

Driftsbudsjetter og vedlikehold i landskapsarkitekturen

Av Reidun Stubbe

Tørre fontener, gjengrodd parker, farlige lekeplasser, døende gatetrær, ødelagte benker og fulle søppelkasser – avisene er fulle av beskrivelser av forfall i det offentlige rom. Hvorfor er det slik? Og hva gjør vi med det.

Årlig investeres det millioner, ja milliarder, på å oppruste byer og tettsteder i Norge. Men samtidig ser vi at mange anlegg forfaller, eller mangler den skjøtselen som skal til for at de skal framstå slik de var planlagt. Dette er dårlig samfunnsøkonomi, og langt i fra bærekraftig.

Landskapsarkitekter og arkitekter er viktige aktører i utformingen av våre felles uterom. Vi må også engasjere oss for å sikre en forsvarlig forvaltning av områdene.

Gjennom 25 år som planlegger og forvalter av parker og friområder i Oslo har jeg gjort meg opp noen tanker rundt dette.

Som praktiserende landskapsarkitekt var jeg opptatt av at de ideene jeg hadde om innhold og utforming skulle realiseres og leve videre i anlegget. I landskapsarkitekturen er vi avhengig av å spille på lag med tiden og naturen, men også med de som skal skjøtte anlegget. Jeg var derfor en hyppig gjest i driftsavdelingen for å finne ut om det lot seg gjøre å vedlikeholde det jeg hadde på tegnebrettet.

Som leder for parkavdelingen ble jeg opptatt av at de investeringene vi gjør skal ivaretas. Når kommunen bruker store summer på å tilrettelegge for aktiviteter,

skape møteplasser og forskjønne byen, er vi etter min mening også forpliktet til å forvalte disse investeringene slik at befolkningen får valuta for pengene. Dette er samfunnsøkonomisk viktig, men handler også om etikk og bærekraft.



Fra Youngstorget i Oslo.

Samtidig representerer driftsbudsjettene en ramme man er nødt til å holde seg innenfor. Uansett gode eller dårlige budsjetter vil man alltid måtte prioritere. Det er alltid noe mer man gjerne ville ha gjort. Det er derfor viktig å ha et bevisst forhold til hva man gjør hvor, og hvilke kvaliteter de ulike anleggene skal ha. Vi må tørre å bygge de enkle, robuste hverdagsanleggene! Vi kan ikke bygge festplasser, paradegater og prydager i hele byen. Det har vi ikke ressurser

verken til å anlegge eller til å vedlikeholde. Dessuten er det ikke en slik by vi vil ha. Vi ønsker mangfold, en by full av ulike opplevelser og inntrykk, en by med både kultur og natur, en by med vakre blomsterbed og blomstrende enger, en by med smale stier langs små bekker og brede, granittbelagte paradegater i sentrum, en by både for fest og for vilter aktivitet.

Når en by eller et enkelt anlegg framstår som velholdt, eller forsømt, kan årsakene være mange: faglig (u)dyktighet, varierende vilje og evne til prioritering, eller svingende kommuneøkonomi.

Aktører

I en storby som Oslo er det mange aktører som direkte eller indirekte har en rolle i utvikling, drift og vedlikehold av parker og byrom. Jeg vil påstå at bevissthetsnivået rundt drift og vedlikehold er fraværende eller lavt hos mange av disse. Ikke desto mindre vil alle beslutninger som tas, fra kommuneplan til planteplan, påvirke det endelige resultatet, og behovet for ressurser til drift og vedlikehold.

Plan- og bygningsetaten

Etaten utarbeider kommuneplan, kommunedelplaner, områdereguleringer og reguleringsplaner hvor det avsettes arealer til parker og byrom. I enkelte tilfeller legger de også føringer for innhold og kvaliteter gjennom reguleringsbestemmelser, eller særskilte planprogram. Dette blir mer og mer vanlig, særlig i større områdeplaner som f.eks. Bjørvika og Filipstad. Når politikerne vedtar disse planene har de i realiteten allerede lagt føringer for behovet for drift og vedlikehold i det ferdige anlegget.

Eiendom- og byfornyelsesetaten

Etaten er den instans i Oslo som fram-

forhandler og inngår utbyggings-avtaler med private utbyggere. Gjennom utbyggingsavtalene stilles det i ulik grad krav til innhold og kvalitet, og til godkjenningsordninger for planene. De offentlige rommene som bygges gjennom slike avtaler skal i de fleste tilfeller forvaltes, driftes og vedlikeholdes, og kostnadene til dette dekkes av det offentlige, eller i noen tilfeller av de fremtidige eiere, beboere og næringsdrivende i området. Når utbyggingsavtalen godkjennes og underskrives har dermed kommunen påtatt seg et framtidig drifts- og vedlikeholdsansvar, men uten at det er sikret et budsjett til det. Dette er et dilemma, da hverken politikere eller virksomheter kan inngå avtaler som binder opp framtidige budsjetter, samtidig som man ikke bør igangsette tiltak man ikke har ressurser til å følge opp.



Helga Helgesens plass i Oslo.

Private eiendomsutviklere

I mange byutviklingsprosjekter er det private eiendomsutviklere som står for planlegging og utbygging av alt fra boliger og barnehager til gater, parker og plasser. Gjennom utbyggingsavtaler sikrer det offentlige seg at nødvendig infrastruktur blir finansiert og kommer til

utførelse samtidig som bolig og næringsbebyggelse kommer på plass. Men dersom de framtidige forvalterne av gater, byrom, barnehager, parker og lignende ikke har en aktiv rolle som premissleverandør og godkjenner av planene, kan vi ende opp med løsninger som ikke tilfredsstillende det behovet brukerne har, og som også vil påvirke de framtidige drifts- og vedlikeholdsrutinene og ikke minst hvilke kostnader de som skal overta anleggene vil få.

I noen tilfeller ønsker utbygger å "slippe billig unna" og velger lite robuste løsninger som raskt vil medføre høye vedlikeholdskostnader. Men det er også eksempler på at utbygger ønsker å gi områdene et eksklusivt preg, for dermed å oppnå høye priser når den ferdige bebyggelsen skal omsettes. Kommunen kan da bli sittende igjen med ressurskrevende anlegg som de enten vil ha problemer med å kunne drifte og holde vedlike, eller som vil ta en uforholdsmessig stor del av budsjettene og dermed gå på bekostning av andre anlegg.



Grev Wedels plass i Oslo.

Bymiljøetaten

I Oslo er Bymiljøetaten kommunens fagetat og forvalteren av parker, plasser og gaterom. Etaten er byggherre for grøntområder og byrom, eller premissleverandør der andre skal stå for utbyggingen. Mange hensyn skal tas:

miljø, framkommelighet, opplevelse og bruk, design og ikke minst forvaltning, drift og vedlikehold. Det er en viktig oppgave å sørge for at de plangrep som gjøres for å ivareta dette også er bærekraftige, det vil si at det er økonomi til å ivareta investeringene og at det velges holdbare og miljøriktige løsninger. I store etater som Bymiljøetaten er kompetansen ofte spredd på ulike enheter. Det er derfor viktig å ha gode rutiner for samhandling, slik at all tilgjengelig kunnskap trekkes inn i prosjektene for å få optimale løsninger.



Papirbredden i Drammen..

Konsulenter

Både det offentlige og private utbyggere benytter seg hovedsakelig av konsulenter til prosjekteringen av områder. Erfaringsmessig har konsulentbransjen liten kompetanse på drift og vedlikehold. Plan, design og byggeteknikk er som regel godt ivaretatt. Men kunnskap om hva som skal til for å forvalte, drifte og vedlikeholde anlegg og elementer er stort sett lav. I samme grad som investeringsbudsjettet er styrende for design, materialkvaliteter og tekniske løsninger, må også det framtidige driftsbudsjettet være det. Som byggherre må man påse at drifts- og vedlikeholdskostnader kalkuleres og

legges til grunn for valg av konsept. Men det burde også være en selvfølge at konsulenten på selvstendig grunnlag foretar slike vurderinger for å forsikre seg om at de anbefalingene de gir og de prosjektene de designer vil stå seg over tid. Ikke alle byggherrer har slik kunnskap selv.

Dersom vi ikke legger realistiske driftskalkyler til grunn, og har sikret god FDV-dokumentasjon og driftsmanualer, har vi eksempler på at anleggene begynner å forfalle den dagen de åpnes. Det er viktig at arkitekter og landskapsarkitekter tar dette innover seg. Man kan ikke forvente at byggherren i ettertid skal framskaffe de ekstra ressursene som viser seg å måtte til for at parken eller plassen skal forbli som planlagt.



Sykkelparkering i Bjørvika, Oslo.

Bydelene

I Oslo fikk de respektive bydelene i 2004 forvaltningsansvaret for de lokale parkene og nærmiljøanleggene. Med dette ansvaret fulgte det budsjettet som tidligere var brukt til å drifte og forvalte anleggene. Men det fulgte ikke med hverken planleggings- eller forvaltningskompetanse, eller driftspersonell. Vi ser i dag at bydelene har angrepet dette svært forskjellig. Noen har skaffet seg slik kompetanse, andre har kjøpt den fra konsulenter og entreprenører, mens andre nok ikke har gitt oppgaven særlig prioritet. Det krever både dedikert personell og budsjettmidler for å sikre

god drift av disse lokalt viktige parkene. Det skal mer til enn å klippe gress og tømme søppelkasser. Dessverre har vi sett at noen av disse parkene forfaller, fontener står uten vann og lekeplasser fjernes. Bydelene er også ansvarlige for bygging av nye lokalparker, eller rehabilitering av gamle. Med den begrensede kompetansen de fleste av dem har om drift og vedlikehold er de helt avhengige av at deres konsulenter og entreprenører tar dette på alvor og gir gode råd og leverer skikkelig håndverk.

Prosjekter og satsinger

I god norsk dugnadsånd skjer mye av byutviklingen og byforedlingen i Oslo gjennom prosjekter og satsinger. Under merkelapper som Miljøbyen Gamle Oslo, Oslo indre Øst-satsingen, Groruddalssatsingen, FutureBuilt, Framtidens byer, Hovedstadsaksjonen og Levende Oslo har man ønsket å gjennomføre programmer for å bedre miljø- og leveforhold i hovedstaden. Felles for disse satsningene er at de ikke følger normal organisering og ansvarsfordeling. Det gir utfordringer i forhold til å sikre gode, bærekraftige løsninger og forankre disse hos dem som skal ha ansvaret i framtida. Groruddalssatsingen er det ferskeste eksemplet i Oslo, et samarbeid mellom stat og kommune for å bedre miljø- og leveforholdene i Groruddalen. Det jobbes tverrsektorielt og med stor involvering av brukere og beboere. Finansiering av tiltak er ofte et spleiselag mellom statlige virksomheter og kommunen. Med pengene følger også krav til prosess, innhold og som igjen vil påvirke framtidig drift. Men det følger ikke driftsmidler til å ivareta satsningens investeringer når denne avsluttes. Beslutninger om gjennomføring av tiltak blir som oftest

gjort uten at driftsfølgevirkningene er kalkulert og lagt til grunn for vedtakene. I Groruddalssatsingen er det vedtatt at hver av de fire bydelene i dalen skal få sin bydelspark. Disse er nå under bygging eller prosjektering. Det blir fire store, spennende parker med en gjennomsnittlig investeringsramme på 40-50 millioner hver. Dette er politisk ønsket og vedtatt. Vi får håpe den politiske viljen til å drifte disse parkene herfra til evigheten er like sterk... Dette er en beskrivelse fra Oslo, men vi finner tilsvarende i de fleste byer og kommuner, og lignende forhold innenfor privat og statlig eiendomsforvaltning. Hovedbudskapet er: *alle* aktører er ansvarlige for hvordan parken eller torget skal framstå om 5, 10 eller 50 år.

Endringer i organisering

Gjennom 25 år innen utvikling og forvaltning av grøntanlegg i Oslo har jeg vært med på utallige endringer i organisering og ansvarsforhold. For 25 år siden hadde Oslo som de fleste andre en tradisjonell organisering i et park- og idrettsvesen. Vi hadde en prosjekteringsavdeling som tegnet og beskrev, en anleggsavdeling som bygget og en driftsavdeling som driftet og vedlikeholdt, alt i samme hus.

Gjennomtrekk av arbeidskraft var heller ikke et stort problem, og kontinuiteten dermed stor.

Etter hvert ble forvaltningsoppgavene og all saksbehandling knyttet til friområdene flyttet fra driftsavdelingen over til plan- og utviklingsavdelingen. Slik ble det en bestiller/utfører-organisering, men fortsatt i eget hus. Neste skritt var å skille forvaltning og drift, og å etablere en egen kommunal grøntentreprenør. Derfra var det kort vei til full konkurranseutsetting av alle drifts- og vedlikeholdsoppgaver. Med denne utviklingen fikk vi et stort behov for å dokumentere hvilke arealer

og elementer det skulle bestilles drift av, hvilke oppgaver som må utføres og hvilken standard områdene skulle ha. Det var en stor jobb å få registrert alle parker, intervjuet driftspersonellet for å få vite hva som ble gjort hvor, og omsette dette i bestillinger i henhold til Norsk Standard.

For alle nye anlegg og ombygginger er det nå viktig at registre og kartverk blir oppdatert, at det følger FDV-dokumentasjon på alle materialer og elementer, intensjonsbeskrivelse av anlegget og ikke minst en skjøtselsbeskrivelse. Uten dette har vi et dårlig grunnlag for å følge opp med riktig drift og vedlikehold. Bruken av konsulenter og større gjennomtrekk av ansatte gjør det også nødvendig å ha alt lagret digitalt og ikke i bare i hodene på folk.



Kompetanse

Design, byggteknikk, anleggsteknikk, statikk, materialkunnskap, plantekunnskap, miljø, bærekraft og driftsteknikk er noen av stikkordene som beskriver kompetansebehovet innenfor planlegging, prosjektering og forvaltning av parker og byrom. Forvaltning og drift av parker og byrom er blitt en krevende profesjon, og det er et fag i utvikling. Alle store forvaltere

må ta dette inn over seg. Det er stadig nye utfordringer som skal løses og implementeres i den løpende driften av anleggene. Vi erfarer økt bruk av byens uterom, noe som medfører økt slitasje og mer avfall, og vi ser en utvikling mot mer ekstremvær, noe som innebærer mer regn, vind og tørke, lengre vekstperioder og mer is og holke. Det må utvikles og implementeres klimatilpasningsstrategier slik at anleggene ikke ødelegges, men heller bidrar til å løse klimatiske utfordringer lokalt. Det må lages treforvaltningsplaner for å sikre ettersyn og skjøtsel av gamle trær, og supplering med nye trær. Vi har globale, nasjonale og lokale mål om utslippsreduksjon, og vi har krav om miljøvennlig drift. Dette må omsettes til operative handlinger, enten vi foretar drift og vedlikehold selv, eller kjøper tjenestene.

Parker og byrom er dynamiske og levende, og må utvikles over tid. Planter vokser, endrer form og dør. Skjøtselen vil derfor måtte endres i takt med dette for å ivareta de opprinnelige intensjonene. Også folk og deres preferanser endres over tid. Vi må tilpasse driften til bruken, og kanskje føye til eller fjerne elementer og aktiviteter for å imøtekomme ny bruk og nye behov. Dette krever erfaring, samfunnskunnskap og samhandling. Min erfaring er at det ikke er én yrkesgruppe som gjennom sin utdannelse besitter all den kunnskap som i dag kreves for å ivareta dette. I Bymiljøetaten har vi sakte, men sikkert bygget opp en bredt sammensatt profesjonell organisasjon til å ivareta disse utfordringene.

All vår drift har blitt konkurransenutsatt. Dette var en ny arbeidsform og en utfordring for oss. Men yngre grøntanleggsforvaltere, hortonomer og landskapsarkitekter fra UMB kom med

kunnskap om dette, og var med på å utvikle den norske standarden for drift og vedlikehold og våre egne anskaffelsesrutiner, konkurransegrunnlag og samarbeidsmodeller med eksterne entreprenører. De kom også med en større kunnskap om planter, jordsmonn og skjøtsel enn mange av oss eldre landskapsarkitekter hadde.

Landskapsarkitekter, landskapsingeniører og anleggsgartnere har bidratt innen design, tekniske løsninger og anleggsteknikk, og naturforvaltere har vært viktige bidragsytere blant annet i forhold til forvaltning av mer naturpregede områder, klimatilpasning, ivaretagelse av biologisk mangfold og bekjempelse av introduserte arter.



Kjempebjørnekjeks. Foto: Agnes Lyche Melvær

Kostnader

I en kommunal hverdag dreier mye seg om økonomi. Det er derfor viktig at ikke bare investeringskostnadene er styrende for de valg vi gjør. I våre interne prosedyrer har kalkulering av driftsfølgevirkningene, det vil si de framtidige utgiftene til drift og

vedlikehold av nye anlegg, vært et sentralt punkt.

En av mine viktigste oppgaver i etaten har vært å skape forståelse for løpende kostnader og livssyklus-kostnader, og erkjennelse av behovet for å avsette midler til dette – for hvert år i uoverskuelig framtid. I mange år ble etatens driftsbudsjett påplussset for å sikre drift av de nye anleggene vi bygde. Men de seneste årene har det ikke vært noen automatikk i dette. Det betyr at anleggene ikke får den skjøtselen som er krevet, og at aktivitetstilbud og attraktivitet gradvis vil bli dårligere. Alternativt må man nedprioritere andre oppgaver og områder.



Høyt prioritert; ved Nationaltheateret i Oslo.

Bærekraft, etikk og miljø

Som forvalter av offentlige rom og det offentlige midler har vi et særskilt ansvar for å handle bærekraftig og etisk. De valg vi gjør med hensyn til bruk av arealer, materialer og penger påvirker hele samfunnet.

Vi har blitt flinkere til å tenke miljø, etikk og bærekraft når vi planlegger, prosjekterer og bygger. Vi lager miljøoppfølgingsprogram, konseptvalg-utredninger, stiller krav til prosjekterende og utførende både med hensyn til faglig dyktighet og miljøsertifisering. Vi stiller

miljøkrav i anskaffelsene og forsikrer oss om at det ikke foregår sosial dumping eller barnearbeid i forbindelse med produksjon av materialer eller entrepriser. Men når anleggene står der og vi skal skjømte og vedlikeholde dem blir det ofte de kortsiktige valg som teller mest. Den politiske vilje og forståelse for å bevilge midler til løpende drift og vedlikehold er ikke god nok.

Riktignok har man i Oslo vedtatt et Byøkologisk program som blant annet inneholder en strategi som sier at man skal "Tilrettelegge, drifte og vedlikeholde kommunens eiendommer, bygninger, gater, grøntarealer, anlegg og infrastruktur miljøeffektivt. Prinsippet om verdibevarende vedlikehold skal legges til grunn for forvaltningen." For at kommunens virksomheter skal bli i stand til å følge denne strategien, må vedlikeholdsetterslepet på bygg og anlegg og driftskonsekvenser av alle rehabiliteringer og nyinvesteringer kalkuleres og legges til grunn i de årlige budsjettprioriteringene.

Men selv innenfor de driftsrammer vi har i dag, må vi som bransje ta et ansvar. Vi må stille krav til de løsningene som velges slik at vi får optimale driftsforhold. Det betyr ikke bestandig at det skal være lettvinnt og billig å drifte, men det skal stå i samsvar med de intensjonene som ligger til grunn for anlegget. Vi må tenke kreativt og nytt. Vi må noen ganger gjøre upopulære prioriteringer. Kanskje må vi droppe tulipanblomstringen en vår for å sette i stand pumpa på en fontene, eller reasfaltere en turvei før den vaskes ut.

Viktige valg å ta

Standardløsninger/ spesialløsninger

Innen landskapsarkitekturen er hver ny oppgave en ny utfordring. Det finnes ikke to like steder. Topografi, stedsidentitet, naturgrunnlag, befolkningssammensetning og bruk vil alltid være forskjellig fra forrige oppgave. Det betyr også at hvert område skal ha sin identitet og sin unike utforming. Sett i lys av drift og vedlikehold er dette ofte en utfordring. Men selv om parken eller plassen skal være unik, betyr ikke det at møblering, materialbruk og byggemetoder ikke kan standardiseres. I de fleste tilfeller er det ikke valg av søppelkasse, lyktestolpe eller kantstein som avgjør om et anlegg blir bra eller ikke. I de fleste tilfeller vil det være riktig å bruke et standardisert utvalg, kjente løsninger og "hylleware". Spesialløsninger blir ofte dyre og vanskelige å vedlikeholde, og resultatet blir at det tar lang tid før feil blir rettet, at man bruker andre materialer eller møbler enn opprinnelig, eller at man rett og slett ikke reparerer eller skifter ut fordi det blir for dyrt og vanskelig. Foruten dyre løsninger, kan vi dermed ende opp med et visuelt kaos i byen vår. I Oslo har vi en designhåndbok for Oslo Sentrum, men det faller mange prosjekterende og offentlige byggherrer tungt for brystet å følge den. De fleste vil sette sitt eget preg på prosjektet, og har sine "likes and dislikes", selv om de da ikke bidrar til bærekraftige løsninger og et godt, samlet estetisk uttrykk i byen.

Tidløst/moderne

Hver tidsepoke må få lov til å sette preg på sine omgivelser. Men det må gjøres på en måte vi kan leve med i framtiden. Vi setter i dag pris på de barokke hagenes overdådige eleganse, de romantiske parkenes frodighet og på

Hydroparkens enkle og elegante funksjonalistiske uttrykk. Men vi rister litt oppgitt på hodet og trekker på smilebåndet av klumpete betongmøbler fra 60-tallet eller turkise lyktestolper fra 80-tallet. Disse skifter vi helst ut, og det koster penger. Moderne, men tidløst, bør være et mål når vi bygger for framtida.



Hydroparken i Oslo.

Holdbarhet, robusthet

I en storby som Oslo må vi forvente intens bruk av det offentlige rom. Det er ikke så mange kvadratmeter til hver av oss. I Tøyen Kulturpark ønsket vi oss frodige plener og et livlig folkeliv. Ungdommen på Tøyen delte dette ønsket, men etter et par år var det ikke et gresstrå igjen der de møttes til fotballdyst fra tidlig morgen til sent på kveld. Vi måtte legge om til kunstgress. Det burde vi vel ha tenkt på før? Vi ser også at været blir villere og våtere. Dette må vi tenke på når vi bygger. Vi strever i dag med utvasking, erosjon og tette dreneringer. Vi må bruke nye og bedre løsninger for overvannshåndtering for å unngå dette. Det er viktig å velge holdbare og robuste materialer og løsninger slik at anleggene tåler de påkjenningene de utsettes for.

Hverdag og fest

Det er selvfølgelig steder som skal være spesielle og eksepsjonelle – og derfor får lov å være dyre å holde i hevd. Men vi må velge med omhu hvilke områder det skal være. Det bør være forskjell på Rådhusplassen og plassen foran den lokale idrettshallen. Begge steder skal være planlagt, bygd og vedlikeholdt som gode uterom. Men skal vi flotte oss med spesialdesignede elementer, bør det vel være på Rådhusplassen og ikke utenfor Ekeberghallen.



Universitetet i Oslo, Blindern.
Foto: Agnes Lyche Melvær

Min oppfordring går til landskapsarkitekter spesielt, men også alle andre som har en rolle i utvikling av byens uterom. Vi må tenke langsiktig. Anleggene vi planlegger, designer og bygger skal leve et langt liv etter at vi har avsluttet vår del av arbeidet.

Reidun Stubbe er landskapsarkitekt MNLA og arbeider som seniorrådgiver i Bymiljøetaten i Oslo kommune.

Fotografier ved Hege Abrahamsen, dersom ikke annet er opplyst

Artikkelen er tidligere trykket i *Arkitektur N*, nr. 2 / 13.