for Kristiania etter at byen var utsatt for brann, da det ble besluttet å utarbeide en revisjon av bygningsloven for byen. Innspillet fra komitéen dreide seg om regler for å sikre helsen, men omfattet, på grunn av den korte tiden, ikke "mere omfattende og almindelige Lovbestemmelser angaaende den offentlige Sundheds og Sygepleie, saavel under almindelige Omstændigheder som i Tilfælde av Udbrud af Epidemier eller smitsomme Sygdomme".¹⁵⁹ Kommisjonen hadde derfor foreslått regler i bygningsloven for Kristiania for å sikre tørr byggegrunn, for å forhindre en for tett bebyggelse, mot luftforurensning fra fabrikker, og for å sikre luftkvaliteten i boliger og forsamlingslokaler. Bare tre av de foreslåtte 16 paragrafene ble tatt inn i bygningsloven for Kristiania.¹⁶⁰

Organiseringen av helsevesenet var et viktig punkt i komitéens arbeid. Håndhevelsen av "sundhetspolitiet" var i byene politimesterens ansvar, eller om det ikke fandtes, byfogden. På landet var det fogden som ydte bistand til legene for å håndheve reglene. Noen byer, blant annet Arendal, hadde byleger (Stadsphysici). Halden og Kristiansund hadde rene byleger (Stadslæger) ansatt av kongen. I de øvrige byene var det distriktslegen som hadde ansvaret også for byene.¹⁶¹ Det var altså et blandet system, og ingen overordnet strategi eller system for håndtering av helsevesenet i byene.

Organiseringen av sunnhetsvesenet beskrives som mangelfull, selv i «sygdomsfrie Tider», siden amtmannen ikke hadde den nødvendige kunnskap til «Medicinalvæsenets sikre og kraftige Bestyrelse». Samtidig var problemet at legene som oftest hadde et så stort distrikt at de ikke hadde den nødvendige lokalkunnskap, særlig der flere byer hørte til distriktet. Det var derfor behov for en "kraftigere og mere localiseret Bestyrelse"¹⁶² når det oppstod epidemier. Det var opprettet "provisoriske anordninger" hver gang det brøt ut en koleraepidemi. I tillegg til en Centralcholeracommission ble det opprettet sunnhetskommisjoner for hvert formannskapsdistrikt, i byene og på landet. Erfaringen var imidlertid at det beste midlet mot sykdommen var forebyggende tiltak.

Man er imidlertid overalt kommen til den Erkjendelse, at dræbende Epidemier saavel som stadigt herskende Sygelighed bedst bekjæmpes ved forebyggende Forholdsregler og ved at bekjæmpe Sygdomsaarsagerne. Lægevideskabens Maal er ikke alene at bekjæmpe allerede udbrudte Sygdomme og helbrede de deraf angrebne Individder, men at holde Sygelighed og Farsotter saavidt muligt borte, at bevare Slægten som Individet sundt. Dette Maal har man søgt at nærme sig ad forskjellige Veie, drevet dertil ved den Fare for den almindelige Sundhed, som ligger ikke alene i Barbarie og Vandkundighed, men ogsaa i deres Modsætning, Civilisation og Industrie.¹⁶³

Man hadde lenge forsøkt å holde sykdommen borte med "Qvarantæner og Spærringer". Tiltak andre steder ble fulgt med på, og en hadde hatt både strengere og "i den senere tid" mildere bestemmelser.

¹⁵⁹ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 1

¹⁶⁰ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 1

¹⁶¹ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 2

¹⁶² Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 2

¹⁶³ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 2

Men ikke alle ondartede Sygdomme blive indført udenfra, de kunne ogsaa avles og underholdes hos os selv, - og vi have inden vort eget Riges Grændser en Sygdom i fuld Flor, som i Fortiden var udbredt over næsten hele den beskjendte Verden, men som betydelig inskrænkedes med Civilisationens Fremskriden, nemlig Spedalskheden. Og efterat man i de senere Decennier har faaet nøiere Kjendskab til denne Sygdoms Forhold hos os, efterat man har studeret Sygdommens Maade at ytre sig paa og ved en nøiagtigere Sygdomsstatistik har faaet Overblik over dens Urbredelse samt har begyndt at fatte Sygdommens Aarsager, er Statstyrelsens Bestræbelser gaaet ud paa at bekjæmpe Sygdommen netop ved at rette Opmærksomheden fortrinsviis paa Behandlingen av disse Aarsager.¹⁶⁴

Årsaken til problemene var i følge departementet den stadig større befolkningen i byene på mindre areal, mer industri og fabrikkdrift, fattigdom og elendighet ved siden av overdreven livsnytelse. Det var nødvendig med vitenskapelig kunnskap for å motvirke disse kreftenes skadelige innflytelse på helsen.

Man har derfor i Europas frieste og meest civiliserede Lande ikke alene søgt at skaffe det tilstrækkelige Antal Læger, bygget Sygehuse og Hospitaler, men ogsaa givet særskilte Bestemmelser sigtende til at befordre den offentlige Reenlighed, til at hindre Infection af den beboede Grund, til at skaffe tilstrækkeligt Lys og Rum, reen Luft og godt Vand samt uforfalskede Fødemidler m. v. for Befolkningen Alt ligesaameget for at kunne hindre Utvikling af Sygdom som for at bekjæmpe den allerede udbrudte.¹⁶⁵

Fordi slike bestemmelser kunne føre til en begrensning både i eiendomsretten og den personlige friheten regnet departementet med at det ville bli gitt betydelige lempinger i bestemmelsene i ulike byer. Departementet ville ikke anbefale "almindelige tvangslove"¹⁶⁶, men argumenterte for at forvaltningen av bestemmelsene måtte legges under kommunestyrene. Det var kommunestyret som best kunne vurdere hvilke bestemmelser som var hensiktsmessige på det enkelte sted. Forbildet for loven var den engelske Nuisance removal act fra 1845 og public health act fra 1858¹⁶⁷. Departementet mente at bare gjennom en forvaltning av kommunestyrene ville loven få aksept og bli brukt.¹⁶⁸

For at loven etter hvert skulle bli gjennomført mente departementet det var nødvendig med påvirkning av befolkningen slik at de etter hvert ville forstå og akseptere nødvendigheten av "sanitære Regler og Foranstaltninger samt derigjennem Interesse for disse"¹⁶⁹. Det var argumentasjonen for å opprette permanente sunnhetskommisjoner i alle kommuner.

Som almindelig Forskrift for disse Commissioners Virksomhed har man derfor – ligesom det er paabudt for de ifølge Lov af 5te August 1857 indrettede Sundhedscommissioner – kun foreslaaet, at de stadigen skulle have deres Opmærksomhed henvendt paa hvad der kan tjene til Sundhedstilstandens Fremme og Fjernelse af de Omstændigheder, som især befordre Udvikling av Sygelighed og Udbredelse av Sygdom.¹⁷⁰

¹⁶⁴ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 2

¹⁶⁵ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 2-3

¹⁶⁶ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 2-3

¹⁶⁷ Public Helath Act fra 1848 ble revidert i 1858. Den sentrale kommisjonen, Central Board of Helath, ble tatt ut av loven og erstattet med lokale kommisjoner som blant annet skulle drive forebyggende helsearbeid.

¹⁶⁸ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 2-3

¹⁶⁹ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 2-3

¹⁷⁰ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 6

Prinsippene som ble lagt til grunn for sunnhetskommisjonene var at de skulle opprettes i alle kommuner og bestå av folkevalgte medlemmer og «de nødvendige sagkyndige Mænd», at de skulle være permanente, dvs «virke saavel under forholdsviis mere sygdomsfrie Tider til Bevarelse av Sundheden og Beskyttelse mod Sygdommers Udbrud og Indtrængen, som under Farsotters Hærjen til disses Bekjæmpelse» og de tiltakene og bestemmelsene som skulle gjennomføres skulle besluttes av kommunestyrene, etter forslag fra sunnhetskommisjonen.¹⁷¹ Det er verdt å merke seg at distriktslegen, eller annen lege, skulle være formann i kommisjonen.

Erfaringen med sunnhetskommisjoner var hentet fra arbeidet mot spedalskhet. Det ble vist til årsberetningene fra legene i de distriktene hvor spedalskhet forekom som dokumentasjon på de der opprettede sunnhetskommisjonenes arbeid og nytten av det. De nye sunnhetskommisjonene skulle være i aktivitet både under epidemier og normale forhold.

Naar disse Commissioner bestaae af saa mange Medlemmer, som nu gjerne er Tilfældet, ville de vistnok være mindre velskikkede til at virke hurtigt og kraftigt under Epidemier og ved andre Anledninger, hvor administrative Forholdsregler skulde besluttes og udføres; derimod ere saadanne større Forsamlinger meget skikkede til at udbrede Oplysning om de foreliggende Gjenstande, og en av Commissionens fornemste Opgaver i den første Tid vil formeentlig blive den at være et Middel, hvorigjennem Lægerne kunne udbrede nyttige Kundskaber om den almindelige Sundhedspleie.¹⁷²

I de «oplyste Egne» hvor det var mindre behov for forebyggende kunnskap kunne antallet medlemmer reduseres slik at kommisjonen ble «et lettere haanterligt administrativt Apparat» tilpasset «Egnens Trang til Sundhedspolitie». Departementet antok at hovedelementet i kommisjonen alltid ville være legen og at effekten derfor ville være avhengig av hans «Iver og Dygtighed». Det var begrunnelsen for å gjøre legen til leder av kommisjonen. Det ble foreslått å ha en lege som formann i kommisjonen både på landsbygda og i byene.¹⁷³ Der det ikke var ansatt offentlige leger skulle en privat lege lede kommisjonen.

Departementets argumentasjon for at legen måtte være formann i sunnhetskommisjonen var at det var nødvendig for at han skulle bli den drivende kraften som var nødvendig i arbeidet kommisjonen skulle utføre. Det ville ikke føre frem å sette en "juridisk embedsmand" i spissen for kommisjonens arbeid. En embedsmand i landdistriktene kunne bli både vanskelig å dyrt. Politimesteren eller annen representant for politiet skulle delta i kommisjonen. Departementet mente at siden forholdet mellom sunnhetskommisjonen, kommunestyret og departementet var definert i loven trengte man heller "ingen Skade at befrygte af overilede Beslutninger fra Sundhedscommissionens Side".¹⁷⁴ For å sikre innsyn og kontroll ble det i tillegg foreslått at fogden og andre offentlige embeder, om enn uten stemmerett, kunne delta i kommisjonens møter.

De sanitære bestemmelsene lå under politiets ansvarsområde. De ble gjennom loven pålagt å rapportere til sunnhetskommisjonen dersom de under utøvelse av sitt virke skulle komme over "Mangler ved den offentlige Sundhedspleie". I tillegg kunne de

¹⁷¹ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 3

¹⁷² Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 3

¹⁷³ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 3

¹⁷⁴ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 3

innkalles til kommisjonen dersom det var behov for det.¹⁷⁵ I ladestedene skulle Kongen gi bestemmelser om at enten sorenskriveren eller fogden skulle sitte i kommisjonen. I byene skulle kommisjonen i tillegg ha en ingeniør som medlem. Det ble ansett som meget viktig at kommisjonen hadde tilgang til nødvendig kunnskap om drenering, usunne boliger, luftveksling m.m. når kommisjonen skulle fatte beslutninger.¹⁷⁶

Sunnhetskommisjonene ble også tillagt oppgavene til karantenekommisjonene (karantene_loven av 12. juli 1848) og det ble i forslaget til loven understreket at kommisjonene:

Foruden de Forretninger, der ville paahvile Sundhedscommissionerne under herskende Sygdomme, har man som ovenfor berørt antaget, at de ville have væsentligen at virke under forholdsviis mere sygdomsfrie Tider, til Fjernelse af saadanne Forhold, som ifølge Erfaring bidrage Meget til, at Sygelighed og Farsotter udvikle sig paa et Sted, eller til at de sidste, om de ere Stedet tilførte udenfra, naae en videre Udbredelse og større Dødelighed.

Man maa i denne Henseende især henlede Opmærksomheden paa den offentlige Reenlighed og andre herhen hørende Forhold, som man har foreslaaet som Gjenstand for Sundhedscommissionernes Virksomhed i Byerne.¹⁷⁷

Det forebyggende arbeidet var altså en vesentlig del av kommisjonens oppgaver. Det ble ikke gitt detaljerte regler for hvilke temaer de skulle arbeide med. Tanken var at dette måtte tilpasses det enkelte stedet. Det ble foreslått at sunnhetskommisjonene skulle utarbeide forslag til bestemmelser for stedet, og at disse, med kongelig godkjenning, skulle «udgjøre Stedets særegne hygieniske Lovgivning».¹⁷⁸ Det ble vist til prinsippet i bygningsloven i Bergen og Kristiania, og loven mot "Skrabsyge blant Faar og Gjeder av 15. september 1851", som begrunnelse for at kommunen selv kunne vedta regler for stedets utvikling. Reglene kunne dermed tilpasses forholdene i den enkelte kommune eller by. Det ble også vist til den danske sunnhetslovgivningen som også ga mulighet til å lage egne bestemmelser for de enkelte byene.

Argumentet om egne bestemmelser fordi byene var så forskjellige går igjen i mange sammenhenger i forbindelse med utarbeidelse av lovgivningen, og tillegges tydeligvis stor vekt.¹⁷⁹ Det ble også i proposisjonen antatt at de bestemmelsens som skulle utarbeides ville bli svært forskjellige:

Ligesom den nærmere Omsorg for Communens Sundhedspleie i det Hele taget er foreslaaet henlagt under Sundhedscommissionen, saaledes formener man ogsaa, at det nærmest bør paaligge denne at træffe de Foranstaltninger, der udkræves i Anledning af farligere epidemiske eller smitsomme Sygdomme. Da disse paa de forskjellige Steder og efter de forskjellige Sygdommers Beskaffenhed kunne være meget forskjellige, har man ikke i Loven villet optage nogen nøiere Angivelse af, hvori disse bestaae.¹⁸⁰

På grunn av forskjellene på stedene hvor loven ville gjelde ble det altså ikke utarbeidet felles bestemmelser, kun et rammeverk som de enkelte sunnhetskommisjonene måtte forholde seg til når de selv skulle foreslå tiltak.

¹⁷⁵ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 4

¹⁷⁶ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 4-5

¹⁷⁷ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 5

¹⁷⁸ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 5

¹⁷⁹ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 6

¹⁸⁰ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 9

Bestemmelser som påførte bykassen utgifter skulle begrenses til 5 års varighet.¹⁸¹ Dette kan tolkes som at sunnhetskommisjonene skulle avgrenses til å jobbe med enkelttiltak og informasjons- og holdningsskapende arbeid, ikke med strukturelle endringer gjennom endring av lovverket eller forskriftene i den enkelte by. Samtidig ble kommisjonene tillagt en betydelig myndighet på siden av kommunestyret. Vedtak i kommisjonen kunne bare oppheves av departementet eller kongen.¹⁸²

I de tilfellene det ble nødvendig for sunnhetspolitiet å gjennomføre undersøkelse i private boliger eller på privat grunn der grunneieren eller beboeren nektet inspeksjon skulle dette bare skje når det forelå et vedtak fra sunnhetskommisjonen. Bestemmelsen skulle sikre "det i Grundlovens § 102 uttalte Princip søgt Husrettens Værn"¹⁸³. Forbildet for bestemmelsen ble oppgitt å være den nye engelske Local Government Act fra 1858. Fordi legevesenet manglet en fullverdig organisasjon ble departementet klageinstans.¹⁸⁴

I lovforslaget ble det ikke innarbeidet bestemmelser om isolering av syke eller andre konkrete tiltak ved sykdom. Argumentasjonen for dette var todelt: forholdene på det enkelte stedet var så forskjellige at kommisjonen måtte ta stilling til dette i det enkelte tilfelle, og (selv om det ikke uttales direkte) at kunnskapen om sykdommenes årsaker stadig utviklet seg.

Man har derimod ikke anset det hensigtsmæssigt som almindelig Regel at opstille noget Paabud om Isolering af de af smitsom Syge Lidende, eller af de første Angrebne af en farlig epidemisk Sygdom, eller noget tilsvarende til i Bestemmelsen i § 13 af Forordningen av 3die April 1810, ifølge hvilken der skal paaklistres Koppesyges Boliger i Byerne Sedler med Ordene: «Her er Børnekopper».

De nøiere Bestemmelser i disse Henseender og de videre Forholdsregler, som under de nævnte Sygdomme paakræves, har man troet at burde og kunne overlade til Syndhedscommissionerne at beslutte eller foreslaae for rette Vedkommende efter hva Stedets Forholde og Sygdommens særegne Natur Udkræver. Det kommer naturligviis herved især an paa, hva Lægen som Commissionens Ordfører i det enkelte Tilfælde overensstemmende med Videnskabens Fremskridt maatte ansee for hensigtsmæssigt til Betyggelse mod Sygdommens videre Omsiggriben.¹⁸⁵

Dette kan tolkes som en bevissthet fra departementets side om at kunnskapen innenfor legevitenskapen stadig endret seg, og at en fastleggelse av prinsipper for hvordan det forebyggende arbeidet skulle foregå derfor ikke var hensiktsmessig. I loven ble det listet opp hvilke forhold kommisjonene skulle være oppmerksomme på.

Commissionen skal stadigen have sin Opmerksomhed henvendt paa Stedets Sundhedsforhold og de Gjenstande, som herpaa have Indflydelse. Hertil hører Opsigt med Reenlighed, skadeligt stillestaaende Vands Afledning, Vandhuses, Urinstederes og Gjødselbingers Indretning og Rensning; fremdeles med Oplæggelse af Gjødsel eller andre Gjenstande, som f. Ex. Been eller Klude, der kunne indvirke skadeligt paa Sundhedstilstanden, Drikkevandets Beskaffenhed, skadelige Nærinsmidlers Forhandling, samt med Boliger, som ved Mangel af Lys eller Luft, ved Fugtighed, Ureenlighed eller Overfyldning

¹⁸¹ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 6

¹⁸² Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 14

¹⁸³ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 6

¹⁸⁴ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 6

¹⁸⁵ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 9-10

med Beboere have viist sig at være bestemt skadelige for Sundheden. Sundhedscommissionen har ligeledes at paasee, at tilstrækkelig Luftvexling finder Sted i Huusrum, hvori et større Antal Mennesker stadigen eller jævnligens samles, som Kirker, Skole-, Asyl-, Rets- og Auctions-Localer, Theatre, Dansehuse o. d., samt at ingen Næringsvei Drives med større Fare for den almindelige Sundhedstilstand, end der nødvendige flyder af Bedriftens eget Væsen. Inseende med Stedets Begravelsespladse hører ligeledes under Sundhedscommissionen.¹⁸⁶

Fra de ulike bestemmelsene som ble foreslått er det tydelig at noen er rettet direkte mot at sykdommer er smittsomme, mens andre tar utgangspunkt i at smitte oppstår via gasser eller annen type påvirkning. Dette er særlig tydelig i forslaget til bestemmelsen for begravelser:

Ligeledes skulle Begravelser under herskende Epidemier indrettes overeenstemmende med Sundhedscommissionens Forskrifter paa saadan Maade, at ingen Anledning derved gives til sygdommens Udbredelse. Saaledes bør Sørgestuer og Liigfølge forbydes, Begravelsen foregaae, saasnart Vished for Døden haves, og Ligene lægges i indvendig tjærede Kister der nedsænkes om muligt fire Alen under Jorden.¹⁸⁷

Her ser vi igjen konkrete tiltak som skulle sikre at friske ikke kom i kontakt med lukt eller gasser fra de syke, for å unngå smitte. Sjefen for «Departementet for det Indre», Statsråd Bretteville håndterte saken. Det er tydelig fra redegjørelsen at kommisjonen også hadde avgitt forslag til bygningsloven for Kristiania i 1858.¹⁸⁸

10.7 Endringer fra 1860 til 1875 – Kristiania, Bergen og Vestre Aker

I 1862-63 ble det gjort endringer i kravet til hvilke områder som skulle reguleres i Kristiania. Bestemmelse om anledning til å gjøre unntak for loven inntas i bygningsloven for Bergen 1865-66. Samme type bestemmelse fantes allerede i de andre lovene. Kongen skulle godkjenne unntakene.

Det kom også et forslag om endring i den alminnelige bygningsloven fra Vestre Aker i stortingssesjonen 1868-69. Endringen gjaldt erstatning til grunneiere for gategrunn, men også en utvidelse av kvartaler fra 10 000 kvadratalen og 20 alen brede gater til et forslag om 20 000 eller 25 000 kvadratalen og 12 alen brede gater.¹⁸⁹ Det forslaget ble ikke vedtatt.

10.8 Kristiania 1875

Formannskapet i Kristiania hadde allerede i januar 1865 vedtatt at de ville utarbeide et nytt forslag til bygningslov for byen.¹⁹⁰ Det ble lagt vekt på at utviklingen i byen medførte flere ulemper med gjeldende bygningslov.

¹⁸⁶ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 13

¹⁸⁷ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 16

¹⁸⁸ Stortingets forhandlinger 1859-60, O. no. 34, s. 17

¹⁸⁹ Stortingets forhandlinger 1869-69, O. No 32 (1868-69), s. 2

¹⁹⁰ Stortingets forhandlinger 1870, Indst. og Besl. O. No. 71, s. 183

Kommissionen fandt Hovedsagen til de tilsigtede Ulemper deri, at de samme Regler var komne til Anvendelse for det hele Bydistrikt, skjønt dette især efter sammes betydelige Udvidelse ved Lov af 5te August 1857 bestaar af meget forskjellige Dele, men den bemærkede derhos, at Arkitekturen i de senere Aar havde baade med Hensyn til Material og Konstruksjon gjort saadanne Fremskridt, at Bygningslovgivningen, alene for at skaffe Adgang til den fulde Benyttelse af disse, maa undergaa flere Forandringer.¹⁹¹

Komiteen avla sitt forslag i 1866. Stadsfysikus satt ikke i komiteen, men det gjorde politimesteren og stadskonduktøren. Komiteen viste til forbilder «Blant fremmede Kilder, hvoraf Veiledning var hentet, fremhevede Komiteen Bygningsloven af 1856, 1842, 1853 og 1852 henholdsvis fra København, Stockholm, Berlin og Hamburg».¹⁹² En ny komite bestående av 9 medlemmer gjennomgikk lovforslaget i januar 1868. Saken ble utsatt til året etter.¹⁹³ I 1872 blir saken igjen utsatt, denne gangen uten begrunnelse.¹⁹⁴ Saken kom ikke opp i de etterfølgende årene. Forslag til bygningslov for Christiania vedtatt av «Stadens Repræsentantskab» i 1870.¹⁹⁵ Formålet med loven var å avløse alle de tidligere lovene med en samlet lov. Tidligere lover var vedtatt fra 1842 og fremover, den mest omfattende tilleggsloven var den fra 1858.¹⁹⁶

Første paragraf inneholder bestemmelser om at bygningskommisjonen skal ha stadsfysikus som medlem. Det var ikke tilfelle i reguleringskommisjonen. Prinsippet om at det må søkes til bygningsinspektøren før bygning oppføres stadfestes. Tillatelse ble gitt gyldighet i ett år. Det ble også gitt bestemmelser om hvordan riving av bygning skulle varsles og en bestemmelse om at ingen bygning måtte tas i bruk før det var gitt attest om at bygningen var lovlig oppført.¹⁹⁷

Gatene skulle fortsatt være rette, åpne i begge ender og minst 20 alen (12,5 meter) brede. Unntak fra bestemmelsen kunne gis av reguleringskommisjonen. Dersom det ble spørsmål om å redusere en offentlig plass eller torg skulle spørsmålet forelegges kommunestyret.¹⁹⁸ Utformingen ellers skulle avgjøres av reguleringskommisjonen, men den "bevilgende myndighet" skulle gi sitt samtykke dersom det oppstod kostnader for kommunen.¹⁹⁹

Ordlyden i loven virker mer presis enn tidligere. Paragrafene beskriver flere detaljer og er uten forbehold. Bestemmelsene som avløp var de samme som tidligere. Det ble også påbudt med «brukkede» hjørner, men bygningskommisjonen kunne gi dispensasjon. Det ble også gitt detaljerte bestemmelser som størrelsen og utformingen av gårdsrom:

Fladeindholdet af den til Vaaningshus hørende ubebyggede Gaardsplads maa, forsaavidt der ut til samme anbringes Vinduer fra Vaaningsrum, udgjøre mindst 50 (kvadrat) Alen, og den udstrækning ikke være under 6 Alen paa nogen Kant. Hvor nogen Gaardsplads allerede er indskrænket til mindre end her foreskrevet, maa ingen yderligere Forhøielse af de dertil stødende Bygninger finde Sted.

¹⁹¹ Stortingets forhandlinger 1870, Indst. og Besl. O. No. 71, s. 183

¹⁹² Stortingets forhandlinger 1870, Indst. og Besl. O. No. 71, s. 183

¹⁹³ Stortingets forhandlinger 1871, Odelstinget 28de April 1871, 7. del, s. 68

¹⁹⁴ Stortingets forhandlinger 1872, Odelstinget 10de februar 1872, 7. del, s. 58

¹⁹⁵ Stortingets forhandlinger 1870, Dokument nr. 8

¹⁹⁶ Stortingets forhandlinger 1870, Indst. og Besl. O. No. 71, s. 182

¹⁹⁷ Stortingets forhandlinger 1870, Dokument nr. 8, s. 2

¹⁹⁸ Stortingets forhandlinger 1870, Dokument nr. 8, s. 2

¹⁹⁹ Stortingets forhandlinger 1870, Dokument nr. 8, s. 2

Ethvert Gaardsrum skal gives en fast Overflade, saaledes indrettet, at Overvandet har let og hurtigt Afløb. Trægulve maa ikke anbringes i aabne Gaardsrum.²⁰⁰

Bestemmelser om gårdsrommenes størrelse og utforming ble et gjennomgående tema i bygningslovene helt frem til loven av 1924. Det ble i loven gitt bestemmelser om etablering av boliger i kjellere. Dette hadde ikke tidligere vært gitt. Kjellerboliger skulle ikke etableres mot gate eller gårdsrom med mindre enn 12 alens bredde og de skulle ha tilstrekkelig lys og luft.²⁰¹ Mens strategien tidligere hadde vært å forby kjellerboliger ble det nå gitt regler for hvordan de skulle utformes.

Det ble også gitt bestemmelser om takhøyde i oppholdsrom for å sørge for tilstrekkelig luftsirkulasjon. Bestemmelsen om at "lokumer" ikke skulle etableres under beboelsesrom, og at det skulle sørges for ventilasjon, ble beholdt. Det ble også gitt bestemmelser om hvordan staller skulle utformes, blant annet krav om at urinen skulle ledes bort så den ikke seg ned i grunnen, og bestemmelser for å sikre mot lukt.²⁰²

Lokumer, Bevaringssteder for Gjødtsel og Anlæg, hvorfra skadelige Dampe eller stinkende Gasarter udvikles, maa ingen Aabning have mod Gade, offentlig Plads eller Nabogrund.²⁰³

Bestemmelsen om at ingen bygning måtte males hvit mot gate eller offentlig plass ble også beholdt.²⁰⁴ Bestemmelsene er mer detaljerte enn tidligere og tar med detaljer i utformingen. Det kunne gis dispensasjon fra loven, men bare med kongens godkjenning.

Innstillingen i saken fra departementets side var at saken skulle utstå til året etter fordi Stortinget hadde for mange saker som måtte behandles.²⁰⁵ Departementet ønsket også å gjennomgå lovforslaget fordi de regnet med at det ville danne forbilde for bygningsloven i de andre byene. Bygningslovene for Kristiania hadde vært brukt som forbilde helt siden 1827.

Forslaget fra Kristiania ble tatt opp til behandling i Stortinget i 1875. Departementets redegjørelse i saken (Oth. Prp. No. 22) startet med en omtale av et skriv fra stadsfysikus i anledning lovforslaget. Innspillet stammet fra høsten 1871 og tar opp de sanitære forholdene for arbeiderklassen.

Ved Lovudkastets Behandling i Bygningskommissionen i Høsten 1871 ytrede Kommissionens Medlem, Stadsfysikus, i en Erklæring af 10de Oktober 1871, at Udkastet formentlig udelukkede passede paa større og kostbarere Huse og umuliggjorde Opførelsen av mindre, billigere og for færre Individuer bestemte Vaaningshuse. Han tilføjede, at det neppe kunde benægtes, at det var de nuværende Byggelove for Kristiania, der i væsentlig Grad havde bidraget til at fremkalde de herskende abnorme Forhold i Bebyggelsen og det Tryk, hvorunder Arbeidsklassen lider som Følge af disse, og at det foreliggende Udkast, da det synes at tilsigte at opretholde disse abnorme Forhold, derfor vilde indvirke uheldigt i sanitær Henseende.²⁰⁶

Departementet henvendte seg til Kristiania stiftsamtmann angående uttalelsen. De tok også opp spørsmålet om håndteringen av den eldre trehusbebyggelsen som lovforslaget

²⁰⁰ Stortingets forhandlinger 1870, Dokument nr. 8, s. 6

²⁰¹ Stortingets forhandlinger 1870, Dokument nr. 8, s. 9

²⁰² Stortingets forhandlinger 1870, Dokument nr. 8, s. 9

²⁰³ Stortingets forhandlinger 1870, Dokument nr. 8, s. 9

²⁰⁴ Stortingets forhandlinger 1870, Dokument nr. 8, s. 9

²⁰⁵ Stortingets forhandlinger 1870, Indst. og Besl. O. No. 71, s. 182

²⁰⁶ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22 (1875), Lov om Bygningsvæsenet i Kristiania, s. 1

ikke ville gi noen forbedring eller endring i. Angående skrivet fra stadsfysikus skriver departementet at «det som bekjent var en almindelig Klage, at Byggeforholdene i de store Byer udvikle sig paa en Maade, der er til Fortrængsel for Arbeidsklassen, at Departementet naturlig maatte anse det for af stor Viktighed, at man gjorde, hvad man kunde, for at hindre dette”, og at Departementet ”derfor troede”, at Sagen burde ogsaa med særlig Hensyn hertil forelægges Sundhedskommissionen og Politimesteren til Erklæring”.²⁰⁷ Saken ble behandlet i sundhetskommisjonen for Kristiania i august 1873. Flertallet i kommisjonen, stadsfysikus og to andre medlemmer, uttalte seg slik:

... at det med visse Indskrænkninger burde tilstrebes paa Strækninger af det hidtil ubebyggede Byterritorium at opføre Bygninger af Træ eller Bindingsverk, hvilken Frihed i Forbindelse med en Forandring i Reglerne for Fordelingen af Grundskatten antoges at ville kunne befordre Anlæg af mindre og billigere Boliger for Arbeidsklassen, hvorimod Kommissionens tvende andre Medlemmer antog, at det i denne Henseende bør – som nu er Tilfældet – være overladt til Kommunebestyrelsen ved Kongelig Approbation at fatte Beslutning om, hvorvidt og hvilke Strækninger af Stadens Grund skule være undtaget fra Bygningslovgivningen i det Hele eller for en Del.²⁰⁸

Dette er første gang at det i behandlingen av bygningsloven identifiseres en sammenheng mellom bygningstyper og helse. Overbefolkningen i byene ble stadig verre gjennom tilflytting til byene. Den vanlige formen for husvære var å leie en bolig, og kostnadene var ofte så høye at familier måtte ta inn losjerende for å klare husleien. Billigere og enklere hus ble identifisert som et tiltak for å bedre arbeidernes boligsituasjon, og dermed også deres helse. I forslaget fra stadsfysikus ble forholdet mellom eiendomsprisene og bygningstyper identifisert som et vesentlig forhold for muligheten for å bygge rimelige boliger for arbeiderklassen.

Deler av kommisjonens medlemmer hadde også forslag til andre endringer i lovforslaget. Saken ble oversendt departementet med Sundhedskommisjonens merknader i september 1873. I oktober samme år sendte departementet igjen saken til stiftsamtmannen fordi de mente at forslaget om å unnta deler av byens areal fra bygningslovgivningen (dvs. å tillate tre- og bindingsverksbygninger) burde vurderes nærmere. I tillegg til at sundhedskommisjonens andre forslag til endringer, som ikke ble redegjort for i stortingsproposisjonen, også burde vurderes av stiftsamtmannen. Det oppdaterte forslaget ble gjennomgått av en kommunal kommisjon bestående av borgermesteren, første rådmann, stadsingeniøren, stadskonduktøren og tre av formannskapetets medlemmer. Komiteen avga sin uttalelse i september 1873.²⁰⁹ Komiteen tok ikke bare for seg Sundhedskommisjonens merknader, men gikk gjennom hele lovforslaget.

Bredden på gatene var et stadig tilbakevendende tema i bygningslovene. Stadsfysikus foreslo en minste bredde på 25 alen i den nye bygningsloven for Oslo. Til dette kommenterte komitéen:

²⁰⁷ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22 (1875), s. 1-2

²⁰⁸ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22 (1875), s. 2

²⁰⁹ I Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22 (1875) side står det 1873. Det må antas at dette er en trykkfeil dersom opplysningene tidligere i proposisjonen er riktige. Der sies det at kommentarene fra Sundhedskommisjonen ble oversendt departementet 30. september 1873 og at departementet sendte saken tilbake for uttalelse fra kommunen 17. oktober. Det er sannsynlig at riktig årstall for uttalelse fra kommunen er 1874 (hvis den ble oversendt i oktober, det kan også være feil) siden saken ble forelagt Stortinget i 1875. Senere detaljer rundt høringsprosessen underbygger denne tolkningen, blant annet side 5 i proposisjonen.

Der var af Stadsfysikus i Sundhedskommissionen ved denne § fremsat Forslag om, at Gadebredden burde forøges til 25 Alen som regulært Minimum. Komiteen har i den Anledning bemærket, at den vistnok er enig i, at de for Færdselen vigtigere Gader i Almindelighed ikke bør have mindre Bredde end den nævnte, hvorfor Komiteen ogsaa i § 8 har forandret «10 Alen» til «12 ½ Alen», men det forekommer den dog at være for strængt at fastsætte 25 Alen som Minimum. Komiteen har derhos henvist til den seneste Bygningslov for København af 21de November 1871, der ogsaa indskrænker sig til at foreskrive en Bredde af 20 Alen (Lovens § 18).²¹⁰

En solid byggemåte var et annet tilbakevendende tema hvor bestemmelsene ble gjort stadig mer detaljerte. Det var en stadig drøfting av behovet for å bygge i mur i forhold til brannfaren og de hygieniske bakdelene murbygningene representerte. Det ble påbudt å bygge kjellermurene i mur fordi det i den senere tiden hadde blitt bygget kjellermurer i tørrmur. Dette ble oppfattet både som sanitært og konstruktivt uheldig. I tillegg skulle kjellermurene isoleres slik at fuktighet ikke trengte inn i kjellerne. Sunnhetskommisjonens forslag om å tillate bygging i tre eller bindingsverk i deler av det området bygningsloven omfattet fikk ikke tilslutning i komitéen.²¹¹

Komiteen bemerker at de ikke har "nogen bestemt Mening om sagens realitet", men mener at det ikke er hensiktsmessig å treffe noen beslutning om dette i loven. Den tar med forslag om at kommunestyret, med kongens godkjennelse, kan gi en slik bestemmelse. Komiteen gir også som begrunnelse at det ikke var usannsynlig at byens grenser ble utvidet i nær fremtid.

Forsaavidt Sundhedskommissionens Formand i Forbindelse med den antydede Tilladelse til Træbebyggelse har paapeget en Fordeling af Grundskatten, hvorefter et større Territorium, bebygget med smaa og billige Huse, skulde erholde Lettelse i Skattebyrden, som et Middel til Opnaaelse af sundere og billigere Boliger for den mindre velhavende Klasse af Befolkning, bemærker Komiteen sluttelig, at dette Spørgsmaal vistnok ikke egentlig hører hjemme ved Behandlingen af Bygningsloven, men Komiteen tror dog at burde bemærke, at saafremt der herved maatte være tilsigtet, at et saadant Territorium skulde erholde en særlig Skattebegunstigelse, med andre Ord være fritaget for fuldt ud at skatte i Forhold til Grundens og Bygningens Taxationsverdi i Overensstemmelse med de nu gjældende Skatteregler, kan Komiteen ikke være enig i Tilraadeligheden af en saadant Skattesystem.²¹²

Faren for brann, og de kostnadene som ville påløpe til sikring mot brann, ble også brukt som argument i debatten. Det opplyses at det under behandlingen i formannskapet ble orientert om at det i 1868 ble gjort undersøkelser av kostnadene ved bygging i tre og mur, og at bygging i mur bare var marginalt dyrere enn å bygge i tre. Et forslag underveis i behandlingen i kommunestyret om å tillate bygninger i bindingsverk falt med 22 mot 8 stemmer.²¹³

Det var også en vedvarende diskusjon om bestemmelser skulle gjøres gjeldende bare for ny bebyggelse, eller om også skulle gjelde for eksisterende bygninger. Dette var i stor grad et spørsmål om økonomi fordi utnyttelsen av tomter ble mindre dersom eksisterende

²¹⁰ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22 (1875), s. 2

²¹¹ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22 (1875), s. 4

²¹² Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 5

²¹³ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 5

bebyggelse brant ned eller ombygget av andre grunner. I lovforslaget ble det stilt ulike krav til størrelsen på gårdsplass for ny og eksisterende bebyggelser.

Ved denne § hadde Sundhedskommissionen fremsat Forslag om, at Gaardspladsens Areal skulde bestemmes baade efter Bygningens Høide og dens Areal, saaledes at der fordredes mindst $\frac{1}{4}$ (efter Stadsfysikus's Forslag $\frac{1}{3}$) af Bygningens Areal for Huse af en vis Høide f. Ex. 20 Alen og forholdsvis mere for høiere Bygninger.

Dette Forslag er, som det vil sees, delvis bleven taget tilfølge, forsaavidt angaar Opførsel av Vaaningshuse paa tidligere ubebygget Tomt. For allerede bebyggede Tomters Vedkommende er derimod Bestemmelsen i det ældre Udkast bibeholdt, dog med Forøgelse af Gaardspladsens Areal fra 50 til 60 Kvadratalen.

Komiteen har i denne Anledning bemærket, at de inden Sundhedskommissionen antydede Bestemmelser synes den især for de indre Bydeles Vedkommende at være altfor strænge og antagelig ikke sjelden vilde lede til, at Vedkommende indrettede sig paa aldeles at kunne undlade at anbringe Gaardsplads.²¹⁴

Gårdsplasser skulle ikke være under 60 kvadratalen for eksisterende bebyggelse, og ikke være kortere enn 6 alen på noen kant. Bolighus på ubebygget tomt skulle ha et gårdsrom på minimum 120 kvadratalen eller $\frac{1}{4}$ av tomtearealet og ikke under 10 alen på noen kant.²¹⁵

Komiteen innarbeidet en bestemmelse om at trappeoppganger ikke måtte mangle lys og luft²¹⁶, og viste også til sunnhetsvedtekenes § 21 hvor det var gitt anledning til å gi ytterligere bestemmelser.²¹⁷ Det ble gitt bestemmelser om kjellerleiligheter med forbilde i bygningsloven for København (§ 57) hvor kjellerleiligheter kun skulle tillates med sunnhetskommisjonens samtykke, og at kjellerleiligheter kun skulle tillates i forhusene.²¹⁸ Begrunnelsen var sannsynligvis at forhusene hadde mer tilgang på lys og luft enn bakgårdsbebyggelsen. I tillegg lå det ofte verksteder og andre typer næringslokaler i bakgårdene. Stadsfysikus forslag om at takhøyden i kjellerleiligheter ikke skulle være lavere enn i vanlige leiligheter fikk ikke flertall. Begrunnelsen fra komiteen var at dette i praksis ville innebære et forbud mot kjellerleiligheter.²¹⁹ Stiftsamtmannen kommenterte til bestemmelsene at de var strengere enn sunnhetskommisjonen forslag til bestemmelser i sunnhetsvedtektene.²²⁰ Lovens § 43 anga detaljerte bestemmelser om hvordan kjellerleilighetene skulle utformes.²²¹

Sundhedscommissionen skal dog, hvor de stedlige Forholde tale derfor, kunne tillade at ogsaa andre Kjældere benyttes til Udsalg, Værksteder, Kjøkkener og andet lignende Brug, som dog ikke maa være forbundet med Natteophold.²²²

I andre beboelsesrom ble det fastsatt en minste takhøyde på 4 alen. Rom med skråtak og rom i eldre bygninger kunne ha en høyde på $3\frac{1}{2}$ alen – for skråtak målt til gjennomsnittshøyden. Enkelte av de foreslåtte bestemmelsene ble ikke tatt inn i loven

²¹⁴ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 6

²¹⁵ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 16

²¹⁶ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 6

²¹⁷ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 6

²¹⁸ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 6-7

²¹⁹ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 7

²²⁰ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 7

²²¹ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 16-17

²²² Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 16-17

fordi det allerede var etablert regler innenfor sunnhetsvedtektene. Det gjaldt blant annet en bestemmelse om "priveter" over flere etasjer.²²³ I følge departementet var det bare bestemmelsen om trebebyggelse som komiteen ikke kunne gå med på av Stadsfysikus's forslag.²²⁴ Lovforslaget inneholder mange nye bestemmelser, men nesten bare de som omhandlet sunnheten ble drøftet i departementets redegjørelse. Bestemmelsen om hvilke typer virksomheter som ikke ble tillatt etablert innenfor byens grenser ble stadig utvidet og gjenspeilet den begynnende industrialiseringen.

Brændevinsbrænderier, Ølbryggerier, Teglbrænderier, Sikorifabriker, Garverier, Slagterier, Tran- eller Benkogerier, Benbrænderier, Fabriker for tilvirkning av Lim, Tarmstrænge, Stivelse, mineralske Syrer, Salte og lignende kemiske Præparater samt Maler-, Farver- og Gjødningsstoffer maa ikke anlægges uden hvor Sundhedskommissionen tillader det.

Krudtmøller, Krudttørrehouse, Ammunitionslaboratorier, Fabriker til Forfærdigelse af Sprængstoffer og Fyrværkerisager samt Fyrstikfabriker maa ikke anlægges inden Byens Grændser.

Gjenopbyggelse af afbrændte Anlæg af de her nævnte Arter samt Gjenoptagelse af saadanne, som have være nedlagte i et helt Aar, betragtes som Nyt Anlæg.

Foranstaaende Fortegnelse kan ved Beslutninger af Kommuneræpresentationen med Kongelig Stadfesteelse udvides til andre for Sundheden skadelige eller Ildsikkerheten farlige Anlæg.²²⁵

I tillegg kunne kommunestyret forby virksomheter som var skadelige for helsen eller som var brannfarlige. Bestemmelsen om "lokumer" ble opprettholdt (de skulle ikke anlegges under beboelsesrom) og det skulle sørges for ventilasjon. I tillegg ble det gitt bestemmelser om toaletter etablert over flere etasjer, noe som indikerer en begynnende teknisk utvikling innenfor renovasjons- og sanitærvesenet. Det ble også spesifisert at staller ikke måtte etableres under beboelsesrom og at gulvnivået ikke måtte ligge under gatens nivå. Dette var for å sikre avrenning. Det ble også spesifisert at belegget skulle forhindre urin fra å trenge ned i grunnen.²²⁶

Lokumer, Bevaringssteder for Gjødsel og anlæg, hvorfra skadelige Damp og stinkende Gasarter udvikles, maa ingen Aabning have mod Gade, offentlig Plads eller Nabogaard.²²⁷

Forbudet mot hvite fasader ble også videreført.²²⁸ Det ble fastlagt i loven at kommunestyret – etter at reguleringskommisjonen og bygningskommisjonen, og sunnhetskommisjonen hvis deres saksfelt ble berørt – kunne gi fritak fra loven og forskrifter for deler av det området bygningsloven gjaldt for. Stadsfysikus ville ikke uttale seg til denne bestemmelsen, noe departementet kommenterer slik:

Ved denne Bemærkning sigtede Stadsfysikus væsentlig til, at Udkastets Bestemmelser formentlig udelukkende passede paa større og kostbarere Huse og umuliggjorde Opførelsen af mindre, billigere og for færre Individider bestemte Vaaningshuse. At det er de nuværende Byggelove for Christiania,

²²³ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 7

²²⁴ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 7

²²⁵ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 20

²²⁶ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 20

²²⁷ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 20

²²⁸ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 22, s. 20

der i væsentlig Grad have bidraget til at fremkalde det herskende abnorme Forhold i Bebyggelsen og det Tryk, hvorunder Arbeiderklassen lider som Følge af disse, kunde efter hans Mening næppe benegtes, og da Udkastet netop syntes at tilsigte at opretholde disse abnorme Forhold, vilde det indvirke høist uheldig i sanitær Henseende.²²⁹

Det ble enstemmig vedtatt at Sunnhetskommisjonen skulle avgi uttalelse i saker som angikk dem.²³⁰ Saken ble utsatt i 1872 fordi det var for liten tid til forberedelse og behandling i Stortinget etter at Formannskapet i Christiania hadde gitt sine kommentarer til departementet.²³¹

I forbindelse med lovutkastet avga også polyteknisk forening en uttalelse fra en nedsatt komité bestående av ingeniør Peter Blix, arkitekt Paul Due, arkitekt von Hanno, ingeniørmajor J. B. Klingenberg og arkitekt Thrap-Meyer. Foreningen drøftet lovforslaget i en rekke møter.²³²

Endvidere kan Komiteen ikke afholde sig fra at udtale, at den finder det beklageligt, at der ved Behandlingen af et Lovforslag af saa indgribende Betydning som dette, ved hvis Affattelse Sag- og Fagkyndigheden burde gives den største mulige Indflydelse, ikke synes at være tilstrækkelig sørget for, at saadan Kyndighed har været repræsenteret. Man finder saaledes f. Ex., at den sidste Komiteindstilling af 21de September 1874 er undertegnet af en Ingeniør, en Arkitekt, en Bygmester, en Apotheker, og 3 Jurister, medens det skulde synes at Arkitekter, og ikke Jurister burde danne Flertallet ved Behandlingen af en Lov af Indhold som heromhandlede Forslag.²³³

Komiteen fra polyteknisk forening hadde også kommentarer til de andre komiteene hvor arkitekter var i mindretall eller helt fraværende. Den beklager seg også over at polyteknisk forening ikke tidligere er blitt spurt om å uttale seg i sakens anledning, siden foreningen representerer den «største Sag- og fagkyndighed i disse Materier».²³⁴ Komiteen opplyser også at foreningen har tatt for seg lovforslaget på eget initiativ. Tidligere diskusjoner om innholdet i bygningslovene hadde nok vært preget av en viss konkurranse mellom profesjonene. Juristene var i ferd med å feste sin makt over departementene, og en viss grad av konkurranse mellom sunnhetskommisjonen og bygningskommisjonen om hvem som skulle legge premissene for utviklingen av bybebyggelsen var det nok. Innspillet fra polyteknisk forening viser en ny type splittelse mellom profesjonene hvor kunnskapen innenfor arkitektur og byplanlegging begynner å dele seg mellom arkitekter og ingeniører. Fagkunnskapen blir mer spesialisert, og med den økende detaljeringen i bygningsloven oppstår det en konkurranse mellom jurister og arkitekter om hvem som skal legge premissene for utviklingen – tidligere regler og praksiser – eller nye tekniske og bruksmessige muligheter.

Stadsfysikus Bidenkap avga sin uttalelse til lovutkastet i dokument no. 81 (1875). Han kommenterer at lovforslaget er omtrent likt det han uttalte seg til fra Christiania bygningskommisjon og Christiania Sunnhetskommisjon. De uttalelsene som er avgitt tidligere mener han kun har ført til en vesentlig endring – § 43 og bestemmelsen om «beboelseskjeldere».²³⁵

²²⁹ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 62, s. 8

²³⁰ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 62, s. 8

²³¹ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 62, s. 9

²³² Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 62, s. 10

²³³ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 62, s. 10

²³⁴ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 62, s. 10

²³⁵ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 1

Men i et Par meget væsentlige Punkter, mere væsentlige maaske i sanitær Henseende end samtlige Lovens øvrige Bestemmelser, have de af mig fremsatte Forslag til Forbedringer ikke ledet til nogen Forandring i Udkastet. Dette er med Hensyn til den fastsatte mindste Bredde for Gaderne og med Hensyn til Adgang til at bygge smaa Huse af letter Konstruktion og billigere Materiale.²³⁶

Bidenkap diskuterer også bredden på gatene og påpeker at selv om reguleringskommisjonen har hatt muligheten til å anlegge bredere gater enn 20 Alen, har den ikke gjort det. Han diskuterer kort problemene med trafikken, og påpeker at selv om det er lite trafikk i en gate, blir den ikke sunnere av den grunn.²³⁷

Og trange Gader ere i høi Grad skadelige for Sundheden, især i et Klima som det, der hersker i Christiania. Solen staa under vor Breddegrad i en stor Del af Aaret meget lavt paa Himmelen og Dagslyset er om Vinteren meget kort. Naar ny en Gade af ikke over 20 Alen Bredde er bebygget med 25 Alen Huse paa begge Sider, ville disse især naar Gaden gaar fra Øst til Vest, i den største Del af Aaret ikke tillade det direkte Sollys Adgang. Beboerne af saadanne Gader, især af 1ste Etage i Husene, ville derved i sanitær Henseende stilles under omtrent samme Vilkaar, som Beboerne af Kjældere, eller næsten verre, naar man som Modsetning tænker sig en Kjælder med fri Adgang for Sollyset. Pfyologernes og Lægernes Erfaringer ere samstemmige i at tillægge det direkte Sollys Betydning af en nødvendig Livsbetingelse. Mangelen paa Lys, og tillige den svagere Luftvexling, der mærkes saameget mere i en By med Beliggenhed i et nedsænket Terræn som Christiania, vil derfor i de trange Gader utvivlsomt gjøre sin Indflydelse i høi Grad gjældende, navnlig paa den opvoxende Slægt, og det saa meget stærkere, som den strenge Vinterkulde gjør det nødvendigt i en stor Del af Aaret at holde de smaa Børn inde. Hvad der saaledes maaske forholdsvis vilde føles lidet i en By under sydligere Breddegrader, i et varmt og solrigt Klima, vil i Christiania fremtræde med betydelig Styrke som en sanitær Mislighed.²³⁸

Bidenkap viser til loven for Trondheim av 1869 som fastsetter større gatebredde enn 20 alen, og Stockholm hvor gatebredden skulle være 30 alen, og til slutt til Paris hvor det var anlagt boulevarder «for at skaffe Luft i Gaderne og at anlægge brede for Lyset tilgjængelige Boulevarder».²³⁹ Han diskuterer så kostandene ved å bygge bredere gater og påpeker at byen ikke ville få større utgifter til erstatning, at vedlikeholdet ikke vil bli vesentlig høyere og at verdien av husene langs en bredere gate vil være høyere fordi folk ikke vil betale så høy leie for hus med lite sollys. Han påpeker at husene høyde, som i en 20 alen bred gate var satt til 25 alen, ikke burde økes selv om gaten ble bredere.

Han diskuterer deretter forslaget om å kunne bygge enklere og billigere hus, dvs. hus i tre, bindingsverk eller en-stens mur. Forslaget var støttet av et mindretall i kommunestyret. Han uttaler om det foreliggende lovutkastet:

Det hele foreliggende Udkast er beregnet paa at fremtvinge en tætsluttet Bebyggelse med store, kostbare Huse, og – paa at opretholde disse Huses Værdi ved at give dem et Slags Privilegium paa at existere indenfor Byens Grændser. Og dog indeslutter denne Byes Grændser et saa stort ubebygget

²³⁶ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 1

²³⁷ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 1

²³⁸ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 1-2

²³⁹ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 2

Areal, at det fuldt besat med store Huse og trange Gader som i den indre Del af Byen, sandsynligvis vilde kunne rumme mere end det Firedobbelt af Christianias nuværende Folkemengde. Udenfor Grændserne er der da til Gjengjæld, og væsentlig som Følge af disse rigorøse Murlove opvoxet en irregulær Træby med til dels store og ildsfarlige Huse, der sandsynligvis inden kort Tid maa indlemmes i Byen.²⁴⁰

Utenfor byen var det også bygget hus med tanke på utleie til de «der leve i en vis Velstand», og som kunne betale en viss husleie.

De mindre bemidlede Klasser, og endnu mere de rentud Fattige trænges herved efterhaanden udover Grændserne eller maa nøie sig med elendige og usunde Boliger, der mere synes at passe for Dyr end Mennesker, og for hvilke en forholdsvis meget høi Leie alligevel maa betales, eller – de blive husvilde og indsættes i Arrester eller andre offentlige Lokaler. Selv den fattigste Familie, endog om den er saa trængende, at den nyder Understøttelse af Fattigvæsenet, faar neppe Tag over Hovedet uden at betale en meget høi Husleie, og da Fortjenesten eller det Bidrag, der erholdes af Fattigkassen ikke strækker til for at betale denne Husleie, nødes den til at tage Losjerende, oftest Mandfolk, ind i det trange Rum og lade disse dele Rummet og endog Sengen med Familiens mandlige og kvindlige Medlemmer.²⁴¹

Husleien for «små og simple Leiligheder» var i følge Bidenkap høyere i Kristiania enn i London. Han viser spesielt til «de paa Aktier opførte Arbeiderboliger i London» som et eksempel. Bidenkap sammenlignet boligen med klærne, og deres betydning for helsen.

Naar man betænker, at Vaaningshuse udelukkende ere bestemte til at værne om Sundheden ved at skaffe Ly mot Temperaturvexel og Fugtighed, ligesom Klæder, og til at bevare Begrænsningen af Familielivet, synes det forunderligt, at man kan finde dem saa langt fjernede fra dette Maal, at de i stedet for at bevare Sundheden og Moral, nedbryde den første og svække den sidste. Humane Bestræbelser for at formindske Sygdom og Dødelighed og for at udvikle den moralske Følelse i de mindre heldigt stillede Lag i Samfundet, der tillige udgjøre dettes talrigste Klasse, ville strande paa disse Forhold, saalænge de ikke forandres.²⁴²

Den eneste løsningen på problemet var i følge Bidenkap å bygge ”mindre kostbare, om end tarvelige Huse, ved Gader, hvis Bredde ikke staar i Misforhold til Husenes Høide og helst med frie Mellemlag mellem hvert Hus”.²⁴³ Den beste måten å skaffe disse boligene på var i følge Bidenkap å lempe på bygningsloven slik at det i deler av byen ble tillatt med åpen trehusbebyggelse.²⁴⁴

Alle elementene i det som senere ble oppskriften på en sunn by og bebyggelse er her formulert: mindre, billigere frittliggende hus ville føre til en sunnere befolkning. Det er ellers verdt å merke seg at det er de sosiale faktorene som tillegges mest vekt: overbefolkning, sedelighet og faren for overgrep var risikofaktorer som oppstod på grunn av boligforholdene. Problemstillingene i bygningsloven var en sikring av tilgangen på lys og luft, å sikre mot lukt og miasmer, avrenning, drenering av byggegrunnen m.m. Bidenkap etablerer her normene for en god og sunn byutvikling, normer som skulle forbli

²⁴⁰ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 2

²⁴¹ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 2

²⁴² Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 3

²⁴³ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 3

²⁴⁴ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 3

nesten uforandret gjennom de neste hundre årene i byutviklingen. De faglige og politiske drøftingen rundt boligspørsmålet kom i hovedsak til å dreie seg om økonomi (knyttet både til bygging av den nye og verdien av den eksisterende bebyggelsen) og hvem som skulle ha ansvaret for utbyggingen (det offentlige eller private utbyggere).

Stadsfysikus Bidenkap er eksplisitt i sin vurdering om at bygningsloven, slik den forelå som utkast for Stortinget, ville være et tilbakeskritt. Han mente at å utsette spørsmålet til byens grenser var avklart (det var en diskusjon på den tiden om utvidelse av byens grenser for å få kontroll med bebyggelsen utenfor bygrensen) heller ikke ville avhjelpe situasjonen. Bidenkap tolker diskusjonen rundt utvidelse av byens grenser som en diskusjon om utvidelse av murtvengen, ikke som en innskrenkning av den.²⁴⁵

De Indvendinger, som under de første Forhandlinger om en ny Bygningslov fremkom mod Anvendelsen af billigere Materiale, nemlig Træ eller Bindingsværk, vare væsentlig begrundede i Frygt for, at en partiel Bebyggelse af Byterritoriet med saadanne billigere Huse skulde bringe Eiendommenes Værdi i den indre Del af Byen til at synke. Paa denne Indvending kunde der, hvorlidet den end stemmede med en klog Økonomi, til en vi Grad lægges nogen Vægt den gang, da den fremkom, men den uhyre Stigen af Eiendommenes Værdi i de senere Aar synes dog nu at maatte have afkræftet den fuldstændig. Den er heller ikke saavidt vides senere bleven benyttet, om det end maa være indlysende, at de Interesser, som den gang følte sig truede, var de samme som senere med andre Indvendinger have bekvæmpet ethvert Forslag paa en Forandring i Murtvengen.²⁴⁶

I følge Bidenkap var senere argumentasjon mot forslaget utelukkende basert på frykten for brann. Bidenkap mener at frykten for brann hadde ført til store hensiktsmessige tiltak, blant annet i anleggelsen av vannledninger og organisering av brannvesenet. Han mente det var lett å bevise at frykten for brann ikke har ført til en konsekvent gjennomføring av bestemmelser i loven, og at frykten i høy grad var overdrevet.²⁴⁷ Han argumenterer for sitt syn ved å vise til bestemmelser som tillot det indre av leiegårdene å bygges av tre, og konsekvensene av dette ved brann.

Bidenkap viser også til erfaringene med brann fra de ulike delene av byen. Han mente de store brannene ikke hadde vært i de delene som er bebygget med trehus, men i de indre delene av byen, og særlig i områder med dype kvartaler. Han mente at argumentene for å forby tre- og bindingsverkshus i stor grad ble fremført av folk som ikke var fagkyndige, og at en fagkyndig ville uttalt at det er størrelsen på husene som utgjør den største utfordringen ved brann.²⁴⁸

Hertil kommer, at simple Træhuse ere lettere og billigere at opføre. Paa samme Tid som de ere sundere end simple Murhuse, og at smaa Huse baade i moralsk og sanitær Henseende ere at foretrække for store.²⁴⁹

Til argumentet om at trehus reelt sett var like dyre som murhus å bygge viser Bidenkap til at der folk hadde valget ble det bygget i tre, og ikke i mur. Han legger til at det kan være at trehus ikke er svært mye billigere enn murhus, men at det da må være andre forhold som gjør dem bedre enn murhus ettersom det bygges i tre, og ikke i mur.

²⁴⁵ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 3

²⁴⁶ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 3

²⁴⁷ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 3

²⁴⁸ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 4

²⁴⁹ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 4

Netop dette, at Træhuse i økonomisk Henseende var at foretrække for Murhuse, naar det gjælder at skaffe Boliger for den fattigere Klasse, er det, som gjør det til en Pligt at begunstige deres Opførelse. I Christiania er man nemlig nu kommet saa vidt, at der ikke længere er Spørgsmaal om, hvorledes man bor, men om man overhovedet kan faa Tag over Hovedet. Det vil dog maaske blive indrømmet, at man bor bedre i et simpelt Træhus end under aaben Himmel, især om Vinteren. Det bør her tillige bemærkes, at den Klasse, hvis Velvære især er interesseret i dette Spørgsmaal, i Regelen ikke er stemmeberettiget, og at det derfor bliver en saa meget alvorligere Pligt for de stemmeberettigede Klasser at tage tilbørligt Hensyn til hine Klassers Tarv.²⁵⁰

Konfliktlinjene mellom ulike interesser, og kanskje grunnen til at Bidenkaps syn ikke vant frem, blir her tydelig. De som ikke eide grunn hadde ikke stemmerett. De hadde, utover Bidekap og andre idealister, ingen som talte deres sak i behandlingen av bygningsloven.

At Træhuse i sanitær Henseende navnlig i vort Klima staar over Murhusene, er en Sag som Lægerne vill være enige om. De ere sundere under for Øvrigt lige Forhold, og da her forusættes, at de tillige ere smaa, voxer endnu derved deres Fortrin. Hvor mange Mennesker sammenpakkes i kaserneagtige Bygninger, opstaar der altid en stor Fare for Sundheden, som fordrer kostbare Arrangements for at fjernes. Exempelvis kan anføres, at Epidemiernes Udbredning væsentlig retter sig efter Husenes Størrelse og Antallet af Beboere i disse, og at Vanskeligheden ved at bekjæmpe dem for største Delen netop ligger i Byernes kasernemæssige Bygningssystem. Men selv uden Hensyn hertil er et Træhus i sanitær Henseende at foretrække for et Murhus, naar dette sidste ikke er opført med den yderligste Omhyggelighed. Dette ligger væsentlig i Murenes hygroskopiske Ævne og i deres større Ledningsævne for Varme.²⁵¹

Murhus passet derfor i følge Bidekap best i varmere land. I Norge passet trehus bedre, og det var i trehus at nordmenn hadde levd i tusenvis av år.²⁵² Bidekap mente det ikke var hensiktsmessig å forby trehus i deler av byen. Skulle de først være tillatt burde de være tillatt over alt. I bykjernen ville trehus etter hans mening uansett ikke bli bygget, og ble de det ville de, på grunn av tomtens verdi, snart bli erstattet med murbygninger. «Murgrændsen ville da regulere sig selv paa den naturligste Maade».²⁵³

Bidekaps forslag til endringer i loven var at gatenes bredde skulle settes til minst 25 alen, at bygninger opp til 11 alens høyde og opp til 150 kvadratalen grunnflate skulle kunne oppføres i tre dersom de var plassert minst 6 alen fra gate, nabotomt eller annen bygning. Trebygninger måtte heller ikke ha noe formål som var brannfarlig. For øvrig hadde han kommentarer til en del detaljer angående konstruksjoner i murverk (veggykkelse m.m.).

Bidekaps forslag ser ut til å ha kommet med i behandlingen av loven fordi et mindretall i Justiskomiteen bestående av M. A. Aareflot, R. Thune og O. B. Fjærdingstad fremmet det som et forslag.²⁵⁴ I Indst. og Besl. O. NO 59 til Oth. Prp. NO. 22 uttaler Justiskomiteen at formålet med revisjonen var å "aabne Adgang til gjennom fuld Benyttelse af Arkitekturens Fremskridt i Anvendelse af Material og Konstruktion samt ved Fjernelse af

²⁵⁰ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 4

²⁵¹ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 4

²⁵² Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 4-5

²⁵³ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 5

²⁵⁴ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 5

fremtrædende Mangler i den gjældende Bygningslovgivning at give Udviklingen af Byggeforholdene et kraftigt Fremstød”.²⁵⁵

Begrunnelsen for revisjonen fremheves som tredelt: at det store arealet byen utgjorde var underlagt de samme byggeforskriftene, at gjeldende lov ikke håndterte anlegg som fabrikker og lignende på en tilfredsstillende måte, og forholdet til helse og at helsehensyn måtte få en mer fremtredende plass i loven enn det som tidligere hadde vært tilfelle.²⁵⁶

Bygningslovene for København, Stockholm, Berlin og Hamburg blir oppgitt som «kilder». Det blir også opplyst at det forelå to lovutkast til behandling, og at kommunestyret med 20 mot 16 stemmer forkastet forslaget om å tillate trebygninger. Bidekaps betenkning oppgis som en grunn til at lovutkastet i 1872 ble sendt tilbake til stiftamtmanden. Spørsmålet han ble stilt var om bestemmelsene skulle gjelde for hele byens areal, eller bare for den tette murbyen. Saken ble så sendt sunnhetskommisjonen som uttalt seg i 1873. De endringene som ble gjort ble av departementet betegnet som «forbedringer» både hva angikk brannsikkerhet og sunnhetsensyn. Departementet mente en burde holde spørsmålet om å tillate trebygninger åpent fordi prisen på tømmer hadde steget mye på tiden lovforslaget var under behandling, og fordi en utvidelse av byens grenser ble vurdert.²⁵⁷ Departementet fremmet derfor et forslag i tråd med kommunestyrets vedtak (dvs. uten anledning til å bygge i tre).

Justiskomiteen drøftet de enkelte paragraferne de hadde kommentarer til. Angående § 6 om gatebredder viser komiteen til stadsfysikus sine uttalelser og uttaler:

Justiskomiteen skal i Anledning af den omhandlede Meningsforskjel tillade sig at bemærke, at en Gadebredde af 20 Alen med 2-4 Etages Huse paa begge Sider vil medføre indeklemt Luft og Mangel paa Sol i nederste Etage, hvorfor en større Bredde af Gaden ubestrideligen vil tjene til at gjøre Boligerne lysere og sundere. Naar Kommunebestyrelsen desuagtet ikke har kunnet komme til Enighed om at fastslaa en Bredde af 25 Alen som regulært Minimum, kan Grunden hertil alene være Hensyn til de overordentlige Udgifter, som vilde kunne blive en Følge af denne Bestemmelse, navnlig naar større Dele af ældre og mest befærdede Gader ved Ildsvaade bleve ødelagte.²⁵⁸

Komiteen mente allikevel bestemmelsen var tilstrekkelig ettersom man etter § 8 kunne bestemme en større bredde. Enkelte medlemmer mente loven burde angi «mindst 20 Alen» eller «almindeligvis minst 25 Alen».²⁵⁹ Det store temaet, slik det også har kommet til uttrykk i kommunens behandling av lovforslaget og stadsfysikus' Bidekaps innspill, var muligheten til å bygge i tre og bindingsverk for å skaffe boliger. Komiteen var delt i synet, og et mindretall (på to personer) ville sende lovforslaget tilbake til regjeringen og ta det opp til ny behandling året etter.²⁶⁰

10.8.1 Debatten i Stortinget

Debatten i Stortinget startet med et innlegg hvor den gjeldende loven for Kristiania av 1842 beskrives som helt foreldet. Det argumentet som reises først om den gamle loven er

²⁵⁵ Stortingets forhandlinger 1875, Indst. og Besl. O. No 59, s. 137

²⁵⁶ Stortingets forhandlinger 1875, Indst. og Besl. O. No 59, s. 138

²⁵⁷ Stortingets forhandlinger 1875, Indst. og Besl. O. No 59, s. 140

²⁵⁸ Stortingets forhandlinger 1875, Indst. og Besl. O. No 59, s. 143

²⁵⁹ Stortingets forhandlinger 1875, Indst. og Besl. O. No 59, s. 143

²⁶⁰ Stortingets forhandlinger 1875, Indst. og Besl. O. No 59, s. 144

at den ikke sikrer at bygninger ble oppført på en «solid og tjenelig Maade».²⁶¹ Selv om bygningspolitiet ga pålegg om retting var det en feil ved loven som måtte endres, nemlig at den ikke inneholdt bestemmelser som sikret god nok kvalitet i ny bebyggelse. Det ble uttalt at «det ikke er uden Exempler, at der nyopføres Huse, der ere af den Beskaffenhed, at det medfører Fare at bo i dem...».²⁶² Årsaken til at den eldre loven ikke hadde disse bestemmelsene var at man den gang hadde gått ut fra at det var i eierens interesse å oppføre bygningene i god nok kvalitet, men at praksis nå viste at det ikke var tilfelle. Grunnen var at bygningene ble oppført «på spekulasjon», dvs. for å selges så snart de stod ferdige.²⁶³

Et annet argument var knyttet til «sundheden» som måtte løses så raskt som mulig. § 39 om gårdsrom og § 49 om beboelseskjellere og erfaringen med virkningene av dem på helsen ble nevnt spesielt. Det tredje argumentet knyttet seg til bestemmelsene om fabrikker, og faren ved brann. Det ble tatt opp at «de Fremskridt, som Arkitekturen har gjort med Hensyn til Andvendelsen af forskjellige nye Konstruktioner og til dels af nye Bygningsmaterialier» ikke ble omfattet av bestemmelser i loven.²⁶⁴ Representanten Løvenskiold opplyser at det hvert år må skaffes husrom til 2 500 mennesker eller flere i Kristiania.²⁶⁵ Odelstinget voterte, etter en lengre debatt over om de skulle ta saken til behandling eller utsette den. Resultatet ble at saken skulle behandles.

Debatten om lovforslag i Stortinget (både Odelstinget og Lagtinget) ble gjennomført ved at de enkelte paragrafene ble lest opp, debattert (hvis det var noen som ønsket innlegg), og så votert over. Ofte ble det definert at alle avstemninger var foreløpige slik at en skulle kunne se helhet i lovforslaget før loven ble godkjent av Odelstinget og Lagtinget. Den første kommentaren i debatten om de enkelte paragrafene var til § 6 om gatebredden. 25 alen som minste bredde ble foreslått. Motargumentet var kostanden dersom den eldre delen av byen skulle brenne og kommunen måtte yte erstatning for tomtegrunnen. Da ville en bredde på 25 alen medføre altfor store utlegg for kommunen ble det argumentert med.²⁶⁶ Argumentet for (og egentlig også mot) å ta det med var at bestemmelsen bare ville få virkning for de nye områdene som ble innlemmet i byen, fordi den eksisterende bebyggelsen allerede var regulert. Det hadde skjedd som en konsekvens av bestemmelsene i loven av 1863. Betydningen av bredere gater, og gjennomslag av nye gater i eksisterende bebyggelse, ble begrunnet med ferdsele og sunnheten.²⁶⁷

Jeg tror endog, det kan være et Spørgsmål, om man egentlig rammer de sanitære Hensyn ved saa strenge Fordringer, som de, man opstiller, ved at forandre 20 Alen til 25 Alen, for at en tilstrækkelig Gadebredde efterhaanden skal blive tilveiebragt i den gamle Del af Byen. Derved gjør man det saa byrdefuldt, at man afskrækker Kommunen fra at træffe Foranstaltninger i andre Retninger som af sanitære Hensyn ere meget gode, saaledes f. Ex. Gjennembrud af Kvartaler, som ere altfor store. Dersom man ubetinget som Regel kræver 25 Alen brede Gader, kan man let afskrække Kommunen fra at foretage i sig selv gavnelige Gjennemskjæringer af store Kvartaler fordi den skal skaffe den Bredde, medens man med en mindre Bredde F. Ex. 20 Alen,

²⁶¹ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 56, s. 441

²⁶² Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 56, s. 442

²⁶³ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 56, s. 442

²⁶⁴ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 56, s. 442

²⁶⁵ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 57, s. 449

²⁶⁶ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 57, s. 450-451

²⁶⁷ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 57, s. 454

som maaske var overkommeligt, vilde kunne udrette meget godt for de sanitære Forhold.²⁶⁸

Løvenskiold endret etter dette innlegget sitt forslag slik at det skulle gjøres gjennomskjæring av eksisterende kvartaler mulig fordi det «i sanitær Henseende ere af en saa overordentlig stor Betyding».²⁶⁹ Det ble også argumenter med at stadig større deler av sentrum ikke lenger hadde boliger og at utviklingen gikk mot rene forretningsstrøk i deler av bykjernen.²⁷⁰ Presisjonen i kunnskapen ble det også stilt spørsmål ved:

Naar det har været sagt, at 25 Alen skal være et af Videnskaben anerkjendt Minimum, saa tør jeg spørge, hvor denne Paastand hører hjemme. Er Sundhedslæren en paa strengt matematiske Beregninger bygget Videnskab? Er den en exakt Videnskab? Hvorledes kan man sige, at 25 Alen er et af Videnskaben erkjendt Minimum, naar dette er Noget, som beror paa Skjøn og paa Omstendighederne?²⁷¹

Det ble argumentert for at det måtte være kommunestyret som skal balansere de ulike hensynene, og at kommunestyret i Kristiania tidligere var rost for alltid å sette sunnheten fremst. Hensynet til sunnheten måtte derfor antas å være med i den vurderingen kommunestyret har gjort når de anbefalte 20 Alen som minste bredde for gater. Kristiania blir fremstilt som en foregangsby når det gjelder å ivareta sunnheten i planleggingen.

Jeg tror ikke, at der er nogen Kommune i Landet, som er saa driftig, naar det gjælder med Fremtiden for Øie at træffe store Foranstaltninger, der ere forbundne med store Udgifter. Hvorfor skal det sa være nødvendigt for Lovgivningen at opretholde de almindelige Hensyn ligeovenfor en snæverhjetet Kommunebestyrelse. Dersom man vil kaste et Øie paa Sundhedsvedtægterne i Kristiania, saa vil man se, hvilke tunge Byrder den har paataget sig netop af Sundhedshensyn, ganske annerledes strenge end nogen anden By; netop af Sundhedshensyn have vi paalagt vore Huseiere overordentlig tunge Byrder.²⁷²

Det ble også referert til erstatninger som var ydt i forbindelse med utvidelser av gater og anleggelse av fortau og argumentert for at kostanden for kommunen, og skattebetalerne, ville bli for stor dersom gatene skal utvides til 25 alen. Andre la vekt på hva legene i forsamlingen mente, og ville støtte seg til de vurderingene som ble gjort.

Jeg ser, at Bidenkap har anbefalet mindst 25 Alens Bredde, og jeg hører her i Thinget nu, at næsten alle Læger – paa een nær – der have erklæret sig, holde paa 25 Alen, og Lægerne maa jo med Hensyn til denne Sag, hvad Sundheden angaar, ansees som fagkyndige, saa jeg tillægger en saadan Erklæring fra deres Side en overordenlig Vægt.²⁷³

Forslaget ble også drøftet i forhold til å utvide bygrensen ved en senere anledning. Til dette ble det uttalt at:

²⁶⁸ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 57, s. 455

²⁶⁹ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 57, s. 455

²⁷⁰ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 58, s. 459

²⁷¹ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 58, s. 462

²⁷² Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 58, s. 463

²⁷³ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 58, s. 463

Dersom nu Murgrænsen ogsaa bliver gjældende for de Forstæder, som indtages i Byen, bliver Følgen den, at den fattigere Befolkningen jages ud over Byens Grændser, og jeg kan ikke skjønne, at det paa nogensomhelst Maade vil være hensigtsmessigt eller vakkert, at der skal være et saadant Gab mellem den intelligente By og Fantebyen.²⁷⁴

Forslaget om «almindelighvis 25 Alens» gatebredde ble ved prøvevoteringen vedtatt med 72 mot 8 stemmer.²⁷⁵ Det ble i debatten argumentert for at spørsmålet om trehus dreide seg om to typer bebyggelse: Villabebyggelse i tre, hvor det var stor avstand mellom husene, og småhus organisert i kvartaler.²⁷⁶ Hustypene hadde sammenheng med hvordan man skulle skaffe boliger til arbeiderklassen:

Let Adgang til at skaffe sig Familiebopæl er ikke alene i sanitær Henseende, men jeg siger, virkelig med Hensyn til Samfundets egen Betyggelse og i økonomisk Henseende af allerhøieste Viktighed. Det er saa at der til eget Hus og Hjem knytter sig almindeligvis en Stræben, som bærer langt frem og som er af høieste Værd for Samfundet; det staar ikke til at nægte. Nu kan man riktignok svare, at der har vist sig en hæderlig Stræben for at opføre Arbejderboliger. Jeg underkjender ikke, hvad der er skeet i saa Henseende; men jeg har ogsaa om den Ting nogen Erfaring og jeg maa virkelig underskrive, hvad Hr. Bidenkap siger, at det er ikke heldigt gjennom Arbejderboliger at kasernere Arbeiderne og Fattigdommen; den kan have nok at stride med ligeovenfor Fristelsen, om den er hegnet om Hus og Hjem og isolerede Boliger, men kommer de altfor meget sammen, saa vil dette kasernemæssig - jeg bruger dette Udtryk med Rette – vise sin skadelige Virkning ogsaa i den Retning.²⁷⁷

Vi ser her en tydeligere bevissthet om ulike sosiale grupper i byen enn tidligere. Arbeiderklassen er allerede på dette tidspunktet identifisert som en gruppe med spesielle behov. Vi ser ogsaa en begynnende kritikk av systemet for bygging av boliger i byene – leiekasernen som bygningstype er i ferd med å få en negativ vurdering som bolig.

Det ble argumentert for at det ikke ville være mulig å skaffe nok boliger til den voksende befolkningen gjennom bare å bygge arbejderboliger. Arbeiderne selv måtte selv kunne bidra til å skaffe seg boliger. Spørsmålet om å gi anledning til å bygge i tre fikk ingen støtte i Stortinget, og forslaget ble frafalt. Forbudet mot å bygge i tre innenfor byens grenser ble enstemmig vedtatt i prøvevoteringen. Bestemmelsen om beboelseskjellere ble imidlertid endret for å tydeliggjøre at det gjaldt beboelseskjellere uavhengig av om de ble brukt til «Natteopphold».²⁷⁸ Lagtinget hadde ingen forslag til endringer eller vesentlige bemerkninger til lovforslaget.²⁷⁹

10.9 Bygningsloven for Bergen 1875

Samme år ble det ogsaa foreslått endringer i bygningsloven for Bergen. Endringen gjaldt grunneiers plikt til å avstå grunn til anlegg, utvidelse eller «Rettelse» av gater,

²⁷⁴ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 59, s. 468

²⁷⁵ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 59, s. 465

²⁷⁶ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 59, s. 469

²⁷⁷ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 59, s. 471

²⁷⁸ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 60, s. 474-475

²⁷⁹ Forhandlinger i Lagtinget 1875, Stortingstidende No. 1, s. 134-135

allmenninger eller offentlige passasjoner".²⁸⁰ Saken ble enstemmig vedtatt i Odelstinget. Bestemmelsen kan ha sammenheng med behovet for å gjøre gjennomslag av gater og utretting av sanitære årsaker, men dette er ikke uttalt i forarbeidene til lovforslaget.

10.10 Oppsummering og drøfting

Byene vokste utover på 1800-tallet. De var dårlig forberedt til å takle de endringene i den fysiske strukturen og bebyggelsen som befolkningsveksten krevde. Planlegging og utbygging kom derfor til blir preget av dette. Mange utbyggingstiltak som i dag styres av politiske organer, offentlige myndigheter og etater skjedde i privat regi. Det gjaldt både lokalisering, etablering og utbygging av bedrifter, industrianlegg og boliger. Boligetableringene fulgte ofte arbeidsplassene, og etablering av tyngre boligbebyggelse ble enten gjennomført av bedriftseiere eller private utbyggere .

10.10.1 Utviklingen innenfor medisinen

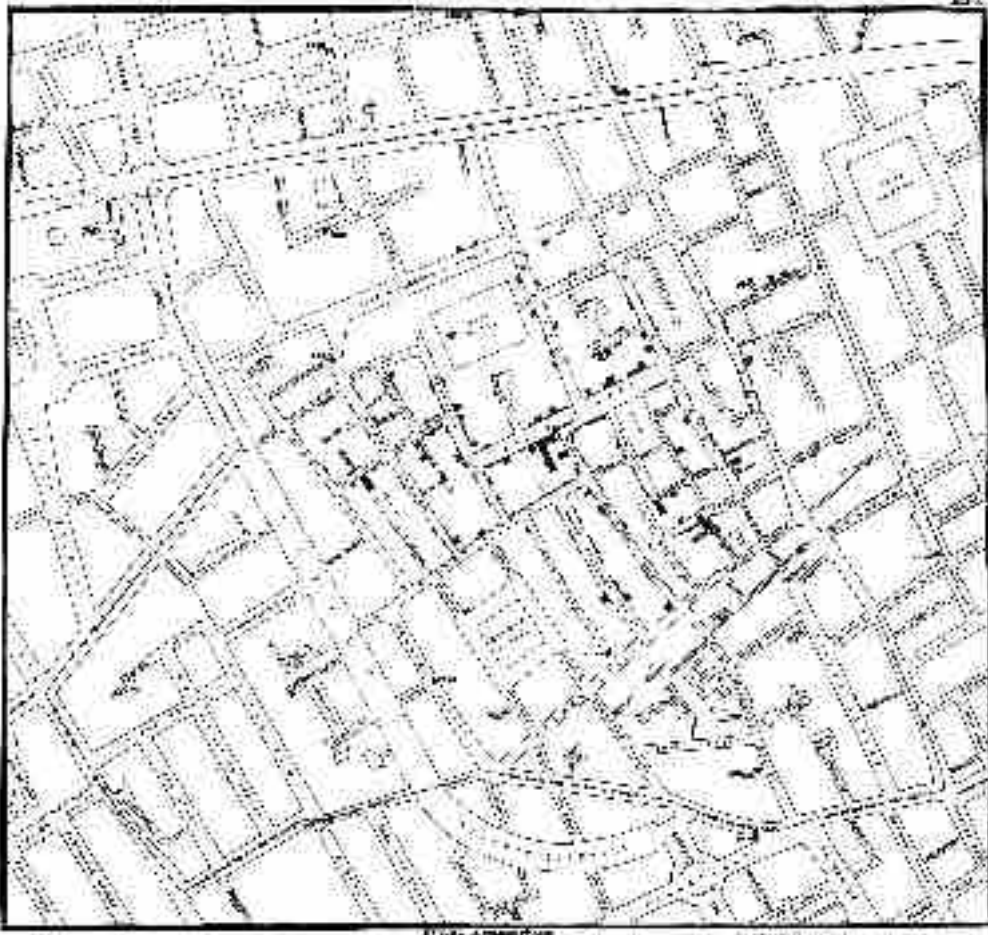
Teorien om miasmer var fortsatt dominerende innenfor medisinen i denne perioden, selv om det oppstod alternative forklaringer på hvordan sykdom oppstod og smittet. De mest kjente eksemplene fra vitenskapshistorien er Ignaz Philipp Semmelweis' arbeid med barselfeber i 1847, John Snows undersøkelser i London under koleraepidemien i 1854, Louis Pasteurs påvisning av flere typer bakterier fra 1857 og utover andre halvdel av 1800-tallet, og Robert Kochs påvisning av bakterien som forårsaker miltbrann i 1876.

Etter epidemiene av kolera på slutten av 1840- og begynnelsen av 1850-tallet ble det mer oppmerksomhet rundt forebyggende tiltak i bygningslovene, og det ble innført mer detaljerte regler for å sikre lys og luft i bebyggelsen. Rosen (1958) mener det var kombinasjonen av koleraepidemiene og revolusjonene i Europa som sammen førte til et sterkt behov fra makthavernes side om å gjøre noe med levekårene og helsesituasjonen i byene. Bevisstheten om ulike klasser i samfunnet økte, antagelig godt hjulpet av Marx og Engels kommunistiske manifest (publisert 1848) som la grunnlaget for den kommunistiske bevegelsen.

Både i England og Frankrike ble det vedtatt viktige lover for å sikre folkehelsen i 1848. I England ble Public Health Act vedtatt i 1848. Den førte til utnevning av public health officers som fikk myndighet til å ta fatt på det forebyggende arbeidet i England. I Frankrike ble det vedtatt en lov som opprettet helseråd (Conceils de salubrité) som skulle gi råd til de lokale myndighetene (Rosen 1958:xxviii). Den engelske loven nevnes som forbilde i stortingsforhandlingene. Det er ikke usannsynlig at den franske loven også var kjent i Norge, selv om den ikke nevnes spesifikt. Sunnhetsloven som ble vedtatt i 1860 har elementer som kunne vært hentet fra begge lovene.

Sunnhetsloven ble vedtatt i 1860 og den fikk betydning for hvordan de lokale myndighetene jobbet med planlegging og byggesaker. Sunnhetskommisjonene fikk to hovedoppgaver – å sørge for at det fantes oversikt over faktorene som påvirket helse, og å spre informasjon i befolkningen. Intensjonen fra lovgiver var at mer kunnskap om sammenhengen mellom omgivelsene og helsen skulle føre til tiltak for å forebygge sykdom lokalt i kommunene.

²⁸⁰ Stortingets forhandlinger 1875, Oth. Prp. No. 24, Om Forandringer i og Tillæg til de om Bygningsvæsenet i Bergen gjældende Bestemmelser, s. 1



Figur 39: John Snøvs opprinnelige kart over bydelen Soho med The Broad street pump. De mørke prikkene markerer koleratilfeller. Snow registrerte hvor folk ble syke og klarte på den måten å etablere en sammenheng mellom vannpumpen i Broad street og spredningen av kolera i området. Snow regnes som en av opphavsmenne til epidemiologien.
URL: [http://en.wikipedia.org/wiki/John_Snow_\(physician\)#mediaviewer/File:Snow-cholera-map-1.jpg](http://en.wikipedia.org/wiki/John_Snow_(physician)#mediaviewer/File:Snow-cholera-map-1.jpg), 17.02.2015.

Fra begynnelsen av 1870-årene blir boligtypene tatt opp som tema i debatten rundt helse i byene. Det var stadsfyskus i Kristiania som ønsker frittliggende mindre trehus til boliger for arbeiderklassen for å bedre deres boforhold. Initiativet førte ikke til konkrete endringer, og debatten om bygningstype og byggemateriale (tre eller mur) dreide seg i hovedsak om brannhensyn i hele perioden.

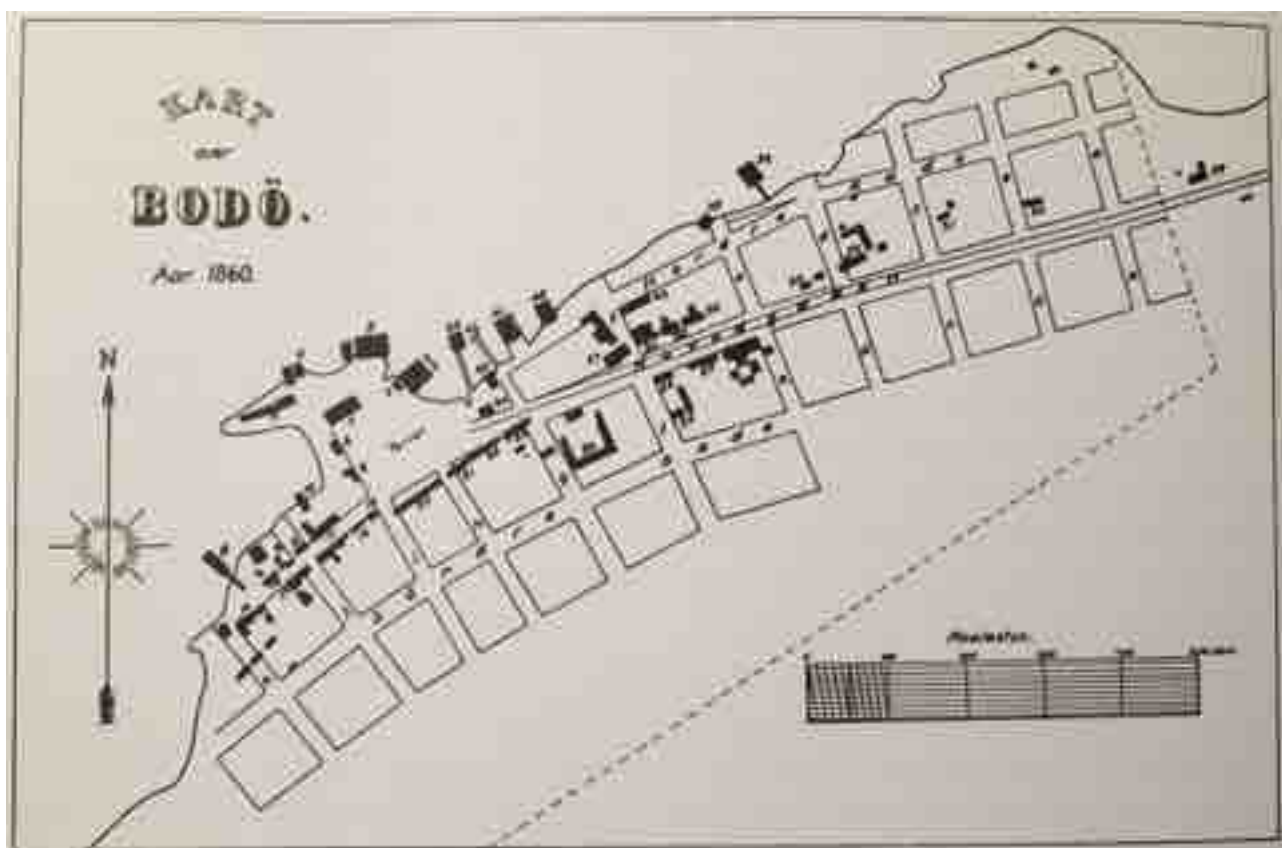
10.10.2 Utviklingen innenfor planleggingen

Urbaniseringen starter på slutten av 1840-tallet i Norge, og den førte til sterk omforming av eksisterende bybebyggelse og vekst i bosettingen. I tillegg krevde nye funksjoner og byggeoppgaver mer plass og nye metoder for gjennomføring. De første lærebøkene i byplanlegging oppstår etter midten av 1870-årene og det skjer en gradvis profesjonalisering av planleggingen i byene.



Figur 40: Bebyggelsen i Pipervika i Oslo rundt midten av forrige århundre. Bildet til venstre er sannsynligvis fra slutten av 1850-tallet og viser bebyggelsen i Pipervika med slottet til høyre i bildet. Til høyre utsikten langs Ruseløkkbakken i 1863. Området var typisk for bebyggelsen som oppstod utenfor bygrensene. Det var i dette området Eilert Sundt gjorde sine undersøkelser som ble publisert i boken Om Piperviken og Rusløkkbakken i 1858. Bilder: Mørch 2011.

Nye materialer, konstruksjoner og funksjoner gjorde det nødvendig å utvikle nye prinsipper innenfor arkitekturen. Dette hadde imidlertid liten effekt på planleggingen. Prinsippene med rutenettet som byform ble beholdt, og nye bygninger ble tilpasset rutenettet, eller lagt som frittstående bygninger utenfor byområdet eller i randsonen av det.



Figur 41: Bebyggelsen i Bodø 1860. Bodø fikk byrettigheter i 1816 og hadde da 2-300 innbyggere, omtrent det samme antallet innbyggere hadde byen i 1860. Kartet viser den praktiske tilnærmingen da planen for byen ble tegnet. Rutenettet ble tilpasset terrenget og eksisterende bebyggelse, men fortsatt med relativt rette gater som var åpne i begge ender slik

loven påla. Kvartalene var ikke helt kvadratiske, antagelig også en tilpasning til eksisterende forhold med vegfar og terrengformasjoner. Helle et al 2006.

10.10.3 Tilgjengelig kunnskap

Bruken av vitenskapelig basert kunnskap var ikke særlig fremtredende innenfor medisinen i denne perioden. Teorien om at sykdom skyldtes miasmer og teorien om at sykdom spredte seg fra person til person sto mot hverandre som medisinske paradigmer. Det var også i denne perioden teorien om miasmer som var mest i tråd med de rådende politiske strømningene, i tillegg til at den ga konkrete føringer for hvordan byene og bygninger burde utformes. I tillegg til de medisinske teoriene spilte nok den praktiske erfaringen en betydelig rolle i byplanleggingen, særlig i forhold til overordnede strategier for etablering av tilstrekkelig antall boliger og krav til kvalitet i boligene. Dette kommer særlig tydelig til syne der flere aktører var involvert i beslutningene. Berg skriver om utviklingen innenfor medisinen:

Generelt kunne vi altså tale om en profesjonalisering, eller modernisering: Teori, eller systematisert kunnskap, preger i stigende grad utviklingen. Utviklingen er imidlertid ikke entydig. At teori overtar for praktisk basert erfaring, eller "sunn fornuft", er nok hovedtendensen, men det er stadig slik at den sunne fornuft spiller en rolle, og mest tydelig gjennom politikken, den "siste" sfære for legitim legmannsutfoldelse. (Berg 2009, s. 11).

Innenfor byformingen var hovedbasisen for kunnskapen fortsatt praktisk erfaring. Mot slutten av 1800-tallet formuleres kunnskapen i stigende grad i lærebøker, men frem til 1875 forelå det få verker om byplanlegging. De bøkene som publiseres er i hovedsak normativt eller erfaringsbaserte, og i liten grad bygget på forskningsbasert kunnskap. Utgangspunktet for en mer systematisk innhenting av kunnskap ser ut til å starte innenfor medisinen og ingeniørfaget knyttet til teknisk infrastruktur og hygiene. Dette er blant annet dokumentert gjennom Rolf Jensens avhandling (Jensen:1980). Fra 1860 fikk sunnhetskommisjonene i oppgave å ha oversikt over faktorer som kunne påvirke sunnhetsstilstanden. Etter hvert ble oversikten over sunnhetsstilstanden samlet og systematisert.

I verker fra kunst og litteratur er det tydelig at byutviklingen ble debattert og kommentert i siste halvdel av 1800-tallet. Arkitekter som ble utdannet på kontinentet, eller som foretok studiereiser, var antagelig godt orientert om den faglige og vitenskaplige utviklingen både i England og på kontinentet.

Et interessant trekk i tiden er at sunnhetsloven etableres som en lov hvor et av hovedformålene var å formidle kunnskap og forståelse om helsen, og sammenhengen mellom omgivelsene og befolkningens helse. Argumentasjonen i Stortinget dreier seg om effektivitet og motstand mot påbud. Det ble argumentert med at direkte påbud ville generere motstand og at reglene ville bli satt ut av funksjon lokalt. Forholdet mellom sunnhetskommisjonen og de lokale beslutningstakerne ble basert på at kunnskap, forståelse og holdninger skulle formidles fra kommisjonen til kommunestyret og andre beslutningstakere.

10.10.4 Normer i samfunnet

Grunnlaget for formdannelsen i byplanleggingen fant man i historiske forbilder, de stilhistoriske forutsetningene på den ene siden, bestemmelsene i bygningsloven og teknologiske forhold på den andre. I mindre byer og tettsteder var det trehusbebyggelsen som dominerer utbyggingen, men også her blir konsentrasjonen og den sammenhengende eller lukkede kvartalsdannelsen forbilde og ideal for utformingen av byene. Bybrannene reduserer og omformer de konsentrerte trehusbyene og nye lover og forskrifter satte grenser for utforming og lokalisering av bebyggelsen. Det var allikevel en grunnleggende forutsetning for byen på 1800-tallet at bygningene lå konsentrert. Etter revolusjoner og oppstand ved århundrets midte fikk militære hensyn en bredere plass i planleggingen i Europa. Det dreide det seg ikke om forsvar mot ytre fiender, men om intern kontroll og oversikt. Dette kommer blant annet til syne i planene som ble utarbeidet for Paris, og som tjente som forbilde for store deler av Europa.

Nye former for kunnskap, som Eilert Sundts undersøkelser fra midten av 1800-tallet om boforholdene i Pipervika og Ruseløkkbakken i Vika, la grunnlaget for ny forståelse av sammenhengen mellom levekår og helse. Stadsfysikus Bidekaps innspill til bygningsloven for Kristiania i 1875 er et vendepunkt i forståelsen og argumentasjonen om sammenhengen mellom boligforholdene og helsen. Uavhengig av medisinsk paradigme kunne legene observere boligenes, og deres bruks, betydning for helsen. Det ble etablert en norm for gode boliger som fortsatt gjør seg gjeldende: Den gode boligen er frittliggende med rikelig tilgang til vegetasjon, lys og luft. Leiekasernen blir identifisert som et hovedproblem i forhold til å bedre folkehelsen. Overbefolkningen i seg selv utgjorde ikke noe stort risikomoment, sett i forhold til det medisinske paradigmet. Det var antallet mennesker som ble smittet, og smittens "potens" i de urbane områdene, som var problemet. Den andre siden av problemstillingen var observasjoner av befolkningen i frittliggende hus, hvor de ikke trengte ta inn losjerende, hadde en bedre helse. Teori og observasjoner forsterket hverandre til en sterk norm om hva som var en ønsket bo- og byform.

Normene ble forsterket av flere kraftige koleraepidemier som rammet større og mindre steder. Sykdommens forløp²⁸¹ og mangelen på effektive behandlingsmåter, gjorde den fryktet, og dermed også til et effektivt argument for tiltak. De første bestemmelsene som sunnhetskommisjoner ble, som tidligere nevnt, etablert i forbindelse med den første koleraepidemien i Norge på begynnelsen av 1830-tallet. Det var dermed allerede etablert en aksept, og kanskje også en norm, for at ekstraordinære tiltak var nødvendig for å bekjempe sykdommen. Karantene hadde vært brukt med stort hell tidligere, men de politiske strømningene i tiden, og det økonomiske tapet for byene, gjorde dette til et upopulært tiltak. En omstrukturering av bebyggelsen ble kanskje sett på som en mindre pris å betale enn restriksjoner på handel og ferdsel i periodene da sykdommen herjet.

10.10.5 Etablerte regler

Nye lovforslag ble som regel basert på den sist reviderte loven, og det skjedde en betydelig overføring av prinsipper og konkrete løsninger mellom byene gjennom reglene i bygningsloven. Kristiania var som regel lengst fremme i utviklingen i forhold til utfordringer i planleggingen, og ble gjennom hele 1800-tallet betraktet som mest

²⁸¹ Det er beskrevet tilfeller hvor friske individer ble syke og døde i løpet av fire timer. Sykdomsforløpet var ofte voldsomt med oppkast og diare, og sykdommen fører til uttørring og død.

avansert, og dermed også som det beste forbildet, i utviklingen av lovverket. Bygningsloven og sunnhetsloven hadde overlappende funksjoner, og koordineringen mellom de to lovverkene ble et vedvarende tema gjennom hele 1800-tallet, og helt frem til den felles bygningsloven i 1924. Hovedskillet var at bygningsloven ble brukt for å styre ny bebyggelse, og sunnhetsloven for å styre bruken av den eksisterende bebyggelsen.

Mot slutten av perioden begynner en økende innovasjon å gjøre seg gjeldende. Både nye typer bedrifter og nye konstruksjoner måtte håndteres i bygningsloven. Dette var et resultat av nye materialer som stål og glass hvor både størrelse (særlig for glass), konstruktiv styrke og pris endret seg tildels radikalt. Nye konstruksjoner og bruksmåter ble kjent, blant annet gjennom verdensutstillingene. Allerede i 1850 hadde Paxton bygget sitt berømte Crystal Palace til verdensutstillingen i London, en bygning basert på stål og glass oppført av moduler. Innenfor planleggingen var imidlertid prinsippet fortsatt rutenettet, symmetri og klassiske forbilder i utformingen av gater og plasser.

Teorien om miasmer, gasser som førte til at mennesker ble syke, var et klart fundament for de tiltakene som ble foreskrevet i loven i denne perioden. Samtidig tas det til orde for endringer basert på observasjoner av hvor folk ble syke. Dette ble koblet til bygningstype, hovedsakelig til leiekasernene, og det ble argumentert for at en måtte bort fra denne bebyggelsesformen. Identifiseringen av en bestemt bygningstype som ugunstig for helsen var nytt i lovsammenheng og skulle bli et vedvarende tema i bygningslovgivningen helt frem til bygningsloven av 1924.

Mens det tidligere ikke ble skilt mellom ulike grupper i byene i forbindelse med bygningslovgivningen, ble arbeiderne i løpet av perioden viet ekstra oppmerksomhet i forbindelse med revisjonen av lovene. Bolignød ble imidlertid ikke brukt som argument i debatten rundt revisjonene. Dette endret seg mot århundreskiftet hvor overbefolkning og boligmangel ble et sentral tema i forbindelse med lovrevisjonene. Mellom 1846 og 1883 var det i hovedsak den dårlige standarden på boligene som ble drøftet i forbindelse med lovrevisjonen.

Det ble et betydelig fokus på de helsemessige perspektivene på byplanleggingen etter koleraepidemiene på midten av 1800-tallet. Både Bergen og Kristiania ble rammet av epidemier, og i perioden etter ble det foretatt flere revisjoner av bygningslovene som ble begrunnet i sanitære forhold. Det var fortsatt det medisinske paradigmat om miasmer som årsaken til sykdom som lå til grunn for tiltakene i bygningsloven. Smitte mellom personer kunne observeres av de enkelte legene, særlig i distriktene hvor smitteveiene ble tydelige. De tiltakene som var effektive mot smitte mellom personer, som karantene av syke og stopp i kommunikasjon inn til og fra byene, var i utakt med tidens politiske strømninger. Beslutningstakerne i byene var grunneiere og kjøpmenn, og de ivaretok sine økonomiske interesser.²⁸²

En endring i oppfatningen mellom omgivelsene og befolkningens helse ble manifestert i innspillene til bygningsloven for Kristiania i 1875 fra stadsfysikus Bidenkap. Egne hjem for arbeiderne i mindre hus liggende utenfor byenes sentrum ble et alternativ til leiegårdsbebyggelsen som var vanlig i byene på den tidene. Ved å bygge i tre skulle kostandene holdes nede og arbeiderne skaffes boliger de selv eide. Bidenkap argumenterte for at mindre trebygninger kunne etableres i egne områder innenfor bygrensen, men forslaget om å tillate mindre bygninger i tre i den ytre sonen av byen fikk ikke flertall.

²⁸² Stemmerett fikk bare de som eide matrikulert jord eller hadde en inntekt over et visst nivå. I byene var det anslagsvis 10% av befolkningen som hadde stemmerett.

Det var helsemessige konsekvenser som var hovedargumentet for revisjon av bygningslovene i perioden. Både brannhensyn og trafikk nevnes langt sjeldnere, og blir ikke brukt som hovedargument når lovene skulle revideres. Ut fra lovforslagene og departementets kommentarer ser det ut til at prinsippene for planleggingen i hovedsak var fastlagt. De endringene som ble gjort knyttet til helseforhold var i hovedsak knyttet til boligens utforming, bredden på gater og høyden på tilgrensende bebyggelse, og bestemmelser for å sikre mot forurensning fra industri.

Selve byformen, kvartaler adskilt av rette gater som skulle være åpne i begge ender, ble ikke endret i perioden. Først senere ble det gitt mulighet til utarbeide egne planer som avvek fra den foreskrevne byformen. Det ble imidlertid fastlagt krav om utarbeidelse av planer for byene, og det ble stilt strengere krav til dokumentasjon av byggesøknader. Årsaken kan ha vært mangel på fagfolk, at spekulasjon førte til dårligere kvalitet på bebyggelsen, og et behov for å sikre at de helsemessige virkningene av utformingen ikke ble for dårlig.

Muligheten for å gjøre bestemmelsen i bygningsloven gjeldende for områder utenfor byene ble innført i 1869 ved at det kunne opprettes egne bygningskommuner hvor bygningsloven kunne gjøres gjeldende²⁸³. På den måten fikk en kontroll på tettbebyggelse utenfor byene. Behovet for å få kontroll med bebyggelsen på et tidlig tidspunkt ble begrunnet med kostnadene ved senere "opprydding" i problemene, særlig etablering av teknisk infrastruktur og hensynet til brann.

²⁸³ Loven som ga kommunene mulighet til å definere egne bygningskommuner ble vedtatt 17de juni 1869. Vedtaket måtte godkjennes ved kongelig resolusjon.

1885 – 1905

**Videreutvikling av lovverket under
parlamentarismen**

11 Videreutvikling av lovverket under parlamentarismen

I 1884 får parlamentarismen gjennomslag som prinsipp for forholdet mellom regjeringen og Stortinget. Før 1884 var det kongen som valgte medlemmene av regjeringen uten hensyn til sammensetningen av Stortinget. Regjeringens medlemmer hadde ikke rett til å møte i Stortinget, noe som innebar at de unngikk debatt og kritikk fra stortingsrepresentantene.²⁸⁴ Etter 1884 ble regjeringen oppnevnt av Stortinget, og det ble bedre sammenheng mellom den politikken regjeringen førte og Stortingets sammensetning. Saksgangen på Stortinget endret seg også. Lovforslagene ble nå behandlet av en komité på Stortinget før saken gikk til Odelstinget og Lagtinget. Det gjorde det langt lettere å gjøre endringer i departementets forslag.

Urbaniseringen og industrialiseringen økte i Norge i perioden, og det ble behov for hyppige revisjoner av bygningslovene. Industrialiseringen medførte at nye bygningstyper, funksjoner og teknologi måtte innpasses i byene. Samtidig var byplanlegging begynt å bli et fag, og det ble publisert flere bøker om planlegging i Europa som fikk stor innvirkning på faget i perioden.

11.1 Forslag til lov om ventilasjon i bebodde kjellere 1895

I 1895 fremmes et lovforslag for odelstinget fra en privatperson: «Forslag fra Tandlæge Høeg til Lov om Ventilation i beboet Bygnings Kjældere».²⁸⁵ Lovforslaget opplyses å ha vært oversendt en komité som innhentet en uttalelse fra det medisinske fakultet om nytten av en slik lov. Dokument fra Høeg innledes slik:

Jeg skal herved fremholde, at jeg i en Række af Aar har havt min Opmerksomhed, henvendt paa Sygdommen Tæring og fundet, at denne hovedsagelig kan paavises at være opstaaet i saadanne Beboelsesrum, hvor Kjelderne ikke har havt den nødvendige Ventilation, og antager deraf, at dersom behørig Luftveksling i enhver beboet Bygning blev paabudt ved Lov, vilde blive det bedste og mest virkningsfulde Middel som Beskytter mod Sygdommen.²⁸⁶

Dette er første gang en spesifikk sykdom nevnes i forbindelse med bygningsvesenet. Selve lovforslaget var enkelt og besto av det som ellers kunne vært en paragraf i bygningsloven:

Enhver beboet Bygning saavel i Byer som i Landdistrikterne skal være forsynet med Luft-Trækkanaler, hvorved Grunddunsten altid kan have Adgang og derved forhindres at trænge ind i Beboelsesrummene. Alle saadanne Trækpiber skal være opført i Høiden lige høit som Bygningen og have en Aabning fra Kjælder til Tak af mindst 250 cm. i gjennemsnit. Benyttes en Skorstenspipe som Trækkanal for Underrummene, maa Aabningen til denne ikke være ildsfarlig og saavel denne som enhver anden anbragt Aabning for Trækken til Kanalen være saa, at Grunddunsten til alle Tider kan uhindret trænge igjenem. Stængning af saadanne Trækkanaler straffes med Bøder.²⁸⁷

²⁸⁴ Se Stortingets hjemmeside: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Parlamentarismen-i-utvikling/>. Lastet 01.11.2014

²⁸⁵ Dokument Nr. 20 (1895) fra Næringskomiteen Nr. 2

²⁸⁶ Dokument Nr. 20 (1895), s. 1

²⁸⁷ Dokument Nr. 20 (1895), s. 2

Det var Høegs overbevisning at med et slikt påbud ville tuberkulose forsvinne, «i stedetfor som den nu er i stærk Tiltagen til Skræk og Rædsel for hele Nationen».²⁸⁸ Resten av dokumentet er Høegs redegjørelse for sykdommen «Tæring» (tuberkulose).

Som bekjendt er Tæring en Infektionssygdom stammende fra en bekjendt Sopart, som trænger sig ind i Menneskers Lunger og fortærer Dele af disse. Her finder et lignende Forhold Sted, som naar en Bygnings Træplanker og Stokke fortæres af Soppe.

Disse, der stammer fra samme lavtliggende Plantefamilie som den, der ødelægger Lungerne, trives alene i indestængt Luft, særlig i Kjældere, hvor den har sine Betingelser for Trivsel og Ernæring af de usynlige Hjælpesoppe der opfylder Rummet.

Alle disse Milliarder underholdes af Fugtigheden som oppstaar fra Grunden, saaledes ogsaa med Tæringssoppen hos Mennesket; den kan ogsaa først vinde i Trivsel og derved gjøre Skade, naar den faar sine Hjælpetropper af de assisterende Fødesoppe, der nogetsaa nær samtidig²⁸⁹ kaster sig ind paa den lædrete Slimhinde, som Herren (Smittesoppen) selv har besat.²⁹⁰

Høegs teori var altså at menneskene er smittet av den soppen som gir tuberkulose, og at denne får sin næring av en annen soppart som finnes i «Grunddunsten». Dersom «Grunddunsten» fjernes vil ikke soppen som gir tuberkulose kunne leve.

Smitte er det første og farligste for Mennesket i Sygdommen Tæring, men Grunddunsten bærer en stor Andel i, at denne gjør Fremgang og tiltager i Magt; dog mest og betydningsfuldest for den begyndende Periode.²⁹¹

Han mener det var den stadige fuktigheten fra grunnen som var problemet, ikke hvor fuktig det var i en kjellerleilighet. Hans oppfatning var at de bestemmelsene som lå i de fleste sunnhetsvedtektene for byene om at gulv i kjellere skulle være tette og trekkfrie fikk liten betydning fordi fuktigheten trengte seg igjennom treverket og inn i kjelleren. Om tiltaket som han mente skulle til sier Høeg:

Det Offentlige maatte lade oplære Folk til denne Gjerning, der senere skulde veilede og tilse, at Ventilationen i Bygningerne vedblivende holdtes i forsvarlig Stand. Først naar dette blev gennemført, tror jeg, at vi kunde vente at faa se Sygdommen ganske anderledes indgrændset end om Pengene blev lagte i Sanatorier.²⁹²

Høeg opplyser at han har jobbet med temaet siden 1860, og at han hadde intervjuet mennesker med tuberkulose og «ikke sjelden besøgt dem i Hjemmet». Etter at de har fått instruksjoner om hvordan luftingen skulle utføres ble luften friskere, og uten «Jord- og Grønskelugt». Han hadde «ligedan observeret og faaet bevist, at der ikke har indtraadt Tæring paa nogen av den opvoxede Slægt, der vedblivende beboede Rummene».²⁹³ Om andre sykdommer utaler han:

Man vil kunne sige, at naar denne Synsmaade skulde være paalidelig og riktig, vilde enhver anden Infektionssygdom som Difteri, Skarlagensfeber m. fl. være underkastet samme Betingelser; og dog ere alle disse Sygdomme altfor

²⁸⁸ Dokument Nr. 20 (1895), s. 2

²⁸⁹ «Eller efter en kort, dog ukjendt Tid» - fotnote i dokumentet.

²⁹⁰ Dokument Nr. 20 (1895), s. 2

²⁹¹ Dokument Nr. 20 (1895), s. 3

²⁹² Dokument Nr. 20 (1895), s. 3

²⁹³ Dokument Nr. 20 (1895), s. 3

hyppig bevist at være opstaaet ogsaa i de øverste Etager. Hertil maa svares, at saavel de kjendte som de ukjendte Mikroorganismers Levevis, synlige og usynlige, endnu ikke foreligger. Det er de usynlige Hjælpesoppers Tilstedeværelse og Betydning, jeg herved særlig vil henlede Opmærksomheden paa.

Ventilation i vides mulig Udstrækning vil blive til Gavn og Nytte for alle Mennesker, saavel i at undgaa Sygdommen Tæring som i anden sanitær Henseende.²⁹⁴

Brevet har et lite tillegg, som det ikke er opplyst om når er tilføyet. Det lyder:

Som Bevis paa min Forestillings Rigtighed om Grunddunsten viser de seneste Efterretninger fra Frankrig og Tyskland, hvor der særlig punkteres, at Soverummene i de nyoprettede Sanatorier for Tuberkelsygdomme ikke ere beliggende i den første Etage, ligesom der udtales den samme Anskuelse, at Landdistrikterne ere mere hjemsøgte af Sygdommen end Byerne.²⁹⁵

Lovforslaget har ikke noe tillegg med kommentarer eller vurderinger fra departementets side. Innstillingen i Næringskomité 2 er også kort, 2/3 side. Forslaget til bestemmelser er sitert og det opplyses at forslaget har vært sendt regjeringen tidligere uten at det er skjedd noe i sakens anledning. Komiteen innstiller på at forslaget skulle forkastes med to begrunnelser: Det er «altfor indgribende» og det er anledning til å gi vedtekter om slike tiltak både gjennom bygningsloven og sunnhetsloven.²⁹⁶ Komiteens innstilling vedtas enstemmig i Odelstinget uten diskusjon.²⁹⁷

Tuberkulosen var på dette tidspunktet en sykdom med store sosiale konsekvenser. Det fantes få effektive behandlingsmåter og sykdommen kunne ramme alle. Robert Koch hadde påvist tuberkelbasillen i 1882, men det er uklart om dette var allmenn kjent kunnskap da lovforslaget ble fremmet for Stortinget. Høegs teori kan tolkes som en variant av den miasmatiske teorien om sykdom. Han mener det er mikroorganismer (bakterier hadde blitt identifisert som årsaken til sykdom allerede av Pasteur på 1860-tallet) og ”usynlige Hjælpesoppe” som forårsaket sykdom. De effektive tiltakene var å endre boligens utforming. Smitte mellom mennesker nevnes ikke som faktor i Høegs forslag.

Det interessante her er hvorfor lovforslaget i det hele tatt ble fremmet for Stortinget. Det kunne også ha vært innarbeidet som en paragraf i revisjonen av bygningsloven, et arbeide som foregikk parallelt med dette lovforslaget. At komiteen på Stortinget ikke argumenterte med at sammenhengene tannlege Høeg mente eksisterte var feil indikerer at de ikke var uenige i hans betraktninger. En legmanns oppfatninger ble ikke imøtegått med fagkunnskap fra medisinen, men ble tatt opp som et reelt forslag i Stortinget. At komiteen argumenterte med at muligheten allerede fantes i lovverket (både i bygningsloven og sunnhetsloven), og at det var for ”inngripende” har nok sammenheng med det systemet som var etablert i sunnhetsloven. Staten skulle definere rammeverket, mens de lokale myndighetene skulle utarbeide bestemmelser innenfor rammen av loven. Høegs lovforslag brøt med dette prinsippet.

²⁹⁴ Dokument Nr. 20 (1895), s. 3-4

²⁹⁵ Dokument Nr. 20 (1895), s. 4

²⁹⁶ Indst. O. No. 94 (1895)

²⁹⁷ Stortingstidende (1895), forhandlinger i Odelstinget, s. 367, sak 5

11.2 Forslag til Lov om Bygningsvæsenet - 1896

I 1891 ble det fremlagt et forslag til oppdatering av den alminnelige bygningsloven. Odelstingsproposisjonen starter med en gjennomgang av hvilke lover som var vedtatt for byene utenfor Kristiania, Bergen og Trondheim, og hvilke byer som hadde fått lettelser og skjerpelser i forhold til lovens bestemmelser.²⁹⁸ Det refereres til behandlingen av loven i 1845, og «Eiendomssikkerheten, Sundhedsfordringerne og Kulturtilstanden» refereres som årsakene til at loven var nødvendig.²⁹⁹ Eiendomssikkerheten gjaldt i hovedsak beskyttelse mot brann hvor materialbruken, gatenes bredde og bygningenes høyde var vesentlig, og det ble argumentert for at reglene for dette burde være de samme overalt.

Dette gjælder ogsaa Sundhedsfordringerne, der, forsaavidt en Bygningslov omfatter dem, indskrænkes til de fornødne Hensyn, som de Urenligheder, en eller anden Bedrift medfører, eller som forefindes i ethvert Hus, fordre; men ogsaa disse bør overalt være de samme.

Reglene for å hindre brann og å sikre sunnheten var altså de eneste reglene det ble argumentert for at burde være like i byene. Det ble igjen lagt vekt på at stedene var forskjellige, og hadde forskjellig «bygningkultur» - og at det derfor (med kongens godkjenning) måtte være anledning til å modifisere reglene i loven i den enkelte by.³⁰⁰ Lovendringen fra 1860 – hvor det ble pålagt byene å utarbeide en byplan – blir nevnt spesielt. Revisjonen av loven ble begrunnet med at den var utdatert, at flere bestemmelser var uklare, og at pålegget om byplan og byggeforskrifter ikke hadde blitt fulgt i den grad man hadde håpet.³⁰¹ Både håndtering av planlegging og byggesaker, samt byggeforskriftene i byene, blir direkte og indirekte omtalt som ikke tilfredsstillende i forhold til tidens krav.³⁰² Komiteen som hadde utarbeidet det nye lovforslaget hadde ingen medlemmer som skulle ivareta helsehensyn direkte. Loven ble sendt på høring og lovutkastet bearbeidet før odelstingsproposisjonen.

Lovforslaget inneholdt ikke noe krav om at stadsfysikus eller annen person med helsefaglig kompetanse skulle delta i regulerings- eller bygningskommisjonen.³⁰³ Det er satt en maks størrelse på kvartaler (4000 kvadratmeter) og en lengste side på maks 100 meter. «Kvartalerne skal være adskilte ved saavidt muligt lige Gader, mindst 12,50 m. brede, regnet fra Vægfladen over Sokkelen, og aabne i begge Ender».³⁰⁴ Loven inneholdt detaljerte bestemmelser for hvordan bygningene skulle oppføres og hvordan overvann skulle håndteres.³⁰⁵

Det ble også gitt detaljerte bestemmelser som hvordan gårdsrom og kjellerleiligheter skulle utformes.³⁰⁶ Bestemmelsene la vekt på fjerning av matjord og å sikre mot fuktighet. I tillegg krevde kjellerrom egen godkjennelse fra sunnhetskommisjonen. Det skjedde en videre splittelse mellom bygningen i seg selv og bruken av dem hvor utformingen lå under bygningsloven og bruken under sunnhetsloven. For andre beboelsesrom ble bestemmelsen om takhøyde (minimum 2,5 meter og krav om 1/10 del av arealet som vindusflate, og at vinduer måtte kunne åpnes ble opprettholdt. Unntak

²⁹⁸ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, s. 1-2

²⁹⁹ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, s. 2

³⁰⁰ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, s. 3

³⁰¹ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, s. 4

³⁰² Se blant annet kommentarer i Oth. Prp. No. 10 (1891), side 7

³⁰³ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, s. 19

³⁰⁴ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, s. 21

³⁰⁵ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, s. 29

³⁰⁶ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, s. 27

kunne godkjennes av sunnhetskommisjonen.³⁰⁷ Dette indikerer at bestemmelsene primært var ment å sikre helsen, og ikke som funksjonelle eller estetiske krav.

Bestemmelsene om "lokumer" og deres plassering ble også opprettholdt³⁰⁸ på samme måte som forbudet mot visse typer virksomheter. Listene over bedrifter og virksomheter ble stadig utvidet etter hvert som nye typer bedrifter ble etablert, i tillegg til at reguleringskommisjonen kunne gi egne bestemmelser. Det er også verdt å merke seg at det i den foreslåtte bestemmelsen kun er oppgitt fare for sunnheten som årsak til egne bestemmelser. Brann ble ikke lenger nevnt.³⁰⁹

Kommunene kunne vedta skjerpelser eller lempinger i loven, samt hvilke områder som skulle være omfattet av loven, etter at sunhedskommisjonen hadde uttalt seg, dersom deres ansvarsområde ble berørt.³¹⁰ Et av hovedspørsmålene i loven var begrensningen i adgangen til å bygge trebygninger i byene.³¹¹ Komiteen som gjennomgikk lovforslaget var enige i de begrensningene som ble gitt gjennom loven. Hovedargumentet var faren for brann. Komiteen viser til at flere byer på eget initiativ hadde innført strengere bestemmelser om trebygninger for å redusere brannfaren.³¹²

Hvor ønskeligt det af Hensyn til en større Ildssikkerhet kunde være at tage Skridtet fuldt ud og paabyde Murtvang for alle Byer, tror vi dog ikke at burde foreslaa dette af mange Grunde og navnlig af Hensyn til der i mange af Byerne herskende smaa Forhold. Vi antager nemlig, at et saadant Paabud vilde kunne virke til at forhindre Opførelsen av Smaahuse i større Udstrekning, da disse ialfald under fugtigere Klimatforhold vil falde forholdsvis for dyre og ikke blive saa godt opførte, lige som de i ethvert Fald ikke bliver saa hurtigt beboelige som Træhuse, men dette Resultat maatte baade af sanitære, økonomiske og sociale Hensyn ansees som meget beklageligt.³¹³

Her var murtvang et tema som blir forlatt som prinsipp på grunn av hensynet til å kunne oppføre trehus. Det argumenteres ikke direkte for at oppføring av trehus ga arbeiderklassen mulighet til å skaffe seg egne hus, men momentene i argumentasjonen er de samme som Bidekap fremsatte under behandlingen av bygningsloven for Kristiania i 1875.

Andre viktige endringer i loven var et større oppgaveomfang for reguleringskommisjonen, og en større plikt for de som bygget til å holde bygningskommisjonen orientert om arbeidet. Det ble også tatt inn en bestemmelse om at tolkning av loven skulle gjøres av departementet. I de tidligere lovene måtte tvist om lovens tolkning håndteres av domstolene, noe som var ressurskrevende og tok lang tid.³¹⁴

Det er gitt «motiver» til enkelte av paragrafene. Kommentarene knyttet til sanitære hensyn gjengis nedenfor. Om høyden på bebyggelsen kommenterer komitéen: «Af Ildsikkerheds og sanitære Hensyn har man fundet, at det bør forbydes, at Vaaningshuse indredes til mere end 5 Etager»³¹⁵ Bredden på gater og høyden på bebyggelsen ble bestemt ut fra hensyn til lys, luft og brannsikkerhet.³¹⁶

³⁰⁷ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, s. 27

³⁰⁸ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, s. 30-31

³⁰⁹ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, s. 36

³¹⁰ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, s. 37, § 95

³¹¹ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, Bilag o. 1, s. 3

³¹² Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, Bilag o. 1, s. 3

³¹³ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, Bilag o. 1, s. 3

³¹⁴ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, Bilag o. 1, s. 4

³¹⁵ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, Bilag o. 1, s. 24

³¹⁶ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, Bilag o. 1, s. 26

Gårdsrommenes størrelse hadde det ikke vært bestemmelser om i den generelle bygningsloven tidligere. For å ta hensyn til mangfoldet i steder (særlig Vestlandet med sine små tomter ble nevnt) ble det argumentert for at gårdsrommets størrelse skulle fastsettes til 1/5 av tomten. Bygningskommisjonen skulle kunne gi dispensasjon etter at sunnhetskommisjonen hadde uttalt seg.³¹⁷ Bestemmelsene i loven får mer og mer karakter av byggeforskrifter som i detalj beskriver hvordan bygninger skal utformes. De første slike detaljerte bestemmelser gjaldt ildsteder og ovner, men omfatter i lovforslaget også vinduer, trapper, konstruktive elementer m.m. De to hovedformålene med bestemmelsene i loven var brannsikkerhet og helse. Etter hvert som materialer og bygningstyper endret seg ble det også behov for bestemmelser hvor bygningskommisjonen og/eller sunnhetskommisjonen avgjorde hvordan bygningenes eller rommenes bruk skulle defineres. Dette gjaldt blant annet kjellere.³¹⁸

Diskusjonen om bestemmelsene bare skulle gjelde for nye bebyggelse var også et aktuelt spørsmål i dette lovforslaget. Bestemmelsene ble her innskjerpet i forhold til tidligere lover. Der det ble foretatt "hovedreparasjon" av bygningen, eller en del av den, skulle loven følges. Til dette uttaler departementet at "De i 2det Passus tilladte Forandringer ved ældre Bygninger finder man bør tilstrebes, om ikke af andre Grunde saa af sanitære Hensyn".³¹⁹ Her skjer det altså en innskjerping av de funksjonelle kravene i bygningene av hensyn til helsen.

Bestemmelsene om bortledning av vann og fjerning av matjord³²⁰ var uforandret fra tidligere. Bestemmelsen om gårdsrom derimot ble foreslått endret fra 1/5 til ¼ av tomten størrelse, men ikke under 4 meter på en kant. Det ble også gitt en bestemmelse om at flere bygninger kunne ha felles gårdsrom, og at gårdsrommet, dersom det var omgitt av bygninger på alle kanter, ikke skulle bebygges med mer enn 9 meter høye bygninger. Unntak kunne som ellers gjøres av bygningskommisjonen etter at sunnhetskommisjonen hadde uttalt seg.³²¹

Bestemmelsen med forbud mot hvite fasader blir forsterket ved at forbudet også skulle gjelde mot nabo, i tillegg til mot offentlig gate eller plass. Det ble spesifisert at forbudet kun gjaldt "den ubrukne hvide Farve".³²² Det ble også gitt en egen bestemmelse om "Skadelige Gasarter eller Dampe". Disse skulle ledes over bygningens tak.³²³ Det var sunnhetskommisjonen som skulle avgjøre når og hvordan dette skulle skje.³²⁴ § 9 inneholdt bestemmelser om utarbeidelse av reguleringsplaner. Til bestemmelsen uttaler komiteén:

Der har inden Komiteen været under Overveielse, hvorvidt der ikke i selve Loven burde indtages en Antydning om Ønskeligheden af, at der ved Reguleringsplaners Udarbeidelse ogsaa havdes for Øie Nyttens og Nødvendigheden af i Planen at medtage større Aabninger (offentlige Pladse eller Almenninger), til dels med Beplantninger. Da man imidlertid antager, at saadan Antydning lidet passer i en Lov, har man troet at burde indskrænke sig til kun at nævne Sagen her.³²⁵

³¹⁷ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, Bilag o. 1, s. 28

³¹⁸ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, Bilag o. 1, s.

³¹⁹ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, Bilag o. 1, s. 31-32

³²⁰ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, Bilag o. 2, s. 44

³²¹ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, Bilag o. 2, s. 44-45

³²² Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, Bilag o. 2, s. 63

³²³ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, Bilag o. 2, s. 19

³²⁴ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, Bilag o. 2, s. 64

³²⁵ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, Bilag o. 2, s. 60

Komiteéns forslag til lovtekst ble sendt på høring. Loven ble ikke behandlet i 1891, men lovarbeidet ble tatt opp igjen i 1893³²⁶. De viktigste endringsforslagene var at gatebredden ikke ble påbudt, men som regel skulle være 12,5 meter. Loven ble dermed mindre streng enn i 1845. Departementet påpekte at en smalere gatebredde enn 12,50 meter ikke var ønskelig på grunn av «ildsikkerheten og Sundhedsforholdene, men at situasjonen i mange byer gjorde en slik gatebredde vanskelig eller umulig.³²⁷ Størrelsen på gårdsrom ble foreslått endret fra ¼ til 1/5 av tomtens utstrekning. Kravet til å utarbeide reguleringsplan ble opprettholdt.³²⁸ Departementet argumenterte mot de som mente at loven var for streng, ut fra at hensynet til å sikre menneskelig og sikkerhet måtte være det samme både i små og store byer.³²⁹

Paabudet om, at Kjælderrum alene med Sundhedskommissionens Tilladelse maa indrettes til Beboelse, finder man bør udgaa af Loven, saaledes at det bliver overladt til Sundhedslovgivningen at foreskrive, hvad der i saa Henseende paa ethvert Sted ansees paakrævet.³³⁰

Bestemmelsen skulle åpne for at ulike steder kunne etablere ulike regler knyttet til kjellerleiligheter. Lignende bestemmelser fantes også i sunnhetsvedtektene i kommunene. Der slike ikke fantes påpekte departementet at loven inneholdt bestemmelser om hva sundhedskommissionen skulle ha sin oppmerksomhet rettet mot («Boliger, der ved Mangel paa Lys eller Luft, ved Fugtighed o. s. v. har vist sig bestemt skadelige for Sundheden»)³³¹. Departementet viste også til at loven inneholdt bestemmelser om innredning i beboelsesrom som skulle sikre de sanitære hensynene. Disse måtte følges når det ikke forelå strengere bestemmelser i sunnhetslovgivningen. Kommunestyrenes og amtmennenes uttalelser til lovutkastet er gjengitt i stortingsforhandlingene. Mange kommunestyre uttalte seg mot lovutkastet. Hovedargumentene var at forholdene på stedet var små i forhold til Kristiania, og at bestemmelsene var for detaljerte.³³² Flere byer uttaler at bestemmelsen om kjellerboliger var for streng.³³³

Komiteen (Næringskomite No. 2) hadde igjen for mye å gjøre og innstilte til Stortinget om at saken ble utsatt.³³⁴ Utsettelsen ble enstemmig vedtatt i Odelstinget.³³⁵

11.2.1 Nytt forslag til Lov om Bygningsvæsenet for Landets Byer udenfor Kristiania, Bergen og Trondhjem - 1894

I 1894 fremmer igjen departementet loven for Stortinget. I mellomtiden hadde Justisdepartementet formidlet en henvendelse fra «Direktøren for det civile Medicinalvesen» som foreslo endringer i lovutkastet fra 1893 av «sanitære Hensyn».³³⁶

Med Skrivelser fra nævnte Departement af 18de Januar og 3die Februar 1894 har man derefter bl. a. modtaget to af Medicinaldirektøren afgivne Betænkninger af 5te December og 2den Februar næstfør tilligemed to

³²⁶ Oth. Prp. No. 1 (1893).

³²⁷ Oth. Prp. No. 1 (1893), s. 6

³²⁸ Oth. Prp. No. 1 (1893), s. 5

³²⁹ Oth. Prp. No. 1 (1893), s. 3

³³⁰ Oth. Prp. No. 1 (1893), s. 11

³³¹ Oth. Prp. No. 1 (1893), s. 11

³³² Oth. Prp. No. 1 (1893), s. 1-7

³³³ Oth. Prp. No. 1 (1893), s. 17

³³⁴ Indst. O 115 (1893), s. 269

³³⁵ Stortingstidende, Forhandlinger i Odelstinget (1893), 11. juli, s. 783

³³⁶ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 1

Nummer af «Tidsskrift for den norske Lægeforening» (No. 2 for 1893 og No. 1 for 1894), hvori de tidligere fremlagte Udkast til ny almindelig Bygningslov er omhandlet.³³⁷

Medicinaldirektøren havde også sendt lovutkastet til samtlige byer og en «en del i Spørsmålet om Bygningslov interesserede Landkommuners» sunnhetskommisjoner. Uttalelsene ble lagt ved justisdepartementets oversendte materiale.³³⁸

Medicinaldirektøren er enig i at reglene for konstruksjoner og brannsikkerhet kan være like over hele landet når det tas hensyn til bygningenes funksjon, størrelse, flateinnhold, høyden og om bebyggelsen er åpne eller lukket («åbent og sluttet Bebyggelse»). Han antok at dette også gjaldt de administrative bestemmelsene og regler om sanitære krav.

Enkelte Bestemmelser, navnlig den om Gadebredde, Gaardsrums Størrelse og Bygningers Høide, der dog i sanitær Henseende vil danne et vigtigt Tyngdepunkt i en Bygningslov, maa imidlertid ikke alene være forskjellige i de forskjellige Zoner af en større By, men ogsaa veksle efter de forskjellige Byers Terrænforhold, klimatiske Vilkaar og andre Forskjellighede. Det er en almindelig anerkjendt Sag, at Bygningslove for større Byer ikke hensigtsmæssig kan opstille saadanne Bestemmelser skablonagtig ensartede for Byernes Kjerne og deres perifere Dele. I Forretningsstrøg, hvor Byggegrunden gennem Tiderne uden Hensyn til Sundhedens Fordringer er overordentlig stærkt udnyttet, hvor Grundværdien efterhaanden er steget enormt og hvor Bygninger og Grunde er betalt dyrt under den Forudsætning, at Grunden fremdeles skal kunne udnyttes i tidligere Udstrækning, vilde det blive betragtet som en altfor stor Krænkelse af Eiendomsretten, om Bygningslovens Bestemmelser skulde dikteres væsentlig af sanitære Hensyn.³³⁹

I slike strøk blir en i følge medicinaldirektøren nødt til å gå med på regler om minimumsbestemmelser for gatebredde, gårdsrom og bygningshøyder. Slike bestemmelser kunne imidlertid ikke forsvares i andre strøk av byen hvor eiendomsverdien enda ikke var så høy. Dersom det bare stilles minimumskrav basert på den tette bykjernen ville en forhindre sanitære forbedringer som kunne gjennomføres på en billig måte i enda ubebygde strøk av byen.³⁴⁰

Men ikke alene bør Bygningsreglerne i enkelte sanitære Henseende afpasses efter Zoner, større og mindre Byer, men der bør ogsaa blant andet skjelnes mellem Familiehuse og store Leiekaserner, da Reglerne i enhver Regning bør være strengere, hvor en Mængde Mennesker hober sammen paa et lidet begrændset Omraade, end for smaa isoleret staaende Bygninger eller mindre Familiehuse. Kravene baade til konstruktiv Styrke, ildssikkerhed og til lagttagelse af Sundhedshensyn maa skjerpes i en væsentlig Grad ved saadanne Leiekaserner, medens de formentlig ogsaa uden Skade kan lempes for mindre Familiebygninger og Eneboliger, hvor idetheletaget Sunhedshensynene allerede af sig selv komme til sin Ret. Naar Bygningsreglerne individualiseres, vil i hvert Fald de sanitære Interesser bedst varetages.³⁴¹

³³⁷ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 1

³³⁸ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 1

³³⁹ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 2

³⁴⁰ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 2

³⁴¹ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 2

Medicinaldirektøren argumenterer altså for en mer konkret vurdering av det enkelte sted og mulighetene for å forme bebyggelsen med tanke på en optimalisering, ikke et minstekrav, i forhold til helsen. Departementet viser til byenes og ladestedenes mulighet, etter at reguleringskommisjonen og sunnhetskommisjonen, samt kongelig stadfestelse, til å gi lempinger og unntak fra bygningsloven. Angående byenes forskjellige karakter uttaler departementet:

Forøvrigt finder Departementet paa samme Tid paany at maatte fæste Opmærksomheden ved, at det paa Grund af den mellem alle Bykommuner i disse Anliggende stedfindende Solidaritet maa – som ogsaa af Departementet tidligere fremholdt – ansees til en vis Grad paakrævet, at der saavidt muligt gennemføres nogenlunde Ensartethed i Bestemmelserne i hvad der angaar Hovedpunkterne og fornemmelig med Hensyn til, hvad der sigter til at værne om Eiendomssikkerheden. Departementet finder saaledes at maatte fastholde, at der ikke fra Hensynet til Forholdenes Forskjelligartethed i de forskjellige Byer kan hentes nogen begrundet Indvending mot Udfærdigelsen af en ny almindelig Lov om Bygningsvæsenet i Landets byer, saaledes som her foreslaaet, hvilket iøvrigt efter det anførte heller ikke antages at være Medicinaldirektørens Mening.³⁴²

Angående medicinaldirektørens kommentarer om forskjellige soner mener departementet dette vil ha en reell betydning i svært få byer, og viser for øvrig til kommunestyrets mulighet til å foreta endringer i loven for den enkelte by og den areal.³⁴³ Det ble også vist til at de største byene, Kristiania, Bergen og Trondheim hadde sine egne bygningslover.

Medicinaldirektøren hadde også kommentarer og forslag til de enkelte paragrafene. De viktigste var forslaget om at sunnhetskommisjonens ordfører skulle bli medlem av bygnings- og reguleringskommisjonen.

For Reguleringskommissionens Vedkommende uttaler Medicinaldirektøren, at Kommissionen ikke bør, som det ofte skjer, væsentlig kun tage Trafikhensyn ved Regulering. En Bys Regulering vil nemlig, anfører han, have en afgjørende Indflydelse paa en Bys Sundhed gennem lange Tider, hvorfor der bør tages Hensyn foruden til Trafik, Anbringelse af tilstrækkelig mange og store aabne Pladse, Vandforsyning og Drænering, ogsaa vil Vindretning, Støvdraft, Sollys, idetheletaget til alt det, som ved en Regulering har Betydning for Befolkningens Sundhed.³⁴⁴

En lege burde derfor etter medicinaldirektørens mening være representert i kommisjonene. Justisdepartementet støtter medicinaldirektørens forslag og viser til første punkt i «Grundsætninger for hygieniske Fordringer til Nybebyggelse» som var satt opp av Deutscher Verein für öffentliche Gesundheitspflege i 1875. Denne er gjengitt i fotnote i odelstingsproposisjonen:

Um die notwendigen hygienischen Anforderungen an neue Stadttheile und Wohnungen rechtzeitig und vollständig zur Geltung zu bringen, erscheint es notwendig, dass in den verschiedenen, mit Entwerfung, Begutachtung, Genemigung und Ueberwachung von Stadtbebauungsplänen und

³⁴² Oth Prp. No. 29 (1894), s. 3

³⁴³ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 3

³⁴⁴ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 4

Einzelgebäuden betrauten Gremien sich neben Verwaltungsbeamte und Bautechnikern ein stimmberechtigter Arztz befinde.³⁴⁵

I § 6 i lovforslaget ble det spesifisert at reguleringskommisjonen skulle ta hensyn til trafikken, ildsikkerheten og sunnheten ved utarbeidelse av reguleringsplaner.³⁴⁶ Det ble i uttalelsene fra byene foreslått at byggesøknader skulle oversendes sunnhetskommisjonen før tillatelse ble gitt. Dette ble ikke tatt inn i lovforslaget med henvisning til at ordfører i kommisjonen ble foreslått som medlem både i bygnings- og reguleringskommisjonen.³⁴⁷

Både Kristiania sunnhetskommisjon (som det henvises til flere ganger i proposisjonen) og medicinaldirektøren ville endre bestemmelsen om husenes høyde i forhold til gaten slik at høyden ikke skulle overskride gatebredden. Dette ble bifalt av departementet og paragrafen ble foreslått revidert.³⁴⁸ Fra Fredrikstad, Stavanger og Trondheims sunnhetskommisjoner kom det forslag om at det ble gitt en bestemmelse i loven om plikt til å knytte seg til kloakk dersom bygningen på en eiendom lå innenfor en minsteavstand. I lovforslaget ble det tatt inn en bestemmelse om en minsteavstand på 32 meter fra bygning til kloakkledning.³⁴⁹ Forslag om at eier som ikke var tilknyttet kloakk skulle ha plikt til å knytte seg til denne på anvisning fra sunnhetskommisjonen ble ikke tatt inn i lovforslaget. Begrunnelsen var at bestemmelsen hadde mer karakter av en sunnhetsforskrift, og derfor ikke passet i bygningsloven. Etter forslag fra sunnhetskommisjonen i Kristiania ble gårdsrommenes størrelse endret tilbake til 1/4 av tomten (i 1893 ble det foreslått 1/5 av tomtens areal). Departementet påpeker at denne bestemmelsen vil være vanskelig å gjennomføre i mange byer, og at den derfor må forventes å bli endret mange steder.³⁵⁰

Både Kristiania og Aker sunnhetskommisjoner ba om at det ble gitt regler for minste tillatte volum i beboelsesrom. Sunnhetskommisjonen i Kristiania foreslo 6 kvadratmeter flate som minste størrelse på rom. Medicinaldirektøren støttet også forslaget, og det ble tatt inn i lovforslaget.³⁵¹ Til bestemmelsene om kjellerboliger spesifiserer medicinaldirektøren at disse må isoleres mot fuktigheten i grunnen og anviser flere ulike måter dette kan gjøres på. Aker og Kristiania sunnhetskommisjoner hadde foreslått et forbud mot kjellerboliger, noe medicinaldirektøren ikke ville anbefale. Argumentasjonen var at de bestemmelsene som loven inneholdt, og de kravene som sunnhetskommisjonene kunne stille³⁵², var så strenge at de boligene som tilfredstilte kravene var brukbare som boliger.

Departementet argumenterte mot et forbud mot kjellerleiligheter ut fra at loven ikke ville gjelde de tre største byene, og at kjellerboliger i mange mindre byer lå i skrånende terreng og at det derfor var for strengt å forby kjellerboliger.³⁵³ Departementet foretok en del justeringer i skjerpene retning i lovforslaget, men senket samtidig kravet til lysåpning i vinduer (fra 1/10 av gulvarealet til 1/15 del av gulvarealet i boligen).³⁵⁴

³⁴⁵ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 4, fotnote. Oversatt tekst: For å sikre gjennomføring av de hygieniske kravene i nye bydeler og bygninger må det i kommisjonen som skal vurdere utredninger, utkast, godkjenning og overvåking av planer og enkeltbygninger ved siden av representanter for myndighetene og en bygningsingeniør også delta en lege med stemmerett i kommisjonen.

³⁴⁶ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 5

³⁴⁷ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 5

³⁴⁸ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 6

³⁴⁹ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 7

³⁵⁰ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 8

³⁵¹ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 8

³⁵² Medicinaldirektøren nevner drenering, ventilasjon, himmelretning på vinduer (mot syd, sydøst eller sydvest), høyde på motstående bygninger i forhold til solinnfall, forbud mot bruk av tilstøtende rom til oppbevaring av illeluktende varer m.m.

³⁵³ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 8

³⁵⁴ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 8

Forbudet mot hvite fasader blir spesifisert for murbygninger slik at puss skal være brukket i en farge, og ikke være helt hvit.³⁵⁵

For å sikre seg mot «uønsket» bebyggelse ble lovens virkefelt utvidet fra 100 til 200 meter utenfor byens og ladestedenes grenser.³⁵⁶ Kommentarene og uttalelsene fra sunnhetskommisjonene ble gjengitt som eget bilag i odelstingsproposisjonen.³⁵⁷

Kristiania sunnhetskommisjon uttaler seg til loven og viser til de stedene hvor sunnhetskommisjonen kan gi skjerpede regler eller uttale seg, og kommenterer at:

Tiltrods herfor giver Lovudkastet ingen Anvisning paa, hvorledes Sundhedsvæsenet i det enkelte Tilfælde skal gjøre sin Indflydelse gjældende. Det kan naturligvis ikke være Meningen, at dette skal ske, først efterat Byggearbeidet er fuldført, kfr. §§ 29 og 52, og man kan vel heller ikke altid stole paa, at den usagkyndige bygningskommission vil kunne paase de Sundhedsvæsenet vedkommende Bestemmelser hævdede paa en tilfredsstillende Maade. Man maa derfor anse det for nødvendigt, at der i Loven paa en eller anden Maade etableres Samarbejde mellem Bygnings- og Sundhedskommissionen, og dette vil man foreslaa ordnes paa den Maade, at for første Sundhedskommissionens Ordfører bliver Medlem af Bygningskommissionen og derved ogsaa af Reguleringskommissionen, hvorved han altsaa vil kunne øve Indflydelse paa Afgjørelser af enhver Bygningssag, og dernæst vil man foreslaa, at der til § 16 efter 6te Passus gjøres følgende Tilføielse: «Anmeldelsen skal for Arbeider, der særlig vedkommer Sundhedsvæsenet, og hvorom der af Bygningskommissionen er utfærdiget særlige Forskrifter, oversendes Sundhedskommissionen til Udtalelse, inden den endelig approberes».³⁵⁸

Sundhedskommisjonen i Kristiania foreslo også et tillegg i § 6 om offentlige plasser om hva som skulle tas hensyn til ved reguleringsplanleggingen: «Under Udarbeidelsen heraf skal den have sin opmærksomhed henvendt paa, at Gader anlægges med tilbørligt Hensyn til Trafikkens, Ildsikkerhedens og Sundhedens Fordringer, samt at der paa passende Steder anlægges offentlige Pladse».³⁵⁹ Kommisjonen fant det nesten unødvendig å forklare forslaget («Man behøver ikke her nærmere at utvikle Betydningen af saadanne Pladse for den opvoxende Slægt...») og begrunnet forslaget med at dersom en ikke regulerte inn plassene med en gang ville det bli mye dyrere og vanskeligere å etablere dem senere. Kommisjonen var også kritisk til at gatebredden kunne reduseres til mindre enn 12,5 meter og argumenterte for at den bare skulle kunne gjøres smalere der «...hvor de stedlige Forhold gjør det absolut nødvendigt».³⁶⁰ Angående hushøyden viste kommisjonen til et forslag til ny bygningslov for Kristiania hvor det ble foreslått at hushøyden ikke skulle overstige gatebredden. Tidligere var bestemmelsen gatebredden + et tillegg på ¼ av denne.³⁶¹ Det ble vist til den svenske bygningsloven som eksempel, og det ble argumentert med at solen da kunne nå den nederste etasjen ved en vinkel på 45 grader. Det ble også argumentert for en minste størrelse på rom, slik det var gitt bestemmelser om i Kristianialoven. Dette gjaldt særlig rom i leiegårder og tjenesteværelser. "En saadan Bestemmelse vil derfor komme en Klasse Mennesker til

³⁵⁵ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 12

³⁵⁶ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 14

³⁵⁷ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 39

³⁵⁸ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 39

³⁵⁹ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 40

³⁶⁰ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 40

³⁶¹ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 40

gode, som i mange Henseender lever under mindre heldige hygieniske Vilkaar”.³⁶² Kommisjonen var også opptatt av luften innendørs og har flere kommentarer til hvordan lufterør og piper må utformes for at røk ikke skal trenge inn i boligene.³⁶³

Det ble også tatt til orde for å ordne (i en viss grad) bebyggelsen utenfor byene ved at det ble krav om søknad for oppføring av bygninger i landdistriktene:

Sundhedskommissionens Medlem, Professor Holst, optager endvidere Forslag om, at der i Loven indtages Bestemmelser, hvorved der banes Adgang til ogsaa for Landdistrikterne at fastsætte Bygningsregler samt paabyde Anmeldelse. Han maa anse dette for en stor Vinding i hygienisk Henseende, hvorved mange uhensigtsmæssige og for Sundheden skadelige Anlæg vilde kunne hindres. Han har tænkt sig denne væsentlig i Sundhedsvæsenets Anliggender virkende Bygningsmyndighed bestaaende af Sundhedskommissionen dertil opnævnte, helst bygningskyndige Mænd. Han har endvidere tænkt sig, at der for Herrederne skulde udarbejdes Bygningsforskrifter, der behandlede paa samme Maade som Sundhedsforskrifterne og erholdt kongelig Stadfæstelse. Han vil saaledes foreslaa, at der gives Loven følgende Tillæg: Til § 1 tilføies en ny Passus, saalydende: «I ethvert Formandskabsdistrikt paa Landet skal der være et Bygningsudvalg, bestaaende af Sundhedskommissionens Ordfører som Formand og to af Kommunebestyrelsen opnævnte Mænd, der vælges paa samme Maade som foran for Bygningskommissioner bestemt».

Til § 89 foreslaar han tilføiet en ny Passus, saalydende: «I ethvert Formandskabsdistrikt paa Landet skal Sundhedskommissionen udarbejde Bygningsregler for de Dele af Distriktet, paa hvilke denne Lov ikke finder Anvendelse. Disse Regler har væsentlig at tage Hensyn til, hvad Sundhedsvæsenet kræver. De bliver først gyldige ved at stadfæstes af Kongen.»³⁶⁴

Bygninger skulle altså byggemeldes i på samme måte som i byene. Til forslaget kommenteres det i uttalelsen at «Sundhedskommissionen i sin Helhed skal ikke stille sig afvisende lige ovenfor dette Forslag. Den omfatter tvertimod Forslaget med megen Sympathi, og tror, at disse eller lignende Bestemmelser i mange Tilfælde vilde være til stor Gavn.»³⁶⁵ Departementet kommenterer overhode ikke forslaget i sin gjennomgang av innspillene. Dette er første gang, med unntak av bestemmelsene om byggesonen utenfor byene, at det blir foreslått bestemmelser for bebyggelsen utenfor byene.

Spørsmålet om fjerning av matjord opptar flere av sunnhetskommisjonene som avga uttalelse. Bergens sunnhetskommisjon uttaler:

Det vil være ønskeligt at faa Bestemmelse om, hvorledes der skal forholdes, naar Hus agtes opført paa opfyldt Grund eller paa kunstigdannede Jordbanker, der ofte helt igjennem bestaar af Madjord, - Tilfælde, som flere Gange er indtruffet her.

Hvor Grundvand i slige Tilfælde ikke kan bortledes, anser Kommissionen det nødvendigt, at Grunden erklæres ubebyggelig.³⁶⁶

³⁶² Oth Prp. No. 29 (1894), s. 41

³⁶³ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 41-42

³⁶⁴ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 42

³⁶⁵ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 42

³⁶⁶ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 46

Sunnhetskommisjonen i Kristiansund viser til at matjorden under sjøpakkhus også burde fjernes. Begrunnelsen fra Kristiansund var at dersom matjorden ikke ble fjernet blir den «inficeret» av avfall fra Silde og fisketrafikken. Det skapte stank for bolighusene, som til dels lå i umiddelbar nærhet av sjøbodene.³⁶⁷ De ønsker også et påbud om «lokumer» i «Sjøpakhuse (Sjøboder)» fordi urensligheten ble stor når mange mennesker arbeidet der.

Diskusjonen om høyder på hus blir tatt opp av flere kommisjoner. Sunnhetskommisjonen for Trondheim uttaler at maksimal høyde på hus uavhengig av gatebredde burde reduseres fra 9 til 7 meter i loven.³⁶⁸ De hadde også kommentarer til størrelsen på gårdsrom hvor forslaget i ny lov for Trondheim var 48 kvadratmeter. De påpeker også at i lovforslaget for Trondheim var kravet til vinduer i kjellerboliger at de skulle utgjøre 6 % av grunnflaten i leiligheten. Lovforslaget for byer og ladesteder var vesentlig strengere.³⁶⁹ Mens lukt er fokus i mange uttalelser blir avrenning også nevnt:

Mosjøens Sundhedskommission: Finder de sanitære Krav fyldesgjort i Lovudkastet, og ønsker kun i § 52 tilføiet, at der maa sørges for, at ikke Brønde eller andet Vandhentingssted har Tilsig fra Lokumer eller Lignende.³⁷⁰

Saken ble også sendt til herredene for uttalelse. Mange av dem uttaler at loven ikke vil komme til anvendelse på stedet fordi de ikke har noen bebyggelse, eller at de gjeldende sunnhetsforskriftene ble ansett som tilstrekkelige. Det ble lagt vekt på at forholdene på de mindre stedene var helt annerledes enn i de store byene.³⁷¹ Flere kommisjoner uttaler seg om sunnhetskommisjonene bare skulle uttale seg eller gi tillatelse. Det var selvfølgelig en større makt i å skulle gi en tillatelse enn å skulle uttale seg. Viks sunnhetskommisjon uttaler at i både §§ 31 og 71 bør «Erklæring» byttes ut med «samtykke».³⁷² Det ville gi det hygieniske arbeidet mer tyngde ettersom kommisjonen da hadde fått mer makt over prosessen.

Komiteen i Odelstinget uttaler at de hadde utarbeidet flere store og små lovforslag, og at odelstingsproposisjonen om bygningsloven var kommet sent og anbefaler derfor igjen saken utsatt.³⁷³ Dette blir enstemmig vedtatt i Odelstinget uten diskusjon.³⁷⁴

11.2.2 Forslag til bygningsloven for byer og ladesteder – 1895

I 1895 blir lovforslaget på nytt fremsatt som odelstingsproposisjon.³⁷⁵ Departementet gjennomgikk det de mente var grunnene til at en revisjon av loven var «uomgjengelig fornøden».³⁷⁶ Den presiserer også at loven gjelder for landets byer med unntak av Kristiania, Bergen og Trondheim, for alle ladesteder og for "en del sterkere bebyggede Strækninger paa Landets Grund".³⁷⁷ Departementet siterer igjen forarbeidene fra 1845 hvor det sies at loven skal «have Eiendomssikkerheden, Sundhedsfordringerne og Kulturtilstanden for Øie».³⁷⁸ Departementet viser til at det har gått nesten 50 år siden loven utkom, og at den «i flere Henseender blive forældet og ufuldstændig».³⁷⁹

³⁶⁷ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 46-47

³⁶⁸ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 47

³⁶⁹ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 47

³⁷⁰ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 48

³⁷¹ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 51-52

³⁷² Oth Prp. No. 29 (1894), s. 52

³⁷³ Indst. O. No. 139, s. 318

³⁷⁴ Forhandlinger i Odelstinget nr. 165, side 1313, sak 4

³⁷⁵ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), Stortingsforhandlingene, 3. del

³⁷⁶ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 1

³⁷⁷ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 1

³⁷⁸ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 3

³⁷⁹ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 4

Departementet drøfter inngående problemstillingene knyttet til tre som byggemateriale i forhold til brannsikkerheten. Det argumenteres igjen for at disse bestemmelsene bør være like overalt.

Det andre store temaet som drøftes er sunnhetsbestemmelsene. Departementet argumenterer også her for felles bestemmelser for byene. Drøftingen innledes slik:

Hvad derimod angaar de Bestemmelser, der tager Sigte paa de sanitære Hensyn, kunde det synes, som om de stedlige Forhold her maatte spille en saa stor Rolle, at Hensynet til disses Forskjelligartethed ikke alene mellem de forskjellige Byer, men ogsaa mellem de enkelte Strøg inden en og samme By maatte stille sig hindrende iveien for, at saadanne Bestemmelser hensigtsmæssigen kunde optages i en Fælleslov. Dette er ogsaa antydnet af Medicinaldirektøren i en betænkning af 5te December 1893, der i det væsentlige indeholder følgende.³⁸⁰

Medicinaldirektørens uttalelse siteres så ordrett i et langt utdrag. Departementet viser til lovutkastets § 89 hvor den enkelte by eller ladested kan fritta fra, skjerpe eller lempe på bestemmelsene, også innenfor den enkelte by eller ladested.³⁸¹ Departementet medgir at de i prinsippet er enige i at det er behov for ulike bestemmelser knyttet til gatebredde, gårdsrommenes størrelse og bebyggelsens høyde m.m. innenfor den enkelte by, men viser til at dette bare gjelder et fåtall store byer.³⁸² Departementet viser så til at både reguleringskommisjonen, bygningskommisjonen og sunnhetskommisjonen har fått myndighet til å gi «lempninger» ved særlige omstendigheter.

Departementets drøfting av paragrafene er stort sett den samme som året før. Medicinaldirektørens kommentarer og forslag til § 1 om at ordfører i sunnhetskommisjonen bør være medlem både i bygnings- og reguleringskommisjonen gjengis i sin helhet. De innledende paragrafene i lovforslaget som dreier seg om organisering av bygningsmyndigheten drøftes inngående. Det foreslås også en egen ordning for bygningskommunene³⁸³.

For at Bygningskommissionen kan være sikret en tilfredsstillende Besættelse paa de tættre bebyggede Strøg paa Landets Grund, hvor Bygningsloven er gjort gjældende, og hvor der tillige er anordnet Brandkommission, er det foreslaaet, at Bygningskommissionen paa saadanne steder skal foruden af Sundhedskommissionens Ordfører og en specielt bygningskyndig Mand bestaa af Brandkommissionens Medlemmer; en saadan Ordning vil ogsaa kunne vise sig hensigtsmæssig af den Grund, at de to Kommissioners Hverv ofte berører hverandre.³⁸⁴

Departementet argumenterer for bestemmelsen om at det skal utarbeides en reguleringsplan for hele byområdet/ladestedet/bygningskommunen, selv om flere høringsuttalelser påpekte at dette i mange tilfeller var svært vanskelig. Begrunnelsen er kun at dette er å foretrekke fremfor stykkevis regulering. I følge departementet var problemet hvordan eksisterende bebyggelse skulle reguleres. De opplyser at det er laget planer for de fleste byer allerede.³⁸⁵ Det presiseres også i lovforslaget at en

³⁸⁰ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 8

³⁸¹ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 9

³⁸² Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 10

³⁸³ Bygningskommuner var de mindre samlingene av hus på landet hvor kommunene kunne vedta at bygningsloven, med skjerpelse eller lettelse, skulle gjelde.

³⁸⁴ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 16

³⁸⁵ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 17

reguleringsplan er bindende for grunneieren også før den er godkjent i departementet. Det vises i den forbindelse til høyesterettsdommer om dette.

I § 19 foreslås det «af Ildsikkerheds- saavel af sanitære Hensyn» at det forbyes å bygge bolighus med mer enn 5 etasjer. Eventuelle kjellerleiligheter skulle ikke regnes med.³⁸⁶ Om gatebredden kommenterer departementet:

Da Gaderne regelmæssig vil erholde en Bredde af mindst 12.50 m., synes det ubetænkelig at give en almindelig Tillatelse til at opføre Hus til Gade i en Høide af 9 m. Høiere Huse bør af sanitære Hensyn kun tillades, naar Høiden ikke overskrider Gadens Bredde, der dog ikke bør komme i Betragtning, naar Gaden ikke kan bebygges paa den modsatte Side, f. Ex. hvis den ligger langs med Vand. Hvad den tilladte største Høide (18 m.) angaar, da er den vistnok større end i nogen her i Landet nu gjældende Bygningslov tilladt (i Kristiania er Høiden saaledes 17,50 m.); men da den er betinget af en større Gadebredde, og saa høie Bygninger kun undtagelsesvis kan tænkes reiste i de Byer, for hvilke Loven vil blive gjældende, og i hvert Fald kun under større Forhold, hvor Grundens Kostbarhed betinger en høiere Bebyggelse end almindeligt, har man fundet at kunne foreslaa en saa stor Maximumshøide.....

Det følger forøvrigt af sig selv, at der fra Lovens Side intet er til Hinder for, at enhver Væg gives den efter Gadebredden tilladte Høide.³⁸⁷

Trebygninger kunne bygges til en maksimal høyde av 9 meter (3 etasjer) og til 6 meter uavhengig av gatens bredde.³⁸⁸ Dette har spesielt sammenheng med brannsikkerheten ettersom lys og luft som faktor var avgjørende for gatebredden der det ble bygget murbygninger.³⁸⁹ Lys og luft i gårdsrom skulle sikres gjennom en egen bestemmelse. Departementet kommenterer paragrafen innledningsvis slik: «Bestemmelse er indtagne af sanitære Hensyn til Opnaaelse af, at der i Bygninger, som er indredede til Beboelse, bliver fornøden Tilgang til Lys og Luft».³⁹⁰ Departementet holder på forslaget om at ¼ av eiendommens areal skal være gårdsrom, men viser også til § 89 hvor det er hjemmel til å gjøre unntak. Det mener departementet særlig vil være aktuelt på Vestlandet. Departementet tar med mye av drøftingen rundt § 32 om minstemål for beboelsesrom etc. Det presiseres at «der under Beboelsesrum indbefattes Butiker og andre Rum, hvori Mennesker sædvanlig er tilstede den hele Dag».³⁹¹ Det gis detaljerte bestemmelser for høyde og lysåpninger i beboelsesrom for å sikre tilgangen på lys og luft.

Bestemmelsen om beboeseskjellere drøftes inngående og paragrafens bestemmelser gjengis sammen med medicinaldirektørens kommentarer fra året før. Sunnhetskommisjonen gis en mer fremtredende rolle og departementet kommenterer at «der ved specielle Sundhedsforskrifter alene bør kunne gives supplerende Bestemmelser, men derimod ikke tilstedes Fravigelser fra de i den heromhandlede § 34 givne Forskrifter».³⁹²

Forholdet mellom bygningsloven (ved bygningskommisjonen) og sunnhetshensyn (ved sunnhetskommisjonen) er gjennomgående i drøftingen av de administrative

³⁸⁶ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 20-21

³⁸⁷ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 21

³⁸⁸ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 22, § 25

³⁸⁹ Lovverket hadde forskjellige regler for mur- og trebygninger, og det var opp til bygningskommisjonen å avgjøre hvilken type bygning det ble søkt om.

³⁹⁰ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 24

³⁹¹ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 25

³⁹² Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 27

bestemmelsene i loven.³⁹³ Det ble presisert at Sunnhets- og bygningskommisjonene hadde anledning til å gi regler for utforming og plassering av industrianlegg.³⁹⁴ Kommunestyret kunne også gi bestemmelser for brannfarlige og sunnhetsskadelige anlegg for å unngå at disse ble plassert i «de mest sentrale Dele af en By», men departementet kommenterer også at:

I Anledning af nogle af Moss og Trondhjems Sundhedskommissioner fremsatte Bemærkninger, der er tiltraadte af Medicinaldirektøren, angaaende Adgang for Sundhedskommissionen til ganske at forbyde enkelte af de omhandlede Anlæg samt angaaende Medtagelse i Paragrafen af Anlæg, hvis Drift er forbunden med ualmindelig og forstyrrende Larm, skal Departementet bemærke, at man ikke har vovet i den heromhandlede Lov at gaa saa langt som af de nævnte Sundhedskommissioner saaledes foreslaet.³⁹⁵

Det var et gjennomgående trekk i utarbeidelsen av lovene at sunnhetskommisjonene ville gi strengere bestemmelser enn departementet og kommunene ellers.

Et viktig tema var også hvor langt utenfor bygrensen bestemmelsene i bygningsloven skulle gjelde. I det opprinnelige lovforslaget var det foreslått 100 meter. I dette lovutkastet er avstanden satt til 200 meter. Innenfor dette beltet skulle bestemmelsene gjelde, og det var bygnings- og reguleringskommisjonen i byen som skulle håndtere sakene i dette beltet. Grunneierne skulle også ha samme plikt som de innenfor byens grenser til bidra økonomisk til utbyggingen av gatenettet m.m.³⁹⁶

Komiteen innstiller igjen på at saken utsettes og dette vedtas enstemmig uten diskusjon i Odelstinget.³⁹⁷

11.2.3 Bygningsloven for landets byer utenfor Kristiania, Bergen og Trondheim – 1896

I 1896 fremmes lovforslag på ny for Stortinget. Odelstingsproposisjonen er svært kort og opplyser kun om at siden forrige år har byene Langesund, Kristiansund og Horten vedtatt skjerpede forskrifter.³⁹⁸ Til gjengjeld er innstillingen til Odelstinget svært lang og redegjør for hele den tidligere prosessen. Den drøfter også prinsippene rundt bygningsloven og de to systemene som er fulgt:

Af foranstaaende Oversigt fremgaar det, at der i Henseende til Byernes Bygningsvæsen er befulgt to forskjellige Principer. Dels har man givet særskilt Lov for den enkelte By – saaledes for de 3 største Kjøbstæder i Landet, Kristiania, Bergen og Trondhjem -, dels har man havt en almindelig Lov for en Flerhed af Kjøbsteder, Ladesteder og bylignende Strøg paa Landet.

Naar hensees til, at Byernes Vilkaar i mange Retninger er forskjellige ikke alene med Hensyn til Størrelse, men ogsaa og navnlig i Henseende til Næringsforholde, Veirlagets Indvirkning, Byggegrund, Tomteforhold og Adgangen til Byggematerialiernes Anskaffelse, maa det indrømmes at det førstnævnte Princip i nogen Grad bærer Fortrinnet fremfor det andet. Det

³⁹³ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 31

³⁹⁴ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 31, § 52

³⁹⁵ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 34, § 70

³⁹⁶ Oth. Prpr. Nr. 11 (1895), s. 36, § 88

³⁹⁷ Stortingstidende (1895), forhandlinger i Odelstinget, s. 367, sak 7

³⁹⁸ Oth. Prp. No. 3 (1896), s. 1

sees ogsaa, at det var dette Princip, som først blev befulgt, idet den første Bygningslov blev given for en enkelt By (Kristiania i 1827), ligesom der i 1845 blev fremsat Propositioner til særskilte Love for 3 andre Byer.

Stortinget i 1845 slog imidlertid ind paa den anden Vej, og ved nærmere Betragtning vil det maatte indrømmes, at denne har saa stærk Grunde for sig, at der ikke er Føie til at forlade samme.³⁹⁹

Det opplyses at det finnes ca 60 «Kjøb- og Ladesteder» i landet, og en stor mengde «bebyggede Strøg». Det konkluderes med at en felles lov med felles bestemmelser er det «hensigtsmæssigste og det principmæssig rigtigste». Hensikten med loven beskrives slik:

Hvad en Bygningslov skal omfatte, det er de Krav og Regler, som maa opstilles til Værn for Menneskers Liv og Menneskers Sundhed, til Beskyttelse for Eiendom og Gods og til Lettelse for Indvaanernes Bedrift. Men i saa Henseende har alle Byers Indvaanere fælles Interesse.⁴⁰⁰

Solidariteten er ogsaa forankret i at flere av byenes hus er forsikret i en «fælles, gjensidig Brandforsikringsindretning. Hver enkelt By har derfor et vel begrundet Krav paa, at alle andre Byer har Byggeforskrifter, som paa bedste Maade betrygger mod Ildsvaade».⁴⁰¹ Lovutkastet er å oppfatte som en revisjon av den eksisterende loven, ikke som en ny lov. Hensikten var å «fjerne de Feil og afhjælpe de Mangler, hvormed Loven erfaringsmæssig har været Beheftet». Det ble tatt for gitt at alle var enige i dette «thi Bygningsvæsenets Udvikling sker ikke efter Theorier, men i Overensstemmelse med den Maade, hvorpaa det praktiske Liv arter og udvikler sig, og i Forholde som disse skjer der ikke pludselige Brud og Omslag, hvorimod Udviklingen sker jevnt og kontinuerlig».⁴⁰² Det opplyses også at hele 27 byer har vedtatt skjerpede forskrifter, varierende fra noen få bestemmelser, til mer omfattende regelverk, særlig der det hadde vært en større bybrann. Bruken av dispensasjoner hadde vært tungvint etter gjeldende lov, ettersom disse måtte godkjennes av Kongen (det vil antagelig i praksis si departementet eller regjeringen). Mange av dispensasjonssakene ble i lovutkastet overlatt bygningskommisjonen eller reguleringskommisjonen.⁴⁰³

Komiteen kommenterer så de enkelte paragraferne. Til bestemmelsen om gårdsrommenes størrelse uttaler de:

Komiteen har været i Tvivl, om det ikke vil være vel strengt at opstille som Regel, at Gaardsrummet skal være $\frac{1}{4}$ af Bygningens Grundflade, og om man ikke burde blive staaende ved $\frac{1}{5}$, saaledes som foreslaet i Propositionen af 1893. I enkelte Byer, hvor der er knapt om Byggetomter, og navnlig ligeoverfor ældre Bygninger, som nedrives og gjenopføres, kan denne Regel blive følt som streng og ubillig. Komiteens Flertal har imidlertid troet at burde slutte sig til Proposisjonen dels fordi man maa erkjende den store Betydning, som det i sanitær Henseende har, at der skaffes fornøden Tilgang af Lys og Luft, og dels fordi man finder, at man faar stole paa den Bygningskommissionen ved sidste Passus givne Dispensationsmyndighed (kfr. Ogsaa § 89).⁴⁰⁴

³⁹⁹ Indst. O. V (1896), s. 4

⁴⁰⁰ Indst. O. V (1896), s. 4

⁴⁰¹ Indst. O. V (1896), s. 4

⁴⁰² Indst. O. V (1896), s. 5

⁴⁰³ Indst. O. V (1896), s. 5

⁴⁰⁴ Indst. O. V (1896), s. 11-12

To av komiteens medlemmer (som det ikke er sagt hvor stor var) stemte for 1/5 som krav til gårdsplassenes størrelse. Komiteen mener det ikke må vises «slaphed» angående kjellerboliger og er inne på tanken om å gjøre bestemmelsene litt strengere, men oppgir det fordi de ikke har oversikt over konsekvensene. I tillegg mener de at de bestemmelsene som er foreslått vil ivareta de som «skal være nødt til at bo eller opholde sig i deslige Leiligheder».⁴⁰⁵ Komiteen er uenig om avstanden fra byens grense hvor bygningsloven skal gjelde, men slutter seg til 200 meter som foreslått i lovforslaget. De viser til at det er anledning til å gjøre unntak og lempinger i denne sonen.⁴⁰⁶

11.2.4 Behandling i Odelstinget

Diskusjonen rundt lovforslaget i Odelstinget ble lang. Den starter med en diskusjon om loven er hensiktsmessig for så mange ulike byer, og om den var for lite streng. Det ble vist til at mange byer hadde vedtatt skjerpede byggeforskrifter. Statsråden (Nilsen) viser til at bestemmelsene må være litt romslige når loven skal gjelde for alle byene, med unntak av de tre store, og at det derfor måtte gis skjerpede bestemmelser der det var ønskelig. Det ble påpekt at lovforslaget som ble drøftet var vesentlig mindre strengt enn det som først ble fremmet i 1891.⁴⁰⁷

Det ble en lang diskusjon i Stortinget knyttet til bestemmelsen om ildsteder i loftetsjen i trehus. Spørsmålet var om det skulle tillates å etablere ildsteder i loftsetasjen der det allerede var to fulle etasjer. Representanten Aug. Hansen fra Fredrikshald (Halden) gjorde rede for hvilke konsekvenser innredning av loftsetasjen hadde:

Det har udviklet sig derhen, at paa Loftet indrede man ikke alene enkelte Værelser, men hele Bekvemmeligheder – Bekvemmeligheder med Skraatag, saaledes som man kan gjøre det uden at støde an mod de specielle Sundhedsforskrifter, som exiserer med Hensyn til Høide o. l. Man faar altsaa paa Loftet fulde Bekvemmeligheder, og disse er efter den Erfaring, vi har gjort, i en dobbelt Henseende uhensigtsmæssige. De er i sanitær Henseende uheldige. De bliver, som jeg nævnte, kun delvis af den Høide, som de burde være. Der bliver trange smaa Passager, smaa trange Værelser, med Kjøkken og Ildstedsværelser, og det er i sanitær Henseende en høist utilfredsstillende Tilstand. I regelen beboes disse Bekvemmeligheder i Udkanterne af Byen af Arbejderfamilier.⁴⁰⁸

Odelstinget diskuterte paragrafen inngående, men kun ut fra et brannperspektiv. Helseperspektivet ble ikke tatt opp av flere representanter. Bestemmelsene om høyde på hus i forhold til gatebredde, som hadde vært et «stort» tema under utarbeidelsen av lovforslaget, ble vedtatt uten diskusjon. Til § 31 om størrelsen på gårdsrom ble det mer diskusjon, og det ble vist til Medicinaldirektørens uttalelse. Representanten Hansen Sunde uttalte:

Ja, det er bra nok – jeg indrømmer villig, at man maa strække sig meget langt, naar det gjælder sanitære Hensyn; men der maa ogsaa tages Hensyn til. At man i saa Maade ikke kan sammenligne Større Byer med de mindre i Kristiania f. Ex., hvor man bygger Huse paa 4-5 Etager, og hvor der bor en Mængde Mennesker til Gaardsrummet, hvor der tiltrænges Lys og Luft, anser

⁴⁰⁵ Indst. O. V (1896), s. 12

⁴⁰⁶ Indst. O. V (1896), s. 14

⁴⁰⁷ Storthingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 757-759

⁴⁰⁸ Storthingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 782

jeg det aldeles nødvendigt, at Grundfladen ikke er mindre end $\frac{1}{4}$; men i Smaabyer, hvor man ikke har Lov til at bygge mere end Enetages Træhuse, og hvor Byggegrunden mange Gange er svært liden, tror jeg, det er vel strengt, ikke at kunne faa udnytte sin Grund bedre end $\frac{8}{4}$ Dele af Tomten.⁴⁰⁹

Lederen for komitéen, representanten Skattebøl, viste til behovet for lys og luft, og at bygningskommisjonen, etter at sunnhetskommisjonen hadde uttalt seg, kunne gi dispensasjon. Gunnar Knutsen uttalte i debatten:

Jeg vil bare i Korthed sige, at jeg vilde anse det meget uheldigt, om Komiteens Indstilling ikke skulde gaa igjennem. Der er i flere af vore Smaabyer ikke tale om store og rummelige Gaardspladse; de er altfor smaa. Derfor bliver Forholdene mangen Gang i hygienisk og andre Henseende yderst slette, og jeg er enig med Komiteens Ordfører i, at man maa se at skaffe Lys og Luft ned i disse Gaarde. Jeg stemmer for Komiteens Indstilling og skulde gjerne have gaaet til et høiere Forholdstal.⁴¹⁰

Det ble senere i debatten spesifisert at arealet måtte være sammenhengende. Dersom det ble delt i to eller flere deler ville det ikke kunne bidra til mer Lys og luft, som var hensikten med paragrafen. Det ble også argumentert med at det var "lige saa nødvendigt for Sundheden at have tilstrækkeligt Gaardsrum, som at man har sunde og gode Værelser".⁴¹¹

Diskusjonen rundt beboelseskjellere dreide seg i stor grad om hvorvidt disse burde tillates eller ikke. Det var de samme argumentene som i tidligere behandling av lovforslaget som ble gjentatt. Aug. Hansen argumenterte for at kjellerleiligheter burde forbys, men ville ikke fremme et forslag om dette siden de bestemmelsene som var tatt inn i lovforslaget ble ansett som tilfredsstillende i forhold til hygieniske krav.⁴¹² Det ble fra leder av odelstingskomitéen påpekt at bestemmelsene måtte håndheves strengt, og at en hadde vært inne på å gjøre bestemmelsene strengere. Dette var ikke foreslått fordi komiteen mente at «det kunde føre noget for vidt».⁴¹³ Ønsket om forbud mot kjellerleiligheter, men også argumentet om at det var vanskelig å forby dem, ble gjentatt av flere.

For å kunne komme med forslag om endringer i paragrafen ble behandlingen av den utsatt til et senere møte. Da paragrafen ble tatt under behandling noen dager senere kom det forslag om at kjellerboliger skulle godkjennes av sunnhetskommisjonen. Komiteens formann ønsket å holde på den opprinnelige formuleringen ut fra en argumentasjon om at sunnhetskommisjonen i følge forslaget til bestemmelse skulle godkjenne drenering og ventilasjon, og at saken dermed uansett lå i kommisjonens hender.⁴¹⁴ To av medlemmene i odelstingskomiteen signaliserte imidlertid at de ville stemme for det endrede forslaget fordi «Kjelderbekvemmeligheder i det Hele taget er saa usunde og farlige, at man bør være med paa ethvert Forslag, som gaar ud paa mest muligt at indskrænke Benyttelsen af saadanne Bekvemmeligheder».⁴¹⁵

Et juridisk argument var at dersom kjellerboliger var forbudt, og sunnhetskommisjonen kunne gi tillatelse, kunne den også stille betingelser for at kjellerboliger skulle tillates. Det ga den styring over utviklingen på en annen måte enn når kjellerboliger var tillatt.

⁴⁰⁹ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 795

⁴¹⁰ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 795-796

⁴¹¹ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 796

⁴¹² Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 799

⁴¹³ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 799

⁴¹⁴ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 811

⁴¹⁵ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 811

Debatten ble etter hvert nyansert for nyere og eldre kjellerboliger, hvor det ble argumentert med at eldre boliger burde være forbudt fordi de var mørke, uten skikkelig luftmuligheter og fuktige. Nye kjellerleiligheter som ble bygget etter forslaget i paragrafen, ble det argumentert med, ville være tilfredsstillende.⁴¹⁶ F. Sunde redegjorde for hvordan sunnhetskommissjonens arbeid artet seg i praksis:

Jeg har selv været Medlem af Sundhedskommissionen i nogle Aar, og jeg ved, hvilke Vanskeligheder det var for os med Kjældere, som var indredede efter ældre Bestemmelser. Man kan ikke forbyde Beboelse i dem. I en Gaard, hvor der er approberet Bygningsanmeldelse, kan man ikke efter Sundhedsforskrifterne absolut forbyde Beboelse. Man kan paalægge Forandringer; men hvis Eieren efterkommer de Paalæg, saa kan han fremdeles vedblive at benytte Bekvemmeligheden. Man kan ikke paalægge slige Forandringer, som er umulige at gennemføre. Da vil Vedkommende blive frifunden i tilfælde af Tiltale. Man vil sige, at Sunhedskommissionen har paabudt de og de Forandringer af Kjælderen i den og den Retning, men det viser sig, at det er aldeles umuligt at gennemføre disse Forandringer. Derfor bliver Manden Frifunden. Jeg tror, det vilde være heldigt, om man allerede paa Forhaand fattede en Bestemmelse, som forhindrede, at man fikk sundhedsskadelige Beboelsesrum i Kjældere.⁴¹⁷

Et forbud mot kjellerleiligheter ville gi sunnhetskommissjonen mulighet til å gjøre en helhetlig vurdering, og la være å gi tillatelse der det etter deres vurdering ikke burde være boliger. Ved votering ble allikevel komiteens forslag vedtatt, mot 20 stemmer.⁴¹⁸

Til § 70 om lokalisering av fabrikker og annen brannfarlig aktivitet var det enighet om at intensjonen fra loven av 1860 skulle opprettholdes. Slike funksjoner skulle lokaliseres etter anvisning av reguleringskommissjonen etter at sunnhetskommissjonens uttalelse var innhentet.⁴¹⁹ Representanten Aug. Hansen viste til erfaringer fra egen by (Hvilken by det var er ikke oppgitt i stortingsforhandlingene) hvor det ikke var gitt generelle retningslinjer for plassering av fabrikanlegg. Det oppstod da usikkerhet om det da var tillatt å plassere dem hvor som helst. Hansen foreslo en endring i lovteksten for å få fastslått at plassering kun var tillatt når reguleringskommissjonen hadde anvist sted for slike anlegg. Dette ville innebære at hvert enkelt tilfelle måtte forelegges reguleringskommissjonen og sunnhetskommissjonen.⁴²⁰ Bestemmelsen var litt ulik for bygningsloven og loven for Kristiania, selv om intensjonen – at fabrikanlegg ikke kunne plasseres hvor som helst i byen – var den samme:

I Kristiania er det Sundhedskommissionen, som angiver Bestemmelse om, hvorvidt disse Anlæg kan anlægges, og den Bestemmelse afgives for hvert enkelt Tilfælde. Jeg tror forresten at den Redaktion, som Hr. Borgermester Hansen har foreslaaet, er bedre, og jeg tror idetheletaget, at baade Kristianialovens og Hr Hansens Redaktion er bedre end Komiteens. Thi disse Fabriker, som her er Tale om, er af en saa forskjellig Art, at jeg mener, der ikke kan tages en generel Bestemmelse, som siger, at de og de Bydele skal de og de Anlæg kunne lægges. Et Slagteri f. Ex., der jo trænger et overmaade godt Afløb, er meget farligere end f. Ex. et Bryggeri eller Brænderi. Forøvrigt tror jeg det for hver enkelt Fabrik bør være afhængig af, hvorvidt

⁴¹⁶ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 813

⁴¹⁷ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 813

⁴¹⁸ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 814

⁴¹⁹ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 834

⁴²⁰ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 835

Sundhedskommissionen og Reguleringskommissionen vil tillade Opførelsen deraf.⁴²¹

Den justerte bestemmelsen ble enstemmig vedtatt av Odelstinget.⁴²² Den videre behandlingen av loven gikk raskt og de neste paragrafene (§§ 71-87) om hovedreparasjoner, diverse bestemmelser av teknisk art og straffeansvar ble vedtatt uten diskusjon.⁴²³ Til § 88 om lovens virkeområde ble diskusjonen om avstanden fra en bys grenser hvor loven skulle gjelde igjen reist. Avstanden var gjennom de ulike behandlingene økt fra opprinnelig 75 Alen til 200 meter. To av medlemmene i komiteen hadde vært uenig, og ville ha 100 meter som grense. I odelstingsforhandlingene ble det fra representanten Mølsted reist forslag om 100 meter, men med utvidelse til 200 meter dersom kommunestyret i den berørte kommunen vedtok det.⁴²⁴

....Loven ogsaa kan gjøres «gjældende for større Samlinger af Bygninger paa Landets Grund samt for Strækninger, hvor saadanne Samlinger begynder at dannes». Det er, som erkjendt fra alle Kanter, en meget streng Lov, den gjælder for Byerne; men ifølge denne Paragraf kan den ogsaa gjøres gjældende for større Samlinger af Huse paa Landets Grund og for Steder, hvor saadanne Husklynger begynder at dannes. Naar det nu bygges en del Huse paa et Sted, saa kan der forudsættes at blive en hel Samling af Huse med Tiden, og saa kan man strax falde paa at gjøre Loven gjældende for dette Sted. Det forekommer mig, at specielt Landrepræsentanterne maa have Grund til at være opmærksom paa denne Bestemmelse.⁴²⁵

Kongen kunne bestemme at bygningsloven skulle gjøres gjeldende. Det ble vist til en artikkel i Morgenbladet hvor en Sorenskriver Olsen skrev om forholdene på Vossevangen. Der var bygningsloven gjort gjeldende for bebyggelsen, men også for et stort område rundt denne. Noe som i følge artikkelforfatteren hadde ført til at «vedkommende Gaardeiere, som bor i betydelig Afstand udenfor, er indlemmet i Byggekommunen, og de har derved faaet en hel Del Udgifter, men ingen Fordel».⁴²⁶ Konsekvensen for de som ikke bodde i det tettbygde området var i følge odelstingsrepresentant Myrvang at de måtte betale skatt og fikk utgifter til infrastruktur som vannverk m.m., i tillegg til at de måtte bygge i tråd med bygningsloven, men at de ikke fikk noen nytte av å være del av bygningskommunen. Lederen for odelstingskomiteen redegjorde slik for komiteens begrunnelse for å foreslå 200 meter som grense:

Gjør man ikke dette Belte nogenlunde vidt, saa vil Følgen deraf være, at der bygges saa at sige vildt, og naar Folkemængden voxer, og der engang bliver Spøragsmaal om at indlemme Beltet i Byen, saa forefinder man en Bebyggelse, som man ikke kan faa Skik paa uden gennem en lang Fremtid.⁴²⁷

Det ble derfor argumentert med at beltet burde være 200 meter. Det ble også vist til at § 91 ga mulighet for å gjøre unntak der det var nødvendig. Det andre spørsmålet som ble reist var anledningen til å gjøre bygningsloven gjeldende for tettbebyggelse som oppstod i herredskommunene. Til dette uttaler komiteens formann Skattebøl:

....Hvis der paa et Sted oppstaar Bebyggelse, saa vil de som staar Forholdene nær og har med de Ting at gjøre, kunne bedømme, hvorvidt der vil komme til

⁴²¹ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, innlegg av F Sunde, s.835

⁴²² Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 835

⁴²³ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 836-838

⁴²⁴ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 839

⁴²⁵ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 839

⁴²⁶ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 839

⁴²⁷ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 840

at opstaa en Klynge, der egner sig til at underlægges Bygningslovens Regler, f. Ex. hvor der er bygget Fabriker og jeg mener at netop paa saadanne Steder er det af stor Viktighed, at man altid kan gribe ind for at regulere og ordne Bebyggelsen. Man faar gaa ud fra, at alle rimelige Hensyn vil blive taget, og man ved jo, at Bygningsloven ikke vil blive gjort gjældende, uden at man har ladet de Interesserede komme tilorde.⁴²⁸

Spørsmålet om bygningsloven skulle gjøres gjældende var også et spørsmål om det skulle opprettes en egen brannkommune og en egen bygningskommune. Brannkommune ble opprettet etter en lov av 1854 og ”Regelen for, hvorvidt og under hvilke Betingelser Strøget skal gaa over til egen Bygningskommune, har man i Lov af 17de Juli 1869”.⁴²⁹ Herredsstyret var ikke gitt avgjørende myndighet i noen av disse to sakene. Behandlingen i Stortinget endte med at bestemmelsen ble endret slik at kommunestyrets vedtak om grensene skulle være bindende for departementet, men spørsmålet om loven skulle gjelde for husklynger i herredskommunene skulle avgjøres av departementet.⁴³⁰ De resterende bestemmelsene, om lovens virkeområde og anledning til å gjøre skjerpelser og lettelser i dem, ble vedtatt uten endringer. Det oppstod en debatt om hvorvidt strengere bestemmelser i forskrifter i de enkelte byene skulle gjelde foran loven der den var «mildere», men lovteksten ble stående uforandret.⁴³¹

11.2.5 Behandling i Lagtinget

I Lagtinget startet debatten om loven med et lengre innlegg fra representant Arvesen fra Hedmark. Han var svært kritisk til loven og hadde to hovedargumenter mot den: Byene var for forskjellige til at en felles lov var fornuftig, og loven var ikke fornuftig i forhold til bebyggelsen på landet.⁴³² Til innlegget svarer representanten Michelet at det aldri har vært meningen at loven skulle gjelde for all bebyggelse på landet:

....det er rent misvisende, naar han sagde, at der var Tale om at anvende dem paa Landsbygden. Loven kan gjøres gjældende for bymessig bebyggede Strøg paa Landet, og enten disse i juridisk Henseende er en Kjøbstad eller Ladested, eller de ligger under et Herred, det er jo absolut uden enhver Indflydelse paa Spørgsmaalet om, hvorvidt der kan være fare for Ildsvaade, eller hvorvidt der kan være Fare i sanitær Henseende og alle de Omstændigheder, som kræver, at der i en By træffes visse almindelige Regler for at beskytte hele Samlingen af Huse, for at beskytte, hvad jeg vil kalde det Offentlige.⁴³³

Fra representanten Rynning blir det sagt at lovutkastet er en revisjon av tidligere lov og er «forandret i Overensstemmelse med Tidens Krav til sanitære Forhold og Orden i Hensyn til Bebyggelse i det hele taget». ⁴³⁴ Statsråd Nilsen tok opp spørsmålet om ildsteder i 2de etasje i trebygninger. Han argumenterte for at dette burde forbys fordi det var vanskelig å slukke ilden dersom det oppstod brann. Argumentene for å tillate ildsteder i 2. etg. var økonomiske – de ble leid ut og var en inntektskilde for huseieren. Til disse argumentene uttaler statsråden:

⁴²⁸ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 840

⁴²⁹ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 844

⁴³⁰ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 845

⁴³¹ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Odelstinget, s. 845-847

⁴³² Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Lagthinget (Nr. 24), s. 185

⁴³³ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Lagthinget (Nr. 24), s. 187

⁴³⁴ Stortingstidene (1896), Forhandlinger i Lagthinget (Nr. 24), s. 188

Jeg tror at her maa de enkeltes Interesser bøje seg for det almenes, ogsaa her i det rent økonomiske. Jeg lægger endnu mere Bredt paa den anden Side af Sagen, det er Bevarelsen af Liv under Ildebrandstilfælde, og jeg vil ogsaa sige Sundhedshensyn. Jeg tænker, at nogen hver med Ordet «Tagkammer» forbinder et vist Begreb om noget, som ikke er saa ganske sundt og godt, og at de, som bor der, kan være udsat for lidt af hvert. Det er nogen hver, som ogsaa her i Kristiania har hørt Tale om, at man steger Tjenestepiger på Tagkamrene under Skiferne, hvor man saa ofte har anbragt sine Pigeværrelser. Høiden fra Loftet til Gade eller Gaardsrum vil i disse Bygninger paa 2 Etager og desuden muligens en Kjælderbekvemmelighed under være saa stor, at ingen kan kaste sig du af Vinduet, naar Trappegangen Brænder, uden med Fare for sit Liv, og mangesteds vil ogsaa Forholdet være saaledes, at man vil have vanskeligt for at komme ud, især hvis man kun har Tagluger at komme du af. Det er saaledes baade af Sundhedshensyn og af Hensyn til Menneskeliv og tillige begrundet af økonomiske Forhold, at jeg finder mig forpligtet til at foreslaa en Tilføjelse til sidste Passus i denne Paragraf overensstemmende med dens Lydelse i den kongelige Proposition. Det er altsaa dette Tillæg: «og over 2den Etage maa ikke anbringes Ildsted».⁴³⁵

Representanten Michelet tok opp forholdet til boligmangelen og påpekte at en arbeiderfamilie ofte ikke hadde råd til annet enn en loftsleilighet. Fordelen ved et økt tilbud av boliger måtte derfor veies mot farene ved å etablere ildsteder.⁴³⁶

Representanten Rynning påpekte at det ville være tillatt å innrede kjelleren i et 2 etg. trehus til beboelse, og at å innrede loftet da i praksis ville bety et trehus med boliger i 4 etager.⁴³⁷ Argumenter om at det var nødvendig å tillate loftsleiligheter for å sikre tilgang til boliger ble brukt av flere i debatten.⁴³⁸

Debatten om tilpasninger til det enkelte sted ble diskutert. Prinsippet var at loven gjaldt for alle byer og ladesteder, men at kommunestyret både kunne lempe på og skjerpe bestemmelsene. Bestemmelsene kunne også differensieres innenfor byen eller ladestedet.

Kommunestyret kan, efterat Bygningskommissionen og Reguleringskommissionen samt, forsaavidt Sundhedsvæsenet vedkommer, tillige Sundhedskommissionen derover har erklæret sig, fatte Beslutning om, hvorvidt nogen Del ag en Kjøbstads eller Ladesteds Grund skal være undtaget fra Bygningslovgivningens Forskrifter, enten i det hele eller for en Del, samt vedtage saadanne Lempninger eller Skjærpelser i denne Lovs Formskifter som under Hensyn til Ildsikkerhed og Orden i Bebyggelsen eller for Sundhedsvæsenets Skyld ansees tilraadelige; herved maa dog ikke gjøres nogen Forandring i de gjældende Bestemmelser om Afstaaelse af Grund. Saadanne Beslutninger bliver først gyldige ved at stadfestes af Kongen.⁴³⁹

Det ble i lagtinget diskutert om skjerpede bestemmelser for byene også kunne gjøres gjeldende for 200-metersbeltet utenfor byens grenser. Til dette svarte arbeidsminister Nilsen at skjerpede bestemmelser bare kunne gjøres gjeldende dersom omegnskommunen og de berørte grunneierne var enige i dette.⁴⁴⁰

⁴³⁵ Stortingstidende (1896), Forhandlinger i Lagthinget (Nr. 24), s. 196

⁴³⁶ Stortingstidende (1896), Forhandlinger i Lagthinget (Nr. 24), s. 197

⁴³⁷ ibid

⁴³⁸ Stortingstidende (1896), Forhandlinger i Lagthinget (Nr. 24), s. 197-201

⁴³⁹ Stortingstidende (1896), Forhandlinger i Lagthinget (Nr. 24), s. 210, § 89

⁴⁴⁰ Stortingstidende (1896), Forhandlinger i Lagthinget (Nr. 24), s. 210

Til lovens siste paragraf, om når loven skulle tre i kraft og at den ikke gjaldt foran bygningsforskrifter som var vedtatt i de enkelte byene, ble det en diskusjon om lovens innhold i forhold til forskriftene i byene.⁴⁴¹ Statsråden argumenterte for at byene så snart som mulig måtte ta sine forskrifter under revisjon slik at lovens bestemmelser kunne tre i kraft. Der det var gjort unntak i gjeldende forskrifter ville disse fortsatt gjelde etter at den nye loven trådte i kraft. Men for bestemmelser som ikke fantes i den gamle bygningsloven, og her blir sunnhetshensyn og bestemmelsene for kjellerleiligheter nevnt spesielt, ville loven gjelde alle byene og ladestedene.⁴⁴²

11.3 Bygningsloven for Kristiania 1896

I påvente av en pågående revisjon av loven for Kristiania ble det foreslått noen få endringer i bygningsloven som ble ansett «paatrængende nødvendig».⁴⁴³ Endringene gjaldt blant annet en godkjennelse av byggmestere fordi ”man gaar ud fra at det fra alle Hold erkjendes, at den Adgang, som enhver nu har til at optræde som Bygmester, ikke har havt nogen heldig Indflydelse paa den i de sidste Aartier stedfundne Bebyggelse her i Byen, og at det, for at faa sat en Stopper for denne ofte usolide og saavel i sanitær som i andre Henseender mislige Byggevirkksomhed, er nødvendigt, at der fordres nogen Garanti for Dygtighed i Bygningsfaget af den, der paatager sig en større Bygnings Opførelse, og at denne derhos paalægges Ansvar for Arbeidets lovlige og fagmæssige Udførelse”.⁴⁴⁴ Mens godkjennelse av byggetegningene tidligere ble sett på som tilstrekkelig, ble det nå stilt krav om kompetansen til den som skulle oppføre bygningene.

Stadsfysikus hadde bedt om at tegninger som ble levert inn skulle leveres i tre, i stedet for gjeldende lovs to eksemplarer, slik at sunnhetskommisjonen også fikk et sett tegninger. Dette mente magistraten kunne vente til loven som helhet ble behandlet.⁴⁴⁵ Odelstingsproposisjonen er kort og gir følgende beskrivelse av hensikten med lovforslaget.

Forslaget tilsigter dels at faa ansat en særegen Reguleringschef i Bygningskommissionen og Reguleringskommissionen, dels at opnaa en mere regelmæssig Bebyggelse.⁴⁴⁶

Det blir vist til at kravet om at byggmestere skulle være fagkyndige nettopp var tatt inn i bygningslovene for Stockholm og Göteborg. Å ansette en reguleringssjef ble ansett nødvendig fordi både stadskonduktøren og –ingeniøren var «overlæssede med andet Arbeide».⁴⁴⁷ I lovforslagets er ikke stadsfysikus et fast medlem i bygningskommisjonen, men skulle tiltre ved behov.⁴⁴⁸ Det ble foreslått en bestemmelse om at gater skulle, hvis mulig, være rette, 15,70 meter brede og åpne i begge ender. Bygninger skulle oppføres i gatelivet og inntil nabogrense.⁴⁴⁹ Det ble altså foreskrevet en sammenhengende bebyggelse i kvartalene. Det skulle utarbeides planer for de ulike bydelene hvor grunneierne skulle ha anledning til å uttale seg før kommunestyret vedtok

⁴⁴¹ Stortingstidende (1896), Forhandlinger i Lagthinget (Nr. 24), s. 211-212

⁴⁴² Stortingstidende (1896), Forhandlinger i Lagthinget (Nr. 24), s. 212

⁴⁴³ Stortingstidende (1896), Tillegg til Dokument Nr. 15. Fra næringskomiteen Nr. 2. Forslag til Forandring i § 3 i Bygningsloven for Kristiania, s. 1

⁴⁴⁴ Stortingstidende (1896), Tillegg til Dokument Nr. 15. Fra næringskomiteen Nr. 2. Forslag til Forandring i § 3 i Bygningsloven for Kristiania, s. 1-2

⁴⁴⁵ Stortingstidende (1896), Tillegg til Dokument Nr. 15. Fra næringskomiteen Nr. 2. Forslag til Forandring i § 3 i Bygningsloven for Kristiania, s. 2

⁴⁴⁶ Stortingstidende (1896), Dokument Nr. 15. Fra næringskomiteen Nr. 2., s. 1

⁴⁴⁷ Stortingstidende (1896), Inds. O. No. 87, s. 246

⁴⁴⁸ Stortingstidende (1896), Dokument Nr. 15. Fra næringskomiteen Nr. 2., s. 1-2

⁴⁴⁹ Stortingstidende (1896), Dokument Nr. 15. Fra næringskomiteen Nr. 2., s. 2

planen. Planene skulle godkjennes av Kongen. De resterende bestemmelsene dreide seg i hovedsak om grunneiernes rett til å gjøre endringer i egne bygninger og regler for erstatning. Det fremgår tydelig fra lovteksten at det ble ansett som en rett grunneieren hadde å bebygge tomten i tråd med vedtatt plan.⁴⁵⁰ I Stortinget ble det ingen diskusjon rundt lovforslaget hverken i Odelstinget⁴⁵¹ eller Lagtinget⁴⁵².

11.4 Bygningsloven for Bergen 1899

Forslaget til ny bygningslov for Bergen ble fremlagt for Stortinget i 1898. Bygningsloven for Bergen var fra 1848, og allerede i 1876 hadde kommunestyret vedtatt å sette ned en komité som skulle se på en revisjon av loven.⁴⁵³ Lovforslaget ble bearbeidet i flere omganger. En ny komité for gjennomgang av lovforslaget, hvor stadsfysikus deltok, ble nedsatt i Bergen i 1893. Lovforslaget bygget både på den alminnelige bygningsloven og lovutkastet for Kristiania, som var under utarbeidelse.⁴⁵⁴ Samtidig ble det påpekt at struktureringen av loven var omarbeidet for å lette forståelsen og oversikten i loven. Som i den alminnelige bygningsloven ble det foreslått at stadsfysikus skulle sitte som medlem både i regulerings- og bygningskommisjonen.⁴⁵⁵ Det ble også foreslått å gjøre unntak for kravet om å utarbeide en fullstendig byplan «for en gammel, trangt placert by som Bergen».⁴⁵⁶

Bestemmelsene om kvartalenes størrelse og omgivelser ble foreslått. Det skulle være maks 4 000 m² størrelse på kvartalene, maks 100 meters lengde og avgrenset av, hvis mulig, rette gater som skulle være åpne i begge ender og ha en bredde på minst 15 meter.⁴⁵⁷ Det ble foreslått en bestemmelse om at bygninger som var sunnhetsskadelige for beboerne eller naboene kunne eksproprieres etter at reguleringskommisjonen og sunnhetskommisjonen hadde uttalt seg (og med kongens godkjenning). Sundhedskommissionen skulle forelegges spørsmål, der «sanitære Interesser» ble berørt.⁴⁵⁸ I de særskilte forskriftene om murbygninger ble det foreslått at våningshus i mur ikke måtte ha rom til varig opphold av mennesker i mer enn 4 etasjer. Beboelsesrom i kjeller eller loft var tillatt når det var innenfor forskriftene.⁴⁵⁹

I trebygninger ble det ikke tillatt med ildsted eller beboelsesrom over 2. etg. Unntaket gjaldt villamessig bebyggelse.⁴⁶⁰ Begrepet "villamessig bebyggelse" ble tatt inn i loven for første gang. Det var frittliggende hus for en eller flere familier. Størrelsen på gårdsrommene var en stor diskusjon i tidligere bygningslov for Bergen, og reglene i denne loven ble mer detaljerte, hvor det ble tatt hensyn til ulike typer tomtesituasjon og tidligere bebyggelse på tomten.⁴⁶¹ Det ble gitt detaljerte regler for høyde på rom likelydende med loven for Kristiania og den alminnelige bygningsloven, dvs. 2,50 meters høyde i beboelsesrom. Rom på loft og over portrom skulle beskyttes mot "stærk ydre kuldepåvirkning" og rom med varig opphold av mennesker skulle ha en minste gulvflate på 6 m². Det ble også gitt detaljerte bestemmelser om vindusåpninger. Det ble påbudt

⁴⁵⁰ Stortingstidende (1896), Dokument Nr. 15. Fra næringskomiteen Nr. 2., s. 3

⁴⁵¹ Stortingstidende (1896), Ottende Del, Forhandlinger i Odelstinget, s. 1210-1213

⁴⁵² Stortingstidende (1896), Ottende Del, Forhandlinger i Lagtinget, s.372

⁴⁵³ Stortings forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, Indst. O., VI, s. 1

⁴⁵⁴ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 5-6

⁴⁵⁵ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 9

⁴⁵⁶ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 9

⁴⁵⁷ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 29

⁴⁵⁸ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 37

⁴⁵⁹ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 39

⁴⁶⁰ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 43

⁴⁶¹ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 44, § 43

med vindusflater tilsvarende 1/10 av rommets størrelse, og vinduene skulle kunne åpnes.⁴⁶²

I tillegg var kjellerboliger forbudt i de delene av byene som lå lavere enn 3 meter over middelvannstand. Kjellerleiligheter var bare tillatt mot gate, plass eller passasje med minst 8 meters bredde. Kjellerboligene skulle ha vinduer av minst samme størrelse som for beboelsesrom og skulle vende mot syd, sydvest, sydøst eller vest. Gulvet måtte ingen steder ligge under 0,5 meter under gateløpet eller plassen utenfor, og det ble gitt detaljerte regler for å forhindre fuktighet i disse boligene.⁴⁶³

Lysgaard, hvilken med Hensyn til Beregningen af Gaardspladsens Størrelse ikke ansees for ubebygget Rum, maa i Tilfælde have et Grundareal af mindst 5 m.² for en Bygningshøide af 10 m. og 1 m.² større Areal ved høiere Bygninger for hver to Meter eller Del deraf. Grundarealets mindste Udstrækning skal være 2 m. Lysgaard maa omgives af grundmurede Vægge helt til Tagfladen og nedest være forsynet med en Aabning af mindst 1 m.²s Areal, hvorgjennem den kan renses og tilføres frisk Luft. Overdækkes Lysgaarden, maa der ogsaa i den øverste Del sørges for Luftvexling. Lysgaarde skal have vandtæt Bundflade med Afløb til Rendesten eller Kloak. Aabninger fra Etagerne til Lysgaard skal være saaledes utstyrede, at de let kan afstænges i Ildebrandstilfælde.

Angaaende Indretning og Drift af Elevatorer og andre Heisanlæg udfærdiges de fornødne Forskrifter som Tillægsbestemmelse til nærværende Lov – kfr. § 99.⁴⁶⁴

Her innføres et nytt bygningselement – lysgårder. Heiser er også nevnt i bygningsloven. Den maskinelle betjeningen av bygningsmassen hadde begynt. Dette skapte nye muligheter for organiseringen av bebyggelsen, men fortsatt innenfor den relativt snevre rammen bygningsloven satte for hvordan bygninger kunne utformes. § 99 ga hjemmel til å skjerpe eller lette bestemmelsene i loven «under Hensyn til Ildsikkerhet og Orden i Bebyggelsen eller for Sundhedsvæsenets Skyld eller af andre Grunde».⁴⁶⁵ Denne og etterfølgende paragraf sikret også uttalelse fra Sunnhetskommisjonen før endringer ble vedtatt.

Det ble også for første gang gitt bestemmelser om stillaser og deres plassering og tilsyn for å sikre beboerne og arbeiderne mot ulykker.⁴⁶⁶ Tidligere lovbestemmelser hadde vært rettet mot den ferdige bygningen, nå ble også deler av produksjonsprosessen kontrollert via bygningsloven.

I loven ble det gitt mer detaljerte bestemmelser om hvordan bygningene skulle utformes. Flere av bestemmelsene rettet seg mot forhold som hadde med helse å gjøre, og som naturlig hadde hørt hjemme også under sunnhetsloven. Det ble gitt bestemmelser om bjelkelag hvor fyll i bjelkelag ikke måtte "være forurenset ved organiske Bestanddele, som kan være sundhedsfarlige".⁴⁶⁷ Forholdet mellom bygningsloven og sunnhetsloven ble stadig justert gjennom revisjonen av bygningslovene. Til bestemmelsene i loven kommenterer Magistraten:

⁴⁶² Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 45

⁴⁶³ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 45-46

⁴⁶⁴ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 46-47

⁴⁶⁵ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 62

⁴⁶⁶ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 59

⁴⁶⁷ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 59

Sidste Passus er optaget efter Bergensudkastet af 1886 og vil være en betydningsfuld Supplering af de i Sundhedsloven og Sundhedsvedtægten av Sundhedskommissionen givne Bemyndigelse til at skride ind – specielt til Beskyttelse af Beboerne i slette Leiekaserner der paa Grund af Beliggenhed eller andre Omstændigheder er fundne forbederlige.⁴⁶⁸

Det ble foreslått et forbud mot beboelsesrom på loft. Hensikten med forbudet var å hindre familieleiligheter, ikke «Pigeværelse» eller lignede funksjoner. Angående side- og bakbygninger i samme paragraf kommenteres at "Bestemmelserne angaaende Side- og Bagbygningers Høide er dikterede af sanitære Hensyn, hvilket tydelig fremgaar af den Lempning, de har faaet, hvor det gjælder Gjenopførelse af ældre Bebyggelse. Tilsvarende Forskrifter er stærkt anbefalede af Kristiania Sundhedskommission."⁴⁶⁹ Til bestemmelsen om gårdsplasser kommenteres det:

Gaardspladsbestemmelsen erklæres af alle Sundhedsautoriteter for at være den betydningsfuldste hygieniske Regel for al Vaaningshusbebyggelse i By, og har man derfor fundet at maatte optage den – uden yderligere Lempninger i selve Lovtextens Forskrifter end de ovenfor omhandlede – ogsaa for de Bydele, hvor den hidtil hos os ikke har havt Gyldighed, idet den altsaa der vil være at gjøre gjældende ved Nybyg eller Forandring af de til Gaardspladsen stødende Bygninger.⁴⁷⁰

Tolkningen av paragrafen kommenteres også. Det har tydeligvis vært en diskusjon om ny bebyggelse på eksisterende tomter også var bundet av bestemmelsen, selv om tomten tidligere var fullstendig overbygget. Det ser ut til at den gjengse tolkning var at hele tomten ikke kunne bebygges, men for de tilfeller hvor tomten var i sentrale strøk, og dermed ekstra verdifull som byggegrunn, ble det «givet Bygningskommissionen en meget rummerlig Bemyndigelse til at dispensere fra Paabudet».⁴⁷¹ I Kristiania ble bestemmelsen tolket slik at den ikke gjaldt dersom det ikke var beboelsesrom som vendte ut mot gårdsplassen, mens Magistraten i Bergen mente det var en bedre løsning at bygningskommisjonen ga dispensasjon i det enkelte tilfelle. Til § 44 kommenterte magistraten:

Sundhedsvedtægts Bestemmelser indeholdes i dens § 36. I nærværende som i andre af Lovens Paragrafer, hvor denne Slags, nærmest Sundhedsvæsenet vedrørende, Bestemmelser henlægges under Bygningskommissionen af Hensyn til, at Bygningslovens Afgjørelser systematisk bør træffes af denne, er selvfølgelig Forudsætningen, at der i det enkelte Tilfælde i fornøden Udstrækning konfereres med Stadsfysikus, som fremtidig bliver Medlem ogsaa af Bygningskommissionen eller med Sundhedskommissionen i sin Helhed, ligesom det formentlig for alle sædvanlige Tilfælder vil være mest praktisk, at der paa Forhaand opstilles almindelige Regler efter Overenskomst mellem Bygnings- og

⁴⁶⁸ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., Bilag – Udkast til ny Bygningslov for Bergen afgivet af Bergens Magistrat i juli 1898, s.48

⁴⁶⁹ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., Bilag – Udkast til ny Bygningslov for Bergen afgivet af Bergens Magistrat i juli 1898, s. 51-52

⁴⁷⁰ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., Bilag – Udkast til ny Bygningslov for Bergen afgivet af Bergens Magistrat i juli 1898, s. 53, § 43

⁴⁷¹ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., Bilag – Udkast til ny Bygningslov for Bergen afgivet af Bergens Magistrat i juli 1898, s. 53

Sundhedskommissionen, forsaavidt ikke allerede Sundhedsvedtægten matte indeholde det fornødne.⁴⁷²

De nye bestemmelsene om høyden på beboelsesrom, lofts- og portromsværelser, gulv- og vindusareal og ventilasjon av ganger og entreer ble tatt inn i forslaget etter innspill fra Kristiania sunnhetskommisjon til den alminnelige bygningsloven og til loven for Kristiania.⁴⁷³ Forbildet for bestemmelsene ble i stor grad hentet fra Kristiania-loven:

Med enkælte Ændringer, begrundede i de lokale Forhold – saasom Reduktion til kun 8 m. af Bredden af Gader, hvorfra saadanne Boliger henter sit Lys – er Forskifterne i denne Paragraf i det væsentlige overensstemmende med den almindelige Bygningslov og Kristiania-Udkastet. De nye specificerede, med adskillig Arbeide og Bekostning forbundne Forholdsregler for at gjøre Beboelse eller stadigt Ophold for Mennesker lovligt i Kjælderrum skriver sig ogsaa oprindelig fra Kristiania Sundhedskommission.⁴⁷⁴

Bestemmelsen om boliger i kjellere ble skjerpet i forhold til tidligere bestemmelse i Bergensloven, men var mindre streng enn i Kristiania-loven. Dette ble begrunnet med den i Almindelighed gode Undergrund i Bergen, at der intet vil være at indvende derimod i sanitær Henseende.⁴⁷⁵ De tidligere bestemmelsene rettet seg bare mot boliger, noe som hadde ført til at det ble innredet butikker, verksteder m.m. i kjellerne. For renovasjon ble det ikke tatt inn bestemmelser i loven med henvisning til at det var gitt bestemmelser i sunnhetsvedtekenes for byen.⁴⁷⁶

Byggevirksomheten i byen ble drøftet i forbindelse med behandlingen av loven. Stadskonduktøren anså 1895 som et «middelår» for perioden 1893-97. I dette tidsrommet ble det søkt om ca 350 byggetillatelse og utstedt ca 150 ferdigattester i Bergen.⁴⁷⁷ I § 102 i lovforslaget ble de paragrafene fra tidligere lover som fortsatt skulle gjelde omtalt. Det gjaldt blant annet forbudet mot visse typer virksomhet. Bestemmelsene ble videreført nesten uten endringer.

De fleste av disse Bestemmelser – hvoraf enkelte dog kun avviger gangske uvæsentlig fra nærværende Lovforslags tilsvarende Forskrifter – er begrundede i særegne Lokalteter og dermed sammenhengende specielle Hensyn til Ildsikkerhed eller til Trafikens og Hygienens Fordringer. Deres Afløsning eller Ophævelse paakræver derfor særlige Overveielser og muligens nærmere Forhandlinger ialfald med den offentlige Brandforsikrings Vedkommende.

⁴⁷⁸
...

Her begynner et nytt begrep – hygiene – å gjøre seg gjeldende i debatten. Begrepet ble ikke definert, men ble brukt som erstatning for "sunnheten" og må tolkes som en ytterligere presisering av det faglige innholdet i det forebyggende helsearbeidet. Lovutkastet var bygget på det for Kristiania, noe komiteen kommenterte i eget vedlegg til

⁴⁷² Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., Bilag – Udkast til ny Bygningslov for Bergen afgivet af Bergens Magistrat i juli 1898, s. 54

⁴⁷³ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., Bilag – Udkast til ny Bygningslov for Bergen afgivet af Bergens Magistrat i juli 1898, s. 54

⁴⁷⁴ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., Bilag – Udkast til ny Bygningslov for Bergen afgivet af Bergens Magistrat i juli 1898, s. 54

⁴⁷⁵ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., Bilag – Udkast til ny Bygningslov for Bergen afgivet af Bergens Magistrat i juli 1898, s. 54

⁴⁷⁶ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., Bilag – Udkast til ny Bygningslov for Bergen afgivet af Bergens Magistrat i juli 1898, s. 57

⁴⁷⁷ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., Bilag – Udkast til ny Bygningslov for Bergen afgivet af Bergens Magistrat i juli 1898, s. 62

⁴⁷⁸ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., Bilag – Udkast til ny Bygningslov for Bergen afgivet af Bergens Magistrat i juli 1898, s. 69

lovforslaget.⁴⁷⁹ Med alle revisjonene og tilleggsbestemmelsene som var vedtatt ble oversikten over loven svært komplisert, og det var behov for en opprydding. I § 102 i loven ble alle tidligere bygningslover for Bergen, inklusive tilleggsbestemmelser, opphevet.⁴⁸⁰ Lovforslaget ble ikke tatt under behandling i 1898.⁴⁸¹

11.4.1 Behandlingen av lovforslaget - 1899

Behandlingen av loven ble tatt opp igjen året etter. I proposisjonen drøftet departementet de enkelte paragraferne og viste i stor grad til den alminnelige bygningsloven:

Da derhos nærværende lovudkast i stor udstrækning – nemlig til alle gader paa 8. m bredde og derover (§ 39, jfr. § 46) – tilsteder indredning af beboelsesrum i kjelder, vil man ved den af majoriteten foretagne forandring i alle saadanne tilfælde faktisk give anvisning paa 4 beboelsesetager i disse træhuse. Men dette er fra hvilket som helst synspunkt seet uheldigt og kan ikke erkjendes at være til gavn for andre end byggespekulanter, der til det yderste vil udnytte sin grund uden hensyn til leieboernes sikkerhed eller sundhed.⁴⁸²

I loven ble det også foreslått samme bestemmelse for størrelse på gårds plass i byen og utenfor.⁴⁸³ En bestemmelse om at «privetkaggerne» skulle leveres det kommunale renovasjonsvesen ble ikke tatt med i loven ut fra prinsippet om at hver mann selv måtte for avgjøre dette spørsmålet.⁴⁸⁴ I lovforslaget ble prosessen rundt reguleringsplanleggingen nærmere fastlagt:

Udkast til reguleringsplaner, der som regel udarbeides af stadskonduktøren og udføres i mindst 1/1000 maalestok, forelægges, ledsagede af fornøden beskrivelse og angivelse af gadernes stigningsforhold, først for reguleringskommissionen. Efterat denne har behandlet sagen, udlægges udkastet i indtil 14 dage paa stadskonduktørens kontor til eftersyn for vedkommende grundeiere, hvilke enten gennem særskilt underretning eller ved bekjendtgjørelse i mindst to bergenske dagblade varsles om udlæggelsen med opfordring til inden en i underretningen eller bekjendtgjørelsen fastsat frist at inkomme til kommissionen med sine skriftlige indsigelser, saafremt de er misfornøide med reguleringsudkastet.⁴⁸⁵

Bestemmelsene om reguleringsplanene var vesentlig enklere enn i loven for Kristiania. Dette understreker det som ble uttalt ved flere anledninger – Kristiania var en foregangsby i forhold til planlegging og i å sikre helsen i byutviklingen. Detaljerte bestemmelser ble ansett som en sikkerhet for et godt resultat. I tillegg til brannsikkerhet og helse ble igjen trafikken og estetikk nevnt i argumentasjonen for bestemmelsene i loven:

⁴⁷⁹ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., Sub Bilag – Bygningslovskomiteens Skrivelse til Magistrat og Formandskab af 7de Juli 1897, s. 70

⁴⁸⁰ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 63-64

⁴⁸¹ Indst. O. No. 72, side 163-164 og Stortingets forhandlinger 1898, syvende del, 27. Mai – ang. Udsættelse med Behandling af forskjellige Lovsager, side 166

⁴⁸² Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, Indst. O., VI, s. 6, §§ 38 og 39

⁴⁸³ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, Indst. O., VI, s. 7, § 43

⁴⁸⁴ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, Indst. O., VI, s. 7, § 61

⁴⁸⁵ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, Indst. O., VI, s. 10, § 8

Ved reguleringsplaners utarbeidelse skal – under iagttagelse af de efterfølgende særskilte forskrifter – fortrinsvis haves for øie, at gader og passager, offentlige pladse, kaier og i tilfælde ubebyggede rum anlægges med tilbørligt hensyn til trafikens og ildsikkerhedens fordringer saavel som til de sanitære og æstetiske forhold ved bebyggelsen.⁴⁸⁶

Bestemmelsene om kvartaler og gatenes utforming ble beholdt som tidligere. For innredning av priveter ble det vist til sunnhetsvedtektene for byen, og ikke som i loven for Kristiania innarbeidet bestemmelser i bygningsloven. Derimot ble det angitt at det i byggesøknadene skulle angis hvor priveter, staller og fjøs skulle plasseres.⁴⁸⁷ Utover dette er bestemmelsene tilnærmet identiske med bygningsloven av 1896. De tidligere lovene for Bergen ble opphevet.⁴⁸⁸

11.4.2 Behandling i Stortinget

Diskusjonen i Odelstinget dreide seg i stor grad om juridiske problemstillinger knyttet til erstatning og ekspropriasjon, men også helsemessige aspekter ble diskutert. Det oppstod en debatt rundt forbudet mot beboelse av loftsleiligheter. Dette var i tråd med loven av 1896 for byene utenfor Kristiania, Bergen og Trondheim. Det var et flertall i komiteen for at loftsleiligheter kunne bebos, mens enkelte ønsket at de kun kunne brukes som oppholdsrom for verksteder og lignende. Det var faren for brann og spørsmålet om overbefolkning og trangbodhet som dominerte debatten.⁴⁸⁹ I debatten kom det frem at mange byer hadde opphevet bestemmelsen om boliger i loftsetagene etter påtrykk fra brannforsikringsordningen som ga en betydelig lettelse i brannkontingenten dersom boliger ikke var tillatt i loftsetasjene.⁴⁹⁰ Statsråd Løvland uttalte i debatten:

Nu synes jeg i grunden spørsmålet er dette: skal vi ny give en regel for bebyggelsen i vore byer, og skal vi søge dette udtrygt ved bestemmelsen for Bergen – skal vi give en regel, som giver vore byer præget af fattigmandsbebyggelse, af det økonomiske hensyn, at man kan gjøre nogle tagrum deroppe, som under alle omstændigheder med hensyn til korridorer og adgang til ventilation og alle forhold maa blive daarligere end en almindelig etage, daarligere udstyret med hensyn til Luft og lys? Er de økonomiske hensyn saadanne for vor bebyggelse, at vi maa gjøre det? Er det ikke rigtigere, at man gennemfører som regel, enten i form af love eller kommunal forskrift, en rimelig bebyggelse og kun tilsteder dispensation derfra, hvor der er særegne forhold tilstede – i stedet for at vende forholdet om? Jeg tror, det er grund til det.⁴⁹¹

Debatten ble dermed en del av debatten om arbeiderboliger.⁴⁹² De fleste paragrafene ble det ingen debatt om, og de ble vedtatt enstemmig.⁴⁹³ Størrelsen på gårdsrommene var det ikke gjort noen vesentlige endringer på i proposisjonen, men i Odelstinget ble det lansert et forslag om at også bebyggelsen i byggebeltet skulle ha større gårdsplasser.

⁴⁸⁶ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, Indst. O., VI, s. 11, § 9

⁴⁸⁷ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, Indst. O., VI, s. 35

⁴⁸⁸ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, Indst. O., VI, s. 46-47, § 102

⁴⁸⁹ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 545

⁴⁹⁰ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 547

⁴⁹¹ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 548

⁴⁹² Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 549

⁴⁹³ Se f.eks. Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 549-552

Innenfor bygrensen var kravet 1/3 av det bebygde arealet, og utenfor bygrensen, i byggebeltet ½-parten av det bebygde arealet. Det ble argumentert for at dette var en skjønnsmessig vurdering, og at kravet burde være likt, dvs. 1/3 av det bebygde arealet, og også gjelde for bebyggelsen utenfor byen, uavhengig av byggebeltet.⁴⁹⁴ I tillegg ble det argumentert med at det utenfor byen kunne reguleres bredere gater, noe som også ville sikre de sanitære forholdene. Det ble stilt spørsmål om hvordan «sundhed og de hygieniske hensyn» skulle ivaretas dersom det ikke ble gitt bestemmelser om gårdsplassenes størrelse.⁴⁹⁵ Lys og luft i bebyggelsen ble med andre ord tillagt betydelig vekt som formingsprinsipp.

Begrunnelsen for å ha større gårdsplasser i bebyggelsen som lå utenfor byens grenser var at de kunne bli innlemmet i byen på et senere tidspunkt, og at man da burde ha sikret en viss størrelse på gårdsplassene fordi «Forholdet er jo, at man i de tettere bebyggede dele af en by altid vil have vanskeligere for at skaffe det fornødne gaardsrum, og bestemmelsen om gaardsrum er jo af overordentlig betydning for en by og dens indvaanere. Lys og luft kan der jo ikke skaffes formeget af; men andre forhold tilsiger, at man maa vise en vis varsomhed ved bestemmelsen af disse ting inde i byen».⁴⁹⁶ Statsråd Løvland fremhevet at

Dette spørsmaal om rummelig gaardsplads tror jeg for bebyggelsens vedkommende maa betegnes som et af de allervigtigste i hygienisk henseende, og jeg tror, at specielt her hos os er det af stor betydning, at man indretter gaardsrummene saaledes, at solstraalerne kan faa trænge helt ned i gaarden; ikke mindst er dette nødvendigt i de større byer. Vi har sørgelig erfaring for, hvorledes man plages af stinkende, kjelderagtige gaardsrum, og hvilken kilde det har været til elendighed, det skal jeg ikke nærmere dvæle ved. Jeg skal blot paapege en omstændighed. Man hørte for nogle aar siden et foredrag her i Kristiania af en af assistenterne hos stadsingeniøren i Hamburg om koleraepidemien dernede, ledsaget af et kart. Dette viste saa slaaende, hvorledes sygdommen havde herjet allerværst i de huse eller bebyggede strøg, som laa i skyggen, eller hvor solen ikke fik adgang. Hvad lægerne idethele siger om dette skal jeg ikke indlade mig paa; men det under dette foredrag fremlagt kart viste en statistik, som maatte vække opmærksomhed, og jo længre nord landet ligger, desto større betydning har det at faa sømmelige gaardsrum; thi nordpaa falder jo solstraalerne mere skraat end i de sydligere lande. Vi har visselig i dette stykke mange synder paa vor samvittighed.⁴⁹⁷

Statsråden viste til den alminnelige svenske bygningsloven av 1874, bygningsloven for Stockholm av 1890 og for Gøteborg av 1894 eller 1895 (her var ministeren ikke helt sikker). I disse lovene viste han til at størrelsen på gårdsrommene var regulert. «Jeg maa være enig med den ærede repræsentant fra Bergen i, at det ikke er for strenge fordringer til grundeierne, og skal grundeiernes interesse stilles op mod hensynet til sundhed og velvære for beboerne, saa maa det sidste hensyn være det overordnede».⁴⁹⁸

Representanten Kloster argumenterte mot dette synet:

Jeg tror imidlertid, at forholdene omkring Bergen er af den beskaffenhed, at der mindre paakræves større areal udenfor end indenfor den nuværende

⁴⁹⁴ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s.556

⁴⁹⁵ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 557

⁴⁹⁶ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 552

⁴⁹⁷ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 553

⁴⁹⁸ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettede del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 553

bygrænse; thi de lokale forhold er af den beskaffenhed, at der lettelig vil være sundere forhold udenom end indenom nævnte grænse. Der er vistnok et lidet strøg, som kommer til at falde i et dalføre, hvor det ikke med fuld tryghed kan siges, at de hygieniske forhold bliver saa gode, som man kunde ønske; men forøvrigt er det stærkt skraanende bakkesider, som kommer til at blive bebygget, og der bliver lys- og luftforholdene bedre end i de trangt bebyggede gamle bydele. Jeg tror saaledes, at det ikke er paakrævet at opretholde denne bestemmelse eller ialfald beslutte den indtaget i loven, og jeg vil derfor anbefale, at komiteens indstilling vedtages.⁴⁹⁹

De to perspektivene debatten dreide seg om var forholdet mellom byen og omlandet, og det å sikre interessene til fremtidige beboere. Det siste perspektivet ble brukt som argument for et krav om størrelse på gårdsrommene utenfor bygrensen, det første mot et slikt krav. Diskusjonen om gårdsrommenes størrelse ble knyttet til «de sanitære forhold» i byene og spørsmålet var hvilke «ofre» grunneierne skulle påføres for å sikre en stor nok gårds plass. Representanten Andersen uttalte:

Tager man ikke hensyn til, hvad der i sanitær henseende kan gøres, saalænge grunden ligger ubebygget, saa ved vi alle sammen, at der maa ganske andre tag til, naar der skal gjøre noget ved det, efterat grunder bebygget, og byen har begynt at udvide sig.⁵⁰⁰

Kloster på sin side anbefalte Bergen å fylle igjen vannene innenfor bygrensen fordi «de sanitære forhold rundt omkring disse vande er sandelig ikke af den art for øieblikket, at der er speciel opfordring til at holde dem aabne».⁵⁰¹ Forslaget om at de omkringliggende områdene skulle ha gårds plasser som var ½-part av bebyggelsen ble vedtatt med 45 mot 24 stemmer.⁵⁰² Paragrafene 44 til 49 om beboelsesrum, kjellerboliger og lysåpninger (blant annet) ble vedtatt uten diskusjon.⁵⁰³

Odelstinget hadde utsatt debatten om § 38 om størrelsen på beboelseshus i tre. Da debatten ble tatt opp igjen var diskusjonen om det skulle være tillatt med boliger i 4 etager eller ikke. En gesimshøyde på 9 meter og høyde på rommene på 2,5 meter gjorde det mulig å innrede boliger i 3 etager i tillegg til på loftet. Representanten A. Hansen fremsatte et forslag om at dette ikke skulle være tillatt ut fra at det "ikke minst i sanitær henseende" ville være "noget slemt".⁵⁰⁴ Han foreslo at det kunne innredes boliger i 2 etager i tillegg til kjeller eller loft der gatene var bredere enn 6,25 meter. Han argumenterte mot statsråden som i tidligere debatter hadde argumentert for at boliger i loftsetagen skape en «fattigmansbebyggelse».⁵⁰⁵ Diskusjonen hadde tidligere vært oppe i forbindelse med bygningsloven for landets byer utenfor Kristiania, Bergen og Trondheim. Da forelå det et forslag om å tillate to fulle etasjer og i tillegg boliger på loftet, men forslaget var blitt forkastet av komiteen. Debatten om hvordan boligbehovet for arbeiderklassen skulle løses ble også trukket inn, og det ble argumentert for at det var ved å tillate huseierne å bygge så stort at det lønnte seg at boligbehovet kunne løses.⁵⁰⁶ Representanten Eriksen uttalte:

Naar chefen for arbejdsdepartementet kaldte disse leiligheder for huller og talte om, at de kunde blive overbefolkede og sundhedsskadelige, da vil jeg

⁴⁹⁹ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettem del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 554

⁵⁰⁰ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettem del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 555

⁵⁰¹ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettem del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 557

⁵⁰² Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettem del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 567

⁵⁰³ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettem del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 567 - 570

⁵⁰⁴ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettem del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 612

⁵⁰⁵ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettem del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 613

⁵⁰⁶ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettem del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 614

sige, at man har en grei bestemmelse her i § 45 om, hvorledes disse beboelsesrum skal være indrettet. De skal være mindst 2,50 m. høie og have en gulvflade af mindst 6 m.², og vinduet skal have en vis størrelse i forhold til grundfladen. Der er derfor ingen fare for, at disse beboelsesrum skal blive sundhedsfarlige. Endvidere kan der ikke være tale om overbefolkning i disse huse; thi Bergen har meget skarpe sundhedsregler. Efter disse sundhedsregler kan sundhedskommissionen gaa ind i enhver leilighed og lade den opmaale; den kan se, hvor mange kubikmeter luft der er i ethvert rum, og foreskrive, hvor mange mennesker der skal bo i ethvert rum, og sundhedskommissionens afgjørelse er bestemmende for huseieren. Der er derfor efter min mening ikke nogensomhelst fare for, at det af hr. statsraaden befrygtede skal indtræffe.⁵⁰⁷

Komiteens formann Bjørn tok ordet og beskrev de rådende bestemmelsene for arbeiderstrøkene i Bergen hvor det var gitt egne bestemmelser om innredning av husene. Etter en periode med mulighet for å bygge en full etage og en messaninetage ble det gitt tillatelse til 2 fulle etager, og forbud mot kvistværelser. Til gjengjeld ble det anledning til å innrede kjellerne til boliger der det lå til rette for det.

At aabne disse spekulanter anledning til at udnytte sine ofte lidet ildsikre, trange arbeiderkaserner ydeligere ved ovenpaa dette at installere endnu en flok fattige familier en særskilt messaninetage, dannet af ark- og kvistværelser, vilde i sandhed være meget uheldigt. Det vilde i ethvert fald ikke være til fordel for arbeiderklassen. Dens behov for sunde og gode boliger tilgodesees bedst ved at holde fast ved nogenlunde strenge bestemmelser ligeoverfor de bygningsmænd, som særlig beskjæftiger sig med at opføre boliger med familiebekvæmmeligheder paa et og to værelser. Dette hindhører fra en mand, som staar disse forhold nær og er vel kjendt med dem.⁵⁰⁸

”Arbeiderklassen” er tydeligvis etablert som betegnelse på dette tidspunktet. Begrepet utviklet seg i lovsammenheng sakte og var i begynnelsen knyttet til de som hadde lønnsarbeid og leide bolig i leiekasernene. I den videre debatten ble de sanitære forholdene stadig trukket inn i debatten. Det var hensynet til brannsikkerheten og de sanitære forholdene som ble diskutert.⁵⁰⁹ Emil Stang tok ordet og oppsummerte hvorfor bygningslover var nødvendige:

Al den tale, som har været ført her og tildels visselig ikke uden grund, om at det er økonomisk fordelagtigt for eieren at kunne bygge paa den maade, som komiteen har indstillet, det er blot den ene side af sagen, og det er ikke den side af sagen, som gjør, at vi giver bygningslove. Hvis det kun gjaldt den privatøkonomiske side af sagen ligeoverfor bygherren, saa vilde vi holde os til den regel, at enhver bygger, som han regner du, at det lønner sig bedst for ham. Grunden til, at vi giver bygningslove, er dels hensynet til sundheden, dels til fare for liv, og dels og ikke mindst, at enhver mand, som bygger sit hus saadan, at der lettelig opstaar brand og stor ild forvoldes, han er ufrivillig ildpaasætter for sine naboer til begge sider og kanskje for den hele by. Den sidste grund har kanskje for vore første bygningslove været den afgjørende.

.....

⁵⁰⁷ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjette del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 614

⁵⁰⁸ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjette del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 617

⁵⁰⁹ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjette del. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 618 ff

Den individuelle økonomiske beregning maa naturligvis komme i betragtning; man kan ikke lægge saadanne baand paa bebyggelse, at den øver et stort og væsentlig tryk paa den private rimelige bedrift. Men den enkelte privatmands økonomiske interesse kan ikke ensidigen stilles op som hovedmoment ved bedømmelsen af, hva der skal være tilladt eller ikke tilladt i bygningsloven;....⁵¹⁰

Den øvrige delen av loven ble behandlet uten store diskusjoner. I lagtinget ble det også en stor debatt om hvilket omfang bygningsloven skulle ha for de tilgrensende kommunene, men det ble ikke gjort noen endringer i forhold til odelstingets vedtak.⁵¹¹ Også i lagtinget ble størrelsen på gårdsrommene diskutert, og særlig bestemmelsen om at gårdsrommet skulle utgjøre 1/3 av tomten i byene og ½-part utenfor bygrensen. Statsråden (Løvland) uttalte:

Lad os tage op de interesser, som kræver større gaardsrum. Alle vore byer lider under at have for smaa gaardsrum, men mest de større byer med høje huse, og intetsteds er det saa slemt som under vort klima, hvor i vinterhalvaaret solen har saa vanskeligt for at række ned i de dybe gaardsrum. Der syndet saa overordentlig imod det ved vore byers regulering og bebyggelse, at mange mennesker bor, som om de boede i kjældere. Naar de bor til gaarden, ser de hverken sol eller maane det halve aar og neppe nok om sommeren, netop fordi solen staar saa lavt. Det land, som i klimatisk henseende staar os nærmest, nemlig Sverige, er meget freidig gaaet ind paa meget skarpe bestemmelser om større gaardsrum. I den nye bygningslov for Stockholm og Göteborg og i den almindelige svenske bygningslov har man lignende bestemmelser som denne om de til byen stødende strøg, som skal reguleres. Dette er altsaa en almindelig regel for hele Sverige, og i dette punkt er der meget at lære af Svenskerne, fordi deres land i klimatisk henseende er ligestillet med vort, og fordi de i bygningsteknisk henseende endnu staar saa meget høiere end vi. Man sammenligne Stockholm og Göteborg med Kristiania, og man skal se, hvor meget vi staar tilbage.⁵¹²

Presidenten uttalte:

Hvad det angaar, at man har fattet en saa vidtgaaende bestemmelse, at tredjeparten eller halvparten af arealet skal udlægges til gaardsplads, skal jeg som repræsentant bemerke, at det, som statsraaden gjorde opmærksom paa, udelukkende er skeet af sanitære hensyn, for at væren om en stor samfundsinteresse. Bergen er ny saa bebygget, at man snart sagt maa krybe op over fjeldene for at finde plads.⁵¹³

Presidenten argumenterte for at det ikke var befolkningen som ble rammet av en bestemmelse om at halvparten av tomten skulle legges ut til gårdsplass, men eiendomsspekulantene som hadde kjøpt opp arealene rundt byen. Det ville derfor bidra til å skaffe arbeiderne bedre boliger at det ble stilt krav om størrelsen på gårdsplassene, for det var de som kom til å bo i boligene når de stod ferdige.⁵¹⁴ Loven ble vedtatt. Dette var den siste store revisjonen av loven for Bergen før lovene for alle byene ble samlet i en felles bygningslov i 1924.

⁵¹⁰ Stortings Forhandlinger 1898-99. Sjettedel. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 623

⁵¹¹ Stortings Forhandlinger 1898-99. Ottendedel II. Forhandlinger i Lagtinget, s. 101 ff

⁵¹² Stortings Forhandlinger 1898-99. Ottendedel II. Forhandlinger i Lagtinget, s. 116

⁵¹³ Stortings Forhandlinger 1898-99. Ottendedel II. Forhandlinger i Lagtinget, s. 116-117

⁵¹⁴ Stortings Forhandlinger 1898-99. Ottendedel II. Forhandlinger i Lagtinget, s. 117

11.5 Bygningsloven for Kristiania 1899

Forslag til bygningslov for Kristiania ble tatt opp i Stortinget i 1898. To år tidligere, i 1896, hadde deler av bygningsloven for Kristiania blitt endret, med forutsetning om at det skulle foretas en større revisjon i nær fremtid.

«Allerede i 1885 opstod der Spørgsmaal om Revision af Bygningsloven for Kristiania af 1875, og efterat Bygningskommissionen havde udtalt sig for Nedsættelse af en kommunal Komite for at tage Spørgsmaalet under Overveielse, anmodede Formandskabet paa Foranledning af Magistraten under 11te Marts 1885 Politimesteren, Stadsfysikus, Stadsingeniøren, Stadskonduktøren samt Tømmermester Maurer, Arkitekt Due, Advokat Schweigaard, nuværende Driftsbestyrer Fenger-Krog, Murmester Gundersen, Arkitekt Nordan, sen. og Advokat Heyerdahl om at sammentræde med Magistraten til Behandling af denne Sag;....»⁵¹⁵

Komiteen avga sin innstilling i 1886, men mente at en ny lov for Kristiania ikke var nødvendig. De foreslo en del endringer og tillegg til loven av 1875. Disse endringene ble vedtatt i representantskapet og sanksjonert av kongen i 1886. Komiteen, med noen endringer i sammensetningen, ble i begynnelsen av 1887 bedt om å lage et forslag til lov og avga et utkast til en helt ny lov i 1893.⁵¹⁶ Sundhedskommisjonens betenkning til lovutkastet ble oversendt komiteen fordi den hadde store og viktige forslag til endringer. Lovforslaget ble også oversendt Arkitekt- og ingeniørforeningen for uttalelse. Loven skulle harmonere bygningsloven av 1875, tillegget av 1896 og den alminnelige bygningsloven.⁵¹⁷

Ved den nærmere Bearbeidelse af Udkastet af 1893, som det forberedende Udvalg nu havde at foretage, fandt det at maatte tage Hensyn foruden til de af Sundhedskommisionen og Ingeniør- og Arkitektforeningen afgivne Betænkninger, hvilke har foraarsaget væsentlige Ændringer i det første Udkast, ogsaa til det sidstnævnte Lovarbeide, idet det fandtes hensigtsmæssigt, at der mellem den almindelige Landslov og Særloven for Kristiania blev en saa stor Overensstemmelse, som de stedlige og særlige Forholde i Kristiania antoges at tillade. Dette Hensyn første ogsaa til, at hele den ydre Anordning af Stoffet i det oprindelige Udkast forandredes efter Forbillede af den almindelige Lov. Endvidere maatte selvfølgelig Tillægsloven af 1896 indarbeides i den nye Lov.⁵¹⁸

Utkastet ble behandlet i formannskapet og kommunestyret i Kristiania i januar 1898 og oversendt departementet.⁵¹⁹

Kristianas befolkning var i 1875 77 041 innbyggere. I 1895 var den 182 856. Byutvidelsen i 1877 ga 24 9780 nye innbyggere, men selv uten denne utvidelsen ble byens innbyggertall mer enn fordoblet på 20 år. Offentlige plasser som ble vedlikeholdt av kommunen utgjorde i 1875 33 164 kvadratmeter og i 1895 58 727 kvadratmeter. Offentlige veier utgjorde i 1875 66 910 løpemeter og i 1895 116 998 meter. Fortaunenes lengde var i 1875 86 655 meter og i 1895 171 032 meter. Bykassens utgifter til regulering steg fra ca 40 000 kroner i 1877 til ca 104 000 kroner i 1895. I 1886 ble det innført en ny

⁵¹⁵ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 1

⁵¹⁶ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 2

⁵¹⁷ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 2-3

⁵¹⁸ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 3

⁵¹⁹ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 3

ordning med byggesøknader. Det året ble det søkt om 438 tillatelser. I 1895 var antallet 916 pr år.⁵²⁰

11.5.1 Lovforslaget for Kristiania - 1898

I drøftingen av § 1 ble det redegjort for at det skulle være ansatt en bygningshygieniker som skulle ta seg av alle saker hvor sanitære interesser var berørt. Instruksen for stillingen skulle utarbeides av bygningsadministrasjonen (§ 3) og det ble kommentert at det kunne være en ingeniør (eller en arkitekt) med «virkelig hygienisk Uddannelse» som var underlagt bygnings sjefen.⁵²¹ Det ble presisert av departementet at hensikten med å tilføre hygienisk kompetanse til bygningsmyndighetene ikke var å redusere sunnhetskommisjonens ansvar eller myndighet.⁵²²

Som eksempel på oppgaver bygningshygienikeren skulle utføre var om en ny eller delvis ny murbygning måtte tørke ut over minimumsfristen før pusse- og innredningsarbeidene kunne påbegynnes og om, og eventuelt når, bolighus kunne tas i bruk. Det ble argumentert med at dette ville føre til en mer effektiv og billigere behandling av sakene som det skulle tas stilling til.⁵²³ Det ble antatt at en revisjon av sunnhetsloven ville bli nødvendig for å harmonisere bestemmelsene dersom bygningsloven ble endret på dette punktet. Det ble fra de som var mostander av at det skulle ansettes bygningshygienikere i bygningsadministrasjonen argumentert med at sunnhetskommisjonens mulighet til å gripe inn ville bli redusert. Sunnhetskommisjonen hadde i praksis fått alle byggesaker til uttalelse og hadde derved utøvet et betydelig press for å få en mer sanitær bebyggelse.

Paa samme Maade paafører Sundhedskommissionen eller dens Ordfører Anmeldelsen, hvad der er at bemærke ved de forskjellige Ting, hvorover man har at udtale sig. I en Bygningslov er det umuligt at opstille Regler for alle mulige Tilfælde. Der dukker stadig op nye Byggemaader og Forholde, som Loven ikke har kunnet forudse, og i Ly af de nugældende Bygningslove er der Adgang til at træffe Dispensationer til Bygningsanlæg, som, navnlig i sanitære Henseende, vilde virke meget uheldige. Da Sundhedskommissionen i hvert Fald, strax en Bygning er taget i Brug, er forpligtet til at vaage over de sanitære Forhold og saaledes kan blive tvungen til at nedlægge Indsigelse mod Benyttelse af det eller de sanitært mislige Rum eller til at paabyde Forandringer, har Sundhedskommissionens Ordfører saavel som Sundhedskommissionen, hvor der i Bygningsanmeldelserne er forekommet Forhold, som lader befrygte sanitære Misligheder, gjort vedkommende Bygningsanmelder opmærksom herpaa. Hvorvel Sundhedskommissionen ikke altid kan hindre at en Bygning i en eller anden Henseende opføres usund, kan den dog, idet den forbeholder sig Adgang til at skride ind, naar de sanitære Ulemper viser sig, efter at Bygningen er færdig og taget i Brug, øve et betydeligt Pres til at forhindre alt for store Misligheder.

Det er naturligt, at dette Sundhedskommissionens stadige Vagthold over navnlig den arbejdende Klasses sanitære Interesser ikke sees med venlige Øine af Byggespekulanter, eller med saadanne forbundne Arkitekter eller Grundeiere.

⁵²⁰ Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 89

⁵²¹ Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 92

⁵²² Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 92

⁵²³ Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 93

Forsinkelsen af Bygningsanmeldelsernes Approbation er som Regel ikke blevet længere ved deres Behandling af Sundhedskommissionen end ved den af Stadsingeniør, Regulerings- og Opmaalingschef foretagne Behandling. I almindelighed sendes Anmeldelserne Sundhedskommissionen den ene Dag og returneres den anden, og Expeditionen vil gaa saa meget hurtigere, jo mere man i Bygningsloven eller i Henhold til denne faar fastslaaet mere detaljerede, almindeligt gjældende, offentliggjorte Regler.⁵²⁴

Det var foreleggelsen av byggesøknadene som var tiltenkt bygningshygienikerne som skulle ansettes. Det ble argumentert med at dette ville ta minst like lang tid som den eksisterende ordning med behandling i Sunnhetskommisjonen. I tillegg ble maktforholdet mellom fagene fremhevet:

Er Bygningshygieniker en rigtig sanitært interesseret Mand, og kan han hævde sin Selvstendighed ligeovenfor sin Overordnede, Bygningschefen, vil han stadig føle den Mangel paa Myndighed og Magt til at forhindre sanitære Misligheder udover hvad Bygningsloven har kunnet forudse, og mange Gange se sig nødsaget til at paakalde Sundhedskommissionens Hjælp. I overmaade mange Tilfælde vil ogsaa paa Grund af Bestemmelserne i Bygningsloven Anmeldelserne, efterat være forelagt Bygningshygieniker, ogsaa blive forelagt Sundhedskommissionen, hvorved der vil fremkomme en dobbelt Behandling i stedet for den nuværende enkelte.⁵²⁵

Bygningshygienikerne skulle etter komiteflertallets forslag også ta over sunnhetskommisjonens oppgave, etter endring i sunnhetsloven av 1. januar 1898, med å gi tillatelse til at endrede eller nyoppførte hus kunne tas i bruk. I nye bygninger kunne ikke puss- eller innredningsarbeidene starte før det var gitt tillatelse til dette av sunnhetskommisjonen, og tidligst 6 uker etter at bygningen var bragt under tak, eller når sunnhetskommisjonen hadde avgjort at bruk ikke var helseskadelig.⁵²⁶ Komiteflertallet hadde argumentert med at målet var en reduksjon i administrasjonsutgiftene, mens mindretallet (politimesteren og stadsfysikus) argumenterte med at utgiftene kunne blir høyere fordi sunnhetskommisjonen kunne komme til å måtte underkjenne bygningshygienikerens avgjørelse.

En Bygningshygieniker, underordnet Bygningschefen, forudsat at han ikke udstyres med den tilstrækkelige Bistand af forskjellig Art, vil ikke kunne erstatte Sundhedskommissionens netop i sanitært Øiemed alsidige udstyrede Administration, der desuden vil have den overmaade store Fordel, at den under den daglige Kontrol med de færdige Bygninger erholder en udstragt Erfaring, som ikke paa nogen anden Maade kan erhverves.⁵²⁷

Det opplyses at sunnhetskommisjonen foruten leger også hadde ansatt ingeniører for å ta seg av kontrollen med kloakkledninger, drensledninger, staller, fjøs, grisehus og toaletter. Det var også ansatt en arkitekt eller ingeniør som hadde som spesifikk oppgave å holde oppsyn med arbeiderboligene, og som hadde fått seg forelagt alle byggemeldinger som omfattet arbeiderboliger eller boliger som kunne «sættes i Klasse med disse».⁵²⁸

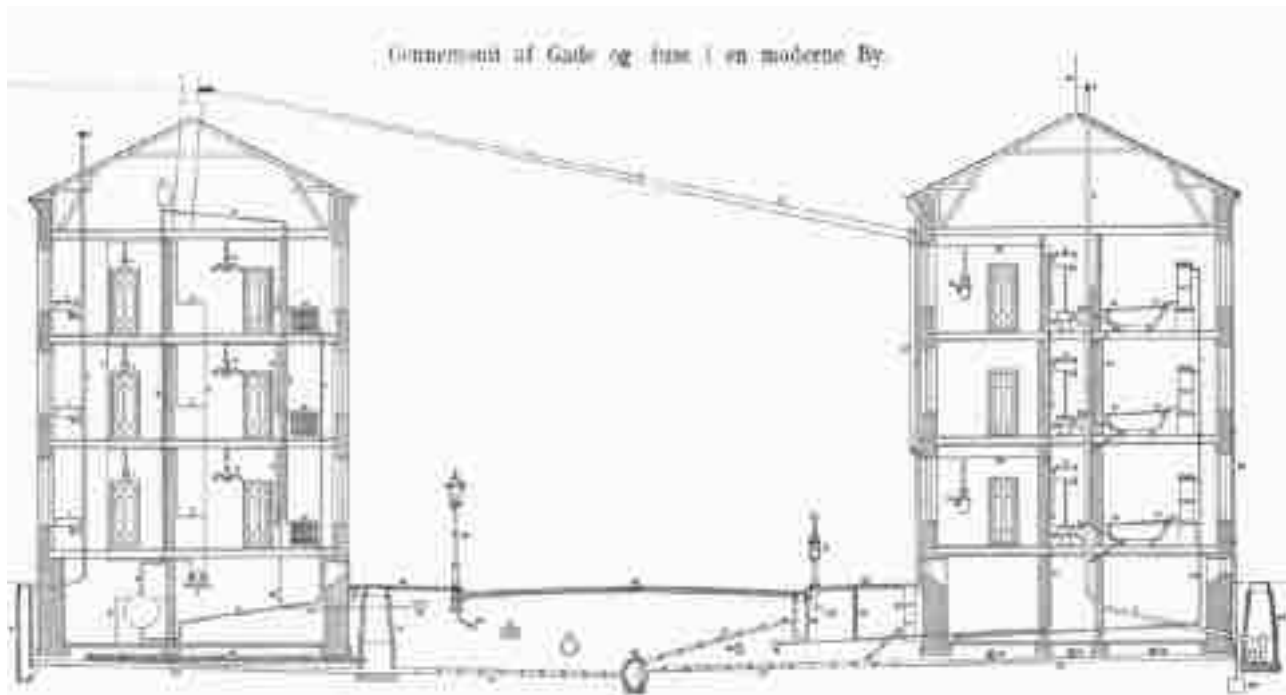
⁵²⁴ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 95-96

⁵²⁵ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 96

⁵²⁶ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 96

⁵²⁷ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 97

⁵²⁸ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 97



Figur 42: Tverrsnitt av en typisk byggate med leiegårder fra omkring forrige århundreskifte. Ny teknologi knyttet til boligene ble stadig mer avansert og krevde nøye planlegging. Ledninger for vann, kloakk, gass, elektrisitet og telefon skulle føres frem til hver leilighet. I gater med trikk måtte det også legges skinner og trekkes luftledninger. Opfindelsernes Bog, 1900. Illustrasjon hentet fra Byminner nr. 1 2008, s. 13.

Det var ansatt en dyrlege og en kjemiker. Det ble derfor argumentert med at en bygningshygieniker umulig kunne erstatte den kompetansen og erfaringen som sunnhetskommisjonens administrasjon rådet over. Det blir beskrevet som et stort fremskritt at byggemeldinger skulle forelegges sunnhetskommisjonen og det ble ansett som et stort tilbakeskritt om dette nå skulle opphøre.

Selv om bestemmelsene om kvartalsstørrelser, gater og høyder på bebyggelsen fortsatt ble angitt i bygningsloven ble det gitt detaljerte bestemmelser om hvordan reguleringsplanleggingen skulle foregå, og hva innholdet i reguleringsplanene kunne være. Det ble også i lovforslaget gitt flere "anbefalinger", normer som ikke var juridisk bindende. Dette var nytt i lovsammenheng og kan tolkes som en mulighet som ble gitt fordi det faglige og juridiske grunnlaget for planleggingen var blitt styrket. Kunnskapen og metodene innenfor planlegging og helse hadde gjennomgått en betydelig profesjonalisering i de siste ti-årene før århundreskiftet. Det gjorde det mulig å tillate en større frihetsgrad i loven. Til motivene for loven ble det fra departementet kommentert:

Først ved den nugjældende Bygningslov af 5te Juni 1857 blev der saaledes i en mere fremtrædende Grad taget Hensyn til de sanitære Interesser, der er av en saa overordentlig Betydning ved en Bys Bebyggelse. De i saa Henseende i den nævnte Bygningslov indeholdte Bestemmelser kan dog, selv om de den gang og i Betragtning af Byens daværende Størrelse maatte siges at være efter Omstændighederne tilfredsstillende, ikke senere har undergaaet, i hvilken Forbindelse bemærkes, at de nævnte Hensyn i de fleste moderne fremmede Bygningslove er tillagt en ganske anden Betydning end i vor nugjældende Bygningslov.

Hvad her er anført om de sanitære Interesser gjælder i kanske endnu høiere Grad de andre Hensyn, der gjør sig gjældende ved Affattelsen af en Bygningslov. Saaledes er der i ganske ringe Udstrækning taget Hensyn til et Bygværks Soliditet, og de æsthetiske Hensyn er saagodtsom aldeles ikke taget i Betragtning. I det Komitéudkast, der ligger til Grund for Bygningsloven af 1875 anføres det i saa Henseende:

«Om iøvrigt nogen til bygge sit Hus paa en smagløs, uhensigtsmæssig eller mindre solid Maade, faar saavel i By som paa Land blive hans egen Sag; Loven kan ikke blande sig deri, men maa lade sig nøie med at opstille et Minimum for, hvad der kan ansees forsvarligt af Hensyn til det Almindelige». ⁵²⁹

Det vises til at de estetiske hensyn har fått stor innvirkning på bygningslovene i Stockholm og Berlin, men at det ikke var tilfelle i bygningsloven for Kristiania av 1857. Dette ble forklart med at det i disse byene var det offentlige som eide grunnen, og at estetikken da ble krevd som betingelse for å få bygge. I Kristiania var grunnen privat, og det ble argumentert med at et krav om estetikk ville være en innblanding i grunneierens rett, noe som ikke kunne rettferdiggjøres ut fra hensyn til «den almindelige Velfærd». ⁵³⁰

Netop fordi Bygningsloven efter sin Natur maa indeholde Indskrænkninger i den naturlige Frihed, bør en vis Konservatisme her mere end de fleste andre Steder iagttages, da tilvante Forhold, om de end i seg selv lægger Baand paa Friheden, føles mindre trykkende, medens enhver Forandring heri, om den end i Virkeligheden ikke er til det strengere, dog altid vil opfattes som en ny Byrde. ⁵³¹

Sammensetningen av reguleringskommisjonen ble detaljert angitt, som i tidligere lover: Et medlem av Magistraten, reguleringsssjefen, bygningssjefen, stadsingeniøren, stadsfysikus og 5 av kommunestyrets medlemmer hvor minst 2 skulle være medlem av formannskapet. Det nye var at et medlem av magistraten (statens representant) skulle delta i reguleringskommisjonen. Sammensetning av bygningssjefen ble også noe endret: politimesteren, bygningssjefen, stadsingeniøren, reguleringsssjefen, stadsfysikus og 5 av Magistraten og formannskapet utpekte bygningsskyndige medlemmer hvorav en skulle være «arbeider». ⁵³² Det ble også gitt langt mer detaljerte bestemmelser av hvordan reguleringsarbeidet skulle foregå enn tidligere:

Reguleringschefen har at udarbeide en fuldstændig Reguleringsplan for Byen samt for den Strækning af Aker Herred, der i Bygningsanliggender betragtes som henhørende under Kristiania By. Under Reguleringsplanens Udarbeidelse skal det iagttages, at Gaderne anlægges med tilbørligt Hensyn til Trafikens og Ildsikkerhedens Fordringer saavel som til de sanitære og æsthetiske Forhold ved Bebyggelsen, samt at der paa passende Steder og i tilbørlig Udstrækning anlægges offentlige Pladse. Efterhvert som der af Reguleringschefen er udarbejdet Plan for de Bydels eller et Strøgs Regulering, bliver samme tilligemed Beskrivelse og Angivelse af Gadernes Høideforhold at forelægge Reguleringskommissionen til Behandling. Den af Reguleringskommissionen vedtagne Reguleringsplan bliver, efterat der er givet vedkommende

⁵²⁹ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, Motiver s. 88

⁵³⁰ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 89

⁵³¹ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 89, sitat fra innstillingen til bygningsloven for Kristiania 1857

⁵³² Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 11, § 2

Grundeiere Anledning til at udtale sig, at forelægge Kommunestyret til Antagelse og derefter at undergive Kongens Stadfæstelse.....⁵³³

Bestemmelsen kan ses i sammenheng med den faglige utviklingen, hvor det ble gitt større muligheter til å fravike lovens bestemmelser gjennom reguleringsplanleggingen. Det ble også gitt detaljerte bestemmelser om hvordan de enkelte elementene i reguleringsplanene kunne utformes:

1. Intet Kvartal bør i Regelen indtage større Flade end 8000 m²; heller ikke bør nogen af et Kvartals sider som Regel være længre end 120 meter. Gaderne skal være saavidt muligt rette, være aabne i begge Ender og bør, særlig for de større Trafikgaders Vedkommende, have de bedst mulige Stigningsforhold. De skal saavidt muligt have en Bredde af mindst 15,70 m. og forsaavidt nye Gader angaar mindst 20 m. I den ydre Zone (jfr. § 80) skal dog Gadebredden i Regelen være 25 m. Undtagelser fra disse Regler kan tilstedes af Reguleringskommissionen. Reguleringskommissionen skal forøvrigt have sin Opmærksomhed henvendt paa, hvorvidt der maatte findes Anledning til at anlægge Gader af større Bredde (Avenuer eller Ringgader).

2. Opstaar der Spørgsmaal om Indskrænkning af Torve eller offentlige Pladse, der ikke er indbefattet i en approberet Reguleringsplan, skal Sagen forelægges Kommunestyret til Afgjørelse.

3. Gadebredden regnes mellem Husenes Vægge over Sokkelen, der ikke maa springe mere end 15 cm. ud i Gaden.

.....

6. Magistraten og Formandskab kan bestemme, at der inden visse Strøg af det Bygningsloven underlagte omraade alene maa opføres villamæssig Bebyggelse. Forinden saadan Bestemmelse afgives, skal der av Bygningskommissionen udfærdiges nærmere Regler for, hvad der for vedkommende Strøg skal henregnes til villamæssig Bebyggelse. Endvidere kan det for Gader eller afsluttede Dele av saadanne af Magistrat og Formandskab bestemmes, at den tilstødende Grund kun maa bebygges efter en af samme fastsat Byggelinje (Flugtlinje), der i Regelen skal være parallell med Gadelinjen, men dog ikke, med mindre samtlige Grundeiere deri samtykker, paa nogen af Gadens Sider maa trækkes i en større Afstand fra Gadelinjen end 5 m. For Gader eller afsluttede Dele af saadanne, for hvilke det er bestemt, at den tilstødende Grund kun maa benyttes til villamæssig Bebyggelse, kan dog Byggelinjen paa hver Side af Gaden trækkes tilbage indtil 10 m. fra denne.

7. Er samtlige Grunneiere i et Kvartal enige om at begjære det udlagt til villamæssig Bebyggelse, eller er samtlige i et Kvartal til samme Gade stødende Tomters Eiere enige om at begjære en Byggelinje bestemt, bliver, naar alt Krav paa Erstatning frafaldes, Begjæringen som Regel at tage tilfølge. Lige med saadan Begjæring ansees det, naar en Eier ligeoverfor en anden har forpligtet sig til saadan Bebyggelse.⁵³⁴

I § 7 ble det fastlagt at alle bygg skulle oppføres i gate- eller byggelinje, med mindre området var bestemt til villamæssig bebyggelse, eller der det på grunn av bygningens bruk

⁵³³ Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 13

⁵³⁴ Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 13-14

eller «sanitære interesser og lignende» grunner kunne fravikes.⁵³⁵ Til forslaget om å ansette en bygningshygieniker kommenterer komitéen:

Komiteens Forslag om Ansættelse af en Bygningshygieniker ved Bygningsadministrationen blev overensstemmende med Formandskabets Indstilling ikke bifaldt af Kommunestyret, hvilket med 8 Stemmer saaledes sluttede sig til Komiteminoritets Forslag, dog uden den af denne foreslaede Tilføielse om, at Bygningsinspektørene saavidt muligt bør være hygienisk uddannede.⁵³⁶

Gatebredden fastsatt for «den ydre Zone» ble besluttet å være en anbefaling, «i regelen» å skulle legges til grunn for gatebredden.⁵³⁷ Til et forslag om at byggehøyden skulle bestemmes ut fra den virkelige bredden, og ikke den regulerte, ble det kommentert at bestemmelsen forhåpentligvis ville føre til at byggherrene ville interessere seg for å få gjennomført regulering med en utvidelse av gatebredden.⁵³⁸ Kommunestyret bestemte imidlertid at tillatt byggehøyde skulle bestemmes ut fra den regulerte bredden, noe komiteen uttaler at «i sanitær og andre Henseender vilde være lidet heldige». Departementet støttet allikevel kommunestyrets vedtak med begrunnelsen at byen sørget for regulering, og dermed mer orden i bebyggelsen, ikke bare for sitt eget, men for hele det området bygningsloven gjaldt (dvs. deler av Aker herred).

Det ble i lovforslaget spesifisert at kjellere ikke kunne brukes til boliger dersom noen av de forholdene som var listet opp i loven var tilstede. Dette gjaldt blant annet hvis kjellerboligen bare hadde vinduer mot gate som vendte mot øst eller vest.⁵³⁹ Det kunne gjøres unntak fra bestemmelsen dersom både bygningskommisjonen og sunnhetskommisjonen hadde gitt sitt samtykke. Det fremgår av drøftingen i proposisjonen at det hadde vært stor dissens i kommunestyret angående bestemmelsen, og departementet anbefaler Stortinget ikke å vedta den tilleggsbestemmelsen som kommunestyret hadde vedtatt. Deler av bestemmelsene i loven var svært detaljerte:

Departementet antager, at det, for at Lys og Luft mindst mulig skal udestænges, ikke bør være tilladt at give hængende Karnaper et større Fremspring udenfor Gadelinien eller Husvæggen end 0,80 m. med i det af Kommunestyret vedtagne Udkast foreslaaet 1 m., idet et saa stort Fremspring, navnlig i den indre Zone, hvor det er tilladt at bygge til en Høide af $\frac{3}{4}$ af Gadebredden, antages ikke at ville være uden Betænkelighed i sanitær Henseende. Derimod har man fundet at foretage nogen Lempning i de for Balkoner vedtagne Regler, saaledes at disse Udbyg ikke bliver indskrænket til de for Karnaper foreskrevne Bredde, jfr. Udkast til ny Bygningslov for Bergen § 55.⁵⁴⁰

Detaljeringsgraden i bestemmelsene for å sikre lys inn i bygningene er påfallende. De formmessige og estetiske problemstillingene knyttet til detaljeringen av bygninger, gater og plasser blir bare sporadisk nevnt, og var av underordnet betydning i forhold til de helsemessige vurderingene. Dette står i kontrast til faglitteraturen innenfor planleggingsfaget på dette tidspunktet. Der blir de formmessige problemstillingen drøftet i detalj, og i hovedsak ut fra et estetisk perspektiv. Det er gjennomgående i proposisjonen at det vises til lovforslaget for Bergen, på samme måte som det i lovforslaget for Bergen

⁵³⁵ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 14

⁵³⁶ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 4

⁵³⁷ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 4, § 6

⁵³⁸ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 6, § 30

⁵³⁹ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 7, § 43

⁵⁴⁰ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 8

vises til det for Kristiania. Til § 84 ble det av departementet tilføyet en bestemmelse om at sunnhetskadelige stoffer ikke måtte benyttes som fyll i vegger.⁵⁴¹

I § 25 om byggesøknad ble det fastlagt at byggesøknader skulle forelegges sunnhetskommisjonen der «sanitære interesser» ble berørt.⁵⁴² Det ble gitt egne, svært detaljerte bestemmelser om murbygninger og trebygninger i loven.⁵⁴³ § 38 fastla at alle bygninger innenfor en avstand av 50 meter, med mindre sunnhetskommisjonen fant det unødvendig, skulle tilknyttes offentlig kloakk. I § 40 ble størrelsen på gårdsrom fastsatt. Kravet til areal gjaldt alle bygninger som ble brukt til boliger eller annet varig opphold, og arealkravet varierte etter sone i byen.⁵⁴⁴ Det ble også gitt detaljerte bestemmelser om vinduers utforming og plassering i forhold til gårdsrom og naboer.⁵⁴⁵ Bestemmelsen om en minste gulvflate på 6 m² og at vinduer skulle ha et flateinnhold på minst 1/10 av gulvflaten ble beholdt.⁵⁴⁶

Kjellerboliger var fortsatt tillatt, men det ble gitt detaljerte bestemmelser til hvordan de skulle utformes i § 43.⁵⁴⁷ Kjellerleiligheter var ikke tillatt i områder som lå lavere enn 3 meter over middelvannstand, men Sunnhetskommisjonen kunne gi dispensasjon fra bestemmelsene i paragrafen. Størrelsen på gårdsrommene ble gjort avhengig av bygningenes høyde med en minst størrelse på 6 m² og en økning på ½ m² pr meter byggehøyde mellom 10 og 15 meter og 1 m² økning pr ytterligere byggehøyde.⁵⁴⁸

I § 57 ble det gitt bestemmelser om nye bygningsmaterialer. Disse kunne testes av Bygningssjefen. Tillatelse kunne ikke nektes for materialer og konstruksjoner som lå «udenfor det almindelige og erfaringsmæssige, saafremt de i Brandsikkerhed, Styrke og sanitær Henseende ikke findes at staa tilbage for, hvad denne Lov hjemler».⁵⁴⁹ Den teknologiske og faglige utviklingen begynte å bli en utfordring i forhold til bygningslovens detaljerte bestemmelser om konstruksjoner og løsninger. Dette gjaldt også teknologien på det sanitære området, selv om utviklingen der kanskje gikk langsommere enn på andre områder. Begrensninger i infrastrukturen gjorde at vannklosetter og andre nyvinninger ikke kunne gjennomføres så raskt som endringene i bebyggelsen ga mulighet for. Bestemmelsene som innredning av lokumer og plassering av dem er til forveksling like de fra tidligere lover og ble videreført nesten uendret fra loven av 1827.⁵⁵⁰⁵⁵¹

Forbudet mot visse typer virksomhet opprettholdes som før⁵⁵², med enkelte tilføyelser:

1. Industrielle Anlæg, som kan være skadelig for Sundheden, eller til Ulempe for de Omboende saasom Gasværker, Brændevinsbrænderier, Ølbryggerier, Garverier, Slagterier, Pølsemaagerier, Kaffebrænderier, Ysterier, Tran- eller Benkogerier, Fabriker for Tilvirkning af Cellulose, Cikori, Kaffetilsætning, Lim, Tarmstrænge, Stivelse, mineralske Syrer, Salte og lignende kemiske Præparater, samt Maler-, Farver- og Gjødningsstoffer maa ikke anlægges uden hvor Sundhedskommissionen tillader det.

⁵⁴¹ Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 9, § 84

⁵⁴² Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 21

⁵⁴³ Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 24-28

⁵⁴⁴ Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 28

⁵⁴⁵ Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 29

⁵⁴⁶ Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 30

⁵⁴⁷ Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 30

⁵⁴⁸ Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 31

⁵⁴⁹ Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 35

⁵⁵⁰ Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 35, bestemmelser om lokumer

⁵⁵¹ Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 36, bestemmelser om oppbevaring av gjødsel m.m.

⁵⁵² Storthingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 40

2. Krudtmøller, Krudttørrehuse, Amunitionslaboratorier Fabriker til Forfærdigelse af Sprængstoffer og Fyrværkerisager samt Fyrstikfabriker maa ikke anlægges inden det denne Lov underlagt Omraade.

3. Gjenopførelse af afbrændt Anlæg af ovennævnte Slags samt Gjenoptagelse af saadant, naar det har været nedlagt 1 Aar, betragtes som nyt Anlæg.⁵⁵³

Muligheten for å utarbeide reguleringsplaner ga større variasjon i bebyggelsen, og den teknologiske utviklingen førte til flere typer bedrifter og aktiviteter som ikke ble dekket i lovens bestemmelser. Dette ble en stadig større utfordring i utarbeidelsen av loven og økte utfordringen med å ta stilling til nye virksomheter. I tillegg til den tidligere funksjonsdelingen mellom forurensende bedrifter og boliger i byen ble det etablert områder hvor også bygningstypene var utgangspunkt for ulike bestemmelser. Byen ble inndelt i tre soner – «indre, mellomste og ydre Zone»⁵⁵⁴ - med forskjellige bestemmelser knyttet til hver sone. I ytre sone skulle det være tillatt med tre etasjer. Det ble argumentert for at byggegrunnen var billig i denne sonen, og det derfor ikke var "nogen urimelig Indskrænking i byggefriheden".⁵⁵⁵ I den mellomste sonen skulle det være tillatt med 4 etasjer. I den indre sonen ville byggehøyden være avgrenset av bredden på gaten husene lå til. Kjellere som var innredet til varig opphold av mennesker og som utgjorde mer enn 1/3 av byggets areal skulle telle med som en etasje.⁵⁵⁶

Bestemmelsene i loven gikk etter hvert over fra å an vise en løsning til å definere funksjonskrav til de løsningene som ble valgt. Det ble for eksempel gitt en bestemmelse om at fyll i vegger ikke skulle være lettantennelig eller farlig for sunnheten. Gulv og tak skulle heller ikke ha fyll som kunne være skadelig for sunnheten, og måtte i tillegg ikke «være forurenset ved organiske Bestanddele, som kan være farlige for Sundheden». I samme paragraf gis det en bestemmelse om at alle rom som brukes til varig opphold for mennesker ikke skal ha synlig bjelkelag.⁵⁵⁷

Kommunestyret ble gitt anledning (med unntak av bestemmelsene om avståelse av grunn) til å oppheve eller skjerpe lovens bestemmelser ut fra «Ildsikkerhed og Orden i Bebyggelsen, eller for Sundhedsvæsenets Skyld» når bygningskommisjonen, reguleringskommisjonen og eventuelt sunnhetskommisjonen hadde uttalt seg. Opphevelse eller skjerpelse måtte godkjennes av kongen.⁵⁵⁸ Det var kongen, eller den han bemyndiget, som kunne gi dispensasjon fra loven.⁵⁵⁹

Nytt i lovforslaget av 1898 var at det ble anledning til å ekspropriere grunn til arrondering av tomtene i et kvartal, ikke bare til gategrunn.⁵⁶⁰ Tilleggsloven av 27 juli 1896 blir nevnt fordi den skulle gi større mulighet til å skape en større regelmessighet i bebyggelsen. Det ble også vist til medicinaldirektørens uttalelser til bygningsloven av 1896 hvor prinsippet var at det kunne bygges tettere (og med mindre lys og luft) i de sentrale strøkene hvor det ikke var boligbebyggelse. Samtidig ble det argumentert for at det måtte stilles strenge krav til sanitære forhold i boligområder.⁵⁶¹ Det ble også vist til at prinsippet med soner i bebyggelsen (i Kristiania ble det avsatt tre soner) var vanlig også i utenlandske bygningslover. Prinsippet om at bygningshøyden ikke skal overstige gatebredden blir beholdt for boligområder og det blir utelukkende argumentert med hensynet til sol

⁵⁵³ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 41-42

⁵⁵⁴ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 42

⁵⁵⁵ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, § 25, s. 124

⁵⁵⁶ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, § 25, s. 124

⁵⁵⁷ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 43

⁵⁵⁸ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 46, § 101

⁵⁵⁹ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 46, § 102

⁵⁶⁰ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 90

⁵⁶¹ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 90-91

(sanitære grunner). Det blir vist til Berlins bygningslov som hadde en lignende bestemmelse for hele byen. Kravet til størrelsen på gårdsrom blir utvidet, men det påpekes at man ikke våget å ta inn så strenge bestemmelser som i f.eks. Stockholm hvor kravet i eldre bebyggelse var et gårdsrom på 1/3 av bygningsarealet og for nye bebyggelse ½-parten av bygningsarealet, og minst 180 kvadratmeter.⁵⁶²

Komiteen har foreslaaet indført forskjellige Regler med Hensyn til Gaardsrums Minimumsareal for de forskjellige Strøg af det Bygningsloven underlagte Omraade, cfr. hvad der af Sundhedskommissionen i saa Henseende er anført. De foreslaaede Bestemmelser er, som det vil sees, dels strengere dels mildere end hvad der af Sunhedskommissionen er bragt i Forslag. Det bemærkes forøvrigt, at Komiteen med Sundhedskommissionen er fuldstændig enig i, at Bestemmelserne om Gaardsrums Minimumsareal i sanitær Henseende spiller en overordentlig vigtig Rolle, hvad man ogsaa ved Affattelsen af de fleste moderne fremmede Bygningslove sees at have været fuldt opmærksom paa.

Komiteen har derimod ikke fundet tilstrækkelig Grund til at opstille nogen forskjellig Regel for Gaardsrummets Størrelse for tidligere bebygget og tidligere ubebygget Grund. Det er imidlertid en Selvfølge, at de nye Regler ikke vil faa nogen Anvendelse paa allerede eksisterende Bygninger.⁵⁶³

Komiteen drøfter om det er en for stor begrensning for grunneiere som rev sine hus eller fikk dem ødelagt av brann å følge de nye reglene, og kommer til at det ikke var tilfelle. Komiteen mente også at kommunen ikke var erstatningspliktig i tilfeller hvor grunneier måtte bygge nytt med lavere utnyttelse av tomten.⁵⁶⁴

Stadsfysikus optager i det Væsentlige Sundhedskommissionens Forslag til § 40 med en Del Forandringer, som er nødvendige efter den Form og Indhold, som Lovudkastet senere har erholdt. Han har dog ikke, efter det Standpunkt, man iøvrigt har indtaget under Udarbeidelsen af Lovudkastet, medtaget den af Sundhedskommissionen foreslaaede Bestemmelse om, at Ingen maa ved Opførelse af Bygninger i stedet for nedbrændte hindres i at bebygge sin Grund i tidligere Høide og Udstrækning, med mindre han derfor erholder Erstatning fra Bykassen efter Overenskomst eller uvillige Mænds Skjøn, eller med mindre Grunden overtages af Kommunen mod Erstatning, bestemt paa samme Maade. Stadsfysikus's Forslag til § 40 er saalydende:

1. I den Indre Zone maa paa tidligere bebygget Grund den til Bygning hørende ubebyggede Gaardsplads, forsaavidt der til samme anbringes Vinduer fra Rum, bestemte til varigt Ophold for Mennesker, være uden Overdækning, udgjøre et Fladeindhold af mindst 40 m.² og dens Udstrækning ikke være under 6 m. nogen Kant.
2. Ved Opførelse af Bygning paa tidligere bebygget Grund i den indre Zone og paa tidligere bebygget Grund i den mellemste Zone skal mindst ¼, ved Hjørnetomter mindst 1/5 af den Grund, Bygningerne optager, forblive ubebygget og være uden Overdække. Den ubebyggede Dels Fladeindhold skal dog altid, forsaavidt der indtil Samme anbringes Vinduer fra Rum, bestemt til varigt Ophold for Mennesker, være mindst 60 m.² og dens mindste Udstrækning ikke være under 6 meter.

⁵⁶² Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 91

⁵⁶³ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 127

⁵⁶⁴ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 127

3. Ved Opførelse af Bygning paa tidligere ubebygget Grund i den mellemste Zone skal mindst $\frac{1}{3}$, ved Hjørnetomter $\frac{1}{4}$ af den Grund, Bygningerne optager, forblive ubebygget og være uden Overdækning. Den ubebyggede Dels Fladeindhold skal dog altid, forsaavidt der ud til Samme anbringes Vinduer fra Rum, bestemte til varigt Ophold for Mennesker, være mindst 80 m.² og den mindste Udstrekning ikke være under 8 m.
4. I den ydre Zone maa den til Bygning hørende ubebyggede Gaardsplads udgjøre mindst $\frac{1}{2}$, ved Hjørnetomt mindst $\frac{1}{3}$ af den Grund, Bygningerne optager. Den ubebyggede Dels Fladeindhold skal dog altid, forsaavidt der ud til Samme anbringes Vinduer fra Rum, bestemte til varigt Ophold for Mennesker, være mindst 100 m.² og den minste Udstrækning ikke være under 10 m.
5. Hvor Gaardsplads paa tidligere bebygget Grund allerede er indskrænket til mindre end her foreskrevet maa ingen ydeligere Forhøielse af de dertil stødende Bygninger finde Sted.
6. Disse Bestemmelser om den ubebyggede Grunds Størrelse skal ikke være til Hinder for, at en Grund helt og holdent kan med Bygningskommissionens Tilladelse, efterat Sundhedskommissionen er hørt, bebygges med en eneste Bygning.
7. Grund, der udlægges foran Bygning med Gade eller Passage, medregnes ikke ved Beregningen af de paabudte Areal af den ubebyggede Gaardsplads.
8. Familiebolig maa ikke indredes eller Rum benyttes som saadan med Vindu mod Gaardsplads eller Passage i Etager, hvis Gulv ligger mere end Gaardspladsens eller Passagens mindste Udstrækning under den i Henhold til Gadens Bredde tilladte største Gesimshøide, med mindre Boliger tillige har Vaaningsrum med Vindu mod Gade eller offentlig Plads eller mod anden Gaardsplads med en mindste Udstrækning der er saa stor som eller større end den i Henhold til Gadens Bredde tilladte største Gesimshøide.
9. Undtagelser fra Bestemmelserne i § 30 Mom. 7 og denne § kan tilstedes av Bygningskommissionen, efterat Sundhedskommissionen derom er hørt, hvor det i enkelte Tilfælde af Hensyn til Tomtens Form og Størrelse eller Bygningens Bestemmelse maatte tiltrænges, eller hvor Forholdene ved Thinglæst Overenskomst mellem Naboerne eller af andre Grunde stiller sig ligesaa gunstigt i sanitær Henseende som ifølge disse §§'s Bestemmelser.
10. Som bebygget Grund forstaaes i denne Lov de Dele af Byterritoriet, som den 1ste Januar 1876 var eller senere i Henhold til Lov om Beskatning af fast Eiendom i Kristiania af 17de April 1880 er bleven skattelagt som saadan.⁵⁶⁵

Bestemmelsene er som vi ser svært detaljerte, og i enkelte tilfeller vanskelige å tolke for den som ikke hadde erfaring. Det skjer altså en økende grad av profesjonalisering knyttet både til de enkelte profesjonene, og til utformingen av lovverket.

⁵⁶⁵ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 128-129

Anleggelse av gater skulle ta hensyn til behov knyttet til trafikk, brannsikkerhet, sanitære og estetiske interesser. I tillegg skulle det "paa passende Steder og i tilbørlig Udstrækning anlægges offentlige Pladse" Tilføyelsen kom etter innspill fra sunnhetskommisjonen⁵⁶⁶. Den gjeldende bygningsloven for Kristiania hadde ingen bestemmelser om største tillatte kvartalsstørrelse, men den alminnelige bygningsloven hadde en bestemmelse om maksimal størrelse på kvartaler på 4 000 m² og maksimalt 100 meters lengde på kvartalene. Dette ble foreslått øket til 8 000 m² og 120 meters lengde i Kristiania. Det var heller ikke noe absolutt forbud mot større kvartaler. Gatebredden i loven av 1875 var 15,7 meter. Det ble ansett som utilfredsstillende, og bredden ble foreslått øket til 20 meter i sentrum og minimum 25 meter utenfor bykjernen.⁵⁶⁷

I tilknytning til § 25 drøftes et forslag til bestemmelse fra Sunnhetskommisjonen hvor det til hver byggetillatelse skulle leveres 3 eksemplarer av byggesøknaden. Dette ble ikke tatt med i lovforslaget. Komiteen mente at den gjeldende ordningen, hvor bygningsinspektøren fikk en søknad, og en kopi av denne ble levert til sunnhetskommisjonen, var tilstrekkelig. Forslaget om at bygnings sjefen alltid skulle forelegge saken for sunnhetskommisjonen ble tatt med. Bygnings sjefen skulle fortsatt på eget initiativ kunne innhente en uttalelse fra sunnhetskommisjonen der sanitære interesser ble berørt. Det ble i stortingsproposisjonen kommentert at dette «forudsættes at ville blive iagttaget i alle tvivlsomme Tilfælde».⁵⁶⁸

I det opprinnelige lovforslaget var det stilt krav til kompetanse for de som skulle oppføre murbygninger. Etter forslag fra sunnhetskommisjonen ble kravet utvidet til å gjelde alle typer bygninger, også trebygninger. Det ble også etter forslag fra sunnhetskommisjonen tatt med en bestemmelse om særlig søknad dersom en bygning eller deler av den skulle tas i bruk til et annet formål enn den var bygget for.⁵⁶⁹

I proposisjonen vises det til den alminnelige bygningsloven⁵⁷⁰. Det blir også drøftet om det skal være påbudt å bygge. Det ble ikke tatt med som et forslag, selv om det ble vist til Gøteborgs bygningslov hvor dette var innarbeidet i loven. Bygningenes høyde i forhold til gatebredden ble drøftet i proposisjonen. Det ble konkludert med at det var gatens faktiske bredde, og ikke den bredden den var regulert til som skulle være utgangspunktet for tillatt høyde på bygningene. «Skulde Reguleringens Vedtagelse være tilstrekkelig, kunde der saaledes paa denne Maade lettelig fremkomme Forhold, der i sanitær og andre Henseender vilde være lidet heldige».⁵⁷¹

Endvidere har man med Hensyn til Høiden af Side- og Bagbygninger foreslaaet skjærpede Bestemmelser, hvilke antages at være paakrævede af sanitære Hensyn (cfr. Sundhedskommissionens Erklæring).⁵⁷²

Bruken av trebygninger ble også drøftet, og det ble vist til motivasjonen for å tillate å bygge i tre – å skaffe «de mindre bemidlede» tilgang til egne boliger. I proposisjonen blir det konkludert med at dette ikke hadde slått til ettersom det «ialfald for den aldeles overveiende Del, er de i økonomisk Henseende heldigere stillede Klasser, der har benyttet sig af den saaledes hjemlede Adgang til at skaffe sig Boliger af Træ».⁵⁷³ Det ble også drøftet om man skulle forby trehus over en etasje, og det ble vist til et slikt forbud i Fredrikshald (Halden), Moss, Drammen, Arendal og Kristiansand. Det ble argumentert

⁵⁶⁶ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 100-101

⁵⁶⁷ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 102

⁵⁶⁸ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 122

⁵⁶⁹ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 122-123

⁵⁷⁰ Se f.eks. Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, § 30, s. 124

⁵⁷¹ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 125

⁵⁷² Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 125

⁵⁷³ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 126

med at trebygninger i 2 etg. var like brannsikre som de i en etasje, og et forbud ble ikke innført.

§ 49 omhandlet mønevinkler og takform og ga regler om største vinkel, takoppbygg m.m. Komiteen drøfter bestemmelsene opp mot arkitektenes frihet til å forme et bygg og argumenterer for at alle takformer kan etableres (om enn med bygningskommisjonens tillatelse) og at det vil være i byggherrenes interesse å vite hva slags takformer som vil tillates. Arkitekt Due i komiteen kunne ikke akseptere bestemmelsen og argumenterer med at «Paragrafen lægger en hemmende Indflydelse paa Arkitekternes kunstneriske Bestræbelser; den lægger en hemmende Indflydelse paa den arkitektoniske Udvikling af vor By».⁵⁷⁴ Han uttalte:

Komiteen har i sine Motiver anført, at dens Forslag er dikteret bl. a. af Hensyn til Ildsikkerheden.

Der kan selvfølgelig ikke være Tvivl om, at disse Hensyn bør tillægges særlig Vægt. Og jeg mener, at der desuden ogsaa bør tillægges de sanitære Hensyn c: Tagkonstruktionernes Indflydelse paa en Bys Lysforholde en særlig Vægt.

Disse Hensyn er da ogsaa varetaget ved Affattelsen af tilsvarende Bygningslove i Kjøbenhavn og i Zürich.

Andre Byer har saagodtsom ingen Tvangsregler isaahenseende. Stockholm alene danner her en enestaaende Undtagelse.

I Kjøbenhavn og i Zürich er Loven om Tagkonstruktioner bygget paa en af Professor Baumeister i hans 1888 publicerede «Normale Bauordnung» (C: Principer for Bygningslove) opstillet Grundregel.

Denne Grundregel lægger Sollysets Straaler under en Vinkel af 45° over Bygningernes Gesimshøider som en Grændse for den tilladelige frie Udvikling af en Bygnings Tagkonstruktion; den begrænder Tages Form saavel som dets Høide til det Profil som med en Heldningsvinkel af 45° kan opkonstrueres over den største tilladte Bygningshøide; den tillader altsaa ikke Opførelse af steile Tage over den tilladte Gesimshøide, men tvinger denne (gesimshøiden) ned i et med Tagets stigende Heldningsvinkler relativt synkende Forhold, den lægger med andre Ord et i Forhold til Lovens øvrige Bestemmelser om den tilladte Gesimshøide noksaa følbart økonomisk Baand paa Bygningsinteresserne, men stiller samtidigt de arkitektoniske Interesser et frit Spillerum inden bestemt afmaalte Grændser.

Jeg kan ikke heri se nogen Fare for det Offentliges Interesser med Hensyn til Ildsikkerheden. Tværtom! Og i sanitær Henseende vil disse Forholde selvfølgelig medføre et ubetinget Gode, der ikke opnaaes ved Komiteens Forslag.⁵⁷⁵

På samme måte som innspillene fra stadsfysikus refereres hele forslaget fra arkitekt Due, men komiteen tok altså ikke forslaget inn i loven. Kanskje et eksempel på treghet i lovgivers måte å forholde seg til bestemmelsene på. Kompetansen og erfaringen var knyttet til de reglene som hadde vært i loven, og de nye avvek ikke særlig fra disse. Bestemmelsene ble justert for å ta hensyn til "de sanitære interesser":

§ 50

⁵⁷⁴ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 132

⁵⁷⁵ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 132-133

Svarer til den almindelige Bygningslovs § 41. Bestemmelsen er indtaget af Hensyn til Ildsikkerheden saavel som til Ønskeligheden af, at Lys og Luft mindst mulig udestænges, cfr. Berlins Bygningslov § 3 a.

Naar Bygningen trækkes tilbage fra Gadelinjen (jfr. § 6), er der efter Paragrafens Bestemmelse intet til Hinder for at anbringe mere fremspringende Tag (Schweizertag).⁵⁷⁶

Sunnhetskommisjonen hadde gitt mange innspill til loven. Til § 52 og 53 kommenteres forslaget fra sunnhetskommisjonen om en bestemmelse om at arealet rundt bygninger mot passasje, gårdsplass, hage eller forgård måtte sikres slik at vann ikke trengte ned i grunnmuren, og at passasjer og gårdsplasser skulle ha et fast dekke og utformes slik at avløpsvann raskt ble ledet vekk. Det argumenteres for at de foreslåtte bestemmelsene som grunnens drenering m.m. var tilstrekkelig. Det ser ut til at sunnhetskommisjonen hadde spesifikke og detaljerte bestemmelser som ble spilt inn til lovarbeidet, men at strategien fra komiteen var å endre på eksisterende bestemmelser, og ikke innføre nye.

Forbudet mot hvit farge på fasader ble opprettholdt, og det kom også et forslag om å utvide forslaget til andre "blendende" farger. Dette ble ikke tatt med, under henvisning til problemet med å avgjøre hva som var "blendende". Den opprinnelige bestemmelsen fra 1827 hadde med lyse gule og lyse røde farger i paragrafen, men dette ble tatt ut i første revisjon av loven på grunn av problemet med å tolke paragrafen.

Svarer til §§ 55 og 56 i den almindelige Bygningslov. Til i den sidstnævnte Paragraf overensstemmende med Sundhedskommissionens Forslag at optage en Bestemmelse om, at der til Maling eller Anstrykning foruden hvid heller ikke maa bruges andre blændende Farver har man ikke fundet tiltrækkelig Føie, i hvilken Henseende bemærkes, at en saadan Bestemmelse bl. a. antages at ville kunne lede til Tvivl og Vanskeligheder i Anvendelsen. Sidste Punktum i samme Paragraf er optaget fra § 65 i Bygningsloven af 1875.⁵⁷⁷

Saksgangen rundt behandlingen av loven ble tydeligvis gjennomført raskt, og i stortingsforhandlingene er det tatt med et brev fra Aker formannskap som innleder med å redegjøre for at de ikke var blitt hørt i sakens anledning, og derfor så seg nødt til å skrive direkte til næringskomite nr. 2 som behandlet saken for Stortinget.⁵⁷⁸ Stadsfysikus Bentzen hadde i møte i Herredstyret fremsatt forslag om endringer i lovforslagets § 100 i kapitlet om lovens virkeområde og ikrafttreden.⁵⁷⁹ Bentzens forslag omfattet hvem som skulle sitte i kommisjonene og sikre at Aker fikk en plass i disse, og med hvilken myndighet. Bentzens forslag falt i kommunestyret da de fleste representantene mente at de uansett snart måtte lages en egen bygningslov for Aker, og at endringene derfor ikke var nødvendige.⁵⁸⁰

Byggebeltet i Aker hadde siden 1877 vært under kontroll av bygningsmyndighetene i Kristiania, og Magistraten mente at «der kan vel ikke være Tvivl om, at der fra Kristiania Sundhedskommissions Side er søgt forhindret alle de sanitære Misligheder, som der har været lovlig Adgang til».⁵⁸¹ Alle byggemeldinger i byggebeltet ble behandlet på samme måte som i byen, og byggemeldinger i Aker ble i følge Magistraten oversendt ordføreren i Aker sunnhetskommisjon. Akers primære mål var å få byggebeltet opphevet, og det

⁵⁷⁶ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 133

⁵⁷⁷ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 136

⁵⁷⁸ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, dokument nr. 56, s. 1

⁵⁷⁹ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, dokument nr. 56, s. 2

⁵⁸⁰ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, dokument nr. 56, s. 2-3

⁵⁸¹ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, dokument nr. 77, s. 8

fremgår av Magistratens skriv at det ble fremført flere argumenter for dette. Magistraten på sin side mente en opphevelse av byggebeltet ville være «til ubodelig Skade for Hovedstadens Udvikling.

Aker tar også opp igjen sin argumentasjon mot brede gater fra tillegget til loven av 1896, men denne gangen ut fra kostandene for kommunen og grunneier. De viser til en utredning av kostnadene for et hus på 10 000,- kroner, som magistraten mente var urealistisk lite, og argumenterer for at en slik pris er realistisk sett i forhold til at det er arbeidere som skal bygge.⁵⁸² Magistraten ga et tilsvaer til Akers uttalelse hvor påstandene imøtegås.⁵⁸³

For dem derimod, der med lovkoncipisterne mener, at en større stads væxt i folkemengde og udstrækning betinger stigende fordringer til brede, vel regulerede gader og til sund og aaben bebyggelse – uden indskrænkning af engang optrukne bygrændser -, for dem maa Akers angreb paa lovens reelle bestemmelser falde til jorden med det skjæve udgangspunkt.⁵⁸⁴

Foreningen «Hjemmenes vel» avga også en uttalelse til lovforslaget som er gjengitt i stortingsforhandlingene.⁵⁸⁵ Foreningen skulle arbeide for «at Beboelsesleilighederne indredes saaledes, at de tilfredsstiller hygieniske Fordringer og mest muligt at lette det daglige Husstel».⁵⁸⁶ Foreningens innspill gikk på detaljer i de enkelte bestemmelsene hvor de ville ha strengere bestemmelser enn det som var foreslått i loven. De foreslo blant annet en minstestørrelse på alle rom beregnet på varig opphold på 15 m² og minstestørrelse på kjøkken og «pigekammer» på 6 m².⁵⁸⁷ Foreningen hadde flere forslag om bestemmelser for luftvekslingen i rom og foreslo blant annet et krav til luftveksling 3 ganger pr time i rom med overlys og 2 ganger pr time for rom hvor mennesker oppholdt seg hele dagen. Begrunnelsen for flere av bestemmelsene var et utgangspunkt om at et voksent menneske lavt anslått trengte 20 kubikkmeter luft med en luftveksling på 3 ganger pr time. Det fremgår ikke hvordan de har kommet frem til tallet, og hvilken periode det gjaldt for. Ut fra kravet om luftveksling kan vi anta at det var volumet som var avgjørende, og at luftvekslingen skulle sørge for nok oksygen.

Det ble også foreslått krav til spiskammer for oppbevaring av matvarer hvor dette skulle være lyst og med god luftveksling.⁵⁸⁸ Foreningen mente også at bredden på trapper måtte utvides til 1 meter fordi «Det har gjentagende vist sig, at Trapper, særlig de, som fører til Kjælder og Loft, er saa smale og uhensigtsmæssigt indrettede, at det har været umuligt at faa et Bøgekar paa 1 m.s Diameter ned i Kjælderen eller et almindeligt Linnedskab op paa Loftet».⁵⁸⁹

Næringskomité 2 behandlet saken og stemte, mot 1 stemme, for at lovforslaget skulle oversendes Aker kommune til uttalelse. Den egentlige begrunnelsen for å ikke behandle lovforslaget var sannsynligvis mangel på tid: «Da Komiteen ikke finder Anledning til at Behandle Lovudkastet under nærværende Samling.....».⁵⁹⁰ Komitéen ville ha saken opp på neste Storting «da det maa ansees ganske nødvendigt for en By med Kristianias raske Vækst og Udvikling at faa mere tidsmæssig Bygningslov så hurtigt som muligt.....».

⁵⁸² Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Tillæg til dokument nr. 77, s. 3

⁵⁸³ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Tillæg 2 til dokument nr. 77

⁵⁸⁴ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Tillæg 2 til dokument nr. 77, s. 4

⁵⁸⁵ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Tillæg 3 til dokument nr. 77

⁵⁸⁶ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Tillæg 3 til dokument nr. 77, s. 1

⁵⁸⁷ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Tillæg 3 til dokument nr. 77, s. 2

⁵⁸⁸ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Tillæg 3 til dokument nr. 77, s. 3

⁵⁸⁹ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Tillæg 3 til dokument nr. 77, s. 3

⁵⁹⁰ Stortingets Forhandlinger 1898, Indst. O. No. 74

11.5.2 Ny behandling av bygningsloven for Kristiania 1899

Lovforslaget ble utsatt for å gi Aker anledning til å uttale seg til lovforslaget. Uenigheten gikk på utstrekningen av byggebeltet og hvilke ansvar Kristiania skulle ha for dette.

Av bestemmelser knyttet til helseforhold ble bestemmelsen om at bygningenes høyde kunne være gatebredden med 1/4 tillegg opprettholdt for bykjernen. I øvrige områder skulle bygningenes høyde ikke overstige gatebredden.⁵⁹¹ I tillegg ble gårdsrommenes størrelse igjen diskutert, det var et vedvarende tema i bygningslovene. Aker ville ha bestemmelser om mindre gårdsrom i byggebeltet. Til dette kommenterte departementet:

Til de i sanitær Henseende mindst tilfredsstillende Bestemmelser i den nugældende Bygningslov hører Reglerne om Gaardsrums Størrelse (§ 39). I saa Henseende er der i Lovudkastet (§ 40) foreslaaet væsentlige Forandringer, hvorved det er søgt forebygget, at Antallet af de nuværende trange og usunde Gaardsrum skal yderligere forøges ialfald udenfor de mere centrale Forretningsstrøg (den indre Zone). For den øvrige Del af Byterritoriet (den mellemste Zone) er saaledes Gaardsrummets mindste Areal foreslaaet forøget fra $\frac{1}{4}$ til $\frac{1}{3}$ af Bygningens Grundflade (ved Hjørnetomt dog $\frac{1}{4}$), hvorhos det ubebyggede Areal Fladeindhold ikke under nogen Omstændighed skal være mindre end 60 m.² mod nu alene 48 m.² Efter det fra Aker Kommune foreliggende Forslag skulde der imidlertid i Bygebæltet tillades trangere og som Følge deraf i sanitær Henseende misligere Gaardsrum end indenfor selve Byterritoriet, uagtet Grundværdien her er større end i Bygebæltet og der saaledes i Beltet vil være Anledning til uden uforholdsmæssige Opofrelser at tilveiebringe en ogsaa i denne Henseende sanitært heldigere Bebyggelse end indenfor selve Byterritoriet, hvilket ogsaa i Lovudkastet er bragt i Forslag.⁵⁹²

Eksemplene ble brukt for å argumentere mot Akers forslag om at den alminnelige bygningsloven skulle gjelde for byggebeltet og administreres av Aker. En bestemmelse som falt Aker kommune tungt for brystet var at gatene i byggebeltet, dvs. i Aker, skulle ha en bredde på 25 meter, mens det i byområdet kun ble krevde en gatebredde på 20 meter (og i den «Indre Zone» kun 15,70 meter). Begrunnelsen var at en slik gatebredde ble ansett som «paakrævet, hvor samme kan opnaaes uden uforholdsmæssige økonomiske Opofrelser».⁵⁹³ Avveilingen mot de økonomiske forholdene var altså en vesentlig faktor når tiltak for å sikre hygien ble vurdert. Beliggenhet og klima i byen ble brukt som argumenter for at en ikke måtte ha for "slappe" krav for å sikre befolkningens helse.⁵⁹⁴ Det ble også argumentert med at slike forhold som de foreslåtte bestemmelsene i Aker ville føre til ikke ville bli tolerert i «mere fremtrædende Byer i Europa og kan ialfald ikke ansees som Landets Hovedstad værdigt».⁵⁹⁵

I odelstinget var flertallets innstilling at bygningsloven for Kristiania skulle gjelde for byggebeltet med Kristiania som bygningsmyndighet, mens mindretallet anbefalte at bygningsloven for landets byer utenfor Kristiania, Bergen og Trondheim skulle gjelde for byggebeltet med Aker som reguleringsmyndighet. I odelstingsproposisjonen blir det igjen

⁵⁹¹ Stortings Forhandlinger 1898-99. Tredie Del, Oth. Prp. No. 12, s. 5

⁵⁹² Stortings Forhandlinger 1898-99. Tredie Del, Oth. Prp. No. 12, s. 5

⁵⁹³ Stortings Forhandlinger 1898-99. Tredie Del, Oth. Prp. No. 12, s. 7

⁵⁹⁴ Stortings Forhandlinger 1898-99. Tredie Del, Oth. Prp. No. 12, s. 7

⁵⁹⁵ Stortings Forhandlinger 1898-99. Tredie Del, Oth. Prp. No. 12, s. 7

vist til innspillet fra Hjemmenes vel og argumentert med at iverksettelsen av tiltakene er vidtrekkende og derfor må overlates det private initiativ og fri konkurranse.⁵⁹⁶

Odelstingsproposisjonen av 1899 konsentrerer seg om spørsmålet om byggebeltet, og hvilken av kommunene som skulle ha myndigheten over dette.⁵⁹⁷ Magistraten var klar på at en ikke kunne gå inn på forslaget fra Aker og argumenterer blant annet med konsekvensene for helsen når det gjaldt gatebredden, som i lovforslaget var satt til 25 meter i byggesonen som omfattet Aker:

En saavidt betydelig Gadebredde som saaledes for Byggebæltet foreslaaet vil efter Magistratens Mening være af uvurderlig Betydning i forskjellige Retninger og – under Hensyn til klimatiske og andre Forhold i og omkring Kristiania – ikke mindst i sanitær Henseende. Man har baade her og andetstedsfra nok af Exempler paa, hvilke uheldige Følger Mangel paa tilstrækkeligt Fremsyn i den heromhandlede Retning kan medføre.⁵⁹⁸

Også Akers forslag om størrelsen på gårdsrom ble imøtegått av magistraten ut fra hensynet til helsen. Magistraten argumenterer for at Akers forslag, som var å beholde de daværende bestemmelsene i bygningsloven for Aker, ville føre til en «i væsentlig Henseender utilfredsstillende og utidsmessig Bebyggelse, som for lange Tider vil kunne umuliggjøre en rationel Udvikling af Bebyggelsesforholdene i de heromhandlede Strøg».⁵⁹⁹ Aker kommune hadde tilbudt seg å forhandle med Kristiania, men magistraten fraråder dette med henvisning til at det vil ta svært lang tid.⁶⁰⁰

Også departementet fraråder at Akers forslag om å unnta byggebeltet fra den nye loven. Departementet foreslo enkelte mindre endringer i paragrafene, blant annet i § 30 hvor det ut fra estetiske hensyn ble tilladt å beregne høyden på hjørnehus etter bredden på den bredeste gaten i en lengde på 10 meter langs den smaleste gaten. Departementets vurdering var at dette «antages ikke at kunne medføre væsentlige sanitære Betænkeligheder».⁶⁰¹ Brevet fra Aker formannskap⁶⁰², Kristiania magistrat med svar fra Aker formannskap og uttalelsen fra «Hjemmenes vel» ble gjengitt i stortingsforhandlingene.⁶⁰³

I innstillingen til Odelstinget ble det opplyst at prosessen med revisjon av bygningsloven for Kristiania av 1875 hadde startet allerede i 1885.⁶⁰⁴ Det opplyses at lovforslaget hadde vært forelagt både sunnhetskommisjonen og Arkitekt- og ingeniørforeningen. Loven skulle gjelde for Kristiania og det i loven av 1877 definerte området i Aker som omfattet et belte på 1,4 km fra bygrensen. Saken ble utsatt i 1898 for å gi Aker kommune anledning til å uttale seg, men det opplyses i odelstingsproposisjonen at det ikke var kommet noen uttalelse innen den fastsatte fristen.⁶⁰⁵ Aker kommune kom med en utfyllende uttalelse i slutten av januar (den opprinnelige fristen var i november). Stortingskomitéen uttaler at de fant noen av bestemmelsene i loven vel strenge, men at de ble ansett som nødvendige sett i lys av «byens overordentlige raske utvikling».⁶⁰⁶ Komitéen anbefalte derfor lovforslaget slik det forelå, med gyldighet også for byggebeltet

⁵⁹⁶ Stortings Forhandlinger 1898-99, Sjetten Del B, Indst. O. XVI, s. 5

⁵⁹⁷ Stortingets Forhandlinger, Tredje Del 1898/99, Indst. Oth. Prp. No. 12, s. 1-3

⁵⁹⁸ Stortingets Forhandlinger, Tredje Del 1898/99, Indst. Oth. Prp. No. 12, s. 4

⁵⁹⁹ Stortingets Forhandlinger, Tredje Del 1898/99, Indst. Oth. Prp. No. 12, s. 5

⁶⁰⁰ Stortingets Forhandlinger, Tredje Del 1898/99, Indst. Oth. Prp. No. 12, s. 8

⁶⁰¹ Stortingets Forhandlinger, Tredje Del 1898/99, Indst. Oth. Prp. No. 12, s. 9

⁶⁰² Stortingets Forhandlinger, Femte Del 1898/99, Dokument nr. 56

⁶⁰³ Stortingets Forhandlinger, Femte Del 1898/99, Dokument nr. 77 med tillegg

⁶⁰⁴ Stortingets Forhandlinger, Sjetten Del 1898/99, Indst. O. XVI, s. 1

⁶⁰⁵ Stortingets Forhandlinger, Sjetten Del 1898/99, Indst. O. XVI, s. 2

⁶⁰⁶ Stortingets Forhandlinger, Sjetten Del 1898/99, Indst. O. XVI, s. 4

i Aker, selv om komitéen var splittet i dette spørsmålet. Mindretallet ville la loven gjelde bare for Kristiania.

11.5.3 Behandling i Stortinget

Komitéen justerte ordlyden i enkelte paragrafer i tråd med formuleringene i bygningsloven for Bergen som ble vedtatt samme år. Den viser også til innspillene fra «Hjemmens vel», men anbefaler ikke endringene som foreningen foreslo innarbeidet i loven:

Komiteen, som villig medgiver det ønskelige i, at de i forslaget paapegede og nu almindelig forekommende ulemper efterhaanden maa blive rettede, finder dog ikke de foreslaaede bestemmelser, der til dels er ganske vidtgaaende i sine krav, egnede til at optages i loven og derved gives formen af for alle bindende paabud. Komiteen antager, at gennemførelsen i livet af disse forbedringer maa overlades det private initiativ og den fri konkurrence, forsaavidt det ikke kan skje ved tilhjælp af de myndigheder, under hvilke sundhedsvæsenet sorterer.⁶⁰⁷

Behandlingen i Odelstinget startet, som så mange ganger tidligere, med en diskusjon om ikke saken kunne utsettes til neste stortingssesjon. Motargumentet mot utsettelse var at loven for Kristiania var gammel, den var fra 1875, og førte til trange gater, uheldige reguleringsforhold og uheldige sanitære forhold. Den nye loven derimot ville sikre gode og sunne byggeforhold.⁶⁰⁸ Innbyggertallet ble oppgitt å være 220 000, med en vekst på 14-16 000 innbyggere pr år. Veksten i byggeaktiviteten blir også trukket inn. «Man taber for hver dag som gaar, med hensyn til sundhedsforholdene for byen, og – jeg vil ogsaa lægge til – man taber penge.»⁶⁰⁹ Hovedbegrunnelsen for at det var viktig å behandle lovforslaget var allikevel hos de fleste som argumenterte for viktigheten av loven forbedringen av de sanitære forholdene.⁶¹⁰

Hovedtemaet for debatten i Odelstinget var forholdet mellom Aker og Kristiania. Det ble opplyst at bygrensen to ganger tidligere var utvidet, i 1857 og i 1877.⁶¹¹ For byggebeltet mot Aker hadde bestemmelsene i bygningsloven, i de 22 årene den hadde vært virksom, hadde hatt liten praktisk betydning da det ikke var bygget noe særlig i byggebeltet. Dette forventet man imidlertid snart ville endres med den raske veksten byen opplevde. Folkemengden hadde økt fra 174 000 i 1894 til 220 000 i 1898. I debatten kommer det frem at det var tilgangen på lys og luft som ble ansett som de viktigste faktorene i forhold til sunnheten. Loven skulle forhindre at det ble bygget trange gater og små gårdsrom.⁶¹²

Om det store stridsspørsmålet, om bygningsloven for Kristiania skulle gjelde for byggebeltet i Aker uttalte komiteens ordfører Bjørn:

Ved to tidligere leiligheter er der foretaget en udvidelse av Kristiania bys grænser, nemlig i 1857 og 1877. Efter de erfaringer, som man ved disse leiligheder havde gjort med hensyn til de forhold, som forefandtes i de dele af det omliggende landdistrikt, der ved disse byudvidelser blev indlemmede i Kristiania, fandt man at maatte være opmærksom paa at forebygge, at der

⁶⁰⁷ Stortingets Forhandlinger, Sjettedel 1898/99, Indst. O. XVI, s. 5

⁶⁰⁸ Stortings Forhandlinger 1898-99. Ottendedel I, Forhandlinger i Odelstinget, s. 1242

⁶⁰⁹ Stortings Forhandlinger 1898-99. Ottendedel I, Forhandlinger i Odelstinget, s. 1242

⁶¹⁰ Stortings Forhandlinger 1898-99. Ottendedel I, Forhandlinger i Odelstinget, s. 1247, 1248

⁶¹¹ Stortings Forhandlinger 1898-99. Ottendedel I, Forhandlinger i Odelstinget, s. 1252

⁶¹² Stortings Forhandlinger 1898-99. Ottendedel I, Forhandlinger i Odelstinget, s. 1266

umiddelbart udenfor bygrensen dannede sig en bebyggelse, som, naar den senere indlemmedes i byen, vilde foranledige overordentlig store bekostninger og vanskeligheder for denne under dens bestræbelser for at tilvejebringe rimelige forhold i disse nye bydele. Det var denne grundbetragtning, som blev gjort gjældende, da man i loven af 12te mai 1877, samtidig med at byens grænser altsaa senes blev utvidet, inntog en bestemmelse om, at Kristiania bygningslov for fremtiden skulde være gjældende for et belte omkring byen av 1/8 mils bredde⁶¹³, og at dette belte i alle anliggender vedkommende bygningsvæsenet skulde betragtes som tilhørende Kristiania kommune.⁶¹⁴

Det ble også nevnt at den tidligere loven var fra 1875, og dermed helt «antikvered» fordi byggeteknikken og «ligesom den erkjendelse har trængt mere og mere igjennem, at de sanitære og andre forhold maa tilgodesees ved en større bys bebyggelse».⁶¹⁵ Kompromisset som ble forhandlet frem var at loven skulle gjelde både for Kristiania og Aker, men at Aker skulle ha myndighet etter loven (med bygnings- og reguleringskommisjon osv.).⁶¹⁶ Ut over endringer i bestemmelsene som skulle regulere forholdet mellom Aker og Kristiania ble det ingen debatt i Stortinget om de enkelte paragrafene. Behandlingen var som tidligere, den enkelte paragraf ble lest opp av presidenten og votert over (så fremt det ikke var innspill til endringer).

I Lagtinget tok representanten Krogh opp spørsmålet om å tillate varig opphold av mennesker i loftsrom over 5. etg. slik at disse kunne brukes til «verksteder for industri og for lettere arbeider»⁶¹⁷, men han foreslo ingen endring i loven. I realiteten ble det ingen diskusjon om lovens materielle innhold i Stortinget og loven ble vedtatt med de samme bestemmelsene som var foreslått de foregående årene.⁶¹⁸

11.6 Murtvangloven - 1904

Spørsmålet om murtvang i byene var reist allerede før århundreskiftet i forbindelse med bygningslovene, og mange kommuner hadde allerede innført bestemmelser om murtvang i bysentrene, blant annet for å oppnå en lavere brannkontingent.⁶¹⁹ Spørsmålet kom på dagsordenen med full tyngde etter at sentrumsområdet i Ålesund brant i januar 1904.

Selve lovforslaget inneholdt ingen referanser til helseforhold, men det ble berørt i vedleggene til lovforslaget hvor enkelte byers uttalelser til lovforslaget ble referert, og da i form av bebyggelsens og eierskap til boligens betydning for helsen:

Thi murtvang vil i den grad forhøje udlægget til anskaffelse af eget hjem, at neppe nogen ubemidlet vil driste sig til at indlade sig paa forsøket. Lovforslagets vedtagelse vil derfor uundgaelig have til følge, at den klasse af byindvaanere ikke alene vil komme til at undergaa en nedgang i velvære, men ogsaa komme til at lide under en synkende moral. Hvad det sidste angaar vil man særlig have bemærket, at det vanskelig vil kunne nægtes, at egne hjem er

⁶¹³ 1/8 mil er 1 400 meter. I den almindelige bygningsloven var beltet 75 alen, eller ca 50 meter frem til 1896. I 1896 ble beltet utvidet til 200 meter. I bygningsloven for Trondheim var beltet 500 meter. Stortings Forhandlinger 1898-99. Ottende del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 1256

⁶¹⁴ Stortings Forhandlinger 1898-99. Ottende del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 1252

⁶¹⁵ Stortings Forhandlinger 1898-99. Ottende del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 1252

⁶¹⁶ Stortings Forhandlinger 1898-99. Ottende del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 1269-73

⁶¹⁷ Stortings Forhandlinger 1898-99. Niende del. Forhandlinger i Odelstinget, s. 351

⁶¹⁸ Stortings Forhandlinger 1898-99. Niende Del, s. 347 ff (forhandlingene i Lagtinget)

⁶¹⁹ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 15, s. 1-2

en viktig moralsk støtte for de fleste, medens leiekaserner – der vil blive en følge af absolut murtvang – vil som regel virke i nedbrytende retning.⁶²⁰

Også i debatten i Odelstinget blir forholdene for arbeidere og muligheten til å skaffe seg en egen bolig nevnt som argument mot lovforslaget. Det var nettopp etablert en «Arbeiderbruk- og boligbank» hvor det kunne ytes lån inntil 5 000,- kroner. Det ble både fra byene som avga uttalelser til lovforslaget og i Odelstinget fryktet at murbygninger ville være dyrere enn denne summen, og dermed avskjære arbeidere fra å bygge egen bolig.⁶²¹



Figur 43: Oversiktsbilde av Ålesund fra årene før bybrannen. Bebyggelsen er hovedsakelig tre og er organisert ut fra behovet for tilgang til sjøen. URL: [http://no.wikipedia.org/wiki/Bybrannen_i_Ålesund_1904#mediaviewer/File:General view, Alesund, Norway.jpg](http://no.wikipedia.org/wiki/Bybrannen_i_Ålesund_1904#mediaviewer/File:General_view,_Alesund,_Norway.jpg). Lastet 01.11.2014.

Frykten på de mindre stedene var at loven ville føre til en stagnasjon i stedets utvikling og at flere etablerte seg utenfor bygrensen.⁶²² Stortingsrepresentant Arctander uttalte seg til egne-hjem på denne måten:

Jeg vil imidlertid fremholde, at denne slags smaa murhuse midt inde i en by, murhuse opaa nogle faa tusend kroner, høist en tre-fire tusend kroner eller der omkring, vil ikke forekomme ofte, ialfald ikke i en blomstrende by, for det vil ikke være fordelagtigt at benytte grunden paa den maade; det vil være mere fordelagtigt at benytte grunden til større huse, saaledes at man slaar sammen flere mindre tomter; men derved er man ikke afskaaret anledningen til at virke for den i mine øine i social henseende største sag i vore byer, ialfald

⁶²⁰ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Femte del, uttalelse fra Sandefjord kommune, s. 5

⁶²¹ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Ottende del, Forhandlinger i Odelstinget, s. 898-899

⁶²² Stortings Forhandlinger 1903/1904, Femte del, Forhandlinger i Odelstinget, s. 916

en af de største, dette arbeide for at skaffe smaakaarsfolk egne hjem. Man bliver ikke fraskaaret anledningen dertil, man bliver blot henvist til at gaa samme vei som i alle de større byer i udlandet. Der er ikke tale om at opføre disse egnehjem-boliger midt inde i saadanne byer; man kan ikke gjøre det fordelagtigt, fordi grunden er for dyr, og man er heller ikke er fornøiet med blot et hus, selv om det ikke var dyrere, end det lod sig gjøre. Det som trænges, er et hus med et lidet havestykke eller ialfald et større gaardsrum – men man vil helst have et lidet havestykke – beliggende paa et sundt sted, men samtidig et sted, som ikke fjerner sig for langt fra arbejdspladsen i byen, eller som, om det ligger et stykke fra arbejdspladsen i byen, har god kommunikation med den. En saadan plan har jeg ogsaa i sin tid være med at udarbeide – og der er en repræsentant tilstede, som var min medarbeider i denne sag borte i Bergen – med det for øie at realisere egnehjem-tanken i den udstrækning, som det kunde skje

.....

Disse arbejderhjem bør bygges i udkanten av byerne ogsaa for sundhedens skyld, og da vil murtvangloven ikke komme til at volde nogen hindring.⁶²³



Figur 44: Natt til lørdag 23. januar 1904 brant så godt som hele Ålesund by. Det bodde ca. 10 000 mennesker innenfor det området som ble lagt i aske av brannen, og flertallet av disse var husville og uten mat og klær. Brannen utløste sympatiaksjoner både innenlands og utenlands og førte til et sterkt økende fokus på brannsikkerhet i Norge. Fotograf: Johan K. Engvig, Kristiansund. Original i Ålesunds museum. URL:

⁶²³ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Femte del, Forhandlinger i Odelstinget, s. 925-926

Utover i debatten ble spørsmålet om mulighetene for arbeiderbefolkningen stadig viktigere og det ble foreslått å utsette saken for å avklare mulighetene for dispensasjon, og for å la Arbeiderbruk- og boligbanken uttale seg til lovforslaget.⁶²⁴ Det ble opplyst at det fra 17 ulike byer var kommet inn 95 søknader om lån til banken.⁶²⁵ I § 3 i lovforslaget var det innarbeidet en unntaksbestemmelse om at det kunne opføres trebygninger i en etage pluss kvist med en største gesimshøyde på 6 meter. Bestemmelsen ble begrunnet med at en ville gi arbeiderbefolkningen en mulighet til å etablere egne hjem.⁶²⁶ Andre foreslo å heve gesimshøyden og bygge to fulle etager for å unngå boliger på loftet:

Et sanitært uheldige ved enetages huse med fuld indredning paa loftet er det, at man der faar beboelsesværelser med skraatag med mere eller mindre ulovlige alkover, som, uden at der indsættes ildsteder, dog i en udstrækning, som ikke kan kontrolleres eller vil blive kontrolleret af de respektive bygnings- og sundhedskommissioner, bliver benyttet til beboelsesværelser. De bliver benyttet dertil i en udstrækning, som er aldeles sundhedsskadelig.⁶²⁷

Det ble også argumentert med at brannfaren var mye større i rom med skråtak, selv om det ikke var ildsteder i etasjen. Fra komitéens side ble det pekt på at muligheten til å bygge mindre trehus var for å bevare muligheten til arbeiderbefolkningen til å skaffe seg en egen bolig.⁶²⁸

I forbindelse med § 2 i lovforslaget, som forbød bygningshøyder over 15 meter, tok statsråd Hansen opp spørsmålet om forbud mot kjellerleiligheter. Han mente kjellerleiligheter ikke var egnet fordi de vanligvis var usunne og lite attraktive og påpekte at det var de økonomisk dårligst stilte i samfunnet som måtte ta til takke med disse leilighetene. Han uttrykte også forundring over at hans forslag om et forbud ikke hadde fått gehør i komiteen som hadde to leger som representanter. Han påpekte at bestemmelsene var mer liberale enn i Kristiania hvor det var tillatt å bygge boliger i 4 etager, og enten på loftet eller i kjelleren. Ble kjelleren benyttet skulle maksimalt 1/3 av arealet være bolig.

Fra en annen representant ble det argumentert med at det var større tilgang på lys og luft i småbyene, og at han ikke trodde at kjellere ble benyttet til boliger i særlig omfang. Det sanitære argumentet mente han derfor ikke kunne tillegges så stor vekt.⁶²⁹ Andre representanter viste til de bestemmelsene bygningsloven inneholdt om kjellerleiligheter og mente at de sanitære forholdene var tilstrekkelig ivaretatt.⁶³⁰ Men statsråden ble også oppfordret til å fremme et forslag om forbud mot kjellerleiligheter med begrunnelsen at dette var et av de store spørsmål knyttet til boligsaken i de store byene. Representanten Arctander, som hadde vært med å planlegge egne hjem-boliger i Bergen, mente at med de bestemmelsene som forelå i bygningsloven var kjellerleiligheter minst like gode som loftsleiligheter, men at det ble dyrt å innrede dem på grunn av de kravene som var satt til dem. Han mente at «den gamle uvilje mod kjelderbekvemmeligheder ikke er tilstrækkelig begrundet».⁶³¹

⁶²⁴ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Femte del, Forhandlinger i Odelstinget, s. 933

⁶²⁵ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Femte del, Forhandlinger i Odelstinget, s. 934

⁶²⁶ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Femte del, Forhandlinger i Odelstinget, s. 957

⁶²⁷ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Femte del, Forhandlinger i Odelstinget, s. 959

⁶²⁸ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Femte del, Forhandlinger i Odelstinget, s. 960-961

⁶²⁹ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Femte del, Forhandlinger i Odelstinget, s. 954-955

⁶³⁰ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Femte del, Forhandlinger i Odelstinget, s. 955

⁶³¹ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Femte del, Forhandlinger i Odelstinget, s. 956

Motargumentene mot et forbud for kjellerleiligheter og verksteder var at de var nødvendige økonomisk for huseierne, og at reglene i bygningsloven, sunnhetskommisjonenes oppsyn med leilighetene og de brede gatene med lav bebyggelse ga tilstrekkelig lys og luft. Det ble argumentert for at det derfor i sanitær henseende ikke var noe i veien for å benytte kjellerne til boliger og verksteder. I tillegg var de gunstige i forhold til brann fordi det var lett å redde seg ut.⁶³²

I Lagtinget tok representanten Hiorth (det kommer frem senere i forhandlingene at han er lege) opp spørsmålet om boliger i kjellere og påpekte at Odelstingets forslag utelukkende var begrunnet i sanitære forhold, ikke i forsikring eller brannsikkerhet.⁶³³ Han viste til at Odelstingets formulering også ville avskjære bruken av kjellere som verksteder eller butikker fordi dette også ble regnet som beboelsesrom i lovens forstand. Han argumenterte samtidig med at det var så strenge regler i bygningsloven om kjellere, i tillegg til at sunnhetskommisjonen kunne gi strengere regler der det var nødvendig, at han anså det som en for stor begrensning for gårdeierne at det ikke kunne innredes butikker og verksteder i kjellere. Han mente en ikke måtte ri prinsippene altfor sterkt «thi ved absolut at hindre at kjeldere benyttes paa denne maade, kan det hænde, man tvinger smaafolk til at vælge udveie, som kanske er endnu uheldigere».⁶³⁴ Hans forslag var at bystyret, etter sunnhetskommisjons anbefaling, kunne tillate en begrenset bruk av kjellerne til verksteder og butikker, men ikke til natteopphold.

Statsråd Hansen argumenterte igjen for et forbud med argumentet om at kjellerleiligheter alltid ville være av dårligere kvalitet enn andre boliger, og at de «i reglen vil blive søgt af de vanskeligst situerede og kanskje mindst modstandskraftige i samfundet».⁶³⁵ Han viser også til at kjellerleiligheter var blitt forbudt i Berlin, selv om denne byen hadde langt høyere eiendomspriser enn Kristiania. Hiorths forslag ble ved voteringen nedstemt med 21 mot 7 stemmer.⁶³⁶

Loven ble vedtatt etter at Lagtinget hadde foreslått endringer i bestemmelsene om murkrav i sjøboder hvor de ønsket mildere bestemmelser enn Odelstinget. Odelstinget holdt på sin beslutning og kravet ble dermed at all bebyggelse i byene skulle oppføres i mur.

11.7 Lov om bygningsvæsenet i Trondhjem - 1905/1906

Stiftsamtmannen i Trondhjem hadde allerede i 1892 bedt om at bygningsloven for byen måtte revideres i tråd med et utkast behandlet av bystyret i september samme år. Departementet ville imidlertid utsette behandlingen til etter at den alminnelige bygningsloven var vedtatt.⁶³⁷ Det skjedde i 1896. Departementet ba så stiftsamtmannen om å utarbeide et nytt forslag til bygningslov for Trondhjem basert på den nye bygningsloven. Departementet viste særlig til bestemmelsene om brannsikkerhet og redning ved brann (bestemmelser om to trapper) og de sanitære bestemmelsene.⁶³⁸

Forslaget til ny bygningslov for Trondheim ble forelagt Stortinget i 1904-05⁶³⁹. Forslag til bygningslov for byen var utarbeidet av formannskapet og forelagt sunnhetskommisjonen før det ble behandlet i kommunestyret. Også i denne loven dreide diskusjonen seg i

⁶³² Stortings Forhandlinger 1903/1904, Femte del, Forhandlinger i Odelstinget, s. 991

⁶³³ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Ottende del, Del II, Forhandlinger i Lagtinget, s. 320

⁶³⁴ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Ottende del, Del II, Forhandlinger i Lagtinget, s. 321

⁶³⁵ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Ottende del, Del II, Forhandlinger i Lagtinget, s. 321

⁶³⁶ Stortings Forhandlinger 1903/1904, Ottende del, Del II, Forhandlinger i Lagtinget, s. 322

⁶³⁷ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 1

⁶³⁸ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 2

⁶³⁹ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39

hovedsak om byggebeltet i nabokommunen Strinden. Det var i lovforslaget satt til 500 meter.⁶⁴⁰ Til forholdene i Trondheim uttaler departementet i odelstingsproposisjonen:

Det er derimod ikke nødvendig eller engang ønskelig, at der gjøres gjældende de samme regler for bebyggelsen indenfor og udenfor bygrænsen. Tvertimod er det en i al moderne bygningslovgivning erkjendt sats, at de forskrifter, der opstilles for bebyggelse, bør saavidt muligt rette sig efter de forskjellige forhold i de forskjellige strøg (zoneinddeling). I en større bys centrale dele vil man ikke uden at gaa grundeierens interesser for nær kunne gennemføre de fordringer til lys og luft ved bebyggelsen, som uden betænkelighed vil kunne opstilles for bebyggelse i fjernereliggende strøg og som navnlig under vore solfattige breddegrader ikke uden nødvendig bør tilsidesættes.⁶⁴¹

Departementet fastla også bygningstypologien i byggebeltet:

Ogsaa i en anden henseende antager departementet, at der bør indføres særegne regler for bebyggelsen i byggebeltet. Medens tætbebyggelse (kasernebebyggelse) forudsættes opført i byen udenfor strøg, hvor ikke aaben bebyggelse (villabebyggelse) ifølge beslutning af kommunestyret udtrykkelig er foreskrevet (§ 8), finder departementet det rimeligere, at der i byggebeltet opføres aaben bebyggelse, med mindre annerledes er foreskrevet eller tilladt.⁶⁴²

Drøftingen om byggebeltet var en blanding av prinsipielle spørsmål knyttet til kommunenes myndighet og praktiske forhold knyttet til kapasitet og kompetanse til å ivareta oppgavene etter loven.⁶⁴³ Departementet foreslo at Trondheim skulle forvalte myndigheten over byggebeltet til Strinden herred eventuelt valgte å etablere egen bygningsadministrasjon. Strinden skulle frem til det være representert i bygnings- og reguleringskommisjonen i Trondheim. Det ble eksplisitt nevnt at Formannen for Strindens sundhedskommisjon skulle tiltre som erstatter for stadsfysikus i Trondheim i saker som gjaldt Strinden. Det ble også forslått at de oppgavene i bygningsloven som eksplisitt skulle ivaretas av sunnhetskommisjonen skulle skje ved Strindens sunnhetskommisjon i saker som gjaldt byggebeltet.⁶⁴⁴

Av endringer i loven i forhold til den alminnelige bygningsloven ble det i loven for Trondheim foreslått at stadsfysikus skulle være fast medlem av bygningskommisjonen. Dette var et forslag fra sunnhetskommisjonen i byen.⁶⁴⁵ Det var foreslått en gatebredde på 15,70 meter i indre by og 20 meter i ytre sone. Strinden herred hadde et ønske om gatebredde på 15,70 meter også i ytre sone. Til dette uttaler departementet:

Departementet skal bemerke, at det turde være almindelig erkjendt, at vore byer i almindelighed er byggede med for liden gadebredde. Dette er en ulempe, som navnlig for byer af nogen større betydning i tidernes løb kan blive særdeles følelig. Man sigter ikke herved nærmest til trafikens krav, idet dette som oftest vil kunne tilfredsstilles ved en forholdsvis ringe gadebredde, omend en saadan i en større og utviklingsdygtig by vil kunne stille sig hinderlig ogsaa for en heldig og tilfredsstillende udvikling af trafikforholdene,

⁶⁴⁰ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. s ff

⁶⁴¹ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 11

⁶⁴² Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 11

⁶⁴³ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 12

⁶⁴⁴ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 12-13

⁶⁴⁵ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 13, § 2

sporveisnettet o.s.v. Man lægger derimod større vekt paa, at en rummelig gadebredde er af den største betydning for tilveiebringelsen af gunstige forhold med hensyn til lys og luft ved bebyggelsen. Dette hensyn har tidligere i almindelighed neppe været tillagt den vekt, som det fortjener, og navnlig under vore lidet solrige breddegrader bør det vistnok ikke uden nødvendighed tilsidesættes. Ogsaa for ildsikkerheden vil selvfølgelig en rummelig gadebredde være af stor interesse.⁶⁴⁶

Departementet foreslo en gatebredde på 18 meter, men presiserte at dette var bredden mellom byggelinjene, og at hele bredden selvfølgelig ikke trengte å opparbeides som gate. Det som ikke trengtes som gate ble anbefalt som hage for grunneierne.⁶⁴⁷ Forslaget om 18 meters gatebredde var hentet fra den svenske bygningsloven av 1874.⁶⁴⁸

I den gjeldende bygningsloven for Trondheim var største tillatte bygningshøyde 19 alen, noe som ga mulighet for tre fulle etasjer og innredning av boliger i loftsetasjen. Boliger i kjeller var forbudt i loven. I forslaget til ny lov ville kommunestyret tillate 5 etasjer i indre sone (som omfattet mesteparten av byen), 4 etasjer i mellomste sone og 3 etasjer i ytre sone. I tillegg skulle det som i Kristiania være tillatt å innrede boliger i kjelleren på inntil 1/3 av bygningens grunnflate. Til dette forslaget uttaler departementet i Odelstingsproposisjonen:

Naar kommunestyret nu har bragt i forslag en saadan udvidelse af disse bestemmelser, at det i indre zone endog skulde være tilladt at opføre 6 etages bygninger, kjelderetagen iberegnet, skal departementet bemerke, at det, navnlig i den seneste tid, er mere og mere erkjendt, at det ledende princip ved byernes bebyggelse ikke bør være at søge gennemført en sammenstuvning af det største mulige antal mennesker paa det mindst mulige areal. Tvertimod bør bygningslovgivningens bestræbelser gaa du paa at forebygge de tendenser i den nævnte retning, som navnlig gjør sig gjældende i de indre dele af større byer og som vistnok ialfald for en del kan tilskrives de høie tomtepriser, der for at tomten i det hele skal svare regning gjør det nødvendigt for den byggende at udnytte samme til bygningslovens yderste grænse. Tomtepriserne vil imidlertid ogsaa for en del være afhængig af den udstrækning, i hvilken bygningslovgivningen tilsteder tomtens udnyttelse til bebyggelse. Af denne grund bør man i almindelighed være meget varsom med at utvide den lovlige adgang til tomtens udnyttelse i nævnte øiemed.⁶⁴⁹

Departementet mente det ikke kunne være påkrevet eller hensiktsmessig å ha romsligere bestemmelser for Trondheim enn for mange europeiske storbyer.⁶⁵⁰ Det ble også vist til at bestemmelsene for Kristiania gjaldt et mye mindre geografisk område, at Kristiania hadde 6 ganger så mange innbyggere som Trondheim, og at bestemmelsene i Kristiania var en skjerpelse av tidligere bestemmelser, og ikke en utvidelse slik forslaget var i Trondheim. I den ytre sonen skulle grensen være 3 etg., men 4 etg. kunne tillates der gatebredden var 20 meter eller mer.

Kommunestyret ville tillate en bygningshøyde på inntil 10 meter mot veitene i byen. Departementet viste til en uttalelse fra den almindelige brandforsikringsindretning hvor det ble uttalt at dette «hverken af ildsikkerhedshensyn eller af sanitære hensyn synes at

⁶⁴⁶ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 15, § 6 (7)

⁶⁴⁷ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 15

⁶⁴⁸ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 16

⁶⁴⁹ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 21 § 35 (38)

⁶⁵⁰ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 21

være berettiget». ⁶⁵¹ Departementet drøftet også hvordan høyden på bebyggelsen skulle vurderes for hjørnebygninger hvor gatene hadde ulik bredde og mente det var lite rimelig å bruke den bredeste gaten som mål fordi det «let kunne fremkalde utilfredsstillende forhold med hensyn til lys og luft i den smaleste gade». ⁶⁵² Bestemmelsen om side- og bakbygningers høyde var de samme som for Kristiania og Bergen. Departementet uttalte at «Der er for det langt nordligere beliggende Trondhjem formentlig ikke grund til at aabne adgang til i videre udstrækning at stænge sol og lys ude fra gaardsrummene ved opførsel af høie side- og bagbygninger». ⁶⁵³

Etter forslag fra sunnhetskommisjonen i byen ble bestemmelsene om gårdsrom skjerpet. Ettersom lovforslaget tillot bygging av høyere hus enn tidligere mente departementet at det var rimelig at en stilte strengere krav til gårdsrommenes størrelse og sammenlignet forholdene med Bergen hvor tomteprisene ble antatt å være høyere enn i Trondheim. ⁶⁵⁴

Kommunestyret hadde foreslått å ta ut forbudet mot bruk av hvit farge. Til dette uttaler departementet at "Første punktum i denne paragraf var af formandskabet og kommunestyret besluttet udeladt. Den er imidlertid gjenoptaget her Lignende bestemmelse, der har hensyn paa den skadelige indflydelse, som den ublandet hvide farve har paa øinene, findes baade i den almindelige bygningslov og i Kristiania og Bergens saavel som i fremmede bygningslove." ⁶⁵⁵ I Odelstinget ble lovforslaget utsatt på grunn av lovforslagets omfang og «den langt fremskredne tid». ⁶⁵⁶

11.7.1 Ny behandling av bygningsloven for Trondheim 1905/1906

Året etter ble lovforslaget på ny tatt opp i Stortinget. Komiteen som behandlet lovforslaget endret bestemmelsen om boliger i kjellere slik at inntil 1/3 av kjelleren kunne benyttes til bolig uten at dette telte med i antall etager. ⁶⁵⁷ Odelstingskomiteen skjerpet bestemmelsen om gårdsrommenes minste størrelse i indre sone fra 60 m² til 80 m², men tok samtidig ut kravet om minste størrelse for gårdsrom i ytre sone der det ble etablert boliger i side- eller bakbygninger. ⁶⁵⁸ Komiteen tok inn flere av Trondheims kommunes forslag til lovtekst, men endringene var ikke vesentlige avvik fra departementets forslag. Et medlem av komiteen, representanten Brønne, stilte flere avvikende forslag til lovtekst. ⁶⁵⁹ Han begrunnet dette med at det lovforslaget som ble vedtatt i bystyret hadde lagt for stor vekt på brannsikkerhet og hygiene at flere bystyrerepresentanter fant at «byens økonomiske interesser derved var gaaet for nær». ⁶⁶⁰ 28 av bystyrets 66 medlemmer hadde stemt mot lovforslaget.

I debatten i Odelstinget ble forholdet til de økonomiske interessene i byen og at 28 representanter hadde stemt mot lovforslaget i bystyret vektlagt. ⁶⁶¹ At departementet hadde skjerpet og ikke lempet på bestemmelsene i lovforslaget ble også nevnt i debatten. I debatten nevnes også behovet for en revisjon av den alminnelige bygningsloven av 1896 og lovene for Bergen og Kristiania som følge av murtvangloven av 1904.

⁶⁵¹ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 22

⁶⁵² Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 23

⁶⁵³ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 23

⁶⁵⁴ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 25

⁶⁵⁵ Stortingets forhandlinger (1904-1905), Tredje del, Ot. Prp. Nr. 39, s. 29, § 70 (76)

⁶⁵⁶ Indst. O. nr. 115, Stortingets forhandlinger (1904-1905), Sjettedel, s. 193

⁶⁵⁷ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Sjettedel, Indst. O. VI, s. 10

⁶⁵⁸ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Sjettedel, Indst. O. VI, s. 10

⁶⁵⁹ Brennes forslag og kommentarer er gjengitt i vedlegg 3 til Odelstingsproposisjonen, Stortingets forhandlinger (1905/1906), Sjettedel, Indst. O. VI, s. 55

⁶⁶⁰ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Sjettedel, Indst. O. VI, s. 11

⁶⁶¹ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottendedel, s. 360

Stortingspresidenten uttrykte at en revisjon var nødvendig også på grunn av «de stedse stigende krav til større ildsikkerhet og bedre sanitære forhold, som man efter hvert maa gjøre gjældende i byerne....».⁶⁶²

Statsråd Lehmkuhl uttalte seg kritisk til endringen i komitéen hvor det ble tillatt med bolig i inntil 1/3 av kjellerarealet og viste til at det i en rekke utenlandske bygningslover var innført forbud mot kjellerboliger. Han mente også at når det var anledning til å bygge høyere var det ingen grunn til også å tillate kjellerboliger.⁶⁶³ Motargumentet som ble reist var hensynet til grunneierene og den dyre tomtegrunnen i byene. Grunneiers fortjeneste ble satt opp mot de sanitære hensynene i debatten. Representanten Carl Stousland formulerte det slik: «...her er det store økonomiske interesser paa den ene side, som konkurrer med betydelige sanitære interesser paa den anden side».⁶⁶⁴

Stortingspresidenten minnet før voteringen om at murtvangloven hadde en bestemmelse om at det bare skulle være beboelse i 4 etasjer, inkludert kjeller og loft.⁶⁶⁵ Ved votering ble bestemmelsen om å tillate bolig i kjeller på inntil 1/3 av bygningens grunnflate vedtatt mot 15 stemmer.

Odelstingskomiteen hadde også foreslått en byggehøyde på 7 meter for veitene i byen som var smalere enn 5 meter, mens departementets forslag var et krav til minimum bredde på 7 meter. Statsråden mente dette var et tilbakeskritt i "sanitær henseende" og at bygningsloven burde bidra til å bedre, ikke forverre forholdene. Han mente 7 meters byggehøyde langs veiter som var smalere enn 7 meter var et absolutt maksimum for å bevare tilgangen til lys og luft. Statsråden fremmet forslaget fra Odelstingsproposisjonen selv om en enstemmig odelstingskomité hadde gått inn for 7 meters byggehøyde der bredden på veitene var over 5 meter.⁶⁶⁶ Fra komiteen ble det opplyst at et flertall av komiteen hadde vært på befarings i Trondheim og at de på grunn av hensynet til grunneierne hadde funnet å kunne anbefale endringen. Komitemedlemmet Carl Stousland uttalte at «Det er dog ikke muligt for komiteens ordfører at imødegaa rigtigheden af statsraadens paastande, naar man kun kan se det fra departementets standpunkt».⁶⁶⁷ Komitéens forslag ble ved votering vedtatt mot 6 stemmer.

Bygningenes høyde kom også opp til debatt under bestemmelsen om høyder på hjørnehus som lå til to gater med forskjellig bredde. Statsråden ville ha en begrensning i fasadens lengde som kunne bygges med full høyde mot den smaleste gaten (som var utgangspunkt for å regne tillatt byggehøyde). Dette dreide seg også om å sikre tilgangen på lys og luft.⁶⁶⁸ Statsråden mente lengden på maksimal byggehøyde mot smaleste gate ikke måtte være over 12 meters lengde. Fra komiteen ble han spurt om 15 meter, som var brukt i Bergens bygningslov, var akseptabelt, men han fastholdt at 12 meter var et absolutt maksimum. Han argumenterte med at i Bergen var største tillatte kvartalsstørrelse 4000 m², mens det i Trondheim, som i Kristiania, var tillatt med kvartaler opp til 8 000 m² størrelse.⁶⁶⁹ Han ville primært ha 10 meters lengde som bestemmelse, slik det var foreslått i lovforslaget fra departementet, men kunne strekke seg til 12 meter. Komiteen enet seg om statsrådets forslag, mens representanten Halvorsen, som kom fra

⁶⁶² Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 361

⁶⁶³ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 401

⁶⁶⁴ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 401

⁶⁶⁵ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 402

⁶⁶⁶ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 402

⁶⁶⁷ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 403

⁶⁶⁸ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 404

⁶⁶⁹ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 404

Trondheim foreslo 15 meter.⁶⁷⁰ Ved votering ble forslaget om 12 meters lengde vedtatt mot 29 stemmer (av 66 medlemmer i Odelstinget).⁶⁷¹

Debatten om gårdsrommenes størrelse ble innledet av statsråden. Han understreket betydningen av at det «selvfølgelig vil forstaaes uden nærmere paavisning» at gårdsrommene størrelse var av den aller største betydning. De måtte gjøres så luftige og gode som det var tilrådelig i forhold til de økonomiske interessene på vedkommende sted.⁶⁷² Statsråden pekte på økende problemer med å få til store gårdsrom når byene ble større fordi grunnverdien økte. Statsråden omtalte for øvrig bestemmelsene i både Kristiania og Bergen som utilfredsstillende, men at det var vanskelig å få til noe mer på grunn av de høye grunnverdiene. Siden det var tillatt en etasjehøyde på 6 etasjer (inklusive 1/3 av kjelleren til bolig) mente statsråden de foreslåtte størrelsene var helt uakseptable når en tok grunnverdiene i Trondheim i betraktning.⁶⁷³

Statsråden minnet om at departementets forslag var i tråd med det Trondheims sunnhetskommisjon hadde foreslått, og mente at det var de sanitære forholdene som måtte ha førsteprioritet.⁶⁷⁴ Det var tilgangen til lys og luft som var kjernen i debatten. Det ble argumentert for at bestemmelsen om kjellerboliger i inntil 1/3 av bygningens grunnflate måtte tas hensyn til når en diskuterte spørsmålet.⁶⁷⁵ Det var enighet blant de som tok ordet at odelstingskomiteens forslag var dårligere i forhold til de sanitære forholdene enn departementets forslag. Det var hensyn til grunneierne og de høye tomteprisene som var kjernen i debatten. Ved votering ble det flertall for departementets forslag, mot 28 stemmer.⁶⁷⁶

I lagtinget tok statsråden igjen opp forslaget om å forby kjellerboliger.⁶⁷⁷ Han hevdet at flere medlemmer i Odelstinget i etterkant hadde uttalt at de ikke var klar over hva bestemmelsen egentlig innebar og derfor hadde uttalt sin beklagelse over at de hadde stemt for odelstingskomiteens forslag. Debatten i Lagtinget dreide seg om de samme momentene som i Odelstinget – grunneiers behov opp mot de sanitære hensynene for fremtidige beboere.

En representant mente det ikke ville være noen fare å tillate kjellerboliger fordi bygningskommisjonen og sunnhetskommisjonen ville gi få dispensasjoner. Statsråden gjorde etter innlegget oppmerksom på at bestemmelsen i loven slik den var vedtatt i Odelstinget ikke krevde noen dispensasjon, og ga grunneier en rett til å innrede boliger i kjellere når de bestemmelsene som gjaldt for utforming ble fulgt.⁶⁷⁸ Dette ble senere avvist av representanten Hiorth (som var lege) med henvisning til sunnhetsloven hvor sunnhetskommisjonen hadde hjemmel til å forby varig opphold i kjellere. Eieren kunne innrede en bolig, men sunnhetskommisjonen kunne forby han å bruke den.⁶⁷⁹ Statsråden var uenig i dette og mente at sunnhetskommisjonen ikke hadde mulighet til å nekte beboelse.⁶⁸⁰ Han uttalte at «det gaar da ikke godt an at approbere sundhedsvedtægter i strid med bygningsloven».⁶⁸¹ Det oppstod til slutt en slags enighet om at sunnhetskommisjonen kunne forby kjellere benyttet som boliger i enkelttilfeller (selv om

⁶⁷⁰ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 405

⁶⁷¹ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 406

⁶⁷² Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 412

⁶⁷³ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 412-413

⁶⁷⁴ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 414

⁶⁷⁵ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 415

⁶⁷⁶ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 416

⁶⁷⁷ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 173

⁶⁷⁸ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 174-175

⁶⁷⁹ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 179

⁶⁸⁰ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 179

⁶⁸¹ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 180

de var godkjent etter bygningsloven), men ikke kunne iverksette et generelt forbud om kjellerboliger.⁶⁸² Hvor langt lovverket rakk i forhold til kjellerleiligheter var åpenbart ikke helt klart.

Det var ingen uenighet mellom representantene knyttet til de sanitære forholdene, det var avveilingen mot grunneierens interesser som var det springende punktet. Hiorth, som var lege uttalte seg til bestemmelsen og mente det var tilfredsstillende å tillate boliger i kjellere med de bestemmelsene som var foreslått for utforming. Representanten Graarud, som omtalte Hiorth som kollega, mente også at de «hygieniske krav» var «nogenlunde tilfredsstillende» med de kravene som forelå for utformingen av kjellerrom. Han mente at selv om kjellerrom ikke var direkte helseskadelige, var de ikke «gavelige» for sunnheten. Han viste til bestemmelsen om at det var sunnhetskommisjonen som skulle gi tillatelse til nattopphold (lovforslagets § 51), og mente Hiorth hadde sett på saken «med lidt sterkt lokalpatriotisk blik».⁶⁸³ Graarud ville stemme for statsrådets forslag om at det ikke skulle være tillatt med kjellerboliger.

Forholdet til murtvangloven dukket stadig opp i debatten. En representant mente at det ikke ville være lenge før en måtte lempe på bestemmelsene i murtvangloven og bygningsloven fordi kostnadene ved å bygge ble så store at grunneierne måtte ta en alt for høy leie. Dette ville gå ut over de som hadde dårligst råd, og at det ville bli verre og verre for dem, selv om det var en oppgave å ta særlig vare på deres behov for boliger. Det ble vist til Ålesund hvor effekten av de høye byggeprisene var begynt å vise seg. Der ble arbeiderne nødt til å søke boliger utenfor byen. Alternativet for arbeiderne var at «de kanskje indskrænke sig til de aller usleste bygninger, hvor man før ikke har havt beboelsesrum».⁶⁸⁴ Motargumentet mot dette resonnementet var at tillatelsen til å etablere boliger i kjellere bare gjaldt indre sone, og at det ikke var tillatt i mellemste og ytre sone. Det ville gjøre det vanskeligere for «de smaa i samfunnet» å få bygget seg et hus.⁶⁸⁵ Det var ingen uenighet om at det var de høye byggeprisene som skapte problemer for arbeiderklassen, uenigheten dreide seg om hvilken betydning forbudet mot kjeller- og loftsleiligheter hadde for prisutviklingen.

Diskusjonen i Lagtinget dreide seg om hvordan det burde bygges for å sikre de sanitære forholdene, og hvordan regelverket skulle bidra til dette. Det var uenighet om både hva som var en tilfredsstillende utforming, og hvordan bygningslovens bestemmelser ville innvirke på utformingen. Representanten Brynhildsen beskrev utformingen i forhold til bestemmelsen om høyder på hjørnebygninger slik:

Der hvor det kan bygges til 18 m. maa der jo være exceptionelt gode lysforhold tilstede. Betingelsen er, at der ikke er nogen bebyggelse paa den anden side af gaden, eller at den er fjernet i betydelig grad, altsaa at der er gangske exceptionelt brede gadeforhold vil dette betinge, og da vil ligeledes, tænker jeg, rimeligvis, naar det kun er en tredjedel af dette kjelderrum, som anvendes til beboelsesrum, ikke den del af kjelderrummet, som hertil skal benyttes, lægges op mod veiten, som af statsraaden nævnt; den vil antagelig netop lægges til den kant, hvor de gunstigste lysforhold og sanitære forhold er, og de mørke rum heller anvendes til andet brug. Det vilde jo være ugunstigste lysforhold og det øvrige til de gunstige. Man kan i den henseende være fuldt tryk.⁶⁸⁶

⁶⁸² Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 180

⁶⁸³ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 177

⁶⁸⁴ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 178

⁶⁸⁵ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 178

⁶⁸⁶ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 179

Debatten i Lagtinget, som i Odelstinget, dreide seg i stor grad om detaljer i bestemmelsene. Det ble stilt forslag om endring av bestemmelsen om høyder på fasade innover i veit eller smalere gate for hjørnebygninger. Argumentet var at det ikke var avgjørende for de sanitære forholdene, og at stadsfysikus i Trondheim ikke hadde hatt innvendinger mot bestemmelsen. I Odelstinget var det, etter forslag fra statsråden, vedtatt en maksimal lengde på den høyeste fasaden mot den smalere gaten på 12 meter. Forslaget som ble stilt i Lagtinget var maksimalt 15 meter.⁶⁸⁷ Statsråden viste til at lengden i Kristiania var 10 meter og ble møtt med et argument om at den i Bergen var 15 meter. At maksimal kvartalsstørrelse i Bergen var 4000 kvadratmeter og i Trondheim 8000 kvadratmeter ble brukt som et argument for at det da ble større avstand mellom de høye bygningene, og dermed ikke så problematisk i forhold til luftrommet.⁶⁸⁸ Hiorth deltok i debatten og anbefalte forslaget om 15 meter fasade. Han argumenterte slik:

Man har nu en gang disse veiter i Trondhjem. Det er en ulempe, man faar trækkes med. Og man faar være saa overbærende, saa liberal, som man kan, og ikke gjøre byrden tyngre. Det kan være ondt nok for Trondhjems huseiere alligevel. Det er nu en gang forhold, som man ikke kan gjøre noget ved.⁶⁸⁹

Lagtingets bemerkninger og endringer ble enstemmig vedtatt av Odelstinget.⁶⁹⁰

11.8 Oppsummering og drøfting

Byene var dårlig forberedt å takle de endringene i den fysiske strukturen og bebyggelsen som befolkningsveksten på slutten av 1800-tallet krevde. Mangel på boliger, og en utstrakt spekulasjon i eiendom og utleieboliger i de store byene, førte til en økende misnøye og kritikk med boligforholdene. Planlegging og utbygging kom til å ta preg av dette. Lokalisering, etablering og utbygging av bedrifter, industrianlegg og boliger skjedde fortsatt i privat regi. I tillegg til bygningsloven og sunnhetsloven, som var de to lovene politikerne kunne bruke for å kontrollere utviklingen, ble det også vedtatt en lov om murtvang og etter hvert om boligforholdene for å kunne kontrollere utviklingen.

Funksjonsdelingen mellom ulike utbyggingsformål (sonedeling) ble sett på som løsningen på de miljøproblemene, primært støy og forurensning, som ble skapt under industrialiseringen. Lange arbeidsdager og få muligheter til individuell transport krevde korte avstander mellom boligene og industriarbeidsplassene. I første fase av industrietableringen ble det bygget konsentrerte boligkvarterer inntil fabrikkområdene i de større byene. Det var utviklingen innenfor kommunikasjonssektoren som ga mulighet for en sonedeling av byens ulike arealfunksjoner. Utbygging av sporveier og toglinjer ga mulighet for spredning og utskilling av boligområder fra nærheten til industri- og næringsområdene i bysentrene, og i neste omgang lokalisering av industrien til egne områder. Økende behov for forretnings- og kontorlokaler i bysentrene førte til bruksendringer fra bolig til næringsformål, og sentrum i de større byene ble på grunn av de høye leiekostandene overtatt av forretninger og kontorer, mens boligene ble lokalisert utenfor sentrumsområdene.

Klassisismen innenfor arkitektur og planlegging utfordres som prinsipp i denne perioden av Art Nouveau og andre stilretninger og prinsipper innenfor planlegging og arkitektur. Dette førte til konflikter med de rammene som var satt i bygningsloven hvor rutenettet

⁶⁸⁷ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 183

⁶⁸⁸ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 184

⁶⁸⁹ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 184

⁶⁹⁰ Stortingets forhandlinger (1905/1906), Ottende del, s. 278

fortsatt var det bærende prinsippet i byutviklingen, selv om det var gitt mulighet for andre byformer gjennom utarbeidelsen av reguleringsplaner.

11.8.1 Utviklingen innenfor medisinen

På slutten av 1800-tallet endrer det medisinske paradigmet seg fra miasmer til bakterier som forklaringen på hvordan sykdom oppstår og hvordan den overføres mellom mennesker. Rudolf Virchow utvikler patologien, læren om sykdommene, og det ble mulig å stille diagnoser basert på identifisering av årsakene til sykdommene. Det var imidlertid fortsatt få behandlingsmåter som var virksomme ovenfor infeksjonssykdommene, legevitsenskapen hadde ikke mange muligheter, ut over å la de helbredende kreftene få virke som godt som mulig (Larsen et al 2005:30). Det forebyggende arbeidet ble derfor fortsatt tillagt betydelig vekt og ble stadig drøftet i sammenheng med bygningslovene.

Perioden preges av stor aktivitet innenfor forskningen. Flere bakterier og deres betydning for sykdom bli identifisert, og metodene innenfor kirurgien forbedres slik at kirurgiske inngrep kunne utføres uten at pasientene døde av infeksjoner i etterkant. Bruken av elektrisitet til belysning begynte å bli vanlig og dette reduserte forurensningen i boligene betraktelig. Utbygging av vannforsyningen, avløp og renovasjon bidro også til at den hygienske standarden gikk opp i byene.

Kampen mot tuberkulosen var fremtredende i det forebyggende arbeidet. Det ble antatt at mellom 6000 og 8000 dødsfall i 1891 skyldtes tuberkulose.⁶⁹¹ Det ble foreslått en egen "Lov om særegne Foranstaltninger mot tuberkuløse Sykdomme" i 1898. Den ble vedtatt i Stortingssesjonen 1899/1900 etter å ha vært utsatt to ganger. I det faglige underlaget for loven, som ble utarbeidet i 1985 av legene Holmboe og Hanssen, ble også de sosiale sidene ved sykdommen drøftet, og det ble referert til utenlandsk forskning og tiltak. Det er et gjennomgående trekk ved forarbeidene til lovene at utenlandske erfaringer blir vurdert når forslag til lovtekst skulle utarbeides.

11.8.2 Utviklingen innenfor planleggingen

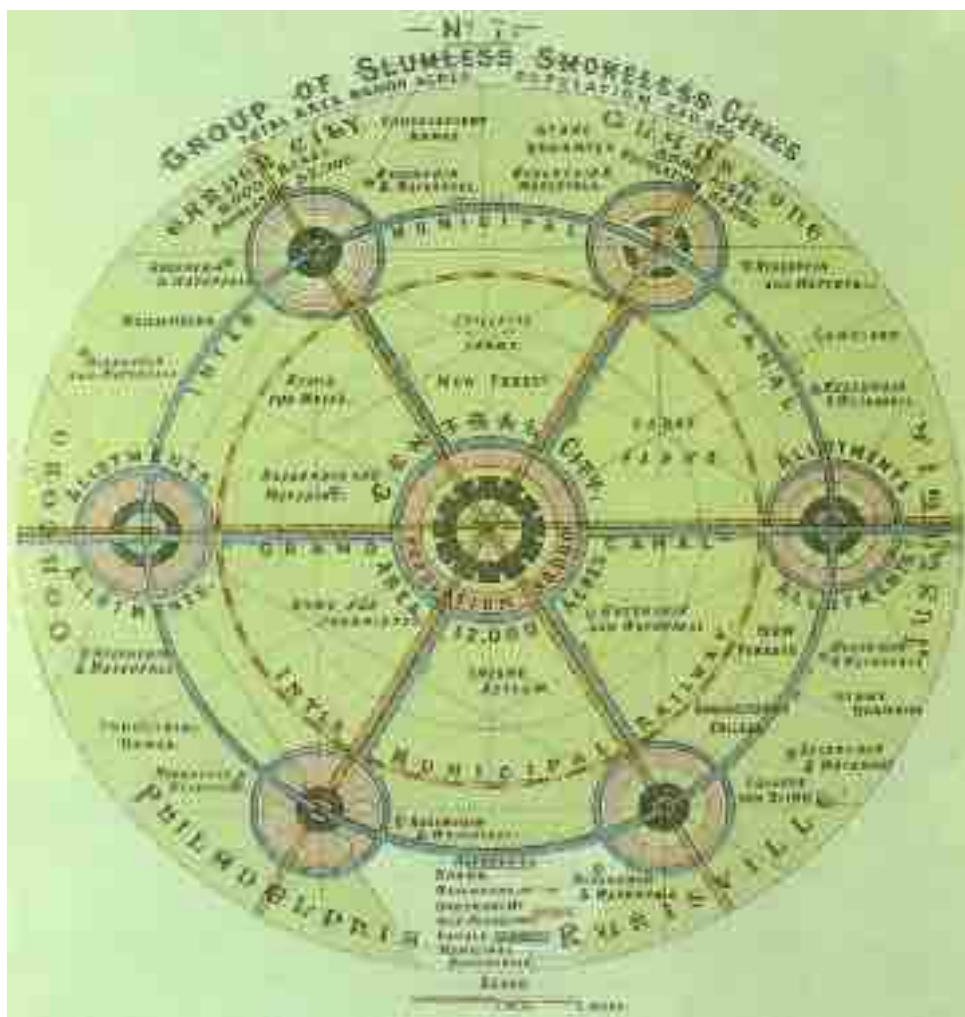
Den sterke byveksten som fulgte av industrialiseringen fra midten av 1800-tallet førte til en sterk konsentrasjon av bebyggelsen. Den konsentrerte karrébebyggelsen med de lukkede kvartalene, som fortsatt preger de større byenes indre deler, etableres i denne perioden i siste halvdel av 1800-tallet. Grunnlaget for byformen fant fagfolkene i historiske forbilder. De juridiske og teknologiske forholdene la grunnlaget for de konkrete planene og bygningene. I mindre byer og tettsteder var det trehusbebyggelsen som dominerer utbyggingen, men også der var konsentrasjon av bebyggelsen og den sammenhengende eller lukkede kvartalsdannelsen forbilde og ideal for utformingen av byene.

Bybrannene reduserte de konsentrerte trehusbyene, og nye lover og forskrifter satte grenser for utforming og lokalisering av den nye bebyggelsen. Det var likevel en grunnleggende forutsetning for byen på 1800-tallet at bygningene lå konsentrert. Manglende muligheter for persontrafikk over større avstander satte grenser for arealutviklingen. Boligen måtte ligge i rimelig avstand fra arbeidsplassen.

Historismen, ofte kalt stilforvirringen, preget arkitekturen i siste halvdel av 1800-tallet.

⁶⁹¹ Stortingets forhandlinger 1898, Ot. prp. nr. 10, s. 2

Mens Camillo Sitte utviklet prinsipper for den tette industrialiserte byen ville engelskmannen Ebenezer Howard etablere nye bydannelser utenfor de eksisterende byene, basert på nye prinsipper for organisering og utforming av bebyggelsen. Howard ville etablere selvstendige byer med 30 000 – 35 000 innbyggere med boliger, sosial infrastruktur og industri for å unngå en ytterligere fortetting i de eksisterende byene. Tittelen på den første utgaven av boken – "Garden Cities of Tomorrow. A Peaceful Path to Real Reform" kan tolkes som et innlegg i den politiske debatten om hvordan arbeidsklassens rettigheter og behov skulle løses. Prinsippene var i hovedsak de samme som ble formulert av stadsfysikus Bidekap⁶⁹² i 1871 og gitt som innspill til bygningslovsrevisjonen for Kristiania i 1875: frittliggende hus på 1-2 etasjer med egne hager.



Figur 46: Forholdet mellom de eksisterende byene og hagebyene. Hagebyene skulle ha en begrenset størrelse og videre befolkningsvekst skulle skje gjennom etablering av nye byer innenfor en passende avstand til en større by med de funksjonene som de enkelte byene ikke hadde. URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Garden_Cities_of_Tomorrow#mediaviewer/File:Garden_City_Concept_by_Howard.jpg, 01.03.2015.

Havebyene skulle være et alternativt til de overbefolkede, forurensede industribyene i England. Havebyene var en syntese av byenes og landsbygdas egenskaper. Arealet byen ble etablert på, og et tilstrekkelig omland til landbruk og rekreasjon, skulle tilhøre byen,

⁶⁹² Se Norsk Biografisk Leksikon: https://nbl.snl.no/Johan_Lauritz_Bidenkap, lastet 02.11.2014

og festes bort til innbyggerne og bedriftene. På den måten skulle en unngå spekulasjon i eiendom.

Den første havebyen ble tegnet av Raymond Unwin og Barry Parker som vant konkurransen om utformingen av Letchwort Garden City i 1904. Utformingen av havebyen ble et forbilde for andre havebyer i hele Europa og USA, og også enkelte prosjekter i andre verdensdeler. Howards idé om selvstendige byer med eget næringsliv ble ikke virkelighet, og i praksis ble havebyene boligområder hvor beboerne jobbet i nærliggende byer. Kostandene ble også så høye at det var få fra arbeiderklassen som kunne skaffe seg et hus der.

Det var den franske arkitekten Tony Garnier (1869-1948) som var først ute med et illustrert forslag som tok opp i seg de konklusjonene som kunne trekkes av erfaringene fra byforskningen i det foregående århundret. Hans forslag ble et viktig bidrag til funksjonalismens gjennombrudd i arkitekturen. Garnier reagerte på det han kalte den anarkistiske industrielle byveksten i siste halvdel av 1800-tallet og fram til første verdenskrig. I 1901 presenterte han med to plansjer prosjektet Un Cite' Industrielle på Academie des Beaux Arts i Paris, men prosjektet ble møtt med en fullstendig avvisning av de etablerte arkitektene.



Figur 47: Toni Garniers Un Cite' Industrielle. Et forslag til utforming av den moderne byen. Planen viser en by beliggende ved en elv hvor byområdet er inndelt etter funksjoner. Jernbanen skiller det sentrale byområdet med boliger og offentlige institusjoner fra industriområdet som ligger til høyre på tegningen. Sykehuset ligger for seg selv på oversiden av byen. Planen er basert på klassisistiske prinsipper med akser og rutenett, men med åpne plasser og akser for å markere retning og underdeling av byområdet. Illustrasjon fra De Bruyn 1992.

Garnier startet egen arkitektpraksi i hjembyen Lyon i 1905, og ble professor ved Ecole Regional d'Architecture i Lyon i 1909. Der utvidet og bearbeidet han prosjektet, som består av tilsammen 164 utkast, og publiserte det i Paris i 1917. Prosjektet beskriver en fiktiv by og viser et område med store høydeforskjeller, liggende ved en elv og

munningen av en sideelv, og har noen likhetspunkter med Lyon. Byen var dimensjonert for 35 000 innbyggere, en størrelse som samsvarer med Ebenezer Howards forslag for havebyer. Garniers prosjekt var ikke bare tenkt som et arkitektonisk utkast, men også som en sosial modell for forbedrede livs- og miljøforhold, i tradisjonen etter de utopiske sosialistene Charles Fourier (1772-1837) og Robert Owen (1771-1858).

Arkitekter og planleggere som var utdannet i siste halvdel av 1800-tallet var opplært i den klassisistiske tradisjonen, og var enerådende innenfor arkitektur og planlegging i Norge de første tiårene på 1900-tallet. Sentrale aktører i Norge var Sverre Pedersen, Morgenstjerne, Eide og Beer. Disse, og de fleste øvrige arkitekter som var aktive i denne perioden, var faglig sterkt knyttet til den tyske tradisjonen. De tok allikevel opp de nye ideer som kom gjennom havebybevegelsen, og utformet planer som fortsatt har kvaliteter som fortsatt gjør bebyggelsen ettertraktet.

11.8.3 Tilgjengelig kunnskap

De to siste tiårene av 1800-tallet er en periode med stor aktivitet innenfor vitenskap og teknologisk innovasjon. Innenfor medisinen blir bakterienes betydning for spesifikke sykdommer identifisert, men uten at det samtidig var mulig å utvikle effektive behandlingsmetoder. Miasmer som medisinsk paradigme består fortsatt utover mot slutten av 1800-tallet, men mister sin betydning og dominans. De tiltakene som er foreslått for å sikre helsen innenfor planleggingen – tilgang på lys og luft, forhindre overbefolkning, avløp og vannforsyning – er forenlig både med en miasmatiske og en kontagionistisk (bakteriell) teori om hvordan sykdom oppstår og smitter. Endring av det medisinske paradigmet fører derfor ikke til noen store endringer i hvilke virkemidler som anbefales innarbeidet i bygningslovene. Innspillene til bygningslovene kom i hovedsak som konkrete forslag til bestemmelser, og ble i liten grad begrunnet konkret i vitenskapelig kunnskap. Endringene i det medisinske paradigmet kan derfor ikke avleses direkte i debatten rundt bygningslovene.

Innenfor planleggingen skjer det i denne perioden en utstrakt grad av profesjonalisering, og byplanlegging etableres som eget fagområde. Arkitektoniske problemstillinger og utforming (materialebruk, estetikk, funksjonelle forhold m.m.) er fortsatt en viktig del av byformingsdebatten, men det etableres etter hvert egne faglige metoder og prinsipper knyttet til byforming. Behovet for kunnskap øker etter hvert som bygningslovene gir mulighet for å utarbeide planer hvor rutenettsprinsippet fravikes. Den raske urbaniseringen og behovet for boliger øker behovet for en rasjonell utbygging og større områder planlegges under ett, både for å rasjonalisere utbyggingen, men også for å muliggjøre formgivning etter nye prinsipper.

Kunnskapen om de faktiske helseforholdene i befolkningen bedret seg gjennom perioden. Endringene ble dokumentert gjennom innsamling av statistikk. I forbindelse med lovforslaget om tiltak mot tuberkulose ble det opplyst at dødsårsaken bare var registrert i litt over 50 % av tilfellene.⁶⁹³ Det forelå allikevel en langt bedre helsestatistikk enn tidligere, og dette la grunnlaget for mer målrettede forebyggende tiltak. Samtidig dreide debatten innenfor planleggingen seg bort fra detaljerte bestemmelser for leiegårdene, som var den vanlige bebyggelsestypen i byene, over til en debatt om bygningstyper mer generelt og deres betydning for befolkningens helse. De sosiale årsakene til at folk ble syke kom også mer i fokus i debattene rundt bygningslovene.

⁶⁹³ Stortingets forhandlinger 1898, Ot. prp. nr. 10

11.8.4 Normer i samfunnet

I siste del av attenhundretallet ble mange norske arkitekter utdannet i Tyskland, og innflytelsen fra tysk klassisisme i arkitektur og by- planlegging gjorde seg gjeldende langt inn i det tyvende århundret. Mange av disse arkitektene satte sitt preg på byplanleggingen i første halvdel av 1900-tallet. Arkitekter som var utdannet i Tyskland ble representanter for den strenge tyske klassisismen i byplanleggingen.

Marx og Engels, og deler av den kommunistiske bevegelsen, mente at en revolusjon var den eneste muligheten for endring for arbeiderklassen. De viste til St.-Simon, Fourier og Owen som ville gjøre eiendom og boliger til felles eiendom som en tidlig og utviklet form for kommunisme. For kommunistene var det klasse motsetningen som var viktig: "Vår epoke, borgerskapets epoke, utmerker seg ved at den har forenklet klasse motsetningene. Hele samfunnet spalter seg mer og mer i to store fiendtlige leire, i to store klasser som står i direkte motsetning til hverandre: borgerskap og proletariat."⁶⁹⁴ Marx og Engels ville oppheve den private eiendomsretten, og på den måten eliminere de uheldige virkningene av spekulasjon og bolig mangel. Arbeidernes rettigheter ble satt på dagsordenen gjennom organisering i fagbevegelse og politiske partier, og bidro til å sette arbeidernes boligforhold på dagsordenen innenfor byplanleggingen. Ebenezer Howards hagebyer, slik ha beskriver dem, er et alternativ til denne ideologien som fikk stor gjennomslagskraft i hele Vest-Europa etter århundreskiftet.

Siste halvdel av 1800-tallet var preget av en liberal politikk.⁶⁹⁵ Rekrutteringen til politiske verv skjedde i alt vesentlig fra de bedrestilte klassene i samfunnet. Det samme gjaldt kanskje også rekrutteringen til nøkkelposisjoner i administrasjonen. Dette synes iallfall naturlig og logisk, ettersom mulighetene til utdanning i stor grad var forbeholdt de velsituerte klassene. Det samme forholdet gjorde seg antagelig gjeldende for planleggere og arkitekter. Fra 1880-årene begynte det en kan kalle middelklassen å få noe innflytelse i politikken. Det førte med seg ny kunnskap og nye holdninger inn i politikken og debatten rundt byplanleggingen.

De første valgene hvor folk kunne stemme anonymt ble avholdt i 1885.⁶⁹⁶ Frem til da hadde bare menn over 25 år som hadde bodd i landet i minst 5 år og som var eller hadde vært embedsmenn, selveiende bonde, eide eller hadde bygslet matrikulert jord i over 5 år eller eide fast eiendom til en verdi av mer enn 300 riksbankdaler i kjøpstad eller ladested stemmerett. Mellom 1815 og 1882 var det 5,21 % av befolkningen som var stemmeberettiget. Det var altså en liten elite i befolkningen som indirekte satte rammene for hvordan utviklingen i byene skulle være.

Statistisk sentralbyrå gjennomførte en undersøkelse av antall stemmeberettigede i 1877. Der fremgår det at antall stemmeberettigede i gjennomsnitt for kjøpstedene var 74 pr 1000 innbyggere. I Kristiania, Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen og Kristiansand

⁶⁹⁴ Karl Marx og Friedrich Engels: Det kommunistiske manifest, utgitt i 1848.

⁶⁹⁵ Liberalismen er en politisk ideologi med vekt på individet og dets selvstendige verdi. Liberalismen er en av de politiske ideologier som i sterk grad har preget samfunnsutviklingen i de vestlige land siden 1700-tallet. Innenfor politisk filosofi er liberalismen den dominerende retningen. Den er likevel ingen enhetlig retning og dens tilhengere har en rekke ulike syn på sentrale spørsmål. Den klassiske liberalismen er en retning innenfor liberalismen som bygget på John Lockes politiske filosofi. Den ble utformet i England på 1700- og begynnelsen av 1800-tallet. Den klassiske liberalismen tar til orde for en minimalstat eller nattvekterstat. Staten er et nødvendig onde, og bør begrenses til å beskytte innbyggerne ved å sørge for sosial ro og orden. Og når den virker må den kun gjøre det som en rettsstat, altså på en forutsigbar måte, på bakgrunn av allment kjente lover. Avskaffelse av de fleste offentlige reguleringer er derfor nødvendig for individets utfoldelse. Denne formen for liberalisme ble utformet i en tid hvor føydalsamfunnet skapte store begrensninger på hva folk kunne foreta seg, og hvor myndighetene regjerte på en ofte brutal og vilkårlig måte. Store Norske Leksikon, <https://snl.no/liberalisme>, 23.12.2014.

⁶⁹⁶ Fremstillingen er basert på Store norske leksikons omtale av stemmrettens utvikling i Norge, URL: https://snl.no/Stemmerettens_historie_i_Norge. 18. oktober 2014.

var antallet 59 pr 1000, i de ni nest største byene 74, og de minste byene 96 per 1 000 innbyggere. På herredsnivå lå Aker, nabokommunen til Kristiania lavest med 32 stemmeberettigede per 1 000 innbyggere.

Fra og med 1885 kunne alle menn over 25 år som betalte en viss mengde skatt (minst 500 kroner på landsbygda eller 800 kroner i kjøpsteder) stemme. Fra og med år 1900 var det allmenn stemmerett for menn. Fra 1901 fikk kvinner over 25 år⁶⁹⁷ som betalte skatt (300 kroner på landet og 400 kroner i byene, eller formuesfellesskap med en mann som betalte skatt) stemmerett ved kommunevalget, og i 1909 ved Stortingsvalget. Kvinner fikk allmenn stemmerett i 1913 og kunne for første gang stemme ved stortingsvalget i 1915.

Debattene i Odelstinget og Lagtinget endrer seg i perioden etter århundreskiftet ved at særlig boligsaken ble hyppig diskutert og ble et viktig argument for endringer i bygningslovene. Selv om det skulle ta tid før de faktiske politiske endringene kom, er det sannsynlig at bevisstheten om endrede politiske maktforhold førte til at andre temaer enn tidligere ble satt på dagsordenen hos lovgiver. De sosiale forholdene for arbeiderklassen spilte en større og større rolle i argumentasjonen for endringer i bygningslovene. Forholdet mellom økonomi og kvalitet ble stadig drøftet og det ble forsøkt å redusere kravene til bebyggelsen for å stimulere til mer boligbygging, særlig etter århundreskiftet. Det var særlig spørsmålet om kjellerleiligheter og boliger på loft, i tillegg til kravene om to trapper, for å sikre rømningsveier ved brann, som ble hyppig drøftet. Mangel på boliger, høye leiepriser, overbefolkning og losjerende var faktorer som ble tillagt vekt i debatten om bygningstyper. Leiekasernene ble omtalt som en svært problematisk bygningstype i forhold til befolkningens helse.

De sosiale årsakene til sykdom og uhelse ble etter hvert vektlagt i debatten rundt bygningslovene, og det forebyggende arbeidet ser ut til å bli intensivert når smitteveiene var identifisert. Tiltakene i bygningslovene videreføres, men det oppstår en debatt om byform og bygningstyper basert på innsikten om de sosiale forholdenes betydning for helsen.

Det var to hovedstrategier for endring av boligforholdene: Å revidere eksisterende bestemmelser i bygningsloven for å få en bedre utforming av bebyggelsen i byene – og en strategi hvor det ble bygget mindre, frittliggende hus utenfor byene. Målsettingen fra arbeiderbevegelsen sin side var klar – de ønsket egne boliger utenfor byene. Det etablerte borgerskapet så ut til å ville sikre egne investeringer og inntekter fra leiekasernene og ønsket en høyere utnyttelse av arealene i byene. Legene stod i stor grad for den første strategien og bidro både gjennom fagfolk i sunnhetskomisjonene og som representanter i debattene i Stortinget til å sette spørsmålet om bygningstyper på dagsordenen.

11.8.5 Etablerte regler

Det ble en betydelig aktivitet med revisjon av lovene for flere av byene, og den alminnelige bygningsloven, i det siste ti-året av 1800-tallet. Det kan ha sammenheng med flere faktorer. Industrialiseringen begynte for alvor å gjøre seg gjeldende i byene, og det ble en betydelig urbanisering som førte med seg behov for bygging av infrastruktur og boliger. Særlig situasjonen i Kristiania var dramatisk, der ble det et krakk i

⁶⁹⁷ Alderen for å stemme ble satt ned til 23 år i 1920, til 21 år i 1946, til 20 år i 1967 og til 18 år i 1978. URL: https://snl.no/Stemmerettens_historie_i_Norge. 18. okt. 2014.

byggeindustrien i 1899 som det tok nesten 10 år å komme over. Krakket illustrerte de problematiske sidene av en byutvikling basert på privat eiendomsutvikling.

Rammene for planleggingen endres i løpet av perioden, fra en fastlagt byform (rutenett med åpne og rette gater) til reguleringsplaner hvor byformen kunne fastlegges i det enkelte tilfellet. Kravet om at det skal utarbeides en plan for byområdet skjerpes, og både kapasiteten og kompetansen innenfor planleggingen bedret seg etter hvert. Muligheten til å fravike rutenettsplanleggingen og leiekasernen som bebyggelsestype ga muligheter til å utvikle byformer og bygningstyper som var mer i tråd med forventninger og ønsker, særlig knyttet til arbeidsklassens boliger.

Samtidig lå flere av virkemidlene for å få bygget billigere og bedre boliger utenfor planleggingens ansvarsområde. Særlig finansiering og tilgang på arealer var en utfordring ettersom det ikke var etablert effektive virkemidler for dette innenfor bygningslovgivningen. Byutviklingen var fortsatt basert på privat initiativ og finansiering, og det var ikke aksept for at det offentlige skulle engasjere seg direkte i boligbyggingen før etter århundreskiftet.

Hensynet til helsen var et viktig, kanskje det viktigste argumentet, når bygningslovene ble revidert. Samtidig var konflikten mellom økonomisk fortjeneste og krav for å sikre helsen og brannsikkerhet enda tydeligere i debattene i Stortinget. Særlig kjellerleiligheter og høyden på boligbygg, dvs. utnyttelsesgraden på tomtene, var et sentralt tema i debattene. Bygningslovene fikk flere og flere detaljbestemmelser om utforming, og etter hvert også funksjonskrav. Funksjonskrav innføres kanskje som en strategi i loven da utviklingen av konstruksjoner, funksjoner og arkitektoniske løsninger åpenbart gikk raskere enn lovgiverne kunne takle gjennom nye lovbestemmelser.

Brannsikkerhet var ikke lenger et hovedargument i forhold til byformen, dvs. bredden på gater og høyden på bebyggelsen, etter at murtvengen var innført. Det skjedde i de fleste større byene før murtvangloven, og var gjeldende for alle byer etter 1904. Faren var ikke lenger at større deler av byene skulle brenne ned, men leiegårdene som utgjorde en fare for beboerne på en annen måte enn tidligere. Mens faren for tap av liv tidligere ikke var et tema i forbindelse med brannsikkerhet, ble det et viktig tema i denne perioden. Kravet om to rømningsveier (trapper) var et tema som ble koblet mot økonomi. Behovet for å skaffe flere boliger ble drøftet både i forhold til hygieniske krav og økonomien i byutviklingen.

1906 – 1924
Mot en samlet bygningslov

12 Selvstendighet og jobbetid

Norge frigjorde seg fra unionen med Sverige i 1905 uten at det kom til krigshandlinger. Norge hadde hatt stor frihet før unionsoppløsningen, og for bygningslovgivningen fikk den få eller ingen konsekvenser. I Kristiania er det stillstand i boligbyggingen som følge av boligkrakket i 1899, og det tok enda mange år før boligbyggingen kom ordenlig i gjenge igjen. Den første verdenskrigen førte til jobbetid og økende kostander, noe som gikk hardt ut over de med liten inntekt.

Arbeiderbevegelsen styrker seg i denne perioden, blant annet gjennom fagopposisjonen av 1911, en organisert opposisjon i fagbevegelsen i tiden fram til ca. 1920, skapt og ledet av Martin Tranmæl.⁶⁹⁸ Arbeiderpartiet ble dannet i 1887 og Landsorganisasjonen i 1889. De to organisasjonene fikk stor betydning for den politiske utviklingen i denne, og de påfølgende periodene. Jobbetiden rundt første verdenskrig førte til lavere produksjon av boliger og boligsaken ble et dominerende spørsmål helt frem til 1950-tallet.

12.1 Forslag om endring i bygningsloven for byene 1906/1907

I stortingssesjonen 1906/07 ble det fremmet et forslag til endring av bygningsloven for byene utenfor Kristiania, Bergen og Trondheim. Forslaget ble fremmet fra Socialkomiteen og tittelen på forslaget lød: «Forestilling fra arbeidere i Aker og Kristiania til forandring i loven om arbeiderbrug- og boliglaan og i bygningsloven for byerne». Dokumentet starter slik:

Til Storthinget!

Tidens store løsen er arbeiderenes frigjørelse eller maaske rettere sagt menneskehedens frigjørelse – socialt og aandeligt.

Man er forlængst klar over, at al aandelig, sædlig og social udvikling hos en nation først er mulig, naar der for de enkelte individer inden nationen er anledning til at arbeider sig frem økonomisk. For familiefaderen til at sikre sin egen og sin families existens, ikke blot fra dag til dag, men ogsaa i sygdomstilfælde og senere paa livets aften naar de arbejdslitne hænder ikke længer formaar at udføre et haardt og tungt dagsarbeide.

Som et af de vigtigste led i dette økonomiske frigjørelsesarbeide ansees de uformuende klassers bestræbelser efter at skaffe sig eget hjem og egen jord – et lidet hus med et efter den enkeltes evne og tid og anledning til skjøtsel afpasset større eller mindre jordareal.

I alle lande med en nogenlunde paa høide med tidens krav staaende alménkultur har, særlig i de par sidste decennier, denne vigtige sag mer og mer trængt sig i forgrunden.

Læger, filantroper, fagpolitikere og nationaløkonomer, offentlige embeds og tilsynsmænd ved fængsler, sygehuse, fattighuse o.s.v. er alle klar over de smaa fritliggende hjemms store betydning og velsignelse, naar disse sees i modsætning til storbyens leiekaserner med sin ikke mindst for den opvoxende slægts fysisk og intellektuelt hemmende indflydelse. En storbys vældige murkaserne paa 4 á 5 etasjer kan aldrig blive «hjem» i ordets rette

⁶⁹⁸

Store Norske Leksikon. URL: https://snl.no/Fagopposisjonen_av_1911, 24.02.2015.

betydning; disse tilrøgede og afskyelige «skyskrabere» er og bliver intet andet end tilflugtsted om dagen og herberge om natten. Og indenfor murkaserne, disse triste udvekster paa vor moderne bykultur, voxer der op en hjemløs slægt – en slægt, hvem det bedste i livet er negtet; thi ingen dage er skjønnere og renere paa glæder end de, man tilbringer i barndomshjemmet, er virkeligt barndomshjem, og ingen minder lysere end de, der senere i livet under ens færd om og kamp for tilværelsen i den store vide verden knytter sig til dette samme barndomshjem.

Men hvilket menneske kunde vel med nogen glæde mindes den leiekaserne, hvor hans forældre boed tilleie, og hvor han tilbragte sine barneaar, paa det nærmeste udestængt fra Guds herlige natur, fra sol og lys!⁶⁹⁹

I storbyene begynte folk å søke seg boliger i ytterkant av byen eller i nabokommunene. Det var de «udviklede kommunikationer» som gjorde det mulig.⁷⁰⁰ Man kunne vanskelig tenke seg at fedrelandskjærligheten kunne gro i leiekasernene, eller at en kunne ta med seg lyse behagelige minner derfra. Hjemmet skulle være et fedreland i miniatyr, og den som vokste opp i en leiekaserne hadde egentlig ikke hatt noen barndom.⁷⁰¹ Hjemmet var det samme som for familien som fedrelandet var for folket, og uten et hjem (altså et hjem som ikke var en leiekaserne) hadde en heller ikke et fedreland. Det var de mange små hjemmene utover landet som fostret den sterke og levende fedrelandskjærligheten.⁷⁰² Leiekasernen derimot fostret fedrelandsløshet. Nasjonens kraft måtte skapes gjennom lykelige hjem, det var de som kunne skape «livslyst og livskraft, energi og fædrelandskjærlighed».⁷⁰³

Strategien fra Bidekap 30 år tidligere da bygningsloven for Kristiania skulle revideres er tydelig: Målet for arbeiderklassen måtte være å skaffe seg en egen bolig. Leiekasernene ble identifisert som det man ville bort fra. Naturen, lys og luft var egenskapene som ble koblet til en helsemessig god bebyggelse. Arbeiderklassens interesser er her formulert eksplisitt og kobles til nasjonens utvikling – et aktuelt tema i 1905 da Norge løsrev seg fra unionen med Sverige. Ebenezer Howards ideer om havebyer var allerede kjent og ble diskutert i mange kretser. Temaet var også på dagsordenen i arbeiderbevegelsen, og kontakt over landegrensene har nok spilt en rolle i utviklingen av kunnskap og normer for hva som var en ønsket bebyggelsesform.

Grunnen for at det gikk så langsomt med å skaffe boliger var at nasjonens økonomiske evne ikke strakk til, og «de kolossale udgifter til militærvesen og en hel del mere eller mindre overflødige embedsmænd, som vort folketynde land har at udrede, først skal dækkes, før turen kan komme til de store problemer om folkevelstand og folkelykke».⁷⁰⁴ Det ble vist til at det i Sverige, Danmark, England og Tyskland ble gitt bidrag til lån, og at filantropiske selskap hadde oppført boliger.⁷⁰⁵ På andre steder ble det vist til, bygget kommunen selv, eller støttet eksisterende byggeselskaper «paa kraftigste maade med gode raad og klingende mynt».⁷⁰⁶ Betydningen av at kommunene engasjerte seg ble understreket, ettersom staten hadde «lagt al magt i kommuneautoriteternes hænder, gjennom bestemmelsen om kommunegaranti for ethvert optaget laan».⁷⁰⁷

⁶⁹⁹ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 1-2

⁷⁰⁰ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 2

⁷⁰¹ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 2

⁷⁰² Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 2

⁷⁰³ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 2

⁷⁰⁴ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 2

⁷⁰⁵ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 2-3

⁷⁰⁶ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 3

⁷⁰⁷ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 3

Denne garantien var blitt et «farlig vaaben» fordi det ble brukt, av politiske eller andre årsaker, til å holde personer på avstand. Kritikken av kommunens politikere var krass, og det ble sagt at noen politikere hadde «ofte endnu mindre af engelen ved sig end almindelige dødlige».⁷⁰⁸ De kommunale autoritetene «sitter inde med en ligefrem i faretruende grad udstragt magt og myndighed».⁷⁰⁹ Kommunens politikere brukte denne makten til å legge hindringer i veien for «smaakaarsfolks» bestrebelse for å skaffe seg egne boliger. Det var særlig veier og byggevirkosomhetene som ble brukt som virkemiddel for dette. Når kommunene la hindringer i veien for folk valgte mange å utvandre. Det var utnyttelsen av arbeiderne, og det at de alltid ble holdt nede, som var årsaken til at de utvandret ble det hevdet.⁷¹⁰ Det var særlig kommunestyrene i Aker som la hindringer i veien for etablering av egne hjem for arbeidere. Det ble hevdet at «de kommunale autoriteter i Aker i de senere aar systematisk har modarbeidet smaakaarsfolks bestrebelse efter at skaffe sig jord og hjem indenfor Akers grænser».⁷¹¹ Det var bestemmelsen om en bymessig bebyggelse, og praktiseringen av den, som ble pekt på som årsaken til at det var umulig for arbeidere å bygge seg en egen bolig innenfor byggebeltet.⁷¹² Kravene i bygningsloven ble fremstilt som «store eller dels uoverkommelige hindringer for smaakaarsfolk».⁷¹³

Det ble argumentert med at loven skulle gjelde for landets byer, og ikke for landsbygden, som var det byggebeltet i Aker ble oppfattet som. Enten var loven praktisert feil av Aker, eller så var loven i strid med den alminnelige rettsoppfatning og burde endres.⁷¹⁴ Loven burde kun gjelde i byer og ladesteder og i et byggebelt på 200 meter rundt disse. Øvrig bebyggelse burde kun være underlagt lov om sunnhetsvesenet. Forslaget til Stortinget var at loven ikke skulle gjelde for områder på landsbygda.⁷¹⁵ Dokumentet var underskrevet av 142 «arbeidere og andre smaakaarsfolk» som hadde kjøpt seg



Figur 48: Sunnhetens gudinne Hygea illustrerer prinsippene for en god by. Byen ble identifisert med foruresning, sykdom og kriminalitet. De hygieniske prinsippene var frittliggende boliger med god tilgang til åpne arealer og vegetasjon.

⁷⁰⁸ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 3

⁷⁰⁹ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 3

⁷¹⁰ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 4

⁷¹¹ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 4

⁷¹² Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 5

⁷¹³ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 5

⁷¹⁴ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 6-7

⁷¹⁵ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Femte del, Dokument nr. 44, s. 7

eiendommer på Høybråten, Oppsal, Nadderud og Solemskogen i Aker kommune.⁷¹⁶
Komiteen som innstilte til Odelstinget uttalte følgende:

Nærværende komite maa med motionærene betone den store betydning det har, at ubemidlede lettes adgangen til at skaffe sig og familie sit eget hjem. Af særlig betydning er det, at folk kan komme bort fra de triste, usunde, solløse leiekaserner i storbyerne og du paa landet i sol og ren luft. Gode boliger for den store arbeidende mængde og den opvoksende slægt, særlig gennem tilveiebringelse af egen bolig med tilstrækkelig luft og helst med et jordstykke for hver enkelt familie vil foruden at medføre sanitære fordele i høi grad bidrage til at skjærpe den enkeltes økonomiske sans, øge hans selvagtelse og ansvarsfølelse, udvikle hans ordens- og skjønhedssans og styrke og lutre familielivet. Dette er nu saa almindelig erkjendt af alle, at det forsaavidt er unødvendig at dvæle nærmere ved denne side af sagen.⁷¹⁷

Komiteen anbefalte en endring i arbeiderbrug- og boligbanken, men ville ikke anbefale noen endring i bygningsloven. De håpet at de kommunale myndighetene ikke ville legge hindringer i veien for arbeiderne og mente det måtte være helserådets⁷¹⁸ oppgave å bedømme om en bygning var egnet som bolig.⁷¹⁹ I Stortinget fikk forslaget om lovendringer liten støtte, og det ble argumentert for at byggebeltet fantes rundt alle byene, og at det var nødvendig rundt Kristiania for å hindre uønsket bebyggelse.⁷²⁰ Det ble beskrevet at det ble bygget jordgammer og annen bebyggelse som ikke var egnet som menneskeboliger, og at dette var en grunn til at det var nødvendig å innføre bygningsloven for disse områdene. Andre hevdet at helserådet kunne bruke sunnhetsloven for å forby bruk av disse bygningene.⁷²¹ Komiteen hadde innstilt på at saken ble oversendt regjeringen, og dette ble enstemmig vedtatt.⁷²²

12.2 Forandring i bygningsloven for Kristiania 1913

Kristiania hadde opplevde et boligkrakk i 1899, og det tok lang tid å få byggeaktiviteten på fote igjen. Kommunestyret i Kristiania hadde i 1910 satt ned en kommisjon bestående av to murermestre og en arkitekt for å komme med forslag om endringer i bygningsloven av 26. mai 1899 for Kristiania.⁷²³ Det var å få lempet på bestemmelsene i loven som var hensikten med revisjonen. Det var kanskje grunnen til at et forslag til endring av loven ble overlatt tre praktikere, og ikke som tidligere jurister, leger og offentlig tjenestemenn. Magistraten uttalte til lovforslaget som ble fremmet i 1912:

Byens tilbakegang i de paafølgende aar efter jobbetidens overspekulation i byggeveien gjorde lovens mangler en tid mindre følelige, men efter oppgangsarene fra 1905 virker de som en hemske paa byens utvikling. Det tør visselig siges at de sidste aars manglende byggevirksomhet trods det mere og mere skrikende behov for leiligheter, særlig for arbeiderklassen, væsentlig er en følge av at vi har faat en bygningslov, som gjøre det økonomisk ugjennemførlig at bygge billige huser. Herom er samstemmighet mellem alle, som har med disse ting at bestille, bygmestere, arkitekter og

⁷¹⁶ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Sjettedel B, Indst. O. nr. 99, s. 164

⁷¹⁷ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Sjettedel B, Indst. O. nr. 99, s. 165

⁷¹⁸ Dette er første gang «helserådet» brukes i forarbeidene knyttet til bygningslovene.

⁷¹⁹ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Sjettedel B, Indst. O. nr. 99, s. 166-167

⁷²⁰ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Ottendedel 1, Forhandlinger i Odelstinget, s. 893

⁷²¹ Stortingets forhandlinger 1906/1907, Ottendedel 1, Forhandlinger i Odelstinget, s. 899

⁷²² Stortingets forhandlinger 1906/1907, Ottendedel 1, Forhandlinger i Odelstinget, s. 899

⁷²³ Stortingets forhandlinger 1912, Tredjedel. Ot. prp. nr. 31, s. 1

forretningsmænd. Naar de teoretisk bedste regler viser sig ugjennemførlige i praksis, maa der slaaes av paa fordringerne og de videst gaaende krav fra vedkommende fagchefer maa tillempes efter hvad byens borgere kan magte.⁷²⁴

Bestemmelsene som ble foreslått endret var § 14 om opparbeidelse av kloakk og gater, § 29 om krav til byggemåte (det ble tillatt med tynnere murvegger), § 31 om brannvegger og § 47 som omhandlet brannkrav i boliger.⁷²⁵ § 29 inneholdt også bestemmelser om høyeste antall etasjer i bolighus. Kravet var maks 5 etasjer i indre sone og 4 etasjer i mellomste sone. I tillegg (uten å telle med i etasjeantallet) kunne inntil 1/3 av arealet i kjelleren og på loftet utnyttas som bolig.⁷²⁶ Formålet med endringene var i følge magistraten å kunne oppføre billige arbeiderboliger.⁷²⁷

Motargumentet fra departementets side mot endringene var at besparelsen i byggekostnader neppe ville ha noen innvirkning på antallet boliger som ble bygget, og at bestemmelsene ga en dårligere sikkerhet mot brann.⁷²⁸ Det var sikkerheten og muligheten til å redde seg ut ved brann som var hovedsaken i departementets redegjørelse om endringsforslagene.⁷²⁹ Arbeidsdepartementet, som skrev odelstingsproposisjonen, anbefalte at eksisterende regler skulle beholdes. Justis- og politidepartementet var ikke enige i denne anbefalingen og deres anbefaling om at endringene ble satt i verk ble tatt inn i odelstingsproposisjonen.⁷³⁰ Justis- og politidepartementet refererte til en kommisjon som var nedsatt i 1902, og som hadde konkludert med at bestemmelsen om to trapper i bolighus over 2 etasjer fordyret boligbygg, noe som ville medføre at beboerne måtte bo trangere som følge av husleieøkningen som fulgte av høyere byggepriser.

Men en saadan forøkelse av leien vil formentlig medføre, at beboerne maa indskrænke sig og bo trangere. Da loven særlig rammer de mindste leiligheter, kan, forsætter flertallet, en følge ogsaa bli, at opførelsen av saadanne indskrænkes endnu mer end tidligere, og at man isteden ordner sig med større leiligheter, beregnet paa bortleie til flere familier med adgang til fælles kjøkken. Foruten at virke fordyrende vil loven ogsaa lede til, at man paa større tomter i almindelighet faar mere kasernemæssige boliger end tilvant efter den tidligere lov. Efter flertallets mening er dette et tilbakeskridt, idet et mindre antal leiligheder om 1 trap saavel i sanitære som social henseende avgjort er at foretrække for et større antal leiligheter med indbyrdes kommunikation, selv om trapperne forfleres.⁷³¹

Økonomien og behovet for billige boliger var fremtredende i debatten:

Nærværende komité er idethele av den mening, at en bygningslov bør være yderst varsom med at stille krav, som virker fordyrende, og nøie paase, at det aldrig skjer uten streng nødvendighet eller sikker tilsvarende nytte. Dette baade av samfundsøkonomiske hensyn, for at der kan erholdes valuta for de svære kapitaler, som nedlægges i byggevirksomheten, og av hensyn til publikum, som tilslut maa betale for alle krav gjennom husleien. Som et

⁷²⁴ Stortingets forhandlinger 1912, Tredje del. Ot. prp. nr. 31, s. 1

⁷²⁵ Stortingets forhandlinger 1912, Tredje del. Ot. prp. nr. 31, s. 3-5

⁷²⁶ Stortingets forhandlinger 1912, Tredje del. Ot. prp. nr. 31, s. 3

⁷²⁷ Stortingets forhandlinger 1912, Tredje del. Ot. prp. nr. 31, s. 5

⁷²⁸ Stortingets forhandlinger 1912, Tredje del. Ot. prp. nr. 31, s. 8

⁷²⁹ Stortingets forhandlinger 1912, Tredje del. Ot. prp. nr. 31, s. 8-14

⁷³⁰ Stortingets forhandlinger 1912, Tredje del. Ot. prp. nr. 31, s. 16

⁷³¹ Stortingets forhandlinger 1912, Tredje del. Ot. prp. nr. 31, s. 17

moment, som i fortrinlig grad tilsigen økonomiske hensyn hos os, skal man ogsaa huske, at byggeomkostningerne i alle tilfælde her blir større end de fleste andre steder paa grund av de klimatiske forhold. Og ganske særlig gjælder betænelighetene ved fordyrende paabud aapenbart likeoverfor de smaa leiligheter. Den uhyggelige overfyldning, de utbredte sanitære mangler ved selve leilighetene, den uforholdsmæssige del av de mindste indtægter, som medgaar til husleien for en nogenlunde tilfredsstillende bekvemmelighet, den til tider optrædende husmangel, er alt ting, som i andre lande forlængst og likeledes hos os i den senere tid har reist spørsmålet om en forbedring av arbeiderklassens boligforhold som en samfundssak av fremtrædende betydning. Men disse bestræbelser vil aapenbart likefrem motarbeides ved enhver vilkaarlig fordyrelse. Med forøkedede byggeomkostninger følger uværgerlig høiere husleie og dermed igjen i anden række sterkere overfyldning av leilighetene samt forværrede sanitære forhold i det hele. Ved at hemme byggevirksomheten vil fordyrelsen utvilsomt ogsaa øke faren for likefrem husmangel.⁷³²

De endringene som skjedde ved at flere leiligheter ble lagt til samme etasje ble sett på som et sosialt og sanitært tilbakeskritt.⁷³³

Langt verre end brandfaren er i nutidens murbyer faren for alle de smitsomme sykdomme, som lurar i overfylde gaarder, og som langsomt undergraver befolkningens helse. Og forrest blant disse sykdomme staar tuberkulosen. De ofre, den kræver, omkommer ikke paa opsigtsvækkende maate og vækker ikke det avislæsende publikums medynk. Men deres tal er meget stort.

Det er indlysende, at hensynet til at bevare menneskelig maa spille en hovedrolle, naar det gjælder at utforme en saa viktig del av vor lovgivning som bygningslovene. Men da maa hensynet ogsaa tages fuldt ut. Man maa ikke alene regne med de faa, som omkommer ved brand, men ogsaa med de tusender, hvis helse ødelægges, saafremt de skal være nødt til at la sig stue sammen i rum, hvor hverken lys eller luft kan naa dem.

Der maa bygges slik, at landets befolkning har raad til at bo i de huser, som bygges. Indretter man ikke bygningsloven slik, at det er mulig, blir følgerne meget alvorlige: Enten vil man lide under bolignød og alle dens følger. Eller samfundet maa helt eller delvis betale leien for store dele av befolkningen, f.eks. i den form, at det offentlige bygger huser og leier dem ut med sikkerhet for, at utleien vil bringe tap.⁷³⁴

Det ble argumentert for at det var i Kristiania at behovet var størst og argumentet om at de tre stedene var så forskjellige at det var naturlig at byggeskikken ogsaa ble forskjellig. Det var derfor naturlig at bygningslovene for de store byene var forskjellige.⁷³⁵ I innstillingen fra komiteen til Odelstinget ble det lagt vekt på behovet for å kunne bygge boliger på grunn av bolignøden som var oppstått i Kristiania.⁷³⁶ Flertallet i komiteen fant de eksisterende reglene i bygningsloven uheldige og mente de burde forandres slik at det igjen var mulig å bygge boliger i flere etasjer rundt en trapp. Det ble vist til at regelen om

⁷³² Stortingets forhandlinger 1912, Tredje del. Ot. prp. nr. 31, s. 33

⁷³³ Stortingets forhandlinger 1912, Tredje del. Ot. prp. nr. 31, s. 33

⁷³⁴ Stortingets forhandlinger 1912, Tredje del. Ot. prp. nr. 31, s. 37

⁷³⁵ Stortingets forhandlinger 1912, Tredje del. Ot. prp. nr. 31, s. 37

⁷³⁶ Stortingets forhandlinger 1912, Sjettedel B, Indst. O. XIV

to trapper bare fantes i Norge og Danmark.⁷³⁷ Faren ved brann måtte vike for behovet for flere boliger. Med de gode tidene hadde mangelen på boliger gjort seg gjeldende, noe som særlig hadde gått ut over "de mindst velstillede lag av befolkningen". Det var vanskelig å skaffe seg husrom og familier måtte ta i bruk små leiligheter, noe som særlig ble sett på som hygienisk svært betenkelig.⁷³⁸

Komiteen beskriver at kravet om endringer i bygningslovene var fremmet både fra Kristiania, Bergen og Trondheim. Bygningsloven i Kristiania ble gitt skylden for de dårlige boligforholdene i byen. Det var brannfaren som var årsaken til de strenge bestemmelsene, men det ble argumentert for at dette hensynet var overdrevet, og mindre viktig enn de helsemessige konsekvensene av overbefolkning og boligmangel.⁷³⁹ "Særlig vekt lægger komiteens flertall paa den omstændighet, at den foreslaede bygningstype vil lette adgangen for arbeiderfamilier til lysere og sundere boliger end de store kaserner."⁷⁴⁰

Diskusjonen i Odelstinget startet med et langt innlegg av statsråden som argumenterte mot en endring av loven ut fra at de ikke ville føre til en vesentlig endring i kostandene ved å bygge boliger. Motargumentene fra representanten Frk. Rogstad⁷⁴¹ var behovet for flere boliger fordi konsekvensene av overbefolkningen var uakseptable.

Den nød for husrum, som nu er, gjælder særlig de samme leiligheter; det gaar ut over de familier, som har mindst at betale med. Bli en mindre leilighet ledig nu om dagen, saa er der et kapløp om at faa den, og den, som kommer først, betaler, hvad der forlanges. Arbeiderfamilier maa pakke sig sammen i de store saakaldte arbeiderkaserner. Der kan være op til 200 leiligheder i samme bygningskompleks, det er bygninger paa 4 og 5 etasjer. Naar man kun regner med 5 personer i hver familie, kommer man op i et antal av 1000 mennesker og derover i disse arbeiderboliger. Og der er familier, som er dobbelt saa talrike, som bestaar av 10-12 personer. Andre familier maa bo i barakker eller forfaldne hus, som er bestemt til nedrivning eller ombygning.⁷⁴²

Representanten Leergaard opplyste at det i 1910 var sendt en henvendelse til regjeringen fra noen representanter på Stortinget om å utrede boligspørsmålet, ikke bare for Kristiania, men for alle de større byene og hele landet. I den forbindelse ble det også søkt om midler til å sende en «stipendiat» til boligkongressen i Wien, uten at en fikk svar på henvendelsen. Leergaard hadde selv sendt et hefte kalt «Fremsynt boligpolitikk i utlandet» til den som var tenkt sendt til kongressen.⁷⁴³ Han uttalte videre at:

Naar jeg ikke tror paa, at man ved disse lovforandringer kan faa fart i byggearbeidet, saa er grunden dertil, at boligspørsmålet er et overmaade omfattende og sammensat spørsmåal, som ikke kan løses ved ensidige tekniske foranstaltninger. Det er jo foruten et teknisk, til like et finansielt og socialt spørsmåal. Jeg mener derfor, at dette spørsmåal kun kan løses paa tilfredsstillende maate ved samarbeide mellem private byggeselskaper, stat og kommune. I andre land har staten ofte været medvirkende til løsningen av disse spørsmåal; men her i landet har staten, saavidt jeg vet, intet foretat.

⁷³⁷ Stortingets forhandlinger 1912, Sjettedel B, Indst. O. XIV, s. 3

⁷³⁸ Stortingets forhandlinger 1912, Sjettedel B, Indst. O. XIV, s. 3

⁷³⁹ Stortingets forhandlinger 1912, Sjettedel B, Indst. O. XIV, s. 4

⁷⁴⁰ Stortingets forhandlinger 1912, Sjettedel B, Indst. O. XIV, s. 4

⁷⁴¹ Dette er første gang en kvinnelig stortingsrepresentant deltar i debatten i Odelstinget. Betegnelsen Frk. (frøken) er hentet fra referatet fra debatten.

⁷⁴² Stortingets forhandlinger 1912, Ottendedel I, s. 937

⁷⁴³ Stortingets forhandlinger 1912, Ottendedel I, s. 940

Vistnok er det saa, at bykommunerne særlig er interessert i boligspørsmal; men jeg mener at det ogsaa maa være særlig magtpaaliggende for staten, at bybefolkningen bor under saadanne forhold, at vi kan faa en kraftig befolkning.

Jeg tror, at det hos os som i andre land er nødvendig at opmuntre den private foretagsvirksomhed ved finansiel støtte.⁷⁴⁴

Han viste til støtte fra staten til boligbygging både i Belgia og Tyskland, og refererte til at det i heftet «Fremsynt boligpolitikk i utlandet» ble vist til Østerrike og «et byggeselskap eller en institusjon» som het «Zentralstelle für Wohnungsreform in Österreich» og «Garden city association» i London.⁷⁴⁵ Han refererte ogsaa til arkitekt Morgenstjerne som var tenkt som «stipendiat» til boligkongressen i Wien og hans anbefaling:

For øvrig er det min mening, at stat og kommune bør ta sig av boligforholdene efter følgende i store træk opstillede principper:

1. Opprettelse av propagandaforening til boligsakens fremme, hvortil stat og kommuner aarlig bør bidra til bestridelse av kontorutgifter, sekretær og tryksaker.
2. Kommunen bør sørge for indgaaende boligstatistik.
3. Kommunen bør, naar ledighetsprocenten synker under det normale, stimulere den private byggevirksomhet av mindre leiligheter ved
 - a. At overta gateoparbeidelser, vand og kloak i passende strøk og ved opprettelse av nye kommunikasjonsmidler,
 - b. Ved at skaffe billige byggelaan til byggeselskaper og private, som stiller sikkerhet for, at den ideelle hensigt bevares,
 - c. Overtagelse av garanti for 2den prioritet for bygninger med smaa leiligheter, hvor den ideelle hensigt er sikret.
 - d. Staten bør træde til ved billige laan, eventuelt ved utvidelse af boligbankens principper.» Videre anfører han, at der bør foretages en «Revision av bygningsloven og av det nuværende system, saaledes at loven blir utviklingsmulig.» Endelig uttaler han som sin opfatning, «at det første, staten bør foreta til forbedring av boligforholdene, er at bevilge en aarlig gage paa 4-5000 kroner til en fastlønnet sekretær for en «Norsk forening til boligsakens fremme». En saadan sekretærstilling burde danne overgang til en offentlig funktion, saaledes at ingen sekretær behøvet være under 30 og over 40 aar. Ved medlemskontingent, ved kommunal understøttelse og andre bidrag vilde de nødvendige beløp til stryksaker og foredrag kunne opdrives.⁷⁴⁶

Han viste ogsaa til undersøkelser som var gjort i Kristiania i 1899 av borgermester Berner og i 1900 av ingeniør Svanø og en komite som ble nedsatt i Bergen og som leverte sin anbefaling i 1903.⁷⁴⁷ Statsråd Stang siterte avisen Socialdemokraten som refererte til et skriv fra sjefen for det kommunale boligkontoret:

Saken er den, at der er likefrem bolignød i Kristiania. Der er i disse dage blit offentliggjort en skrivelse fra chefen for det kommunale boligkontor, hvor han

⁷⁴⁴ Stortingets forhandlinger 1912, Ottende del I, s. 940

⁷⁴⁵ Stortingets forhandlinger 1912, Ottende del I, s. 940

⁷⁴⁶ Stortingets forhandlinger 1912, Ottende del I, s. 941

⁷⁴⁷ Stortingets forhandlinger 1912, Ottende del I, s. 941

i de sterkeste uttryk forklarer, hvordan stillingen nu er i Kristiania. Jeg siterer den fra «Socialdemokraten»; jeg har ikke selv set skrivelsen. Han siger: «Saa langt fra at bedres, er boligmangelen og husnøden stadig blir verre og verre, og den forværres for hver dag, som gaar. Det er i den henseende absolut uhyggelig trøstesløse tilstande, som Kristiania lider under. Der foregaar nu her i vor gode hovedstad en saa forfærdelig sammenstuvning av mennesker, at det er rent makeløst for et civilisert samfund». Saa gir ha en svær skildring av dette her og slutter med at sige: «At der under den nuværende husnød maa bli mere sygdom og sygdomssmitte end ellers, er klart. Boligforholdene har en større indflydelse paa sundhedstilstanden, end de fleste vil tro».⁷⁴⁸

«Sammenstuvningen» av mennesker og de små leilighetene ble nevnt av flere representanter, og ble satt i sammenheng med dårlige sanitære forhold.⁷⁴⁹

Motargumentet mot en endring i loven var brannfaren og sikkerheten til beboerne dersom det ble tillatt med bare en trapp. De som argumenterte for mente at en reduksjon i byggekostnadene (beregnet til 20 %) ville føre til at det ble bygget flere leiligheter.⁷⁵⁰ Ønsket fra de som var mot endringen var at alle bygningslovene skulle revideres under ett.⁷⁵¹ Fra statsrådets side ble det argumentert med at en senkning av husleiene ville kunne forhindre at familier tok inn losjerende utenfra. Han mente at det var denne typen fremleie som var «begyndelsen til ulykken baade i sanitære henseende og i andre henseender».⁷⁵²

Regjeringen har tat denne sak saa alvorlig, at vi har reist rundt og set paa en mængde leiegaarder i Kristiania, før vi tok vort standpunkt. Vi saa, hvad en gaard paa 180 meters grundflade vil sige, og vi tok vort standpunkt efter det. Vi har set kasernerne her – ja, jeg kjendte dem jo ogsaa fra før av – og det er ikke noget fristende indtryk, man faar av dem. Det, som vi blant andet vil fremme ved dette forslag, er ikke-kasernemæssig bebyggelse. Ti den lettelse med hensyn til trappespørsmålet, som her er bragt paa bane, gjælder kun hus paa 3 etasjer. Ved at bringe ind denne regel fremmer man mere hjemlig bebyggelse end den, som hittil har været brukelig i Kristiania.⁷⁵³

Representanten Frk. Rogstad argumenterte med at hensikten med lettelsen, som kun skulle gjelde tre etasjes bygninger, var at arbeiderfamilier skulle slippe å stuves sammen i «arbeiderkaserner» og kunne få råd til å bo i mindre bygninger hvor de hadde tilgang til lys og luft og uttalte at «For os, som arbeider for at skaffe arbeiderfamilierne egne hjem og sunde boliger, er de sanitære hensyn her en avgjørende faktor».⁷⁵⁴ Det ble fra representanten Knudsen opplyst at kommunen hadde regulert gater, lagt vann- og kloakledninger og garantert for lån for opptil 85 % av byggesummen for å få i gang byggeaktiviteten, men at dette ikke hadde ført til nevneverdig høyere byggeaktivitet.⁷⁵⁵ Ved voteringen ble det flertall for å utsette saken med 46 mot 44 stemmer.⁷⁵⁶

⁷⁴⁸ Stortingets forhandlinger 1912, Ottende del I, s. 942

⁷⁴⁹ Stortingets forhandlinger 1912, Ottende del I, s. 947

⁷⁵⁰ Stortingets forhandlinger 1912, Ottende del I, s. 942

⁷⁵¹ Stortingets forhandlinger 1912, Ottende del I, s. 949

⁷⁵² Stortingets forhandlinger 1912, Ottende del I, s. 951

⁷⁵³ Stortingets forhandlinger 1912, Ottende del I, s. 951

⁷⁵⁴ Stortingets forhandlinger 1912, Ottende del I, s. 952

⁷⁵⁵ Stortingets forhandlinger 1912, Ottende del I, s. 953

⁷⁵⁶ Stortingets forhandlinger 1912, Ottende del I, s. 954

12.2.1 Behandling av forslag til bygningslov for Kristiania - 1913

Året etter ble saken fremmet på nytt. I odelstingsproposisjonen ble det innledningsvis redegjort for at det var foreslått satt av 10 000,- kroner til en komité som skulle se på en revisjon av bygningslovgivningen i sin helhet, både den alminnelige bygningsloven og særlovene for Kristiania, Bergen og Trondheim.⁷⁵⁷ Departementet viste også til en henvendelse fra det andre bymøtet som ble arrangert i Bergen 16. november 1912:

«Paa 2det ordinære bymøte i Bergen i avvikte august maaned, hvori deltok 64 utsendinger fra 39 norske byer, blev der fattet følgende beslutning angaaende foreløbige forandringer – og derefter en endelig revision – av byernes bygningslove:

«Under hensyn til den i en stor række byer raadende bolignød vil bymøtet indtrængende henstille, at samtlige bygningslove for Norges byer undergives revision. Ved denne revision maa dog ikke iverksættelsen forhales av de av den øieblikkelige situasjon paakrævede forandringer i bygningslovene for Kristiania, Bergen og Trondhjem overensstemmende med forslaget for Kristiania, samt for de øvrige byer særlig av forandringen av murtvanglovens bestemmelser om træbygningers størrelse».⁷⁵⁸

Det opplyses samtidig at departementet har gitt dispensasjon i bygningsloven for Kristiania til mindre murtykkelse og fravikelse av kravet om to trapper i arbeiderboliger inntil 3 etasjer. Det ble spesielt påpekt at dispensasjonen kun gjaldt arbeiderboliger.⁷⁵⁹

For den mer velstående delen av befolkningen var det ikke gitt dispensasjon.

Arbeidsdepartementet mente derfor at det ikke var behov for en lovendring, men justis- og politidepartementet var uenig i dette og ville ha lovendringen frem for Stortinget.⁷⁶⁰ I proposisjonen er et brev fra magistraten gjengitt hvor politimesterens beskrivelse av forholdene er gjengitt. Der beskrives at det ofte skjedde at selv familier som kunne betale for seg ikke fant husly og derfor henvendte seg til politiet for å få tak over hodet. Disse ble inlosjert i arresten.⁷⁶¹ Politimesteren ber om at det vurderes om ikke folkeskolenes gymnastikklokaler kan benyttes til midlertidige husrom.⁷⁶²

Det ble også opplyst at Kristiania kommune allerede våren 1911 hadde garantert for byggekapitalen og gitt annen økonomisk støtte for å få i gang byggeaktiviteten, men at dette kun hadde ført til byggemelding av et større boligprosjekt. Det var det Rivertzske kvartal med ca 300 nye leiligheter.⁷⁶³ Året etter, i 1912, ble 2 nye prosjekter forberedt. I august 1912 hadde kommunen besluttet selv å gå til bygging av arbeiderboliger. Byggeaktiviteten hadde gitt 496 nye leiligheter, hvorav en stor del i brakker, men det hadde flyttet 4000 personer til byen. Kommunen regnet 5 personer i gjennomsnitt per leilighet, noe som tilsvarte et behov på 800 leiligheter.⁷⁶⁴ Private utbyggere så det ikke som lønnsomt å bygge boliger, selv med en kommunal garanti på opptil 90 % av byggesummen, og kommunen mente at en reduksjon av byggekostnadene på 10-20 % (som var stipulert med de endringene som var foreslått i loven) ville bidra sterkt til å få i gang byggeaktiviteten.

⁷⁵⁷ Stortingets forhandlinger 1913, Tredje del I, Ot. Prp. Nr. 14, s.1

⁷⁵⁸ Stortingets forhandlinger 1913, Tredje del I, Ot. Prp. Nr. 14, s. 2

⁷⁵⁹ Stortingets forhandlinger 1913, Tredje del I, Ot. Prp. Nr. 14, s. 2-3

⁷⁶⁰ Stortingets forhandlinger 1913, Tredje del I, Ot. Prp. Nr. 14, s. 3

⁷⁶¹ Stortingets forhandlinger 1913, Tredje del I, Ot. Prp. Nr. 14, s. 4

⁷⁶² Stortingets forhandlinger 1913, Tredje del I, Ot. Prp. Nr. 14, s. 5

⁷⁶³ Stortingets forhandlinger 1913, Tredje del I, Ot. Prp. Nr. 14, s. 5

⁷⁶⁴ Stortingets forhandlinger 1913, Tredje del I, Ot. Prp. Nr. 14, s. 5

I odelstingsproposisjonen er det også referert til et innlegg av bylege Tschudi i Kristiania som hadde skrevet et innlegg i Morgenbladet nr. 394 i 1912 under over skriften «Dødsdommen over fattigbarn» etter at Odelstinget hadde utsatt endringen av bygningsloven for byen. Han mente at Odelstingets utsettelse var det verste som kunne hende, og at Odelstinget med sin beslutning hadde vedtatt at bolignøden skulle vedvare. I odelstingsproposisjonen er deler av artikkelen gjengitt som sitat.⁷⁶⁵

«Det er min faste overbevisning, at flere av mine patienters liv i vinter kunde være reddet, om de ikke hadde levet under saa ubeskrivelige slette sanitære forhold.

Nu bor folk her i byen i boliger, som jeg ikke engang anser for gode nok til staldbygninger.

Gulvene er raa og fugtige, saa gangklær og sengeklær er klamme; skotøiet hvitt av mugg; veggene og dører glisne, saa det omtrent er umulig at holde temperaturen jevn, og lykkes det ved en kraftanstrengelse at faa rommet opvarmet, blir ruterne dugget og vandet render ned ad væggene paa grund av fugtigheden.

Naa i et saadant rum er sammenstuet op til 10-14 personer fra spædbarnsalderen og opover, og en stor del av mandens ukefortjeneste gaar til betaling av en slik leilighet, saa det blir smaat med mat og klær, kan enhver forstaa, hvorledes sunnhetstilstanden blir i familien.

Vi læger ser da ogsaa talrige eksempler paa, hvorledes den ene efter den anden av barneflokken angripes av sygdomme, nogen faar bronchit, nogen lungebetændelse o.s.v. o.s.v.; det ene barn er ikke friskt, før det næste blir sykt; og de mindst motstandsdygtige dør.

Kun et faatal kan sykehusene rumme, saa man staar magtesløse. Gang paa gang har jeg sagt: Dere maa flytte fra denne fugtige leilighet, hvis der vil, at barna skal blir friske – og faat det visse svar tilbake: Vi har forsøkt, men der er jo ikke rum at faa, doktor! Og hertil er intent at svare, for de har desværre altfor megen ret.⁷⁶⁶

Tschudis håp var at det reiste seg en så sterk opinion at Stortinget ble nødt til å endre bygningsloven slik at det ble billigere å bygge. Det var særlig barna som ble fremhevet videre i odelstingsproposisjonen, men også faren for tuberkulose ble påpekt når leilighetene var overfylt. Begge deler ble koblet til boligforholdene. I tillegg kom andre følger:

Men dertil kommer, at de uhyggelige forhold, en familie maa leve under, naar den pakkes sammen i trange, uluftede rum, eller endog maa dele pladsen med fremmede, maa ha høist uheldige følger ogsaa i andre retninger end de rent sanitære. Det skal stor moralsk kraft til for at bevare sin arbeidslyst og sin samfundslidighet, naar man i længere tid maa leve under saa nedbrytende forhold.⁷⁶⁷

Det ble fremstilt som utvilsomt at en reduksjon av byggekostnadene på 10-20 % ville føre til mer byggeaktivitet, og det ble argumentert med at det da også ville bli billigere for kommunen å bygge boliger, selv om de i utgangspunktet ikke ønsket å stå som byggherre.

⁷⁶⁵ Stortingets forhandlinger 1913, Tredje del I, Ot. Prp. Nr. 14, s. 5-6

⁷⁶⁶ Stortingets forhandlinger 1913, Tredje del I, Ot. Prp. Nr. 14, s. 6

⁷⁶⁷ Stortingets forhandlinger 1913, Tredje del I, Ot. Prp. Nr. 14, s. 6

Endringene skulle være midlertidige, i påvente av en revisjon av hele bygningsloven.⁷⁶⁸ Forarbeidene til de gjeldende bygningslovene gikk tilbake til 1890-årene og tok i følge departementets fremstilling ensidig hensyn til brannsikkerheten.

Deres forberedelse skriver sig endvidere fra en tid, da kommunikationerne indenfor byerne ikke var paa langt nær saa utviklet som nu. Med elektriske sporvogner og automobiler og med et utviklet telefonnet er det mulig at sprede bebyggelsen mer, end det før kunde ske. Og den del av befolkningen, som kan det, søker da ogsaa ut i utkanten av byen og indretter sig der i smaahus. Der foregaar med andre ord under nutidens kommunikasjonsforhold en decentralisation indenfor byerne: den tætpakkede kasernebebyggelse avløses av en friere og mere aapen bebyggelse. At ogsaa arbeiderbefolkningen vil kunne faa godt av denne bevægelse, viser forholdene i vore yngste arbeiderbyer: Baade i Saaheim og paa Notodden har man undgaat de store kaserner og har spredt smaa arbeiderboliger utover et større areal. Ogsaa i de store byer er der tydelige tegn til, at bygningen av arbeiderboliger vil gaa i samme retning. Kan man ikke bygge eneboliger for arbeiderne, kan man i hvert fald i nogen grad fjerne sig fra kasernesystemet og gaa over til en mer hjemlig bygningstype. For denne utvikling maa imidlertid bygningslovene gi plads, og det bør bli en hovedoppgave under revisjonen av dem at gjøre det. Utarbeidelsen av en bygningslov er under nutidens forhold ikke bare en teknisk (eller brandteknisk) oppgave, men til like en social oppgave. Og det maal maa kunne naaes, at man ogsaa i Norge kan bygge sunde og sikre hus for en byggesum, som kan forrente sig.⁷⁶⁹

Hensikten med de midlertidige endringene, i påvente av en full revisjon av bygningslovene, skulle ikke bare gjøre bygging billigere, det skulle ogsaa «begunstige en bebyggelse av mindre kasernemæssig art end den, som nu er almindelig».⁷⁷⁰ En uttalelse fra Husleieforeningen er gjengitt som eget dokument i forarbeidene.⁷⁷¹ De uttaler at prisen for nybygg hadde en direkte virkning på utleieprisene, og at prisen på leie i nye boligbygg hadde direkte innvirkning på leieprisen i eldre bebyggelse. Det forholdsvis lille antallet nybygde bolighus ble dermed bestemmende ogsaa for leienivået i den eldre bebyggelsen.⁷⁷² Lavere byggekostnader ville derfor få betydning for hele arbeiderbefolkningen i Kristiania. I følge foreningens beregninger utgjorde dette 40 000 familier.⁷⁷³

I Odelstinget ble det lite debatt om det reelle innholdet i endringsforslaget. Det ble gjort mindre endringer i paragrafene som alle ble enstemmig vedtatt. I Lagtinget ble en revisjon av bygningslovene etterspurt. For øvrig var det ingen debatt om revisjonen av bygningsloven for Kristiania.⁷⁷⁴

12.3 Lov om bygningsvæsenet 1915

Lovendringen omfattet bestemmelsene om bygningskommuner som var tatt inn i loven i 1869.⁷⁷⁵ Bygningskommuner kunne etableres for en avgrenset del av en kommunen og

⁷⁶⁸ Stortingets forhandlinger 1913, Tredje del I, Ot. Prp. Nr. 14, s. 7

⁷⁶⁹ Stortingets forhandlinger 1913, Tredje del I, Ot. Prp. Nr. 14, s. 7

⁷⁷⁰ Stortingets forhandlinger 1913, Tredje del I, Ot. Prp. Nr. 14, s. 8

⁷⁷¹ Stortingets forhandlinger 1913, Femte del, Dokument nr. 6

⁷⁷² Stortingets forhandlinger 1913, Femte del, Dokument nr. 6, s. 1-2

⁷⁷³ Stortingets forhandlinger 1913, Femte del, Dokument nr. 6, s. 2

⁷⁷⁴ Stortingets forhandlinger 1913, Ottende del II, s. 19

⁷⁷⁵ Stortingets forhandlinger 1915, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 47

forvaltningen av bygningsloven innenfor dette området ble håndtert av et representantskap på 5 personer som ble valgt av stedets grunneiere. Representantskapet hadde myndighet til å sette i gang regulering, vedlikehold av veier m.m. Utgiftene ble hentet inn ved å beskatte huseierene i forhold til branntaksten på husene.⁷⁷⁶ Utgiftene til kloakk lå utenfor representantskapet myndighet fordi disse ble sett på som «en almindelig sundhedsforanstaltning» som hørte inn under herredsstyret.⁷⁷⁷ Forslaget til endring var at representantskapet skulle kunne bevilge penger til anleggelse av kloakk, belysning og vannverk til alminnelig husbehov.⁷⁷⁸ Beslutningen om utgifter til elektrisitetsverk skulle godkjennes av Kongen.⁷⁷⁹

I debatten i Odelstinget redegjorde statsråd Urbye for bestemmelsene om hvem som kunne velges til representantskapet fordi det var kommet et spørsmål om kvinner hadde stemmerett og kunne velges inn i representantskapet. Statråden kunne opplyse at det allerede i 1875 var avklart at kvinner hadde stemmerett og kunne velges inn i representantskapet.⁷⁸⁰ Diskusjonen i Odelstinget dreide seg for øvrig hovedsakelig om stemmerett for huseiere som ikke var norske statsborgere. I Lagtinget ble samme problemstilling debattert.⁷⁸¹

12.4 Lov om boligforholdene - 1917

I desember 1915 ble det av departementet vedtatt en midlertidig forordning hvor kommunene kunne vedta at leieprisene på boliger skulle reguleres av en oppnevnt husleienemnd.⁷⁸² Den ble i 1916 avløst av «Lov om kommunal regulering av husleie».⁷⁸³ Departementet viste til en innstilling fra 1916 om å nedsette en komite for å se på boligsaken og refererte derfra:

«Boligsaken er i de senere aar vokset op til at bli et av de største og viktigste sociale spørsmåal, idet forholdene, særlig i de større byer, efterhaanden har utviklet sig derhen, at der i større eller mindre utstrækning hersker likefrem bolignød, som maa avhjelpes, hvis der skal bli taalelige sanitære og sociale levekaar for de mindre bemidlede samfundslag.

De hithørende spørsmåal har ikke tidligere hos os været gjort til gjenstand for nogen samlet behandling ut fra socialt synspunkt. En del bestemmelser vedrørende boligforholdene er indtat i bygnings- og sundhets-lovgivningen, likesom et betydningsfuldt tiltak blev gjort ved loven av 9de juni 1903 om den Norske Arbeiderbruk- og bolig-bank, jfr. Den nye lov av 23de juli 1915 om smaabruk- og bolig-laan m.v.»⁷⁸⁴

Departementet mente at ansvaret for å bedre boligforholdene måtte ligge til kommunene, men at staten måtte støtte arbeidet gjennom vedtak av lover. Forhold som departementet mente skulle vurderes i en samlet boliglov var:

⁷⁷⁶ Stortingets forhandlinger 1915, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 47, s 1-2

⁷⁷⁷ Stortingets forhandlinger 1915, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 47, s 2

⁷⁷⁸ Stortingets forhandlinger 1915, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 47, s 2

⁷⁷⁹ Stortingets forhandlinger 1915, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 47, s 3

⁷⁸⁰ Stortingets forhandlinger 1915, Ottende del I, s 1982

⁷⁸¹ Stortingets forhandlinger 1915, Ottende del II, s 726 ff

⁷⁸² Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 3

⁷⁸³ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 3

⁷⁸⁴ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 4

1. Bedre og hensiktsmessigere utnyttelse og fordeling av de forhaandeværende boliger gjennom tvungen boliganmeldelse og offentlig boliganvisning.
2. Opprettelse av kommunale boligtilsyn, som skal føre indseende med boligforholdene i kommunen og, naar det er paakrevet, fremkomme med forslag til bedringer av disse.
3. Utvikling av sundhedslovgivningens bestemmelser vedrørende boliger (herunder bestemmelser om tvungen istandsettelse, lukning og i tilfælde nedrivning av sundhetsskadelige boliger).
4. Lempninger av bygningslovgivningens forskrifter særlig til fordel for opførelse av smaa egne-hjem. Jfr. Stortingets Budgetkomites bemerkning i indst. S. XXXVI for 1916, side 8.
5. Lettere adgang for kommunen til gjennom ekspropriation eller forkjøpsret at erhverve faste eiendomme, - inden eller utenfor kommunens grænser, - naar dette er paakrævet til bedring av boligforholdene i vedkommende kommune.
6. Forandring i reglene om skat paa fast eiendom for at fremme egne-hjemsbevægelsen og motarbeide værdistigning paa ubebygget grund, som er skikket til bebyggelse, jfr. Innstillingene fra den kgl. Matrikel- og Værdistigningsskat-kommission og ot. Prp. Nr. 33 for 1916 om utfærdigelse av en midlertidig lov om skat paa verdauk i visse landkommuner.
7. Forpligtelse for større industrielle anlæg til at støtte arbeiderne i deres bestræbelser for anskaffelse av egne-hjem.
8. Pligt for kommunene til, naar der hersker mangel paa sunde og tjenelige boliger for de mindre bemidlede klasser enten selv at gaa til bygning av saadanne eller gi laan eller yde garanti for laan til personer eller byggeselskaper (-foreninger), som agter at opføre slike boliger. Herunder vil det kunne være spørsmal om husleien i tilfælde av utleie av disse boliger bør fastsættes under fortrinsvis hensyntagen til leieboernes økonomiske evne og deres familjers størrelse.
9. En mere ensartet og samlet forvaltning av offentlige, muligens ogsaa kommunale, fonds, legatkapitaler, samt umyndiges midler, som regelmæssig anbringes i faste eiendomme, for derigjennem at opnaa en hensigtsmessig fordeling av laanemidlene til boligsakens fremme. Av væsentlig betydning vil her anbringelsen av folketrygdens midler kunne bli.
10. Forpligtelse for forsikringsselskaper o.lign. indretninger, hvis opsparte kapitaler for en væsentlig del henstaar i faste eiendomme, til at anbringe en del av disse som pantelaan til fremme av boligsaken, jfr. Lov om forsikringsselskaper av 29de juli 1911 (nr. 1) § 80.
11. Foranstaltninger fra det offentliges side for at regulere prisen paa bygningsmaterialer.⁷⁸⁵

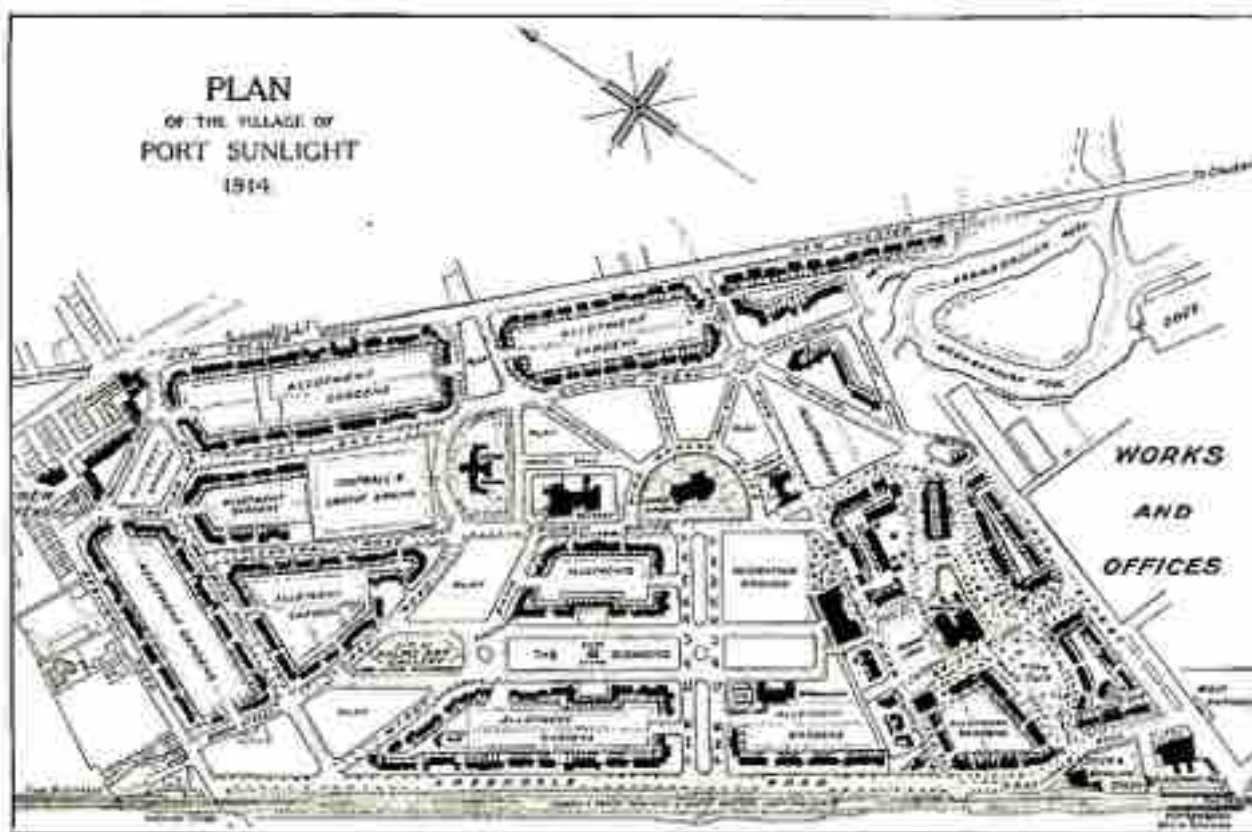
Bolignøden ble forsterket av høye priser på byggematerialer og at boliger ble gjort om til industri- og verkstedlokaler.⁷⁸⁶ Boligkomiteens medlem stadsfycikus Geirsvold fra Bergen foreslo at det skulle tas inn et forbud mot omdisponering av boliger til kontorer

⁷⁸⁵ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 5-6

⁷⁸⁶ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 6-7

og annen bruk.⁷⁸⁷ Begrunnelsen for å ta med bestemmelser om bruken av arealer var for å forhindre spekulasjon i oppsigelse av leieboere fra huseiernes side.⁷⁸⁸

Alle sider av boligspørsmålet ble drøftet i odelstingsproposisjonen, også om det offentlige skulle fordele boliger slik at all privat utleie ble fordelt av en kommunal nemd.⁷⁸⁹ Tanken om at arbeidsgiver skulle sørge for boliger til arbeidstakerne var ikke ny. Loven om erverv av vannfallsrettigheter, bergverk og annen fast eiendom inneholdt en lovhjemmel hvor den som fikk konsesjon kunne pålegges å skaffe sine arbeidstakere boliger. Etter komiteens som hadde jobbet med lovforslagets mening var det ingen grunn til ikke å legge lignende forpliktelser på alle industriforetak hvor det kunne oppstå boligmangel.⁷⁹⁰



Figur 49: Plan over Port Sunlight i England fra 1914. Anlegget ble bygget for å huse arbeiderne i såpefabrikken til Lever Brothers. Det ble bygget kirker, skoler og forsamlingshus for innbyggerne. Byggingen startet i 1888. Mellom 1899 og 1914 ble det bygget 800 hus for en befolkning på 3 500 personer. URL: <http://www.victorianweb.org/art/architecture/portsunlight/1c.jpg>, 17.01.2015.

En saadan bestemmelse maa ogsaa antages at være i vedkommende bedrifters egen interesse, idet gode boligforhold vil bidra til at knytte arbeiderne nærmere til bedriftene og medføre, at arbeidsforholdene blir mere stabile. At arbeiderne bor sundt og godt vil i det lange løp utvilsomt vise sig i arbeidspræstationene, hva der ogsaa bekræftes ved erfaringene fra de engelske havebyer Bournville og Port Sunlight, som er anlagt av de store fabriker Cadbury og Levers Brothers.

⁷⁸⁷ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 11

⁷⁸⁸ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 11-12

⁷⁸⁹ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 30

⁷⁹⁰ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 33

Utviklingen i vor hjemlige industri i de senere aar viser likeledes, at vore større industridrivende har aapent øie for boligforholdenes store betydning og har gjort anerkjendelsesværdige bestræbelser for at skaffe sine arbeidere og funktionærer sunde og tjenelige hus, likesom de heller ikke synes at vike tilbake for de hermed forbundne økonomiske ofre.⁷⁹¹

Komiteen mente det burde fastslås som et generelt prinsipp at industrien skulle sørge for at det ikke oppstod boligmangel ved å sørge for boliger til sine arbeidere og funksjonærer. Boligene skulle være underlagt offentlig kontroll for å forhindre at de ble brukt som «kampmiddel i mulige arbeidstvister».⁷⁹² Det ble foreslått en bot på inntil 10 000 kroner for de bedriftene som ikke fulgte pålegg om å bygge boliger.⁷⁹³

Departementet oversendte i mars 1917 et nytt lovforslag til «foreløpig lov til avhjælp av landets bolignød» fra arkitekt Morgenstjerne og generalsekretær Chr. Gierløff til komiteen.⁷⁹⁴ Komiteen bearbeidet forslaget og deres reviderte forslag inneholdt hjemmel til å pålegge kommunene å bygge boliger, og bestemmelser om hva som skulle vurderes i den forbindelse.⁷⁹⁵ I alle kommuner skulle det opprettes et boligråd som skulle følge «byens boligforhold og fremkomme med forslag til kommunestyret om boligforholdenes forbedring».⁷⁹⁶ Forslaget til lov inneholdt også detaljerte bestemmelser om kapitalforvaltningen og sammensetningen av råd og styrer. Komiteen refererte også til England og Danmark hvor det var iverksatt tiltak for å avhjelpe bolignøden.⁷⁹⁷

I det norske lovforslaget ble det tatt inn bestemmelser som skulle sikre at det offentlige kunne anviser boliger og pålegge industribedrifter å bygge boliger. Det var kommunestyret som ble gitt myndighet til å innføre slike bestemmelser i kommunen.⁷⁹⁸ I odelstingsproposisjonen er arkitekt Morgenstjerne og generalsekretær Chr. Gierløffs⁷⁹⁹ «Plan til løøsning av landets bolignød» datert 15. september 1916 gjengitt som vedlegg 5. De to forslagsstillerne innleder med å redegjøre for sitt syn på bolignøden:

For at finde den rette løøsning maa man først være klar over nøødens art. Her melder sig straks i første række spørsmålet: Er bolignøden en forbigaaende foreteelse?

Er de forbigaaende skulde det være tilstrækkelig bare at stimulere det private initiativ. Dette er som bekjendt forsøkt her til lands i ikke liten utstrækning, dog med et meget magert resultat. For os staar da saken saaledes:

Den nuværende boligmangel, som praktisk talt strækker sig fra Finmarken til Lindenes, er et fænomen som ikke har noget med økonomisk tilstand eller national fattigdom at gjøre – tvert om, den er økonomisk og industrielt set et oppgangstegn.

Overalt i landene finder vi bolignød i industriens følge. Den begynder og den vokser med denne, og blir den ikke møøtt i tide med klokskap, kraft og system, vil den ruinere samfundet baade moralsk og fysisk.

⁷⁹¹ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 33

⁷⁹² Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 33

⁷⁹³ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 34

⁷⁹⁴ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 34

⁷⁹⁵ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 35

⁷⁹⁶ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 35

⁷⁹⁷ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 38

⁷⁹⁸ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 51

⁷⁹⁹ Christian Gierløff var stifter og generalsekretær i Norsk forening for boligreformer.

England berømmes som den nation, der først tok op boligsaken til løsning, men selv denne nation tok først fat, efterat sygdomme og den høie dødelighet, den nød og elendighet, som boligondet avler, hadde tat de forærdeligste former.

Det samme gjælder delvis Tyskland og Østerrike.

Naar vi nu har bolignød, skuldes dette efter vor mening industriens og forretningslivets opkomst.

Endnu er vor industri og vort forretningsliv i sin begyndelse. Endnu er bolignødens ødelæggelser, som end altfor store, saa dog forholdsvis smaa; men tar man ikke nu affære systematisk for at avskaffe fænomenet bolignød, blir industriens utvikling i dette land en forbandelse i stedet for en velsignelse.

⁸⁰⁰

I følge de to forfatterne var det tegn i alle industriland til at boligbyggingen hadde stagnert, også før krigen (1. verdenskrig), og at dette hadde tvunget frem nye strategier for å skaffe nok boliger. Dette omfattet kooperative, filantropiske og kommunale tiltak.⁸⁰¹ Det ble vist til Tyskland og England hvor det lenge før første verdenskrig hadde vært uttalt at enten måtte lønningene forhøyes slik at de var 5 ganger så høye som husleien, eller så måtte staten og kommunene sørge for billigere boliger. Det måtte skaffes sunne og gode boliger som kunne selges eller leies ut uten den fortjenesten som de private utbyggerne krevde, eller til og med salg eller utleie med tap.⁸⁰²

Dette maa det bli arbeidsgivernes og samfundets pligt at sørge for. Nogen tredje utvei gives neppe i dette land.

Hvem pligter saa at bygge?

Samfundets pligt til at overvaake og kontrollere dette for hele samfundets sundhed og trivsel saa grundlæggende forhold er alle nu paa det rene med.⁸⁰³

Bolignøden gjaldt først og fremst de mindre leilighetene på 3 rom. Det var disse leilighetene som var etterspurt av funksjonærer og arbeidere.⁸⁰⁴ Norsk forening for boligreformer hadde tatt opp den mer agitatoriske og opplysende delen av boligarbeidet, men kunne i følge forfatterne ikke nå sitt mål uten at boligarbeidet var samlet i en administrasjon og under en ledelse.⁸⁰⁵ Det burde ansettes en boligdirektør tilsvarende riksantikvaren som kunne ta initiativ og «gripe ind overalt, hvor det ser, at en god sak kan fremmes eller en daarlig avværges».⁸⁰⁶ I tillegg skulle det i hver «industrizone» opprettes en bolignemd eller boligtilsyn som skulle ordne byggelånene, føre statistikk og kontroll med byggearbeidene og godkjenne tegningene til nye prosjekter. De skulle også sørge for at alle tegninger, planer og overslag for nye prosjekter ble utarbeidet av fagfolk.⁸⁰⁷

Departementet omtaler forslaget fra de to forfatterne som gjenstand for «betydelig interesse» fra allmennheten og pressen da det ble presentert, men kommenterte at «planen var imidlertid baade efter sit indhold og sin form mindre egnet til umiddelbart at optages av departementet til nærmere bearbeidelse med sigte paa lovproposition i

⁸⁰⁰ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 173

⁸⁰¹ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 173-174

⁸⁰² Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 174

⁸⁰³ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 174

⁸⁰⁴ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 175

⁸⁰⁵ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 178

⁸⁰⁶ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 178-179

⁸⁰⁷ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 179

emnet og blev derfor oversendt Boligkomiteen til behandling». ⁸⁰⁸ Socialdepartementet utarbeidet i mars 1917 et eget skriv til Boligkomiteen. ⁸⁰⁹ I skrevet omtales Morgenstjerne og Gierløffs forslag. Departementet mente det var tre måter å takle bolignøden på:

Staten kan, som foreslaat i vore naboland, yde et større dyrtidstillæg til kommunenes boligbygning, en utvei, som imidlertid ikke for vort land kan tilraades, idet vi mener, at det rigtigste vil være, at kommunene i hovedsaken bærer den byrde med hensyn til økningen av boligtilgangen, som betinges av deres næringslivs vekst og av deres folkeøkning.

Den anden utvei vil være ved lov at paalægge kommunene at foranledige bygget eller selv at bygge det antal boliger, som til enhver tid er nødvendig for at dekke befolkningens behov. En saadan lov vilde ha sit forbillede i den engelske boliglov av 1909.

Kommunens budgetter er imidlertid i almindelighet saa spændte av de store krav, som under dyrtiden stilles til dem, og samtidig er underskuddet av boliger mange steder saa stort, at det ikke vilde være hensigtsmæssig under disse forhold at gi en saadan lov uten samtidig at kunne anvisa kommunen de nødvendige midler.

Vi vil derfor anbefale, at der, mens den endelige lovgivning paa dette omraade er under forberedelse, ved en foreløpig lov træffes foranstaltninger til at lette kommunens arbeide for at avhjælpe boligmangel. ⁸¹⁰

Skrevet er for øvrig i stor grad, som avsnittet over, et referat av Morgenstjerne og Gierløffs forslag og oversendes komiteen uten noen ytterligere vurdering fra departementets side. Debatten i Stortinget dreide seg i hovedsak om de enkelte paragrafene. Det ble ingen debatt om behovet for loven, eller om hovedprinsippet som var foreslått fra komiteen. ⁸¹¹

12.5 Bygningsloven for Bergen 1920

I 1920 blir bygningsloven for Bergen endret fordi enkelte grunneiere hadde protestert mot at det ble regulert en 20 meter bred gate vest for Lille Lungegaardsvann. Bestemmelsene i bygningsloven for Bergen anga 20 meter som største bredde. For å klargjøre at reguleringskommisjonen hadde myndighet til å regulere bredere gater ble loven endret. ⁸¹²

12.6 Forslag til lov om herredsbyer - 1923

For å kunne styre utviklingen utenfor de områdene som ble omfattet av bygningsloven ble det foreslått en lov om herredsbyer. ⁸¹³ Lovforslaget skulle avløse bestemmelsene fra 1869 om opprettelse av bygningskommuner. ⁸¹⁴ Denne inneholdt bestemmelser om hvordan bygningsråd og helseråd skulle besettes, og hvordan utgifter skule fordeles

⁸⁰⁸ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 49

⁸⁰⁹ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, Bilag 6, Socialdepartementets skrivelse til Boligkomiteen av 13de mars 1917, s. 18

⁸¹⁰ Stortingets forhandlinger 1917, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 42, s. 181

⁸¹¹ Stortingets forhandlinger 1917, Ottende del, behandling lagtinget s. 1358-1379 og beh. Lagtinget s. 400-408

⁸¹² Stortingets forhandlinger 1920, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 67 Om utferdigelse av en lov om forandringer i §§ 12 og 22 i lov om bygningsvesenet i Bergen av 19de april 1899.

⁸¹³ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 124

⁸¹⁴ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 120

mellom grunneierene og kommunen. Til håndteringen av sanitære spørsmål (§ 3) kommenterer komiteen:

Bygningskommunerne henhører nu under herredets helseraad. Herredsbyen har imidlertid ikke mindst paa sundhetsvæsenets omraade sine særlige interesser at vareta. (Kloak- og renovationsvæsen, sundhetsvæsenets kontrol med bygninger o.s.v.).

Det antages i almindelighet at ville være det naturlige at herredsbyens styre ogsaa fungerer som helseraad; men samtidig antages at burde aapnes adgang til en anden sammensætning efter administrativ avgjørelse, navnlig av hensyn til de større herredsbyer hvor det almindelige styres tid kan bli tilstrækkelig optat med andre opgaver og hvor medlemmernes antal dessuten kan blir for stort.⁸¹⁵

Uttalelsene fra høringsinstansene var svært spredt i forhold til anbefaling eller fraråding av lovforslaget. Mange hadde ingenting å kommentere til lovforslaget, mens andre frarådet det ut fra kostnader for kommunen eller andre argumenter.⁸¹⁶ For øvrig var det bestemmelsene om kostander som ble mest kommentert i lovforslaget.

12.7 Forslag til bygningsloven for alle landets byer 1924

I 1923 ble det fra arbeidsdepartementets foreslått en ny bygningslov som skulle erstatte både den alminnelige bygningsloven og bygningslovene for Kristiania, Bergen og Trondheim.⁸¹⁷ Loven om bygningskommuner ble også oppdatert. Departementet oppga tre grunner til revidering av loven. Det var ønsket om å stimulere byggevirksomheten, å få bestemmelser om nye konstruksjoner som var tatt i bruk og hensynet til reguleringen av byene.

Endelig er de bestemmelser som den nugjeldende bygningslovgivning fastsetter for byreguleringer, med sin mere skjematiske karakter mindre stemmende med det moderne syn på utarbeidelse av byplaner, og den senere tids sterke reformbevegelse på dette område gjør derfor en revisjon av bygningslovgivningens bestemmelser herom særlig påkrevet.⁸¹⁸

Den nedsatte komiteen for lovarbeidet avga sin innstilling om bygningsloven og lov om herredsbyer i 1919.⁸¹⁹ Komiteen foreslo at det skulle utarbeides en felles lov for alle landets byer, men at det skulle knyttes lokale vedtekter som skulle vedtas av bystyret og stadfestes av departementet slik at bestemmelsene ble tilpasset hver enkelt by.⁸²⁰ Det var nye prinsipper, materialer, arbeidsmetoder og konstruksjoner som ble oppgitt som årsak til at de eksisterende lovene på kort tid var blitt foreldet.⁸²¹

Lovforslaget forutsatte en mer inngående og fagkyndig behandling av byplanene og de tilhørende forskriftene for bebyggelsen.⁸²² Komiteen som hadde utarbeidet lovforslaget mente i tillegg at det skulle etableres lokale råd eller kommisjoner som kunne gi tillatelse til å fravike reglene i loven, med unntak av bestemmelser av prinsipiell karakter hvor

⁸¹⁵ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 121

⁸¹⁶ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 99-101

⁸¹⁷ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 1

⁸¹⁸ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 1-2

⁸¹⁹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 2

⁸²⁰ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 2

⁸²¹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 3

⁸²² Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 3

departementets skulle være avgjørende myndighet.⁸²³ Komiteene skulle også skulle kunne overdra «en betydelig del av sin myndighet» til fagsjefer, under forutsetning av at de hadde den nødvendige teoretiske og praktiske utdannelse. Der det ikke var ansatt fagfolk måtte de enkelte sakene behandles av komiteen.

Man vil i denne henseende henlede oppmerksomheten paa ønskeligheten av at man som bygningschefer i størst mulig utstrækning faar mænd med utdannelse ogsaa i byanlæg og bolighygiene og ikke mindst at ordførere i helseraadene har utdannelse i sidstnævnte fag.⁸²⁴

Komiteen antok at det ville vokse opp en hel rekke mindre byer som følge av utviklingen i industrien, og at det også ville oppstå konsentreret bebyggelse rundt ny industri. For å legge grunnlaget for planlegging av denne bebyggelsen mente komiteen at kommunen eller amtsmannen med støtte av lensmennene skulle kunne gripe inn. Dette forutsatte et organ som kunne overvåke utviklingen, og komiteen mente dette var en absolutt forutsetning og foreslo at departementet måtte «utstyres med alle fornødne organer for at kunne magte denne for landets hele fremtidige utvikling saa særdeles betydningsfulde opgave».⁸²⁵ Betydningen av fagkunnskap ble understreket av komiteen:

Hidtil har jo de rent brandtækniske hensyn været de eneste, som har været behandlet av specielle fagmænd, og der er meget som tyder paa, at disse hensyn ofte kan ha være de avgjørende til fortrængsel for andre likesaa betydningsfulde. Man vil saaledes peke paa, at der paa dette omraade i større og større grad vil komme til at foreligge bygningstekniske spørsmaal, reguleringsspørsmaal, betydningsfulde trafikspørsmaal av mere eller mindre ingeniørmæssig art, spørsmaal av æstetisk natur, vigtige sanitære spørsmaal o.s.v. Saker hvorav hver enkelt nok kan være værd en utredning av en speciel fagmand eller av flere saadanne. Ogsaa den nye boliglov, som man vel snart kan vente sig, vil reise en række nye spørsmaal og forlange en forstaalesesfuld behandling av særlig kyndige kræfter. For at man imidlertid kan opnaa, at de dygtigste og mest erfarne specialister kan trækkes ind i dette arbeide, har man fæstet sig ved det ønskelige i at vigtigere saker oversendes til behandling av de mest fremskutte fagmænd paa de forskjellige felter – og da maaske særlig til mænd i privat stilling, som ikke er groet for sterkt fast i bestemte doktriner og faste formler, men som staar i direkte føling med de nye tanker og principer, som til enhver tid trænger sig frem.⁸²⁶

Komiteen mente det også til en viss grad kunne etableres et samarbeid med Norsk boligreformforening ettersom deres arbeidsfelt på mange områder sammenfalt med departementets ansvarsområde.⁸²⁷ Komiteen hadde også drøftet om det gjeldende system med en lov for de store byene og en felles lov for de øvrige byene skulle videreføres, men var kommet til at en felles lov med vedtekter for den enkelte by var å foretrekke.

⁸²³ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Indstilling til lov om bygningsvæsenet og lov om herredsbyer avgitt av komiteen til revisjon av bygningslovgivningen, s. 4. Komiteens innstilling er nummerert fortløpende mens det i stortingsforhandlingene er satt inn en innholdsfortegnelse som viderefører sidetallene etter odelstingsproposisjonen. Her er komiteens opprinnelige nummerering brukt.

⁸²⁴ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Komiteens innstilling, s. 4.

⁸²⁵ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Komiteens innstilling, s. 5

⁸²⁶ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Komiteens innstilling, s. 5-6

⁸²⁷ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Komiteens innstilling, s. 6

Konsekvensen herav maa imidlertid være, at hvert sted straks maa ta spørsmålet op, hver for sig, og framlegge forslag til de vedtægter, som de mener bedst svarer til deres særlige forhold.

Ved saaledes at benytte lokale vedtægter i stedet for eller til supplerings af fælles lovbestemmelser, vil man kunne opnaa at bestemmelserne slutter sig nær til de paa det enkelte sted herskende forhold og at der tas særlig hensyn til klima, vind og sneforhold, de paa stedet forekommende materialer og den her i tidens løp udviklede stedlige bygningssskik, de særlige beboelsesforhold og hyppigst forekommende forretningsmæssige bedrifter m.m.

Skulde det saa vise sig – hvad der jo ikke er usandsynlig – at de vedtagne bestemmelser ikke i enhver henseende passer til forholdene paa stedet, kan vedtægterne forholdsvis let ændres, mens en lovbestemmelse jo kræver megen tid og mange kræfter sat i bevægelse for at kunne blir forandret.⁸²⁸

Hovedargumentene mot var at bestemmelsene var tungvinte for de små stedene og at man mente at de eksisterende lovbestemmelser ivaretok de nødvendige hensynene.⁸²⁹ En komite nedsatt av Norske kommunale ingeniørveseners forening uttalte seg også til lovforslaget, og mente at det var for omfattende og omstendelig. De mente også at det neppe var riktig å gjøre bygningschefen til en «toppfigur i byens så vel bygnings- som reguleringsaker». På større steder betvilte komiteen at en mann kunne ha de nødvendige kvalifikasjoner, selv om det ble ansatt en arkitekt:

Byplankunsten er et spesialfelt, som krever at dens utøvere bør ha både ingeniør- og arkitektmessig utdannelse, men tiltross for den uberettiget sterke innflytelse som arkitektene i den senere tid har forstått å tilegne sig på dette område, er og blir dog byplanleggelse i overveiende grad en ingeniørproppgave.

En deling av det arbeide der er tillagt bygningschefen, vil derfor utvilsomt snart vise sig nødvendig, og dermed antagelig også av bygningsrådet.

Man har inntrykk av at den rent arkitekturmæssige side har spillet en for stor rolle ved lovens utarbeidelse. Derpå tyder både den overdrevne makt der tillegges bygningschefen, de reaksjonære forsøk på å øke trebyggelsen og senke værelsenes høide m.m., som også de forsøk der gjøres på å monopolisere utarbeidelse av planer både for bygninger og byplaner. Hermed bør der ved lovens endelige utarbeidelse has et våkent øie.⁸³⁰

Komiteen fra ingeniørene støttet forslaget om å opprette et eget direktorat for bygningsaker. De var ikke enige i at brannsikkerhet hadde spilt en for stor rolle ved utarbeidelsen av eksisterende lovgivning: «Av hensyn hertil må nettop de brandtekniske hensyn, ved siden av de sanitære, anees for å være av den største betydning for samfundet og å burde komme i første rekke».⁸³¹ Foreningen beklager også at det ikke komiteen har hatt noen ingeniør med blant medlemmene, særlig siden en av begrunnelsene for loven var de moderne byggeteknikker. «Ingen ingeniør har vært tatt med på råd, uaktet den moderne byggevirksomhet mer og mer har tatt ingeniørvidenskapen i sin tjeneste i motsetning til tidligere da håndverket så godt som

⁸²⁸ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Komiteens innstilling, s. 6

⁸²⁹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 1

⁸³⁰ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 2

⁸³¹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 1-2

rådet grunnen alene».⁸³² Også i forhold til regulering mente komiteen fra ingeniørforeningen at «den ingeniørmessige side av saken skutt i bakgrunnen».⁸³³

Av uttalelser for lovutkastet var stadsfysikus i Kristiania gjengitt. Han uttalte seg for lovutkastet, men mente det måtte legges langt mer vekt på sanitære forhold generelt, og i lovutkastet spesielt. Han vist også til «lovkomiteens legekundige medlem, stadsfysikus Geirsvold» og hans forslag og innspill til lovforslaget.⁸³⁴

Departementet mente at når loven skulle omfatte alle landets byer skulle loven først og fremst ta sikte på å ordne forholdene i de mellomstore og små byene. Departementet hadde modifisert lovforslaget ut fra dette og hadde tatt ut bestemmelser som bare passet for de store byene. Disse ble forutsatt at ble vedtatt i vedtekter for den enkelte by.⁸³⁵ Departementet anbefalte ikke at det ble opprettet et direktorat for bygningsvesenet. Noen begrunnelse for dette ble ikke gitt i proposisjonen.⁸³⁶ Ved siden av vedtekter i den enkelte by skulle departementet utarbeide forskrifter, blant annet om «almindelig forekommende materialer og konstruksjoner med hensyn til deres holdbarhet, styrke, isolasjonsevne og ildsikkerhet».⁸³⁷ Forskriftene skulle endres ved behov.

Begrepet reguleringsplan gikk ut av loven og ble kalt byplan i lovforslaget. Kravet om at gater skulle være rette og åpne i begge ender var ikke med i lovforslaget. Det vsr byplanen som skulle fastlegge gatenettet. Det ble gitt relativt detaljerte bestemmelser om hva byplanene skulle inneholde:

Ved byplaner træffes bestemmelse om:

- a. Gaters og offentlige plassers beliggenhet, bredde og høideforhold samt i tilfælde det for kaier og kanaler avholdte omraade. I forbindelse med gaters regulering avgjøres, hvor stor del av gaten der tænkes reserveret til fortoug, og hvor sporvei og jernbanespor tænkes anlagt.
- b. Bebyggelsens karakter (aapen eller sluttet), byggelinjer, forsaavidt disse ikke falder sammen med gatelinjerne, bygningernes avstand fra nabogrænsen og i hvilken utstrækning den indre del av kvartalerne skal kunne bebygges.
- c. Bygningshøiden for de forskjellige strøk, bygningsgrupper eller enkelte bygninger.
- d. Om og i tilfælde i hvilke strøk træbebyggelse kan finde sted.
- e. Strøk for industrielle bedrifter samt plads for særskilte anlæg, som kan volde ulemper som f.eks. renovationsanlæg, slagtehuse, gasværk o.l.
- f. Kloakanlæg (hovedledninger for grundvand, overvand og spildvand) for omraadet samt i tilfælde ordning av vandløp eller vandansamlinger.⁸³⁸

De gjeldende lovene krevde at reguleringsplanen skulle angi gatene og offentlige plassers retning, bredde og høydeforhold. I tillegg kunne det fastsettes tilbaketrunkne byggelinjer, regulere «villastrøk» og bestemme lokaliseringen av industri.⁸³⁹

⁸³² Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 3

⁸³³ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 3

⁸³⁴ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 3

⁸³⁵ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 3

⁸³⁶ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 3

⁸³⁷ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 4

⁸³⁸ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 86-87, § 26

⁸³⁹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 16

Det væsentlig nye i denne bestemmelse er da paabudet om at byplanen skal indeholde bestemmelse om bebyggelsens karakter (aapen eller sluttet bebyggelse), bebyggelsens høide og avstand fra nabogrænse og i hvilken utstrækning den inde del av kvartalene skal kunne bebygges og dessuten at særskilte industristrøk skal avgrænses.⁸⁴⁰

For jernbanen var det ikke komiteens hensikt at en reguleringsplan skulle være bindende, men at den ble å betrakte som et prosjekt.⁸⁴¹ Kristianias reguleringsjef ønsket at parkområde, idrettsplass og lignende områder uttrykkelig skulle nevnes i paragrafen ved siden av offentlig plass. Kommuneadvokaten i Kristiania påpekte at det ikke var fastlagt at det var forbudt med bolighus innenfor industristrøk, og at det i såfall kunne innarbeides i vedtektene for byen.⁸⁴² Departementet tok ut kravet om at kloakk skulle fastlegges samtidig med byplanen. Det ble gitt hjemmel i byplanen til å fastlegge plasseringen av offentlige bygninger «idet det ansees for å være av vesentlig betydning at gatereguleringen og den offentlige bebyggelse avpasses efter hinannen».⁸⁴³ Det ble også stilt en rekke funksjonelle krav til byplanene:

Før byplan utarbeides skal der skaffes sikkerhet for tilfredstillende vandtilførsel til stedet.

Ved planernes utarbeidelse skal haves for øie den paaregnelige færdsel, ildsikkerhetens og sundhetens krav, at der opnaaes tilfredsstillende kloakavløp, stedets aller strøkets beliggenhet og utvikling og det til forholdene svarende behov for beboelsesrum. Likeledes skal bebyggelsen anordnes paa en arkitektonisk tiltalende maate og saaledes at den nye og den gamle bebyggelse kommer i harmoni med hinanden.

Særlig iagttages:

- a. Ved planlæggelse skal der tages hensyn til terrængets karakter og de stedlige forhold.
- b. Gater skal søkes lagt saaledes, at de med bedst mulig stigningsforhold til veiebringer korte og hensigtsmæssige forbindelser mellem færdselens knutepunkter og mellem gaterne indbyrdes. Sterke stigninger, store skjæringer og fyldinger samt retlinjede gater av overdreven længde bør saavidt mulig undgaaes.
- c. Gaters bredde retter sig efter færdselens krav. Gater med sterk forretnings- eller gjennomgangstrafik bør ha en bredde av mindst 15 m. For andre gater (hovedgater i smaabyer med mindre trafik, sidegater eller utprægede beboesgater med tæt eller aapen bebyggelse) graderes bredden nedover efter gatens karakter. Den mindste gatebredde skal være 4,5 m. Kan senere gjennomgangstrafik (særlig sporveistrafik) med derav følgende gateutvidelse forutses, skal der anordnes forhaver av tilsvarende dybde.
- d. Avstanden mellem byggelinjerne bestemmes under hensyn til ildsikkerhedens og sundhedens krav og med deet for øie at frembringe tiltalende og behagelige beboelsesstrøk.

⁸⁴⁰ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 16

⁸⁴¹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 16

⁸⁴² Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 25

⁸⁴³ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 11

- e. Torver, aapne plasser og offentlige beplantninger skal med hensyn til beliggenhet, størrelse, form og antal anlægges saaledes, at de tilfredstiller saavel færdselens som sundhetens og brandsikkerhetens krav samtidig som de anordnes paa en smuk og tiltalende maate. Tomter for offentlige bygninger samt offentlige leke-, sports- og hvileplasser skal avsættes i tilstrækkelig antal.
- f. De til bebyggelse bestemte arealer skal avgrænses saaledes, at de tillater en tomteinddeling, som passer for den art av bebyggelse, som er forutsat for strøkets, likesom der skal tages hensyn til at beboelsesrum sikres tilstrækkelig sol.
- g. Ved bestemmelse om hvorledes bebyggelsen skal utformes og om hvorvidt der kan opføres fabrikker og industrielle anlæg tages hensyn til stedets eller strøkets karakter og til det behov, der maa antages at bli for de forskjellige slags bygninger.

Kasernebebyggelse skal ikke anvendes i større utstrækning end forholdene nødvendiggjøre, og, vor den tillates utenfor sentrum, i tilstrækkelig grad avbrytes av strøk med lav bebyggelse og rummelige forhold mellom bebygget og ubebygget grund. I de tre bydele skal begrænsning av bygnings- og befolkningstætheten haves for øie.

Industristrøk skal bedst mulig (ved beplantede belter e.l.) avgrænses fra beboelsesstrøk.

- h. Det tillatte antal etasjer bestemmes under hensyn til stedets og strøkets karakter.

Paa steder, hvor der gjennemgaaende ikke har været bygget i mere end 2 eller 3 etasjer maa etageantallet ikke forhøies utover det tilvante, med mindre der under hensyn til stedets utvikling eller andre forhold foreligger klart paaviselige grunde herfor.

I strøk med aapen bebyggelse skal som regel ikke tillates mere end 2 etasjer. Mere end 3 etasjer tillates kun i de centrale forretningsstrøk i større byer og hvor forholdene for øvrig har utviklet sig saaledes at det fines paakrævet. Kun i de centrale forretningsstrøk i de største byer tillates flere end 4 etasjer.

I etagenes antal medregnes kjælder og loftsetage, forsaavidt de for nogen del benyttes til beboelse eller varig ophold for mennesker. Dog kan indredning av loftsetagen tillates uten at medregnes i etageantallet, naar indredningen ikke omfatter mere end 1/3 av loftetagens areal.

- i. Forholdet mellom bebygget og ubebygget areal i de forskjellige strøk fastsættes:
 1. Ved avstandsbestemmelser for de enkelte bygninger.
 2. Ved bestemmelse om, hvor stor brøkdel av hver enkelt tomt skal kunne bebygges.
 3. Ved byggelinjer i det indre av kvartalene. I forbindelse hermed kan der træffes bestemmelse om fælles indkjørsel.

Mindstemaal for bygningsavstandene og for hvad der skal lades ubebygget av grunden fastsættes under hensyn til strøkets karakter og de stedlige forhold.⁸⁴⁴

- k. Forsaavidt der blir spørsmål om bebyggelse i det indre av kvartalerne, skal den gjøres avhengig av gaardsrummets eller havens størrelse. Selvstændige bygninger tillates alene som frittliggende eller frittliggende grupper. Beboelsesleiligheter i saadanne bygninger eller i fløibygninger tillates alene, naar leilighetene skaffes like god tilgang av lys og luft som er sikret rum til gaten og der for øvrig opnaes tiltalende forhold, saasom ved tilknytning av haveanlæg, hvor dertil er anledning. Selvstændige bygninger maa ikke ha mere end 3 etasjer. Det samme gjælder fløibygninger med selvstændige beboelsesleiligheter.

Fra disse regler kan i industristrøk og i de indre dele av større byer gjøres de undtagelser, som forholdene nødvendiggjør.⁸⁴⁵

Komiteen kommenterer selv at bestemmelsene i paragrafen er svært detaljerte slik:

Denne § indeholder de fagmæssige grundsætninger, som bør følges ved utarbeidelsen av byplaner. Den gaar for saa vidt kanskje utenfor, hvad der er sedvanlig i lovarbeider, men anvisningerne anses hensigtsmæssige og paakrævet til retledning baade for dem, som skal utarbeide planerne og for departementet til avgjørelse av hvilke fordringer skal stilles som vilkaar for planernes godkjendelse (§ 30).⁸⁴⁶

Komiteen kommenterer at avstanden mellom byggelinjene må fastsettes i forhold til brannsikkerhet og «sundhetens krav». Komiteen ville ikke fastsette noe minstemål fordi de byene var så forskjellige. Komiteen hadde også vurdert å fastholde minstekravet på 12,5 meters gatebredde fra de gjeldende bygningslovene, men var kommet til at denne bredden kunne være for stor i enkelte mindre byer. På den annen side ville ikke komiteen sette et mål som ble oppfattet som et «normalmål» der det var behov for større gatebredde.⁸⁴⁷

Begrepet «kvartaler» var tatt ut av loven fordi det ikke passet for områder med åpen bebyggelse.⁸⁴⁸ Komiteen hadde også drøftet en minste bredde for forhager og viste til eksempler fra Dresden (hvor en minste bredde var 6 meter) og Sachsen (hvor minste bredde var 4,5 meter), men var kommet til at bredden burde fastsettes i plan.⁸⁴⁹

Angående etasjetallet for bolighus skilte komiteen mellom små og store byer, men fastla ingen kriterier for dette. Spørsmålet måtte vurderes konkret og avgjøres av departementet.⁸⁵⁰ Etasjeantallet burde etter komiteens mening aldri økes ut over ” det for vedkommende sted tilvante”. Begrunnelsen var primært det sanitære, men også det estetiske, altså stedets karakter og utseende.⁸⁵¹ Komiteen diskuterte også de økonomiske sidene ved etasjeantall og utnyttelse og mente at ut over 2 etasjer førte en høyere bebyggelse primært til en forventning om høyere grunnverdi. Å øke grunnverdien var ikke noe det var lovgives sak å fremme, ”men heller at motarbeide”.⁸⁵²

⁸⁴⁴ I forarbeidene er punkt j ikke angitt.

⁸⁴⁵ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 86-88, § 29

⁸⁴⁶ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 17

⁸⁴⁷ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 17

⁸⁴⁸ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 17-18

⁸⁴⁹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 18

⁸⁵⁰ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 18

⁸⁵¹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 19

⁸⁵² Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 19

Arkitekt Morgenstjerne som var medlem av komiteen var ikke enig i at kjellere og loft skulle telle med i etasjeantallet hvis en del av arealet var innredet til bolig.

Han finder at kjælder og loft bør kunne indredes naar de tilfredsstillende sundhetens krav. Han mener at indredning av bygning indenfor den lovlige solhouet maa være uten betydning for naboerne og andre offentlige interesser. Hvorvidt en speciel utnyttelse av bygningen skal tillates eller ikke, naar denne har lovlige dimensioner, maa være avhengig av krav til ildsikkerhet eller sundhet. Ifald disse krav tilfredsstillende bør den byggende kunne indrette sig efter ønske.⁸⁵³

Andre medlemmer av komiteen mente at etasjeantallet skulle bestemmes etter stedets og strøkets karakter og gatens bredde, og at boliger i kjeller og loft skulle telle med i etasjeantallet. De mente også at større byer var de opptil 25 000 innbyggere og store byer de over 50 000 innbyggere.⁸⁵⁴ Et mindretall i komiteen ønsket et tillegg til pkt. 3 hvor det var krav om at de åpne plassene inne i kvartalene skulle være minst 15 meter brede.⁸⁵⁵ Punkt k i bestemmelsen «tilsigter forsaavidt bebyggelse inde i kvartalerne tillates (bakbygninger, sidebygninger og fløybygninger) at sikre sanitære og tiltalende forhold». Et mindretall i komiteen mente i tillegg at det skulle være forbudt å bygge sammen fløybygningene i tomtens bakre grense.⁸⁵⁶

Kristianias sunnhetskommisjons boligkontor uttalte til bestemmelsen at det «For strøk med tettbebyggelse av kaserner i flere etasjer er det av største betydning at bygningene kan legges til rette gater av passende bredde». Ingen gater burde reguleres smalere enn 5 meter og avstanden mellom byggelinjene burde sette i forhold til bygningenes høyde og slik at alle tilgrensende rom fikk sol, også når solen sto lavt på himmelen.⁸⁵⁷ Åpen villabebyggelse var «selvfølgelig det beste», men kasernebebyggelse var uunngåelig i en «stor voksende by». Den burde unngås i mindre byer. Det var også mulig å bygge «sådanne bygninger som er fullt forsvarlige i hygienisk henseende».⁸⁵⁸ Poenget var å skaffe den delen av befolkningen som hadde dårligst råd gode og billigst mulige boliger.⁸⁵⁹

Flere høringsinstanser uttalte at de detaljerte bestemmelsene ikke hørte hjemme i loven da de var å anse som selvfølgelige innenfor byplanleggingen.⁸⁶⁰ Departementet så ut til å dele dette synet og tok ut flere av de detaljerte bestemmelsene i paragrafene. Til gatebredden ble det satt inn at en gate normalt ikke burde være smalere enn 12 meter.⁸⁶¹ Flere av bestemmelsene i paragrafen ble gjort om til rettesnor for administrasjonen, og ikke som faste bestemmelser slik komiteen hadde foreslått. Bestemmelsen om at 1/3 av loftet kunne innredes uten at det skulle telle med i etasjetallet ble strøket av departementet uten noen begrunnelse.⁸⁶²

Det ble innført krav om at planer skal utarbeides av fagkyndige, og at planer det var pålagt å utarbeide etter loven skulle revideres når det var påkrevet. Komiteen regnet ikke med at hver by ville ha fagfolk ansatt, men at disse kunne bringes inn, f.eks. ved at det ble

⁸⁵³ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 19

⁸⁵⁴ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 19-20

⁸⁵⁵ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 20

⁸⁵⁶ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 20

⁸⁵⁷ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 26

⁸⁵⁸ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 27

⁸⁵⁹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 27

⁸⁶⁰ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 27-28

⁸⁶¹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 13

⁸⁶² Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 13

utskrevet konkurranser.⁸⁶³ Kravet om fagkyndig bistand ved utarbeidelse av planer medførte at kommunestyret ikke på egenhånd burde foreta forandringer i byplanrådets forslag. Endringer burde sendes tilbake til bygningsrådet til ny behandling.⁸⁶⁴ I tillegg innføres en mulighet for at private kan utarbeide planer:

Fremkommer forslag til byplan fra grundeiere eller andre interesserte, skal bygningsraadet snarest mulig behandle forslaget og ta standpunkt dertil.

.....

Under arbeide med utarbeidelse av byplan eller prøvelse av innsendte forslag raadet ved forhandling med de private interesserte saa vidt mulig søke at komme til enighet med disse.⁸⁶⁵

Tre av komiteens medlemmer var uenige i formuleringen og ville ikke binde bygningsrådet til å forhandle med grunneierene på forhånd, men gi det frihet til selv å velge når forhandling burde finne sted.⁸⁶⁶ Av de som uttalte seg til paragrafen var det stor enighet om at helserådet burde være høringsinstans i planforslaget, og det ble fra Bergen kommune påpekt betydningen av at helserådet var med i planleggingen fra begynnelsen av prosessen.⁸⁶⁷ Departementet tok ut bestemmelsen om samarbeid med grunneierne og argumenterte med at selv om bestemmelsen ikke var helt bindende ville bygningsrådet føle seg forpliktet til å forhandle. Dette ville, i saker som krevde rask behandling, «virke forsinkende, så at betydelige interesser vil kunne lide derved».⁸⁶⁸

I § 77 ble det gitt hjemmel til å ekspropriere hele strøk der det skulle gjennomføres regulering eller omregulering av eldre strøk. Kommunen kunne også ekspropriere "naar det findes tilsagt av hensyn til sundhet, ildsikkerhet eller beboernes sikkerhet for øvrig, til bebyggelsens skjæmmende karakter eller til gjennomførelse av en ordnet bebyggelse". Bestemmelsen gjaldt enkeltbygning eller hele strøk.⁸⁶⁹ Loven for Kristiania manglet en slik hjemmel, mens det i bygningsloven for Bergen var anledning til å ekspropriere både eiendom og bygning som av sunnhetskommisjonen var erklært sunnhetsfarlig for beboerne eller naboer.⁸⁷⁰ Komiteen viste blant annet til uttalelse fra reguleringsjefen i Kristiania som uttalte at kommunen burde ha adgang til å ekspropriere bebygget grunn også utenfor selve gatelegemet «naar det av sanitære, trafikmæssige eller andre grunde maatte bli spørsmåal om at foreta oprydning og regulering i gamle bebyggede strøk».⁸⁷¹

Komiteen fant det «i høi grad ønskelig» at boligstrøk ble avgrenset fra industristrøk og viste til at slike beplantede belter ble brukt i amerikanske og engelske hagebyer.⁸⁷² Det ble gitt hjemmel til at utgiftene til areal og opparbeidelse av et parkbelte på inntil 50 meter kunne pålegges utbygger/grunneier ved opparbeidelse av industristrøk.⁸⁷³ Det ble også stilt spesifikke krav til den enkelte byggetomt generelt om sikkerhet mot "synkning, sammenstyrtning, jordras, vandsig e.l., være fri for sunhedsskadelige stoffer, og omhyggelig dræneres i den utstrækning det av bygningschefen findes paakrævet".⁸⁷⁴

⁸⁶³ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 21

⁸⁶⁴ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 21

⁸⁶⁵ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 89, § 30

⁸⁶⁶ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 21

⁸⁶⁷ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 29-30

⁸⁶⁸ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 14

⁸⁶⁹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 96, § 77

⁸⁷⁰ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 41

⁸⁷¹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 41-42

⁸⁷² Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 49-50

⁸⁷³ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 98, § 90

⁸⁷⁴ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 99, § 99

Høringsinstansene var opptatt av at helserådet skulle konsulteres før endelig løsning ble valgt.⁸⁷⁵

Det ble også stilt krav til godt og tilstrækkelig drikkevand” for tomter som skulle brukes til boligbebyggelse.⁸⁷⁶ Bestemmelsen var ny i bygningsloven og komiteen mente den var nødvendig fordi de hadde erfaring for at det ble bygget uten at det var tatt hensyn til forsyningen med drikkevann.⁸⁷⁷ Kristiania sunnhetskommisjons boligkontor ville ha inn i bestemmelsen at «Alle leiligheter beliggende i strøk hvor der er offentlig vannledning og som bortleies, skal ha vann og avløpsledning til kloakk innlagt, og alle bortleide rum skal ha uhindret adgang til leilighetens vannspring og vask». ⁸⁷⁸ Sunnhetskommisjonens ingeniørkontor uttalte at:

Felles vannpost for hele huser eller komplekser har vist sig meget uheldig sanitært sett. De er utvilsomt ofte smitekilder for epidemiske sykdommer og bør kun tillates under eksepsjonelle omstendigheter og i så fall kun under forutsetning av at de konstrueres på godkjent måte.⁸⁷⁹

Industri skulle etter den nye lovregelen henvises til de i byplanen fastsatte områdene. Hvis noen bedrifter skulle forbys mente komiteen det burde skje gjennom vedtekt.⁸⁸⁰ Et mindretall i komiteen ville at også helserådet skulle kunne anviser bedrifter til spesielle strøk. Reguleringsjefen i Kristiania var ikke enig i bestemmelsen om eldre bedrifter og mente at «En eldre bedrift må ha fritt spillerom for sin utvikling uten å risikere rigorøse pålegg, men må selvfølgelig finne sig i de bestemmelser av forskjellig art som helserådet eller brandstyret i hvert enkelt tilfelle måtte finne passende». ⁸⁸¹ Det var mange uttalelser til paragrafen hvor de fleste ønsket å ha helserådet som instans for godkjenning av de sanitære forholdene, eller som høringsinstans, inn i bestemmelsen.

Departementet føyde til at helserådet skulle uttale seg i saker som omfattet deres ansvarsområde. De tok også ut bestemmelsen om at departementet skulle bestemme hvor en bedrift skulle lokaliseres dersom en nabokommune ville bli generert av den – det mente departementet var et for stort inngrep i kommunens selvbestemmelse. Departementet ville heller ikke ha en bestemmelse om at eksisterende anlegg måtte søke ved utvidelse eller omlegging av driften fordi dette var for inngripende overfor eksisterende virksomheter.⁸⁸²

Det ble lagt inn en bestemmelse (§ 109) som skulle styre avstanden mellom bygninger og utforming av fasadene i forhold til gatebredden. Bestemmelsen inneholdt en detaljert beskrivelse av hva som var tillatt i forhold til bredden på gaten. Mindretallet, dvs. Geirsvold i dette tilfellet, ville ha forbud mot fremspring i gater som var smalere enn 10 meter, og i alle fall ikke uten samtykke fra helserådets ordfører.⁸⁸³ Både Kristianias reguleringsjef, sunnhetskommisjonens boligkontor og ingeniørkontor uttalte seg med støtte til Geirsvold. Alle la vekt på lysforholdene og ville ha helserådet inn i prosessen for å uttale seg. Ingeniørkontoret uttalte at det var lysforholdene som måtte være avgjørende i vurderingene.⁸⁸⁴

⁸⁷⁵ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 46-47

⁸⁷⁶ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 99, § 100

⁸⁷⁷ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 51

⁸⁷⁸ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 47

⁸⁷⁹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 47

⁸⁸⁰ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 52

⁸⁸¹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 47

⁸⁸² Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 21

⁸⁸³ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 55

⁸⁸⁴ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 50

Det ble forslått en maksimal byggehøyde tilsvarende gatebredden i forretningsstrøk og 3/4 av gatebredden i boligstrøk, men maksimalt 15 meter. Maksimal bygningshøyde i den alminnelige bygningsloven var 18 meter.⁸⁸⁵ For landets byer utenfor Kristiania, Bergen og Trondheim var høyden i murtvangloven satt til maksimalt 15 meter.⁸⁸⁶ Ettersom den av komiteen foreslåtte høyden var lavere enn i en del av bygningslovene ble det foreslått å gi bygningsrådet anledning til å tillate en høyere byggehøyde for å «undgaa uskjønne «hak» i husrækkerne».⁸⁸⁷

Reguleringssjefen i Kristiania var uenig i at det skulle settes en begrensning som foreslått i bygningsloven og mente at muligheten til å bygge høyere i sentrum av byen hadde etablert seg som en rett for grunneierne.⁸⁸⁸ Bærum helseråd mente at det fortsatt måtte være anledning til med en byggehøyde på gatebredden + ¼ fordi en begrensning ut over dette ville «hindre nybygning av moderne gode forretningshus».⁸⁸⁹

Enkelte partier av fasaden (gavler, tårn og andre takoppbygg) kunne tillates over gesimshøyden når «det findes tilsagt av arkitektoniske eller andre hensyn og derhos foreneligt med tilbørligt hensyn til lysforholdene».⁸⁹⁰ Tvilstilfeller skulle avgjøres av bygningssjefen, men kunne ankes til et «særskilt sakkyndig råd» som kunne opprettes i medhold av § 165 i lovforslaget. Kristiania sunnhetskommisjonens boligkontor uttalte at «Helserådets ordfører bør høres før avgjørelse angående gavler, tårn og lignende tillates. Sådanne gavler, tårn m.v. kan også ha sanitær betydning».⁸⁹¹ Til bestemmelsen om takoppbygg mente et medlem av komiteen at spørsmålet om takoppbygg burde forelegges helserådet av hensyn til lysforholdene.⁸⁹²

Bestemmelsene om gårdsrommenes størrelse varierte mellom de ulike bygningslovene. Forholdet mellom bebygget og ubebygget areal skulle i det nye forslaget til lov fastsettes i byplanen. Bestemmelsene som var foreslått var fra komiteens side ment som en rettledning til minimumskrav i byplanene.⁸⁹³ Det ble gitt detaljerte bestemmelser om krav til størrelse avhengig av bygningenes høyde og utforming. Til bestemmelsene om gårdsrommene kommenterte flertallet i komiteen:

De nuværende bygningslover gjældende bestemmelser paa dette omraade er lite tilfredsstillende, idet de ikke i tilstrækkelig grad sikrer en bebyggelse med adgang til fornødent lys og luft indadtil i det indre av kvartalerne.

De medfører nemlig en høist uheldig opdeling av disse arealer bak bygningerne med en række smaa trange og uskjønne gaardsrum – selv der hvor man forholdsvis let vilde kunnet opnaa fælles store og lyse aapninger.

Specielt i nyere bydeler vil det paa grundlag av en heldig byplan og med hensigtsmæssige bestemmelser for øvrig ikke medføre særlige vanskeligheter at naa gode resultater og man har derfor foreslaaet en ordning, som gjennom et system med indre byggelinjer i første række tar sigte paa anordning av fælles gaardsrum, hvor saavel nødvendige sanitære som ogsaa de æstetiske krav vil bli tilgodeset.

⁸⁸⁵ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 55

⁸⁸⁶ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 56

⁸⁸⁷ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 56

⁸⁸⁸ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 51-52

⁸⁸⁹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 52

⁸⁹⁰ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 103

⁸⁹¹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 53

⁸⁹² Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 57

⁸⁹³ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 58

I gamle centrale bydeler, særlig hvor der allerede er opstaaet en utpræget tætbebyggelse med koncentreret utnyttelse av den værdifulde grund, vil det derimot falde betydelig vanskeligere at naa et tilfredsstillende resultat. Majoriteten har derfor fundet det ønskelig – ved siden av bestemmelserne om indre byggelinjer – ogsaa at opstille en række bestemmelser, som efter dens opfatning skulde sikre adgangen til fornødent lys og luft uten samtidig at hindre en praktisk utnyttelse av tomterne i overensstemmelse med den specielle benyttelse, som de enkelte tomteeiere maatte finde fornødent for sine behov.⁸⁹⁴

Bestemmelsene skulle sikre at gårdsrommene ble forholdsvis lyse og luftige, og uten skjemmende branngavler.⁸⁹⁵ Også de praktiske sidene ved bestemmelsene var vurdert av komiteen:

Ved utformingen av bestemmelserne paa dette omraade har man ogsaa fundet det heldig ikke at komme for langt ut paa vidderne med et hos os helt uprøvet system, som let kunde virke altfor stivt og upraktisk; men man har i nogen grad støttet sig til de erfaringer, man har fra nugjældende bestemmelser, idet man dog samtidig omhyggelig har stræbt efter at faa utsondret de dele, hvorom man har den bestemte erfaring at de virker uheldige.⁸⁹⁶

Bestemmelsene om byplanen legger opp til et system med to hoveddeler: Bestemmelser i loven som sikrer utformingen av gater og bygninger i tråd med tidligere prinsipper, og et system med planer hvor det offentlige eller private forslagsstillere står friere i utformingen av gater, plasser og bebyggelse. Dette kan tolkes som en tillit til den faglige kunnskapen som planleggerne representerte, og som at det var etablert en felles norm for god byform, og at lovverket derfor kunne utformes mer fleksibelt enn tidligere. Uansett var godkjennelsen av byplanene underlagt departementet, og det var derfor rikelig anledning til å kontrollere de planforslagene som kom.

De gjeldende bygningslovene skilte mellom beboelsesrom med og uten nattopphold, og andre rom, i tillegg til særlige bestemmelser som beboelsesrom i kjellere. Komiteen mente rom burde deles i tre kategorier: Beboelsesrom med varig opphold av mennesker, arbeidsrom som var andre rom med varig opphold av mennesker og birom som var rom med forbigående opphold av mennesker.⁸⁹⁷ Det ble gitt detaljerte bestemmelser for rom «til varig opphold av mennesker forbundet med natophold og alle rum i beboelsesleilighet med undtagelse av de, som indgaar under § 146 (Beboelsesrum)». Bestemmelsene gjaldt krav til yttervegger, høyde i rommet, minst areal, lysåpninger og høyde i forhold til grunnen utenfor huset.⁸⁹⁸ Kravet til takhøyde i eneboliger ble senket til 2,35 meter ettersom eneboliger som regel lå fritt og hadde rikelig tilgang på lys og luft.⁸⁹⁹ Kristiania sunnhetskommisjonens boligkontor uttalte til paragrafen:

Da disse to paragrafer omhandler så viktige hygieniske forhold som etasjehøyder, gulvflater, lysforhold og kjelleres anvendelse til opholdssted for mennesker, er det av særlig stor viktighet at disse spørsmål blir riktig behandlet.

⁸⁹⁴ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 58-59

⁸⁹⁵ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 59

⁸⁹⁶ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 59

⁸⁹⁷ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 70

⁸⁹⁸ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 109, § 144

⁸⁹⁹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 70

Den behandling disse viktige spørsmål har fått i lovutkastet, må jeg anse som lite betryggende.

Det vilde bli for vidløftig i disse korte bemerkninger, som jeg i meget kort tid skal avgi, å uttale sig i detaljer angående disse vanskelige spørsmål.

Jeg vil derfor henvise til mine bemerkninger til revisjon av lov om bygningsvæsenet i Kristiania av 26de mai 1899, trykt i sundhetskommisjonens årsberetning for 1913 side 154-158.

Dee gjelder her viktige hygieniske spørsmål som daglige erfaringer viser at selv de dyktigste fagmenn på bygningsområdet ikke har satt sig inn i eller interesserer sig synderlig for. Det må derfor være ethvert helseråds oppgave og plikt å sørge for at der kommer orden og rett forståelse inn i disse ting. Her i byen er det vanskelig nok å få gjennomført de mest elementære hygieniske regler på disse områder. Men utover landet er forholdene i denne henseende ganske uholdbare, fordi man der ikke har nogen myndighet som kan skride inn. Derfor er klare og greie forskrifter i lovfestet form absolutt nødvendige her. Det er heller ikke vanskelige å foreskrive bestemte lovregler angående disse ting, uten at disse behøver å være så vidløftige.⁹⁰⁰

Boligkontoret mente det ikke var noen grunn til å sette takhøyden lavere i eneboliger enn i andre boliger og argumenterte med at de kunne bli underdelt. Da ville enkelte rum eller deler av boligen bli leid ut, og da først de rommene som hadde lavest takhøyde. Boligkontoret mente at en høyde på 2,5 meter var så liten at å bygge lavere kun var aktuelt dersom det dreide seg om spekulasjon.⁹⁰¹

Komiteens medlem Geirsvold foreslo at det skulle innarbeides en bestemmelse om at «Enhver selvstendig familiebolig bør kunne gjennomluftes». Hensikten var å forhindre «back to back houses».⁹⁰² Kristiania sunnhetskommisjons boligkontor ville ha inn i bestemmelsen en uttømmende opplisting av hvilke rom som skulle tilhøre en leilighet som ble leid ut. Nødvendige rom var i følge boligkontoret vaskerom, rulle- og strykerom som også kunne brukes til tørking av klær (i tillegg til areal ute), kjøkken spiskammer (minimum 0,8 kvadratmeter), et rom til oppbevaring av klær (minimum 1 kvadratmeter), et rom til oppbevaring av brensel og matvarer i kjelleren og en entré med inngang til boligrommene.⁹⁰³

Det ble også innarbeidet en bestemmelse om at hver familieleilighet skulle ha "eget privet eller vandkloset.....Hvor betingelserne (vand og tilfredsstillende avløp) er tilstede, kan kommunestyret efter innhentet erklæring fra helseraadet og bygningsraadet for bestemte strøk paabyde anvendelse av vandklosetter".⁹⁰⁴ Bestemmelsene om avstand fra nabo, gate m.m. var tatt ut av loven «idet de paakrævede bestemmelser herom bør indtages i de av helseraadet og bygningsraadet i forening utarbeidede regler».⁹⁰⁵ Geirsvold var den eneste i komiteen som mente at fjerning av søppel og tømning av priveter i byer og herredsbyer skulle foretas av kommunen, men mindre helserådet godkjente en annen ordning.⁹⁰⁶

⁹⁰⁰ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 65

⁹⁰¹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 65-66

⁹⁰² Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 72

⁹⁰³ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 72

⁹⁰⁴ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 111, § 149

⁹⁰⁵ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 72

⁹⁰⁶ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 72

Bestemmelsene som murtvang ble innarbeidet i loven. Unntaket var der det ble gitt vedtekt om at trebygninger kunne tillates, men disse måtte ikke overstige en grunnflate på 180 kvadratmeter inklusive uthus.⁹⁰⁷ Fullstendig murtvang var bare innført i Kristiania i gjeldende lovgivning. I de andre byene var enkelte avgrensede strøk unntatt fra murtvungen. I tillegg gjaldt ikke murtvungen i byggebeltet rundt byene. Komiteen foreslo dette systemet overalt, dvs. at det var en generell murtvang i byene, herredsbyer og byggebeltene, unntatt der trebebyggelse var tillatt gjennom vedtekt.⁹⁰⁸ I byene dannet som regel trebebyggelsen et sammenhengende belte utenfor sentrum, hvor det var murtvang. Komiteen mente dette var uheldig og foreslo at trebebyggelse «som regel kun bør tillates i begrænsede, inbyrdes adskilte strøk».⁹⁰⁹ Strøkene kunne skilles inbyrdes med parkanlegg eller murbebyggelse.

Komiteen mente at det økonomisk var gunstig å tillate innredning av loftsrom: «De blir nemlig meget billige å innrede og vil derfor kunne medvirke til en rimeligere husleie».⁹¹⁰ De kunne dermed bidra til at «arbeidere og andre mindre bemidlede» kunne bygge seg et lite hus. «Og den sociale betydning herav kan man neppe vurdere høit nok».⁹¹¹

De senere års boligbygning peker så vel her i vårt land som annetsteds i den retning at man mer og mer vil komme bort fra tettbebyggelse efter kasernesystemet og i stedet få små frittliggende bygninger. Utviklingen har endog gått fortere enn lovgivningen, så der mange steder bygges delvis med betydelig større avstander mellem de enkelte småhus enn loven krever. Havebyer og villamessig bebyggelse synes å skulle bli fremtidens boliger innen så godt som alle samfundslag.⁹¹²

12.7.1 Forsterket komitéinnstilling

I Stortinget ble innstillingen fra Næringskomité nr. 2 forsterket med to representanter fra Sosialkomiteen da det skulle lages komitéinnstilling til Odelstinget. Bygningslovskomiteén innleder med å sitere bygningslovskomiteen:

...disse lover stadig bør følge den livlige utvikling så vel med hensyn til prinsippene for bebyggelsens art som også med hensyn til den stadige vekslende teknikk og utførelsesmåte. Der pekes på hvorledes nye prinsipper for byregulering i de senere år har arbeidet sig frem med strengere fordringer til lys og luft, til videre utnyttelse av terrenet og med større krav i estetisk og sanitær henseende. Der opstår en sterkere trang til å stå friere likeoverfor lovens i mange henseender temmelig strenge og detaljerte bestemmelser og til på en letvint måte uten unødige omstendighet og tidsspille å kunne opnå dispensasjoner – til å kunne benytte et nytt materiale, en tidligere ukjent konstruksjon eller til under særlige omstendigheter å kunne anvende mindre dimensjoner enn forutsatt o.s.v., likesom der bør være lettere adgang til å få lovens bestemmelser forandret eller nye regler tilføjet.⁹¹³

Komiteen sluttet seg til hovedprinsippet for loven, nemlig at systemet med særlover for de store byene og en egen lov for de mindre ble forlatt. Den uttrykte allikevel bekymring

⁹⁰⁷ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 111, § 153

⁹⁰⁸ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 73

⁹⁰⁹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 73

⁹¹⁰ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 82

⁹¹¹ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 82

⁹¹² Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Bilag 2, s. 83-84

⁹¹³ Stortingets forhandlinger 1923, Innstillinger og beslutninger, del B, Innst. O. XX, s. 2

for at loven ikke ville passe alle steder, men mente at anledningen til å utarbeide lokale forskrifter ville gjøre at den kunne tilpasses også på mindre steder. Fordelene med å få fastlagt de viktige prinsippene i alle byene ble vektlagt.⁹¹⁴

For byggebeltene mente komiteen at det riktige prinsippet måtte være at herredskommunene rundt bykommunene fikk ansvaret for byggebeltene. Komiteen mente at bebyggelsen utenfor byene ville tilta med bedre kommunikasjoner og at stadig større områder ville bli lagt inn under bygningsloven.⁹¹⁵ Komiteen fant flere av forslagene til paragrafer for strenge og lempet på disse i sin innstilling for å «skape gunstigere vilkår for den private byggevirksomhet».⁹¹⁶

Komiteen var delt i synet på om fagfolkene skulle ha stemmerett i bygningsrådet. Et mindretall ville ha kun folkevalgte medlemmer.⁹¹⁷ Bestemmelsen i § 26 G om forbud mot kasernebebyggelse uten at den ble oppbrutt med «lav bebyggelse og rummerligere forhold» mente komiteen var overflødig sett i lys av de andre bestemmelsene i loven, i tillegg til problemet med å definere «kasernebebyggelse».⁹¹⁸ Komiteen mente også at innredning av arbeidsrom i kjellere i skrånende terreng og enkelte beboelsesrom på loft ikke burde telle med i etasjeantallet og bestemmelsen om antall etasjer ble foreslått tatt ut av loven. Komiteen argumenterte med at en bestemmelse om etasjeantall kunne vedtas som vedtekt.⁹¹⁹ Saken ble utsatt da den kom opp i Odelstinget.⁹²⁰

12.7.2 En felles bygningslov for alle byene - 1924

Saken kom opp igjen året etter uten noen ny innstilling fra departementet. Komiteens ordfører Morell innledet debatten i Odelstinget og mente at Norge lå langt tilbake i byplanleggingen og at feltet «betyder saa overmaade meget, baade kulturelt, socialt og økonomisk».⁹²¹

Et tema som tidlig ble tatt opp i debatten i Odelstinget var forholdene for bygningsarbeiderne. Dette hadde ikke vært noe tema tidligere i behandlingen av bygningslovene, men ble nå trukket frem som et vesentlig forhold som burde gjøres noe med.⁹²² Statsråden minnet om at da lovarbeidet ble startet ti år tidligere var det for å stimulere byggevirksomheten, for å avhjelpe bolignøden, og av hensyn til «mere tidsmessige bygningsformer som man var kommet ind i, og hvortil de nugjældende bygningslove ikke hadde tat tilbørlig hensyn».⁹²³

Det ble en lang debatt i Odelstinget rundt utstrekningen av byggebeltet rundt byene. Oppfatningen blant representantene var at den bebyggelsen som ble oppført utenfor bygningsloven var dårlig og kostbar å rydde opp i etter at den hadde blitt etablert. Representanten Bang uttalte:

Derfor burde, som jeg sa, baade by og land være like meget interessert i, at dette forhold blev bedret. Det ser imidlertid ut til, at landet ikke er saa interessert som byerne – jeg vet ikke hvad grunden er; men selvfølgelig har i

⁹¹⁴ Stortingets forhandlinger 1923, Innstillinger og beslutninger, del B, Innst. O. XX, s. 8

⁹¹⁵ Stortingets forhandlinger 1923, Innstillinger og beslutninger, del B, Innst. O. XX, s. 10

⁹¹⁶ Stortingets forhandlinger 1923, Innstillinger og beslutninger, del B, Innst. O. XX, s. 10

⁹¹⁷ Stortingets forhandlinger 1923, Innstillinger og beslutninger, del B, Innst. O. XX, s. 14

⁹¹⁸ Stortingets forhandlinger 1923, Innstillinger og beslutninger, del B, Innst. O. XX, s. 16-17

⁹¹⁹ Stortingets forhandlinger 1923, Innstillinger og beslutninger, del B, Innst. O. XX, s. 12

⁹²⁰ Stortingets forhandlinger 1923, Innstillinger og beslutninger, del B, s. 1253

⁹²¹ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 3

⁹²² Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 10

⁹²³ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 11

virkeligheten landsbygden like megen interesse av, at man faar en god, pen og sanitær bebyggelse omkring byen, som byen selv. Og specielt det at faa en sanitær bebyggelse maa da være en stor fordel – det kan da ikke være en fordel for landdistriktene, at de har nogen pestbuler omkring byerne. Landdistriktene burde derfor være taknemmelige for, at byerne gjerne vil regulere, gjerne vil administrere disse byggebelter.⁹²⁴

Representanten Heggelund stilte spørsmål om hvordan bebyggelsen i «sanitær henseende» ville bli dersom bygningsloven ikke ble gjort gjeldende og uttalte: «Tænk bare paa, hvilken betydning dette har for bekjæmpelsen av tuberkulosen o.s.v., at man faar ordnede byggeforhold».⁹²⁵ Representanten Alvestad fulgte opp innlegget slik: «Bygningslovens bestemmelser skal jo være der for at sikre sunde og gode hjem».⁹²⁶ Han brukte sin hjemby Ålesund som eksempel ved byutvidelsen i 1870-årene: «Da var forholdet det, at det var vokset op en bebyggelse rundt byen, som i sanitær henseende var helt forkastelig – idet der manglet baade gater og klokker og sol og luft i de boliger som var reist rundt byens daværende grense».⁹²⁷

Under § 6 som ga hjemmel til departementet om å gi forskrifter ble det reist spørsmål om «almindelige sundhetsforskrifter og spørmaal angaaende sundhetsforholdene» fortsatt skulle behandles av medicinalvæsenet som lå under socialdepartementet. Det ble foreslått å gjøre en tilføyelse om dette i paragrafen.⁹²⁸ Ministeren uttalte at forskriftene ville bli gitt av arbeidsdepartementet, men at sunnhetsforskrifter ville bli forelagt socialdepartementet til godkjennelse før de ble vedtatt.⁹²⁹

I bestemmelsen om ekspropriasjon ble det drøftet om anledningen til å ekspropriere til statens og kommunenes bygninger også skulle omfatte boligbebyggelse.⁹³⁰ Det ble argumentert for at det var en mangel ved tidligere hjemmel at det ikke kunne eksproprieres til boligbebyggelse fordi tilgangen til byggegrunn i enkelte tilfeller hadde vært en hindring for å bygge flere boliger.⁹³¹ Paragrafen, med hjemmel til å ekspropriere til boligbebyggelse, ble enstemmig vedtatt.⁹³²

I tilknytning til § 26 med bestemmelser om bygningers, gater og plassers utforming ble det gjort en innskjerping i Odelstinget etter forslag fra departementet.⁹³³ Innstillingen var endret fra å ha en bestemmelse om at bo- og arbeidsrom skulle telle med i etasjeantallet, til at dette skulle fastsettes med forskrift. Dette ble tatt opp i debatten i Odelstinget. Flere representanter tok til orde for en skjerpelse i bestemmelsen fra «bør» til skal». Det ble også tatt til orde for dette i bestemmelsen som industriområder hvor representanten Blakstad uttalte:

Jeg skulde ville føle mig mere tilfredsstillet om det istendenfor «bør» hadde staat «skal», for jeg mener det er en uting at man blander boligbebyggelse og industriel virksomhet om hinanden. Industrien skal ha sin særlige plads og ikke lægges op til den almindelige boligbebyggelse. Det er ikke heldig og hyggelig for en arbeider, naar han kommer fra sin fabrik til sit hjem, at ha tvers over gaten skal se en industriel bedrift. Jeg mener de to slags

⁹²⁴ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 21

⁹²⁵ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 21

⁹²⁶ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 22

⁹²⁷ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 21

⁹²⁸ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 32

⁹²⁹ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 33

⁹³⁰ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 51

⁹³¹ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 52

⁹³² Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 53

⁹³³ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s.56-57

bebyggelse bør holdes helt fra hinanden, og jeg skulde som sagt sætte pris paa om man istedenfor ordet «bør» hadde sagt «skal».⁹³⁴

Det ble forøvrig ingen lang debatt om paragrafen og den gikk igjennom som foreslått med noen mindre endringer.⁹³⁵ De videre paragrafene ble vedtatt uten mye diskusjon (bortsett fra bestemmelsene om ekspropriasjon og erstatning). Til bestemmelsen om avstand mellom bygninger (§ 75) og muligheten for å gi dispensasjon fra bestemmelsene (§ 76) ble spørsmålet om tilstrekkelig tilgang på lys og luft ved dispensasjon fra bestemmelsene tatt opp av representanten frøken Platou:

Der vil jeg forhøre om det ikke skulde være mulig at faa gjort den forandring at det kommer til at hete: «faar direkte lys og luft». Saken er nemlig den at der bygges saa mange smaa rum – det være badeværelser, toiletrum eller hvad det er – som faar indirekte lys og luft, fra korridorer, ganger og entreer, til og med fra kjøkkener eller tilstøtende soveværelser. Det er i høieste grad uhygienisk, og jeg kan ikke tænke mig det kan være forbundet med saa store vanskeligheter, at man ikke skulde kunne faa den av mig antydede bestemmelse med i denne lov. Jeg kan godt tænke mig tilfælde hvor bygningen er saa vanskelig at faa prosjektert, at man ikke kan faa direkte lys og luft, med det maa da være undtagelsestilfælde.⁹³⁶

De mere forskriftspregede paragrafene med bestemmelser om utforming av trapper, veggtykkelser osv. ble alle vedtatt uten mye diskusjon og stort sett enstemmig.⁹³⁷ Til bestemmelsen om lofts- og kjellerleiligheter var det foreslått at boliger i 3. etg. skulle være tillatt der det var elektrisk lys og oppvarming, eller sentralvarme ble brukt. Kjellerleiligheter skulle også være tillatt under visse forhold.⁹³⁸ Debatten om leiligheter i 3. etg. dreide seg om brannsikkerhet. Forslaget slik det forelå fra komiteen, med vedtekt om det skulle være forbud i den enkelte by, ble vedtatt.⁹³⁹

Til § 136 om tilsyn med byggearbeider ble det foreslått at det ble uttrykkelig fastslått i paragrafen at helserådets ordfører skulle ha anledning til å uttale seg, i tilfelle han ikke var tilstede under behandlingen i bygningsrådet (hvor han var medlem). Dette ble vedtatt som tillegg for å sikre at helsefaglig kompetanse ble bragt inn i vurderingene.⁹⁴⁰

Behandlingen av lov om bygningskommuner ble vedtatt uten endringer i lovforslaget.⁹⁴¹

I Lagtinget ble debatten innledet med et ordsifte om loven ville føre til mer eller mindre boligbygging, og om statens forpliktelser for å avhjelpe bolignøden. Synspunktene på om loven ville gjøre det enklere eller verre å bygge boliger var forskjellige.⁹⁴² Det oppsto også en lang debatt rundt bredden på byggebeltet. Begrunnelsen fra de som ville ha en bred sone var hensynet til en ordnet bebyggelse.⁹⁴³ Odelstingets vedtak ble etter debatten stående uendret.⁹⁴⁴

Også til neste paragraf – sammensetningen av bygningsrådet – ble det som i Odelstinget en debatt om fagfolkene skulle ha stemmerett eller ikke. Debatten dreide seg i stor grad om hvorvidt byggevirksomheten skulle styres av faglige hensyn eller politiske hensyn. Det

⁹³⁴ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 58

⁹³⁵ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 59

⁹³⁶ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 98

⁹³⁷ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 99-108

⁹³⁸ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 108-109

⁹³⁹ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 110

⁹⁴⁰ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 118-119

⁹⁴¹ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s. 124-127

⁹⁴² Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Lagtinget, Ottende del II, s. 3-5

⁹⁴³ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Lagtinget, Ottende del II, s. 13, representanten Gard

⁹⁴⁴ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Lagtinget, Ottende del II, s. 14

ble argumentert i begge retninger, og uttrykt frykt for dominans både fra fagfolk og fra politikere. Lagtinget falt til slutt ned på samme beslutning som Odelstinget, at fagfolkene skulle ha stemmerett i bygningsrådet.⁹⁴⁵ Lagtingets beslutninger ble enstemmig vedtatt i Odelstinget.⁹⁴⁶ Loven trådte forøvrig ikke i kraft før 1929.

12.8 Oppsummering og drøfting

I Norge er starten på perioden preget av frigjøringen fra Sverige og byggingen av en nasjonal identitet. Det særegne norske blir dyrket både i byplanlegging, arkitektur og innenfor kunsten. Det var utstrakt kontakt mellom landene i Europa og impulser ble hentet både fra Skandinavia og Europa. Særlig Tyskland var et forbilde innenfor byplanleggingen. Norge ble ikke direkte involvert i første verdenskrig, og det blir jobbetid og mangel på boliger. Dette ga seg særlig utslag i de større byene hvor boliger blir omgjort til produksjonslokaler, samtidig som det var liten produksjon av nye boliger.

Ved århundreskiftet endret de teknologiske forutsetningene seg. Jernbanelinjer blir bygd ut og elektrisiteten tas i bruk til sporveger i de større byene. Kollektivtrafikken skapte de nødvendige forutsetningene for gjennomføringen av nye planleggingsprinsipper. Hagebyer og spredt boligbebyggelse vokser fram utenfor den konsentrerte bebyggelsen i byene. I første halvdel av 1900-tallet skjer arealutviklingen i de større byene med utgangspunkt i kollektivtrafikken.

12.8.1 Utviklingen innenfor medisinen

Selv om det fortsatt ikke var utviklet effektive behandlingsformer for de vanlige sykdommene ble helsetilstanden i byene gradvis bedre. Årsaken var antagelig at bedre kunnskap om smitteveier, bedre organisering av helsetjenesten, og bedre sanitære forhold gjennom en åpnere bebyggelse og bedre infrastruktur (blant annet vann og avløp). Fokuset innenfor planlegging og arkitektur var å sikre boliger for alle, lys og luft i bebyggelsen, og en effektiv fysisk infrastruktur. Nye idéer innenfor byplanlegging og arkitektur, som ivaretok prinsippene for en sunn bebyggelse på en bedre måte enn rutenettsplanen og leiegårdene, begynte også å gjøre seg gjeldende. Legene engasjerte seg aktivt i boligsaken og på andre områder hvor byplanlegging og boligbygging ble diskutert.

12.8.2 Utviklingen innenfor planleggingen

De fleste byer i Norge preges fortsatt av klassisismens prinsipper i bevarte gateløp og plassdannelser. Byplanleggingen kom inn i en overgangsfase fra 1900 til 1920, det siste utslaget av historismen, der påvirkningen fra blant annet hagebybevegelsen i England gjør seg gjeldende. Nye bydeler utenfor bysentrene vokser fram med frittliggende småhusbebyggelse, og enkelte nye industrisentra, som Rjukan og Høyanger blir etablert. Planene preges fortsatt av klassisismens strenge orden og symmetri, og bebyggelsen beholder mye av empirens formspråk fra det foregående århundret.

⁹⁴⁵ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Lagtinget, Ottende del II, s. 18

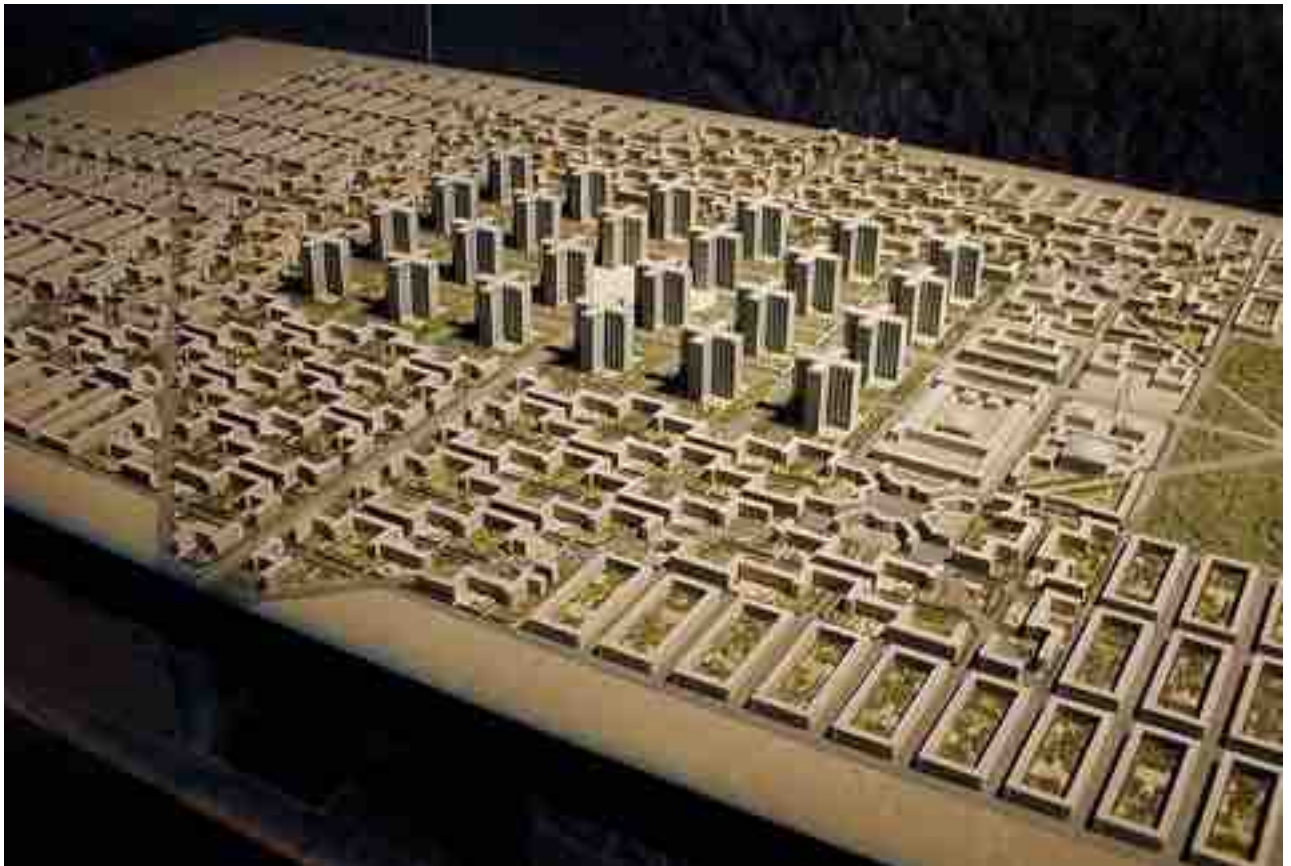
⁹⁴⁶ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Odelstinget, Ottende del I, s.

Harald Hals, som utarbeidet forslaget til generalplan for Oslo i 1929, introduserte skille mellom analysen og planforslaget. Skillet bygde på arbeidene til den skotske forskeren og byplanleggeren Patric Geddes (Thomassen 1997:65).

Da er det ikke lenger av så stor betydning å kjenne gotikkens statikk eller renessansens linjeføring, som å kunne lese tuberkulosestatistikkens resultater eller lytte til husmorens erfaringer eller kjenne de dårligstilledes minimumsbehov. Det er boligen og hjemmet som bestemmer byen. Ikke omvendt. Boligbyens tid er inne. (Hals 1993:143, sitert i Thomassen 1997:128).

Forholdet mellom analyse av situasjonen og en vurdering av aktuelle virkemiddel ble nødvendig da systemet med rutenettsplanene ble forlatt i loven av 1924. Det var byplanen som skulle avgjøre byformen. Det ga nye muligheter, men også behov for en begrunnelse for de anbefalingene som ble gjort fra planleggerens side.

Camillo Sittes bok, som ble utgitt første gang i 1889, ble utgitt i et fjerde opplag i 1909, og da med et vedlegg om "Großstadtgrün" – om bruk av vegetasjon i byer. I vedlegget tar Sitte for seg ønsket og behovet for trær og vegetasjon i byene. Han skiller mellom grøntanleggenes estetiske og sanitære funksjon og refererer til forskning på oksygeninnholdet i lufta i byene. Han konkluderer med at bruken av vegetasjon ikke hadde noen betydning for luftkvaliteten i byene. Vegetasjon hadde kun en estetisk og mental virkning på menneskene, men understreker at denne virkningen kan være viktig nok.



Figur 50: Modelle av Le Corbusiers La Ville Radieuse. Planen ble presentert i flere sammenhenger og på ulike tidspunkter fra 1924 og fremover. Byen skulle romme flere millioner innbyggere. Høyhusene var kontorer og andre arbeidsplasser, mens lavblokkene skulle inneholde boliger og være maksimalt 6 etg. Høye. <http://www.archdaily.com/411878/ad-classics-ville-radieuse-le->

corbusier/52001cc3e8e44e6db000007_ad-classics-ville-radieuse-le-corbusier_corbusierville3millionsg-jpg/, 28.02.2015.

Sitte argumenterer for at det ikke er nødvendig med store mengder trær for å oppnå den ønskede virkningen. Enkeltrær eller grupper vil kunne ha samme effekt hvis de er bevisst plassert i byrommene. Han argumenterer mot å bruke trær i alléer, og for parkanlegg i byen som ga ro, luft, skygge, mulighet for lek og spaserturer. Han argumenterte for at det riktige stedet å bruke det han kalte "sanitäre Grün" var inne i kvartalene, og han mente at kvartalene måtte holdes åpne og tilgjengelige slik at de kunne beplantes. Det ville gi ro fra trafikken, beskyttelse mot støv, vind og skygge om sommeren (Sitte 1909 (4. Utgave):187-211).

Den franske arkitekten Le Corbusier (hans egentlige navn var Charles-Édouard Jeanneret-Gris) publiserte fra begynnelsen av 1920-tallet og fremover sin visjon for den moderne byen. Utgangspunktet for forslaget var boligene og behovene knyttet til dem, i tillegg til bruk av nye materialer (armert betong, glass og stål) og at formen på bebyggelsen skulle utformes ut fra funksjonen ("form follows function"). Det ble lagt stor vekt på hygieniske prinsipper, og både byformen og bebyggelse var utformet for å gi maksimalt med lys og luft. I tillegg skulle uterområdene utformes til bruk for rekreasjon og sport, og forgjengerne skulle skilles fra biltrafikken.



Figur 51: Modell av Le Corbusiers fremtidsby realisert i Paris. De eksisterende bygningene skulle rives (med unntak av viktige historiske bygninger) og nye bebyggelse og parkarealer etableres. Bebyggelsen på Ile de la Cité til høyre i bildet er fortsatt bevart i Corbusiers forslag. URL: <http://i.imgur.com/8OBnh7d.jpg>, 01.03.2015.

Le Corbusiers idéer og prosjekter fikk stor betydning for både byplanleggingen og arkitekturen utover på 1920- og 1930-tallet. Han engasjerte seg også sterkt i CIAM og

førte Athen-charteret i pennen. Han fikk dermed stor påvirkning på prinsippene som ble formulert og publiserte dem flere ganger både før og etter andre verdenskrig. Både kollektivtransport i form av tog, trikk og busser, og privatbilismen var nye faktorer som måtte innarbeides i planleggingen. Troen på teknologien som svar på mange av utfordringene i samfunnet var utbredt, og funksjonalistene la vekt på en industriell produksjon av bygninger. Det ble en gradvis overgang fra en håndverksmessig produksjon til en mer industriell produksjon av boliger, men børskrakket i 1929 og krisen etterpå satt utviklingen sterkt tilbake. Det var først etter andre verdenskrig av boligproduksjon etter industrielle metoder ble integrert i arkitektur og byplanlegging.

At staten og bykommunene begynte å engasjere seg direkte i byggingen av boliger medførte økte muligheter til å ta ny kunnskap og prinsipper i bruk i byplanleggingen. Nye prinsipper var i stor grad allerede etablert innenfor faget, men så lenge private utbyggere styrte investeringene i byggeprosjektene var det vanskelig å utvikle alternativer til rutenettsplaner og leiegårder. Et mer helhetlig grep om utbyggingen, og andre finansieringskilder, gjorde det mulig å ta i bruk nye prinsipper for planlegging og utbygging.

12.8.3 Tilgjengelig kunnskap

Oppdagelsene innenfor medisinen hadde gitt en større forståelse av smitteveiene for sykdommer, men det fantes ingen effektiv behandling mot infeksjonssykdommene når folk først var blitt syke. Endringen fra en teori om miasmer til en teori om smitte mellom personer gjorde at overbefolkning ble identifisert som en alvorlig trussel mot helsen. Overbefolkning var innenfor et medisinsk paradigme med miasmer som sykdomsårsak ingen stor trussel mot helsen (ut over de sosiale problemene det medførte). Innenfor et paradigme hvor sykdom smittet mellom mennesker ble det derimot en fare for helsen.

Konfliktene rundt første verdenskrig gjorde at samarbeidet over landegrensene i Europa ble sterkt skadelidende i denne perioden. Byplanleggingen er preget av en tradisjonell tilnæringsmåte med vekt på estetiske formingsprinsipper, og uten noen sterk forankring i undersøkelser og forskning.

12.8.4 Normer i samfunnet

Etter første verdenskrig, da kvinnene hadde fått allmenn stemmrett, kom politikere med annen erfaringsbakgrunn, og et annet mandat fra sine velgere, inn i samfunnsstyringen. Flere kvinner ble valgt inn på Stortinget, og de var aktive deltagere i debattene rundt bygningslovene. Veksten i offentlige utgifter og i antall offentlig ansatte steg etter at arbeiderpartiet fikk vind i seilene fra 1920-årene. Innenfor planlegging og arkitektur var det avangardister på ytterste venstre fløy internasjonalt som sto på barrikadene for nye ideer. Med de kontaktene som sosialistene i Norge hadde med Russland etter 1917, og med meningsfeller på kontinentet, må de ha blitt kjent med nye ideer og strømninger innenfor faget.

Selv om engelsk byplanlegging tidlig ble opptatt av boligspørsmålet, var det først på slutten av 1920-tallet at tiden var moden for en ideologisk dreining i retning av et større offentlig engasjement i dette spørsmålet (Kvarv 2003: 87). Etter århundreskiftet, og særlig etter 1905, skjer det er markert endring i argumentasjonen rundt bygningslovene. Oppropet til Stortinget med en "Forestilling" fra arbeidere i Aker og Kristiania" var en

type dokument som ikke hadde blitt presentert for Stortinget før. Tidligere var det stortingsrepresentanter, eller offentlig ansatte, som hadde målbåret "de ubemidlede klassers" behov. Både arbeidsklassens selvbevissthet gjennom fagbevegelsen og politisk deltagelse, og kanskje også det at alle menn over 25 år hadde fått stemmerett i 1900, førte til en annen politisk bevissthet rundt mål og normer for utvikling av byene.

Boligspørsmålet ble satt stadig høyere på den politiske dagsordenen etter hvert som boligmangelen økte, og den politiske sammensetningen på Stortinget og lokalt i kommunene, endret seg. Mangelen på effektive behandlingsmetoder førte til et vedvarende oppmerksomhet på forebyggende tiltak, og folkeopplysning ble et viktigere og viktigere virkemiddel for å hindre smitte. Bolignøden under og etter første verdenskrig førte med seg et behov for offentlig innsats i boligbyggingen. Dette var delvis en konsekvens av at privat kapital ikke ble investert i boligsektoren, ettersom det fantes mer lønnsomme investeringer. Etter en start hvor det ble opprettet en egen bank for lån til boliger, ble det etter hvert aksept for å at det offentlige engasjerte seg direkte i boligbyggingen.

Spørsmålet om å sikre helsen i byplanleggingen ble i løpet av perioden hovedsakelig et spørsmål om å sikre mest mulig lys og luft i bebyggelsen gjennom nye by- og bygningsformer. Det var en gjennomgående enighet om at en ville bort fra leiekasernene som boligform, og det ble eksperimentert med flere ulike former for bebyggelse for å balansere behovet mellom lys, luft og økonomi. Det stadig sterkere offentlige engasjementet i boligbyggingen gjorde det mulig med andre typer planer og bebyggelse enn tidligere ettersom større områder ble planlagt og gjennomført av en utbygger. Fra å ha basert seg på et generelt mønster (rutenettet) som skulle bygges ut av private byggherrer som eide en eller noen få tomter, ble det nå mulig å se større områder i sammenheng, og planene ble i større grad utformet ut fra et helhetlig konsept for arkitektur og byform.

Ebenezer Howard feriert på Skåtøy ved Kragerø i 1920 og skrev i samarbeid med Halfdan Bryn, som var lege, hadde sittet i bystyret i Trondheim, og senere ble president i Den norske lægeforening, boken "Havebyer og jordbruksbyer i Norge" som beskrev hvordan prinsippene om havebyene kunne gjennomføres i Norge (Thomassen 1997:59).

Med bygningsloven av 1924 mener Thomassen det skjer et skifte i hvordan loven ble oppfattet. Mens den før 1924 ble sett som et virkemiddel for å hindre usunne boliger ble bygningsloven etter 1924 sett som et redskap til å styre byutviklingen i samsvar med moderne prinsipper (Thomassen 1997:62).

12.8.5 Etablerte regler

Kvarv mener England og Tyskland var de to viktigste landene som forbilder for byregulering ble hentet fra på 1920-tallet. Det gjaldt både idéutvikling og iverksetting av tiltak (Kvarv 2002, s. 87). England var tidlig ute med lovgivning både innenfor boligbygging og helsevesenet. Det har nok sammenheng med at den industrielle revolusjon startet tidlig i England, og at konsekvensene av industrialiseringen og urbaniseringen ble tydelige der før de andre landene i Europa. Eksempler og erfaringer fra utlandet ble ofte brukt som utgangspunkt for drøftinger om løsninger i det norske lovverket, men det er også tydelig at tidligere prinsipper og bestemmelser i bygningslovene ga sterke føringer for hvordan lovverket ble utviklet.

Utarbeidelsen av de sentrale forskriftene til loven, og etablering av vedtekter i alle kommunene gjorde at det tok lang tid før loven av 1924 trådte i kraft. Det skjedde ikke før 1. Januar 1929 (Thomassen 1997:63). Dermed ble et nytt system etablert. Bygningsloven hadde generelle bestemmelser som ga rammebetingelsene for byformen og bebyggelsen, og forskriftene fastla detaljene i utformingen. Forskriftene kunne endres administrativ, dvs. av departementet, og vedtektene for den enkelte by ble vedtatt av kommunestyret. Det ga et langt mer fleksibelt system enn tidligere med mulighet for endringer ved behov i forskriftene, uten at Stortingets kapasitet førte til forsinkelser.

1925 – 1965
En felles bygningslov for byene

13 Felles bygningslov for alle byer – i krise, krig og gjenoppbygging

I perioden mellom 1924, da den felles bygningsloven for byene ble vedtatt, og frem til 1940 ble det gjort svært få endringer i loven. Børskraket i 1929 førte til nedgangstider og byggeaktiviteten ble sterkt redusert. I 1935 fremmes en interpellasjon om håndteringen av loven fra representanten Jakob Vik. Hovedinnvendingen hans var at departementet ville ha alle dispensasjonssaker fra de små stedene (som ikke hadde egne fagfolk ansatt) til behandling. Saken ble oversendt regjeringen.⁹⁴⁷ For øvrig var det ingen revisjoner av bygningsloven som omfattet bestemmelser knyttet til helseforhold før i 1940.

13.1 Revidering av bygningsloven 1940

I 1940 ble det foreslått en lov om bygnings- og brannvesenet på landet. Loven skulle dekke brannhensyn og bygningsbestemmelser for de områdene som ikke ble omfattet av brannloven av 1908 eller bygningsloven av 1924.⁹⁴⁸ Loven påla byggesøknad for nesten alle byggetiltak utenfor byene:

Når det etter denne lov eller helselovgivningen gjelder forskrifter for utføring av et byggearbeid – herunder gravningsarbeider for bygning, nyoppføring, reparasjon, endring og innredning av bygning – kan slikt arbeid ikke settes i verk før bygnings- og brannrådet har fått skriftlig byggemelding og har gitt tillatelse til iverksettelsen. Unntatt fra dette er seterhus, sportshytter og ensliggende forhus, sommerfjøs, potetbuer og lignende, samt mindre endringer av bygninger.⁹⁴⁹

Hovedinnholdet i loven var brannhensyn, i tillegg til at det ble vist til helseforskriftene og at en del bestemmelser fra bygningsloven var innarbeidet i loven. Norske arkitekters landsforbund hadde rettet en henvendelse til regjeringen i 1937 som ble gjengitt i odelstingsproposisjonen. De uttaler at:

Den moderne industri krever intim forbindelse mellom fabrikkanelegg, transportmidler og boligstrøk. Folkets sundhet krever at disse anlegg bygges efter en plan som sørger for adgang til frisk luft, hvile og rekreasjon.⁹⁵⁰

Arkitektforeningen var bekymret over fraværet av planlegging på landsbygda og påpekte at det langs veier og knutepunkter var vokst frem bebyggelse uten at det skjedde etter en plan. «For befolkningen betyr det bensinos, støv og larm».⁹⁵¹ På landsbygda var det heller ingen kontroll med byggearbeider.

Enhver kan bygge sitt hus som han selv lyster. Resultatet blir ofte usunde, fuktige og trekkfulle hus, kostbare i vedlikehold og uhygieniske i bruk. Så lenge en bruker gamle og velprøvde byggemetoder går det, men så snart nye materialer og konstruksjoner får innpass, bærer det galt av sted.⁹⁵²

Arkitektforeningen påpekte at det ikke fantes noen sentral institusjon eller organisasjon som kunne samle erfaringer og formidle dem ut til kommuner og planleggere, og

⁹⁴⁷ Stortingets forhandlinger 1935, Forhandlinger i Stortinget B, s. 1510-1517

⁹⁴⁸ Stortingets forhandlinger 1940, Ot. Prp. Nr. 23

⁹⁴⁹ Stortingets forhandlinger 1940, Ot. Prp. Nr. 23, s. 22

⁹⁵⁰ Stortingets forhandlinger 1940, Ot. Prp. Nr. 23, s. 68

⁹⁵¹ Stortingets forhandlinger 1940, Ot. Prp. Nr. 23, s. 69

⁹⁵² Stortingets forhandlinger 1940, Ot. Prp. Nr. 23, s. 70

foreningen tok til orde for at det ble dannet et slikt organ. Det ble også tatt til orde for at det skulle opprettes fylkesarkitekter som skulle påse at det ble utarbeidet reguleringsplaner, og at de eksisterende ble oppdatert ved behov (i tillegg til en rekke andre oppgaver).⁹⁵³ Lovforslaget ble ikke behandlet av Stortinget. Noen begrunnelse for dette er ikke gitt i stortingsforhandlingene.

13.2 Revisjon av bygningsloven 1946

I 1946 blir bygningsloven oppdatert samtidig som det vedtas en lov om ekspropriasjon av arealer. De to endringene må ses i sammenheng. Det opplyses at bygningsloven er gjort gjeldende for ca 300 steder utenfor byene.⁹⁵⁴ Behovet for endring i bygningsloven begrunnes i endringer i tinglysningsloven og rettergangsloven, i tillegg til andre grunner som ikke nevnes spesielt. Departementet ville ta opp spørsmålet om en revisjon av loven, men antok at dette ville ta atskillig tid og foreslo derfor en mindre revisjon. Endringene dreide seg blant annet om en utvidet anledning for departementet til å gi forskrifter. Hovedformålet med revisjonen var en endring i kommunenes adgang til å ekspropriere arealer. Dette hadde tidligere vært avgrenset til ubebygde tomter og til sanering av «eldre strøk».⁹⁵⁵ Bestemmelsen var blitt lite brukt (ett eksempel nevnes i proposisjonen) fordi det førte til store utlegg for kommunen som måtte erverve et helt strøk på en gang.

Dersom det blir åpnet adgang til å foreta en påkrevd eller ønskelig sanering i etapper, slik at en enkelt eller noen får eiendommer kan eksproprieres hver gang for deretter å selges videre etter kort tid, vil kommunen ha lettere for å påta seg utgiftene ved ekspropriasjonen.

En utvidet adgang til ekspropriasjon vil være av stor betydning for gjennomføring av regulering av eldre strøk etter moderne prinsipper og for en rasjonell nybebyggelse. I byer med eldre sentrumsbebyggelse uten tidsmessig regulering vil de enkelte eiendommer ofte være små med sterk – ofte for sterk – utnyttelse av byggegrunnen (fløybygninger, bakbygninger). Ved nybygg vil tomtene ofte være for små til en lønnsom utnyttelse, f.eks. som følge av at bygningsloven krever to trapper ved bebyggelse på to etasjer eller mer (§ 89,2), en viss minimumsavstand fra bygning til nabogrense (§ 75,1) osv.⁹⁵⁶

Det ble opplyst at en allerede før krigen hadde fått flere uttalelser fra byene om dette. Det var størrelsen på tomtene i bykjernene som var utfordringen i forhold til å få til en "rasjonell trafikkordning og det å skaffe tilstrekkelig sol og lys i de nye bygningsblokker".⁹⁵⁷ Den kommunale boligpolitikken hadde i følge departementet allerede før krigen endret karakter ved at kommunene heller ga finansiell støtte, særlig til kooperative boligselskaper, heller enn å bygge selv. «Boligbyggingens sosiale karakter og likeledes den økonomiske støtte som stat og kommune yter boligbygging, blir stadig mer framtreddende».⁹⁵⁸ Departementet fant det derfor rimelig at det ble lagt mer vekt på «den bebyggelsesmessige side av reguleringen som er dennes hovedformål».⁹⁵⁹ Det ble derfor

⁹⁵³ Stortingets forhandlinger 1940, Ot. Prp. Nr. 23, s. 71

⁹⁵⁴ Stortingets forhandlinger 1945-46, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 102, s. 1

⁹⁵⁵ Stortingets forhandlinger 1945-46, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 102, s. 2

⁹⁵⁶ Stortingets forhandlinger 1945-46, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 102, s. 2

⁹⁵⁷ Stortingets forhandlinger 1945-46, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 102, s. 3

⁹⁵⁸ Stortingets forhandlinger 1945-46, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 102, s. 3

⁹⁵⁹ Stortingets forhandlinger 1945-46, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 102, s. 3

anbefalt at kommunene skulle kunne ekspropriere enkelttomter som var bebygget og overlate eiendommen til andre for utbygging.

I tillegg ble det foreslått endringer i bestemmelsen om beboelsesrom for å sikre kvaliteten på leiligheter ved nybygg eller ombygging av eldre bygninger. Bestemmelsen ga bygningsrådet hjemmel til å nekte å godkjenne byggeanmeldelser som viste "en i bolighygienisk henseende uheldig innredning av leiligheter for beboelsesrom, kontorlokaler m.v." ⁹⁶⁰ Dette ble foreslått tatt inn i loven slik at også de hygieniske sidene ved søknaden kunne vurderes ettersom helserådets ordfører satt i bygningsrådet. Det ble opplyst at Oslo hadde fått stadfestet en slik bestemmelse i vedtekt. Endringene ble vedtatt uten debatt i Odelstinget ⁹⁶¹ eller Lagtinget ⁹⁶².

13.3 Lov om ekspropriasjon og byggeforbud vedkommende grunnarealer m.v. - 1946

Samme år ble det behandlet en egen «Lov om ekspropriasjon og byggeforbud vedkommende grunnarealer m.v.» ⁹⁶³ Loven hadde sin bakgrunn i behovet for å skaffe tomter for boligbygging:

Behovet for boliger var før krigen ikke dekket. Under krigen ble dette forhold sterkt forverret. Tiltak for å hjelpe fram nybygging av boliger må derfor betegnes som meget viktige ledd i landets gjenreisning. Det etter hvert gjort tiltak for å fremme gjenoppbyggingen ved anskaffelse av bygningsmaterialer o.l. og ved å lette finansieringen av boligbygg. Det har imidlertid vist seg at den nødvendige og ønskelige nybygging i mange tilfelle ikke har kunnet fremmes på grunn av mangel på høvelige tomter, og dette misforhold må fryktes å øke etter hvert som de andre tiltak som sikter på å fremme nybygging, får virkning.

De hittil gjeldende lovregler gir ikke tilstrekkelig hjemmel til å kreve avstått de nødvendige tomter. Det er også nødvendig å få lovbestemmelse for å sikre den nødvendige grunn til friarealer og fellesanlegg som bør opprettes i forbindelse med boligbyggingen i nybebygde strøk og for å sikre en planmessig utnyttelse av områdene i fremtiden. ⁹⁶⁴

Loven ga kommunene mulighet til å gi ekspropriasjonsrett både til privatpersoner og boligkooperasjoner for bygging av boliger. ⁹⁶⁵ Loven ga anledning til å ekspropriere ubebygget grunn, men også bebyggelse «dersom dette er nødvendig for å oppnå en hensiktsmessig utnyttelse av grunnarealer til byggeformål, til sanering av foreldet eller uhensiktsmessig bebyggelse o. likn. formål». ⁹⁶⁶ Det kunne også eksproprieres til lekeplasser, friarealer eller naturparker, forsamlingshus eller barnehager. ⁹⁶⁷

Under forhandlingene i Odelstinget ble behovet for en koordinert planlegging trukket frem av representanten Tellander som viste til Statens Boligplankomite:

⁹⁶⁰ Stortingets forhandlinger 1945-46, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 102, s. 9

⁹⁶¹ Stortingets forhandlinger 1945-46, Forhandlinger i Odelstinget nr. 10, s. 73-76

⁹⁶² Stortingets forhandlinger 1945-46, Forhandlinger i Lagtinget, s. 14-15

⁹⁶³ Stortingets forhandlinger 1945-46, Tredje del A, Ot. Prp. Nr. 89

⁹⁶⁴ Stortingets forhandlinger 1945-46, Tredje del A, Ot. Prp. Nr. 89, s. 1

⁹⁶⁵ Stortingets forhandlinger 1945-46, Tredje del A, Ot. Prp. Nr. 89, s. 2

⁹⁶⁶ Stortingets forhandlinger 1945-46, Tredje del A, Ot. Prp. Nr. 89, s. 4, § 2

⁹⁶⁷ Stortingets forhandlinger 1945-46, Tredje del A, Ot. Prp. Nr. 89, s. 2, § 3

«Det er i de senere år blitt en voksende forståelse for betydningen av by- og regionsplanlegging. Byplanlegging er som bekjent ikke noe nytt hverken i utlandet eller her i landet. I den gjeldende bygningslov av 22. februar 1924 har vi en forholdsvis moderne byplanlov. Når en allikevel må si at denne loven ikke tilfredsstillende moderne krav fullt ut, er det i første rekke fordi den bare løser spørsmålet innenfor den enkelte kommune eller bygningskommune. Svært ofte vil det imidlertid være slik at det aller viktigste er å legge planer og trekke opp retningslinjer for disponeringen av grunnarealene i de kommuner som støter opp til en bykommune. Det som trengs er ikke byplanlegging i snever forstand, men regionalplanlegging for et større område som danner en næringsgeografisk enhet».⁹⁶⁸

Debatten i Stortinget dreide seg i hovedsak om det burde gjøres en mer samlet revisjon av hjemlene for ekspropriasjon. Det ble fra ministerens side påpekt at det hastet med å få en hjemmel, og at loven derfor burde vedtas slik den forelå, noe den ble uten endringer.⁹⁶⁹ I Lagtinget ble igjen de prinsipielle sidene ved ekspropriasjon drøftet, men også her ble lovforslaget vedtatt uten endringer til tross for flere motforslag.⁹⁷⁰

13.4 Endringer i bygningsloven 1947

I 1947 ble det igjen gjort endringer i bygningsloven. Det gjaldt i hovedsak ekspropriasjonsbestemmelsene, men det ble også vedtatt en bestemmelse om at minst en av medlemmene i bygningsrådet skulle være husmor, og at bygning bestemt til varig opphold for mennesker forbundet med natteopphold krevde godkjennelse av bygningsrådet etter at en plan for dette var fremlagt.⁹⁷¹

13.5 Endringer i bygningsloven i 1962-63

Først i sesjonen 1962-63 ble det igjen gjort endringer i bygningsloven av 1924. Det gjaldt også denne gangen behovet for å sikre tilgang til arealer gjennom ekspropriasjon. Begrunnelsen var som tidligere behovet for tilgjengelige og ikke for dyre utbyggingsområder:

Kommunen skal på denne måten på forhånd kunne sikre grunnarealer til planmessig reising av nye tettgrender og bystrøk, herunder også komplette drabantbyer og forsteder. Den skal videre kunne sørge for en tomtereserve til så vidt mulig å trygge et tilstrekkelig utbud av byggemoden grunn for fortsatt kontinuerlig utbygging. Heri ligger at kommunen skal kunne erverve arealer både for utbygging av tettbygde strøk i tilknytning til bestående byer og tettsteder, og for nyreising av tettbebyggelse uten slik tilknytning. For å ligge innenfor ekspropriasjonsformålet må imidlertid grunnarealene ikke fra før være tatt i bruk til tettbebyggelse.⁹⁷²

⁹⁶⁸ Stortingets forhandlinger 1945-46, Forhandlinger i Odelstinget nr. 56, s. 441

⁹⁶⁹ Stortingets forhandlinger 1945-46, Forhandlinger i Odelstinget nr. 56, s. 447-449

⁹⁷⁰ Stortingets forhandlinger 1945-46, Forhandlinger i Lagtinget, s. 150-158

⁹⁷¹ Stortingets forhandlinger 1947, Innst. O. nr. 4

⁹⁷² Stortingets forhandlinger 1962-63, Ot. Prp. Nr. 33, s. 6

Lovendringen skulle gi kommunene anledning til å ekspropriere tomtegrunn selv om det ikke forelå reguleringsplan. Lovforslaget ble gjenstand for en langvarig debatt både i Odelstinget og Lagtinget, men ble godkjent uten endringer.⁹⁷³

13.6 Bygningsloven av 1965

Da Stortinget ble presentert for et nytt forslag til bygningslov var det etter at Scheikomiteén⁹⁷⁴ hadde foreslått en omfattende revisjon av kommunegrensene. Sammenslåingen av kommuner innebar at bykommuner ble slått sammen med omegnskommunene, og mindre landkommuner ble slått sammen til en større kommune. For planleggerne medførte dette at plankompetansen ble styrket i de nye kommunene, og tilangen til byggeområder ble bedre. De galme bykommunene hadde trange grenser, og lite areal for utbygging. Arbeidsplassene var i hovedsak lokalisert i byene, mens nabokommunene hadde fått tilvekst av nye innbyggere. Dette hadde, på grunn av skattereglene, medført at skatteinntektene hadde gått til nabokommunene mens byen hadde fått utfordringene knyttet til arbeidsplassene og trafikken. En viktig formål med kommunereformen var å rette opp i dette misforholdet.

I Stortingssesjonen 1964-65 ble det presentert et forslag til en ny bygningslov til erstatning for loven fra 1924.⁹⁷⁵ Loven av 1924 gjaldt på det tidspunktet helt eller delvis i 378 kommuner (medregnet byene) og 23 bygningskommuner.⁹⁷⁶ Innledningsvis i proposisjonen nevnes to forhold som førte til store endringer i byene: urbaniseringen med økt tilflytting til byene, og antall motorkjøretøyer, som var 20-doblet i perioden fra 1924 til 1964.⁹⁷⁷ Komiteen som skulle utarbeide lovforslag ble av departementet særlig bedt om å se på ekspropriasjons- og refusjonsbestemmelsene, bestemmelsene om reguleringsplaner (byplaner), bygningsbestemmelsene på landsbygda, eventuell innarbeiding av ekspropriasjonsbestemmelsene fra ekspropriasjonsloven av 1946 i bygningsloven, bestemmelsene om skjønnskommisjoner og muligheten for å gjøre de tekniske bestemmelsene i loven om til forskrifter.⁹⁷⁸ Lovforslaget som ble utarbeidet ble foreslått å skulle gjelde for hele landet.

Om formålet med bygningslovgivningen uttaler komiteén at det er å gi myndighetene herredømme over utformingen av den fysiske ramme for urbaniseringen og den bygningsmessige utviklingen, og gi dem lovheimel til å gjennomføre sine intensjoner, slik som de ytrer seg i de planer som blir

⁹⁷³ Stortingets forhandlinger 1962-63, Forhandlinger i Lagtinget, s. 138

⁹⁷⁴ Schei-komiteens forslag til prinsipielle retningslinjer ble i hovedtrekk fulgt av Stortinget i 1956, og kan sammenfattes slik:

- En minstestørrelse som kan sikre kommunene tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for en forsvarlig og tidsmessig administrasjon og tjenesteapparat. 2500-3000 innbyggere og 5-10 000 innbyggere der de geografiske forholdene ligger til rette for det.
- Enheter med et så allsidig næringsliv at det kan gi flere ben å stå på i vanskelige tider og demme opp mot fraflytting.
- Enheter der en har eller kan utvikle et kraftig, levedyktig sentrum.
- Enheter der en kan rasjonalisere skoleverket og danne grunnlag for en vellykket utbygging av den niårige skolen.

Endringene i kommunestrukturen i kjølvannet av Schei-komiteens innstillinger fant sted mellom 1958 og 1967, og først ut var Haugesund og Skåre. De fleste sammenslutningene fant sted i årene 1962-1965, med hovedtyngden i 1964 og 1965 med henholdsvis 164 og 59 kommuner. Inndelingene var basert på midlertidige bestemmelser fra komiteens innstilling III. Disse ble opphevet i 1967.

Schei-komiteens arbeid resulterte i en reduksjon av kommunetallet fra 744 i 1957 til 454 i 1967. Reduksjonen fordelte seg svært ulikt både på fylker og landsdeler. Endringene var ikke alltid i samsvar med de prinsipielle retningslinjene som Stortinget hadde vedtatt for henholdsvis herredsinndelingen og inndelingen for byene. URL: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>, 24.02.2015.

⁹⁷⁵ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1

⁹⁷⁶ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 1

⁹⁷⁷ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 2-3

⁹⁷⁸ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 3

vedtatt. Videre krever allmenne hensyn at bebyggelsen må utføres forsvarlig ut fra bygnings- og branntekniske, helsemessige og estetiske hensyn. Bygningsloven må derfor ha bestemmelser som sikrer at slike hensyn blir tatt, og som gir myndighetene heimel til å utøve bygningskontroll. Derimot finner komiteen at det neppe er noe mål for loven å hindre eller stimulere til bestemte løsninger av reguleringsmessig og estetisk art, verken når det gjelder hoveddisposisjon eller detaljer. Disse problemer må det være de ymse fagfolks og myndigheters sak til enhver tid å løse, for på beste måte å fylle skiftende tiders og steders krav og behov. Annerledes stiller det seg med de bygningstekniske krav som baseres på eksakte og målbare resultater av erfaring og forskning. De bygningstekniske bestemmelser må derfor inneholde detaljerte normer for de minimumskrav som må stilles.⁹⁷⁹

Sanering av eksisterende strøk mente komitéen burde håndteres i en egen lov.⁹⁸⁰ Det var nedsatt en komité for å utarbeide et lovforslag om sanering av eksisterende strøk i 1961. I den generelle innledningen i proposisjonen ble det omtalt at det ble foreslått en hjemmel om byggeforbud på grunn som var regulert til bebyggelse, men hvor den manglende tekniske infrastrukturen (kommunikasjon, vannforsyning, kloakk eller elektrisitet) gjorde at en tomt eller område ikke kunne bebygges.⁹⁸¹ Byggeforbud skulle også kunne gis for et område, ikke bare for en enkelt tomt. Komiteen uttalte at:

De kanskje alvorligste problemer er i dag knyttet til strøk hvor bygningsloven ikke gjelder, - d.v.s. utenfor byene med byggebelte og de steder på landet hvor den uttrykkelig er gjort gjeldende (§ 1). Bygningslovens bestemmelser er fortrinnsvis formet med sikte på rent bymessige forhold. I samsvar med komitéens mandat har man derfor tatt opp til drøftelse behovet for byggebestemmelser for landsbygda, herunder muligheten av å innføre én felles bygningslov for by og land.⁹⁸²

Komiteen drøftet lovens virkeområde og behovet for å kunne styre bebyggelse også utenfor det området som ble omfattet av loven av 1924. Den ga mulighet for å legge områder inn under bygningslovens bestemmelser, men denne muligheten var i liten grad brukt av kommunene. Grunnen ble oppgitt å være at det medførte utgifter for kommunen. Departementet hadde heller ikke hatt den nødvendige oversikt, eller vilje, til å gripe inn, og pålegge kommunene å opprette en bygningskommune.

Man kan heller ikke vente at kommunene alltid i tide vil ha noen klar erkjennelse av hvilke uheldige følger en uregulert utvikling i det lange løp vil føre med seg.

.....

Til dette kommer at det ofte er for sent å gripe inn når «større samlinger av bygninger har dannet seg eller begynner å dannes.» Da kan skaden alt være skjedd, og erfaringsmessig vil det også ta atskillig tid fra initiativet blir tatt inntil loven med de nødvendige vedtekter kan innføres, og reguleringsplaner deretter kan bli utarbeidet og stadfestet.

De hensyn som har diktert mange av bygningslovgivningens bestemmelser, vil også har sin selvstendige betydning utenfor byer og utpregede

⁹⁷⁹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 3

⁹⁸⁰ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 4

⁹⁸¹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 4

⁹⁸² Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 31

tettbebyggelser. Dette gjelder således de sikkerhetsmessige og øvrige tekniske og helsemessige krav som stilles til bygningenes fundamentering, planløsning og utførelse, atkomst, vann og kloakk, avstand til nabogrense og til offentlig vei o.s.v.. Som forholdet er i dag, går utvilsomt store private og samfunnsøkonomiske verdier tapt som følge av planløs og uheldig bebyggelse. Ikke minst gjelder det at bygninger oppføres uten at vei- og kloakkforbindelser er tilfredsstillende ordnet, med den følge at kommunen senere, ettersom videre utbygging finner sted, blir møtt med krav som ofte overstiger dens økonomiske bæreevne, og som kunne ha vært vesentlig redusert eller kanskje helt unngått om de nødvendige tiltak var blitt tatt i tide.⁹⁸³

Utenfor områdene hvor bygningsloven gjaldt var det kun brannloven og helselovgivningen som styrte byggevirksomheten. Det ble henvist til boligdirektoratets statistikk som viste at en stor del av byggevirksomheten hadde skjedd i «tettgrender på landsbygda, mens befolkningen i byene og i den spredte bebyggelsen på landet går tilbake, og byggevirksomheten der er tilsvarende mindre».⁹⁸⁴ Samtidig ble det opplyst at 80% av bebyggelsen ble oppført med lån fra Den Norske Stats Husbank og Noregs Småbruk- og Bustadbank, og at disse låneinstitusjonene stilte krav om at bebyggelsen skulle tilfredsstillende kravene i bygningsloven, også der hvor loven ikke gjaldt.⁹⁸⁵

13.6.1 Komitéens forslag til lovtekst med motiver

Komitéen for utarbeidelse av lovforslaget ble oppnevnt 19. mars 1954. Det tok altså 10 år fra komitéen startet sitt arbeid til lovforslaget ble forelagt Stortinget. En vesentlig endring i forhold til den tidligere bygningsloven var at «Lov om bygningsvesenet» som komitéen foreslo at loven skulle hete (departementet holdt imidlertid fast på «bygningloven» som begrep)⁹⁸⁶ ble foreslått å skulle gjelde for hele landet.⁹⁸⁷ Helsedirektøren uttalte seg positivt til at loven ble gjort gjeldende for hele landet:

For så vidt angår lovens virkeområde, er man enig i at også byggevirksomheten på landsbygda bringes under teknisk kontroll gjennom en tidsmessig bygningslov. Den tilfeldighet og mangel på plan som hittil i ikke liten utstrekning har preget denne virksomhet har mange steder ført til hygieniske problemer særlig på det sanitærtekniske området, og stillet kommunene overfor oppgaver som de bare med vanskelighet og på lang sikt har økonomiske muligheter til å løse.⁹⁸⁸

Komiteen drøftet også forholdet mellom en bygningslov for hele landet og forholdet til andre lover, blant annet sunnhetsloven av 1860 som fortsatt var lovgrunnlaget for helserådene:

De kommunale helseforskrifter inneholder vanligvis bl.a. bygningsbestemmelser med krav til nye boliger. Bestemmelser av denne art forutsettes opphevet og ført over til de nye bygningsforskrifter hvis bygningsloven blir gjort gjeldende for hele landet. Derimot vil

⁹⁸³ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 34

⁹⁸⁴ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 35

⁹⁸⁵ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 36

⁹⁸⁶ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 78

⁹⁸⁷ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 64

⁹⁸⁸ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 12

helselovgivningen fortsatt danne et viktig supplement til bygningsloven i forhold til bestående bygninger, idet bygningsloven ikke etablerer noe alminnelig boligtilsyn etter at ferdigattest er gitt.

For øvrig nevnes at både etter gjeldende bygningslov og etter utkastet er helserådets ordfører medlem av bygningsrådet, likesom helserådets uttalelse eller avgjørelse i en rekke bestemmelser er påbudt innhentet.⁹⁸⁹

Bestemmelsene i forskrifter og andre lover om helseforhold skulle så raskt som mulig oppheves og innarbeides i bygningsloven⁹⁹⁰. Bygningsloven skulle ikke være til hinder for at det ble gitt strengere bestemmelser etter helselovgivningen.⁹⁹¹ Helsemyndighetene var tillagt avgjørelsesmyndighet etter lovutkastet i spørsmål om drikkevann, kloakk og privet/WC i nye og eksisterende bygninger.

Det var bygningsrådet som skulle være det aktive organet i plan- og bygnings saker⁹⁹², men med et krav om at helserådets uttalelse skulle innhentes i saker som berørte deres saksfelt, f.eks. i § 4 hvor helserådets uttalelse skulle foreligge før vedtekt ble stadfestet⁹⁹³ og § 7 ved søknad om dispensasjon hvor helserådets uttalelse skulle foreligge før bygningsrådet kunne fatte vedtak.⁹⁹⁴ Det ble gitt bestemmelse om at helserådets ordfører skulle være medlem i bygningsrådet.

Fagfolkene deltagelse i bygningsrådet var en stor debatt i tilknytning til loven av 1924. Der fikk fagfolkene stemmerett i bygningsrådet. I lovforslaget ble dette ikke videreført. «Representanter for nærmere bestemte fagmyndigheter og kommunale etater skal delta i bygningsrådets møter, men uten stemmerett.⁹⁹⁵ Antallet fagfolk og antallet valgte medlemmer skulle være like i bygningsrådet. Ett medlem av bygningsrådet skulle om mulig være husmor og medlemmene skulle helst ha kjennskap til bygnings- og regulerings spørsmål.⁹⁹⁶ I høringen av lovforslaget krevde flere institusjoner å bli nevnt på lik linje med helserådet når vedtekter skulle vedtas. Departementet utformet derfor i odelstingsproposisjonen en mer generell tekst der enkeltinstitusjoner ikke ble nevnt, men hvor saksforholdet avgjorde hvem som skulle trekkes inn i beslutningene.⁹⁹⁷

Komiteen drøftet utfordringen med å skaffe de nødvendige fagfolkene og foreslår at det i alle fylker, med unntak av de to «byfylkene», skulle opprettes stillinger som fylkesarkitekt for å assistere kommunene.⁹⁹⁸ Komiteen mente at «med den sterkt økende interesse for regulerings spørsmål som for tiden gjør seg gjeldende i Norge som ellers i verden, og med den økende etterspørsel etter reguleringskyndige, må man også ha lov å regne med en stadig økende tilgang til faget, slik at disse vanskeligheter vil være av mer forbigående art».⁹⁹⁹

Komiteen drøftet behovet for å formalisere de ulike plannivåene og mente at behovet for planlegging på landsdelsnivå og på høyere nivå ikke burde ligge under bygningsloven. Behovet for at regionale planer allikevel ble lagt inn under bygningsloven ble blant annet begrunnet med behovet for koordinering av transportsystemet og de konsekvensene bedre kommunikasjon hadde på friluftslivet. Det medførte behov for å sikre

⁹⁸⁹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 58

⁹⁹⁰ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 32

⁹⁹¹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 32

⁹⁹² Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 66

⁹⁹³ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 7

⁹⁹⁴ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 7

⁹⁹⁵ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 9

⁹⁹⁶ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 8

⁹⁹⁷ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 80 og 82 (§ 9 om bygningsrådet)

⁹⁹⁸ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 37

⁹⁹⁹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 38

friluftsområder og hytteområder «i stor avstand fra de større befolkningssentra».¹⁰⁰⁰ I tillegg kom behovet for å ha kontroll med byggevirksomheten i nedslagsfeltet til drikkevannskildene og koordinering av vannforsyning og avløpsanlegg.

Komitéen foreslo en ny plantype – generalplan (§20) – som skulle dekke hele kommunens areal. «Ved generalplan forstås i denne lov en oversiktsplan for utnyttelsen av grunnen i en kommune eller del av den til de forskjellige byggeformål, trafikklinjler og andre kommunikasjonsanlegg, jord- og skogbruk og friluftsområder og for løsning av vann- og kloakkspørsmål eller dekning av andre almene behov. I planen angis også områder som på grunn av dårlig byggegrunn, ras- og flomfare eller av helsemessige eller av andre særlige grunner ikke bør bebygges. Generalplanen tjener som rettleiding ved utarbeidelsen av reguleringsplaner».¹⁰⁰¹ For å styre utarbeidelsen av reguleringsplaner, og for å se utviklingen av hele kommunen i sammenheng, foreslo komitéen å pålegge kommunene å utarbeide generalplaner. Disse skulle utarbeides for hele eller større deler av kommunen.¹⁰⁰²

Generalplanens hovedoppgave blir å påse at det reserveres tilstrekkelige arealer for de forskjellige elementene i planen, og at de sikres en riktig beliggenhet. Derved oppnås både den mest økonomiske og funksjonelt beste form for utbygging.¹⁰⁰³

I planen kunne det også utpekes områder som ikke skulle eller burde bebygges på grunn av dårlig byggegrunn, ras, flomfare, av helsemessige grunner, eller for å avsette arealer til friluftformål. Det kunne også i planen avsettes arealer til bestemte formål (offentlige bygninger, industri, bestemte typer boligbygg nevnes) og angis utnyttelsesgrad eller befolkningstetthet. Generalplanen skulle også kunne angi utbyggingstakt og rekkefølgen for når områder kunne tas i bruk.¹⁰⁰⁴ Begrunnelsen var blant annet behovet for å få kontroll med vannforsyning og avløp:

Vann- og sørlig kloakkspørsmålet er i de senere år vokset til svære dimensjoner – især utenfor de sentrale strøk – ved at den bedrede vannforsyning har muliggjort installering av vannklosetter og bad hvis avløp ofte føres ut i åpne bekker eller grunnen og igjen kan infisere drikkevannet for mennesker og dyr. Spredning av bebyggelsen har her skapt svære og delvis uløselige problemer, og det er i høyeste grad påkrevd ved plassering av fremtidig bebyggelse å ta hensyn til at vann- og kloakkspørsmål kan ordnes på en betryggende måte.¹⁰⁰⁵

Den tidligere «byplanen» ble erstattet med begrepet reguleringsplan og skulle omfatte mer avgrensede områder innenfor kommunene.¹⁰⁰⁶ Det var bare reguleringsplanen, med unntak av særlig vedtatte vedtekter til regionplan eller generalplan, som var bindende for grunneierne. Regionplan og generalplan var kun veiledende.¹⁰⁰⁷ I tillegg ble det innført en hjemmel for å nedlegge byggeforbud slik at en uheldig utvikling av bebyggelsen kunne forhindres.¹⁰⁰⁸ En av begrunnelsene var kostnadene ved en senere utbygging av avløpsnett.

¹⁰⁰⁰ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 45

¹⁰⁰¹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 10

¹⁰⁰² Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 47

¹⁰⁰³ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 48

¹⁰⁰⁴ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 48

¹⁰⁰⁵ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 48

¹⁰⁰⁶ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 49

¹⁰⁰⁷ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 54

¹⁰⁰⁸ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 50

Komiteen foreslo at sportshytter, sommerhus og kolonihagehus skulle unntas fra loven.¹⁰⁰⁹ Under høringen uttalte flere høringsinstanser seg kritisk til dette og mente at det var behov for å få kontroll med hyttebyggingen både på høyfjellet og langs kysten.¹⁰¹⁰ Det ble vist til kommunenes mulighet til å lage vedtekt om soneplaner hvor slik bebyggelse kunne forbyes ved å utarbeide «soneplaner» i tilknytning til kommunens planer, uten å gå veien om reguleringsplan.¹⁰¹¹

I lovforslaget ble det innarbeidet forslag om å innføre et plannivå på region-nivå: § 18 – Regionplan: «Ved regionplan forstås i denne lov en oversiktsplan for samordning av utnyttelsen av grunn i to eller flere kommuner til byggeområder, trafikkområder, jord- og skogbruksområder, friluftsområder og for felles løsning av vann- og kloakkspørsmål eller andre mål av felles interesse. Regionplanen skal tjene som rettledning ved utarbeidelse av generalplaner og reguleringsplaner».¹⁰¹² Der flere kommuner samarbeidet om regionplan skulle det opprettes et regionplanråd. Rådet skulle på et tidlig tidspunkt samarbeide med «offentlige myndigheter, organisasjoner mv.»¹⁰¹³ Helsedirektoratet uttalte at disse bestemmelsene var av største betydning også fra et hygienisk synspunkt.

De vil i vesentlig grad kunne lede til en rasjonell løsning av presserende problemer knyttet til sikring av en forsvarlig drikkevannsforsyning og til å hindre en farlig forurensing av vassdrag, vannførende overflategrunn og grunnvann med smittestoffer og giftige kjemiske forbindelser. Slike problemer har store dimensjoner i en rekke land, og de gjør seg i stigende utstrekning også gjeldende hos oss f.eks. i form av vannbårne epidemier.¹⁰¹⁴

Departementet foreslo mer detaljerte bestemmelser om generalplan enn komitéen i odelstingsproposisjonen. Planen skulle være «en oversiktsplan for utnytting av grunn i en kommunen og for løsning av spørsmål om anlegg og innretninger til dekning av allmenne behov i kommunen».¹⁰¹⁵ Det kunne fastsettes et byggeforbud på inntil 10 år dersom kommunikasjons-, vannforsynings- kloakk- eller elektrisitetsforholdene ikke var tilfredsstillende.¹⁰¹⁶

Komiteen omtaler i innstillingen sanering av bebygde strøk som egen problemstilling. Deres definisjon av sanering er «Uttrykket sanering brukes dels i snevrere betydning om forbedringer av boliger av sunnhetsmessige, sikkerhetsmessige og sosiale grunner, dels i videre betydning som omfattende også riving og nyregulering og nybygging av strøk eller hele bydeler med sikte på en mer tidsmessig utnyttelse».¹⁰¹⁷

Komitéen fant at det ligger utenfor bygningslovens naturlige ramme, og dermed også utenfor komitéens mandat, å ta saneringsproblemene opp i deres fulle bredde. Hvis det er behov for bestemmelser med særskilt sikte på sanering, mener komitéen at dette spørsmål må søkes løst ved en egen lov, slik det er gjort i våre naboland. (Ved kongelig resolusjon 4. november 1961 er det nedsatt en særskilt komité til å utrede spørsmål om nye lovregler eller

¹⁰⁰⁹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 65

¹⁰¹⁰ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 116

¹⁰¹¹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 57 og Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 117

¹⁰¹² Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 9

¹⁰¹³ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 10

¹⁰¹⁴ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 41-42

¹⁰¹⁵ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 86

¹⁰¹⁶ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 11 (§ 21. Generalplanvedtak.)

¹⁰¹⁷ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 60

andre tiltak til fremme av arbeidet med sanering av gammel bebyggelse mv.).¹⁰¹⁸

Komiteen hadde opprinnelig med forslag til bestemmelser om sanering, men departementet mente at slike bestemmelser hørte inn under boligloven som var under utarbeidelse.

Det som var betegnet som «byplan» i loven av 1924 fikk i lovforslaget betegnelsen «reguleringsplan» og skulle omfatte mindre områder innenfor kommunen.

Generalplanen var kun veiledende for utarbeidelsen av reguleringsplaner.¹⁰¹⁹

Spesifiseringen av formål i reguleringsplanene ble foreslått av komitéen:

I reguleringsplan avsettes i nødvendig utstrekning:

1. Byggeområder: Områder for boliger, for forretninger, for kontorer eller for en blanding av disse formål, områder for industri, for sportshytter, sommerhus og kolonihagehus, samt tomter for offentlige (statens, fylkets og kommunens) bygninger, for andre bygninger med særskilt angitt allmenntilleggsformål, for herberger og bevertningssteder og for garasjeanlegg.
2. Trafikkområder: Gater, plasser, broer, kanaler, jernbaner, sporveier, rutebilstasjoner, parkeringsplasser, havner, flyplasser og andre trafikkinnetninger.
3. Friluftsområder: Parker, leirplasser, friarealer og anlegg for lek, idrett og sport.
4. Fareområder: Høyspenningsanlegg, skytebaner, ildsfarlige opplag og andre innretninger som kan medføre fare for allmennheten, samt områder som på grunn av ras- og flomfare eller annen særlig fare ikke tillates bebygde.
5. Spesialområder: Gartnerier, jord- og skogbruk, fiskebruk, grav- og urnelunder, vann- og kloakkrenseanlegg, områder for opplag og destruksjon av avfall, anlegg for forsvaret og sivilforsvaret og anlegg som på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi bør søkes bevart.¹⁰²⁰

Forholdet til barn som en gruppe med spesielle behov ble omtalt i forbindelse med høringsuttalelsene til lovforslaget:

....uttalelse fra Norsk Samband for Småbarnsoppfostring og Departementet for familie- og forbrukersaker. I Sambandets uttalelse, som har fått tilslutning fra Familie- og forbruker departementet, tas det opp forslag om enkelte endringer i komitéutkastet for å sikre at det blir tatt hensyn til de behov som den oppvoksende slekt har og for å gi barn og ungdom sunne kår. Forslagene gjelder m.a. endringer av lovteksten i utkastets § 25 om reguleringsformål, § 66 (proposisjonens § 69) vedrørende sikring av behovet for leikeplass for barn og § 72 (76) om tilleggsrom der oppbevaringssted for barns leikesaker ønskes uttrykkelig nevnt. Dette departementet er enig i at omsynet til barna og den

¹⁰¹⁸ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 4

¹⁰¹⁹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 9

¹⁰²⁰ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 11-12, § 25

oppvoksende slekt er et tungtveiende samfunnshensyn som det må legges stor vekt på ved gjennomføringen av den nye bygningsloven.¹⁰²¹

Etter innspill fra departementet for familie- og forbrukersaker ble det til boliger tilføyd «med tilhørende anlegg». Dette skulle i følge departementet omfatte anlegg i tilknytning til boliger som barnehager og andre lignende funksjoner.¹⁰²² Til funksjonene i reguleringsplanen, som skulle kartfestes, foreslo komitéen at det kunne gis bestemmelser som omfattet:

§ 26. Andre bestemmelser i reguleringsplanen.

1. Gaters stigningsforhold
2. Bebyggelsens karakter (sammenhengende eller åpen bebyggelse)
3. Bebyggelsens høyde og plassering, tomteinndeling, bebyggelsesplan eller ytre og indre byggelinjer.
4. Forholdet mellom bebygd og ubebygd grunnareal på de enkelte tomter.
5. Strøk hvor trebebyggelse ikke kan oppføres.
6. Felles inn- og utkjørsel, gårdsplass og annet felles areal for flere eiendommer.

I kommuner som har en tilstrekkelig utbygd teknisk administrasjon, kan ved reguleringsvedtekt gis bestemmelser om utnyttelsesgrad (forholdet mellom bebyggelsens samlede brutto gulvareal og området eller tomtens brutto grunnareal). Nærmere bestemmelser om beregningsmåten kan gis ved forskrift.¹⁰²³

Til denne bestemmelsen kommenterer komiteen at «Den mest utpregede form for sammenhengende bebyggelse er «karrébebyggelse», omfattende et helt kvartal, mens på den annen side mindre, frittliggende hus danner det typiske eksemplet på åpen bebyggelse».¹⁰²⁴ Komiteen påpekte at det ikke var noe i veien for å regulere til mellomformer som frittliggende boligblokker, rekkehus, lamellhus osv. med hjemmel i paragrafen. Bestemmelsen måtte ses i sammenheng med § 67 som foreskrev at all bebyggelse skulle være frittliggende hvis ikke sammenhengende bebyggelse var fastsatt i reguleringsplan.¹⁰²⁵ Bebyggelse over to etasjer, eller med en gesimshøyde over 8 meter, kunne ikke oppføres uten at det var hjemlet i reguleringsplan.¹⁰²⁶

Komiteen begrunner behovet for regulering med næringsøkonomiske, trafikkmessige og estetiske forhold, mens helsemessige behov ikke nevnes i forbindelse med regulering.¹⁰²⁷ Utover dette ga komiteen i liten grad begrunnelser for sine valg slik det ble gjort i tidligere lover. Virkningen av reguleringsplan ga hjemmel til å nedlegge forbud mot utbygging. Dette supplerte den alminnelige bestemmelsen om muligheten til å nedlegge bygge- og deleforbud (§ 32) som ble innarbeidet i loven. Kommunens mulighet til å legge kloakkledninger over et område var tidligere begrenset til å legge ledningene i gategrunnen. For å ha muligheten til også å legge avløpsanlegg i andre traseer på tvers av private grunneiere ble det innarbeidet en bestemmelse om anledning til å ekspropriere til

¹⁰²¹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 39

¹⁰²² Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 89

¹⁰²³ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 11-12, § 26

¹⁰²⁴ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 82

¹⁰²⁵ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 82

¹⁰²⁶ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 82-83

¹⁰²⁷ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 84

dette formålet.¹⁰²⁸ Bestemmelsen kunne brukes selv om det ikke forelå reguleringsplan for området.¹⁰²⁹ Bestemmelsene om vannklosett var lik bestemmelsen i 1924-loven.¹⁰³⁰

Tidligere bestemmelser knyttet til den enkelte tomt og bygning ble i lovforslaget samlet i et eget kapittel. Hovedsystemet fra tidligere lov, at lovteksten inneholdt mer generelle bestemmelser, og at detaljer ble nedfelt i forskrift, ble beholdt. Bestemmelsen om drikkevann fikk en mer fremtredende plass enn tidligere.¹⁰³¹ Departementet føyde i odelstingsproposisjonen til «hygienisk betryggende» etter innspill fra Helsedirektoratet.¹⁰³² Det ble også gitt hjemler knyttet til adkomst og kloakk som skulle sikre tilfredsstillende forhold for eksisterende og planlagt bebyggelse, og grunnlaget for videre utvikling av et område.¹⁰³³ Bestemmelsen om avløp gjaldt også bestående bygning.¹⁰³⁴ Bestemmelsen om byggegrunnen var nesten uendret fra loven av 1924 med unntak av kravet om at grunnen skulle være fri for sunnhetskadelige stoffer. Her mente komitéen at helselovgivningens bestemmelser var tilstrekkelig.¹⁰³⁵

Bygningsloven av 1924 inneholdt detaljerte bestemmelser om gårdsplassenes størrelse og utforming. Bestemmelsene ble erstattet av bestemmelsen i § 66 (§ 69 i odelstingsproposisjonen) om tomtenes fellesareal:

§ 66. Den ubebygde delen av tomten. Fellesareal.

I tettbygg (jfr. § 1 annet ledd) gjelder:

1. Ved bebyggelse av tomte skal så stor del av tomten holdes ubebygde at bebyggelsen får tilfredsstillende lysforhold, brannsikring og – om nødvendig – areal for inn- og utkjørsel og parkering av biler, motorsykler og sykler for bebyggelsens behov. Hvor det finnes nødvendig til fremme av disse formål kan bygningsrådet kreve at trær og beplantning på tomten blir fjernet eller beskåret.
2. Bygningsrådet skal påse at det er tilfredsstillende oppholdssted i det fri for beboerne, herunder lekeplass for barn, og kan om nødvendig kreve at et tilstrekkelig stort areal avsettes til dette formål.
3. For å tilfredsstille formål som nevnt under nr. 1 og 2 kan bygningsrådet godta at felles areal avsettes for flere eiendommer.
4. Ved vedtekt kan gis bestemmelser om utforming og opparbeidelse av ubebygde del av tomt og av fellesareal.¹⁰³⁶

Komitéen uttaler til paragrafen:

En bestemmelse av den art som her er foreslått, er etter komitéens mening en nødvendig følge av den utvikling som har funnet sted siden bygningsloven av 1924 ble gitt. På den ene side har man hatt en stigende konsentrasjon av bebyggelsen i byer og tettbebyggelser i forbindelse med den stadig økende trafikk. Samtidig har utviklingen, også på bygningsvesenets område, gått i retning av en stigende forståelse av betydningen av å skaffe lys og luft rundt

¹⁰²⁸ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 95 og 109

¹⁰²⁹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 96

¹⁰³⁰ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 19

¹⁰³¹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 149

¹⁰³² Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 109

¹⁰³³ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 18

¹⁰³⁴ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 150

¹⁰³⁵ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 151

¹⁰³⁶ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 19

bebyggelsen og å sikre at beboerne har mulighet for opphold i det fri og særlig at barna har gode og sikre lekeplasser.¹⁰³⁷

Det ble fra komitéens side presisert at bestemmelsen kun gjaldt ny bebyggelse.¹⁰³⁸ Komitéen henviste til den danske bygningsloven og hadde vært inne på tanken å foreslå lignende bestemmelser som i den danske loven om riving av overflødige gjerder og skur. Komitéen mente det «utvilsomt i mange tilfelle med enkle midler kunne yte et verdifullt bidrag til sanering av gamle strøk».¹⁰³⁹ Det var spørsmål rundt erstatning som gjorde at komitéen ikke foreslo en slik bestemmelse. I odelstingsproposisjonen ble behovet for å sikre åpne arealer i tilknytning til bebyggelsen understreket:

Departementet er videre enig i at det bør gå direkte fram av lovteksten at tilstrekkelig areal for beboerne til oppholdssted i det fri og leikeplass for barna skal avsettes ved bebyggelse, og at behovet for slik plass bør understrekes ved at det gis en fremskutt plass i lovteksten.¹⁰⁴⁰

Hensynet til trafiksikkerheten ble også sterkere fremhevet og flere høringsinstanser ønsket at bestemmelsene skulle gjelde både innenfor og utenfor tettbygd strøk. De viste til «den aukende trafikk på vegene og aukende maskinell drift på gardsbruk o.l.».¹⁰⁴¹

Hovedprinsippet i loven var altså at all bebyggelse skulle være frittliggende med mindre annet var hjemlet i reguleringsplan. Komitéen mente det var hovedprinsippet i bygningsloven av 1924 også, men at det der ikke var tydelig formulert.¹⁰⁴² All bebyggelse over 2 etasjer (8 meter gesimshøyde) krevde også reguleringsplan.¹⁰⁴³ Bestemmelsen om boligrom i kjeller og på loftet ble i lovforslaget tatt ut med henvisning til at det kunne gis forskrift om dette i den enkelte kommune.¹⁰⁴⁴ Det ble også gitt generelle bestemmelser som planløsning og utseende i boliger:

§ 71. Planløsning og utseende.

1. Bygning med oppholdsrom for mennesker skal ha en planløsning som er godkjent av bygningsrådet. Det skal særlig påses at lysforhold, isolasjon, oppvarming, ventilasjon, rommenes størrelse og form og deres innbyrdes beliggenhet og forbindelse er ordnet på tilfredsstillende måte, Nærmere bestemmelser gis ved forskrift.

.....¹⁰⁴⁵

Komitéen så bestemmelsen i § 71 nr. 1 «som et viktig ledd i arbeidet for å få gjennomført en god byggeskikk i vårt land».¹⁰⁴⁶ Bestemmelsen måtte derfor gjelde både for by og land. Komitéen mente imidlertid at bygningsrådenes kompetanse ville medføre at paragrafen ikke ville bli gjennomført tilfredsstillende og det ville være behov for en kommuneingeniør eller –tekniker for å bistå i vurderingene, og at kommunen søkte veiledning i vanskelige spørsmål.¹⁰⁴⁷

¹⁰³⁷ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 152

¹⁰³⁸ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 153

¹⁰³⁹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 153

¹⁰⁴⁰ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 111

¹⁰⁴¹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 111

¹⁰⁴² Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 154

¹⁰⁴³ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 19

¹⁰⁴⁴ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 158

¹⁰⁴⁵ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 19

¹⁰⁴⁶ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 158

¹⁰⁴⁷ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 158

Bestemmelsene fra 1924-loven om plassering av industri ble videreført som en hjemmel til bygningsrådet til å bestemme hva som kunne oppføres. Loven fastslo at boliger og industri ikke kunne blandes som formål, og at det heller ikke kunne innredes boliger i bygninger som ble benyttet til industri. Før bygningsrådet kunne treffe vedtak etter bestemmelsene skulle saken være forelagt brannstyret eller helserådet, dersom den hørte under disses saksområde.¹⁰⁴⁸ Komitéen uttalte at paragrafen fikk størst betydning utenfor tettbygd strøk, men at den også ville være et supplement til reguleringsplanene i tettbygd strøk.¹⁰⁴⁹ Det ble innarbeidet en egen bestemmelse om dispensasjon i loven:

Bygningsrådet kan dispensere fra bestemmelsene i § 84, nr. 2 litra b, c og d¹⁰⁵⁰, når det finnes ubetenkelig ut fra helsemessige og brann- og bygningstekniske hensyn, og det ikke ved arbeidet oppstår et forhold som strider mot bestemmelsen i § 84, nr. 1¹⁰⁵¹. Rådet kan oppstille vilkår for dispensasjonen. For mer omfattende arbeider kan bare dispenseres når bygningen samtidig blir gjort helsemessig eller brann- og bygningsteknisk mer tilfredsstillende enn tidligere.

Før bygningsrådet fatter vedtak, skal helserådets og brannstyrets uttalelse foreligge, når saken hører under disses saksområde.¹⁰⁵²

I § 88 (§ 91 i odelstingsproposisjonen) ble det gitt hjemmel for å pålegge riving av bygning og andre anlegg dersom de «medfører fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom, eller virker sterkt skjæmmende....»¹⁰⁵³. Stadsfysikus i Oslo uttalte seg til forslaget og ville ha en presisering om at bygning som var kondemnert av helserådet til oppholdsrom for mennesker kunne pålegges fjernet av bygningsrådet.¹⁰⁵⁴ Departementet var ikke enig i dette og mente det måtte gjøres en konkret vurdering, f.eks. om bygningen var egnet til lager. Det ble også gitt hjemmel til at bygningsrådet kunne kreve at ubebygget grunn som etter rådet skjønn var egnet skulle utlegges for å sikre lysforhold og brannsikring, eller beboernes opphold i friluft.¹⁰⁵⁵

Siktemålet med bygningslovgivningen ble beskrevet som «et tidsmessig og rasjonelt grunnlag for det offentliges kontroll med byggevirksomheten». ¹⁰⁵⁶ Det ble presisert at lovreglene skulle være så «elastiske» at tilpasning etter skiftende stedlige forhold var mulig, og at «lempinger, skjerpelser, tillegg eller unntak fra lovbestemmelsene for den enkelte kommune» var mulig.¹⁰⁵⁷ Komitéen på Stortinget (Kommunalkomitéen¹⁰⁵⁸) viste til at det fra flere hold var påpekt et behov for revisjon av bygningsloven.¹⁰⁵⁹

Komitéen vil understreke at utviklingen særlig i de seinere år reiser mange vidtrekkende problemer som bare kan løses ved regulerende og kontrollerende tiltak fra det offentliges side. Det er etter komitéens mening nødvendig å øke myndighetenes innsats både når det gjelder grunnutnytting,

¹⁰⁴⁸ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 20

¹⁰⁴⁹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 161

¹⁰⁵⁰ Dette gjaldt endring eller reparasjon som medførte vesentlig fornyelse av deler av bygningen, tilbygging, påbygging og underbygging og oppføring, endring eller større reparasjon av pipe, fyringsanlegg og ildsted.

¹⁰⁵¹ Bygnings måtte ikke være i strid med loven eller vedtatt reguleringsplan dersom bruken ikke var i samsvar med planen.

¹⁰⁵² Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 21

¹⁰⁵³ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 22

¹⁰⁵⁴ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 120

¹⁰⁵⁵ Stortingets forhandlinger 1964-65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 22

¹⁰⁵⁶ Stortingets forhandlinger 1964-65, Innstillinger og beslutning, B. Innst. O. XVI, s. 1

¹⁰⁵⁷ Stortingets forhandlinger 1964-65, Innstillinger og beslutning, B. Innst. O. XVI, s. 1

¹⁰⁵⁸ Flertallet i komitéen var alle fra Arbeiderpartiet, mens de borgerlige partiene utgjorde mindretallet, Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 548

¹⁰⁵⁹ Stortingets forhandlinger 1964-65, Innstillinger og beslutning, B. Innst. O. XVI, s. 2

byggeregulering og bygningskontroll, og det er av stor betydning at det så snart som råd er etableres et tidsmessig lovgrunnlag for slike tiltak.

Komitéen ser det som et vesentlig formål med bygningslovgivningen at de offentlige myndigheter får høve til å trekke opp rammer for utbyggingen og blir satt i stand til å føre et effektivt tilsyn med at den skjer etter vel overveide planer og under omsyn til de mange ulike samfunnsmessige interesser.

Utviklingen har ført til at det trengs slike lovregler i alle distrikter i vårt land og komitéen finner det riktig og hensiktsmessig at lovbestemmelsene samles i en ny felles bygningslov for hele landet.¹⁰⁶⁰

Komitéen mente at sentrale og lokale myndigheter stod overfor «vidtrekkende problemer i samband med distriktsutbyggingen» og at det derfor var behov for en lov som omfattet hele landet.¹⁰⁶¹ Komitéen var enig med departementet i at bygningsrådet burde ha folkevalgte medlemmer, og at fagfolkene ikke skulle ha stemmerett.¹⁰⁶² Samtidig påpekte komitéen at de mente at loven ville føre til mangel på fagfolk og at en måtte regne med «at det – i hvert fall en tid framover – vil by på store vansker å skaffe tilstrekkelig kvalifisert arbeidshjelp til de oppgaver som fylkene og kommunene står overfor», og at det måtte rettes stor oppmerksomhet mot denne utfordringen.¹⁰⁶³ Komitéen hadde ellers ingen vesentlige kommentarer til departementets anbefaling om regionplaner, generalplaner eller reguleringsplaner.¹⁰⁶⁴ For øvrig hadde komiteen bare mindre forslag til endringer i de enkelte paragrafene, hovedsakelig knyttet til sammensetningen av regionråd og bygningsråd.¹⁰⁶⁵

13.6.2 Drøftinger i Odelstinget og Lagtinget¹⁰⁶⁶

I innledningen til debatten av saksordfører Klippenvåg ble det opplyst at den gjeldende bygningsloven fra 1924 gjaldt for 70 hele kommuner og for deler av ca 250 kommuner.¹⁰⁶⁷ Han la vekt på at forutsetningen for generelle lovregler for hele landet måtte være at de kunne tilpasses de enkelte stedene.¹⁰⁶⁸ Kommunalkomitéen hadde enstemmig sluttet seg til opplegget i lovproposisjonen – «Alt i alt må en si at det hersker stor enighet i komiteen om lovframlegget». ¹⁰⁶⁹ Han nevnte også spesielt utfordringene kommunene ville få med å skaffe tilstrekkelig med fagfolk, og behovet for å støtte kommunene i planarbeidet når loven trådte i kraft. I tillegg ble effektivt samarbeid mellom etatene innenfor planleggingen og andre fagområder vektlagt som viktig, i tillegg til behovet for å konsentrere planarbeidet om de viktigste problemstillingene.¹⁰⁷⁰

Påfølgende taler, representanten Thommesen, satte fokus på grunneiernes rettigheter og det kommunale selvstyret og uttalte at «...dette lovforslaget som vi i dag behandler, bærer preg at det er en sosialistisk regjering som har satt det i pennen». ¹⁰⁷¹ Han mente at en beveget seg «helt på kanten» av grunnloven i forhold til den private eiendomsretten.

¹⁰⁶⁰ Stortingets forhandlinger 1964-65, Innstillinger og beslutning, B. Innst. O. XVI, s. 3

¹⁰⁶¹ Stortingets forhandlinger 1964-65, Innstillinger og beslutning, B. Innst. O. XVI, s. 3-4

¹⁰⁶² Stortingets forhandlinger 1964-65, Innstillinger og beslutning, B. Innst. O. XVI, s. 5

¹⁰⁶³ Stortingets forhandlinger 1964-65, Innstillinger og beslutning, B. Innst. O. XVI, s. 5

¹⁰⁶⁴ Stortingets forhandlinger 1964-65, Innstillinger og beslutning, B. Innst. O. XVI, s. 7-9

¹⁰⁶⁵ Stortingets forhandlinger 1964-65, Innstillinger og beslutning, B. Innst. O. XVI, s. 16-20

¹⁰⁶⁶ Presidenten la opp til en begrenset taletid (10 minutter for representantene), men avbrøt det første innlegget med et forslag om 2 minutters taletid for representantene. Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 545

¹⁰⁶⁷ Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 544

¹⁰⁶⁸ Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 545

¹⁰⁶⁹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 548

¹⁰⁷⁰ Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 546

¹⁰⁷¹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 549

Selv om han var enig i at det kunne være nødvendig med en viss overstyring av kommunene for å få til en effektiv planlegging, var de borgerlige partiene opptatt av å bevare grunneiernes rettigheter og det kommunale selvstyret. Han presiserte at det ikke var behovet for planlegging og styring det ble satt spørsmål ved, men samfunnets erstatningsplikt ovenfor grunneierne.¹⁰⁷² Mindretallet hadde også foreslått at fagsjefene i fylkeskommunale fagsjefer og andre med fagansvar skulle møte i regionplanrådets møter:

Mindretallet er av den oppfatning at fylkeskommunale etatssjefer vil ha spesielle forutsetninger for å tilføre rådet verdifulle opplysninger og råd. Man anser det for viktig at alle momenter kommer inn under saksbehandlingen og til rådets kunnskap på et så tidlig tidspunkt som mulig, slik at man ikke senere må gjøre altfor mange forandringer.¹⁰⁷³

Også de konkrete virkningene av en lov for hele landet ble drøftet, særlig forholdet til særpreget på de ulike stedene. Representanten Berg uttalte:

Det er en ting som bør nevnes i forbindelse med denne sak. Jeg tenker på den tendens som det er i vår tid til standardisering, serieproduksjon og ensretting. Dette gjelder ikke minst på det område vi nå behandler. Det individuelle og personlige må mer og mer vike for det industrielle og upersonlige. Derfor kan man nå se reguleringsplaner som mest ligner et ludospill, med firkantede ruter som er presis like. Og de hus som blir plassert på disse rutene, kan godt sammenlignes med ludospilletts brikker. De er nøyaktig like, som støpt i samme form. Den eneste forskjell en kan se, er farveforskjellen, for øvrig ingen variasjoner.

Jeg er selvsagt enig i at det er viktig å finne fram til byggemetoder og boligproduksjon som bevirker at boligene blir så rimelige som mulig. Men la oss for all del ikke gå så langt på denne veg at det personlige særpreg forsvinner. Derfor må både planleggere, arkitekter og andre gjøre alt som gjøres kan for at det ved praktiseringen av den nye bygningslov blir tatt tilbørlig hensyn til både det praktiske, trivselsmessige og det personlige skapende som er så verdifullt, og som vi alle setter så stor pris på.¹⁰⁷⁴

Representanten Lyngstad var også opptatt av rekrutteringen til planleggingen og hvilke problemstillinger de ville måtte hanskes med. Han tok opp utfordringen med å skaffe nok arealer til utbygging:

Ein treng ikkje alltid å nytte produktive område til utbyggingsføremål. Disponering av det samla areal i landet etter oppsette planar blir hovedoppgava for planleggingsorgana.

Dette presser på nesten overalt og det blir spørsmål om di kan greie å skaffe velskikka og velutdanna folk til planleggingsarbeidet. I ordskiftet om distriktsutbygginga i januar i år tok eg fram dette spørsmålet, og eg peika på at vi treng til ei brei rekruttering av fagfolk til våre planleggingsorgan. Vi må få inn andre enn berre arkitektar, ingeniørar og økonomar; vi må få inn folk med ei anna utdanning, folk med ein annan bakgrunn. Eg vil nemne – som den gong – sivilargronomar, sosiologar, utskiftningskandidatar og geografar. Eg meiner at f. eks. ein sivilargronom, ein utskiftningskandidat, ein hagearkitekt

¹⁰⁷² Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 549

¹⁰⁷³ Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 550

¹⁰⁷⁴ Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 556

har ein bakgrunn som gjer at dei blir særleg verdfulle å ha med når det gjeld planleggingsarbeid, og det kan kanskje også vere andre. Det er heilt naturleg at ekspertane kjem til å få mykje å seie for planleggingsarbeidet og for dei planar som til slutt blir vedtekne, det er derfor så viktig at ekspertteamet er så allsidig samansett som det er råd.¹⁰⁷⁵

Representanten Aase Lionæs tok opp forholdet til eldre og funksjonshemmede:

Vi har i dag nærmere 400 000 mennesker i Norge som er over 70 år, eller som er uføre eller invalider. Det vil si at det dreier seg om en gruppe som er så stor at den omfatter mer enn hver tiende nordmann. Det ville etter min mening ha vært en betydningsfull støtte for arbeidet med å tilpasse det fysiske miljø både innendørs og utendørs til de eldres og de handikappedes behov om plikten til å gjøre dette fra samfunnets side hadde vært tatt med i den nye loven. Svenskene har her kommet et stykke på vei med et forslag til lov som lyder slik – jeg skal tillate meg å sitere det i oversettelse:

«Bygning der personer bor eller oppholder seg, skal utformes slik at det tilgjengelige rom i rimelig utstrekning blir tilgjengelig og brukbart også for personer som på grunn av alder, invaliditet eller sykdom har nedsatt bevegelsesmuligheter».¹⁰⁷⁶

Hun foreslo å vedta en henvendelse til departementet om at det ble utarbeidet forskrifter som skulle «tilfredsstille de handikappedes og de bevegelsehemmedes behov».¹⁰⁷⁷

Representanten Sandberg¹⁰⁷⁸ tok opp spørsmålet om kravet om at en representant i bygningsrådet skulle være husmor både i den generelle debatten¹⁰⁷⁹ og i forbindelse med paragraf 10 hvor bygningsrådet sammensetning var definert. Det kunne med vedtekt fravikes at en husmor skulle sitte i bygningsrådet og Sandberg kommenterte dette slik:

Jeg mener at mye kunne tale for at det direkte hadde stått at det skulle være minst en husmor med i bygningsrådet. Blant de mange gjøremål som bygningsrådet har, er vel også det å vurdere de mange tegninger til hus som skal oppføres, og der tror jeg kvinnene – kanskje særlig husmødre – har større sakkunnskap enn mange menn. Det er tross alt kvinnene som arbeider i kjøkkenet, og man ser utrolig mange dårlige planløsninger når det gjelder kjøkkener som er planlagt av menn.¹⁰⁸⁰

Statsråden bekreftet at bestemmelsen innebar at dette kunne fravikes ved vedtekt. Ved votering ble alle alternative forslag fra mindretallet nedstemt med 50 mot 48 stemmer.¹⁰⁸¹ De øvrige paragrafene ble enstemmig vedtatt.¹⁰⁸² Forslaget fra Aase Lionæs om å ta inn hensynet til funksjonshemmede i forskriftene ble enstemmig vedtatt oversendt regjeringen.¹⁰⁸³ Lagtinget vedtok ingen endringer i lovforslaget.¹⁰⁸⁴

¹⁰⁷⁵ Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 559

¹⁰⁷⁶ Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 570-571

¹⁰⁷⁷ Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 571

¹⁰⁷⁸ Kjønn er ikke angitt, men praksis ser ut til å være at kvinnelige representanter benevnes med både fornavn og etternavn, mens mennene bare nevnes med etternavn i referatene fra debatten i Odelstinget og Lagtinget.

¹⁰⁷⁹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 576

¹⁰⁸⁰ Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 583

¹⁰⁸¹ Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 585-588

¹⁰⁸² Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 609

¹⁰⁸³ Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 610

¹⁰⁸⁴ Stortingets forhandlinger 1964-65, 8. del, II. Forhandlinger i Lagtinget, s. 129-132

13.7 Oppsummering og drøfting

Etter midten av århundret får privatbilen økende betydning for lokalisering og utforming av byplanene. Den individuelle persontransporten får økende betydning etter 1960, da bilen ble frigitt fra rasjonering i Norge. Byggematerialer hadde vært rasjonert frem til 1954. Etter at rasjoneringen opphørte ble det mulig for privatpersoner å bygge seg eget hus, men i praksis var de aller fleste som ville bygge avhengig av å få tildelt tomt fra det offentlige og lån fra Husbanken. Det ble et viktig virkeiddel for å styre hvor og hvordan utbygging skulle skje.

Muligheten til å transportere seg uten å være avhengig av offentlig transport gjorde det mulig å etablere bebyggelse på andre steder enn tidligere. Det medførte et behov for styring av arealbruken også utenfor byene og bygningskommunene (som var etablert der det var behov for det). Bygningsloven av 1965, som gjaldt hele landet, var slik sett et logisk og nødvendig grep for å få kontroll med arealbruk og byggevirksomheten.

13.7.1 Utviklingen innenfor medisinen

Innenfor medisinen må denne perioden deles i to – før og etter 2. verdenskrig. Penicillin ble utviklet på begynnelsen av 1940-tallet, noe som muliggjorde effektiv behandling av bakterieinfeksjoner. Før 2. verdenskrig var det få effektive behandlingsmåter, og det ble derfor lagt stor vekt på det forebyggende arbeidet. Etter hvert som ulike bakterier ble identifisert ble spesifikke hygieniske tiltak mulig. Lys, luft og sol var fortsatt de grunnleggende elementene i det forebyggende arbeidet. I tillegg begynte den tekniske infrastrukturen både i byen og boligene å utvikle seg med vannklosetter, innlagt vann, vaskemuligheter i leilighetene m.m.

I 1948 blir Verdens helseorganisasjon (WHO) opprettet. Organisasjonen fikk etter hvert en viktig rolle i innsamling, koordinering og formidling av kunnskap. Etter hvert dreide fokuset i organisasjonen seg også over til problemstillinger som omfattet planlegging og urbanisering, og WHO gikk i 1958 inn i et program i regi av FN som skulle se på de sosiale og økonomiske konsekvensene av urbaniseringen etter krigen.¹⁰⁸⁵ FNs program omfattet boligbygging, annen utbygging og planlegging.

In its broadest sense, the subject of housing, building and planning means not only the construction of dwellings, but its relation to community life as a whole, to its growth and to its services. It is inseparably linked with economics, climate, culture and sociology as well as with health. Its health aspects are related to physiological stress; to transmission of disease by contact, by the respiratory and intestinal routes and through vectors; and to psychological factors. Poor housing, poverty and disease go hand in hand. It is not possible therefore to deal with poor housing by itself.

Any attack upon the problem must aim at the improvement of communities through better dwelling structures, the improvement of economic conditions, and the control of diseases or infirmities which may be related to housing. It can be said, therefore, that a coordinated approach is required, and that no

¹⁰⁸⁵ Official Records of the World Health Organization, No. 83, Executive Board, Twenty-first Session, Geneva, 14 - 28 January 1958. EB21.R15 Participation by WHO in Broad United Nations Programmes in the Social and Economic Fields. Handb. Res., 4th ed., 8.1.2.1 Ninth meeting, 20 January 1958

one agency is sufficient to cope with housing, building and planning as a whole.¹⁰⁸⁶

Dette skulle blant annet omfatte en nærmere undersøkelse av hvilken helserisiko dårlige boliger medførte. I følge WHO var en slik undersøkelse ikke tidligere blitt gjennomført. WHO mente en slik undersøkelse "would have a major effect on establishing the proper relationship between WHO and health agencies in general, and other bodies or agencies interested in social welfare, public housing, workers' housing, industrialization, urbanization and community development".¹⁰⁸⁷ Når det gjaldt urbanisering så ikke WHO, selv om feltet ble beskrevet som "fluid", det som en ny utfordring i forhold til det forebyggende og helsefremmende arbeidet og uttalte at:

It would appear that the problems associated with urbanization are mainly economic and depend on the achievement of a balanced internal economy, associated with adequate planning and coordination of economic and social welfare services. Health problems are of considerable magnitude but they appear to be more problems of adequate financing and staffing than of new techniques in public-health administration. However, important features of the study were the difficulties of collecting, collating and interpreting information on the different aspects of the problem, the lack of community services and the failure to coordinate with public health such social services as exist. Before studying further the question of urbanization as a programme of concerted action it might therefore be desirable to consider an adequately planned joint agency study, over an adequate period, with the purpose of determining what measures are necessary or possible for greater effectiveness and integration between medical care, public health and social services themselves, and between these and economic development, before considering the subject further as a programme of concerted action.¹⁰⁸⁸

Urbaniseringen var for WHO, og kanskje også for helsevesenet i Norge, primært en utfordring i planlegging av helsetilbudet og allokering av ressurser. WHO's analyse kan tolkes som at prinsippene for urbaniseringen ivaretok de forebyggende og helsefremmende tiltakene som var nødvendige, og at det var hastigheten urbaniseringen skjedde med som var utfordringen fordi de ble vanskelig å koordinere tilbudene og tildele ressurser på de riktige stedene til riktig tid. Tolkningen styrkes av WHO's uttalelse til FN's program for å takle urbaniseringen i 1961 hvor det ble vedtatt at generalforsamlingen "AUTHORIZES the Director -General to participate in concerted action programmes for urbanization within the scope of the WHO programme of work and the limitations of budgetary provisions."¹⁰⁸⁹

6 år senere, i 1967 diskuterte WHO igjen temaet helse og urbanisering. Da ble den raske urbaniseringen drøftet som et problem i seg selv, og strategien var å redusere takten i befolkningsveksten og urbaniseringen, men prinsippene for urbaniseringen ble ikke problematisert.¹⁰⁹⁰

¹⁰⁸⁶ Official Records of the World Health Organization, No. 83, Executive Board, Twenty-first Session, Geneva, 14 - 28 January 1958, Annex 8, s. 110

¹⁰⁸⁷ Official Records of the World Health Organization, No. 83, Executive Board, Twenty-first Session, Geneva, 14 - 28 January 1958, Annex 8, s. 111

¹⁰⁸⁸ Official Records of the World Health Organization, No. 83, Executive Board, Twenty-first Session, Geneva, 14 - 28 January 1958, Annex 8, s. 112

¹⁰⁸⁹ Official Records of the World Health Organization, No. 108, Executive Board, Twenty-seventh Session, New Delhi, 30 January - 2 February 1961, s. 10

¹⁰⁹⁰ Official Records of the World Health Organization, No. 161, Twentieth World Health Assembly, Geneva 8 - 26 May 1967, s. 184 - 186

13.7.2 Utviklingen innenfor planleggingen

På 1920- og 1930-tallet ble byform, helse og byggeøkonomien temaer som opptok planleggerne i økende grad. De hadde alle sammenheng med boligspørsmålet og den faglige debatten ble i økende grad basert på undersøkelser og analyser av eksisterende forhold og tekniske og økonomiske argumenter. De formmessige problemstillingene som hadde opptatt arkitektene og planleggerne innenfor den klassisistiske tradisjonen ble skjøvet i bakgrunne av et fokus på rasjonelle argumenter knyttet til økonomi og hygiene.

1920- og 1930-tallet er en periode med stor grad av innovasjon både innenfor byplanleggingen og arkitektur i Norge og Europa. Sverre Pedersen var den ledende fagmannen innenfor faget i Norge, og han var også kjent utenfor landets grenser.¹⁰⁹¹ Pedersen var den ledende fagmannen frem til krigen, mens han etter krigen fikk langt mindre betydning på grunn av sitt engasjement i Brente steders regulering i perioden frem til 1945. Fram til 1945 fortsetter Sverre Pedersen sitt planarbeid etter de prinsippene som er dominerende for tidsperioden. Parallelt med dette skjer imidlertid en gryende opprør blant unge arkitekter, de fleste med sterke bånd til arbeiderbevegelsen.

I begynnelsen av perioden – frem til 1930-tallet – var de klassisistisk utdannede arkitektene og planleggerne dominerende innenfor faget. Fra begynnelsen av 1930-tallet engasjerte flere unge sosialistiske arkitekter seg innenfor faget med alternative metoder både innenfor byplanlegging og arkitektur. De bygde på de funksjonalistiske idéene til Le Corbusier og de modernistiske prinsippene utviklet av CIAM.¹⁰⁹²



Figur 52: Bilde av Harald Hals sin modell av Oslo fra 1930-tallet med revisjoner fra 1940-tallet. Forslag til sanering av Grünerløkka. Leiegårdene er erstattet med en type lamellbebyggelse som er åpne mot syd. Olaf Ryes plass midt på bildet. URL: http://www.nrk.no/ostlandssendingen/hals_-_modell-av-oslo-gjenbygges-1.11505258, lastet 21.11.2014.

¹⁰⁹¹ Pedersen ble i 1925 omtalt i det tyske tidsskriftet Wasmuths Monatshefte für Baukunst (s. 49-66) i artikkelen "Sverre Pedersen – Ein Stadtbaumeister des zwanzigsten Jahrhunderts".

¹⁰⁹² Se omtale senere i kapitlet.

I Norge starter den funksjonalistiske formutviklingen med oppføringen av noen få enkelt byggverk i hovedstaden, og i enkelte av de større byene. Men også på mindre tettsteder, og til og med på landsbygda, får modernismen en start fra tiden omkring 1930. Den andre verdenskrigen ble et vendepunkt i byplanleggingen. Trangboddhet og bolignød etter krigen, og dårlige sanitære forhold preger situasjonen i det første tiåret. Hovedoppgaven ble å skaffe tilstrekkelig boligdekning. Dette gjaldt både de mange familier som var blitt husløse i de nordlige landsdelene, innflyttere til byene fra landsbygda, og omlokalisering av beboere fra saneringsområder i bysentrene i de større byene, spesielt i Oslo. Begrepet drabantby kommer i almen bruk i de større byene. Innflytelse fra svensk planlegging gjør seg gjeldende i etterkrigstiden. Eksempler fra Stockholm og utbyggingen av drabantbyer og eksterne sentra studeres. Svenskene hadde unngått krigen og hadde videreutviklet planleggingen i de fem årene krigen varte.

I småbyene etableres det nye boligfelt utenfor bysentrene. Arealmangel og trange bygrenser i de eldre byene fører til boligutbygging i nabokommunene. Bykommunenes trange grenser førte etter hvert til behov for å slå sammen bykommunene med kommunene rundt for å kunne planlegge mer effektivt. En utvikling mot færre og større kommuner skjer ikke før i 1962 (Schei-komiteen). En rekke gamle bykommuner blir da slått sammen med omegnskommuner, og antallet kommuner i landet reduseres fra 744 til 454. Sammenslåingen får stor betydning for byplanleggingen, både på det organisatoriske og det faglige planet.

Eldre boliger i bysentrene saneres og ny forretningsbebyggelse etableres. Eldre boligstrøk i bysentret omdannes til forretnings- og kontoraktivitet i mange byer. For å imøtekomme boligbehovet bygges det et stort antall boliger. Funksjons- eller sonedelingen blir et bærende prinsipp og rendyrkes gjennom utflytting av bedrifter og produksjon fra bysentrene til egne industri- og næringsområder i utkanten av byene. Dette, sammen med utbygging av transportinfrastrukturen for bilbruk, påvirker i neste omgang byenes vekstretninger.

Utviklingen på sanitærområdet ble et viktig moment i planleggingen. Dette gjaldt både på mikronivå, i husholdningene, og på makronivå, i byene og tettstedene. En hovedoppgave på det kommunaltekniske området blir å bedre de sanitære forholdene. En samordnet offentlig utbygging av vannforsyning og avløpsordninger, renseanlegg og søppelforbrenning måtte planlegges og etableres. I første fase føres hovedavløpene ut i elver og vann, og forurensningen fra kloakken blir betydelig. I neste omgang bygges det renseanlegg og avskjærende ledningsnett som medfører betydelige investeringer. Avfallshåndteringen blir et planleggingsproblem som spesielt byene måtte ta tak i. Økt strømforbruk i industri og husholdninger førte til store utbygginger av overføringsledninger og kraftstasjoner som måtte innpasses i bystrukturen.

Etter at Husbanken etableres i 1946-47 og Norsk byggforskningsinstitutt (NBI) i 1953, får disse institusjonene sterk innflytelse på boligens utforming, og gjennom det også på byplanleggingen, etter som boligfinansieringen i etterkrigstiden i hovedsak skjedde gjennom Husbanken. Husbanken blir en viktig premissgiver i byplanarbeidet gjennom sin innflytelse på valg av boligtyper og dimensjonering og utforming av boligplanene. Standardisering blir et viktig prinsipp i all planlegging, og bidrar til at rasjonalitet og funksjonalitet blir grunnleggende prinsipper i planleggingen. Byggevirksomheten industrialiseres på 1950-tallet. Tyngre bebyggelse blir etterhvert ført opp av betongelementer. Byggebransjen rasjonaliseres, færre og større byggefirmaer står for feltutbygging av boliger i de større byene.

Når Oslo slås sammen med forstadskommunene Østre Aker, Vestre Aker, Ullern og Nordstrand i 1948 åpner dette for drabantbyutviklingen og fornying og videre utbygging av banenettet i hovedstaden. Dette åpnet også for en storstilt grønn byplanlegging med vekt på park- og turveisystemer. I drabantbyene ble grupper av hus adskilt ved hjelp av grønne belter og korridorer. OBOS fører opp sin første høyhusbebyggelse på Etterstad i Oslo i 1947, med ti-etasjes punkthus, men frittliggende lamellbebyggelse i tre og fire etasjer blir mest vanlig i hovedstaden i 1950-årene.



Figur 53: "Ekeberg-huset" ble reist av ingeniøren Olav Selvaag på Ekeberg i Oslo i 1948. Huset skulle være et eksempel på rasjonell boligbygging. Det ble reist i løpet av tolv uker høsten 1948, og var på mange måter det første moderne norske trehus bygd etter prinsipper som dominerer norsk boligbygging i dag. Huset, som nå er fredet, ble karakterisert som provisorisk. URL: https://snl.no/Olav_Selvaag, 25.02.2015, utsnitt av bilde.

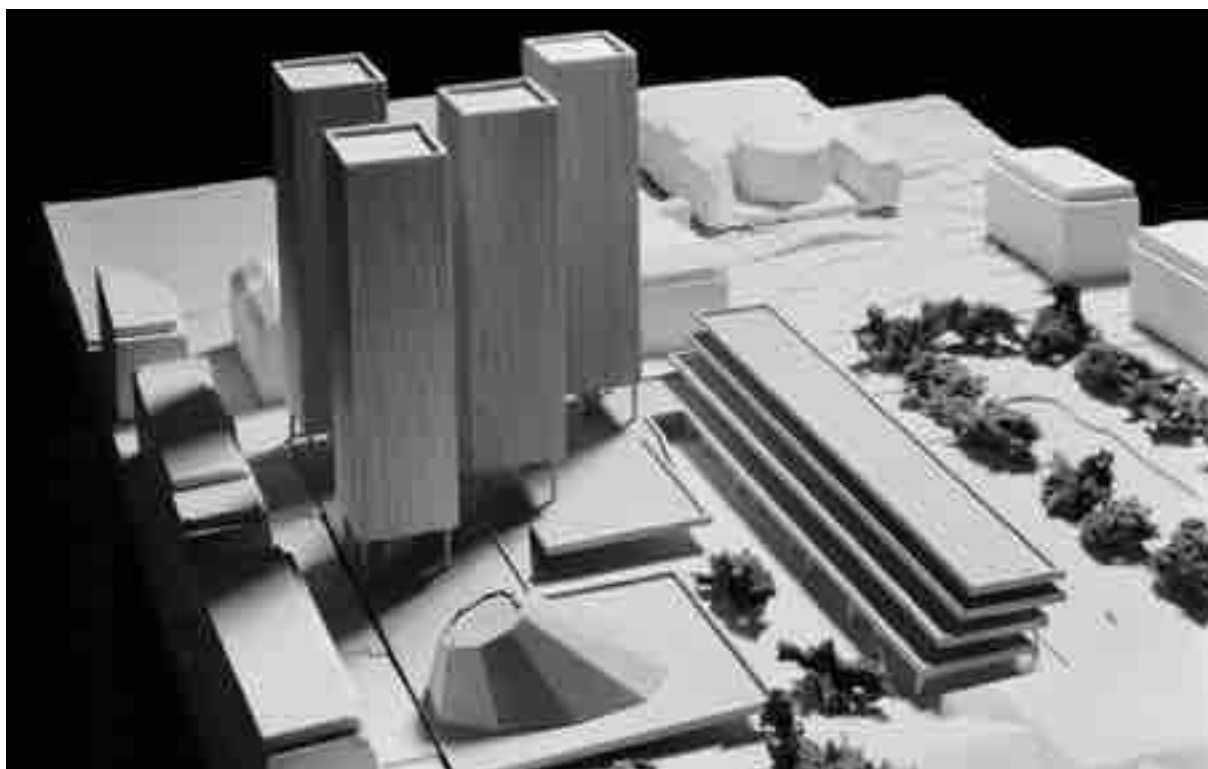
Utbyggingen av småhusbebyggelse skjer etter hvert gjennom flere større og mindre boligentreprenører som tilbyr typehus og ferdighus, tilpasset kravene fra Husbanken og nyere normer og byggeregler. Større byer får boligbyggelag som organiseres og bygges opp gjennom kooperasjon. Felles finansiering bidrar til at det blir lettere for vanlige lønnstakere å skaffe seg bolig, og bidrar til en ny type eierform av boligen. I det private markedet skjer det også en sterk utvikling i boligsektoren. Private firmaer etablerer type- og ferdighusproduksjon, og skaper en ny type produksjonsbedrifter.

Boligtyper og byform ble heftig diskutert etter andre verdenskrig i forbindelse med gjenoppbyggingen etter krigen. I Oslo etablerer ingeniør Olav Selvaag plassbygging av boliger i tre med basis i stenderverk og rasjonelle metoder som gir rimelige boliger i stort antall. Bedriften vokser og utvikler seg senere til å bli en betydelig produsent av større boligheter i form av blokker og terrassehus. Selvaags løsning var masseproduksjon av små trehus. Det første huset ble reist på Ekeberg i Oslo og var på 1 ½ etasje og fikk mye oppmerksomhet. (Thomassen 1997:290).

Utflyttingen fra de eldre leiegårdene i bykjernene gir beboerne bedre sanitærforhold, med wc, bad og moderne kjøkkeninnredning. Kjøleskap, vaskemaskin, elektrisk komfyr og

støvsuger er artikler som blir allemannseie i de første tiårene i etterkrigstiden. Tidligere var det velhus med badeanlegg i bydeler og forstadsbebyggelse, som ble benyttet av mange beboere uten innlagt vann eller bad.

Målsettingen fra funksjonalismen slo igjennom i den omfattende boligbyggingen i byene på femtitallet. Utbyggingen ga en stadig økende andel av befolkningen tilgang på innlagt vann, bad, wc og moderne kjøkkeninnredning til avløsning av trange byleiligheter med tørrklosett i bakgården, eller trekkfulle småhus i byens utkant, uten isolering og uten innlagt vann. Dette ga en betydelig standardheving også på det medisinske og sosialhygieniske området. Ved midten av femtitallet kom poliovaksinen, og sykdommer som rakitt og tuberkulose ble holdt i sjakk gjennom ny medisinsk innsikt og kunnskap.



Figur 54: Forslag om høyhus på Karl Johan. Stortinget i bakgrunnen. Grand hotell er bevart ut mot Eidsvolls plass. Et kvartal er revet og frittstående bygninger, som får god tilgang på lys og luft, er etablert. Ved å bygge i høyden blir det både høy utnyttelsesgrad og åpne arealer på bakkenivå. Vegetasjonen er trukket inn mellom bebyggelsen. URL: <http://www.dagbladet.no/lister/oslo/>, 17.02.2015.

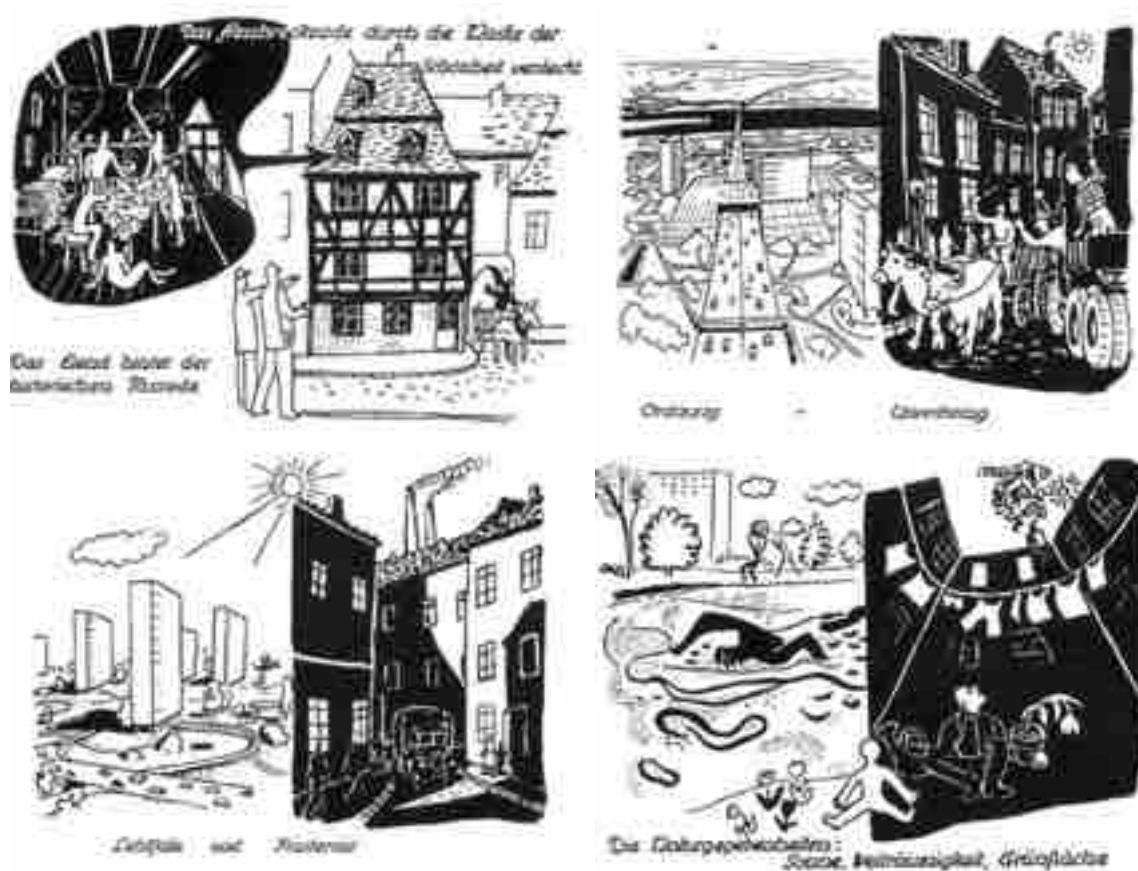
Et forhold som kom til å prege utviklingen i byplanleggingen i de to første tiårene etter krigen er saneringen, det vil si rivingen av eldre bebyggelse, i hovedsak trehusbebyggelse. Over store deler av landet, og i de aller fleste trehusbyene, ble det gjennomført saneringer av eldre, spesielt sentrale bystrøk. I Oslo oppsto den såkalte PAGON-gruppen, arkitekter som var spesielt engasjert i byutvikling, og som både etter oppdrag og på eget initiativ la fram planer om sanering og riving av større og mindre byområder med sikte på oppføring av moderne bygninger.

Arbeidet til denne gruppen er et eksempel på hvorledes funksjonalismens fokusering på lys, luft og åpenhet, og ønsket om bedre sanitære forhold i boligene, førte til at en mistet av syne de bo- kvalitetene som den eldre småhusbebyggelsen i byene hadde.

CIAM og Athen-charteret

CIAM (Congrès internationaux d'architecture moderne) var organisert med deltagelse fra de fleste europeiske land og hadde blant annet som mål å utvikle prinsippene for den moderne byen. Organisasjonen startet i 1928, og i 1933 utga organisasjonen "Athen-charteret", et manifest for den moderne byen. Prinsippene ble ført i pennen av den franske arkitekten Le Corbusier. Charteret fikk ingen stor utbredelse før andre verdenskrig, men ble publisert på nytt av Le Corbusier både i hans bok "La Ville Radieuse" fra 1935 (engelsk tittel: The radiant city), i 1943 og igjen i 1962 med tittelen "An die Studenten. Die "Charte d'Athènes".

CIAM så byen som en sosial, økonomisk og politisk enhet. De argumenterte derfor for at byene måtte utgjøre en administrativ enhet slik at planleggingen kunne skje effektivt og innenfor en politisk enhet. Samtidig måtte de administrative strukturen stadig revurderes. Likevekten mellom fag og politikk kunne raskt forskyve seg når de ble gjort nye vitenskapelige oppdagelser (Corbusier 1962:69).



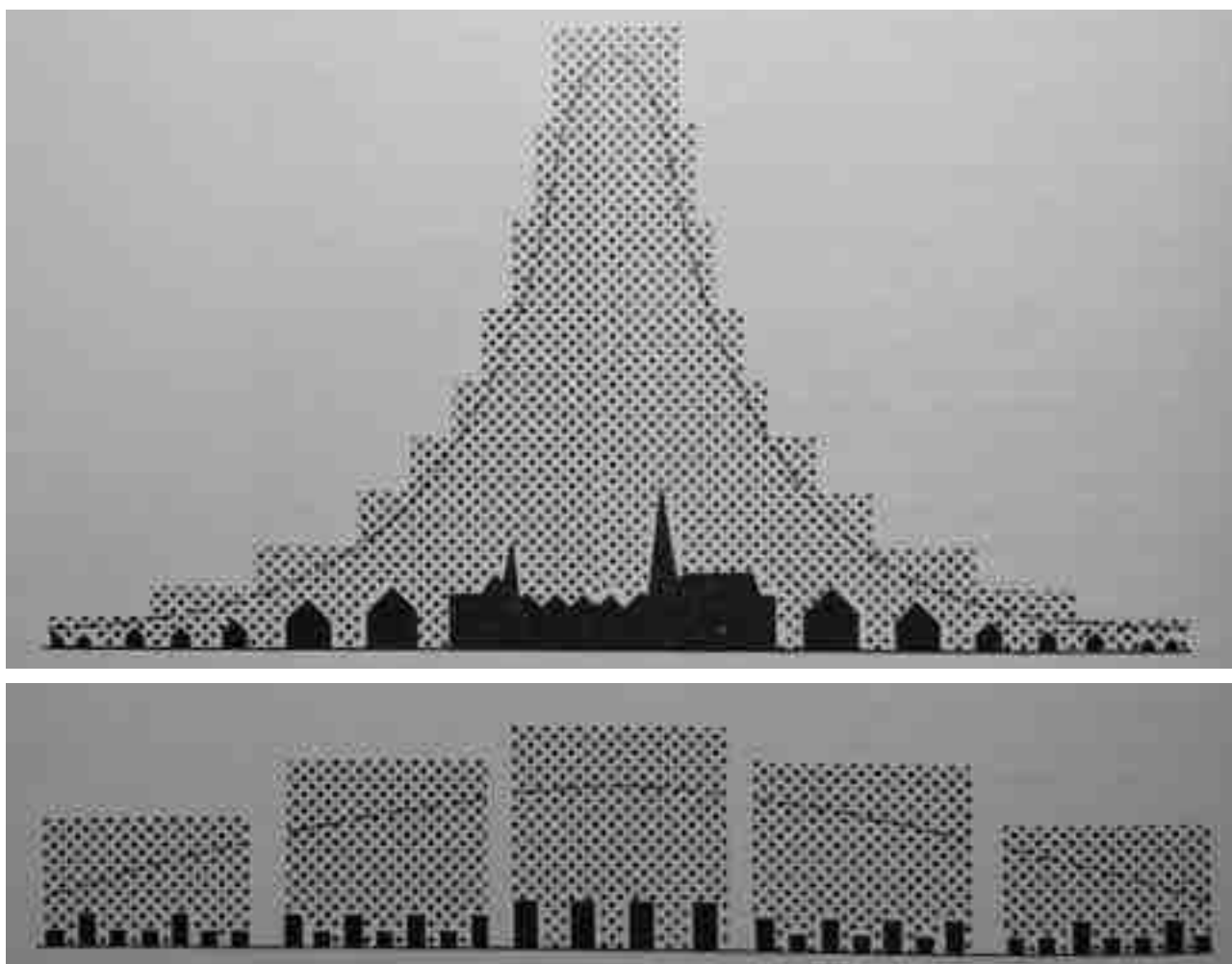
Figur 55: Prinsippene fra Athen-charteret.
 URL: <http://www.factbook.org/wikipedia/de/media/3/3a/chartavonathen.jpg>,
 21.02.2015.

Utgangspunktet for CIAMs argumentasjon var at de eksisterende byene var for tett befolket. Det førte til mangel på lys og luft, stadig kontakt med smitte (hvor tuberkulose nevnes spesielt), dårlig sanitære forhold og dårlig organisering av boligene. (Corbusier 1962:73). Det var industrialiseringen, "maskinalderen" som CIAM kalte den, som hadde ført til kaoset i byene gjennom befolkningsvekst og urbanisering.

Boligene, slik de var bygget i den historiske byen, var ikke i tråd med de hygieniske prinsippene som måtte følges for å skape en god by. De eksisterende boligene i bysentrene som ikke tilfredstilte kravene til hygiene skulle rives for å gjøre arealene om til grøntområder for den tilgrensende bebyggelsen (Corbusier 1962:84 og 92). De tre

faktorene som var nødvendige for å sikre en sunn bebyggelse var i følge CIAM sol, grøntområder og areal. Dette måtte være grunnelementene i byplanleggingen (Corbusier 1962:76). I tillegg skulle boligområdene plasseres ut fra hygieniske prinsipper, og på de beste arealene i forhold til lys, klima, forurensning osv., og ikke langs bilveiene hvor de ble utsatt for støy, støv og luftforurensning som i de eksisterende byene. Boligene måtte utformes og lokaliseres i sammenheng med utearealene med rekreasjons- og idrettsområder, og for hver bolig skulle det defineres et minimum antall soltimer (Corbusier 1962:83).

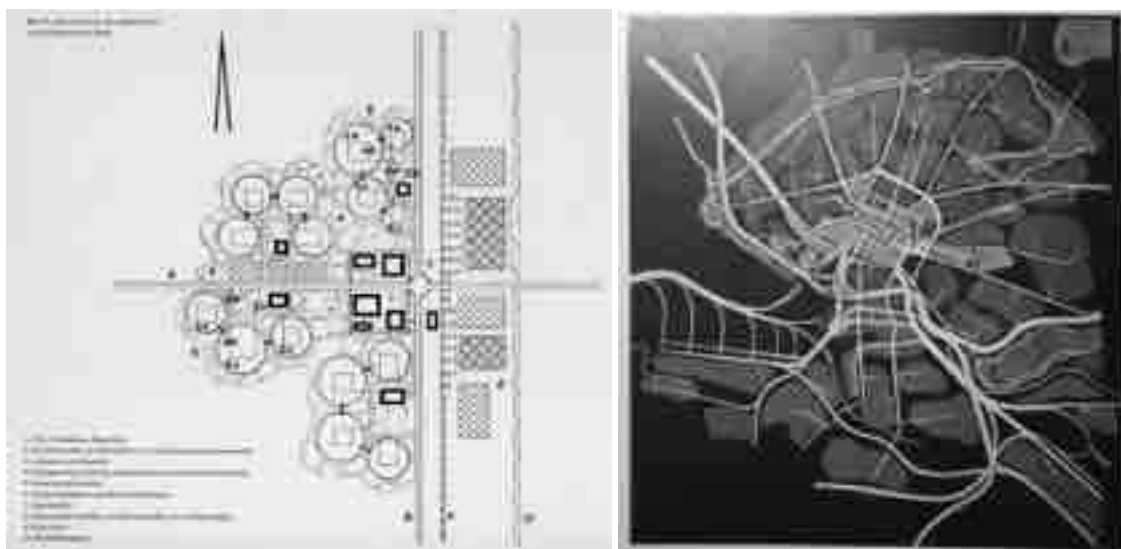
Prinsippet om at bygningene skulle følge byggelinjen skulle forlates for å kunne organisere bebyggelsen fritt i forhold til solforholdene. Bygningene skulle ikke organiseres i kvartaler, men plasseres fritt, slik at det ikke ble dannet bakgårder som i den tradisjonelle byen. Bebyggelsen skulle organiseres i enheter hvor den sosiale infrastrukturen (barnehager, skoler, legesenter, idrettsanlegg og service er nevnt spesielt) skulle dimensjoneres og lokaliseres i forhold til antall innbyggere (Corbusier 1962:79). Tettheten i bebyggelsen (antall innbyggere pr flateenhet) skulle defineres på forhånd slik at boligene ikke ble overbefolket slik som i de eksisterende byene. Høy tetthet og tilgang til grøntområder i tilknytning til boligene ble sikret gjennom å bygge i høyden, samtidig som bygningene ikke måtte stå så tett at de skape skygge for hverandre.



Figur 56: Utnyttelsesgraden i den tradisjonelle byen (øverst) og etter prinsippene fra CIAM (nederst).
Illustrasjon fra Göderitz m.fl. 1957.

Uteområdene skulle være naturpregede og utformet slik at de bidro til "fysisk og moralsk helse", og til "livsglede" (Corbusier 1962:90). Forholdet mellom bebyggelse og åpne områder måtte defineres for at grøntområdene skulle komplettere boligene. Det måtte defineres grøntområder knyttet til de enkelte boligene, til byområdet som helhet og til regionen. Hvert boligområde skulle ha en grøntområde til lek og sport for barn, ungdom og voksne. CIAM mente at dette måtte forankres i lovverket for å kunne gjennomføres og bevares over tid (Corbusier 1962:92). Grøntområdene skulle ikke, slik det var i hagebyene, være reservert hver enkelt leilighet, men brukes i fellesskap, og de skulle ha klart definerte bruksområder.

Arbeidsplasser skulle ikke blandes med boligbebyggelsen, men lokaliseres til egne områder nært transportsystemet, og adskilt fra boligområdene med et grøntbelte. Arbeidsplassene skulle allikevel være lokalisert så nært boligområdene som mulig for å unngå lange arbeidsreiser (som bare var bortkastet tid) (Corbusier 1962:97-98).



Figur 57: Illustrasjon fra "Die gegliederte und aufgelockerte Stadt".
 "Die gegliederte und aufgelockerte Stadt – ein raumlich lockeres, aber funktionell eng verflochtenes Gewebe einzelner Zellen menschlichen Maßes". – "Den organiserte og oppløste byen – en romlig oppløst, men funksjonelt tett sammenbundet vev av enkeltceller med menneskelige mål". Byen selv er fremstilt som en organisme hvor de enkelte delen er funksjonelt bundet sammen som organer i et menneske. Naboskapsprinsippet utvikles i denne perioden for å ivareta behovet for oversikt og samhörighet hos innbyggerne. Illustrasjon fra Göderitz/Rainer/Hoffmann 1957.

For CIAM var transporten essensiell i planleggingen. Den forbandt byene til regionen, en helhet som måtte tas hensyn til når den enkelte by ble planlagt. Mens vegsystemet tidligere ble definert av kvartalene i byen, og var tenkt for saktegående hestetrafikk og fotgjengere, måtte det nye vegsystemet ta hensyn til bilen (Corbusier 1962:103). Transportsystemet skulle skilles i ett system for biler og annen hurtig trafikk, og ett for gående og lokal trafikk. For at hovedvegsystemet skulle bli effektivt måtte kryssene ligge 3-400 meter fra hverandre og veiene ha tilstrekkelig bredde. Gjennomgangstrafikken burde ha et eget vegsystem, og kryss med stor belastning burde bygges i flere plan (Corbusier 1962:107).

Byene måtte i følge CIAM balansere forholdet mellom private interesser, administrativ kontroll og den sosiale solidariteten mellom innbyggerne. Disse tre kreftene befant seg i et permanent motsetningsforhold til hverandre (Corbusier 1962:116). Særlig spekulasjon

med eiendom førte i følge CIAM til svært uheldige resultater, og måtte hindres gjennom en helhetlig plan for bydelene (Corbusier 1962:129). Private interesser måtte underordnes fellesskapets interesser.

Alle størrelser i byplanen måtte ha mennesket som målestokk. De fire elementene i en byplan var boligen, arbeidet, fritid (rekreasjon) og transport (Corbusier 1962:118). Hvert av elementene skulle anvises sin plass i byplanen og skulle være uavhengig av hverandre (Corbusier 1962:119). Også funksjonene skulle lokaliseres ut fra hovedhensyn: arealer, lys og luft, som det ble rikelig tilgang til gjennom å bygge i høyden (Corbusier 1962:122). I stedet for en plan for hele byområdet skulle hvert delområde planlegges for seg. Utviklingen i hver av delområdene ville gi en naturlig vekst og utvikling for byen som helhet. Utgangspunktet for, og den minste enheten i, planleggingen skulle være boligen (Corbusier 1962:125). Boligen tilsvarte også den minste sosiale enheten – familien.

I Tyskland ble prinsippene for den moderne byen oppsummert i skriftet "Die gegliederte und aufgelockerte Stadt" i 1957 av Göderitz, Rainer og Hoffmann. Rodenstein (1988) mener boken er en oppsummering av prinsipper utviklet før andre verdenskrig, men den fikk likevel stor betydning for planleggingen i Tyskland og andre land i Europa som brukte Tyskland som forbilde. Utbyggingen etter andre verdenskrig skjedde i tråd med de modernistiske prinsippene, med unntak av en industriell produksjon av boligene. Boligene ble hovedsakelig produsert med tradisjonell teknologi og produksjonsteknikker til ut på 1960-tallet. Utover på 1960- og 1970-tallet ble industrielle teknikker i økende grad tatt i bruk i boligproduksjonen for å få ned kostnader og byggetid.

13.7.3 Tilgjengelig kunnskap

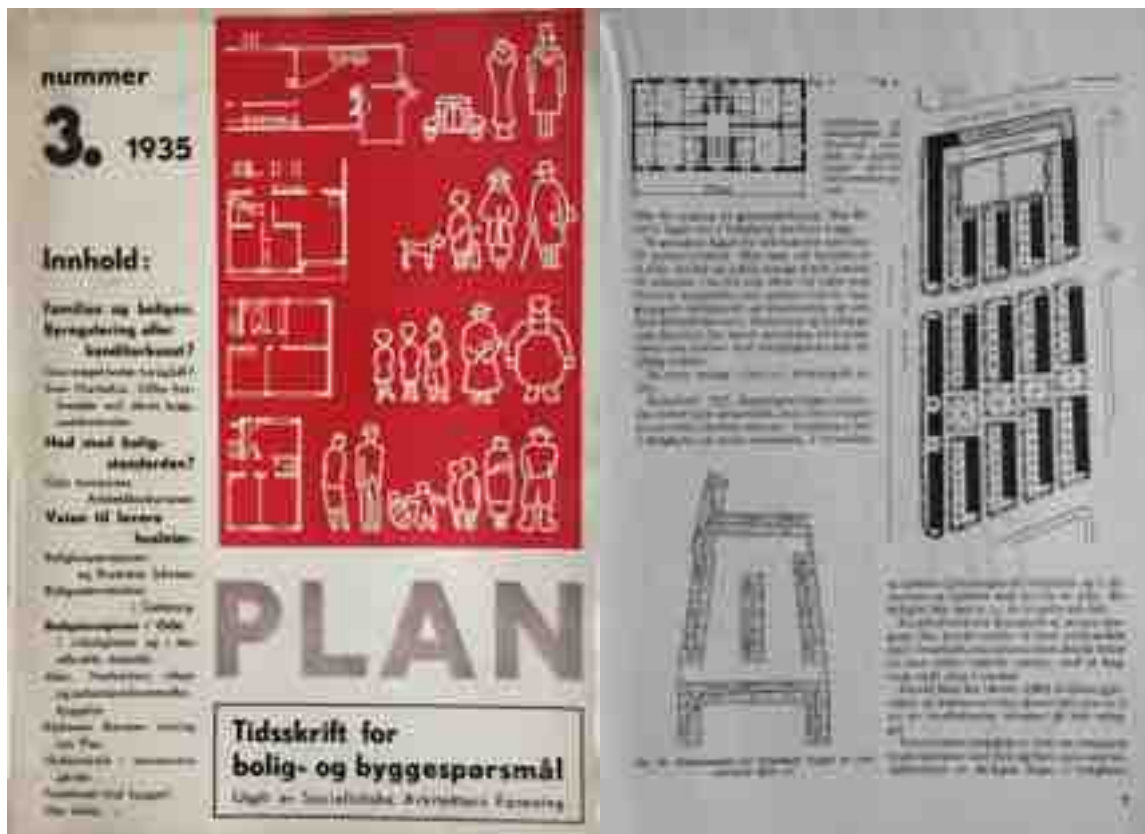
Den økte kunnskapen om sykdommene gjorde at virkemidlene i planleggingen kunne konkretiseres og spesifiseres utover på 1930-tallet. At kommunene selv bygget, eller stilte økonomiske garantier for private utbyggere og boligbyggelag, gjorde at det kunne stilles flere krav til utformingen av bebyggelsen. Samtidig ble det før krigen utviklet noen medisiner som kunne helbrede enkelte sykdommer, og etter andre verdenskrig ble penicillin tatt i bruk mot bakterielle infeksjonssykdommer. Etter hvert ble også vaksiner tatt i bruk mot de vanligste sykdommene, men vaksiner mot de vanlige barnesykdommene meslinger, krusma, røde hunder og vannkopper, kom først fra midten av 1960-tallet og utover.

Kampen mot tuberkulose fikk stor oppmerksomhet i denne perioden. Tuberkulose var den viktigste smittsomme sykdom og representerte et stort folkehelseproblem. Tuberkulose var den vanligste dødsårsaken, og sykdommen sto for 19 % av alle sykdomsdødsfall i 1925. Dødeligheten av tuberkulose var omtrent 200 per 100 000 i midten av 1920-årene, mens den på slutten av 1800-tallet hadde vært 300 per 100 000.¹⁰⁹³ Bedre kunnskaper om sykdommen og smitteveier gjorde at det forebyggende arbeidet kunne konkretiseres.

Med funksjonalismen og modernismen ble både byformen og utformingen av boligene basert på hygieniske prinsipper som skulle sørge for lys, luft og tilgang til friområder. Mye av utviklingen av prinsipper innenfor byplanleggingen og arkitekturen var basert på forskning og innsamling av data om de eksisterende helsemessige, sosiale og økonomiske

¹⁰⁹³ Opplysninger hentet fra en artikkel av Finn Gjertsen: "Statistikk mot år 2000: 1924-1925. Tuberkulose - et stort folkehelseproblem", publisert: 8. april 1999 på Statistisk sentralbyrås hjemmesider: <http://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/tuberkulose-et-stort-folkehelseproblem>, 27.02.2015

forholdene i byene. De unge sosialistiske arkitektene var pådrivere blant arkitektene i Norge, men også andre yrkesgrupper engasjerte seg. Sverre Pedersen søkte i 1936 om forskningsmidler for å studere sol- og lysforhold i "centrale bydeler", men fikk ikke økonomisk støtte fra departementet. (Thomassen 1997:91). Initiativet er illustrerende for den vekten det ble lagt på forskningsbasert kunnskap i denne perioden. Det skjedde en dreining innenfor planleggerfaget fra estetiske og formmessige vurderinger over mot analyser og rasjonelle argumenter.



Figur 58: Illustrasjon fra tidsskriftet Plan som ble gitt ut i fire nummer fra 1933 til 1936. Til venstre forsiden av det tredje nummeret av tidsskriftet. Til høyre fra det andre nummeret av tidsskriftet fra 1933 hvor Oslo kommunes boligpolitikk ble drøftet. Hygieniske prinsipper, som å kunne åpne for gjennomlufting av leilighetene, var et viktig kriterium når boligprosjekter ble vurdert. I tidsskriftet ble bygningstyper, leilighetsplaner, byggekostnader, tekniske løsninger m.m. omtalt.

Det ble lagt mer vekt på kunnskap og forskning utover på 1950-tallet. Transportøkonomisk utvalg (TØU) ble opprettet i 1957 og Utval for byplanforskning i 1963 (Thomassen 1997:377). Utvalget ble i 1967 omgjort til Norsk institutt for By- og regionforskning, NIBR). Planforskningen på midten av 1960-tallet dreide seg om byplanspørsmål knyttet til infrastrukturen, særlig til transport, men det ble også publisert rapporter om konkrete løsninger og planteori (Thomassen 1997:438).

13.7.4 Normer i samfunnet

Perioden fra århundreskiftet og framover til 1945 kan i stilhistorisk sammenheng kalles en overgangstid, og der det skjer et paradigmeskifte, fra formalistisk til funksjonell utforming av planer for bygninger så vel som byer og bydeler. Innenfor dette tidsrommet viker de klassisistiske prinsippene for planutforming plassen for mer funksjonelt

motiverte prinsipper. Dette beskrives i Rolf Jensens avhandling (Jensen 1980). Tidlig i perioden kom impulser og ideer fra havebybevegelsen i England, og byplanideer fra Tyskland, som blant annet preget Sverre Pedersens planarbeider. Han representerte på flere måter det bestående i faglig sammenheng, men en del yngre arkitekter vendte seg til funksjonalismen og en venstreorientert politikk.

Boligmangelen for arbeiderklassen ble satt på den politiske dagsordenen etter århundreskiftet da det private markedet ikke lenger etablerte nok boliger. Perioden sammenfaller med en radikaliserings av arbeiderklassen med revolusjonen i Russland i 1917 og den politiske utviklingen i Norge hvor Arbeiderpartiet etter hvert fikk regjeringsmakt. En lignende radikaliserings skjer innenfor planleggingsfaget med unge sosialistiske arkitekter som etablerte egne foreninger og baserte seg på kunnskap og analyser som basis for sine forslag.

Byplanlegging fikk en selvstendig status ved arkitekt-avdelingen på NTH i 1920 og Sverre Pedersen ble den første professoren i faget (Thomassen 1997:122). Selv om de yngre arkitektene var inspirert av funksjonalistisk arkitektur og argumenterte for mer sosial bevissthet mener Thomassen at det var de etablerte fagfolkene som dominerte den faglige debatten på 1930-tallet, men at også de reviderte sine synspunkter noe i lys av de nye prinsippene (Thomassen 1997:129).

Norsk forening for boligreformer fungerte på 1920-tallet som en formidler av internasjonale impulser innenfor boligbygging og byplanlegging og drev et aktivt påvirkningsarbeid. Foreningen la vekt på arbeid "nedenfra" gjennom opplysningsvirksomhet og vektlegging av kunnskap om de faktiske forholdene, en strategi Thomassen mener ble overtatt av arkitektene utover på 1920- og 1930-tallet (Thomassen 1997:56).

Planleggingen ble konsolidert mellom 1920 til 1930, og arkitektene ble den ledende faggruppen innenfor byplanleggingen (Thomassen 1997:53). Fra 1930 til 1940 utfordret de unge arkitektene som var inspirert av sosialistiske idéer og arbeidene til Le Corbusier og funksjonalistisk arkitektur og byplanlegging, de etablerte planleggerne innenfor arkitektstanden (Thomassen 1997:54). De unge arkitektene la vekt på koblingen mellom vitenskapelig kunnskap og politikk, og mindre på estetiske og formmessige vurderinger som stod sterkere innenfor klassisismen som var den dominerende faglige retningen blant de eldre planleggerne. Sosialistiske Arkitekters Forening (SAF), som utga tidsskriftet Plan mellom 1933 og 1936, ble stiftet som en særorganisasjon under Mot Dag. Foreningen argumenterte for funksjonalisme innenfor faget og sosialisme i politikken SAF var den første organisasjonen blant arkitektene som koblet fag og politikk (Thomassen 1997:69-70).

Le Corbusier, den franske arkitekten og byplanleggeren, besøkte Oslo Arkitektforening i januar 1933. Corbusier tok utgangspunkt i de funksjonelle kravene til boligen og førte disse over til bynivået. Han var også en teknologioptimist med stor tro på teknologiens muligheter og betydning for å løse utfordringene innenfor byplanleggingen (Thomassen 1997:68).

Fra tidlig på 1930 tallet forsøkte både arkitekter og sosialøkonomer å påvirke Arbeiderpartiet til å ta i bruk kunnskapen deres som et virkemiddel i den politiske samfunnsstyringen. Thomassen mener det for arkitektenes del skjedde ved å forskyve vektleggingen fra boligene som planutfordring til bilen som kommunikasjonsmiddel, men at det ikke ble noen stor oppmerksomhet rundt byplanlegging etter at Arbeiderpartiet

overtok regjeringmakten i 1935. Oppmerksomheten ble rettet om tiltak for å dempe den økonomiske krisa (Thomassen 1997:42).

Jeg har ikke funnet noen holdepunkter for at boligspørsmålet ble tillagt mindre vekt i debatten rundt bygningslovene på 1930-tallet, men det ble ikke gjort store endringer i bygningslovene i denne perioden, og boligkooperasjonene begynner å bygge boliger basert på modernistiske prinsipper. Kanskje oppfattet man situasjonen slik at virkemidlene var på plass, og at det derfor ikke var noe stort akutt behov for å engasjere seg fra regjeringen side.

Sverre Pedersen var den førende fagmannen innenfor planlegging i mellomkrigstiden. Han hentet inspirasjon fra England, Tyskland dog USA hvor den regionale planleggingen ble sett på som et virkemiddel for å opprettholde bosettingen gjennom utnyttelse av lokale ressurser. Han argumenterte for at planleggingen ikke bare måtte fokusere på styring av bebyggelsen gjennom utarbeidelse av reguleringsplaner, men også måtte bli et aktivt virkemiddel i den regionale utviklingen (Thomassen 1997:66). Kanskje var det den økonomiske krisa på 1930-tallet som bidro til et paradigmeskift innenfor planleggingen – fra et verktøy for å styre private utbyggere til et aktivt verktøy for regional og økonomisk utvikling.



Figur 59: Fra Stockholmutstillingen i 1930. Utstillingen viste funksjonalistisk arkitektur, design og brukskunst. Utstillingen hadde over 4 millioner besøkende på de litt over 4 månedene den varte. Utstillingen regnes som funksjonalismens gjennombrudd i Skandinavia. URL: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/6/61/Stockh_1930_Paradiset.jpg/1024px-Stockh_1930_Paradiset.jpg, 27.02.2015.

Stockholmsutstillingen i 1930, som presenterte funksjonalistisk arkitektur og design for et bredt publikum, ble en inspirasjon for norske arkitekter. Utstillingen viste forsøk på å skape moderne boliger ut fra sosiale og økonomiske prinsipper. "Effektivitet" ble et nøkkelbegrep inspirert av Le Corbusiers prinsipp fra 1923 om at "huset er en maskin til å bo i" (Thomassen 1997:123).

Etter krigen ble planleggingen et sentralt verktøy i gjenoppbyggingen av landet. Thomassen mener at planlegging ble innarbeidet som et permanent og verdinøytralt redskap i statlig politikk og styring i Vest-Europa etter andre verdenskrig (Thomassen 1997:170). I gjenreisningen ble det lagt stor vekt på bygging av boliger. 20 000 boliger var blitt ødelagt under krigen, og bare et fåtall var blitt bygget (Thomassen 1997:173). I følge Arbeiderpartiets valgprogram etter krigen var det 182 000 trangbodde boliger med dårlige hygieniske forhold bare i de store byene i 1945 (Thomassen 1997:183). Brente steder regulering ble videreført etter krigen (frem til 1950) og fikk i tillegg til gjenoppbygging av de byene som var blitt bombet også ansvaret for gjenoppbyggingen av Finnmark og Nord-Troms. I det arbeidet var det ikke nok med tradisjonell byplankompetanse. Thomassen mener gjenoppbyggingen fikk stor betydning for utviklingen av den regionale planleggingen (Thomassen 1997:186).

Drabantbyene skulle bygges opp rundt lokale institusjoner som alternativer til eneboligområdene, hvor det i følge funksjonalistene ikke kunne utvikles noe sosialt fellesskap. Drabantbyene skulle være sosialt, kulturelt og teknisk være selvforsynte (Thomassen 1997:287).

På slutten av 1950-tallet ble "trivsel" tatt i bruk som begrep når regional planlegging og distriktpolitikk ble drøftet. Thomassen mener bruken av uttrykket markerer en overgang fra utelukkende kvantitative mål for levestandard, sysselsetting og økonomisk vekst, til et mer helhetlig perspektiv hvor også kvalitative mål ble vurdert (Thomassen 1997:400).

I forbindelse med behandlingen av bygningsloven på Stortinget i 1965 tok representanten Aase Lionæs (representant for Arbeiderpartiet på Stortinget) tok opp spørsmålet om universell utforming. Hun var en av de få fremtredende kvinnelige stortingsrepresentantene. Normen var etablert (i hvert fall hos noen) allerede på dette tidspunktet. Det skulle ta 40 år før det ble et bærende prinsipp i planleggingen.

13.7.5 Etablerte regler

Denne perioden omfatter over 35 år hvor det skjedde svært få endringer i bygningslovgivningen. Det er flere faktorer som kan forklare dette. Krakket i aksjemarkedet førte til krise i økonomien på 1930-tallet. Det ble satt i verk ulike krisetiltak, men byggeaktiviteten forble allikevel lav helt frem mot andre verdenskrig. Den andre verdenskrig førte til store ødeleggelser med få ressurser til bygging av sivile boliger, noe som førte til et stort etterslep både i vedlikehold og antall boliger da krigen var over.

Stortinget vedtok i juli 1946 en lov om "Ekspropriasjon og byggeforbud vedkommende grunnarealer" som ga vide fullmakter til staten og kommunene til å erverve ubebygde arealer til boligbygging. Grunnen kunne overlates offentlige og halvoffentlige byggeselskaper, boligkooperasjoner eller enkeltpersoner til bygging av boliger. Dette ga staten og kommunene mulighet til å stille vilkår om utbygging også utenfor de områdene

hvor bygningsloven gjaldt. I tillegg ble lån gitt gjennom Husbanken hvor det ble stilt krav om at boligene skulle tilfredsstillere kravene i byggeforskriftene. Husbanken ble opprettet i 1946. Det ble også Boligdirektoratet. Direktoratet hadde ansvaret for å kontrollere at bygningsvedtektene, slik de var formulert i bygningsloven, ble fulgt. Statlig finansiering av byggeprosjektene var avhengig av Boligdirektoratets godkjenning (Kvarv 2003, s. 152).

Gjennom de kontrollmulighetene staten og kommunene hadde, som premisgivere for grunnverv, utbygging, finansiering og bygningskontroll/godkjenner av søknader om boligbygging, var det lite nok behov for bygningsloven som styringsverktøy. Det frie markedet for planlegging og utbygging var i praksis eliminert. Rasjoneringen av byggematerialer varte frem til 1954. Etter det ble det mulig for de med penger – eller de som fikk lån – til å bygge egen bolig, men fortsatt var det få som kunne skaffe seg en tomt uten statlig eller kommunal hjelp. Husbanken stilte krav til at bygningsloven og byggeforskriftene ble fulgt når de ydte lån til boligbygging, også i områder hvor bygningsloven ikke gjaldt (Thomassen 1997:305).

Bilen var en av de siste varene som ble unntatt rasjonering i 1960. Med bedre økonomi og mulighet for transport ble det behov for å styre utnyttelsen av arealer og bebyggelse også utenfor områdene hvor bygningsloven gjaldt – i byene og bygningskommunene. Den økende biltrafikken var også en faktor som gjorde det nødvendig med en samlet og koordinert innsats i planleggingen. Erfaringer fra hvordan utviklingen ville bli hadde man fra utlandet – Sverige og USA lå foran i utviklingen mot et bilbasert samfunn.¹⁰⁹⁴ Den økende biltrafikken utover på 1950-tallet førte til nye problemer i byene med forurensning, trafikkulykker og forslumming, og dermed også til nye utfordringer for byplanleggingen. Thomassen mener utfordringene og metodene som ble benyttet i Norge hadde sterke bånd til den internasjonale utviklingen på feltet midt på 1950-tallet (Thomassen 1997:305).

Bygningsloven av 1965 introduserte planer på ulike geografiske nivåer (Thomassen 1997:312). Tidligere hadde byplanen i prinsippet dekket hele byområdet, i tillegg til at det kunne utarbeides planer for mindre geografiske områder som ble innarbeidet i byplanen. Med 1965-loven ble plansystemet hierarkisk, fra regionplaner via generalplaner til reguleringsplaner. Det førte til et behov for nye metoder og et økt behov for samordning, både mellom aktører på samme plannivå, og mellom plannivåene. Byområdene kunne ikke lenger ses isolert fra de omkringliggende kommunene. Økningen i trafikken fikk store konsekvenser for de eksisterende bysentrene og stilte krav til trafikkplanlegging og sanering av eldre byområder for å få plass til nye funksjoner knyttet til både handel, service og transport.

Valg av bebyggelsesform fikk betydning for valg av transportsystem, en åpen bebyggelsesform stilte krav til omkjøringsveier og minsket trafikkbelastningen på de sentrale byområdene mens en konsentrert utbygging stilte krav til stor transportkapasitet og kjøring inn til bykjernene (Thomassen 1997:315). Bilen var med på å sprengte rammene for den tradisjonelle byplanleggingen, og gjorde det dermed nødvendig med en regional tilnærming til byplanleggingen (Thomassen 1997:331). Først på slutten av 1950-tallet var bilen fullt ut akseptert som et viktig transportmiddel i bysammenheng (Thomassen 1997: 369).

¹⁰⁹⁴ Prinsippene innenfor den funksjonalistiske og modernistiske planleggingen hadde som konsekvens at bilbruken økte betydelig. I USA la Frank Lloyd Wrights visjon "Broadacre city" også opp til å bruke bilen som transportmiddel for store befolkningsgrupper.

1966 – 1985
Fra bygningsvesen til
arealplanlegging

14 Fra bygninger og byform til arealbruk

Perioden fra midten av 1960-tallet og frem til midten av 1980-tallet var preget av økonomisk vekst og en sterk satsing på utbygging i distriktene, for å demme opp for urbaniseringen i de store byene. Stadig flere utdanningstilbud ble etablert, og flere yrkesgrupper fikk en rolle innenfor den fysiske planleggingen. Økende økonomisk velstand førte med seg økende trafikk og stadig flere eneboliger. Husbanken ga støtte og staten satte rammene for hva som kunne finansieres. Kommunene la ut nye boligområder lenger unna sentrum, en utvikling som ble mulig på grunn av det raskt økende antallet personbiler.

Samtidig ble konfliktene i bysentrene stadig større. Den fysiske strukturen, kravet til fremkommelighet, parkeringskapasitet for biler og manglende vedlikehold av boligbebyggelsen førte til en forslumming av den eldre bebyggelsen i bysentrene. Samtidig oppstod det en motreaksjon mot den ekspansive arealbruken og rivingsiveren. Kulturminner og naturvern trer frem som viktige hensyn innenfor den fysiske planleggingen i denne perioden. Oljekrisen i 1973 kan sees som et tidsskille, den førte til en økende bevissthet om ressursbruk, men også til store inntekter fra oljeutvinningen i Nordsjøen.

14.1 Lov om sanering av tettbygde strøk 1965-66

I 1965-66 ble det foreslått en lov om sanering av tettbygde strøk.¹⁰⁹⁵ I begrunnelsen for oppnevning av komitéen (oppnevnt 1961) ble det uttalt:

«En rekke av våre byer står i dag overfor store saneringsproblemer. I årene etter krigen har det vært nødvendig å legge hovedvekten på bygging av nye boliger og andre nødvendige nybygg, og større saneringstiltak har måttet utstå. Byområdenes ekspansjon har i etterkrigsårene i dominerende grad funnet sted på tidligere ubebygde arealer, og de gamle strøk i byene er i stor utstrekning blitt liggende urørt. I flere byer og også andre større tettbebyggelser er det etter hvert blitt påtrengende nødvendig å gå til omfattende saneringstiltak ikke bare for å få fjernet eller forbedret helsefarlig bebyggelse, men også for å muliggjøre en hensiktsmessig utnyttning av byområdene.

Sanering foregår på forskjellig måte, ved ombygging av eksisterende bebyggelse eller riving og nybygging på enkelte tomter, kvartaler eller hele strøk. Alle former for sanering skaper problemer av så vel juridisk som økonomisk og administrativ art.¹⁰⁹⁶

Komitéen oppgav «gammel og uhensiktsmessig bebyggelse, byplan- og trafikkmessige forhold og det økende behov for en ekspansjon av de funksjoner bykjernen må romme som følge av den tekniske og økonomiske utvikling og den store tilflytting til byene» som årsak til behovet for sanering.¹⁰⁹⁷ Grunnene til at det var behov for sanering hadde imidlertid endret seg over tid. Mens det tidligere ble beskrevet å være de boligsosiale problemene som var intensjonen med sanering var det nå særlig rasjonaliseringen og større enheter innen vareomsetningen som gjorde sanering nødvendig. Vurderingen fra

¹⁰⁹⁵ Stortingets forhandlinger 1965-66, Del 4 a, Ot. prp. nr. 32

¹⁰⁹⁶ Stortingets forhandlinger 1965-66, Del 4 a, Ot. prp. nr. 32, s. 1

¹⁰⁹⁷ Stortingets forhandlinger 1965-66, Del 4 a, Ot. prp. nr. 32, s. 2

komitéen var at økt behov for ”moderne kontorer og lokaler for servicebetonte, cityavhengige virksomheter vil også påvirke byfornyelsesbehovet sterkt”.¹⁰⁹⁸

Komitéen pekte også på at økningen i levestandard så ut til å være en viktigere faktor i saneringsbehovet enn befolkningsøkningen. Konsumet økte med ca 4% pr år mens befolkningsveksten i byene med forsteder lå på 1,5% pr år.¹⁰⁹⁹ Velferdsøkningen ga seg også utslag i «krav om bedre boliger og større standardkrav til arbeidslokaler, til undervisning og til helsestell». ¹¹⁰⁰ Oppgaven ble sett på som et kommunalt ansvar. Komitéen skilte mellom fire former for sanering:

1. Ombygging og modernisering av boliger.
2. Punktusanering, dvs. nybygging uten vesentlige endringer i tomteinndelingen.
3. Gårdsanering eller gårdsplass-sanering med sikte på å fjerne gårdsplassbebyggelse og gi høve til en mer hensiktsmessig utnyttelse av arealene.
4. Kvartals- og strøkssanering for å kunne gjennomføre en fornyelse av strøk etter en samlet plan.

For gjennomføring av de tre førstnevnte former for sanering vil det etter komitéens oppfatning ikke være behov for særlige lovregler utover dem som en nå har fått gjennom den nye bygningslovgivningen.

Komitéen mener således at det først og fremst ved sanering i noe større utstrekning er behov for særlige lovregler. Komitéen har derfor begrenset sitt lovforslag til å gjelde fornyelse av strøk med tettbebyggelse.¹¹⁰¹

Ombygging og punktusanering krevde ikke endring av eiendomsforholdene. Det gjorde sanering av gårdsplassene, kvartaler og strøk. Det var derfor disse formene for sanering som ble drøftet i komitéen i forhold til juridiske konsekvenser og betingelser. Komitéen understreket behovet for å gjennomføre en mer planmessig og bevisst saneringspolitikk og ville gjennom loven gi virkemidler som kunne lette og påskynde saneringsarbeidet.¹¹⁰² Om sanering av boliger uttalte komitéen at dårlige bygde hus ble fort forslummet, selv om de ikke var gamle, mens gamle hus som var solid bygget ofte kunne saneres med godt resultat.¹¹⁰³

Komiteen fant det naturlig at staten hjalp til økonomisk ut fra en vurdering av kommunenes manglende finansielle evne, og fordi saneringen kunne ha betydning ut over den enkelte kommune.¹¹⁰⁴ Det var kommunene som hadde ansvaret for å vurdere behovet for sanering. Kartlegging av behovet skulle skje gjennom region- og generalplanarbeidet.¹¹⁰⁵ Komitéen gikk også igjennom systemene for sanering i Danmark, Sverige og England.¹¹⁰⁶ I Danmark var helse nevnt som spesifikk årsak til sanering, men komitéen kommenterer ikke dette i sin innstilling. Heller ikke antikvariske, arkitektoniske eller miljømessige problemstillinger ble i særlig grad drøftet. Drøftingen i odelstingsproposisjonen dreide seg om to forhold: Grunneiernes rettigheter og

¹⁰⁹⁸ Stortingets forhandlinger 1965-66, Del 4 a, Ot. prp. nr. 32, Innstilling fra Saneringskomitéen, s. 6

¹⁰⁹⁹ Stortingets forhandlinger 1965-66, Del 4 a, Ot. prp. nr. 32, Innstilling fra Saneringskomitéen, s. 6

¹¹⁰⁰ Stortingets forhandlinger 1965-66, Del 4 a, Ot. prp. nr. 32, Innstilling fra Saneringskomitéen, s. 6

¹¹⁰¹ Stortingets forhandlinger 1965-66, Del 4 a, Ot. prp. nr. 32, s. 4

¹¹⁰² Stortingets forhandlinger 1965-66, Del 4 a, Ot. prp. nr. 32, s. 4

¹¹⁰³ Stortingets forhandlinger 1965-66, Del 4 a, Ot. prp. nr. 32, Innstilling fra Saneringskomitéen, s. 8

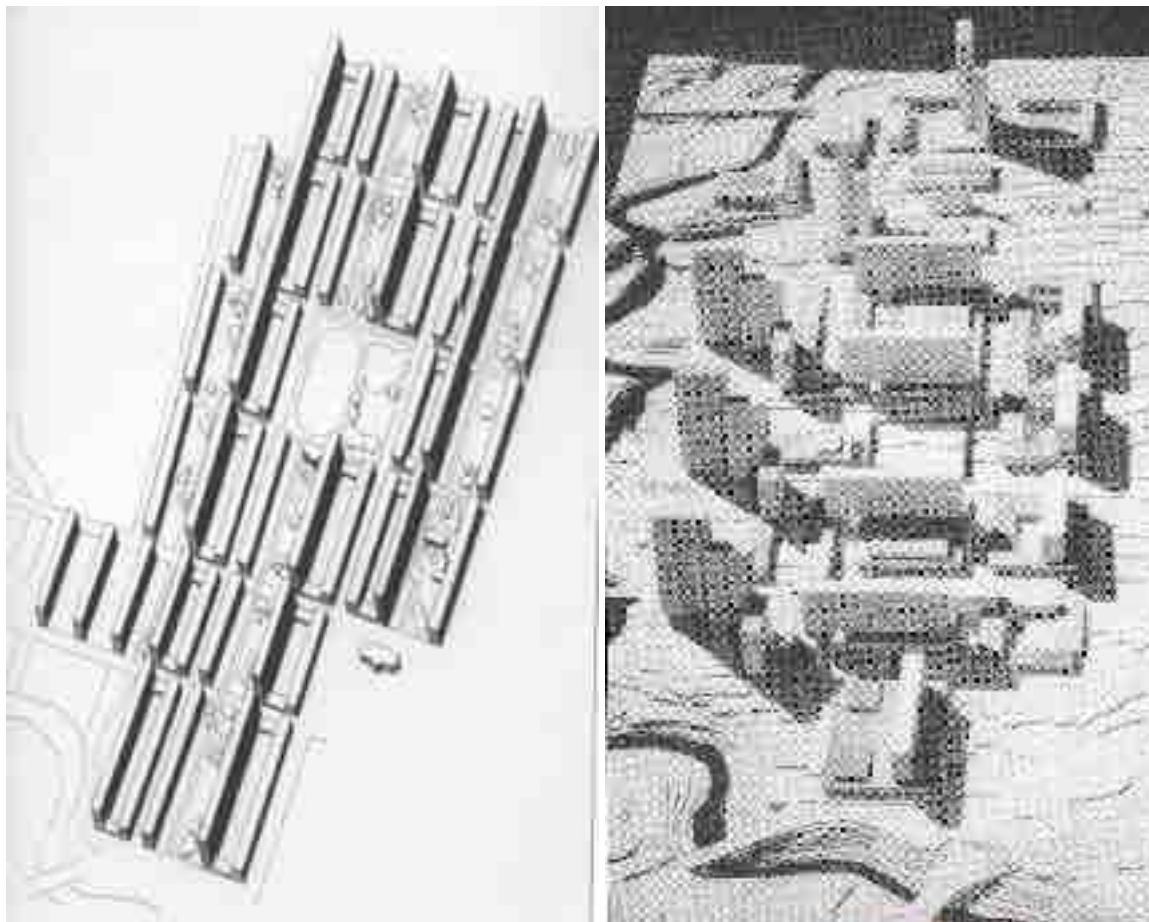
¹¹⁰⁴ Stortingets forhandlinger 1965-66, Del 4 a, Ot. prp. nr. 32, s. 5

¹¹⁰⁵ Stortingets forhandlinger 1965-66, Del 4 a, Ot. prp. nr. 32, Innstilling fra Saneringskomitéen, s. 9

¹¹⁰⁶ Stortingets forhandlinger 1965-66, Del 4 a, Ot. prp. nr. 32, Innstilling fra Saneringskomitéen, s. 10-14

finansieringsordningen for sanering. Helse ble ikke nevnt igjen i odelstingsproposisjonen.¹¹⁰⁷

Lovforslaget ble ikke behandlet før den følgende stortingsperioden (1966-67). I innstillingen fra Kommunalkomiteen ble helse ikke nevnt som problemstilling.¹¹⁰⁸ I debatten i Odelstinget ble den danske loven om sanering nevnt som forbilde "Danskene fikk sin saneringslov i 1959. Denne lov omfatter alle former for sanering, men har en vesentlig begrensning, idet den bare gjelder usunne eller brannfarlige eiendommer".¹¹⁰⁹ Loven i Norge hadde altså et bredere perspektiv på sanering enn i Danmark, men helse var ikke med som begrunnelse for lovforslaget.



Figur 60: Til venstre Oslo byplankontors forslag til sanering av Grünerløkka fra 1936. Til høyre Oslo Bys Vels forslag til sanering av Grünerløkka fra 1961. Ingen av forslagene ble gjennomført. Forslagene speiler den faglige debatten om byform på de to tidspunktene. URL: <https://www.flickr.com/photos/74047702@N00/315215798/in/set-72157594408016436>, 4.11.2014 og <https://www.flickr.com/photos/74047702@N00/315250378/in/set-72157594408016436>, 21.12.2014

Hovedtrekkene i den danske og svenske saneringsloven ble gjennomgått. Momentene fra odelstingsproposisjonen ble også trukket frem i Odelstinget:

....hittil har man hatt en tendens til å legge hovedvekten på det første punkt, nemlig de boligsosiale problemer.

1107 Stortingets forhandlinger 1965-66, Del 4 a, Ot. prp. nr. 32, s. 5-26

1108 Stortingets forhandlinger 1966-67, Innst. O. XII, Tilråding fra kommunalkomiteén om lov om sanering av tettbygd strøk.

1109 Stortingets forhandlinger 1966-67, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 202

Men byfornyelsen vil etter min mening i fremtiden i langt sterkere grad bli et spørsmål om å tilpasse de eldre bystrøk til fremtidens byfunksjon. Øket behov for moderne kontorer, lokaler for servicebetonte city-avhengige virksomheter vil påvirke utviklingen i denne retning. Fremtidens byer vil bli meget forskjellige fra dem vi har i dag – og for å kunne bygge tidsmessige, hensiktsmessige byer med tanke på denne fremtid, må det skje en sanering som første skritt. Det er derfor meget gledelig at vi også her i Norge nu endelig får et lovverk til å dekke dette viktige felt.¹¹¹⁰

Representanten Thor Myklebust mente det var behov for sanering av hele strøk på grunn av boforholdene, helseforholdene og trafikkproblemene. Han mente at man hadde vært så opptatt av å skaffe nok boliger etter krigen at all oppmerksomhet var rettet mot nybygging av boliger¹¹¹¹. Det raskeste og letteste var å bygge nye boliger fra grunnen av, og sanering hadde derfor ikke blitt gjennomført i særlig grad.¹¹¹² Odelstingsproposisjonen ble enstemmig vedtatt.¹¹¹³

14.2 Stortingsmelding 27 (1971-72)

I stortingssesjonen 1971-72 ble det fremlagt en stortingsmelding om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen. Meldingen skulle legge til rette for et system med landsplanlegging, landsdelsplanlegging og regionplanlegging (fylkesplaner), et system som aldri ble gjennomført. Meldingen drøftet den videre areal- og by- og boligutviklingen i et bredt perspektiv, og tok særlig opp forholdet til naturvernet. Mandatet for komiteén som hadde utredet spørsmålene i stortingsmeldingen hadde vært å:

”Skaffe frem og bearbeide materiale om naturforhold og den geografiske fordeling av befolkningen, bebyggelse, næringsliv, trafik og andre økonomiske forhold i området, for å skaffe et grunnlag for vurdering av bosetting og økonomisk utvikling i området sett under ett.

Legge fram forslag om tiltak for å lede bosettingsutviklingen i en retning som både tar tilstrekkelig samfunnsøkonomiske hensyn og samtidig legger vesentlig vekt på å utvikle trivsel og velferd.”¹¹¹⁴

Formålet med stortingsmeldingen var klarlegge hvordan det offentlige gjennom planlegging kunne påvirke lokaliseringen av privat og offentlig virksomhet. I stortingsmeldingen var det lagt stor vekt på å behandle de sosiale og kulturelle sidene ved samfunnsutviklingen. I den forbindelse ble den sterke tilflyttingen til byene sett på som et problem som planleggingen skulle motvirke.¹¹¹⁵

Helsesektoren er omtalt i stortingsmeldingen, men bare ut fra behovet for sengeplasser i sykehusene. Finansdepartementet regnet med at 1 % økning i sengekapasiteten i alminnelige sykehus, sykestuer og klinikker ville dekke behovet, mens det i psykiatriske institusjoner ble regnet med et behov på 2 % pr år. Finansdepartementet regnet med at sysselsettingen innenfor helsesektoren ville øke med 3,5 %, eller 2000 nye arbeidsplasser pr år, frem til 1990.¹¹¹⁶ En regionalisering av sykehusvesenet skulle sikre sykehus med

¹¹¹⁰ Stortingets forhandlinger 1966-67, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 205

¹¹¹¹ Bygging av boliger på 1950-tallet ble i hovedsak gjennomført som utbygging på jomfruelig mark. Saneringen i byene, og riving av kvartaler eller større deler av den eldre bebyggelsen, begynte på 1950-tallet men fikk et større omfang først på 1960-tallet.

¹¹¹² Stortingets forhandlinger 1966-67, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 208

¹¹¹³ Stortingets forhandlinger 1966-67, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 226

¹¹¹⁴ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 6

¹¹¹⁵ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 8

¹¹¹⁶ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 18

spesialistfunksjoner i alle fylkene, eventuelt for flere fylker. Medisinske og sosiale oppgaver skulle koordineres best mulig i helse- og sosialsentre. Sentrene skulle ha følgende oppgaver: "alminnelig medisinsk behandling, forebyggende helseundersøkelser, sosial behandling, opplysnings- og veiledningsvirksomhet, administrasjon av praktiske hjelpetiltak og generell sosialbehandling og miljøvern".¹¹¹⁷

Miljøspørsmål fikk en fyldig omtale i stortingsmeldingen og ble sett i sammenheng med trivsel:

Begreper som økonomisk og sosial velferd har ange tradisjoner både i faglig og politisk sammenheng. I de aller siste år har imidlertid forståelsen av naturvern, trivsels- og miljøproblemenes sammenheng med samfunnsutviklingen generelt, kommet sterkere fram i diskusjonen.

Trivsels- og miljøbegrepet er ikke entydig. Målsetting og politikk på dette området forutsetter en begrepsdefinisjon og en forståelse av sammenheng og samspill mellom ulike komponenter i våre fysiske omgivelser og mellom sektorområder i samfunnsmaskineriet.

Noe forenklet kan en si at oppgaven er å ta vare på mulighetene for menneskenes samspill med naturen og menneskenes samliv med hverandre.¹¹¹⁸

Behovet for forskning og ny kunnskap om sammenhengene mellom samlivs- og trivselsproblemer og "sosiologiske preferansespørsmål" ble understreket som viktig for å kunne løse utfordringene. Forholdet mellom den generelle samfunnsutviklingen og utviklingen på det sosiale og kulturelle området ble beskrevet som komplisert, og noe en hadde lite kunnskap om.¹¹¹⁹ Faren for uopprettelige miljøkonsekvenser ble understreket som en fare dersom en ikke var villig til å handle ut fra et helhetssyn på samfunnets ressurser og begrensninger. Virkemidlene for å unngå uopprettelige konsekvenser var planlegging og et aktivt miljøvern. I stortingsmeldingen omtales både det fysiske og sosiale miljøet, og miljøvern. Folkehelse omtales ikke, men det ble understreket at naturmiljøet i videste forstand måtte få stor betydning for utforming av by- og boligmiljø.¹¹²⁰

Muligheten for aktivt friluftsliv og kontakt med naturen ble beskrevet som en viktig helse- og trivselsfaktor. Friområder i og nær bebyggelsen, og større friluftsområder og uberørt natur måtte derfor prioriteres når utbygging og tekniske inngrep ble planlagt. Forurensning og forbruk av vann og luft, samt forsøpling, ble beskrevet som en trussel mot trivsel og velferd som var særlig alvorlig på lang sikt. Utfordringene ble beskrevet å ha nær sammenheng med lokaliseringspolitik og arealdisponering, og måtte derfor samordnes innenfor samfunnsplanleggingen på alle forvaltningsnivåer. Det ble vist til meldingen om langtidsprogrammet for perioden 1970-75 hvor det var uttalt:

"Vernet om det ytre miljø vil kreve at vi treffer valg som kan hemme produksjonsveksten. Det er blitt et tungtveiende krav at vi, når vi foretar inngrep i naturen, skal ha kommende generasjoners interesse for øyet, selv om det fører til en noe svakere inntekts-stigning i dag. For å unngå skadelige forurensninger i vann og luft, vil vi også måtte gjennomføre tiltak som kan gå i

¹¹¹⁷ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 38

¹¹¹⁸ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 34

¹¹¹⁹ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 36

¹¹²⁰ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 35

mot en målsetting om sterkest mulig produksjonsvekst, men som likevel vil bedre folks levevilkår.”¹¹²¹

Her er kjernen i bærekraftbegrepet, at ressursbruken i dag ikke må svekke fremtidige generasjoners muligheter, beskrevet, 15 år før Brundtlandkommisjonens definisjon av begrepet. Hovedinntrykket var at naturressursene ble forbrukt, og at bygge og anleggsvirksomhetene var en viktig årsak til dette. Det var særlig det økte arealbehovet, både i byene og i bygdene som utgjorde en belastning på naturressursene. Det hadde også skjedd et ”kulturforbruk” ved at verdifulle bygningsmiljøer og andre kulturminner var blitt ødelagt eller forfalt.¹¹²²

Boligstandarden i byene ble vurdert som spesielt problematisk i stortingsmeldingen, og byfornyelse omtales som et viktig ledd i arbeidet med å bedre miljøet i Oslo og andre større byer. Boligområdene som var bygget rundt byene ble vurdert å ha trivselsmessige problemer på grunn av anonymitet og kontaktløshet. Årsaken var i følge stortingsmeldingen at institusjoner og kontaktskapende innslag i bomiljøet ikke var bygget ut samtidig med boligene. Problemene var særlig uheldige i noen drabantbyer hvor høye boutgifter kom i tillegg til problemene.¹¹²³ Om sammenhengen mellom miljøvern, helse og trivsel sier meldingen:

Gjennom planlegging må en foruten å ivareta og beskytte vårt naturmiljø i videste forstand, også legge forholdene til rette i byplanmessig sammenheng for å tilfredsstillte varierte behov for menneskelig utfoldelse.

Det er viktig både for helse og trivsel at mennesket i alle aldre kan få tilfredsstillt sine behov og interesser i samvær med andre mennesker, både i arbeid, lek, idrett og i forskjellige former for åndelige og kulturelle aktiviteter. Spesielt for barn og ungdom er utfoldelsesmulighetene avhengig av de forutsetninger og muligheter som er skapt av foreldrene og av den offentlige planleggingen som er med å forme samfunnet. Det langsiktige mål må være å få planleggingen og utviklingen av vårt samfunn i slike baner at de sosiale problemer kan reduseres. Samfunnsplanleggingen vil derfor i vid forstand få en viktig sosialkuratorisk oppgave.¹¹²⁴

De sosiale og trivselsmessige sidene ved samfunnsutviklingen måtte derfor inn i samfunnsplanleggingen både på både sentralt og lokalt nivå. Departementet mente at folk flest var blitt mer klar over at samfunnsutviklingen kunne påvirkes gjennom planlegging, og at forutsetningene for og metodikken i planleggingen hadde økt. Dermed hadde det også blitt større forståelse for avhengigheten mellom beslutninger, ulike funksjoner og fysiske forhold i lokalsamfunnet.¹¹²⁵ Av problemer som gjorde seg gjeldende ble de topografiske forholdene mange steder, og ”den tradisjonelle norske boligstrukturen med spredt bebyggelse basert på småhus”.¹¹²⁶ En mer effektiv arealbruk skulle bidra til å redusere belastningen av arealforbruket. Stortingsmeldingen drøftet også faktorer som regjeringen ville legge til grunn for tettstedsutviklingen og uttaler:

Trivsel og velferd for menneskene henger nøye sammen med deres bolig- og arbeidssituasjon og den måten de ellers kan få dekket sitt behov på når det gjelder sosial kontakt, sosial service, undervisning, kultur- og fritidsaktivitet og

¹¹²¹ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 36

¹¹²² St. meld. nr 27 (1971-72), s. 40

¹¹²³ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 37

¹¹²⁴ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 39

¹¹²⁵ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 40

¹¹²⁶ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 46

friluftsliv, merkantil service m.v. Dette er viktige faktorer i den lokale planlegging og miljøutforming. Men fordi folks preferanser er forskjellige og også fordi så vel næringslivet som trivsels- og velferdsfaktorenes "distribusjonssystem" består av mange forskjellige faktorer som er spredt også på ulike typer tettsteder, vil en oppfyllelse av viktige forutsetninger for menneskenes velbefinnende være avhengig av at det finnes en variasjon av "steder" hvor de kan leve.¹¹²⁷

Prinsippene som ble drøftet la opp til en tettere bebyggelse hvor de sosiale funksjonene lå integrert i boligområdene, og ikke skilt fra hverandre som prinsippet i stor grad hadde vært tidligere. En tilfeldig og spredt lokalisering av boligfelt ble vurdert som særlig problematisk, både ut fra en rasjonell trafikkavvikling, og på grunn av trafikkkfaren det ville medføre for skolebarn som måtte ferdes langs veien.¹¹²⁸ Ut fra boligpreferansene var det ønskelig å satse på eneboliger, men de uheldige konsekvensene av en ensidig satsing for jordvernet, trafikkavviklingen, servicedekningen, utbyggingskostnadene og service-messige driftskostnader ble understreket. Mye av blokkbebyggelsen fra etter andre verdenskrig ble beskrevet som utilfredsstillende i forhold til bolig- og miljømessige kvaliteter og departementet ville gjøre tiltak for å stimulere utviklingen av "boligformer og reguleringsprinsipper basert på konsentrerte enfamilieboliger og moderne blokkløsninger som gir større valgmulighet og tidsmessige løsninger både bolig- og byplanmessig".¹¹²⁹ Også friområder og rekreasjon ble omtalt av departementet:

Friluftsområder til dekning av forskjellige rekreative behov inngår som viktige elementer i og nær tettstedene. Kontakt med naturen og god anledning til friluftsliv er av stor helsemessig og mentlhygienisk (*skrivefeil i stortingsmeldingen*) betydning for alle befolkningsgrupper.

Sentralt i tettsteder og boligområder må det reserveres grønne områder for lek og idrett og parkområder ellers. Boligenes nære omgivelser bør få størst mulig innslag av grønt og vegetasjon. Bygningenes terrengtilpasning er i den forbindelse viktig.

Lekeplasser er en naturlig del av boligområdene. Daginstitutioner for barn og skoler bør ligge i kontakt med friområdene. Det er ofte naturlig at parker og friområder knyttes sammen av gangvei- og turveisystemer. Vegetasjon i byggeområdene har trivselsmessige og estetisk verdi.¹¹³⁰

Trafikksikkerhet ble tillagt stor betydning i stortingsmeldingen og departementet mente at mens det tidligere var lagt størst vekt på bilen i utformingen av transportsystemet måtte det i fremtiden legges langt større vekt på trygge ferdselsårer for fotgjengerne.¹¹³¹ I oppsummeringen av stortingsmeldingen hvor utfordringene og prinsippene for planleggingen fremover ble drøftet uttalte departementet at "Spesielt er det komplisert å få til reguleringsmessige løsninger der bil- og fotgjengertrafikk er klart adskilt".¹¹³²

I oppsummeringen ble det lagt vekt på at selv om folkes boligpreferanser var eneboligen måtte det bli en øket bygging av boligformer med høyere utnyttelsesgrad. I tillegg la departementet vekt å at boligområder skulle ha god kontakt med arbeidsplasser og servicefunksjoner, og at anlegg for barn, ungdom, eldre og funksjonshemmede måtte

¹¹²⁷ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 54

¹¹²⁸ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 56

¹¹²⁹ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 57

¹¹³⁰ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 58

¹¹³¹ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 60

¹¹³² St. meld. nr 27 (1971-72), s. 159

trekkes inn i boligmiljøet.¹¹³³ Lokaliseringen og organisering av de sosiale, kulturelle og undervisningsinstitusjoner ble sett på som sentralt for "det funksjonelle og trivselsmessige resultat".¹¹³⁴ I naturen rundt tettstedene skulle det være mulig for allsidig friluftaktiviteter for flest mulig av innbyggerne. Troen på og behovet for planlegging ble understreket:

Skal en på lengre sikt unngå en vesentlig reduksjon og verdimessig forringelse av naturen, må planleggingen styrkes Særskilte statlige tiltak og restriksjoner vil ikke her være tilstrekkelig. Den ordinære planlegging i regioner og kommuner vil ha avgjørende betydning i denne sammenheng.¹¹³⁵

Utfordringene skulle løses med en samordnet planlegging i landsmålestokk, og regjeringen så det som nødvendig at det ble etablert "en sterkere geografisk styring av offentlige og private investeringer enn det som har vært vanlig hittil".¹¹³⁶ Både konsesjonsbehandling og planlegging etter bygningsloven ble nevnt som virkemidler for å få kontroll med forurensning, støy og avfallsproblemene.¹¹³⁷ Det var allerede satt i gang en utredning av hvordan vann- og kloakkanlegg kunne finansieres. Planleggingen skulle, både på grunn av effektivitet og ut fra ønsket om demokratisk styring, i hovedsak være knyttet til de folkevalgte.¹¹³⁸

Stortingsmeldingen ble lagt frem av regjeringen Bratteli, som gikk av etter folkeavstemmingen om medlemskap i EF/EEC høsten 1972. Regjeringen Korvald (som var en mindretallsregjering bestående av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre) overtok regjeringen i litt over ett år. De utga en tilleggs melding (St meld. nr. 50 (1972-73) hvor de i hovedsak sluttet seg til hovedprinsippene i St. meld. nr. 27. Vektleggingen i politikken ble imidlertid dreid mer mot lokal planlegging og beslutningsmakt:

I diskusjonen om bosettingsmønsteret må en også ha selve folkestyremuligheten i tankene. Ut fra det syn at folkestyremulighetene er et selvstendig mål for vår landsplanlegging, samt at all vekst og utvikling må grunnes på lokale beslutninger og den lokale vilje til aktivitet og egenutfoldelse, antar departementet at det må legges avgjørende vekt på å sikre et bosettingsmønster som gir folkestyret og det lokale sjøsture maksimale utviklingsmuligheter.¹¹³⁹

Regjeringen mente at de tekniske løsningene knyttet til vann og avløp ut fra et miljøsynspunkt muliggjorde en fortsatt spredt bosetting, og regjeringen ville ta utgangspunkt i det eksisterende bosettingsmønsteret, og legge vekt på at det ble fremmet et bosettingsmønster i samsvar med befolkningens primære bo-ønsker.¹¹⁴⁰

14.3 Endring av bygningsloven 1972-73

I stortings sesjonen 1972-73 ble bygningsloven endret med nye bestemmelser om fylkesplanlegging.¹¹⁴¹ Endringene omfattet overføring av myndighet til å stadfeste reguleringsplaner til fylkesmannen, bestemmelser om plikt for fylkeskommunene om å

¹¹³³ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 159

¹¹³⁴ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 160

¹¹³⁵ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 160

¹¹³⁶ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 161

¹¹³⁷ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 164

¹¹³⁸ St. meld. nr 27 (1971-72), s. 165

¹¹³⁹ St. meld. nr 50 (1972-73), s. 4

¹¹⁴⁰ St. meld. nr 50 (1972-73), s. 2

¹¹⁴¹ Stortingets forhandling 1972-73, Ot. prp. nr. 7

utarbeide fylkesplan, bestemmelser om fylkesplanvedtekt og endringer i vedtektene for regionplan og generalplan, i tillegg til endringer i departementets anledning til å pålegge kommunene å utarbeide reguleringsplan. Det ble også gjort endringer i bestemmelsene for uregulerte strøk.¹¹⁴² Endringene kom i påvente av en endring av plansystemet til tre nivåer med landsplan, fylkeskommunale planer og kommunale planer. I odelstingsproposisjonen uttaler departementet:

Allment aksepterte politiske målsettinger om økonomisk vekst, full sysselsetting, rimelig inntektsfordeling, sosial trygghet mv. har vært og er grunnleggende for disponeringen av våre ressurser. De senere år har en akseptert at miljøvern og trivselshensyn skal tillegges større betydning enn før. Særlig har en når det gjelder naturområdenes plass i plansammenheng, påpekt viktigheten av å legge langsiktige perspektiver til grunn. Dette gjelder ut fra økologiske og vitenskapelige vernehensyn og det tiltakende rekreasjonsbehov. Friluftsområdene nær våre tettsteder må sikres i størst mulig utstrekning. Det må tas vidtgående hensyn til landskapsbildet og naturverdiene i området ved planlegging.¹¹⁴³

Departementet la vekt på at kommunene skulle ha «tilstrekkelig tid til å vurdere de tiltak som må treffes i samband med en forsvarlig planlegging og utnytting av landets områder ut fra en samfunnsmessig helhetsvurdering»¹¹⁴⁴ Samtidig ble det lagt vekt på at kommunene måtte ha hjemmel til å stoppe bygging som var i strid med plan eller vanskeliggjorde en fornuftig arealutnyttelse. Departementet la vekt på at utbygging og bruk av arealer skulle skje etter godkjente planer.¹¹⁴⁵ Det ble foreslått innført bestemmelser om utarbeidelse av fylkesplan med en formålsbestemmelse:

Fylkesplan

1. Ved fylkesplan forstås i denne loven en oversiktsplan for samordning av statens, fylkeskommunens og kommunenes planlegging når det gjelder utnytting av naturressursene i et fylke og andre spørsmål av felles interesse til fremme av økonomisk vekst og trivsel i fylket.

Fylkesplanen bør således omfatte:

- a. hovedtrekkene i en samlet utnytting av naturressursene, herunder sjø- og vassdragutnytting og utnytting av grunn til byggeområder, jord- eller skogbruksområder, naturområder og trafikklinjer og andre kommunikasjonsanlegg
- b. målsetting for befolkningsutviklingen og bosettingsmønsteret,
- c. vurdering av arbeidskraftsituasjonen og næringslivsutviklingen,
- d. oversikt over de offentlige utbyggingstiltak og andre offentlige tiltak som må settes i verk i fylket for å gjennomføre den planlagt utnytting av naturressursene mv., så som veger, havner, flyplasser og andre kommunikasjonsanlegg, skoler og andre opplæringsinstitusjoner, sykehus, pleiehjem og andre sosiale institusjoner og tiltak, tiltak innen forsvaret, tiltak innen jordbruk, skogbruk, fiske industri, håndverk turisme og andre næringer, kraftforsyning, vannforsyning og avløp, avfallsdisponering og

1142 Stortingets forhandlinger 1972-73, Ot. prp. nr. 7, s. 1

1143 Stortingets forhandlinger 1972-73, Ot. prp. nr. 7, s. 7

1144 Stortingets forhandlinger 1972-73, Ot. prp. nr. 7, s. 7

1145 Stortingets forhandlinger 1972-73, Ot. prp. nr. 7, s. 8

tiltak mot støy, forurensinger av luft mv., tiltak i forbindelse med naturvern, vern av fortidsminner, eldre bebyggelse og andre særpregede miljøer og kulturminner, tiltak i forbindelse med friluftsliv, eventuelle andre betydelige tiltak,

e. økonomisk vurdering og prioritering av offentlige utbyggingstiltak.

Fylkesplanen skal legges til grunn ved utbygging innen de fylkeskommunale og kommunale virksomhetsfelter i fylket og tjene som rettleiing ved utarbeidingen av regionplaner, generalplaner og reguleringsplaner.¹¹⁴⁶

Fylkesplanen ble dermed en koordinering av all offentlig virksomhet i fylket, også de helsemessige forholdene og helsetilbudet. Samtidig var det i perioden fra 72/72 til 77/78 en overlappende hjemmel om regional planlegging ettersom det både skulle utarbeides fylkesplan, og det kunne utarbeides regionplan for flere kommuner. Departementet la vekt på at veksten skulle tilpasses til fylkets «naturlige forutsetninger og begrensninger, slik at en ikke kommer i konflikt med sentrale miljø- og naturvernmålsettinger».¹¹⁴⁷ Naturressurser ble definert på samme måte som i Stortingsmelding nr. 27 (1971-72) og omfattet "landskapet som rom og miljø for menneskene".¹¹⁴⁸ Fylkesplanen skulle tilpasses den enkelte plansituasjon, men departementet regnet med at de normalt burde omfatte «minst de forhold som er regnet opp» i bestemmelsen om fylkesplanlegging.¹¹⁴⁹ Fylkesplanen skulle være en plan for hele fylket og målet var klart: «Hensikten må være å lede utbyggingen inn i det mønster som planen trekker opp».¹¹⁵⁰

Stortingskomitéen sluttet seg til departementets forslag, men understreket at de folkevalgte organene i fylket hadde ansvaret for helheten i planleggingen: «Komitéen vil understreke at fylkesplanen mest mogelig konkret skal vise utviklinga i fylket og at dei folkevalde organ i fylket skal ha ansvaret for at heilskapen i utviklinga blir ein realitet».¹¹⁵¹ Komitéen viste også til St. meld. Nr. 27 om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanlegging og viste til at det kunne bli nødvendig med nye revisjoner av bygningsloven når disse prinsippene skulle gjennomføres.¹¹⁵² Utover dette hadde komitéen ingen merknader til departementets forslag.

Saksordfører Johan Støa redegjorde for lovforslaget i Odelstinget. Innstillingen var enstemmig fra komitéen og Støa uttalte at den måtte ses i sammenheng med Stortingsmelding nr. 27 om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen som Stortinget tidligere hadde behandlet.¹¹⁵³ Det ble ingen debatt om lovforslaget og Odelstinget var enstemmig for lovforslaget.¹¹⁵⁴ I Lagtinget ble det lagt vekt på en rasjonalisering av planleggingen, og behov for tre nivåer – nasjonalt, regionalt og lokalt.¹¹⁵⁵ Formålet var å få en sammenheng mellom statlig, regional og lokal planlegging. Det ble også stilt spørsmål om status for arbeidet med en egen planleggingslov som skulle samle bestemmelsene fra alle sektorlovene som berørte planlegging. Til dette svarte statsråden at «arbeidet er meget godt i gang».¹¹⁵⁶

1146 Stortingets forhandlinger 1972-73, Ot. prp. nr. 7, s. 15

1147 Stortingets forhandlinger 1972-73, Ot. prp. nr. 7, s. 10

1148 Stortingets forhandlinger 1972-73, Ot. prp. nr. 7, s. 10-11

1149 Stortingets forhandlinger 1972-73, Ot. prp. nr. 7, s. 11

1150 Stortingets forhandlinger 1972-73, Ot. prp. nr. 7, s. 11

1151 Stortingets forhandlinger 1972-73, Innst. O. nr. 44, s. 261

1152 Stortingets forhandlinger 1972-73, Innst. O. nr. 44, s. 262

1153 Stortingets forhandlinger 1972-73, Forhandlinger i Odelstinget, s. 372

1154 Stortingets forhandlinger 1972-73, Forhandlinger i Odelstinget, s. 376

1155 Stortingets forhandlinger 1972-73, Forhandlinger i Lagtinget, s. 79-80

1156 Stortingets forhandlinger 1972-73, Forhandlinger i Lagtinget, s. 80

14.4 Endring av bygningsloven 1975-76

Lovendringen i 75/76 var en tilpassing av bygningsloven til etableringen av fylkeskommunen som politisk organ med egen administrasjon. Endringen kom i fylkeskommuneloven i 1975. Lovendringen innebar blant annet overføring av veiledningen av kommunene fra fylkesmannen til fylkeskommunen, altså fra et statlig fagorgan til en regional politisk styrt organisasjon.¹¹⁵⁷ Endringene var en del av en strategi for å omforme og forbedre den offentlige forvaltningen basert på stortingsmelding 31 for 1974-75 om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen. Stortingets kommunal- og miljøvernkomité uttalte der:

Komiteen erklærer seg også enig i at hovedmålene for forvaltningsreformen må være å oppnå en desentralisering og en demokratisering av den offentlige forvaltning forbundet med en praktisk og effektiv administrasjonsordning. Komiteen peker på at reformene markerer begynnelsen på en utvikling som har det klare politiske siktemål å gjøre fylkeskommunen til en mer betydningsfull politisk enhet med selvstendig politisk og økonomisk ansvar innenfor de rammer som Stortinget til enhver tid fastsetter. Etter komiteens oppfatning er det særlig aktuelt å overføre arbeidsoppgaver fra staten til fylkeskommunene og til primærkommunene. Komiteen mener at fylkeskommunen som følge av en friere og mer selvstendig stilling, må ha sin egen selvstendige administrasjon, men framholder også at dette ikke vil være til hinder for at visse etater fortsatt kan betjene både stat, fylkeskommuner og kommuner.¹¹⁵⁸

Fylkene og kommunene skulle altså ta over oppgaver fra staten. Det skulle ansettes fylkesrådmann og administrasjoner i alle fylkeskommunene.¹¹⁵⁹ Utbyggingsavdelingen som tidligere hadde ligget hos fylkesmannen, ble overført til fylkeskommunen. Fylkesplanen ble tillagt økt vekt av kommunal og miljøvernkomiteen og det ble forutsatt at fylkene knyttet til seg fagfolk med tilstrekkelig faglig ekspertise til å håndtere planutfordringene.¹¹⁶⁰ Oppgavene var allikevel fordelt mellom fylkesmannen og fylkeskommunen ettersom det var fylkesmannen som stadfestet reguleringsplanene.¹¹⁶¹ Helse er ikke spesifikt nevnt, men både faktorer som påvirker helsen og ansvar for sykehusene og tilgangen til helsetjenester lå under fylkeskommunens oppgaver.

14.5 Endring av bygningsloven - 1977-78

Lovendringen omfattet forslag til forenkling av byggesaksbehandlingen. Proposisjonen tok utgangspunkt i NOU 1976:27 Forenklinger i byggesaksbehandlingen. Odelstingsproposisjonen omfattet også NOU 1976:4 Funksjonsfordeling og administrasjonsordninger i boligpolitikken.¹¹⁶² Odelstingsproposisjonen omfattet ansvarsområdet for flere departementer og ble fremmet i felleskap mellom departementene i stortings sesjonen 1976-77.

Hovedforslaget i proposisjonen var å tillegge mer myndighet til kommunene, blant annet muligheten til organisering av planleggingen i kommunen og mulighet til å gi

¹¹⁵⁷ Stortingets forhandlinger 1975-76, Ot. Prp. nr. 28, s. 1

¹¹⁵⁸ Stortingets forhandlinger 1975-76, Ot. Prp. nr. 28, s. 1

¹¹⁵⁹ Stortingets forhandlinger 1975-76, Ot. Prp. nr. 28, s. 2

¹¹⁶⁰ Stortingets forhandlinger 1975-76, Ot. Prp. nr. 28, s. 3

¹¹⁶¹ Stortingets forhandlinger 1975-76, Ot. Prp. nr. 28, s. 5

¹¹⁶² Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 3

dispensasjon fra bygningsloven. Bestemmelsen om at boligbygg skulle ha tilfredsstillende planløsning, oppvarming, ventilasjon m.m. ble foreslått omformulert og kravet om godkjenning fra bygningsrådet foreslått sløyfet.¹¹⁶³ Kravet om godkjenning fra departementet eller fylkesmannen ble også foreslått sløyfet for noen kommuner. Det ble foreslått å oppheve bestemmelsen i bygningsloven og i forskriftene etter sunnhetsloven og vannvernloven som la myndighet til helserådet og brannvernstyret, og at bygningsrådet skulle fatte disse avgjørelsene. Dette gjaldt blant annet vannforsyning til ny bebyggelse og helserådets myndighet knyttet til klokkeringsordninger og innredning av toaletter.¹¹⁶⁴ Bakgrunnen for proposisjonen var det offentlige engasjementet i boligbyggingen, og den økende kompleksiteten i plansystemet. Saksbehandlingen knyttet til plan- og bygningsloven ble oppfattet som både komplisert og tidkrevende å gjennomføre.¹¹⁶⁵ Mandatet til utvalget som hadde vurdert forenklinger hadde fire hovedpunkter:

1. Større adgang for kommunene til å overlate avgjørelser til administrasjonene
2. Fjernelse av statlige tilsynsbestemmelser
3. Fjernelse av enkelte bestemmelser om offentlig tillatelse til disposisjoner
4. Forenkling når det gjelder administrative fremgangsmåter i den enkelte kommune.¹¹⁶⁶

Utvalgets prinsipielle synspunkt på forslag til forenklinger var at regulerende bestemmelser og offentlig kontroll skulle begrenses så mye som mulig, men uten at vesentlige samfunnsinteresser ble skadelidende. Alle beslutninger som ikke berørte vesentlige samfunnsinteresser mente utvalget skulle overføres til den byggende.¹¹⁶⁷ Et tema i utvalgets arbeid var også generelle regler sett i forhold til lokale forhold. Utvalget påpekte at det er vanskelig å formulere regler som passet like godt i alle kommuner med ulike lokale forhold. Utvalget mente at «Reglene må så langt råd er bli oppfattet som hjelpemidler og ikke som hindre eller tvangstrøyer».¹¹⁶⁸ Utvalget drøftet også forholdet mellom fagfolkene og de folkevalgte organene. Hovedprinsippet skulle være at enkeltsaker ble behandlet av politiske organer: "På denne bakgrunn er det ikke til å undres over at det i stor utstrekning har festnet seg den oppfatning at det har en slags egenverdi at alle avgjørelser i enkeltsaker blir tatt av folkevalgte organer. Ordningen oppfattes som et naturlig utslag av et demokratisk styresett."¹¹⁶⁹

Utvalget drøfter blant annet helserådets rolle spesielt. Helserådet hadde oppgaver knyttet til godkjenning av drikkevann og kloakk og toaletter i bestående bygning. Helserådet kunne også tillegges gjøremål i byggesaker i medhold av lokale eller sentrale helseforskrifter gitt i medhold av sunnhetsloven av 1860.¹¹⁷⁰ Utvalgets syn var at de bestemmelsene som hadde betydning for helseforholdene var integrert i bygningsloven med tilhørende forskrifter:

De kommunale helseforskrifter har tradisjonelt inneholdt en del bestemmelser av bygningsmessig karakter. Slike bestemmelser i helseforskriftene har etter hvert tapt sin praktiske betydning, idet

1163 Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 4

1164 Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 4

1165 Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 5

1166 Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 6-7

1167 NOU 1976: 27, s. 10-11

1168 NOU 1976: 27, s. 12

1169 NOU 1976: 27, s. 13

1170 NOU 1976: 27, s. 34

bygningsloven og de alminnelige byggeforskriftene stort sett dekker behovet, også når det gjelder bestemmelser som er begrunnet i helsemessige og hygieniske hensyn. I forarbeidene til bygningsloven av 1965 ble det gitt uttrykk for at de alminnelige bygningsbestemmelser som måtte være inntatt i helseforskriftene etter hvert burde oppheves, idet forutsetningen var at de nye byggeforskriftene så vidt mulig skulle gjøres uttømmende, også når det gjelder krav til utførelsen som er begrunnet med hygieniske eller helsemessige hensyn.¹¹⁷¹

Utvalget var enig i dette og mente at bygningsrådet burde håndtere bestemmelsene alene. En begrunnelse for dette var at helserådets ordfører etter bygningslovens § 12 skulle delta i bygningsrådets møter med tale- og forslagsrett. Han ville som de øvrige medlemmene få tilsendt sakspapirene på forhånd og kunne dermed sikre de nødvendige undersøkelser før møtene. Helserådets oppgaver burde begrenses til eksisterende bygningsmasse og særspørsmål knyttet til «bygninger som representerer helt spesielle problemer av hygienisk eller helsemessig karakter».¹¹⁷² For at dette skulle fungere forutsatte utvalget at de sentrale helsemyndighetene bidro til at bygningsforskriftene til enhver tid var oppdatert.¹¹⁷³

Utvalget mente det ikke var nødvendig at helserådet ble involvert i bestemmelsene om kloakk ettersom det var vedtatt en vannvernlov i 1970, og byggeforskriftene inneholdt detaljerte bestemmelser om avløp fra spredt bebyggelse.¹¹⁷⁴ Etter gjeldende lovverk skulle helserådet uttale seg før saken ble behandlet etter vannvernloven. Utvalget mente de forskriftene som forelå var spesifikke nok til at bygningsrådet kunne håndtere spørsmål knyttet til kloakkutslipp fra spredt bebyggelse.¹¹⁷⁵ Også ansvaret for drikkevann ble foreslått overført til bygningsrådet, selv om utvalget vurderte at egen kompetanse for å vurdere dette ville være nødvendig.

Utvalget drøftet også støy som en faktor i forhold til helsemessige forhold fordi det hadde blitt en økende interesse for problemer knyttet til støy. Oslo kommunen hadde, i medhold av sunnhetsloven av 1860, utarbeidet spesielle forskrifter om begrenning av støy. Forskriftene var i Oslo forutsatt håndhevet av helserådet i byen. Forskriften påla eier av et tiltak å beregne forventet støy. Helserådet avgjorde om det måtte iverksettes støydempende tiltak på bakgrunn av dokumentasjonen.¹¹⁷⁶ Utvalget mente dette var en uheldig ordning ettersom det kunne være vanskelig for bygningsrådet å vurdere og avgjøre om saken skulle meldes for helserådet. Det enkleste, og som ville gi størst forenklingseffekt, mente utvalget måtte være at bestemmelsene ble håndtert av bygningsrådet. Utvalget viste også til et initiativ fra Miljøverndepartementet¹¹⁷⁷ om å komme med forslag til statlige retningslinjer for å forebygge støyproblemer.¹¹⁷⁸ Utvalgets primære syn var at «avgjørelsesmyndighet i byggesaker i størst mulig utstrekning burde legges til bygningsmyndighetene og at disse bør ta avgjørelser basert på en samlet vurdering av alle relevante hensyn».¹¹⁷⁹ Bygningsrådet kunne også sette en tidsfrist for uttalelse fra andre organer. Utvalget uttalte til forslaget at:

1171 NOU 1976: 27, s. 34

1172 NOU 1976: 27, s. 34

1173 NOU 1976: 27, s. 34

1174 NOU 1976: 27, s. 35

1175 NOU 1976: 27, s. 43

1176 NOU 1976: 27, s. 35

1177 Miljøverndepartementet var opprettet 8. mai 1972.

1178 NOU 1976: 27, s. 36

1179 NOU 1976: 27, s. 33

Forslagene vil stille store krav til bygningsrådets og bygningsadministrasjonens evne til å dyktiggjøre seg for oppgaven. I denne forbindelse har utvalget understreket behovet for kontinuerlig vegledning og informasjon. Staten bør – i samarbeid med Norske Kommuners Sentralforbund – ta initiativ til utbygging av en slik informasjons- og vegledningstjeneste.¹¹⁸⁰

I tillegg foreslo utvalget delegasjon av gjøremål og avgjørelsesmyndighet til kommunestyrene, endring av klagebehandlingen og endringer i bygningsloven og revisjon av byggeforskriftene for å effektivisere byggesaksbehandlingen.¹¹⁸¹ Forslagene i byggeforskriftene hadde som formål å gi større frihet til byggherrene: "Utvalget anbefaler en mer gjennomgripende revisjon av byggeforskriftenes mer tekniske detaljkra, dels med sikte på i enda større utstrekning enn hittil å formulere funksjonskrav i stedet for konkrete anvisninger med hensyn til utførelse og dels med sikte på en omredigering av forskriftene slik at de kan bli mer oversiktlige og bedre innbyrdes koordinert."¹¹⁸²

Bestemmelsene om vann og kloakk i regulert strøk ble foreslått overført fra helserådet til bygningsrådet. Endringene i forhold til helserådet skulle i følge utvalget medføre at det normalt ikke skulle være nødvendig å forelegge byggesaker for helserådet. Det hygieniske og helsemessige tilsynet som helserådet hadde skulle ikke berøres av endringene. I høringsrunden ble forslagene møtt med til dels sterke motforestillinger fra de instansene som ble berørt. Argumentene mot endringene var at en konsentrasjon av avgjørelser i bygningsrådet ville vanskeliggjøre en forsvarlig saksbehandling fordi bygningsrådet ikke rådet over den nødvendige faglige og administrative kapasitet.¹¹⁸³

Kommunaldepartementet mente det var prinsipielt riktig å overføre bygningstekniske krav som hadde med helsemessige hensyn å gjøre til bygningsrådet. Departementet ble stående ved en ordning der bygningsrådet hadde ansvaret, men samtidig hadde plikt til å underrette helserådet om beslutninger, og at helserådet hadde anledning til å klage på bygningsrådets vedtak.¹¹⁸⁴ For større utslipp av kloakk m.m. skulle spørsmålet om utslipp være klarert med helsemyndighetene på forhånd etter vannvernlovens eller bygningslovens planleggingsbestemmelser.¹¹⁸⁵ Utvalget ønsket prinsipielt at bestemmelser som hadde karakter av byggeforskrifter skulle håndteres etter bygningsloven, og ikke etter særlover:

Utvalget finner det uheldig at støybestemmelser som i realiteten har karakter av byggeforskrifter, blir utferdiget i form av helseforskrifter. Utvalget mener at det bl.a. vil bidra til forenkling i byggesaksbehandlingen om slike bestemmelser blir gitt i medhold av bygningsloven og håndheves av bygningsmyndighetene.¹¹⁸⁶

Fordi det ble arbeidet med en samlet forurensingslov ble det ikke foreslått endringer fra komiteens side. Det ble heller ikke foreslått endringer i Husbankens praksis med kontroll av boligenes miljømessige og kvalitetsmessige standard. Dette ble sett som et viktig middel til å holde boligprisene nede både av komiteen og av høringsinstansene, inklusive Finansdepartementet.¹¹⁸⁷

1180 Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 7

1181 Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 7-8

1182 Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 8

1183 Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 11

1184 Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 22

1185 Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 24

1186 Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 24

1187 Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 33-36

Departementet kommenterte også forslaget (opprinnelig fra Forenklingsutvalget) om å sløyfe bestemmelsene om planløsning og utseende og omtalte den som "et viktig ledd i arbeidet for å få gjennomført god byggeskikk i landet." Forenklingsutvalget mente at forskriftene regulerte de fleste av punktene i paragrafen og at bygningsrådets oppgave i første rekke burde være å påse at minstekravene i forskriftene blir fulgt. Det "måtte være byggherren, og ikke bygningsmyndighetene, som primært skal ha ansvaret for byggeprosjektets standard og kvalitet ut over de minstekrav som er gitt i forskriftene".¹¹⁸⁸ Utvalget foreslo en generell utforming av paragrafen, og at bygningsrådets godkjenning ble sløyfet. Departementet kommenterte et forslag om å endre avstandsreglene mellom bygninger med at disse reglene «i stor utstrekning» var begrunnet i branntekniske hensyn.¹¹⁸⁹ Bestemmelsene ble foreslått forenklet, uten at brann eller andre forhold ble drøftet.

Departementet kommenterte også § 13 om tjenestemenn i administrasjonen og kravet om at disse skulle være «teknisk kyndige». De viste til henvendelser fra «enkelte større kommuner som peker på behovet for å etablere en administrasjonsordning for bygnings- og reguleringsvesenet der ledernes administrative egenskaper er av større viktighet enn teknisk kyndighet».¹¹⁹⁰ Ettersom oppgaver kunne delegeres videre til andre tjenestemenn foreslo departementet at begrepet «teknisk kyndige» skulle utgå av § 13. En godkjenningsordning for arkitekter og ingeniører ble også drøftet av komiteen, men uten at de tok stiling til idéen.

Utvalget vurderte også endringer i bestemmelsene om reguleringsplanlegging. De la vekt på at bygningsrådet hadde plikt til å trekke med alle etater og myndigheter som ble berørt i planarbeidet.¹¹⁹¹ Utvalget drøftet også enkelte av elementene i reguleringsplanene:

Bestemmelsene om utnyttingsgrad er blitt kritisert i mange relasjoner. Kritikken gjelder for det første selve bruken av utnyttingsgrad som styringsmiddel ved planlegging og utforming av byggeområder. Særlig når det gjelder boligområder har det vært en tendens til å tillegge utnyttingsgraden egenskaper som det ikke er dekning for, først og fremst i den form at lav utnyttingsgrad har vært oppfattet med godt bomiljø, eller i alle fall som en grunnleggende forutsetning for godt bomiljø. Omvendt har det i ikke liten utstrekning festnet seg den oppfatning at høy utnyttingsgrad også vil måtte føre til et dårligere bomiljø. Utnyttingsgraden alene angir imidlertid pr. definisjon ikke noe annet enn forholdet mellom bygningsmassen og brutto tomteareal. Det er derfor ikke grunnlag for slutninger som nevnt. Bomiljøet og bokvaliteten bestemmes i høy grad av en rekke andre faktorer, som f.eks. størrelse og utforming av de enkelte leiligheter, bygningens plassering, byggehøyden, trafikk-løsningen, parkerings-løsningen, utearealenes karakter og utforming osv. Lav utnyttingsgrad gir med andre ord i seg selv ingen garanti for godt bomiljø.¹¹⁹²

Utvalget ville blant annet gå bort fra utnyttelsesgrad og i stedet bruke angivelse av netto uteareal pr. boenhet for å angi kravene til tetthet. Fordelene ville i følge utvalget være at en fikk «regler som oppfordrer til bedre arealutnytting med mindre bruk av arealer til

1188 Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 18

1189 Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 20

1190 Stortingets forhandlinger 1976-77, Ot. Prp. nr. 63, s. 20

1191 NOU 1976: 27, s. 56

1192 NOU 1976: 27, s. 57

markparkering og kjøreveier, og dermed tryggere, fredeligere og renere boområder»¹¹⁹³ I tillegg ville slike bestemmelser i følge utvalget ikke oppfordre til bygging av små leiligheter slik de mente utnyttelsesgraden gjorde. Kravene ble forutsatt å bli differensiert mellom leiligheter for familier og enslige. Bestemmelsene om netto uteareal skulle spesifiseres med forskrift.¹¹⁹⁴

Utvalget mente også at balkonger og terrasser som lå i direkte tilknytning til den enkelte bolig skulle telle med i beregningen av utearealer ut fra følgende resonnement:

Utvalget mener derfor at skikkelige balkong- og terrassearealer vil gi triveligere forhold, særlig ved den konsentrerte bebyggelse. Terrassearealene kan foruten – til ren avslapning utendørs – brukes til mange former for hobbyvirksomhet og samvær innenfor familien og således tjene som en avlastning for boligen. De gir mulighet for dyrking av blomster og planter, hvilket de fleste mennesker er interessert i. Store markarealer gir i så måte bare teoretisk mulighet for blokkbeboeren. Videre kan terrassen brukes av små barn som en nødig slipper ut på felles lekearealer uten tilsyn.

I det hele mener utvalget at terrasse- og balkongarealer har så stor verdi for boligene og miljøet at det bør stimuleres til bygging av slike – ved at terrassearealet i det minste likestilles med utearealene på bakken.¹¹⁹⁵

Utvalget kommenterte også § 69 som ga bygningsrådet hjemmel både i regulert og uregulert strøk til å avsette «nødvendig areal til formål som kan bety mye for trivselen og nærmiljøet både i boligstrøk og bedriftsområder».¹¹⁹⁶ Utvalget mente mange kommuner var gått svært langt i de kravene de stilte både til dokumentasjon og opparbeiding av arealene. Utvalget ønsket en mindre restriktiv holdning fra kommunenes side og mer ansvar for utbygger.¹¹⁹⁷ Utvalget kommenterte i NOUen også bygningenes plassering på tomte og forholdet til nabobebyggelsen. Plasseringen av bygninger måtte sikre luft og lys, og en rimelig orden, i bebyggelsen.¹¹⁹⁸ Etter utvalgets mening var det ingen annen holdbar begrunnelse for kravet om 8 meter mellom bygninger enn «eventuelle branntekniske hensyn».¹¹⁹⁹ § 74 i bygningsloven inneholdt en bestemmelse om at oppholdsrom for mennesker skulle godkjennes av bygningsrådet og ha tilfredsstillende lysforhold, isolasjon, oppvarming, ventilasjon, størrelse og form på rommene og at innbyrdes beliggenhet og forbindelse skulle ordnes på en tilfredsstillende måte.¹²⁰⁰ Til bestemmelsen uttalte utvalget:

Slik utvalget ser det, er det bygningsrådets oppgave i første rekke å påse at forskriftsbestemmelsene blir fulgt. Ut over dette bør § 74 nr. 1 bare brukes i særlige tilfelle, der byggherrens løsning åpenbart er uhensiktsmessig, slik at det bør gripes inn ut fra det offentlige interesse av en viss standard i byggevirksomheten. Lovbestemmelsen bør tjene som en sikkerhetsventil, ikke som uttrykk for at det offentlige må vurdere disse forhold, fordi en ellers ville få en mengde umulige løsninger. Det må være byggherren og ikke bygningsmyndighetene som primært skal ha ansvaret for byggeprosjektets

1193 NOU 1976: 27, s. 58

1194 NOU 1976: 27, s. 60

1195 NOU 1976: 27, s. 70

1196 NOU 1976: 27, s. 62-63

1197 NOU 1976: 27, s. 63

1198 NOU 1976: 27, s. 64

1199 NOU 1976: 27, s. 64

1200 NOU 1976: 27, s. 66

standard og kvalitet utover de minstekrav som til enhver tid er gitt i forskriftene.¹²⁰¹

Utvalgets holdning var altså at mest mulig av beslutningene i plan- og byggeprosessen skulle overføres til utbygger. Det offentlige skulle bare sikre de mest nødvendige forholdene som var av samfunnsmessig interesse. Utvalget foreslo å endre bestemmelsen slik at bygningsrådet hadde hjemmel til å gripe inn dersom de vurderte det som nødvendig.¹²⁰² Dette skulle avlaste bygningsrådet i deres arbeid. Utvalget diskuterte også endringer i byggeforskriftene og uttalte at et av hovedprinsippene var at det i sterkere grad skulle settes funksjonskrav, og ikke krav om konkrete løsninger, i forskriftene. Byggherren skulle stå friere i valg av materialer og konstruksjoner, forutsatt at resultatet tilfredstilte funksjonskravene.¹²⁰³ Det var byggherren som måtte ta risikoen for at resultatet ikke ble så godt som han hadde tenkt.¹²⁰⁴

Utvalget hadde gått igjennom byggeforskriftene og hadde kommet med forslag til bestemmelser som kunne utgå «som unødvendige ut fra det prinsipielle utgangspunktet utvalget har, nemlig at kravene ikke bør gå lenger enn til å ivareta vesentlige samfunnsmessige interesser».¹²⁰⁵ Dette gjaldt blant annet § 72 som blokkerte for at mer enn 1/3 av kjellerarealet kunne benyttes til varig opphold. Utvalget argumenterte for at bestemmelsen ofte ble omgått på ulike måter, og at det var vanskelig å kontrollere at bygget ble brukt i tråd med forutsetningene.

Utvalget mener en bør kunne tillate en utvidet bruk av underetasje til rom for varig opphold uten at denne medregnes i etasjetallet. Deler av underetasjen vil vel alltid bli brukt til boder o.l. slik at det i praksis sjelden vil bli tale om full utnyttelse av underetasjen til oppholdsrom. Selv med de forskrifter en har i dag er det vanskelig å kontrollere hvilken bruk eieren egentlig gjør av underetasjen, og utvalget mener derfor at spørsmålet om underetasje skal regnes med til etasjetallet ikke bør avgjøres ut fra bruken, men bare ut fra himlingens høyde over planert terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen slik :21 som utgangspunkt bestemmer etasjebegrepet.¹²⁰⁶

Loft skulle regnes med i etasjeantallet dersom de hadde rom beregnet for varig opphold som utgjorde mer enn 1/3 av byggets grunnflate. Diskusjonen er en gjentakelse av diskusjonen om utnyttelsen av kjellere i bolighus fra over 100 år tidligere i bygningslovens historie. Dette gjaldt også takhøyden innendørs og krav til lysflater – som utvalget for begge kravene foreslo å oppheve. I stedet ble det foreslått et krav om et minimum volum på 15 kubikkmeter for rom beregnet til varig opphold mens det for lysflatene kun skulle være krav om et vindu som kunne åpnes.¹²⁰⁷ Utvalget foreslo å opprettholde kravet om at det i flermannsboliger skulle sikres tilstrekkelige arealer til vask og tørking av klær.

Utvalget ser dette kravet som helt selvfølgelig ved moderne boligbygging, og mener for så vidt at byggherren bør kunne ta hånd om dette selv, men en finner ikke å kunne se bort fra at økonomiske årsaker kan føre til at enkelte byggherrer vil neglisjere disse viktige krav og avspise beboerne med minimal mulighet for vask og tørking av tøy, slik at det offentlige fortsatt bør kontrollere at enhver leilighet har tilstrekkelig plass for disse formål. Utvalget

1201 NOU 1976: 27, s. 66

1202 NOU 1976: 27, s. 66

1203 NOU 1976: 27, s. 67-68

1204 NOU 1976: 27, s. 67

1205 NOU 1976: 27, s. 69

1206 NOU 1976: 27, s. 72

1207 NOU 1976: 27, s. 74

mener at slike rom er svært nødvendige for en god bostandard og at forskriftene egentlig setter svært små krav til vaskemulighetene. At hver familie skal kunne vaske minst 1 gang hver annen uke bør være et absolutt minimumskrav.¹²⁰⁸

Det var kommunal- og miljøvernkomiteen som innstilte i saken. De anbefalte at Or. Prp. nr. 63 ikke ble tatt under behandling i Stortinget. Noen begrunnelse ble ikke gitt.¹²⁰⁹

14.6 Endring av bygningsloven 1977-78

Saken om forenklinger i byggesaksbehandlingen ble tatt opp igjen i stortings sesjonen 1977-78 med en kort odelstingsproposisjon (7 sider) som kun omfattet endringene i paragrafene i bygningsloven. Kommunal- og miljøvernkomiteen ga sin innstilling i Innst. O. 24 (1977-78). Komiteen så forslagene om forenkling i bygningsloven som et mål for å «forenkle saksgangen for publikum».¹²¹⁰ Komiteen mente at den kommunale administrasjonen måtte styrkes dersom intensjonene i lovforslaget skulle kunne følges opp i kommunene, men pekte også på at faren ved delegasjon til administrasjonen var at «forvaltning av byggepolitikken gradvis glir over fra folkevalgte organer til administrasjon».¹²¹¹ Komiteen så ikke bort fra at en ytterligere revisjon av bygningsloven ville bli nødvendig når en fikk erfaring med endringene som forelå.¹²¹² Det var prosessregler og en del bestemmelser om byggesaksbehandling som ble foreslått endret. Forslagene fra utvalget om endringer i bestemmelsene om reguleringsplan ble ikke tatt med. I debatten i Odelstinget ble også hensynet til enkeltbyggere som ville oppføre sitt eget hus sterkt vektlagt:

Vi har etter hvert vent oss til å leve med begreper som regionplan, kommuneplan, disposisjonsplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan. Man møter nye plandokumenter i hver eneste av disse faser. Ofte stilles spørsmålet om det kan være nødvendig med alle disse planer, alle disse prosjekter, alle disse bunker av tegninger og det finmaskede regelverk som de bygger på, og som medfører at det kreves godkjennelse snart fra det ene og snart fra det andre offentlige kontor. Det er faktisk ikke så rart at fortvilelsen ofte griper mange enkeltmennesker som føler at de står alene med en så å si uoverkommelig rekke av problemer nettopp nå som de skulle realisere sin store drøm, sitt eget hus.¹²¹³

Samtidig ble forholdet til samfunnets interesser vektlagt:

Gode og gjennomarbeidede planer er nødvendig for å sikre at resultatet skal bli best mulig i totalsammenheng. Allmenne hensyn og offentlige interesser berøres sterkt ved hver eneste utbygging. Trafikk- og miljømessige interesser, hensynet til omgivelser og den framtidige funksjon i samfunnsmessig sammenheng blir mer og mer påtrengende, og hensynet til anvendelse av knappe ressurser må veie tungt.¹²¹⁴

¹²⁰⁸ NOU 1976: 27, s. 74

¹²⁰⁹ Innst. O. nr. 72 (1976-77)

¹²¹⁰ Innst. O. nr. 24 (1977-78), s. 7

¹²¹¹ Innst. O. nr. 24 (1977-78), s. 7

¹²¹² Innst. O. nr. 24 (1977-78), s. 8

¹²¹³ Stortingets forhandlinger 1977-78, Forhandlinger i Odelstinget 1978, s. 160, innlegg fra Georg Jacobsen, ordfører for saken)

¹²¹⁴ Stortingets forhandlinger 1977-78, Forhandlinger i Odelstinget 1978, s. 160 og 166

Debatten dreide seg i hovedsak om behovet for forenklinger og de enkelte paragrafene, men behovet for god planlegging ble også understreket.¹²¹⁵ Endringene i bygningsloven ble i hovedsak vedtatt enstemmig, og med stort flertall der det hadde vært dissens i komiteen.¹²¹⁶

14.7 Endring av bygningsloven 1978-79

I stortingssesjonen 1978-79 ble deler av forslagene i NOU 1977:1 om ny planleggingslov foreslått som endringer i bygningsloven. Endringene omfattet bestemmelser i § 26 om reguleringsplan for blant annet å verne nærmiljøet mot støy- og luftforurensninger. Bakgrunnen for forslaget var i følge odelstingsproposisjonen «den økte erkjennelsen av reguleringsplanens betydning som redskap ved utformingen av våre nærmiljøer». ¹²¹⁷ Den gjeldende lovgivningen ble vurdert ikke å virke på tilfredsstillende måte og formålet med endringene var å «få et bedre grunnlag for lokale tiltak for å utvikle gode og trygge nærmiljøer». ¹²¹⁸ De oppdaterte bestemmelsene skulle imidlertid ikke erstatte forskrifter og standardkrav etter andre bestemmelser i bygningsloven. Odelstingsproposisjonen viste til regjeringens langtidsprogram for 1978-81 og St. meld. nr. 25 (1977-78) om regional planlegging og forvaltning av naturressursene:

«Departementet vil i tiden framover være særlig opptatt av nærmiljøsidene ved reguleringsplanene. En peker på følgende forhold:

Kvaliteten av planen er i stor grad bestemmende for de reelle fysiske forhold som tilbys kommunens innbyggere når det gjelder forhold som trafiksikkerhet, støy, tilgjengelighet til og tilbud av friarealer, lekeplasser og annen sosial og merkantil service, samt boligformer og lokalisering av boliger/arbeidsplasser. Reguleringsplanene bør i større grad enn tidligere ta sikte på å sikre de kvalitetsmessige sider ved utbyggingen av nærmiljøene. Departementet vil klarere understreke reguleringsplanenes betydning i denne forbindelse. Planenes rettslige og formelle sider bør i større grad underordnes og betraktes som et redskap for det faglige kvalitetsinnhold. Dette må i sin tur følges opp med informasjon og retningslinjer for kvalitetsmessig gode løsninger.» (Meldingens side 63). ¹²¹⁹

Det ble også vist til St. meld. nr. 9 (1978-79) om trafikk- og bymiljø og at regelverket måtte vurderes som et virkemiddel for å gjennomføre tiltak blant annet for regulering av trafikken på vegene. Departementet uttalte at det de senere årene hadde vært en stigende erkjennelse av den fysiske miljøutformingens betydning for helse og trivsel. Dette hadde i følge departementet "gitt seg utslag i større forståelse for å planlegge ut fra et helhetssyn i kommunene". ¹²²⁰ Departementet viste imidlertid også til at det var uklart hva som kunne forankres i bestemmelsene til reguleringsplanene (bygningslovens § 26) og at en del tiltak for å bedre bomiljøet og svake gruppers behov hadde vært vanskelig å sikre gjennom reguleringsbestemmelser. ¹²²¹

Departementet mente at mulighetene for å gjennomføre tiltak måtte styrkes gjennom en utvidet lovhjemmel og det ble vist til arbeidet med en planleggingslov. Departementet

¹²¹⁵ Stortingets forhandlinger 1977-78, Forhandlinger i Odelstinget 1978, s. 165

¹²¹⁶ Stortingets forhandlinger 1977-78, Forhandlinger i Odelstinget 1978, s. 178-82

¹²¹⁷ Stortingets forhandlinger 1978-79, Ot. Prp. nr. 62, s. 1

¹²¹⁸ Stortingets forhandlinger 1978-79, Ot. Prp. nr. 62, s. 1

¹²¹⁹ Stortingets forhandlinger 1978-79, Ot. Prp. nr. 62, s. 1

¹²²⁰ Stortingets forhandlinger 1978-79, Ot. Prp. nr. 62, s. 1

¹²²¹ Stortingets forhandlinger 1978-79, Ot. Prp. nr. 62, s. 1

ville allikevel gjennomføre de foreslåtte endringene før en ny planleggingslov var etablert fordi «Mangelfull trafikkisikring og sterk vegtrafikkstøy i bolig- og nærområder og ujevn framdrift i og utbygging av fellesanlegg i bomiljøet er så vidt påtrengende miljøproblem at det er et øyeblikkelig behov for endring – eventuelt presisering – i bygningsloven på disse punkter».¹²²² Høringen av den nye planleggingsloven hadde gitt støtte til endringene mente departementet.

Forslaget til endringer omfattet blant annet bestemmelser om avskjerming av utbyggingsområder mot miljøforstyrrelser. Dette gjaldt særlig boligområder, skoler og helseinstitusjoner og omfattet støy, røyk- og støvulemper m.m.¹²²³ Det skulle kunne gis bestemmelser om etablering av støyvoller, gjerder, beplantning, fasadeisolering m.m. og krav om ferdigstilling av tiltak før området ble tatt i bruk. Stortingsmelding 50 (1976-77) hadde tatt for seg støyforurensning og departementet refererte til at «Et stort antall mennesker er i dag så sterkt plaget av støy i sine nærmiljøer at det går ut over helse og trivsel».¹²²⁴ Arealplanleggingen ble påpekt som et viktig virkemiddel for å redusere støyforurensning. Det var særlig vegtrafikkstøy som var problematisk og et tiltakende problem, og det ble påpekt at problemet var størst i tettstedene.¹²²⁵

Departementet foreslo også en hjemmel for å kunne fastsette rekkefølge og tidsplan for utbygging, og for å kunne stille krav til samtidig ferdigstilling av boliger, barneinstitusjoner, lekeplasser, gangveier m.m.¹²²⁶ Departementet mente at det var viktig å ivareta det karakteristiske i terreng og vegetasjon og sikre hensynet til barns og andre svake gruppers interesser for å få et godt planresultat. Det ble også spesifisert at brann- og eksplosjonsfarlig industri var omfattet av bestemmelsen som ga hjemmel til å forby plassering av forurensende og tung industri innenfor et planområde.¹²²⁷

Innstillingen til Odelstinget var på bare to sider. Komiteen påpekte at lovendringen først og fremst gjaldt problemstillinger knyttet til byer og tettsteder, og vektla sammenhengen i planleggingen:

Komiteen vil også vise til at lovendringen – med de krav som i disse sammenhenger stilles til reguleringsplaner – også vil kunne påvirke en bedre sammenheng i kommunenes planlegging, både med hensyn til økonomi og den fysiske planlegging. Komiteen forutsetter at lovendringen vil bli praktisert ut fra de enkelte lokalsamfunns behov, ut fra en nøktern lokal vurdering og ut fra faglig kunnskap på det område som det gjelder. Dette fordi forholdene i landet er ulike. Uten en slik praktisering vil en med de formkrav som her er presisert, og som er helt vesentlig og nødvendige i byer og tettsteder, kunne komme opp i situasjoner som kan virke urimelige i mer spredtbygde og gravgrendte strøk.¹²²⁸

I Odelstinget ble det ingen diskusjon om forslaget til endringer og innstillingen fra komiteen ble enstemmig vedtatt.¹²²⁹ I Lagtinget ble det en lengre debatt om forslagene, men uten forslag til endringer. Lovendringen ble også i Lagtinget vedtatt enstemmig.¹²³⁰

1222 Stortingets forhandlinger 1978-79, Ot. Prp. nr. 62, s. 2

1223 Stortingets forhandlinger 1978-79, Ot. Prp. nr. 62, s. 2

1224 Stortingets forhandlinger 1978-79, Ot. Prp. nr. 62, s. 2

1225 Stortingets forhandlinger 1978-79, Ot. Prp. nr. 62, s. 3

1226 Stortingets forhandlinger 1978-79, Ot. Prp. nr. 62, s. 3

1227 Stortingets forhandlinger 1978-79, Ot. Prp. nr. 62, s. 3

1228 Stortingets forhandlinger (1978-79), Innst. O. nr. 65, s. 2

1229 Stortingets forhandlinger (1978-79), Forhandlinger i Odelstinget, s. 501 - 502

1230 Stortingets forhandlinger (1978-79), Forhandlinger i Lagtinget, s. 129 - 133

14.8 Ny planleggingslov 1980-81

I 1977 ble det lagt frem en NOU om ny planleggingslov utarbeidet av ekspedisjonssjef Odd Hansson med bistand av konsulent Tom Hoel etter et mandat fra 11. mai 1973 fra Miljøverndepartementet.¹²³¹ Dette er det eneste eksemplet på at en departementsintern "komité" har utarbeidet et lovforslag. Arbeidet med en ny planleggingslov ble oppgitt hovedsakelig å gjelde den delen av planleggingen som kommuner, fylker og staten gjennomførte som gjaldt utnytting av naturressurser, særlig grunn-, vernetiltak og utbygging.¹²³² NOUen starter med en kort gjennomgang av utviklingen fra bygningsloven av 1924 og frem til bygningsloven av 1965. De viktigste endringene med loven av 1965 var i følge departementet at flere grupper, både fagfolk og politikere, ble engasjert i planleggingen. Fra å være styrt av eksperter innen byplanlegging og byforming ble loven et viktig virkefelt for politikere, nye grupper fagfolk og andre interesserte i naturressursdisponering, vernetiltak og utbygging. I tillegg oppstod en rekke utfordringer knyttet til samordning når lokalsamfunnene skulle utvikles.¹²³³

Regjeringen hadde som ambisjon å samle bestemmelsene om planleggingen fra ulike særlover i en planleggingslov og å innføre et system med landsplanlegging, fylkesplanlegging og kommuneplanlegging. Planleggingen skulle være knyttet til politiske organer på hvert nivå og «en ny sentral planleggingslov som sikrer totalplanlegging som grunnleggende utgangspunkt og som samtidig varetar de forskjellige sektorinteresser».¹²³⁴ NOUen skulle avklare innholdet i en planleggingslov og behovet for endringer i lovene for de berørte sektorene:

Etter mandatet omfatter utredningsarbeidet lovgrunnlaget for store deler av samfunnsplanleggingen og spesielt de programområder i den offentlige forvaltning som berører bruken av grunn og vannressurser, utbygging og tiltak til vern av naturgrunnlaget og miljø. Det gjelder i første rekke miljøvern og regional planlegging, innenlands samferdsel, elektrisitets- og vassdragsformål, industri og bergverk, jordbruk, skogbruk og fiske, boligformål, arbeidsliv og distriktsutbygging, helsevern og sosiale formål, undervisning – kirke og kultur. På disse områder har vi i Norge vel 100 enkeltlover. I tillegg kommer en del generelle lovverk som må has for øyet, som f.eks. ekspropriasjons- og skjønnslovgivningen, kommunestyreloven, fylkeskommuneloven og forvaltningsloven.¹²³⁵

Behovet for en fornyelse i lovverket ble begrunnet med behovet for rettsregler for å kunne «begrense enkeltindividers og gruppers adgang til fri utfoldelse, f.eks. til å bygge ned jordbruks- eller friluftsområder, til å forurense luft og vann» og andre tiltak som påvirket landskapet og kulturminner.¹²³⁶ Det kunne også være behov for å pålegge visse aktiviteter. Komitéen nevner å holde jord og skog i hevd, og å holde bygningsmasse i hevd. De faktorene som ikke kunne styres av lovverket, men som allikevel var kritisk for planleggingen, var i følge komitéen «klargjøring av overordnede politiske mål for bosettingsmønster, miljøstandard, ressursdisponering og vernetiltak, nødvendige bevilgninger til planlegging i stat, fylker og kommuner, oppbygging av tilstrekkelig faglig og administrativ kapasitet på alle tre planleggingsnivåer».¹²³⁷ Den nye loven skulle i følge

1231 NOU 1977:1, «Ny planleggingslov»

1232 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 9

1233 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 9

1234 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 11

1235 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 11

1236 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 14

1237 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 14

komitéen særlig avhjelpe mangler og skape nye muligheter for planleggingens gjennomføringskraft i forvaltningen av naturressursene, utbyggingsvirksomhet og miljøforming.¹²³⁸ Komiteen så samordning som særlig viktig for et godt resultat.

Fornyelse av loven hadde i følge komitéen sammenheng med noen hovedtrekk i samfunnsutviklingen og endring i måten planlegging ble gjennomført på:

- Tiltakende konsentrasjon og strukturendringer i næringsliv og bosetting utløser krav om sterkere samfunnsmessig styring både for å demme opp mot fraflyttingen fra distriktene og for å dempe presset og unngå miljøskader i tilflyttingsområdene.
- Ny teknologi, økende materiell velstand, økende etterspørsel, produksjon og forbruk innebærer risiko for overbeskatning av ikke fornybare naturressurser og økt forurensning av vann og luft. Dette gir grunnlag for krav om en aktiv ressursforvaltning fra samfunnets side som bl.a. må sikre at den økologiske balansen ikke forstyrres.
- Sterk satsing på nybyggingsvirksomhet og øking av trafikk har medført forringelse av og inngrep i eldre boligmiljøer. Dette har utløst krav om at planleggings- og bygningslovgivningen i større grad enn nå må fremme utbedring og vern av bestående bygningsmiljøer.
- Innenfor administrasjon og styringsverk har spesialisering og behovet for ekspertise økt. En frykt for videregående byråkratisering og ekspertstyre har begynt å gjøre seg gjeldende. Krav om sikring av ytterligere styrking av politikernes lederstilling i planleggingsprosessen reises. Likeså kreves bedre klargjøring av politikernes og ekspertenes rollefordeling.
- Forholdene i dagens velferdssamfunn er blitt mindre oversiktlige enn før. Endringer i den enkeltes omgivelser skjer hurtigere. Så vel enkeltmennesker som mange lokalsamfunn gir uttrykk for at beslutninger av avgjørende betydning for deres framtid treffes over hodene på dem. Det kreves større grad av desentralisering av styringsfunksjoner, bedre informasjon og større medinnflytelse fra personer og grupper som direkte vil bli berørt av planleggingen.
- I byggesaker og spørsmål om grunndisponering er det etter hvert kommet så mange særorganer som folk må søke om tillatelser i enkeltsaker, at krav om forenkling av systemet fra mange hold er blitt en hovedsak.¹²³⁹

Hovedelementet i komitéens forslag var det såkalte «speilvendingsprinsippet: at intet areal skulle «kunne bebygges eller undergis irreversibel omdisponering uten godkjent plan eller særskilt tillatelse».¹²⁴⁰ Speilvendingsprinsippet skulle blant annet bidra til å få kontroll med den spredte boligbyggingen.¹²⁴¹ Komiteen tilla også miljøvernet stor vekt og refererte til utredninger som viste at naturmiljøet «i økende grad trues av tiltakende tettstedsvekst, industri, handel, transport, trafikksystemer og de vital forsyningstjenester (vann, kraft o.l.) og også ved bruken av landbruksområder til rekreasjon og fritidssysler».¹²⁴²

1238 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 14

1239 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 15

1240 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 21

1241 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 28

1242 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 31

Naturforenlighet må bli et ledende prinsipp for all virksomhet, både offentlig og privat. På alle miljøfelter «så som grunn, vann, luft, klima» og for de naturlige omgivelser i sin helhet har vi de samme grunnleggende problemer. Utviklingen av en egnet prosedyre for avveiningen av naturforenlighet og av egnete kriterier er i særlig grad nødvendig for vern av naturmiljøet.

Offentlige myndigheter står alltid overfor utfordringen om å løse det vanskelige spørsmål om innbyrdes motstridende målsettinger mellom vern av omgivelser og fremme av andre offentlige oppgaver og tiltak.

Trafikkplanlegging, økonomisk vekst, landbrukspolitikk og tettstedsutvikling kan ikke gjennomføres uten virkninger for grunn, vann og luft, plante- og dyreliv eller på økosystemet som helhet.

I siste omgang er det en forsvarlig forvaltning av naturressursene og selve grunnlaget for menneskenes biologiske eksistens som står på spill i denne konflikten.¹²⁴³

Komiteen hadde forslag til saksgang i saker som førte til konsekvenser for naturmiljøet og foreslo følgende fire hovedspørsmål som måtte besvares:

- (1) Hvilken påvirkning vil det offentlige tiltak øve på omgivelsene? (vitenskapelig, kvantitativ årsaks-virkningsanalyse).
- (2) Hva er virkningene for menneskenes helse- og velferd, øko-systemenes kapasitet og andre sider av det naturlige miljø?
- (3) Hvilke virkemidler, avbøtningstiltak og alternative løsninger er tilgjengelige?
- (4) Hvilke avveininger er nødvendige med hensyn til samfunnet som helhet for å løse gjenstående konflikter mellom miljøvern og andre oppgaver?

.....

Konklusjonen bygger på et syn at vern og forbedring av naturmiljøet er et av de viktigste tiltak for sikre velferden for nålevende og framtidige generasjoner. Som prinsippgrunnlag gis det tilslutning til at de grunnleggende naturressurser for menneskelig liv, så som luft, vann, grunn, flora og fauna, må undergis særskilt statlig beskyttelse, og at en forebyggende miljøvernpolitikk må integreres i regjeringens politikk for å sikre framtida.¹²⁴⁴

Det var bruken av konsekvensanalyser som skulle sikre dette i plansystemet. Det var «naturressursforvaltning, utbygging av distrikter og lokalsamfunn, miljøvern og utforming av nærmiljøer» som ble ansett som hovedspørsmålene i planleggingen etter den nye planloven.¹²⁴⁵ «En bred strøm av tilrettelagt informasjon om vesentlige forhold fra høyere nivå til lavere nivå og grunnivået» ble ansett som en forutsetning for en desentralisering av planleggingsvirksomheten.¹²⁴⁶ Komiteen mente at det fra sentralt hold i større grad måtte tilrettelegges for informasjon, analyser og metodeutvikling som støtte for underliggende planmyndigheter.¹²⁴⁷ Informasjonen skulle «gi politikerne et bedre grunnlag for avgjørelse av viktige plansaker ved at det søkes bragt fram en best mulig kunnskap om innbyggernes behov, interesser og synspunkter i forbindelse med

1243 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 31

1244 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 33

1245 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 34

1246 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 34

1247 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 38

planene». ¹²⁴⁸ Ved prioritering av spørsmål planleggingen skulle ta for seg viste komitéen til NOU 1974:60 (Hollerutvalget):

«De ansatte i offentlig virksomhet kan ikke gis særlig fortrinn framfor andre borgere ved fastsettelse av den samfunnsmessige målsetting for sin institusjons virksomhet. Den overordnede styring av forvaltningen må skje gjennom ansvarlige politiske organer, og den formelle representasjon i organer der den politiske balanse er av vesentlig betydning, må derfor underlegges særlige regler». ¹²⁴⁹

Formålet med den nye loven var å sikre politisk styring med planleggingen, få regler som var enklere, mer oversiktlige og lettere å praktisere, og å sikre en mer effektiv planlegging. ¹²⁵⁰ Det ble lagt vekt på at både fylkeskommunene og kommunene burde stå mest mulig fritt til å organisere sin planlegging. ¹²⁵¹ Utvalget drøftet forholdet mellom politikere og fagfolk inngående:

I praksis vil rollefordelingen mellom politikere og eksperter likevel kunne by på problemer. På den ene side må politikerne til enhver tid ta hånd om målsettingen og de samordnede retningslinjer for samfunnsutviklingen. Unnlater politikerne å fastsette slike mål og retningslinjer og lar eksperter på bestemte fagområder erstatte de samfunnspolitiske mål med sin oppfatning av hva som må anses faglig riktig, vil resultatet blir byråkrati og ekspertstyre. På den annen side må eksperter innenfor rammen av de politiske mål og samordnede retningslinjer som er fastlagt, ha ansvaret for planforslagenes faglige og tekniske kvalitet. Overser politikerne nødvendigheten av å nytte faglige utredninger utført av kvalifisert ekspertise kan det føre til uforvarlige planløsninger eller til at en kjører seg fast på de områder hvor det kreves faglig og teknisk innsikt. ¹²⁵²

Utvalget drøftet de ulike plannivåene og viste til stortingsmelding nr. 87 (1966-67) om distriktsplanlegging i drøftingen av det regionale nivåets oppgaver. Målet for den regionale planleggingen var blant annet å "Fremme en utforming av by- og bygdesamfunn som best varetar hensynet til menneskelig trivsel". ¹²⁵³ Komitéen viste også til stortingsmelding nr. 27 (1971-72) om regional politikk og landsplanlegging hvor miljø- og trivselsspørsmål ble omtalt: "Miljø- og trivselshensyn må sikres gjennom bevaring av ulike slag «grønne lunger» og rekreasjonsområder, gjennom planlegging av gode boligmiljøer der den enkeltes ønske om enebolig så langt som mulig blir imøtekommet og gjennom funksjonell og god tilpassing til arbeidsplasser og til alle ulike serviceinstitusjoner der både barn, ungdom, eldre og funksjonshemmede har sin likeverdige plass i systemet". ¹²⁵⁴

I drøftingen av det kommunale plannivået ble det vist til odelstingsproposisjonen til bygningsloven av 1965 og departementets uttalelse om behovet for å kunne styre utviklingen av bebyggelsen og bosettingsforholdene. ¹²⁵⁵ Kommuneplanen skulle i følge komitéens forslag være en oversiktsplan som var «mindre detaljert og dyptpløyende enn den nåværende generalplan har utviklet seg til å bli for de fleste kommuner». ¹²⁵⁶

1248 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 40

1249 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 41

1250 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 42

1251 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 41

1252 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 44

1253 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 48

1254 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 49-50 (skrivefeil - «landsplanen» - i NOUen)

1255 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 61

1256 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 64

Hovedprinsippet skulle være at oversiktsplanen (kommuneplanen) skulle danne grunnlag for utarbeidelse av reguleringsplaner.¹²⁵⁷ Bestemmelsene som tidligere var innarbeidet i bygningsloven om fylkesplanlegging ble tatt med i lovforslaget.¹²⁵⁸ Komitéen foreslo en formålsparagraf for planleggingsloven:

§ 2 Formål

Loven har til formål å sikre at ressursutnytting, vernetiltak og utbygging skal skje på grunnlag av planer som er vedtatt eller godkjent av de folkevalgte politiske organer i kommunene, fylkeskommunene eller staten. Planene skal samtidig vareta de langsiktige ressursinteresser og de aktuelle samfunnsinteresser, herunder både offentlige og private.

Loven skal fremme samarbeid og samordning i økonomiske og fysisk planleggingsvirksomhet.

Ved planlegging og iverksetting av tiltak skal det legges særlig vekt på å

- a) forvalte naturressursene, grunn vann og luft slik at de ikke forringes eller går tapt som grunnlag for menneskenes livsutfoldelse, helse og trivsel, og herunder sørge for et effektivt jordvern,
- b) gi plass for en likeverdig utvikling av bosetting, yrkesliv og livsvilkår for folk og lokalsamfunn i ulike deler av landet.¹²⁵⁹

Samarbeid og medvirkning ble sterkt vektlagt i den nye loven. Bestemmelser om dette ble nedfelt i § 8 om offentlighet, informasjon og samråd. Den påla planmyndighetene en aktiv informasjons- og samarbeidsplikt.¹²⁶⁰ Det ble lagt særlig vekt på plikten til offentlige organer til å samarbeide tidlig i planprosessene.¹²⁶¹ Kommuneplanleggingen ble definert i § 19 i lovforslaget. Formålet med kommuneplanen var blant annet å «fremme trivsel og trygghet i kommunen». Det regnet opp de forhold kommuneplanen skulle omfatte, blant annet «helsevern og sosiale forhold», men kun som del av en opplisting av flere punkter.¹²⁶² «Sosiale forhold» kom inn som begrep etter en anmodning fra Sosialdepartementet.¹²⁶³ Et nytt grep i kommuneplanleggingen var at kommunen kunne utarbeide kommunedelplaner – enten for geografisk avgrensede områder, eller for et avgrenset tema som skulle utfylle kommuneplanen.¹²⁶⁴

Bestemmelsene om reguleringsplaner ble omarbeidet, og det ble gitt hjemmel til å utarbeide grove reguleringsplaner uten det vanlige detaljnivået som var vanlig i slike planer.¹²⁶⁵ Det ble gitt hjemmel til å avsette friområder (parker, leirplasser, turveger og anlegg for lek, idrett og sport) og spesialområder som blant annet omfattet områder for fornyelse.¹²⁶⁶ Det ble også innarbeidet en egen paragraf (§ 30) om private reguleringsplanforslag.¹²⁶⁷ Spørsmålet om regulering av private skulle forelegges bygningsrådet som kunne avgjøre om reguleringen skulle skje i regi av kommunen eller en privat forslagsstiller. Bestemmelsene inneholdt fortsatt hjemmel for å fastsette vegers stigningsforhold, bebyggelsens karakter (sammenhengende eller åpen), tomteinndeling,

1257 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 66

1258 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 72

1259 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 66-67

1260 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 69

1261 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 112

1262 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 74

1263 Stortingets forhandlinger 1980-81, Ot. prp. nr. 22, s. 119

1264 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 75

1265 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 76

1266 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 77

1267 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 79

ytre og indre byggegrenser, strøk hvor det bare kan oppføres branntrygge bygninger, avskjerming av byggeområde av hensyn til miljøforstyrrelser og trafiksikkerhet ved anlegg av støyvoller, gjerder m.m., rekkefølgebestemmelser og utforming av utearealene m.m.¹²⁶⁸

I tillegg til forslag om planleggingslov omfattet komitéens forslag også endringer i en rekke andre lover som hadde betydning for arealbruk og utforming av bebyggelse.¹²⁶⁹

Komitéen omtalte også utbygging av helsestell og sosiale institusjoner og kommenterte sunnhetsloven slik:

Sundhedsloven har gjennom praksis og utvikling av helseforskriftene vært søkt tilpasset utviklingen gjennom mer enn 100 år. Loven er endret og supplert på enkelte punkter gjennom tidene, men har ikke vært gjenstand for noen gjennomgripende revisjon. Den har fått et meget omfattende anvendelsesområde. I flere henseende synes en rekke av lovens bestemmelser ikke lenger å svare til forholdene i vår tid.

.....

Loven vil ha stor betydning for planleggingen og plangjennomføringen etter planleggingsloven og bør overveies revidert og fornyet av hensyn til målsettingene om politisk styring, samordning og forenkling.¹²⁷⁰

Komitéen omtalte også loven om sykehus fra 1969 som påla fylkeskommunen å sørge for å planlegge, bygge og drifte sykehus. Komitéen uttalte at:

Planlegging og utbygging av sykehus og institusjoner som går inn under disse lover har vesentlig betydning for det regionale bosettings- og utbyggingsmønster og i det hele tatt for disponeringen av finansielle ressurser og arbeidskraften. Det bør derfor overveies uttrykkelige bestemmelser om at denne planlegging skal ses i sammenheng med fylkesplanleggingen etter planleggingsloven og at de samordningsspørsmål som oppstår i første rekke søkes løst gjennom oversiktsplanleggingen etter planleggingsloven, jfr. Utkastets § 17 og merknadene på s. 339 flg., særlig s. 342.¹²⁷¹

Komitéen mente det var behov for en gjennomgang og samordning av lokale styrer, råd, nemder og tjenestestillinger for å gjøre en samlet vurdering av oppgave- og myndighetsfordelingen.¹²⁷²

Departementet understreket at lovens hensikt er å bedre og utjevne levekårene for befolkningen i alle deler av landet og sikre en forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø.¹²⁷³ Motargumentet mot «speilvendingsprinsippet» i høringsrunden var bl.a. kommunenes manglende kapasitet, frykt for at dispensasjonssakene skulle ta mesteparten av kapasiteten, en ytterligere kanalisering av utbygging til tettbygde strøk, at nyttige tiltak skulle forsinkes og man var bekymret for økt byråkrati.¹²⁷⁴

Til plansystemet og de ulike delen av det uttaler departementet at det er «lagt opp til at f.eks. trafikkplaner, planer for sosiale tiltak og planer for barnehageutbygging i en kommune skal kunne utarbeides som kommunedelplaner. Tilsvarende vil helseplaner,

¹²⁶⁸ Stortingets forhandlinger 1980-81, Ot. prp. nr. 22, s. 167

¹²⁶⁹ NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 86-91

¹²⁷⁰ NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 136

¹²⁷¹ NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 136

¹²⁷² NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 136

¹²⁷³ Stortingets forhandlinger 1980-81, Ot. prp. nr. 22, s. 22

¹²⁷⁴ Stortingets forhandlinger 1980-81, Ot. prp. nr. 22, s. 36

kulturplaner, skoleplaner mv. for fylket kunne utarbeides som fylkesdelplaner».¹²⁷⁵ Miljøverndepartementet hadde forutsatt at kommunene og fylkeskommunene etter hvert burde stilles friere i forhold til statlige instruksjoner og føringer. Sosialdepartementet var uenig i dette og mente at planleggingen burde følge et mest mulig «konkret og standardisert opplegg, utformet etter enhetlige retningslinjer».¹²⁷⁶ Sosialdepartementet la opp til et standardisert opplegg i forbindelse med helse- og sosialdelen i fylkesplanene etter bygningsloven. For å kunne ivareta den statlige styringen ble det lagt opp til at Stortinget regelmessig skulle få forelagt seg en melding om den regionale planleggingen på riksnivå.¹²⁷⁷ Det var allerede forutsatt sentrale retningslinjer for planbehandling i stortingsmelding nr. 25 (1978-79) om regional planlegging og departementet forutsatte at slike kunne gis for alle sektorer (sosialspørsmål nevnes konkret).¹²⁷⁸

Det ble fra departementets side lagt stor vekt på veiledning til kommunene for å styrke kvaliteten og kapasiteten på deres planlegging. Veiledningen skulle primært kanaliseres gjennom fylkeskommunen.¹²⁷⁹ Sosialdepartementet mente at behovet for fagmyndighetenes rett og plikt til å delta aktivt i planforberedelsene måtte betones sterkere og at ansvarsforholdet mellom folkevalgte og faglige organer burde presiseres. Sosialdepartementet uttalte blant annet at «Samordningen må f.eks. ikke føre medføre at faglig medisinsk vurdering blir tilsidesatt».¹²⁸⁰

Lovforslaget innførte bestemmelser om konsekvensutredninger.¹²⁸¹ Disse var først og fremst rettet mot virkninger for naturmiljøet og naturressursene, men andre forhold var også nevnt. Departementet refererte til høringsuttalelsene til bestemmelsene som også etterlyste vektlegging av andre forhold: "Flere av uttalelsene mener behovet for å undersøke de sosiale, trivselsmessige og/eller økonomiske konsekvenser bør understrekes sterkere".¹²⁸² Departementet hadde etter høringsrunden tatt inn sosiale virkninger og virkninger for arbeidsmarked og næringsliv. Bestemmelsene omfattet blant annet «Kulturelle, sosiale og helsemessige konsekvenser og behov for samfunnservice og boliger».¹²⁸³

14.8.1 Odelstingets behandling

I Odelstinget gikk skillelinjene som i komiteen mellom de borgerlige partiene som ville avvise loven og de sosialistiske partiene med Arbeiderpartiet i spissen som var for et vedtak basert på departementets og stortingskomiteens forslag. I debatten ble samfunnsinteressene, konkretisert ved utjevning av levekår mellom personer og distrikter, satt opp mot grunneierens interesser.¹²⁸⁴ I tillegg var det kravet om at det skulle foreligge en plan før byggetillatelse kunne gis de borgerlige partiene var imot i Stortingskomiteen og i Odelstinget.

Flertallet i komiteen som innstilte til Odelstinget var enige i at planleggingen var blitt mer sammensatt og vanskelig, og at det derfor var behov for regler som ga samordnede planer som utgangspunkt for vedtak om bruk og vern av arealer og ressurser.¹²⁸⁵

1275 Stortingets forhandlinger 1980-81, Ot. prp. nr. 22, s. 23

1276 Stortingets forhandlinger 1980-81, Ot. prp. nr. 22, s. 24

1277 Stortingets forhandlinger 1980-81, Ot. prp. nr. 22, s. 24

1278 Stortingets forhandlinger 1980-81, Ot. prp. nr. 22, s. 42

1279 Stortingets forhandlinger 1980-81, Ot. prp. nr. 22, s. 64

1280 Stortingets forhandlinger 1980-81, Ot. prp. nr. 22, s. 110

1281 Stortingets forhandlinger 1980-81, Ot. prp. nr. 22, s. 140

1282 Stortingets forhandlinger 1980-81, Ot. prp. nr. 22, s. 143

1283 Stortingets forhandlinger 1980-81, Ot. prp. nr. 22, s. 174

1284 Stortingets forhandlinger 1980-81, Forhandlinger i Odelstinget, s. 625

1285 Stortingets forhandlinger 1980-81, Innst. O. nr. 69, s. 2

Mindretallet i komiteen (de borgerlige partiene) mente det var behov for forenkling både i planleggingen og byggesaksbehandlingen for å trygge utøvelsen av eiendomsretten og for å få en «enklere og mer formålstjenlig planlegging i fylker og kommuner».¹²⁸⁶ De mente dette ikke var tilstrekkelig hensyntatt i lovforslaget og ønsket primært å sende det tilbake til regjeringen. De var også imot generelle regler, og ville ha større mulighet for kommunene til å innrette seg etter lokale forhold, og de var skeptiske til departementets sterke stilling som de mente gikk ut over det kommunale selvstyret.¹²⁸⁷ Mindretallet, ved representanten Dørum hadde mange forslag om endringer i loven, forslag som senere ble innarbeidet i bygningsloven av 1985.¹²⁸⁸

Bestemmelsene om medvirkning som var foreslått fikk støtte fra begge sidene i Odelstinget. Ordfører i saken, Egil Bergsland uttalte:

Et helt sentralt og nytt trekk ved lovutkastet er bestemmelsene om brukermedvirkning og konsekvensutredninger. Ved å trekke befolkningen inn i planleggingen, spesielt i dens eget nærmiljø, skaper nye dimensjoner i den fysisk-økonomiske samfunnsplanleggingen. Dette innebærer at planleggingen blir både mer demokratisk og desentralisert. Planleggingen tilføres på den måten nye ressurser. Det er derfor gledelig at en samlet komitee slutter seg til forslaget om brukermedvirkning.¹²⁸⁹

Avstanden mellom planleggerne og publikum ble beskrevet som stor, og det ble etterlyst at stoffet måtte gjøre så lett tilgjengelig som mulig, selv om det var utfordrende.¹²⁹⁰ Venstre la i sitt forslag til bestemmelser (fremmet av Dørum i komiteen) vekt på å se planlegging som en prosess, og ikke som det sluttproduktet som kommer ut.¹²⁹¹ Kravet om konsekvensutredninger ble begrunnet med skjerpene krav knyttet til langsiktig forvaltning av naturressurser, vern og utvikling av bosettingsmønster, yrkesliv og livsvilkår, vern og utvikling av fysiske og sosiale miljøer, medvirkning i planleggings- og beslutningsprosessen og belysning av alternative løsninger.¹²⁹²

Debatten i Odelstinget bar preg av en dyp splittelse i synet på hvordan planlegging burde foregå og hvilken rolle den spiller i utviklingen av samfunnet. Fra de sosialistiske partienes side ble avveiningen av ulike interesser vektlagt:

En sentral side ved lovforslaget er erkjennelsen av at samfunnsplanlegging ganske enkelt består av løpende verdiprioriteringer, avveininger av kryssende hensyn og interesser og geografisk fordeling av fordeler og ulemper. Eller sagt med andre ord: Det er et fagområde som etter sin art må legges under folkevalgt styring. Dette understrekes også ettertrykkelig i lovens formålsparagraf, som bygger på tre vesentlige grunnelementer: utjevning av levevilkår, folkevalgt styring og samordning av den offentlige planleggingsvirksomhet.¹²⁹³

Tiltroen knyttet til planlegging som verktøy i samfunnsutviklingen ble imidlertid trukket sterkt i tvil:

Det foreligger i dag en planleggingsapati og planleggingsmotstand rundt omkring i lokalsamfunnene. Lokalpolitikere og lokalbefolkningen gikk til

1286 Stortingets forhandlinger 1980-81, Innst. O. nr. 69, s. 2

1287 Stortingets forhandlinger 1980-81, Innst. O. nr. 69, s. 4

1288 Stortingets forhandlinger 1980-81, Innst. O. nr. 69, s. 6-8

1289 Stortingets forhandlinger 1980-81, Forhandlinger i Odelstinget, s. 627

1290 Stortingets forhandlinger 1980-81, Forhandlinger i Odelstinget, s. 635

1291 Stortingets forhandlinger 1980-81, Forhandlinger i Odelstinget, s. 643

1292 Stortingets forhandlinger 1980-81, Forhandlinger i Odelstinget, s. 632

1293 Stortingets forhandlinger 1980-81, Forhandlinger i Odelstinget, s. 650

planleggingsarbeidet i slutten av 1960-årene og begynnelsen av 1970-årene med en betydelig entusiasme og med pågangsmot. Etter hvert er entusiasmen bleknet, og pågangsmotet merker man ikke stort til. Hva var det som slo feil? Trolig ikke bare ett, men mange forhold. Planleggingsarbeidet bygde ikke på en tilstrekkelig differensiering mellom kommunetyper og landsdeler. Arbeidet ble generelt lagt for ambisiøst og omfattende opp, og ble ikke i tilstrekkelig grad konsentrert om det mest vesentlige i hver kommune, og om det som kommunepolitikere kan påvirke ved sine beslutninger. Arbeidet ble trolig også i for høy grad bygd på forutsetninger som var altfor statiske i sin karakter. Man hadde vanskelig for å forestille seg endringer i teknikk, i arbeidsmarkedsvilkår og i synet på hva som er et trivselsfremmende samfunn.

Den lærdom vi bør kunne trekke, er at det fremtidige planleggingsarbeid i så høy grad som mulig må være differensiert og fleksibelt.

Et annet moment jeg vil kommentere, har med handlingstid og tidsfrister å gjøre. For de aller fleste prosjekter og tiltak går det i dag svært mye lengre tid fra en beslutning tas om å sette i gang planlegging og utredning og til ferdigstilling enn det tok for bare 15-20 år siden. I et samfunn med stagnerende produksjon kan dette være meget skadelig. Hvilken betydning tidsmomentet kan ha, er godt beskrevet i en rekke av våre fyndord: «tid er penger», «smi mens jernet er varmt». Det at det i dag er så mye lengre tid fra idé til igangsettelse eller utvidelse av en produksjon, har en rekke både reelle og psykologiske effekter. De markedsmessige variasjoner er ikke særlig mindre i dag enn i tidligere tider, og de rent tekniske nyvinninger kommer med kortere mellomrom. Betydningen av å kunne nytte en god idé hurtig er derfor større i dag enn tidligere, mens ventetiden på å få se idéen realisert er lengre.¹²⁹⁴

Loven ble vedtatt med Arbeiderpartiets og de andre partiene på venstresiden sine stemmer. De borgerlige partiene var tydelige på at dersom det ble borgerlig flertall ved stortingsvalget den kommende høsten ville de oppheve loven.¹²⁹⁵ Det ble også resultatet og loven ble opphevet samme høst, før den hadde trådt i kraft.¹²⁹⁶

14.9 Endringer i bygningsloven - 1982-83

Endringene i bygningsloven omfattet i hovedsak byggesaksdelen og skulle gi en forenkling av byggesaksbehandlingen. Endringene omfattet blant annet en overføring av dispensasjonsmyndigheten til bygningsrådet og var et ledd i desentraliseringen av myndighet fra statlig til kommunalt nivå.¹²⁹⁷ Bygningsrådet ble også gitt myndighet til å foreta mindre endringer i reguleringsplan og å stadfeste bebyggelsesplaner.¹²⁹⁸

I odelstingsproposisjonen ble det vist til St.meld. nr. 61 (1981-82) hvor det ble redegjort for viktige boligpolitiske spørsmål. Stortingsmeldingen tok også opp spørsmålet om forenkling av byggesaksbehandlingen.¹²⁹⁹ Byggesakene ble beskrevet som et vesentlig kostnadselement og viktig for fremdriften i byggevirksomheten. Mandatet for utvalget

¹²⁹⁴ Stortingets forhandlinger 1980-81, Forhandlinger i Odelstinget, s. 651

¹²⁹⁵ Stortingets forhandlinger 1980-81, Forhandlinger i Odelstinget, s. 633

¹²⁹⁶ Kleven 2011: 143 ff

¹²⁹⁷ Kleven 2011

¹²⁹⁸ Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, s. 3

¹²⁹⁹ Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, s. 4

var å forenkle og effektivisere byggesaksbehandlingen.¹³⁰⁰ Utvalget skulle også gjennomgå systemet med lokale forskrifter og vurdere om disse kunne avløses av generelle forskrifter som ikke trengte stadfesting i departementet. Parallelt med arbeidet var det nedsatt et utvalg som skulle se på byggeforskriftene.¹³⁰¹ Utvalget foreslo en del endringer som skulle gi rask effekt for effektivisering og forenkling av regelverket. Dette omfattet i hovedsak forslag om å overføre mer av beslutningsmyndigheten i byggesaker fra departementet og fylkesmannen til kommunene.¹³⁰² Utvalget oppsummerte selv sine forslag slik:

De går i hovedsak ut på følgende:

- desentralisering av myndighet fra sentralt nivå til kommunene
- større adgang for kommunene til å velge egne løsninger
- forenkling og klargjøring av bestemmelser med mulighet for raskere saksbehandling.¹³⁰³

Utvalget foreslo også bestemmelsene om maksimalhøyde, avstand til nabogrense og forbudet mot trebygninger opphevet. Begrunnelsen var nye branntekniske bestemmelser som ble foreslått av byggesaksutvalget. Helse ble ikke diskutert i forbindelse med disse bestemmelsene.¹³⁰⁴ Møteplikten for tjenestemenn ble beholdt, men formannen i bygningsrådet kunne fritas for møteplikt og godkjenne at andre møtte i fagfolkernes sted. I tillegg ble det foreslått at formannen i bygningsrådet kunne tillate andre interesserte å møte.¹³⁰⁵ Bestemmelsene om utearealene ble skjerpet i loven ved at bygningsrådet kunne kreve at disse ble opparbeidet. Utvalget uttalte til bestemmelsen:

Bygningslovens § 69 påbyr at ved bebyggelse skal så stor del av tomten holdes ubebygd at bebyggelsen får tilfredsstillende lysforhold og brannsikring, og at beboerne sikres oppholdsplass i det fri, leikeplass og parkeringsplass mv. Når det på bebygd eiendom finnes ubebygd grunn som etter bygningsrådets skjønn kan tjene de nevnte formål, kan rådet i medhold av § 92 annet ledd kreve grunnen utlagt til slike formål, slik at den ikke stenges ved bebyggelse eller annen bruk.¹³⁰⁶

Opparbeidelse skulle sikre at arealer som ble avsatt til «leikeplass eller oppholdssted i det fri for beboerne» ikke ble liggende ubenyttet eller brukt til lager eller parkeringsplasser.¹³⁰⁷ Hjemmelen til å kreve opparbeidelse omfattet også ubebygd grunn på bebygd eiendom. Den viktigste begrunnelsen for endringene i loven var forenkling av regelverket rundt byggesaker. Ordfører i saken Jan Pettersen for Høyre innledet debatten i Odelstinget slik:

Nettopp fordi vi i vårt kompliserte samfunn må ha en lang rekke lover og regler, er det av største betydning at vi ikke har flere og mer kompliserte regler enn høyst nødvendig. Jeg tror de fleste er enige om at vi er i ferd med å overbelaste samfunnet med regler.

Bygningsloven har stått sentralt i debatten om overregulering. Det er ikke rart, fordi denne lovgivning er omfattende og byr på stadige konflikter mellom allmenne og private interesser. Det er ingen tvil om at det på dette

1300 Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, s. 5

1301 Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, s. 6

1302 Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, s. 7

1303 Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, NOU 1982:13 Forenklinger i bygningsloven, s. 9

1304 Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, s. 8

1305 Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, s. 14

1306 Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, NOU 1982:13 Forenklinger i bygningsloven, s. 34

1307 Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, NOU 1982:13 Forenklinger i bygningsloven, s. 34

området er nødvendig med et omfattende regelsett, men det er heller ingen tvil om at dette ofte kolliderer med de ønsker og interesser den enkelte måtte ha. Ofte vil saksbehandlingen ta tid fordi sakene er kompliserte, og i en tid med prisstigning vil en hver ventetid i en byggesak kunne koste den enkelte betydelige beløp.¹³⁰⁸

Det ble opplyst at innstillingen var enstemmig fra stortingskomiteen, og at Byggesaksutvalgets videre utredninger forhåpentlig vis ville danne grunnlaget for en mer grundig revidering på et senere tidspunkt.¹³⁰⁹ Bestemmelsene om opparbeidelse av uteområdene ble understreket i debatten og ble knyttet til utformingen av nærmiljøet, og særlig til barns interesser.¹³¹⁰ Arealer for barn skjernet for biltrafikk ble nevnt spesielt. Også de prinsipielle sidene ved lovverket og offentlige myndigheter ble berørt. Statsråd Rettedal uttalte:

Vi har lagt og legger stor vekt på å bevisstgjøre våre bygningsmyndigheter i kommuner, fylker og sentralt om at de er serviceorganer for dem som skal bygge, og at lover og regelverk skal praktiseres på en smidig måte.

Vi legger også vekt på at saker kan avgjøres administrativt, slik at folkevalgte organer får bedre tid til å behandle de mer prinsipielle saker som vil bli retningsgivende for behandlingen av enkeltsaker.¹³¹¹

Hovedprinsippet for samordning var at «nødvendige bygningsmessige, miljømessige og øvrige krav som kommer inn i byggesaken» ble hjemlet i bygningslovgivningen og ble behandlet av bygningsrådet.¹³¹² Fremskrittspartiets representanter i debatten varslet at de ville stemme mot paragrafer som de oppfattet innskrenket grunneiernes rettigheter, blant annet hjemmelen til å kreve opparbeidelse av uteområder. Loven ble vedtatt enstemmig, med unntak av enkelte paragrafer hvor Fremskrittspartiets to representanter stemte imot.¹³¹³ I Lagtinget ble loven vedtatt mot Fremskrittspartiets ene stemme.¹³¹⁴

14.10 Ny plan- og bygningslov - 1984-85

Regjeringen Willoch nedsatte raskt etter tiltredelsen (januar 1982) et utvalg som skulle utarbeide et forslag til revidering av bygningsloven av 1965 etter at planloven var opphevet. Utvalget leverte sine forslag i form av NOU 1983:15 «Planlov». Utvalgets mandat var å videreføre arbeidet med planlovgivningen ut fra de borgerlige partienes innspill i behandlingen av planloven.¹³¹⁵ Utvalget skulle også foreslå eventuelle endringer i lover og forskrifter som hadde betydning for arealforvaltningen og utnyttelsen av naturressurser, og foreslå tiltak for samordning. Utvalget skulle samarbeide med Byggesaksutvalget og Byggeforskriftsutvalget som var nedsatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet.¹³¹⁶

Komiteen drøftet behovet for en formålsparagraf – et spørsmål som ble mye debattert i Odelstinget under behandlingen av planloven noen år før – og kom til at ”mer generelle utsagn om politiske formål med planleggingen ikke bør lovfestes”.¹³¹⁷ De foreslo en

1308 Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, Forhandlinger i Odelstinget nr. 44, s. 623

1309 Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, Forhandlinger i Odelstinget nr. 44, s. 624

1310 Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, Forhandlinger i Odelstinget nr. 44, s. 627

1311 Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, Forhandlinger i Odelstinget nr. 44, s. 631

1312 Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, Forhandlinger i Odelstinget nr. 44, s. 631

1313 Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, Forhandlinger i Odelstinget nr. 44, s. 633-635

1314 Stortingets forhandlinger 1982-83, Ot. Prp. nr. 27, Forhandlinger i Lagtinget, s. 65

1315 NOU 1983:15, s. 5

1316 NOU 1983:15, s. 5

1317 NOU 1983:15, s. 48

formålsparagraf som fastslo at planleggingens formål var samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet under politisk ledelse, og at planleggingen skulle legge grunnlag for beslutninger om bruk av ressurser og for utbygging og vernetiltak. Utvalget vurderte også om det burde etableres en egen planlov, eller om planlegging og byggesak burde håndteres innenfor en og samme lov. Utvalget falt ned på det siste prinsippet som sin anbefaling og oppsummerte utviklingen av lovverket slik:

Kommunenes oversiktsplan (generalplan) ble de første årene etter at bygningsloven av 1965 trådte i kraft (*skrivefeil i NOUen*) primært oppfattet som en plan for arealbruk og kommunaltekniske anlegg. Senere er den økonomiske siden av planarbeidet blitt tillagt stadig større vekt, og i dag er oversiktsplanleggingen ment å omfatte hele den sosiale og kulturelle utvikling i området. Innholdet i oversiktsplanleggingen har således utviklet seg sterkt fra bygningslovens vedtagelse. I dag blir oversiktsplanen sett på som det sentrale samordnende og sektorovergripende styringselement i kommunen, og da ikke bare avgrenset til areal- og naturressursforvaltningen.¹³¹⁸

Utvalget hadde i første fase av sitt arbeid konsentrert seg om å finne et system for å binde arealbruken i plansammenheng som ga en balanse mellom grunneierens rettigheter og planmyndighetenes behov for styring av arealbruken. Det ble lagt opp til et system med en bindende oversiktsplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som ga en juridisk rettsvirkning for grunneierne og mulighet for kommunene til å styre arealbruken uten videre detaljplanlegging.¹³¹⁹ Planen skulle være grovmasket og ikke fastlegge detaljene i arealbruk og utforming slik reguleringsplanene gjorde.¹³²⁰ Samtidig åpnet den for detaljert styring av arealbruk og utbygging hvis det var ønskelig.¹³²¹ Planleggingen skulle være løpende og planen skulle samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle planleggingen innenfor kommunen.¹³²² Kommuneplanen ble delt i to: En del som skulle fastlegge mål og langsiktige retningslinjer for planlegging i sektorene, og en del som skulle styre arealforvaltningen.¹³²³ Planen for arealbruken (arealdelen) skulle legges til grunn ved behandlingen av enkeltsaker for kommunale myndigheter og statlige myndigheter lokalt og sentralt, i tillegg til å ligge til grunn for utarbeidelse av reguleringsplaner.¹³²⁴ Hvilke mål for utviklingen og langsiktige retningslinjer som var lagt til grunn for arealdisponeringen skulle klargjøres for å gi andre myndigheter et best mulig grunnlag for å vurdere arealbehovene i kommunen.¹³²⁵

Oversiktsplanleggingen skulle omfatte hele den sosiale, kulturelle og økonomiske utviklingen i kommunen, i motsetning til bygningsloven av 1924 hvor planbestemmelsene av utvalget primært ble oppfattet som en overbygning av byggesaksbestemmelsene i loven.¹³²⁶ Utvalget oppfattet den regionale planleggingen som primært et hjelpemiddel for de folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner til å gi oversikt over oppgaver og prioritere tiltak. Planene skulle definere rammene for sektorenes planlegging og de enkeltbeslutningene som skulle fattes.¹³²⁷ At andre lover overlappet bygningsloven ble sett på som et problem i forhold til uklare kompetanseforhold og oversikt. Utvalget mente det derfor var et sterkt behov for å samordne regelverket for arealforvaltning,

1318 NOU 1983:15, s. 17

1319 NOU 1983:15, s. 6

1320 NOU 1983:15, s. 9

1321 NOU 1983:15, s. 11

1322 NOU 1983:15, s. 94

1323 NOU 1983:15, s. 95

1324 NOU 1983:15, s. 95

1325 NOU 1983:15, s. 96

1326 NOU 1983:15, s. 18

1327 NOU 1983:15, s. 18

men uten at de tok stilling til de forvaltningsmessige mekanismene som skulle til for å få til en slik samordning.¹³²⁸

Den øvrige delen av bygningsloven ble av utvalget beskrevet som hovedsakelig en teknisk kontroll av bygninger hvor de tekniske delene ble håndtert i byggeforskriftene. De andre bestemmelsene dreide seg i hovedsak om teknisk sikkerhet og miljøforhold, og hvor de tekniske kravene var plassert i annen lovgivning.¹³²⁹ Planleggingens funksjon ble av utvalget beskrevet som en blanding av problemstillinger knyttet til et langsiktig perspektiv og konkrete oppgaver som krevde umiddelbare tiltak. Noen oppgaver var enkle og kunne løses av kommunen selv, mens andre var mer kompliserte og krevde samordning av mange etaters og personers innsats. Planleggingen skulle bidra til å avdekke problemene og finne løsningsmuligheter. I tillegg sto en ovenfor to typer innhold i planleggingen:

Først den type planlegging som bare, eller også, inneholder formulering av mål og fastlegging av rammer. Den blir i høy grad politisk viktig, fordi det er tale om å fordele sosiale goder og å beregne og fordele omkostningene. Den andre typen får direktiver fra den første, den går rett på å forberede det konkrete tiltaket, som skal bidra til å nå de mål som er satt.

Denne inndelingen kan gjelde den sektorvise planlegging, den som har lengst tradisjoner og som ingen tviler på nødvendigheten av.

Men den gjelder også det planleggingsbehov som de senere ti-år har tvunget seg frem: oversikt, avveining mellom sektorvise ønsker og samordning av kommunens virksomhet mot felles mål. Denne planleggingen er altså tverrsektoriell, den kan ha forholdsvis lang tidshorisont og være preget av mål og rammer. «Bakkekontakten» ivaretas ved at det samtidig pekes ut, i prioritert rekkefølge, økonomisk realiserbare oppgaver og handlinger for de nærmeste år. Men da samfunnets verdier og ressurser endrer seg over tid, må også planleggingen «rullere» - dvs. utgangspunkt og siktemål må underkastes jevnlig revisjon.¹³³⁰

Planprosessene ble dermed forskjellige avhengig av om det dreide seg om å fastlegge mål og retningslinjer, eller legge til rette for konkrete prosjekter. Planleggingen på overordnet nivå ble av utvalget beskrevet som preget av mangel på å se ting i sammenheng.¹³³¹ Et annet problem var i følge utvalget at plandokumentene i en del tilfeller ble overdyndet med detaljer og dermed ble utilgjengelige.

Kommuneplanen – som var den planen som skulle gjelde for hele kommunen og fastlegge de overordnede linjene i arealforvaltningen – skulle ivareta det langsiktige perspektivet med mål for kommunens totale virksomhet, gi retningslinjer for sektorenes planlegging og være grunnlaget for en løpende prioritering av kommunens hovedoppgaver.¹³³² I tillegg kunne det utarbeides temaplaner for enkelte virksomhetsområder.¹³³³ Utvalget la stor vekt på medvirkning i planprosessene og det ble innarbeidet egne bestemmelser om medvirkning i lovforslaget, i tråd med den politiske enigheten om dette temaet i behandlingen av planloven.¹³³⁴

1328 NOU 1983:15, s. 18

1329 NOU 1983:15, s. 21

1330 NOU 1983:15, s. 36

1331 NOU 1983:15, s. 37

1332 NOU 1983:15, s. 37

1333 NOU 1983:15, s. 38

1334 NOU 1983:15, s. 40

Statlig planlegging ble ikke lovfestet, men det ble gitt bestemmelser om statlige retningslinjer og bestemmelser som skulle legges til grunn for fylkeskommunal og kommunale planlegging.¹³³⁵ Bestemmelsene kunne omfatte generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utviklingen i fylkene og kommunene.¹³³⁶

Fylkesplanene ble forsterket som regional plan og erstattet regionplanene som ble foreslått opphevet i utvalgets forslag til lov.¹³³⁷ Fylkesplanleggingen skulle samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet.¹³³⁸ Fylkesplanen skulle legges til grunn for statlig og regionale etaters virksomhet når den var godkjent av departementet. Plikten for offentlige etater og organer til å delta både i fylkesplanleggingen og kommuneplanleggingen ble understreket i en egen paragraf (§ 10 Samarbeidsplikt for andre offentlige organer).¹³³⁹ Fylkesplanen skulle være retningsgivende for statlig og kommunal planlegging og den skulle ta opp spørsmål som hadde betydning ut over den enkelte kommune. Dersom kommunene fravek fylkesplanen i kommuneplaner eller reguleringsplaner måtte de regne med å ikke kunne egengodkjenne planene.¹³⁴⁰

Bestemmelsene om reguleringsplanlegging ble også gjennomgått av utvalget. Den viktigste endringen som ble gjort var at offentlige og private reguleringsplanforslag ble likestilt og at det ble anledning til å kombinere reguleringsformål.¹³⁴¹ Det hadde også tidligere vært anledning for private til å fremme private reguleringsplanforslag (§ 27 i bygningsloven av 1924), men de private forslagsstillerne hadde ikke krav på å få sin plan vurdert av kommunestyret dersom reguleringskommisjonen ikke var enige i forslaget. Forslaget fra utvalget åpnet for at private utbyggere fikk rett til å forelegge reguleringsplaner til behandling, og eventuelt kreve spørsmålet behandlet i kommunestyret dersom bygningsrådet ikke ville behandle forslaget. I tillegg ble det innført en enklere planform - bebyggelsesplan – for å kunne styre utformingen av bebyggelse og utearealer direkte etter kommuneplanens arealdel, uten å måtte gå veien om reguleringsplan.¹³⁴²

Konsekvensutredninger var innarbeidet i planloven, men ble ikke foreslått i den nye plan- og bygningsloven fordi et interdepartementalt utvalg jobbet med forslag til lovbestemmelser.¹³⁴³ I bygningsdelen av lovforslaget ble det stilt funksjonelle krav til byggetomt (krav om «tilfredsstillende adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann»), adkomst, kloakk drenering og fellesarealene.¹³⁴⁴ Kravene var sammenfallende med tidligere krav til bebyggelsen og ble ikke kommentert av utvalget. Før byggetillatelse kunne gis skulle myndigheter hvis ansvarsområde ble berørt få seg forelagt saken hvis de ikke hadde avgitt uttalelse på forhånd. Helserådet ble nevnt som en av flere aktuelle instanser.¹³⁴⁵

Utvalget vurderte ikke arbeidsmengden for kommunene og fylkene som vesentlig større enn ved gjeldende lov, men det ble understreket at det ville bli behov for ekstra ressurser i en overgangsfase, og at de kommunene som ikke hadde noen generalplan (det gjaldt ca

1335 NOU 1983:15, s. 51 og 53

1336 NOU 1983:15, s. 78

1337 NOU 1983:15, s. 54

1338 NOU 1983:15, s. 79

1339 NOU 1983:15, s. 78

1340 NOU 1983:15, s. 94

1341 NOU 1983:15, s. 14 og 58

1342 NOU 1983:15, s. 61

1343 NOU 1983:15, s. 71

1344 NOU 1983:15, s. 124

1345 NOU 1983:15, s. 129

1/3 av alle kommuner i landet) måtte ta et «krafttak for å komme ajour med planarbeidet».¹³⁴⁶

I odelstingsproposisjonen omtalte først departementet rammene for revisjonen av loven og viste til behandlingen av planloven og de borgerlige partienes innvending mot den.¹³⁴⁷ Behovet for revisjon av loven ble omtalt slik:

Planbestemmelsene i bygningsloven er ikke lenger et godt nok verktøy for de folkevalgte organer i den regionale og lokale planlegging. Utviklingen stiller stadig nye krav til god samfunnsplanlegging. Det har vist seg nødvendig å gjøre plansystemet smidigere og bedre tilpasset den enkelte kommunes behov. Dessuten trenger vi nye regler som gir større sikkerhet for at beslutninger om bruk og vern av grunn og andre naturressurser blir truffet på grunnlag av samordnede planer og ikke ut fra mer isolerte og kortsiktige hensyn som ofte er tilfelle i dag.¹³⁴⁸

Den generelle begrunnelsen for lovforslaget ble beskrevet slik:

Endringer i næringsliv og bosetting gjør det nødvendig med bedre samfunnsmessig styring for å demme opp mot fraflytting fra distriktene og for å dempe presset og unngå miljøskader og de problemer dette medfører i tilflyttingsområdene.

Ny teknologi, økende materiell velstand, økende etterspørsel, produksjon og forbruk innebærer en risiko for overbeskatning av naturressursene. Dette øker behovet for en aktiv ressurspolitikk fra samfunnets side, som må sikre en langsiktig forvaltning av ikke fornybare ressurser og at den økologiske balanse ikke forstyrres.

Sterk satsing på ny byggevirksomhet og økning av trafikken har medført forringelse av og inngrep i mange eldre boligmiljøer. Dette har utløst krav om at planleggings- og bygningslovgivningen i større grad enn nå må fremme utbedring og vern av bestående bygningsmiljøer.

Forholdet mellom forvaltningen og den enkelte har endret seg. Kravet om enklere regelverk og bedre rettssikkerhet er blitt sterkere.

Innenfor administrasjon og styringsverk har spesialisering og behovet for ekspertise økt. En frykt for byråkratisering og ekspertstyre har begynt å gjøre seg gjeldende. Krav om sikring og ytterligere styrking av politikernes lederstilling i planleggingsprosessen reises, og det kreves bedre klargjøring av politikernes og ekspertenes rollefordeling.

På mange måter er samfunnet blitt mindre oversiktlig enn før. Endringer i den enkeltes omgivelser skjer hurtigere. Både enkeltmennesker og lokalsamfunn gir uttrykk for at beslutninger av avgjørende betydning for deres fremtid treffes over hodene på dem. Det kreves større grad av desentralisering av styringsfunksjoner, bedre informasjon og større medinnflytelse fra personer og grupper som direkte vil bli berørt av planleggingen.¹³⁴⁹

Departementet vektla at «utviklingen av plan- og byggesakslovgivningen måtte fortsette som et kontinuerlig arbeid fordi forutsetninger og behov i samfunnet er i rask

1346 NOU 1983:15, s. 75

1347 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 7

1348 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 8

1349 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 13

endring». ¹³⁵⁰ I tillegg omtaler departementet behovet for forenkling og å samle bestemmelser om planlegging slik at de ikke var spredt over flere lover. Departementet viste til at byggesaksbestemmelsene stort sett var uforandret i forhold til bygningsloven av 1965. ¹³⁵¹

I formålsparagrafen innarbeidet departementet et forslag om at «planleggingen skal legges til rette for at arealbruk og bebyggelse skal bli til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet». ¹³⁵² Departementet vektla at planleggingen i tillegg til å avklare brukskonflikter mellom bygge- og anleggsvirksomhet og vernetiltak også skulle avklare forholdet mellom næringsbruk og verne- og friluftinteresser. ¹³⁵³

Departementet understreket betydningen av kommuneplanen som sentralt instrument for samordning og styring i kommunene og understreket at det måtte bli et smidig verktøy for den kommunale planleggingen. Planleggingen skulle være rullerende og skulle inneholde en langsiktig del med mål for utviklingen i kommunen, retningslinjer for sektorene og forvaltning av arealer, og en kortsiktig del med handlingsprogram for sektorene. ¹³⁵⁴ Det ble lagt vekt på at arealkonflikter i størst mulig grad skulle løses på lokalt nivå i samråd med grunneiere og myndigheter. ¹³⁵⁵

Til bestemmelsene om reguleringsplanleggingen kommenterer departementet at de viktigste endringene blant annet var muligheten til å kombinere reguleringsformål, at hjemmelen til å gi reguleringsbestemmelser var utformet som en rammebestemmelse uten oppregning av de enkelte forholdene det kunne gis bestemmelser om, og at kommunen kunne egengodkjenne planene dersom det ikke var reist innsigelse fra statlige eller fylkeskommunale myndigheter. ¹³⁵⁶ Byfornyelse ble tatt inn som eget reguleringsformål og det ble foreslått at loven om fornyelse av tettbygd strøk av 1967 ble opphevet. ¹³⁵⁷ Departementet vektla at offentlige og private reguleringsplaner skulle likestilles, uavhengig av om det var tatt forhåndskontakt med de kommunale planleggingsmyndighetene (dette var et krav i bygningsloven av 1965 og planloven). ¹³⁵⁸ Det kunne etter loven også utarbeides forenklete reguleringsplaner som kun fastla formål og utnyttelsesgrad uten at bebyggelsen var inntegnet. ¹³⁵⁹

Departementet kommenterte også de skjerpede kravene til medvirkning og informasjon i planarbeidet og vektla at informasjon og drøfting skulle skje så tidlig i planprosessen som mulig. ¹³⁶⁰ Bestemmelsene omfattet tre hovedfelter: Utvidet kontakt mellom publikum og planmyndighetene og en aktiv opptreden fra planmyndighetenes side, tilgang til planutkast for publikum og bestemmelser om informasjonssystemer. ¹³⁶¹ Reglene i loven skulle tydeliggjøre publikums rettigheter og hva planmyndighetene hadde av plikter. ¹³⁶² Departementet mente at planleggingen gjennom informasjon og brukermedvirkning på lengre sikt ville gjøre planleggingsprosessen «mer jordnær og effektiv» og føre til et nærmere samarbeid mellom kommunen, lokalsamfunn og ulike grupper i befolkningen. ¹³⁶³

1350 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 82

1351 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 8

1352 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 24

1353 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 24

1354 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 10

1355 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 48

1356 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 12

1357 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 64

1358 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 18

1359 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 67

1360 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 12

1361 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 28

1362 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 29

1363 Stortingets forhandlinger 1984-85, Ot. prp. nr. 56, s. 30

I innstillingen fra stortingskomiteen var det splittelse mellom de borgerlige partiene på den ene siden og de sosialistiske partiene på den andre. De sosialistiske partiene ønsket bestemmelser i tråd med planloven, men var i mindretall i komiteen.¹³⁶⁴ Mindretallet foreslo justering av en rekke bestemmelser i loven basert på den opphevede planloven fra 1981 (opphevet i mars 1982).¹³⁶⁵ Til den fremtidige utviklingen av plan- og bygningslovgivningen uttaler komiteen:

Komiteen slutter seg til departementets synspunkter på den framtidige utvikling av plan- og bygningslovgivningen. Komiteen vil spesielt understreke:

- lovgivningen bør gå lenger i retning av en rammestyring med stor frihet for lokalnivået til å utforme detaljene når det ikke kommer i konflikt med nasjonale mål. Herunder er det viktig å legge opp til utstrakt delegasjon av myndighet, slik at enkeltsaker kan løses raskere. En slik delegasjon bør kombineres med tidsfrister i byggesaksbehandlingen.
- lovgivningen må legge opp til muligheter for utstrakt samarbeid mellom offentlig og privat planlegging med sikte på en mer fleksibel og resultatorientert planlegging og saksbehandling.
- lovgivningen må legge opp til bredere deltagelse fra publikums side med sikte på økte muligheter for medvirkning i samfunnsutviklingen
- lovgivningen må regelmessig etterprøves for å se om planbestemmelsene svarer til de forventninger som stilles. Flere av de eksisterende plantyper bør kunne undergis en ytterligere forenkling.

Komiteen viser i den forbindelse også til arbeidet med videreføring av plan- og bygningsloven og den pågående revisjon av kommuneloven. Komiteen ber derfor om at en etter at loven har virket i en periode foretar en vurdering av virkninger av bestemmelsene og behovet for ytterligere forenklinger.¹³⁶⁶

14.10.1 Behandling i Odelstinget

I debatten i Odelstinget ble det understreket at det var bred politisk enighet om fordelingen av arbeidsoppgaver mellom staten, fylkeskommunen og kommunene, kommuneplanens sentrale stilling for samordning og styring, at plansystemet måtte være enkelt og smidig, kommunens forpliktelse til kontinuerlig planlegging og departementets tilsyn med planleggingen.¹³⁶⁷ Det var også enighet om at loven måtte vurderes i forhold til forbedring og forenkling.¹³⁶⁸ Regjeringens viktigste siktemål med loven ble beskrevet slik av statsråd Rakel Surlien:

- å sikre myndighetene et planleggingsverktøy som kan bidra til en forsvarlig planlegging og langsiktig ressursutnytting,
- å gi større folkevalgt innflytelse på alle plannivåer,
- å legge vekt på en desentralisert planleggings- og beslutningsprosess,

¹³⁶⁴ Stortingets forhandlinger 1984-85, Innst. O. nr. 99

¹³⁶⁵ Stortingets forhandlinger 1984-85, Innst. O. nr. 99, s. 16 - 19

¹³⁶⁶ Stortingets forhandlinger 1984-85, Innst. O. nr. 99, s. 16

¹³⁶⁷ Stortingets forhandlinger 1984-85, Forhandlinger i Odelstinget, s. 822

¹³⁶⁸ Stortingets forhandlinger 1984-85, Forhandlinger i Odelstinget, s. 826

- å få en mer åpen planprosess hvor de ulike interesser blir klarlagt og trekkes med så tidlig som mulig i planprosessen,
- å sikre den enkeltes rettssikkerhet og utnyttelse av sin eiendom,
- å skape klarere ansvarsforhold mellom de ulike plannivåer og i forhold til sektorlovgivningen,
- å forenkle og skape mer ryddige og oversiktlige rettsforhold.¹³⁶⁹

Det ble votert over forslaget til endringer fra Arbeiderpartiet og fra Sosialistisk Venstreparti både i Odelstinget og Lagtinget, men forslagene fikk ikke flertall og loven ble vedtatt som innstilt fra stortingskomiteen.¹³⁷⁰

14.11 Oppsummering og drøfting

Etter at bilsalget ble frigitt fra rasjonering tidlig på 1960-tallet begynte en mer spredt lokaliseringen av bebyggelse, og belastningen fra biltrafikken på de eksisterende bysentrene å øke. Velferdsstaten ga sosial og økonomisk trygghet. Det var høy økonomisk vekst og kravene til komfort og kvalitet økte. Bilen la grunnlaget for en mer spredt bosetting og etablering av fritidshus på steder hvor det tidligere ikke hadde vært praktisk mulig.

Det meste av boligbyggingen skjedde utenfor bykjernene samtidig som bykjernene ble "kontoriseret". Befolkningen i byene gikk sterkt tilbake fordi boligbyggingen skjedde i drabantbyer utenfor byene. Årsaken var både preferanser i befolkningen, plan-ideologiske og praktiske grunner knyttet til arealer, infrastruktur og byggeteknikk. Bilbruken førte til dårligere miljø og en arealbruk dominert av veier og parkering i bysentrene. Dette førte til at holdningen til den gamle historiske bebyggelsen endret seg. Den eldre bebyggelsen i bysentrene forfalt og behovet for omstrukturering og sanering av bykjernene ble et viktig tema.

Kommunestrukturen ble endret. Fra 744 ble antallet kommuner reduseres til 454. Det omfattet bl.a. sammenslåing av en rekke arealmessig små bykommuner med omegnskommunene, som var et nødvendig grep for å kunne se arealutviklingen i sammenheng i det funksjonelle byområdet. I forarbeidene til lovendringene begynner begrepet "helse og trivsel", og senere bare "trivsel" å bli brukt. Begrepet kan ses i sammenheng med WHO's helsedefinisjon fra 1948 – "Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity"¹³⁷¹.

14.11.1 Utviklingen innenfor medisinen

I begynnelsen av perioden ble urbaniseringen sett på som en utfordring av Verdens helseorganisasjon (WHO), mens prinsippene for hvordan urbaniseringen skjedde ikke ble drøftet. I 1973 publiserer WHO en rapporten "Interrelationship between Health Programmes and Socio-Economic Development".¹³⁷² I rapporten uttaler WHO:

¹³⁶⁹ Stortingets forhandlinger 1984-85, Forhandlinger i Odelstinget, s. 836

¹³⁷⁰ Stortingets forhandlinger 1984-85, Forhandlinger i Odelstinget, s. 845-885 og forhandlinger i Lagtinget side 76-82

¹³⁷¹ Preamble to the Constitution of the World Health Organization as adopted by the International Health Conference, New York, 19-22 June, 1946; signed on 22 July 1946 by the representatives of 61 States (Official Records of the World Health Organization, no. 2, p. 100) and entered into force on 7 April 1948

¹³⁷² World Health Organization: Interrelationship between Health Programmes and Socio-Economic Development. Public Health Papers No. 49. Geneva 1973

It is now recognized that the distinction between economic development and social development is no longer tenable, even in terms of productivity and profit. Nevertheless, development has often been conceived of primarily in economic terms, since substantial economic changes are necessary for the achievement of many social goals.

Socio-economic development includes development in the health field. Every sector of the economy has a health component of such importance that it cannot be disregarded in any major socio-economic development. The health component and other components of the total system necessarily interact. Health not only affects the remainder of the socio-economic complex but is also affected by it, sometimes favourably, sometimes unfavourably.

Nevertheless, it is convenient to consider health programmes and other sectors of the economy as separate entities and to concentrate mainly on the contribution of health programmes to development, while neglecting the contribution of development programmes to health.¹³⁷³

WHO skilte mellom programmer som skulle bidra til å bedre helsen, de som skulle øke (den økonomiske) produktiviteten, programmer som skulle kontrollere faktorer som påvirket helsen og miljøet, og programmer som skulle "play a supporting role or exert a beneficial influence over a wide field of human activities".¹³⁷⁴ Store deler av dokumentet dreier seg imidlertid om hvordan ressursbehovet i helsesektoren skal defineres og avveies mot andre sektorer.¹³⁷⁵

Dette perspektivet endrer seg mot slutten av perioden hvor de forebyggende og helsefremmende strategiene blir satt på agendaen. En av faktorene var kanskje at kostnadene til behandling, etter hvert som mer og mer avanserte behandlingsteknikker ble tatt i bruk, skjøt i været.

14.11.2 Utviklingen innenfor planleggingen

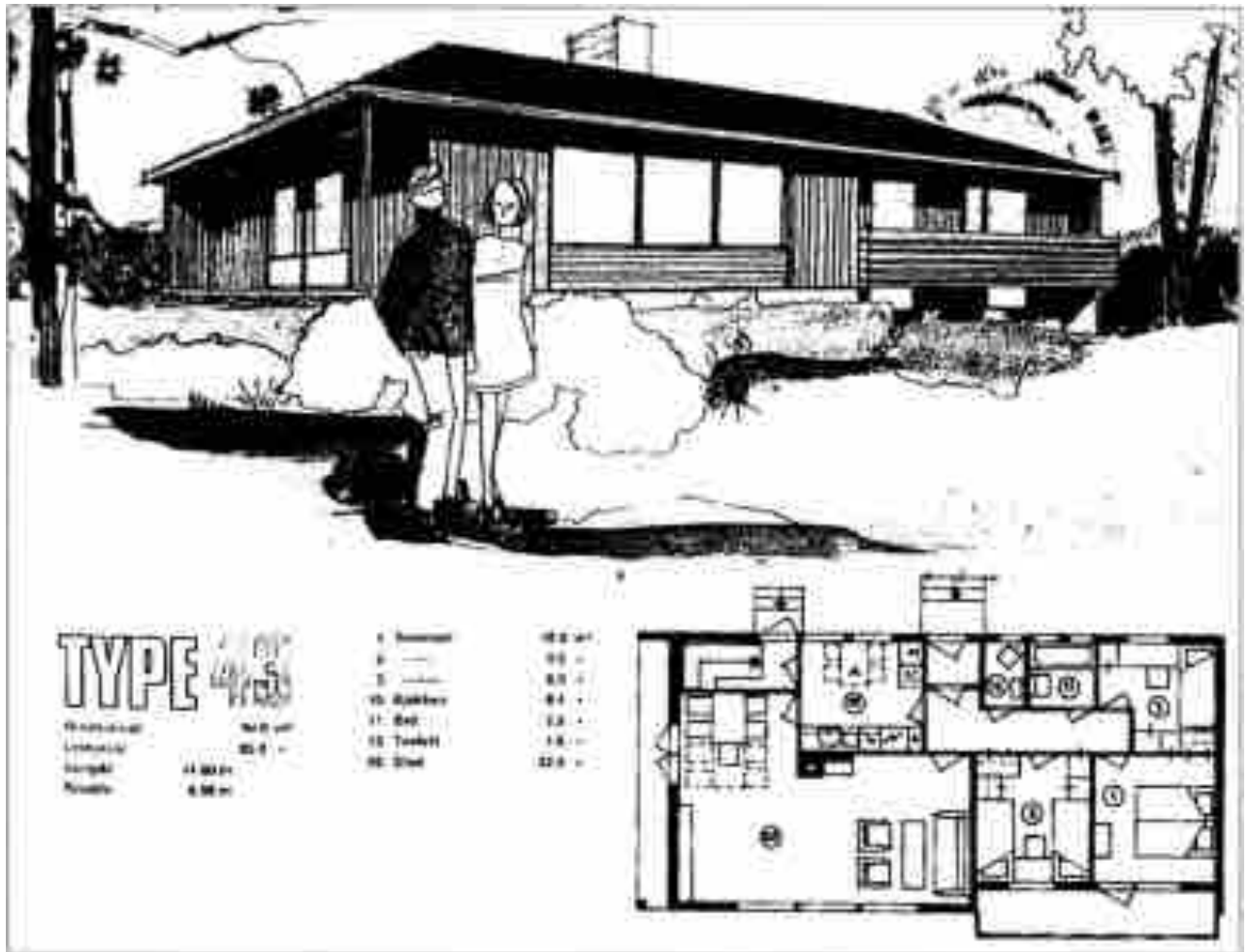
Innføringen av plan- og bygningsloven for hele landet fikk stor betydning for utviklingen i det etterfølgende tiåret. Det ble et økt fokus på planlegging, og etter hvert begynnelsen på en overgripende samfunnsplanlegging, slik den er blitt utformet i den etterfølgende perioden. En rekke av de gamle byene med trange grenser hadde fått arealutvidelser gjennom sammenslåingen med omegnskommuner ved kommunerevisjonen i begynnelsen av 1960-tallet. Andre halvdel av 1960-tallet ble preget av fokus på arealplanlegging.

Reguleringsplaner for nye boligområder og industriområder utenfor sentrum i byer og tettsteder ble vektlagt. Dette medvirket til en betydelig utvidelse av by- og tettstedsarealene i denne perioden, og en økt andel av eneboliger for kjernefamilien. Generalplanarbeidet i kommunene ble lagt opp med hovedvekt på arealbruken i kommunene. Etter hvert ble oppmerksomheten også rettet mot langtidsbudsjettering, og senere også mot øvrige deler av den kommunale forvaltningsvirksomheten.

¹³⁷³ WHO: Public Health Papers No. 49. Geneva 1973, s. 9

¹³⁷⁴ WHO: Public Health Papers No. 49. Geneva 1973, s. 10

1375 WHO: Public Health Papers No. 49. Geneva 1973, s. 15



Figur 61: Block-Watnes type 43 fra 1960-årene.
Egen enebolig var boligdrømmen for mange på 1960-, 1970- og 1980-tallet. URL: <http://www.boligabc.no/bilder/boligutvikling/typehus.gif>, 22.02.2015

Det var relativt få kommuner som fikk gjennomført en stadfestet generalplan, men det fokus som var blitt rettet mot oversiktsplanlegging og langtidsbudsjettering fikk i ettertid stor betydning for planforvaltningen i kommunene. Det kommunale planarbeidet lå under kommunaldepartementets myndighetsområde frem til 1972 da Miljøverndepartementet ble opprettet. Det tok over ansvaret for planleggingen innenfor bygningsloven mens Kommunaldepartementet beholdt ansvaret for bygningsdelen.

Ved behandlingen av planloven i Stortinget var det ytret bekymring for mangel på fagkunnskap for forvaltningen av planarbeidet i kommunene. For å avhjelpe mangelen på planleggere satte departementet i slutten av 1960-årene i gang årskurs for videreutdanning av by- og regionplanleggere, en virksomhet som også senere er blitt videreført gjennom veiledere, kurs og konferanser.

Arbeidet med regionplaner for to eller flere kommuner ble igangsatt, men arbeidet stoppet etter hvert opp. En årsak var at det ikke var etablert et politisk organ på regionnivå som hadde den nødvendige myndighet til å vedta gjennomføringen av planene. Bestemmelsen om regionplaner ble på midten av 1970-tallet tatt ut av loven, og fylkesplanen ble innført som overordnet plan på fylkesnivå, samtidig som fylkeskommunen ble etablert som regionalt, politisk forvaltningsnivå.

Oljekrisen i 1973 førte blant mye annet til økt oppmerksomhet mot nedbygging av jordbruksareal, og jordvern ble etter hvert en viktig faktor i oversikts- og

detaljplanarbeidet. Bilbruk kom til å få økt betydning og oppmerksomhet i plansammenheng, blant annet med fokus på trafikkikkerhet og behovet for gang- og sykkelveger. En økende miljøbevissthet begynte å gjøre seg gjeldende i denne perioden, og skulle etter hvert også føre til en utvidelse av helsebegrepet i plansammenheng, med økt oppmerksomhet mot miljøplager som forurensning og støy.

Statens Vegvesen startet tidlig på 1970-tallet arbeidet med Norsk Vegplan I for riks- og fylkesvegnettet, og deretter Norsk Vegplan II for utbygging av gjennomgangs- og omkjøringsveger i byer og tettsteder, i nært samarbeide med de berørte kommunene. Samtidig med oljekrisen i 1973 økte oppmerksomheten på bevaring og vern av den eldre bygningsmassen i byer og eldre tettsteder.

I den aktuelle perioden ble det gjort store statlige investeringen, som også fikk stor betydning for kommuner og distrikter som ble berørt. Det ble pekt ut og etablert statlige industrivekstanlegg (SIVA) og utpekt vekstsentra en rekke steder over hele landet, fra Risør i sør til Alta i nord. Distriktshøgskoler ble etablert en rekke steder, og det ble bygget ut et stort antall småflyplasser. Senere ble lokale sykehus fornyet, noe som fikk økt betydning for regioner og landsdeler.

Trafikkbelastningen i bysentrene og oppmerksomheten på utbygging av nye boliger i utkanten av byene gjorde at forfallet i sentrumsområdene ble betydelig. Byfornyelsen startet på slutten av 1970-tallet og sanerte eksisterende bebyggelse og boliger. Byfornyelsen fikk tildels store sosiale konsekvenser på grunn av høyere leiepriser etter at renovering var gjennomført, noe som førte til at en del beboere ikke hadde råd til å beholde sine boliger.



Figur 62: Bygård i Huitfeldsgate 33 i Oslo, fra boka "Oslobilder" av Åsmund Lindal (1982). "Klaskedo" – forbudt av Oslo Helseråd i 1973, men fortsatt i bruk i januar 1982. Bygården hvor bildet er tatt ble ilagt forelegg om utbedring av bygningsrådet i Oslo i 1981. Den hygieniske standarden hadde endret seg på de litt over 100 årene siden bygården ble bygget.

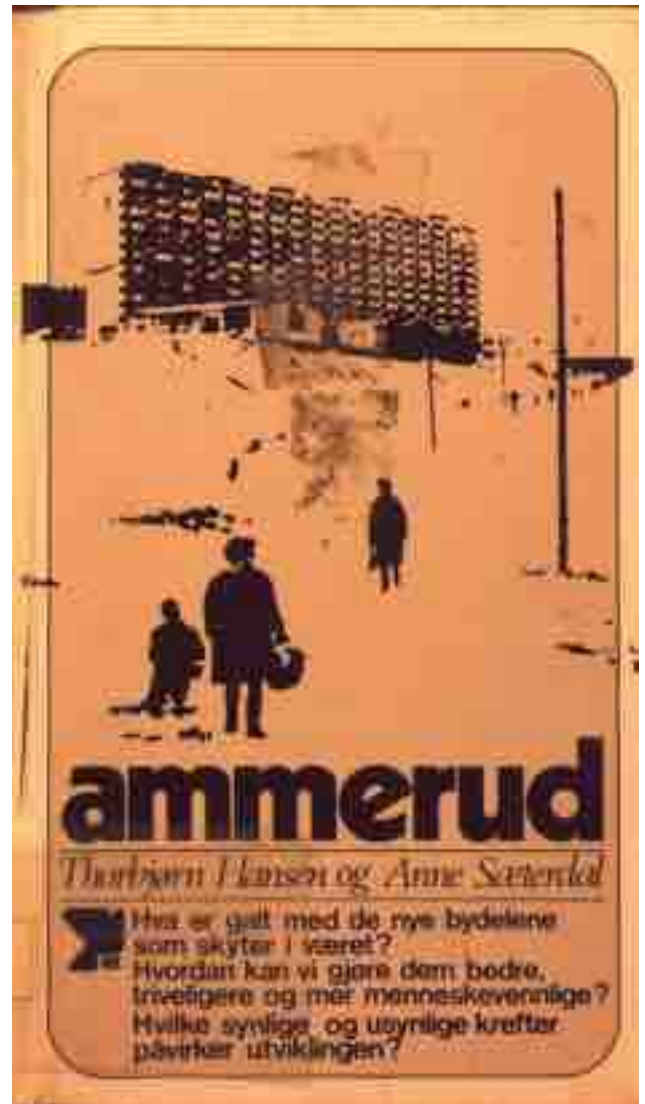
14.11.3 Tilgjengelig kunnskap

Sykdomspanoramaet i befolkningen endret seg utover på 1950-, 60- og 70-tallet, men helseforskriftene ble ikke justert i takt med dette, eller med fremveksten av ny teknologi og behandling. Den medisinske utviklingen hadde gitt nye behandlingsformer og medisiner som kunne håndtere de viktigste av de tidligere infeksjonssykdommene. Samtidig var både kvaliteten og utformingen av bebyggelsen oppgradert og ernæring og hygiene langt bedre enn tidligere. Dette ga et annet sykdomspanorama i befolkningen, og kan være en forklaring på at sunhetsloven ikke ble erstattet av kommunehelsetjenesteloven før i 1984 (vedtatt i 1982). Loven skulle gi en mer helhetlig helsetjeneste med kommunen som ansvarlig for planlegging og koordinering av helsetjenestene i primærhelsetjenesten.

Utover på 1950- og 1960-tallet blir kunnskapsinnhenting i form av forskning og utviklingsprogrammer intensivert innenfor planleggingen. Norsk byggforskningsinstitutt og andre institusjoner produserte kunnskap til bruk i justering av lovene, forskrifter og prinsipper innenfor planleggingen. Dette fikk stor betydning for utviklingen av kvaliteten i bebyggelsen, og delvis også i prinsippene som ble lagt til grunn i planleggingen.

En bedre forståelse av årsakene til sykdommer, smitteveier og mulighetene til å behandle sykdommer reduserte behovet for å bruke byplanleggingen som virkemiddel i det forebyggende arbeidet. De prinsippene og konkrete løsningene som skulle sikre de hygieniske forholdene var allerede innarbeidet i lov og forskrifter. Definisjonen av helse som fysisk, psykisk og sosial velbefinnende førte til enkelte spredte forsøk på å undersøke den modernistiske byformens påvirkning på psykiske og sosiale forhold. Hvordan planprosessen ble gjennomført, og befolkningens mulighet til å delta å påvirke, førte til et økt fokus på hvordan planprosessene ble gjennomført.

Kunnskapen innenfor helsesektoren gjennomgikk store endringer i perioden, men disse var i hovedsak innenfor kompetanse og teknologi rettet mot behandling. Ny kunnskap om omgivelsenes påvirkning på helsen, som for eksempel effekten av røyking, var i stor grad rettet mot det enkelte individ. Denne



Figur 63:: Den bearbejdede utgaven av Ammerudrapporten utgitt på Pax forslag i 1970. I forordet siterer Terje Røllheim fra to dokumenter fra før andre verdenskrig: Fra C.I.A.M.s 5. Kongress i Paris, og fra Tidsskriftet Plan fra 1933. URL: <http://www.nb.no/nbsok/nb/ba901afa685b6dd625749852424169bc?index=2#9>. 06.12.2014

kunnskapen fikk i liten grad virkninger for planleggingen etter plan- og bygningsloven.

14.11.4 Normer i samfunnet

Fra 1970-tallet og fremover mot plan- og bygningsloven av 1985 var det en kontinuerlig diskusjon i forarbeidene og ved behandlingen av bygningslovene i Stortinget om forholdet mellom fag og politikk i planleggingen. Samtidig som planleggingen ble mer og mer kompleks, med behov for stadig økt kompetanse på mange fagområder, var normen som formidles gjennom forarbeidene klar: Planleggingen skulle være en politiske styrt aktivitet. Det var et mål å desentralisere og demokratisere planleggingen ved at politiske organer fikk mer makt i planprosessene på bekostning av de ansatte fagfolkene i administrasjonene i kommuner og fylkeskommuner. Flytting av veiledning av kommunene fra fylkesmannen til den nyopprettede fylkeskommunen var en konsekvens av dette.

Etter at blokkbebyggelse og andre bebyggelsesformer med flere boliger i en bygningskropp hadde vært vanlig på 1950- og 1960-tallet, ble eneboligene stadig mer populære som boligform på 1970- og 1980-tallet. Å eie sin egen bolig ble et mål for mange, og eneboligen ble forsterket som norm for den gode bolig. Samtidig som kvaliteten på enkeltbygg var blitt bedre var oppfatningen av kvalitet i den modernistiske byformen ikke særlig positiv. Særlig var det kritikk mot blokkbebyggelsen og andre konsentrerte bebyggelsesformer. Kritikken i Norge ble særlig sterk etter at det ble laget en rapport skrevet av Anne Sæterdal og Thorbjørn Hansen i 1969 om Ammerud 1-utbyggingen i Oslo.

På slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet ble det tydelig at det sto to normsystemer mot hverandre innenfor den fysiske planleggingen: Et normsystem knyttet til grunneiernes rettigheter som utgangspunkt for utvikling, og ett system knyttet til det offentlige som planmyndighet og ansvarlig for å utarbeide helhetlige planer som utbyggere måtte tilpasse seg. I det første normsystemet skulle planleggingen tilrettelegge for en økonomisk utnyttelse av eiendommene, og grunneier eller en privat utbygger skulle være drivkraften for utvikling. I det andre normsystemet var plansystemets funksjon å begrense grunneiernes muligheter til å bygge slik at ikke landbruksjord ble nedbygget, rekreasjonsarealer forringet og eksisterende og ny bebyggelse utsatt for forurensning og annen negativ påvirkning. Hensynet til miljøet og naturvern ble sterkt vektlagt i dette normsystemet.

Forskjellen i normer er tydelig ved utarbeidelsen av forslag og behandling av planloven, og den senere behandlingen av plan- og bygningsloven. I plan- og bygningsloven av 1985 ble private gitt samme rettigheter som det offentlige til å fremme reguleringsplaner, og de kunne kreve en behandling i kommunestyret dersom underliggende politiske organer ville avvise planforslaget.

Begge normsystemene hadde imidlertid en positiv oppfatning av tre elementer i planleggingen: Medvirkning, politisk styring av planleggingen og troen på at kunnskap fører til bedre løsninger. Både høyresiden i politikken (som vektla grunneiernes rettighet til å utnytte sin eiendom) og venstresiden (som vektla kontroll med arealbruk og vern av miljøet) var positive til strengere bestemmelser om medvirkning fra de berørte i planprosessene, og til bestemmelser om konsekvensutredninger.

Begge sidene var også enige om at planleggingen skulle underlegges politisk styring. Det var en viss uenighet om fordeling av makt mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

De borgerlige partiene ville gi mer makt over planlegging og arealutnyttelse til kommunene enn venstresiden ville. Da de borgerlige partiene overtok regjeringskontorene i 1982 ble det lagt vesentlig mer vekt på en forenkling av byggesaksdelen av bygningsloven enn ved tidligere revisjoner av loven. Det ble argumentert med en økende kompleksitet i samfunnet, og en frykt for byråkratisering og ekspertstyre. Revisjonen av loven skulle gi et enklere regelverk og bedre rettssikkerhet.

Det var et mål å redusere fraflyttingen fra distriktene, og å unngå problemene tilflyttingen til byene medførte. Et komplisert regelverk var en større utfordring i distriktkommunene, hvor det var liten kapasitet og lavere kompetanse enn i byene. En forenkling av regelverket ble sett på som et viktig virkemiddel for å styrke utviklingen i bosetting og næringsutvikling i distriktene. Kravet om medvirkning, med en utvidet kontakt mellom planmyndigheter og publikum, aktiv informasjon fra planmyndighetenes side og innsyn i plandokumentene, skulle styrke planleggingens legitimitet og bedre kvaliteten på de planene som ble vedtatt.

14.11.5 Etablerte regler

Antallet lover som omfattet regler for arealbruk og utbygging var stort. For å sikre koordinering mellom ulike fagområder og politisk styring med beslutningene, ble plan- og bygningsloven brukt som koordinering mellom de ulike interessene som skulle avveies. Bestemmelser i helseforskriftene som også fantes i bygningsloven skulle håndteres av bygningsrådet, men med mulighet for helserådet å uttale seg og eventuelt gripe inn i prosessen. Konsentrasjonen av avgjørelser i bygningsrådene ble drøftet i forhold til kapasitet, men ikke i forhold til kompetanse. Da støyberegninger ble innført som et krav av Oslo kommune skjedde det med hjemmel i sunnhetsloven (som fortsatt gjaldt), men håndteringen av reglene ble overført til bygningsrådet for å kunne ses i sammenheng med andre forhold i planprosessen.

Samtidig mistet arkitektene, ingeniørene og planleggerne hegemoniet om planleggingsyrket. Mens det tidligere hadde vært et krav at tjenestemenn skulle være "teknisk kyndige" ble dette fjernet som krav i loven. De faglige og juridiske reglene ble ansett for så robuste at de kunne forvaltes av flere yrkesgrupper.

Prinsippene om lys og luft var fortsatt viktige innenfor planleggingen, men flere andre prinsipper blir utfordret i forslagene til endringer i bygningslovene i perioden. Ett av dem var bestemmelsene om tetthet i bebyggelsen som ble foreslått endret. Etter at modernismens planleggingsprinsipper ikke lenger ble sett på som ønskelige, ble det foreslått å bygge tettere for å gjenskape noe av urbaniteten i byene. I tillegg ville en fortetting i byene spare natur- og landbruksarealer. Da ble det nødvendig å utfordre de gamle prinsippene om tetthet i byene. Som kompensasjon for manglende utearealer ble blant annet større balkonger foreslått. Samtidig ble kravene til de enkelte leilighetene redusert til et minimum. Reglene om romhøyde, vindusflate m.m. ble erstattet med funksjonelle krav. Allikevel ble kravet om at det skulle finnes mulighet for vask og tørking av tøy opprettholdt i bestemmelsene i bygningsloven. Bygningens betydning var redusert, mens beboernes håndtering av egen hygiene ble fortsatt vurdert som viktig nok til bli sikret gjennom bestemmelser i loven

De hyppige revisjonene av bygningsloven i perioden gjorde det tydelig at en kontinuerlig utvikling av plan og byggesakslovgivningen var nødvendig. Dette forsterket skillet og funksjonen mellom bygningsloven og forskriftene. Bygningsloven definerte hvilke

prosesser som skulle til for å definere mål og retningslinjer for utviklingen, og planer for utbygging. Forskriftene definerte konkrete løsninger eller funksjonskrav knyttet til bygninger og anlegg som planene ga mulighet for å realisere.

På begynnelsen av 1970-tallet ble vern av natur og miljø satt på dagsordenen i bygningslovsammenheng. Temaet var kommet opp på 1960-tallet, blant annet gjennom Rachel Carsons bok "Silent Spring" fra 1962 som tok opp bruken av sprøytemidler og virkningene for miljøet. De globale miljøutfordringene ble tatt opp, og kan tolkes som et utvidet helseperspektiv i form av et stort geografisk, tematisk og tidsmessig perspektiv. Målene innenfor miljø og naturvern førte til utvikling av nye metoder innenfor planlegging, blant annet egnethetsmetoden som ble utviklet ved Norges landbrukshøyskole, etter inspirasjon fra Ian McHargs bok "Design with Nature" fra 1969.

På begynnelsen av 1970-tallet blir det etablert regler om fylkesplanlegging. Den skal ivareta alle temaer og skulle være en helhetlig plan for samfunnsutviklingen i fylket. Bestemmelsene åpnet for at også andre yrkesgrupper enn arkitekter, ingeniører og byplanleggere kunne engasjere seg i den fysiske planleggingen. Mens planleggingen i byene tidligere la til rette for private investeringer innenfor kvartalsstrukturer som var etablert gjennom bygningsloven og byplanene var planleggingen på 1960- og 1970-tallet preget av planlegging som et helhetlig fremtidig bilde av samfunnet hvor alle fysiske, sosiale og kulturelle faktorer skulle inngå.

Bestemmelsene i loven ble på slutten av 1970- og begynnelsen av 1980-tallet ikke lenger betraktet som hensiktsmessige i forhold til de problemstillingene de folkevalgte skulle fatte beslutninger om. Problemstillingene loven skulle håndtere endret seg fortere en loven kunne endres. Det gjaldt både nasjonale og lokale utfordringer. Konkrete løsninger som skulle sikre en minimumsstandard ble definert i forskriftene. Det ga nødvendig fleksibilitet til endringer når det var nødvendig. Kommunenes og fylkenes mulighet til å sette utfordringer på dagsordenen gjorde det nødvendig å definere prosessene for hvordan målsettinger skulle etableres og planer utformes. Det ga nødvendig fleksibilitet i planleggingen og man unngikk at loven måtte endres hver gang nye problemstillinger ble aktualisert.

Mens bygningsloven av 1965 fortsatt hadde planer som en fremtidig ønsket situasjon som basis i loven fikk plan- og bygningsloven i 1985 et mye større fokus på planprosessen. Planene skulle rulleres jevnlig (hvert 4. år) og skulle omfatte alle kommunens ansvarsområder, i tillegg til koordinering av statlige og regionale etater. Men begge lovene definerer planer som "blue-print"¹³⁷⁶ basert på funksjonsdeling (sonering), uten å skille eksplisitt mellom strukturelle føringer og hvordan ulike fysiske elementer legger føringer for planlegging på ulike nivåer. Utgangspunktet for planleggingen og målene som ble satt ble forutsatt å være i kontinuerlig endring i plan- og bygningsloven. Planleggingen skulle bidra til å avdekke problemer og finne løsningsmuligheter. Den faktiske gjennomføringen kunne private utbyggere ta seg av der kommunen ikke selv gikk inn med kapital og en utbyggingsorganisasjon. Planleggingen ble dermed splittet i to deler – en del som omfattet analyser, målformuleringer og koordinering av aktører, og en del som gjaldt utarbeidelsen av planer for fysisk utforming av bebyggelse og omgivelser. Koordinering mellom de ulike forvaltningsnivåene og mellom sektorer ble en viktig oppgave i planleggingen.

¹³⁷⁶ "Blue-print" brukes her som en ferdig fysisk løsning som planene legger til rette for og forutsetter at kan eller skal bygges.

1986 – 2008
Fra arealplanlegging til
samfunnsplanlegging

15 Fra arealplanlegging til samfunnsplanlegging

Den borgerlige seieren ved valget i 1981 innledet en allmenn deregulering, blant annet av bankvesenet, kringkasting og oljevirkosomheten. Liberaliseringen var ledd i en bredere internasjonal trend. "Den kalde krigen" tok slutt da Berlin-muren falt og Sovjetunionen ble oppløst i 1991. Norge sa nei til EU for andre gang i 1994, men vi ble allikevel sterkt knyttet til EU gjennom EØS-avtalen. Det innebar at Norge hadde godkjent «de fire friheter» – fri flyt av varer, tjenester, kapital og personer innenfor EU-området.

"Den digitale revolusjonen" skjøt fart fra begynnelsen av 1980-tallet og innledet informasjonssamfunn. Internett og sosiale medier har skapt andre betingelser for sosial og politisk samhandling enn tidligere. Planleggernes arbeidsmetoder har endret seg fra analoge til digitale, med økende effektivitet og mulighet for å håndtere mer komplekse oppgaver. Etterkrigstidens store tro på reguleringsamfunnet forandret seg etter 1990, da «New Public Management» banet veien markedet som modellen for offentlig styring. Konkurransetsetting og individuell valgfrihet ble viktige suksesskriterier, også for offentlig virksomhet.¹³⁷⁷

15.1 Plan- og bygningsloven 1985-86

Endringene i 1985-86 omfattet byggesaksdelen av plan- og bygningsloven. Lovendringene bygget på NOU 1984:9 «Forenklinger i bygningsloven mv. II» og NOU 1985:13 «Forenklinger i bygningsloven mv. III». Utvalget som hadde utarbeidet NOUene hadde som mandat «å vurdere og fremme forslag om endringer i lover, forskrifter og administrative behandlingsrutiner vedrørende byggesaksbehandlingen, herunder bygningstekniske vilkår for finansiering».¹³⁷⁸ Hensikten var en enklere og sikrere byggesaksbehandling. De nye reglene skulle sikre gjennomføring og bidra til at konsekvenser ble klarlagt for å finne frem til sikkerhets- og miljømessige gode løsninger.¹³⁷⁹ Utvalget skulle vurdere samordning av regelverk som omfattet byggesaker, komme med forslag til forenklinger, klargjøring og forbedring av bestemmelsene (herunder veiledning om praktisering av regelverket), vurdere administrative tiltak og forslag for forenkling, foreslå et hensiktsmessig system for informasjon og veiledning og gi uttalelser til lover som omfattet byggesaksbehandling.¹³⁸⁰ Utvalget beskrev utfordringen slik:

Den omfattende lovgivning vi etter hvert har fått når det gjelder byggesektoren har forsterket behovet for bedre samordning og forenkling. Byggesaksutvalget har som sin oppgave å se på hele dette regelverk og komme med forslag til forbedringer. Siktemålet er en forenkling som innebærer at de regler vi må ha av hensyn til miljø, sikkerhet og forsvarlig byggestandard for den enkelte, ikke gis et større omfang enn formålet krever. Samtidig må de lover og forskrifter som er nødvendige, samordnes både i innhold og saksbehandling slik at regelverket kan framtre mer som en helhet. Selve saksbehandlingsprosessen må organiseres slik at de som skal bygge får god veiledning og en rask avklaring.¹³⁸¹

1377 Bearbeidet fra Store Norske Leksikon, URL: https://snl.no/Norges_historie, 24.02.2015

1378 NOU 1984:9, s. 7

1379 NOU 1984:9, s. 7

1380 NOU 1984:9, s. 9

1381 NOU 1985:13, s. 12

Utvalget formulerte følgende prinsipielle mål for byggesaksbehandlingen:

- Saksbehandlingen skal ivareta samfunnsinteresser uttrykt gjennom lov- og regelverk
- Bygningsmyndighetene må være en positiv og trygg offentlig instans for utbygger og publikum
- Bygningsmyndighetene skal stimulere til initiativ, produktivitet og kvalitet i byggevirksomheten
- Bygningsmyndighetene skal legge vekt på sikker og rasjonell saksbehandling hvor den offentlige medvirkning ikke blir større enn nødvendig

I strategien for det videre arbeid med produktivitet og forenkling peker utvalget på følgende generelle punkter:

- Lov og regelverk må være klart og enkelt samtidig som det sikrer vesentlige samfunnsinteresser og stimulerer til kvalitet.
- Bygningsmyndighetene må innrette sitt arbeid mot en rasjonell løsning av oppgavene. Den enkelte byggherre må få positiv og effektiv bistand ved at bygningsmyndighetene legger til grunn en serviceholdning.
- Ressursene må mest mulig brukes til veiledning og bistand i en tidlig fase. Dette vil også fremme kvaliteten av utbyggingen.
- Bygningsrådet bør prioritere sitt politiske ansvar for hovedsaker og rammebetingelser, mens vanlige byggesaker avgjøres av administrasjonen.
- Ansvar og kontroll med regelverk og kvalitet kan tas vare på i samspill mellom bygningsmyndighetene og en fagkyndig bygningsbransje.

Utvalget trekker den konklusjon at arbeidet med økt produktivitet og forenkling i byggesaksbehandlingen i overskuelig framtid kaller på offentlig engasjement og innsats. Arbeidet bør i større grad gjennomføres ved en kontinuerlig og regelmessig gjennomgåelse av problempunkter og forbedringsmuligheter ført fram til handlingsrettede program.¹³⁸²

Utvalget hadde samarbeid med flere sektorer og uttalte om helsesektoren:

Med bakgrunn i arbeider som delvis er utført i samarbeid med interdepartementale regelforenklingsgrupper på helsesektoren og skolesektoren følger utvalget opp tiltak som kan gi vesentlig smidigere og mindre ressurskrevende plan- og byggesaksbehandling for spesialbygg innenfor de nevnte sektorer. En generell erfaring fra disse arbeidene er bl.a. at sunnhetsloven av 1860 med forskrifter er foreldet både i form og innhold.¹³⁸³

Utvalget mente at organiseringen på fylkesnivå ved opprettelsen av fylkesmannens miljøvernavdeling hadde bidratt til usikkerhet i kommunene om ansvars- og oppgavefordelingen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen i plan- og byggesaker.¹³⁸⁴ For å bedre samordningen mente utvalget at alle bygningsmessige, miljømessige og andre krav som kom inn i byggesakene burde samles i bygningslovgivningen. I tillegg pekte utvalget på den profesjonaliseringen som hadde

¹³⁸² NOU 1985:13, s. 17

¹³⁸³ NOU 1985:13, s. 15

¹³⁸⁴ NOU 1985:13, s. 16

skjedd i kommunene og hos sektormyndighetene som en viktig faktor for samordning.¹³⁸⁵
Utvalget drøfter kort forholdet til helsesektoren:

Innenfor helse og sosialsektoren er det i liten grad foretatt noen gjennomgang av regelverket med sikte på harmonisering av forskrifter og forenkling av prosessene som ligger forut for realisering av spesialbygg som aldershjem, daginstitusjoner og sykehjem for psykisk utviklingshemmede, rekonvalesenthjem og kurbad, psykiske sykehjem m.v. Et generelt inntrykk er imidlertid at det med hjemmel i sunnhetsloven er gitt et stort antall forskrifter om hygieniske forhold ved ulike spesialbygg av annen karakter som kirker, forsamlingslokaler, bassengbad m.v. som med bakgrunn i nyere lovgivning bl.a. innenfor bygningsloven synes å være modne for revisjon.¹³⁸⁶

En arbeidsgruppe som skulle se på regelforenkling i helsesektoren hadde foreslått ny forskrift om somatiske sykehjem. Forskriftene tilsvarte de gitt i medhold av bygningsloven. Andre revisjoner for spesialbygg var ikke foretatt.¹³⁸⁷ Samordning mellom helselovgivningen og bygningslovgivningen var drøftet i NOU 1984:28 «Helserådstjenesten». Der ble understreket at det var behovet for «godt lokalt samarbeid og en tjenlig arbeidsdeling mellom helseråd, bygningsråd og arbeidstilsyn i saker som har betydning for menneskers helse».¹³⁸⁸ Det ble også fremmet forslag om endringer i regelverket for sunnhetslovgivningen som skulle forenkle byggesaksbehandlingen.¹³⁸⁹

Utvalget som hadde jobbet med en forenkling av byggesakslovgivningen hadde «et generelt inntrykk av at regelverket, særlig knyttet til sunnhetsloven av 1860, er foreldet både i form og innhold».¹³⁹⁰ Utvalget hadde foreslått at det i samarbeid med Sosialdepartementet og Helsedirektoratet ble gjennomført et arbeid for å forenkle og samordne sunnhetsloven og bygningsloven med tilhørende forskrifter. Dette innspillet var i følge utvalget fulgt opp av Sosialdepartementet. Utvalget hadde gått igjennom de ulike forskriftene og veilederne som berørte byggesaker. Dette omfattet bl.a. systemet med lokale helseforskrifter, forskrifter for forsamlingslokaler, frisør/barber- og skjønnhetspleiesalonger, drikkevann og vannforsyningsanlegg, hygieniske forhold ved kirker, bassengbad, hytteområder, fiskevær, skoler, psykiatriske sykehus, rekonvalesenthjem, kurbad, badesanatorier, Husbankens normer for boliger, aldershjem og service-lokaler for eldre m.m.¹³⁹¹ Utvalget understreket at disse forskriftene ikke måtte være i uoverensstemmelse eller kompetansestrid med bygningslovgivningen.

Utvalget mente reglene innenfor bygningslovgivningen og annet lovverk ivaretok rettssikkerhet og likebehandling i tilstrekkelig grad, men at systemet med «vetoett» for fagmyndighetene med egne klageordninger etter de ulike lovverkene i liten grad ivaretok behovet for forenkling og samordning av byggesaksbehandlingen.¹³⁹² Utvalget hadde derfor drøftet ulike muligheter for saksbehandling for å forenkle og samordne byggesakene. Dette omfattet større grad av interesseavklaring gjennom kommuneplanarbeidet og overføring av sektormyndighet til bygningsrådet, ytterligere overføring av bygningsmessige krav fra sektorlovgivningen til bygningslovgivningen, et uttalesystem etter samme mønster som reguleringsplanleggingen og konfliktløsning på

1385 NOU 1985:13, s. 43

1386 NOU 1985:13, s. 55

1387 NOU 1985:13, s. 55

1388 NOU 1985:13, s. 55

1389 NOU 1985:13, s. 55

1390 NOU 1985:13, s. 56

1391 NOU 1985:13, s. 56

1392 NOU 1985:13, s. 58

fylkesplanet etter modell fra plansystemet.¹³⁹³ Utvalget anbefalte en planmodell som utgangspunkt for videre drøfting om forenkling og samordning:

Hovedelementene i en planmodell som utvalget presenterer som et prinsipputspill for videre drøfting, er:

1. Bygningsrådets avgjøringsmyndighet utvides ved
 - generell overføring av myndighet som tidligere har ligget hos annen fagmyndighet etter sektorlov og
 - etablering av enklere saksbehandlingsprosedyrer på grunnlag av godkjent kommuneplan (arealdelen).
2. Aktuelle myndigheter medvirker i prosessen gjennom et uttalesystem etter samme mønster som ved reguleringsplanleggingen. Berørt fagmyndighet gis klagerett på bygningsrådets vedtak.¹³⁹⁴

Alle sider av bygningsrådets vedtak skulle kunne overprøves på fylkesnivå dersom en part med rettslig klageinteresse eller statlig fagmyndighet påklaget et vedtak.¹³⁹⁵ I tillegg foreslo utvalget at det ble opprettet et kontor som fikk ansvar for å samle inn, systematisere og spre relevant informasjon om byggevirksomheten fra Kommunaldepartementet og andre departementer. Utvalget mente kontoret burde ligge under Kommunaldepartementet og plasseres på høyt nivå og ses i sammenheng med opprettelse av et Bygningsteknisk sentralorgan¹³⁹⁶. Utvalget mente det ikke var regelverket i seg selv, men praktiseringen av det og de ordinære planleggings- og prioriteringsproblemene som førte til de største forsinkelsene.¹³⁹⁷ Om forholdet mellom overordnede planer og byggesakene skriver utvalget:

En byggesak er i utgangspunktet kompleks. Både naboers interesser og rettsvern og ikke minst de omfattende samfunnsmessige krav konkretiseres nettopp i byggesaken. De offentlige krav gjelder alt fra byggeforskrifter om brannvern og tilgjengelighet for funksjonshemmede til sektorlovgivning om forurensing, kulturvern, atkomst og vegspørsmål, og i forhold til arealinteressene innen friluftsliv, naturvern og landbruk. Ideelt skal de overordnede samfunnsinteresser være samordnet gjennom plan- og bygningslovgivningens system for oversikts- og detaljplan. Planen skal gi den faglige ramme for utbygging. Ved det er byggesakens behandling redusert til å omfatte kravene til selve bygget.¹³⁹⁸

Utvalget mente den fysiske planleggingen måtte behandles samlet fra overordnet ressursforvaltning og arealplanlegging til den enkelte byggesak. Loven burde legge opp til en rammestyring med tilstrekkelig frihet på detaljnivå til at plan- og byggesakene kunne påvirke hverandre til nyskaping. Strukturen i plansystemet burde avklare ansvars- og myndighetsfordelingen innen og mellom lokalt, fylkeskommunalt og statlig nivå for plan- og byggesaker.¹³⁹⁹

Det offentlige skulle i større grad ha rollen som mulighetsskaper og tilrettelegger og utvalget mente godt forberedt forhåndsinformasjon til publikum om ulike typer tiltak ville

1393 NOU 1985:13, s. 58

1394 NOU 1985:13, s. 59

1395 NOU 1985:13, s. 62

1396 NOU 1985:13, s. 65

1397 NOU 1985:13, s. 69

1398 NOU 1985:13, s. 74

1399 NOU 1985:13, s. 84

være en vesentlig oppgave. Det måtte tilrettelegges for en logisk, enkel og oversiktlig plan- og byggeprosess hvor forutsigbarheten ble så stor som mulig. «I en konstruktiv samarbeidsånd mellom offentlig og privat virksomhet bør det legges vekt på veiledning og praktisk oppfølging, framfor kontroll».¹⁴⁰⁰ Utvalget anbefalte at planprosessene ble mer vektlagt for å få en oversiktlig og effektiv byggesaksbehandling:

Strukturen bør legges til rette for og kreve økt intensitet tidlig i prosessene. Ved å anvende en strategi hvor man tidligst mulig går bredt ut for å favne flest mulige forhold i en grovmasket analyse, oppnår man mange fordeler og besparelser totalt sett.

Arbeidsressurser spares ved at man unngår nitid bearbeiding utfra mangelfulle eller gale premisser. Man kan tvert om oppnå kvalitative forbedringer gjennom andres idéer og merknader. Tidligere erfaringer vil komme raskere fram, og man vil kunne konsentrere sin innsats videre om de vesentligste forhold.

For så vel andre sektorer som partnere og befolkningen i særdeleshet, øker mulighetene for reell påvirkning og medbestemmelse. Innsyn og åpenhet kan skape en positiv forståelse for intensjoner og tiltak og fremme effektivitet.

Allsidige overordnede hensyn kan bedre ivaretas. Ved at flest mulige forhold innledningsvis trekkes inn, minker sjansene for å overse vesentlige forhold.¹⁴⁰¹

Utvalget mente konfliktløsning ville være sentralt og at en entydig avklaring av ansvars- og myndighetsforhold ville virke konfliktforebyggende og konfliktløsende. Konfliktløsningsmuligheter og samarbeidsformer burde institusjonaliseres fordi en ensidig påbudslinje etter utvalgets mening ikke ville fungere.¹⁴⁰² Initiativ, utforming og beslutning skulle legges så nært utførende direkte berørte interesser som mulig. Både organisering og prosessgjennomføring måtte være «resultatorientert med vekt på grei avklaring og rask og god oppfølging».¹⁴⁰³ I saker som ikke brøt vesentlige forutsetninger burde det gis større handlingsfrihet. Utvalgets anbefaling var at:

Det legges opp til en framtidsrettet struktur med muligheter for betydelig fleksibilitet. Man bør være åpen for strategier som kan håndtere utfordringene som kommer i årene framover og som kan stedstilpasses vårt mangfoldige land.

Oppmerksomheten må konsentreres om viktige og vesentlige forutsetninger og styringsrammer. Utgangspunktet bør være en «minimumslov» som kan suppleres etter behov.

Erfaringer har vist at under raskt omskiftende forutsetninger må våre plantyper og planleggingsprinsipper endres for å fungere godt. Strukturen bør være så åpen at nye former kan fremmes nå og i tiden som kommer.¹⁴⁰⁴

Odelstingsproposisjonen tok ikke opp hovedlinjene i utvalgets forslag, men ble konsentrert om mindre forbedringer i bygningsdelen av loven.¹⁴⁰⁵ Dette omfattet blant annet reglene om ekspropriasjon, refusjon, bestemmelser om fritidsbebyggelse,

¹⁴⁰⁰ NOU 1985:13, s. 83

¹⁴⁰¹ NOU 1985:13, s. 83

¹⁴⁰² NOU 1985:13, s. 84

¹⁴⁰³ NOU 1985:13, s. 84

¹⁴⁰⁴ NOU 1985:13, s. 84

¹⁴⁰⁵ Stortingets forhandlinger 1985-86, Ot. prp. nr. 57

bygninger i landbruket, andre varige konstruksjoner og anlegg og kontroll med byggearbeider. Det skulle legges mer vekt på service og rettleiding.¹⁴⁰⁶

I debatten i Odelstinget understreket saksordfører Torbjørn Berntsen at det var en forutsetning at bygningsloven skulle innpasses i en felles plan- og bygningslov, og at arbeidet med bygningsdelen av loven hadde foregått over flere år under skiftende regjeringer. «Siktemålet har vært å skape en mer oversiktlig lovgivning, enklere saksbehandling og en mest mulig desentralisert beslutningsprosess».¹⁴⁰⁷ Det ble under debatten uttalt at plan- og bygningsloven slik den var vedtatt skulle «være et verktøy for kommunene til å planlegge sin utvikling og sin arealbruk uten unødig innblanding fra sentrale myndigheter».¹⁴⁰⁸ Det var ingen stor uenighet om lovforslagene verken i Odelstinget eller Lagtinget og lovendringen ble enstemmig vedtatt begge steder.¹⁴⁰⁹

15.2 Endring i plan- og bygningsloven 1988-89

I 1988 ble det foreslått en større revisjon av plandelen av plan- og bygningsloven basert på NOU 1987: 21 «Samordning av lover om arealdisponering». Utvalget som utarbeidet NOUens mandat var å videreføre arbeidet med planleggingslovgivningen og fremme forslag til nye lovregler basert på den opphevede planleggingsloven av 1981 og Stortingets merknader ved oppheving av loven.¹⁴¹⁰ Utvalget skulle i plansammenheng fremme forslag til endringer i loven og forskriftene for å samordne med annet lovverk for å få et enklere og mer oversiktlig lovsystem for arealplanlegging og forvaltning, samtidig som eiendomsretten ble trygget. Utvalget hadde begrenset sitt arbeid til de delene av lovverket som hadde betydning for grunnarealer og naturressurser, og mente at bestemmelsene om økonomisk, sosial og kulturell planlegging på kommune- og fylkesnivå måtte vurderes på et senere tidspunkt.¹⁴¹¹

Det hadde vært en målsetting for utvalget at plan- og bygningsloven formelt og reelt skulle fremstå som «den overordnede og samlende lov i saker som gjelder bruk og vern av arealer og andre naturressurser».¹⁴¹² Beslutninger om arealbruk m.m. etter andre lover måtte derfor begrenses for at planene etter plan- og bygningsloven skulle være fullstendige og troverdige.

Beslutninger om arealbruk skal i størst mulig utstrekning tas lokalt, av et sektornøytralt organ, og av et folkevalgt organ (plan- og bygningslovens system), ikke av et sentralt sektororgan uten samme grad av direkte folkevalgt innflytelse (særlovgivningens system).¹⁴¹³

Utvalget hadde tre forslag til prinsipiell løsning: Å oppheve de enkelte sektorlovene, at sektorlovene ble opprettholdt men at saksbehandlingen skulle skje etter plan- og bygningsloven, eller at endring av sektorlovene slik at det ble krav om tilpassing til planer etter plan- og bygningsloven.¹⁴¹⁴ Utvalget gikk inn for at beslutninger om arealbruk skulle skje etter plan- og bygningsloven, og at vedtak etter sektorlover ikke skulle være i strid med planer utarbeidet i medhold av plan- og bygningsloven med mindre

¹⁴⁰⁶ Stortingets forhandlinger 1985-86, Innst. O. nr. 70, s. 10

¹⁴⁰⁷ Stortingets forhandlinger 1985-86, Forhandlinger i Odelstinget, s. 414

¹⁴⁰⁸ Stortingets forhandlinger 1985-86, Forhandlinger i Odelstinget, s. 416

¹⁴⁰⁹ Stortingets forhandlinger 1985-86, Forhandlinger i Odelstinget, s. 428 og forhandlingene i Lagtinget s. 42

¹⁴¹⁰ NOU 1987:21, s. 5

¹⁴¹¹ NOU 1987:21, s. 7

¹⁴¹² NOU 1987:21, s. 7

¹⁴¹³ NOU 1987:21, s. 8

¹⁴¹⁴ NOU 1987:21, s. 8

bygningsmyndighetene samtykket.¹⁴¹⁵ Utvalget drøftet de ulike særlovene, men nevnte ikke helselovgivningen.¹⁴¹⁶

Under forurensningsloven ble utslipp fra separate avløpsanlegg, og muligheten kommunestyret hadde til å delegere dette til helserådet, nevnt.¹⁴¹⁷ Utvalget drøftet også regelverket knyttet til drikkevannsforsyning, og mente det var et problem at bestemmelsene til drikkevann og drikkevannsanlegg var oppsplittet mellom flere lovverk og forskrifter.¹⁴¹⁸ Forvaltningen av drikkevann var lagt til kommunestyret gjennom behandlingen av St. meld, nr. 55 (1984-85) om vannforsyning.¹⁴¹⁹ Utvalget drøftet også en nærmere kobling mellom planbestemmelsene i plan- og bygningsloven og vassdragsloven, som også inneholdt bestemmelser om vannforsyning og vannforurensning, uten at det var noen formell samordning mellom vassdragsloven, sunnhetsloven, drikkevannsforskriften og plan- og bygningsloven. Utvalget ville ha plan- og bygningsloven som det overordnede lovverket.¹⁴²⁰

Odelstingsproposisjonen fra Miljøverndepartementet inneholdt forslag til endringer i 10 lover som hadde betydning for disponering av arealer.¹⁴²¹ Hovedmålet for plan- og bygningsloven av 1985 ble beskrevet å være å legge til rette for desentralisering, demokratisering og forenkling.

Det er lagt stor vekt på at den nye loven skal bli et godt praktisk redskap for overordnet helhetsplanlegging under folkevalgt styring. I slik planlegging skal inngå så vel fysiske som økonomiske, sosiale og kulturelle forhold. Dette skal gi større sikkerhet for at beslutninger om bruk og vern av grunn og naturressurser blir truffet på grunnlag av samordnende planer og ikke ut fra mer isolerte og kortsiktige hensyn. Viktigheten av slik planlegging er påpekt av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling.¹⁴²²

Loven skulle gi en smidigere planlegging og mulighet for valg mellom plantyper som kunne tilpasses lokale behov. I proposisjonen var det foreslått en ytterligere sikring av barn og unges interesser i planleggingen ved at en egen talsperson ble gitt møterett i bygningsrådet og ved at barn og unges interesser ble fremhevet i lovens formålsparagraf.¹⁴²³

Departementet foreslo «samtykkemodellen» fra NOUen som utgangspunkt for samordningen og koordineringen mellom lovverkene. Samtykkemodellen ble av utvalget foreslått for 13 lover, men ingen som hadde betydning for helsesektoren.¹⁴²⁴ Flere departementer gikk mot forslaget med begrunnelse om at det omtrent tilsvarte eksisterende praksis, mens andre var mot fordi de mente forslaget kunne føre til økt byråkratisering og forventninger om planendringer på et mangelfullt grunnlag. Forslaget ble støttet av mange kommuner og andre høringsinstanser.¹⁴²⁵

Styrking av kommuneplanens arealdel skulle bidra til at kommunen fikk bedre kontroll med bygningers og anleggs utforming, høyder og grad av utnytting. Dette skulle gi et mer fleksibelt system hvor den enkelte kommune kunne avgjøre hvordan systemet skulle

1415 NOU 1987:21, s. 8

1416 NOU 1987:21, s. 11

1417 NOU 1987:21, s. 45

1418 NOU 1987:21, s. 49

1419 NOU 1987:21, s. 49

1420 NOU 1987:21, s. 50

1421 Stortingets forhandlinger 1987-88, Ot. prp. nr. 51, s. 3

1422 Stortingets forhandlinger 1987-88, Ot. prp. nr. 51, s. 3

1423 Stortingets forhandlinger 1987-88, Ot. prp. nr. 51, s. 4

1424 Stortingets forhandlinger 1987-88, Ot. prp. nr. 51, s. 11

1425 Stortingets forhandlinger 1987-88, Ot. prp. nr. 51, s. 9

brukes i forhold til planutfordringene i den enkelte kommune.¹⁴²⁶ Dette omfattet også regler knyttet til spredt bebyggelse med mulighet for å stille areal- og funksjonskrav til lekearealer, uteoppholdsarealer og tidspunkt for ferdigstillelse av uteoppholdsarealer.¹⁴²⁷ Stortingskomiteen foreslo ikke å ta odelstingsproposisjonen opp til behandling. Det fikk tilslutning i Odelstinget og forslagene ble utsatt til året etter.¹⁴²⁸

15.2.1 Endringer i plan- og bygningsloven 1988-89

Grunnlaget for behandlingen året etter var Odelstingsproposisjonen fra 1987-88. Stortingskomiteen kommenterte at det var behov for å styrke barn og unges interesser ut fra "erfaringer som viser at barns interesser ikke blir tilstrekkelig ivarettatt i planprosesser etter plan- og bygningsloven".¹⁴²⁹ Den viste til Miljøverndepartementets vurdering:

"Miljøverndepartementet mener at barn er i en særstilling. Planlegging etter plan- og bygningsloven har direkte og fysiske konsekvenser for kvaliteten av barns oppvekstmiljø. Dette er tydeligst i forhold til kommunenes detaljplanlegging av bolig og nærmiljø. Beslutninger som arbeidsplasslokalisering, valg av hovedvegtraséer og transportsystem, omfang og lokalisering av offentlige og privat service m.v. er imidlertid også avgjørende for barns livskvalitet og organisering av barnefamiliers hverdag. Mye av dagens planlegging tar ikke hensyn til dette, med åpenbare negative konsekvenser for barns sikkerhet og trivsel.

Barn utgjør en fjerdedel av befolkningen, men er ikke en interessegruppe med organisasjoner som kan påvirke beslutningsprosessene på linje med andre".¹⁴³⁰

Komiteén støttet regjeringen i arbeidet med å styrke barn og unges interesser i planleggingen, og å hindre at de "stadig blir tapende i forhold til andre interesser i den fysiske planleggingen i kommunene".¹⁴³¹ Komiteén var derfor enig i at hensynet til barn og unge skulle innarbeides i plan- og bygningslovens formålsparagraf og at en etatssjef eller tjenestemann skulle møte i bygningsrådet for å ivareta barn og unges interesser.

Endringene i bestemmelsene og presiseringen av kravet om reguleringsplan ved større bygge- og anleggstiltak ble av komiteen begrunnet med at det ville klarlegge virkningene av større inngrep. I tillegg ble lovens intensjon om samråd, medvirkning og offentlighet i reguleringsplanarbeidet vurdert som ikke tilfredsstillende vurdert ut fra gjeldende praksis innenfor reguleringsplanleggingen.¹⁴³² Komiteen hadde merket seg Miljøverndepartementets merknad om at forslaget ikke var i strid med intensjonene om rammestyring og fleksibilitet i planleggingen.

I Odelstinget var Thorbjørn Berntsen ordfører for saken. Han understreket at hovedprinsippene i loven var fastlagt under behandlingen i 1985 og at det blant annet omfattet mer helhetsplanlegging under folkevalgt styring, mer medvirkning i planarbeidet og større fleksibilitet for å legge til rette for lokale tilpassinger. Han understreket at hensikten med en stadig bedre samordning skulle legge til rette for dette.¹⁴³³ Ulykker ble

1426 Stortingets forhandlinger 1987-88, Ot. prp. nr. 51, s. 49

1427 Stortingets forhandlinger 1987-88, Ot. prp. nr. 51, s. 62-63

1428 Stortingets forhandlinger 1987-88, Innst. O. nr. 79

1429 Stortingets forhandlinger 1988-89, Innst. O. nr. 30, s. 7

1430 Stortingets forhandlinger 1988-89, Innst. O. nr. 30, s. 7

1431 Stortingets forhandlinger 1988-89, Innst. O. nr. 30, s. 8

1432 Stortingets forhandlinger 1988-89, Innst. O. nr. 30, s. 8

1433 Stortingets forhandlinger 1988-89, Forhandlinger i Odelstinget, s. 227

nevnt spesielt og det ble uttrykt behov for regler for hvordan boliger og leiligheter kunne gjøres trygge for barn. Utearealene og deres egnethet for barn ble også omtalt, i tillegg til problemet med at avsatte lekeområder ikke ble opparbeidet.¹⁴³⁴

Fra Høyres side ble det fra Roger Gudmundseth uttrykt forundring over at arbeidet med revidering av loven gikk så sakte, og han minnet om at forutsetningen hadde vært at loven skulle utbygges gradvis, og at dette fortsatt måtte være forutsetningen. Omfattende endringer over kort tid ville imidlertid føre til tilpasningsproblemer, med negative konsekvenser for befolkningen. Høyre var derfor enig med regjeringen om en gradvis utbygging av plan- og bygningsloven.¹⁴³⁵ Statsråd Sissel Rønbeck understreket behovet for å fatte beslutninger om bruk og vern av arealer og andre naturressurser ut fra langsiktige planer, og ikke "som "bit-for-bit"-avgjørelser ut fra mer isolerte og kortsiktige hensyn".¹⁴³⁶ Behandlingen i Odelstinget og Lagtinget ble enstemmig for endringsforslagene.¹⁴³⁷

15.2.2 Bestemmelser om konsekvensutredninger

Samme stortingssesjon (1988-89) fremmet Miljøverndepartementet en odelstingsproposisjon om konsekvensutredninger.¹⁴³⁸ Bestemmelsene skulle sikre at virkninger for miljø, naturressurser og samfunn ble tatt i betraktning under planlegging av aktuelle tiltak og når en beslutning om gjennomføring skulle fattes. Hensikten med bestemmelsene var i følge odelstingsproposisjonen å bidra til at konsekvensene ble utredet tidlig i planprosessen på linje med tekniske og økonomiske spørsmål, ble tatt i betraktning ved den endelige avgjørelsen og for å klarlegge hvilke interesser som knyttet seg til prosjekter på et tidlig tidspunkt i planprosessen. Forslaget skulle sørge for at planprosessen ble åpen og sikre at ulike myndigheter, lokalsamfunn og berørte interessegrupper fikk reelle muligheter til å påvirke valg av alternativer og utforming av tiltaket. Konsekvensutredningene skulle rasjonalisere planleggingen ved å redusere usikkerhet om saksgang, valg av utredningstemaer, rapportering og utredningsprosess og bidra til en systematisk forbedring av kunnskapene om virkningene av store utbyggingstiltak. Bestemmelsene skulle også bidra til klarere og mer enhetlige regler for konsekvensutredninger og en samordning av utredningskravene for flere tiltakstyper.¹⁴³⁹

Systemet med konsekvensutredninger var innarbeidet i planloven som ble opphevet av regjeringen Willoch i mars 1982 og ble senere foreslått innarbeidet i plan- og bygningsloven. Departementet mente utredningene av konsekvenser etter gjeldende bestemmelser ble gjennomført på en variert og uensartet måte fordi det ikke forelå formelle krav til konsekvensutredninger.¹⁴⁴⁰ Departementet forutsatte at det på sikt skulle skje en samordning mellom plan- og bygningslovens bestemmelser og bestemmelser om konsekvensutredninger i særlover slik at utbyggere fikk ett sett med regler å forholde seg til.¹⁴⁴¹ Bestemmelsene var ikke uttømmende og skulle ikke være til hinder for at det ble fastsatt strengere krav til konsekvensutredninger i særlovene.¹⁴⁴²

1434 Stortingets forhandlinger 1988-89, Forhandlinger i Odelstinget, s. 232

1435 Stortingets forhandlinger 1988-89, Forhandlinger i Odelstinget, s. 229

1436 Stortingets forhandlinger 1988-89, Forhandlinger i Odelstinget, s. 236

1437 Stortingets forhandlinger 1988-89, Forhandlinger i Odelstinget, s. 241 og Forhandlinger i Lagtinget s. 43

1438 Stortingets for handlinger 1988-89, Ot. prp. nr. 75

1439 Stortingets for handlinger 1988-89, Ot. prp. nr. 75, s. 1

1440 Stortingets for handlinger 1988-89, Ot. prp. nr. 75, s. 7

1441 Stortingets for handlinger 1988-89, Ot. prp. nr. 75, s. 5

1442 Stortingets for handlinger 1988-89, Ot. prp. nr. 75, s. 29

Det ble forutsatt at et første skritt var å endre forskriftene til særlovene. Departementet beskrev at det i de senere årene hadde vært en sterkt økende interesse for konsekvensutredninger og at flere internasjonale organisasjoner arbeidet med å få innført utredningssystemer i sine medlemsland.¹⁴⁴³ Medlemslandene i EF var pålagt å innføre bestemmelser og prosedyrer for konsekvensutredninger før 1. Juli 1988. Direktivet hadde vært gjenstand for en omfattende behandling før vedtak og listet opp tema konsekvensutredninger skulle omfatte.¹⁴⁴⁴ Verdenskommisjonen for miljø og utvikling ("Brundtlandkommisjonen") hadde også anbefalt konsekvensutredninger innført for å ivareta truede miljøtyper, plante- og dyrearter og for å håndtere industriutvikling. Kommisjonen mente at både programmer, prosjekter og teknologi burde utredes.¹⁴⁴⁵

Departementet vurderte konsekvensene av bestemmelsene som positive både for Stortinget (som ville få mange av sakene til avgjørelse) og kommuner og fylkeskommuner (fordi det skulle legges særlig vekt på deres utredningsbehov). Planleggingen av tiltaket kunne på den måten påvirkes slik at det ble mest mulig i samsvar med ønsket utvikling i kommunen og fylket.¹⁴⁴⁶ Kommunene skulle bidra med informasjon og opplysninger til tiltakshaver, enkeltpersoner og offentligheten i utredningsprosessen. I gjennomgangen presiserte departementet begrepene "miljø", "naturressurser" og "samfunn":

Med "samfunn" siktes det særlig til virkningene for bosetting, sysselsetting, lokale og samfunnsmessige økonomiske virkninger, og befolkningens velferd på lokalt og regionalt plan, og for enkelte tiltak også på nasjonalt plan.¹⁴⁴⁷

Vurdering av sikkerhet (risiko for materielle skader og for menneskers liv og helse) falt innenfor reglene. Rent bedriftinterne forhold og virkninger for markedsstrukturen i vedkommende næring falt utenfor bestemmelsene.¹⁴⁴⁸

Stortingskomiteen kommenterte at konsekvensutredninger var et virkemiddel for å få til en "bærekraftig regional utvikling" og at en rekke land og internasjonale organisasjoner hadde innført slike bestemmelser.¹⁴⁴⁹ Komiteen så det som viktig at konsekvensutredningen ble behandlet sammen med søknaden om tiltaket fordi dette ville gi myndighetene et bedre og mer fullstendig grunnlag å treffe avgjørelser på, og understreket også at formålet var å vise virkninger for "samfunnet i sin helhet".¹⁴⁵⁰ Komiteen mente at konsekvensutredninger "også helt eller delvis bør kunne anvendes av kommunale og fylkeskommunale myndigheter for tiltak med omfattende virkninger som ikke omfattes av loven".¹⁴⁵¹ Komiteens flertall ville også ha med store verneområder på lista over tiltak som skulle vurderes utredet.¹⁴⁵²

Når det gjaldt forholdet til andre lover uttalte komiteen at "eksisterende lovverk er mangelfullt utviklet på de fleste områder" og at praksisen med konsekvensutredninger varierte sterkt.¹⁴⁵³ Komiteen sluttet seg derfor til prinsippet om at bestemmelsen i plan- og bygningsloven skulle gjelde alle typer tiltak og dermed fremstå som sektorovergripende og samlende lov for konsekvensutredninger. "Dette er i samsvar med Stortingets arbeid med å samordne og forenkle lovverket som berører

1443 Stortingets for handlinger 1988-89, Ot. prp. nr. 75, s. 7

1444 Stortingets for handlinger 1988-89, Ot. prp. nr. 75, s. 8

1445 Stortingets forhandling 1988-89, Ot. prp. nr. 75, s. 9

1446 Stortingets forhandling 1988-89, Ot. prp. nr. 75, s. 26

1447 Stortingets forhandling 1988-89, Ot. prp. nr. 75, s. 29

1448 Stortingets forhandling 1988-89, Ot. prp. nr. 75, s. 29

1449 Stortingets forhandling 1988-89, Innst. O. nr. 99, s. 2

1450 Stortingets forhandling 1988-89, Innst. O. nr. 99, s. 3

1451 Stortingets forhandling 1988-89, Innst. O. nr. 99, s. 4

1452 Stortingets forhandling 1988-89, Innst. O. nr. 99, s. 3

1453 Stortingets forhandling 1988-89, Innst. O. nr. 99, s. 5

samfunnsplanleggingen”.¹⁴⁵⁴ Komiteen mente bestemmelsene ville innebære en fordel for lokale myndigheter, organisasjoner og andre berørte.

I Odelstingsdebatten ble det fremhevet som et argument for bestemmelsene at miljøspørsmålene spilte en langt mer fremtredende rolle enn de gjorde få år tidligere og at miljøteknologi var under utvikling på en rekke områder.¹⁴⁵⁵ Debatten dreide seg i stor grad om de borgerlige partienes forslag om at også større verneområder skulle utredes. Det ble ellers understreket at bestemmelsene var viktig for å ivareta miljøhensyn bedre og det ble av statsråd Sissel Rønbeck understreket at plan- og bygningsloven var den sektorovergripende loven hvor arealbruk og avveining mellom bruk og vern ble foretatt.¹⁴⁵⁶ Bestemmelsene ble enstemmig vedtatt i Odelstinget med en endring om at også store verneområder skulle konsekvensutredes.¹⁴⁵⁷ I Lagtinget ble det fremsatt forslag om ikke å akseptere Odelstingets beslutning og å gjøre endringer i bestemmelsene om melding, men dette fikk ikke flertall.¹⁴⁵⁸

15.2.3 Endringer i bestemmelsene om bruksendring og riving av boligbygg

I samme Stortingssesjon ble det også vedtatt en endring i bestemmelsene i plan- og bygningsloven om bruksendring og riving av bygninger, og oppsigelsesvern etter husleieloven.¹⁴⁵⁹ Ved riving eller ombygging av eiendom ble leietageres vanlige oppsigelsesvern satt ute av spill og de nye bestemmelsene skulle sikre leietakernes rettsstilling bedre enn de gjeldende rettsreglene.¹⁴⁶⁰ Kommunen kunne etter de gjeldende bestemmelsene vedta vedtekt hvor det krevdes tillatelse til å rive eksisterende boligbygg, gjennomføre bruksendring eller slå sammen eller dele opp husvære i hybler. Ved vurdering av søknad skulle det tas hensyn til en forsvarlig utnyttelse av boligmassen. De nye bestemmelsene skulle bidra til en ”samfunnsmessig forsvarlig utnyttelse av boligmassen”, men også til å gi leietakere et sterkere rettsvern.¹⁴⁶¹

Utgangspunktet for lovendringen var en henvendelse fra Bergen kommune om virkningene av byfornyelsen. Det var liten og tilfeldig samordning mellom de ulike lovene, og det var begrenset hvilke rettigheter beboere hadde ved ombygging, riving og bruksendring, og hvilke forhold som kunne vurderes av rettsapparatet dersom sakene ble trukket for retten.¹⁴⁶² I bestemmelsen i plan- og bygningsloven kunne det stilles som vilkår for tillatelse til bruksendring eller riving at beboerne ble skaffet erstatningsbolig, men dette ble vurdert som ikke tilfredsstillende i enkelte tilfeller.¹⁴⁶³

Stortingskomiteens flertall var enig i departementets vurderinger og forslag til endringer og viste til høringsuttalelsene til lovforslaget og forslag fra Husleieretten.¹⁴⁶⁴ Flertallet mente leieboere trengte et sterkere rettsvern mens mindretallet (bestående av Høyres representanter) mente de foreslåtte bestemmelsene ville føre til uklarhet rundt andre boligtyper enn de i fornyelsesområder, som eneboliger og borettslag hvor det ble nødvendig å søke om tillatelse fra bygningsrådet dersom det dreide seg om en

1454 Stortingets forhandlinger 1988-89, Innst. O. nr. 99, s. 5

1455 Stortingets forhandlinger 1988-89, Forhandlinger i Odelstinget, s. 633

1456 Stortingets forhandlinger 1988-89, Forhandlinger i Odelstinget, s. 635

1457 Stortingets forhandlinger 1988-89, Forhandlinger i Odelstinget, s. 640

1458 Stortingets forhandlinger 1988-89, Forhandlinger i Lagtinget, s. 75

1459 Stortingets forhandlinger 1988-89, Ot prp. nr. 4

1460 Stortingets forhandlinger 1988-89, Ot prp. nr. 4, s. 1

1461 Stortingets forhandlinger 1988-89, Ot prp. nr. 4, s. 1

1462 Stortingets forhandlinger 1988-89, Ot prp. nr. 4, s. 2

1463 Stortingets forhandlinger 1988-89, Ot prp. nr. 4, s. 3

1464 Stortingets forhandlinger 1988-89, Innst. O. nr. 27, s. 1

hybelleilighet.¹⁴⁶⁵ I Odelstinget ble det uttrykt at eiendomsspekulasjon hadde vært en drivkraft i byfornyingsarbeidet, og at dette mange steder hadde gått ut over leieboerne. Høyre ble fra partiene på venstresiden i komiteen kritisert for utelukkende å stille seg på eiernes side.¹⁴⁶⁶ Lovforslaget ble vedtatt med 44 mot 21 stemmer i Odelstinget og mot 10 stemmer i Lagtinget.¹⁴⁶⁷

15.3 Endringer i plan- og bygningsloven 1993-94

Kommunal- og arbeidsdepartementet la i Stortingssesjonen 1993-94 frem forslag til endringer i bygningsdelen av plan- og bygningsloven som skulle sikre høyere kvalitet på det som ble bygget, og at det var i samsvar med de kvalitative kravene som ble stilt i loven.¹⁴⁶⁸ Forslaget innebar at en godkjenningsordning av utøvere med ansvarsrett ble hjemlet i plan- og bygningsloven, og at reglene for sanksjoner (blant annet dagsbøter) ble klargjort i loven. Endringene ga en mer fremtredende plass til private aktører i byggesaker.¹⁴⁶⁹

De konkrete endringene omfattet et nytt søknadssystem som utgangspunkt for saksbehandlingen med innføring av forhåndskonferanse mellom søker og kommunene, og trinnvis- og typebestemt saksbehandling av byggesakene. Det ble også foreslått hjemmel for departementet til å utarbeide forskrifter som satte krav til helse, miljø og sikkerhet i bestående bygg. Departementet oppsummerte utviklingen av bygningslovgivningen slik i odelstingsproposisjonen:

Den overordnede målsetting med byggesaksreglene i plan- og bygningsloven er først og fremst å sikre at det som bygges skal tilfredsstille offentlige rammekrav til helse, sikkerhet, miljø og økonomi. Dette har vært grunnlaget for bygningslovgivningen i lang tid og har i prinsippet stått stort sett uendret siden vi fikk bygningslovgivningen. Virkemidler og kravsnivå har imidlertid vært gjenstand for mange endringer. I de 20 årene bygningsloven av 1965 virket, ble det foretatt en rekke større og mindre endringer. Hovedtrekk i endringene var vektlegging av større fleksibilitet i valg av løsninger både teknisk og saksbehandlingsmessig, og fra midten av 70-tallet og fremover ble forenklinger og effektivisering av byggesaksbehandlingen en hovedsak.¹⁴⁷⁰

Departementet viste til at det forelå "en rekke utredninger og utviklingsprosjekter som direkte og indirekte" utgjorde grunnlaget for forslaget om lovendringer. "Utredningene speiler samtidig den utvikling som de senere år har funnet sted; der interessefokus har skiftet fra byggesaksforenkling til kvalitet i byggingen".¹⁴⁷¹ Departementet mente at hovedproblemet (siden slutten av 80-årene) hadde vært manglende etterlevelse av bestemmelsene i bygningslovgivningen og at byggverk som ble oppført derfor ikke samsvarte med de krav som var stilt. En del av problemstillingen var at seriøsiteten i byggebransjen ble oppfattet som varierende. Det var et mål med de nye bestemmelsene å komme kontraktørvirksomhet i byggebransjen til livs.¹⁴⁷² Målet med lovrevisjonen var bedre kvalitet:

1465 Stortingets forhandlinger 1988-89, Innst. O. nr. 27, s. 2

1466 Stortingets forhandlinger 1988-89, Forhandlinger i Odelstinget, s. 173

1467 Stortingets forhandlinger 1988-89, Forhandlinger i Odelstinget s. 175 og Forhandlinger i Lagtinget s. 24

1468 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 1

1469 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 1

1470 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 9-10

1471 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 10

1472 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 47

Ved denne lovrevisjonen brukes begrepet kvalitet som et offentlig mål, dvs. den kvalitative nivåhevingen som anses nødvendig i alle deler av byggeprosessen. Dette gjelder også den offentlige del av prosessen. Det ønskede kvalitetsnivået angår derfor både resultat og prosess, og både offentlig og privat sektor. Målsettingen er altså å finne frem til regler som totalt sett gir både en mest mulig rasjonell prosess fra prosjektering til ferdigstilling, og et riktig resultat.¹⁴⁷³

Departementet viste til undersøkelser og studier (og mangelen på slike) av skadeomfanget i byggeindustrien som et viktig argument for høyere kvalitet i bygningsmassen. Helse ble nevnt som et eget tema:

Det har vært anslått at innemiljøforholdene i Norge påfører oss helseproblemer som koster oss kanskje så mye som 8-12 milliarder kroner pr. år. Innemiljøkravene i byggeforskriftene har til nå vært utilstrekkelige, slik at kostnader som skyldes brudd på regelverket, er langt mindre enn de nevnte 8-12 milliarder. Imidlertid vil disse kravene bli vurdert skjerpet. Dersom en slik skjerpelse skal kunne føre til bedre innemiljøforhold, er det avgjørende at kravene følges og at arbeidene utføres med kvalitet. Fremover til det derfor ligge betydelige samfunnsøkonomiske gevinster i å sikre at byggene oppføres i samsvar med kravene til innemiljø.¹⁴⁷⁴

Konkret omfattet forslagene til endringer nye regler for ansvar og plassering av ansvaret der feilene oppstod, skjerpet kontroll lagt til utbyggersiden, en sentral godkjenningssordning for de som hadde ansvarsrett, endringer i saksbehandlingsreglene (blant annet tidsfrister for behandling) og endrede regler for sanksjoner.¹⁴⁷⁵ Et hovedprinsipp var at ansvaret skulle legges til dem som hadde en reell mulighet til å forhindre feil. Ansvaret skulle ikke bare ligge på den utførende, men også på søker og de prosjekterende i byggeprosessen.¹⁴⁷⁶

I høringsutkastet til nye lovbestemmelser ble det også forslått en viss adgang til å gjøre krav i lovgivningen gjeldende for bestående byggverk når vesentlige hensyn til helse, miljø og sikkerhet gjorde det nødvendig, uavhengig av om eier eller bruker ville sette i gang tiltak. Som begrunnelse for bestemmelsen ble det av departementet vist til ønsker i Stortinget i forbindelse med behandlingen av den siste boligmeldingen.¹⁴⁷⁷ Det var i følge departementet ikke tvil om at bestemmelsene i plan- og bygningsloven også gjaldt bestående bygninger, men det var behov for en klargjøring av dette i loven.

Volumet av nybygg hvert år utgjør bare ca. 1 % av den totale bygningsmasse i landet. Ca. 99 % av byggverkene representerer således bestående byggverk. Vi tilbringer mellom 70 og 90 % av våre liv innendørs. Fordi mer og mer av bygningsmassen fornyes ved ombygging, rehabilitering m.v. og/eller bruksendres, blir også byggverk nyttet i stadig lengre tid. For boliger og en del næringsformål er et livsløp på mer enn 100 år ikke lenger uvanlig. Mange konstruksjoner og anlegg nyttes også i mer enn 100 år.

På bakgrunn av den viktige ressurs bestående byggverk utgjør, er det naturlig at plan- og bygningslovgivningen også har anvendelse på dem, selv om mye av den virksomhet som foregår i og i tilknytning til byggverk også styres via særlovgivning

1473 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 11

1474 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 13

1475 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 14-15

1476 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 18

1477 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 22

for næring eller virksomhet. Visse krav til drift og vedlikehold av selve byggverket, med tilhørende bygningstekniske installasjoner, er blitt stadig mer aktuelle bl.a. på bakgrunn av de ovennevnte bruksforhold og lange brukstid, sett i sammenheng med nye kunnskaper og påfølgende nye krav.¹⁴⁷⁸

Temaet var også tatt opp i St.meld. nr. 34 (1988-89) "Boligpolitikk for 90-årene" (Boligmeldingen) hvor det også ble vist til den betydning forvaltning, drift og vedlikehold har for økonomi, bruks-, trivsels- og miljømessige forhold.¹⁴⁷⁹ De nye reglene som ble foreslått skulle gi hjemmel til å rette visse krav til utbedring av bestående byggverk og en klarere tilsynshjemmel for bygningsmyndighetene. Helsedirektoratet uttalte seg positivt til muligheten til å pålegge tiltak i eksisterende bebyggelse og påpekte at noen av tiltakene kunne iverksettes med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven.

Erfaringene er delte med å iverksette tiltak under henvisning til ugunstige sosiale, helsemessige og/eller økonomiske konsekvenser når de skal underlegges politisk vurdering kombinert med teknisk/økonomiske vurderinger. Direktoratet mener bl.a. medisinsk-faglig ansvarlig lege må få uttale seg vedrørende vesentlige hensyn til helse, miljø og sikkerhet.¹⁴⁸⁰

Etter uttalelse fra Rådet for tekniske tiltak for funksjonshemmede ble også tilgjengelighet tatt med i opplistingen. Reglene skulle også gjelde bruksendringer i eksisterende bebyggelse.¹⁴⁸¹ Bestemmelsen var ment å dekke situasjoner der forholdene var "klart under den minstestandard som følger av bygningslovgivningen på det aktuelle tidspunkt" og hvor de tekniske installasjonenes brukbarhet, tilgjengelighet m.m. var av vesentlig betydning for brukerne.¹⁴⁸²

Bakgrunnen for eventuelle krav rettet mot bestående byggverk kan bl.a. være at nye kunnskaper om skadelige forhold med store konsekvenser for bl.a. folks helse eller miljø, med påfølgende menneskelige og økonomiske følger for samfunnet, kan gjøre inngrep ønskelig og mulig.¹⁴⁸³

Det skulle ikke være myndighetenes oppgave å sørge for å opprettholde en høy standard i bygg. Krav relatert til helse var forhold som var av vesentlig betydning for at personer kunne få alvorlige plager eller helsemessige skader: "F.eks. bør alvorlige lekkasjer i tak, vegger eller kloakk ikke være akseptabelt, det vil påvirke både hygiene og fuktighet vesentlig, og kan trekke andre konsekvenser med seg".¹⁴⁸⁴ Det ble påpekt at grensen mot miljøforhold kunne være flytende. Miljøforhold omfattet bl.a. materialbruk, ventilasjon, renhold, radon og energibruk og –økonomisering som hadde betydning for innemiljø og det ytre miljøet. Sikkerhet omfattet almene ting ved bygget som fundament og bærende konstruksjoner, feil eller mangler som følge av manglende vedlikehold og akutte skader som løse gesimser eller manglende rekkverk.¹⁴⁸⁵

Mindretallet i komiteen, de borgerlige partiene, var skeptiske til økte kostnader og byråkrati som følge av regelendringene og mente det var sprik mellom målsettinger og virkemidler.¹⁴⁸⁶ Høyre var avvisende til at "viktige deler av den materielle lovgivning" skulle skje gjennom forskrifter fordi de mente dette ga store fullmakter til departementet

1478 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s.154

1479 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 154

1480 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 160, Helsedirektoratets uttalelse.

1481 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 157

1482 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 161

1483 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 161, Departementets vurdering

1484 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 161

1485 Stortingets forhandlinger 1993-94, Ot. prp. nr. 39, s. 161

1486 Stortingets forhandlinger 1993-94, Innst. O. nr. 37, s. 7

uten at disse var klart avgrenset. De mente dette kunne sette Stortinget ”på sidelinjen” i forhold til sentrale deler av plan- og bygningsloven.¹⁴⁸⁷ Det ble fremsatt flere alternative forslag med varierende konstellasjoner mellom partiene.¹⁴⁸⁸

Estetikk og byggeskikk ble satt i sammenheng med folks trivsel, særlig for dem som bodde i nærmiljøet. Dette ble koblet mot arbeidet med miljøbyprogrammet. I Miljøbyen Gamle Oslo skulle levekårene bedres gjennom å forbedre og fornye bydelen innenfra. De fysiske miljøforbedringene skulle legge grunnlag for byfornyelse og bedring av folks trivsel og levekår.¹⁴⁸⁹ Saksordfører i Odelstinget var Arild Lund fra Høyre. Han la bl.a. vekt på at bestemmelsene gjorde det vanskeligere for de som ønsket å yte en egeninnsats i byggeprosessen og mente Arbeiderpartiets tenkemåte var fastlåst i industrielle byggeprosesser. Han mente også at det fra regjeringens side var lagt opp til en ”omfattende og uoversiktlig fullmaktslovgivning”.¹⁴⁹⁰ Han uttalte at:

For Høyre er det viktig at det offentliges styringsmuligheter begrenses til det som er nødvendig av hensyn til en effektiv administrering av samfunnet. Høyre mener det er grunnleggende viktig at også den enkelte person eller familie får et pusterom og en mulighet for å benytte sitt eget initiativ og pågangsmot.

Jeg siterer lovens formålsparagraf: ”Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.”

Fra Høyres side legger vi betydelig vekt på at det skal være til størst mulig gagn for den enkelte.¹⁴⁹¹

Det ble fremsatt i alt 44 forslag under odelstingsdebatten.¹⁴⁹² Komiteens innstilling ble i hovedsak vedtatt, men med flere mindre endringer og tillegg. I lagtinget ble det ingen debatt rundt forslaget og vedtaket ble som i Odelstinget.¹⁴⁹³¹⁴⁹⁴

15.4 Endringer i plan- og bygningsloven 1994-95

I stortingsssesjonen 1994-95 fremmet Miljøverndepartementet en Odelstingsproposisjon om endringer i reglene om konsekvensutredninger. Forslaget kom som en konsekvens av endringer i regelverket i EU. Det innbar blant annet at aktuelle tiltak skulle dels i to lister: en med prosjekter som alltid skulle utredes, og en med prosjekter som skulle utredes dersom de kom i konflikt med et sett med nærmere definerte interesser og verdier.

Departementet kommenterte at reglene i EU fokuserte på miljøkonsekvenser, mens det norske regelverket også hadde med konsekvenser for naturressurser og samfunnet. I praksis ble det allikevel vurdert at konsekvensutredningene etter de to regelverkene ikke var svært ulike.¹⁴⁹⁵ Departementet ønsket å gjennomføre direktivet fra EU på en lojal måte uten å svekke det norske regelverket.

Departementet mente at en tilpassing til EU-direktivet ville føre til en enklere og mer forutsigbar saksgang, men at antall saker som måtte utredes også ville få en betydelig

1487 Stortingets forhandlinger 1993-94, Innst. O. nr. 37, s. 8

1488 Stortingets forhandlinger 1993-94, Innst. O. nr. 37, s. 10-14

1489 Stortingets forhandlinger 1993-94, Forhandlinger i Odelstinget, s. 536-37

1490 Stortingets forhandlinger 1993-94, Forhandlinger i Odelstinget, s. 513

1491 Stortingets forhandlinger 1993-94, Forhandlinger i Odelstinget, s. 513

1492 Stortingets forhandlinger 1993-94, Forhandlinger i Odelstinget, s. 541

1493 Stortingets forhandlinger 1993-94, Forhandlinger i Lagtinget, s. 46

1494 Innføring av bestemmelser om en godkjenningssmyndighet medførte behov for en godkjenningssmyndighet. Dette førte til etableringen av Statens bygningstekniske etat, senere utvidet til direktorat.

1495 Stortingets forhandlinger 1994-95, Ot. prp. nr. 24, s. 1

økning.¹⁴⁹⁶ Storkomiteen viste til forpliktelsene Norge hadde gjennom EØS-avtalen og behovet for en oppdatering av det norske regelverket.¹⁴⁹⁷ Komiteen vektla at det måtte legges til rette for fleksible løsninger, og at beslutningene måtte tas på et lavest mulig forvaltningsnivå. For øvrig hadde komiteen svært få merknader til forslagene til oppdaterte bestemmelser. Heller ikke i Odelstinget eller Lagtinget ble det diskutert eller foreslått endringer i bestemmelsene.¹⁴⁹⁸

15.5 Endringer i plan- og bygningsloven 1995-96

15.5.1 Regler om godkjenning av byggevarer

I Ot. prp. Nr. 25 (1995-96) fremmet Kommunal- og arbeidsdepartementet forslag til endring av reglene for godkjenning av byggevarer for å tilpasse regelverket til EUs byggevederdirektiv. Direktivet var gitt etter "den såkalte "nye-metode" ("new approach")" i EU. Direktivene etter den nye-metode fastsetter overordnede rammer for produkter i forhold til helse, miljø og sikkerhet i selve direktivet".¹⁴⁹⁹ Reglene skulle sikre fri omsetning av produkter ved at nasjonale regelverk ble harmonisert og en felles merkeordning (CE-merking) og kontroll- og godkjenningsordninger ble etablert. Produktene måtte tilfredsstill seks grunnleggende krav: mekanisk motstandsevne og stabilitet, brannsikring, hygiene, helse og miljø, sikkerhet ved bruk, støyvern og energisparing og varmeisolering.¹⁵⁰⁰

I høringsrunden uttalte Folkehelse at helseaspekter i forhold til byggevarer måtte innarbeides i tilhørende europeiske standarder, og de understreket betydningen av god kontakt mellom tilsynsmyndighet og helsefaglig ekspertise.¹⁵⁰¹ Komiteen hadde få merknader til innstillingen¹⁵⁰² og det ble heller ingen lang debatt (og ingen uenighet) i Odelstinget¹⁵⁰³ eller Lagtinget.¹⁵⁰⁴

15.5.2 Endrede bestemmelser for bestående byggverk m.m.

Kommunal- og arbeidsdepartementet fremmet i Ot. prp. nr. 44 forslag til endringer i bestemmelsene om krav til eksisterende byggverk, om ansvarsrett og enkelte andre justeringer av loven (hovedsakelig endret terminologi i lovbestemmelsene). Endring av bestemmelsene om krav til eksisterende byggverk var en "bestilling" fra Stortinget. Bestemmelsene om å gi pålegg til eksisterende bebyggelse hadde som forutsetning at kommunene vedtok en vedtekt om dette. Det var etter Stortingets og departementets mening behov for en hjemmel direkte i lovteksten for å kunne gi pålegg dersom helse, miljø, sikkerhet eller tilgjengelighet gjorde det nødvendig.¹⁵⁰⁵ Pålegg skulle bare gis der det forholdene var så dårlige at det var nødvendig å gripe inn.¹⁵⁰⁶ Departementet drøftet

1496 Stortingets forhandlinger 1994-95, Ot. prp. nr. 24, s. 7

1497 Stortingets forhandlinger 1994-95, Innst. O. nr. 30, s. 2

1498 Stortingets forhandlinger 1994-95, Forhandlinger i Odelstinget s. 359-61 og Lagtinget s. 34

1499 Stortingets forhandlinger 1995-96, Ot. prp. nr. 25, s. 1

1500 Stortingets forhandlinger 1995-96, Ot. prp. nr. 25, s. 2

1501 Stortingets forhandlinger 1995-96, Ot. prp. nr. 25, s. 2

1502 Stortingets forhandlinger 1995-96, Innst. O. nr. 44

1503 Stortingets forhandlinger 1995-96, Forhandlinger i Odelstinget, s. 230-32

1504 Stortingets forhandlinger 1995-96, Forhandlinger i Lagtinget, s. 27

1505 Stortingets forhandlinger 1995-96, Ot. prp. nr. 44, s. 3

1506 Stortingets forhandlinger 1995-96, Ot. prp. nr. 44, s. 6

både nødvendigheten av å gripe inn, og hensynet til eiere og prinsippet om ikke å gi lover tilbakevirkende kraft:

Departementet mener likevel lovgiver og plan- og bygningsmyndighetene bør vise stor tilbakeholdenhet med å stille nye krav, fordi utgangspunktet er at det skal mye til å stille nye krav til lovlig etablert virksomhet. Visse grenser for slike inngrep følger av prinsippet utledet av Grunnlovens § 97 om forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft. Det anses i dag for å være uttrykk for generelle prinsipper om at borgerne skal behandles likt og rettferdig, og at domstolene i den enkelte sak må vurdere hva som skal legges i dette ut fra tidens forhold og krav. Helsetilsynet, forurensnings- og brannvernmyndigheter m.fl. gir pålegg også til bestående virksomhet. Disse er i stor grad akseptert av domstolene, ut fra en vurdering av at sterke samfunnsinteresser, bl.a. vedr. sikkerhet og helse, i stor grad må gå foran eiers interesser. Hensikten med dette forslaget er at bygningsmyndighetene skal kunne få grunnlag for å gi visse nye pålegg innenfor sin sektor i helt nødvendige tilfelle. Samordningen og avgrensningen overfor andre myndigheter blir derfor også en av problemstillingene som må gjennomgås i forbindelse med at det utarbeides forskrifter.¹⁵⁰⁷

Grunnlaget for pålegg skulle være tungtveiende hensyn til helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet.¹⁵⁰⁸ Departementet foreslo å bytte ut det tidligere begrepet "vesentlige" med "tungtveiende" for å begrense muligheten til å gripe inn. Sosial- og helsedepartementet, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon og Statens institutt for folkehelse påpekte at dette ville svekke grunnlaget for å gi pålegg, men departementet mente at Stortinget ville begrense mulighetene til å gi pålegg til det helt nødvendige.¹⁵⁰⁹

I lovforslaget lå også et krav om å vurdere de økonomiske konsekvensene av pålegg. Sosial- og helsedepartementet mente dette ville være en svekkelse av lovforslaget. Departementet foreslo en justering av lovteksten som ville gjøre de økonomiske vurderingene til en del av helhetsvurderingen, og ikke knytte dem direkte til påleggene som ble gjort.¹⁵¹⁰ I tillegg skulle antall personer som ble berørt vurderes i forhold til pålegg. Pålegg skulle først og fremst rettes mot bygg der større brukergrupper hadde vesentlige ulemper, eller kunne komme i fare på grunn av mangler knyttet til helse, miljø, sikkerhet eller tilgjengelighet. Departementet utelukket imidlertid ikke at pålegg kunne bli aktuelt for større boligbygg.¹⁵¹¹

Bestemmelsene gjorde det nødvendig med samordning av lovverket knyttet til bygningsmyndighetene, helsemyndighetene, arbeidstilsynet og brannvernmyndighetene. Departementet minnet om at byggeforskriftene hadde en samordnende funksjon for krav knyttet til ny bebyggelse, og at det derfor var naturlig at også krav til eksisterende bygninger ble samlet under plan- og bygningsloven.¹⁵¹²

Stortingskomiteen fant de foreslåtte endringene i tråd med Stortingets ønsker.¹⁵¹³ Komiteen ønsket en ytterligere presisering av hvilke byggverk som var aktuelle å pålegge tiltak, men sluttet seg allikevel til departementets forslag til lovtekst. Hjemmelen til å gi

1507 Stortingets forhandlinger 1995-96, Ot. prp. nr. 44, s. 6

1508 Stortingets forhandlinger 1995-96, Ot. prp. nr. 44, s. 7

1509 Stortingets forhandlinger 1995-96, Ot. prp. nr. 44, s. 8

1510 Stortingets forhandlinger 1995-96, Ot. prp. nr. 44, s. 9

1511 Stortingets forhandlinger 1995-96, Ot. prp. nr. 44, s. 9

1512 Stortingets forhandlinger 1995-96, Ot. prp. nr. 44, s. 10

1513 Stortingets forhandlinger 1995-96, Innst. O. nr. 58, s. 3

pålegg til eksisterende bygninger ble ikke diskutert under odelstingsdebatten¹⁵¹⁴ eller i Lagtinget.¹⁵¹⁵

15.6 Planlovutvalgets første delutredning NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

Utvalgets mandat hadde sin bakgrunn i behovet for en oppdatert lov, den store lovgivningsaktiviteten på andre felter som hadde betydning for planlegging etter plan- og bygningsloven (blant annet ny kommunelov) og endringene i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven. Det var derfor behov for en oppdatering og videreutvikling av loven for bl.a. å skape best mulig sammenheng i de rettslige virkemidlene.¹⁵¹⁶ I tillegg mente utvalget at "De reelle arealkonfliktene øker, og den økte konkurransen om arealressursene tilsier behov for et bedre plansystem for på en ryddig og effektiv måte avveie og beslutte hvordan de forskjellige interessene skal prioriteres og få gjennomslag i den faktiske arealbruken".¹⁵¹⁷

Planlegging etter plan og bygningsloven skal være sektorovergripende og helhetlig, og skal omfatte en rekke samfunnsoppgaver og interesser. En viktig oppgave for utvalget er å vurdere hvordan loven er egnet til å løse disse, og hvordan den ivaretar og avveier forskjellige verdier, hensyn og interesser. Et hovedspørsmål i utvalgets mandat er hvordan en gjennom planlegging etter loven kan fremme en bærekraftig utvikling.¹⁵¹⁸

Utgangspunktet for utvalgets arbeid var at plan- og bygningsloven i hovedsak fungerte etter hensikten, og at hovedstrukturen i loven og de bærende prinsippene skulle stå fast. "Særlig vektlegges hensynet til at planleggingen skal være helhetlig, demokratisk og desentralisert, og sikre informasjon, innsyn og offentlighet slik at alle som blir berørt skal kunne delta i planprosessen".¹⁵¹⁹ Sentralt i mandatet var behovet for et balansert og fremtidsrettet lovsystem og bedre mulighet for deltagelse for berørte samtidig som loven ble forenklet og forbedret. Utvalget skulle komme med forslag til klarere krav til fremdrift i planarbeidet, aktørenes deltagelse, rullering og revisjon og formidling av nasjonale og regionale mål.¹⁵²⁰ Utvalget skulle også komme med videre forslag til samordning mellom lovene som hadde betydning for arealplanlegging og samfunnsplanlegging.¹⁵²¹ Utvalget uttalte om formålet med planlegging:

Planlegging er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å løse samfunnsoppgaver på en god måte. Den skal bidra til at offentlige myndigheter retter blikket framover og tenker nytt og skapende om offentlige oppgaver og hvordan de kan løses. Den skal fremme verdiskaping og næringsutvikling i alle deler av landet, å bidra til at behovet for boliger og andre viktige sosiale oppgaver dekkes på en effektiv måte. Den skal løse interessekonflikter om knappe ressurser, særlig konflikter om arealbruk. Et viktig formål er å verne grunnlaget for matproduksjon og viktige miljø- og

¹⁵¹⁴ Stortingets forhandlinger 1995-96, Forhandlinger i Odelstinget, s. 387-390

¹⁵¹⁵ Stortingets forhandlinger 1995-96, Forhandlinger i Lagtinget, s. 36

¹⁵¹⁶ NOU 2001:7, s. 11

¹⁵¹⁷ NOU 2001:7, s. 11

¹⁵¹⁸ NOU 2001:7, s. 11

¹⁵¹⁹ NOU 2001:7, s. 12

¹⁵²⁰ NOU 2001:7, s. 12

¹⁵²¹ NOU 2001:7, s. 13

kulturverdier i et samfunn med fortsatt økonomisk vekst, befolkningsvekst og en stadig høyere levestandard.¹⁵²²

Utvalget mente plan- og bygningsloven fortsatt burde være den sentrale loven for en helhetlig samfunnsplanlegging.¹⁵²³ Den regionale planleggingen skulle være bindeleddet mellom staten og kommunene, og med kommuneplanen som den sentrale planen for samordning av sektorene.¹⁵²⁴ Utvalget mente de statlige virkemidlene innenfor plan- og bygningsloven burde videreutvikles, og eventuelt styrkes.¹⁵²⁵ Kommuneplanen skulle ta for seg både utviklingen i kommunen som helhet, de enkelte sektorene og arealbruken.¹⁵²⁶

Også samordning mellom sektorene på samme nivå er en viktig funksjon i planleggingen. Lovens system forutsetter at sektorene deltar i den kommunale planleggingen på en forpliktende måte, og gir kommunene nødvendig hjelp og bistand i planarbeidet. Sektormyndighetenes medvirkning er avgjørende for at plansystemet skal fungere etter hensikten. Det er et mål å koble avgjørelser etter sektorlovgivningen, særlig de som har stor betydning for arealbruken, til plan- og bygningsloven.¹⁵²⁷

Utvalget viste til st.meld. nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk* angående planleggingens funksjon og mål. Et av forholdene var å ivareta hensynet til helse, trivsel og levekår. Om innholdet i planleggingen uttalte utvalget:

Siden areal- og naturressursene er begrensede ressurser med grunnleggende samfunnsmessig betydning, er det nødvendig med en langsiktig planlegging og forvaltning av disse. Loven er i denne sammenheng også viktig som virkemiddel for utforming og organisering av de fysiske omgivelsene, og for å ivareta kvaliteter i nærmiljøet. Dette av hensyn til gode levekår, framkommelighet, helse, rekreasjon, trivsel, sikkerhet, en velfungerende infrastruktur, og ut fra næringslivets behov for funksjonelle og attraktive omgivelser for å være konkurransedyktige.¹⁵²⁸

Den overordnede historiske målsettingen med planleggingen hadde i følge utvalget blant annet vært å gi myndighetene kontroll med arealbruken og å "legge fysiske rammer for en hensiktsmessig utforming av byer, tettsteder, bygningsmiljøer og det fysiske rom. Aktuelle hensyn som skulle ivaretas var blant annet framkommelighet, brannsikkerhet, hygiene og estetikk".¹⁵²⁹ Planleggingen etter krigen hadde i følge utvalget også hatt som intensjon å "bidra til å utjevne levekårene for befolkningen i alle deler av landet og sikre forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø".¹⁵³⁰ Utvalget kommenterte også helseutfordringene som en del av planleggingen, blant annet befolkningssammensetningen i fremtiden:

Den medisinske utviklingen kan allerede i 2020 ha forlenget den vanlige levealderen i Norge til over 100 år. Sammenholdt med framskriving av fødselstallene, vil det gi en befolkning med færre arbeidstakere og flere pensjonister. I 2040 kan det være så mange som 40 pensjonister pr 100

¹⁵²² NOU 2001:7, s. 18-19

¹⁵²³ NOU 2001:7, s. 23

¹⁵²⁴ NOU 2001:7, s. 24-25

¹⁵²⁵ NOU 2001:7, s. 33

¹⁵²⁶ NOU 2001:7, s. 29

¹⁵²⁷ NOU 2001:7, s. 39

¹⁵²⁸ NOU 2001:7, s. 40

¹⁵²⁹ NOU 2001:7, s. 40

¹⁵³⁰ NOU 2001:7, s. 40

yrkesaktive. En slik befolkningsstruktur vil medføre store nye utfordringer i den strategiske kommuneplanleggingen, næringsplanleggingen og innen arealforvaltningen.¹⁵³¹

Utvalget kommenterte også miljøutfordringene og uttalte at "løsningen av de mest påtrengende og alvorlige problemene vil gripe direkte inn i etablerte levekår og livsstil".¹⁵³² Utvalget pekte blant annet på LA 21 (lokal bærekraftig utvikling – ett av de fem sluttokumentene fra Riokonferansen i 1992) som et verktøy for å omsette lokalt engasjement til handling for en bærekraftig utvikling og bedre livskvalitet.¹⁵³³ Prinsippene for LA 21 var at lokalsamfunnene skulle ta ansvar, at prosessen måtte ha et langsiktig tidsperspektiv, en helhetlig og tverrsektoriell tilnærming, et "nedenfra-og-opp-perspektiv" med bred medvirkning fra innbyggerne og økt kunnskap om miljø- og utviklingsproblemer og mulige løsninger. Utvalget mente LA 21 ga et viktig innspill til planleggingen etter plan- og bygningsloven.¹⁵³⁴

Utvalget mente det var et paradoks at plan- og bygningsloven i det vesentlige var bygget opp rundt, og hadde virkemidler knyttet til, fysisk planlegging og nybygging, siden loven hadde et bredt formål og skulle brukes til å planlegge og fremme både den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunene.¹⁵³⁵ Den overordnede samordningen og koordineringen var i følge utvalget også en utfordring i planleggingen. De uttalte:

De ulike hensyn og interesser griper inn i og påvirker hverandre. Eksempelvis vil estetiske og kulturhistoriske hensyn ha betydning for alle andre sektorer, og tilretteleggingen for biomangfold, tilgjengelighet, kriminalitetsforebygging, barns interesser og helse/miljøkvaliteter krever høg grad av faglig kompetent tverrsektoriell planlegging. Det kan være grunn til å merke seg at visse overordnede hensyn som bærekraft og biomangfold vil ha prioritet og skal ivaretas av alle sektorer.¹⁵³⁶

Utvalget gjennomgikk det de anså som de viktigste samfunnsoppgavene og interessene knyttet til planlegging. Under "livskvalitet og velferd" nevner utvalget barne- og ungdomspolitik, boforhold og boligbygging, helsefremmende og forebyggende arbeid, psykisk helsevern, rehabilitering, arbeid og aktivitet, eldreomsorg og tiltak for rusmisbrukere som aktuelle politikkområder. I tilknytning til disse oppgavene uttaler utvalget at:

Her stilles det krav om planmessig styrking av oppvekstmiljøet i fylker og kommuner, og til kommunenes ansvar for oversikt over den lokale boligsituasjonen. Et hovedmål må være en utvikling som styrker folkehelsen. Sammenhengen mellom helse, trivsel og folks fysiske omgivelser understrekes, og det påpekes at ren luft, rent vann og liknende er livsnødvendige miljøkvaliteter. I denne sammenheng pekes det på behovet for forpliktende samarbeid mellom alle sektorer, og ikke minst på planprosesser som bygger på medvirkning og medansvar fra befolkning og frivillig sektor. Det tas til orde for at kommunene bør integrere delplaner for de ulike delene av helsesektoren i sine helse- og sosialplaner eller i andre kommunale planer. Blant annet bør kommunenes obligatoriske

1531 NOU 2001:7, s. 53

1532 NOU 2001:7, s. 54

1533 NOU 2001:7, s. 55

1534 NOU 2001:7, s. 55

1535 NOU 2001:7, s. 61

1536 NOU 2001:7, s. 165

alkoholpolitiske handlingsplan integreres i kommuneplanen. Det nevnes også som ønskelig at kommuneplaner inneholder beskrivelse av samarbeid mellom ulike etater med sikte på å få flere i arbeid eller utdanning. Det skal utarbeides egne handlingsplaner i kommunene for pleie- og omsorgstjenester, og dette planarbeidet skal ses i sammenheng med blant annet kommuneplan og økonomiplan.¹⁵³⁷

Utvalget mente at oversikten over ønsker og krav til den fylkeskommunale og kommunale planleggingen tydeliggjorde hvor fragmentert staten fortsatt opptrådte i forhold til lokalt nivå, og at dette førte til at sektorovergrepene oppgaver ikke ble satt tydelig nok på dagsordenen: "Et område som helse, miljø og sikkerhet er for eksempel avhengig av innspill fra flere sektorer, men tas ikke direkte opp av noen".¹⁵³⁸ Utvalget pekte også på at tiltak innen enkelte sektorer kunne ha stor betydning for og få direkte virkninger innen andre sektorer uten at dette ble omtalt. Utvalget omtalte også helse- og sosialsektoren spesielt:

En viktig planleggingsoppgave er tilrettelegging for helse og trivsel. God samfunnsplanlegging er et sentralt element i folkehelsearbeidet. Det omfatter for eksempel tilrettelegging for friluftsliv, som har en betydelig positiv effekt på helsetilstanden, både fysisk og psykisk, og det kan dreie seg om trafikkikkerhet, forurensningsbekjempelse og forming av gode fysiske omgivelser.

Innenfor helse- og sosialsektoren er det både behov og ønsker om bedre samspill mellom planlegging av helse- og sosialtjenestene etter særlovgivningen og planlegging etter plan- og bygningsloven. Fra sektorens side vektlegges det at den samordnede og helhetlige samfunnsplanleggingen, som omfatter både areal-, økonomi og sosial planlegging, ivaretar en rekke oppgaver som planlegging etter sektorplanlovgivningen i mindre grad er i stand til. For å stimulere til mer helhetlig planlegging, ønsker Sosial- og helsedepartementet å samordne og forenkle arbeidet med ulike handlingsplaner og satsingsområder i helse- og sosialsektoren når det gjelder organisering, informasjon, planlegging og rapportering.¹⁵³⁹

Utvalget vurderte plan- og bygningsloven som godt egnet for den planleggingen det var behov for innen helse- og sosialsektoren og mente at den i stor grad kunne fungere som alternativ til loven om planlegging av helse- og sosialtjenester i kommunene. Utvalget skilte i vurderingen mellom planlegging av selve tjenestene og sosial planlegging og påpekte at plan- og bygningsloven i liten grad var rettet mot planlegging av tjenester, blant annet fordi den ikke ivaretok rapporteringskravene knyttet til tjenestene.¹⁵⁴⁰

Utvalget viste til at det var 9 lover som var relevante for planleggingen av helse- og sosialtjenestene i kommunene og at Sosial- og helsedepartementet selv hadde pekt på mulighetene som lå i å integrere planleggingen innenfor særlovene i den øvrige samfunnsplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Utvalget viste også til NOU 1998:18 *Det er bruk for alle – Styrking av folkehelsearbeidet i kommunene* hvor det blant annet ble foreslått at:

¹⁵³⁷ NOU 2001:7, s. 167

¹⁵³⁸ NOU 2001:7, s. 167

¹⁵³⁹ NOU 2001:7, s. 198

¹⁵⁴⁰ NOU 2001:7, s. 198

- Kommuneplanen etter plan- og bygningsloven og økonomiplanen etter kommuneloven skal være utgangspunktet for alt folkehelsearbeid i kommunene
- Dersom folkehelsearbeidet skal komme sterkere inn i samfunnsplanleggingen, vil det være hensiktsmessig at det faste utvalg for plansaker i kommunene får hovedansvar for planleggingen.
- Kommunene kan som frivillig ordning velge en fast representant for folkehelsearbeidet i dette utvalget etter mønster fra den faste representanten for å ivareta barns interesser. Utvalget mener imidlertid at en slik representant skal være folkevalgt og ikke utpekt blant de ansatte i kommunen.
- Helse- og sosialtjenesten vil være viktige premissleverandører i det kommunale plan- og økonomiarbeidet.
- Når det gjelder arealplanlegging bør det også legges til grunn et folkehelseperspektiv, blant annet på bakgrunn av behovet for arealer for fysisk aktivitet og tilrettelegging for funksjonshemmete.
- Samordning av konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven og kommunehelsetjenesteloven kapittel 4a *Miljørettet helsevern*.¹⁵⁴¹

Forslaget om samordning av reglene om konsekvensutredninger ble i følge utvalget allerede fulgt opp, men det manglet en egnet metodikk for å utrede helse- og trivselsmessige konsekvenser. Utvalget uttalte at det var behov for vegledning og utdyping av innholdet i utredningsplikten for å ivareta helsemessige hensyn i utredningsprosessen.¹⁵⁴² Utvalget mente det var viktig at også helsemessige konsekvenser ble klarlagt også i andre utredninger innenfor plansystemet.¹⁵⁴³

Planlovutvalgets kommentarer til utfordringene som planleggingen skulle løse i forhold til helse var:

Planlegging etter plan- og bygningsloven vil ha stor betydning både direkte og indirekte for innbyggernes helse og trivsel, og for sosiale forhold. Utvalget har merket seg den positive interessen innenfor sosial- og helsesektoren for å engasjere seg i og bruke plansystemet i plan- og bygningsloven, og særlig for å bruke kommuneplanen som et viktig planverktøy.....

Det er et viktig punkt i utvalgets videre arbeid å utrede hvordan kommuneplanleggingen kan gjøres til et godt egnet planredskap for ulike sektorer på kommunenivå. Planleggingsbehovene i sosial- og helsesektoren vil være svært viktige eksempler i den sammenheng.¹⁵⁴⁴

Utvalget kommenterte også enkeltproblemstillinger som planlegging kunne bidra til å løse:

Som eksempel kan nevnes det varsko en representant fra fylkeslegene kom med høsten 2000 om et betydelig forfall i barn og unges fysiske helse. Temaet var folkehelse, redusert livskvalitet og økte framtidige utgifter til reparasjon over helsebudsjettet. En effektiv problemløsning vil trolig ligge i planlegging og forebyggende tiltak i andre sektorer enn helsevesenet, for eksempel innen

1541 NOU 2001:7, s. 199

1542 NOU 2001:7, s. 199

1543 NOU 2001:7, s. 317

1544 NOU 2001:7, s. 200

kultur-, barnehage- og/eller grunnskolesektor. Samordning av sektorplanleggingen under plan- og bygningsloven øker mulighetene for fornuftige løsninger på tvers av sektorer.¹⁵⁴⁵

Utvalget mente det burde være et mål å samordne fylkesplaner og nasjonale planer og nevnte Nasjonal transportplan og regionale helseplaner som eksempler.¹⁵⁴⁶ Da kunne en få integrert nasjonal og regional planlegging på hovedområdene og oppnå en bedre utnyttelse av de forskjellige myndighetenes virkemidler. Utvalget omtalte også arbeidet med tilgjengelighet for alle spesielt og den rollen helse- og sosialsektoren spilte i planarbeidet "Det er imidlertid lite tradisjon for at helse- og sosialsektoren og planetater samarbeider i annet enn enkeltsaker. Sektoransvarsprinsippet krever at det bygges opp bedre rutiner og samarbeidsrelasjoner i planprosesser, også med hensyn til å få med erfaringer og innspill fra ulike brukergrupper..... Behovet for opplæring, bevisstgjøring og samarbeid på tvers av sektorer er stort".¹⁵⁴⁷

Den samme utfordringen hadde en i følge utvalget på kommunalt plan hvor det var behov for at helse- og sosialsektoren formidlet sine erfaringer til planleggerne.¹⁵⁴⁸ Det var dissens i utvalget om enkelte vurderinger og anbefalinger. NOUen var ment som en situasjonsbeskrivelse og –analyse som grunnlag for konkrete anbefalinger for det videre arbeidet med en oppdatert plandel av plan- og bygningsloven.

15.7 Endringer i plan- og bygningsloven 2001-2002

15.7.1 Tidsfrister for planbehandling, innsigelse, tilgang til kartfestet informasjon m.m.

Miljøverndepartementet fremmet i 2002 en odelstingsproposisjon med forslag om tidsfrister i kommunenes behandling av reguleringsplaner, tidsfrister for innsigelse og bedre tilgang til kart og annen geografisk informasjon.¹⁵⁴⁹ Det ble vist til at både offentlige myndigheter og private hadde interesse av en mer effektiv planbehandling. Det ble vist til rapporter og undersøkelser som viste en besparelse på 3 – 3,5 milliarder av en mer effektiv plan- og byggesaksprosess.¹⁵⁵⁰ Departementet viste til NOU 2001:7 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven" hvor det ble tatt til orde for tidsfrister i behandlingen av planer og hvor utvalget fremmet et lovforslag om bedre tilgang til geografisk informasjon. Forslaget til bestemmelser om tidsfrister var utarbeidet av departementet på bakgrunn av lovutvalgets NOU.¹⁵⁵¹

Departementets forslag omfattet tidsfrister for behandling av private forslag til regulering og kommunestyrets behandling av disse sakene, tidsfrister for offentlige myndigheters eventuelle innsigelser til planer og en klargjøring av kommunens ansvar for å skaffe et oppdatert offentlig kartgrunnlag.¹⁵⁵²¹⁵⁵³ Høringen viste sprikende holdninger til om tidsfrister ville ha den forventede effekten, og flere høringsinstanser var kritiske til at det ble mindre anledning til deltagelse i planprosessene med knappere frister, og var

¹⁵⁴⁵ NOU 2001:7, s. 85

¹⁵⁴⁶ NOU 2001:7, s. 148

¹⁵⁴⁷ NOU 2001:7, s. 193

¹⁵⁴⁸ NOU 2001:7, s. 194

¹⁵⁴⁹ Stortingets forhandlinger 2001-2002, Ot. prp. nr. 113

¹⁵⁵⁰ Stortingets forhandlinger 2001-2002, Ot. prp. nr. 113, s. 2

¹⁵⁵¹ Stortingets forhandlinger 2001-2002, Ot. prp. nr. 113, s. 3

¹⁵⁵² Stortingets forhandlinger 2001-2002, Ot. prp. nr. 113, s. 4

¹⁵⁵³ Dette hadde også blitt foreslått tidligere i NOU 1987:33 "Nytt grep på plan- og bygningsloven" avgitt til Kommunal- og arbeidsdepartementet fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 13.09.1985

bekymret for kapasiteten i det offentlige og interesseorganisasjonene til å foreta en tilfredsstillende vurdering av planforslagene.¹⁵⁵⁴

Stortingskomiteen understreket behovet for en mer effektiv og forutsigbar planprosess, samtidig som man ivaretok hensynet til kvalitet og grundighet.¹⁵⁵⁵ Komiteen understreket at målet om en raskere saksbehandling uten at kvaliteten ble svekket hadde som forutsetning at kommunene hadde overordnede planer som ga klare føringer for detaljplanleggingen. Komiteen viste til NOU 2001:7 hvor det ble vist til at svakheter ved planprosess og planinnhold ofte skyldtes de innledende fasene i planarbeidet. Komiteen var også enig i kommunalkomiteens vurdering av en mer integrert prosess hvor plansaken og byggesaken ble sett i sammenheng.¹⁵⁵⁶

I debatten i Odelstinget ble økte kostnader for boligkjøpere trukket frem som et moment som talte for en mer effektiv planbehandling. Det ble også vist til at bruken av utbyggingsavtaler var varierende, og at enkelte kommuner hadde begynt å kreve bidrag fra utbyggere til dekning av kommunens sosiale infrastruktur som skoler, barnehager og sykehjem for å godkjenne utbygginger.¹⁵⁵⁷ Komiteens innstilling ble enstemmig vedtatt.¹⁵⁵⁸ I Lagtinget ble det ingen debatt om lovforslaget.¹⁵⁵⁹

15.7.2 Tidsfrister for byggesaksbehandlingen

I 2001-2002 ble det fremmet lovforslag om forenklinger og tidsfrister i byggesaker.¹⁵⁶⁰ Lovendringene var resultat av et privat lovforslag fremsatt av tre politikere fra Høyre. Forslaget hadde sin bakgrunn i at saksbehandlingstiden for byggesaker i mange kommuner fortsatt var lang og at kommunene praktiserte loven ulikt. Lovforslaget la opp til at saksbehandlingen skulle bli enklere, mindre omfangsrik og raskere.¹⁵⁶¹ Endringene omfattet hovedsakelig prosessregler for byggesaksbehandlingen, men også enkelte bestemmelser som søknadens innhold. Departementet uttalte i odelstingsproposisjonen at de mange revisjonene etter at plan- og bygningsloven var vedtatt i 1985 hadde gjort loven uoversiktlig og lite systematisk, og viste til utvalget som var nedsatt for å se på en revisjon av loven.¹⁵⁶²

Stortingskomiteen hadde merknader til de fleste av punktene i odelstingsproposisjonen.¹⁵⁶³ Flertallet mente at lov-, forskrifts- og regelverket i forbindelse med bygge- og anleggsvirksomhet var blitt for komplisert og unødvendig byråkratisk.¹⁵⁶⁴ Et annet flertall mente loven måtte "ivareta fellesskapets behov for nødvendige planverktøy, behovet for økt boligbygging og høy standard på nybygget bygningsmasse, samtidig som utbyggers ønske om å begrense byggetid og byråkrati veies opp mot behovet for trygghet for den enkelte boligkjøper".¹⁵⁶⁵ I Odelstinget ble det fremsatt i alt 18 forslag i løpet av debatten, de fleste som skjerpelser av det forslaget som

1554 Stortingets forhandlinger 2001-2002, Ot. prp. nr. 113, s. 12-16

1555 Stortingets forhandlinger 2002-2003, Innst. O. nr 67, s. 2

1556 Stortingets forhandlinger 2002-2003, Innst. O. nr 67, s. 2

1557 Stortingets forhandlinger 2002-2003, Forhandlinger i Odelstinget, s. 430

1558 Stortingets forhandlinger 2002-2003, Forhandlinger i Odelstinget, s. 435

1559 Stortingets forhandlinger 2002-2003, Forhandlinger i Lagtinget, s. 28

1560 Stortingets forhandlinger 2001-2002, Ot prp. nr. 112

1561 Stortingets forhandlinger 2001-2002, Ot prp. nr. 112, s. 2

1562 Stortingets forhandlinger 2001-2002, Ot prp. nr. 112, s. 4

1563 Stortingets forhandlinger 2002-2003, Innst. O. nr. 38

1564 Stortingets forhandlinger 2002-2003, Innst. O. nr. 38, s. 2

1565 Stortingets forhandlinger 2002-2003, Innst. O. nr. 38, s. 2

forelå fra departementet.¹⁵⁶⁶ I Lagtinget ble det en kort debatt med to fremsatte forslag som ikke fikk Lagtingets tilslutning.¹⁵⁶⁷

15.8 NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II

Utvalget som skulle komme med forslag til en ny plandel av plan- og bygningsloven leverte sin andre NOU i 2003 med konkrete forslag til struktur og innhold i loven. Utvalget hadde valgt å gi loven en konkret formålsparagraf, i motsetning til tidligere utgaver av loven:

§ 1-1 Lovens formål

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Den skal legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet, og fremme folkehelse og samfunnssikkerhet. Den skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunnet for samisk kultur. Den skal vareta hensynet til estetikk og god byggeskikk.

Loven skal sikre planer og vedtak om forvaltning av ressurser og om virksomhet, utbygging og vern bygger på en allsidig og langsiktig vurdering, og på forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter.

Det enkelte tiltak skal vareta hensynet til helse, miljø og sikkerhet.

Loven skal sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor lovens virkeområde.¹⁵⁶⁸

Loven skulle gjelde for samfunnsplanlegging, planlegging for forvaltning av arealer og andre ressurser, og for offentlig og privat planlegging og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak.¹⁵⁶⁹ Utvalget hadde også foreslått en egen paragraf om verdier og retningslinjer for planlegging etter loven (§ 1-4).¹⁵⁷⁰ Lovens innledende paragrafer fastla ansvaret i planleggingen (§ 1-6 hvor hovedansvaret ble lagt på fylkeskommunene og kommunene, men også retten for private til å fremme planforslag). § 1-7 fastla prinsippene for medvirkning hvor planmyndighetene skulle legge til rette for en åpen, bred og tilgjengelig medvirkning for organiserte og uorganiserte interesser. Det ble også innledningsvis i loven (§ 1-10) fastslått at samfunnssikkerhet skulle varetas i planleggingen "ved å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier m.v."¹⁵⁷¹ Statens virkemidler i planleggingen ble tydeliggjort gjennom statlige planretningslinjer og ved at staten hvert 4. år skulle utarbeide en "samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging"¹⁵⁷².

Nye formaliserte planformer i utvalgets forslag var krav om utarbeidelse av fylkeskommunale (§5-3) og kommunale planstrategier (§ 8-3), en formalisering av samarbeid mellom flere kommuner (§ 7-1) og områdeplan (§ 11-1). I kommuneplanenes

¹⁵⁶⁶ Stortingets forhandlinger 2002-2003, Forhandlinger i Odelstinget nr. 18, s. 257-271

¹⁵⁶⁷ Stortingets forhandlinger 2002-2003, Forhandlinger i Lagtinget nr. 3, s. 23-24

¹⁵⁶⁸ NOU 2003:14, s. 11

¹⁵⁶⁹ NOU 2003:14, s. 11, § 1-2

¹⁵⁷⁰ NOU 2003:14, s. 12

¹⁵⁷¹ NOU 2003:14, s. 13

¹⁵⁷² NOU 2003:14, s. 16, § 4-1

arealdeler ble det innført bestemmelser om hensynssoner hvor det skulle tas særlig hensyn eller kunne pålegges restriksjoner på fremtidig arealutnyttelse (§ 9-8). Dette kunne gjelde støy, skred, ras, flom, sone for sikring av vannforsyning m.v. og soner med særlig krav til infrastruktur hvor det ble stilt særlige krav til bl.a. vann og avløp.¹⁵⁷³ Utvalget mente forslaget til ny lov tilfredstilte kravet til "forenkling, effektivitet og fleksibilitet, økt medvirkning og forbedret kvalitet i planprosessene og planer".¹⁵⁷⁴ Forholdet mellom den offentlige og den private planleggingen hadde vært et viktig tema i komiteen:

Mye av diskusjonen i utvalget har også dreid seg om private interessers stilling i planleggingen. Planleggingen kan ikke lenger ses primært som en offentlig prosess som resulterer i restriksjoner og plikter for innbyggerne. Konkrete resultater kan bare oppnås ved et nært samarbeid mellom offentlige myndigheter og private aktører, ut fra *tanken om felles interesser og partnerskap*. Prosessene må legge opp til dette. Utvalget er ikke minst opptatt av dette i forbindelse med den regionale planleggingen. Skal denne planleggingen bli et viktig redskap for regional utvikling, må også næringslivet, organisasjoner og andre private aktører engasjere seg i planarbeidet og påta seg oppgaver i forbindelse med gjennomføringen.

Generelt må planprosessen også være så brede at *alle berørte interesser* blant befolkningen kommer fram og får mulighet til å bli hørt. Det gjelder ikke minst grupper og interesser som har vanskeligheter med å nå fram. Utvalget har lagt vekt på å forbedre og styrke reglene i loven om planprosess og medvirkning.¹⁵⁷⁵

I forhold til samordning var utvalgets hovedsyn at plansystemet burde utvikles slik at det så langt som mulig kunne dekke alle sektorenes interesser og at det burde bli et felles planverktøy for alle sektorene.¹⁵⁷⁶ Utvalget mente planlegging etter loven var komplisert, tidkrevende og ofte uforutsigbart, og at det lå en betydelig forenklingsgevinst i å la plan- og bygningsloven oppfylle alle krav om plan og tillatelse i enkeltsaker etter særlovgivning, inkludert kravet om konsekvensutredning.¹⁵⁷⁷

Utvalget har fått bred støtte for det hovedsyn at arealplanene etter plan- og bygningsloven skal være "den felles arena" for kartlegging og avveining av de forskjellige hensyn og interesser i planområdet. Skal dette oppnås, må regelverket for de enkelte planformene være slik at alle hensyn og interesser kan varetas og komme til uttrykk i planen. Hvis ikke, vil planene bare vise en del av de samlede regler og restriksjoner som gjelder for arealbruken i planområdet; planen blir m.a.o. ikke "felles arena". Her er vi ved kjernen i spørsmålet om samordning mellom plan- og bygningsloven og den sektorlovgivningen som har betydning for arealbruk.¹⁵⁷⁸

Utvalget kommenterte også behovet for planleggere og anbefalte at det ble gjort en samlet vurdering av behov, innhold og kapasitet i utdanningstilbudet sett i forhold til fremtidige behov. Utvalget mente det var behov for å prioritere utdanning av planleggere slik at plan- og bygningsloven kunne brukes som et felles grunnlag for sektorene. "Den samlede faglige bredden vil måtte omfatte blant annet kompetanse om

1573 NOU 2003:14, s. 22, pkt. 1 og 2 i § 9-8

1574 NOU 2003:14, s. 35

1575 NOU 2003:14, s. 62

1576 NOU 2003:14, s. 64

1577 NOU 2003:14, s. 65

1578 NOU 2003:14, s. 67

samfunns- og arealplanlegging, prosesskompetanse og viktig sektorkompetanse”.¹⁵⁷⁹ Utvalget så også et behov for at planforskningen ble prioritert.

Utvalget gjorde en vurdering av hvordan helse- og sosialsektoren kunne ivaretas innenfor planleggingen etter plan- og bygningsloven etter innspill fra Helsedepartementet og Sosialdepartementet. Om helsesektoren uttalte utvalget:

Samfunnsplanlegging etter plan- og bygningsloven blir sett på som et sentralt redskap for det forebyggende folkehelsearbeidet, jf. *St.meld. nr. 16 (2002-03) Resept for et sunnere Norge*. Det er derfor behov for å utvikle bedre samspill og sammenheng mellom lovene om kommunenes helse- og sosialtjeneste og plan- og bygningsloven. Gjennom bruk av plan- og bygningsloven, som virkemiddel, kan en få fram en samlet vurdering av hvordan planlegging og beslutninger om ulike kommunale tiltak virker inn på det forebyggende folkehelsearbeidet i kommunen. Folkehelseperspektivet knyttet til samfunns- og arealplanlegging er en premiss for befolkningens helse, trivsel og sosiale forhold, og for tilrettelegging av friluftsliv og helsemessige tiltak. SOS/HD¹⁵⁸⁰ har arbeidet med å forenkle bruken av ulike handlingsplaner og forenkle satsingsområder mht. organisering, informasjon, planlegging og rapportering. Dette bidrar til behov for at plan- og bygningsloven utvikles som et mer egnet redskap for planlegging av oppgaver også innenfor helse- og sosialtjenesten. Våren 2002 fremmet HD forslag om forenkling av en del regler om plankrav, kompetanse- og oppfølgingskrav, intern organisering og ledelse (Ot.prp. nr. 54 2001-2002). I den forutsettes det at egne plankrav i særlover fjernes slik at samfunns- og arealplanleggingen i kommunene og fylkeskommunene heretter skal ta utgangspunkt i plan- og bygningslovens system. Proposisjonen innebærer oppheving av lov om planlegging av helse- og sosialtjenesten i kommunene, samt endringer i kommunehelsetjenesteloven, tannhelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven.¹⁵⁸¹

Utvalget påpekte også at i NOU 1998:18 Det er bruk for alle – styrking av folkehelsearbeidet i kommunene ble plan- og bygningsloven tatt som utgangspunkt for all folkehelseplanlegging. Til den første delutredningen uttalte Sosial- og helsedepartementet (SHD) at det var nødvendig å styrke samfunnsplanleggingen i den nye loven, og at det måtte etableres en koblingen mellom sektorvise handlingsprogrammer og økonomiplanen.

SHD viser til at det fysiske aktivitetsnivået i den norske befolkningen viser en negativ og bekymringsfull utvikling på grunn av helserisikoen dette innebærer. Det er spesielt viktig med god arealbruk og planlegging både av den fysiske og sosiale delen av samfunnet slik at dette bidrar til aktivitet, framkommelighet, tilgjengelighet og forsvarlig sikkerhet. Det vil igjen gi valgmuligheter for alle til et mer aktivt hverdagsliv.¹⁵⁸²

Utvalget hadde drøftet de viktigste områdene i samfunns- og arealplanleggingen med Sosial- og helsedepartementet. De tre hovedområdene var 1) planlegging knyttet til samfunnsplanlegging generelt, (det forebyggende og helsefremmende arbeidet, aspektet ved samfunnsplanlegging og arealplanlegging knyttet til både større utbygginger og fysisk tilgjengelighet), 2) planlegging knyttet til tjenesteproduksjon og

¹⁵⁷⁹ NOU 2003:14, s. 85

¹⁵⁸⁰ Sosialdepartementet/Helsedepartementet, frem til 1. januar 2002 var det ett departement: Sosial- og helsedepartementet.

¹⁵⁸¹ NOU 2003:14, s. 180

¹⁵⁸² NOU 2003:14, s. 181

planleggingsbestemmelser som følger sektorlovgivningen, og 3) planlegging knyttet til beredskapsplanlegging.¹⁵⁸³ Fra Helsedepartementets side var det behov for et plansystem uten for rigide bestemmelser på kommunenivå, samtidig som helsesektorens behov for planlegging, statusoversikter og et pålitelig system ble ivaretatt. På regionalt nivå var det behov for plansystemer som ivaretok infrastruktur, areal, utbygging, bygninger av en viss størrelse m.v. knyttet opp til de regionale helseforetakene.¹⁵⁸⁴

Utvalget viste til regjeringens satsing på en systematisk oppbygging av plan- og prosesskompetanse i helsesektoren og fylkeskommunens potensiale til å ivareta folkehelsearbeidet i sin rolle som regional utviklingsaktør. Utvalget ønsket å tilrettelegge plan- og bygningsloven for bruk av helsesektoren, men påpekte at dette ville kreve en mer aktiv bruk av i den kommunale helseplanleggingen og bidrag i arealplanleggingen for å "påvirke helsefaktorer som støy, forurensning, utforming av nærområder m.v."¹⁵⁸⁵

Utvalget viser til at en rekke av forslagene som fremmes vil danne et bedre grunnlag for helseplanlegging og for å fremme det forebyggende helseperspektivet gjennom kommuneplanlegging. Det vises til lovens formålsbestemmelse, økt vekt på kommuneplanens samfunnsdel, styrket medvirkning, kopling av temaplaner (kommunedelplaner), handlingsprogrammer og økonomiplan mv. Dessuten kan forslagene til arealformål, hensynssoner og hjemmel for bestemmelser i planer gi et bedre grunnlag for å ivareta miljøhensyn, og legge til rette for utforming av det fysiske miljøet på en måte som også inkluderer det forebyggende helseperspektivet, tilgjengelighet, friluftsliv mv.

Det er dessuten kjent at helserelaterte tiltak ofte foregår eller bør iverksettes på tvers av kommunegrenser, for eksempel i form av felles legevakt- og hjemmehjelpsordninger. Interkommunale løsninger kan på flere områder bidra til bedre service og bedre faglige løsninger. Det vises til utvalgets forslag om nye regler for interkommunalt plansamarbeid i lovforslagets kapittel 7.¹⁵⁸⁶

Utvalget viste til St.meld. nr. 16 (2002-03) Resept for et sunnere Norge hvor det ble påpekt at helsesektoren i stor grad fungerte som et "sikkerhets- og reparasjonsnett der andre sektors virkemidler kommer til kort".¹⁵⁸⁷ Utvalget omtalte spesielt fysisk aktivitet og friluftsliv som en viktig faktor i det helsefremmende og forebyggende helsearbeidet. Utvalget mente behovet for fysisk aktivitet var blitt særlig tydelig etter innføring av skolefritidsordninger for de yngste elevene, og viste til undersøkelser som viste at norske barn blir stadig mindre fysisk aktive. Utvalget mente det var "grunn til bekymring i et folkehelseperspektiv".¹⁵⁸⁸ Utvalget omtalte også St.meld. nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder som ga "prinsipper og retningslinjer for en miljøvennlig byutvikling der trygghet og opplevelsesrikdom, miljø- og bokvalitet, konkurransedyktighet, god by-funksjonalitet, helse, miljøvennlig transportsystem og natur- og kulturmiljø er noen hovedstikkord".¹⁵⁸⁹ Utvalget så i tillegg for seg at plan- og bygningsloven også var hensiktsmessig for å planlegge innenfor sosialområdet og pekte på at det i

1583 NOU 2003:14, s. 181

1584 NOU 2003:14, s. 181

1585 NOU 2003:14, s. 181

1586 NOU 2003:14, s. 181-182

1587 NOU 2003:14, s. 182

1588 NOU 2003:14, s. 170

1589 NOU 2003:14, s. 167

kommuneplanens samfunnsdel skulle settes mål for den sosiale utviklingen i kommunene og fylkene og angi hvordan oppgavene skulle løses.¹⁵⁹⁰

15.9 Endringer i plan og bygningsloven 2003-2004

I mars 2004 overleverte Miljøverndepartementet en odelstingsproposisjon til Stortinget om endringer i reglene om konsekvensutredninger. Endringene skulle ivareta et EU-direktiv som krevde konsekvensutredning av visse planer og programmer.¹⁵⁹¹ Hensikten med direktivet (Europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/42/EF) skulle sikre høy grad av miljøbeskyttelse gjennom krav til miljøvurdering før rammen for enkeltprosjekter var lagt, dvs. tidlig i planprosessen. Direktivet omfattet planer og programmer i alle sektorer hvor det ble lagt til rette for senere gjennomføring av prosjekter.

Samtidig foreslo departementet visse endringer som skulle forenkle og effektivisere konsekvensutredning av prosjekter. Departementets hovedgrep i endringene var at konsekvensutredninger ble integrert i planleggingen etter plan- og bygningslovens planprosesser. Fylkesplaner og kommuneplaner som la til rette for eller la rammer for senere utbygging skulle konsekvensutredes.¹⁵⁹² Dette omfattet blant annet kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner for utbygging.¹⁵⁹³ Departementet påpekte også at planer innenfor jordbruk, skogbruk, fiske, energi, industri, transport, avfallshåndtering, vannressursforvaltning, telekommunikasjon og turisme også ville bli omfattet av reglene, og at planer som ble utarbeidet utenfor plan- og bygningsloven derfor også ville bli berørt.¹⁵⁹⁴ Departementet uttalte om innholdet i utredningene:

Konsekvensutredningen skal belyse virkningene for miljø, naturressurser og samfunn. Dette er det samme saklige virkeområdet som i dag. Begrepet samfunn dekker tema som for eksempel konsekvenser for befolkningens helse, sosiale forhold, samfunnsikkerhet og konsekvenser for samisk natur- og kulturgrunnlag. Nærmere begrepsavklaring og innholdsmessige krav til konsekvensutredningen fastsettes i forskrift. Det presiseres at konsekvensutredningen skal fokusere på beslutningsrelevante problemstillinger.¹⁵⁹⁵

Stortingskomiteen mente sammenslåingen av konsekvensutredningsprosessen med planprosessene ville gi en forenkling og "betydelige effektivitetsgevinster".¹⁵⁹⁶ Flertallet av komiteen (alle partiene unntatt SV) mente det var viktig at konsekvensutredningene var basert på foreliggende kunnskap, og at "det er viktig å begrense innhenting av ny kunnskap til spørsmål som er relevante i forhold til behandling av planen. Omfang og detaljeringsnivå må tilpasses plannivået".¹⁵⁹⁷ Endringene ble enstemmig vedtatt uten debatt i Odelstinget.¹⁵⁹⁸ Heller ikke i Lagtinget ble det noen debatt rundt endringene.¹⁵⁹⁹

1590 NOU 2003:14, s. 182, § 1-4

1591 Stortingets forhandlinger 2003-2004, Ot. prp. nr. 47, s. 1

1592 Stortingets forhandlinger 2003-2004, Ot. prp. nr. 47, s. 4

1593 Stortingets forhandlinger 2003-2004, Ot. prp. nr. 47, s. 9

1594 Stortingets forhandlinger 2003-2004, Ot. prp. nr. 47, s. 5

1595 Stortingets forhandlinger 2003-2004, Ot. prp. nr. 47, s. 10

1596 Stortingets forhandlinger 2003-2004, Innst. O. nr. 72, s. 2

1597 Stortingets forhandlinger 2003-2004, Innst. O. nr. 72, s. 2

1598 Stortingets forhandlinger 2003-2004, Forhandlinger i Odelstinget, s. xxx

1599 Stortingets forhandlinger 2003-2004, Forhandlinger i Lagtinget, s. 20

15.10 Endringer i plan- og bygningsloven 2004-2005

I sesjonen 2004-2005 vedtok Stortinget endringer i bestemmelsene om utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtaler ble i odelstingsproposisjonen definert som "avtaler om utbygging av et konkret område der kommunen i samarbeid med en eller flere utbyggere og/eller grunneiere gjennomfører utbygging innenfor rammen av en kommunal arealplan".¹⁶⁰⁰ Avtalene kjennetegnes ved at kommunen bruker sin rolle som planmyndighet etter plan- og bygningsloven som grunnlag for en avtale, eventuelt i kombinasjon med økonomiske eller andre forpliktelser fra kommunens side. Utbyggingsavtaler var i følge departementet mest aktuelt i pressområder med høye bolig- og tomtepriser. Avtalene hadde vært i bruk i lang tid¹⁶⁰¹ for å avklare forholdet mellom kommunen og utbyggere/grunneiere. Avtalene ble brukt til å sikre finansiering av tiltak som kommunen ellers ikke hadde hjemmel til å kreve gjennomført av utbygger.

Planlovutvalget hadde i sin utredning anbefalt at utbyggingsavtalene ble begrenset til kun å kunne gjelde teknisk infrastruktur.¹⁶⁰² Offentlig tilgjengelige åpne arealer og fellesarealer som skulle bidra til trivsel, lek og rekreasjon skulle inngå i infrastrukturbegrepet og lå slik sett innenfor det kommunene kunne kreve bidrag til. Departementet mente dette var for restriktivt og foreslo at det i enkelte tilfeller også kunne kreves bidrag til sosial infrastruktur som barnehager og skoler. Departementet mente den gjeldende praksisen lå innenfor rammene av etablert rettspraksis og juridisk teori, og at en derfor burde være tilbakeholden med å legge begrensninger på kommunenes mulighet til å inngå avtaler med utbygger og/eller grunneiere.¹⁶⁰³ Det var også viktig at utbyggingsavtalene hadde en funksjon i kommunenes boligpolitikk. Gjennom utbyggingsavtalene kunne utbyggingstempo og ansvar fastlegges. Private utbyggere var i følge departementet viktige for gjennomføringen av prosjekter.

Dette vises bl.a. ved en kraftig økning i bruken av private reguleringsforslag i forbindelse med konkrete utbyggingstiltak. Rollefordelingen i utbyggingsarbeidet mellom offentlig og privat sektor har endret seg de siste tiårene. Private har fått en større andel av verdistigningen og større innflytelse, men også mer av kostnadene og risikoen.¹⁶⁰⁴

Dette var i følge departementet en ny utvikling i forhold til tidligere praksis rundt utbygging av boliger:

Kommunenes rolle innbar gjerne at de hadde regulert rågrunn for 6-10 års forbruk og selv formidlet 30-60 prosent av tomtene ved salg i markedet. Prisen ved kommunale tomteerverv ble fastsatt med grunnlag i verdien av eiendommen for dens daværende bruk, som gjerne var landbruk eller lignende. Staten var pådriver for at kommunene skulle benytte et selvkostprinsipp ved salg av byggeklare tomter, og ikke ta ut økonomiske gevinster. Utbyggerne fikk relativt enkel tilgang til rimelig og byggeklar tomtegrunn, og konsentrerte seg om oppgaver som rene entreprenører eller utførere. Mulighetene til store gevinster var mer begrenset pga. statlig politikk for pris- og kostnadskontroll.¹⁶⁰⁵

¹⁶⁰⁰ Stortingets forhandlinger 2004-2005, Ot. prp. nr. 22, s. 5

¹⁶⁰¹ Hvor lenge avtaler med private utbyggere var brukt omtales ikke i odelstingsproposisjonen.

¹⁶⁰² Stortingets forhandlinger 2004-2005, Ot. prp. nr. 22, s. 6

¹⁶⁰³ Stortingets forhandlinger 2004-2005, Ot. prp. nr. 22, s. 6

¹⁶⁰⁴ Stortingets forhandlinger 2004-2005, Ot. prp. nr. 22, s. 6

¹⁶⁰⁵ Stortingets forhandlinger 2004-2005, Ot. prp. nr. 22, s. 13

Utbyggingsavtaler hadde i følge departementet reist mange økonomiske og juridiske spørsmål knyttet til fordelingsvirkninger, økte boligpriser, utbyggeres fortjenestemarginer, tomtepriser, kommunens anledning til å binde reguleringsvedtak knyttet til en avtale med private m.m. Bekymringen var at kommunene la press på de private utbyggerne i kraft av sin posisjon, og at dette førte ekstra kostnader over på boligkjøperne.

Utbyggingsavtaler brukes i mange tilfeller for å styre det som i NOU 2003:24 *Mer effektiv bygningslovgivning* kalles sosial boligprofil. Avtalevilkårene er gjerne en oppfølging av kommunenes boligpolitiske og utbyggingspolitiske strategi. Man har der mulighet til å innarbeide og videreføre samfunnsmessige hensyn fra planer, boligpolitiske handlingsplaner, utbyggingsprogram mv. Formålet vil typisk være å sikre spredning i bolig- og beboersammensetning mht. demografi (alder), familiesituasjon, inntekt osv.

¹⁶⁰⁶

De kommunene som brukte avtalene slik oppga i følge departementet at det var et viktig virkemiddel, og at de samme effektene ikke ville kunne oppnås med planbestemmelser. Selv om de vanskeligstilte på boligmarkedet utgjorde en liten del av befolkningen var departementets vurdering at et mindre antall boliger likevel kunne få "forholdsvis stor betydning for kommunens boligsosiale arbeid".¹⁶⁰⁷ Regjeringen ville tilrettelegge for et velfungerende boligmarked. Strategien var todelt: tiltak mot økte byggekostnader og tiltak for en raskere saksbehandling. Departementet mente det var lav effektivitet i byggebransjen og en ville gjøre tiltak for å bedre produktiviteten slik at ikke kostnadene måtte reduseres gjennom redusert kvalitet.¹⁶⁰⁸ Samtidig måtte ikke utbyggingsavtalene føre til at det samlede kostnadspresset bli for høyt til at nybygging ikke ble regningsvarende, eller at boligprisene ble for høye. Departementet opplyste at mange høringsinstanser hadde vært opptatt av denne problematikken.¹⁶⁰⁹

I stortingskomiteen ble det vist til at mange høringsinstanser oppga svak kommuneøkonomi som en viktig årsak til behovet for utbyggingsavtaler i presskommuner fordi befolkningsøkningen medførte økte kostnader til fysisk og sosial infrastruktur.¹⁶¹⁰ Flertallet i komiteen mente det var uheldig og betenkelig at kommunen inngikk avtaler som førte til økte boligpriser. Flertallet i komiteen ville derfor sette et klart skille mellom sosial og teknisk infrastruktur, og kun tillate avtaler om utbygging av teknisk infrastruktur.¹⁶¹¹

I Odelstinget dreide debatten seg i stor grad om behovet for å begrense hvilke krav kommunene satte i utbyggingsavtalene for å forhindre at boligkjøperne ble skadelidende, og å sikre forutsigbarhet for utbyggerne og kommunen.¹⁶¹² Det var utviklingen de senere årene, hvor utbyggere ble pålagt bidrag til sosial infrastruktur som barnehager og skoler, som ble oppfattet som problematisk. Flertallet i Odelstinget var enige med flertallet i komiteen som ville ha en avgrensning til teknisk infrastruktur i utbyggingsavtalene.¹⁶¹³ Avgrensningen som ble gjort ble sett på som en formalisering av gjeldende praksis.¹⁶¹⁴ I avstemningen ble det ikke gjort en avgrensning til teknisk infrastruktur, men at tiltak

¹⁶⁰⁶ Stortingets forhandlinger 2004-2005, Ot. prp. nr. 22, s. 25

¹⁶⁰⁷ Stortingets forhandlinger 2004-2005, Ot. prp. nr. 22, s. 25

¹⁶⁰⁸ Stortingets forhandlinger 2004-2005, Ot. prp. nr. 22, s. 22

¹⁶⁰⁹ Stortingets forhandlinger 2004-2005, Ot. prp. nr. 22, s. 23

¹⁶¹⁰ Stortingets forhandlinger 2004-2005, Innst. O. nr. 73, s. 1-2

¹⁶¹¹ Stortingets forhandlinger 2004-2005, Innst. O. nr. 73, s. 2

¹⁶¹² Stortingets forhandlinger 2004-2005, Forhandlinger i Odelstinget, s. 500

¹⁶¹³ Stortingets forhandlinger 2004-2005, Forhandlinger i Odelstinget, s. 501

¹⁶¹⁴ Stortingets forhandlinger 2004-2005, Forhandlinger i Odelstinget, s. 505

skulle stå i "rimelig forhold til utbyggingens art og omfang".¹⁶¹⁵ I Lagtinget ble det ingen debatt rundt lovforslaget.¹⁶¹⁶

15.11 Ny plandel av plan- og bygningsloven - 2007-2008

Miljøverndepartementet innledet odelstingsproposisjonen med en argumentasjon for hvorfor en revisjon av loven var nødvendig. Loven måtte tilpasses endringer og nye oppgaver i samfunnet:

Stor konkurranse om ressurser til mange formål og skarpere konflikter i forvaltningen av arealer, stiller store krav til det offentlige beslutningssystemets evne til å sikre gode helhetsløsninger, ivareta langsiktige hensyn og være samfunnsøkonomisk effektivt. Planleggingen skal være målrettet og tilpasset behovet i ulike situasjoner. Hensyn som miljø, helse og samfunnsikkerhet har fått sterkere fokus. Både måten utbygging, bruk og vern skjer på, myndigheters oppgaver og folks medvirkning i utformingen av nærmiljøet er endret.

Samfunnsutviklingen har medført økt spesialisering og sektorisering. Et karakteristisk trekk ved sektoreringen er at utviklingen innen ulike områder av forvaltningen foregår forholdsvis upåvirket av hverandre. Mange viktige nye utfordringer er imidlertid sektorovergrepene, og krever brede vurderinger og helhetlige løsninger. Miljøproblemene er ett eksempel. Også målet om en mer effektiv organisering av offentlig virksomhet er i seg selv sektorovergrepene. Behovet for samarbeidsløsninger på tvers av myndighetsnivåer og profesjoner er stort.¹⁶¹⁷

Planlovutvalget hadde drøftet en egen formålsparagraf for loven. I tillegg ble det angitt en liste med oppgaver og myndighet etter loven. Ett av punktene var å "fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet".¹⁶¹⁸ Bærekraftig utvikling ble definert slik Planlovutvalget hadde definert det i sin andre utredning: det omfattet også verdiskaping, næringsvirksomhet, vilkår for folkehelse, gode boliger, bomiljø og oppvekstkår.¹⁶¹⁹

En indikator på bærekraftig utvikling er f.eks. folkehelse. Med "folkehelse" forstår vi befolkningens helse og helsens fordeling i en befolkning. Folkehelsen må ivaretas og styrkes gjennom arbeid for en mer rettferdig og jevnere sosial fordeling av faktorer som påvirker helsen. Vilkårene for å opprettholde og bedre helsetilstanden i ulike grupper i befolkningen i framtidige generasjoner sikres gjennom god offentlig planlegging og gjennom samfunns- og arealplanleggingen spesielt.¹⁶²⁰

Departementet påpekte at den helsemessige utviklingen i befolkningen ville være avhengig av både fysiske, sosiale, miljømessige og økonomiske forhold.

"Et hovedmål med planleggingen er å fremme balanse mellom økologiske, økonomiske, sosiale, helsemessige og kulturelle mål og verdier. Det innebærer et mål om rettferdighet både blant mennesker som lever i dag, og i

¹⁶¹⁵ Stortingets forhandlinger 2004-2005, Forhandlinger i Odelstinget, s. 528

¹⁶¹⁶ Stortingets forhandlinger 2004-2005, Forhandlinger i Lagtinget, s. 18

¹⁶¹⁷ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 5

¹⁶¹⁸ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 261

¹⁶¹⁹ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 170, se også NOU 203:14, s. 240

¹⁶²⁰ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 170

forhold mellom oss som lever i dag og framtidige generasjoner. Det tilsier at planbeslutninger må tas på grunnlag av allsidige og langsiktige vurderinger, og at det tas hensyn til både miljømessige og sosiale konsekvenser for ulike grupper i befolkningen.¹⁶²¹

Samfunns- og arealplanleggingen la premisser for helsetilstanden i befolkningen og en god samfunnsplanlegging kunne styrke folkehelsen ved å beskytte mot risikofaktorer og fremme faktorer som virker positivt på hele og livskvalitet. Samfunnsplanleggingen kan også bidra til en "mer rettferdig og jevnere sosial fordeling av faktorer som påvirker helsen".¹⁶²² Folkehelsen ble også sett i sammenheng med samfunnssikkerhet:

Oppgaven i planlegging består både i å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, forebygge rusproblemer og kriminalitet, og ha en beredskap for ulykkesituasjoner mv. Dels dreier dette seg om en god fysisk planlegging, for å unngå at det skjer utbygging i områder som er særlig utsatt for flom, ras, skred, radonstråling, akutt forurensning og så videre. Dels dreier det seg om forebyggende sosialt arbeid, og hjelpetiltak, i forhold til sårbare og utsatte grupper. Arbeidet innenfor helse, miljø og sikkerhet (HMS), og med risiko- og sårbarhetsanalyser, inngår i denne oppgaven, som er særskilt tatt opp i lovforslagets § 4-3. Dette innebærer at planleggingen og utbyggingen etter loven skal bidra til den enkeltes trygghet for liv, helse og eiendom. Utfordringen er også å sikre samfunnets evne til å fungere teknisk, økonomisk og institusjonelt, og hindre en utvikling som truer viktige forutsetninger for dette.¹⁶²³

Departementet kommenterte også bestemmelsen om samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse. Dette var en ny bestemmelse i loven og skulle legge grunnlaget for å forebygge skader og tap av "liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier m.v.".¹⁶²⁴

Oppgaven består i å ha sikkerhet som et perspektiv og en oppgave både i den sektorovergripende samfunnsplanleggingen, og i arealplanleggingen. Det er også en viktig sammenheng mellom samfunnsplanlegging og arealplanlegging på dette feltet. Oppgaven tilligger enhver offentlig myndighet som deltar i planleggingen og har ansvar for oppgaver som har betydning for samfunnssikkerheten. Bestemmelsen retter seg spesielt mot å forhindre at det gjennom arealdisponeringen skapes særlig risiko. I utgangspunktet er det mulig å unngå å bruke arealer som inneholder uønsket risiko og sårbarhet. Der risiko og sårbarhetsforhold er til stede, bør det føre til forsiktighet når det gjelder å ta i bruk arealet. Alternativt må bygninger og/eller areal utformes og brukes på en slik måte at skadepotensialet holdes på et akseptabelt nivå.¹⁶²⁵

Departementet tok også med kriminalitetsforebyggende arbeid og mulighetene til å bekjempe kriminalitet gjennom samfunns- og arealplanleggingen. Arealplanleggingen skulle, der det var mulig, gjøre det vanskeligere å begå kriminelle handlinger, særlig hvor det var fare for ofrenes liv og helse. Virkemidler var utformingen av bolig- og

¹⁶²¹ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 179

¹⁶²² Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 180

¹⁶²³ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 180-181

¹⁶²⁴ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 188

¹⁶²⁵ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 188

sentrumsområder og å tilrettelegge for aktiv bruk og en følelse av tilhørighet til områder for beboerne.¹⁶²⁶

Andre faktorer som departementet nevnte som viktig for helsen var å redusere ulempene ved forurensning og støy, å sikre befolkningen et godt bomiljø og lettere tilgang til friluftsområder og uberørt natur. Reglene om konsekvensutredninger skulle bidra til at slike faktorer ble klarlagt i planprosessen. I tillegg måtte plansystemet som ble etablert legge til rette for "en aktiv og målrettet planlegging i helse- og sosialsektoren regionalt og i kommunene".¹⁶²⁷

Departementet mente at planleggingens legitimitet var forankret i "erkjennelsen av at frihet for den enkelte er avhengig av at samfunnet trykker de fellesskapsløsningene alle har behov for".¹⁶²⁸ Selv om markeds- og privatiseringstenkning førte til kritikk mot planleggingen mente departementet at samfunnsutviklingen pekte mot en stadig viktigere rolle for planleggingen. Departementet sluttet seg til lovutvalgets vurdering: At planlegging kom til å bli like viktig i fremtiden som i dag.

Lovforslaget skulle styrke den sektorovergrepene planleggingen, samordne interesser og hensyn på tvers av sektorene og gi bedre prioritering av offentlige ressurser og større måloppnåelse.¹⁶²⁹ Plandelen ble foreslått felles for hele landet, selv om departementet påpekte at loven var utfordrende for mange mindre kommuner. Lovforslaget skulle derfor legge til rette for stor grad av fleksibilitet i bruken av planformene slik at planleggingen kunne fungere under forskjellige forhold med ulik tilgang på ressurser og kompetanse.¹⁶³⁰

Utfordringer som ble nevnt og omtalt spesielt i odelstingsproposisjonen var klimautfordringen, bærekraftig areal- og transportutvikling, likeverd og tilgjengelighet, verdiskaping og utbygging, større dynamikk i eiendomsmarkedet, kampen om arealene (dette omfattet biologisk mangfold og uteområder i byene) og samfunnssikkerhet.¹⁶³¹ Problemstillingene innenfor en bærekraftig areal- og transportutvikling kommenterte departementet slik:

Samordnet areal- og transportplanlegging vil være et godt redskap for å redusere klimagassutslippene fra vegtransporten, som er den utslippskilden som øker mest. Redusert vegtransport vil også føre til mindre luftforurensning og støy, og vil bidra til å minske barrierevirkningene som trafikkårer skaper. Arealbruk som legger til rette for mer kollektivtransport, sykkel og gange, vil stimulere til fysisk aktivitet og bedre helse.¹⁶³²

Departementet kommenterte også friluftsliv som et fellesgode som måtte sikres som kilde til økt livskvalitet, trivsel, bedre folkehelse og en bærekraftig utvikling. Departementet så økt friluftsliv som en viktig kilde til naturopplevelser og miljøkunnskap, og dermed et viktig bidrag til bærekraftig bruk og vern av natur og kulturarven.¹⁶³³ Den samme vurderingen hadde departementet av fritidshyttene som departementet mente førte til mange positive effekter som "helse- og trivselsvirkninger, lokal og regional verdiskaping, økonomiske ringvirkninger for grunneiere, økt grunnlag for lokal

¹⁶²⁶ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 180

¹⁶²⁷ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 180

¹⁶²⁸ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 6

¹⁶²⁹ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 7

¹⁶³⁰ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 7

¹⁶³¹ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 25-32

¹⁶³² Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 26

¹⁶³³ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 30

tjenesteyting og transporttilbud, og bedre aktivitetstilbud og tilgang til friluftsområder”.¹⁶³⁴

En annen endring var den stadig viktigere rollen som private eiendomsutviklere spilte i planleggingen. Dette medførte i følge departementet en utfordring for den overordnede planleggingen. I forhold til samordning kommenterte departementet at det allerede var gjort grep ved at det ikke lenger ble stilt som krav at kommuner og fylkeskommuner skulle ha planer med hjemmel i særlover, men at dette skulle dekkes gjennom plan- og bygningsloven. På noen områder var det en ”arbeidsdeling” mellom lovene hvor vedtak etter særlov ikke skulle være i strid med vedtak etter plan- bygningsloven. ”Disse formene for samordning er basert på bruk av plan- og bygningslovens plan- og prosessregler for å ivareta sektorinteresser, og videreføres gjennom praktisk prosjektarbeid i kommuner og fylker.”¹⁶³⁵ Departementet kommenterte at:

På områder som gjelder samfunnstema som helse, sosial, kultur, økonomi mv. er lovsamordningen allerede i hovedsak gjennomført i forbindelse med særlovsharmoniseringen som skjedde innenfor rammen av arbeidet med kommuneloven. Sammenhengen mellom plan- og bygningsloven og en del andre lover er allerede ordnet på hensiktsmessig måte gjennom tidligere lovarbeider.¹⁶³⁶

Under referatet fra høringsinstansene trakk departementet frem at Helsedepartementet hadde støttet forslaget til arealformål, og forslaget om mer fleksibel bruk av arealformålene slik at de kunne kombineres. Helsedepartementet så positivt på at grønnstruktur og grøntområder ble lagt inn i byggeområdene og mente at det ville sikre at planleggingen i større grad fokuserte på sumvirkninger av utbyggingsmuligheter og inngrep.¹⁶³⁷ Helsedepartementet pekte også på at det ”det er sterke argumenter for at hensynet til befolkningens helse burde løftes fram også i den kommunale planstrategien og de foreslo at § 8-1 ble supplert med ”befolkningens helse””.¹⁶³⁸

Miljøverndepartementet kommenterte under kommuneplanen at den i alminnelighet burde omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen, ”herunder mål og oppgaver innenfor næringsutvikling og ressursforvaltning, boligdekning og bomiljø, folkehelse og sosiale tjenester, vern av natur- og kulturmiljø, utdanning, kultur, idrett og friluftsliv, samferdsel, energiforsyning og samfunnssikkerhet”.¹⁶³⁹

Departementet gjorde oppmerksom på at det forelå en dobbel hjemmel om krav om konsekvensutredning – i plan- og bygningsloven og kommunehelsetjenestelovens § 4a. Departementet mente at ”Helsehensyn skal så langt som mulig ivaretas gjennom ordinære prosesser, og planmyndighetene bør derfor i planprosessen innhente og avklare helsemyndighetenes krav slik at disse innarbeides i behandlingen etter plan- og bygningslovens bestemmelser”.¹⁶⁴⁰ Departementet opplyste at ”Departementer innen helse, sosial og kultur, ivaretagelse av barn og unges interesser eller samfunnssikkerhet” i hovedsak var positive til Planlovutvalgets forslag til å bruke plan- og bygningsloven som prosessverktøy og virkemiddel for sin oppgaveløsning.¹⁶⁴¹

1634 Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 31

1635 Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 37

1636 Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 39

1637 Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 113

1638 Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 110

1639 Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 183

1640 Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 188

1641 Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 142

Departementet mente at helsemyndighetenes mulighet til å gripe inn i etterkant ville være avhengig av om de hadde deltatt, og blitt tatt hensyn til, i begynnelsen av planprosessen. Sosial- og helsedepartementet pekte på at det ut fra kunnskap som forelå om betydningen av fysisk aktivitet for god helse ikke bare kunne, men skulle/burde fysisk aktivitet være viktig og sentralt i kommuneplanen. De pekte også på muligheten til å lage en kommunedelplan for fysisk aktivitet.¹⁶⁴²

På regionalt nivå ble planstrategien det eneste obligatoriske planverktøyet fylkeskommunene skulle utarbeide. Gjennom planstrategien skulle det tas stilling til hva som var de viktigste utfordringene, og hvordan disse kunne håndteres.¹⁶⁴³

Omfang og innhold i slike regionale planstrategier vil kunne variere fra region til region, og over tid, avhengig av forholdene i regionen og plansituasjonen. Slike utfordringer kan være knyttet til:

- næringsutviklingen
- den sosiale utviklingen (f.eks. samarbeid om tjenesteproduksjon)
- den kulturelle utviklingen (f.eks. samarbeid om kulturtiltak)
- den fysiske utviklingen (f.eks. samferdselsutbygging, lokalisering av utbygging til boliger, næring, fritidsbebyggelse osv.)
- befolkningens helse, trivsel og funksjonsnivå
- den miljømessige utviklingen (f.eks. vern eller planmessig forvaltning i bestemte områder, vassdrag mv.)
- utdanning, forskning og utvikling av kompetanse.¹⁶⁴⁴

Formålet med planlegging på regionalt nivå skulle være å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i regionen.¹⁶⁴⁵ Virkningene av den nye loven mente departementet ville være bedre, og dermed mer effektive beslutningsprosesser. Dette ville igjen føre til mer effektiv bruk av landets økonomiske, naturgitte og menneskeskapte ressurser. Forebygging av sosiale og helsemessige problemer og miljøproblemer ville være mindre kostbart enn å reparere skaden i etterkant argumenterte departementet, og ville kunne gi ”betydelige samfunnsøkonomiske gevinster”.¹⁶⁴⁶ Om lovens betydning for planleggingen uttalte departementet:

Loven er først og fremst en prosesslov for planutarbeiding, og klargjør aktørenes plikter og rettigheter. Samtidig er lovens omtale av viktige hensyn som skal ivaretas, utvidet til å omfatte verdiskaping, folkehelse, samfunnssikkerhet, universell utforming og samiske interesser. Planlegging skal skje under folkevalgt styring og gi felles rammer for bruk og vern av arealressurser regionalt og i kommuner.¹⁶⁴⁷

Effekter av de nye og endrede bestemmelsene i loven mente departementet kunne bidra til å involvere organisasjoner og andre interesser mer i planleggingen, foreta en bedre prioritering gjennom å synliggjøre status og utfordringer i planstrategiene og sikre

¹⁶⁴² Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 110

¹⁶⁴³ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 198

¹⁶⁴⁴ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 99

¹⁶⁴⁵ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 183

¹⁶⁴⁶ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 250

¹⁶⁴⁷ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 255

miljøhensyn og samfunnsikkerhet bedre gjennom de nye bestemmelsene i kommuneplanens arealdel (bl.a. hensynssoner).¹⁶⁴⁸

I innstillingen fra energi- og miljøkomiteen i Stortinget var alle partiene enig i at det var stort behov for å modernisere plansystemet i den gjeldende loven. Komiteen så det som avgjørende at lovens intensjoner om åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning ble lagt til grunn for alt planarbeid, inklusive de private reguleringsplanene, og at universell utforming ble lagt som premiss i all planlegging. Komiteen så det som viktig at de kommunale plan- og bygningsmyndighetene ble kjent med og forsto strategiene for universell utforming, og at også de private aktørene i byggebransjen fulgte prinsippene.¹⁶⁴⁹

Flertallet understreket også prinsippet om at beslutningene skulle fattes så nær de planleggingen angikk som mulig. Dette ville etter komiteen mening kunne styrke det lokale selvstyret og legge til rette for at det ble skapt et mangfold av løsninger tilpasset den enkelte kommune.¹⁶⁵⁰ Komiteen vektla medvirkningens betydning på alle nivåer i planleggingen, også i de private reguleringsforslagene:

Komiteen mener det er avgjørende viktig at deltakelse og involvering skjer på et så tidlig tidspunkt som mulig. Komiteen mener planlegging må styrkes ved å gjøre den mer målrettet og fleksibel. Planleggingen skal ikke være mer omfattende enn formålet tilsier, og det må være rom for ulike planleggingsformer ut i fra de utfordringene den enkelte region står overfor. Komiteen mener forskjellige planutfordringer har behov for ulike detaljeringsgrad og involvering fra ulike parter i planleggingen.¹⁶⁵¹

I Odelstinget ble loven av Høyre og Fremskrittspartiet fremstilt som et tap for kommunene fordi de fikk mindre myndighet og strammere rammer for selv å definere arealbruken.¹⁶⁵² Begge partiene argumenterte for at kommunene måtte få større mulighet til selv å avgjøre arealbruken i egen kommune. De ville redusere makten til de statlige og regionale etatene i planbehandlingen. Per Skovholt Gitmark fra Høyre uttalte:

Regjeringens forslag til ny plan- og bygningslov svekker det lokale selvstyret og dermed også muligheten til å skape lokal aktivitet og utvikling. Høyre mener Regjeringens forslag til ny planlov er et alvorlig inngrep i både lokaldemokratiet og den private eiendomsretten. Høyre har tillit til at innbyggerne i det enkelte lokalsamfunn er i stand til å fatte beslutninger som vil gi det beste utgangspunktet for et godt liv for både seg og sine. Når beslutninger fattes nærmest den det angår, vil løsningene tilpasses det enkelte lokalsamfunn og enkeltmennesket på beste måte.¹⁶⁵³

Han mente fylkesmennenes miljøvernavdeling la premisser for utviklingen i kommunene ved at de aktivt påvirket planprosessen. "Denne detaljstyringen har aldri vært Stortingets hensikt".¹⁶⁵⁴ Høyre ville redusere fylkesmannens oppgaver til lovlighetskontroll og redusere deres mulighet til å reise innsigelse mest mulig. Det ble både fra ministeren (Erik Solheim fra SV) og Høyre betegnet som en ideologisk kamp: "Jeg vil gi statsråden helt rett: Det foregår en ideologisk kamp. Denne saken viser veldig tydelig at Høyre og Fremskrittspartiet står opp og kjemper både for enkeltmennesket og

¹⁶⁴⁸ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Ot.prp. nr. 32, s. 258

¹⁶⁴⁹ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Innst. O. nr. 57, s. 11

¹⁶⁵⁰ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Innst. O. nr. 57, s. 12

¹⁶⁵¹ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Innst. O. nr. 57, s. 13

¹⁶⁵² Stortingets forhandlinger 2007-2008, Forhandlinger i Odelstinget, s. 489

¹⁶⁵³ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Forhandlinger i Odelstinget, s. 493

¹⁶⁵⁴ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Forhandlinger i Odelstinget, s. 293

for det kommunale selvstyret, samtidig som vi dessverre ser at regjeringspartiene og flere står opp og kjemper for statsmakten”.¹⁶⁵⁵ Flere representanter tok opp prinsippet om universell utforming og roste departementet for å ha innarbeidet det i loven. Voteringen fulgte flertallet fra komiteen i Odelstinget og Lagtinget uten noe ordskifte i saken i Lagtinget.¹⁶⁵⁶

15.12 Oppsummering og drøfting

Utover på 1980-tallet, og særlig etter at Brundtland-kommisjonens rapport ”Vår felles framtid” (Our Common Future) kom i 1987, ble det et økende fokus på bærekraft og miljøspørsmål i planleggingen. Miljøperspektivet ble utvidet fra forurensning og naturvern til miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. Dette utløste en stor debatt og faglig metodeutvikling innenfor den fysiske planleggingen. Hovedproblemstillinger i den første fasen var arealforbruk og energiforbruk. Etter hvert ble også andre temaer, hvor folkehelse var ett av mange temaer, en del av metodeutviklingen. Den økte kompleksiteten i planleggingen sto i motsetning til ønskene om en forenkling og effektivisering av planleggingen, og førte til en økende politisk frustrasjon over lange og komplekse planprosesser.

Årene etter at plan- og bygningsloven ble vedtatt i 1985 var preget av stor aktivitet i byggemarkedet, fulgt av en krakk på slutten av 1980-tallet. Den store byggeaktiviteten trakk useriøse aktører til byggebransjen, og feil og mangler ble et problem for mange byggherrer. Tradisjonen med selvbygging avtok utover på 1980-tallet etter hvert som nye krav gjorde det vanskeligere for privatpersoner selv å gjennomføre byggeprosessen. Samtidig førte prisstigning og økende fokus på vern av dyrka mark og arealøkonomisering utover på 1990-tallet til at tomtene ble mindre og dyrere. Dette førte til et økt fokus på tettere bebyggelsesformer og ønske om fortetting på allerede bebygde arealer.

15.12.1 Utviklingen innenfor medisinen

Utover på 1980-tallet ble det større fokus på det forebyggende og helsefremmende arbeidet. Ottawa-charteret ble vedtatt av WHO i 1986. Charteret la vekt på det helsefremmende arbeidet som ble definert slik:

Health promotion is the process of enabling people to increase control over, and to improve, their health. To reach a state of complete physical, mental and social well-being, an individual or group must be able to identify and to realize aspirations, to satisfy needs, and to change or cope with the environment. Health is, therefore, seen as a resource for everyday life, not the objective of living. Health is a positive concept emphasizing social and personal resources, as well as physical capacities. Therefore, health promotion is not just the responsibility of the health sector, but goes beyond healthy life-styles to well-being.¹⁶⁵⁷

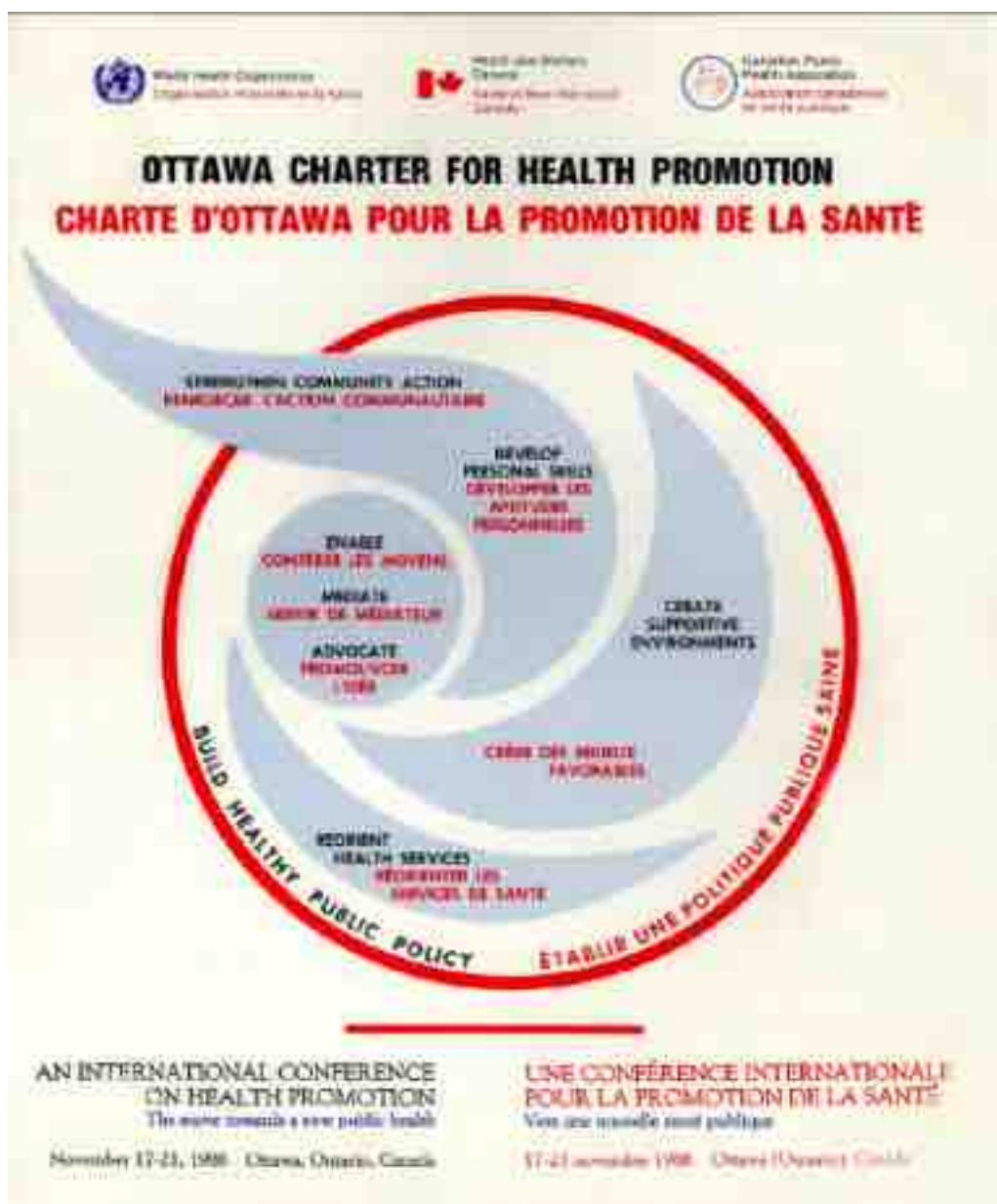
De grunnleggende faktorene som måtte være på plass for å sikre helsen var i følge WHO fred, en bolig, utdanning, mat, inntekt, et stabilt øko-system, bærekraftige ressurser og sosial likhet og rettferdighet. Bærekraftbegrepet er innarbeidet som et grunnlag for god helse, noe Brundtlandkommisjonen, som leverte sin rapport i 1987, også la vekt på. Helse

¹⁶⁵⁵ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Forhandlinger i Odelstinget, s. 500

¹⁶⁵⁶ Stortingets forhandlinger 2007-2008, Forhandlinger i Odelstinget, s. 504-26 og Lagtinget s. 22

¹⁶⁵⁷ <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en/>, 28.02.2015.

ble også lagt til grunn i Rio-konvensjonen i 1992. Der er helse definert som en ressurs som er grunnlaget for et godt og produktivt liv. Den første artikkelen i Rio-konvensjonen lyder: "Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature".¹⁶⁵⁸ Helse og bærekraft kan dermed ikke ses adskilt fra hverandre.



Figur 64: Ottawa-charteret om forebyggende og helsefremmende arbeid, vedtatt 1986. Kravet til medvirkning, som allerede var etablert som et prinsipp i plan- og bygningsloven ble vektlagt i Ottawa-charteret. URL: <http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/docs/charter-chartre/pdf/charter.pdf>, 18.02.2015

For å konkretisere arbeidet med Ottawa-charteret ved planlegging i byer ble prosjektet Healthy Cities etablert i regi av WHO Europa. Prosjektet skulle bidra med kunnskap, metodikk og målsettinger for arbeidet i byene. Byene inngikk i et nettverk hvor erfaringer ble utvekslet og metodikk utarbeidet og testet. Hensikten med prosjektet var i tillegg:

The WHO European Healthy Cities Network has six strategic goals:

¹⁶⁵⁸ <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>, 28.02.2015.

- to promote policies and action for health and sustainable development at the local level and across the WHO European Region, with an emphasis on the determinants of health, people living in poverty and the needs of vulnerable groups;
- to strengthen the national standing of Healthy Cities in the context of policies for health development, public health and urban regeneration with emphasis on national–local cooperation;
- to generate policy and practice expertise, good evidence, knowledge and methods that can be used to promote health in all cities in the Region;
- to promote solidarity, cooperation and working links between European cities and networks and with cities and networks participating in the Healthy Cities movement;
- to play an active role in advocating for health at the European and global levels through partnerships with other agencies concerned with urban issues and networks of local authorities; and
- to increase the accessibility of the WHO European Network to all Member States in the European Region.¹⁶⁵⁹

Healthy city-prosjektet skulle bruke perspektivene fra "Health for All in 2000" og Ottawa-charteret til å sette helse på agendaen hos beslutningstakere ved å etablere en sterk lokal lobby for helse.¹⁶⁶⁰ Formålet med prosjektet er å bedre den fysiske, mentale og sosiale helsen til beboerne, og bedre miljøtilstanden i byer. Prosjektet skulle bidra til at enkeltpersoner, lokalsamfunn, private og frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter snakker om, forstår og fatter beslutninger som påvirker helsen i en positiv retning.

I Norge ble det forebyggende og helsefremmende arbeidet satt på dagsordenen gjennom flere offentlige utredninger og Stortingsmeldinger på 1990-tallet og fremover. Miljørettet helsevern var også den største satsingen innenfor det 5-årige programmet Samlet plan for helsefremmende og forebyggende tiltak, som var en oppfølging av St. meld. nr. 41 (1987-88) Helsepolitikken mot år 2000. I St. meld. nr. 37 (1992-93) *Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid* (Forebyggingsmeldingen) ble forebygging av psykososiale problemer, belastningslidelser og ulykker og skader valgt ut som prioriterte områder.

Handlingsplanen for miljø og helse fra 2000 hadde som formål å utvikle og iverksette en samordnet strategi for å identifisere og å redusere negative virkninger miljøet kan ha på folks helse, og for å ta vare på miljøkvaliteter som bidrar positivt til helse og livskvalitet. I handlingsplanen blir det lagt særlig vekt på å bygge opp og styrke prosesser som gir forbedring av arbeidet med miljø og helse. Det blir spesielt fokusert på hvordan sentrale myndigheter kunne legge til rette for en positiv utvikling på lokalt nivå. Omorganiseringen i den sentrale sosial- og helseforvaltning førte til at en rekke etater på folkehelsefeltet ble samlet i det Sosial- og helsedirektoratet. Forholdene var derved lagt til rette for en mer samordnet og styrket gjennomføring av folkehelsepolitikken.

¹⁶⁵⁹

URL: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/urban-health/activities/healthy-cities/who-european-healthy-cities-network/six-strategic-goals>, 18.02.2015.

¹⁶⁶⁰

WHO's Healthy Cities Project: A Project becomes a Movement. Review of Progress 1987 to 1990. Edited by Agis D Tsouros. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.



Figur 65: NOU 1991:10 Flere gode levekår for alle. Arbeidet med forebyggende strategier startet allerede på 1980-tallet og hadde en viktig kobling til Brundtlandkommisjonens anbefalinger og Ottawa-charteret. URL: <http://www.nb.no/statsmaktene/nb/5aeb048bf842ab2a168c7aa0c57244e7?index=0#0>, 18.02.2015

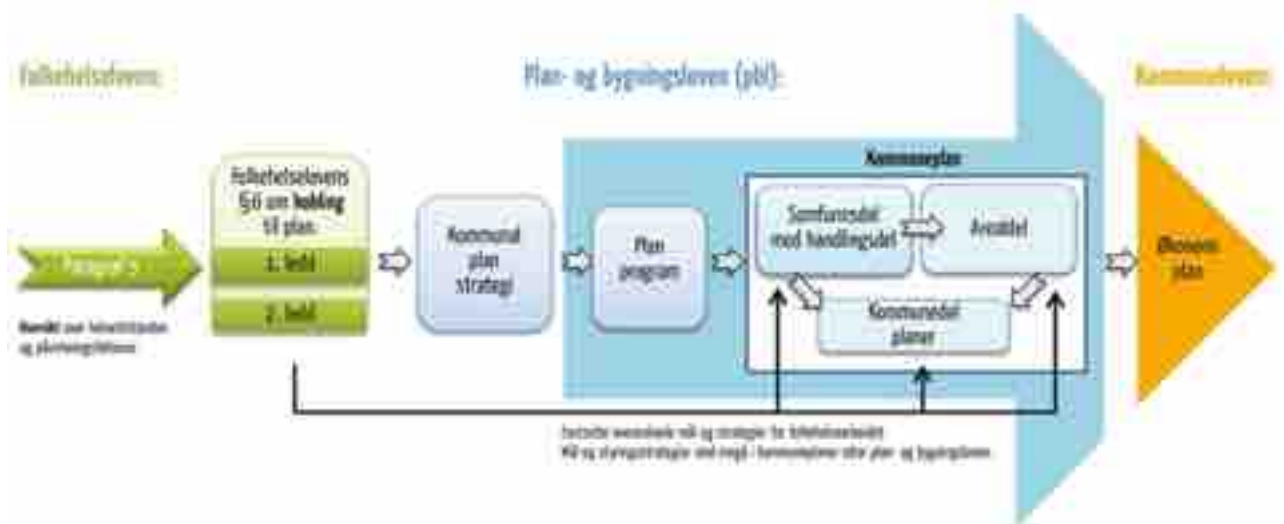
Bruk av plan- og bygningsloven er utover 2000-tallet blitt en integrert del av folkehelsearbeidet, blant annet gjennom satsingen "Helse i Plan i regi av Helsedirektoratet"¹⁶⁶¹. Satsingen sprang ut av St.meld. nr. 16 (2002–2003) "Resept for et sunnere Norge". Stortingsmeldingen fokuserte på folkehelsearbeidet og forhold som skaper helseproblemer, eller som bidrar til å motvirke sykdom. Meldingen la vekt på det store perspektivet, dvs. de strukturelle faktorene som setter rammer og gir føringer for de valgene enkeltmenneskene tar i hverdagen.¹⁶⁶²

Stortingsmeldingen trakk opp strategier for å forebygge mer og reparere mindre. Sammenhengen mellom helseforholdene og andre sektorer og politikkområder ble vektlagt. Det ble understreket at det er flere samfunnssektorer som "eier" årsakene til helsetilstanden i befolkningen, og som derfor må engasjeres i folkehelsearbeidet. Strategiene i stortingsmeldingen var å skape gode forutsetninger for å kunne ta ansvar for egen helse, bygge allianser for folkehelse, forebygge mer og reparere mindre innenfor helsetjenesten, og å utvikle mer kunnskap. I tillegg ble det foreslått en egen strategi for kvinners helse.¹⁶⁶³

¹⁶⁶¹ <http://www.helseiplan.no/om-helse-i-plan/category2356.html>, 01.03.2015.

¹⁶⁶² St.meld. nr. 16 (2002–2003) "Resept for et sunnere Norge". Folkehelsepolitikken. Tilråding fra Helsedepartementet av 10. januar 2003, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II).

¹⁶⁶³ St.meld. nr. 16 (2002–2003) "Resept for et sunnere Norge", s. 8 - 9



Figur 66: Illustrasjon fra Helsedirektoratet om hvordan plan- og bygningsloven kan brukes i folkehelsearbeidet. Illustrasjonen viser overgangen fra Folkehelseloven til plan- og bygningsloven, og hvilke elementer i lovene som bør kobles sammen i en prosess for å sikre helsehensyn i planleggingen. URL: <https://helsedirektoratet.no/folkehelse/folkehelsearbeid-i-kommunen/folkehelse-og-planlegging-i-kommunen>, 01.03.2015.

15.12.2 Utviklingen innenfor planleggingen

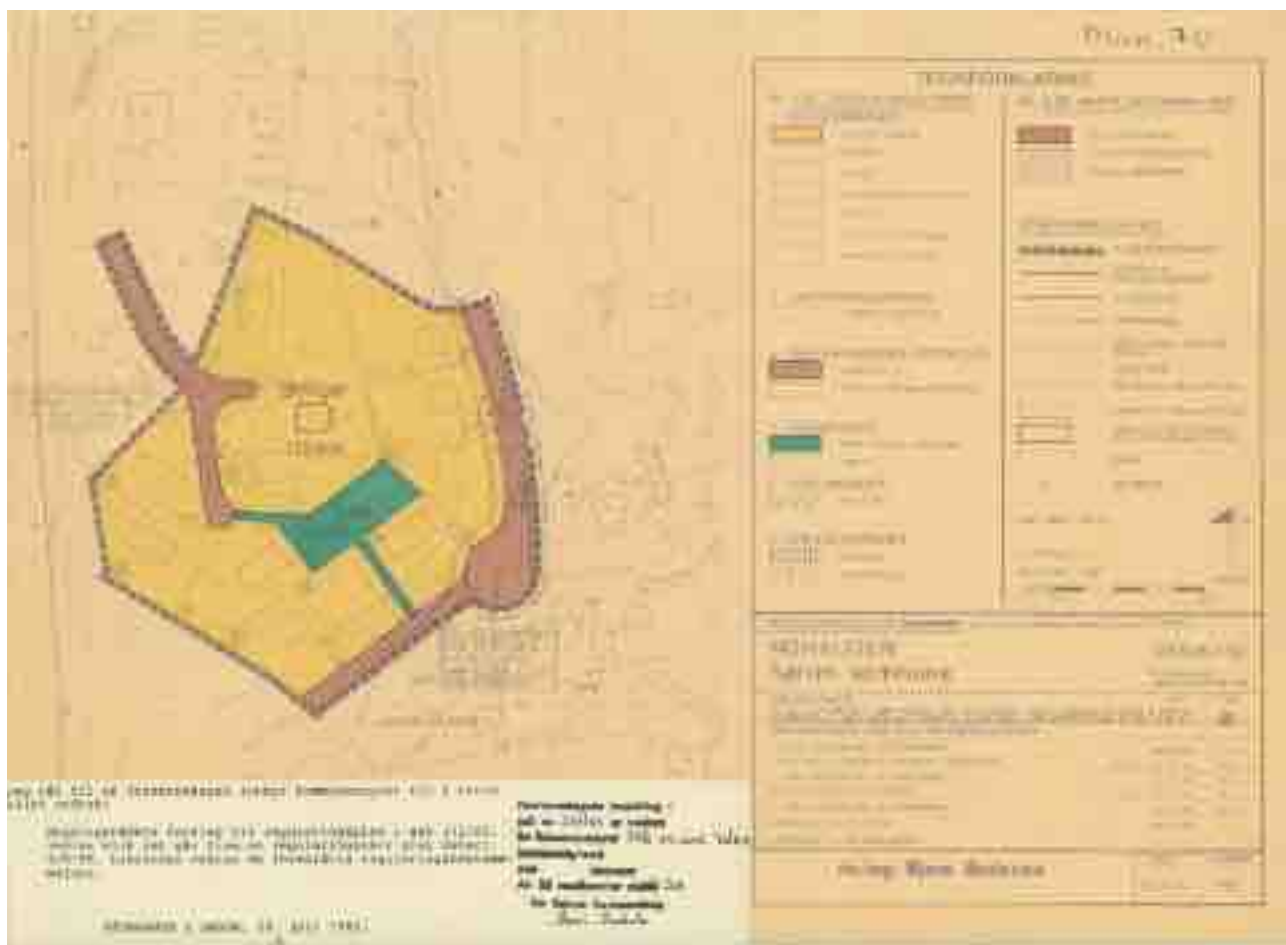
Etter 1987 ble bærekraft satt på agendaen innenfor samfunnsplanleggingen og den fysiske planleggingen i Norge. Med innføringen av konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven i 1990 ble det økt oppmerksomhet rundt dokumentasjon av virkninger av store prosjekter. Innføringen av bestemmelsene ble fulgt opp av Miljøverndepartementet med metodeutvikling og veiledning både for kommuner, fylkeskommuner, statlige etater og private konsulenter. Regelverket knytte til konsekvensutredninger ble utviklet videre utover på 1990- og 2000-tallet og omfattet etter hvert også planer og programmer. Det innebar at også kommunene og fylkeskommunene måtte utrede virkningene av sine planer dersom de la til rette for nye utbyggingssområder.

Kommuneplanens samfunnsdel skulle koordinere de offentlige etatene innsats i kommunen og sette mål og prioriteringer for kommunens oppgaver og ansvarsområde. Utover 1990- og 2000-tallet ble regelverket og metodene knyttet til samfunnsdelen utviklet for å skape en tettere sammenheng mellom de overordnede målene, handlingsprogrammet og kommunens økonomistyring. Grunnlaget for planleggingen var at den skulle være basert på politisk styring, være et instrument for helhetlig samordning, være en løpende aktivitet, bygge på samråd offentlighet og medvirkning, og bygge på kunnskap (Kleven 2011:194).

Loven definerte et juridisk rammeverk som skulle fylles med politiske mål og faglig innhold. Den sa så godt som ingenting om hva en kommuneplan konkret skulle inneholde, og hvordan kommunen skulle gå fram for å løse oppgaven på faglig forsvarlig vis. Loven forutsatte at formål og intensjoner skulle underbygges gjennom utfyllende forskrifter og statlig veiledning. Iverksettingen av loven ble fulgt opp med bredt informasjonsopplegg som skulle sette kommuneplanleggingen på rett spor. (Kleven 2011:195)

Den videre utviklingen av lover og koordinering med annet lovverk førte til at stadig flere temaer skulle avklares gjennom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Dette hadde vært en strategi lenge, og den ble forsterket av at bærekraft ble det overordnede målet for mye av kommuneplanleggingen.

Innføringen av kommuneplanens arealdel som et juridisk bindende dokument gjorde at kommunene fikk større mulighet til å styre arealbruk og utbygging både innenfor allerede bebygde områder og utenfor. Staten utarbeidet statlige retningslinjer for temaer som skulle innarbeides i kommunenes og fylkeskommunenes planer, det gjaldt samordnet areal og transportplanlegging, barn og unges rettigheter, retningslinjer for planlegging i kystsonen i Oslofjordregionen og bestemmelser som forbud mot etablering av kjøpesentre utenfor eksisterende byer og tettsteder.



Figur 67: En tilfeldig valgt reguleringsplan fra en norsk kommune. Reguleringsplanen for et mindre boligområde med vegger og lekeplass på Mohaugen i Sørums kommun. Planen viser plassering av bebyggelsen, tomteutnyttelse (gitt i bestemmelsene), utforming av veiene og plassering og størrelse på lekeplassen. Utformingen av vegnettet fulgte standarder blant annet fra Statens vegvesen. Bebyggelse og teknisk infrastruktur er derfor til forveksling like fra sted til sted. URL: <http://webhotel2.gisline.no/GisLinePlanarkiv/0226/070/Dokumenter/70.pdf>, 13.02.2015.

Loven hadde styrket private utbyggers mulighet til å fremme private reguleringsforslag. Dette skapte en forskyving i kommunenes aktivitet bort fra planlegging i egen regi og over til behandling av private reguleringsplanforslag. Det ble innført tidsfrister både i byggesaksbehandlingen og i behandlingen av private reguleringsplaner, noe som førte til

et økt press på saksbehandlerkapasiteten i kommunene, og mindre kapasitet til å drive egen arealplanlegging.

Fokuset på bærekraft og redusert utspill av CO² og forbruk av energi førte til et tiltagende fokus på fortetting i eksisterende byer og tettsteder. Fra å ha vært basert på utbygging av eneboliger i byene og tettstedenes randsoner ble det mer oppmerksomhet rundt bruk av arealer i byer og tettsteder til videre utbygging. Miljøverndepartementet, som var ansvarlig departement for plandelen av plan- og bygningsloven fulgte opp med en jevn strøm av retningslinjer og veileder.

Ønsket om samordning og effektivisering i planleggingen førte til et behov for å trekke stadig flere faggrupper inn i planprosessene. Det utviklet seg en motsetning mellom ønsket om samordning og ønsket om effektivisering. Bygningslovgivningen la til rette for to ulike strategier for å løse dilemmaet. Den ene strategien var et fokus på de tidlige fasene i planprosessene. Tidlig deltagelse skulle sikre oversikt over aktuelle problemstillinger og mulige løsninger. Den andre strategien var et økt fokus på kunnskapsproduksjon i planprosessen. Bestemmelsene om konsekvensutredninger ble i den norske lovgivningen gitt et bredere fokus enn i EU ved at også konsekvenser for samfunnet skulle utredes. Utfordringen i begge strategiene var tid og kompetanse. Med en økende kompleksitet i problemstillingene økte behovet for kompetanse hos planleggerne, og tiden som skulle til for å trekke mange ulike sektorer med i planprosessene.

15.12.3 Tilgjengelig kunnskap

Helse nevnes i liten grad som en problemstilling i begynnelsen av perioden. På 2000-tallet dukker helse igjen opp som problemstilling i forbindelse med revisjon av lovgivningen, hvor folkehelse blir satt på dagsordenen i forbindelse med revisjon av plan- og bygningsloven. Mens problemstillingene tidligere hadde dreid seg primært om hygieniske forhold knyttet til vann, avløp og andre faktorer knyttet til den enkelte bygning, var problemstillingene nå knyttet til befolkningsgrupper eller befolkningen som helhet. Særlig fedme og fysisk aktivitet ble et tema i forbindelse med revisjon av plan- og bygningsloven. Ny kunnskap ser primært ut til å være knyttet til helseutfordringene i befolkningen, og ikke til ny innsikt eller kunnskap om hvordan denne kunne forebygges gjennom den fysiske planleggingen.

Brundtlandkommisjonen, og senere Rio konvensjonen, la avgjørende vekt på kunnskap som grunnlaget for beslutninger som skulle gi økt bærekraft. Konsekvensutredninger skulle innføres i alle land som ratifiserte Rio-konvensjonen. Norge innførte konsekvensutredninger, og oppdaterte regelverket, ut fra sin tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen. Konsekvensutredninger var imidlertid foreslått som en del av plansystemet helt fra planloven på begynnelsen av 1980-tallet. Det var enighet om prinsippet om konsekvensutredninger på tvers av alle de politiske partiene på Stortinget.

Norge innførte bestemmelser som var mer omfattende enn i EU ettersom også samfunnsmessige konsekvenser var en del av det norske regelverket. Bestemmelsene om konsekvensutredninger gjaldt opprinnelig kun for prosjekter, dvs. planer på detaljnivå. Etter hvert ble bestemmelsene også knyttet til planer på overordnet nivå for å generere kunnskap om virkninger før planene ble vedtatt. Innføringen av konsekvensutredninger i plansystemet førte til et økt behov for metode- og kompetanseutvikling både innenfor de enkelte fagområdene og innenfor planleggingen.

Etter hvert som antallet nye boliger økte ble det et økende fokus innenfor planleggingen på den eksisterende bygningsmassen. Kunnskapen om forvaltningen av den eksisterende bebyggelsen ble aktualisert gjennom byfornyelsen. Utfordringene knytte til vedlikehold og oppgradering av det store antallet boliger fra 1950-, 1960 og 1970-tallet ble etter hvert satt på agendaen. Etter hvert som alderssammensetningen endret seg i befolkningen ble det et økende fokus på utfordringen nedsatt funksjonsevne ville medføre. Kravet om universell utforming ble satt på dagsordenen mot slutten av 1990-tallet og medførte et stort behov både for kunnskaps-, kompetanse- og metodeutvikling. Dette styrket ytterligere fokuset på helse som et vesentlig element i samfunnsplanleggingen.

15.12.4 Normer i samfunnet

Utover 1980-tallet ble det tydeliggjort i lovverket at det var de private grunneierne og utbyggerne som var, og det ble tilrettelagt for at de skulle være, driverne i byggingen av boliger og annen bebyggelse. Det var et mål at det offentlige skulle oppfattes som positive til prosjekter, og skulle yte bistand til gjennomføring. Det skulle oppnås gjennom en forenkling av regelverket, og ved å plassere ansvaret for kvaliteten i byggeprosjektene hos den som utførte byggeprosessen.

Samtidig ble det skapt en forståelse for at regelverket ikke var hovedutfordringene for å få til en effektivisering av plan- og byggeprosessen. Det ble pekt på at praktiseringen av regelverket også hadde betydning for effektiviseringen. Planleggernes rolle var dermed endret fra å være de som sikret samfunnets interesser, til å bli et problem i forhold til Stortingets ønske om forenkling og effektivisering. Høyresiden på Stortinget var også skeptiske til at stadig større deler av det materielle innholdet i planlovgivningen ble gitt i form av forskrifter, fordi dette ga departementet fullmakter som ikke var klart avgrenset. For høyresiden på Stortinget hadde dette sin bakgrunn i en norm om at det offentliges styring av private skulle begrenses til det som var nødvendig for en effektiv administrering av samfunnet.

Som i tidligere tidsperioder ble det lagt stor vekt på at beslutninger skulle fattes lokalt. Lovgivningen skulle være oversiktlig og legge grunnlaget for en enklere saksbehandling, og en mest mulig desentralisert beslutningsprosess. Mot slutten av perioden ble det en økende konflikt mellom høyre og venstresiden i politikken om vektleggingen av lokale beslutningsprosesser eller en økende nasjonal styring. Høyresiden i politikken ville gi større makt til kommunene over planleggingsprosessene og utforming av planer. Høyresiden var også opptatt av å sikre grunneiere og utbyggeres rettigheter i planprosessene. Venstresiden ville gi nasjonale og regionale interesser større vekt for å sikre samfunnshensyn på tvers av lokale forhold.

Det ble lagt økende vekt på medvirkning gjennom perioden. Det skulle sikre bedre løsninger, større legitimitet og forutsigbarhet i planleggingen. Barn og unges interesser ble satt på agendaen i løpet av 1980-tallet. Begrunnelsen var at denne gruppen ikke hadde de samme mulighetene til å ivareta sine interesser i planprosessene som andre grupper berørte hadde. Vektleggingen av medvirkning i planprosessene gikk på tvers av de politiske skillelinjene i Stortinget. Medvirkning ble vurdert som særlig problematisk i forhold til utbyggingen av drabantbyene på 1960- og 1970-tallet, og førte til en økende kritikk og skepsis mot løsninger som planleggerne hadde foreslått ut fra faglige kriterier. De sosiale virkningene av drabantbyutbyggingen og av saneringen i de sentrale byområdene ble også etter hvert tydeligere og førte til endringer i bestemmelsene om når og hvordan medvirkningen skulle foregå. Fra å gi mulighet til medvirkning ble

planleggerne pålagt en aktiv plikt til å gå ut og legge til rette for medvirkning tidlig i planprosessene.

15.12.5 Etablerte regler

Utover på 1980-tallet, da byggeaktiviteten var høy, var målet i lovrevisjonene å forenkle byggesaksbehandlingen og å begrense bestemmelsene i byggeforskriftene til det som var nødvendig for å ivareta miljø, helse og sikkerhet. Arbeidet var en videreføring av tidligere anstrengelser for å gjøre byggesaksbehandlingen enkel for de som ikke var profesjonelle utbyggere. Endringene i regelverket hadde imidlertid gjort selvbygging vanskeligere og vanskeligere, og sammen med endring i bygningstyper ble mer og mer av byggeaktiviteten tatt over av byggefirmaer. Etter hvert ble det klart at kvaliteten ikke tilfredstilte den standarden som ble krevet. Regelverket ble endret for å plassere ansvaret for feil hos de utførende håndverksbedriftene. Regelverket ble også tydeliggjort og utvidet til å omfatte hjemler til å pålegge tiltak i eksisterende bebyggelse. Hjemmelen til å pålegge tiltak i eksisterende bebyggelse hadde tidligere ligget i forskriftene i medhold av sunnhetsloven som var utarbeidet for den enkelte by. Nå ble de tatt inn som en hjemmel i plan- og bygningsloven.

Miljø- og naturvernsspørsmål ble satt på dagsordenen i løpet av 1970-tallet, og ble fra slutten av 1980-tallet og utover stadig viktigere innenfor planleggingen i form av mål og krav om en bærekraftig utvikling. Dette førte til mer fokus på problemstillinger på tvers av kommune- og regiongrenser og førte til økt fokus på overordnede mål og strategier. Utarbeidelse av nasjonale og regionale mål og strategier fikk en økt betydning innenfor planleggingen, noe som delvis førte til et økende konfliktnivå mellom nasjonale/regionale og det kommunale nivået i planleggingen. Regelverket for overordna styring ble styrket på bekostning av lokal styring og kontroll med planleggingen. Samtidig ble det utviklet metoder, for eksempel Agenda 21¹⁶⁶⁴, hvor tiltak på lokalt nivå skulle utvikles for å bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling. Disse strategiene og metodene ble satt i sammenheng med kravet om medvirkning og deltagelse i planprosessene.

Utover på 1980-tallet ble bygningsloven og forskriftene gjenstand for stadige endringer. Endringene ble sett i sammenheng med stadig endrede rammebetingelser, ny teknologi, nye byggeoppgaver og nye problemstillinger som lovverket måtte håndtere. Det var fra departementet og fra Stortinget en uttalt forutsetning at lovverket måtte gjennomgå en kontinuerlig endring for å møte utfordringene. Regelverket knyttet til fysisk planlegging og utbygging ble etter hvert splittet mellom planlegging og byggesaksbehandling. Planleggingen skulle underlegges en økende grad av politisk styring av arealbruken og hvordan bebyggelsen skulle utformes, mens byggesaksbehandlingen skulle baseres på regler som skulle sikre en nødvendig minimumskvalitet.

Plan- og bygningsloven ble gjennom perioden forsterket som arena for avveining av ulike samfunnshensyn. Avveiningen mellom de ulike sektorinteressene skulle skje gjennom planprosessene på kommunalt og regionalt nivå. Annet lovverk hvor det forelå overlapping med plan- og bygningsloven ble revidert for å unngå dobbelte hjemler innenfor ulike sektorer. Endringene i bruken av plan- og bygningsloven ga et økt fokus på planprosessene. Det ble lagt vekt på tidlig deltagelse, og etter hvert mistet de sektorene som ikke hadde deltatt i de innledende fasene av planprosessen sin mulighet til å reise innsigelse eller påklage vedtak som var gjort. Sektorenes makt og legitimitet i

¹⁶⁶⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>, 01.03.2015.

planprosessen ble dermed endret fra eget lovverk til aktiv deltagelse i planprosessene etter plan- og bygningsloven.

Det ble lagt økende vekt på samarbeid og muligheter for å løse motsetninger mellom ulike sektorer. Bestemmelser om konkrete løsninger eller premisser for løsninger basert på standarder ble sett på som lite ønskelig. Dette kan ha sammenheng med den økende kompleksiteten i planleggingen med nye funksjoner, problemstillinger og teknologi. Fra å ha vært fokusert mot utbygging på jomfruelig mark ble planlegging i økende grad gjennomført som fortetting. Det ga nye utfordringer for planleggingen som regelverket var dårlig egnet til å takle. Plan og bygningsloven ble gjennom hele perioden rendyrket som arena for samordning og koordinering mellom sektorene.

Oversikten og kunnskapen om folkehelsen ble tatt opp igjen som en utfordring innenfor den fysiske planleggingen på begynnelsen av 2000-tallet av utvalget som skulle se på en revisjon av plan- og bygningsloven. Temaene som ble satt på dagsordenen var først og fremst lav fysisk aktivitet, særlig blant barn og unge. Virkemidlene innenfor den fysiske planleggingen var imidlertid begrensede, og i stor grad allerede iverksatt i form av grøntområder i bebyggelsen, sikring av arealer til friluftsliv og rekreasjon, og utforming av de bygde omgivelsene med sikte på å redusere risiko og sårbarhet.

Med revisjonen av plan- og bygningsloven i 2008 ble det lagt ytterligere til rette for at også helse- og sosialsektoren kunne bruke de kommunale og regionale planprosessene til å koordinere og iverksette tiltak som skulle styrke folkehelsen. Det manglet imidlertid metodikk for å utrede de helsemessige virkningene av planforslag. Behovet for metoder var tilstede innenfor flere fagfelt. Etter hvert som stadig flere temaer, sektorer og yrkesgrupper skulle integreres i planleggingen etter plan- og bygningsloven ble det behov for lettere og mer systematisk tilgang på data, særlig tidlig i planprosessen. Dette førte til et stadig sterkere fokus på digitale registre, særlig kartfestede data til bruk i arealplanleggingen.

Utredningen av situasjonen innenfor planleggingen som ble gjennomført i forbindelse med den siste revisjonen av plan- og bygningsloven i 2008 tok også for seg hvordan planleggingen foregikk. Med et økende fokus på samordning og medvirkning dreide oppmerksomheten seg fra det tekniske grunnlaget for planlegging og utformingen av planene, til hvordan planprosessene ble gjennomført. Utvalget foreslo en paragraf om verdier og retningslinjer for hvordan planleggingen skulle foregå etter loven. Hvordan planprosessene ble gjennomført fikk dermed en egenverdi, i tillegg til resultatet de førte til i form av planer, retningslinjer og andre resultater.

Utvalget drøftet også behovet for planleggere, og nødvendig fagkompetanse for å oppfylle lovens målsettinger. Dersom plan- og bygningsloven skulle brukes som en felles arena for sektorene ville det bli behov for flere planleggere, og en bredere fagkompetanse enn tidligere. Plan- og bygningsloven ble det viktigste virkemidlet for flere sektorer i forhold til strategier, planer og tiltak innenfor egen sektor. Innenfor helsesektoren ble det satt i gang et program for å styrke kompetansen på planlegging etter plan- og bygningsloven for å styrke sektorens mulighet til å bruke loven som grunnlag for egne målsettinger og tiltak. Også fylkeskommunene styrket sin fagkompetanse og kapasitet innenfor plan- og prosesskompetanse, og de fikk etter hvert overført ansvaret for koordinering av folkehelsearbeidet og oversikten over faktorer som påvirker befolkningens helse.

Plan- og bygningsloven har blitt viktigere i folkehelsearbeidet etter hvert som samfunnets målsettinger har ført til behov for tiltak på andre sektorer enn helsesektoren. Dette

gjelder blant annet utjevning av sosiale forskjeller, hvor boligpolitikken og andre virkemidler blir sentrale for å oppnå målsettingene. Målsettingene innenfor andre sektorer vil medføre behov for utvikling både av virkemidler, metoder og kompetanse innenfor både samfunnsplanleggingen og den fysiske planleggingen.

Det utvidede fokuset på folkehelse har medført at alle sektorer har fått et ansvar for å følge opp målsettingen om en bedring i folkehelsen. Tiltakene skal samordnes innenfor planleggingen etter plan- og bygningsloven. Målsettingen for den siste revisjonen av loven i 2008 er at den skal styrke mulighetene til å planlegge på tvers av sektorer gjennom en samordning og prioritering av tiltak og virkemidler. Kravet til hvilke planer som skal utarbeides er ikke lenger forankret i loven. I stedet skal kommuner og fylker selv utarbeide en strategi for hvordan utfordringene skal takles gjennom utarbeidelsen av en kommunal eller fylkeskommunal planstrategi. Plan- og bygningsloven av 2008 ble derfor i enda større grad enn tidligere en lov for styring av prosesser, mens det materielle innholdet i planleggingen defineres gjennom forskrifter og statlige føringer for en planlegging som på lokalt nivå er forpliktet til å fremstille planene som "blue-prints", altså en definering av hvordan det fysiske resultatet skal bli. Når målsettingen for planleggingen fra Stortinget samtidig er at den ikke skal være mer omfattende enn nødvendig blir planprosessene i økende grad en prosess for å avklare sammenhenger, avhengigheter og en prioritering av hvilke effekter planleggingen skal føre til.

Del IV

Drøfting av funn

16 Planlegging som instrument for helsefremmende og forebyggende helsearbeid

I dette kapitlet gjennomgås hvilke funn som er gjort i avhandlingen og hvordan disse skiller seg fra tidligere studier jeg har gjennomgått. Min gjennomgang av det empiriske materialet bekrefter enkelte av funnene i de tidligere studiene om sammenhengen mellom helse og byplanlegging, mens andre funn gir andre forklaringer på hvordan utviklingen har vært i Norge.

I kapitlet gis det også en oversikt over hvilke endringer som har funnet sted, og hvilke elementer innenfor byplanleggingen som har forblitt stabile over lengre perioder, og hvilke som har endret seg. Jeg har lagt særlig vekt på sammenhengen mellom kunnskap innenfor medisinen og endringer i kunnskap, normer og metoder innenfor byplanleggingen.

16.1 Kildekritikk

Avhandlingen bygger hovedsakelig på stortingsforhandlingene som empiri, med primær og sekundærlitteratur som støtte for tolkning og analyser. Hovedutfordringen knyttet til stortingsforhandlingene har vært todelt: I den tidlige perioden, fra 1814 til 1857, er dokumentene uoversiktlige og det foreligger ikke referater fra debatten i Stortinget. Dette har gjort det utfordrende å få oversikt over det normative perspektivet på utviklingen. I den siste delen av perioden som studeres, fra ca 1970 og fremover er mengden dokumenter en utfordring. Digitale dokumenter finnes ikke før i 2006, og den store mengden materiale fra ca 1970 og fremover har gjort det svært utfordrende og arbeidskrevende å gjennomgå stortingsforhandlingene.

En annen utfordring har vært å vurdere hvilke bøker og tidsskrifter som har preget den faglige debatten gjennom historien. Fra begynnelsen av 1900-tallet foreligger tidsskriftet *Byggekunst* (og før dette *Arkitektur og dekorativ kunst* i en periode) som gjøre det mulig å dokumentere at i hvert fall noen utenlandske bøker må ha vært kjent i Norge, om ikke annet gjennom artikler i tidsskriftet. I den første perioden, fra 1814 og frem til 1876 (hvor Reinhard Baumeisters bok om byplanlegging publiseres), finnes det få fagbøker om planlegging. Mengden fagbøker øker sterkt fra slutten av 1800-tallet og fremover. I denne perioden er en del bøker stadig referert til, og kan ut fra sammenhengen antall ganger de er referert identifiseres som betydningsfulle. I de siste 50 årene av perioden er det vanskeligere å identifisere bøker eller tidsskrifter som har definert den faglige diskursen. Mengden fagbøker øker også sterkt i denne perioden. Fremstillingen fra denne perioden er i hovedsak basert på Thomassen (1997), Kvarv (2003) og Kleven (2001).

Den kanskje største utfordringen, og den største svakheten i empirien, har vært tilgangen til litteratur om utviklingen innenfor helsesektoren generelt, og det forebyggende og helsefremmende arbeidet spesielt. Her er avhandlingen basert nesten utelukkende på sekundærlitteratur. Den litteraturen som har vært tilgjengelig har vært spredt i tematikk og historiske perioder. Det er vanskelig uten en dypere kjennskap til faget å vurdere om utvalget er tilfredsstillende til å gi en dekkende oversikt over det store fagfeltet som helsesektoren utgjør. Fremstillingen bygger derfor nesten utelukkende på den kunnskapen som har vært tilgjengelig, mens normene og regelverket (både formelt i form av lover og forskrifter og uformelt i form av metoder innenfor faget) i liten grad er omtalt.

Primær og sekundærlitteraturen har vært brukt til å tolke lovtekstene, og som en kontroll av hvilken kunnskap, normer og regler som ble diskutert innenfor planleggingsfaget. Jeg har også lett etter alternative forklaringer og kunnskap, normer og regler som ikke gjenfinnes i stortingsforhandlingene. Det generelle bildet av utviklingen er at problemstillinger ble satt på dagsordenen i forbindelse med bygningslovgivningen før konkrete forslag til løsning av utfordringene forelå fra planleggernes side. De fleste temaer som tas opp i lærebøker og andre skrifter innenfor byplanleggingen hadde allerede blitt omtalt i forbindelse med bygningslovgivningen. Den faglige utviklingen innenfor byplanleggingen ser ikke ut til å ha vært en drivkraft, men en konsekvens av de problemstillingene som ble reist innenfor lovverket.

16.2 Bruken av institusjonell teori

Jeg har i avhandlingen basert meg på institusjonell teori som grunnlag for valg av og analyse av empiri i avhandlingen. Formålet har ikke vært å teste holdbarheten av den institusjonelle teorien, men å benytte den som analytisk verktøy. Teorien har vært nyttig i gjennomgangen av empirien fordi den har gitt tre ulike perspektiver på endringene innenfor byplanleggingen, fordi den kan forklare hvordan påvirkningen skjer mellom helsearbeidet og byplanleggingen, og fordi den egner seg til å forklare stabilitet og endring over tid.

Utfordringen i bruken av teorien har vært å holde de tre perspektivene – kunnskap, normer og regler – fra hverandre i analysen. Årsaken til dette, forklart i lys av den institusjonelle teorien, er at de tre perspektivene eller betraktningsmåtene alle studerer det samme fenomenet, nemlig byplanleggingen som institusjon. De tre perspektivene vil derfor i praksis gli over i hverandre, og er samme sosiale fenomen.

Den største svakheten ved institusjonell teori har vært at den ikke sier noe spesifikt om forholdet mellom aktørene, makt og institusjoner. Gjennom empirien jeg har studert er det åpenbart at det har stor betydning hvem som engasjerer seg i byplanlegging, og hvilken reell eller potensiell, direkte eller indirekte, makt vedkommende aktør har. Aktørene har betydning for hvordan kunnskapen, normene og reglene utvikler seg. Jeg drøfter derfor i oppsummeringen også hvilke aktører som har vært sentrale i utviklingen av byplanleggingen som forebyggende og helsefremmende virkemiddel.

Den andre begrensningen jeg har oppdaget i bruken av den institusjonelle teorien er hvordan planleggingsfagets metoder skal håndteres. Metodene innenfor planleggingen består av både data (kunnskap om et fenomen), normer for hva som vurderes som godt og mindre bra, og regler for hvordan man skal gå frem for å komme til et resultat eller anbefaling (for eksempel utforming av en plan). Jeg har valgt å drøfte metoder under "regler" fordi et fremtredende trekk ved metodene er den systematiske fremgangsmåten. For drøftingen av metoder gjelder det samme som for institusjonen som helhet – de tre perspektivene er tre ulike måter å studere det samme fenomenet, og det er derfor egentlig en stor grad av overlapp i analysen når de tre perspektivene drøftes.

17 Avhandlingens funn sett i forhold til tidligere studier

Her gjennomgås funnene i avhandlingen sett i forhold til tidligere studier av temaet byplanlegging/fysisk planlegging og helse som jeg har hatt tilgang til. Tidligere studier som er gjort om temaet er Benevolo (1973), Jensen (1980), Piccinato (1983), Schmidt&Kristensen (1986) og Rodenstein (1988). Av disse er det bare Jensen (1980) som omtaler norske forhold spesielt. Disse studiene forsøker å påvise mer generelle årsakssammenhenger innenfor en europeisk planleggingstradisjon, og de er derfor relevante i forhold til norske forhold.

17.1 Integrering av helsehensyn i byplanleggingen

Mens tidligere studier (Benevolo 1973, Jensen 1980, Piccinato 1983, Rodenstein 1988) har koblet oppmerksomheten rundt helseforholdene i byene til industrialiseringen og den medfølgende urbaniseringen, viser denne avhandlingen at helse blir forsøkt integrert i den norske lovgivningen allerede på begynnelsen av 1800-tallet, lenge før industrialiseringen i Norge startet. Kongen for Sverige og Norge (Karl II frem til 1818 og Karl III Johan fra 1818 til 1844) foreslo en lovgivning for alle byene i Norge. Helse var en av faktorene det ble argumentert med som bakgrunn for loven.

Begrunnelsen for statens eksistens ble i følge Rodenstein fra midten av 1700-tallet forankret i borgernes velferd, og ikke lenger i sikringen av fred og rettssikkerhet (Rodenstein 1988:35). Å sikre befolkningens helse blir en del av denne begrunnelsen, og Rodenstein mener dette utgjorde et nytt element i politikken i form av statlige tiltak. At kongen allerede på begynnelsen av 1800-tallet foreslår en felles bygningslov kan ses i sammenheng med en slik ny forståelse av statens oppgaver og ansvar, uten at jeg har klart å påvise en slik sammenheng i det materialet jeg har gjennomgått. En nærmere undersøkelse av kongens motiver for å foreslå en felles bygningslov for alle byene i Norge kan gi interessante perspektiver på kongens og statens rolle i byplanleggingen i Norge på begynnelsen av 1800-tallet.

Det unike er ikke at helse blir tatt opp som tema i forbindelse med lovforslaget, det var også innarbeidet helsehensyn i bygningsreglementet for København i 1795. Det nye prinsippet som ble forsøkt etablert i Norge var en felles bygningslov for alle byene. Prinsippet ellers i Skandinavia var at de større byene hadde en egen bygningslov. I Norge var de fleste byene små på begynnelsen av 1800-tallet, og sterkt agrart preget. Ønsket om å kontrollere den videre veksten kan ha vært ideelt motivert, eller det kan ha sprunget ut av en tro på fremtidig vekst. Det er sannsynlig at kongen kjente til forholdene i Europa, og England spesielt, som hadde hatt en begynnende industrialisering siden slutten av 1700-tallet. En hypotese er at det kan ha gitt impulser til et ønske om en mer planmessig styrt utvikling i Norge.

17.2 Eiendomsutvikling

Problemene i byplanleggingen på 1800-tallet er i tidligere studier også tilskrevet eiendomsspekulasjon. Etter hvert som rettsstaten blir etablert, borgerskapet får anledning til å eie og omsette eiendom, og et fungerende bankvesen ble etablert, ble det mulig å spekulere i eiendom. De første tilfellene av bygging av boliger for utleie jeg har

funnet i empirien som er gjennomgått er i Kristiania. Tidligere studier har konkludert med at eiendomsspekulasjonen førte til høyere tomtepriser og et ønske om høy utnyttelse for å sikre fortjenesten fra boligprosjekter. Det samme ser ut til å være tilfelle i Norge.

Kjøp og salg av eiendom med sikte på fortjeneste ble etter hvert en egen forretningsvirksomhet slik Jensen (1980:200) påpeker. Utviklingen varte over flere tiår men ut fra den gjennomgåtte empirien i denne avhandlingen var det ikke før i siste halvdel av 1800-tallet at eiendomsspekulasjon av Stortinget ble oppfattet som et problem i byutviklingen. Fordelingen av ansvaret mellom det offentlige og de private utbyggerne lå fast gjennom hele 1800-tallet: Det offentlige planla gatenettet, åpne områder, kvartaler og tomter og de private utbyggerne bygget husene. Byggingen av boliger fulgte markedet og bygningsloven skulle, slik Piccinato (1983) påpeker, sikre en minimumsstandard på boligene. Som Jensen (1980) påpeker ble økonomisk aktivitet dermed en vesentlig drivkraft i byutviklingen, og den enkelte grunneier fikk, som i resten av Europa, i langt sterkere grad enn i tidligere perioder betydning for byutviklingen i Norge. På slutten av 1800-tallet, og særlig med bygningsloven av 1924, fikk grunneierne anledning til selv å fremme forslag om regulering. Det ga dem ytterligere mulighet til å påvirke byutviklingen.

Som i andre land i Europa var det også i Norge fokus på kvaliteten i bebyggelsen, og særlig i boligbebyggelsen. Bygningsteknologien var omtrent som i tidligere perioder hvor byene var mindre og det var mer åpent areal innenfor bygrensene. Etter hvert som både størrelsen på byene og tettheten økte ble sannsynligvis de enkle tekniske løsningene for de sanitære funksjonene problematiske. Bestemmelsene i lovene som skulle hindre lukt fra gjødselsbinger og latriner i å trenge inn i bolighusene gjenspeiler nok de faktiske forholdene. Byens stank er omtalt i mange historiske kilder.

At de som eide bygninger ikke lenger bodde i dem selv kan ha medvirket til at kvaliteten på nybygg og vedlikehold av eksisterende bebyggelse ble dårligere, slik det er påvist at den ble i resten av Europa. De tidligere studiene argumenterer for at med teorien om miasmer som det dominerende medisinske paradigme for hvordan sykdom oppstod ble det sterke argumenter for at det var nødvendig å gjøre inngrep i grunneierenes rett til å bygge på egen eiendom gjennom å styre hvordan bebyggelsen skulle utformes. Funnene jeg har gjort bekrefter dette.

Piccinato mener bebyggelsesplanen¹⁶⁶⁵ ble utviklet som instrument for å koordinere de ulike funksjonene innenfor et avgrenset geografisk område (Piccinato 1983:38-39). Utviklingen av byplanleggingen skjedde dermed ifølge Piccinato på samme måte som det private initiativet innenfor økonomien: De enkelte aktivitetene og funksjonene ble sett på som nødvendige for en videreutvikling av byen, uten at betydningen og utformingen ble avklart i forhold til den helhetlige situasjonen (Piccinato 1983:39). De virkemidlene som nedfelles i lovgivningen, mener Piccinato er til for å skape en balansert vekst og jevn fordeling av eiendomsverdiene. Dette ble oppnådd gjennom en styring av arealformål, utnyttelsesgrad, byggehøyder og andre elementer som hadde betydning for verdien av tomtearealene.

Min analyse av forarbeidene til bygningslovene bekrefter at Piccinatos analyse av utviklingen i Tyskland er dekkende for utviklingen i Norge på 1800-tallet. Byplanleggingen la til rette for private investeringer i eiendom og bygninger, og et sett med felles regler lå

¹⁶⁶⁵ Det tyske begrepet er "Bebauungspläne" og tilsvarer omtrent begrepet "reguleringsplan" i det norske lovverket. En Bebauungsplan ble utarbeidet for et mindre del av byområde, for et kvartal eller for enkelte tomter, allerede utparsellerte tomter. Planen fastla arealformål (bolig, industri, kontor osv.), utnyttelsesgrad, byggehøyder og eventuelt andre forhold som bebyggelsen skulle tilfredsstillte. Planen var et juridisk dokument som fastla grunneieres rettigheter.

til grunn for tomteutnyttelsen og utforming av bebyggelsen. Etersom reglene for utnyttelse av tomtene var forankret direkte i loven var det lite rom for endringer på den enkelte tomten, og de private investorene konkurrerte dermed på relativt like vilkår. I senere perioder, hvor det skulle utarbeides planer for den enkelte utbyggingen ble det større forskjell på tomtenes verdi og planprosessen og resultatet av den fikk stor betydning for tomtenes verdi. Dett gjelder for perioden etter ca 1900 i Norge.

17.3 Begrunnelsen for en styrket lovgivning

Schmidt og Kristensen (1986) mener at statlige inngrep først ble aktuelle da forholdene i byene ble så dårlige at det truet befolkningens helse og arbeidsevne, og at det særlig var koleraen som førte til et press på at noe måtte gjøres. Jeg viser i mine undersøkelser at helsehensyn i Norge ble innarbeidet i bygningslovene før den første større koleraepidemien rammer landet i 1833, og at koleraen heller ikke etter de store epidemiene 1848 og 1853 blir konkret nevnt i forbindelse med forarbeidene til bygningslovene. I Stortingsdebatten nevnes det at det har vært en epidemi i Kristiania da et revidert lovforslag for byen forelå i 1857, men kolera nevnes ikke konkret. Hvordan sykdommen spredte seg var det heller ikke noen entydig kunnskap om på denne tiden. John Snow gjorde sine undersøkelser i London året etter (1854) at koleraepidemien rammet Oslo.

Schmidt og Kristensen mener det var kunnskapen om de faktiske forholdene i byene i Danmark og hvordan de epidemiske sykdommene spredte seg som skapte betingelsene for nye tiltak for å bedre helsen i byene (Schmidt&Kristensen 1986:39). Det er nok riktig også for Norge, men byene var små i forhold til ute i Europa, og de lokale legene hadde nok god oversikt over både boligforholdene og andre faktorer som man mente påvirket helsetilstanden. Under epidemiene ble det gjort undersøkelser av hvordan koleraen smittet, for eksempel i Bergen i 1848, hvor legene Timandus Løberg og D.C. Danielssen gjorde egne undersøkelser om hvordan sykdommen artet seg og hvordan den ble spredd i byen. Løberg mente koleraen smittet fra person til person, men hadde ingen forklaring på hvordan.¹⁶⁶⁶

Hvordan sykdommene smittet og oppstod var ikke entydig, og flere konkurrerende teorier fantes (Rosen 1993). I de små norske byene var det enklere enn i Europa å følge smitteveiene fra person til person. Til tross for dette kan jeg påvise at tiltak som passet sammen med en miasmatiske teori om sykdomssmitte ble beholdt i bygningslovene. Kanskje var det en strategi fra lovgivers side. Så lenge det ikke var noen enighet om hvordan sykdommer oppstod og spredte seg var det greit å være på den sikre siden når det gjaldt tiltak.

Funnene i avhandlingen bekrefter tidligere studier hvor det ble konkludert med at å bygge boliger ble ansett som en privat oppgave på 1800-tallet. På samme måte som i resten av Europa var det også i Norge behov for å sikre en minimumsstandard på bebyggelse og boliger. Avhandlingen viser at begrunnelsen som ble gitt da de første lovene ble vedtatt var for å sikre helsen, sikkerhet og hensynet til tredjepart (dersom bygget ble solgt videre skulle kjøper ha sikkerhet for at det hadde en viss kvalitet). Konjunktorene svingte gjennom den perioden som studeres, og mine undersøkelser viser at de kostnadene kravene i bygningsloven påførte grunneierne når de skulle bygge går igjen som tema i behandlingen av bygningslovene i Stortinget i hele perioden. Allerede i

¹⁶⁶⁶ Se artikkelen "Da Koleraen herjet i Bergen" av Bjørn Davidsen i Digitalarkivet, <http://digitalarkivet.no/sab/bergensposten/Kolera.htm>, 08.02.2015.

1830 hadde 351 grunn og huseiere i Kristiania skrevet under på et opprop om å få loven, som var vedtatt tre år tidligere, opphevet eller endret. Boligen var et knapt gode gjennom hele perioden og argumentet om at økte kostnader ble overført på de som skulle leie (og etter 1945 skulle bygge selv) var fremme i debatten i Stortinget helt frem til vår tid.

Avhandlingen viser at en lav pris på boliger var et mål og en vedvarende norm for bygningslovlovgivningen, selv om påbudene førte til økte kostnader for byggherrene. Benevolo (1973) mener kvaliteten på bebyggelsen ble stadig dårligere fordi utbyggerne av boliger satte leien så høyt som det var mulig i forhold til en arbeiderfamilies inntekt. For å øke inntektene måtte kostnadene i byggeprosessen reduseres (Benevolo 1973: 3334). Avhandlingen viser at det for lovgiver var viktig å få redusert kostnadene ved å bo fordi oppfatningen var at de høye prisene førte til overbefolkning av leilighetene og fremleie av boligene.

Overbefolkning ble etter hvert et tema i forhold til helse og sosiale forhold og Rodenstein mener det skjer en dreining i 1890-årene fra et forbilde formulert som "gesunde Wohnungen" til "abgeschlossene Familienwohnung" som grunnlag for boligbyggingen for arbeiderklassen (Rodenstein 1988:145). Mange leiligheter var svært overfylte fordi det ble leid ut rom for å kunne klare de høye husleiene. Det førte blant annet til økt smittefare, og det passet ikke inn i den borgerlige forestillingen om familien som sosial og kulturell enhet (Rodenstein 1988:146). De sosiale og helsemessige konsekvensene ble særlig tydelige på slutten av 1800-tallet i de større byene i Norge. Dette skjer samtidig med at bakteriene som smittestoff identifiseres, noe som ga en vitenskapelig forklaring og begrunnelse for at overbefolkning var et helseproblem. Avhandlingen viser at ved behandlingen av bygningsloven for Kristiania i 1875 var det sedeligheten og faren for overgrep som ble omtalt som farene ved overbefolkning av leiligheter. På slutten av århundret, ved behandlingen av bygningsloven for Bergen i 1899, var det de mer direkte helsemessige konsekvensene som ble nevnt i debatten i Stortinget.

17.4 Bruken av kunnskap i planleggingen

Benevolo mener det var koleraepidemien på begynnelsen av 1830-tallet som gjorde at det ble nødvendig å gjøre undersøkelser om hvordan situasjonen var i byene, og hva som hadde forårsaket den (Benevolo 1973). I Norge gjorde Eilert Sundt undersøkelser i Kristiania og andre steder i landet fra midten av 1850-tallet. Hans studier gjorde at i hvert fall deler av tilstanden for fattigfolk når det gjaldt hygiene, seksuelliv og boligforhold var beskrevet. Mens London og andre europeiske byer hadde vokst betraktelig under industrialiseringen i løpet av den første halvdel av 1800-tallet var norske byer fortsatt relativt beskjedne i folketall og utstrekning. Fra 1860 fikk også sunnhetskommisjonene gjennom Sunnhetsloven av 1860 som oppgave å holde oversikt over faktorer som påvirket helsetilstanden i befolkningen. Etter hvert som byene vokste ble det spørsmål om hvordan arbeiderklassen faktisk bodde. I 1893 ba kommunestyret i Kristiania Sunnhetskommisjonen om en utredning om "den ubemidlede klasses boliger i Kristiania og i utlandet" (Jensen 1980:68). I materialet jeg har gjennomgått er det få indikasjoner på at den faktiske tilstanden i byene ikke var kjent, og da boligmangelen ble prekær på begynnelsen av 1900-tallet gis det beskrivelser i stortingsdebattene på hvordan boligforholdene for arbeiderklassen var.

Boligsaken ble også etter hvert basert på fakta, dvs. empiriske undersøkelser av den faktiske situasjonen i byene. "Forbindelsen mellom trangboddhet og dårlige boforhold på den ene siden, og sykdom, elendighet, åndelig og moralsk forfall på den andre siden, ble

fremstilt som entydig og åpenbar” (Jensen 1980:397). Min empiri viser at det også i stortingsdebattene ble benyttet beskrivelser av den faktiske situasjonen i byene som argument for endringer i bygningslovene. Avhandlingen bekrefter også Jensens (1980) konklusjon om at utenlandske forhold spilte en stor rolle i argumentasjonen for tiltak i Norge. Det ble referert til fagfolk som hadde studert utenlandske forhold, og utenlandske (først og fremst skandinaviske og tyske) forbilder ble brukt i diskusjonene rundt bygningslovene.

Et trekk ved byplanleggingen på 1920- og 30-tallet er at stadig mer av bakgrunnskunnskapen som planleggerne innhenter er vitenskapelig basert. Jensen mener det ikke lenger var nok å basere seg på de reguleringsmessige og bygningstekniske erfaringene fra tidligere prosjekter, og at det ble argumentert for at planleggingen måtte bygge på ”sociale, økonomiske og hygieniske lover” (Jensen 1980:463). Mine undersøkelser viser at det ble lagt stor vekt på de faktiske forholdene når bygningslovgivningen ble diskutert, og at denne tendensen forsterket seg etter forrige århundreskifte.

17.5 Politiske endringer

Revolusjonene i Europa i 1848 tillegges stor vekt av tidligere teoretikere. Jeg kan gjennom avhandlingen ikke dokumentere at de endringene som fulgte av Thranitter bevegelsen¹⁶⁶⁷ i Norge fikk direkte betydning i debatten rundt bygningslovene. Bevegelsen sammenfaller med en gryende industrialisering i Norge¹⁶⁶⁸ og en jevn tilflytting til byene. Avhandlingen viser at diskusjonen rundt bygningslovene i Stortinget var fokusert på detaljer i utformingen og organiseringen av bebyggelsen, og at en debatt rundt bygningstyper og tilgang på boliger først blir tydelig noen tiår senere. Fra Stortingets side, i forbindelse med bygningslovene, kan jeg ikke påvise noen impulser til å sette arbeidernes boligbehov på dagsordenen for å dempe de sosiale konfliktene som oppstod i kjølevannet av revolusjonen i 1848 slik Benevolo (1973) mente det skjedde ellers i Europa. Kanskje var forholdene for små og protestene lettere å slå ned i Norge enn ellers i Europa siden byene hadde så få innbyggere sammenlignet med europeiske byer.

De funnene jeg har gjort viser at debatten i Norge ser ut til å følge samme mønster som Benevolo (1973) påviser i Europa. Det skjer en profesjonalisering innenfor de enkelte fagområdene, mens helheten i utviklingen er et resultat av markedet og private utbygges initiativ. Avhandlingen viser at det var et sammensatt bilde av hvem som drev utviklingen fremover innenfor medisin og planlegging. Fagfolkene hadde betydning for å sette problemstillinger på dagsordenen, men også fagfolk utenfor medisin og byplanlegging var med på å sette agendaen for hvordan bygningslovene utviklet seg.

I tidligere studier er det argumentert for at ny vitenskapelig kunnskap bidrar til å bringe helse høyere opp på agendaen i byplanleggingen, og at kunnskapen om tilstanden i byene og den politiske uroen som oppstod etter revolusjonen i 1848, og de nye sosialistiske ideene, satte tiltak for å bedre situasjonen i byene på den politiske agendaen på en annen måte enn tidligere. I denne avhandlingen har jeg ikke klart å påvise noen slik direkte sammenheng. Mot slutten av 1850-tallet blir det av enkelte fagfolk tatt til orde for at boligforholdene for arbeiderne burde løses på en annen måte enn med leiekaserner, men argumentene får ikke gjennomslag før etter århundreskiftet. Da hadde

¹⁶⁶⁷ Om Marcus Thrane, se Store norske leksikon: <https://snl.no/MarcusThrane>, 08.02.2015

¹⁶⁶⁸ <https://snl.no/Norskhistoriefra1815til1905>, 08.02.2015

almen stemmerett for menn over 25 år blitt innført, og kvinner fikk alminnelig stemmerett til kommunevalg i 1910 og til Stortinget i 1913.

Piccinato mener hovedfunksjonen for byplanleggingen har vært å sikre en maksimal verdistigning, og en mest mulig lik geografisk fordeling av verdien på arealer i byene. Han mener de historikerne som tror at byplanleggingen springer ut av en sosial bevissthet tar feil. Han mener at en minstestandard for å sikre helsen og sikkerheten var et sekundært mål for byplanleggingen, og at dette blir tydelig når en ser på virkemidlene som etableres i bebyggelsesplanene. Disse er rettet mot en styring av arealenes verdier, og ikke mot en hensiktsmessig funksjonell eller hygienisk standard (Piccinato 1983:7879). Mine funn viser at den første bygningsloven som ble vedtatt i Norge (loven for Kristiania av 1827) hadde både sikring av grunneiernes verdier og helse som to av fem formål med loven. Piccinato kan ha rett i at det har vært perioder hvor sikringen av helsen var underordnet et økonomisk perspektiv, men mitt empiriske materiale viser at det var flere parallelle hensyn som ble forsøkt ivarettatt, i hvert fall som en uttalt ambisjon fra departementet og komiteen som foreslo lovteksten. Sikkerhet for grunneiere, naboer og tredjepart (kjøper når eiendom og bygninger ble omsatt) var ett av hensynene i loven (se også Fischel 1978). Sikkerheten for grunneierene og naboer kom særlig sterkt til uttrykk i forskriftene som skulle hindre brann.

Jeg mener ut fra de funnene jeg har gjort at maktforskyvningen mellom ulike sosiale klasser gir en bedre forklaring enn ny kunnskap innenfor medisinen på endringene som skjedde. Avhandlingen viser at det er en betydelig treghet i lovverket hvor gjeldende bestemmelser i bygningslovene bare langsomt endres når ny kunnskap eller nye normer oppstår. Mine funn bekrefter Rodensteins (1988) konklusjoner om at det er den politiske agendaen som er avgjørende for betydningen helse får innenfor planleggingen, og hvilke virkemidler som utvikles. Samtidig som det er klart at fagfolkernes kunnskap og avgrensning av eget ansvarsområde har betydning for hvordan planleggingen utviklet seg i form av idéer, metoder og interne faglig kunnskap og normer. Mine funn viser at boligspørsmålet for arbeiderne var oppe som tema i sammenheng med bygningslovene allerede i 1875, fremmet av stadsfysikus i forbindelse med bygningsloven for Kristiania, og at hans innspill ble overlevert kommunen allerede tidlig på 1870-tallet. Jensen (1980) mener at hovedspørsmålet innenfor byplanleggingen etter hvert ble hvordan det skulle skaffes nok leiligheter med god standard (Jensen 1980:199). Avhandlingen viser at spørsmålet først (på begynnelsen av 1870-tallet) ble formulert som et spørsmål om bygningstyper og materialbruk.

17.6 Forbilder for den norske lovgivningen

Benevolo mener den engelske helseloven av 1848 fikk en enorm betydning for den videre utviklingen av byplanleggingen. Schmidt og Kristensen mener at The Public Health Act av 1848 i England ble verdens første effektive sunnhetslov. Loven styrket statens muligheter til å gripe inn og pålegge de lokale myndighetene å sørge for avløpshåndtering, drenering, bygging av kloakker, brolegging m.m. i tillegg til å sette hygieniske minstekrav for boligbebyggelsen (Schmidt&Kristensen 1986:47). Mine undersøkelser bekrefter at den engelske lovgivningen var et viktig forbilde også for norsk lovgivning innenfor byplanleggingen. Særlig på slutten av 1800-tallet ble engelsk lovgivning benyttet som forbilde, og da ofte for å argumentere for at den private eiendomsretten måtte begrenses for å ivareta fellesskapets interesser. Oppfatningen var at eiendomsretten sto sterkt i England, og det ble argumentert at dersom det ble innført begrensninger for grunneiere i England måtte dette være akseptabelt også i Norge.

I følge Piccinato var forskriftene for å sikre helsen i hovedsak begrenset til boligbebyggelsen og omfattet regler for bebyggelsens høyde, byggegrenser mot naboer og gaten, bygningsvolumet inklusive bygningenes dybde fra gaten, minstemål på gårdsrommene og enkelte andre bestemmelser (Piccinato 1983:109). Empirien jeg har gjennomgått bekrefter at bestemmelsene som skulle sikre helsen først og fremst var knyttet til boligbebyggelsen. Det ble gitt noen bestemmelser som virksomheter som ikke ble tillatt å ligge i bysentrene, men bortsett fra dette var bestemmelsene i loven knyttet til boligbebyggelsen og byggegrenser osv. som Piccinato påpeker.

17.7 Boligproblemet

Rodenstein mener at boligmangelen for de „lavere“ klassene i Europa allerede på 1860-tallet ble identifisert som et helsemessig og sosialt problem, men at det ikke ansett som noe det offentlige burde engasjere seg i på det tidspunktet. Løsningen var i følge Rodenstein den naturlige etterspørselen og tilbudet av boliger (Rodenstein 1988:107). Staten skulle ikke gripe inn men overlate til private utbyggere å skaffe boliger basert på markedets behov (Rodenstein 1988:108). Jeg har ikke klart å påvise en konkret debatt om boligspørsmålet så tidlig som på 1860-tallet i Norge, selv om materialet jeg har gjennomgått viser at det også i Norge ikke ble ansett som en offentlig oppgave å skaffe nok boliger.

Rodenstein mener boligproblemet var todelt. Den ene delen var de generelt høye bokostnadene i byen, delvis forårsaket av spekulasjon, delvis av økende utgifter til infrastruktur. Den andre delen av boligproblemet var for få og for dårlige boliger til samfunnslagene med lav inntekt (Rodenstein 1988:107). Fra 1870-årene ble boligproblemet i følge Rodenstein det dominerende spørsmålet innenfor byplanleggingen (Rodenstein 1988:110). Jensen (1980) mener at boligsaken og byreguleringen på slutten av 1800-tallet ble sett på som to separate områder.

Mine analyser underbygger Rodensteins konklusjoner om at boligproblemet var todelt. Utgiftene til infrastruktur ser imidlertid ikke ut til å ha spilt noen stor rolle i boligdebatten i Norge. Derimot ble tiltak mot brann, blant annet med krav om to trapper for å sikre rømning, hyppig nevnt som årsak til de høye prisene på nye boliger. Bygningslovene fastla gatemønsteret, og muligheten til å fravike rutenettet som prinsipp for organiseringen av gatenettet kom først på slutten av 1800-tallet. Det var derfor ingen direkte kobling mellom boligsaken og byregulering, verken faglig eller juridisk, før på begynnelsen av 1900-tallet da det etter hvert ble utformet planer for å fastlegge et annet gatenett. Dette gjorde det også mulig å etablere andre bygningstyper enn leiegårder, noe som hadde vært vanskelig innenfor rutenettet på grunn av de høye eiendomsverdiene, og ønsket om høy avkastning.

Mine funn viser at boligspørsmålet for arbeiderne var oppe som tema i sammenheng med bygningslovene allerede i 1875, fremmet av stadsfysikus i forbindelse med bygningsloven for Kristiania, og at hans innspill ble overlevert kommunen allerede tidlig på 1870-tallet. Jensen (1980) mener at hovedspørsmålet innenfor byplanleggingen etter hvert ble hvordan det skulle skaffes nok leiligheter med god standard (Jensen 1980:199). Avhandlingen viser at spørsmålet først (på begynnelsen av 1870-tallet) ble formulert som et spørsmål om bygningstyper og materialbruk. Stadsfysikus foreslo å bygge mindre frittliggende hus i tre for å holde kostandene nede og redusere faren for at en brann skulle spre seg over store områder. Forslaget fikk ikke flertall da det ble drøftet i kommunen, noe som kan skyldes at det var svært få som hadde stemmerett, og at de

som satt i kommunestyret var menn med en viss inntekt eller som var eiendomsbesittere. Flertallets avveininger av interesser og normer for en god løsning var ikke i tråd med forslaget fra stadsfysikus.

Rodenstein (1988) mener det lyktes å sette temaet på den politiske dagsorden fordi de helsemessige fremskrittene ble satt i sammenheng med sosiale fremskritt, og at utviklingen representerer (og kanskje også var en bevisst strategi for) disiplinering av arbeiderklassen og forbedring av de fattiges levekår. Hun mener de foreslåtte tiltakenes konsekvenser for den private eiendomsretten gjorde at de møtte sterk motstand fra de rådende politikerne. Min empiri viser at initiativet (bortsett fra på begynnelsen av 1870-tallet da stadsfysikus i Kristiania tok opp spørsmålet om arbeiderboliger) kom fra arbeiderne selv, blant annet i forbindelse med bygningslovene. Ut fra den empirien jeg har studert var det et press fra arbeiderklassen mot borgerskapet (som satt med den politiske makten) som skapte endringene. Jeg har ikke funnet noen indikasjoner i forarbeidene til bygningslovene, eller i stortingsdebattene, på at bygging av arbeiderboliger var en bevisst strategi for å pasifisere arbeiderklassen.

Rodenstein mener diskusjonen rundt helse og byplanlegging i den siste halvdel av 1800-tallet nedfeller seg på to områder. Det ene er renovasjon og sanitæranlegg, særlig kloakkanlegg for byene, det andre området er boligproduksjon og boligkvalitet i byutvidelsesområdene (Rodenstein 1988:70). Mine funn bekrefter at disse temaene var viktige da bygningslovene ble diskutert, men også at avløp og kloakkanlegg ble sett på som et teknologisk problem hvor lovverket skulle sikre mulighet til gjennomføring, mens boligproduksjonen blir drøftet i forhold til grunneiernes frihet og rettigheter satt opp mot fellesskapets behov.

Det ser ut til å være enighet tidligere mellom historikere om at den mer «teknokratiske» innfallsvinkelen var rådene i siste halvdel av 1800-tallet, mens de helhetlige ideene var mer fremtredende i første halvdel av det 20. århundret. Diskusjonen er knyttet til om planleggingen var et virkemiddel for å ivareta enkeltgruppers (grunneier, arbeiderne, de fattige), eller om det er et virkemiddel for å ivareta fellesskapets interesser, eller en avveining mellom de to (se Fischel 1978). Mine funn viser at fellesskapets interesser ble satt på dagsordenen etter at menn og kvinner (over 25 år) fikk allmenn stemmerett, og etter at det offentlige tok et direkte ansvar for å bygge boliger.¹⁶⁶⁹ Mine funn indikerer at det var samlingen av virkemidler for utbygging under offentlig kontroll som førte til en endring fra en mer sektordelt til en helhetlig planlegging. Det var normen for fordelingen av makt og myndighet mellom det offentlige (i praksis kommunene) og private grunneiere og eiendomsutviklere som endret seg, snarere enn ny kunnskap eller endrede regler innenfor faget eller lovverket.

17.8 Bygningstyper

Leiekasernen ble etablert som bygningstype for boliger i byene i de fleste land i Europa, med unntak av England som bygget lave rekkehus. Striden for og mot leiekasernen som bygningstype var sentral i diskusjonen rundt boligproblemet og helse i siste halvdel av 1800-tallet og på begynnelsen av 1900-tallet. Leiekasernen ble vurdert (av Sverre Pedersen i 1931, og av andre fagfolk) å føre til både sosiale og sunnhetmessige problemer (Jensen 1980). Stortingsforhandlingene bekrefter at leiekasernen som

¹⁶⁶⁹ I den første tiden etter forrige århundreskiftet ble det forsøkt å gi tilskudd til private utbyggere, uten at det førte til en vesentlig økning i boligbyggingen.

bygningstype også i Norge ble en forklaring på de dårlige boforholdene i byene på slutten av 1800- og begynnelsen av 1900-tallet.

Diskusjonen rundt boligtyper var sentral i boligsaken og Jensen (1980) fant at skillet i debatten gikk mellom de som ønsket en åpen bebyggelse i form av hagebyer eller frittliggende småhus, og de som ønsket en tettere bebyggelsesform. Det var i hovedsak hensynet til økonomi som skilte de to måtene å ville håndtere boligbyggingen på. Argumenter for en åpen bebyggelsesform var i første rekke hygieniske. Den åpne bebyggelsen sikret lys, luft og vegetasjon (Piccinato 1983:67). Leiekasernene derimot ble bygget for maksimal profitt, og det var leiekasernene som ifølge Piccinato gjorde det nødvendig med bestemmelser som sikret en minimumsstandard for hygiene og sikkerhet. Funnene jeg har gjort i forarbeidene til bygningslovene og debattene i Stortinget bekrefter at dette er en riktig beskrivelse av utviklingen også i Norge.

Piccinato mener spørsmålet om en lukket eller åpen bebyggelsesform var viktig innenfor byplanleggingen i perioden 1870 til 1914 og at spørsmålet dreide seg både om hvordan byens form skulle være, i tillegg til en rekke sosiale, tekniske, hygieniske og økonomiske spørsmål (Piccinato 1983:65). Materialet jeg har gjennomgått viser at spørsmålet om åpen eller lukket bebyggelse først blir satt på dagsorden på begynnelsen av 1900-tallet i Norge, og da snarere som et valg mellom karrébebyggelse og eneboliger, enn om en lukket eller åpen bebyggelsesform. Først når kommunene selv tar over ansvaret for bygging av boliger blir det en debatt rundt bygningstypologi og kostnader knyttet til boligbyggingen.

Rodenstein (1988) mener diskusjonen rundt byutvidelsene ble dominert av det hun kaller et "negativbilde" som var leiegårdene i Berlin ("die Berliner Mietskasernen"), dvs. at diskursen innenfor byplanleggingen ble dominert av ønsket om å komme bort fra leiekasernen som typologi, og mindre ut fra en drøfting av en ønsket utvikling. Mitt empiriske materiale underbygger ikke en slik konklusjon for utviklingen i Norge. Det var et ønske om å komme vekk fra de dårlige boforholdene i byene, og leiegårdene ble etter hvert sett på som et problem i seg selv. I Norge var imidlertid eneboligen alternativet til leiegårdene og det var eneboligen som ble standarden å sammenligne alternative forslag med i debatten. Debatten knyttet til bygningslovene ble preget av ett sett kriterier for sunne boliger og omgivelser som alternative bebyggelsesformer ble sammenlignet med. Debatten i Norge kan dermed se ut til å ha vært mer nyansert enn i Tyskland. Det kan ha sammenheng med at byene i Norge var mindre, og at transportutfordringene derfor var mindre, og med et mer varierende terreng hvor en tett bebyggelsesform førte til tekniske og praktiske problemer.

Jensen (1980) har dokumentert at fagfolkene i Norge fra ca 1910 begynner å sette byplanleggingen inn i en større sosial og politisk sammenheng. Jensen har studert tidsskriftene og faglitteratur som har vært tilgjengelig. Denne avhandlingen viser gjennom studier av forarbeidene til bygningslovene at særlig økonomiske, sanitære og politiske forhold ble satt på dagsorden allerede på begynnelsen av århundret. Det kulturelle perspektivet bringes inn i debatten rundt bygningslovene fra 1905 hvor nasjonale følelser brukes som argument mot leiekasernen som bygningstype, og for frittstående hus for arbeiderne. Som Jensen (1980) dokumenterer begynner etter hvert "byplan" å brukes som begrep for å skille aktiviteten fra "byregulering" som i hovedsak var utstyking av rutenettet i byene. Jensen mener at det var gjennom byplanleggingen at arbeidernes boligforhold kom mer i fokus i samfunnet.

17.9 Sonering og grønnstruktur

Jensen mener sonering av virksomheter etter hvert utviklet seg til et viktig prinsipp i byplanleggingen og ble gradert ut fra type virksomhet som kunne tillates. Kriteriene var røyk, lukt, "dunster" eller "usedvanlig larm" (Jensen 1980:109). Fra å ha vært geografisk basert ble soneringen mer og mer inndelt etter funksjonsavgrensninger (Jensen 1980:112). Min empiri viser at sonering av virksomheter i lovverket begynte på et tidlig tidspunkt, allerede på 1840-tallet ble enkelte bedrifter forbudt lokalisert innenfor byområdet. Det gjaldt bedrifter som var brannfarlige, og de som utbredte sterk lukt. Disse ble sannsynligvis vurdert som helsefarlige ut fra datidens medisinske teorier.

Parkarealene fikk etter hvert større oppmerksomhet i byplanleggingen på 1930-tallet. Behovet for friarealer var avhengig av det landskapet byen lå i og "bebyggelsens tetthetsgrad og befolkningens sociale lagdeling" (Jensen 1980:473). Empiriske forholdstall og normtall mellom befolkningen og ulike åpne arealer i byen ble undersøkt både for europeiske og amerikanske byer. Den dominerende ideen, Ebenezer Howards hagebyer, var en ny modell for samfunnet, men ideen fikk primært fotfeste som estetisk og bygningstypologisk modell for byutvidelser og boligområder.

Min analyse av forarbeidene til bygningslovene viser overraskende lite oppmerksomhet rundt de åpne områdene i byene, og enda mindre oppmerksomhet rundt grøntområder og parker. Fra faglitteraturen vet vi at parker og grøntanlegg ble omtalt av Camillo Sitte i hans bok om byplanlegging som ble utgitt i 1889, og at friområder og parker var et tema også i senere lærebøker om byformingsteori. Fraværet av omtale av byens grønne områder i forarbeidene til bygningslovene er derfor påfallende. En mulig årsak er at de grønne områdene i den tidlige fasen (begynnelsen av 1800-tallet) allerede satte sitt preg på byene, og at de ble betraktet som et element som det måtte være opp til den enkelte byggherre å ivareta. Kanskje var den relativt begrensede størrelsen på de fleste norske byene også en årsak. Naturen var aldri langt borte, selv for byboerne. Først når byene begynner å få en større geografisk utbredelse på slutten av 1800-tallet begynner åpne plasser å bli omtalt i forbindelse med bygningslovene.

17.10 Fra byforming til byplanlegging

Jensen mener skiftet av begrep fra "byregulering" til "byplanlegging" gjenspeiler en overgang fra en passiv eller avventende holdning, til en mer aktivt initierende holdning til planleggingen i byene (Jensen 1980:292). Planleggingen går dermed fra å være et virkemiddel for å reagere på utviklingen i byene, til å bli et virkemiddel som skulle brukes til å påvirke utviklingen. Mine studier bygger opp under en slik forståelse av utviklingen i Norge. Endringen oppstår samtidig med de politiske endringene rett etter forrige århundreskifte (allmenn stemmerett) og den får betydning for de private utbyggernes rolle og funksjon i byutviklingen. Da det offentlige tok på seg oppgaven med å bygge boliger ble det etablert andre normer og forventninger om prissetting enn i tidligere perioder, hvor markedet hadde avgjort prisnivået på boliger. Planleggingen endret derved karakter fra å være et virkemiddel for å forhindre negative effekter, til å bli et virkemiddel for aktivt å påvirke utviklingen i samfunnet i en positiv retning.

Jensen omtaler også boligreformbevegelsen (fra 1913) som viktig (Jensen 1980:71). I foreningen var både arkitekter, ingeniører og medisinerer involvert. Foreningen skulle være upolitisk og ha som formål å spre kunnskap om boligspørsmålet i by og land (Jensen 1980:400). Funn jeg har gjort viser at det også i forbindelse med bygningslovene ble

drevet et aktivt opplysningsarbeid fra fagfolk innenfor byplanleggingen, og at det ble søkt kunnskap utenfor landets grenser gjennom kongresser som ble arrangert i Europa. Jensens studie viser en større faglig aktivitet og kontakt med utlandet enn det som lar seg dokumentere gjennom studiene som jeg har gjennomført av forarbeidene til bygningslovene.

Rodenstein mener boforholdene var særlig viktig som tema for å sikre folkehelsen, og at retten til en "sunn bolig" etter hvert ble ansett som et statlig ansvar (og i Tyskland kobles til sykeforsikringen som ble innført som obligatorisk før første verdenskrig). Samtidig kommer det ifølge Rodenstein ingen nye kunnskap innenfor hygien på 1920- og 1930-tallet. Mine funn indikerer at det kunne ta lang tid før kunnskap innenfor medisinen ble omsatt til nye metoder og normer for den fysiske planleggingen. Den viser også at sunnhetsloven først og fremst ble innført som en "prosesslov" hvor de faktiske løsningene ikke var forankret i loven, men skulle avklares gjennom sunnhetskommisjonene hvor fagfolk (kommunelegen eller stadsfysikus) hadde ledelsen. Sunnhetskommisjonene hadde også som oppgave å drive opplysningsvirksomhet, noe som ble en aktiv strategi utover på 1920- og 1930-tallet hvor både aviser, tidsskrifter og radio ble bruk (se for eksempel Norsk rikskringkasting 1937).

Jensen (1980) har konkludert med at planleggerne i Norge utover 1920-tallet ble stadig mer oppmerksomme på at kommunens eiendomspolitikk var avgjørende for mulighetene for å skaffe nok boliger, og at planleggerne argumenterte for at det offentlige måtte engasjere seg mer aktivt i eiendomsoppkjøp (Jensen 1980:297). Han mener boligproblemet i Kristiania og mangel på arealer ble en vesentlig drivkraft bak byplanleggingen og oversiktsplanleggingen på 1920- og 1930-tallet og at boligsaken ble en hovedutfordring i planleggingen (Jensen 1980:435). Min gjennomgang av stortingsforhandlingene støtter Jensens konklusjoner om utviklingen i mellomkrigstiden. I diskusjonene rundt bygningslovene ble kommunens ansvar for boligsituasjonen stadig nevnt, og det ble lagt inn virkemidler for kommunene i lovverket.

17.11 Planlegging i mellomkrigstiden

Rodenstein (1988) mener at helse ble mindre diskutert innenfor byplanleggingen i mellomkrigstiden, og at det er naturlig ettersom helsehensyn allerede var innarbeidet i regler i lovgivningen, og fordi helse ble forvaltet som et statlig ansvar i Tyskland. Hun mener det derfor ikke var behov for å tematisere helse spørsmål i debatten rundt den faglige utviklingen innenfor byplanleggingen. Mine funn underbygger ikke en slik konklusjon for norske forhold. Helse ble tvert imot diskutert som en premiss for planleggingen i mellomkrigstiden. Jensen (1980) viser også i sin studie av byplanleggingen i Norge at "sundhedspleie" eller "hygiene" fra ca. 1880 og fremover til århundreskiftet var et betydningsfullt interessefelt for planleggerne i tidsskriftene i Norge. Dette var i en periode hvor rutenettet og leiekasernen fortsatt var normen for byutviklingen i lovsammenheng, og som norm for forholdet mellom statens og kommunenes (som hadde ansvar for byplanen) og private utbyggere (som hadde ansvaret for de enkelte bygningene). Etter hvert som det i planene ble tatt mer hensyn til terrengforholdene og en åpnere bebyggelse blir det mulig å sette helse på agendaen innenfor byplanlegging på en annen måte enn tidligere.

Mine studier viser at mens det tidligere i hovedsak var gatenettets form og bredde, og størrelse (areal) og høyden på kvartalene som ble diskutert, ble det med en friere formgivning av gatenett og bebyggelse mulig å skape en åpen bebyggelse som var mer i

tråd med de prinsippene som medisinerne hele tiden hadde forfektet – tilgang til lys og luft gjennom andre bygningstyper og en lavere utnyttelse av arealene. At det offentlige tok over ansvaret som byggherrer, og at det ble etablert låneordninger til bygging av boliger for arbeidere og bønder, bidro til at byform og bygningstypologi ble satt på dagsordenen innenfor planleggingsfaget. Dette bekrefter Rodensteins konklusjoner om utviklingen i mellomkrigstiden. Hun mener at det var en almen enighet innenfor faget om hva som var helsemessig gode boliger og at det var lettere å få gjennomført utbyggingen i tråd med prinsippene som var fastlagt fordi store deler av boligproduksjonen ble bygget av boligkooperasjoner med støtte fra staten (Rodenstein 1988:175).

Samtidig engasjerer flere fagfolk seg i det politiske arbeidet (Jensen 1980). De sosialistiske arkitektene dannet sin egen forening og satte sitt preg på debatten i arkitektforeningen. De begynte å sette sitt preg på fagtidsskriftet Byggekunst fra slutten av 1920-tallet. Hygiene var i følge Jensen (1980) fortsatt et viktig tema på 1920-tallet og ble ansett som ”nest viktigst” etter det å skaffe nok gode boliger. Hygiene skulle sikres gjennom prinsipper for gode og sunne boliger, og effektiv oppfølging og kontroll av det offentlige (Jensen 1980:335). Funnene i denne avhandlingen underbygger dette. Det ble behov for en faglig debatt rundt byformen etter at rutenettet og leiegården var forlatt som prinsipp for organisering av boligene i byene. Bygningene ble frikoblet fra gatenettet i den funksjonalistiske byplanleggingen og de kunne organiseres etter himmelretning og funksjonelle forhold. Dette påvirket også byggehøyden.

Rodenstein mener temaet helse blir ”avpolitisert” gjennom at det blir helt integrert i byplanleggingen og at temaet blir forenklet for planleggerne ved at de billige boligene også skal følge prinsippene som er fastsatt. Den faglige utfordringen ble å finne ut hvordan boligene kan produseres billigst mulig (Rodenstein 1988:181). Samtidig blir byplanleggerne mindre opptatt av de eksisterende boligene med delvis svært dårlige boforhold, slik at den faglige debatten etter Rodensteins mening blir mer avgrenset (Rodenstein 1988:183). Diskusjonen rundt bygningslovgivningen i Norge støtter ikke en slik beskrivelse av situasjonen for Norge i mellomkrigstiden. Helse i forbindelse med byplanlegging og boligbygging var langt oppe på den politiske agendaen, og forholdet mellom pris og kvalitet ble stadig diskutert. Samtidig ble det mindre oppmerksomhet i planleggingen rundt de eksisterende boligene også i Norge. Dette kan skyldes at bygningslovgivningen primært var innrettet mot ny bebyggelse, og at det var begrenset med virkemidler i bygningslovgivningen til å iverksette tiltak i den eksisterende bebyggelsen.

17.12 Planlegging etter 1945

Mine undersøkelser viser at bygningslovene i Norge praktisk talt ikke ble endret mellom 1924 og 1965. Min hypotese er at det ikke ble sett på som nødvendig med en revisjon av bygningslovene etter 1945 ettersom kommunene ervervet arealer (om nødvendig gjennom ekspropriasjon), og staten stilte midler til disposisjon og avgjorde hvem som fikk bygge ut (i hovedsak borettslag). Staten kunne påvirke hvor, hva og hvordan det ble bygget gjennom vilkår og private avtaler. Det ble dermed ikke bruk for bygningslovgivningen som styringsverktøy. Avhandlingen dokumenterer at det var lite diskusjon i forbindelse med bygningsloven om helsemessige konsekvenser i denne perioden.

Rodenstein mener en ny fase i byplanleggingen ble innledet på slutten av 1950-tallet (Rodenstein 1988:195) og at særlig tre faktorer påvirket endringene i byene: En sterkere

tilflytting til byene, en stadig sterkere motorisering av persontransporten og behov for stadig mer arealer til tjenesteytende næringer i bysentrene. I Norge varte rasjoneringen av byggematerialer frem til 1954, og rasjonering av bilen frem til 1960¹⁶⁷⁰. Utviklingen mot et mer spredt utbyggingsmønster kom derfor senere i Norge enn i resten av Europa.

Rodenstein mener fraværet av diskusjon om helseperspektivet i byplanleggingen på 1970-tallet skyltes at prinsippene for en helsemessig gunstig boligbebyggelse allerede var innarbeidet i faget (lys, luft, rekreasjonsmuligheter, adskillelse fra støyende og forurensende industri og transportanlegg) gjennom faglige regler, forskrifter og normer (Rodenstein 1988:199). Prinsippene mener hun blir utviklet før krigen, men at de først formuleres eksplisitt i 1957 i publikasjonen "Die gegliederte und aufgelockerte Stadt". Hun mener helsevesenet hadde overtatt ansvaret for helsen og at byplanleggingen ikke ble en del av diskusjonen (Rodenstein 1988:200). Mine funn indikerer den samme utviklingen i Norge. Fra å bruke "helse" som begrep før andre verdenskrig blir "trivsel" brukt som begrep på 1960- og 1970-tallet. Trivselsbegrepet blir satt i sammenheng med naturvern og miljøspørsmål. Rodenstein (1988) har påvist det samme mønsteret: Etter hvert som belastningen på luft, jord og vann ble større, ble det et økende fokus også i forhold til helse, men uten at helse blir satt på dagsordenen faglig i faglitteraturen på 1980-tallet.

Rodenstein mener den faglige utfordringen består i å skape et konsept/forbilde (tysk: Leitbild) som ivaretar trivsel som helsefaglig konsept innenfor planleggingen. Fordi trivsel er avhengig av individuelle preferanser og behov mener Rodenstein det ikke vil være mulig å finne et tilfredsstillende «Leitbild» for planleggerne uten at en legger vesentlig vekt på medvirkning og medbestemmelse i planleggingen (Rodenstein 1988:202). Det materialet jeg har gjennomgått støtter ikke opp om en slik konklusjon. I Norge ser det ut til at medvirkning heller er forankret i en oppfatning av planlegging og plansystemet som et problem, og at medvirkning heller var en strategi for å balansere fagfolkernes makt fra 1970-tallet og fremover. Mitt materiale viser et markert skifte i oppfatningen av planleggingen fra begynnelsen av 1970-tallet. Debatten i Odelstinget og Lagtinget rundt revisjonene av bygningsloven preges av en skepsis til planlegging og det plansystemet som var bygget opp i Norge. Planleggingen ble, særlig fra de borgerliges side, sett på som et hinder for den enkelte til å skaffe seg en god og rimelig bolig. Dette er en periode hvor selvbygging var mulig, og plansystemets kompleksitet blir beskrevet som et problem for de som selv ønsket å planlegge og bygge sin egen bolig.

Både Piccinato (1983), Benevolo (1973) og Rodenstein (1988) ser ut til å være enige om at den rådende politiske ideologien var et hinder for endring i byene. Den private eiendoms- og byggeretten var en del av den politiske ideologien og ser ut til å ha forhindret eller utsatt juridiske endringer (muligheten til å styre byggingen, koordinering av infrastruktur og ekspropriasjon) i lange perioder. Mine funn bekrefter dette bildet. Særlig fra begynnelsen av 1970-tallet og fremover er det et markert politisk skille på Stortinget mellom de borgerlige og de sosialistiske partiene, delvis eksplisitt uttrykt i debattene i Odelstinget og Lagtinget. Mine funn bekrefter at de sosialistiske partiene la mest vekt på fellesskapets interesser og behov, og at de borgerlige partiene la mer vekt på å sikre grunneiernes interesser og frihet til å utnytte egen eiendom.

¹⁶⁷⁰ Lastebiler og busser ble frigitt fra rasjonering i 1951. Privatbilen ble frigitt fra rasjonering 1. Oktober 1960. I løpet av perioden fra 1960 til 1964 ble personbilparken fordoblet til drøyt 410 000 biler. URL: <http://www.ssb.no/transportogreiseliniv/artiklerogpublikasjoner/bilenbleallemannseiei1960>, 23.02.2015

18 Oversikt over viktige drivkrefter og endringer

I dette kapitlet beskrives hovedtrekkene i endringene innenfor de historiske periodene jeg har avgrenset (se kap. 3.6 for en drøfting av de historiske periodene). Analysen ser på forholdet mellom situasjonen i samfunnet og målsettinger om endring, kunnskap om sammenhenger mellom omgivelsene og befolkningens helse, og virkemidler og metoder innenfor byplanleggingen. Hensikten med analysen er å påvise i hvilke perioder, og hvordan, byplanleggingen er brukt som et virkemiddel i det forebyggende og helsefremmende arbeidet.

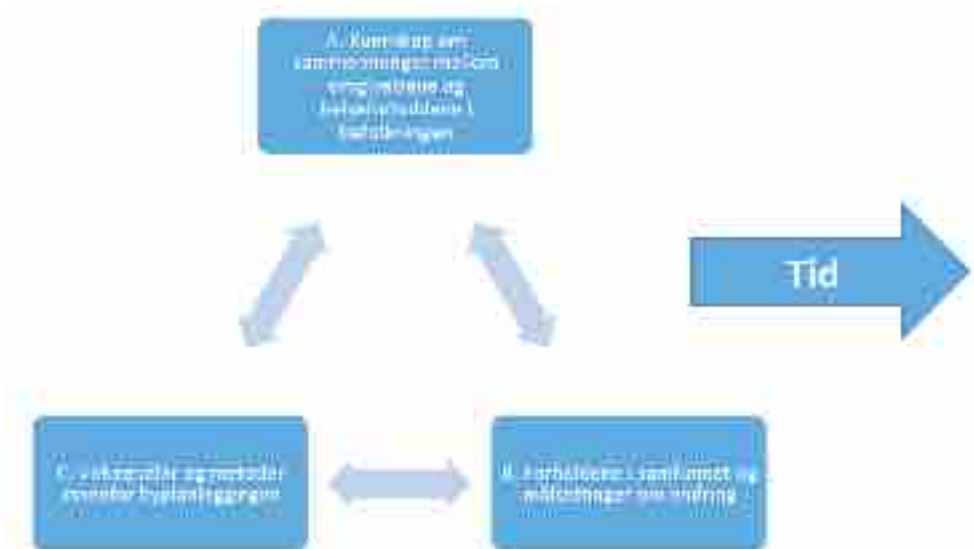
18.1 Analyse av den historiske utviklingen

Sammenhengen mellom planlegging og forebyggende og helsefremmende arbeid endrer seg over tid. Enkelte forhold forblir stabile over lange tidsrom, mens andre endres. Sammenhengen mellom analysens elementer er fremstilt i figuren under. Figuren må ses i sammenheng med hvordan aktørene innenfor planleggingen og det forebyggende og helsefremmende arbeidet, og hvilke virkemidler de hadde til rådighet eller klarte å skape. "Aktører" i denne sammenheng vil være både fagfolk, politikere, berørte og andre interessenter som påvirker utviklingen av de to institusjonelle feltene. Utviklingen innenfor institusjonen byplanlegging vil da se slik ut:

Ny situasjon → Ny kunnskap/teori → Nye normer → Nye regler og metoder → Endret situasjon

Men endringene kan også skje ved at det oppstår nye normer og mål for utviklingen, og at det derfor måtte utvikles ny kunnskap som grunnlag for nye løsninger:

Ny situasjon → Nye normer → Ny kunnskap/teori → Nye regler og metoder → Endret situasjon



Figur 68: Forholdet mellom de tre elementene i analysen av endringer. De tre faktorene påvirker hverandre gjensidig og kan være vanskelige å skille fra hverandre. Hvilke av faktorene som fungerer som drivkrefter, og hvilke aktører som er aktive vil også variere over tid. Endringene er både et resultat av bevisste strategier (f.eks. forskning) og tilfeldigheter (f.eks. bybrannene).

Aktørene innenfor byplanleggingen og helsesektoren kan påvirke kunnskapen, normene og reglene. Situasjonene som gjør det nødvendig eller ønskelig med endringer, og om de endringene en forsøker å få til blir som forutsatt, er det flere faktorer enn aktørene som avgjør. Ny kunnskap, nye sykdommer (for eksempel koleraen), ny teknologi, ulykker (som bybranner) og økonomiske forhold (som jobbetid og boligkrakk) vil påvirke hva som oppfattes som akseptable og uakseptable forhold, og hva som oppfattes som akseptable og uakseptable virkemidler og løsninger.

Perioden som studeres er preget av en nesten kontinuerlig urbanisering og tilflytting til byene. Befolkningsveksten i byene, den økonomiske aktiviteten innenfor industri, handel og annen næring, og behovet for boliger førte til et vedvarende press på den fysiske planleggingen for å legge til rette for utbygging. I tillegg førte den teknologiske utviklingen, både innenfor bygningsteknologien, infrastruktur, transport og kommunikasjon til et behov for nye planer og prinsipper innenfor planleggingen. Analysen skal vise hvilke endringer som var resultat av at bygningsloven og planleggingen ble brukt som et virkemiddel i det forebyggende og helsefremmende arbeidet.

18.2 Perioden 1814 – 1845

Overgangen til en lovregulering av bebyggelsen i byene markerer et skift fra et system hvor den enkelte grunneier bygget basert på tradisjon og erfaring, til et system hvor byens utvikling skulle styres gjennom et regelverk som skulle ivareta helheten i byens utvikling. Mens det tidligere i hovedsak var brann sikkerheten som var det eneste overordnede prinsippet for koordinering mellom de enkelte aktørene blir nå både helse, trafikk, sikkerhet og estetikk kriterier for den helheten som etterstrebes. Kontroll av at reglene ble fulgt ble lagt under offentlig kontroll, et radikalt forslag i samtiden, og et brudd med tidligere praksis og tenkemåte (Larsen 1989:77). Den nye normen for utvikling av byene kan ses i sammenheng med organiseringen av nasjonalstatene og mulighetene det ga for å koordinere utviklingen i forskjellige sektorer av samfunnet. En økende kontroll av byene var et logisk skritt i retning av større kontroll med utviklingen totalt sett.

Dette brøt med tidligere praksis, ikke bare i forhold til den autonome økonomiske stillingen byene hadde hatt, men også i forhold til tradisjonen om at bygningsrettslige bestemmelser skulle være lokale. Byene hadde hatt ulike tradisjoner knyttet til bebyggelse og byforming, og deler av deres identitet var knyttet til at de fysisk var ulike. En felles bygningslov brøt med dette prinsippet og møtte motstand lokalt. Endringene fra sentralt hold ble forankret i eksempler fra utlandet og i det som kan oppfattes som universelle problemstillinger og prinsipper – beskyttelse mot brann, helse, fremkommelighet og sikkerhet.

Innføringen av felles regler, og en begrensning av tidligere praksis for bygging og utvikling av byene kom i konflikt med den private eiendomsretten og tradisjoner, regler og normer knyttet til den. Mens byenes utvikling tidligere kunne tolkes som en utvikling som oppstod ut fra enkeltpersoners beslutninger, og hvor den enkelte hadde relativt stor frihet til å ta beslutninger, var idealet fra staten nå en utvikling basert på universelle prinsipper, og med en begrensning for den enkelte grunneier basert på en planlagt helhet. Grunneiernes rettigheter ble satt opp mot fellesskapets interesser, et fellesskap definert ut fra et sett universelle prinsipper. De tilfeller hvor grunneierens interesser kunne komme i strid med fellesskapets interesser var definert som brannvern, fremkommelighet, helse og kvalitet på bebyggelsen.

Utfordringen knyttet til helse var mangelen på kunnskap om sammenhengene mellom årsaker og virkninger. I de første bygningslovene ble derfor reglene som skulle sikre helsen oppfattet som "vanlige" og "fornuftige". Begrensningen var et resultat av forholdet til grunneiernes interesser – den skulle ikke reduseres dersom det ikke var helt nødvendig, og begrensningen måtte oppfattes som legitim. Innsnevringen av bestemmelsene kan også tolkes som et uttrykk for at den medisinske kunnskapen i enkelte tilfeller (og særlig over tid) var delvis motstridende, og at ulike teorier om hvordan sykdom oppstod, og hvordan den kunne unngås, stod mot hverandre. Teoriene ga ulike var på hva som var "fornuftig" og "almindelig" i betydningen allment akseptert.

Loven fastslo at det ved oppførelse av bygning eller forandring av bygning mot gate, naboer eller gårdsrom skulle avholdes en bygningsforretning av en bygningskommisjon bestående av stadsconductøren, politimesteren og branndirektøren. Fra en betydelig frihet for den enkelte grunneier krevde det nye prinsippet for utvikling av byene en kontroll med byggevirksomheten. Det ble etablert et system hvor fagkunnskap skulle sikre fellesskapets interesser, et brudd med tidligere praksis som Larsen (1989) mener var radikalt for sin tid. I motsetning til tidligere tider, hvor praksis og erfaring var grunnlaget for beslutninger om hvor og hvordan man skulle bygge, skulle nå kunnskap om prinsipper og sammenhenger danne grunnlaget for beslutninger.

Byformen ble også definert og forankret i de "universelle" prinsippene loven bygget på. Rutenettet ble definert som prinsipp for gatestrukturen, uavhengig av sted og topografi, og utformingen (bredde m.m.) ble definert ut fra den gjeldende medisinske kunnskapen. For den enkelte bygning ble det gitt regler som skulle sikre en utforming i tråd med den medisinske kunnskapen om årsaker til og spredning av sykdommer. Hvilke bestemmelser som ble innført ble veiet opp mot ønsket om å bevare eiendomsretten så ubeskåret som mulig. For å håndtere forholdet mellom fellesskapets og den enkelte grunneiers interesser ble det opprettet permanente bygningsmyndigheter med bygningskommisjoner hvor politimyndigheten (som skulle ivareta bestemmelsene om helse og brann) og en ny stilling som stadsconductør som medlemmer. Det oppstår dermed både et nytt fagområde og myndighet knyttet til oversikt og kontroll mellom helheten og de enkelte byggeprosjektene i byene. Det ble lagt vekt på at stillingen som stadsconductør skulle være knyttet til kunnskap og kompetanse om det helhetlige perspektivet på utviklingen, og den ble derfor basert på rekruttering fra akademiske fag (arkitekter eller ingeniører), og ikke fra mer praktiske profesjoner som håndverkere eller byggmestere.

Diskusjonen om forholdet mellom grunneiernes interesser og fellesskapets interesser ble en vedvarende diskusjon i forbindelse med lovverket helt frem til vår tid. Om et regelverk knyttet til denne avveilingen var nødvendig ser ut til å være avsluttet med vedtaket av bygningsloven for byer og ladesteder i 1845. Da hadde også formannskapslovene ført til en fastere organisering og tydeligere ansvarsfordeling mellom staten og kommunene, og arbeidet med planlegging og byggesaker fikk en mer lokal forankring.

Å sikre helsen gjennom hvordan det ble bygget fikk en fremtredende plass i argumentasjonen for nødvendigheten av loven. Argumentene for nødvendigheten av en lov ble styrket gjennom endringene som skjedde i byene utover på 1800-tallet med en økende tilflytting og etter hvert bygging av boliger for utleie, noe som førte til dårligere kvalitet på bebyggelsen enn tidligere, selv om bygningsteknologien og bygningstypene var relativt uforandret. Bygningsloven ble et virkemiddel til å unngå usunn, usikker og brannfarlig bebyggelse, og en lovgivning for å sikre disse forholdene fremstilles som en selvfølge for alle fornuftige menn.

Prinsippet for lovgivningen var at den enkelte by selv bestemte om loven skulle gjøres gjeldende, og eventuelt med justeringer i bestemmelsene. Dette skulle sikre tilpassing til de lokale forholdene. Muligheten for tilpassing blir en vedvarende norm for lovgivningen gjennom hele den perioden som studeres. Fra statens side ble det gjort stadige justeringer i lovverket basert på oppdatert kunnskap og erfaringer med loven. Forbilder ble hentet både fra utenlandske lover og fra de nyeste lovrevisjonene i Norge. Mens de tidligste lovforslagene ble utarbeidet av departementet, ble normen etter hvert at byene selv utarbeidet et forslag til lovtekst som departementet bearbeidet før det ble forelagt Stortinget. Dette sikret både lokal tilpassing og en koordinering med oppdatert kunnskap og erfaring fra andre steder.

Etter hvert som lovverket ble akseptert som styringsmåten for utviklingen av byene ble bestemmelsene mer offensive i forhold til bruken av kunnskap fra generelle prinsipper i forhold til lokale tradisjoner og ønsker. Det ble innarbeidet krav om en samlet plan for byene, noe som lokalt ble oppfattet som unødvendig og arbeidskrevende. De første lovene var også uklare i forhold til erstatning overfor grunneierne (der grunn ble lagt ut til gater og offentlige formål), men dette ble justert etter hvert som en fikk erfaring for hvordan loven virket i praksis.

Bestemmelsene i lovverket utfordret etter hvert lokale tradisjoner knyttet til byggematerialer og bygningstyper, med hensynet til helsen som viktige argumenter både fra sentralt og lokalt hold. Fra 1840-tallet og utover, da industrialiseringen i byene så smått starter, ble også enkelte bedrifter forbudt lokalisert i byene. De første bestemmelsene gjaldt brennevinsbrennerier og garverier (hvor vond lukt var et resultat av virksomheten), men listen over virksomheter som ikke ble tillatt i byene vokste etter hvert som nye industrier oppstår. Bestemmelsene er det første eksemplet på en sonering av funksjoner innenfor byområdet, et prinsipp som stadig ble utvidet og detaljert i bygningslovene.

Sundhedspolitiet og bygningspolitiet ble etter hvert sett på som to forskjellige myndighetsområder, og lovgiverne var bevisst på at bestemmelser fra sundhedspolitiet ble brakt inn i bygningsloven, både materielt, gjennom organiseringen av bygningsmyndighetene og prosessene i planlegging og godkjenningsordningen av byggeprosjekter. Fra å være underlagt politiretten ble etter hvert både bygningsvesenet og sunnhetsvesenet selvstendige juridiske og forvaltningsmessige områder med egne fagfolk og myndighetsområder.

18.3 Perioden 1846 – 1884

Bygningslovene ble stadig endret gjennom både 1800- og 1900-tallet, og prosessen var relativt lik gjennom det første århundret med bygningslovgivning: Kommunene tok initiativ til endring av bygningsloven, ofte etter en større bybrann fordi det da var mulig å omstrukturere bebyggelsen uten for store kostander for kommunen. Endringen av lovene tok allikevel gjennomgående lang tid – 10 år var ikke uvanlig fra et initiativ ble tatt lokalt til lovendringen var vedtatt av Stortinget. Den lange saksbehandlingstiden må ses i sammenheng med at Stortinget frem til 1869 bare var samlet hvert 3. år. Lovverket hadde derfor en lavere endringstakt før 1869 enn etter.

Prinsippene som lå til grunn da bygningsloven ble fastlagt som prinsipp for styringen av byenes fysiske og funksjonelle utvikling forble relativt stabile gjennom hele 1800-tallet. Rutenettet med rette gater som var åpne i hver ende lå fast. Diskusjonene ved revisjon dreide seg i hovedsak om høyden på bebyggelsen og bredden på gatenettet. Dette ble

veid opp mot hensynet til behovet for lys og luft som var grunnprinsippene knyttet til en helsemessig god utforming av byen og bebyggelsen. I tillegg kom diskusjonen om mur eller tre som byggemateriale, en diskusjon som hovedsakelig dreide seg om brannvern. Staten argumenterte for at enkelte bestemmelser burde være like i alle byer – hovedsakelig bestemmelser som skulle sikre helsen, og delvis brannvern. Brannvernet var imidlertid mer lokalt forankret, ettersom byene kunne påvirke hva de måtte betale i brannforsikring gjennom strengere eller mindre strenge bestemmelser i bygningsloven. Dette ga brannvernet en mer lokal forankring enn helsehensynene.

Hensynet til helsen fikk mer oppmerksomhet på midten av århundret da koleraepidemiene rammet flere av byene i Norge. Det var ingen konsensus om hvordan sykdommen smittet. Miasmatikere og kontagonister stod mot hverandre i diskusjonen om sykdommens utbredelse. I tråd med de medisinske teoriene om miasmer ble det gitt bestemmelser som forbød flere typer virksomheter i byene (slakterier, tarmspinnerier, stivelsesfabrikker m.m.), det ble gitt bestemmelser om renovasjon og om byggegrunnen (matjord skulle tas bort og tomten dreneres). I tillegg ble det gitt bestemmelser om at forskrifter kunne utarbeides lokalt eller av staten. Bestemmelsene kan tolkes som en erkjennelse av at den medisinske kunnskapet var i endring, og at det derfor kunne bli behov for å endre bestemmelsene etter hvert som ny kunnskap ble tilgjengelig.

Fra midten av århundret blir det også stilt strengere krav til søknad ved oppføring av bebyggelse. Det kan ha vært flere mulige årsaker til at slike bestemmelser ble innført. En årsak kan ha vært at bygging av bolighus for utleie var i ferd med å bli vanlig, og at kvaliteten i disse byggene gjennomgående var dårligere enn i annen bebyggelse. Det kan også ha med omfanget av byggevirksomhet å gjøre – byen ekspanderte stadig og faglært arbeidskraft var sannsynligvis vanskelig å skaffe. Det er også mulig at byggesøknad innføres for å få bedre kontroll med bebyggelsen i forhold til koleraepidemien som rammet Kristiania både i 1850 og 1853.

Etter hvert som byene vokste ble det innført mer graderte bestemmelser innenfor soner i byene. Bestemmelsene i loven kunne dermed graderes innenfor byområdet, og dermed bedre tilpasses de lokale forholdene. Forholdet til eiendomsretten blir fortsatt drøftet i forbindelse med bestemmelser som la begrensninger på grunneiernes rett til å bygge, og det ble ofte vist til lovgivningen i England hvor eiendomsretten ble oppfattet å ha vært «tillagt ukrænkelig Hellighed». Det begynte også å materialisere seg et skille mellom bestemmelser knyttet til eksisterende og ny bebyggelse. Bruken av eksisterende bebyggelse ble antagelig satt på dagsordenen i forbindelse med epidemiene på midten av århundret. Sundhetspolitiet ble gitt myndighet over private boliger gjennom hjemler til inspeksjon, og å «iagttage det Fornødne for at fjerne usund luft o.s.v.».¹⁶⁷¹ Dette gikk ut over den myndighet statlige og kommunale organer tidligere hadde hatt. Behovet for kontroll med bebyggelsen for å sikre seg mot epidemier var sannsynligvis en drivkraft i utviklingen av et mer detaljert lovverk hvor både byform og enkeltbygninger ble underlagt myndighetenes kontroll.

Den økende urbaniseringen ga seg utslag i stadig større tetthet i byene og mangel på boliger, særlig for de med dårlig råd. En begynnende utbygging av avløp og kloaknett begynte, men det manglet hjemler til å forplikte huseierne til å knytte seg til avløpsnett. I bygningslovene ble det etter hvert innarbeidet hjemler for at bygningskommisjonens bestemmelser om gaters utforming, vann, gass og kloakkledninger og plassering av disse måtte følges. Grunneierne måtte også finne seg i

¹⁶⁷¹ Stortingets forhandlinger 1858, O. No 3, s. 5

at ledninger ble lagt over deres eiendom, men de kunne kreve erstatning.¹⁶⁷² Etter hvert ble det også en betydelig byggeaktivitet utenfor de eksisterende byene og ladestedene. For å få kontroll med denne bebyggelsen ble det i 1869 innført et eget lovverk om bygningskommuner hvor kommunene kunne avgrense områder utenfor de eksisterende byene hvor bygningsloven skulle gjelde.

Det ble opplyst at Kristiania allerede hadde en del kloakkledninger, men at de nødvendige bestemmelsene for å knytte de enkelte bygningene til nettet manglet. Bestemmelsene som ble foreslått skulle sikre dette. Komitéen brukte forbilder fra andre bygningslover og nevner spesielt bygningsloven for København. Det ble etter hvert foreslått et forbud mot boliger i kjellere. Dette skulle bli en vedvarende debatt i forbindelse med bygningslovene. De sunnhetsmessige konsekvensene ble stilt opp mot grunneiers utnyttelse av sin eiendom og behovet for leiligheter i byene. Forbildet for bestemmelsene ble hentet dels fra den engelske sunnhetsloven av 1848 og dels fra bygningsloven for København og loven for de øvrige danske byene. Forbilde fra utlandet ble ofte benyttet for å illustrere hvilke begrensninger av den private eiendomsretten som kunne tåles. Det ble særlig vist til England som forbilde når det ble argumentert for begrensninger i eiers rettigheter, der ble den private eiendomsretten oppfattet å stå sterkt.

En begynnende splittelse mellom lovverket knyttet til helseforholdene i byene og bygningslovgivningen fortsatte utover århundret. Bygningsloven skulle sikre byformen og bygningenes utforming i tråd med prinsipper som skulle sikre helsen, mens "sundhetspolitiet", dvs. helsemyndighetene skulle sikre bruken av bygningene var slik at det ikke oppstod helsefare. Her er det et tydelig overlapp mellom bygningslovene og sunnhetsloven som ble vedtatt i 1860. Virkeområdet for de to lovene tydeliggjøres: Bygningsloven skulle sikre en fysisk utforming, og delvis organisering av funksjoner, som sikret mot sunnhetskadelige forhold. Sunnhetsloven skulle sikre at bruken av bygninger og arealer ikke ble slik at det oppstod fare for helseskade eller smitte.

Sunnhetsloven sprang ut av tidligere bestemmelser som midlertidige sunnhetskommisjoner i forbindelse med epidemier. Gjennom etablering av loven sikres legene et direkte inngrep med utformingen og bruken av byene, som erstatning for den indirekte påvirkningen de hadde hatt gjennom deltagelse i bygningskommisjonene. Organiseringen av sunnhetsvesenet ble oppfattet som mangelfull, selv i «sygdomsfrie Tider», siden amtmannen ikke hadde den nødvendige kunnskap til «Medicinalvæsenets sikre og kraftige Bestyrelse». Det var derfor behov for en "kraftigere og mere localiseret Bestyrelse"¹⁶⁷³ når det oppstod epidemier. Samtidig ble det lagt vekt på at det beste midlet mot sykdommen var forebyggende tiltak.

Begrunnelsen for sunnhetsloven var den stadig økende befolkningen i byene på mindre areal, mer industri og fabrikkdrift, fattigdom og elendighet ved siden av overdreven livsnyttelse. Det ble sett på som nødvendig med vitenskapelig kunnskap for å motvirke disse kreftenes skadelige innflytelse på helsen. Fordi bestemmelser som fastla konkrete løsninger kunne føre til en begrensning både i eiendomsretten og den personlige friheten var statens strategi å legge forvaltningen av loven til lokale utvalg (sunnhetskommisjoner) som skulle holde oversikt over helsetilstanden og faktorer som påvirket den, drive lokalt påvirkningsarbeid og sette i verk tiltak ved epidemier. Loven la ikke opp til materielle bestemmelser om hva som skulle gjøres eller hvordan. På grunn av forskjellene på stedene hvor loven ville gjelde ble det altså ikke utarbeidet felles bestemmelser, kun et rammeverk som de enkelte sunnhetskommisjonene måtte forholde seg til når de selv

¹⁶⁷² Stortingets forhandlinger 185960, Besl. O. nr. 74, § 3

¹⁶⁷³ Stortingets forhandlinger 185960, O. no. 34, s. 2

skulle foreslå tiltak. For at loven etter hvert skulle bli gjennomført mente departementet det var nødvendig med påvirkning av befolkningen slik at de etter hvert ville forstå og akseptere nødvendigheten av "sanitære Regler og Foranstaltninger samt derigjennem Interesse for disse"¹⁶⁷⁴.

Kommisjonene skulle ledes av distriktslegen eller annen lege, altså en betydelig makt til fagekspertisen innenfor feltet. Samtidig ble kommisjonene tillagt en betydelig myndighet på siden av kommunestyret. Vedtak i kommisjonen kunne bare oppheves av departementet eller kongen.¹⁶⁷⁵ I de tilfellene det ble nødvendig for sundhetspolitiet å gjennomføre undersøkelse i private boliger eller på privat grunn der grunneieren eller beboeren nektet inspeksjon skulle dette bare skje når det forelå et vedtak fra sunnhetskommisjonen. Bestemmelsen skulle sikre "det i Grundlovens § 102 udtalte Princip søgt Husrettens Værn"¹⁶⁷⁶. Dette representerer et nytt skritt i begrensningen av grunneiernes rettigheter.

I lovforslaget ble det ikke innarbeidet bestemmelser om isolering av syke eller andre konkrete tiltak ved sykdom. Argumentasjonen for dette var todelt: forholdene på det enkelte sted var så ulike at kommisjonen måtte ta stilling til dette i det enkelte tilfelle, og (selv om det ikke uttales direkte) at kunnskapen om sykdommenes årsaker stadig utviklet seg. Dette kan tolkes som en bevissthet fra statens side om at kunnskapen innenfor legevitenenskapen stadig endret seg, og at en fastleggelse av prinsipper for hvordan det forebyggende arbeidet skulle foregå derfor ikke var hensiktsmessig. Uenigheten om årsaker og virkninger, og endringen av kunnskapen over tid var en utfordring. Fra de ulike bestemmelsene som ble foreslått er det tydelig at noen er rettet direkte mot at sykdommer er smittsomme, mens andre tar utgangspunkt i at smitte oppstår via gasser eller annen type påvirkning.

Etter hvert som urbaniseringen fortsatte ble byene stadig tettere bebygget og eksisterende bebyggelse mer intensivt utnyttet. Bestemmelser om gårdsrommenes størrelse ble innført for å sikre lys og luft, og ble gjenstand for intensiv debatt i forbindelse med revisjonen av bygningslovene. Spørsmålet dreide seg i hovedsak om utnyttelsen av tomtene, særlig i tilfeller hvor bebyggelse ble revet. Spørsmålet var om den nye bebyggelsen kunne bygges like tett som tidligere, eller om bygningslovens bestemmelser kom til anvendelse. Bestemmelsene i loven ble over tid mer detaljerte og fikk karakter av forskrifter om konkrete og detaljerte løsninger. Detaljerte bestemmelser gjaldt særlig for brannvern og forhold som påvirket sunnheten.

Dette er første gang at det i behandlingen av bygningsloven identifiseres en sammenheng mellom bygningstyper og helse. Overbefolkningen i de store byene ble stadig verre gjennom tilflytting. Den vanlige formen for husvære var å leie en bolig, og kostnadene var ofte så høye at familier måtte ta inn losjerende for å klare husleien. Billigere og enklere hus ble identifisert som et tiltak for å bedre arbeidernes boligsituasjon, og dermed også deres helse. I forslaget fra stadsfysikus ble forholdet mellom eiendomsprisene og bygningstyper identifisert som et vesentlig forhold for muligheten for å bygge rimelige boliger for arbeiderklassen.

I forbindelse med revisjonen av bygningsloven for Kristiania i 1858 ble spørsmålet om en helsemessig gunstig bebyggelse omdefinert av stadsfysikus. Fra fokus på detaljerte bestemmelser var innspillet fra han at det dreide seg om bygningstype – han ville ha frittliggende små trehus for arbeiderklassen. Alle elementene i det som senere ble

¹⁶⁷⁴ Stortingets forhandlinger 185960, O. no. 34, s. 23

¹⁶⁷⁵ Stortingets forhandlinger 185960, O. no. 34, s. 14

¹⁶⁷⁶ Stortingets forhandlinger 185960, O. no. 34, s. 6

oppskriften på en sunn by og bebyggelse er her formulert: mindre, billigere frittliggende hus ville føre til en sunnere befolkning. Dette ble det ikke gjennomslag for, primært med henvisning til brannfaren. Det underliggende var allikevel spørsmålet om fordeling av verdier mellom grunneierne og byens befolkning.

De Indvendinger, som under de første Forhandlinger om en ny Bygningslov fremkom mod Anvendelsen af billigere Materiale, nemlig Træ eller Bindingsværk, vare væsentlig begrundede i Frygt for, at en partiel Bebyggelse af Byterritoriet med saadanne billigere Huse skulde bringe Eiendommenes Værdi i den indre Del af Byen til at synke.

.....

Det bør her tillige bemærkes, at den Klasse, hvis Velvære især er interesseret i dette Spørgsmaal, i Regelen ikke er stemmeberettiget, og at det derfor bliver en saa meget alvorligere Pligt for de stemmeberettigede Klasser at tage tilbørligt Hensyn til hine Klassers Tarv.¹⁶⁷⁷

De som ikke eide grunn hadde ikke stemmerett. De hadde, utover idealister, ingen som talte deres sak i behandlingen av bygningsloven. I tillegg til sikring av tilgangen på lys og luft, å sikre mot lukt og miasmer, avrenning, drenering av byggegrunnen m.m. ble også sosiale faktorer tillagt vekt: overbefolkning, usedelighet og faren for overgrep var risikofaktorer som oppstod på grunn av boligforholdene. I tillegg ble listen over virksomheter som ikke var tillatt i byene stadig forlenget i takt med den teknologiske og økonomiske utviklingen.

Mot slutten av århundret begynte en ekspansiv periode for byplanleggingen som fag. Flere lærebøker publiseres fra 1876 og fremover, og med et ekspanderende fagfelt spesialiserer de ulike yrkesgruppene seg innenfor deler av byplanleggingen. Tidligere diskusjoner om innholdet i bygningslovene hadde nok vært preget av en viss konkurranse mellom profesjonene. Juristene var i ferd med å feste sin makt over departementene, og en viss grad av konkurranse mellom sunnhetskommisjonen og bygningskommisjonen om hvem som skulle legge premissene for utviklingen av bybebyggelsen var det også. Kunnskapen innenfor arkitektur og byplanlegging begynner å dele seg mellom arkitekter og ingeniører. Fagkunnskapen blir mer spesialisert, og med den økende detaljeringen i bygningsloven oppstår det en konkurranse mellom jurister og arkitekter om hvem som skal legge premissene for utviklingen – tidligere regler og praksiser – eller nye tekniske og bruksmessige muligheter.

Det ble etter hvert et økende fokus på kvaliteten i bebyggelsen i byene. Bygningslovgivningen ble oppfattet å ikke være tilfredsstillende i forhold til de krav som burde stilles til ny bebyggelse. Det ble uttalt at «det ikke er uden Exempler, at der nyopføres Huse, der ere af den Beskaffenhed, at det medfører Fare at bo i dem...».¹⁶⁷⁸ Årsaken til at den eldre loven ikke hadde disse bestemmelsene var at man den gang hadde gått ut fra at det var i eierens interesse å oppføre bygningene i god nok kvalitet, men at praksis nå viste at dette ikke var tilfelle. Grunnen var at bygningene ble oppført «på spekulasjon», dvs. for å selges så snart de stod ferdige.¹⁶⁷⁹

Samtidig ble det også en økende bevissthet om kunnskapsgrunnlaget, og en differensiering mellom kravene i ulike deler av byene. Sentrum ble etter hvert omdannet til kontorer og handel, og hadde ingen eller langt færre boliger enn tidligere. Det åpnet

¹⁶⁷⁷ Stortingets forhandlinger 1875, Dokument No. 81, s. 4

¹⁶⁷⁸ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 56, s. 442

¹⁶⁷⁹ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 56, s. 442

for en høyere tetthet i sentrumsområdene enn før. Debatten om tetthet dreide etter hvert over til en debatt om de helsemessig gunstigste bygningstyper: Villabebyggelse i tre, hvor det var stor avstand mellom husene, og småhus organisert i kvartaler.¹⁶⁸⁰ Hustypene hadde sammenheng med hvordan man skulle skaffe boliger til arbeiderklassen, og bevisstheten om ulike klassers interesser og behov ble forsterket mot slutten av denne perioden. Det oppstod også en begynnende kritikk av systemet for bygging av boliger i byene – leiekasernen som bygningstype er i ferd med å få en negativ vurdering som bolig. Det ble argumentert for at det ikke ville være mulig å skaffe nok boliger til den voksende befolkningen gjennom bare å bygge arbeiderboliger. Arbeiderne selv måtte selv kunne bidra til å skaffe seg en bolig, en norm som ble stående som et ideal i den videre debatten.

18.4 Perioden 1885 – 1905

De norske byene var ulike i størrelse og fysisk struktur, og reglene for å hindre brann og å sikre sunnheten var mot slutten av århundret fortsatt de eneste reglene det ble argumentert for at burde være like i byene. Det ble fortsatt lagt vekt på at stedene var forskjellige, og hadde forskjellig «bygningkultur» og at det derfor (med kongens godkjenning) måtte være anledning til å modifisere reglene i loven i den enkelte by.¹⁶⁸¹ Bestemmelsene knyttet til bebyggelsen ble stadig mer detaljert i bygningslovene, og etter hvert kom det inn bestemmelser om nye materialer (for eksempel bruk av stålkonstruksjoner) og funksjoner i loven. Den teknologiske utviklingen gikk fortere enn utviklingen av lovene, noe som ble en utfordring innenfor planlegging og arkitektur.

Bolignøden tiltok mot slutten av århundret, og boliger til arbeiderklassen ble et tilbakevendende tema. Det skjedde en innskjerping av de funksjonelle kravene i bygningene av hensyn til helsen gjennom bestemmelser om romstørrelse, vindusstørrelse m.m. Samtidig skjedde det en ytterligere gradering av byens ulike deler med bestemmelser knyttet til ulike soner. Eiendomsprisene var en av kriteriene for vurdering av behovet for bestemmelser. Eiendomsprisene fikk betydning både for lokale politikere og departementets fagfolk i vurderingen av hvilke bestemmelser som var ønskelige, nødvendige og mulige å gjennomføre uten for sterke inngrep i grunneierenes rettigheter og forventninger om avkastning av sine eiendommer. I tillegg ble bestemmelsene tilpasset bygningstype. De ble strengere i strøk med leiegårder og høy utnyttelse enn i områder med villabebyggelse.

Bestemmelsene om at grunneier pliktet å knytte seg til kloakk ble skjerpet også for de mindre stedene. Prinsippet om rutenett og lukkede kvartaler gjaldt fortsatt i loven, men det ble etter hvert åpnet for at reguleringskommisjonene kunne fravike rutenettet gjennom utarbeidelse av planer. Reguleringskommisjonen skulle ta hensyn til trafikken, ildsikkerheten og sunnheten ved utarbeidelse av reguleringsplaner.¹⁶⁸² For å sikre seg mot «uønsket» bebyggelse ble lovens virkefelt utvidet fra 100 til 200 meter utenfor byens og ladestedenes grenser.¹⁶⁸³ Departementet argumenterer for at det skal utarbeides en reguleringsplan for hele byområdet/ladestedet/bygningskommunen, selv om flere kommuner mente dette i mange tilfeller var svært vanskelig.

Arbeidet med revisjon av lovene ble intensivert etter 1884 da parlamentarismen ble innført og Stortinget fikk mer kontroll med departementene. Det var et gjennomgående

¹⁶⁸⁰ Forhandlinger i Odelstinget 1875, Stortingstidende No. 59, s. 469

¹⁶⁸¹ Stortingets forhandlinger 1891, Oth. Prp. No. 10, s. 3

¹⁶⁸² Oth Prp. No. 29 (1894), s. 5

¹⁶⁸³ Oth Prp. No. 29 (1894), s. 14

trekk i utarbeidelsen av lovene at sunnhetskommisjonene ville gi strengere bestemmelser enn departementet og kommunene ellers. Kravene til bygningene for å sikre mot brann, blant annet krav om to trapper for å sikre rømning ved brann, fordyret boligene og var et tema som ble diskutert i forhold til behovet for flere boliger. Prinsippet for den alminnelige bygningsloven var fortsatt at loven gjaldt for alle byer og ladesteder, men at kommunestyret både kunne lempe på og skjerpe bestemmelsene. Bestemmelsene kunne også differensieres innenfor byen eller ladestedet.

Det ble gitt stadig strengere regler om krav til kompetanse og selve byggeprosessen. I Kristiania ble det innført krav om godkjenning av ansvarlig for byggeprosessen i 1896 og i loven for Bergen i 1899 ble det for første gang gitt bestemmelser om stillaser og deres plassering og tilsyn for å sikre beboerne og arbeiderne mot ulykker.¹⁶⁸⁴ Tidligere lovbestemmelser hadde vært rettet mot den ferdige bygningen, nå ble også deler av produksjonsprosessen kontrollert via bygningsloven. I 1899 ble det foreslått at det skulle tilsettes en bygningshygieniker i Kristiania. Det kunne være en ingeniør (eller en arkitekt) med «virkelig hygienisk Uddannelse» som var underlagt bygningssjefen.¹⁶⁸⁵ Det ble presisert av departementet at hensikten med å tilføre hygienisk kompetanse til bygningsmyndighetene ikke var å redusere sunnhetskommisjonens ansvar eller myndighet¹⁶⁸⁶, men det illustrerer splittelsen mellom sunnhetsloven og bygningsloven i planleggingen og utformingen av byene. En økende profesjonsstrid gjorde seg gjeldende i den faglige delen av debatten rundt bygningslovene. Samtidig ble det gitt større muligheter til å fravike lovens bestemmelser gjennom reguleringsplanleggingen. Fagfolkene mulighet til å påvirke økte dermed utover mot slutten av århundret.

Med alle revisjonene og tilleggsbestemmelsene som var vedtatt ble oversikten over loven svært komplisert, og det var behov for en opprydding. Brannsikring spilte fortsatt en stor rolle for byene og mange byer hadde opphevet bestemmelsen om boliger i loftsetasjene etter påtrykk fra brannforsikringsordningen, som ga en betydelig lettelse i brannkontingenten dersom boliger ikke var tillatt i loftsetasjene.¹⁶⁸⁷

I forslaget til bygningslov for Kristiania ble det fastlagt at alle bygg skulle oppføres i gate eller byggelinje, med mindre området var bestemt til villamessig bebyggelse, eller der det på grunn av bygningens bruk eller «sanitære interesser og lignende» grunner kunne fravikes.¹⁶⁸⁸ Leiekaserne og kvartaler ble dermed definert som byformen gjennom bestemmelsene i lovverket. De formmessige og estetiske problemstillingene knyttet til detaljeringen av bygninger, gater og plasser ble bare sporadisk nevnt i debatten rundt bygningslovene, og var av underordnet betydning i forhold til de helsemessige vurderingene. Dette står i kontrast til faglitteraturen innenfor planleggingsfaget på dette tidspunktet. Der blir de formmessige problemstillingen drøftet i detalj, og i hovedsak ut fra et estetisk perspektiv.

Den teknologiske og faglige utviklingen begynte å bli en utfordring i forhold til bygningslovens detaljerte bestemmelser om konstruksjoner og løsninger. Etter hvert ble det gitt bestemmelser i loven om testing og godkjenning av nye byggematerialer. Dette gjaldt også teknologien på det sanitære området, selv om utviklingen der kanskje gikk langsommere enn på andre områder. Begrensninger i infrastrukturen gjorde at vannklosetter og andre nyvinninger ikke kunne gjennomføres så raskt som endringene i bebyggelsen ga mulighet for. Bestemmelsene som innredning av lokumer og plassering

¹⁶⁸⁴ Stortingstidende (1898), Oth. Prp. No. 22., s. 59

¹⁶⁸⁵ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 92

¹⁶⁸⁶ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 92

¹⁶⁸⁷ Stortingets Forhandlinger 1898/99. Sjettedel. Forhandlinger i Odelstinget, nr. 69, s. 547

¹⁶⁸⁸ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 14

av dem er til forveksling like de fra tidligere lover og ble videreført nesten uendret fra loven av 1827.¹⁶⁸⁹¹⁶⁹⁰

Muligheten for å utarbeide reguleringsplaner ga større variasjon i bebyggelsen, og den teknologiske utviklingen første til flere typer bedrifter og aktiviteter som ikke ble dekket i lovens bestemmelser. Dette ble en stadig større utfordring i utarbeidelsen av loven og økte utfordringen med å ta stilling til nye virksomheter. I tillegg til den tidligere funksjonsdelingen mellom forurensende bedrifter og boliger i byen ble det etablert områder hvor også bygningstypene var utgangspunkt for ulike bestemmelser. Bruken av trebygninger ble også drøftet, og det ble vist til motivasjonen for å tillate å bygge i tre – å skaffe «de mindre bemidlede» tilgang til egne boliger.

Mot slutten av århundret begynner forskjellige foreninger og interesseorganisasjoner å avgi uttalelse til lovforslagene. Foreningene hadde interesseområde knyttet til boliger og byplanlegging og ble vektlagt i stortingsproposisjonene, det er ofte direkte sitert, noe andre høringsinstanser sjelden ble. Innredning av boligene og detaljerte hygieniske krav knytte til utforming og bruk ble en del av debatten rundt bygningslovene. Etter hvert ble det også etablert en «Arbeiderbruk og boligbank» hvor det kunne ytes lån inntil 5 000, kroner til arbeider som ønsket å skaffe seg en egen bolig.

Spørsmålet om murtvang i byene var reist allerede før århundreskiftet i forbindelse med bygningslovene, og mange kommuner hadde allerede innført bestemmelser om murtvang i bysentrene, blant annet for å oppnå en lavere brannkontingent.¹⁶⁹¹

Spørsmålet kom på dagsordenen med full tyngde etter at Ålesund brant i januar 1904. Murtvang ble innført i alle norske byer som beskyttelse mot brann. De helsemessige og økonomiske konsekvensene for bygging av boliger var vesentlige momenter i debatten.

Etter århundreskiftet dreide debattene om bygningslovene seg i hovedsak om detaljer i lovtekstene. Elementene i lovene lå fast, og det var de enkelte bestemmelsene som ble drøftet. Høyde på bebyggelsen, størrelse på gårdsrom, boliger i kjeller og på loft var temaer som gikk igjen i debattene. Det var fortsatt grunneiers interesser mot andre samfunnsmessige interesser, som hensynet til sunnheten, som var skillelinjene i debatten.

18.5 Perioden 1906 – 1924

Oppmerksomheten rundt boligproblemet forsterket seg utover på 1900-tallet. Arbeiderbevegelsen forsterket fokuset gjennom politisk påvirkning og oppmerksomhet. Målet for arbeiderklassen var at alle som ønsket det skulle kunne skaffe seg sin egen bolig. Leiekasernene ble identifisert som det man ville bort fra. Naturen, lys og luft var kvalitetene som ble koblet til en helsemessig god bebyggelse. I storbyene begynte folk å søke seg boliger i ytterkant av byen eller i nabokommunene, noe som ble mulig på grunn av tog, trikk og etter hvert busstrafikk. Ebenezer Howards ideer om havebyer var allerede kjent og ble diskutert i mange kretser. Kontakt over landegrensene kan ha spilt en viktig rolle i utviklingen av kunnskap og normer for hva som var en ønsket bebyggelsesform.

Både politisk og faglig ble det fokus på å skaffe flere og gode boliger. Noen av tiltakene som ble foreslått ble av fagfolk vurdert som tilbakeskritt, bolighygienisk sett. Det gjaldt blant annet forslag om å legge flere leiligheter til samme etasje. Bakteriene som årsak til

¹⁶⁸⁹ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 35, bestemmelser om lokumer

¹⁶⁹⁰ Stortingets Forhandlinger 1898, Tredie Del, Oth. Prp. No. 19, s. 36, bestemmelser om oppbevaring av gjødsel m.m.

¹⁶⁹¹ Stortingets Forhandlinger 1903/1904, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 15, s. 12

sykdom hadde slått igjennom som medisinsk paradigme og overbefolkning av leiligheter og boligbygg ble dermed vurdert som en større fare enn tidligere. Bygningslovene ble endret med mindre krav til brannsikkerhet og hygiene for å få i gang boligbyggingen.

Stemmeretten for kvinner, og kvinner i kommunestyrene og på Stortinget bidro til at boligsaken ble satt på dagsordenen, og at utformingen av dem også ble et tema i debattene rundt bygningslovene. Normen hadde vært at det offentlige utarbeidet planer og private utbyggere bygget boligene. Etter hvert som det ble bedre avkastning i andre sektorer stoppet den private boligbyggingen opp. Etter først å ha forsøkt med kommunale tilskudd, uten at det ga store resultater, ble kommunene selv byggherrer for å få i gang boligbyggingen.

Boligsaken ble etter hvert et av de viktigste sosiale spørsmålene, og boligforholdene ble så problematiske at det ble vedtatt en egen lov om boligforhold i 1917. Ansvar for boligforholdene ble lagt til kommunene, men staten skulle støtte arbeidet gjennom vedtak av lover. Loven omfattet utnyttelsen av boliger, opprettelse av kommunale boligtilsyn, utvikling av sunnhetslovgivningen, lemping av bygningslovene (særlig til fordel for oppføring av egne hjem), bedret hjemmel til ekspropriasjon for kommunene, forpliktelse for industriforetak til å bygge boliger til sine ansatte, plikt for kommunene til å bygge boliger, økonomiske virkemidler for å lette tilgangen til kapital og tiltak for å senke prisen på byggevarer. Boligsaken ble derved en av de første eksemplene på en samlet satsing hvor virkemidler innenfor flere sektorer koordineres.

Norsk forening for boligreformer ble som privat organisasjon en viktig aktør i boligsaken og samlet både planleggere, arkitekter og medisinerer innenfor en felles organisasjon. Flere av medlemmene stilte også til politiske verv for å kunne påvirke boligsaken. For å få kontroll med planleggingen også utenfor byene ble loven om bygningskommuner avløst av en lov om herredsbyer som avklarte organisering og kostnadsfordeling mellom kommunen og grunneierne i området. Etter hvert ble også bygningsloven omarbeidet slik at det ble en felles bygningslov for alle byene, og hvor de tekniske bestemmelsene ble gitt i form av forskrifter som kunne endres raskere enn selve lovteksten.

Departementet oppga tre grunner til revidering av loven. Det var ønsket om å stimulere byggevirksomheten, å få bestemmelser om nye konstruksjoner som var tatt i bruk og hensynet til reguleringen av byene. Det hadde skjedd en rask faglig utvikling på slutten av 1800- og begynnelsen av 1900-tallet, og rutenettsplanen som bygningsloven foreskrev for byene ble sett på som utdatert, særlig siden den var basert på leiekasernen som bygningstype. En bygningstype som i samtiden ble sett på som sosialt, hygienisk og arkitektonisk umoderne.

Lovforslaget forutsatte en mer inngående og fagkyndig behandling av byplanene og de tilhørende forskriftene for bebyggelsen.¹⁶⁹² Det økte fokuset på utarbeidelsen av planer førte til en økt betydning for fagfolkene innenfor byplanleggingen. Den samtidige industrialiseringen etter århundreskiftet gjorde at en forventet at det ville vokse opp en hel rekke mindre byer som følge av utviklingen i industrien, og at det dermed ville oppstå konsentrert bebyggelse utenfor de eksisterende byene.

Departementet anbefalte ikke at det ble opprettet et direktorat for bygningsvesenet. Ved siden av vedtekter i den enkelte by skulle departementet utarbeide forskrifter, blant annet om «almindelig forekommende materialer og konstruksjoner med hensyn til deres holdbarhet, styrke, isolasjonsevne og ildsikkerhet».¹⁶⁹³ Forskriftene skulle endres ved

¹⁶⁹² Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 3

¹⁶⁹³ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, s. 4

behov. Begrepet reguleringsplan gikk ut av loven og ble kalt byplan i lovforslaget, og det ble gitt relativt detaljerte bestemmelser om hva byplanene skulle inneholde, blant annet om det skulle bygges åpen eller lukket bebyggelse. Begrepet «kvartaler» var tatt ut av loven fordi det ikke passet for områder med åpen bebyggelse.¹⁶⁹⁴ Det ble også innført krav om at planer skal utarbeides av fagkyndige, og at planer det var pålagt å utarbeide etter loven skulle revideres når det var påkrevet. Planleggerne fikk dermed store og viktige oppgaver innenfor den nye organiseringen av boligproduksjonen.

Normene for gode boliger endret seg til å være koblet til åpne småhusbebyggelse, noe som ble mulig gjennom offentlig engasjement som byggherrer eller med økonomiske tilskudd. Muligheter for arbeidere til å låne penger til husbygging var også en faktor, kanskje styrket av et bedre vern på arbeidsplassen gjennom organiseringen i fagforeninger. Bestemmelsene knyttet til boligene ble etter hvert også mer detaljerte, blant annet med krav om at hver leilighet skulle ha et eget privat. Samtidig ble det argumentert for at det var mindre behov for detaljerte bestemmelser når beboerne selv bygde boligene fordi de hadde interesse av å sørge for god kvalitet i boligene de selv skulle benytte.

Loven ga hjemmel til å ekspropriere hele strøk der det skulle gjennomføres regulering eller omregulering av eldre strøk. Kommunen kunne også ekspropriere "naar det findes tilsagt av hensyn til sundhet, ildsikkerhet eller beboernes sikkerhet for øvrig, til bebyggelsens skjæmmende karakter eller til gjennomførelse av en ordnet bebyggelse". Hensynet til den private eiendomsretten ble dermed redusert til fordel for å gi kommunene virkemidler til å løse boligproblemet. Helsesrådene (de tidligere sunnhetskommisjonene) skulle uttale seg til saker innenfor sitt fagfelt, men ble ikke gitt utvidet myndighet. Byplanleggingen ble dermed en viktigere arena for å ivareta helsehensyn enn tidligere ettersom byformen nå mer og mer ble definert gjennom planer, og ikke foreskrevet i bygningsloven. Murtvungen ble videreført i loven, men med mulighet til å begrense den til deler av byen gjennom å tillate trebebyggelse gjennom vedtekt.

Bestemmelsene om byplanen la opp til et system med to hoveddeler: Bestemmelser i loven som sikrer utformingen av gater og bygninger i tråd med tidligere prinsipper, og et system med planer hvor det offentlige eller private forslagsstillere står friere i utformingen av gater, plasser og bebyggelse. Dette kan tolkes som en tillit til den faglige kunnskapen som planleggerne representerte, og at lovverket derfor kunne utformes mer fleksibelt enn tidligere. Uansett var godkjennelsen av byplanene underlagt departementet, og det var derfor rikelig anledning til å kontrollere de planforslagene som kom.

Ved behandlingen av bygningsloven for alle landets byer ble Næringskomité nr. 2, som hadde ansvaret for bygningslovgivningen, forsterket med to representanter fra Sosialkomiteen da det skulle lages komitéinnstilling til Odelstinget. I Odelstinget ble det debatt om fagfolkene skulle ha stemmerett eller ikke. Debatten dreide seg i stor grad om hvorvidt byggevirksomheten skulle styres av faglige hensyn eller politiske hensyn. Det ble argumentert i begge retninger, og uttrykt frykt for dominans både fra fagfolk og fra politikere. Beslutningen ble at fagfolkene skulle beholde sin stemmerett i bygningsrådet.¹⁶⁹⁵ Dette var en markert forskyving av makt fra fagfolkene til politikerne i bygningsrådet, en trend som skulle fortsette utover i hundreåret.

¹⁶⁹⁴ Stortingets forhandlinger 1923, Tredje del, Ot. Prp. Nr. 30, Komiteens innstilling, s. 1718

¹⁶⁹⁵ Stortingets forhandlinger 1924, Behandling i Lagtinget, Ottende del II, s. 18

18.6 Perioden 1925 – 1965

I perioden mellom 1924, da den felles bygningsloven for byene ble vedtatt, og frem til 1940 ble det gjort svært få endringer i bygningsloven. Dette var en periode med stor faglig aktivitet innenfor planleggingsfaget, og det var den faglige utviklingen som drev innovasjonen innenfor planleggingen.

Kravet om kontroll med byggeprosjekter ble i 1940 utvidet til å gjelde alle bygninger, også de utenfor byene hvor bygningsloven gjaldt. Loven påla byggesøknad for nesten alle byggetiltak utenfor byene. Helsehensyn var en av begrunnelsene for loven. Den bygget også på en tro på planlegging som et verktøy for å sikre "Folkets sundhet krever at disse anlegg bygges etter en plan som sørger for adgang til frisk luft, hvile og rekreasjon".¹⁶⁹⁶ Arkitektforeningen var bekymret over fraværet av planlegging på landsbygda og påpekte at det langs veier og knutepunkter var vokst frem bebyggelse uten at det skjedde etter en plan. Bilen hadde påvirket lokalisering av bebyggelsen og skapte nye utfordringer gjennom støy og forurensning.

Under krigen var den en stor byggeaktivitet knyttet til militære anlegg og brakker for soldater, men dette var naturlig nok ikke underlagt bygningsloven, og ser ikke ut til å ha fått noen betydning for utviklingen av bygningsloven. Planleggingen som ble gjennomført av Brente steders regulering fulgte bestemmelsene i bygningsloven. Gjenoppbyggingen av de brente byene ble i hovedsak basert på planer utarbeidet for den enkelte byen, og ikke på rutenettet som ellers var byformen som fortsatt var definert i bygningsloven.

Etter at krigen var slutt i 1945 var hovedoppgaven å bygge opp igjen landet etter ødeleggelsene og stillstanden i boligbyggingen. Bygningsloven av 1924 ble fortsatt oppfattet som relativt moderne, og tilstrekkelig som lovgrunnlag for utbyggingen som skulle skje. Det ble bare gjort mindre endringer i bygningsloven, mens det ble utarbeidet en lov om ekspropriasjon av arealer som ga kommunene vide fullmakter til å erverve arealer for boligbygging og sosial og teknisk infrastruktur. Utbyggingen ble basert på planer utarbeidet for hvert enkelt sted og nye ideer ble realisert gjennom unge arkitekter som baserte sin planlegging på funksjonalistiske eller modernistiske prinsipper. Ideene innenfor planleggingen på 1940- og 1950-tallet var utarbeidet før andre verdenskrig og ble gjennomført med tradisjonelle byggemetoder. Mer moderne teknikker med industrielt fremstilte elementer ble først vanlig utover på 1960- og 1970-tallet. Kommunene eller boligbyggelag ervervet arealer, men overlot boligkooperasjonene eller andre organisasjoner selve utbyggingen.¹⁶⁹⁷

Det var lite fokus på bykjernene i de første tiårene etter andre verdenskrig. Nye krav til arealbruk i transportsystemet var problematisk i de eksisterende bykjernene, og tomtestørrelsene gjorde det vanskelig å få etablert en rasjonell bebyggelse i sentrumsområdene. Antall motorkjøretøyer var 20-doblet i perioden fra 1924 til 1964.¹⁶⁹⁸ Endringene i bygningsloven ga hjemmel til å nekte å godkjenne byggeanmeldelser som viste "en i bolighygienisk henseende uheldig innredning av leiligheter for beboelsesrom,

¹⁶⁹⁶ Stortingets forhandlinger 1940, Ot. Prp. Nr. 23, s. 68

¹⁶⁹⁷ Det største av boligkooperasjonene er OBOS som stiftes 19. august 1929, dengang med navnet Oslo og omegn Bolig og Sparelag (OOPS) med mål å forbedre boforholdene i Oslo. De boligsøkende skulle yte sitt ved å spare, og boligene skulle tilbys medlemmene til selvkost. Boligene skulle være enkle, men med solid og moderne innredning. I 1935 startet et samarbeid med Oslo Kommune om å skaffe rimelige og byggeklare festetomter og OOPS endrer navn til OBOS – Oslo Bolig og Sparelag. Dette er starten på en akselererende boligutbygging, og i løpet av 1930-årene bygget OBOS nesten 2 500 leiligheter. Det første borettslaget er Etterstad 1, som overdras OBOS til forvaltning i 1931. Utover tiåret bygget OBOS på Tøyen, langs Maridalsveien, på Sagene, på Ila og på Balkeby. <http://www.obos.no/omobos/oboshistorie/obosgjennom80ar>, 23.02.2015

¹⁶⁹⁸ Stortingets forhandlinger 1964/65, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 23

kontorlokaler m.v.”¹⁶⁹⁹ Det ble dermed vanskelig å endre eksisterende bebyggelse i bykjernene, og mye av den ble brukt videre med samme standard som før krigen.

Utenfor områdene hvor bygningsloven gjaldt var det kun brannloven og helselovgivningen som styrte byggevirkomheten. Det ble henvist til boligdirektoratets statistikk som viste at en stor del av byggevirkomheten hadde skjedd i «tettgrender på landsbygda, mens befolkningen i byene og i den spredte bebyggelsen på landet går tilbake, og byggevirkomheten der er tilsvarende mindre».¹⁷⁰⁰ Samtidig ble det opplyst at 80 % av bebyggelsen ble oppført med lån fra Den Norske Stats Husbank og Noregs Småbruk og Bustadbank, og at disse låneinstitusjonene stilte krav om at bebyggelsen skulle tilfredsstillte kravene i bygningsloven, også der hvor loven ikke gjaldt.¹⁷⁰¹ Etter hvert som bilen ga mulighet for lokaliseringer utenfor de eksisterende byene ble det nødvendig å utvide området bygningsloven skulle gjelde for. Dette medførte imidlertid kostnader for kommunene, og departementet påla heller ikke kommunene å opprette det nødvendige juridiske grunnlaget for at bygningsloven skulle bli gjeldende. Da privatbilen ble frigitt fra rasjonering i 1960 ble premissene for lokalisering av bebyggelse endret vesentlig, og det ble nødvendig å etablere et system for planlegging som også gjaldt utenfor byene.

Bygningsloven av 1965 etablerte planlegging som en aktivitet som gjaldt alle kommuner i landet. Planleggingen ble lagt under sterkere folkevalgt styring. Bestemmelsene i forskrifter og andre lover om helseforhold skulle så raskt som mulig innarbeides i bygningsloven og oppheves¹⁷⁰². Fagfolkene fra andre sektorer, blant annet helsesektoren, skulle møte i bygningsrådet, men uten stemmerett. Ett medlem av bygningsrådet skulle om mulig være husmor og medlemmene skulle helst ha kjennskap til bygnings og reguleringsspørsmål.¹⁷⁰³ Fagfolkernes inflytelse på vedtak i bygningsrådene ble dermed sterkt redusert fra 1965.

Loven medførte behov for flere planleggere, og flere yrkesgrupper tok etter hvert del i planleggingen. For å styre den regionale utviklingen, og for å koordinere utviklingen innenfor hver kommunen og regionen som helhet, ble det innført bestemmelser som regional planlegging. Det ble etablert få aktive virkemidler innenfor den regionale og kommunale planleggingen (bortsett fra reguleringsplanene som ble juridisk bindende). Troen på at planleggingsaktiviteten i seg selv skulle føre til resultater var sterk. Den nye plantypene – generalplan – som skulle dekke hele kommunens areal var en oversiktsplan som i grove trekk fastla arealbruken i kommunen. Både arealer til utbygging og arealer som skulle vernes ble lagt inn i generalplanen. Prinsippet var nytt innenfor planleggingen i Norge. Tidligere hadde det bare blitt utarbeidet planer for de områdene som skulle bebygges, og for åpne områder (parker med mer) innenfor disse områdene. I generalplanen skulle også områder som på grunn av dårlig byggegrunn, ras og flomfare eller av helsemessige eller av andre særlige grunner ikke bør bebygges angis. I tillegg ble det innført en hjemmel for å nedlegge byggeforbud slik at en uheldig utvikling av bebyggelsen kunne forhindres.¹⁷⁰⁴

Bygningsloven bestemte at all bebyggelse skulle være frittliggende hvis ikke sammenhengende bebyggelse var fastsatt i reguleringsplan.¹⁷⁰⁵ Bebyggelse over to etasjer, eller med en gesimshøyde over 8 meter, kunne ikke oppføres uten at det var

¹⁶⁹⁹ Stortingets forhandlinger 194546, Tredje del B, Ot. Prp. Nr. 102, s. 9

¹⁷⁰⁰ Stortingets forhandlinger 196465, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 35

¹⁷⁰¹ Stortingets forhandlinger 196465, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 36

¹⁷⁰² Stortingets forhandlinger 196465, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, s. 32

¹⁷⁰³ Stortingets forhandlinger 196465, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 8

¹⁷⁰⁴ Stortingets forhandlinger 196465, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 50

¹⁷⁰⁵ Stortingets forhandlinger 196465, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 82

hjemlet i reguleringsplan.¹⁷⁰⁶ Her speilvendes altså grunnprinsippet for bebyggelsen fra loven av 1924 hvor utgangspunktet fortsatt var at bebyggelsen skulle være sammenhengende i kvartaler, selv om dette kunne fravikes gjennom planer. Utarbeidelse av reguleringsplan blir det viktigste verktøyet for å styre den fremtidige bebyggelsen i byene.

Siktemålet med bygningslovgivningen ble beskrevet som «et tidsmessig og rasjonelt grunnlag for det offentliges kontroll med byggevirksomheten».¹⁷⁰⁷ Det var fortsatt en norm om at loven skulle kunne tilpasses stedlige forhold, enten gjennom egne vedtekter, eller gjennom planene som ble utarbeidet. Det ble presisert at lovreglene skulle være så «elastiske» at tilpasning etter skiftende stedlige forhold var mulig, og at «lempinger, skjerpelser, tillegg eller unntak fra lovbestemmelsene for den enkelte kommune» var mulig.¹⁷⁰⁸ Diskusjonen om fellesskapets og grunneiers rettigheter ble igjen satt på dagsordenen, og Høyre mente at en beveget seg helt på kanten av det grunnloven tillot i forhold til den private eiendomsretten. På Stortinget ble både behovet for en brede kompetanse innenfor planleggingen og hensynet til sårbare grupper som barn og unge, og funksjonshemmede tatt opp i debatten.¹⁷⁰⁹

18.7 Perioden 1966 – 1985

I den første fasen etter andre verdenskrig var fokuset på å få bygget boliger og nødvendig infrastruktur. Etter hvert som økonomien bedret seg ble det ønske om og behov for omstrukturering av bykjernen. Biltrafikken, nye funksjoner og nye idealer innenfor planlegging og arkitektur førte til at saneringen av bykjernene ofte skjedde som sanering av hele kvartaler eller områder. Begrunnelsen for saneringen var ikke først og fremst helsemessige eller sosiale, men funksjonelle. Idealboligen var fortsatt eneboligen utenfor byen, og boligene i bykjernen ble sett på som problematiske både sosialt og helsemessige. I tillegg økte konsumet med ca 4 % pr år mens befolkningsveksten i byene med forsteder lå på 1,5 % pr år.¹⁷¹⁰ Velferdsøkningen ga seg også utslag i «krav om bedre boliger og større standardkrav til arbeidslokaler, til undervisning og til helsestell».¹⁷¹¹

Samtidig ble det økende fokus på den regionale planleggingen. Det ble pålagt å lage, først regionplaner, og etter lovrevisjon også fylkesplaner fra 1976. De skulle sikre den regionale utviklingen og sammenhengen mellom kommunenes planlegging. Regionplanleggingen, med samarbeid mellom flere kommuner, hadde ikke fungert etter intensjonene. Selv om 1965-loven innførte obligatorisk generalplan, hadde mange kommuner ikke kommet i gang med utarbeidelsen av generalplaner, men valgte å styre utviklingen gjennom reguleringsplaner og byggesøknader. Men fra statlig hold var det fortsatt tro på at planleggingen kunne styre utviklingen. Fra statens side var det ønskelig at mer av utviklingen i kommunene skjedde etter planer, og ikke som enkeltvedtak. Med etablering av fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsenhet i 1976 ble også den regionale planleggingen forankret i en politisk styring. Intensjonen var at fylkene og kommunene skulle ta over oppgaver fra staten.

Etter hvert som mer og mer av aktiviteten i kommunene og fylkene skulle skje gjennom planer ble det en økende motstand mot det kompliserte plansystemet på lokalt hold. Alle

¹⁷⁰⁶ Stortingets forhandlinger 196465, 4. del a., Ot. Prp. Nr. 1, Komitéens innstilling med motiver, s. 8283

¹⁷⁰⁷ Stortingets forhandlinger 196465, Innstillinger og beslutning, B. Innst. O. XVI, s. 1

¹⁷⁰⁸ Stortingets forhandlinger 196465, Innstillinger og beslutning, B. Innst. O. XVI, s. 1

¹⁷⁰⁹ Stortingets forhandlinger 196465, 8. del, I. Forhandlinger i Odelstinget, s. 571

¹⁷¹⁰ Stortingets forhandlinger 196566, Del 4 a, Ot. prp. nr. 32, Innstilling fra Saneringskomitéen, s. 6

¹⁷¹¹ Stortingets forhandlinger 196566, Del 4 a, Ot. prp. nr. 32, Innstilling fra Saneringskomitéen, s. 6

etater skulle involveres i både planleggingen og byggesaksbehandlingen, og det førte til et tregt og komplisert system. Bygningsloven og plansystemet var blitt komplisert og de første forsøkene på å forenkle deler av byggesaksbehandlingen ble iverksatt midt på 1970-tallet. Hovedforslaget var å tillegge mer myndighet til kommunene, blant annet muligheten til organisering av planleggingen i kommunen og mulighet til å gi dispensasjon fra bygningsloven. Bestemmelsen om at boligbygg skulle ha tilfredsstillende planløsning, oppvarming, ventilasjon m.m. ble foreslått omformulert og kravet om godkjenning fra bygningsrådet foreslått sløyfet.¹⁷¹² Kravet om godkjenning fra departementet eller fylkesmannen ble også foreslått sløyfet for noen kommuner. Kommunene ble dermed gitt mer innflytelse over planleggingen, samtidig som den skulle rasjonaliseres.

Etter hvert som mer og mer av boligbyggingen skjedde i regi av enkeltpersoner og husholdninger ble det et ønske om at reglene i bygningsloven og forskriftene skulle oppfattes mer som hjelpemidler, og ikke som hindre eller tvangstrøyer.¹⁷¹³ Hovedprinsippet skulle være at enkeltsaker ble behandlet av politiske organer, og fagfolkene fikk redusert innflytelse også i enkeltsaksbehandlingen. For å effektivisere ble stadig mer av sektoransvaret lagt til bygningsrådet, blant annet vurderinger knyttet til sunnhetsloven. Nye problemstillinger knyttet til helsen, som støy fra vegtrafikken, ble innarbeidet i loven. Mer av ansvaret for gode løsninger ble overlatt byggherren ut fra en holdning om at det "måtte være byggherren, og ikke bygningsmyndighetene, som primært skal ha ansvaret for byggeprosjektets standard og kvalitet ut over de minstekrav som er gitt i forskriftene".¹⁷¹⁴

Prinsippene innenfor lovgivningen og planleggingsfaget ble i økende grad vurdert å være ute av takt. Mens nye funksjoner og prinsipper relativt raskt kunne integreres i faget gjennom prinsippene som ble lagt til grunn i planene, var bestemmelsene i loven tyngre å endre. Utvalget som hadde jobbet med en effektivisering av byggesaksbehandlingen mente at mest mulig av beslutningene i plan og byggeprosessen skulle overføres til utbygger. Det offentlige skulle bare sikre de mest nødvendige forholdene som var av samfunnsmessig interesse. Utvalget diskuterte også endringer i byggeforskriftene og uttalte at et av hovedprinsippene var at det i sterkere grad skulle settes funksjonskrav i forskriftene, og ikke krav om konkrete løsninger. Byggherren skulle stå friere i valg av materialer og konstruksjoner, forutsatt at resultatet tilfredstilte funksjonskravene.¹⁷¹⁵ Det var byggherrene som måtte ta risikoen for at resultatet ikke ble så godt som de hadde tenkt.¹⁷¹⁶

Miljøproblemer og naturvern ble satt på dagsordenen i denne perioden. Det ga seg utslag i økt oppmerksomhet om arealers verdi som naturområder og eldre bygningsmiljøer og enkeltbygningers verdi som kulturminner. De økende miljøproblemene knyttet til vegtrafikken fikk etter hvert økt oppmerksomhet. Det ble foreslått endringer i bestemmelsene om reguleringsplaner for bedre å kunne håndtere støy og luftforurensning i nærmiljøet. Den gjeldende lovgivningen ble vurdert ikke å virke på tilfredsstillende måte i forhold til å sikre gode og trygge nærmiljøer. Den fysiske utformingen av omgivelsenes betydning for helse og trivsel ble etter hvert sterkere vektlagt. Arbeidet med et bedre regelverk kulminerte med forslag til ny planleggingslov i 1981.

1712 Stortingets forhandlinger 197677, Ot. Prp. nr. 63, s. 4

1713 NOU 1976: 27, s. 12

1714 Stortingets forhandlinger 197677, Ot. Prp. nr. 63, s. 18

1715 NOU 1976: 27, s. 6768

1716 NOU 1976: 27, s. 67

Behovet for en fornyelse i lovverket ble begrunnet med behovet for rettsregler for å kunne «begrense enkeltindividers og gruppers adgang til fri utfoldelse, f.eks. til å bygge ned jordbruks eller friluftsområder, til å forurense luft og vann» og andre tiltak som påvirket landskapet og kulturminner.¹⁷¹⁷ Lovforslaget la vekt på samordning og gjennomføringskraft i planleggingen. Hovedelementet i komitéens forslag var det såkalte «speilvendingsprinsippet: at intet areal skulle «kunne bebygges eller undergis irreversibel omdisponering uten godkjent plan eller særskilt tillatelse».¹⁷¹⁸ Speilvendingsprinsippet skulle blant annet bidra til å få kontroll med den spredte boligbyggingen.¹⁷¹⁹ Konsekvensanalyser skulle sikre at det ble produsert kunnskap slik at virkningene av planene ble synlige for beslutningstakerne. Komitéen som hadde utarbeidet planforslaget mente at det fra sentralt hold i større grad måtte tilrettelegges for informasjon, analyser og metodeutvikling som støtte for underliggende planmyndigheter.¹⁷²⁰ Informasjonen skulle «gi politikerne et bedre grunnlag for avgjørelse av viktige plansaker ved at det søkes bragt fram en best mulig kunnskap om innbyggernes behov, interesser og synspunkter i forbindelse med planene».¹⁷²¹

Formålet med den nye loven var å sikre en sterkere politisk styring med planleggingen, få regler som var enklere, mer oversiktlige og lettere å praktisere, og å sikre en mer effektiv planlegging.¹⁷²² Det ble lagt vekt på at både fylkeskommunene og kommunene burde stå mest mulig fritt til å organisere sin planlegging.¹⁷²³ Fagfolkens betydning hadde blitt betydelig redusert i beslutningsprosessene innenfor planleggingen ettersom de fra 1965 ikke lenger hadde stemmerett i bygningsrådet og andre fora hvor planer og enkeltsaker ble behandlet. Det var derfor behov for en avklaring av forholdet mellom plan og politikk, særlig siden plansystemet i seg selv ble sett på som et problem i forhold til saksbehandling og gjennomføringsevne.

Samarbeid og medvirkning ble sterkt vektlagt i lovforslaget, og det ble i lovbestemmelsene innarbeidet en plikt til offentlighet, informasjon og samråd i planleggingen. Den påla planmyndighetene en aktiv informasjons og samarbeidsplikt.¹⁷²⁴ Det ble lagt særlig vekt på offentlige organers plikt til å samarbeide tidlig i planprosessene.¹⁷²⁵ Tidlig involvering av både berørte private interessenter, organisasjoner og offentlige organer skulle sikre bedre kvalitet i planleggingen.

På Stortinget gikk skillelinjene, som i komitéen, mellom de borgerlige partiene som ville avvise loven og de sosialistiske partiene som var for et vedtak basert på departementets og stortingskomiteens forslag. I debatten ble samfunnsinteressene, konkretisert ved utjevning av levekår mellom personer og distrikter, satt opp mot grunneierens interesser.¹⁷²⁶ Det var speilvendingsprinsippet – at utbygging alltid måtte skje etter en vedtatt plan – som var det store stridsspørsmålet. I debatten på Stortinget ble det fra partiet Venstre tatt til orde for at planlegging måtte ses som en prosess, og ikke som det sluttproduktet som kom ut. Dette perspektivet skulle få betydning for den videre utviklingen av plan og bygningslovgivningen. Planleggingen ble beskrevet som en aktivitet som var omgitt av apati og motstand, og det ble tatt til orde for en konsentrasjon rundt de mest presserende problemene i planleggingen. Loven ble vedtatt, men opphevet

1717 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 14

1718 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 21

1719 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 28

1720 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 38

1721 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 40

1722 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 42

1723 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 41

1724 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 69

1725 NOU 1977:1, Ny planleggingslov, s. 112

1726 Stortingets forhandlinger 1980/81, Forhandlinger i Odelstinget, s. 625

samme høst etter at de borgerlige overtok regjeringsmakten. Dett er det eneste tilfellet hvor en lov er blitt opphevet uten å bli erstattet av en ny lov.

Etter at planloven var opphevet fortsatte prosessen med effektivisering av planprosessene og byggesaksbehandlingen. Hovedstrategien var å legge mer av beslutningene knyttet til sektorlovene til bygningsrådet, for på den måten å oppnå en effektiviseringsgevinst. I tillegg ble mer av beslutningene knyttet til planleggingen og byggesakene overlatt til den som var utbygger.

Den nye plan og bygningsloven som ble vedtatt midt på 1980-tallet skulle omfatte hele den sosiale, kulturelle og økonomiske utviklingen i kommunen, i motsetning til bygningsloven av 1924, hvor planbestemmelsene av utvalget primært ble oppfattet som en overbygning av byggesaksbestemmelsene i loven.¹⁷²⁷ Plandelen av loven ga i liten grad materielle bestemmelser. Bygningsdelen av loven ble av lovutvalget beskrevet som hovedsakelig en teknisk kontroll av bygninger hvor de tekniske delene ble håndtert i byggeforskriftene. De andre bestemmelsene dreide seg i hovedsak om teknisk sikkerhet og miljøforhold, og hvor de tekniske kravene var plassert i annen lovgivning.¹⁷²⁸ Loven ble dermed for planleggingens del i hovedsak en prosesslov hvor roller, myndighet og oppgaver ble beskrevet for aktørene innenfor planleggingen, og hvor rammen for de konkrete avveingene som skulle gjøres ble definert.

Planprosessen ble dermed todelt: En del som omfattet formulering av mål og fastlegging av rammer, og en del som omfattet forberedelser for konkrete tiltaket, som skal bidra til å nå de målene som var satt. Den første delen dreide seg om å fordele sosiale goder og å beregne og fordele omkostningene, og skulle styres av politikerne, mens den andre delen i større grad kunne styres av fagfolk. Staten skulle gi overordnede rammer gjennom bestemmelser om statlige retningslinjer og bestemmelser som skulle legges til grunn for fylkeskommunal og kommunale planlegging.¹⁷²⁹ Bestemmelsene kunne omfatte generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utviklingen i fylkene og kommunene.¹⁷³⁰

Fylkesplanene ble forsterket som regional plan og erstattet regionplanene som ble foreslått opphevet i utvalgets forslag til lov.¹⁷³¹ Fylkesplanleggingen skulle samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet.¹⁷³² Fylkesplanen skulle legges til grunn for statlig og regionale etaters virksomhet når den var godkjent av departementet. På den måten skulle de overordnede retningslinjene innenfor sektorene koordineres med planleggingen for konkrete tiltak. Plansystemet ble dermed i stor grad basert på prinsipper fra statlig hold som gjennom den regionale og kommunale planleggingen skulle konkretiseres i arealbruk og utbygging.

I bygningsdelen av lovforslaget ble det stilt funksjonelle krav til byggetomta (krav om «tilfredsstillende adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann»), adkomst, kloakk drenering og fellesarealene.¹⁷³³ Kravene var sammenfallende med tidligere krav til bebyggelsen og var stort sett uforandret i forhold til bygningsloven av 1965. Departementet vektla at «utviklingen av plan og byggesakslovgivningen måtte fortsette som et kontinuerlig arbeid fordi forutsetninger og behov i samfunnet er i rask

1727 NOU 1983:15, s. 18

1728 NOU 1983:15, s. 21

1729 NOU 1983:15, s. 51 og 53

1730 NOU 1983:15, s. 78

1731 NOU 1983:15, s. 54

1732 NOU 1983:15, s. 79

1733 NOU 1983:15, s. 124

endring». ¹⁷³⁴ I tillegg omtaler departementet behovet for forenkling og å samle bestemmelser om planlegging slik at de ikke var spredt over flere lover. Kommuneplanen skulle være det sentrale instrument for samordning og styring i kommunene. Planleggingen skulle være rullerende og skulle inneholde en langsiktig del med mål for utviklingen i kommunen, retningslinjer for sektorene og forvaltning av arealer, og en kortsiktig del med handlingsprogram for sektorene. ¹⁷³⁵ Det ble lagt vekt på at arealkonflikter i størst mulig grad skulle løses på lokalt nivå i samråd med grunneiere og myndigheter. ¹⁷³⁶

Reguleringsplanleggingen ble gjort mer fleksible og i tråd med faglige prinsipper og normer, blant annet med mulighet til å kombinere reguleringsformål og mer fleksibilitet i bestemmelsene som kunne gis i planene. I tillegg kunne det utarbeides forenklete reguleringsplaner som kun fastla formål og utnyttelsesgrad uten at bebyggelsen var inntegnet. Byfornyelse ble tatt inn som eget reguleringsformål og det ble foreslått at loven om fornyelse av tettbygd strøk fra 1967 skulle oppheves. ¹⁷³⁷ Offentlige og private reguleringsplaner ble likestilt i loven. Departementet kommenterte også de skjerpede kravene til medvirkning og informasjon i planarbeidet og vektla at informasjon og drøfting skulle skje så tidlig i planprosessen som mulig. ¹⁷³⁸

I debatten i Odelstinget ble det understreket at det var bred politisk enighet om fordelingen av arbeidsoppgaver mellom staten, fylkeskommunen og kommunene, kommuneplanens sentrale stilling for samordning og styring, at plansystemet måtte være enkelt og smidig, kommunens forpliktelse til kontinuerlig planlegging og departementets tilsyn med planleggingen. ¹⁷³⁹

18.8 Perioden 1986 - 2008

Etter at plan og bygningsloven var vedtatt i 1985 fortsatte arbeidet med en forenkling av plan og byggesaksbehandlingen. Det var fortsatt en mål at byggesaksbehandling skulle bli enklere og sikrere, selv om det var blitt mer fokus på sikkerhets og miljømessige gode løsninger. Arbeidet med å sikre en politisk styring av planlegging og utbygging ble også videreført. For å bedre samordningen skulle alle bygningsmessige, miljømessige og andre krav som kom inn i byggesakene samles i bygningslovgivningen. En økt samordning ble mulig fordi det hadde skjedd en profesjonalisering i kommunene og hos sektormyndighetene, blant annet gjennom økt satsing på utdanning av planleggere.

Mens regelverket knyttet til plan og bygningsloven stadig var blitt oppdatert og endret i tråd med nye krav, var ikke det samme skjedd innenfor helsevesenet. Sunnhetsloven ble gradvis avløst av andre lover, blant annet Lov om helsetjenesten i kommunene i 1982. Normen for lovarbeidet var å samle mest mulig av prosessen og det materielle innholdet innenfor plan og bygningsloven. Beslutninger skulle tas av folkevalgte. Det kan ha vært både et demokratisk og et helhetsperspektiv i dette. Prinsipielt skal verdivalg tas av politikere, og det er også politikere som kan foreta avveininger mellom de ulike sektorene når de faglige perspektivene og tradisjonene er ulike, slik de ofte var når det skulle tas beslutninger om arealbruk og i byggesaker.

¹⁷³⁴ Stortingets forhandlinger 198485, Ot. prp. nr. 56, s. 82

¹⁷³⁵ Stortingets forhandlinger 198485, Ot. prp. nr. 56, s. 10

¹⁷³⁶ Stortingets forhandlinger 198485, Ot. prp. nr. 56, s. 48

¹⁷³⁷ Stortingets forhandlinger 198485, Ot. prp. nr. 56, s. 64

¹⁷³⁸ Stortingets forhandlinger 198485, Ot. prp. nr. 56, s. 12

¹⁷³⁹ Stortingets forhandlinger 198485, Forhandlinger i Odelstinget, s. 822

Planlegging og byggesaksbehandling utviklet seg som to separate felter med ulike krav til kompetanse og regelverk. Mens planlegging tidligere hadde vært en forberedelse til bygge og anleggstiltak ble arealplanleggingen en samlet vurdering av arealer som skulle endres (til bygge og anleggstiltak osv.) og arealer som skulle bevares med eksisterende bruk (f.eks. landbruks, natur og friluftsområder). En økende nivådeling i lovverket med planer på fylkesnivå og flere ulike plannivåer på kommunalt nivå (kommuneplan, kommunedelplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan) ble tidsperioden fra vedtak av overordnet plan til et prosjekt skulle bygges stadig lenger. Det skjedde dermed en økende splittelse både i tid, behov for kompetanse og normer mellom planlegging og byggesaksbehandling, og de to feltene utviklet seg ulikt med stadig mer vekt på folkevalgt styring innenfor planleggingen, og økende vekt på regelstyring innenfor byggesaksbehandlingen.

Med et stadig mer komplisert og finmasket plansystem, og hvor den konkrete utformingen av planene ble til gjennom samarbeid mellom flere forvaltningsnivåer og etater, ble det behov for en tydeligere og fastere styring av planprosessen. Mens kommunene tidligere hadde lagt premissene for de private aktørene innenfor planlegging og utbygging ble normen nå at det offentlige i større grad skulle ha rollen som mulighetsskaper og tilrettelegger for private aktører. Det måtte da tilrettelegges for en logisk, enkel og oversiktig plan og byggeprosess hvor forutsigbarheten ble så stor som mulig. Fra lovgivers side var det et ønske at det ble lagt vekt på veiledning og praktisk oppfølging, framfor kontroll.¹⁷⁴⁰ Planprosessene ble mer vektlagt for å få en oversiktig og effektiv byggesaksbehandling. Konfliktløsning ble sett på som sentralt, og en entydig avklaring av ansvars og myndighetsforhold skulle virke konfliktforebyggende og konfliktløsende. Konfliktløsningsmuligheter og samarbeidsformer ble institusjonalisert i lovverket fordi man mente at en ensidig påbudslinje ikke ville fungere.¹⁷⁴¹

Det hadde vært bred politisk enighet på midten av 1980-tallet om at «Siktemålet har vært å skape en mer oversiktig lovgivning, enklere saksbehandling og en mest mulig desentralisert beslutningsprosess».¹⁷⁴² Det var en norm, også for politikerne på Stortinget, at plan og bygningsloven skulle «være et verktøy for kommunene til å planlegge sin utvikling og sin arealbruk uten unødig innblanding fra sentrale myndigheter».¹⁷⁴³ Bruken av loven skulle tilpasses det enkelte sted, en gjentakelse av debatten mellom standardisering og tilpassing som hadde pågått gjennom hele bygningslovens historie. Lovens bestemmelser om prosesser og utforming av plandokumentene trakk imidlertid i samme retning som standardiseringen innenfor byggeindustrien – mot en større likhet i arealplaner, bygninger og anlegg, uavhengig av fysisk lokalisering og geografi.

Samordningen mellom de ulike lovverkene var fortsatt en utfordring og på slutten av 1980-tallet ble det tatt initiativ til en større revisjon av plandelen av plan og bygningsloven basert på NOU 1987: 21 «Samordning av lover om arealdisponering». Forslagene bygget på den opphevede planleggingsloven av 1981 og Stortingets merknader ved oppheving av loven.¹⁷⁴⁴ Det innebar at eiendomsretten skulle sikres samtidig som det skulle foretas en koordinering med annet lovverk for å få et enklere og mer oversiktig lovsystem for arealplanlegging og forvaltning. Anbefalingen fra NOUen var å fortsette prosessen med å innarbeide alle tema som hadde med arealbruk og utforming av de fysiske omgivelsene å

¹⁷⁴⁰ NOU 1985:13, s. 83

¹⁷⁴¹ NOU 1985:13, s. 84

¹⁷⁴² Stortingets forhandlinger 198586, Forhandlinger i Odelstinget, s. 414

¹⁷⁴³ Stortingets forhandlinger 198586, Forhandlinger i Odelstinget, s. 416

¹⁷⁴⁴ NOU 1987:21, s. 5

gjøre under plan og bygningsloven. Hensikten med arbeidet var fortsatt en smidigere planlegging og mulighet for valg mellom plantyper som kunne tilpasses lokale behov.

Samtidig var en svakhet i normen om en styring basert på politiske beslutninger oppdaget. Barn og unge hadde ikke de samme mulighetene til å gjøre sine interesser gjeldende innenfor plansystemet. Det ble derfor foreslått at barn og unges interesser i planleggingen skulle sikres gjennom en egen talsperson som ble gitt møterett i bygningsrådet, og ved at barn og unges interesser ble fremhevet i lovens formålsparagraf.¹⁷⁴⁵ Samtidig ble plandelen av loven mer detaljert for å legge bedre til rette for en juridisk styring av utbyggingsområder gjennom en mer detaljert styring av kommuneplanen.

På slutten av 1980-tallet ble det innført bestemmelser om konsekvensutredninger, altså prosessregler som skulle sikre at en så god kunnskap som mulig om prosjekters virkninger forelå før en beslutning ble fattet. I tillegg skulle prosessen med utredninger og høring være en arena for medvirkning og informasjon til de som ble berørt av planleggingen. Verdenskommisjonen for miljø og utvikling ("Brundtlandkommisjonen") hadde også anbefalt konsekvensutredninger innført for å ivareta truede miljøtyper, plante og dyrearter og for å håndtere industriutvikling.¹⁷⁴⁶ Norges avtale med EU (EØS-avtalen) gjorde at Norge var bundet til å innføre bestemmelser som ble vedtatt innført i EU-landene, blant annet bestemmelser om konsekvensutredninger.

På midten av 1990-tallet endret oppmerksomheten rundt byggesaksbehandlingen seg. Dårlig kvalitet i nybygg og rehabilitering ble oppfattet som et problem og det ble lagt forslag til endringer i loven som skulle sikre høyere kvalitet på det som ble bygget, og at det var i samsvar med de kvalitative kravene som ble stilt i loven.¹⁷⁴⁷ Forslaget innebar at en godkjenningsordning av utøvere med ansvarsrett ble hjemlet i plan og bygningsloven, og at reglene for sanksjoner (blant annet dagsbøter) ble klargjort i loven. Endringene ga en mer fremtredende plass til private aktører i byggesaker.¹⁷⁴⁸ Endringen dreide fokus fra byggesaksforenkling til kvalitet i byggingen.¹⁷⁴⁹ Departementet mente at hovedproblemet (siden slutten av 80-årene) hadde vært manglende etterlevelse av bestemmelsene i bygningslovgivningen og at byggverk som ble oppført derfor ikke samsvarte med de krav som var stilt. Problemene sammenfalt med byggeboomen i Norge på midten av 1980-tallet. En del av problemstillingen var at seriøsiteten i byggebransjen ble oppfattet som varierende. Det var et mål med de nye bestemmelsene å komme kontraktørvirksomhet i byggebransjen til livs.¹⁷⁵⁰

I utkastet ble det også foreslått en viss adgang til å gjøre krav i lovgivningen gjeldende for bestående byggverk når vesentlige hensyn til helse, miljø og sikkerhet gjorde det nødvendig, uavhengig av om eier eller bruker ville sette i gang tiltak. Forslaget hadde blant annet sin bakgrunn i erkjennelsen av at nybygg utgjorde en liten del av den totale bygningsmassen (nybygg pr år utgjorde bare ca 1 % av den bestående bebyggelsen). Temaet var tatt opp i St.meld. nr. 34 (1988-89) "Boligpolitikk for 90-årene" (Boligmeldingen) hvor det også ble vist til den betydning forvaltning, drift og vedlikehold har for økonomi, bruks, trivsels og miljømessige forhold.¹⁷⁵¹ De nye reglene som ble foreslått skulle gi hjemmel til å rette visse krav til utbedring av bestående byggverk og en klarere tilsynshjemmel for bygningsmyndighetene. Helsedirektoratet uttalte seg positivt

¹⁷⁴⁵ Stortingets forhandlinger 198788, Ot. prp. nr. 51, s. 4

¹⁷⁴⁶ Stortingets forhandlinger 198889, Ot. prp. nr. 75, s. 9

¹⁷⁴⁷ Stortingets forhandlinger 199394, Ot. prp. nr. 39, s. 1

¹⁷⁴⁸ Stortingets forhandlinger 199394, Ot. prp. nr. 39, s. 1

¹⁷⁴⁹ Stortingets forhandlinger 199394, Ot. prp. nr. 39, s. 10

¹⁷⁵⁰ Stortingets forhandlinger 199394, Ot. prp. nr. 39, s. 47

¹⁷⁵¹ Stortingets forhandlinger 199394, Ot. prp. nr. 39, s. 154

til muligheten til å pålegge tiltak i eksisterende bebyggelse og påpekte at noen av tiltakene kunne iverksettes med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven. Bestemmelsene skulle sikre en viss minstestandard knyttet til helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet i bebyggelsen.

På slutten av 1990-tallet ble det nedsatt et utvalg som skulle se på en revisjon av plan og bygningsloven. Utgangspunktet for utvalgets arbeid var at plan og bygningsloven i hovedsak fungerte etter hensikten, og at hovedstrukturen i loven og de bærende prinsippene skulle stå fast. Revisjonen skulle dekke behovet for et balansert og fremtidsrettet lovsystem og bedre mulighet for deltagelse for berørte, samtidig som loven ble forenklet og forbedret. Det ble lagt vekt på at planleggingen skulle være helhetlig, demokratisk og desentralisert, og sikre informasjon, innsyn, offentlighet og deltagelse fra de som ble berørt av planleggingen. Plan og bygningsloven skulle fortsatt være den sentrale loven for en helhetlig samfunnsplanlegging.¹⁷⁵² En helhetlig forvaltning av areal og naturressurser ble også vektlagt

Utvalget som skulle utarbeide forslag til lov tok opp helse som et tema for plan og bygningsloven, og koblet dette både til miljøutfordringene og levekår og livsstil.¹⁷⁵³ Prinsippene som burde følges ble delvis hentet fra Rio-konvensjonen og LA 21 (lokal bærekraftig utvikling – ett av de fem sluttdokumentene fra Riokonferansen i 1992) som et verktøy for å omsette lokalt engasjement til handling for en bærekraftig utvikling og bedre livskvalitet.¹⁷⁵⁴ Utvalget mente det var et paradoks at plan og bygningsloven i det vesentlige var bygget opp rundt, og hadde virkemidler knyttet til, fysisk planlegging og nybygging, siden loven hadde et bredt formål og skulle brukes til å planlegge og fremme både den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunene.¹⁷⁵⁵ Beskrivelsene av utfordringene tok utgangspunkt i St. Meld. 16 (2002-2003) "Resept for et sunnere Norge". De pekte på det forebyggende og helsefremmende arbeidets betydning, og sosial og helsesektorens interesse for å bruke plansystemet i plan og bygningsloven.¹⁷⁵⁶

Samtidig fortsatte arbeidet med å effektivisere planleggingen, og det ble innført tidsfrister i kommunenes behandling av reguleringsplaner og tidsfrister for innsigelse fra statlige etater. Parallelt ble det lagt mer vekt på tilgjengelig informasjon i planprosessene gjennom krav til kart og annen geografisk informasjon.¹⁷⁵⁷ Det ble vist til at både offentlige myndigheter og private hadde interesse av en mer effektiv planbehandling, og til undersøkelser som viste en besparelse på 3 – 3,5 milliarder av en mer effektiv plan og byggesaksprosess.¹⁷⁵⁸ På begynnelsen av 2000-tallet ble det også innført tidsfrister i byggesaksbehandlingen.¹⁷⁵⁹

I 2003 leverte utvalget som skulle foreslå revidering av bygningsloven sin andre delutredning. Nye formaliserte planformer i utvalgets forslag var krav om utarbeidelse av fylkeskommunale og kommunale planstrategier, dvs. en "planlegging av fylkenes og kommunens planlegging". Planstrategiene skulle bidra til en analyse og prioritering av planbehov og til å legge valg av planer som skulle utarbeides inn under sterkere politisk kontroll. Muligheten til et formalisert samarbeid om planlegging mellom kommuner ble foreslått og det ble innført mer detaljerte bestemmelser om restriksjoner på arealbruk

1752 NOU 2001:7, s. 23

1753 NOU 2001:7, s. 54

1754 NOU 2001:7, s. 55

1755 NOU 2001:7, s. 61

1756 NOU 2001:7, s. 200

1757 Stortingets forhandlinger 20012002, Ot. prp. nr. 113

1758 Stortingets forhandlinger 20012002, Ot. prp. nr. 113, s. 2

1759 Stortingets forhandlinger 20012002, Ot. prp. nr. 112

gjennom etablering av hensynssoner. Forholdet mellom privat og offentlig planlegginga ble tydeliggjort og likestilt sterkere enn tidligere, blant annet ved at det ble stilt sterkere krav til medvirkning også i private planforslag. I forhold til samordning var utvalgets hovedsyn at plansystemet burde utvikles slik at det så langt som mulig kunne dekke alle sektorenes interesser, og at det burde bli et felles planverktøy for alle sektorene.¹⁷⁶⁰

Utvalget ønsket å tilrettelegge plan og bygningsloven for bruk av helsesektoren, men påpekte at dette ville kreve en mer aktiv bruk av den kommunale helseplanleggingens bidrag i arealplanleggingen for å "påvirke helsefaktorer som støy, forurensning, utforming av nærrområder m.v.". ¹⁷⁶¹ Utvalget viste til St.meld. nr. 16 (2002-2003) "Resept for et sunnere Norge", hvor det ble påpekt at helsesektoren i stor grad fungerte som et "sikkerhets og reparasjonsnett der andre sektors virkemidler kommer til kort". ¹⁷⁶² Utvalget omtalte spesielt fysisk aktivitet og friluftsliv som en viktig faktor i det helsefremmende og forebyggende helsearbeidet.

Flertallet av stortingskomiteen mente det var viktig at konsekvensutredningene var basert på foreliggende kunnskap, og at "det er viktig å begrense innhenting av ny kunnskap til spørsmål som er relevante i forhold til behandling av planen. Omfang og detaljeringsnivå må tilpasses plannivået". ¹⁷⁶³

I sesjonen 2004-2005 vedtok Stortinget endringer i bestemmelsene om utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtaler kjennetegnes ved at kommunen bruker sin rolle som planmyndighet etter plan og bygningsloven som grunnlag for en avtale med private utbyggere om å bekoste anlegg utenfor sitt eget planområde, eventuelt i kombinasjon med økonomiske eller andre forpliktelser fra kommunens side. Avtalene hadde vært i bruk i lang tid ¹⁷⁶⁴ for å avklare forholdet mellom kommunen og utbyggere/grunneiere. Avtalene ble brukt til å sikre finansiering av tiltak som kommunen ellers ikke hadde hjemmel til å kreve gjennomført av utbygger. Stortinget begrenset kommunenes muligheter til å bruke utbyggingsavtaler ved å avgrense dem til teknisk infrastruktur. ¹⁷⁶⁵ Kommunene mistet dermed det de selv oppfattet som viktige virkemidler knyttet til en helhetlig planlegging og utbygging av sosial infrastruktur.

I 2008 ble en ny plan og bygningslov vedtatt. I lovforslaget ble det påpekt at den helsemessige utviklingen i befolkningen ville være avhengig av både fysiske, sosiale, miljømessige og økonomiske forhold og at "Et hovedmål med planleggingen er å fremme balanse mellom økologiske, økonomiske, sosiale, helsemessige og kulturelle mål og verdier. Det innebærer et mål om rettferdighet både blant mennesker som lever i dag, og i forhold mellom oss som lever i dag og framtidige generasjoner. Det tilsier at planbeslutninger må tas på grunnlag av allsidige og langsiktige vurderinger, og at det tas hensyn til både miljømessige og sosiale konsekvenser for ulike grupper i befolkningen". ¹⁷⁶⁶ Planlegging ble satt i sammenheng både med forebyggende, helsefremmende, sosiale ulikheter i helse og samfunnsikkerhet. Departementet tok også med kriminalitetsforebyggende arbeid og mulighetene til å bekjempe kriminalitet gjennom samfunns og arealplanleggingen. ¹⁷⁶⁷ Departementet mente at planleggingens legitimitet var forankret i "erkjennelsen av at frihet for den enkelte er avhengig av at

¹⁷⁶⁰ NOU 2003:14, s. 64

¹⁷⁶¹ NOU 2003:14, s. 181

¹⁷⁶² NOU 2003:14, s. 182

¹⁷⁶³ Stortingets forhandlinger 20032004, Innst. O. nr. 72, s. 2

¹⁷⁶⁴ Hvor lenge avtaler med private utbyggere var brukt omtales ikke i odelstingsproposisjonen.

¹⁷⁶⁵ Stortingets forhandlinger 20042005, Forhandlinger i Odelstinget, s. 501

¹⁷⁶⁶ Stortingets forhandlinger 20072008, Ot.prp. nr. 32, s. 179

¹⁷⁶⁷ Stortingets forhandlinger 20072008, Ot.prp. nr. 32, s. 180

samfunnet trygger de fellesskapsløsningene alle har behov for”.¹⁷⁶⁸ Selv om markeds og privatiseringstenkning førte til kritikk mot planleggingen, mente departementet at samfunnsutviklingen pekte mot en stadig viktigere rolle for planleggingen.

Departementet sluttet seg til lovutvalgets vurdering: At planlegging kom til å bli like viktig i fremtiden som i dag. Departementet kommenterte også friluftsliv som et felles gode som måtte sikres som kilde til økt livskvalitet, trivsel, bedre folkehelse og en bærekraftig utvikling.

En annen endring var den stadig viktigere rollen som private eiendomsutviklere spilte i planleggingen. Dette medførte i følge departementet en utfordring for den overordnede planleggingen. Fra å ha vært en aktiv tilrettelegger for utbygging med oppkjøp av arealer, regulering og salg til private utbyggere fra 1950-tallet og fremover til begynnelsen av 1980-tallet, var kommunene nå i stor grad henvist til kommuneplanens samfunnsdel og arealdel som aktive virkemidler. Få kommuner regulerer selv arealer for utbygging. Planlegging på regionalt nivå ble styrket gjennom den nye plan og bygningsloven ved at det ble mulig å gi bindende bestemmelser til regionale planer for utbygging. Samtidig er den regionale planstrategien det eneste dokumentet fylkeskommunene må utarbeide, og forskjellene på hvordan plansystemet brukes har derfor økt mellom fylkene. Virkningene av den nye loven skulle være bedre, og dermed mer effektive beslutningsprosesser. Dette skulle føre til mer effektiv bruk av landets økonomiske, naturgitte og menneskeskapt ressurser, inklusive ressurser til forebygging av sosiale og helsemessige problemer.

Prinsippet innenfor planleggingen er fortsatt at beslutningene skulle fattes så nær de som planleggingen angår som mulig. Dette skal styrke det lokale selvstyret og legge til rette for at det blir skapt et mangfold av løsninger tilpasset den enkelte kommune.¹⁷⁶⁹

Medvirkningens betydning er vektlagt på alle nivåer i planleggingen, også i de private reguleringsforslagene. På Stortinget ble loven av Høyre og Fremskrittspartiet fremstilt som et tap for kommunene fordi de fikk mindre myndighet og strammere rammer for selv å definere arealbruken.¹⁷⁷⁰ Begge partiene argumenterte for at kommunene måtte få større mulighet til selv å avgjøre arealbruken i egen kommune. De ville redusere makten til de statlige og regionale etatene i planbehandlingen.

18.9 Oppsummering

Prinsipper for å forebygge sykdom ble innarbeidet i bygningslovgivningen i Norge allerede fra de første bygningslovene på begynnelsen av 1800-tallet. Prinsippene som ble fastlagt i lovverket var basert på de medisinske teoriene om at sykdom oppstod på grunn av miasmer, gasser som oppstod i bakken og/eller i råtnende materiale. Å unngå vond lukt var en konkret oppgave i det forebyggende arbeidet og tilgang til frisk luft ble et grunnprinsipp i utformingen av de fysiske omgivelsene. Reglene i bygningsloven skulle hindre opphopning av ”dårlig luft” gjennom forebyggende tiltak og sørge for at den ble fjernet der den oppstod gjennom effektiv utlufting. Hovedprinsippet i utformingen av både byplanene og bygningene var tilgang til lys og luft og det ble innført regler knytte til utforming av veger, kvartaler og bygninger for å sikre en minstestandard i bebyggelsen. Dette prinsippet ble bærende i byplanleggingen gjennom hele 1800- og 1900-tallet.

Byformen var definert av bygningsloven mens de enkelte bygningene i byene i hovedsak ble bygget av private aktører, og leilighetene leiet ut. Leiegården ble den alminnelige

¹⁷⁶⁸ Stortingets forhandlinger 20072008, Ot.prp. nr. 32, s. 6

¹⁷⁶⁹ Stortingets forhandlinger 20072008, Innst. O. nr. 57, s. 12

¹⁷⁷⁰ Stortingets forhandlinger 20072008, Forhandlinger i Odelstinget, s. 489

bygningstype for arbeiderklassen og byvillaer i utkanten av byområdet for de med god råd. Boliger til utleie ble et spekulasjonsobjekt som reglene i bygningsloven skulle sikre at hadde en minimumsstandard. Selv om det medisinske paradigmet forandret seg på slutten av 1800-tallet, fra en teori om miasmer til en teori om bakterier og virus som årsak til sykdom og smitte, og patologien ble utviklet som fag innenfor medisinen, forble formingsprinsippene innenfor planleggingen stort sett de samme. Det ble større oppmerksomhet rundt overbefolkning i bygninger og leiligheter, og i Norge festet eneboligen seg som idealet for den sunne boligen. Med økende mulighet for transport ble løsningene innenfor planleggingen etter hvert basert på utbygging av eneboliger. Idealet ble å eie en egen frittliggende bolig i utkanten av eller utenfor byen.

Boligmangelen på begynnelsen av 1900-tallet førte til at det offentlige måtte engasjere seg indirekte, og etter hvert direkte, i boligbyggingen. Samtidig endret de formmessige preferansene seg og reglene i bygningsloven åpnet for en annen byform enn rutenettet gjennom utarbeidelse av reguleringsplaner. Etter hvert som kunnskapen om årsakene til sykdom og smitteveier økte ble hygieniske prinsipper lagt til grunn både for byformingen og de enkelte bolighusene. Planleggerne fikk gjennom reguleringsplanene mulighet til å prøve ut nye formingsprinsipper for boligbebyggelsen og disse ble lagt til grunn for utbyggingen i regi av kommunene og etter hvert boligbyggelagene. Fra slutten av 1970-tallet endret preferansene knyttet til boligform seg og saneringen av sentrumsområdene begynte i større omfang. De politiske endringene på begynnelsen av 1980-tallet førte til en fokusering på effektivisering av planleggingen og større mulighet for private utbyggere til å utarbeide reguleringsplaner. Fra å ha vært kontrollert av offentlige myndigheter ble boligproduksjonen i økende grad overlatt det private markedet, både utarbeidelse av planer og den enkelte bolig. Utviklingen førte til at boliger igjen ble et investeringsobjekt med behov for økt kontroll av standard og kvalitet i byform og bebyggelse.

På 1990-tallet ble mer av ansvaret og kontrollen med kvalitet i bebyggelsen overført til de private aktørene gjennom endringer i regelverket. Samtidig ble det satt krav til saksbehandlingstid både for planer og byggesaker, noe som førte til at kommunene brukte en stadig større del av sine planressurser til behandling av private planer. Kommunene konsentrerte sin innsats på planlegging på kommunenivået for å koordinere og styre den private reguleringsplanleggingen. Plan og bygningsloven ble av lovgiver definert som den felles arenaen hvor de ulike sektorene skulle samordnes. Kompleksiteten i oversiktsplanleggingen økte, og ressursbehovet til planlegging økte etter hvert som nye sektorer skulle innarbeides i prosessen med utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Med en økende profesjonalisering i eiendomsbransjen har private utbyggere overtatt mye av planleggingen både av byformen og de enkelte utbyggingene, særlig i byområdene.

Fra 2000-tallet og fremover blir det økende oppmerksomhet rundt det forebyggende og helsefremmende arbeidet også innenfor planleggingen etter plan og bygningsloven. De fysiske omgivelsene blir forsøkt brukt som virkemiddel i det forebyggende arbeidet, blant annet for økt fysisk aktivitet i befolkningen. Helselovgivningen legger fortsatt vekt på kunnskapsinnhenting og oversikt over faktorer som påvirker helsetilstanden som strategi for det forebyggende og helsefremmende arbeidet. Kunnskapsinnhenting blir i økende grad innarbeidet i planleggingen gjennom utarbeidelsen av de kommunale og fylkeskommunale planstrategiene.

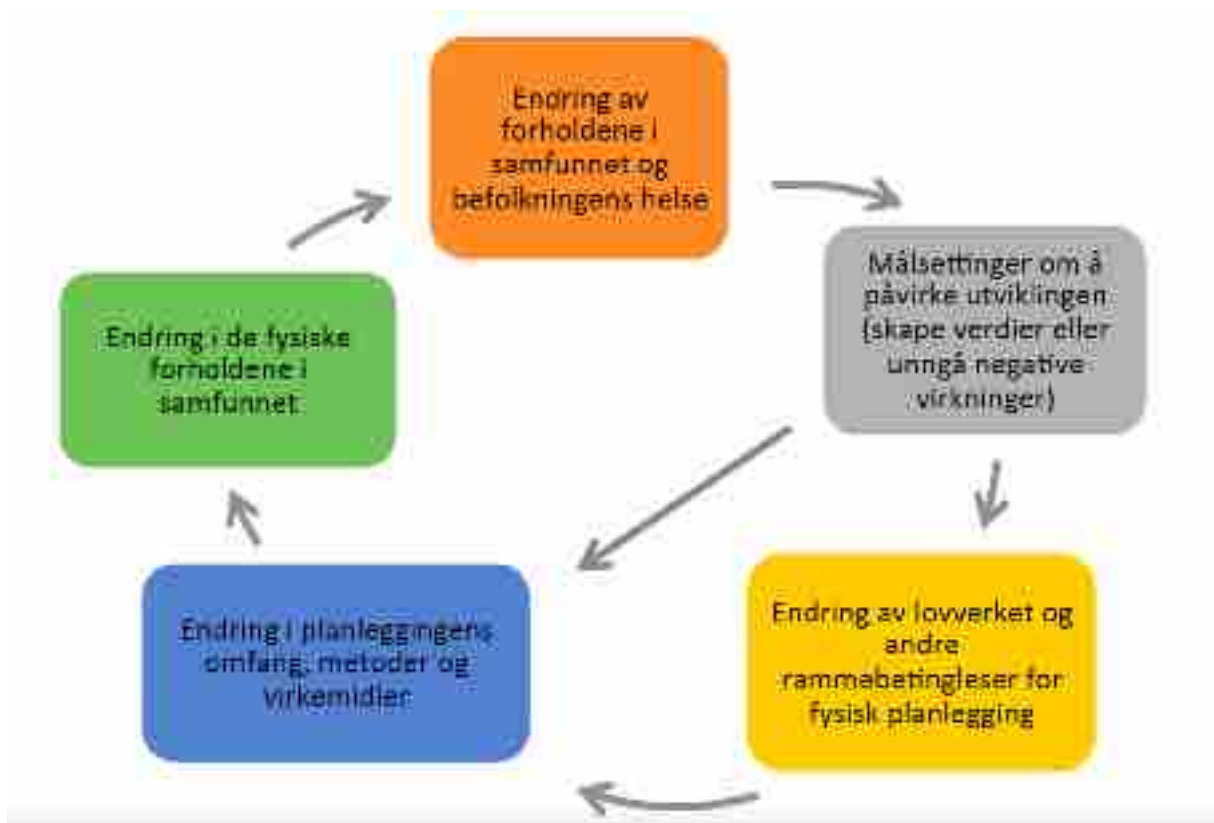
19 Forklaringer på stabilitet og endring

Forskningsspørsmålet i avhandlingen er om, og i tilfelle hvordan, byplanlegging har vært brukt som helsefremmende og forebyggende helsearbeid, og hvordan dette eventuelt har påvirket innhold, organisering og løsninger i den fysiske planleggingen i Norge. Med innhold menes hvilke temaer og virkemidler planleggingen omfatter. Med organisering menes roller, myndighet og rettigheter hos aktørene i planleggingen. Med løsninger menes konkrete løsninger eller rammer og prinsipper for løsninger som ble nedfelt i lovverket eller innenfor faget.

Avhandlingens sentrale hypotese er: **"Det er innarbeidet regler, normer og forståelser i byplanleggingen/fysisk planlegging som skal sikre forebygging av sykdom og styrking av menneskers helse"**. Avhandlingen studerer hvordan helseargumenter er brukt som politiske begrunnelse for endring av planleggingens regelverk i Norge.

Avhandlingen tar utgangspunkt i at byplanlegging/fysisk planlegging styres av formelle og uformelle regler, normer for hva som er godt og dårlig, og egne metoder og strategier for analyse og tolkning av omgivelsene. Forebyggende og helsefremmende arbeid er på samme måte omfattet av regler, normer og oppfatninger av verden. De to formene for styring av omgivelsene glir over i hverandre og har delvis overlappende virkemidler, regler, metoder og normer.

Hvordan analysen tar utgangspunkt i at endringer oppstår er illustrert under. Endringene som skulle gjennomføres ved hjelp av den fysiske planleggingen kunne iverksettes på to måter: Gjennom endrede regler i lovverket eller forskrifter, eller gjennom nye prinsipper, metoder og løsninger innenfor planleggingen. Avhandlingen viser at begge måtene å skape nye løsninger på er blitt brukt.



Figur 69: Skjematisert fremstilling av hvordan endringene oppstår og utvikler seg.

Politiske og faglige perspektiver sammenfaller eller står i motsetning til hverandre i ulike faser gjennom historien. Rodenstein (1988) mener den politiske agendaen er avgjørende for betydningen helse får innenfor planleggingen, og hvilke virkemidler som utvikles. Samtidig er det klart at fagfolkens kunnskap og avgrensning av eget ansvarsområde har hatt betydning for hvordan både planleggingen og det forebyggende og helsefremmende arbeidet har utviklet seg.

Både byene, kunnskapen om sammenhengen mellom helsen og omgivelsene, og hvordan planlegging og forebyggende og helsefremmende arbeid har vært gjennomført har endret seg mye gjennom den 200-årsperioden som er studert. Nedenfor er de tre perspektivene ut fra den institusjonelle teorien – kunnskap, normer og regler – analysert i forhold til de viktigste endringene som har funnet sted innenfor byplanleggingen. I tillegg drøftes også aktørenes betydning ut fra funnene som er gjort i gjennomgangen av empirien.

19.1 Endring av kunnskap som forklaring

Kunnskap omfatter her i hovedsak to elementer: Kunnskap om forholdet mellom omgivelsene og helsetilstanden i befolkningen og hvordan den ble påvirket, og kunnskapen om den faktiske situasjonen i byene. Det er i andre studier påpekt at det manglet kunnskap om hvordan arbeiderbefolkningen faktisk levde i byene, og at kunnskap om de faktiske forholdene skapte et ønske og behov for å gjøre noe med situasjonen.

Det var legene som forvaltet kunnskapen om sammenhengen mellom omgivelsene og helsen, og om hvordan sykdom oppstod og spredte seg var på begynnelsen av 1800-tallet. Det fantes ulike teorier om hvordan sykdom oppstod og spredte seg, men de dominerende teoriene var basert på at det var faktorer i omgivelsene (miasmer) som gjorde folk syke. Det var derfor logisk og fornuftig for lovgiverne å bruke byplanleggingen som forebyggende virkemiddel. Forebygging var også viktig fordi legevitenskapen på dette tidspunktet ikke hadde effektive behandlingsmetoder når folk var blitt syke.

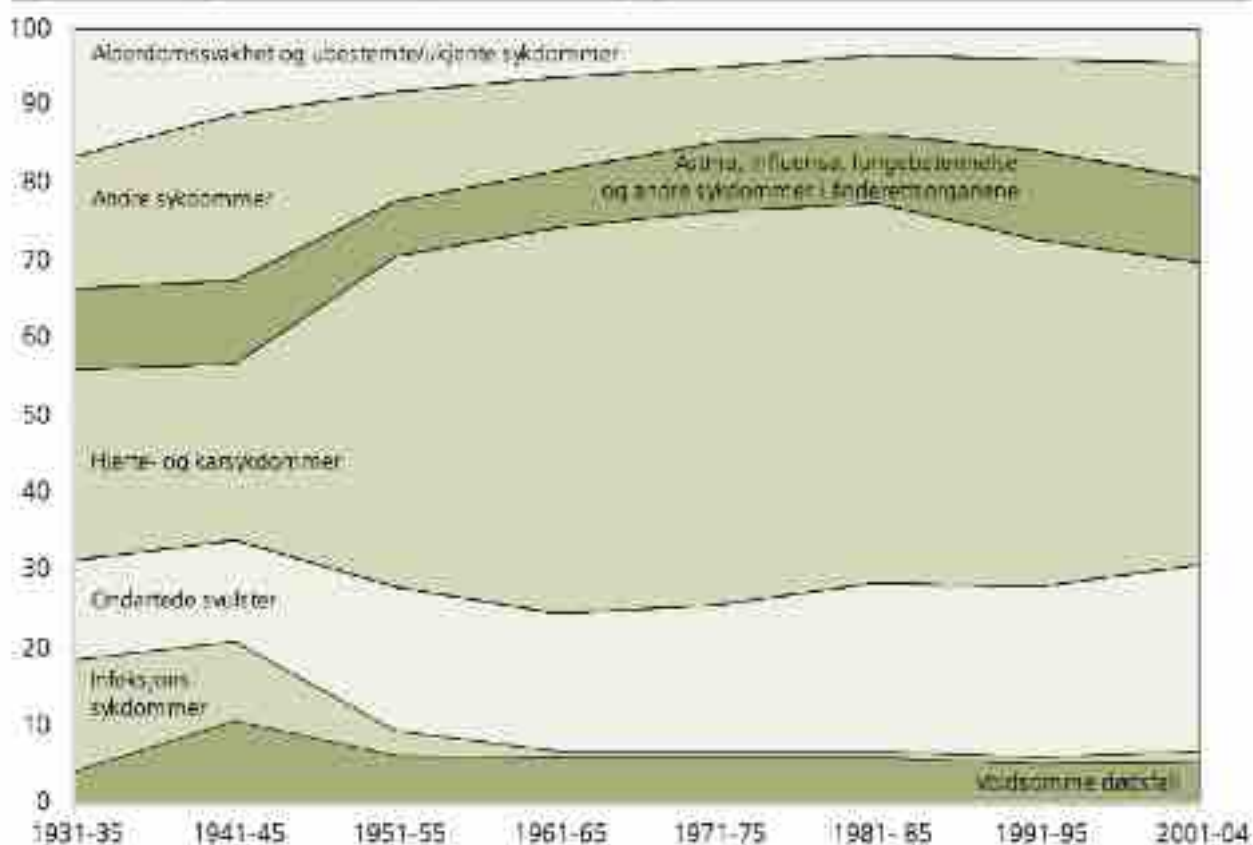
Samtidig som legene var den yrkesgruppen som forvaltet og utviklet kunnskapen om helsemessige forhold var de vitenskapelig metodene lite utviklet på begynnelsen av 1800-tallet. Legenes oppfatninger ble utfordret av andre yrkesgrupper og privatpersoner som hadde teorier, og mente de kunne påvise sammenhenger som de medisinske teoriene ikke kunne forklare. Så sent som i 1895 ble det fremmet et lovforslag fra en privatperson (tannlege Høeg, dokument nr. 20, 1895) for Stortinget basert på forslagsstillerens teori om sammenhengen mellom fuktige boliger og utvikling av sykdom. Først på slutten av 1800-tallet, med bakteriologiens gjennombrudd, kunne årsaker og smitteveier fastslås med sikkerhet. Frem til slutten av 1800-tallet måtte lovgiver vurdere sannsynligheten for at kunnskapen var troverdig, hvilke tiltak som ble nødvendige ut fra teorien, og om tiltakene var ønskelige og praktisk gjennomførbare gjennom byplanleggingen. Kunnskapen ble dermed bare en av mange faktorer som påvirket hvilke virkemidler som ble innarbeidet i bygningslovene som virkemidler for det forebyggende og helsefremmende arbeidet.

Byenes størrelse var beskjeden på begynnelsen av 1800-tallet, både geografisk og i antall innbyggere. Kunnskapen om levekår og utbredelse av sykdommer var neppe en stor utfordring for legene, selv om de sosiale lagdelingen i samfunnet nok gjorde at kunnskapen om den delen av befolkningen som var fattigst neppe var særlig god hos lovgiver. Men økende urbanisering og industrialiseringen ble det vanskeligere å holde oversikt over utviklingen i byene, og på slutten av 1800-tallet var situasjonen blitt

uoversiktlig også for legene. For å kunne samle kunnskap om de faktiske forholdene ble det etablert hjemler for sunnhetskommisjonene til inspeksjon av private boliger. Dette ble oppfattet som problematisk i forhold til private eiendomsretten, men ble allikevel vedtatt for å få effektive virkemidler i det forebyggende og helsefremmende arbeidet.

Innsamling, organisering, analyse og formidling av kunnskap om helsetilstanden blir en formalisert oppgave gjennom sunnhetsloven som ble vedtatt i 1860. Det var stadsfysikus eller en annen lege som skulle lede sunnhetskommisjonen, og den hadde blant annet som oppgave å samle kunnskap og ha oversikt over faktorer som kunne påvirke helsen. Sunnhetskommisjonen skulle også påvirke folkeopinionen og bidra med kunnskap til kommunestyret. Sunnhetskommisjonene var aktive lokalt, og også sentral når bygningslovene ble revidert og bidro med sin kunnskap om den faktiske situasjonen i byene og hvordan lovene fungerte i praksis. Det praktiske arbeidet og erfaringene som sunnhetskommisjonene gjennomførte ble flere ganger nevnt i debattene om bygningslovene i Stortinget.

Figur 1. Fordeling av dødsårsaker i prosent, femårige gjennomsnitt. 1931/1935–2001/2004



¹ Fordi tallene før 1931 ikke er direkte sammenlignbare med senere tall, viser denne figuren bare utviklingen etter 1931 og reflekterer dermed ikke det store fallet i dødelighet av infeksjonssykdommer før 1930. For å få et bilde av neogangen av tuberkulose, se figur 2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (1995) og NOS Dødsårsaker.

Figur 70: Helsestatistikk i 150 år, Ragnhild Rein Bore (red.). SSB 2007. Dødsårsaker 1850–2004. Anne Gro Pedersen: Dødelighetsmønster i endring: Fra infeksjoner til livsstil.

Strategien fra sunnhetsloven, med "produksjon" og formidling av kunnskap ble også strategien for de første foreningene som ble etablert for å fremme boligsaken. Den viktigste av dem var kanskje Norsk forening for boligreformer med Christian Gierløff som medstifter og generalsekretær. Foreningen valgte omtrent samme strategi som sunnhetsloven – formidling av kunnskap og argumentasjon for endringer basert på

normer og bilder av en bedre (sunnere) fremtid. Foreningens strategi var å etablere en oppfatning av et årsaksforhold mellom gode boliger og befolkningens helse og velferd, og dermed for deres arbeidsevne og landets økonomi.¹⁷⁷¹

Utover 1920- og 1930-tallet begynte også arkitekter og planleggere å samle data og gjøre analyser som grunnlag for sine planer og byggeprosjekter. Særlig foreningene som ble etablert av de unge sosialistisk orienterte arkitektene, som var inspirert av funksjonalismen og modernismen, la stor vekt på data og analyser i sitt arbeide. Mens formale regler og estetikk tidligere hadde spilt en betydelig rolle i byplanleggingens metoder ble den rasjonelle analysen et ideal for det faglige arbeidet utover på 1930-tallet.

Så lenge rutenettet, kvartaler og en sluttet bebyggelse var definert som byform gjennom bygningslovene var det begrenset hvilke virkemidler som kunne settes i verk innenfor det forebyggende og helsefremmende arbeidet. Etter hvert som det ble mulig å utarbeide planer for mindre områder basert på andre typer gatenett og mer åpne bebyggelsesformer kunne kunnskapen om omgivelsenes betydning for helsen brukes mer aktivt i debatten om byform og bebyggelsesformer. Fra forrige århundreskifte og fremover ble valg av byform basert på utarbeidelse av planer, og ikke på en konkret definisjon i bygningslovene. Etter hvert som kommunene tok over som byggherrer og mer aktive premissgivere i byggingen av boliger kunne kunnskapen implementeres direkte i diskusjonen rundt boligtyper og byform. Legene deltok aktivt i dette arbeidet og påvirket utviklingen både gjennom endringer i lovverket og i konkret planlegging.

Prinsippene for en bebyggelse som forebygget og fremmet helsen ble utviklet på 1930-tallet, blant annet gjennom arbeidet til CIAM. Prinsippene ble publisert igjen etter andre verdenskrig og ble i stor grad lagt til grunn for utbyggingen av boliger i Europa i etterkrigstiden. Samtidig utviklet den medisinske teknologien seg slik at det ble mulig å vaksinere mot mange sykdommer, og å behandle bakterieinfeksjoner på en effektiv måte. Fra slutten av 1940-tallet og fremover ble derfor infeksjonssykdommer en stadig mindre trussel for folkehelsen. Strategiene for forebygging som var utviklet for å forebygge sykdom innenfor byplanleggingen ble allikevel beholdt. De var integrert i faget og fortsatte å fungere som modell for hvordan byene burde utformes.

Utover 1950- og 1960-tallet økte livsstilssykdommenes betydning for folkehelsen. Samtidig ble kritikken mot den modernistiske byformen sterkere, og fra begynnelsen av 1970-tallet ble det reist stadig sterkere kritikk mot drabantbygutbyggingen i Norge. Kritikken var ofte basert på de sosiale forholdene i de nye boligområdene.¹⁷⁷² Fra siste halvdel av 1980-tallet etablerte WHO en ny strategi for å bedre folkehelsen basert på forebyggende og helsefremmende arbeid, og en tilnærming til arbeidet basert på et tverrsektorielt samarbeid. Tilgangen til informasjon, kunnskap og kompetanse er en del av WHOs strategi (Ottawa Charter for Health Promotion, 1986).

¹⁷⁷¹ Strategien fremgår tydelig av foreningens søknad i desember 1915 om økonomisk støtte til sitt arbeide. Søknaden er gjengitt i St. prp. nr. 1. Hovedpost VII. Kap. 8, tit. II. (1916). Om bevilgning av bidrag til Norske forening for Boligreformer.

¹⁷⁷² Da Ammerud stod ferdig i slutten av 1960-årene, hevet det seg kritiske røster mot utbyggingen, bl.a. formulert i "Ammerudrapporten" av arkitektene Thorbjørn Hansen og Anne Sæterdal (1969). Kritikken gikk både på den ensidige satsingen på bygging av flest mulig boliger og på mangelen på servicetilbud som denne politikken førte til. Mangelen på servicetilbud og arbeidsplasser gjorde at drabantbyene ble "sovebyer". Store Norske Leksikon, URL: <https://snl.no/Ammerud>, 21.02.2015

Innhenting av informasjon som grunnlag for planleggingen er også en del av bestemmelsene i plan og bygningsloven, blant annet knyttet til de regionale og kommunale planstrategiene.¹⁷⁷³

19.2 Endring av normer som forklaring

Normene knyttet til byplanleggingen har omfattet både tekniske, funksjonelle og estetiske forhold og må ses i sammenheng med politiske, sosiale og kulturelle forhold. Hvilke normer som fikk gjennomslag var også avhengig av hvem som hadde makt eller annen autoritet i kraft av sin posisjon, utdanning, erfaring m.m. Normene må ses i sammenheng med hvem som utarbeidet forslag til lovtekstene, departementets vurderinger, Stortingets behandling og kommunestyrenes behandling av planer og enkeltsaker. Frem til slutten av 1800-tallet var dette utelukkende menn som eide eiendom eller hadde en forholdsvis høy inntekt. Etter forrige århundreskiftet endres reglene for stemmerett og det innføres fra 1913 allmenn stemmerett for menn og kvinner over 25 år.¹⁷⁷⁴

På 1800-tallet var byformen gitt gjennom bestemmelsene i bygningsloven, og det var begrenset med muligheter til å forme bebyggelsen. Leiekasernen ble den vanlige bygningstypen for boliger for arbeiderklassen i byene. Stadsfysikus i Kristiania tok

¹⁷⁷³ Plan og bygningsloven § 71 Regional planstrategi: Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.

§ 101 Kommunal planstrategi: Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

¹⁷⁷⁴ I Grunnloven fra 1814 het det at borgere som skulle ha stemmerett måtte ha fylt 25 år innen valget ble holdt, måtte ha opphold i landet og ha bodd i Norge i minst 5 år. De måtte enten være eller ha vært embetsmann, selveiende bonde eller ha eid eller bygget matrikulert jord i mer enn 5 år. Stemmeretten gjaldt også hvis du var kjøpstadsborger, eller eide fast eiendom i kjøpstad eller ladested til en verdi av minst 300 riksbankdaler. For årene 1859 til 1882 var 7,43 prosent av befolkningen stemmerettskvalifiserte, for tidsrommet 1815 til 1882 var 5,21 prosent av befolkningen stemmeberettiget. Antall stemmeberettigede på landsbygda var 77 per 1 000 innbyggere og varierte fra 148 i Finnmark, 124 i Lister og Mandal til 55 i Akershus og 56 i Nordre Trondheim. Det høye tallet for Finnmark skyldes rettighetsmennene. På herredsnivå lå Aker, nabokommunen til Kristiania lavest med 32 stemmeberettigede per 1 000 innbyggere. Av 1 000 stemmeberettigede på landsbygda var 939 selvstendig næringsdrivende, av disse var 850 jordbrukere, de øvrige var 17 private betjente, 15 arbeidere, 8 embetsmenn, 17 bestillingsmenn og fire uproduktive. Antall stemmeberettigede i kjøpstedene var landet sett under ett 74 per 1 000 innbyggere. Jo større byene var desto lavere var antall stemmeberettigede per 1 000 innbyggere. I Kristiania, Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen og Kristiansand 59, i de ni nest største byene 74, og de minste byene 96 per 1 000 innbyggere. Åsgårdstrand og Grimstad hadde flest stemmeberettigede med henholdsvis 142 og 140 per 1 000 innbyggere mens byer med en stor arbeiderbefolkning som Halden hadde 56, Moss og Gjøvik 61 per 1 000 innbyggere. Av 1 000 stemmeberettigede i byene var 509 selvstendig næringsdrivende, 225 arbeidere (omfatter arbeidere ansatt i handel, sjømenn, håndverkere, fabrikkarbeidere og dagarbeidere) 192 handelsmenn. I enkelte mindre byer som Kongsberg, Horten og Egersund med mange arbeidere, var det flere stemmeberettigede, henholdsvis 568, 491 og 585 stemmeberettigede per 1 000 innbyggere. Utvidelsen av stemmeretten fra valget i 1885 til personer med en inntekt over et visst nivå førte ikke til at antallet stemmeberettigede steg fra mer enn 52 til 63 per 1 000 innbyggere. Før denne utvidelsen hadde mange skaffet seg stemmerett ved å kjøpe et lite stykke verdiløs jord, som regel myr. Personer som skaffet seg stemmerett på denne måten ble derfor kalt myrmenn, og de sognet nesten alltid til partiet Venstre. I stemmerettsreglene fra 1814 het det at eiendom til matrikulert jord ga stemmerett, bestemmelsen inneholdt ingen angivelse av hvor stort jordstykket måtte være. Ved endringene av valgloven gjeldende fra og med valget i 1885 ble det satt en nedre grense, for å bli matrikulert måtte jordstykkene ha en verdi på minst 20 kroner. Tankegangen bak § 50 i Grunnloven var at den stemmeberettigede skulle være en fri og uavhengig og innsiktsfull person. Kombinasjonen av uavhengighet og fornuft mente man å finne hos "embeds eller eiendomsmænd". For å eksemplifisere dette skriver historikeren Alf Kaartvedt at arbeidsfolk kunne være avhengig av sine arbeidsgivere, bondesønner av sine fedre, kårfolk av dem som drev gården, tjenere av sine herrer. Av samme grunn mistet en borger stemmeretten når han gikk fallitt, og fikk den ikke tilbake før kreditor hadde fått full betaling. Det var naturlig å begrense stemmeretten til dem som var solidarisert med riket og forfatningen gjennom eiendom, næringsvirksomhet og statstjeneste, og som var med på å betale stats og kommuneutgiftene som skatteborgere. I 1814 var det så å si utelukkende matrikkelen og fast eiendom som var skattefundament, det var derfor konsekvent å gi stemmerett til dem som satt på matrikulert jord eller med fast eiendom. Dette systemet ble svekket da land og kjøpstadsskatten falt bort i 1836, og staten i enda høyere grad fikk sine inntekter gjennom tollintrade, altså gjennom indirekte skatter samtidig som kommunene begynte å skattlegge inntekt og formue, uten at dette førte til at de nye skatteyderne fikk stemmerett. Store Norske Leksikon, <https://snl.no/StemmerettshistorieiNorge>, 21.02.2015

allerede på begynnelsen av 1870-tallet til orde for at boligproblemet for arbeiderklassen burde løses med frittliggende småhus bygget i tre. Det ville gi dem en realistisk mulighet til å skaffe seg en egen bolig. Forslaget gikk liten støtte fra kommunestyret og lovgiver. En hypotese kan være at de som satt i posisjon politisk hadde økonomiske interesser i en bebyggelsesform som ga god avkastning.

Leiegården blir stående som dominerende bygningstype frem til slutten av 1800-tallet da et økende boligproblem, og forskyvingen av den politiske makten gjennom endrede regler for stemmerett, fører til at normen for gode boliger endret seg raskt. Som tidligere omtalt ble den frittliggende eneboligen idealet for den gode boligen. Normen om den frittliggende eneboligen holder seg som ideal helt frem til vår tid og er knyttet til mulighetene og ønsket om selv å eie sin egen bolig. Leiegården ble en boligtype som var lite ønskelig, det negative bildet av en god bolig. Etablering av normene knyttet til boliger og byform foregikk på flere arenaer i samfunnet, både politiske, sosiale og kulturelle. Klassekampen i samfunnet på 1920- og 1930-tallet kan ikke ses adskilt fra utviklingen av normer for en ønsket eller uønsket byform og boligbebyggelse. Boligspørsmålet var en viktig del av debatten.



Figur 71: Bilde fra tidsskriftet "Plan" 1933 med beskrivelse av boligforholdene i indre by. Beskrivelsene omfattet nesten alltid opplysninger om leiekostnader, og objektive mål for kvalitet ble vektlagt i beskrivelsene.

Utbyggingen i byene endret seg etter ca 1900 fra å være basert på rutenettet til å bli basert på planer som ble utarbeidet for den enkelte by. De dominerende planleggerne (som hovedsakelig var utdannet som arkitekter) forbilder var i tiden etter forrige århundreskifte klassisismen. Den klassisistiske byplanen bygger på geometri,

regelmessighet, akse og symmetrivirkninger. Det visuelt harmoniske og estetisk tiltalende etterstrebes. Stilretningen krevde rette gateløp, ofte med brede alleer og større byrom med regelmessig oppsatte rekker av trær. Den enkelte bygning ble underordnet gate og plassrommene.



Figur 72: Lambertseter 1957, Oslos første drabantby, malt av Arne Stenseng. De klare fargene og detaljer i bildet kan tolkes som en positiv vurdering av etterkrigsbebyggelsen. Mange som flyttet til området kom fra leiegårder i indre by uten innlagt vann og med toalett i bakgården eller på gangen. På bildet ser vi et par biler. Den var fortsatt rasjoner (frem til 1960) og Lambertseter ble planlagt med en biloppstillingsplass pr 7 leiligheter. Blokkene ligger integrert i grøntområdene og hadde leiligheter fra 40 til 90 kvadratmeter med enkle planløsninger. URL: <http://blogg.nrk.no/byen/files/2009/04/ob07357copy.jpg>, 21.02.2015

Nye faglige normer knyttet til planlegging og arkitektur ble formidlet av unge sosialistisk orienterte arkitekter fra slutten av 1920-tallet. Funksjonalismen hadde gjort seg gjeldende allerede fra begynnelsen av 1920-tallet, den første artikkelen står på trykk i

byggekunst i 1923. På slutten av 1920-tallet kommer de første konkurranseutkastene basert på funksjonalistiske og modernistiske prinsipper (reguleringskonkurranse for Bakkehaugen i Vestre Aker, Byggekunst 1928). Tidsskriftet "Plan", som kom ut mellom 1933 og 1936 i regi av Sosialistiske arkitekters forening, brukte beskrivelser av situasjonen i boligene som argumenter for at endring i planleggingen og bygging av boliger var nødvendig.

Da bygningsloven ble drøftet i Stortinget i 1923 og 1924 ble planleggernes makt i bygningsrådet¹⁷⁷⁵ drøftet. Det ble argumentert for at fagfolkene i kommisjonene ikke burde ha stemmerett. Fagfolkene i bygningsrådet beholdt stemmeretten i loven av 1924, og fikk dermed anledning til å påvirke beslutningene i bygningsrådene både direkte og indirekte.



Figur 73: Et ferdighus utstilt på Maihaugen på Lillehammer. En enebolig på egen tomt var boligdrømmen for mange nordmenn fra 1960-tallet og fremover. Huset på bildet er bygget i fire seksjoner på fabrikken i Moelv og fraktet til ferdig grunnmur på Gardermoen. Det stod i Lyngveien 11 på Gardermoen i Ullensaker til Oslo lufthavn ble bygget i 1995. Foto: Kåre Hosar/Maihaugen. URL: <http://www.maihaugen.no/Global/Maihaugen/Bilder%20Maih/Friluftsmuseet/Boligfeltet/1970.jpg>, 22.02.2015.

Modernismen ble førende for planleggingen utover på 1930-tallet og etter andre verdenskrig. Prinsippene ble fastlagt i Athencharteret som CIAM (*Concrès Internationaux d'Architecture Moderne* Internationaler Kongress für neues Bauen). Hovedprinsippene

¹⁷⁷⁵ Bygningsrådet ble innført med loven av 1924. Tidligere var oppgavene delt på bygningskommisjonen og reguleringskommisjonen.

var funksjonsdeling, åpen bebyggelse, skille mellom de ulike transportformene og tilgang til rekreasjons og friluftsområder. Bygging skulle skje på jomfruelig mark, enten ved at den eksisterende bebyggelsen ble revet, eller ved utbygging utenfor de eksisterende byene i form av drabantbyer. Boligene skulle gjøres kvalitetsmessig gode og rimelige ved å benytte industrielle metoder i byggeprosessen.

Etter hvert som privatøkonomien bedret seg og flere kunne skaffe seg bil (etter 1960) ble eneboligen den foretrukne boligformen. Utgiftene ble holdt nede gjennom industriell produksjon (ferdighus). Lokaliseringen av boligene kunne tilpasses annen arealbruk, terreng, tilgjengelig infrastruktur m.m. ettersom transporten i økende grad kunne skje med privatbil. Størrelsen på boligene, funksjoner (sauna, kjellerstue, vaskerom m.m.), estetikk og utforming av hager og uteområder på tomte endret seg over tid, men den grunnleggende normen er fortsatt gyldig: en enebolig på egen tomt.

På slutten av 1960-tallet og utover på 1970-tallet øker kritikken mot den strenge funksjonsdelingen i byplanleggingen. Bomiljøene ble kritisert for å være monofunksjonelle og sosialt ensrettede. Det ble en økende bevissthet om miljøvern og kulturminnevern. De eldre boligområdene i byene, som hadde forfalt som følge av manglende vedlikehold og liten oppmerksomhet fra offentlige planleggere, ble etter hvert fornyet og fikk en økende status som gode og attraktive boligområder utover på 1980- og 1990-tallet. Mens målet for sentrumsområdene tidligere var en tilrettelegging for handel, kontor og service ble målet utover på 1980- og 1990-tallet en blanding av funksjoner i sentrumsområdene hvor boliger skulle bidra med aktivitet og sosial kontroll i sentrumsområdene. Samtidig er utformingen av selve bygningene fortsatt basert på mange av prinsippene fra modernismen.



Figur 74: Reklame for utbyggingsområdet Kaldnes i Tønsberg sentrum. Tettheten i bebyggelsen har økt, men den er som under modernismen fortsatt basert på lamell eller punkthus hvor det lagt vekt på tilgangen til lys, luft og utsikt. URL: <http://www.kaldnes.no/forside/>, 22.02.2105.

I bygningsloven av 1965 ble det lagt vekt på at planleggingen skulle ha en sterkere politisk styring, og fagfolkene fikk ikke lenger delta i avstemningene i bygningsrådene. Fagfolkene mistet dermed muligheten til å påvirke bygningsrådets arbeid direkte. I den videre utviklingen av plan og bygningslovgivningen utover på 1970- og 1980-tallet ble behovet

for effektivisering vektlagt. Plan og bygningslovgivningens kompleksitet og den lange saksbehandlingstiden både for planer og byggesaker skulle reduseres, og den politiske kontrollen med planleggingen forsterkes. Samtidig ble det lagt vekt på, og innarbeidet regler i bygningsloven om, private aktørers mulighet til å påvirke planleggingen gjennom å fremme forslag om regulering som kommunene måtte behandle. Normen for planleggingen gikk fra å være en kontroll med privat virksomhet til å skulle være et samarbeid med private virksomheter og utbyggere.

19.3 Endring av regler og metoder som forklaring

Etter etableringen av bygningsloven for byene utenfor Kristiania, Bergen og Trondheim ser det ut til å ha blitt en aksept for at det var nødvendig med en kontroll med utviklingen av byene og bebyggelsen. Problemene i byplanleggingen på 1800-tallet hadde sin bakgrunn blant annet i en stadig strammere økonomi og eiendomsspekulasjon. Å spekulere i eiendom ble mulig gjennom de politiske endringene og muligheter til å eie og omsette eiendom. Eiendomsspekulasjonen førte til høye tomtepriser og høy utnyttelse for å sikre fortjenesten fra boligprosjekter. Dette gjør seg ført gjeldende i Kristiania som var blitt hovedstad i 1814, men ble en faktor i de fleste litt større byer utover 1800-tallet.

Debattene i Stortinget om bygningslovgivningen ble preget av et motsetningsforhold mellom bygningsloven som generelle bestemmelser som var like fra by til by – og ønsket om å ta hensyn til lokale tradisjoner og forhold innenfor den fysiske planleggingen. Temaet går igjen helt fra kongens forslag om en felles bygningslov for alle norske byer rett etter 1814 og frem til den siste plan og bygningsloven fra 2008 hvor muligheten for tilpassing til lokale forhold og målsettinger understrekes. Helse har vært en faktorene som har vært bruk som argument for felles bestemmelser for alle byene. Det ble argumentert med a minstekravene til tomteutnyttelse og utformingen av bebyggelsen burde være lik over alt. Helsehensynene har dermed vært en drivkraft i retning av like krav for alle byene i bygningslovene

Byene hadde mulighet til å vedta egne forskrifter med både løsere og fastere bestemmelser. Det er ikke gjort noen systematisk gjennomgang av hvilke forskrifter som ble vedtatt for den enkelte by. Det fremgår av forarbeidene til bygningslovene at brannvernet generelt, og forholdet til kostnader til og krav fra brannforsikringen spesielt, også har vært en kraftig drivkraft mot standardisering i planlegging og bebyggelse. Dette omfattet både utformingen av byplanen, bygningene og infrastruktur i form av vannforsyning m.m. Selv om beskyttelsen mot brann ikke var begrunnet direkte i helseforhold hadde både beskyttelsen mot brann og vannforsyningen både direkte og indirekte betydning for det forebyggende helsearbeidet.

I innstillingene til Stortinget og i selve debattene i Odelstinget og Lagtinget ble det sjelden referert direkte til kunnskap om sammenhengen mellom omgivelsene og helsen. Denne kunnskapen ble integrert i lovforslagene gjennom deltagerne i komitéen som ble opprettet for å utarbeide et forslag. Komitéen ble av og til opprettet av departementet og av og til nedsatt av kommunestyret. I det første tilfellet gjaldt det som regel loven for alle byer og kjøpsteder, og i det siste tilfellet bygningslovene for Kristiania, Bergen og Trondheim. Hvem som satt i komitéene og hvem som utnevnte dem sammenfaller i hovedsak med utviklingen i maktforholdet mellom Stortinget og Kongen.

I perioden fra 1814 til 1845 var det hovedsakelig offentlige tjenestemenn som satt i komitéene. Etter hvert ble komiteene satt sammen av en blanding av fagfolk (i noen

tilfeller også håndverkere) og politikere. Dette ble særlig tydelig etter at formannskapslovene ble innført i 1837. Frem til 1884, da parlamentarismen blir innført, satt det hovedsakelig embedsmenn i regjeringen. Lovforslagene ble i denne perioden preget av at de var basert mer på en faglig kunnskap enn politisk skjønn og kryssende interesser.

Etter 1884, da lovforslagene ble behandlet av en komité på Stortinget før de ble sendt til Odelstinget og Lagtinget for behandling, ble de normative vurderingene sterkere vektlagt i utformingen av bygningslovene. Dette sammenfaller med brytningstiden i de medisinske teoriene med Kochs oppdagelse av kolera og tuberkulosebakteriene, og overgangen til en patologisk medisin (lære om sykdommene, sykdomsutvikling, sykdomsårsaker og årsakssammenheng) gjennom arbeidene til Rudolf Virchow. Paradigmeskiftet innenfor medisinen fikk liten umiddelbar effekt på prinsippene for planlegging og utformingen av bygninger.

Sammen med den økende urbaniseringen og boligmangelen ble de sosiale virkningene av overbefolkning (fremleie av rom eller til og med senger) og smittespredning mer vektlagt i debatten. Samtidig styrket arbeiderbevegelsen seg og stemmeretten ble endret fra å gjelde et fåtall menn til allmenn stemmerett også for kvinner i 1913. Dette endret den politiske balansen både i kommunene og på Stortinget og satte boligproblemet høyt oppe på den politiske dagsorden. Det normative grunnlaget for debatten rundt bygningslovene forskyves i retning av sosiale og helsemessige hensyn i perioden før og etter forrige århundreskifte.

Hvordan den faktiske tilstanden var og hvilken virkninger den fikk for ulike befolkningsgrupper blir satt på dagsordenen i et bredere perspektiv enn tidligere perioder hvor det i hovedsak var embedsmennene som talte arbeidernes sak når bygningslovene ble behandlet. I tillegg til de rent helsemessige konsekvensene ble også de sosiale konsekvensene av dårlige og for få boliger vektlagt. Bygging av boliger var tidligere overlatt private investorer og ansvaret for å skaffe seg en bolig var lagt på den enkelte arbeider eller familie. Med jobbetiden rundt første verdenskrig ble boligmangelen akutt og selv ikke familier med en vanlig inntekt kunne skaffe seg en tilfredsstillende bolig. Dette førte til at det offentlige tok mer ansvar for boligsituasjonen, først med tilskudd til private utbyggere, og da dette ikke virket med egen byggevirksomhet.

Offentlig engasjement i planlegging og utbygging av boliger stod på dagsordenen i lovsammenheng helt til loven av 2008 med ulike vinklinger i forhold til helse. I perioden 1924 til 1965 skjedde det lite endringer i bygningsloven, men staten hadde kontroll med planlegging og bygging av boliger gjennom hjemler til ekspropriasjon av arealer, økonomisk tilskudd og vilkår som ble satt i tilknytning til dette. Etter at byggematerialer frigis fra rasjonering i 1954 blir det også mulig for private å bygge boliger og utover på 1960- og 1970-tallet blir eneboligen den foretrukne boformen både for det offentlige og de som skulle bygge.

Etter hvert som behovet for boliger ble dekket utover på 1960-, 1970- og 1980-tallet blir oppmerksomheten rettet mer mot de eksisterende boligene i byer og tettsteder. Byfornyelsen fikk en oppdatert lovgrunnlag hvor det ble gitt hjemmel for inngrep og styring også av bestående bebyggelse. Selv om det var uenighet om dette var en lov hjemmel som tidligere hadde ligget i helselovgivningen ble den nå forankret i plan og bygningsloven. Fra begynnelsen av 1970-tallet var det også en klar strategi at flest mulig av oppgavene som var knyttet til fysisk planlegging og byggevirksomhet skulle samles under politisk styring og i regi av planlegging etter plan og bygningsloven. Dette gjaldt

også den delen av sunnhetsloven (og senere kommunehelsesloven) som omfattet planlegging og bygging av bebyggelse og teknisk infrastruktur. Fra Stortinget var strategien klar, fagfolk skulle ha mindre makt i den fysiske planleggingen, og flere av beslutningene skulle fattes av politisk valgte organer.

Systemet i bygningsloven var etablert i en tid hvor boliger som regel ble bygget av andre enn beboerne, og det offentlige hadde sikret en minimumskvalitet gjennom bestemmelsene i bygningsloven og forskriftene. Reglene var en sikkerhet mot at en markedsbasert produksjon av boliger ikke skulle føre til lav kvalitet. Den markedsstyrte utviklingen ble avløst av en planstyrt utbygging, særlig i 10-året etter 1945. På 1960- og 1970-tallet var mange, kanskje de fleste, av byggherrene selv beboere i de boligene som skulle bygges. Det ga et redusert behov for kontroll med kvaliteten i boligene. I tillegg ble Husbanken brukt som virkemiddel i forhold til kvalitet i bebyggelsen. Reglene skulle være hjelpemidler for den som ville bygge, og ikke hindre eller tvangstrøyer.

Reglene knyttet til bygningsloven – både gjennom bestemmelsene i loven og byggeforskriftene – ble forenklet i løpet av 1970- og 1980-tallet. Begrunnelsen av at de var blitt for tungvinte å håndtere, og at det førte til for mye byråkrati. En kritikk mot reglene var at de ble vedtatt som sikkerhet mot for dårlige løsninger, og endte opp med å bli brukt i vanlig behandling av byggesakene. Forenklingen av reglene ble ikke drøftet i forhold til negative konsekvenser av å fjerne dem. Det var kun den positive virkningen av en forenkling som ble drøftet i innstillingene og i Stortinget. Det tyder på at praksisen knyttet til reglene, dvs. hvordan hus ble bygget og hvilken standard de fikk, ble ansett å være fast etablert som både kunnskap, norm og regler for utførelse.

Fra bygningsloven av 1965 og fremover til 2008 inneholdt plan og bygningsloven i stadig mindre grad bestemmelser som konkrete fysiske eller funksjonelle løsninger. Loven fastla rammene for den kommunale planleggingen (blant annet med bestemmelser om hvilken arealbruk som kunne defineres og hvilke bestemmelser som kunne gis med juridisk bindende virkning), hvordan prosessene skulle foregå (blant annet krav om høring, medvirkning og klageadgang), og ansvar og myndighet for deltagerne i planprosessene. Plan og bygningsloven ble av lovgiver definert som den felles arenaen hvor ulike myndigheter skulle samordnes og koordineres. Loven fikk dermed mer og mer karakter av en prosesslov, mens de materielle og funksjonelle kravene knyttet til de konkrete løsningene det ble lagt til rette for var definert i byggeforskriftene.

19.4 Aktører og makt som forklaring

Her drøftes kort noen sentrale aktørers betydning for utviklingen av byplanleggingen i Norge. Aktørene har hatt ulike muligheter til å påvirke og både innflytelse på lovgivningen, gjennomføringen av offentlig planlegging og private planer og strategier for å påvirke er relevante.

Aktørene er forsøkt gruppert i forhold til om de bidrar i kunnskapsproduksjon eller formidling, utvikling av normer eller utvikling av regler. Reglene innenfor faget er både de formelle lovene og forskrifter, men også metoder og arbeidsprosesser innenfor planleggingsfaget. Aktører innenfor kunnskapsproduksjon og formidling vil typisk være fagfolk innenfor medisin og planlegging som i kraft av sine oppgaver eller roller produserer og formidler kunnskap innenfor fagene. Utvikling av normer kan skje både innenfor faget, som en videreutvikling av handlingsalternativer med basis i ny kunnskap, eller politikere som definerer mål og strategier for planleggingen eller en større del av samfunnsutviklingen. Utviklingen av regelverket skjer delvis hos lovgiver, hos domstolene

som fortolker regelverket, og hos fagfolkene som bruker det i praksis. Utvikling av metoder og arbeidsprosesser skjer i hovedsak blant fagfolk i undervisningsinstitusjoner, forskning eller som bedriver praktisk planlegging.

19.4.1 De sentrale aktørene i utviklingen og bruken av plan og bygningslovgivningen

Nedenfor beskrives kort de fire hovedaktørene i forvaltningen og bruken av plan- og bygningsloven. Maktforholdet mellom de fire gruppene aktører er med å påvirke hvordan loven ble utformet av lovgiver og brukt i praktisk planlegging.

1. **Lovgivende myndigheter** – Stortinget vedtar bygningslovene og definerer materielle og prosessuelle regler som definerer aktørene, deres oppgaver, makt og myndighet og fremgangsmåte for å etablere et juridisk rettsgrunnlag for arealbruk og utbygging. Nasjonale forskrifter vedtas normalt av regjeringen, men har i enkelte tilfeller også vært forelagt Stortinget til orientering. Forskriftene ligger innenfor den rammen som bygningsloven definerer.
2. **Planmyndighetene** – Kommunestyret (eller underliggende politiske eller administrative organer) vedtar lokale forskrifter og planer som er grunnlag for ekspropriasjon, bevaring eller utnyttelse av areal, og konkrete byggeprosjekter. Byggeprosjekter igangsettes etter godkjent søknad. Byggetillatelse gis vanligvis administrativt med grunnlag i vedtatte planer.
3. **Planleggere** – Offentlige eller private aktører som utarbeider planer. Tidligere ble planlegging drevet nesten utelukkende av det offentlige, mens det, særlig etter bygningsloven av 1985, i stor grad er private firmaer som utarbeider planer på detaljnivå (planer for konkrete utbygginger/prosjekter). Det offentlige utarbeider fortsatt oversiktsplaner som kommuneplanene og kommunedelplaner/områdeplaner.
4. **Grunneiere og utbyggere** – Kan være både offentlige og private aktører. Grunneier og utbygger kan være samme person, firma eller organisasjon, eller flere forskjellige aktører som samarbeider. Utbygger gjennomfører som regel detaljplanlegging, prosjektering og utbygging, men disse trinnene kan også utføres av forskjellige aktører.

Normene for hva som skulle oppnås i byplanleggingen ble på begynnelsen av 1800-tallet definert av kongen og departementet gjennom forslaget til en bygningslov for alle landets byer. Kongens makt var stor når det gjaldt initiativet til lover. Det var kongen som fremsatte "proposisjoner" som Stortinget tok stilling til. Stortinget selv eller dens komiteer hadde ikke forslagsrett når det gjaldt lover, men stortingsmennene hadde anledning til å fremme lovforslag (Seip 1974, side 83).

Fordelingen mellom kongen og Stortinget var at kongen tok initiativet til lovene mens Stortinget kontrollerte og ga sin tilslutning. I lovvedtakene på Stortinget mellom 1815 og 1837 ble i gjennomsnitt 1 av 5 saker nektet sanksjon, totalt 51 av 262 saker (Seip 1974, side 83). I 1840-årene gikk tallet ned til litt over en av ti saker og etter dette var Stortingets herredømme over lovgivningen festnet som prinsipp. Først etter 1870-årene ble det etablert parlamentariske kommisjoner for å utføre forberedende arbeidet i forbindelse med lovene.

Etter at formannskapslovene var vedtatt blir det en fordeling av makt mellom de sentrale myndighetene og kommunene. Siden det ofte var kommunestyrene som tok initiativ til endring av bygningslovene og foreslo bestemmelser fikk disse stor makt over utviklingen

av bygningslovene, og planleggingen i byene. Mellom 1900 og ca 1980 var også kommunene en sentral aktør i boligbyggingen i Norge gjennom tilskudd og til dels utbygging av boliger i egen regi. Kommunestyrene vedtok planene som ble utarbeidet i egen regi og av private forslagstillere, men departementet måtte stadfeste disse, en ordning som varte helt frem til 1970-tallet hvor fylkesmannen overtok denne funksjonen før den ble avskaffet gjennom bygningsloven av 1985. Etter 1985 har statlige etater mulighet til å reise innsigelse til planer, noe som medfører at de blir endelig godkjent i departementet (tidligere Miljøverndepartementet, nå Kommunal og moderniseringsdepartementet).

Det var legene, og særlig stadsfysikus som hadde oppgaver knyttet til forvaltning og lovverket, som kunne påvirke det forebyggende og helsefremmende arbeidet via sin kunnskap og kompetanse. Stadsfysikus fikk etter hvert en formell rolle i bygningskommisjonen, og også i reguleringskommisjonen. Han kunne via sin posisjon i kommisjonene påvirke beslutningstakerne direkte. I tillegg skulle legene fra 1860 være de drivende kreftene i opplysning og påvirkningsarbeidet etter sunnhetsloven. Sunnhetskommisjonene fikk stor makt over tiltak for å sikre helsen, mange av vedtakene kunne bare omgjøres av departementet.

På begynnelsen av 1900-tallet ble det etablert flere foreninger for å fremme boligsaken. Deres hovedstrategi ser ut til å ha vært å spre kunnskap om den faktiske tilstanden og viktige sammenhenger mellom boligene og sosiale og helsemessige forhold. Flere arkitekter og leger deltok i foreningenes arbeid og var aktive bidragsytere. Foreningene var også aktive i å hente inn kunnskap fra andre europeiske land og fra USA om hvordan boligsaken kunne håndteres. Kunnskapen omfattet hele spekteret av problemstillinger fra finansiering til konkret utforming av bebyggelsen. Foreningene påvirket både sentrale og lokale politikere, fagfolk og lekfolk gjennom sitt arbeide. Norsk forening for boligreformer med generalsekretær Christian Gierløff som forfattet en rekke bøker om boligsaken.

Etter hvert som økonomien bedret seg etter andre verdenskrig ble eneboligen den foretrukne boligformen. Husbanken og andre låneinstitusjoner bidro med gunstige lån hvor det ble stilt krav til kvalitet og utforming som vilkår for låntakerne. Produksjonen av ferdighus, hvor byggherren kunne gjøre deler av arbeidet som egeninnsats, gjorde eneboligen finansierbar for mange fra 1970-tallet og fremover. Beslutninger knyttet til arealbruk og utbygging ble dermed spredd over flere aktører, og en helhetlig styring av arealbruk og utbygging ble vanskeligere. Etter hvert som det er blitt et sterkere fokus på fortetting innenfor allerede bebygde områder og økt vekt fra lovgivers side på private initiativ i planleggingen har større private aktører engasjert seg mer i planlegging og utbygging. De har gjennom sine økonomiske ressurser, kompetanse og kapasitet blitt en vesentlig aktør innenfor byutviklingen de siste 10-årene.

19.4.2 Effekter på ulike institusjonelle "nivåer"

Scott (2008) definerer ulike analysenivåer for institusjonelle effekter varierende fra globale systemer til deler av en organisasjon. Parallelt med endringene i plan og bygningsloven skjedde det endringer på andre områder som direkte og indirekte fikk betydning for hvordan samfunnsplanleggingen og den fysiske planleggingen ble organisert i Norge. Her drøftes noen endringer som påvirker utviklingen innenfor plan og bygningsloven. Påvirkningen på planleggingen i Norge har kommet både som ny kunnskap (årsaker, virkninger, virkemidler m.m.), normer (eksempler på løsninger,

prosesser, organisering m.m.) og regler (bestemmelser som innarbeides i det nasjonale lovverket, metoder og fremgangsmåter i arbeidet m.m.).

Eksemplene nedenfor er ikke utfyllende, men skal illustrere det komplekse systemet av institusjoner som plan og bygningslovgivningen i Norge inngår i.

- **Verdenssystem** (f.eks. FN-systemet, Verdens helseorganisasjon, internasjonale handelsavtaler osv.)

De forente nasjoner (FN) har betydning både gjennom sine deklarasjoner og gjennom initiativ til å sette viktige problemstillinger på dagsordenen. I nyere tid har Rio-konvensjonen fra 1992 hatt stor betydning for hvilke problemstillinger som er satt på dagsordenen innenfor planleggingen også i Norge.

FNs konvensjon om barnets rettigheter ble vedtatt av De forente nasjoner 20. november 1989 og ratifisert av Norge 8. januar 1991. Konvensjonen fikk betydning for barns rettigheter innenfor den fysiske planleggingen i Norge gjennom egne rikspolitiske retningslinjer om barn og unge, og bestemmelser i loven om en egen representant som skulle tale barn og unges sak i planutvalget.

Organisasjoner som har hatt direkte og indirekte betydning for utviklingen innenfor samfunnsplanleggingen og den fysiske planleggingen i Norge er blant annet WHO med sine deklarasjoner og strategier for helsefremmende og forebyggende arbeid. Jeg har særlig fremhevet Ottowacharteret og oppfølgingen av det i WHO gjennom Healty City-prosjektet og utvikling av kunnskap, analysemetoder og planprinsipper.

- **Samfunn** (nasjonalstater eller sammenslutninger av slike, f.eks. den Europeiske Union)

De siste tiårene er det særlig den Europeiske Union (EU) som har hatt betydning for utviklingen av planleggingen i Norge gjennom EØS-avtalen.¹⁷⁷⁶ Avtalen forplikter Norge å innarbeide bestemmelser som vedtas i EU tilknyttet lovverket for planlegging i den norske plan og bygningsloven. Mange av lovendringene siden 1994 har kommet som en konsekvens av endringer i regelverket i EU.

- **Organisatorisk felt** (f.eks. arealplanlegging, miljørettet helsevern og andre fagfelt hvor flere ulike typer organisasjoner bidrar)

Det forebyggende og helsefremmende arbeidet og planleggingen etter bygningsloven ble sett i sammenheng allerede fra de første lovforslagene tidlig på 1800-tallet. Sunnhetsloven og bygningsloven hadde overlappende bestemmelser og de to fagfeltene ble sett i sammenheng med hverandre gjennom hele den historiske perioden som er analysert. Fagfolk fra de to sektorene samarbeidet både innenfor kommunens ansvarsområde og i foreninger som skulle fremme boligsaken på begynnelsen av 1900-tallet. De to sektorene glir over i hverandre og hadde overlappende kunnskapsgrunnlag, normer og bestemmelser gjennom den perioden som er studert. Lovgivers strategi har de siste 10-årene vært å samordne innsatsen innenfor rammen av plan og bygningsloven.

- **Organisatorisk populasjon** (organisasjoner som er like i oppbygning og oppgaver, f.eks. norske kommuner, planleggingsfirmaer osv.)

Den viktigste organisasjonen knyttet til det forebyggende og helsefremmende arbeidet innenfor planlegging etter plan og bygningsloven har vært kommunene.

¹⁷⁷⁶ EØSavtalen er en avtale mellom EFTAlandene Norge, Island og Liechtenstein og EUs 28 medlemsland, og danner EØSområdet. Avtalen ble vedtatt i 1992 og trådte i kraft i 1994.

<https://www.regjeringen.no/nb/tema/europapolitikk/eos1/eosavtalen/id516157/>, 22.02.2015.

Mens kommunene tidlig i perioden var svært ulike sett i forhold til bygningsloven (3 byer hadde egne lover, de øvrige kunne endre på bestemmelsene i loven, i tillegg til at loven bare gjaldt kun for byer og ladesteder og en sone rundt disse) ble lovverket mer og mer likt for byene frem til 1924. Egne forskrifter gjorde at det fortsatt kunne gjøres tilpassinger. Etter 1965 ble kommunene større gjennom kommunesammenslåing og bygningsloven ble gjort gjeldende for alle kommunene i lande, noe som førte til en større ensretting av organisering og arbeidsmåter. Gjennom fylkesplanleggingen ble det også behov for en koordinering og samordning mellom kommunenes planer. Samtidig gir plan og bygningsloven etter 1985 større frihet til kommunene til å sette egne temaer og problemstillinger på dagsordenen slik at innholdet i kommuneplanene kanskje har fått større forskjeller, mens planprosessene er blitt mer ensrettet. Størrelsen på kommunene har vært en medvirkende årsak til forskjeller, noe som kanskje endres fremover med sammenslåinger til større kommuner.

Kompleksiteten i plansystemet, flere ulike plantyper, krav om kvalitetssikring, bruk av digitale verktøy m.m. har gjort at private firmaer som ønsker å dekke alle deler av planleggingen etter plan og bygningsloven har blitt større for å ivareta alle oppgavene og funksjonene de skal lever ei en planprosess. Samtidig har mindre firmaer spesialisert seg på deler av planprosessen, plantyper eller saksområder.

- **Organisasjon** (de enkelte organisasjonene som deltar)

Etter hvert som stadig flere sektorer skal koordineres innenfor plan og bygningsloven har også stadig flere ulike fagfolk blitt involvert i planleggingen. Lovgiver har vært opptatt både av å skape større diversitet i faglig bakgrunn, og å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i kommunene til å ivareta sine oppgaver. Selv om rammene for planarbeidet er gitt i plan og bygningsloven har ulikhetene mellom kommunene og hvilke fagfolk som deltar i planleggingen ført til større diversitet enn tidligere.

Stadig større deler av oppgavene knyttet til planlegging gjennomføres i private konsultantselskaper, på oppdrag både fra offentlige og private oppdragsgivere.

- **Organisatorisk subsystem** (deler av en organisasjon, f.eks. en planavdeling i en kommune)

Planleggingen i kommunene er ofte delt mellom ulike sektorer. Det forebyggende og helsefremmende arbeidet kan være organisert under helse og sosial mens samfunnsdelen av kommuneplanen ofte utarbeides av rådmannens stab eller en annen organisatorisk enhet utenfor den enheten som tar seg av plan og byggesaker. Dette varierer sterkt mellom kommunene ut fra størrelse og organisering, og de faglige og organisatoriske utfordringene i arbeidet vil derfor variere mellom kommunene.

Ettersom forebyggende og helsefremmende arbeid er avhengig av tiltak og virkemidler i andre sektorer enn helsesektoren vil den omfatte flere typer aktører. Aktørene vil utgjøre det Scott kaller et organisatorisk felt. I avhandlingen har jeg kun tatt for meg offentlige aktører innenfor feltet – plan og byggsektoren og helsesektoren. I tillegg er f.eks. transportsektoren (arbeidet med trafikkikkerhet og miljøvennlige transportformer), interesseorganisasjoner (NaKuHel¹⁷⁷⁷, Norges idrettsforbund, Den Norske Turistforening m.fl.) og

¹⁷⁷⁷ NaKuHel er en forkortelse for natur, kultur og helse. Gunnar Tellnes, professor i samfunnsmedisin, så allerede på 1980-tallet behovet for aktiviserende og inkluderende tiltak som gikk ut på både å bygge og forebygge god livskvalitet hos innbyggerne i lokalsamfunnet. Utprøving av konseptet startet på Sem i Asker i 1994. <http://tidsskriftet.no/article/1540049/>, 23.02.2015.

19.4.3 Litteratur, tidsskrifter og prosjekter

Fagbøker, tidsskrifter, konkurranser og ferdige planer og prosjekter har vært viktige som inspirasjon og forbilder for planleggerne – både som formidlere av kunnskap, nye normer og metoder innenfor faget. De er viktige for å forstå utviklingen av praksis innenfor planleggingsfaget, og dermed for hvilke konkrete virkninger bygningsloven fikk.

De ulike publikasjonene er omtalt under hver tidsperiode. De bøkene som er omtalt har enten blitt omtalt direkte i forarbeidene eller stortingsdebattene, eller de er identifisert som sentrale ut fra temaene som har opptatt lovgiver. Den faktiske bruken eller kjennskapen til bøker og tidsskrifter er vurdert gjennom omtale i tidsskriftene, hovedsakelig vurdert gjennom Rolf Jensens avhandling (1980) eller egne undersøkelser av tidsskriftet Byggekunst.

Det er vanskelig å vurdere hvilke bøker og tidsskrifter som har hatt en betydning for den faglige utviklingen i Norge. En del bøker og tidsskrifter kan det dokumenteres at har funnets og er blitt brukt ut fra at de er omtalt i forarbeidene, at de finnes i biblioteker eller er omtalt i tidsskrifter. Andre kan vi ut fra argumentasjon, formuleringer og bruk av illustrasjoner osv. anta at har vært kjent i samtiden. Det har dessverre ikke vært til en mer systematisk analyse av de norske planleggenes kjennskap til og bruk av norsk og utenlandsk litteratur.

20 Bruken av plan og bygningsloven i det forebyggende og helsefremmende arbeidet

I løpet av de nesten 200 årene som her er analysert skjedde det tre store endringer i kunnskapen mellom omgivelsene og helsen. Den først endringen var fra en medisinsk teori basert på miasmer til en teori basert på bakterier og virus som årsak til sykdom. Endringen skjer samtidig med overgangen til et patologisk system innenfor medisinen hvor sykdommenes årsaker og utvikling ble studert. Dette gjorde det mulig å utvikle en mer detaljert forståelse av smitteveier og preventive tiltak. De tiltakene som var aktuelle innenfor byplanleggingen var i stor grad allerede innarbeidet i metoder og løsninger i planleggingsfaget. Hovedingrediensene var å sikre beboerne lys og luft. Med bedre kunnskap om smitteveier, årsaker og virkninger i det forebyggende arbeidet ble det utarbeidet mer presise metoder og virkemidler.

Den neste store endringen kom med effektive medisiner mot infeksjonssykdommer på slutten av 1940-tallet. Penicillinet gjorde en effektiv behandling av infeksjoner mulig, og behovet for forebyggende tiltak ble mindre. De forebyggende tiltakene var imidlertid allerede innarbeidet i planleggingsfaget, med en særlig aktiv fase i løpet av 1920- og 1930-tallet. Prinsippene ble lagt til grunn for gjenoppbyggingen etter krigen og den ekspansive byggingen av boliger på 1960- og 1970-tallet. Etter at modernismens byform delvis ble forlatt fra midten av 1970-tallet og utover begynte en økende fortetting i byene hvor prinsippene som var innarbeidet i bygningsloven for boliger og enkeltbygninger fortsatt ble fulgt, mens prinsippene for byformingen ble basert på en tettere utbygging.

Den tredje fasen i bruken av byplanleggingen i det forebyggende og helsefremmende arbeidet begynte i siste halvdel av 1980-tallet med Ottawacharteret om forebyggende helsearbeid som ble vedtatt i 1986. Samme år etablerte World Health Organization (WHO) prosjektet Healthy Cities hvor formålet var å konkretisere Ottawacharteret i forebyggende og helsefremmende strategier i byer. Bakgrunnen var WHO's strategi for satsing på forebygging. Healthy Cities så de forebyggende og helsefremmende tiltakene i et bredt samfunnsperspektiv hvor flere sektorer og etater måtte samarbeide mot felles mål og på basis av en felles forståelse av situasjonen og hvilke mål som skulle oppnås. I Norge var det plan og bygningsloven som skulle fungere som felles arena for samordning og koordinering av sektorene. Dette førte til et økende fokus på bruk av plan og bygningsloven i det forebyggende og helsefremmende arbeidet, blant annet gjennom Sosiale og helsedepartementets satsing Helse i Plan.

Arbeidet med forebyggende og helsefremmende arbeid på 2000-tallet hadde et bredere perspektiv enn tidligere. Både helsemessige, sosiale og kulturelle faktorer ble trukket inn i helsearbeidet og plan og bygningslovens prosesser ble tatt aktivt i bruk som arenaer for kunnskapsformidling, samordning og planlegging av tiltak. Arbeidet ble organisert som et overordnet perspektiv på kommunens samfunnsplanlegging og arealplanlegging.

Øyvind Larsen (Larsen 1992:41) deler arbeidet innenfor det forebyggende og helsefremmende arbeidet inn i perioder basert på endringen innenfor medisinsk kunnskap og oppmerksomhet om problemstillinger knyttet til det forebyggende og helsefremmende arbeidet. I oversikten er endringene i bygningslovgivningen omtalt i forhold til endringer knyttet til de samme temaene.

- Frem til ca 1830 Samfunnsplanlegging i sykdomsforebyggende øyemed**
Bygningslovgivningen ble brukt som virkemiddel i det forebyggende og helsefremmende arbeidet i denne perioden. Innenfor bygningslovgivningen skjer det imidlertid ingen vesentlige endringer i prinsippene som er lagt til grunn i loven før på 1850-tallet.
- Ca. 1830 – 1880 Sanerings eller renovasjonsperiode med bakgrunn i koleraepidemiene og de samfunnsmessige forandringene som industrialiseringen medførte**
Koleraepidemiene blir først omtalt i forarbeidene til bygningslovgivningen på 1850-tallet. Tiltakene som foreslås er ikke vesentlig forskjellige fra tidligere, men detaljeringsgraden øker og hjemlene til gjennomføring blir tydeligere. Sunnhetsloven vedtas i 1860 og brukes parallelt med bygningslovgivningen til å samle og formidle informasjon, drive påvirkningsarbeid på beslutningstakere, grunneiere og beboere i byene, og iverksette tiltak.
- Ca 1880 1920 Bakteriologiskserologisk preget periode hvor mikroorganismer blir påvist som spesifikt smittestoff ved viktige sykdommer**
Endringene innenfor byplanleggingen skjer på slutten av 1800- og begynnelsen av 1900-tallet når boligmangelen i mange byer blir prekær. Endringer både i lovverket, den offentlige debatten og innenfor planleggingsfaget preges av boligspørsmålet og flere lover vedtas i tillegg til bygningsloven for å håndtere situasjonen. Endring av stemmeretten fører til at flere sosiale grupper kan engasjere seg i lokal og nasjonal politikk, og oppmerksomheten rundt boligen som en grunnleggende enhet i det forebyggende og helsefremmende arbeidet blir tydelig både i lovgivningen og innenfor den konkrete planleggingen i byene. Den felles bygningsloven vedtas i 1924 men trådte ikke i kraft før 1929.
- Ca 1920 1935 Periode preget av ernæring og arbeidsmedisin som viktige temaer**
Forholdene for byggearbeiderne var et nytt tema i behandlingen av bygningsloven av 1924, og det ble vedtatt egne bestemmelser som skulle sikre bygningsarbeiderne. Det offentlige engasjementet i boligbyggingen gjorde at nye ideer og prinsipper kunne testes ut og perioden frem til andre verdenskrig preges av stor grad av innovasjon innenfor planleggingsfaget. Prinsippene for byforming og arkitektur som utvikles i denne perioden er i stor grad basert på kunnskapen innenfor medisinen.
- Ca 1935 – 1980 Sosialhygienisk periode med stigende forståelse for de sosiale forholdenes helsemessige betydning**
Prinsippene som ble utviklet før andre verdenskrig blir lagt til grunn for utbyggingen etter krigen frem til ca begynnelsen av 1980-tallet. Utbyggingen var i stor grad basert på utbygging utenfor byene eller ved riving av eksisterende bebyggelse og nybygging. De sosiale konsekvensene av den modernistiske planleggingen får økende oppmerksomhet. Forurensning får større oppmerksomhet utover på 1970-tallet og bestemmelser om vann, luft og støy blir innarbeidet i bygningslovgivningen og tilhørende forskrifter. Fra ca 1980 og fremover blir det en økende oppmerksomhet rundt kvalitetene i de

tette byområdene og fortetting i eksisterende områder blir en strategi innenfor planleggingen.

Ca 1980 – 2000 Helsepedagogisk fase hvor utviklingen forsøkes styrt gjennom formidling av kunnskap og faglige argumenter til ikke-faglige beslutningstakere

Fra slutten av 1980-tallet og fremover blir bærekraft et sentralt begrep innenfor planleggingen og miljømessige, sosiale og økonomiske perspektiver ses mer i sammenheng. Plan og bygningsloven blir den samlede loven for samfunnsplanlegging og fysisk planlegging og stadig flere sektorinteresser blir samordnet i planleggingen etter plan og bygningsloven. Også helsevesenet begynner å bruke planleggingen etter plan og bygningsloven for å utarbeide planer og strategier for det forebyggende og helsefremmende arbeidet.

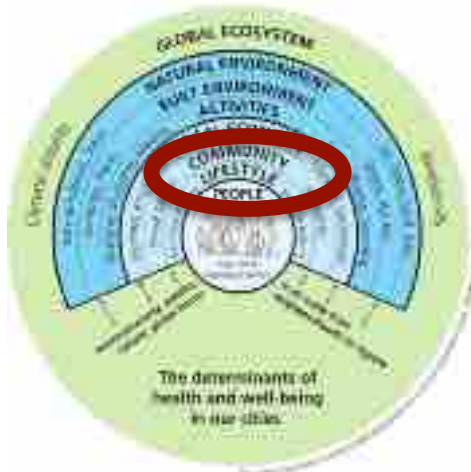
Ca 2000 – nå Økende fokus på strukturelle forhold som påvirker fordelingen av positive og negative påvirkningsfaktorer på helsen

Fra 2008 blir helse igjen en av målene for planlegging etter plan og bygningsloven og det forebyggende og helsefremmende arbeidet settes på dagsordenen i planleggingen av statlige og kommunale helsemyndigheter.

Utviklingen av det forebyggende og helsefremmende arbeidet med plan og bygningsloven som virkemiddel kan fremstilles slik:



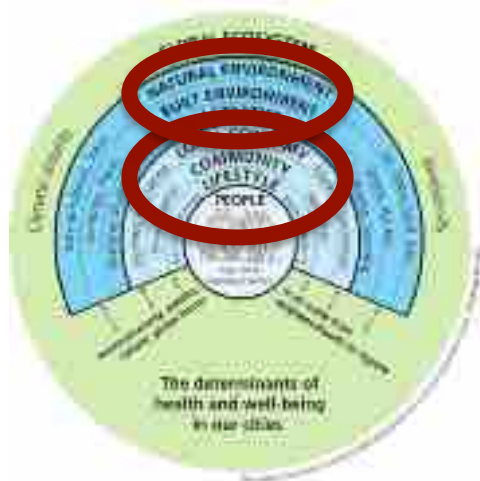
På begynnelsen av 1800-tallet til ca 1870 var det utformingen av de fysiske omgivelsene som var det viktigste virkemidlet i bygningsloven som skulle forebygge sykdom. Både byformen og utformingen av de enkelte bygningene var sentrale virkemidler for å hindre sykdom å oppstå og å spre seg i befolkningen. Leiegården utvikles som bygningstype innenfor den definerte byformen (rutenettet) med med bestemmelsene i bygningsloven som et minstekrav til kvalitet.



Fra begynnelsen av 1870-tallet og frem til ca 1930 ble de sosiale problemene forbundet med overbefolkning av boligene viktigere som utfordring i byplanleggingen. Bestemmelsene i bygningslovgivningen blir endret for å redusere kostnadene ved boligbygging og det åpnes for å endre byformen gjennom utarbeidelse av planer. Bebyggelsen gjøres åpnere for å øke tilgangen på lys og luft som fortsatt var de grunnleggende elementene i de forebyggende og helsefremmende arbeidet i byplanleggingen.

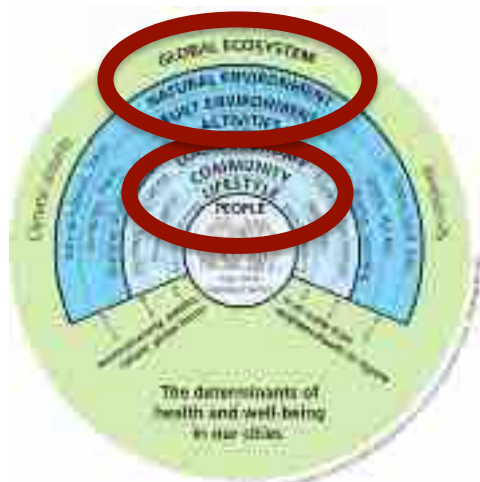


Fra 1930-tallet og fremover blir byformen og bebyggelsen utformet i tråd med ny medisinsk kunnskap om sykdommers årsaker og smitteveier. Byformen er ikke lenger definert gjennom bygningsloven og utbyggingen skjer på grunnlag av planer utarbeidet for hele byområdet eller deler av det. Prinsippene som utvikles tar hensyn til ny teknologi innenfor arkitektur, teknisk infrastruktur og transport. Økt tilgang til transport gjøre at bebyggelsen kan spres utover for å sikre tilgang til lys og luft. Bygningene utformes ut fra sin funksjon, og ikke som tidligere under klassisismen for å sikre en helhetlige gate og plassdannelser. Grønnstrukturen ses i sammenheng med bebyggelsen.



Fra midten av 1970-tallet og fremover blir modernismens byform og bebyggelse i økende grad kritisert for å ha skapt monofunksjonelle og sosialt dårlige løsninger. Samtidig hadde den eldre bebyggelsen i sentrum av byene forfalt og disse områdene ble etter hvert sanert. I begynnelsen ved at eksisterende bebyggelse ble revet og ny bebyggelse oppført, men etter hvert i økende grad som en renovering av eksisterende bebyggelse.

Parallelt ble det økende fokus på miljøvern og kulturminner. Bestemmelser ble innarbeidet i bygningslovgivningen, men uten at de ble satt i direkte sammenheng med det forebyggende og helsefremmende arbeidet.



Fra slutten av 1980-tallet og fremover ble hensynet til de globale miljøproblemene innarbeidet i plan og bygningslovgivningen. Helse er en del av bærekraftbegrepet, men ble i liten grad viet oppmerksomhet før midten av 1990-tallet. WHO's satsing på forebyggende og helsefremmende arbeid som en strategi for å sikre helse for alle førte til økt oppmerksomhet også innenfor planleggingen etter plan og bygningsloven, først og fremst fordi fagfolk fra helsesektoren engasjerte seg i samfunns og arealplanleggingen.

Figur 75: Utviklingen over tid av det forebyggende og helsefremmende arbeidet med plan og bygningsloven som virkemiddel.

Mens de fysiske løsningene tidligere var definert i bygningsloven er loven etter endringene i 1985 blitt mer en ramme for utarbeidelse av planer og definering av prosessene frem til juridisk gyldige plandokumenter. Dette gir mulighet for tilpassing i den enkelte kommune, tema og geografisk område, men øker også utfordringen med å beskrive hvordan det forebyggende og helsefremmende arbeidet skjer innenfor plan og

bygningsloven. I tillegg har tilgjengelige virkemidler økt etter hvert som flere og flere sektorer avklarer sine planer, strategier og tiltak i prosesser knyttet til loven. Det har derfor det siste tiåret pågått et kontinuerlig arbeid med utvikling av metoder og arbeidsmåter som skal bidra til at forebyggende og helsefremmende arbeid settes på dagsordenen i kommunenes planlegging.¹⁷⁷⁸ Plan og bygningsloven har (igjen) blitt en sentral arena for det forebyggende og helsefremmende arbeidet.

20.1.1 Endringer i helsebegrepet og konsekvenser for planleggingen

Helsebegrepet har endret seg mye gjennom den historiske perioden jeg har analysert. En formell definisjon av helse forelå først i 1948 da WHO definerte helse:

Health is a state of complete physical, mental and social wellbeing and not merely the absence of disease or infirmity.¹⁷⁷⁹

Jeg har ikke funnet noen diskusjon eller definisjon av helse fra tiden før andre verdenskrig. WHOs definisjon kan tolkes som en utvidelse fra en definisjon som primært definerte helse som fravær av sykdom. Det var kanskje også en rimelig definisjon i en tidsperiode hvor det ikke fantes noen effektive metoder for behandling av de som allerede var blitt syke. Utviklingen innenfor den medisinske teknologien med penicillin, kirurgien, strålebehandling og andre effektive behandlinger kan være årsaken til at helsebegrepet etter andre verdenskrig kunne utvides til også å omfatte en helsefremmende dimensjon i helsebegrepet.

Definisjonen kan også tolkes som en konkretisering av de forebyggende tiltakene som var innarbeidet i den fysiske planleggingen. Lys, luft, grønne områder, estetisk vakre omgivelser, trafiksikre arealer for fotgjengere m.m. tok ikke bare sikke på å eliminere sykdom, de skulle realisere "det gode liv" for innbyggerne i byene. Fra et mer "objektivt" begrep – helse – ble begrepet "trivsel" stadig oftere brukt i debatten rundt bygningslovene etter andre verdenskrig, men en uttalt forståelse av at "trivsel" er individuelt. "Folkehelse" er forklart slik i St. meld. nr. 16 (2002-2003) "Resept for et sunnere Norge":

Folkehelsearbeid innebærer å svekke det som medfører helserisiko, og styrke det som bidrar til bedre helse. De negative påvirkningsfaktorene virker helsenedbrytende, enten det er ting vi spiser og drikker, eller de befinner seg i det sosiale eller fysiske miljøet rundt oss. Positive faktorer handler blant annet om styrkende faktorer i miljøet rundt oss, om vårt forhold til våre nærmeste og de nettverk vi inngår i, og i hvilken grad livet oppleves å ha mening og å være forutsigbart og håndterbart. Dette kan kalles beskyttelses eller mestringsfaktorer og gir individer og grupper bærekraft og slitestyrke.

¹⁷⁷⁸ Oppfølging av St. meld. nr. 16 (2002/2003) Resept for et sunnere Norge. Planlegging for bedre folkehelse: "HELSE I PLAN". Plan og bygningsloven som virkemiddel i folkehelsearbeidet og tilrettelegging for plan og prosesskompetanse i helsesektoren. Helse og omsorgsdepartementet, Miljøverndepartementet og Sosial og helsedirektoratet. August 2005.

Helse og omsorg i plan I regi av Kommunenes sentralforbund:

<http://www.ks.no/tema/Samfunnødemokrati1/Samfunnsplanlegging/Helseogomsorgiplan/>, 23.02.2015.

Helsedirektoratet: Folkehelsearbeid i kommunen. Veiviser i lokalt folkehelsearbeid. Folkehelseloven. Miljørettet helsevern. Helsekonsekvensutredning. Sosial ulikhet i helse. <https://helsedirektoratet.no/folkehelse/folkehelsearbeidikommunen>, 23.02.2015.

Helse i plan: En veileder til å ivareta helsehensyn i planer etter plan og bygningsloven. Oktober 2009.

<http://www.helseiplan.no/getfile.php/Helseiplan/files/09Publikasjoner/Helseiplanredigert%20okt%202009.pdf>, 23.02.2015

Høgskolen i Lillehammer: Helse og omsorg i plan. <http://www.hil.no/studiekatalog/helseogomsorgiplan>, 32.02.2015

¹⁷⁷⁹ Preamble to the Constitution of the World Health Organization as adopted by the International Health Conference, New York, 1922 June, 1946; signed on 22 July 1946 by the representatives of 61 States (Official Records of the World Health Organization, no. 2, p. 100) and entered into force on 7 April 1948. The definition has not been amended since 1948.URL: <http://www.who.int/about/definition/en/print.html>, 24.02.2015.

Når Verdens helseorganisasjon definerer helse som «en tilstand av fullstendig fysisk, sosialt og mentalt velvære, og ikke bare fravær av sykdom eller lyte», kan dette antyde et likhetstegn mellom god helse og et godt liv. I denne meldingen legges isteden til grunn at vi ønsker god helse for å kunne leve et godt liv, på linje med trygge lokalsamfunn og meningsfullt arbeid. Helse er en investeringsfaktor for det gode liv.

Folkehelsearbeid handler om å satse i forhold til den fysiske helsen, blant annet gjennom påvirkning av levevaner og levekår. Men det handler også om å satse på den psykiske helsen, gjennom å legge til rette for opplevelser av mestring, god selvfølelse, menneskeverd, trygghet, respekt og synlighet. (boks 1.1, side 6)

Denne forståelsen av folkehelse bygger på en utvidelse av WHO's definisjon til også å gjelde prosesser for hvordan bedre helse skal oppnås. Definisjonen er i tråd med Ottawa-charteret og utvider det forebyggende og helsefremmende arbeidet til å omfatte alle sektorer i samfunnet. Siden planleggingen etter plan og bygningsloven av lovgiver var utpekt som den felles arenaen hvor de ulike sektorene skulle samordnes ble helsehensyn formulert som et av formålene med loven. Forholdet mellom behandling, forebygging og helsefremmende arbeid kan fremstilles slik¹⁷⁸⁰:



Figur 76: Forholdet mellom behandling/rehabilitering, forebygging og helsefremmende arbeid.

Kravene i plan- og bygningsloven om medvirkning og betydningen av medbestemmelse og engasjement i det helsefremmende arbeidet overlapper hverandre. Sammenhengen er understreket i WHO's prosjekt Healthy Cities hvor overlappingen av prinsippene og sammenhengene mellom det helsefremmende og forebyggende arbeidet og byplanlegging er drøftet.

Since much of the planning profession purports that its focus revolves around the design and creation of sound places for people, planning and public health professionals are intrinsically linked. That is, urban planning can and does serve as a form of primary prevention and contributor to health outcomes. (Duhl&Sanchez 1999:8)

Stadig flere av planleggingens aktiviteter – planprosessen, byformen, bygningenes og transportsystemet utforming og lokalisering m.m. – må derfor ses i sammenheng med det forebyggende og helsefremmende arbeidet.

¹⁷⁸⁰ Illustrasjon hentet fra Vestfold fylkeskommunes nettside om helsefremmende skoler og barnehager: URL: <http://www.styrkhelsa.com/wp-content/uploads/2013/09/forebyggende-helsefremmende3.png>, 24.02.2015

21 Konklusjoner

Utgangspunktet for avhandlingen har vært to hypoteser, en formulert av Marianne Rodenstein (1988) om hvordan temaer blir satt på den politiske dagsordenen, og en som er utarbeidet fra tidligere studier om hvordan byplanleggingen i Norge har vært brukt som forebyggende og helsefremmende virkemiddel.

Rodenstein mener politiseringen av helse innenfor byplanleggingen må skje gjennom følgende trinn:

1. Utviklingen fører til et (latent) handlingsbehov
2. Det utvikles teori som forbinder situasjonen med aktuelle virkemidler
3. Løsningsforslagene knyttes til spesifikke politiske interesser. De politiske interessene er knyttet til samfunnets økonomiske og kulturelle utvikling.
4. Løsningene iverksettes politisk og innenfor plansystemet
5. Temaet blir igjen avpolitisert (og dermed uaktuelt) som tema (Rodenstein 1988:70)

I den perioden som er studert har flere temaer knyttet til helse dukket opp i drøftingene rundt bygningslovgivningen og blitt innarbeidet i loven. Ut fra materialet som er gjennomgått ser det ut til at problemstillinger hvor det foreligger en teori med et klart årsak – virkningsforhold raskere har blitt integrert inn i lovgivningen enn problemstillinger hvor sammenheng mellom årsaker og virkninger har vært uklar eller usikker.

I det siste tilfellet ser det ut til at aktørenes makt spiller en stor rolle for hvordan problemstillingen håndteres. Typer makt, definert som en mulighet til å påvirke, har ikke vært analysert systematisk i avhandlingen. Det materialet som er gjennomgått indikerer at politisk makt, definisjonsmakt, økonomisk makt og ideologisk makt (makt over tanker, verdier, følelser og selvoppfatning) spiller en rolle for hvilke problemstillinger som blir tatt opp i lovsammenheng, og hvilke som ikke blir det.

Kravene til utleieboliger er for
almene, mener regjeringen. Et
nytt forslag åpner for å gjøre det lavere under
taket i hybler, rom og leiligheter.

- Vi vil gjøre det enklere og billigere å tilpasse
eksisterende boliger og øke tilgangen på
utleiehybler, sier kommunal- og
moderniseringsminister Jan Tore Sanner (H).

Regjeringen foreslår flere **forskriftsendringer**
som vil gjøre det lettere å bygge om rom til
boligformål. For eksempel reduseres kravet til
romhøyde fra 2,2 til 2 meter og deler av taket
kan være skrått. Det foreslås også på kravet om
egget bad og toalett i utleieenheter dersom det
er tilgang til avtrede ellers i boligen.

- Det er ikke bare dyrt og vanskelig å oppfylle
dagens tekniske krav i eldre boliger, det er noen
ganger umulig, sier Sanner.

Han understreker at regjeringen ikke lemper på
reglene om sikkerhet og ramningavelet.
(NTS)

Figur 77: Oppslag i Dagbladet om kravene til utleieboliger. Bestemmelsene om takhøyde og andre krav til leiligheter har vært definert i bygningsloven, og har vært nesten uforandret i over 100 år. Hvorfor er det aktuelt å endre på reglene nå?
URL: <http://www.dagbladet.no/2015/02/24/nyheter/politikk/innenriks/37903652/>, oppslag 24.02.2015.

Løsningene som velges innarbeidet i bygningslovene blir en rammebetingelser for fremtidige løsninger. Det ser ut til at reglene over tid utvikler seg til å bli normer for hvordan løsningene bør være, selv etter at de er blitt uaktuelle på grunn av ny kunnskap. Løsningene som velges i bygningsloven får en permanens over tid ved at de innarbeides i faget som en praksis. Formelle eller uformelle regler som er innarbeidet i faget ser ut til å endres dersom det dukker opp ny kunnskap eller nye normer som igjen setter temaet på den politiske dagsordenen.

Avveilingen mellom ulike problemstillinger, i dette tilfellet behovet for flere hybler satt opp mot de gjeldende kravene i byggeforskriftene, som gjør at mange rom ikke kan brukes som hybler, kan settes på agendaen av de som har politisk makt. Hvis reglene endres vil de i følge Rodenstein bli integrert i planleggingen til nye kunnskap eller nye behov dukker opp. Om reglene for hybler og leiligheter i dette tilfellet blir endret vil være avhengig av hvordan diskursen rundt problemstillingen defineres, enten som en diskurs om behov for flere små, billige boliger, eller som en diskurs om effekten av å senke standarden på utleieboliger.

Ut fra tidligere studier utledet jeg følgende hypoteser om sammenhengen mellom helsesektoren og byplanleggingen:

1. I perioder hvor medisinen ikke rår over effektive virkemidler innenfor eget fag, brukes byplanleggingen for å etablere forebyggende og helsefremmende tiltak i byene.
2. Nye metoder og planprinsipper som berører helse og sunnhet har sitt opphav og utgangspunkt i kunnskap innenfor medisinen.
3. Endringer som berører helse og sunnhet innenfor planleggingen drives frem av fagfolk innenfor helsevesenet.

Avhandlingen har vist at hypotesen bare delvis er riktig for perioden som er analysert. Utviklingen de siste 10 årene, hvor byplanleggingen igjen er satt på dagsordenen innenfor planleggingen etter plan- og bygningsloven, ser ut til å være et resultat av en endret strategi innenfor helsevesenet. Strategien, slik jeg har tolket den, er knyttet til ressursbehovet og andre utfordringer knyttet til å drive behandling, ikke direkte til mangel på virkemidler. Det er nødvendig å forebygge fordi kostnadene til å behandle ellers blir for store (og kostnadene til å forebygge er langt mindre), i tillegg til at det virker umiddelbart fornuftig å hindre at folk blir syke.

Planleggingen etter plan- og bygningsloven blir viktig av to grunner: Det ligger viktige virkemidler i loven som det er behov for i det forebyggende og helsefremmende arbeidet, og plan- og bygningsloven er pekt ut som den arenaen hvor denne typen avveininger og tiltak skal avklares. Slik sett er det naturlig at planleggingen igjen får en viktig rolle i det forebyggende og helsefremmende arbeidet.

I det materialet som er gjennomgått er det ingen funn som motsier hypotesene 2 og 3 over. Drivkraften i endringene innenfor planleggingen etter plan- og bygningsloven ser ut til å komme fra kunnskapen innenfor medisinen, og de drives frem av personer og organisasjoner innenfor helsevesenet.

Samtidig mener jeg det er tydelig ut fra det materialet som er gjennomgått at planleggerne spiller en viktig rolle i måten planprosessen gjennomføres, og hvilken fysisk form de nye løsningene gis. Å endre de fysiske omgivelsene, infrastruktur, transportsystem, byform og bygninger er avhengig av flere typer kunnskap fra mange ulike profesjoner. Det har i den perioden som er analysert gitt større og større makt til

planleggerne til å foreslå løsninger både for byformen og de enkelte bygningene som skal oppføres for de politiske beslutningstakerne.

Med en stadig større kompleksitet blir utfordringen med å veie interessene i planleggingen mot hverandre mer utfordrende, i tillegg til at det blir vanskeligere å finne de fysiske løsningene som skal tilfredsstillende mange kravene fra aktørene i prosessen. At plan- og bygningsloven definerer prosessene og rammene for løsningene som skal utarbeides stiller større krav til kunnskapsgrunnlaget og planprosessene. Samtidig gir det mer makt til fagfolkene som skal foreslå løsninger, og til politikerne som skal fatte beslutningene.

Kompleksiteten står i motsetning til de uttalte politiske målene om å effektivisere planleggingen. Men en stadig større del av planlegging og utbygging i privat regi kan det bli utfordrende å finne prosesser som gjør plan- og bygningsloven til et effektivt verktøy i arbeidet med det forebyggende og helsefremmende arbeidet.

Referanser og vedlegg

22 Litteraturliste

A

Ackerknecht, E. H. (1948): „Anticontagionism between 1821 and 1867“, i Bulletin of the History of Medicine, Bind 22. Side 562-593.

Albers, Gerd (1996): Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung. Primus Verlag, Darmstadt. ISBN 3-89678-002-6. 277 sider. 1. utgave 1988.

Alberti, Leon Battista (1755, original 1452): The Ten Books of Architecture. Gjenoptrykk 1986, Dover Publications Inc. ISBN 0-486-25239-6. 240 sider.

Allmendinger, Philip (2002): Planning Theory. PALGRAVE Macmillian, New York. ISBN 9780230223646. Ny utgave 2009.

Amdam, Roar og Toralv Veggeland (1998): Teorier om samfunnsplanlegging.

Asmervik, Sigmund (1991): "Byen finner sin form", i Byggekunst nr. 8, 1991, s. 460-462.

B

Banfield, E. C. (1959): "Ends and Means in Planning". International Social Science Journal, Vol. XI, No. 3

Barton, H & Grant, M (2006): A health map for the human habitat. The Journal of the Royal Society for the Promotion of Health 2006, 126 p 252-253

Barton, Hugh & Cathrine Tsourou (2000): Healthy Urban Planning. Spoon Press, London. On behalf of the World Health Organization. ISBN 0-415-24326-2. 184 sider.

Baumeister, Reinhard (1876): Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und Wirtschaftlicher Beziehung. Verlag von Ernst & Korn, Berlin.

Benevolo, Leonardo (1973): Den moderna stadsplaneringens uppkomst. LT. Förlag, Stockholm. ISBN 91-36-00200-3. 186 sider

(1980): The history of the city, London, Scolar Press. ISBN 0-85967-534-3, 1011 sider. Originaltittel: Storia della città, Roma : Editori Laterza,1975

Berg, Ole (1987): Medisinens logikk – Studier i medisinens sosiologi og politikk. Oslo, Universitetsforlaget AS. ISBN 82-00-07724-1. 190 sider.

Berger, Peter L. & Thomas Luckmann (1967): The social Construction of Reality. New York: Doubleday Anchor. 233 sider

Bott, Helmut, Johann Jessen & Franz Pesch (eds.) (2010): Lehrbausteine Städtebau. Basiswissen für Entwurf und Planung. Fakultät Architektur und Stadtplanung, Universität Stuttgart. ISBN 978-3-930548-27-9. 379 sider.

Breheny, M.J. (1983): "A practical view of planning theory", i Environment and Planning B: Planning and design, 1983, vol. 10, pp. 101-115.

Breyer, Harald von (1983): Johann Peter Frank. Humanist der Tat. S. Hirzel Verlag Leipzig/BSB B. G. Teubner Verlagsgesellschaft. 184 sider.

Brochmann, S.W. (1936): "Bidrag til epidemiens historie i Norge i eldre tider", Særtrykk av «Tidsskrift for Den Norske Lægeforening», nr. 7-24. Hentet fra Internett på adressen <http://home.online.no/~fndbred/sykd.htm#in>, 23. mars 2003

Bruner, Jerome (1993): Acts of Meaning. Harvard University Press. ISBN 9780674003613

Bynum, William (2008): Geschichte der Medizin. Philipp Reclam jun. GnbH & Co. KG, Stuttgart. Originaltittel: The History of Medicine. A Very Short Introduction, Oxford/New York: Oxford University Press, 2008. ISBN 978-3-15-018736-4. 233 sider.

C

Choay, Françoise (1969): The Modern City: Planning in the 19th Century. George Braziller, New York. 128 sider.

Christie, Marit (1992): Helsefremmende arbeid – "Health promotion", I Larsen m.fl. (1992) Samfunnsmedisin i Norge – teori og anvendelse. Universitetsforlaget AS, Oslo. Side 316 – 321.

Cold, Birgit og Arnulf Kolstad, Stig Larssæther (1998): Aesthetics, Well-being and health – abstracts on theoretical and empirical research within environmental aesthetics. NTNU, Trondheim/Norsk Form, Oslo. ISBN 82-452-0017-4. 266 sider

Cornell, Elisav (1977): Bygge av stad og land. PAN/Norstedts, Stockholm 1977. 271 sider.

D

Dahl, Ottar (1967): Grunntrekk i historieforskningens metodelære. Universitetsforlaget, Oslo. ISBN 82-00-03217-5. 142 sider.

Dahlgren, Göran & Margaret Whitehead (2007): Policies and strategies to promote social equity in health. Background document to WHO – Strategy paper for Europe. Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2007:14. ISSN: 1652-120X, ISBN: 978-91-85619-18-4.

http://saludcomunitaria.files.wordpress.com/2008/05/dahlgren_whitehead.pdf, 02.06.2012. 69 sider.

De Breyne, Gerd (1992): Utopie und Fragment. Tony Garniers Cité Industrielle und ihre Folgen. Technische Hochschule Darmstadt. 51 sider.

DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1983): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". American Sociological Review 48:147-160

(1991): "Introduksjon". Ss. 1-38 i The New Institutionalism in Organizational Analysis, Walter W. Powell og Paul J. DiMaggio (eds.). Chicago: University of Chicago Press

Duhl, L. J og A. K. Sanches (1999): Healthy Cities and the City Planning Process. A background Document on Links between Health and Urban Planning. WHO, Regional office Europe. EUR/ICP/CHDV 03 04 03. URL: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0009/101610/E67843.pdf, 28.12.2014.

E

Engels, Friedrich (1845): Die Lage Der Arbeitenden Klasse in England. Nach Eigener Anschauung Und Authentischen Quellen. Otto Wigand, Leipzig. ISBN 1-4069-2036-3

Ellefsen, Karl Otto (1985): Norsk kommuneplanlegging – ei planteoretisk drøfting. Notat nr. 1985:4. institutt for by- og regionplanlegging, Arkitektavdelingen, Norges tekniske høgskole. 23 sider.

Ellefsen, Karl Otto og August E. Røsnes (1989): Fysisk planlegging. Virkelighet – plan – resultat. Kommuneforlaget, Oslo. ISBN 82-7242-680-3. 204 sider

Elvbakken, Kari Tove, Svanaug Fjær og Thor Øyvind Jensen (red.) (1994): Mellom påbud og påvirkning. Tradisjoner, institusjoner og politikk i forebyggende helsearbeid. Ad Notam Gyldendal, Oslo. ISBN 82-417-0292-2. 191 sider

F

Fairclough, Norman (1995): Critical discourse analysis: the critical study of language. London, Longman. ISBN 0-5822-1980-9. 265 sider.

Fairclough, Norman (2001): Language and Power. Second Edition. Harlow, Pearson Education Limited. ISBN 978-0-582-41483-9 (pbk). 226 sider.

Fairclough, Norman (2003): Analysing Discourse. Textual analysis for social research. London, Routledge. ISBN 10: 0-415-25893-6 (pbk). 263 sider.

Fischel, William A. (1978): A Property Rights Approach to Municipal Zoning Author(s). Land Economics, Vol. 54, No. 1 (Feb. 1978), pp. 64-81. Publisert av University of Wisconsin Press.

Fløgstad, Hans, Birgit Foss, Anne Grete Holm Olsen, Johanne Martens og Gerhard Munthe (red) (1963): Årbok for Norsk Bibliotekarlag/Norske Forskningsbibliotekareres Forening. Bergen 1963. J. D. Beyer A.S. Boktrykkeri, Bergen. 300 sider.

Frankenau, Rasmus (1801): Det offentlige Sundhetspolitie under en oplyst Regiering, især med Hensyn paa de danske Stater og deres Hovedstad – En Haandbog for Øvrigheder og Borgere. Kiøbenhavn, Hofboghholder S. Poulsens Forlag. 218 sider.

G

Geddes, Robert (ed.) (1997): Cities in Our Future. Island Press, Covelo, California. ISBN 1-55963-496-0. 199 sider.

Gee, James Paul (2011): How to do Discourse Analysis. A Toolkit. Routledge, New York. ISBN 978-0-415-57208-8. 201 sider.

Gehl, Jan (1971): Livet mellem husene. Arkitektens Forlag, København.

Gierløff, Christian (1940): Et fremstøt for boligsaken i Norge. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.

H

Hall, Stuart & Gieben, Bram (1992, eds.): Formations of Modernity. Polity Press/Blackwell Publishers/The Open University. ISBN 0 7456 0960 0. 337 sider.

Hall, Peter (1988): Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century Oxford: Blackwell Publishing. 4. Utgave mai 2014, Wiley-Blackwell, ISBN: 978-1-118-45647-7

Hall, P. A. (1986): Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France. New York: Oxford University Press.

Hals, Harald (1933): Byen lever. Drømmen om en storstad.

Hammersley, M & P. Atkinson (1983): Ethnography: Principles in Practice. London, Tavistock.

Hansen, Lizzie Irene Knarberg (1985): Koleraen i Christiania i 1853. Doktoravhandling. Seksjon for medisinsk historie, Universitetet i Oslo. 244 sider.

Healey, Patsy (1992): A Planners Day: Knowledge and Action in Communicative Practice. Journal of the American Planning Association, 58:1. Side 9-20.

Helle, Knut og Finn-Einar Elisassen, Jan Eivind Myhre, Ola Svein Stugu (2006): Norsk byhistorie. Urbanisering gjennom 1300 år. Pax forlag AS, Oslo. ISBN 978-82-530-2882-8. 585 sider.

Hiorns, Frederic R. (1956): Town-Building in History. An outline review of conditions, influences, ideas, and methods affecting 'planned' towns through five thousand years. George G. Harrap & Co, London

Hirdina, Heinz (1991): Neues Bauen - Neues Gestalten. Das Neue Frankfurt /Die neue Stadt. Eine Zeitschrift zwischen 1926 und 1933. Verlag der Kunst. ISBN-13: 978-3364002484.

Hodgson, Geoffrey M. (1991): Institutional Economic Theory: The Old Versus the New, i After Marx and Sraffa: Essays in Political Economy, av Geoffrey M. Hodgson. New York: St. Martin's

Holsen, Terje (2000): Planlegging etter plan- og bygningsloven – noen begrepsmessige avveinger. Notat 1/2000, NIBR, Oslo. 21 sider

Howard, Ebenezer (1902): Garden cities of to-morrow. London, Swan Sonnenschein & Co. 2.utg. Første gang utgitt i 1898 under tittelen "Garden Cities of Tomorrow. A Peaceful Path to Real Reform".

I

Innes, Judith E. (1995): Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. Journal of Planning Education and Research. Side 183-89

J

Jacobs, Jane (1961): The Death and Life of Great American Cities. Random House, New York.

Jensen, Rolf H. (1980): Moderne norsk byplanlegging blir til. Trondheim. ISBN 91-86248-00-6. 542 sider

K

Kaldal, Ingar (2003): Historisk forskning, forståing og forteljing. Det Norske Samlaget, Oslo. ISBN 82-521-5749-1. 188 sider.

Kjeldstadli, Knut (1999): Fortida er ikke hva den engang var. En innføring i historiefaget. Universitetsforlaget, Oslo. ISBN 82-00-12924-1. 327 sider. 4. opplag.

Kleven, Terje (2011): Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965-2005. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim. ISBN 978-82-519-2691-1. 409 sider.

Korda, Martin (red.)(1999): Städtebau. B. G. Teubner, Stuttgart. ISBN 3-519-35001-7. 688 sider

Kuhn, Thomas (1962): "The Structure of Scientific Revolutions". University of Chicago Press.

Kvarv, Sture (2003): Yrkesroller og fagideologiske brytninger i fysisk planlegging i Norge, 1920–1970. CON-TEXT Thesis 12, Arkitekthøyskolen i Oslo. ISBN 82-547-0159-8. 237 sider.

L

Langholm, Sivert (1967): Historisk rekonstruksjon og begrunnelse. En innføring i historiestudiet. Dreyers forlag, Oslo. ISBN 82-09-00738-6.

Larsen, Knut Einar (1989): Trebyen. Bybranner og byfornyelse. En undersøkelse av byggevirksomhet i Trondheim og utviklingen av norsk bygningsrett 1814-1845. Tapir forlag. ISBN 82-519-0991-0. 450 sider.

Larsen, Øyvind (1992) Historisk utvikling. I Larsen m.fl. (1992) Samfunnsmedisin i Norge – teori og anvendelse. Universitetsforlaget AS, Oslo. Side 35 – 43.

Larsen, Øyvind (2000): Boligmiljø og samfunnsmedisin – noen problemstillinger. Universitet i Oslo, Institutt for allmenn- og samfunnsmedisin. Seksjon for medisinsk historie. ISBN 82-7703-060-6. 122 sider

Larsen Øyvind, Bård Alsvik, Magne Nylenna og Elisabeth T Swärd (2005): Helse og nasjonsbygging. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo. ISBN 82-05-34610-0. 176 sider.

Larsen, Øyvind, Dag Brekke, Kristian Hagestad, Arne T. Høstmark, Odd D. Vellar (red) (1992): Samfunnsmedisin i Norge – teori og anvendelse. Universitetsforlaget AS, Oslo. ISBN 82-00-40693-8. 428 sider.

Larsen, Øyvind, Håkon Haugtomt og Waldemar Platou (1980). Sykdomsoppfatning og epidemiologi 1860 – 1900. Epidemiske sykdommer i Norge og helsemyndighetenes vurdering av folkehelsen – presentasjon av data. Seksjon for medisinsk historie. Universitet i Oslo. ISBN 82-990667-1-9. 202 sider.

Le Corbusier (1962): An die Studenten. Die "Charte d'Athènes. Rowolt Taschenbuch Verlag GmbH, Hamburg. 150 sider.

Lindal, Åsmund (1982): Oslo-bilder. En fotografisk dokumentasjon av bo- og leveforhold 1981-82. Universitetsforlaget, Oslo. ISBN 82-00-05561-2.

Liss, Per-Erik (1992): Towards a classification of health promotion and prevention. Norsk tidsskrift for arbeidsmedisin, årg. 13, nr. 3, side 180-183. ISSN 0803-2394

LeCorbusier (1929): Städtebau. Stuttgart : Deutsche Verlags-Anstalt.

M

March, James G. og Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering institutions: the organizational basis of politics. New York. Free Press. ISBN 0-02-920115-2. 227 sider.

McAuslan, Patric (1980): the Ideologies of Planning Law. Pergamon Press Ltd, oxford. ISBN 0-08-023696-0. 274 sider.

McHarg, Ian (1969): Design with Nature. ISBN 0-471-11460-X.

Meyer, John W. og Brian Rowan (1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". American Journal of Sociology 83: 340-363

Meyer, John W. og W. Richard Scott et.al. (1983): Organizational Environments: Ritual and Rationality. Beverly Hills, CA: Sage (oppdatert utgave 1992)

Miljøverndepartementet (2001): NOU 2001: 7 - Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

Miljøverndepartementet (2003): NOU 2003: 14 - Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II

Myhre Eivind (1977): Urbaniseringen i Norge i industrialiseringens første fase ca. 1850 – 1914. I: Urbaniseringen i Norden. Del 3: Universitetsforlaget. ISBN 82-00-01666-8

Myklebost, Hallstein (1960): Norges tettbygde steder 1875 – 1950. Serien Ad Novas nr.4. Universitetsforlaget.

Mæland, John Gunnar (2005): Forebyggende helsearbeid i teori og praksis. 2. utgave. Universitetsforlaget, Oslo. ISBN 82-15-00825-9. 238 sider

Mørch, Morten Ole (2011): Vika. Fra Stortingsgaten til Tjuvholmen. Bastion Forlag/Bastion forvaltning AS. ISBN 978-82-90583-14-4. 269 sider.

N

Nilsson, Ingemar og Hans-Inge Peterson (1998): Medicinens idéhistoria. SNS Förlag, Stockholm. ISBN 91-7150-719-1. 237 sider

Norsk rikskringkasting (1937): Vi snakker om hus. Serieforedrag boligsak og byggespørsmål. I kommisjon hso J. M. Stenersens forlag, Oslo.

North, Douglass C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press. ISBN 0-521-39734-0. 146 sider.

NOU 1991:10 Flere gode levekår for alle. Forebyggingsstrategier.

NOU 1998:18 Det er bruk for alle. Styrking av folkehelsearbeidet i kommunene. Sosial og helsedepartementet, 17. november 1998. ISBN 82-583-0463-1. 339 sider.

Nygren, Rolf (red.) (1984): Handbok i nordisk parlamentstryck. Utgitt av Nordiska parlamentsbiblioteket. Universitetsforlaget, Oslo. 149 sider.

P

Panerei, Philippe, Jean Castex og Jean-Charles Depaule (1985): Vom Block zur Zeile. Wandelungen der Stadtstruktur. Friedr. Vieweg & Sohn Verlagsgesellschaft mbH, Braunschweig. Bauwelt Fundamente 66. ISBN 3-528-08766-8. 201 sider. Originalutgave: Formes urbaines: de Lîlot à la barre. Dunond, Paris 1977.

Parson, Talcott (1951): The Social System. New York: Free Press

(1990): "Prolegomena to a Theory of Social Institutions". American Sociological Review 55: 319-339 (originalutgave 1934)

Penther, Joh. Fried. (1764): Anleitung zur Burgerlichen Bau-Kunst.

Peters, B. Guy (1999): Institutional Theory in Political Science. Continuum, New York. ISBN 1-85567-425-4. 174 sider

Piccinato, Giorgio (1983): Städtebau in Deutschland 1871 – 1914: Genese einer wissenschaftlichen Disziplin. Friedr. Vieweg & Sohn Verlagsgesellschaft mbH, Braunschweig. ISBN 3-528-08762-5. 204 sider. Originalutgave: La costruzione dell'urbanistica, Germania 1871 – 1914. Officina Edizioni, Roma, 1977.

Pryser, Tore (1985): Norsk historie 1800 – 1875. Frå standssamfunn mot klassesamfunn. Det Norske Samlaget, Oslo. ISBN 82-521-2388-0. 392 sider

R

Raaheim, A. og L. E. Aarø (1989): Forskning om forebyggende helsearbeid. En oppsummering av norske undersøkelser. Rapport fra NAVF, Rådet for medisinsk forskning.

Rein, Martin and Donald Schön (1993): Reframing policy Discourse, In Robert Hoppe: The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Duke University Press Books. Side 145-166

Rivertz, Kr. (1934): Bolignød, boligpolitikk, boligkultur. Jacob Dybwads Forlag, Oslo. 148 sider.

Reksten, Erling (1993): Europas historie 1500-1815, Asker. ISBN 8299292603

Roede, Lars (2001): Byen bytter byggeskikk. Christiania 1624-1814. Con-text, Avhandling 5. Arkitekthøgskolen i Oslo. ISBN 82-547-0116-4. 387 sider.

Rodenstein, Marianne (1988): Mehr Licht, mehr Luft. Gesundheitskonzepte in Städtebau seit 1750. Frankfurt og New York. ISBN 3-593-33911-0 . 228 sider.

Rosen, George (1993): A History of Public Health. The John Hopkins University Press. Baltimore, Maryland. ISBN 0-8018-4645-5. 506 sider.

Røsnes, August m.fl. (1992): Fysisk planlegging. Byer – tettsteder – spredtbygde områder. Kommuneforlaget AS, Oslo. ISBN 82-7242-899-7. 195 sider.

S

Schmidt, Lars-Henrik og Jens Erik Kristensen (1986): Lys, luft og renlighet – Den moderne socialhygiejnes fødsel. Akademisk forlag. ISBN 87-500-2640-2. 215 sider.

Schön, Donald A. (1983): The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action. New York, Basic Books

Scott, W. Richard (2008): Institutions and Organizations. Sage Publications Inc., Thousand Oaks, California. ISBN 978-1-4129-5090-9.

Seip, Jens Arup (1974): Utsikt over Norges historie – Første del. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag. ISBN 82-05-06515-2. 220 sider

Silverman, David (1971): The Theory of Organizations: A Sociological Framework. New York: Basic Books

Silverman, David (1993): Interpreting Qualitative Data. London, Sage

Sitte, Camillo (1909, original 1889): Der Städtebau nach seinem künstlerischen Grundsätzen : Birkhauser, Basel. ISBN 978-3-7643-6692-6. 216 sider, 4. utgave

Steen, Sverre (1957): Det gamle samfunn. Det frie Norge, bind 4. J. W. Cappelens Forlag, Oslo. 246 sider.

Stortingsmelding 16 (2002-2003): Resept for et sunnere Norge.

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20022003/016/PDFS/STM200220030016000DDD/PDFS.pdf>, lastet ned 07.03.2007. 184 sider.

Stübgen, Josef Hermann (1890): Der Städtebau. Darmstadt. Utgitt som fjerde del av "Handbuch der Architectur". Senere utgaver publisert i 1907 og 1924. 1890-utgaven utgitt 1980 av Springer Fachmedien Wiesbaden. ISBN 978-3-322-80318-4

Sundt, Eilert (1855): Om Dødeligheden i Norge. Bidrag til Kundskab om Folkets Kaar og Sæder

Sundt, Eilert (1855): Om Giftermaal i Norge. (3. utg. 1992, engelsk utg. Cambridge 1980)

Sundt, Eilert (1857): Om Sædeligheds-Tilstanden i Norge. (engelsk utg. Sexual customs in rural Norway, Ames (Iowa) 1993)

Sundt, Eilert (1858): Beretninger om Røros og Omegn.

Sundt, Eilert (1858): Piperviken og Ruseløkkbakken. Undersøgelser om Arbeidsklassens Kaar og Sæder i Christiania.

Sundt, Eilert (1859): Om Ædrueligheds-Tilstanden i Norge.

Sundt, Eilert (1859): Harham. Et Exempel fra Fiskeri-Distrikterne.

Sundt, Eilert (1862): Om Bygnings-Skikken paa Landet i Norge.

Sundt, Eilert (1864): Fortsatte Bidrag angaaende Sædeligheds-Tilstanden i Norge.

Sundt, Eilert (1869): Om Renlighedsstellet i Norge.

Sundt, Eilert (1870): Fattigbefolkningen i Christiania.

Sundt, Eilert (1873): Om Huslivet i Norge.

T

Thomassen, Øyvind (1997): Herlige tider. Norsk fysisk planlegging ca 1930-1965. Nr. 18 i Skriftserie fra Historisk Institutt. HF-faktultetet NRNU, Trondheim. ISBN 82-7765-018-3. 603 sider.

Tvinnereim, Helga Stave (1990): Norsk byplanlegging 1920-1965. Nasjonal tradisjon – internasjonal påverknad. Møreforskning/Senter for kummunalforskning MRDH Volda/Volda lærarhøgskule. Rapport nr. 9001. ISBN 82-90426-60-7. 268 sider.

Torp, Olaf Chr. (1963): Stortingsforhandlinger. I: Fløgstad, Hans, Birgit Foss, Anne Grete Holm Olsen, Johanne Martens og Gerhard Munthe (red) (1963): Årbok for Norsk Bibliotekarlag/Norske Forskningsbibliotekareres Forening. Bergen 1963. s. 257-294.

Torp, Olaf Chr. (1984): Det norske parlamentstykk. I: Nygren, Rolf (red.) (1984): Handbok i nordisk parlamentstryck. Side 81-106.

Toulmin, Stephen (2001): Return to Reason. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts. ISBN 0-674-01235-6. 238 sider.

U

Unwin, Raymon (1910): Grunlagen der Städtebauens. Originaltittel: Town Planning in Practice: An Introduction to the Art of Designing Cities and Suburbs. London, T. F. Unwin, 1909.

V

Vitruvius (Marcus Vitruvius Pollio)(27 – 23 f.kr.): Ti bøker om arkitektur. Nyopptrykk: Rowland D.og T.N. Howe: Vitruvius. Ten Books on Architecture. Cambridge University Press, Cambridge 1999, ISBN 0-521-00292-3.

von Wright, G. H. (1969): Om förklaringar i historievetenskapen. I: Studier i historisk metode IV. Oslo, Universitetsforlaget

W

Wadel, Cato (1990): Den samfunnsvitenskapelige konstruksjon av virkeligheten. SEEK A/S, Flekkefjord. ISBN 82-991781-3-4. 130 sider.

Wildawsky, Aaron (1973): If Planning is Everything, maybe it`s Nothing. Policy Sciences 4, side 127-153. Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam.

Williamson, Oliver (1975): Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: Free Press

--(1985): The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press

World Health Organization (1986): Ottawa Charter for Health Promotion. First International Conference on Health Promotion, Ottawa, 21 November 1986. WHO/HPR/HEP/95.1. Lastet ned fra <http://www.who.int/hpr/archive/docs/ottawa.html> 31.10.2002.

World Health Organization (1998): Health Promotion Glossary. WHO/HPR/HEP/98.1. 25 sider. Lastet ned fra <http://www.who.int/hpr/backgroundhp/glossary/glossary.pdf> 31. oktober 2002.

Z

Zucker, Lynne G. (1977): "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence". American Sociological Review 42: 726-743

23 Om stortingsforhandlingene

Stortingsforhandlingene inneholder alle dokumenter som er forelagt Stortinget i form av proposisjoner, meldinger og innstillinger. Fra 1857 gjengis også stenografiske referater fra debatten i det samlede Stortinget, Odelstinget og Lagtinget. Stortingsforhandlingene er utgitt kontinuerlig fra 1814 og frem til i dag. Alle forhandlingene er nå tilgjengelig på Stortingets hjemmesider. Forhandlingene fra 2001 og fremover er tilgjengelig i digital tekst, mens forhandlingene fra perioden 1814-2001 foreligger som scannede dokumenter.¹⁷⁸¹ Tidligere utgaver av Stortingsforhandlingene finnes i biblioteker, selv om det varierer hvor komplette samlingene er. I arbeidet har det vært nødvendig å bruke samlingene til flere biblioteker for å få en komplett oversikt over forarbeidene til bygningslovene.

Forarbeidene til lovene er utgitt i samleverk for hver stortingsperiode eller hvert år. På begynnelsen av 1800-tallet ble Stortinget samlet hvert 3. år. Fra den tidlige perioden er utkast til lovene ikke systematisk gjengitt. De foreligger i noen tilfeller, men ikke alle. Høringsuttalelsene til lovene er sporadisk gjengitt. Debatten i Lagtinget og Odelstinget er heller ikke gjengitt i denne tidlige perioden. Det er sannsynlig at både forarbeider og de originale uttalelsene til lovene finnes i Stortingets bibliotek. Jeg har ikke undersøkt hvor lett det vil være å få tilgang til dette materialet, da jeg vurderte det som utenfor rammen av hva jeg kunne make å samle inn.

I Stortingets tidlige år fantes det ikke stenografiske refererte forhandlinger fra Stortinget. For tida fra 1814 til 1854 ble det i ettertid utgitt i alt sju bind med "Stortings-Efterretninger", der debatten er søkt rekonstruert på basis av avisreferater, dagbøker, brev osv. Fra 1857 til 1887 ble forhandlingene stenografisk referert i det halvoffentlige organet Stortingstidende; taleregistre er seinere blitt utarbeidd. Fra 1888 til i dag er referatene trykt i del 7 og 8 av stortingsforhandlingene (Kjeldstadli 1999:164). De ulike delene av forarbeidene gir innsikt i ulike deler av forvaltningens og stortingspolitikernes behandling av lovene. Om dette sier Torp (1984:94):

Innstillingene fra Stortingets faste komiteer har sin største interesse ved at de er ledd i saksbehandlingen i Stortinget. Følgelig er de en kilde til informasjon om synspunkter og standpunkter i det politiske spill. De er meget vesentlige som et korrektiv til de forslag Regjeringen har lagt frem og som grunnlag for den endelige avgjørelse i Storting og Odelsting. Det er gjerne den utøvende makt som forbereder sakene, og det er derfor Regjeringens publikasjoner som inneholder det dokumentariske stoff, historiske oversikter, statistikk m.m. Fagkomiteene kan unntaksvis innhente sakkyndige uttalelser, og det forekommer fra tid til annen at slike uttalelser følger innstillingene som vedlegg.

Det er perioden frem til 1854 som er den største utfordringen i bruken av stortingsforhandlingene. Torp (1963 og 1984) og egne erfaringer gjennomgang av materialet lettet etter hvert arbeidet. De tidligste Stortingsforhandlingene er kronologisk organisert og inneholder ikke referater fra debattene i forsamlingen. Enkelte taler og innlegg er gjengitt. De har blitt overlevert i form av manuskripter og er lagt ved forhandlingene. Et register for forhandlingene ble først utarbeidet i 1821 og fra 1835 lages det både et sakregister og et navneregister til forhandlingene. Henvisningene i sakregisteret sier ingenting om hvilken type trykksak det er tale om.

¹⁷⁸¹ Forhandlingene er tilgjengelige på web-adressen <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/>. Det er også laget en database i regi av Nasjonalbiblioteket (<http://www.nb.no/statsmaktene/search.statsmaktene?lang=no>).

At forhandlingene i denne perioden ikke er inndelt i proposisjoner, meldinger, innstillinger og debatt vanskeligjør bruken av dem. For å finne frem må man vite hvilken dato behandlingen i Stortinget fant sted. Den kronologiske oppbyggingen gjør det nødvendig å sjekke at alle deler av lovgivningsprosessen som foregår i Stortinget er med. Dette er gjort ved å samle inn materialet digitalt for så å sjekke det mot tilgjengelige registre slik at alt materialet er tilstede. Det er utarbeidet registre for disse årgangene av stortingsforhandlingene på et senere tidspunkt, og disse er brukt som utgangspunkt for søk etter relevante dokumenter.

Ettersom det er innholdet i lovene som utgjør min empiri har jeg lagt liten vekt på de formelle delene av Stortingets behandling med vedtak og godkjenning av Kongen. Disse delene er allikevel tatt med i det innsamlede materialet.

Formatet på stortingsforhandlingene i denne perioden er i små oktavbind. Fra 1845 og frem til i dag har stortingsforhandlingene vært utgitt i liten kvart.

Fra 1845 blir alle trykksaker ordnet systematisk slik at det ikke skulle være nødvendig å trykke dem om igjen når stortingsforhandlingene skulle utgis. Det ble også laget et utførlig register. Stortingsforhandlingene ble nå ordnet i 9 deler:

- Del 1: Trontalen. Beretningen om rikets tilstand. Stortingsproposisjon nr. 1 med tillegg (statsbudsjettet)
- Del 2: St. prp. nr. 2 og følgende nummer
- Del 3: Stortingsmeldinger
- Del 4: Odelstingsproposisjoner (ot.prp.) (Del 1-4 er regjeringens trykksaker)
- Del 5: Dokumenter
- Del 6: Innstillinger a) Til Stortinget, B) Til Odelstinget + beslutninger Odelsting og Lagting
- Del 7: Stortingstidende
- Del 8: Odelstingstidende, Lagtingstidende. Lover
- Del 9: Register (Del 5-9 er Stortingets trykksaker)

Denne inndelingen har i hovedtrekk bestått frem til vår tid.

23.1.1 Stortingsforhandlingene som kilde

Bygningslovene¹⁷⁸² er et direkte styringsverktøy for lovgiver (Stortinget) rettet mot hvordan våre fysiske omgivelser skal utformes, hvem som har ansvar og rettigheter i denne prosessen og hvilke virkemidler som kan brukes. Som kilde er bygningslovene en direkte konsekvens av de intensjoner lovgiver hadde og de valg som er gjort. Sammen med proposisjonene til Odelstinget, eventuelle høringer og debatter i Stortinget gir stortingsforhandlingene et direkte innblikk i den prosessen som ligger bak utarbeidelsen av lovene.

Den "brukbarhet" ved kildene som vi vurderer i denne forbindelse, kan allment betraktes som en funksjon av kildens mer eller mindre direkte og sentrale tilknytning til den historiske situasjonen vil undersøke. Slik formulert, vil problemet gjelde alle arter av kilder. Det blir her med andre ord spørsmål om 1) hvor nær eller direkte kilden er knyttet til en bestemt situasjon, 2) i hvilke grad kilden belyser sentrale, vesentlige ledd i denne situasjon. Dette siste kan sies å gjelde kildenes forhold til de momenter som vi har lagt hovedvekten på i vårt problemvalg. (Dahl 1967:67)

¹⁷⁸² Fra 1985 kalles loven plan- og bygningsloven.

En utfordring vil være at lovtekster ikke beskriver virkeligheten slik den er (eller var), men en intensjon om hvordan aktørene skal oppføre seg, hvilke virkemidler de skal få til rådighet og hvilke konkrete resultater de skal produsere. Fra lovtekster kan vi ikke slutte til hvordan verden faktisk var, eller til hvordan aktørene innenfor faget oppfattet situasjonen. Indirekte kan vi nok slutte oss til hvordan situasjonen ble oppfattet av lovmakerne, men det er mange referanser til at loven ble oppfattet som uhensiktsmessig, uegnet, utdatert og urimelig av de som ble berørt av den. Vi kan med andre ord ikke slutte oss til annet enn at det som står i lovtekstene og forarbeidene var lovmakernes intensjoner.

Et vesentlig forhold ved kildene er hvordan opplysningene og synspunktene i dem er fremkommet. Er det som uttrykkes en konsensus mellom flere, eller er det én person eller en aktørs oppfatning? Dette må avgjøres gjennom studier av andre kilder og fremstillinger. Lovene gjenspeiler det til enhver tid rådende flertallet på Stortinget og vil, som i alle politiske prosesser, kunne skifte relativt raskt over tid. Lover kan ha blitt til gjennom skiftende allianser og med avtaler knyttet til andre saker og temaer i Stortinget. Lovene fremmes på grunnlag av en innstilling, gjerne fra en faglig basert komité, og dette tidlige forslaget til lovtekst er en del av stortingsforhandlingene. En sammenligning av det opprinnelige forslaget og den endelige lovteksten vil kunne gi en pekepinn på temaer det var knyttet konflikt eller uenighet til. Denne uenigheten, i den grad den kom frem under debattene i Odelstinget eller Lagtinget, kan også studeres i stortingsforhandlingene¹⁷⁸³.

Den svenske kongen kunne gi foreløpige lover når Stortinget ikke var samlet. Det var det bare hvert tredje år i begynnelsen av perioden jeg studerer, så denne muligheten ble benyttet. Kongen kunne også nedlegge veto i lovsaker. I lovvedtakene på Stortinget mellom 1815 og 1837 ble i gjennomsnitt 1 av 5 saker nektet sanksjon, totalt 51 av 262 saker (Seip 1974, side 83). I 1840-50-årene gikk tallet ned til litt over en av ti saker og etter dette var Stortingets herredømme over lovgivningen festnet som prinsipp. Stortinget kunne sette kongens veto ut av funksjon ved å vedta en lov tre ganger, det skjedde i fire saker. Ingen av disse sakene var knyttet til bygningslovene.

Kongens makt var stor når det gjaldt initiativet til lover. Det var kongen som fremsatte "proposisjoner" som Stortinget tok stilling til. Stortinget selv eller dens komiteer hadde ikke forslagsrett når det gjaldt lover, men stortingsmennene hadde anledning til å fremme lovforslag (Seip 1974, side 83). Fordelingen mellom kongen og Stortinget var at kongen tok initiativet til lovene mens Stortinget kontrollerte og ga sin tilslutning. Først etter 1870-årene ble det etablert parlamentariske kommisjoner for å utføre forberedende arbeidet i forbindelse med lovene.

Lovene i Norge blir til gjennom en fast prosess som ble fastlagt i grunnloven av 1814 (se redegjørelse lenger nede). Prosessen er åpen og lovforslagene ble som regel sendt på høring til berørte kommuner. Fra 1857 foreligger det referater fra behandlingen i Odelstinget og Lagtinget. Lovene behandles gjennom flere ledd hvor hver enkel paragraf blir gjennomgått og det er derfor lite sannsynlig at det er mulig å gi direkte feilaktige opplysninger uten at dette fremkommer i stortingsforhandlingene. Et unntak kan være at departementet som regel oppsummerer de høringsuttalelsene som kom inn. Dette åpner for en sensurering av synspunkter, men materialet som helhet må allikevel vurderes å oppfylle Dahls (1967) krav til kilder:

De hovedspørsmål som her må stilles, kan resymeres under 4 punkter: (1) Spørsmål om kilden står i et nærmere eller fjernere forhold til den historiske

¹⁷⁸³ Fra 1857, før den tid ble ikke debattene i Stortinget referert systematisk og gjengitt i stortingsforhandlingene

situasjon vi er interessert i, dvs. spørsmål om kildens nærhet, i tid, rom vitneforhold, osv. (2) Spørsmål om opphavsmannens muligheter og motiver for å gi en sannferdig beretning. (3) Spørsmål om grad av kontroll overfor kilden i opphavssituasjonen, dvs. kontroll fra andre, samtidige vitner. (4) Spørsmål om kilden stemmer overens med andre kildedata, dvs. med våre tolkninger av andre kilder. (Dahl 1967:74)

Lovgivningen spiller en vesentlig rolle i det politiske systemet i den vestlige verden. Lovverket utgjør både grunnlaget¹⁷⁸⁴ for den offentlige sektoren, og er et vesentlig virkemiddel for staten i påvirkningen av enkeltpersoner, organisasjoner og andre sammenslutninger i samfunnet (Peters 1999:6). Det er derfor en nær sammenheng, både teoretisk og praktisk, mellom politikk og lovverk. I Norge er beslutninger i form av lover påkrevet når beslutningen som skal fattes:

kan sies å være en regel, ikke bare en avgjørelse av et konkret tilfelle

er av en slik art at det avgjør private borgeres rettsstilling overfor hverandre eller overfor staten (Torp 1984:86).

Bygningslovene utgjør en del av de formelle reglene innenfor byplanleggingen. Hvilke formelle regler som har vært gjeldende til enhver tid finnes det ingen komplett oversikt over. Det vil omfatte lover vedtatt av Stortinget og vedtekter og forskrifter. Forskrifter vedtas av regjeringen med hjemmel i lovverket. Vedtekter kan vedtas av kommunene med godkjenning av departementet. Hvilke departementer som har hatt ansvaret for å fremme lovforslag og å vedta forskrifter og godkjenne vedtekter, har variert, og det er ikke gjort noe forsøk på å gi noen systematisk oversikt over dette i denne avhandlingen.

Stortingets makt overfor kongen og de konkrete rammene som ble satt for dets arbeid, kan ha påvirket muligheten til å utarbeide og vedta lover. Norge var den svakere part i en union med Sverige, og frem til 1884 var det stadige forfatningsstrider mellom Stortinget og kongen og regjeringen (Torp 1984: 82). Etter innføringen av parlamentarismen i 1884 ble motsetningen mellom nasjonalforsamlingen og kongen gradvis redusert. Frem til 1870 møttes Stortinget ordinært bare hvert 3. år. Stortinget hadde i denne tiden bare en liten funksjonær-stab og intet eget samlingssted før stortingsbygningen sto ferdig i 1866. Samlingstiden var kort, ned til 3 måneder pr. samling, og dette satte sitt preg på Stortingets arbeid. En vurdering av de rammebetingelsene som Stortinget arbeidet under ligger utenfor denne avhandlingen og drøftes ikke videre i arbeidet.

Peters mener lovverket som basis for statens politikk hadde sitt høydepunkt i Preussen, og senere i Tyskland. Lovverket var et viktig virkemiddel i etableringen av den nye nasjonalstaten. Lovverket i Preussen var forbilde for mange av de andre europeiske statene, og for deler av lovverket i USA¹⁷⁸⁵.

Further, although Americans frequently praise their self-described “government of laws and not men”, European government was, and remains, even more firmly bound to law than American government. An examination of the training and recruitment of civil servants, and even politicians, in most Continental European countries reveals what the Germans have more recently termed the “justimonopol” enjoyed by lawyers in public life. The job of the public servant is clearly defined by law, and their task is largely to apply the law to specific situations. The role of the

¹⁷⁸⁴ I den fysiske planleggingen er lovverket hjemmelsgrunnlaget for å avslå en søknad om å bygge. I utgangspunktet er det byggefrihet, og grunneier kan ikke nektes å bygge med mindre det er etablert en hjemmel i form av lov, forskrift eller en politisk vedtatt plan.

¹⁷⁸⁵ Finn referanse om soneringslovene i presussen som forbilde for lovgivningen for New York.

public bureaucrat appears more akin to that of a judge than of a public manager in many European political systems. Further, in this conception of the State, law is very much a formal institution of governing, developing and imposing a set of clearly articulated norms and values for the society. (Peters 1999:5)

I Norge fra 1814 er lovgivningen knyttet til Kongen og Stortinget. Lovgivningen i Norge fra 1814 og fremover blir til i en prosess som er nesten uforandret gjennom hele perioden. Stortinget er den eneste nasjonalforsamlingen i Norden som hadde bevart tokammersystemet. Dette ble endret i 2009. Stortinget valgte et Lagting på 39 representanter og de øvrige medlemmene dannet Odelstinget (i dag 118 medlemmer, frem til 1985 116 medlemmer) (Torp 1984, s.84). Delingen i to kamre fant bare sted når Stortinget skulle vedta lover. Grunnloven påbød at alle lovforslag skulle fremsettes i odelstinget. Den mest omfattende behandlingen skjer følgelig her. Lagtingets samtykke er påkrevet før lover kan sanksjoneres av Kongen. Blir de to avdelingene ikke enige, kan saken i siste instans behandles i plenum med krav om 2/3 flertall. Lovforslag fremmes for Stortinget av regjeringen i form av en stortingsproposisjon. Stortingsproposisjonen behandles av en komité på Stortinget. Stortinget har helt siden 1814 vært inndelt i komiteer. Hvilken komité som behandlet lovforslaget, kom an på sakstypen, og hvordan arbeids- eller ansvarsfordelingen mellom komiteene var til enhver tid.

Komiteen lager en innstilling til Odelstinget (odelstingsproposisjon) hvor den mest omfattende behandlingen av lovforslag finner sted. Nesten alle saker som oversendes Stortinget behandles først i en komité. Til behandling i Odelstinget er det altså ikke regjeringens trykksak som foreligger til behandling, men innstillingen fra fagkomiteene om disse trykksakene (Torp 1984:84). Odelstingets behandling av lovforslaget munner ut i en beslutning fra Odelstinget. Før loven kan sanksjoneres av Kongen skal den behandles i Lagtinget. Det lages ikke innstillinger til Lagtinget, det er Odelstingsbeslutningen som behandles. Dersom Lagtinget ikke samtykker i Odelstingets beslutning, går saken tilbake til Odelstinget til nye behandling og så til ny behandling i Lagtinget før den sanksjoneres av Kongen¹⁷⁸⁶. Denne prosessen produserer følgende dokumenter:

En innstilling fra regjeringen til Stortinget i form av en stortingsproposisjon. Denne kan eventuelt følges av andre dokumenter, for eksempel en sakkyndig komités anbefalinger, eller høringsuttalelser til lovforslaget. Her vil som regel lovforslaget være begrunnet og forklart. Den foreslåtte lovteksten er en del av innstillingen. En innstilling fra Stortingets komité til Odelstinget (Odelstingsproposisjon). Komiteen begrunner sin anbefaling og eventuelle endringer den forslår. Den foreslåtte lovteksten er en del av innstillingen. Odelstinget fatter sin beslutning i form av en Odelstingsbeslutning. Lagtinget fatter sin beslutning i form av en beslutning i Lagtinget. Saken refereres etter at den er sanksjonert av Kongen.

I enkelte perioder har lovene vært referert i stortingsforhandlingene, og i andre perioder har de vært utgitt som egne publikasjoner. Stortingsforhandlingene inneholder alle dokumenter som er forelagt Stortinget i form av proposisjoner, meldinger og innstillinger. Fra 1857 gjengis også stenografiske referater fra debatten i det samlede Stortinget, Odelstinget og Lagtinget. Stortingsforhandlingene er utgitt kontinuerlig fra 1814 og frem til i dag. Det siste 10-året har forhandlingene vært tilgjengelige på Stortingets hjemmesider. Tidligere utgaver av Stortingsforhandlingene finnes i biblioteker, selv om det varierer hvor komplette samlingene er. I arbeidet har det vært nødvendig å bruke samlingene til flere biblioteker for å få en komplett oversikt over forarbeidene til

¹⁷⁸⁶ Dersom Odelstinget ikke vil rette seg etter Lagtingets anmerkninger til loven og de to avdelingene i Stortinget ikke blir enige, kan saken i siste instans behandles i plenum med krav om 2/3 flertall (Torp 1894:84). Dette har ikke skjedd med bygningslovgivningen.

bygningslovene. De ulike delene av forarbeidene gir innsikt i ulike deler av forvaltningens og stortingspolitikernes behandling av lovene. Om dette sier Torp 1984:94:

Innstillingene fra Stortingets faste komiteer har sin største interesse ved at de er ledd i saksbehandlingen i Stortinget. Følgelig er de en kilde til informasjon om synspunkter og standpunkter i det politiske spill. De er meget vesentlige som et korrektiv til de forslag Regjeringen har lagt frem og som grunnlag for den endelige avgjørelse i Storting og Odelsting. Det er gjerne den utøvende makt som forbereder sakene, og det er derfor Regjeringens publikasjoner som inneholder det dokumentariske stoff, historiske oversikter, statistikk m.m. Fagkomiteene kan unntaksvis innhente sakkyndige uttalelser, og det forekommer fra tid til annen at slike uttalelser følger innstillingene som vedlegg.

Gjennomgangen nedenfor er i hovedsak basert på Torp (1963 og 1984) samt egne observasjoner ved gjennomgang av materialet.

De tidligste Stortingsforhandlingene er kronologisk organisert og inneholder ikke referater fra debattene i forsamlingen. Enkelte taler og innlegg er gjengitt. De har blitt overlevert i form av manuskripter og er lagt ved forhandlingene. Et register for forhandlingene ble først utarbeidet i 1821 og fra 1835 lages det både et sakregister og et navne-register til forhandlingene. Henvisningene i sakregisteret sier ingenting om hvilken type trykksak det er tale om.

At forhandlingene i denne perioden ikke er inndelt i proposisjoner, meldinger, innstillinger og debatt vanskeliggjør bruken av dem. For å finne frem må man vite hvilken dato behandlingen i Stortinget fant sted. Den kronologiske oppbyggingen gjør det nødvendig å sjekke at alle deler av lovgivningsprosessen som foregår i Stortinget er med. Dette er gjort ved å samle inn materialet digitalt for så å sjekke det mot tilgjengelige registre slik at alt materialet er tilstede. Det er utarbeidet registre for disse årgangene av stortingsforhandlingene på et senere tidspunkt, og disse er brukt som utgangspunkt for søk etter relevante dokumenter. Ettersom det er innholdet i lovene som utgjør min empiri, har jeg lagt liten vekt på de formelle delene av Stortingets behandling med vedtak og godkjenning av Kongen. Disse delene er allikevel tatt med i det innsamlede materialet. Formatet på stortingsforhandlingene i denne perioden er små oktavbind. Fra 1845 og frem til i dag har stortingsforhandlingene vært utgitt i liten kvart.

Fra 1845 blir alle trykksaker ordnet systematisk slik at det ikke skulle være nødvendig å trykke dem om igjen når stortingsforhandlingene skulle utgis. Det ble også laget et utførlig register. Stortingsforhandlingene ble nå ordnet i 9 deler: Kongelige proposisjoner og meddelelser (del 1 til 5), statsrevisjonens antegnelser (del 6), protokoller og innstillinger (del 7 til 9) og et registerbind. Denne inndelingen har i hovedtrekk bestått frem til vår tid. I 1854 ble det innført et nytt bind, Documenter. Bindet inneholder utredninger, uttalelser og dokumenter som ikke hører naturlig hjemme i noen av de andre bindene.

I 1857 innføres stenografiske referater fra debatten i Stortinget. Fra 1857 til 1859 er referatene ordnet kronologisk uten at det er skilt mellom referater fra Stortinget, Odelstinget og Lagtinget. Dette skillet blir innført i 1859. Referatene utgis i begynnelsen som egne publikasjoner og var ikke en del av stortingsforhandlingene. Referatene ble utgitt under navnet Stortingstidende og med undertittel Forhandlinger i Stortinget, Odelstinget og Lagtinget. Fra 1888 ble referatene en del av stortingsforhandlingene som del 7 og 8. Antall sider fra år til år varierer svært mye frem til 1871. Da blir årlige møter i

Stortinget innført og det opprettes en ny administrasjonsordning. Fra 1888 er strukturen og innholdet i stortingsforhandlingene stort sett uendret.

23.2 Oversikt over behandlingen av bygningslovene i Stortinget

Nedenfor er behandling av lover som har direkte virkning for den fysiske planleggingen gjengitt.

Storthinget 1818

Ingen relevante dokumenter

Storthinget 1821

Kgl. Prp. til Lov om Bygningsvæsenet i Kjøbstæderne. Marts 262 cfr. Aug. 352 - cfr. 1824 Febr. 175. Aug. 197 - udsat.

Storthinget 1824

Ingen relevante dokumenter

Storthinget 1827

Kgl. Prp. til Lov ang. Bygningsvæsenet i Kristiania - Regjeringsindst. Juni 456. Komiteindst. Juni 503. Oth. Besl. Juni 539. Lagth. Besl. Juni 901. Oth. 2 Gang Juli No. 2. 10 cfr. 833. Sanktion Juli No. 1. 566.

Storthinget 1830

Forslag fra Repræs. Motzfeldt ang. Ophævelse af eller Forandring i Bygningsloven for Kristiania af 24 Juli 1827 . . Marts 364. Indst. - Votum Aug. No. 2. 903. Oth. Besl. Aug. No. 2. 940. Lagth. Besl. Aug. No. 2. 1028. Ikke-Sankt. Septb. 1210.

Kgl. Prp. til Lov ang. Bygningsvæsenet i Bergen . . Aug. No. 2. 836 - Kommissionsbetænkning og Regjeringsindst. Aug. No. 2. 759 og 786 - Komiteindstilling Aug. No. 2. 863. Oth. Besl. Aug. No. 2. 902. Lagth. besl. Aug. No. 2. 1027. Sanktion Septbr. 322.

Storthinget 1833

Forslag fra Repræs. Advokat Sørensen ang. Gjentagelse af forrige Storthings Besl. til Lov ang. Forandr. i og Tillæg til Lov af 24 Juli 1827 ang. Bygningsvæsenet i Kristiania . . Marts 518.

Kgl. Prp. til Lov om Bygningsvæsenet i Kristiania . . Juni 547. Indst. Juni 558. Oth. Besl. Juni 587. Lagth. Besl. Juni 851. Oth 2 Gang Juli 835. Lagth. 2 Gang Juli 1216. Sanktion Aug. No. 2. 202.

Storthinget 1839

Forslag fra Repræs. Holst til Lov om, hvad der skal iagttages ved Bebyggelsen af Byer og Ladesteder . . Marts 188.

Storthinget 1842

Forslag fra Repræs. Holst til Lov om, hvad der skal iagttages ved Bebyggelsen af Byer, Ladesteder og deres Forstæder Marts 125. Indst. Septbr. 915. Besl. 917 - udsat.

Forslag fra Kr.ania Formandskab vedt. af Repræs. Foss m. fl. til Lov indeholdende Best. ang. Bygningsvæsenet i Kr.ania . . . Marts 162. 175. cfr. Juli No. 2. 266.

Kgl. Prp. til Lov om Bygningsvæsenet i Kr.ania . . Juli No. 2. 243. Indst. Juli No. 2. 266. Oth. Besl. Juli No. 2. 293. Lagth. Besl. Aug. 635. Oth. 2 Gang Aug. 250. Lagth. 2 Gang Aug. 638. Sanktion Septbr. 894.

Forslag til en Bygningslov for Trondhjem . . . Indst. Besl. Septbr. 841 - udsat.

Storthinget 1845

Forslag fra Repr. Daa, hvorved optages et af Repr. Holst paa Storthingene i 1839 og 1842 fremsat Forslag til Lov om Bygningsvæsenet i Almindelighed 8 D. 140. cfr. 7 D. 47.

Forslag fra Repr. Byfoged Vogt til en almindelig Bygningslov for Kjøbstæderne 8 D. 141. cfr. 7 D. 50. Indst. ang. ovennævnte Forslag . . . 8 D. 145. Oth. Besl. til Lov ang. Bygningsvæsenet 8 D. 156-158. Lagth. Besl. 8 D. 444. Oth. 2 Gang. 9 D. 78. Lagth. 2 Gang 9 D. 237. Sanktion 9 D. 475.

Kgl. Prp. til Lov om Bygningsvæsenet i Egersund . . 5 D. No. 78. cfr. 8 D. 150.

Kgl. Prp. til Lov om Bygningsvæsenet i Bergen . . 5 D. No. 88. cfr. 8 D. 150. 9 D. 81.

Kgl. Prp. til Lov om Bygningsvæsenet i Trondhjem . 5 D. No. 77. Indst. 9 D. 81. cfr. 8 D. 145. Oth. Besl. 9 D. 85. Lagth. Besl. 9 D. 238. Oth. 2 Gang 9 D. 146. Lagth. 2 Gang 9 D. 243. Sanktion 9 D. 633.

Storthinget 1848

Kgl. Prp. til Lov om Tillæg til Lov om Bygningsvæsenet i Kristiania af 8 Septbr. 1842 3 D. No. 57. Indst. 6 D. 6. Oth. Besl. 6 D. 25. 8 D. 97. Lagth. Besl. 8 D. 158. Sanktion 8 D. 108.

Kgl. Prp. til Lov om Bygningsvæsenet i Bergen . . 4 D. No. 69. Indst. 6 D. 257. Oth. Besl. 6 D. 357. 8 D. 118. Lagth. Besl. 6 D. 443. 8 D. 171. Oth. 2 Gang 8 D. 129. Lagth. 2 Gang 8 D. 175. Sanktion 8 D. 154.

Forslag vedtaget af Repr. Krognæss til Forandring i Bygningsloven for Trondhjem af 20 Septbr. 1845 . . 8 D. 90. cfr. lignende Forslag fra G. Olsen . . 1851 9 D. 98.

Storthinget 1854

Forslag fra Repr. Bætzmann til Lov indeholdende Tillæg til Lov af 20 Septbr. 1845 ang. Bygningsvæsenet i Trondhjem 9 D. 100. Indst. 8 D. 35. Oth. Besl. 8 D. 54. 9 D. 112. Lagth. Besl. 9 D. 162. Sanktion 9 D. 122.

Storthinget 1857

Kgl. Prp. til Lov indeholdende Tillæg til Lovgivningen om Bygningsvæsenet - ang. Indskrænkning i Adgangen til at anlægge visse ildsfarlige Indretninger m. v. 5 D. No. 50. Indst. 9 D. 420. Oth. Besl. 9 D. 462. 10 D. 154. Lagth. Besl. 10 D. 210. Sanktion 10 D. 176.

Forslag fra Repr. Faye m. Fl. til Lov indeholdende Forandringer i og Tillæg til Lov om Bygningsvæsenet i Bergen af 12. Aug. 1848 . . 7 D. No. 7 cfr. 10 D. 105. Indst. 9 D. 81. Oth. Besl. 9 D. 107. 10 D. 117. Lagth. Besl. 9 D. 227. 10 D. 189. Oth. 2 Gang 10 D. 129. Lagth. 2 Gang 10 D. 192. Sanktion 10 D. 178.

Storthinget 1858

Kgl. Prp. til Lov indeh. forandrede Bestemmelser. ang. Bygningsvæsenet i Kristiania O. No. 3. Indst. O. No. 4. Oth. Besl. i Slutn. 13. Lagth. Besl. i Slutn. 16. Sanktion i Slutn. 14.

Storthinget 1859-60

Kgl Prp. til Lov indeholdende forskellige Bestemmelser om Bygningsvæsenet 4 D. No. 48. Indst. 8 D. 538. Oth. Besl. 8 D. 542. 9 D. 151. Lagth. Besl. 8 D. 547. 9 D. 179. Oth. 2 Gang 9 D. 152. Lagth. 2 Gang 9 D. 180. Sanktion 9 D. 155.

Storthinget 1862-63

Kgl. Prp. til Lov indeh. Forandringer i Lov om Bygningsvæsenet i Kristiania af 8. Septbr. 1842 . . 6 D. No. 34. Indst. 10 D. 219. Oth. Besl. 10 D. 231. 11 D. 121. Lagth. Besl. 11 D. 171. Sanktion 11 D. 144.

Storthinget 1865-66

Kgl. Prp. til Lov indeh. Tillæg til de om Bygningsvæsenet i Bergen gjeldende Bestemmelser . . 5 D. No. 19. cfr. Forslag fra Bergens Magistrat og kommunebestyrelse i samme Retning . . 10 D. 93. Indst. 9 D. 21. Oth. Besl. 9 D. 39. 10 D. 101. Lagth. Besl. 10 D. 152. Sanktion 10 D. 114.

Storthinget 1868-69

Kgl Prp. til Lov indeholdende adskillige Bestemmelser vedkommende Bygningsvæsenet 5 D. No. 32. Indst. 9 D. 173. Oth. Besl. 9 D. 569. 10 D. 141. Lagth. Besl. 10 D. 192. Sanktion 10 D. 156.

Kgl. Prp. ang. Bygningsvæsenet i Trondhjem 5 D. No. 33. Indst. 9 D. 431. Oth. Besl. 9 D. 487. 10 D. 138. Lagth. Besl. 10 D. 187. Sanktion 10 D. 155.

Storthinget 1871

Forslag fra Kristiania Repræsentanter til Lov om Bygningsvæsenet i Kristiania . . 5 D. Nr. 8. Indst. 6 D. b. 182. beh. O.tid. 356. 7 D. 68. - oversendt Regj.

Storthinget 1872

Indredepartementet sender Gjenpart af Regj.-Indst. om, at der ikke for Storthinget i 1872 bliver at fremsætte Prp. til Lov om Bygningsvæsenet i Kristiania . . O.tid. 2. 7 D. 52. kfr. Sth. 1875.

Storthinget 1873

Forslag fra Bergens Magistrat vedt. af Repr. Michelsen m. fl. til Lov om Forandr. i og Tillæg til Love om Bygningsvæsenet i Bergen af 12te August 1848 og 28de September 1857. 5 D. Nr. 27. kfr. 72. Indst. 6 D. b. 39. beh. O.tid. 307. 7 D. 73. - tilbagesendt Komiteen. - Kontinuationsindst. 6 D. b. 183. beh. O.tid. 465. 7 D. 80. - oversendt Regj.

Storthinget 1875

Kgl. Prp. til Lov om Bygningsvæsenet i Kristiania . . 3 D. Nr. 22. kfr. Gjenpart af Indredep.s Foredrag af 1872 samt indst. fra en af den polytekniske Forening nedsat Komite . . 5 D. Nr. 62. - Bemærkn. fra Stadsfysikus Bidenkap i Anledn. Lovforslaget . . 5 D. Nr. 81. Indst. 6 D. b. 137. beh. O.tid. 440. 7 D. 81. Oth. Besl. 6. D. b. 163. beh. L.tid. 134. 7 D. 93. Saktion 7 D. 84.

Kgl. Prp. til Lov om Forandr. i og Tillæg til de om Bygningsvæsenet i Bergen gjældende Bestemmelser. 3 D. Nr. 24. - Skrivelse fra endel Indvaanere på Nygaard ved Bergen i den Anledn. 7 D. 71. Indst. 6 D. b. 49. beh. O.tid. 149. 7 D. 73. Oth. Besl. 6 D. b. 83. beh. L.tid. 74. 7 D. 90. Sanktion 7 D. 78.

Storthinget 1877

Forslag fra Repr. Flor og Sandberg til Lov indeh. Tillæg til Lov ang. Bygningsvæsenet af 6te September 1845. 5 D. Nr. 27. Indst. 6 D. b. 78. beh. O.tid. 150. 7 D. 86. Oth. Besl. 6 D. b. 88. beh. L.tid 29. 7 D. 105. Sanktion 7 D. 94.

Storthinget 1880

Kgl. Prp. til Lov om Forpligtelse for Bygningseiere i Kristiania til i visse Tilfælde at deltage i Bekostning ved Oparbejdelse af Gader m. v. 3 D. Nr. 16. Indst. 6 D. b. 4. beh. O.tid. 16. 7 D. 79. Oth. Besl. 6 D. b. 25. beh. L.tid 4. 7 D. 100. Sanktion 7 D. 82.

Storthinget 1890

Kgl. Prp. til Lov om Forandr. i § 80 i Lov ang. Bygningsvæsenet i Kristiania af 5te Juni 1875. 3 D. Nr. 33. (ang. Betalingen for Tilsyn med Bygningsarbejders Udførelse og Meddelselse af Attest derom). Indst. 6 D. b. 139. beh. O.tid. (8 D.) 633. 9 D. 124. Oth. Besl. 6 D. b. 198. beh. L.tid. (8 D.) 126. 9 D. 145. Sanktion 9 D. 135.

Stortinget 1891

Kgl. Prp. til Lov om Bygningsvæsenet. 3 D. Nr. 10. med Bilag indeh. Lovudkast fra en nedsat Komite, Erklæringer m. v. - Indst. ang. Udsættelse. 6 D. b. 191. O.tid. (8 D.) 821. 9 D. 134.

Stortinget 1893

Kgl. prp. (jfr. 1891) til lov om bygningsvæsenet, 3d. nr. 1, indst. om ikke-beh. 6 d. b 269, bif. O.tid. (8 d.) 783, 9 d. 142.

Stortinget 1894

Fornyet kgl. prp. (jfr. 1891, 1893) til lov om bygningsvæsenet for landets byer udenfor Kristiania, Bergen og Trondhjem . . . 3 d. nr. 29, indst. om ikke-beh. 6 d. b 318, bif. O.tid. (8 d.) 1313, 9 d. 163.

Stortinget 1895

Fornyet kgl. prp. (jfr. 1891, 1893, 1894) til lov om bygningsvæsenet for landets byer udenfor Kristiania, Bergen og Trondhjem . . . 3 d. nr. 11, indst. om ikke-beh. 6 d. b 215, bif. O.tid. (8 d.) 367, 9 d. 152.

Forslag fra tandlæge Høeg, vedt. af repr. Sunde, til lov om ventilation i beboede bygningers kjeldere . . 5 d. nr. 20, indst. 6 d. b 206, beh. O.tid. (8 d.) 367, 9 d. 152.

Stortinget 1896

Fornyet kgl. prp. (jfr. 1891, 1893-95) til lov om bygningsvæsenet for landets byer udenfor Kristiania, Bergen og Trondhjem . . . 3 d. nr. 3, indst. 6 d. O. V, beh. O.tid. (8 d.) 757-847, 9 d. 162, O.besl. 6 d. b 197, beh. L.tid. (8 d.) 184 - 212, 9 d. 196, L. anm. 6 d. b 269, beh. O.tid. 1140, 9 d. 175, O.besl. 2. gang 6 d. b 315, beh. L.tid. 300, 9 d. 199, sanktion 9 d. 185 - lov 27. juli 1896.

Forslag til lov om fandr. i lov om bygningsvæsenet i Kristiania af 5. juni 1875 fra: 1. repr. E. Sunde, 2. Kristiania magistrat til forandr. i lovens § 3, 3. Kristiania kommunestyre (forslagene tilsigter ansættelse af en reguleringschef, opnaelsen af en bedre regulering og mere kontrol ved større byggearbejder), 5 d. nr. 15 m. 2 tillæg, indst. 6 d. b 246, beh. O.tid. (8 d.) 1210-13, 9 d. 177, O.besl. 6 d. b 321, beh. L.tid. (8 d.) 372, 9 d. 202, sanktion 9 d. 185, lov 27. juli 1896.

Stortinget 1898

Kgl. prp. til lov om bygningsvæsenet i Kristiania, 3 d. nr. 19 (hermed som bilag udkast med motiver fra en nedsat kommunal komite) - forestilling fra Akers formandskabi anledning af den kgl. prp. m.m., 5 d. nr. 73 m. tillæg, indst. 6 d. b 167, beh. O.tid. (8 d.) 166-68, 9 d. 117 - tilbagesendt regj. m. anmodning om at indhente Akers herredsstyres erklæring m. v.

Kgl. prp. til lov om bygningsvæsenet i Bergen, 3 d. nr. 22 (hermed som bilag udkast til lov afgivet af Bergens magistrat) . . . indst. om ikke-beh., 6 d. b 163, bif. O.tid. (8 d.) 166, 9 d. 117.

Stortinget 1898/99

Fornyet kgl prp. (jfr. 1898) til lov om bygningsvæsenet i Kristiania, 3 d. nr. 12 - forestillinger og udtalelser fra Akers kommune, Kristiania magistrat og foreningen "Hjemmenes vel", 5 d. nr. 56 og 77 m. 3 tillæg . . . indst. 6 d. O. XVI, beh. O.tid. (8 d.)

1240-81, 9 d. 147, o.besl. 6 d. ad inst. O. XIV, beh. L.tid. (8 d.) 347-56, 9 d. 170, L.anm. 6 d. b 302, beh. O.tid. (8 d.) 1311, 9 d. 151, O.besl. 2. gang 6 d. b 309, beh. L.tid. 356, 9 d. 170, sanktion 9 d. 153, lov 26. mai 1899.

Udsat kgl. prp. (3 d. nr. 22. m. bilag for 1898) til lov om bygningsvæsenet i Bergen - forestillinger fra huseiere i Bergen og fra Bergen formandskab, 5 d. nr. 11 m. tillæg . . . indst. 6 d. O. VI, beh. O.tid. (8 d.) 497-636, 9 d. 127, O.besl. 6 d. b 128, beh. L.tid. (8 d.) 101-18, 9 d. 163, sanktion 9 d. 141, lov 19. april 1899.

Stortinget 1900/01

Kgl prp. til lov om forandring i lov om bygningsvæsenet for landets byer utenfor Kristiania, Bergen og Trondhjem av 27de juli 1896 (ang. ordningen av bygnings- og reguleringskommissionernes sammensætn.), 3 d. nr. 18, indst. (n. k. 2) 6 d. b 46, beh. O.tid. (8 d.) 135, 9 d. 109, O.besl. 6 d. b 49, beh. L.tid. (8 d.) 35, 9 d. 133, sanktion 9 d. 115, lov 2. april 1901.

Stortinget 1903/04

Kgl prp. til lov om forbud mod opførelse av træbygninger i landets byer m.v., 3 d. nr. 15 - forestillinger og uttalelser i anledn. av lovforslaget, 5 d. nr. 55 m. 2 tillæg samt O.tid. 911 og 999 - indst. (n. k. 2) 6 d. O. XIII, beh. O.tid. (8 d.) 898-962, 978-1004, 9 d. 112, O.besl. 6 d. b 146, beh. L.tid. (8 d.) 308-35, 9 d. 124, L.anm. 6 d. b 147, beh. O.tid. 1005-07, 9 d. 113, O.besl. 2. gang 6 d. b 148, beh. L.tid. 335-37, 9 d. 125, sanktion 9 d. 114, lov 19. mai 1904.

Stortinget 1904/05

Den norske regj.s prp. til lov om bygningsvæsenet i Trondhjem, 3 d. nr. 39, indst. (n. k. 2) ang. ikke-beh. 6 d. b 193, bif. O.tid. (8 d.) 627, 9 d. 154.

Stortinget 1905/06

Utsat prp. fra den norske regj. til lov om bygningsvæsenet i Trondhjem (jfr. 1904/05), indst. (n. k. 2) 6 d. O. VI, beh. O.tid. (8 d.) 359-470, 9 d. 112, O.besl.: besl. O. til indst. O. VI, beh. L.tid. (8 d.) 156-258, 9 d. 144, L.anm. 6 d. b 132, beh. O.tid. 695-711 (8 del), 9 d. 125, O.besl. 2. gang 6 d. b 165, beh. L.tid. 278 (8 del), 9 d. 147, sanktion 9 d. 135, lov 11. juni 1906. - dokumenter ang. denne lov, 5 d. nr. 41 m. 2 tillæg, samt bilag til indst.

Stortinget 1906/07

Forslag fra repr. Hansson m.fl. til forandr. i lov om forbud mot opførelse av træbygninger i landets byer (om adgang til tilbygninger av træ), indst. (n.k. 2) 6 d. b 77, beh. O.tid. (8 d.) 387-88, 9 d. 137, oversendt regj. m. anmodn.

Forestilling fra arbeidere i Aker og Kristiania ang. forandr. i bygningsloven for byerne m.m., 5 d. nr. 44 (om, at den ikke skal kunne gjøres gjældende ved bygninger paa landsbygden), indst. (s.k.) 6 d. b 164, beh. Otid. (8 d.) 892-99, 9 d. 148, oversendt regj.

Stortinget 1908

Forslag fra repr. Hansson m.fl. til forandr. i lov om forbud mot opførelse av træbygninger i landets byer, indst. (n.k. 2) 6 d. b 145, beh. O.tid. (8 d.) 859-62, 9 d. 130, oversendt regj. - kgl. med. ang. et av representanten m. fl. i 1906/07 fremsat forslag, 3 d. med. nr. 3.

Stortinget 1912

Om utferdigelse av en lov inneholdende forandr. i lov om bygningsvesenet i Kristiania av 26. mai 1899, ot. prp. nr. 31 (3 del) - forestilling fra Akers formannskap m. m., dok. nr. 69 (5 del) - innst. O. XIV (6 del b), O.tid. 934-54 (7 del c), utsatt.

Stortinget 1913

Om utferdigelse av en lov inneholdende forandr. i lov om bygningsvesenet i Kristiania av 26. mai 1899 (jfr. 1912), ot. prp. nr. 14 - uttalelse fra "Husleie-forsikringen", dok. nr. 6 - innst. O. nr. V, beh. O.tid. 53-69, besl. O. nr. 38, beh. L.tid. 19, sanksjon O.tid. 142, lov 16. mai 1913, lovheftet side 4.

Stortinget 1914

Om utferdigelse av en lov om forandr. i lov om bygningsvesenet i Trondhjem av 11. juni 1906, ot. prp. nr. 28, innst. O. nr. 34, beh. O.tid. 490, besl. O. nr. 76, beh. L.tid. 59, sanksjon O.tid. 633, lov 11. juni 1906, lovheftet side 17.

Stortinget 1915

Om utferdigelse av en lov om forandr. i lov inneholdende adskillige bestemmelser ang. bygningsvesenet m. v. av 17. juni 1869 (ang. bygningskommunenes myndighet m. v.), ot. prp. nr. 47, innst. O. nr. 140, beh. O.tid. 1981-88, besl. O. nr. 153, beh. L.tid. 727-35, Lagt.anm.: besl. L. nr. 157, beh. O.tid. 2280, Ot. besl. 2. gang: besl. O. nr. 166, L.tid. 795, sanksjon O.tid. 2373, lov 20. aug. 1915, lovheftet side 301.

Stortinget 1916

Om utferdigelse av en tilleggslov til lov om bygningsvesenet i Bergen av 19. april 1899, ot. prp. nr. 25 - forestilling fra Bergen, dok. nr. 15 m. tillegg - innst. O. VII, beh. O.tid. 190, besl. O. nr. 28, beh. L.tid. 61-68, sanksjon O.tid. 303, lov 4. april 1916, lovheftet side 7.

Anlegg av kommunal kloakk, ot. prp. nr. 52, innst. O. nr. 95, beh. O.tid. 599, besl. O. nr. 113, beh. L.tid. 189, sanksjon O.tid. 925, lov 21. juli 1916, lovheftet side 50.

Stortinget 1918

Utferdigelse av en lov om forandr. i og tillegg til lovene om bygningsvesenet i Bergen (ang. forlenget fritagelse for visse gebyrer), ot. prp. nr. 14, innst. O. nr. 42, beh. O.tid. 582, besl. O. nr. 48, beh. L.tid. 127, sanksjon O.tid. 855, lov 31. mai 1918, lovheftet side 84.

Stortinget 1920

Forandring i lov av 17. juni 1869 m. tilleggslov av 1915, inneholdende adskillige bestemmelser ang. bygningsvesenet m. v. (ang. brandtakstenes beregning), ot. prp. nr. 34, innst. O. nr. 60, beh. O.tid. 195, besl. O. nr. 70, beh. L.tid. 72, sanksjon O.tid. 523, lov 2. juli 1920, lovheftet side 32.

Utferdigelse av en lov om forandr. i §§ 12 og 22 i lov om bygningsvesenet i Bergen av 19. april 1899, ot. prp. nr. 67, innst. O. nr. 132, beh. O.tid. 577, besl. O. nr. 137, beh. L.tid. 154, sanksjon O.tid. 1099, lov 19. nov. 1920, lovheftet side 56.

Stortinget 1923

Om utferdigelse av en lov om bygningsvesenet og en lov om bygningskommuner, ot. prp. nr. 30, innst. O. XX og XXIV; ang. sakens behandlingsmåte O.tid. 523-28; utsatt O.tid. 1253 - jfr. ang. lovens revisjon, O.tid. 432-33. [Hermed som anhang: Innst. til lov om bygningsvesenet og om herredsbyer fra en i 1913 neds. depart. komite, samt oversikt over erklæringer.]

Stortinget 1924

Usatt innst. (O. XX for 1923) ang. forslag til lov om bygningsvesenet, beh. O.tid. 3-124, besl. O. nr. 1, beh. L.tid. 3-35, Lagt.anm.: besl. L. nr. 4, beh. O.tid. 164, Ot. besl. 2. gang: besl. O. nr. 10, L.tid. 42, sanksjon O.tid. 275, lov 22. febr. 1924, lovheftet side 4.

Innst. (O. XXIV for 1923) ang. forslag til lov om bygningskommuner, beh. O.tid. 124-27, besl. O. nr. 3, beh. L.tid. 35, sanksjon O.tid. 275, lov 22 febr. 1924, lovheftet side 3.

Stortinget 1925

Om utferdigelse av en lov om forandr. i § 8 i lovene av 1916 og 1918 om tillegg til Bergens bygningslov av 19 april 1899 (om forlenget fritagelse for visse gebyrer), ot. prp. nr. 41, innst. O. nr. 46, O.tid. 146, besl. O. nr. 54, L.tid 63, 78, sanksjon O.tid. 357, lov 29. mai 1925, lovheftet side 14.

Stortinget 1931

Om utferdigelse av lov om endring i § 8 i lov av 4. april 1916 om tillegg til Bergens bygningslov av 19. april 1899, ot. prp. nr. 1, innst. O. nr. 5, O.tid. 51, besl. O. nr. 6, L.tid. 13, sanksjon O.tid. 87, lov 20 mars 1931, lovheftet side 2.

Stortinget 1935

Interpellasjon fra repr. Jakob Vik ang. bygningsloven av 1924, S.tid. 1509-17. [Forslag om en henstilling til regj. om å fremkomme med forslag til forandringer i lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924 (Iempning av bestemmelsene om bebyggelsen i de mindre bykommuner og landkommuner som kommer inn under loven), sendt regj]

Stortinget 1936

Om endring i § 8 i lov av 4 april 1916 med tillegg til Bergens bygningslov av 19. april 1899, ot. prp. nr.7, innst. O. nr. 12, O.tid. 131, besl. O. nr. 18, L.tid. 33, sanksjon O.tid. 157, lov av 20. mars 1936, lovheftet side 17.

Stortinget 1939

Om lov om endring i lov om brannvesenet av 15. aug. 1908 og lov om bygningskommuner av 22. febr. 1924, ot. prp. nr. 7, innst. O. nr. 31, O.tid. 275, besl. O. nr. 38, L.tid. 51-52, sanksjon O.tid. 415, lov av 12. mai 1939, lovheftet side 31.

Stortinget 1940

1. lov om bygnings- og brannvesenet på landet og 2. lov om endring i lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924, ot. prp. nr. 23. Ikke-beh. [Vedlegg til den kgl. prp.: 1. Utkast til lov om bygnings- og brannvesenet på landsbygden, avgitt av en av Norges Brannkasse nedsatt komité. 2. Sammendrag og uttalelser til utkastet. 3. Uttalelser fra Norske Arkitekters landsforbund.]

Stortinget 1945-46

Kgl. prp. om lov om ekspropriasjon og byggeforbud vedkommende grunnarealer m.v., ot. prp. nr. 89, ref. O. tid. 189, innst. O. nr. 180, beh. O.tid. 438-449, Ot.besl.: besl. O. nr. 198, beh. L. tid. 150-158. Lagt. bif. ref. O tid. 533. Sankjon O.tid 534.

Kgl. prp. om endringer i lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924, ot. prp. nr. 102, ref. O.tid. 296. Ikke-beh., innst. O. nr. 256, bif. O.tid. 721-722.

Stortinget 1947

Utsatt kgl. prp. om endringer i lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924, ot. prp. nr. 102 for 1946, innst. O. nr. 4, beh. O.tid. 73-76. Ot.besl.: besl. O. nr. 14, beh. L. tid. 14-15. Lagt. bif. ref. O.tid. 104. Sanksjon O.tid. 115.

Stortinget 1948

Kgl. prp. om lov om endring i lov om ekspropriasjon og byggeforbud vedkommende grunnarealer m.v. av 19. juli 1946, ot. prp. nr. 1, ref. O.tid. 16, innst. O. nr. 39, beh. O.tid. 229-245. Ot.besl.: besl. O. nr. 56, beh. L.tid. 92-104. Lagt. bif. ref. O.tid. 266. Sanksjon O.tid. 297.

Stortinget 1949

Kgl. prp. om endringer i lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924, ot. prp. nr. 48, ref. O.tid. 112, innst. O. nr. 112, beh. O.tid. 348-351. Ot.besl.: besl. O. nr. 147, beh. L.tid. 148. Lagt. bif. O.tid. 409. Sanksjon O.tid. 701.

Kgl. prp. om endringer i lov om bygningskommuner av 22. februar 1924, ot. prp. nr. 47, ref. O.tid. 112, innst. O. nr. 111, beh. O.tid. 347-348. Ot.besl.: besl. O. nr. 146, beh. L.tid. 148. Lagt. bif. ref. O.tid. 409. Sanksjon O.tid. 701.

Stortinget 1953

Kgl. prp. om midlertidig lov om byggeforbud m.v. for strandstrekninger, ot. prp. nr. 43, ref. O.tid. 291. Ikke-beh. innst. O. nr. 150, O.tid. 886.

Stortinget 1954

Kgl. prp. om midlertidig lov om byggeforbud m.v. for strandstrekninger, ot. prp. nr. 5, ref. O.tid. 4, innst. O. III, beh. O.tid. 52-89. Ot.besl.: besl. O. nr. 39, beh. L.tid. 24-42. Lagt. bif. ref. O.tid. 109. Sanksjon O.tid. 109.

Stortinget 1956

Om lov om endring i lov om bygningsvesenet av 22 februar 1924, ot. prp. nr. 14, innst. O. nr. 46, O.tid. 231, besl. O. nr. 70, L.tid. 64, lov av 29. juni 1956, lovheftet side 52.

Stortinget 1960-61

Om endringer i lov av 20. august 1909 om skylddeling m.v. og i lov av 22. februar 1924 om bygningsvesenet, ot. prp. nr. 21, innst. O. nr. 50, O.tid. 358, besl. O. nr. 55, L.tid. 112, lov av 3. mars 1961, lovheftet side 47.

Stortinget 1962-63

Om lov om endring i lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924, ot. prp. 33, innst. O. XXII, O.tid. 583-606, besl. O. 167, L.tid. 132-38. Lov av 21. juni 1963, Lovheftet side 78.

Stortinget 1964-65

Om ny bygningslov, ot. prp. 1, innst. O. XVI, O.tid. 543-610, besl. O. 126, L.tid. 129-32. Lov av 18. juni 1965. Lovheftet side 76. [Særskilt vedlegg til prp.: Innst. fra komitéen til revisjon av bygningsloven]

Stortinget 1966-67

Lov om sanering av tettbygd strøk, ot. prp. 32 for 1965-66, innst. O. XII, O.tid. 202-26, besl. O. 40, L.tid. 37-45. Lov av 28. april 1967. Lovheftet side 35.

Stortinget 1968-69

Lov om endringer i bygningsloven av 18. juni 1965, ot. prp. 37, innst. O. 78, O.tid. 521, besl. O. 58, L.tid. 102. Lov av 13. juni 1969. Lovheftet side 73.

Stortinget 1969 – 70

Kgl. prp. Om lov om endringer i midlertidig lov av 25. juni nr. 5 om forbud mot bygging m.v. i strandområder ved sjøen, Ot. prp. Nr. 58, ref. O. Tid. 323, innst. O. nr. 56, beh. O. Tid. 463-483. Ot. besl.: besl. O. Nr. 85, beh. L.tid. 128-136. Lagt. bif. ref. O. tid. 642. Sanksjon O.tid. 757. Lov av 29. juni 1970. [Forslag fra repr. Thommesen – oversendt Regj.]

Stortinget 1971-72

Boligspørsmål. St. meld 76, innst. S. 331, S. tid. 3489-3523, utsatt.

Stortinget 1972-73

Om boligspørsmål. (Kap. 6 - Tiltak for bedre bomiljø - er utsatt fra 1971-72.) St. meld. 76 (1971/72), innst. S. 187, S. tid. 2247-2279.

Lov om endringer i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7 (om utarbeidelse av reguleringsplaner, fylkesplaner m.v.). Ot. prp. 7, innst. O. 44, O.tid. 372-376, besl. O. 51, L.tid. 79-80, lov av 1. juni 1973. Lovheftet side 60.

Stortinget 1975-76

Lov om endringer i lov av 28. april 1967 nr. 1. om sanering av tettbygde strøk og i visse andre lover. Ot. prp. 4, innst. O. 35, O.tid. 212-242, besl. O. 42, L.tid. 44-50, lov av 2. april 1976. Lovheftet side 31.

Lov om endringer i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7 (overføring av gjøremål til fylket). Ot. prp. 28, innst. O. 44, O.tid. 344-356, besl. O. 50, L.tid. 61, lov av 28. mai 1976. Lovheftet side 52.

Stortinget 1976-77

Lov om endringer i bygningsloven m.m. (forenklinger i byggesaksbehandlingen). Ot. prp. 63, innst. O. 72 (ikke-beh.), O.tid. 756. (Særskilte vedl. til prp.:1. NOU 1976:4 Funksjonsdeling og administrasjonsordninger i boligpolitikken. Desember 1975. formann: Dagfinn Juel. 2. NOU 1976:27 Forenklinger i byggesaksbehandlingen. Juni 1976. Formann: Ivar Mathisen.)

Stortinget 1977-78

Om lov om endringer i bygningsloven m.m. (forenklinger i byggesaksbehandlingen). Jfr. Ot. prp. 63 for 1976-77. Ot. prp. 10, innst. O. 24, O.tid. 160-183, besl. O. 36-42, L.tid. 18-27, besl. L. 48, O.tid. 260-261, besl. O. 52, lov av 26. mai 1978. Lovheftet sidene 39, 40, 41 og 42. (Særskilte vedl. til Ot. prp. 63 for 1976-77:1. NOU 1976:26 Forenklinger i byggesaksbehandlingen. Juni 1976. Formann: Ivar Mathisen. 2. NOU 1976:4 Funksjonsdeling og administrasjonsordninger i boligpolitikken. Desember 1975. formann: Dagfinn Juel.)

Stortinget 1978-79

Lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7 (bl.a. ang. vern av nærmiljøet mot støy og forurensninger, tidsplan for utbygging av planområdet). Ot. prp. 62, innst. O. 65, O.tid. 501-502, besl. O. 67, L.tid. 129-133, lov av 8. juni 1979. Lovheftet side 74.

Stortinget 1980-81

Om lov om lokal og regional planlegging (Planleggingsloven). Ot. prp. 22, innst. O. 69, besl. O. 74, O. tid. 623-658, L. tid. 108-114, lov av 5. juni 1981. Lovheftet side 148.

Stortinget 1981-82

54. Forslag fra Carl I. Hagen til lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965 med endringer sist i lov av 17. desember 1976 nr. 100 (bl.a. om planvedtekter, delingsforbud, tidspunkter for ekspropriasjon, grunneiers rett til å kreve innløsning, hyttebygging og behandling av byggeløyvesøknader i bygningsrådet). Ref. O.tid. 79, innst. O. 35, O.tid. 196-197 (22.4.82).

Stortinget 1982-83

38. Om lov om endringer i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7. Ot.prp. 27, ref. O.tid. 234, innst. O. 65, O.tid. 623-635 (10.5.83), besl. O. 71, L.tid. 65 (10.5.83), lov av 27. mai 1983. Lovh. 46. (Særskilt vedlegg: NOU 1982:13 Forenklinger i bygningsloven. Mars 1982. Formann: Audvar Os.)

39. Uttalelse om privat lovforslag oversendt fra Odelstinget til Regjeringen 1981-82 (bl.a. endringer i bygningsloven). Ot.meld. 1 ref. O.tid. 9 innst. O. 12, pkt. 5, 6 og 8. O.tid. 238 (25.1.83) (tilbakesendt komiteen), ny innst. O. 66, O.tid. 635-636 (10.5.83).

42. Om lov om endring i lov 28. april 1967 nr. 1 om fornyelse av tettbygd strøk. Ot.prp. 67, ref. O.tid. 637, innst. O. 88, O.tid. 897 (26.5.83), besl. O. 96, L.tid. 104 (1.6.83), lov av 3. juni 1983. Lovh. 118.

Stortinget 1984-85

28. Om lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7 (innføring av gebyr ved sentral godkjenning av byggeprodukter m.v.) Ot.prp. 18, ref. O.tid. 52, innst. O. 20, O.tid. 107 (12.12.84), besl. O. 22, L.tid. 16 (18.12.84), lov av 21. desember 1984. Lovh. 19.

29. Om lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965.
Ot.prp. 45, ref. O.tid. 365, innst. O. 97, O.tid. 885-898 (28.5.85), besl. O. 98, L.tid. 82 (6.6.85), lov av 14. juni 1985. Lovh. 194.

30. Plan- og bygningslov.
Ot.prp. 56, ref. O.tid. 417, innst. O. 99, O.tid. 821-885 (28.5.85), besl. O. 97, L.tid. 76-82 (6.6.85), lov av 14. juni 1985. Lovh. 199.

(Særskilt vedlegg: NOU 1983:15 Planlov. mars 1983. Formann: Gunnvald Gussgard.)

Stortinget 1985-86

Endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. (Særskilt vedlegg: NOU 1984:9 Forenklinger i bygningsloven m.v. II. NOU 1985:13 Forenklinger i bygningsloven m.v. III. Leder Børre Skaslien.) Ot.prp. 57, ref. O.tid. 263, Innst. O. 70, 42 (18.6.86). Lov av 20. juni 1986. (Jf. II sak 1.)

Stortinget 1987-88

Endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og i visse andre lover om arealdisponering.

(Særskilt vedlegg: NOU 1987:21 Samordning av lover om arealdisponering. Leder Gunnvald Gussgard.) Ot.prp. 51, ref. O.tid. 390, Innst. O. 79 (ikke-beh.), O.tid. 715 (30.5.88).

Stortinget 1988-89

Endring i lov av 16. juni 1939 nr. 6 om husleie og i plan- og bygningslova av 14. juni 1985 nr. 77. (Bedre rettsvern for leieboere ved oppsigelse i forbindelse med omgjøring av bolig til forretningslokale). Ot.prp. 4, ref. O.tid. 3, Innst. O. 27, O.tid. 171-175 (9.2.89), Besl O. 40, L.tid. 24 (22.2.89). Lov av 24. februar 1989. (1 forslag i Lagtinget - ikke bifalt.)

2. Endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og i visse andre lover om arealdisponering. (Særskilt vedlegg: NOU 1987: 21 Samordning av lover om arealdisponering. Leder Gunnvald Gussgard.)

Ot.prp. 51 (1987-88), ref. O.tid. 390 (1987-88), Innst. O. 30, O.tid. 226-242 (20.2.89), Besl. O. 46, L.tid. 41-42 (13.3.89), Besl. L. 2, O.tid. 264 (16.3.89), ref. L.tid. 43 (30.3.89). Lov av 21. april 1989. (3 forslag i Odelstinget bifalt og 2 forslag i Lagtinget bifalt (lagtingsanmerkning).)

4. Endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77. (Bestemmelser om konsekvensutredninger.) (Vedlegg: 1. Særlovsgjennomgang. 2. Systemer for konsekvensutredninger utenfor Norge. 3. Lovregler fra 1981 og Planlovutvalgets forslag fra 1983.)

Ot.prp. 75, ref. O.tid. 393, Innst. O. 99, O.tid. 631-640 (1.6.89), Besl. O. 110, L.tid. 75 (6.6.89). Lov av 16. juni 1989. (2 forslag henholdsvis i Odelstinget og Lagtinget - ingen bifalt.)

Stortinget 1989-90

Endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77. Bestemmelser om konsekvensutredninger Ot. prp. 69, ref. O. tid. 182, Innst. O. 47, O.tid. 255-256 (29.5.90), Besl. O. 58, L. Tid. 24 (5.6.90). Lov av 15. juni 1990.

Stortinget 1993-94

Endringer i plan- og bygningsloven (Vedlegg: 1. Forslag til fullstendig lovtekst. 2. Oversikt over nye begreper i plan- og bygningsloven.) Ot.prp. 39, ref. O.tid. 220 (11.4.94) og ikke behandlet.

Stortinget 1994-95

Endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77. Bestemmelser om konsekvensutredninger. Tilpassing til EUs Rådskonklusjon 85/337 av 27. juni 1985 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger. (Vedlegg: 1. Rådskonklusjon 85/337/EØF. 2. Forslag til revidert direktiv. 3. Om implementeringen av EU-direktivet i medlemslandene. 4. Oversikt over ord og begreper.) Ot.prp. 24, ref. O.tid. 261, Innst. O. 30, O.tid. 359-361 (9.3.95), Besl. O. 40, L.tid. 34 (21.3.95). Lov av 4. august 1995.

Endringer i Plan- og bygningsloven. (Kvalitetssikring.) (Vedlegg: 1. Forslag til fullstendig lovtekst. 2. Oversikt over nye begreper i plan- og bygningsloven.) Ot.prp. 39 (1993-94), ref. O.tid. 220 (11.4.94), Innst. O. 37, O.tid. 512-565 (3.4.95), Besl. O. 50, L.tid. 45-46 (6.4.95). Lov av 5. mai 1995. (44 forslag i Odelstinget, hvorav 8 sendt Stortinget (2 bifalt, 1 sendt Regjeringen). 12 forslag fra Sp, H og KrF bifalt, herav 9 enstemmig. 4 forslag i Lagtinget ikke bifalt.) (Jf. II, 1-8.)

Lov om regulering av byggeverksemd. Ot.prp. 73, ref. O.tid. 925 (25.9.95) og ikke behandlet.

Stortinget 1995-96

Lov om regulering av byggeverksemd. Ot.prp. 73 (1994-95), ref. O.tid. 925 (25.9.95), Innst. O. 36, O.tid. 188-202 (30.1.96), Besl. O. 39, L.tid. 26 (20.2.96). Lov av 22. mars 1996. (2 forslag i Odelstinget hvorav 1 sendt Stortinget, og 1 i Lagtinget ikke bifalt. (jf. II, 2.)

Lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Produkter til byggverk. Tilpassing til EU's rådskonklusjon 89/106 av 22. desember 1988 m.m. (Vedlegg: Lovspeil. Vedlegg til innst.: Brev av 22.2.96 fra kommunalkomiteen til Kommunal- og arbeidsdepartementet og svarbrev av 27.2.96.) Ot.prp. 25, ref. O.tid. 202, Innst. O. 44, O.tid. 230-232 (14.3.96), Besl. O. 46, L.tid. 27 (26.3.96). Lov av 12. april 1996.

Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (Utbedring av bestående byggverk; sentral godkjenning av utøvere for ansvarsrett). (Vedlegg til innst.: Brev av 23.4.96 fra kommunalkomiteen til kommunalministeren med svar av 30.4.96.) Ot.prp. 44, ref. O.tid. 293, Innst. O. 58, O.tid. 387-390 (28.5.96), Besl. O. 66, L.tid. 36 (6.6.96). Lov av 28. juni 1996. (1 forslag fra SV ikke bifalt.)

Stortinget 1996-97

Endringer i Plan- og bygningsloven. (Endr. i § 37 med bibehold av hjemmel for ekspropriasjon av vannledning med tilhørende innredninger.) Ot.prp. 68, ref. O.tid. 642, Innst. O. 88, O.tid. 883, 900 (6.6.97), Besl. O. 115, L.tid. 58 (10.6.97). Lov av 13. juni 1997.

Stortinget 1997-98

Forslag fra Erna Solberg og Sverre J. Hoddevik om lov om endringer i lov av 14. juni 1985 nr. 77, Plan- og bygningsloven. (Utsettelse av krav om godkjenning av byggeansvarlig). (Vedlegg: Brev av 22.5.98 fra Kommunaldepartementet til kommunalkomiteen.) Dok. 8:

108, ref. O.tid. 301 (19.5.98), Innst. O. 60, O.tid. 336-337, 347-348 (4.6.98) og vedlagt protokollen.

Stortinget 2001-2002¹⁷⁸⁷

Lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i byggesaker, forenklinger m.m.). Ot.prp. nr. 112 (2001-2002), Innst. O. nr. 38 (2002-2003), beslutning. O. nr. 55 (2002-2003). Lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i byggesaker, forenklinger m.m.)

Stortinget 2002-2003

Besl.O.nr.55 (2002-2003) Odelstingsbeslutning nr. 55 (2002-03) Lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i byggesaker, forenklinger m.m.)

Stortinget 2003-2004

Plan- og bygningsloven. Ot.prp. nr. 31 (2003-2004), beslutning. O. nr. 66 (2003-2004). Lov om endringer i plan- og bygningsloven (klage og innsigelse).

Stortinget 2004-2005

Lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler). Ot.prp. nr. 22 (2004-2005), Innst. O. nr. 73 (2004-2005), beslutning. O. nr. 65 (2004-2005). Lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler).

Stortinget 2005-2006

Forslag fra stortingsrepresentantene Bent Høie og Ivar Kristiansen om lov om endring i plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77. (Endring av § 7 slik at det blir enklere for kommunene å foreta et lokalpolitisk skjønn. Dokument nr. 8:48 (2005-2006), Innst. O. nr. 54 (2005-2006)

Stortinget 2007-2008

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), Innst. O. nr. 57 (2007-2008), beslutning. O. nr. 84 (2007-2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

¹⁷⁸⁷ Etter stortingssetsjonen 2000-2001 finnes alle dokumenter fra Stortinget digitalt. Fra 1814 og frem til 2000-2001 finnes alle dokumenter scannet på adressen <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/>.

ISBN: 978-82-575-1274-3

ISSN: 1894-6402



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no