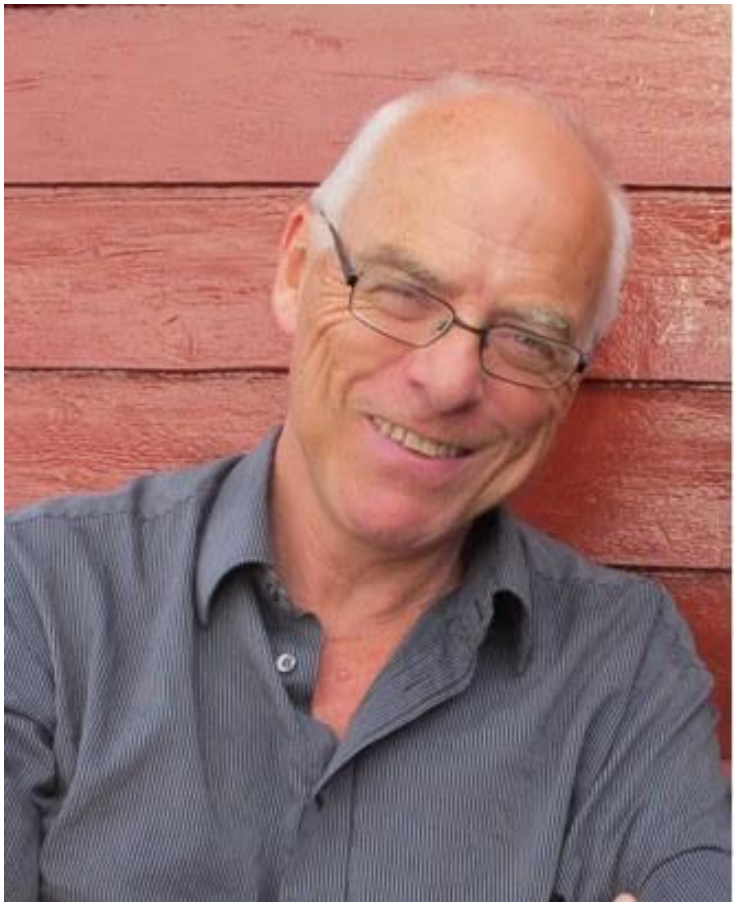
Direktedemokrati i Stedsutviklingen

av Audun Engh, Leder av Intbau Skandinavia



Betongkassene brer om seg overalt. Lokalbefolkningen føler seg overkjørt i byggesaker. Vi har et åpenbart behov for en demokratireform i stedsutviklingen. Norge har et velfungerende representativt demokrati. Vi har også et stort antall interesseorganisasjoner som representerer en motvekt til offentlig styring. Arbeiderbevegelsen har sikret respekt for de ansattes interesser gjennom fagorganisering, streiker og aksjoner. Arbeidsgivernes makt var i samsvar med loven, men sosialt uakseptabel. Dette ble det en endring på. I dag har arbeidslivet vårt en god maktbalanse mellom næringsliv, ansattes organisasjoner og offentlige myndigheter. Vi har færre streiker enn i andre land, og årsaken er at de ansatte tas på alvor av både arbeids- og lovgivere.

Kan ikke hvile på laurbærene

Den nordiske samarbeidsmodellen har dermed blitt et forbilde for demokratiske krefter verden rundt. Vi bør likevel ikke tro at målet er nådd. Fremfor å hvile på våre laurbær bør vi utforske hvordan vårt demokrati kan forsterkes ytterligere. Det neste skrittet i retning et enda mer inkluderende samfunn bør være innføring av direktedemokrati i saker som berører borgerne i hverdagslivet.

Nye beslutningsprosesser
Vi har et åpenbart behov for en reform av maktforholdene i lokaldemokratiet. Overalt i landet ser vi at innbyggerne protesterer mot det de opplever som ødeleggelse av lokale kvaliteter, påtvunget dem av en allianse mellom eiendomsutviklere og lokalpolitikere. Våre byer og kommuner trenger nye og mer inkluderende beslutningsprosesser, på samme måte som fabrikker og andre arbeidsplasser trengte dette for 100-150 år siden.

Overkjørt av utbyggerne
De lokale folkevalgtes rolle bør styrkes, men i tillegg bør det innføres medvirkningsprosesser der hele lokalsamfunnet involveres. I planprosessene har vi lovpålagte høringsrunder og klagemuligheter, men erfaringen er at utbyggingsplaner utviklet på bakrommet er nesten umulige å stanse.

Folk opplever prosjektene som ødeleggende for nærmiljøet.
I beste fall kan man trøste seg med noen kosmetiske endringer. Erfaringen mange engasjerte borgere sitter igjen med etter å ha blitt overkjørt av utbyggere og deres folkevalgte hjelpere kan oppsummeres med fire ord: «Klar, ferdig, for sent!» Dette bør vi gjøre noe med.

For en grønnere utvikling
I dag er det bred enighet om at fortetting og funksjonsblanding er mer miljøvennlig enn etterkrigstidens satsing på funksjonsdeling gjennom bygging av drabantbyer, næringsparker og kjøpesentre. Et stort transportbehov var en uunngåelig konsekvens av måten det ble bygget på tidligere.

Å utvikle velfungerende og attraktive tettsteder er dermed en nøkkel for å skape bærekraftige og grønne lokalsamfunn. Problemet er måten det gjøres på. Folk opplever prosjektene som ødeleggende for nærmiljøet, til tross for de «grønne» målsettingene.

Betongkassene brer seg overalt
Overalt i Norge foreslår utbyggere å bygge omtrent de samme boligblokkene og næringsbyggene, uten å ta hensyn til lokal byggeskikk og stedskvaliteter som folk verdsetter. Man oppfører tilfeldig plasserte enkeltbygg, ikke en sammenhengende bebyggelse som kan skape et attraktivt og levende sted. Det mest spektakulære eksemplet på toppstyrt stedsutvikling er forslaget til nytt regjeringskvartal.

Folk protesterer, men påtvinges det de opplever som en ødeleggende fortetting. Politikerne er opptatt av målsettinger om økt boligbygging, flere arbeidsplasser og høyere utnyttelse, men de mangler respekt for ulike steders identitet. Betongkassene brer om seg overalt.

Massiv konsentrasjon av byråkrati
Det mest spektakulære eksemplet på toppstyrt stedsutvikling er forslaget til nytt regjeringskvartal. Staten ønsker å etablere en massiv konsentrasjon av byråkrati på et altfor lite areal.
Oslo kommune protesterer, og påpeker at forslaget vil etablere et fremmedlegeme i byen, med ekskludering av byens befolkning og fravær av urbant mangfold. Regjeringen legger opp til å overkjøre byens folkevalgte gjennom bruk av statlig regulering. Dermed får vi en gjentakelse av prosessen den gang det første regjeringskvartalet ble etablert: Oslo kommune ønsket å bevare den historiske bebyggelsen i området, men staten fremtvang rivning.

Denne konflikten kunne vært unngått dersom man hadde gjennomført en åpen og inkluderende planprosess, før enkelte i regjeringen forelsket seg i den dårlige ideen å samle for mange departementer på for liten plass.

Fortetting blir lettere
Det virker åpenbart at befolkningen i mange norske kommuner ville være mer positiv til fortetting hvis det skjedde på en måte som samsvarer med deres preferanser for skala og byggeskikk. Dette er synliggjort i en rekke saker der innbyggerne har uttalt at de ønsker nybygg som ikke bryter for drastisk i skala, og som viderefører byggeskikken som preger eldre verneverdig bebyggelse.

I en rekke saker knyttet til fortetting i Oslos småhusområder, for eksempel på Røa, Smestad og Slemdal, er dette kjernen i konflikten: Beboerne ønsker en arkitektur som opprettholder stedets særpreg, selv om utnyttelsen øker.

En vanhellig allianse
Arkitekter og utbyggere fremmer dessverre gjennomgående sin personlige smak når de planlegger nye byggeprosjekter. Arkitekter ønsker kontrast i stil, slik at de overalt kan tegne i samsvar med arkitekturen de selv foretrekker. Utbyggere ønsker kontrast i skala, for å kunne øke utnyttelsen og tjene mer penger. Denne vanhellige alliansen mellom arkitekter og utbyggere er til stor skade for lokale bymiljøer. Kommunene har dessverre lenge latt dette tospannet overkjøre befolkningen.

Bitter resignasjon
Enhver fortetting anses som bærekraftig. Men man glemmer den kulturelle bærekraften knyttet til lokalsamfunnets historie og den sosiale og helsemessige bærekraften for innbyggerne. Det går klart ut over folkehelsen om befolkningen regelmessig føler seg overkjørt på denne måten. De stemples ofte som egoistiske representanter for «NIMBYism», etter uttrykket «not in my back yard».

Mange lokale aktivister har trukket seg tilbake fra offentlig engasjement, fylt av bitterhet og resignasjon, som en konsekvens av dette. Arkitekter, utbyggere og kommunale byplankontorer har fremstått som triumferende seierherrer.

Våre lokale folkevalgte må velge om de fortsatt vil la utbyggerne ha reell kontroll over stedsutviklingen, eller om man skal styre prosessen gjennom planer og reguleringsbestemmelser som er utformet i samsvar med lokalbefolkningens ønsker. Det siste vil åpenbart gjøre det lettere å få innbyggernes støtte til realisering av målsettinger om en bærekraftig fortetting rundt knutepunkter og i sentrale bydeler.

Vi må utvikle en stedets, og ikke bare en «tidens» arkitektur.
For å unngå at fortettingen må tvinges på befolkningen, er det derfor nødvendig med reell medbestemmelse i planleggingen. Fagmiljøene må dessuten akseptere mangfold i stiluttrykk, inkludert bruk av den tradisjonelle byggeskikken som mange i lokalsamfunnet foretrekker.

«Plansmier» fungerer godt
Utbyggerne bør ikke tillates å engasjere arkitekter før det er avklart gjennom medvirkning hva slags nybygg som kan få lokalsamfunnets tilslutning. Målet må være å oppnå grunnleggende konsensus om funksjoner, byforming, skala og byggeskikk før større byggeprosjekter utvikles og godkjennes. Slike forpliktende medvirkningsprosesser praktiseres allerede i flere andre land. I Skottland er utbyggere pålagt å konsultere lokalsamfunnet før de kan fremme utbyggingsforslag. I USA satser mange utbyggere på å arrangere såkalte «charretter», ukelange workshops der alle involverte parter samarbeider med arkitekter og byplanleggere for å komme frem til konsensus om hovedtrekkene i byggeprosjektet. I Norge er «plansmier» innført som betegnelse på slike prosesser, der målet er å involvere så mange som mulig og lage en konkret plan som oppnår bred tilslutning.

Overoppfylt åpenhet
De siste 10-15 årene er det i en rekke norske kommuner gjennomført slike plansmier. Ikke bare har man innhentet synspunkter fra befolkningen. Man har også laget konkrete planer basert på diskusjoner og visualisering av ulike alternativer. Plansmier betyr ikke en tilsidesettelse av de folkevalgtes ansvar for å fatte de endelige vedtakene, men overoppfyllelse av lovens krav til åpenhet, medvirkning og høringer.

I stedet for en konvensjonell prosess der private eller offentlige aktører uten innsyn lager planer som befolkningen i neste runde kan protestere mot, utvikles planene i en forpliktende medvirkningsprosess.
De forskjellige aktørene tar og gir. Slik kommer man frem til en byplan som i neste runde kan formaliseres gjennom de lovpålagte kommunale planprosessene.

I utbyggernes interesse
Potensielle konflikter kan dermed synliggjøres og løses på et tidligst mulig tidspunkt. Dette er også til utbyggernes fordel. En omforent plan vil drastisk reduserer antall protester og klager. Dermed blir forutsigbarheten større. I en tid der konkurransen øker i byggebransjen, er det ikke lenger så sikkert at alle leiligheter vil bli solgt straks de legges ut på markedet. Ved å lytte mindre til arkitektene, og mer til potensielle kunder i lokalsamfunnet, vil trolig nybyggene også bli mer konkurransedyktige på markedet.

Vi trenger en styrking av det representative lokaldemokratiet.
Dette oppveier at utbyggerne gjennom plansmier kanskje må godta å redusere byggevolumet noe, og at de må legge litt større innsats i utformingen av nybyggene. I Storbritannia har Prince Charles' stiftelse for bedre lokalsamfunn lansert en enkel modell for å lodde befolkningens ønsker, det nettbaserte medvirkningsverktøyet «BIMBY, Beauty in my Back Yard». Noe tilsvarende bør vi gjøre her i landet.

Konklusjonen må bli at vi trenger en styrking av det representative lokaldemokratiet. Vi trenger en drastisk reform av hvem som utvikler reguleringsplaner.
Det bør bli slutt på at private aktører kan fremme store planer uten medvirkning. Planene bør inneholde omforente minstekrav for tilpasning av nybygg til stedets karakter og historiske kvaliteter.

Behov for nasjonal lovgivning
I tillegg trenger vi bedre nasjonal lovgiving for å sikre demokratisk styring av stedsutviklingen. Det er mange eksempler på at utbyggere truer med å flytte prosjekter til andre kommuner hvis de ikke får det akkurat slik de vil.
Kommuner konkurrerer slik om å være mest ettergivende overfor utbyggerne. En nasjonal lovgivning med sterkere krav om kommunal styring av planleggingen, og lokal medvirkning på et tidlig stadium i prosessen, vil avhjelpe dette. Adgangen til å innvilge dispensasjoner for å tekkes utbyggerne må innskrenkes.

Slik kan det, i god sosialdemokratisk ånd, etableres en allianse mellom topp og bunn i samfunnshierarkiet. Vi ser allerede at nasjonale føringer for utvikling av bærekraftige lokalsamfunn og bevaring av kulturminner ofte er i samsvar med lokalbefolkningens ønsker, mens problemene skaper av mellomsjiktet; kommuner, eiendomsutviklere og arkitektfirmaer.
Et godt eksempel er Riksantikvarens nye Bystrategi. Den anbefaler økt vekt på harmonisk tilpasning av nybygg i verneverdige bygningsmiljøer. Kontrast frarådes. Dette sammenfaller med kravene til mange lokale aksjonsgrupper som protesterer mot respektløs fortetting.

Vårt neste store prosjekt
Noen frykter at delegering av beslutningsmyndighet til befolkningen vil åpne dørene for allslags fordomsfullhet og pleie av egeninteresser. Erfaringer fra gode og reelle medvirkningsprosesser viser imidlertid at folk som gis ansvar også tar ansvar.
Å delegere beslutninger til dem som er direkte berørt er ikke skumlere enn å gi befolkningen alminnelig stemmerett. Det er noe vi bør satse på. Og det er noe som også står i stil med den utvidelsen av demokratiet som arbeiderbevegelsen og frivillige organisasjoner historisk har gått i bresjen for.

Innen stedsutvikling er det åpenbart et behov for at vårt gode representative demokrati forsterkes gjennom økt vekt på direktedemokrati. Gjennom slike reformer kan vi fortsette den gradvise demokratiseringen av ulike samfunnsområder som har preget Norge siden 1814. Vi har kommet langt i å demokratisere arbeidslivet. Nå står stedet der vi bor for tur. Det bør være vårt neste store prosjekt.

(Det nettbaserte tidsskriftet Agenda Magasin, eid av Tankesmien Agenda, avholdt i 2017 en kronikkonkurranse. Den skulle besvare dette spørsmålet: "Hvilket offensivt politisk prosjekt bør Norge satse på de neste ti årene? Hvorfor er det viktig og hvordan kan det gjøres?". I juryen satt bl.a. tidligere statsråd Bård Vegar Solhjell og Marte Gerhardsen, leder i Tankesmien Agenda. Vinneren ble dette bidraget fra Audun Engh.)

Juryens begrunnelse:

"Vi ser det til stadighet: Vanlige folk har en følelse av å bli overkjørt i byggesaker og byutviklingsspørsmål. Det blir strid om det ene prosjektet etter det andre. Selv om intensjonene bak fortettingen ofte er gode, og storsamfunnets behov av og til må krysse foran lokalbefolkningens sterke engasjement, er det vanskelig å fri seg fra tanken om at det burde være mulig å gjøre disse prosessene mindre smertefulle.

Audun Engh argumenterer overbevisende for at vi trenger en demokratireform i stedsutviklingen. Han løfter fram medvirkning og direktedemokrati som viktige biter av løsningen. Gjennom en kronikk som er rik på eksempler, som er svært godt gjennomarbeidet og dessuten velskrevet, åpner han opp et ordskifte som dypest sett handler om forholdet mellom vanlige mennesker, sterke næringsinteresser og politikere som i mange tilfeller lar seg presse.

Det som gjør teksten interessant er at den viser hvordan det finnes et potensial for en ytterligere fordypning av demokratiet i Norge. Han peker på en mulig vei videre. Det er et forslag som fortjener å bli diskutert, og som også kan inspirere til liknende tanker på andre politikkområder. Vi gratulerer med seieren i årets kronikkonkurranse.")