



SAKSBEHANDLER
Bård Langvandslien

INNVALGSTELEFON

TELEFAKS
+47 22 94 04 04
postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

VÅR REF.
15/00258-3

DERES REF.

DERES DATO

ARK. P - Plansaker

VÅR DATO
08.05.2015

1,45-46 Oslo kom. - Os

Statsbygg
Postboks 8106 Dep
0032 OSLO

Nytt regjeringskvartal - Parallelloppdrag Riksantikvarens merknader

Vi viser til parallelloppdrag for nytt regjeringskvartal. Riksantikvaren har med interesse vurdert parallelloppdragene og studentprosjektet utarbeidet av Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo.

Regjeringens føringer

Regjeringen har gitt bestemte føringer for utbygging av regjeringskvartalet. Det er igangsatt et arbeid med en statlig reguleringsplan hvor planprogrammet er første trinn i prosessen. Parallelloppdraget er gjennomført samtidig med høringen av planprogrammet, og har gitt seks ulike team i oppdrag å utarbeide ideer til byformingsgrep og gi innspill til utarbeidelse av reguleringsplanen. Forslagene er basert på regjeringens mål og føringer fra beslutningen av konseptutvalg. I tillegg har Arkitektur- og designhøgskolen levert et forslag. Riksantikvaren uttaler seg til parallelloppdraget som statens rådgiver i kulturminnespørsmål, og øverste kulturminnemyndighet.

Riksantikvarens merknader

Det nye regjeringskvartalet vil være den viktigste utbyggingssaken i Oslo de nærmeste tiår. Prosjektet vil legge vesentlige premisser for den videre sentrumsutviklingen i Oslo, og vil berøre noen av de viktigste kulturminnene for nasjonen.

Riksantikvaren ønsker at rehabilitering og transformasjon av kvartalet skal tilføre Oslo og landet nye og varige kvaliteter. Det nye regjeringskvartalet skal være velfungerende, et nytt tilskudd i bymiljøet og et anlegg som viderefører og forsterker den stilling som regjeringskvartalet har hatt i Oslo.

Når Riksantikvaren har vurdert parallelloppdragene har vi som forutsetning at et nytt regjeringskvartal skal:

- Ta hensyn til bygninger med arkitektonisk og kulturhistorisk nasjonal verdi.
- Inngå som en del av bymiljøet
- Ivareta og videreutvikle verdiene om åpenhet og demokrati som det gamle regjeringskvartalet uttrykte.

I det videre følger Riksantikvarens kommentar til forslagene og de konsekvenser som synliggjøres gjennom disse. En oppsummering av Riksantikvarens konklusjoner etterfølges av en utdyping av disse. I tillegg medfølger en opplisting av bygninger av nasjonal verdi i og rundt planområdet.

Oppsummering:

Etter gjennomgang av teamenes forslag samt AHOs studentprosjekt mener Riksantikvaren at det knytter seg utfordringer og uavklarte forhold til parallelloppdraget. Disse kan oppsummeres som følger:

- **Kvartalets kapasitet**

Løsningsforslagene til parallelloppdraget viser oss at oppgaven har vært umulig å løse på en god måte. Antall kvadratmeter som er planlagt innenfor planområdet er for stort, alternativt at planområdet er for lite. Konsekvensen er at man enten må bygge svært høyt med mindre fotavtrykk, eller lavere og meget kompakt. Begge alternativ gir radikale virkninger og etablerte dimensjoner og høyder i Oslo forrykkes på en svært uheldig måte. En slik utbygging fratrar også sentrale kulturminner i området deres historiefortellende, arkitektoniske verdi og opplevelsesverdi. Dette reduserer opplevelsen av bygningene og tilgjengeligheten til kulturminnene.

Ingen av de seks inviterte gruppene har vist løsninger som både tar hensyn til kulturminnene i området og bymiljøet som helhet. Arkitektur- og designhøgskolens forslag viser at det er mulig å få til gode løsninger for området dersom arealutnyttelsen blir redusert. Vi vil derfor sterkt anbefale at man gjør en ny vurdering av arealbehov, evt. tomtestørrelse og plassering av bygningsvolumer. Riksantikvaren vil ikke avvise høye bygninger i området, men mener at disse primært bør etableres nord for Ring 1.

- **Symbolverdier**

Riksantikvaren ser det som positivt at flere av forslagene søker å respektere Høyblokkas posisjon fra Akersgata. Flere av forslagene viser imidlertid bygninger som svekker Høyblokkas rolle som fysisk markør for regjeringkvartalet. Alternativt vises forslag med lavere bygninger, der konsekvensen er at Høyblokka «bygges inne». Det er viktig at Høyblokkas integritet bevares slik at bygningen kan oppleves som et frittstående volum.

Riksantikvaren anser det også som viktig at Youngstorgets historiske tradisjon knyttet til arbeiderbevegelse, opinion- og solidaritetsmarkeringer må opprettholdes.

- **Ring 1**

Riksantikvaren mener at man må utrede i hvilken grad tunnelen i Ring 1 kan sikres og forsterkes, samtidig som veiløp opprettholdes. Ring 1 er et viktig premiss for utformingen av et nytt regjeringskvartal. Sikring av tunnelen vil muliggjøre bevaring av Y-blokka og annen god utnyttelse av området.

- **Bruk av verneverdige bygninger med nasjonal verdi**

Det må være et mål å gi historiske bygninger en relevant bruk som opprettholder bygningens status og offentlige preg. Y-blokka og Deichmanske bibliotek er ressurser som burde vært inkludert i oppdraget.

Kulturminneverdier

Innenfor og tett opp til planområdet ligger det flere bygninger, byrom, plasser og torg som er underlagt formelt vern og som det må tas hensyn til i planlegging og regulering av nytt regjeringskvartal. Det var enighet mellom departementene, Statsbygg og Riksantikvaren om fredning ved forskrift av sentrale bygninger i regjeringskvartalet før bombeangrepet 22.7.2011 (landsverneplanarbeidet). Denne delen av landsverneplanen ble stilt i bero etter bombeangrepet.

Fredete bygninger:

Følgende bygninger er fredet i medhold av kulturminneloven, eller er under fredning, og forvaltes i henhold til fredningsbestemmelse for bygningene;

Innenfor planområdet:

Møllergata 15

Utenfor planområdet, men som vil kunne bli påvirket av reguleringen:

Folketeaterbygningen

Høyesteretts hus (Justisbygningen)

Stortorgets gjestgiveri

Fredensborgveien 5

Bygninger i statlig landsverneplan innenfor planområdet, medtatt i landsverneplan for KMD:

Høyblokka med kantine og paviljong

Y - blokka.

G - blokka - Den gamle regjeringsbygning (dagens Finansdepartement)

Møllergata 19

Lindealleen fra første halvdel av 1800-tallet Akersgata 42

Bygninger og anlegg i statlige landsverneplaner utenfor planområdet:

Akersgata 57 - 63, R5

Grubbegata 1, Gamle Oslo tinghus

Kirker med nasjonal verdi utenfor planområdet:

Oslo domkirke

Trefoldighetskirken

Andre fredete bygninger /anlegg som kan bli berørt av reguleringen:

Gamle Aker kirke

Akershus festning

Utdyping av Riksantikvarens hovedkonklusjoner

Vi vil i det følgende ikke gjennomgå teamenes besvarelser separat. Riksantikvaren ser at flere av forslagene har fellestrekk som gjør at det er hensiktsmessig å vurdere dem ut fra det vi anser som hovedutfordringer ved prosjektene.

Kvartalets kapasitet

Parallelloppdragene viser hvilke utfordringer en tung utbygging av Regjeringskvartalet vil gi. Direktoratets vesentligste vurdering er at mandatet til parallelloppdraget låser et for stort bygningsvolum til et for lite areal. Dette får uønskede konsekvenser for bymiljøet og de mange viktige kulturminnene som kvartalet omfatter og grenser opp imot.

Planprogrammet tilsier at bygningsmassen innenfor planavgrensningen samlet sett firedobles for å innfri arealkravet. En utbygging i et slikt omfang innenfor det avsatte området er svært krevende for det totale bybildet og opplevelsen av nasjonalt viktige bygninger, anlegg og plasser.

Teamene løser denne problemstillingen på to måter; enten ved å introdusere svært store byggehøyder eller ved å innføre den tettste og mest kompakte bygningsstrukturen til nå i Oslo sentrum. Begge deler vil være i sterk kontrast til det eksisterende bylandskapet. Spesielt sett fra øst vil bygningene bli svært godt synlig og rage langt høyere enn alle andre bygninger i denne delen av byen. På litt avstand og sett delvis diagonalt gjennom f.eks. Møllergatas gateløp, vil flere av alternativene danne en tilsynelatende sammenhengende vegg. Andre viktige betraktningpunkter er ikke blitt visualisert, f.eks. fra byens innseiling og sentrale områder i bykjernen.

Gamle Aker kirke er en steinkirke fra 1100-tallet. Akershus festning har sin opprinnelse tilbake til middelalderen. Begge er automatisk fredet i medhold av kulturminneloven. Disse to anleggene forbindes av Akersryggen, som er et tydelig topografisk trekk ved Oslo. Den har trolig vært et sentralt element i den middelalderske topografien i Aker herred, med kongens festning i den ene enden, og herredets kirke i den andre. Langs ryggen har det fra middelalderen antakelig vært en ferdselsvei, som vi i dag kan finne igjen som Akersgata og Akersveien.

Flere av teamene foreslår store byggehøyder (opp til 25 etasjer) og legitimerer den omfattende utbyggingen i et ønske om å gjenskape Akersryggen, som definerer midtaksen i hovedstaden fra Nordmarka til Akershus festning. Ved å reetablere det avskårne landskapet sør for Deichmanske bibliotek mener de at det skapes et helhetlig nytt bygulv som spenner mellom Akersgata og Møllergata. Riksantikvaren støtter ikke denne tilnærmingen. På bakkenivå, inne i anlegget, vil det ikke være mulig å oppleve den påstått gjenskapte terrengformen. På avstand vil bygningenes silhuett oppfattes som en stort sprang opp over det gjengse taklandskapet i byen, ikke som en terrengrekonstruksjon.

Oslo har to sentrale og planlagte byakser. Den ene er akse Karl Johans gate, med Stortinget og Slottet. Den andre akse er Akersgaten, fra Akershus festning til Regjeringskvartalet, med omkringliggende bebyggelse. Disse aksene viser fremfor noen statsdannelsen og nasjonsutviklingen i Norge. Parallelloppdraget viser at kulturhistorisk og arkitektonisk viktige bygninger som ikke ligger innenfor planområdet; som Stortinget, Høyesteretts hus, Domkirken og Trefoldighetskirken med flere, fratras mye av sin autoritet som viktige institusjoner og bygninger i bybildet. I noen grad må slik påvirkning i en tett bystruktur aksepteres, men parallelloppdraget viser radikale virkninger og at etablerte dimensjoner og høyder i Oslo forrykkes på en svært uheldig måte.

Riksantikvaren har i utredningen om *Verne vurdering og ny bruk av Regjeringskvartalet* 10.10.2013 presisert at Høyblokka er det beste eksempelet på monumental modernisme i norsk arkitekturhistorie. Premissene som ligger til grunn for parallelloppdraget åpner for ny bebyggelse som vil være Høyblokka proporsjonalt overlegen, og overta rollen som fysisk markør for det nye regjeringskvartalet. Både team Snøhetta, Big, LPO og Asplan Viak løser arealutfordringene gjennom høyhus. White og MVRDV har basert sine svar på en tett-lav struktur der Høyblokka fortsatt er det høyeste bygget. I prosjektet fra White utfordres Høyblokka av bygningsvolumer som legger seg diagonalt og tett innpå denne. Man står med dette i fare for å forvanske og svekke opplevelsen av de bevarte bygningens arkitektoniske kvaliteter.

I de alternativene der volumene er søkt holdt lave, oppnås en bebyggelse på om lag ni etasjer over bakkenivå. Disse alternativene viser imidlertid massive og store volumer, der hvert bygg er på størrelse med bykvartaler i nærområdet. En slik utbygging fratrar flere sentrale kulturminner i området den integritet og plass de har hatt og må ha for å opprettholde sin historiefortellende og arkitektoniske verdi. Regjeringskvartalet utviklet etter disse prinsippene vil bli et lukket område, der opplevelsesverdien knyttet til enkeltbygg og bygningsmiljøer klart vil svekkes.

Et av parallelloppdragets alternativer legger et vertikalt kommunikasjonsnivå i 5. etasje. Riksantikvaren fraråder en slik løsning da erfaring, blant annet fra andre steder i Oslo, viser at overdekte uterom og gangbruer over gater virker forstyrrende og ødeleggende for struktureringen av byen, sikt og brukbarheten av uterom og gater.

MVRDVs forslag bruker kulturminnene som «brikker» i en ny mur rundt regjeringskvartalet. Bygningene reduseres til enkeltfasader, og befolkningen fratras muligheten til å oppleve dem som selvstendige volumer. Riksantikvaren vurderer at denne tilnærmingen til fredete bygninger ikke er i tråd med fredningens formål.

Studentoppdraget, som har forholdt seg friere til premissene i parallelloppdraget, viser at en alternativ byggefaseinndeling og større fordeling av bygningsmassen både sør og nord for Ring 1 vil kunne redusere negative konsekvenser vesentlig og gi større skalamessig kontinuitet.

Også andre team viser forslag til påbygg på kulturminner av nasjonal verdi. To av forslagene viser påbygg på G-blokka (den gamle regjeringsbygning). Bygningen er tegnet av Henrik Bull, og er et av hovedverkene i norsk arkitektur fra tidlig 1900-tall. Bygningen er et arkitektonisk svar på nasjonsbyggingen etter unionsoppløsningen i 1905 og har en utsøkt materialbruk og detaljering. G-blokka har helt fra 1930-tallet blitt forvaltet som fredet og er lite endret, både i interiør og eksteriør. Utover en planlagt ombygging av toppetasjen som allerede er prosjektert og godkjent av Riksantikvaren, kan påbygging dramatisk forringe dette viktige kulturminnet. En påbygging på G-blokka vil også være skjemmende for Høyesteretts hus. Disse to bygningene har et arkitektonisk fellesskap og visuell og historisk samhörighet.

Studentforslaget inkluderer Y-blokka som en del av det nye regjeringskvartalet. Her vises påbygg på Y-blokka. Det er interessant at man ser på muligheten for å øke arealet i denne bygningen. Et slikt påbygg må imidlertid være så moderat at kontrasten mellom Høyblokka og den lave Y-blokka opprettholdes.

Løsningsforslagene til parallelloppdraget viser at antall kvadratmeter som er planlagt innenfor planområdet er for høyt, alternativt at planområdet er for lite. Konsekvensen er at man enten

må bygge svært høyt med mindre fotavtrykk, eller lavere og meget kompakt. Et lavere arealkrav/større tomt øker muligheten for å skape et variert bylandskap og samtidig plassere volumene i et avklart og bevisst forhold til nasjonalt viktige kulturminner. Høye bygningsvolumer bør legges nord for Ring 1.

Symbolverdier

Symbolverdiene knyttet til Regjeringskvartalet er sterke i kraft av områdets 150-årige historie som tilholdssted for regjeringen. Symbolverdiene er knyttet til regjeringsmakt og etableringen av Norge som selvstendig nasjon, til hendelsene den 22.07.2011 og til den symbolikken som tillegges det arkitektoniske uttrykket og utformingen i seg selv.

Høyblokkas verdier er knyttet til framveksten av velferdsstaten etter andre verdenskrig. Høyblokka er den første og viktigste modernistiske bygningen i Norge, tegnet av en av våre fremste arkitekter, Erling Viksjø, og oppført i 1958. FN-bygningen var det internasjonale forbildet, og etterkrigstidens verdier fikk sin arkitektoniske fortolkning i denne bygningen. Etter angrepet 22.7.2011 er disse verdiene supplert og styrket ved at Høyblokka ble stående etter bombeangrepet. Høyblokka har, i tillegg til høye arkitektoniske og kulturhistoriske verdier, fått høy symbolverdi. Høyblokka er i dag både en påminnelse om et nasjonalt traume og et symbol på positive fellesverdier. Formen i seg selv, den høyreiste skiven i bylandskapet, har en sterk egenidentitet som symbolbærer som hittil ikke har blitt utfordret av andre viktige institusjonsbygg i nærområdet.

Youngstorget ble regulert av Grosch i 1846, men er hovedsakelig definert av bygninger reist i årene 1875-1877, herunder Møllergata 19 og basarhallene tegnet av arkitekt J.W. Nordan. Youngstorget har lenge vært forbundet med arbeiderbevegelsen, men har i de senere årene blitt en like naturlig arena for fredsdemonstrasjoner og solidaritetsmarkeringer. De sterkeste symbolene for torget er de velkjente fondmotivene, Folketeaterbygningen som har vært tilholdssted for arbeiderbevegelsen siden 1935, og Møllergata 19 som under hele 2. verdenskrig ble benyttet av okkupasjonsmakten som fengsel for politiske motstandere.

Youngstorget har en høy symbolverdi så vel som kulturhistorisk verdi. Torget blir både direkte og indirekte berørt i de ulike alternativene. I enkelte av parallelloppdragene brukes Youngstorget for å løse de kommunikasjonsmessige utfordringer knyttet til bevegelsen i øst-vestaksen. Youngstorget og Møllergata 19 blir det nye inngangspartiet til Regjeringskvartalet. Snøhetta viser eksempelvis hvordan torget kan bli en rampe som gir direkte adkomst til regjeringskvartalet via basarhallene. En slik løsning vil både endre torgets funksjon og vanskeliggjøre muligheten av å ha dette som en arena for markeringer og folkeopinion. Det vil også være en løsning som endrer lesbarheten til det historiske plassrommet og reduserer symbolverdiene for denne plassen.

Møllergata 19 er et symbolsk viktig bygg for Oslo og Norge. Som politistasjon for Christiania, fengsel for okkupasjonsmakten under 2. verdenskrig og fondvegg på Youngstorget har bygningen høy sosialhistorisk, krigshistorisk og symbolsk verdi. Med unntak av AHOs besvarelse reduserer alle forslagene fra parallelloppdraget kulturminneverdiene i Møllergata 19 vesentlig. Snøhettas forslag viser sågar at Møllergata 19 rives, så nær som fasaden. Dette vil ødelegge et viktig kulturminne og gjøre fasaden til en kulisse. Møllergata 19 må også i framtiden kunne oppleves som en solitær bygning som formidler en egen og viktig historie.

Riksantikvaren vil trekke fram Arkitekthøyskolens alternativ som opprettholder Youngstorgets verdi og karakter som historiske viktig byrom. Studentforslaget angir også hvordan nye

bygninger spiller sammen med Høyblokka. Ved å bruke Høyblokkas dimensjoner oppnår man at nye og eksisterende bygninger får en arkitektonisk sammenheng. På denne måten får Høyblokka en verdig posisjon, og beholder sin symbolverdi. Ved å fravike kravene i parallelloppdraget blant annet mht. areal, viser besvarelsen at området kan bli luftig og åpent.

Åpenhet og demokrati er begreper som er hyppig brukt i beskrivelsene for de seks inviterte forslagene. Riksantikvaren mener at disse begrepene godt betegner hva et nytt regjeringskvartal bør være. Dette kan bare oppnås ved reduksjon av areal og gjenbruk av eksisterende bygninger.

Ring 1

Opprettholdelse av dagens situasjon for Ring 1 har vært et premiss i parallelloppdragene. Ring 1 vurderes som viktig for trafikkavviklingen i Oslo sentrum. Tunnelen i regjeringskvartalsområdet vurderes som en risiko for sikkerheten i Regjeringskvartalet. Det er, så langt Riksantikvaren er kjent med, ikke gjort vurderinger av mulige sikringstiltak og forsterkninger av den aktuelle delen av Ring 1. Når Ring 1 er et så viktig premiss for utformingen av et nytt regjeringskvartal, så må alle aspekter av bruk og mulige endringer av tunnelen undersøkes. Riksantikvaren mener at man snarest må utrede i hvilken grad tunnelen kan sikres, samtidig som trafikksituasjonen opprettholdes.

Arkitektur- og designhøgskolens forslag synliggjør hva en endret Ring 1 kan tilføre regjeringskvartalet. Studentforslaget foreslår å senke tunnelen i Ring 1, slik at veiløpet kan opprettholdes. Dagens trafikklokk fjernes, og det kan etableres et åpent offentlig plassrom foran Deichman på samme nivå som plassen foran Høyblokka.

Hvis en utredning konkluderer med at det er mulig å forsterke Ring 1, kan dette åpne for nye muligheter i kvartalet. Riksantikvaren har tidligere redegjort for Y-blokkas høye verneverdi, både når det gjelder arkitekturen og Picassos kunst. Dersom det viser seg at det er mulig å sikre Ring 1 så bortfaller argumentet for at det ikke er mulig å ta Y-blokka i bruk i et nytt regjeringskvartal. Høyblokka og Y-blokka danner et unikt, integrert bygningsmiljø og regjeringspark med kunst av internasjonal klasse.

Bruk av verneverdige bygninger med nasjonal verdi.

Gjenbruk er bærekraftig og gir historisk kontinuitet. Byområdet består av mange betydningsfulle og symboltunge bygninger fra de siste to århundrene, og ved å ta vare på disse vil vi gi et nytt regjeringskvartal større forankring i historien og på stedet.

Riksantikvaren understreker betydningen av å bruke eksisterende bygninger på en fornuftig måte. Vi vil nok en gang peke på muligheten for å bruke Deichmanske bibliotek som en del av regjeringskvartalet. Bygningen er kulturhistorisk og arkitektonisk viktig og ligger på en sentral plass i det offentlige bygningsmiljøet i området. Ved å utelate bygningen fra oppdraget er ikke potensialet for gjenbruk av denne bygningen tilstrekkelig undersøkt. Dette kan føre til at både Trefoldighetskirken og biblioteksbygget blir liggende i slagskyggen til Regjeringskvartalet.

Riksantikvaren vurderer at man må finne fram til en løsning som ivaretar disse byggenes markante posisjon. Det er videre viktig at man utnytter G-blokka Høyblokka, Y-blokka, og Deichmanske bibliotek til regjeringsformål.

Konklusjon

Regjeringskvartalet er det viktigste byggeprosjektet i vår tid, og angår oss alle, så vel osloboere som innbyggere i Norge. Det nye kvartalet skal være velfungerende, men også regjeringens arkitektoniske varemerke. Vi skal være stolte av disse statlige bygningene. Staten har her mulighet for å bygge et moderne regjeringskvartal med varig verdi, og som får allmenn oppslutning. Nye regjeringsbygninger skal stå sammen med de gamle, og målet må være at de gjensidig styrker hverandre.

Bygningene og bygningsmiljøet skal stå i uoverskuelig framtid. Det er prisverdig at man har fått belyst de krav regjeringen har satt til et nytt regjeringskvartal. Parallelloppdragene er interessante fordi de viser hvor krevende det er med et så stort byggevolum på lite areal. Løsningsforslagene er klare på dette punktet, og vi vil derfor sterkt anbefale at det gjøres en ny vurdering av arealbehov, evt. tomtestørrelse og plassering av bygningsvolumer.

Vennlig hilsen



Jørn Holme



Hanna Geiran
avdelingsdirektør

Kopi til:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Oslo kommune - Plan- og bygningsetaten
Oslo kommune - Byantikvaren