

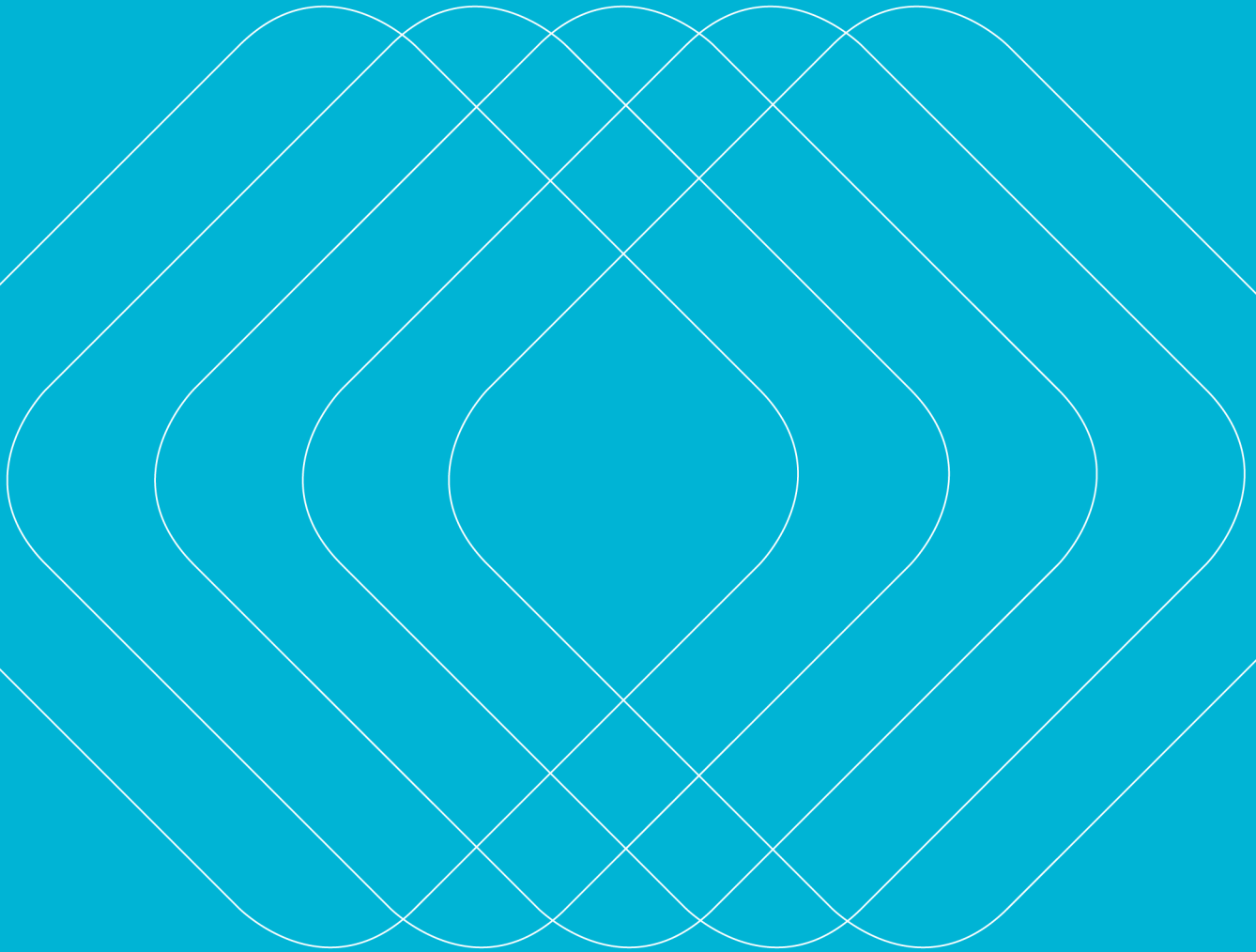


VESTFOLD
fylkeskommune

Sammendrag

«Kunnskap og virkemidler for byutvikling og fortetting»

Oppsummering av rapport i forbindelse med revisjon av RPBA utarbeidet av TØI





VESTFOLD
fylkeskommune

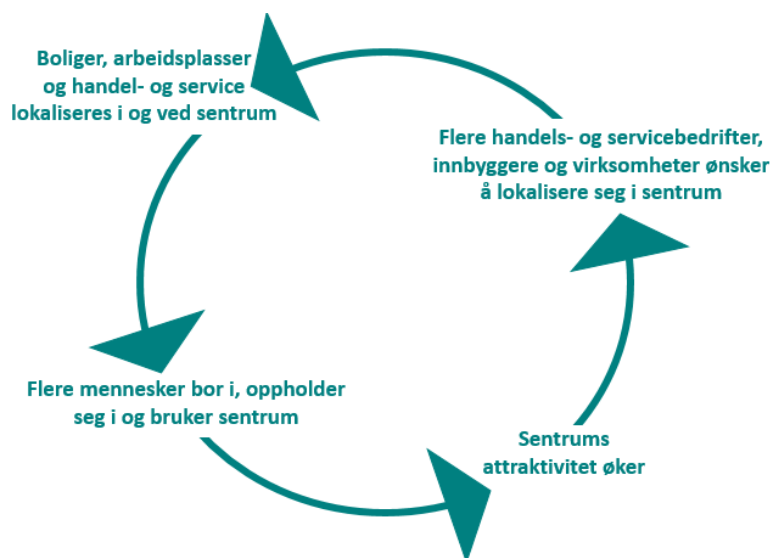
Komprimert sammendrag

Levende sentrum er viktig for at en by skal oppfattes som attraktiv. I små og mellomstore byer er det viktig å styre ønsket utvikling og (re)lokalisering av handel og service, nye boliger og arbeidsplasser til og ved sentrum, samt samle kulturaktiviteter og andre aktiviteter der. Slik kan flest mulig mennesker bruke sentrum og bidra til et attraktivt sentrumsområde.

Et variert tilbud av boliger og boligområder med god kvalitet kan bidra til at ulike innbyggere velger byen som bosted. Sentral lokalisering av arbeidsplasser gjør at flere kan få tilgang til et attraktivt jobbmarked innenfor en akseptabel reisetid. Kommunene kan styrke sine bysentra ved bl.a. å:

- Tilrettelegge for boliger med høy tetthet i og ved sentrum
- Tilrettelegge for arbeidsplasser i og ved sentrum
- Ikke bygge konkurrerende kjøpesentre utenfor sentrum
- Tilrettelegge for kulturaktiviteter og andre aktiviteter i og ved sentrum
- Tilrettelegge for butikker, kaféer, mv. i sentrum
- Gjøre det trivelig å gå og være i sentrum ved å redusere biltrafikken

Viktige virkemidler for kompakte og attraktive byer er i tillegg til planlegging etter plan- og bygningsloven, også ikke-juridiske planer som bystrategier, prinsipplaner og parkeringspolitikk. Flere kommuner kan dessuten vise til gode resultater ved å ta en aktiv og ledende rolle i by- og sentrumsutviklingen bl.a. ved å være driver av prosesser, markedsføring, koordinering, eiendomsutvikling og ved å initiere samarbeidsprosjekter.



Innhold sammendrag av rapport av TØI

Komprimert sammendrag.....	2
1. Innledning.....	3
2. Byene som handelsområder	3
3. Byene som boområder	4
4. Byene som arbeidsplassområder	5
5. Virkemidler. Hva kommunene kan gjøre?	7

1. Innledning

Notatet er et sammendrag av Transportøkonomisk institutt, TØI sin rapport utarbeidet i forbindelse med revisjonen av RPBA. Rapporten samler forskningsbasert kunnskap om og virkemidler for byutvikling og fortetting, basert på fire foreliggende forskningsrapporter.

Formålet er å sammenstille relevant kunnskap om byutvikling for bruk i arbeid med revisjon av regional plan for bærekraftig arealutvikling (RPBA) i Vestfold fylkeskommune.

Rapporten tar for seg byen som bo-, handels- og arbeidsplassområder og eksempler på ulike virkemidler kommunene kan bruke i sitt arbeid for å fremme byutvikling.

TØI har forsøkt å fremheve kunnskap fra forskningen som omhandler små og mellomstore byer, da dette er særlig relevant for Vestfold. Mye av forskningen som refereres er gjort i større byer, men denne vurderes også som relevant for mindre byer. For mange sammenhenger vet vi samtidig at *styrken* på effektene vil variere med bl.a. byens størrelse og grad av bilavhengighet. Andre faktorer enn transport er forsøkt belyst og prioritert i denne rapporten.

Den forskningsbaserte litteraturen om attraktiv *byutvikling* 'er svakere og mindre omfangsrik enn den forskningsbaserte litteraturen som omhandler areal- og transportutvikling for mer klimavennlige byer'. Mye av litteraturen omhandler udokumenterte, normative beskrivelser om hva ulike fagfolk og andre mener kan bidra til mer attraktive byer. Denne type bidrag, hvor utsagn og påstander ikke er empirisk dokumentert, inngår ikke i dette kunnskapsgrunnlaget. I dette sammendraget er ikke henvisninger og kilder som er i hovedrapporten tatt med.

2. Byene som handelsområder

Mange byer har klare målsettinger i sine kommuneplaner om å styrke sentrum fordi de mener at det vil gjøre deres by mer trivelig, attraktiv og konkurransedyktig. Dette kan sees som en reaksjon på en utvikling hvor sentrum over lang tid har tapt markedsandeler i detaljhandelen til kjøpesentre og andre handelsområder utenfor sentrum, og hvor sentrum i mange byer har mistet sin status som byens felles møte- og handlested.

Kommunene kan styrke sine bysentra ved å:

- *Tilrettelegge for boliger med høy tetthet i og ved sentrum*
- *Tilrettelegge for arbeidsplasser i og ved sentrum*
- *Ikke bygge konkurrerende kjøpesentre utenfor sentrum*
- *Tilrettelegge for kulturaktiviteter og andre aktiviteter i og ved sentrum*
- *Tilrettelegge for butikker, kaféer, mv. i sentrum*
- *Gjøre det trivelig å gå og være i sentrum ved å redusere biltrafikken*

Sentrum som opplevelsesbasert handels- og møteplass er sentralt i utviklingen av attraktive byer, fordi både innkjøp, folkeliv og stemning, sosiale treff, fornøyer m.m. oppgis som viktige formål med å besøke sentrum. Gode bymiljøer og gater, tilgangen til grøntareal og god tilgjengelighet er viktige for dem som bruker sentrum.

Handelsarealer utenfor sentrum og netthandel representerer direkte konkurranse for handelen i bysentrum. Handelen i mindre byer er mer sårbar enn handelen i større byer, fordi sentrum i mindre byer i utgangspunktet har færre butikker og lavere omsetning. Dermed kan handelen raskere synke under kritisk grense for et attraktivt handelsted i mindre byer. Etablering eller utvidelse av eksterne kjøpesentre og handelstilbud vil ha større konsekvenser for handelen i en mindre enn i en større by.

Dersom handel og service skal velge å (re)lokalisere seg i eller til sentrum, må sentrum kunne tilby attraktive og brukbare lokaler som svarer til de ulike aktørenes forventninger og behov. Dette kan være utfordrende, på grunn av både en fragmentert gårdelstruktur, verneverdige bygg, mv.

3. Byene som boområder

God kvalitet på bolig og boligområde er viktig, og et variert tilbud kan bidra til at innbyggere med ulike preferanser kan finne ønsket type bolig i boligområder der de ønsker å bo. Dette gjør byene attraktive som boområde for flere. Basert på en rekke studier bør følgende kvaliteter etterstrebes i utvikling av varierte og attraktive boligområder:

- Godt kollektivtilbud
- Trivelige gater og plasser med liv og aktivitet
- Kort vei og god tilgjengelighet til handel, service, kulturtilbud, jobb, skole
- Kort vei og god tilgjengelighet til ulike utearealer av høy kvalitet
- Trafikksikker tilgjengelighet
- Fravær av støy og lokal forurensing.

Det er en overdekning av eneboliger, og en underdekning av sentrale leiligheter, i Norge som helhet og i Vestfold.

Undersøkelser viser også at det er flere som ønsker å bo sentralt og i leilighet, enn de som faktisk gjør dette, både basert på hvordan de bor nå og hvordan de ser for seg fremtidige bosituasjon. Eneboliger og småhus i utkanten av byene bidrar til byspredning.

Fortetting og transformasjon med leiligheter i og ved sentrum, eventuelt i og ved bydelssentre med god kollektivtilgjengelighet, kan utløse boligrotasjon; de som bor i småhus og eneboliger får tilgang til attraktive og sentrale leiligheter og kan selge sine hus til de som foretrekker en enebolig. Dette kan bidra til at flere kan bo slik de ønsker.

4. Byene som arbeidsplassområder

Byer kan være attraktive for virksomheter og næringsliv, ved å tilby innbyggerne et variert jobbmarked og god tilgang til tjenester gjennom riktig lokalisering av boliger og arbeidsplasser. Sentrum kan få positive effekter av mange lokaliseringer.

For å være attraktiv for virksomheter er følgende viktig:

- At virksomheten kan finne eller trekke til seg den arbeidskraften den har behov for i byen og regionen
- At byene kan tilby næringsarealer som er attraktive
- At byene tilrettelegger for at virksomheter med lignende kompetansekrav kan lokalisere seg i klynger eller i konsentrerte næringsmiljøer.

I Vestfoldbyene kan det argumenteres med at typiske 'kontorbedrifter' kun bør samlokaliseres i sentrumsområdene i byene, for å bidra til å øke byenes attraktivitet ved at disse bidrar til økt bruk av sentrumsområdene. Tilgang på arbeid er en av de viktigste årsakene til at folk bestemmer seg for å flytte til eller bli boende i en by. Lokalisering av arbeidsplasser i sentrum gir flest bosatte tilgang til et variert jobbmarked uavhengig av transportmiddel.

Byene kan øke sin attraktivitet for virksomheter og ansatte ved å:

- Tilby næringsarealer som er attraktive for ulike typer virksomheter.
- Tilrettelegge for at virksomheter med samme kompetansekrav kan lokalisere seg i klynger eller i konsentrerte næringsmiljøer.
- Tilby god transportkvalitet som gjør at både virksomheten og ansatte får dekket sitt transportbehov.
- Styre arealutviklingen og transportsystemene i retninger som gir god tilgjengelighet mellom boliger og arbeidsplasser internt i byen, og som bidrar til å øke pendlingsområdet:
 - Lokalisere arbeidsplasser i sentrum og boliger i og ved sentrum
 - Forbedre kollektivtilbudet
 - Legge bedre til rette for sykling og gåing

Mindre byer er sterkt bilbaserte. De fleste arbeidsplasser vil da være lett tilgjengelige med bil fra de fleste boligområdene på grunn av relativt korte avstander, lite kø på veiene og god parkeringstilgjengelighet. Tilgjengeligheten med andre transportmidler enn bil er ofte dårligere, da kollektivtilbudet er dårligere enn i større byer og mange bor lengre fra arbeidsplassen enn gang- og sykkelavstand. Men også i mindre byer vil sentrum ofte være det området som har best tilgjengelighet med kollektivtrafikk fra mange av boligområdene og flest i gangavstand.

Pågående undersøkelser tyder på at det er mulig å opparbeide attraktive kollektivtilbud også i mindre norske byer, slik at eksisterende bolig- og næringsområder kobles sammen med andre reisemidler enn bil.

Sentrumsnær fortetting gir bedre tilgjengelighet mellom boliger og arbeidsplasser i ulike byer, da mange flere vil bo i gang- og sykkelavstand eller ha gode kollektivkoblinger til de regionale kollektivknutepunktene. Dette kan øke mulighetene for å finne interessante jobber i rimelig reisetidsavstand fra boligen både lokalt og ved å pendle til andre byer i regionen som også har sentralt lokaliserte arbeidsplasser, og at man dermed kan bli boende selv om man finner seg ny jobb.

Innpendling til mindre byer fra regionen rundt må forventes i hovedsak å være bilbasert, siden de mer rurale områdene utenfor byene er mer bilbaserte enn byene selv.

Følgende gjør det attraktivt for en virksomhet å etablere seg i en by:

- At virksomheten kan finne eller trekke til seg den arbeidskraften den har behov for i byen og regionen.
- At virksomheten finner den type næringsareal eller lokalisering den har behov for.
- Nærhet til og samlokalisering med andre virksomheter.
- At virksomheten finner ønsket transportkvalitet i byen og regionen ut fra sine og sine ansattes transportbehov.
- Pris og tilgang på tomter og lokaler.

Attraktive næringsarealer. Hvorvidt ulike virksomheter finner de næringsarealene og lokalitetene de er ute etter, kan ha betydning for om de lokaliserer seg i en gitt by og om de blir værende der.

Byene kan aktivt påvirke sin attraktivitet for virksomheter gjennom å tilrettelegge arealer for næringsutvikling der de ønsker utvikling og vitalisering.

I mindre og bilbaserte byer vil ikke-sentrale områder ofte være minst like tilgjengelige som sentrale byområder for majoriteten, som kjører bil. For byer som konkurrerer med mer rurale nabokommuner kan imidlertid sentrum være et sterkt kort – nabokommunene kan ikke tilby en slik lokalitet. Å tilby lokaliseringmuligheter i sentrum kan i slike tilfeller være et fortrinn som kan styrke byens posisjon i konkurransen som lokaliseringssted. Dette gjelder ikke minst for arealintensive virksomheter med høyt og spesialisert kompetansebehov, og for virksomheter som allerede ligger i sentrum, og som har behov for utvidelser.

5. Virkemidler. Hva kommunene kan gjøre?

Fylkeskommuner og kommuner kan bruke ulike virkemidler for å nå målene om attraktive og levende byer. De tradisjonelle virkemidlene er å utøve myndighetsrollen gjennom saksbehandling og ved planlegging etter plan- og bygningsloven. Planene setter juridiske rammer for fysiske tiltak, men sikrer ikke gjennomføring. Der veksten er stor kan myndighetsrollen være tilstrekkelig. I mange små og mellomstore byer som vi har i Vestfold, må kommunen være en aktiv pådriver og ta i bruk nye metoder og arbeidsformer for å lykkes med sentrums- og byutvikling.

Planlegging etter plan- og bygningsloven

Planlegging etter plan- og bygningsloven er fylkeskommunenes og kommunenes viktigste virkemiddel for å styre arealutvikling i ønsket retning som gir attraktive og levende byer. Gjennom regionale og kommunale arealplaner tas det stilling til hvordan byene skal utvikles ved å avsette formål til boliger, arbeidsplasser, handel, sentrumsfunksjoner med mer.

Innenfor plan- og bygningslovens rammer kan man styre med bestemmelser og retningslinjer. Her er det særlig i den overordnede planleggingen kommunene kan sette rammer for utviklingen. Eksempler på planer som påvirker attraktiv by- og sentrumutvikling er: Regionale planer, kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner, områdeplaner og reguleringsplaner.

Kommunene kan gjennom planarbeid styre arealutviklingen i retning attraktive byer ved å:

- Lokalisere nye boliger, arbeidsplasser, handel, mv. som fortetting og transformasjon i og ved sentrum.
- Stoppe byspredningen i form av nye småhusområder og næringsparker i utkanten av og utenfor byene.
- Styrke sentrum og lokalsentre, og stoppe utbygging av eksternt lokaliserte handleområder.
- Lage kommunedelplaner og områdeplaner som avklarer hvor i sentrum det kan bygges eller ikke bygges
- Lage gatebruksplaner, byromsstrategi eller lignende som sikrer felles uterom kvalitet, prioriterer mennesker og fotgjengere (inviterer til bruk).
- Legge bedre til rette for sykling og gåing gjennom fysiske tiltak.

Kommunene oppheve utbyggingsarealer angitt i arealplanene der utbygging ikke er igangsatt.

Andre virkemidler kommunen kan ta i bruk

Det finnes også en rekke virkemidler som fylkeskommunene og kommunene kan benytte, som ikke er juridisk bindende planer. Noen eksempler er bystrategier eller andre overordnede strategier, planprogram med veiledende plan for offentlig rom og parkeringspolitikk. Et godt samarbeid mellom ulike aktører er en sentral forutsetning for å lykkes.

Viktige betingelser for å lykkes med å gjøre sentrum til en mer attraktiv etableringsarena for handel og service oppsummeres slik:

- Tydelig og langvarig politisk engasjement og lederskap
- Kommunalt ansvar for prosess, fremdrift og kontinuitet
- Holdninger blant sentrale aktører om at de skal bidra med sitt
- God kunnskap blant aktørene om egne og andre aktørers suksesskriterier og problemstillinger
- Godt samarbeid mellom aktørene, gode samarbeidsarenaer der alle møtes jevnlig over lang tid, og en kontinuerlig diskusjon om rollefordeling og ansvar.

Noen av TØIs anbefalinger til aktørene i byene om hva som må til for å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena:

1. Ting tar tid – langvarig og langsiktig innsats må til
2. Tydelig politisk engasjement og lederskap er nødvendig
3. Kommunene må ta ansvar for prosess, fremdrift og kontinuitet
4. Mange aktører må bidra aktivt og ha god kunnskap om egne og andres fagområder
5. Samarbeid, samarbeidsarenaer og rolleavklaringer er viktig
6. Gårdeiersamarbeid i sentrum
7. Styre aktiviteter, nye boliger og riktige etableringer mot sentrum
8. Unngå bygging av handelsområder utenfor sentrum
9. God kvaliteten på det fysiske miljøet
10. Sentrum må være kompakt og godt å gå i
11. Kjøpesentre i sentrum må dimensjonere slik at de ikke konkurrerer ut småbutikker i sentrum og utformes med aktive gatefasader og mange innganger
12. Sentrum må ha et bredt og variert tilbud og ha høy grad av flerfunksjonalitet.
13. God tilgjengeligheten med alle transportmidler
14. Parkeringen må organiseres, reguleres og prises riktig

Eksempler på ikke-juridiske planer og strategier

Det finnes også en rekke eksempler på virkemidler som fylkeskommunene, kommunene og andre aktører kan benytte, og som ikke er knyttet til rollen som planmyndighet eller planlegging. Noen planer er bare delvis forankret i planer etter PBL. De vedtas politisk og skal følges opp gjennom senere arealplaner og tiltak. Mange virkemidler handler om at kommunen eller en aktør tar en aktiv rolle og pådriver. Det innebærer ofte ulike typer av samhandling, spleiselag, avtaler og koordinering mellom ulike aktører.

Noen eksempler på denne type virkemidler er:

- Overordnede strategier. Eks: Bystrategi
- Bruk av ikke-juridiske virkemidler i kommuneplaner, eks. Stavanger kommune

- Prinsiplaner for en utvikling. Eks: Veiledende plan for offentlige rom (VPOR) og mulighetsstudier i tidligfase i planlegging.
- Kommunen som utviklingsaktør, prosjektdriver, markedsfører, koordinerer, mobiliserer og tilrettelegger.
- Kommunen som aktiv eiendomsaktør. Det kan f. eks innebære å kjøpe opp strategiske eiendommer og legge føringer for utviklingen gjennom eget planarbeid, eller selge videre til «beste prosjekt». Eks. Horten kommune

1. Eksempel: Bystrategi som utgangspunkt for samordnet areal- og transportutvikling.

Kommune, fylkeskommune, stat og næringsliv med flere kan samarbeide om utarbeidelse av bystrategier som setter byutvikling og samordnet areal- og transportplanlegging på dagsorden. Bystrategiene er ikke juridisk bindende etter plansystemet. De gir imidlertid føringer for kommende revisjoner av kommuneplanens arealdel, videreutvikling av områdeplaner og innspill til handlingsprogram hos de ulike aktørene. Sluttproduktet er en signert samarbeidsavtale mellom aktørene. Strategiene er utarbeidet som samarbeidsprosjekt med aktører fra kommune, fylkeskommune, stat og næringsliv. Erfaringer som trekkes frem som viktige fra strategiarbeidene er forpliktelse, gjennomføringsevne og forutsigbarhet.

2. Eksempel: Bruk av ikke-juridiske virkemidler i en byplan, Stavanger kommune



Stavanger kommune har i sitt arbeid med Kommunedelplan for Stavanger sentrum definert ulike virkemidler som skal bidra til å nå målene og gjennomføre strategiene i planen (Stavanger kommune 2016).

Noen av virkemidlene følges opp gjennom planverket, mens mer en halvparten er ikke omfattet av plan- og bygningsloven.

Følgende virkemidler i sentrumsplanen i Stavanger reguleres ikke av plan- og bygningsloven:

1. Styrke programmeringen av utleielokaler.
2. Benytte midlertidige arrangementer mer aktivt som byutviklingsgrep.
3. Støtte opp rundt initiativtagere, med rådgiving, stimulering og koordinering (JA-kontor).
4. Samordne åpningstider og service.
5. Målrettet kommunikasjon (PR).
6. Oppdatert og systematisert faktagrunnlag om status og utviklingstrender, inkl. effekten av tiltak.

Disse virkemidlene følges opp gjennom samarbeid mellom Stavanger kommune og andre sentrumsaktører. Slike aktive virkemidler settes ofte inn i et handlingsprogram til en plan.

3. Eksempel: Veiledende plan for offentlig rom, VPOR

I Oslo har man de siste årene utarbeidet det man kaller veiledende plan for offentlig rom (VPOR) for flere byutviklingsområder. De fleste av disse plantypene har blitt utarbeidet etter den såkalte «Oslo-modellen» som binder planen til planprogrammet. Hensikten med veiledende planer er mer effektive prosesser, samtidig sikre kvaliteter og areal til offentlige formål.

En VPOR er ikke en juridisk bindende plan, men viser ønsket helhetlig grep for fellesarealer som grønne utearealer og veier. En veiledende plan vedtas politisk, gjerne sammen med et planprogram for et utviklingsområde.

VPOR gir kvalitative, men fleksible rammer for videre reguleringer og utbygginger. VPOR er et grunnlag for privat og offentlig samarbeid og utbyggingsavtaler, og gir mulighet til å gå direkte fra planprogram til private detaljreguleringer og noen ganger byggesak.

4. Eksempel: Kommunen som pådriver og tilrettelegger i sentrumsutvikling

Sentrumsutvikling er et langsiktig arbeid. Det er komplekst rent fysisk og et område som har mange aktører og interessenter. En viktig forutsetning for å kunne gjøre et sentrum til en mer attraktiv etableringsarena for handel og service, er et godt samarbeid mellom kommunen og private. Kommunen selv eller i samarbeid med aktører/næringsforeningen, tar en aktiv rolle i prosesser og sikrer kontinuitet.

Problemstillinger knyttet til gårdeierstruktur pekes på som en av de viktigste utfordringene i flere bysentrum. Rapporten har utdypende eksempler fra erfaringer med gårdeiersamarbeid i Drammen, Hamar, Mosjøen og Asker. Løsningene i disse byene har ulike styrker og svakheter, men det ser ut til at felles aksjeselskap og restrukturering mot færre og større eiere i størst grad kan bidra til å løse utfordringene fragmentert gårdeierstruktur skaper. Slike samarbeidsmodeller er basert på frivillighet, og det er som regel alltid noen som velger å stå utenfor felles satsninger for å styrke sentrum. Det må ikke være et hinder, ref. Fredrikstad.

5. Eksempel: Fredrikstad, Norges mest attraktive by i 2017

Fredrikstad har på få år snudd en negativ handelsutviklingen i bysentrum. Sentrum hadde stor handelslekkasje til Sverige og til handelsområder utenfor sentrum. Med en dyktig leder i næringsforeningen og en aktiv strategi, har Fredrikstad sentrum fått nytt liv, nye etableringer og mer byliv. Sentrumshandelen har økt betraktelig og tidligere tomme lokaler har fått nytt liv. Det ble iverksatt en rekke tiltak parallelt. Følgende tiltak bidro til snuoperasjonen:

- En ressursperson med kompetanse i førersetet, leder i næringsforeningen
- Tett kontakt og samarbeid med kommunen, inkl. ressurser
- Tydelige ambisjoner og mål
- Kunnskapsbasert tilnærming og målbare resultater (Sentrumsregnskap)
- Parkeringspolitikk med gratis parkering i p-hus i indre randsone til sentrum deler av dagen
- Gårdeiersamarbeid, reorganisering og noen større kjeder i sentrum
- Markedsføring, god kommunikasjon og aktivt arbeid med «innsalg»
- Satsing på gode byrom og gågater
- Resurser

Sammendraget er basert på TØIs rapport og sammendrag. Det er kortet ned og forenklet internt i VFK, ved planseksjonen.

Sammendrag av Lene Farmen Hall og Hilde Hanson, Planseksjonen, februar 2018