

INSTITUSJONELLE OG KULTURELLE IMPLIKASJONER AV AREALBRUK

ERLING BERGE

Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning. Munthesgt.31, Oslo2


NOTAT 83:5

INSTITUSJONELLE OG KULTURELLE IMPLIKASJONAR AV AREALBRUK

Erling Berge⁺⁾

Innleing

Arealbruk har vi alle erfaring med og dei fleste meiningar om. Anten det gjeld naboens urimeleg høge hagegjerde eller boligbygging i Oslo-marka kjenner vi at det angår oss. Svært mange lokalpolitiske stridsspørsmål er meir eller mindre nært knytt til avgjerder om bruken av eit gitt areal.

I større grad enn noko anna offentleg verksemd når arealbrukskontrollen og dens verknader fram til alle menneske og påverkar kvardagen deira. Det som er viktig i dagleglivet til folk flest er også det som sterkast vil prege kultur og institusjonar i eit samfunn.

I denne artikkelen vil eg ta opp sambandet mellom arealbruk og samfunnsinstitusjonar. Kva er det ved arealbruken som gjer regulering nødvendig? Når ein måte å regulere på er valt, kva konsekvensar har den for ulike folkegrupper? Korleis verkar reguleringa i høve til nye problem etter kvart som dei dukkar opp?

Hovedpåstanden er at konflikhtar generert av motstridande interessentar til samme areal gjer det nødvendig å regulere arealbruken. I vår kultur fungerer privat eigedomsrett til jord som reguleringsmekanisme. Når tettbygde, industrialiserte bysamfunn veks fram, vil ikkje denne reguleringsmåten vere god nok lenger. For å auke produktiviteten og minke

⁺⁾ Eg vil takke for konstruktiv kritikk og merknader frå Svein Einersen, Helge Espe, Randi Hjorthol, Andreas Hompland, Lise Kjølørød, Åsmund Langsether, Jens Nystad og Trygve Solheim.

konfliktmengda må ein meir differensiert reguleringsinstitusjon utviklast.

Arealbrukens logikk

Dei direkte og nære sambanda mellom daglegliv og arealbruk har gjort arealbruk til eit sentralt tema i mange fag. Hos økonomar kan ein t.d. lese om kva det er som fastlegg verdien av eit areal (Alonso 1964, Mills 1973). I statsvitenskap finn ein diskusjonar om korleis en bør gå fram når ein skal ta avgjerder om arealbruk (de Neufville ed. 1981). I geografien kan ein studere korleis avstand verkar inn på samhandlingsfrekvensar (Østby 1970, Harvey 1972). I psykologi og arkitektur finn ein studium av korleis menneske oppfører seg i høve til eit territorium (Scheflen 1976, Küller 1976) og i antropologi kan ein lese om korleis ulike folkegrupper tilpassar seg ulike naturtilhøve og korleis dette verkar inn på kulturen deira (Veyda (ed.) 1969).

I sosiologi har ein heller ikkje kunna unngå å komme inn på sambandet mellom samfunn og omverd. Mye av desse studia har gått under merkelappane human-økologi eller sosial-økologi. Ein god del også som regionalsosiologi. Typisk for desse studia kan vere å sjå på korleis ulike sosiale grupper blir bosett i ulike område, t.d. etter etnisk status og etter sosial rang (Theodorson 1961). Men interessa for arealbruk og dei meir konkrete sambanda mellom det geografiske rommet og det sosiale systemet har aldri stått sterkt.

Den sterkaste tradisjonen er den klassiske "Chicago-skolen" representert ved Park, Bruggess og McKenzie (Theodorson 1961). I følge Park (1936; sjå også McKenzie 1925) er konkurransen den sentrale prosessen som styrer tilpasningane mellom ulike grupper samfunnsmedlemmer. I stor mon er det ein konkurranse om tilgang til og bruk av areal. I den grad

det finst samarbeid, er det eit resultat av konkurransen (konkurransesamarbeid, t.d. gjennom spesialisering og arbeidsdeling).

Human-økologien vart tidleg kritisert for at den gjorde konkurransen til den sentrale prosessen i samfunnet, og frå slutten av trettiåra var dei teoretiske grunnpillarene for humanøkologien alvorleg svekka. I det vidare arbeidet med det teoretiske grunnlaget for human-økologien (Hawley 1950, Duncan 1961), var statusen til konkurransen som sosial prosess aldri skikkeleg avklara. Noko av problemet var at ein identifiserte konkurransen som ein prosess. Teoretisk sett kan dette kallast ein feilspesifikasjon. Konkurransen, i den samanheng ein nyttar omgrepet her, er meir å likne med eit logisk prinsipp: ein grammatisk regel som teoretiske byggverk må ta omsyn til om dei skal vere korrekte i den forstand at dei er i samsvar med kva "verda" viser oss. Konkurransen er altså eit formallogisk omgrep. Det kan enkelt definierast som å vere strukturen i dei samhandlingane som oppstår når omstenda tvingar ulike aktørar med i alle fall delvis motstridande interesser til å samhandle.

Dei formelle eigenskapane ved konkurranse slik definert blir studert i spelteorien (Luce and Raiffa 1957, Johansen 1975). Nokon samfunnsvitenskapeleg teori er ikkje dette. Men samfunnsvitenskapelege teoriar som handlar om aktørar med motstridande interesser, må konstruerast slik at strukturen i dei prosessane teorien beskriv, er i samsvar med spelteorien.

Når en skal studere korleis samfunn regulerer arealbruk og korleis ulike grupper menneske blir fordelt i høve til kvarandre og i høve til tilgjengelege areal er det altså ikkje nok å seie at det vil vere konkurranse om areala. Sjølv sagt vil det det. Dersom vi har eit samfunn av ulike aktørar vil dei, slik vi tenker oss eit samfunn, også ha i alle fall delvis motstridande interesser i tilgangen til og bruken av ulike areal. Dette er lite interessant. Det interessante

er korleis samfunnsmedlemmene organiserer samfunnet under føresetnad av at der er motstridande interesser. Korleis regulerer ein arealbruk. Korleis veg ein særinteresser i arealbruk opp mot fellesinteresser? Kor høgt eller lågt konfliktnivå over arealbruk kan tolererast? Korleis har ein institusjonalisert konkurranse/konfliktregulerande mekanismer?

Eg tar som utgangspunkt for det vidare arbeidet at i det konfliktpotensialet som ligg i dei motstridande interessene til arealbruk ligg det eit konstant press på samfunnsmedlemmene til å finne måtar å løyse konfliktane på som ikkje er øydeleggende for legitimiteten til samfunnssystemet.

Arealbrukens logikk er altså spelteoriens konkurranse om eit knapt gode. Den er ei utfordring alle samfunn må møte. Dei nærmare eigenskapane ved utfordringa og måtane den blir møtt på er imidlertid svært ulike. Variasjonsbreidda i løysingsmåtar skal eg ikkje komme inn på. Men det er ikkje urimeleg å tru at når ein løysingsmåte er institusjonalisert vil den påverke forløpet til dei fleste endringsprosessar og derigjennom vere ein faktor som er med å fastlegge den historiske utviklinga.

Eg vil vidare utover hovudsakleg drøfte skillet mellom jordbrukssamfunn og industrialiserte bysamfunn ut frå den løysingsmåten på arealbrukskonfliktar som vart institusjonalisert i Vest-Europa. Jordbrukssamfunn og industrialisert bysamfunn er i denne samanhengen tenkt reint idealtypisk. Eit tredje idealtypisk samfunn kan vi kalle allmenningssamfunnet. I allmenningssamfunnet har alle samfunnsmedlemmene like stor "rett" til å nytte alle areal, og det finst inga overordna makt som kan eller vil regulere bruken av areala. (Det som i dagens samfunn blir kalla allmenning er i denne samanheng ein regulert allmenning. Staten regulerer kven som kan utnytte allmenningen og korleis det kan skje.) Dei enklaste eksempla på arealbrukens logikk finn vi i allmenningssamfunn.

Allmenningens tragedie

I Norskehavet har vi dei siste 30 åra sett ein situasjon utvikle seg som kan illustrere poenget ovanfor. Etter kvart som fleire og fleire fiskarar hausta meir og meir av det naturen kunne produsere av mat, vart konkurransen skjerpa og konfliktane hardara (torskekrig). Overfisking trua med å gjere slutt på alle muligheter for å hauste.

Løysinga ein valte var å innføre ei form for eigedomsrett til havområde der ein klart definert aktør fikk rett til og interesse i å regulere haustinga (ein regulert allmenning). Så lenge det berre fanst mange små aktørar som konkurrerte om å hauste på allmenningen, var det i ingens interesse å regulere mengda ein sjølv hausta. Men det ville vere i alles interesse at den totale mengda vart regulert. Dei konsekvensar som mangelen på regulering i en slik allmenning fekk, kalla Hardin (1968) allmenningens tragedie. Med mindre målestokk på allmenningen enn Norskehavet ser vi at innføring av privat eige i ein allmenning vil vere ei form for institusjonell løysing som kan regulere konfliktane over arealbruken og sikre økonomisk forsvarleg utnytting av ressursane. At ein i Norskehavet har valt ei løysing etter modell av privat eige til jord har nok sin bakgrunn i at "privat eige" er ein institusjon med djupe røter i heile den vestlege kulturen.

Konfliktane i Norskehavet kan illustrere enno eit poeng i denne samanhengen. Teknologien har ein stor og direkte verknad på konfliktpotensialet i arealbruken. Det var den teknologiske utviklinga i fiskeria som gjorde det mogeleg å overfiske slik at ressursgrunnlaget for vidare fiske var trua. Men teknologi kan også verke andre vegen. I bysamfunn har bygningsteknologi og særleg transportteknologi minka konfliktpotensialet i arealbruken vesentlig i vårt århundre.

Privat eigedomsrett til jord

Kva prosessar som førte fram til at privat eige av jord vart institusjonalisert kan diskuterast. Eit av dei få utgangspunkta er Engels (1884) sin studie av framveksten til familien, privat eigedom og statsmakt. Det synest likevel rimeleg å tru at det ikkje var omsynet til konflikhtar over arealbruk som førte til at ein innførte det. Men når privat eige av jord først er innført, kan ein knapt diskutere livskrafta til institusjonen og samfunna som har hatt den, utan å komme inn på at privat eige av jord også er ei institusjonell løysing på dei konfliktane som oppstår når det blir konkurranse om ulike areal. Gjennom arvereglar (odelslov og åsetesrett) og reglar for kjøp og sal blir konfliktane kanalisert inn i eit mønster der ein kan avgjere dei før dei eskalerer til full krig. Desse prosedyrene er i sin tur med å styrke statsmakt og politi.

Privateiga får også motivasjonseffektar med konsekvensar for samfunnsutviklinga. Privateige av jord er eige av produksjonsmiddel og har i vår vestlege verd oppmuntra til interesse i å akkumulere materielle rikdommar som uttrykk for høg status ("kapitalismens ånd"). Dette har i samfunnsøkonomisk forstand gitt sin relativt fornuftig bruk av jordsbruksareala. Arvereglane saman med interessa i å akkumulere kapital synest over tid å ha ført til ei avgrensing i talet på arvingar gjennom sine giftarmål slik at folketilveksten vart mindre enn den ellers kunne vore (Clark 1977). Vi kan altså seie at når privat eige til jord er etablert, vil den vere ein karakteristikk ved den sosiale strukturen som har mange viktige konsekvensar. At konflikhtar over arealbruk kan løysast utan øydeleggende strid, er berre ein av dei. Det finst eksempel på andre institusjonelle løysingar som antakeleg gir mindre konflikt over arealbruken enn privat

eige gir (Haaland 1969). Men desse institusjonelle løysingane ser ut til å mangle dei andre konsekvensane som følgjer med privat eige av jord. Problemet med konflikhtar over arealbruk sett isolert har altså langt frå ei optimal løysing i privat eigedomsrett. Ein må likevel kunne seie at i tradisjonelle jordbrukssamfunn har løysinga verka tilfredsstillande.

Men med industrialisering og urbanisering dukkar nye konfliktdimensjonar opp.

For å komme inn på dei dilemma ein står framfor i storby-samfunn når ein skal regulere arealbruken, må eg gå litt nærmare inn på kva eigenskapar det er ved eit areal som kan gjere det brukbart for ulike aktørar og korleis dei ulike eigenskapane påverkar konfliktane over arealbruken

Verdien av eit areal

Klassisk politisk økonomi hadde ein langvarig diskusjon om grunnrenta og korleis den skulle fastleggast. Kva er den rette prisen på å leige ei arealeining?

Verdien av arealet var då den kapitaliserte verdien av renta. Stort sett dreia diskusjonen seg om areal utan spesifikke investeringar (Mills 1972).

Verdien av eit areal, slik omgrepet blir nytta her, er sjølvstykkt knytt til omsetningsprisen og til diskusjonen om grunnrenta, men er eit meirupresist og omfattande omgrep. Eg ønskjer ikkje berre å inkludere økonomiske investeringar i arealet, men også symbolske investeringar i det. Verdien av arealet blir derfor ein teoretisk storleik knytt til ei vurdering gjort av kvar einskild aktør slik at ein omsetningspris kan gi både "vinst" og "tap" i høve til verdien.

Det er då generelt to typer prosessar som kan auke verdien av eit areal igjennom direkte investeringar i arealet. Vi kan kalle dei økonomiske og symbolske investeringar i arealet. Ei tredje kjelde til verdien av eit areal er knytt til det økonomane kaller eksternalitetar - når andre investerer på sine areal får dette verknad for verdien av mitt areal.

Ein kan altså grovt skille ut fire typer verdi knytt til eit gitt areal.

- 1) Den eine er verdien av arealet betrakta som lokalitet for ein gitt aktivitet. I eit jordbrukssamfunn vil dette vere kvaliteten av jorda og kapital nedlagt i odlinga av den. I ein by kan det vere arten av bygningar som er lokalisert til arealet.
- 2) Den andre typen av verdi er arealet sett på som strategisk lokalisering i høve til andre aktørar. I jordbruks-samfunn vil dette gjelde lokaliseringa av jorda i høve til slekt og vener og i høve til marknader for overskots-produksjon. Til dels også i høve til transport- og kommunikasjonskanalar. I byen gjeld det både lokali-sering i høve til marknader og transportveggar, og i høve til andre aktørar ein er avhengig av å samarbeide med i produksjonsprosessen.
- 3) Den tredje typen av verdi i eit areal, er knytt til den evna arealet har til å symbolisere høg status. I jord-bruket er dette knytt til storleiken på arealet og over-skotet frå produksjonen. I byen er dette for nærings-areal meir knytt til overskotet i produksjonen hos aktørane på tilgrensande areal enn til overskotet frå eigen produksjon. I boligområda er det i stor grad knytt til den sosiale statusen som beboarane av tilgrensande areal har.

- 4) Den fjerde typen av verdi i eit areal, er knytt til arealet som symbol for medlemskap i eit fellesskap. I jordbrukssamfunnet er dette knytt både til slekt og slektsgard og til lokalsamfunn. Naturlilhøva i Norge har ført til at gardsbruk har blitt liggande langt frå kvarandre. Plasseringa av bostaden på den jorda ein eig og driv har ført til at verdien av tilknytting til slekt blir svært nært knytt til bestemte areal, og at slekt blir viktigare enn lokalsamfunn. Sal av jord betyr ofte flytting og tap av dei verdiar som ligg i dette arealet. Dette er ein kontrast til landsbybosettingar der jordbruksareal er skilt frå bolig. Landsbyen kjem i denne samanhengen inn under bysamfunnet. Familieboligen vert det arealet som ber verdien av tilknytting til slekt og lokalsamfunn, og lokalsamfunnet blir gjerne viktigare enn slekta. Når byane blir større, kan større areal bli knytt til ulike etniske eller sosiale grupper. Dei viktigaste symbolverdiane for byane som lokalsamfunn er likevel knytt til offentlege bygningar og plassar (Firey 1947). Dermed blir boligen i større grad utbytbar. Ved skifte av bolig innan byen taper ein i liten grad symbolverdiar knytt til fellesskap. Og for dei andre verdiane finst der ein marknad.

Karakteristisk for jordbrukssamfunnet er da at verdien av eit areal i stor grad er bestemt av kvalitetane ved arealet (storleik, jordkvalitet, bygningsmasse). Både bruksverdien og symbolverdien er direkte knytt til dette

I storbyen derimot vil verdien av eit areal vere dominert av karakteristika ved aktørane som er lokalisert på nærliggande areal og til dels av kvalitetane på nærliggande areal (kva foregår på nærliggande areal, kva status har aktørane, korleis er bygningene). Både bruksverdien og symbolverdien til arealet vil vere knytt til

den strategiske lokaliseringa av arealet i større grad enn til eigen bruk av arealet.

Desse skilnadane mellom by og land gir heilt ulike konflikttypar. Medan hovudinteressa i jordbrukssamfunnet vil vere knytt til rettstryggleiken for grensene til ein eigedom, vil hovudinteressa i storbyen knytte seg til naboens aktivitetar.

Interesseskilnadane mellom by og land vil forme konflikhtar og over tid påverke dei institusjonane som skal løyse konfliktane. Det er utan vidare klart at dei institusjonane som er utvikla for å løyse arealbrukskonflikhtar i jordbrukssamfunn, vil verke dårleg i bysamfunn.

I jordbrukssamfunn vart det aldri utvikla institusjonelle rutiner som aktivt skulle styre arealbruken i noko bestemt retning. Gitt karakteren av interessekonfliktane i byen vil dette vere eit av dei første problema byborgarane må finne ei løysing på. Sidan byen i praksis er eit etablert system, betyr dette at byborgarane stort sett kan konsentrere seg om å kontrollere verksemda til innflyttarar og nyetableringar. Historisk sett har kontrollstrukturane i byane vokse fram uavhengig av jordbrukssamfunna. Under framveksten av dei uavhengige bysamfunna kan ein sjå det slik at krava om borgarskap og næringsbrev saman med laugsvesenet hadde som ein konsekvens at arealbruken vart styrt ut frå interessene til etablerte verksemdar. Verdiane i den strategiske lokaliseringa av etablerte verksemdar vart teken vare på. Seinare fekk sonevedtekter og reguleringsplanar samme oppgåvene, men til dels ut frå heilt andre motiv.

Den strategiske lokaliseringa av ein eigedom i høve til andre aktivitetar gir ikkje berre "windfall profits" fra andre sine investeringar, det gir også kostnader ved at andre kan velte avfallsproblem både bokstaveleg og

figurleg tala over på naboar. Den opprinnelege motiveringa for innføring av sonevedtekter låg meir i å beskytta folkehelsa mot avfallet frå industriproduksjonen enn i omtanke for å beskytte fellesskapsverdiar i offentlege parkar (Hagerup 1981, Jensen 1981, 1982).

Framveksten av sonevedtekter og reguleringsplanlegging høyrer til i ein historisk fase som må seiast å vere prega av organisering og etter kvart ei sektor-byråkratisering av dei oppgåvene som måtte løysast kollektivt (Berrefjord 1978, Udy 1979). Dette vil også gjelde administrasjonen av bysamfunna (Suttles and Janowitz 1979).

Det synest typisk at dei mange ulike konsekvensar som arealbruksregulering faktisk har, ikkje har vore eksplisitt tenkt igjennom når ein tok i bruk sonevedtekter og reguleringsplanar på stendig fleire område og med aukande detaljeringsgrad.

Lover og forordningar som verka inn på arealbruken dukka opp i stendig fleire samanhengar (NOU 1977:1, 1983:15) i takt med sektorspesialiseringa.

Mange meiner i dag at den storstilte sonereguleringa og funksjonssepareringa som ein freista seg på i storbyane fra århundreskiftet og fremover har øydelagt den sunne variasjonsrikdommen i dei større bysamfunna (Jacobs 1961, Mumford 1961). Reguleringsplanlegginga for Oslo ifrå 1924 av og særleg planane om totalsanering av dei indre bydelane på Østkanten kan vere heimlege eksempel på dette. Over tid vil denne typen arealbrukskontroll vere ein trussel mot byane som sosiale system.

Dette gjeld internt for bysamfunn. Litt andre problem dukkar opp når ein freister å harmonisere arealbruks-

kontrollane i byen og i jordbrukssamfunnet. Lover og reglar som både er nødvendige og har ei kulturell forankring i byen vil på landet ikkje berre vere overflødige, men kanskje også komme på tvers av etablerte normer.

Arealbruk og kultur

Privat eige av jord fører i eit jordbrukssamfunn til at den offentlege interessa blir fokusert på grensesteinane og identifikasjonen av eigaren. Kven som brukar jorda og korleis jorda blir brukt har mindre interesse. Over tid vil dette felle seg ned som forestillingar om kva som er offentleg og kva som er privat. Så lenge eigaren betaler skatten sin og lar vere å flytte grensesteinane, kan ingen legge seg opp i kva som skjer i gardsdrifta.

Om ein flytter til byen med ei slik haldning til næringsverksemd, er situasjonen duka for konflikt. Det er verd å merke seg korleis denne oppfatninga av kva som er offentleg og kva som er privat passar inn i ein entreprenørkodeks som lettar industrialisering og sosial endring. Det er og verd å merke seg korleis det kulturelt bestemte skillet mellom offentleg og privat i samband med industrialisering og byvekst vil vere med å auke mengda av sosiale og økologiske problem ved å nekte for allmenhetas rett til innsyn i og kontroll med kva som foregår innan ein industrieigedom. Det kan altså argumenterast for at det finst ei klar line frå privat eige av jord gjennom kapitalistisk jordbruk til industrientreprenørane. I bysamanheng produserte imidlertid dette arealbrukssystemet raskt veksande problem og etter kvart motreaksjonar. Noko fullgod løysing på problemet med å kontrollere arealbruken i storbyen synes enno ikkje å finnast. Eit av problema er å ta vare på motivasjonseffektane i retning av innovasjon og rentabel ressursutnytting samtidig som ein

regulerer aktiviteten til nye aktørar i høve til etablerte aktivitetar og garanterer rettstryggleik og likskap for lova.

Freistnadane på å regulere arealbruken i byane ut frå rasjonelle byråkratiske rutiner vart inkorporert i dei bygningslovene byane tidlegare hadde fått ut fra brannvernsomsyn (Hagerup 1981, Jensen 1981, 1982). I utgangspunktet var det ei lov for kvar by. I 1924 vart det vedteken ei lov felles for alle byane i landet, og i 1965 vart ei ny lov vedteken for heile landet. I denne lova er løysingsforslaga for storbyane gjort gjeldande for heile landet, også det som er igjen av jordbrukssamfunn. Den kulturelle forståinga av det legitime i å blande seg bort i kva for bygningar ein skulle sette opp på jorda si og kvar avkjørsler til offentleg veg kunne leggst var stort sett mangelvare. Kjensla av at staten no blanda seg inn i saker den ikkje hadde noko med var sterk hos mange og gjorde nok sitt til det som sidan er observert som høgrebølgja i bygde-Norge. Introduksjonen av nye arealbrukskontrollar skapte ikkje berre nye konflikhtar. Etter kvart ser vi og at nye kulturelle former veks fram. Bygningslova fra 1965 har skapt byggefeltet og bygdebyen. Her synest det vekse fram nye kulturelle former. Vi har fått "rurbane" samfunn (Hompland 1982, Hompland og Kjølshøi 1983). Og vi har alle etter kvart fått eit visst inntrykk av kven som bor i bygdebyane, kva dei driv med og kvifor dei er der dei er. Etableringa av "bygdebyen" som kulturell stereotypi har gått raskt og er eit samtidig eksempel på det som har foregått i storbyane og som stadig foregår: produksjon av eit kulturelt spegelbiletet av arealbruken.

Ein viktig konsekvens av arealbrukskontrollen i storbyen er at den gir en viss einenskap til gatebiletet og

bygningssmasse over større bydelar. Dette gir også eit sams preg til aktørane lokalisert i bydelen. Etter kvart veit alle kvar skomakarane bur eller bilseljarane held til eller skreddarane eller rikfolket eller fattigfolket eller strilane eller svenskane Ut frå eigne observasjonar og samtaler med andre vil en bybuar lage seg eit bilete av korleis byen ser ut og kva som skjer på dei ulike stadene ("mentale kart", Downs 1982). Dette lettar opplagt det daglege arbeidet for kvar einskild, og for byen som system minkar det vesentleg kostnadene ved å kople ulike interessentar (det er med å reduserer transaksjonskostnadene).

Slike mentale bilete av korleis byen "er" får imidlertid sitt eige liv. Dei vil vere med å reprodusere seg sjølv gjennom den effekten dei har på lokaliseringsavgjerder til nye aktørar. Slik sett er dei eit konserverande element i byutviklinga (både på godt og vondt). Dei skaper problem med å få til endring av arealbruk.

Arealbruk og motivasjonseffektar

Privat eige av jord og arealbrukskontrollane bygd opp omkring denne institusjonen verka til å gi høgast status til dei som utnytta jord best i økonomisk forstand. Etter kvart kom det til å bety dei som var dyktigast til å produsere for ein marknad. Litt meir generelt kan ein seie at forestillingane om sosial status vart nært knytt til arealet og kvalitetane av det. Det utvikla seg også forestillingar om at symbolverdiar for tilknytting til felleskapet (slekta) måtte byggast opp i tilknytting til jord og bolig. Dette er forestillingar som jordbruksbefolkninga tok med seg til byen. I bymiljøet er dette svært vanskeleg å

realisere. Ein måte, og kanskje den einaste måten, å realisere det på, er å skaffe seg villa med hage. Føresetnaden for at dette kunne realiserast før alternative, byspesifikke statuskulturar utvikla seg, var at velstand og transportteknologi utvikla seg samtidig som landbefolkninga i Norge vart bybuarar.,

I praksis var det dette som skjedde (Myhre 1977). Den kulturelle innsikten i arealbrukskontroll her i landet er såleis basert på privat eige og den jordbrukskulturen som vaks fram omkring denne institusjonen. I jordbrukssamfunnet har dette fungert rimeleg bra.

I storbyen derimot får privat eige av jord konsekvensar som kontrollsysteemet basert på jordbrukskulturen ikkje er i stand til å gjere noko med.

Sidan svært mye av verdien av ein eigedom i byen er generert som et kollektivt produkt og tilsvaranda at kostnadane ved ulike aktivitetar kan veltast over på naboane, gir privat eige av jorda grobott for spekulasjon. Privat eige av jord gir ein ukontrollert omfordeling av goder og byrder i bysamfunnet som kan utnyttast spekulativt.

Ved å kjøpe opp boligeigedomar og la lågstatusgrupper flytte inn, vil ein senke verdien av eigedomane omkring. Når desse blir selt og nye lågstatusgrupper flytter inn, fell verdien enno meir. Store deler av en bydel kan på denne måten kjøpast opp rimeleg. Lågstatusgruppene kan så kastast ut. Ein del boliger blir rehabilitert og selt rimeleg til høgstatusgrupper. Når strøkets status stig, kan resten av eigedomane seljast med god fortjeneste. Spekulasjon i stor skala etter denne oppskrifta er nok sjeldan, men skal ha funne stad. I liten skala foregår det stadig vekk. Eit døme

kan vere å la lågstatusgrupper flytte inn i ei leilighet i ei blokk.

I mange høve vil kunnskap om korleis kollektive tiltak vil bli gjennomført kunne sette einskildaktørar i stand til å selje eigedomar før verdinedgangen eller kjøpe eigedomar før verdioppgangen.

I samband med reguleringsvedtak har ein sett dette også i Oslo som t.d. da området for murtvang skulle utvidast (Christensen 1972). I samband med vedtak om total-sanering av større område synes ringverknadane å få særlege former. Der kommunane vedtar planar om sanering uten å vere sikra økonomiske og legale middel for å gjennomføre planane synest resultatet å bli spekulative oppkjøp av eigedommar både av private og offentlege aktørar og på lang sikt forslumming (Engelstand & al. 1977, Gullestad 1979).

Mellom dei arealbruksendringane som er mest konsekvens-rike i høve til strategisk verdi er kollektive om-disponeringar av areal for kommunikasjonsformål. Bygging av vegar, baner og utviding av gater kan verke til å senke verdien på nokre eigedomar og auke den for andre.

Den kollektive aktiviteten som det er å skaffe fram nødvendig infrastruktur for byen som sosialt system, fører altså til ei omfordeling av verdiar på private hender. Sjølv om ein ser bort ifrå at dette motiverer til spekulative eigedomskjøp, verkar privat eigedomsrett til areal likevel dårleg for byen.

Normalt vil eigedomsrett til areal også i byen verke til at ressursane på arealet blir tatt vare på og nytta på ein forsvarleg måte innan dei rammer reguleringsvedtaka har sett. Dette er ein verdifull eigenskap. Problema oppstår når en via reguleringsvedtak ønskjer å endre arealbruken. Og ser vi på byen som eit totalt system, er det truleg at alle i lengda taper på den

eksisterande forma for arealbrukskontroll. Nokre få tener på det, men i gjennomsnitt får alle det dårlegare. Det problematiske for byen ligg i den form for vetorett eigedomsretten gir i høve til bruksendringar og om-disponering til offentlege formål (t.d. ei breiare gate). Taparane ved slik omdisponering av areal er einskildpersonar, og tapa er som regel store. Kven som nyt godt av omdisponeringa er som regel uklart. Nokre få heldige som ligg rett plassert får rett nok eigedomane sine auka i verdi. Men verdiauken er realiserbar berre ved sal. Problemet for byen er å gjere det klart korleis ein kan verdsette at t.d. vareleveransar blir gjort litt raskare, eller at reisetider for pend-larar blir gjort litt kortare. Ingen kan seie klårt om dei har nokon konkret gevinst, medan mange kan påvise klårt korleis dei taper på omdisponeringa av areala. Dette gjer det vanskeleg å skaffe politisk støtte for omregulering til offentlege formål. Samtidig har dei som taper verdier ved omreguleringa både det legale apparatet knytt til forsvaret av jordeigedomar til rådvelde og ei sterk interesse i å påverke avgjerds-prosessen politisk. I praksis kan privat eige av jord fungere som vetorett i høve til kollektive avgjerder.

Så lenge byane veks eller teknologi og nye aktivitetar endrar på krava til tenester bybuarane har, vil denne vetoretten føre til at transaksjonskostnadane for verksemder i byane er større enn dei kunne vore og truleg veksande til det er rimelegare å flytte verksemda ut av byen (Berge 1980).

I praksis kan det synast som arealbruksavgjerder er irreversible i høve til ein offentleg demokratisk avgjerdsprosess. Likevel ser vi at byar og bydeler endrar karakter. Både materielt og kulturelt skjer det endringar. Dei store og viktige endringane i storbyane kjem da ikkje som følgje av offentleg styring etter vedtekne planar, men som følgje av sosial-økologiske prosessar eller reint makt(mis)bruk (forslumping og riving anten i privat eller offentleg regi).

Den individuelt rasjonelle bruken av privat eigedomsrett til areal gir altså kollektivt konsekvensar som ingen eigentleg ønskjer.

Problemet er å omforme eigedomsretten på ein slik måte at vi kan endre på arealbruk i byen etter gjennomdiskuterte planar samtidig som vi tar vare på dei positive effektane den har i retning av forsvarleg ressursutnytting, rettstryggleik i høve til offentlege inngrep og beskyttelse mot tap ved omlokalisering.

Avslutning

To samfunnsformasjonar synest å peike på at dette kan bli vanskeleg.

Den eine er den massive reproduksjonen av jorbrukssamfunnets arealbrukskultur i forstads- og villabebyggelse. Det andre er den innsiktslause og forfeila bruken av bysamfunnets arealbrukskontroller både i byen (total-sanering) og på landet (mekanisk handheving av generelle byggeforbod). Desse to fenomena kan sjåast som å gjensidig forsterke kvarandre og hindre at ein institusjonaliserer ein arealbruk med grobotn for ein genuin bykultur.

Den eine muligheta for å endre dette mønsteret synest vere å ta motstanden mot bysamfunnets arealbrukskontroll på ordet og åpne villaområda for fleire aktivitetar. Dette vil kunne gi grobotn for den variasjon i aktivitetar og miljø som Jacobs og Mumford etterlyser og etter kvart også den kulturelle innsikten i arealbrukskontrollar som eit bysamfunn må ha. Ein bør samtidig sjå nærmare på eigenskapane til dei eigedomsformene som har utvikla seg "mellom" full privat og full offentlig eige.

Eg tenker på borettslag, sameiger og liknande kollektive eigeformer. Med passelege fordeler frå slik eige samanlikna med privat eige kan en truleg skunde på den kulturelle læringsprosessen som krevst.

Litteratur

- Alonso, W.
1964 "Location Theory" in L. Needleman (ed.): "REGIONAL ANALYSIS". Harmondsworth, Penguin, 1968.
- Berge, Erling
1980 "Bysamfunnsspørsmål." i Berge, Kolberg, Lægreid og Rattsø: "SOSIALE, ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE DATA FOR FORSKNING FOR SAMFUNNSPLANLEGGING." Bergen, NSD.
- Berrefjord, Ole
1978 "Fra embetsmannsstat til embetsmannsstat" i Herned (red.): FORHANDLINGSØKONOMI OG BLANDINGSADMINISTRASJON". Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen, Anne Louise Gjesdal
1972 "Vålerenga. Treby i murbyen." Oslo, Institutt for folkelivsgransking, Universitetet i Oslo.
- Clarke, Colin
1977 "Population Growth and Land Use." (2nd ed.) London, Macmillan.
- Downs, Roger M.
1982 "Cognitive Dimensions of Space and Boundary in Urban Areas." in Theodorson (ed.) 1982: "URBAN PATTERNS."
- Duncan, Otis Dudley
1961 "From Social System to Ecosystem." in Theodorson (ed.) 1982: "URBAN PATTERNS."
- Engels, Frederick
1884 "The Origin of the Family, Private Property and the State." New York, International Publishers, 1973.
- Engelstad, Harald, Randi Hjorthol og Inger Margrete Skogseid
1977 "Byfornyelse. Hvem bestemmer over byen?" Oslo, Pax
- Firey, Walter
1947 "Land Use in Central Boston." Cambridge, Harvard University Press.
- Gullestad, Marianne
1979 "Livet i en gammel bydel." Oslo, Aschehoug.
- Haaland, Gunnar
1969 "Economic Determinants in Ethnic Processes." in F. Barth (ed.): "ETHNIC GROUPS AND BOUNDARIES", Boston, Little, Brown and Company.

- Hagerup, Vegard
1981 "Tettstedsutvikling og tettstedsplan-
legging i Norge." Plan og Arbeid nr.
6, side 337-342.
- Hardin, Garret
1968 "The Tragedy of the Commons." Science,
Vol. 162, pp. 1243-1248.
- Harvey, David
1973 "Social Justice and the City." London,
Edward Arnold.
- Hawley, Amos
1950 "Human Ecology." New York, Ronald Press.
- Hompland, Andreas
1982 "Den røde faren - Offentleg planlegging
og høgrebølgjas næring." i Nilsen,
Reiersen og Aarsæther (red.): "FOLKE-
MAKT OG REGIONAL UTVIKLING." Oslo, Pax.
- Hompland, Andreas og Lise Kjølsvold
1983 "Omsorg i bygdebyen." Arbeidsnotat nr. 1/1983. Oslo,
Institutt for samfunnsforskning.
- Jacobs, Jane
1961 "The Death and Life of Great American
Cities." Harmondsworth, Penguin, 1974.
- Jensen, Rolf H.
1981 "Fremveksten av sonering i moderne norsk
byplanlegging." Plan og Arbeid, nr. 4,
side 195-198.
- 1982 "Fenomener i fysisk planlegging. Et
utvalg fra de siste 130 år." Plan og
Arbeid, nr. 4, side 199-203.
- Johansen, Leif
1975 "Spillteori som grunnlag for samfunns-
analyse." Sosiologi i dag. Nr. 3,
side 3-21.
- Küller, Rikard
1976 "En samfunnsorientert teori for sam-
spillet mellom menneskene og omgivelsene."
i Hovden, Paasche, Røe og Sten (red.):
"DET FYSISKE MILJØ OG MENNESKET."
Trondheim, Universitetet i Trondheim -
Norges Tekniske Høgskole, 1977.
- Luce, R.Duncan and Howard Raiffa
1957 "Games and Decisions."
New York, Wiley.
- McKenzie, R. D.
1925 "The Ecological Approach to the Study
of the Human Community." in Park and
Burgess (eds.): "THE CITY". Chicago,
The University of Chicago Press,
1967.
- Mills, Edwin
1972 "Urban Economics." London, Scott,
Foresman and Company.

- Mumford, Lewis
1961 "The City in History." London, Secker & Warburg.
- Myhre, Jan Eivind
1977 "Urbaniseringen i Norge i industrialiseringsens første fase ca. 1850-1914." I Blom, Grethe Authen (red.): "URBANISERINGSPROSESSEN I NORDEN." Del 3. Oslo, Universitetsforlaget.
- Neufville, Judith Innes de
1981 "The Land Use Policy Debate in the United States." New York, Plenum Press.
- NOU 1977:1 "Ny planleggingslov". Norges offentlige utredninger. Oslo, Universitetsforlaget.
- NOU 1983:15 "Planlov." Norges offentlige utredninger. Oslo, Universitetsforlaget.
- Scheflen, Albert E.
1976 "Human Territories. How We Behave in Space-Time." Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Suttles, Gerald and Morris Janowitz
1979 "Metropolitan Growth and Democratic Participation." in Hawley (ed): "SOCIAL GROWTH." New York, Free Press.
- Theodorson, George A.
1961 "Studies in Human Ecology." New York, Harper and Row.
- 1982 "Urban Patterns. Studies in Human Ecology." University Park. Pennsylvania State University Press.
- Udy, Stanley H.
1979 "Societal Growth and Organizational Complexity." in Hawley (ed.): "SOCIAL GROWTH." New York, Free Press.
- Vayda, Andrew P. (ed.):
1969 "Environment and Cultural Behavior." New York, The Natural History Press.
- Østby, Lars
1970 "Geografisk mobilitet." Meddelelser fra Geografisk Institutt. Kulturgeografisk serie nr. 4. Oslo, Universitetet i Oslo.