

Arne Olsen og Asle Selfors (red.)

Fysisk planlegging

Fysisk planlegging er et sentralt – og til tider hett – tema både i samfunnsdebatten og blant fagfolk: Hva slags bomiljøer tilbys vi? Hvor går grensene mellom det offentlige arealbehov og ulike sektor interesser? Bli planprosessen organisert ut fra et demokratisk ideal om deltakelse fra alle berørte parter, eller forskanser planleggere og politikere seg i sine lukkede rom?

Bidragene i denne samlingen, som er gruppert etter tema, gir noen svar: utfra en historisk, planteoretisk og juridisk synsvinkel.

Den første delen behandler særlig tankene bak og konsekvensene av ulike reguleringsplaner. I den andre delen er fellesnevneren presentasjon og anvendelse av ulike teorier knyttet til fysisk planlegging. Mens den siste bolken presenterer innholdet i og utviklingen av lovgivningen som ramme for offentlig planleggingsarbeide.

Bidragstyperne er fagfolk innenfor offentlig forvaltning og fra høyskole- og universitetsmiljø. Og boka er redigert av Arne Olsen (avd.ing. i Energidirektoratet) og Asle Selfors (utreder i Landbruksdepartementet).

«Fysisk Planlegging» gis ut i anledning 60-årsdagen til arkitekt MNAL, Erik Langdalen som er professor i arealplanlegging ved Norges Landbrukshøgskole.

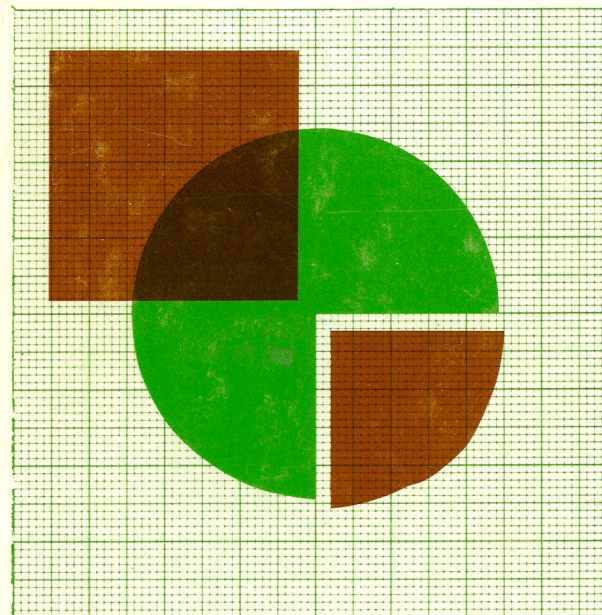
ISBN 82-7322-162-8

FAGBOKFORLAGET

Fysisk planlegging

Arne Olsen og Asle Selfors (red.)

Fysisk planlegging



FAGBOKFORLAGET



Professor, arkitekt MNAL,
Erik Langdalen fylte 60 år
17. april 1985. Erik Langdalen har
hatt et sentralt virke innenfor norsk
samfunnsplanlegging som plan-
legger, lærer, forsker og utvalgs-
medlem. Hans 60-årsdag markeres
med denne artikkelsamlingen der en
rekke fagfolk innenfor offentlig
forvaltning og høgskole- og
universitetssektoren har bidratt.

Erik Langdalen 60 år

FYSISK PLANLEGGING

Arne Olsen og
Asle Selfors (red.)

Fagbokforlaget 1986

© Fagbokforlaget 1986

ISBN 7322-162-8

Omslag: Toralf Sandåker
Sats og trykk: Hagen Offset a.s., Brumunddal

Vi takker for økonomisk støtte til trykking fra:

Aas Sparebank
Landbruksdepartementet
Institutt for jordskifte og arealplanlegging, NLH

FORORD

Bakgrunnen for initiativet til denne boka er at professor, arkitekt MNAL Erik Langdalen, fylte 60 år 17. april 1985. Erik Langdalen har hatt en sentral plass innenfor utviklingen av fysisk planlegging. Som planlegger, lærer, forsker og utvalgsmedlem har han gitt viktige bidrag til fysisk planlegging som praksis og som fagområde. I Vedlegg I er det tatt med en kort, stikkordmessig biografi samt en bibliografisk oversikt over hans arbeider. Disse skulle antyde noe om Langdalens brede engasjement på dette området. Vi synes derfor at hans 60-årsdag bør markeres - om enn ett år forsinket - med en bokutgivelse.

Når dette er sagt, må det framholdes at vi har villet unngå å lage et tradisjonelt festskrift. Det har ikke vært noe mål å la venner og kjente av jubelanten fritt få velge passende tema mot å sette krav til høflig markering av hovedpersonens mange fortjenester. Dette er i første rekke en artikkelsamling rundt temaet fysisk planlegging. Ved innbydelsen til å delta, ble det derfor foretatt en tematisk avgrensning og oppfordret til en kritisk framstilling. Samtidig har vi ikke sett det som et mål nødvendigvis å reflektere alle Langdalens faglige interesseområder; et emne som naturvern er f.eks. ikke viet oppmerksomhet i denne omgang.

Det ligger en viss utviklingsprosess bak de enkelte bidrag slik de nå framstår. Samtlige bidrag har vært gjenstand for en kritisk gjennomgang fra redaksjonens side og er senere bearbeidet av forfatterne. Redaksjonen har under arbeidet særlig hatt hjelp fra amanuensis Daniel Rogstad.

Konsentrasjonen om fysisk planlegging som felles hovedtema medfører et nettverk av tråder mellom de ulike innleggene. Vi har derfor søkt å ordne de 13 artiklene i tre tematiske hovedgrupper, hver med artikkelforfatterne i alfabetisk rekkefølge.

Tanker bak, og konsekvenser av, ulike reguleringsplaner er fellestrekk for de tre første innleggene. *Ellefsen* går inn på den planhistoriske utvikling bak bygdebyen og presenterer «helhetlige fysiske framtidsbilder» som et grunnlag for videre utforming av stedene. Med bakgrunn i en del eksempler drøfter

Lorange betydningen av rettvinklede kvartalsplaner for utforminga av våre byer. Rønnes tar opp reguleringsplanens sentrale rolle som skaper av våre fysiske bomiljøer og påpeker betydningen av kunnskaper både om planidealer og om de bruks- og symbolverdier som skapes.

Presentasjon og anvendelse av ulike teorier med relasjon til fysisk planlegging er felles for innleggene i neste temadel. Amdam tar opp utfordringer som planleggere står overfor og søker å utvikle et planleggingssystem for kommunal egenutvikling. Berge går inn på to ulike kontrollsystemer for arealbruk og illustrerer betydningen av å bruke rett kontroll på rett sted. Hansen tar opp forholdet mellom ulike aktører i planprosessen med hovedvekt på deltagelsesaspektet, mens Jensen presenterer forhandlingsplanlegging som mulig strategi for fysisk planlegging. Selfors og Øvstedal vurderer ulike former for arealplanlegging mot teorier om segmentering og samordning. Sevtdal drøfter ulike teorier om sammenheng mellom eiendomsforhold og arealbruk og anvender teoriene på jordskifte.

I siste tematiske hovedgruppe presenteres innhold i, og utvikling av, lovgivning med relasjon til fysisk planlegging. Austeunå viser muligheter for endring og avløsning av servitutter, et viktig, men hittil lite fokusert virkemiddel i plansammenheng. Rogstad går inn på en del viktige juridiske virkninger av reguleringsplanen, mens Sandvik gjennomgår generalplanarbeidet til nå og søker å gi perspektiver fremover. Balle ser nærmere på gjennomføringen av de fysiske endringer arealplanen forutsetter, og til slutt tar Traagstad opp den langvarige prosessen bak den nye planleggingslovgivningen, samtidig som han presenterer en del hovedtrekk i lovendringene.

Samlingen som helhet belyser dermed hovedtemaet fra en rekke ulike synsvinkler. Målsettingen er at planleggere, studenter, politikere og andre planinteresserte etter lesningen vil sitte igjen med større innsikt i viktige problemområder.

Oslo, januar 1986

Arne Olsen

Asle Selfors

INNHOOLD

Karl Otto Ellefsen	
Stadsidealer bak bygdebyen	s. 9
Erik Lorange	
Formelle byplaner og selvgrødde byer	s. 36
August Rønnes	
Reguleringsplanen: Riksstiltaket for boligområder	s. 52
Jørgen Amdam	
Kommuneplanlegging - tilpassing eller egenutvikling	s. 67
Erling Berge	
Rural eller urban arealbrukskontroll?	Sø80
Tore Hansen	
Profesjonell avmakt og demokratisk planlegging	s. 98
Rolf H. Jensen	
Bifokal forhandlingsplanlegging	s. 112
Asle Selfors og Sverre Øvstedal	
Arealplanlegging: Segmentering eller samordning?	s. 137
Hans Sevtdal	
Arealbruk, eiendomsforhold og jordskifte	s. 147
Torgeir Austenå	
Endring og avløsning av servitutter	s. 161

Daniel Rogstad	
Juridiske virkninger av reguleringsplaner	s. 170
Frode Sandvik	
Fra generalplanlegging til kommunal oversiktsplanlegging	s. 187
Gunnar Balle	
Kommunal arealforvaltning	s. 197
Øyvind Traagstad	
Myten om Sisyfos	s. 204

VEDLEGG

I Erik Langdalen	
Curriculum Vitae og bibliografi	s. 212
II Om forfattere og redaktører	s. 217

RURAL ELLER URBAN AREALBRUKS- KONTROLL?!

Av Erling Berge

Lå oss tenkje oss eit beiteland der kvar familie har rett til å beite så mange dyr dei vil. Ingen har rett eller makt til å sette noko grense for talet på dyr hos det einskilde hushaldet. Sikker forsyning av mat krev mange dyr, og symbolet på rikdom er å ha fleire dyr enn folk flest, Alle vil streve etter å ha størst mogeleg krøtterflokk.

Så lenge rituell krig og sjukdom held talet på menneske og dyr under beitelandets yteevnesfungerer. eit slik allmenningssamfunn. Men når vår vestlege sivilisasjon gjer den rituelle krigen upraktisk og set igang eit moderne helsestell, er allmenningssamfunnet dødsdømt. Etter kvart som alle hushald legg nye dyr til flokkane sine og etter kvart som befolkninga legg nye hushald til, vil det samla dyretalet blir for stort. Dyra beiter bort vegetasjonen, vind og tørke øydelegg jorda. Først vil dyra svelte i hel, sidan menneska. Tragedien er eit faktum.

Kvar familie har ut frå motivet om å betre framtida si vore ein aktiv agent for å øydelegge den. Hardin (1968) kalle denne typen prosess «allmenningens tragedie». Han konkluderer: «Freedom in a commons brings ruin to all».

Med ein gitt teknologi og sosial organisasjon vil økologiens lover sette ei øvre grense for kor mange menneske som kan leve sjølvforsynt innan eit gitt areal. Ettersom befolkningsstorleiken i eit samfunn nærmar seg eller går ut over denne grensa, vil samfunnet oppleve eit aukande konflikt-nivå. Dersom samfunnet er ute av stand til å omorganisere seg, endre teknologien eller det tilgjengelege arealet, vil det oppleve at krig eller øko-

1)

Hovudideane i denne artikkelen har vore presentert i to tidlegare arbeid (Berge 1983 og 1984). Eg har der freista å halde rekning med dei mange som har inspirert meg til å forfølge tankerekken vidare. No har eg mist oversikten, så eg let vere å nemne namn. Men til deg som kjenner igjen argumenta- dine: Takk! Og til deg som meiner eg trør rett ut i blautmyra: Eg er lei for at eg ikkje tok råd frå kjentfolk alvorleg. Men her står eg og kan ikkje anna. Lenge blir eg likevel ikkje ståande.

logiske katastrofer av typen «allmenningens tragedie» «løyser» problema.

Kva som er den enklaste vegen ut av uføret skal det ikkje seiast mye om her. Det kan likevel synast rimeleg å tru at både før og etter jordbruks-revolusjonen, dvs. overgangen frå nomadeliv til fastbuande jorddyrking, var endringar i samfunnsorganiseringa ein lettare tilgjengeleg prosess enn teknologisk endring. Og med dei erfaringane i institusjonell endring som jordbruksrevolusjonen måtte føre med seg, er det rimeleg å tru at også allmenningen sin status vart endra. Det er rimeleg å tru at ulike former for eigedomsrett til areala ville bli utprøvd.

Sjølv om samfunna våre i Vest-Europa i dag er langt frå å vere allmenningssamfunn, er det interessant å sjå korleis utnyttinga av ressursane i havet har hatt ei utvikling som langt på veg har spela igjennom «allmenningens tragedie» på nytt. Den institusjonelle løysinga er å dele opp allmenningen i statsallmenningar der dei ulike kyststatane tar på seg oppgåva å kontrollere ressursuttaka på sine territorium. Det som gjer havet ulikt landjorda er sjølvstøtt at grøda kan vandre fritt frå eit lands territorium til det neste. Å innføre eigedomsrett til havområde har såleis ikkje løyst alle problem. Men det ser ut til at det samarbeidet som må til for å regulere ressursuttaket, har vorte lettare (Conybeare 1980, Hovi 1983).

Innføringa av eigedomsrett i eit allmenningssamfunn er kanskje ei av dei mest konsekvensrike organisatoriske endringane eit samfunn kan gje seg ut på. Ser vi på den historiske utviklinga av dei institusjonar ein bygde opp for å kontrollere arealbruken, synest det rimeleg å ta som utgangspunkt at dei ville fungere betre tillettare dei hadde for å løyse to problem:

- Dei måtte for det første finne fram til prosedyrer og reglar som kunne stoppe konflikhtar over tilgang til spesielle areal før dei utvikla seg til full kri- og
- dei måtte gjere dette på ein måte som sikra den langsiktige kvaliteten av dei jordressursane samfunnet var avhengig av.

Eige av jord var den institusjonen som vart utvikla for å løyse desse oppgåvene. Den institusjonelle utforminga av jordeige i vår vestlege kulturtradisjon kan med fordel kallast privat eige for å skille den frå dei andre måtane å utforme eigeinstitusjonen på (sjå t.d. Forde 1934). Alternativa er i stor grad variantar over kollektiv eigedomsrett til eit område der det er stammen eller landsbyen som utgjer kollektivet. Men slike variantar av kollektiv jordeige er i liten grad tilpassa dagens teknologi og ligg langt frå kulturmønsteret vårt. Dei har derfor berre avgrensa interesse for studiet av dagens arealbrukskontroll i eit vestleg industrisamfunn.

For å skjønne korleis arealbrukskontrollen i dagens samfunn fungerer,

må vi studere eigedomsretten til jord og korleis den har utvikla seg. Eg vil i denne artikkelen hevde at privat eige av jord som ein institusjon for arealbrukskontroll, er utvikla og tilpassa eit jordbrukssamfunn. I eit bysamfunn vil ikkje «allmenningens tragedie» kunne spelast ut på samme måten som i eit jordbrukssamfunn. Bruken av areala er fundamentalt ulik og dei kollektive verknadane av arealbruken er ulik. Dei problema den institusjonelle kontrollen av arealbruk må løyse blir dermed ulike. Etter kvart som urbanisering og industrialisering har endra samfunnet bort frå eit reint jordbrukssamfunn har det vorte trong for nye instrument for arealbrukskontroll i tillegg til eigedomsretten (t.d. jordskiftelova frå 1821, bygningslovene frå 1827 og utover, konsesjonslovene frå 1906 og jordlova frå 1928). Den private eigedomsretten er likevel fortsatt ein dominerande faktor ikkje minst gjennom dei haldningar og verdiprioriteringar som ligg nedfelt i kulturen vår etter dei lange tider der den var einerådande som kontrollinstitusjon. Ny teknologi og endringar i samfunnets organisasjon har gjort nye kontrollmekanismer nødvendige. Men for å skjønne betre korleis samfunnet vårt reagerer på nye former for kontroll, trur eg vi må skaffe oss ein viss innsikt i korleis arealbrukskontrollen og kulturen har tilpassa seg kvarandre i ein historisk prosess.

Arealbrukskontroll i eit jordbrukssamfunn

I eit jordbrukssamfunn vil problemet med konfliktstyring vere konsentrert om å halde greie på kven som er eigar til eit jordstykke, kvar grensene for jordstykket går og regelverket for å føre over eigedomsrett frå ein eigar til ein annan.

Problemet med å halde jorda i hevd er i stor mon teken vare på av eigeninteresse hos dei einskilde eigarane. Men det som sterkast nærer opp under denne eigeninteresse, er truleg arvereglane som gjer individet til ein representant for eit stort slektsfellesskap strekt ut i tid. Den einskilde eigaren er til ei kvar tid berre ein forvaltar av slektas jord. Lovene om odelsrett og åsetesrett strekar under denne bindinga mellom jord og slekt. Som motivasjonsmekanisme krev likevel dette at jordbrukaren er eigar av den jorda som skal haldast i hevd.

I eit jordbrukssamfunn tufta på privat eige av jord, vil spørsmålet om kven som brukar jorda ha mindre offentleg interesse enn kven som eig jorda. Så lenge eigaren betalar dei skattar som blir utlikna på eigedommen og ikkje foretar seg noko som kan skade andre jordeigarar, kan han gjere med jorda si som han vil. Dette gjer det mogeleg å leige ut jorda heilt eller delvis. I store deler av historia vår har jordleige vore den viktigaste forma

for tilgang til jord for brukarar. Det er da interessant å sjå at det for leigarar utvikla seg ei legal plikt til å halde jorda i hevd: åbudsplikta (Holmsen 1996, side 129).

Dei kulturelle og institusjonelle mekanismene som skulle sikre at jorda vart halden i hevd, førte likevel til store variasjonar i motivasjon hos den einskilde brukaren. Men så lenge kvar driftseining er liten i høve til det totale arealet, vil slike variasjonar kunne tolast. Uheldige konsekvensar av feilinvesteringar og dårleg hushald med jordressursane vil først slå ut hos den einskilde brukaren. For samfunnet kan da avvikarane tene som eksempel på at dei kulturelle normene er dei rette. Arvtakarane vil streve etter å gjere det betre. Sjølv om arvereglar kan sjåast som ein del av motivasjonen for å halde jordressursane ved like, har dei også ført med seg komplikasjonar og gitt sitt bidrag til å endre innhaldet i eigedomsretten.

Skil vi mellom privat eige og felleseige/offentleg eige kan vi seie at privat eige har vore den primære eigeforma, medan felleseige har vore vanleg for mindre viktige utmarksareal. Men dei retta ne privat eige ga eigaren har endra seg med tida. Utgangspunktet kan ein gå ut frå at eige vil gi rett til eksklusiv tilgang til eit areal og eksklusiv rett til å nyte fruktene av å bruke jorda. Men når denne eigarretten skal forast over til neste generasjon ved arv, vil ein møte to typer problem. Dersom alle søskena skal arve ved å dele eigedommen i like store fysiske deler, vil ein etter få generasjonar ha så små jordlappar at ingen kan skaffe seg levebrød av jorda. Men om ein ekskluderer alle søskena frå arv utan den eine som kan overta, vil ein legge grunnlaget for blodig strid mellom dei. Kompromisset vart å la kvar arve sin del av lands skylda (jordrenta), men la berre ein overta som jordbrukar. Jorda fekk mange eigarar, men berre ein var brukar. Odelsretten og åsetesretten avgjorde kven som fekk bli brukar. Åsetesretten er eksplisitt utvikla for å hindre oppsplitting av bruk (Holmsen 1966, side 113). Om ingen av eigarane kunne eller ville bli brukar måtte ein av dei stå som hovudansvarleg for jorda. Den hovudansvarlege eigaren fekk bygsel på jorda. Bygselsretten var etter kvart ein svært viktig del av eigedomsretten. Den bygselrådige eigaren kunne avgjere kven som skulle få leige jorda, og avgiftene som skulle betalast, bygselavgiftene vart fastsett uavhengig av landsskylda og ikkje skattlagt særskilt. Sidan landsskylda og jordleigene sto fast utan inflasjonsregulering, medan bygselavgiftene steig jamnt og trutt, vart bygselretten ei viktigare inntektskjelde enn dei reine leigeinntektene som tilkom jordeigarane.

Styrt av arvereglar og skattereglar utvikla det seg eit omfattande nettverk av eigarar og leigarar. På slutten av 1600-talet var det i store deler av landet sjeldsynt at brukaren av jorda også var den einaste eigaren.

Kongen og kyrkja var dei største jordeigarane. Berre i Agder var sjølvei-

garane meir enn 500/0av brukarar i 1661 og 1721 (Dyrvik & al 1979, side 32). Det er interessant å sjå at nett i desse områda var omsuta for grensesteinane og tilknyttinga til slektsjorda særleg godt utvikla (Holmsen 1966, side 143).

Eigedomsretten til jord i form av rett til ein viss del av jordleiga vart altså gradvis fordelt på fleire og fleire personar saman med dei store institusjonelle eigarane. Samtidig vart dei ulike bruksrettane til jorda splitta opp og kunne i prinsippet tilkome andre personar enn dei som stod som jordeigarar. Viktige bruksrettar kunne ofte skifte mellom privateige og felleseige. Ny teknologi kunne gjere at nye ressursar vart interessante og dermed etter kvart lagt inn under privat eige. Befolkningspress kunne gjere at areal som tidlegare vart rekna for mindreverdige vart interessante og dermed etter kvart lagt inn under privat eige. Men viktigaste drivkrafta var nok arvereglane. Ved oppdeling av eigedomar ved arv vart ofte ein del bruksrettar i utmarka liggande som felleseige. Etter nokre generasjonar med slik oppdeling og ein aukande grad av press på jorda samt aukande grad av kompleksitet i bruken av fellesrettane, var det ofte turvande å fordele dei på privat eige igjen (Holmsen 1966, Sevattal 1871). Der oppdelinga av eigedomsretten på andre eigarar enn brukarane var størst, har det truleg vore lettast å gjennomføre ein utskiftingsprosess sidan bindinga mellom slekta og eit gitt jordstykke her ville vere mindre enn i områda der sjølveige var dominerande.

Medan det faktiske biletet av eigedomsrettane og fordelinga deira var komplisert, var nok dei kulturelle prioriteringane enklare. Idealet var den sjølveigande brukaren. Og i løpet av det 17. og 18. hundreåret vart det enklare å nå eit slikt mål. Inflasjonen reduserte verdien av jordleiga. Samtidig dukka det opp nye muligheter innan handel og trelastindustri. Mange større jordeigarar selde jorda og plasserte kapitalen i ny verksemd. Staten selde jord for å finansiere krigar og andre ekstrautgifter. Fram mot slutten av 1800-talet vart ikkje sjølveigaren berre den viktigaste brukartypen, han vart også eit politisk mål. Men jordkjøpet kravde ofte meir pengeinntekter enn det tradisjonelt sjølvbergingsbruk ga. Grunnen var lagt for eit meir kommersielt jordbruk.

Både oppløysinga av bindinga mellom slekt og jord som følgde av eigar/leigar systemet frå mellomalderen og den nye sjølveigarbonden som produserte for varemarknaden, kan sjåast som lekk i det vi kan kalle ein individualiseringsprosess. Denne individualiseringsprosessen fekk eit nytt tilskot gjennom utskiftingslova av 1821 (sjå Sevattal i denne boka). Særleg etter revisjonen av lova i 1859 skaut utskiftinga fart. Det viktigaste bidraget til individualiseringa var utflytting av gardshusa frå klyngetuna.

Den dominerande stillinga som sjølveigarbonden har i dag er såleis eit

ganske nytt fenomen historisk sett. Som jordeigarsystem vart det formelt confirmert ved jordlova av 1928. Med den forsvann restane av husmannsvesenet. Men i løpet av dei siste 30 åra synest vi igjen å oppleve ein auke i talet på fråverande eigarar (Røsnes 1979, Selfors 1980). Grunnane til dette er sjølvsagt mange. Men utan å gjere nærmare greie for dei, vil eg likevel ta denne utviklinga som eit eksempel på korleis endringar i teknologi, sosial organisasjon og kulturelle prioriteringar verkar inn på arealbrukskontrollen. Det rurale samfunnets dominerande periode er over. Samfunnsendringar både i og utanfor tradisjonelt jordbruk gjer det nødvendig å legge nye restriksjonar på jordeigarar av ulike typer.

Nokre lover som t.d. jordlova og konsesjonslova, har vore forma ut for å verne det rurale samfunnet dominert av sjølveigarbonden. Jordlova frå 1928 krev at jordeigarane må halde jorda i hevd. På 1600-talet var det jordleigaren som hadde ei slik plikt lagt på seg (åbudsplikta). Dette skiftet er illustrerende både for endringane i interessestrukturen hos jordeigarar og dei ideologiske bindingane hos sjølveigarbonden. Etter revisjonen av konsesjonslova frå 1974 skal i prinsippet (men med ein del unntak) regjeringa avgjere kven som får kjøpe jord. For å kjøpe eit gardsbruk må kjøparen forplikte seg til både å bo på garden og drive den.

Men andre lover som t.d. bygningslova frå 1965, har ikkje vore forma ut med tanke på jordbrukssektoren. Dette skal vi komme attende til.

Arealbrukskontroll i eit bysamfunn

Eigedomsretten til jord i byane synest å ha fungert på same måten som ellers i landet.

Etter at Oslo brann i 1624 flytta kong Christian IV byen inn under murane til Akershus festning og kalla den Christiania. Han ga da tomt til alle borgarane og lova dei skjøte på eigedommen hvis dei bygde hus og brukte det «år og dag» (Bull 1927, side 8). Eigedomsretten fekk ein altså ved å bruke eigedommen. Dette synest vere den opphavelige forma for å tilegne seg eigarretter og har i fleire høve vorte confirmert som prinsipp også i vårt århundre. Men no er det sjeldsynte unntak. Heller ikkje i 1624 var det nokon vanleg framgangsmåte for å skaffe seg tilgang til eit areal.

Skal vi dømme ut fra Magnus Lagabøter-² si lov for Bergen frå 1276 (Robberstad 1923), ser det ut til at ei eller anna form for kjøp av grunn var nødvendig for å få rett til å bygge på den. Det heiter spesielt at dersom nokon bygg på annan manns grunn vil det ta 20 vintrar utan legal påtale før grunnen fell til huset. Men dersom huset ikkje er fjerna innan eitt år etter at det er lagt ned legal protest, skal huset tilfalle grunnen.

Det er også interessant å merke seg at det er offentlig forkjøpsrett til grunn. Ved sal skal seljaren først tilby Kongen å kjøpe grunnen, om Kongen ikkje er interessert skal naboen få tilbodet. Først om naboen seier frå seg kjøpet, kan seljaren selje til den han sjølv ønskjer. Offentleg kontroll med sal av grunn i byane var såleis eit faktum i 1276 og det må ha vore etablert praksis i lengre tid. Offentleg kontroll med arealomsetninga er enno i dag eit tema på den politiske dagsordenen. Det kan synast som slik kontroll er vanskelegare å akseptere i dag enn for 800 år sidan. Kva grad av debatt det var om det i 1270-åra veit vi no likevel ikkje.

Lova inneheld også reglar om utanbys eigarar. Eitt år etter at dei slutta å oppfylle pliktene sine som borgarar, skulle eigedommen deira tilfalle Kongen. Bruken av arealet er nødvendig for å halde på eigedomsretten, om ikkje tilstrekkeleg for å skaffe seg eigedomsrett.

Nuder (1976) skriv at store deler av grunnen i dei svenske byane var felleseige (sjå også Améen 1964). Privat eige av grunn som grunnlag for å bygge vart vanleg først på 1800-talet. Eg veit ikkje om dette er vanleg nedover i Europa, men Hofstee (1972) melder at i middelalderen var felleseige til grunn vanlegare enn det er i dag. Og privateigd grunn var pålagt fleire restriksjonar enn den var seinare i det 19. hundreåret.

På 1200-talet kunne fellesskapet kontrollere omsetninga av grunn og eigaren måtte bruke grunnen for å halde på eigedomsretten. Ved inngangen til det 20. hundreåret er omsetninga av grunn ein rein forretnings-transaksjon mellom frie økonomiske aktørar og eigedomsretten inkluderer retten til ikkje å nytte eigedommen. Denne endringa er viktig. Den har å gjere med endringar i kulturelle oppfatningar av kva som høyrer til i offentlig sfære og kva som høyrer til privatlivet (Sciama 1981). I den offentlege sfæren finn vi dei fenomena, aktivitetar og tilstandar, som alle har rett til og somme plikt til å vite noe om, delta i eller påverke. Nett kva det er som styrer grensedraginga mellom offentlig og privat, veit ein lite om. Men det synes rimeleg å tru at i den grad privat aktivitet fører til at det akkumulerer seg problemtilstandar som berre eller best kan løysast kollektivt, så vil det verke som eit press i retning av å gjere dei tidlegare private aktivitetane til ein del av den offentlege sfære, dvs. til gjenstand for innsyn og kontroll. I eit jordbrukssamfunn vil ei viktig grense mellom offentlig og privat sfære gå ved grensa mellom privateigedom og fellesei-

2)

Magnus Lagabøter (1238-80) ga i regjeringstida si (1263-80) ut 10 lovbøker der han freista å standardisere lovgjevinga for riket så langt råd var. Det var fire lovbøker for landstinga (Frostating, Gulating, Borgarting og Eidsivating), fire for dei største byane (Bergen, Trondheim, Tunsberg og Oslo), ei for Island og ei for Kongens tenestemenn (Hirdskråa). Dei fire bylovene, særleg den for Bergen, inneheld interessante paragrafar om arealbrukskontroll. M.L. sine 8 lover for Norge var i kraft til dei i 1604 vart erstatta av Christian IV's norske lov.

gedom. Det som skjer innan grensene for eins eigen eigedom høyrer med til den private sfæren. I sitt eige hus er sjølv den fattigastemann konge, heiter det i Håvamål.

Det rurale skillet mellom offentlig og privat er interessant å samanlikne med det skillet ein kan vente vil utvikle seg i ein reindyrt bykultur. I byen sit kvar av borgarane med sin vesle bit av grunnen. Dei små areala og dei mange aktørane gir ein sosial situasjon og ein sosial dynamikk svært ulik det ein finn i det rurale samfunnet, sjølv om den formelle eigedomsretten til grunnen er den samme. Dei små areala gjer det lett for naboar å følgje med i kva som går føre seg hos kvarandre. Mange av aktivitetane hos dei ulike borgarane gir produkt som påverkar naboane negativt (støy, røyk og kloakk). Det blir da viktig ikkje berre å følgje med i kva som skjer på naboeigedommen, men også å kunne influere på kva som skjer der. I ein bykultur er det ikkje berre eigedoms grensene som vil høyre til i den offentlege sfæren. Også typen aktivitet på eigedommen vil ha offentlig interesse. Arealbrukskontrollen må altså ha reglar som gjer det mogeleg å kontrollere aktivitetar. Og i Magnus Lagabøters bylov for Bergen finn vi faktisk ein detaljert oversikt over kvar dei ulike aktivitetane skal foregå. Vi kan faktisk kalle paragrafen ein detaljert sonereguleringsplan. Også bruken av eld er nøyregulert.

I Christian V's norske lov frå 1687 finn vi ikkje spor av dei paragrafane som regulerer arealbruken i bysamfunn (Mejlander 1872). Sannsynlegvis var dei heller ikkje med i Cristian IV's norske lov frå 1604 som var basert på Magnus Lagabøter sine landslover. Men om vi no i 1276 hadde ein arealbrukskontroll i byane tufta på ein bykultur, korleis kunne det gå til at den vart borte i 1604? Fleire grunnar kan ha bidratt til denne utviklinga. Etter at Noregsveldet fall og særleg etter Svartedauen i 1349, var dei norske byane små og utan betydning ein lang periode. Arealbrukskontrollen i byane klarte borgarane lett sjølve ved hjelp av dei etablerte lovreglane og det tradisjonelle sjølvstyret byborgarane hadde. Sjølv etter 1604 fungerte nok dette systemet. Men sidan problemet ikkje var påtregande og sidan arbeidet med 1604-lova langt frå var velorganisert, vart kanskje reglar for arealbrukskontrollen i byane rett og slett uteglymt?

Etter kvart som byane voks seg større og fikk meir makt både politisk og økonomisk, kan to andre utviklingstrekk ha gjort at utviklinga av ein arealbrukskontroll tilpassa byane vart vanskeleg. Samfunnsutviklinga generelt gjorde det vanskelegare og vanskelegare å halde oppe det tradisjonelle sjølvstyret byborgarane hadde frå gamalt. Nye kontrollmekanismer basert på byborgarane sine egne erfaringar kunne ikkje innførast utan vidare. Samtidig veit vi at befolkninga i dei større byane, hovudsakleg på grunn av høg mortalitet, berre sjeldan har vore i stand til å reprodukere

seg. Befolkningsveksten kom som regel ved innflytting. Innflyttarane kom frå rurale strøk og tok med seg den rurale kulturens oppfatningar om kva som var av offentleg interesse i arealbruken. Ved sterk vekst, dvs. når kontrollproblema med arealbruken ville vere størst, fekk ein altså inn ekstra mange som neppe hadde stor sans for ein etablert bykulturs oppfatningar om arealbrukskontroll. Det er interessant å merke seg at samanbrotet i byfelleskapets arealbrukskontroll synest falle saman med at industrialiseringsprosessen og byveksten skyt fart. Dette er kanskje særleg synleg i Sverige der byfelleskapets kontroll med arealbruken synest å ha stått sterkare enn i Norge. Omsnuden kan daterast til omkring 1800, men dei store endringane skjer i løpet av industrialiseringsperioden 1860-1900 (Améen 1964). Entreprenørane som starta opp industriverksemda var både i Sverige og England nært knytt til eit jordbruksaristokrati (Moore 1966, Wallerstein 1980) som relativt lett klarte å føre vidare sitt kulturelle hegemoni trass i den aukande rikdomen og folkemengda i byane. Dette kulturelle hegemoniet omfatta mellom anna det rurale samfunnets syn på arealbrukskontroll. Vi kan berre notere oss kor godt dette synet på arealbrukskontroll passa for den som ville starte industriverksemde. Når eit passeleg areal var skaffa, ville entreprenøren stå fritt til å lage så mye støy, røyk, skitt og andre avfallsprodukt som han berre klarte. Naboane hans hadde ikkje verken moralsk eller juridisk rett til å gripe inn. Men ein slik situasjon kunne ikkje fungere i lengda. Det gjorde den heller ikkje. Nye kontrollmekanismer, kontrollmekanismer som var kjent i det 13. århundret, måtte utviklast på nytt. Det var ikkje rein slump som gjorde at det legale grunnlaget for våre dagars byplanlegging vart utvikla for å kontrollere brannfaren og kloakkproblema (Hagerup 1981, Jensen 1981, 1982), men eit nødvendig resultat av den samfunnsmessige dynamikken i eit bysamfunn. Bysamfunnets særlege trong for arealbrukskontroll vart etter kvart teke inn i bygningslovene som vart gjort gjeldande for dei ulike byane.

Etter at Magnus Lagabøter sine bylover vart oppheva av Christian IV's norske lov i 1604, var ikkje planlegging og bygging i byane regulert av lov før Trondheim i 1689 fekk særskilte byggereglar som skulle gjere det lettare å kontrollere brannskadar. Utover på 1700-talet kom det fleire liknande lover. I 1827 vart dei reglane som galdt Christiania samla i ei eiga bygningslov. Bergen fekk ei liknande lov i 1830 og Trondheim i 1845. Også dei andre byane i landet fekk bygningslov i 1845. Desse fire lovene vart revidert fleire gonger i løpet av dei neste hundre åra. I 1924 vart dei erstatta av ein felles bygningslov for alle byane i landet (iverksett frå 1929). Lova frå 1924 kunne etter vedtak også gjerast gjeldande for hussamlingar eller heile kommunar utanom byane. Ved den store revisjonen av byg-

ningslova i 1965 vart lova gjort gjeldande for heile landet. På det tidspunktet var det 147 (av 525) kommuner der lova av 1924 ikkje hadde vore brukt på nokon del av kommunen og berre 130 kommuner (medrekna dei 49 byane) der heile kommunen hadde vore regulert av lova. Dette tyder at i 1965 vart eit instrument utvikla for å kontrollere arealbruken i tettbygde strøk også gjort gjeldande for arealbruken i spredtbygde strøk. Dette var ikkje utan problem og ikkje alle konsekvensane var slik ein hadde forestilt seg dei. Dette skal vi komme attende til.

Arbeidet med å revidere lova kom fort i gang igjen (NOU 1975:25, 1977:1, 1983:15). Dette arbeidet er no avslutta. (Ot.prp. nr. 56 (1984-85)) med vedtak om ein ny Plan- og bygningslov.

Arealkvalitetar og motivasjon av aktørar

Vi har ovanfor notert visse skilnader mellom urbane og rurale strøk når det gjeld arealbruk. Skilnadane er viktige og har si rot i generelle samfunnsprosessar. For å få eit grep om desse prosessane kan vi spørre om kva det er som gjer eit stykke grunn verdifullt for ein gitt aktør. Vi må i denne samanhengen tenkje oss verdsettinga som ei subjektiv evaluering gjort av kvar einskild aktør og basert på dei kvalitetar aktøren er i stand til å registrere ved eiga hjelp. Verdiomgrepet blir dermed ulikt det som ligg til grunn for dei klassiske diskusjonane omkring grunnrenta. (Mills 1972, Lambooy 1984). Omgrepa rural og urban må vi likeeins tenkje oss som idealtypiske. Eit ruralt samfunn er eit samfunn med jordbruk som hovudnæring og organisert med ein sjøveigande bondestand. Urbant blir brukt om samfunn der jordbruk ikkje spelar nokon rolle som næringsveg og der folk bor tett samanlikna med omkringliggende område.

Generelt vil det vere fire sider ved eit areal ein aktør vil vurdere når verdien skal fastleggast.

Arealet sett som lokalitet for ein gitt aktivitet aktøren ønskjer å engasjere seg i.

I eit ruralt samfunn vil dette stort sett dreie seg om kvaliteten av jorda og det arbeidet som tidlegare er lagt ned i odlinga av den. I eit urbant samfunn er det typen og kvaliteten av dei bygningar som finst på arealet som vil ha størst interesse.

Arealet sett som strategisk lokalisering i høve til aktørar det må haldast kontakt med eller som på andre måtar har interesse for den aktiviteten som skal drivast på arealet.

I det rurale samfunnet vil dette innebære at ein ser på korleis arealet ligg i høve til slekt og vener så vel som i høve til marknader for sal av overskotsproduksjon og kjøp av innsatsfaktorar. I det reine agrarsamfunnet vil marknadsproduksjon ha relativt lite å seie. Men i den grad det har noko å seie vil transportteknologi og kommunikasjonskanalar vere avgjerande for den strategiske verdien av arealet. I det urbane samfunnet er lokaliseringa i høve til marknaden og aktørar ein er avhengig av i produksjonen, heilt avgjerande for denne typen kvalitet ved arealet. Endringar i transportteknologi og kommunikasjonskanalar har derfor avgjerande verknad på den strategiske verdien av arealet.

Arealet sett som symbol for høg sosio-økonomisk status.

I det rurale samfunnet vil både storleiken av arealet og storleiken av overskotet vere med å fastlegge eigaren sin status. I eit urbant samfunn har absolutt storleik av arealet og storleiken på overskotet av produksjonen som foregår på arealet relativt mindre verknad på eigaren sin status fordi dei ofte vil verke indirekte og fordi andre prosessar gir minst like store marknader. Overskotet frå den økonomiske verksemda kan gjerast synleg ved å investere det i tomter og hus. Men dei store gradientane i verdien av areal, gjer at det ikkje er nokon lett synleg samanheng mellom kapitalverdi og storleik. Bygningen kan sjølvstøtt utsmykkast slik at den viser statusen, men også her vil det vere eit visst samspel mellom den einskilde bygningen og det bygningsmiljøet den står i. Både verdigradienten for areal og bygningsmiljø er kollektive resultat. Den samla rikdommen og dei gjennomsnittlege inntektene til naboane vil derfor ha ein avgjerande verknad på statusen for kvar einskild aktør gjennom den status desse gir deira del av byområdet. Denne statusen får kvar einskild aktør del i uansett storleiken på eiga inntekt og uansett om det er snakk om bolig- eller næringsverksemd på arealet. Høg sosio-økonomisk status er såleis i hovudsak ein kollektiv skapt eigenskap ved eit areal i eit bysamfunn.

Arealet sett som symbol for medlemskap i eit fellesskap.

I det rurale samfunnet der eigaren arbeider på sin eigen grunn og kan la den gå i arv til etterkomarane sine, vil det særlege arealstykket vere det aller beste symbolet på eigaren si binding til familie og slekt. Som symbol på slektsfellesskapet kan ikkje eingong nabogarden erstatte det spesielle gardsbruket eigaren bur og arbeider på. For dei norske bøndene har slekta vore viktigare enn lokalsamfunnet, og dei fleste har vore nærmare knytt til slektsgarden enn til jord generelt. At naturen har gjort det nødvendig å spre gardane utover langs dalføre og strender, har sannsynlegvis gjort sitt til å forsterke denne trenden i høve til det som kunne ventast ut frå ei lands-

byorganisering av bosettinga. Om ein i Norge flytter frå garden, vil ein miste den som symbol på medlemskap i slektsfellesskapet.

Om bosettinga er organisert som ein landsby, vil jordbruksareala vere lokalisert borte frå husa. Å ha eit hus i landsbyen vil symbolisere både medlemskap i lokalsamfunnet og medlemskap i ein av familiane i lokalsamfunnet. Samanlikna med bustaden vil jordbruksareala ha liten verdi som symbol for medlemskap i landsbyfellesskapet. Men da har det ingenting å seie kva for ein bolig ein har i landsbyen. Dei har alle like stor symbolsk verdi for å signalisere medlemskap i lokalsamfunn og familie. Først om ein vurderer å flytte til ein annan landsby vil tapet av slik symbolverdi komme inn ireknestykket. Landsbyorganiseringa vil likevel tendere til å gjere landsbyfellesskapet viktigare enn slekta i høve til den spredtbygde bosettinga, og kjøp og sal av jordlappar vil ikkje vere påverka av dei symbolske verdiane som knyter slekta til gitt jordbruksareal, slik det kan vere med ei reint spredtbygd bosetting.

I ein større by kan ulike deler av byen vere assosiert med medlemskap i ulike etniske eller religiøse fellesskap. Stundom kan også sosio-økonomiske grupper få karakter av fellesskap. Bolig i eit slikt distrikt vil kunne nyttast som symbol for medlemskap i den gruppa som ein reknar høyrer heime i distriktet. Men vanlegvis vil adressa i ein gitt by berre symbolisere medlemskap i det lokalsamfunnet byen utgjer utan å indikere noko spesifikt gruppe-fellesskap ut over det. Dei særskilte verdiane byen har som lokalsamfunn blir vanlegvis symbolisert av offentlege bygningar og plassar (Firey 1947). Bostader vil derfor lett kunne skiftast innan byen utan at det har noko å seie for kva fellesskap dei indikerer eigaren er medlem av (sjølv om det ofte vil indikere skifte av status).

Den verdien eit areal har som symbol for medlemskap i eit fellesskap, vil såleis ikkje variere mellom ulike areal verken i landsbyar eller byar. Berre i større byar med fleire etniske og religiøse grupper vil det vere slik variasjon. Ein vil da vanlegvis finne eit nært samanfall mellom symbolverdien for sosio-økonomisk status og symbolverdien for medlemskap i eit fellesskap.

Av det som så langt er sagt går det fram at det er ein fundamental skilnad mellom eit ruralt samfunn og eit urbant samfunn i kva prosessar det er som gir eit gitt areal verdi.

I det rurale samfunnet vil største delen av verdien vere direkte knytt til arealet og kvalitetar knytt til det. Kvalitetar ved omliggande areal har berre ein liten effekt gjennom den strategiske verdien av arealet. Aktivitetane til naboar vil sjelden kunne true verdien av eins eiga jord.

I byen er det nesten stikk motsatt. Største delen av verdien av eit gitt areal er bestemt av kvalitetar ved dei omliggande areale. Endatil bruksver-

dien for ein gitt aktør er sterkt påverka av dei omliggande areala gjennom den strategiske lokaliseringa av arealet. Aktivitetane til naboar vil derfor alltid vere ein potensiell trussel mot verdien av eins eige areal.

I den rurale kulturen vil skillet mellom offentleg og privat følgje eigedomsgrensene sidan naboens aktivitetar vanlegvis ikkje har konsekvensar for andre enn han sjølv. I bykulturen vil naboens aktivitetar ha offentleg interesse sidan dei direkte verkar inn på kvar einskilds livssjansar.

Desse skilnadane mellom det rurale og det urbane samfunnet har viktige konsekvensar for kva arealbrukskontrollmekanismer som er nødvendige for at dei to samfunnstypene skal kunne fungere. Ei viktig side ved problemet er sambandet mellom det som kan kallast ein kulturell innsikt i kva for kontrollmekanismer som er nødvendige og kva kontrollmekanismer som faktisk er i bruk. I ein periode med rask urbanisering og stor omflytting av folk vil det lett blir store gap mellom det som trengs av kontrollmekanismer, det som faktisk finst og det som kulturen ser som nødvendig.

Kulturelle og institusjonelle konsekvensar av arealbrukskontroll

KONSEKVENSNAR I BYSAMFUNNET

Det blir ofte sagt at Norge ikkje har ein eigen urban kultur. Eg trur ikkje dette er heilt rett. Men mye av det vi hadde var nær ved å omkomast under den sterke byveksten i industrialiseringsperioden. Dei rurale innflyttarane til byen hadde mellom anna ikkje den nødvendige «kulturelle innsikten» i kva for kontrollmekanismer for arealbruk som var nødvendige i eit urbant samfunn. Dette hadde to viktige konsekvensar. Det la grunnlaget for spekulasjon med jord i bysamfunn og det har gjort det nær umogeleg å omdisponere jord frå privat til kollektiv bruk.

Vi kan først merke oss at etterspurnaden etter privateigde areal kan ha bidratt til ei endring i eigeformene av areala omlag som den ein har sett i Sverige. Med ei aukande mengd areal i privat eige utan skrankar på eigaretten i form av forkjopsrett, er grunnen lagt for spekulasjon med jord. Sidan så mye av verdien av eit areal i ein byer fastlagt kollektivt, vil kunnskap om offentlege investeringar t.d. innan transportsektoren, kunne gjere det moegeleg for dei som har denne kunnskapen å kjøpe areal for å håve inn den kollektivt skapte verdistigninga eller dei kan selje oreignings-true areal før verdien fell. Ein har og sett eksempel på at statusverdien av areal har vore manipulert for å håve inn ekstra profit. Konsekvensane av ein slik ukontrollert omfordeling av samfunnets rikdommar er mellom anna trange økonomiske kår for mange, økonomisk makt til spekulantar

og styringsproblem for det politiske systemet. Det ville antakeleg vere lettere å styre ein by om ein kunne få kontroll over fordelinga av den verdistigninga som skuldast kollektive investeringar.

Ein annan viktig konsekvens dukkar opp når bybuarane tar i bruk dei legale instrumenta, som er utvikla for å forsvare eigedomsretten i eit ruralt samfunn. Ettersom ein by veks og teknologi for transport og produksjon endrar seg, er det trong for å endre arealbruk som t.d. å bygge opp nye transportkanalar. Mellom dei mange individuelle eigarane til areala i byen, er det vanlegvis nokre få som vil måtte gi frå seg areala sine til byutvikling. Tapa av desse veil vere store og lett synlege. Tilbod om erstatningsareal vil sjeldan vere fullgode ut frå dei omgrep vi har nytta for verdi av areal. Det er å vente at desse få vil kjempe med alle middel for å få halde på dei areala dei har. Stundom vil dei vinne kampen sin, men endå om dei vanlegvis taper, er prosessen svært tidkrevande og kostbar for byen og for det politiske systemet. Det er nemleg vanskeleg å peike konkret på kven som vil komme betre ut om areala blir omdisponert. Dette gjer det vanskeleg for politikarar og administratorar å mobilisere stønad for å gripe inn i eigedomsrettane til dei få individa det er tale om. Politikarar vil derfor ha lett for å vente i det lengste med å sette igang ein nødvendig oreigningsprosess. Og medan politikarane ventar eller kampen om eigedomsretten pågår, aukar misnøya med styresmaktene ettersom trafikkproblema veks og bremsar handel og arbeidsliv.

Så lenge byen veks og teknologien endrar turftene til innbyggarane, vil den form for vetorett som individuelle jordeigarar har i høve til omdisponering av areala deira, vere med å auke transaksjonskostnadene ved å bu i by til eit punkt der så mange av innbyggarane har funne det profitabelt. å flytte ut av byen at den sluttar å vekse (Berge 1980).

KONSEKVENSNAR I RURALE STRØK

Privat eigedomsrett til jord er utvikla som kontrollinstrument i eit ruralt samfunn. Brukt i eit urbant samfunn gir den problematiske konsekvensar for bysamfunnet. Men privat eige av jord er ikkje den einaste mekanismen som kontrollerer arealbruken. Bysamfunns særlege interesser i arealbrukskontroll har på viktige felt her i landet vorte samla i bygningslova. I 1965 vart altså ei lov tilpassa bysamfunnets turfter gjort gjeldande også for det som da var igjen av eit ruralt samfunn. Konsekvensane av den samanstøyten vi da fekk mellom ein rural kultur og ei urban lover instruktiv. No var ikkje denne lova aleine om å skape denne samanstøyten. Den urbane lova var berre ein liten bit av ein relativt eksplosiv kulturell urbaniseringsprosess vi kan illustrere med orda utdanning, serviceyrke og fjernsyn. Men bygningslova på bygdene møtte ein mektig motstandar

- grunneigarane — og hadde som mål å forme det fysiske landskapet. Den fekk fysisk synlege resultat, som kunne brukast som symbol i ein kulturell kamp.

Etter kvart som lova fekk verke, oppdaga dei rurale jordeigarane at det var ein viss avstand mellom dei krav lova sette og den etablerte rett dei hadde til å nytte eigedommane sine som dei ville. Dei kunne ikkje utan vidare bygge hus der dei ville eller legge gardsvegane slik dei hadde tenkt. Som regel fekk dei løyve til å gjere som dei hadde tenkt. Men berre det at dei var nøydd til å ha løyve var eit «byråkratisk» påfunn for å ergre dei. Det var lite skjønsemd for at denne typen kontroll til tider kunne vere viktig. Den kulturelle innsikten mangla. Og dei få som opplevde at «byråkratiet» greip inn i ønska deiar, hadde lett spel med skuldningar om byråkratisk maktmisbruk. Den stemninga dette skapte mellom jordeigarane på landsbygda, kan ha gjort sitt til den politiske høgrevinden som Bygde-Norge opplevde i løpet av 70-åra.

Eit av måla med lova var å stoppe den tilfeldige og ofte dårleg lokaliserte husbygginga utover i landskapet (laugdalen 1966). Krav om planlegging av byggefelt saman med standardkrav for veg, vatn og kloakk ville kunne sikre dette. Men dei som konstruerte lova kunne knapt ha tenkt seg den raske utviklinga av standardiserte prefabrikerte hus og den endra økonomiske basisen til den rurale befolkninga. Dei nye yrka var urbane serviceyrke, dei nye byggefelta hadde ein urban design med fortau og gatelys. Og tilskunda av alle media, men først og fremst av TV, vart livsstilen til bygde befolkninga meir urban kvart år. Den tilfeldige øydelegginga av det rurale landskapet stoppa opp. Men mange tykte at dei nymotens landsbyane som dukka opp var framandelement både i landskapet og i det rurale samfunnet. Det kulturelle biletet som voks fram av byggefelta synte dei som bebygd med Block-Watne-Hus og befolka av servicearbeidarar i stendig strid med dei «eigentlege» innbygarane (Hompland 1982, 1983, Hompland og Kjøsørød 1983). Den noko nedsettande valøren som ordet byggefelt etter kvart har fått mange stader, kan godt sjåast som ein lekk i den kampen mellom urban og rural kultur som mest konkret og med mest langsiktige konsekvensar har vore ført rundt arealbrukskontrollen.

Utviklinga av eit kulturelt bilete for korleis eit byggefelt ser ut kan og sjåast som eit nært og nytt døme på prosessar som har vore i gang i byane til alle tider: utviklinga av mentale kart over arealbruken (Downs 1982, Øverjordet 1984).

Ein av konsekvensane til den typen arealbrukskontroll byane nyttar, er at ulike deler av byen får eit einsarta preg gjennom utforminga av gater og bygningsskroppar. Dette påverkar kva for typer byborgarar som lokali-

serer seg i dei ulike bydelene. Ved å vere med i byen som eit dagleg system vil «alle» vite kvar rikfolk bur, kvar bilseljarane arbeider eller kvar bankane ligg. Eit slikt mentalt kart over korleis byen fungerer, gjer livet lettere og reduserer transaksjonskostnadene for dei som bur eller arbeider der. Men slike mentale bilete av korleis byen «er», får sitt eige liv. Gjennom den verknaden dei har på korleis bybuarar vel bostad og arbeidsplass, vil dei vere med å reprodusere fundamentet for sin eigen eksistens.

Sluttord

Jord er prototypen på eit knapt gode. Korleis vi fordeler dette godet og korleis vi regulerer konflikta i samband med fordelinga av dette godet, har djuptgåande og langvarige konsekvensar for kultur og institusjonar i eit samfunn. Privat eige av land er ein gammal institusjon. Truleg er den like gammal som det problemet den er med og løyser for eit samfunn. At den hjelper eit ruralt samfunn med å regulere konflikta over tilgangen til jord og at den fremjer ein økologisk fornuftig bruk av tilgjengelege areal kan vere sant, endå om ingen har konstruert institusjonen med slike mål i tankane. Nett det at så få ser tovegssambandet mellom den institusjonelle strukturen omkring eigarrettane til konfliktnivået over arealfordelinga og tilbake til den institusjonelle strukturen, gjer berre at sambandet blir sterkare og meir varig. Berre ved å sjå at det finst eit slikt funksjonelt samband (Stinchcombe 1968) mellom institusjonelle strukturar og arealbruk, kan vi skjønne kvifor det har vist seg så sterkt i høve til dei spenningar som endringar i teknologi og samfunnets organisering har ført med seg. Berre ved å skjønne kvifor sambandet er der og korleis det fungerer, kan eit samfunn gjere seg von om å omforme eigedomsretten så den kan fylle sine gamle oppgåver i ein ny situasjon og kanskje også lette gjennomføringa av andre samfunnsoppgåver.

Med endringar i teknologi og bosettingsmønster vil arealbrukskontrollen måtte endrast i høve til den nye samfunnsformasjonen. Men gitt det djupe sambandet mellom ein kultur og eit samfunns arealbrukskontroll, må ein heile tida ha i mente dei primære oppgåvene som arealbrukskontrollen har og dei langvarige verknadene som raske og dårleg gjennomtenkte endringar vil ha. På dette feltet er samfunnet vårt konservativt og bør også vere det. Men i gjennomtenkinga vår av dei kontrollmekanismene vi har i dag må vi gå radikalt til verks. Gjer vi ikkje det vil vi aldri kunne få byane våre til å fungere som levedyktige og inspirerande samfunn (Jacobs 1961, Mumford 1961).

I dette arbeidet kan det vere verdt å merke seg at jordlova og jordvernmynda er dei som i størst grad har omsut for areala sett som lokalitet for

jordbruksverksemd, medan bygningslova og bygningsmynda er sett til å ha omtanke for areala som lokalitet for det vi kan kalle urbane aktivitetar (iden meining at dei kan, ikkje nødvendigvis må, foregå i eit urbant samfunn). Veglova og vegmynda si verksemd verkar inn på den strategiske verdien av areala både i rurale og urbane busetnader. Status verdien og fellesskapsverdien av areala våre er lite regulert. Berre odelslov kan seiast å ta omsyn til verdien av jord som symbol for slektsfellesskapet. Men den gjeld berre for det rurale samfunnet. Eit lovgrunnlag for å regulere statusverdiar og fellesskapsverdiar i dei urbane areala våre manglar vi. På vegen mot eit slikt lovgrunnlag vil eit første og kanskje det mest radikale steget, vere å innføre eit nødvendig skille mellom eigedomsrettane som skal gjelde for ulike typer bosettingsmønster slik Magnus Lagabøter gjorde det på 1200-talet. Den differensieringa vi gjer i eigedomsrettane i dag, går etter sektor (jordlov, veglov og bygningslov) der geografien er implisitt. Eit geografisk skille definert ut frå bosettingstype er såleis ikkje noko prinsipielt nytt, og det fører sjølv sagt til strid om kvar grensa mellom by og land skal gå. Det problemet som ei geografisk inndeling vil lette, er samordninga av ulike inngrep med verknad på verdien av eit areal. Denne samordninga er særleg viktig i urbane samfunn der kollektivet har så stor verknad på arealverdiene. Om vi går med på dette og tar med i minnet motivasjonskrafta, som ligg i eit areal, korleis denne er avhengig av bosettingsmønsteret og aktivitetstypene på dei ulike areala, så trur eg omforminga av arealbrukskontrollen vil bli enklare enn den i dag synest.

REFERANSAR

- Améen, Lennart 1964: «Stadsbebyggelse och Domänstruktur», Meddelan från Lunds Universitets Geografiske Institution. Avhandlingar 46. Lund, GWK Gleerup Lund.
- Berge, Erling 1980: «Bysamfunnsproblemer», i *Berge, Kolberg, Lægereid og Rattsø*. «Sosial, økonomiske og administrative data for forskning for samfunnsplanlegging». NSD-rapport nr. 35, Bergen, NSD.
- Berge, Erling 1983: «Institusjonelle og kulturelle implikasjoner av arealbruk», INAS-notat 83:5, Oslo, Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning.
- Berge, Erling 1984: «Land Use Controls: Institutional and Cultural Implications», manuskript, Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning, vil bli publisert i *B Hamm and B Jolowiecki (eds.): «The social nature of space»*, forlag er enno ikkje klarlagt.
- Bull, Evard 1927: «Kristianias Historie», bind 2, Oslo, Kristiania Kommune.
- Conybear, John A.C. 1980: «International organization and the theory of Property Rights». *International Organization* 34:3, side 307-334.
- Downs, Roger M. 1982: «Cognitive Dimensions of Space and Boundary in Urban Areas». i *Theodorsen (ed.) «Urban patterns. Studies in human ecology»*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Fiery, Walter 1947: «Land Use in Central Boston». Cambridge, Harvard University Press.
- Forde, C. Darryll 1934: «Habitat, Economy and Society». London, Methuen 1964.

- Hagrup, Vegard 1981: «Tettstedsutvikling og tettstedsplanlegging i Norge», *Plan og Arbeid* nr. 6, side 337-342.
- Hardin, Garret 1968: «The Tragedy of the Commons». *Science*, Vol. 162, side 1243-1248.
- Hofstee, E.W. 1972: «Land Ownership in Densely Populated and Industrialized Countries». *Sociologica Ruralis*, Vol. XII nr. 1, side 6-36.
- Holmsen, A. 1966: «Gard Bygd Rike». Oslo, Universitetsforlaget.
- Hompland, Andreas 1982: «Den røde faren - offentlig planlegging og høgrebølgjas næring» i *Nilsen, Reiersen og Aarsæther (red.): «Folkemakt og regional utvikling»*. Oslo, Pax.
- Hompland, Andreas 1983: «The Ambivalence of the Return Migrant». Paper presentert for XII. European Congress of Rural Sociology, Budapest, juli 1983.
- Hompland, Andread og Lise Kjølrsrød 1983: «Omsorg i bygdebyen». Arbeidsnotat. nr. 111983, Oslo, Institutt for Samfunnsforskning.
- Hovi, Jon 1983: «Allmenningens tragedie, fangens dilemma og noen andre spill», stensil, Institutt for statsvitenskap, Oslo, Universitetet i Oslo.
- 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.
- Jensen, Rolf H. 1982: «Fenomener i fysisk planlegging, et utvalg fra de siste 130 år». *Plan og Arbeid* nr. 4, side 199-203.
- Lambooy, Jan 1984: «Urban Use and Land Prices: An Institutional Economic Approach», stensil, vil bli publisert i *B Hamm and B Jolowiecki (eds.) «The social nature of space»*, forlag er enno ikkje klarlagt.
- Langdalen, Erik 1966: «Norge utenfor bygrensene», i *Brotåss et al «Byen og samfunnet»*. Oslo, Pax.
- Mejlander, Otto 1872: «Alminnelig norsk lovsamling for tidsrummet 1660-1870». Christiania, Mallings bogforlag.
- Mills, Edwin 1972: «Urban Economics». London, Scott, foresman and Company.
- Moore, Jr., Barrington 1966: «Social Origins of Dictatorship and Democracy», Boston, Beacon, 1972.
- Mumford, Lewis 1961: «The City in History». London, Secker & Warburd.
- NOU 1976:25: «Eiendomsrett til grunn og arealdisponering». Norges Offentlige Utredninger, Oslo, Universitetsforlaget.
- NOU 1977:1: «Ny planleggingslov». Norges Offentlige Utredninger, Oslo, Universitetsforlaget.
- NOU 1983:15: «Planlov». Norges Offentlige Utredninger, Oslo, Universitetsforlaget.
- Nuder, Ants 1976: «The Origins of Urban Land Ownership in Sweden» i *Kehoe, D., D. Morley, S.B Proudfoot and N.A. Roberts (eds.) «Public landownership: Frameworks for evaluation»* Toronto, Lexington Books.
- Ot.prp. nr. 65 (1984-85): «Plan- og bygningslov». Oslo, Miljøverndepartementet.
- Robberstad, Knut (omsetjar) 1923: «Magnus Lagabøters Bylov». Christiania, Cammermeyers Boghandel.
- Røsnes, August E. 1979: «Eiendomsforhold og arealbruk i landbruket». Melding nr. 31, Institutt for jordskifte og arealbruk, ÅS, Norges landbrukshøgskole.
- Sciama, Lidia 1981: «The Problem of Privacy in Mediterranean Anthropology». i *S Ardenner (ed.) «Women and Space»*, London, Croom Helms.
- Selfors, Asle 1983: «Eierkategorier, jordbruksdrift og arealbruk». Melding nr. 43, Institutt for jordskifte og arealplanlegging, ÅS, Norges landbrukshøgskole.
- Sevatdal, Hans 1971: «Eiendomstilhøve og skogreisning på Vestlandet». Melding nr. 14, Institutt for jordskifte og eiendomsutforming, ÅS, Norges landbrukshøgskole.
- Stinchcombe, Arthur L. 1968: «Constructing Social Theories». New York, Harcourt, Brace & World.
- Wallerstein Immanuel 1980: «The Modern World system II». New York, Academic Press.
- Øverjordet, Arne-Helge 1984: «Persepsjon av by og bymiljø», stensil. Geografisk institutt, Oslo, Universitetet i Oslo.