Birgir H. Sigurðsson skipulagsfræðingur:

Húsvernd – Umhverfisvernd

Inngangur

Æði oft hendir það skipulagsaðila hérlenda, að ígrunda ekki nægilega verk sín frá byrjun. Þeir rjúka af stað, gera alls konar tillögur eftir viljayfirlýsingum stjórnmálamanna, jafnvel þó þeir viti, að þær slái ekki í takt við raunveruleikann. Þannig vinnubrögð bjargast stundum á einn eða annan hátt, en stundum ekki og því verða sum verka þeirra, sem miklum tíma og almannafé hefur verið eytt í, aldrei neitt annað og meira en draummyndir á blaði.

Þessa dagana stendur yfir á Kjarvalsstöðum sýning á nýrri skipulagstillögu að Grjótaþorpi, draummyndum sem reistar eru á viljayfirlýsingu skipulagsnefndar Reykjavíkurborgar. Hún kom fram 9. apríl, 1979 og var samþykkt í borgarráði ellefu dögum síðar. Til fróðleiks er þessi viljayfirlýsing eða bókun, eins og þær kallast, birt hér að neðan:

„Á fundi skipulagsnefndar 2. þ.m. var lögð fram tillaga að bókun varðandi endurskoðun á skipulagi Grjótaþorps. Tillagan var tekin til umræðu á fundi nefndarinnar í dag, og þá samþykkt með samhljóða atkvæðum, en hún er svohljóðandi:

1. Unnið verði að því að staðfest aðalskipulag, að því er tekur til Grjótaþorps, verði breytt og svæðið auðkennt til bráðabirgða sem svæði fyrir íbúðir og takmarkaðan atvinnurekstur.

2. Við gerð deiliskipulagsins verði í meginatriðum miðað við núverandi gatnakerfi og núverandi lóðaskiptingu.

3. Á grundvelli könnunar Árbæjarsafns á sögulegu gildi húsa í Grjótaþorpi og ástandi þeirra, verði gerð tillaga um þau hús, sem leggja ber höfuðáherslu á að verði varðveitt.

4. Bifreiðaumferð um hverfið verði takmörkuð svo sem frekast er unnt og bifreiðastæði takmörkuð við þarfir svæðisins.

5. Við uppbyggingu hverfisins verði að því stefnt, þar sem við getur átt, að flytja á óbyggðar lóðir hús, sem vegna aldurs og gerðar geta fallið að svipmóti hverfisins. Þar sem ástæða þykir til að nýbyggingar komi, hvort sem er um sjálfstæð hús að ræða eða nauðsynlegar viðbyggingar, skal þess gætt að þær falli að svipmóti hverfisins.

6. Jafnframt því sem unnið verður á grundvelli framanritaðra þátta, verði gerð sérstök áætlun um hvernig framkvæma megi skipulagið, bæði lagalega og fjárhagslega."

Heimild: Skipulag Reykjavíkur. Skjal 4980, dagsett í Reykjavík, 9. apríl, 1979.

Sérstaka athygli vil ég vekja á sjötta og síðasta lið bókunarinnar og þá einkum orðanna: „... hvernig framkvæma megi skipulagið, bæði lagalega og fjárhagslega." Það er vægilega sagt, að Grjótaþorp 1980, skipulagstillaga, fari fáum orðum um það, hvernig eigi að fullnægja þessum sjötta lið bókunar skipulagsnefndar. Ekki skal farið nánar í það hér. Hinu haldið fram, að ef ekki er möguleiki á því að framkvæma skipulagstillögu sem Grjótaþorp 1980, bæði lagalega og fjárhagslega, þá er um ótímabæra tillögugerð að ræða — grunninn vantar. Skiptir þá ekki máli hversu „góð" tillagan annars kann að vera.

Þessum orðum mínum til stuðnings vil ég benda á innskot í niðurlagsorð formála Grjótaþorps 1980, sem forstöðumaður Borgarskipulagsins skrifar: „Framtíðin ein getur úr því skorið, hvort þessi tillaga leiði til meiri árangurs en eldri tillögur hafa gert."

Með þessu innskoti er sleginn heljarmikill varnagli. Ekki skal líkum að því leitt, hverjum þessi orð eru ætluð, heldur það eitt sagt, að ef þessi tillaga leiðir **ekki** til meiri árangurs en áður gerðar tillögur hafa gert, þá er augljóslega eitthvað að, — „eitthvað" sem ekki verður rakið til lélegra teiknihæfileika höfunda, enda eru þeir góðir.

Það sem á tillögugerðina vantar að minni hyggju, hefir þegar komið fram hér að ofan, sú skoðun mín, að allt of snemma hafi verið ráðist í sjálfa tillögugerðina. Í hugum margra er Grjótaþorpið mjög viðkvæmur blettur í borginni, því hefði þurft að undirbúa tillögugerð þessa af meiri kostgæfni, ef verndun þorpsins er hið raunverulega takmark.

„Conservation in Iceland"

Þegar ég ákvað að nota „skipulagssögu" Grjótaþorps sem innlegg í lokaritgerð mína „Conservation in Iceland" (lögð inn til mastersprófs í skipulagsfræðum við Háskólann í Liverpool í maí, 1980) varð mér fljótlega ljóst, að mikla forvinnu þyrfti að inna af hendi áður en tillögur um friðun Grjótaþorps gætu orðið að raunveruleika. Eins og ég sagði, þá er Grjótaþorp þar aðeins hluti í stærra verki, sem fjallar um skipulag, húsvernd og umhverfisvernd; hvernig að þessum málum hefur verið staðið, sérstaklega í Reykjavík, og hvar úrbóta er þörf. Ég hafði áðurnefnda bókun skipulagsnefndar um Grjótaþorp til grundvallar. Samt hugsaði ég mér, að hún gæti í reynd átt við hvaða hluta gamla bæjarins sem er, ef liður 3 er undanskilinn, enda skoðun mín sú, að það séu miklu fleiri svæði eða hverfi, en Grjótaþorp, innan borgarmarkanna, áhugaverð, já ekki síður áhugaverð. Samt sem áður valdi ég Þorpið sem eins konar samnefnara þessara svæða, enda vinsælt í allri umræðu um húsvernd, burt séð frá byggingar-, sögu- og umhverfislegu gildi þess. Ég lít á það sem hlekk í langri keðju, einskonar prófstein á skipulagsvinnu í gamla bænum (og þá sérstaklega með umhverfisvernd í huga), — umhverfi liðins tíma.

Ef einhver dregur í efa þá skoðun mína, að umhverfi gamla bæjarins sé ekki þess virði að hlúð sé að því, vegna þess að þar sé um uppbyggingar að ræða, sem áttu sér stað á volæðistímum þjóðarinnar (borið saman við líðandi stund), þá vil ég hvetja hina sömu til að taka sér ferð á hendur um nýjustu hverfi borgarinnar og bera þetta tvennt hreinlega saman. Hvað varðar umhverfislegt gildi, þá þori ég að fullyrða, að sá samanburður verður gömlu borgarhverfunum mjög svo hagstæður. Ef þessi skoðun er ekki aðeins mín heldur reynist þorri almennings sama sinnis, þá vaknar sú spurning, hvernig hægt er að viðhalda umhverfi gömlu borgarhverfanna — hverfa eins og Grjótaþorps — svo íbúar þeirra, og þeir sem um þau eiga leið geti notið þeirra í framtíðinni.

Í ritgerðinni „Conservation in Iceland" set ég fram ákveðnar hugmyndir í þessu sambandi, hugmyndir sem of langt mál er að ræða ítarlega hér, aðeins gerð tilraun til að gera þeim lauslega skil. Í mjög grófum dráttum má skipta þeim í tvennt. Annars vegar eru settar fram hugmyndir um þær aðgerðir sem ríkisvaldið þarf að grípa til, ef húsvernd og umhverfisvernd eiga að verða veruleiki, hins vegar lýst nauðsynlegum aðgerðum, sem sveitastjórnir verða að standa fyrir innan sinna umdæma.

Hugmyndir er varða ríkisvaldið

Greinar um húsvernd og umhverfisvernd komi inn í skipulagslög ásamt greinum um framkvæmd laganna hvað varðar rétt og skyldur einstaklinga svo og sveitarfélaga, fjármál (lán, styrkir), kvaðir, eignarnám, bætur og hver skuli vera þáttur almennings í þannig skipulagsvinnu.

Skýring: Í íslenskum skipulagslögum er ekki minnst einu orði á húsvernd og umhverfisvernd. Aftur á móti er kafli um húsvernd í Þjóðminjalögum frá 1969. Sá ljóður er á, að skipulagsmál tilheyra Félagsmálaráðuneyti en þjóðminjar, þ.á m. húsvernd, menntamálaráðuneyti. Þetta fyrirkomulag gerir bæði skipulagsvinnu og húsvernd erfiðari viðfangs, og satt best að segja, stuðlar þessi skipting að fálmkenndum aðgerðum í báðum tilfellum. Á þetta sérstaklega við um gömlu borgarhverfin. Hvorugt getur án hins verið, ef vel er. Skipulag og húsvernd ætti því að setja undir einn hatt, þannig að inn í skipulagslögin komi greinar, bæði hvað varðar verndun einstakra húsa og svæða. Þetta er að mínu mati mjög nauðsynlegt, einkum til þess að verndunarmál einangrist ekki frá skipulagsvinnunni.

Skipulag ríkisins og húsafriðunarnefnd verði eitt

Skýring: Nú er það vitað mál, að ríkisvaldið lítur á byggða- og borgarskipulag sem nánast einkamál sveitarstjórna, enda eru bein afskipti þess lítil sem engin þó um mikilvægan málaflokk sé að ræða. Fámennari byggðalög landsins njóta þó aðstoðar frá Skipulagi ríkisins og Framkvæmdastofnun, fá þar tæknilega aðstoð ýmiss konar, einkum hvað varðar framtíðar uppbyggingu byggðarlaganna. Líku er háttað um húsverndunarmálin, nema hvað þau tilheyra Húsafriðunarnefnd menntamálaráðuneytisins.

Samfara breytingum á skipulagslögum er fælu í sér húsvernd og nauðsynlegar greinar um framkvæmd hennar, þá væri eðlilegast að húsafriðunarnefndin tengdist Skipulagi ríkisins. En varla getur löggjafinn hrist fram nýjar laganeyti en þjóðminjar, þ.á m. húsvernd, menntamálaráðuneyti. Þetta fyrirkomulag gerir bæði skipulagsvinnu og húsvernd erfiðari viðfangs, og satt best að segja, stuðlar þessi skipting að fálmkenndum aðgerðum í báðum tilfellum. Á þetta sérstaklega við um gömlu borgarhverfin. Hvorugt getur án hins verið, ef vel er. Skipulag og húsvernd ætti því að setja undir einn hatt, þannig að inn í skipulagslögin komi greinar, bæði hvað varðar verndun einstakra húsa og svæða. Þetta er að mínu mati mjög nauðsynlegt, einkum til þess að verndunarmál einangrist ekki frá skipulagsvinnunni.

Skipulag ríkisins og húsafriðunarnefnd verði eitt

Skýring: Nú er það vitað mál, að ríkisvaldið lítur á byggða- og borgarskipulag sem nánast einkamál sveitarstjórna, enda eru bein afskipti þess lítil sem engin þó um mikilvægan málaflokk sé að ræða. Fámennari byggðalög landsins njóta þó aðstoðar frá Skipulagi ríkisins og Framkvæmdastofnun, fá þar tæknilega aðstoð ýmiss konar, einkum hvað varðar framtíðar uppbyggingu byggðarlaganna. Líku er háttað um húsverndunarmálin, nema hvað þau tilheyra Húsafriðunarnefnd menntamálaráðuneytisins.

Samfara breytingum á skipulagslögum er fælu í sér húsvernd og nauðsynlegar greinar um framkvæmd hennar, þá væri eðlilegast að húsafriðunarnefndin tengdist Skipulagi ríkisins. En varla getur löggjafinn hrist fram nýjar lagagreinar á einni nóttu, því yrði hér væntanlega um eitthvert millibilsástand að ræða. Á meðan yrði Húsafriðunarnefnd breytt í vinnuhóp sérfróðra manna, sem væru lausir allra kvaða, hvort heldur frá mennta- eða félagsmálaráðuneyti. Hins vegar markaði ríkisvaldið þeim ákveðið starfssvið og kostnaður greiddist úr ríkissjóði. Um val manna í þennan starfshóp er það að segja, að hann má ekki einvörðungu vera skipaður mönnum af sögu- og listasviðum — slíkt er alltof einhæft.

Nú mun eflaust einhver spyrja, hvort ekki sé nóg um nefndir og starfshópa ýmiss konar á vegum ríkisins? Nær að fækka þeim en auka við. Þessu er til að svara, að vandamál gömlu bæjarhverfanna eru það tröllaukin og margslungin, að það er ekki á valdi neins sveitarfélags að ráða fram úr þeim óstudd, ekki einu sinni Reykjavíkurborgar, þó fjölmenn sé. Því tel ég nauðsynlegt, að ríkisvaldið hlaupi undir bagga með þeim, og þá ekki aðeins með löggjöf og sérfræðiaðstoð, heldur einnig fjárhagsaðstoð.

Aukið fjármagn til húsverndunarmála svo og umhverfisfágunar

Skýring: Húsafriðunarnefnd var sett á laggirnar 1969. Frá upphafi hefur hún verið í miklu fjársvelti, svo miklu, að hún getur tæplega staðið undir nafni. Þó „vænkaðist" hagur hennar þegar sérstakur Húsafriðunarsjóður var stofnaður 1975. Tekjustofn hans var þá ákveðinn 20 krónur (gkr) á hvern íbúa landsins. Þó hér hafi verið um að ræða „verðbólgutryggðar" krónur, þá hafði sjóðurinn ekki úr meiru að moða á síðasta ári, en upphæð sem varla dygði til kaupa lélegrar 2ja herbergja kjallaraíbúðar. Þetta dæmi sýnir hversu máttvana húsafriðunarsjóðurinn er, ennfremur það, hve húsverndunarmálin eru léttvæg að mati ríkisvaldsins. Til úrbóta kemur einkum tvennt:

a) Beinir styrkir

Fyrst þarf aukið fjármagn í húsafriðunarsjóð. Það yrði eingöngu notað til að mæta kostnaði til endurbóta, svo og til viðhalds bygginga á húsafriðunarskrá. Hér yrði um **styrk** að ræða. Slíkt styð ég þeim rökum, að ef bygging er virkilega þess virði, að hún sé sett á „skrá", þá hlýtur sú krafa að vera réttmæt að fyrir hana sé að einhverju leyti greitt úr vasa almennings, enda byggingin vernduð í hans þágu. Eða er ekki svo? Hve hátt hlutfall af endurbyggingarkostnaði skuli vera styrktur verður ekki farið út í hér.



