

1

Utfordringer og mål

- Bysentrums betydning ... 8
- Nasjonale mål og prinsipper ... 10
- Sentrums forhold til byen og regionen ... 12
- Utfordringer i sentrum ... 14

Litteratur

- Regional planlegging og arealpolitikk. Stortingsmelding nr.29 (1996-1997). Internett: <http://www.odin.dep.no/repub/96-97/stmld/29/>
- Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen. Miljøverndepartementet 1998. Rundskriv T-2/98 B.
- Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Miljøverndepartementet 1993. Rundskriv T-5/93.
- Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen. Miljøverndepartementet 1993. Rundskriv T-4/93.
- Nasjonalt program for utvikling av fem miljøbyer. Miljøverndepartementet 1995. T-1115. 110 s.
- Utvikling av fem miljøbyer. Midtveirapport. Miljøverndepartementet 1997. T-1210. 72 s.
- Hovedrapport, fagrapporter og byrapporter fra Miljøbyprogrammet. August 2000.

T-publikasjoner kan bestilles fra Statens forurensningstilsyn tlf: 22 57 34 00, faks: 22 67 67 06, <http://www.sft.no/skjema.html>
Publikasjoner fra Miljøverndepartementet ligger også på internettadressen <http://www.miljo.no>

Bysentrums betydning

Sentrum gir byen identitet

Sammen med beliggenheten i natur og landskap er det først og fremst sentrum som gir byen identitet. Hva er Bergen uten Bryggen, Trondheim uten Nidarosdomen og Kristiansand uten Kvadraturen? Sentrum har som regel byens eldste, tettste og mest verdifulle bebyggelse som sammen med gater og plasser forteller byens historie.

Sentrum er nøkkelen til en bærekraftig bystruktur

Sentrum er den delen av byen som er best tilgjengelig med miljøvennlig transport. Arbeidsplasser, service og boliger som ligger i byens sentrum er lettest å betjene kollektivt og de kan nås fra mange steder til fots og med sykkel.

Hvis vi ikke får en sterk satsing på byens sentrum, vil vi gå ytterligere i retning av den amerikanske «drive-in-byen» der bebyggelsen flyter ustrukturert utover i landskapet, og bilavhengigheten nærmest er total. Denne byutviklingsmodellen, med sine lokale miljøpro-

blemer og store ressursbruk, er en trussel mot det globale miljøet og folks levekår.

Et attraktivt, miljøvennlig sentrum får flere til å investere tid og penger sentralt i byen og sentrumsnære boligområder får økt befolkning.

Store kulturelle og økonomiske verdier

Gjennom flere hundreår er det investert og bygget i sentrum, og det er en viktig oppgave å ta vare på og utvikle disse ressursene.

Mange bysentre har svakt utnyttede lokaler, bygninger og tomter. Å utvikle disse arealressursene er både samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk gunstig. Tidligere industri-, jernbane- og havneområder gir mange byer store muligheter for utvikling i mer miljøvennlig retning. Trafikk- og fyllingsområder i strandkanten kan forvandles til perler i bybildet.



FOTO: IN BY

Identitet og tilhørighet

Karl Johans gate er viktig for Oslos identitet og dermed for innbyggernes tilhørighet til byen. Gjennom gatas bruk til barne-toget opp mot kongens slott på nasjonaldagen, har den også nasjonal betydning.



FOTO: HELGE SUNDE

Kulturelle og økonomiske verdier

I Bergen, som i andre byer, finner vi i sentrum lag på lag av bebyggelse og infrastruktur fra middelalderen og fram til vår tid som må tas vare på og videreutvikles.



FOTO: PÅL BUGGE

Verdifulle arealer

Ledige arealer tett inntil sentrum representerer store økonomiske verdier og potensiale for byutvikling. Bildet viser gamle industriarealer i Fredrikstad.

Hva menes med sentrum?

Med sentrum mener vi her byens mest sentrale møte-
sted og område for handel, kulturaktiviteter og under-
holdningstilbud, privat og offentlig tjenesteyting. I
sentrum finner vi de viktigste offentlige bygninger, som
rådhus, gamle kirker og andre viktige kulturbygg og
stasbygninger. Som regel er dette stedet der byen først
vokste fram, i et knutepunkt for kommunikasjoner, ved
en havn eller elvekryssing.

Sentrumsområdet avgrenses gjerne av topografien
og strukturen på bebyggelsen og gatenettet. Området
er ofte klart lesbart på bykart, for eksempel som
Kvadraturen i Kristiansand og Midtbyen i Trondheim.

Klar sentrumsavgrensning lesbar på kart og flyfoto:
Midtbyen i Trondheim



FOTO: FJELLANGER WIDERØE / EGI LUNDBERKE

Nasjonale mål og prinsipper

Stortinget har fastlagt mål og prinsipper

Nasjonale mål og prinsipper for miljøvennlig sentrumsutvikling er behandlet i Stortinget gjennom Stortingsmelding nr 29 (1996–97) om Regional planlegging og arealpolitikk. Målene er konkretisert ved å beskrive en del prinsippiltak som her presenteres i en redigert versjon.

Ressursvennlig og mangfoldig arealbruk

Det skal føres en lokaliseringsspolitikk og utvikles planer som legger til rette for virksomhet i tettsteder og bysentre. Dette innebærer for eksempel at nye kjøpesentre ikke lenger skal legges utenfor byenes sentrum.

Videre er det viktig å intensivere bruken av sentrale arealer som for eksempel gamle havnearealer, industriområder, jernbaneområder og veganlegg som ikke lenger er i aktiv bruk til disse formål.

Det skal legges opp til et stort mangfold av funksjoner som gir rikdom og variasjon i aktiviteter gjennom døgnet, uka og året. Det må stimuleres til flerb bruk av arealer og bygninger slik at det kan skje en blanding av funksjoner som støtter opp om hverandre.

Miljøvennlige transportløsninger

Stortinget vil ha en mer miljøvennlig trafikkavvikling i byene. Tilfredsstillende tilgjengelighet til forretninger og andre aktiviteter må sikres, også for funksjonshemmede, samtidig som de som bor og ferdes i byen skjermes mot forurensing, støy og fare fra trafikken.

Korttidsparkering for besøkende, samt parkeringshus, bør lokaliseres i utkanten av sentrum og nær gågater.

En velutviklet kollektivtransport styrker sentrum og øker mulighetene for utvikling av et levende bymiljø med fotgjengere og begrenset biltrafikk.

Tilrettelegging for bruk av sykkel er også med på å øke sentrums tilgjengelighet.

Vakre, trivelige og trygge sentrumsområder

Sentrumsområdene må gjøres vakre, trygge og trivelige for å tiltrekke folk og investorer. Det offentlige rom må sikres høy bruksmessig og miljømessig kvalitet. Gater, plasser og parker må vedlikeholdes og forbedres og bygningsfasader pusses opp. Enkeltelementer, som kiosker, søppelkasser, benker, skilt og reklame, innordnes i gate- og bygningsmiljøet.



FOTO: RAGNHILD HAUG

Ressursvennlig og mangfoldig arealbruk:
Tett bebyggelse i Stavanger.



FOTO: RAGNHILD HAUG

Miljøvennlige transportløsninger: Kollektivtrafikken må prioriteres.

De historiske sporene skal vises

De historiske verdier i sentrum skal tas vare på og sikres. Gamle, velholdte bygninger og gaterom viser stedets historie og er noen av sentrums største aktiva. Nye bygg og anlegg må derfor gis god estetisk utforming og ta hensyn til omgivelsenes karakter.

Flere boliger i og nær sentrum

Det bør opparbeides gode, sentrumsnære boligområder. Sentrumsbeboerne er viktige for å sikre liv i sentrum til ulike tider. De har også stor interesse av å høyne kvaliteten på omgivelsene. Ofte engasjerer de seg i strøket sitt og representerer derfor en ressurs i sentrumsutviklingen. Å opprettholde og styrke bosettingen i sentrale bydeler er også gunstig med tanke på å begrense bruken av bil til daglige gjøremål.



FOTO: ARVE KIERSHEIM, NIKU

De historiske sporene skal vises:

Gammelt og nytt i vellykket kombinasjon i Oslo.



FOTO: JARLE KJETIL ROLSETH

Vakre, trivelige og trygge sentrumsområder: Gågata Lillehammer.



Flere boliger i og nær sentrum: Mange vil trives her.

Sentrums forhold til byen og regionen

Byens sentrum er regionens sentrum

Byens sentrum inneholder offentlige og private servicefunksjoner for innbyggere og næringsliv i hele kommunen. Det betjener ofte også et større omland og henter en god del av arbeidskraften, kundene og brukerne fra en byregion med to eller flere kommuner. Ca 20 byer i Norge er også sentrum for et fylke. Noen av disse er i tillegg landsdelssentre, til dels med nasjonale funksjoner. Det vil derfor alltid være overordnede interesser knyttet til utviklingen av bysentrene.

Ofte konkurrerer bysentrum med andre steder om lokaliseringen av nye aktiviteter og funksjoner. Siden hele byregionen, fylket og landsdelen ofte vil ha stor interesse av en positiv utvikling for sitt viktigste sentrumsområde, kan en få mange alliansepartnere i arbeidet med sentrumsutviklingen.

Forankring i overordnede planer og strategier

Mange av lokaliseringvalgene foretas i det kommersielle markedet, og da er sentrums egnethet og attraktivitet avgjørende for utfallet. Andre lokaliseringer blir mer direkte bestemt av det offentlige ved at Staten, fylkeskommunen, kommunen eller deres underliggende etater og selskaper er byggherrer. Det offentlige påvirker også private lokaliseringer gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven og ved utbygging av infrastruktur. Også kulturminnevernet, jordvernet, naturvernet og andre felter for offentlig styring legger føringer for sentrums utvikling.

Sentrums utviklingsmuligheter blir altså i stor grad fastlagt på et høyere geografisk og administrativt nivå. Sentrumsutvikling må derfor være et viktig tema i kommuneplanen, i fylkesplanen og i andre regionale planer og utredninger.

De rikspolitiske retningslinjer for areal og transport, knyttet til plan- og bygningsloven, gir en rekke føringer for hvordan en byregion bør bygges ut. Dette blir etter hvert konkretisert i de enkelte fylker gjennom arbeidet med fylkesdelplaner for areal, transport og senterstruktur.

I kommunene gir kommuneplanen med kommuneplanens arealdel, de overordnede rammer for planlegging og utvikling av byens sentrum. Vanligvis er det bred enighet om at byens og kommunens sentrum skal styrkes.

Samspill mellom bysentrum og andre sentre

Målet er å få en balansert senterstruktur, med hensiktsmessig arbeidsdeling mellom hovedsentrum, bydelsentre og lokale sentre med nærservice.

I en bærekraftig bystruktur er flest mulig av servicefunksjonene, arbeidsplassene, skolene og møtestedene for fritids- og kulturaktiviteter plassert slik at de kan nås til fots eller med sykkel. Dette kan oppnås ved å styre arealbruken slik at lokal service samles i bydelsentre som samtidig er knutepunkter for det kollektive transportnett.

UTDYPPING

Styring av handelsetableringer som virkemiddel

Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder er et statlig virkemiddel for å nå nasjonale mål om å revitalisere og styrke sentrum i byer og tettsteder.

Den midlertidige etableringsstoppen skal avløses av fylkesplaner eller fylkesdelplaner som skal fastlegge rammene for utbyggingsmønster, senterstruktur og transportsystem og den regionale lokaliseringspolitikken. Utvikling av levende, attraktive og fotgjengervennlige by- og tettstedssentre med variasjon og mangfold, korte avstander mellom de ulike funksjonene og god tilgjengelighet til kollektivsystemet, er et viktig virkemiddel for å nå disse målene.

– Kongelig resolusjon, Statsrådssak nr. 1/99, 08.01.1999.

Mange servicefunksjoner trenger større befolkningsgrunnlag enn de enkelte lokalsamfunn kan gi. Ut fra hensynet til ressursbruk og forurensninger fra transport, er det viktig at slike funksjoner ligger der de lettest kan nås med kollektive transportmidler fra hele regionen, samtidig som det bør flest mulig mennesker i gang- og sykkelavstand. Dette oppnås best i sentrum av byen, som derfor bør inneholde mest mulig av offentlige og private tjenester med et regionalt eller kommunalt influensområde. Dette er for eksempel spesialvareforretninger, kommunal, fylkeskommunal og statlig administrasjon, videregående og høyere utdanning, virksomheter som trenger spesialisert og høyt utdannet arbeidskraft, hovedkontorer, regionale helsetjenester, hotell og konferansesenter, teater, kino,

konsertlokaler, og så videre. Bysentrene er som regel også nesten alene i regionen om å kunne tilby et kvelds- og utemiljø med variert kultur- og underholdningstilbud, mange restauranter, kaféer og andre skjenkesteder.

Byens servicefunksjoner er under stadig endring. Ved å ha en bevisst strategi for regionens senterstruktur kan en bidra til sentrums videre utvikling. Dersom en ikke har det, vil over tid mange funksjoner bli plassert mer tilfeldig i byområdet og regionen. Byens befolkning og arbeidsliv blir mer bilavhengig og målet om en mer bærekraftig by vil ikke la seg realisere.

Miljøvennlig bystruktur

Dette skjematiske kartet, som er laget i forbindelse med Miljøbyprogrammet, beskriver sju ulike elementer som bør spille sammen for å oppnå en miljøvennlig bystruktur.

Elementer i en miljøvennlig bystruktur

- 

Kollektivtransporten utgjør ryggraden i bystrukturen både lokalt og regionalt. Linjene pendler gjennom sentrum og binder sammen sentrum, lokalsamfunnene og knutepunktene. Kollektivsystemet er styrende for utbyggingsmønstret. De ytre knutepunktene er lagt til rette for park & ride.
- 

Et sterkt sentrum med konsentrasjon av arbeidsplasser, boliger, handel og kulturfunksjoner. Hovedstasjonen i kollektivsystemet er knyttet til et sammenhengende gågatenett. Historisk gate- og kvartalsstruktur er bevart og videreutviklet.
- 

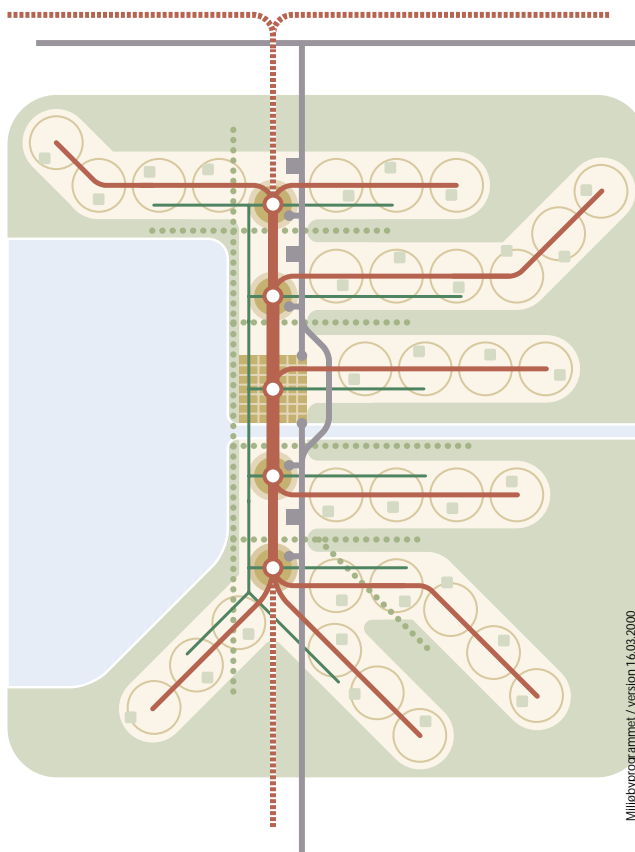
Konsentrert utbygging av næring og boliger i knutepunkter for kollektivtransporten. Knutepunktene utformes som steder med urbane kvaliteter.
- 

Lokalsamfunn med tett og variert boligbebyggelse, grønne lunger, skoler, barnehager, handel og næring. Kollektivtransporten og daglige tjenester nås til fots innenfor gangavstand på ca 500 meter.
- 

En sammenhengende grønstruktur som kan bestå av sjø og natur, friområder, parker og jordbrukslandskap. Grønne strenger binder sammen lokalsamfunn, sentrum, grønne lunger og de omkringliggende markaområder.
- 

Et hovednett for sykkeltrafikk som gjør sykkelen til et attraktivt transportmiddel. Sykkelnettet kan benytte de grønne strengene, men må også gi rask og effektiv forbindelse mellom kjernene i lokalsamfunnene, sentrum og knutepunktene.
- 

Hovedvegssystemet går utenom lokalsamfunnene, sentrum og knutepunkter, men sentrum og knutepunktene blir betjent. Sterkt bilavhengige virksomheter men med få arbeidsplasser og besøk, lokaliseres til det overordnede hovedvegssystemet.



Miljøbyprogrammet / versjon 16.03.2000

Utfordringer i sentrum

Sentrum omformes

Endringer i sentrum er en funksjon av byens utvikling. Bak de store forandringene som byen har gjennomgått det siste halve hundreåret, ligger endringen i transport-systemet fra båt og bane til bil. Overgangen til transport med bil har gjort en enorm byspredning mulig. Boligområder er etablert i byenes utkanter slik at mange har kunnet flytte til enebolig eller ny leilighet fra gamle og trange leiligheter i bygårder. Også næringslivet, med sine økte arealkrav, har søkt til byens periferi med områder som er lett byggbare og som har god biltilgjengelighet.

De siste årene har vi også fått en motsatt tendens. Sentrumskjernen er blitt gjenstand for fornyet interesse fra myndighetene, eiendomsutviklere, boligsøkere og næringsliv. Mange steder fjernes gjennomgangstrafikken, og det ryddes opp i sentrums trafikkproblemer. Deler av bykjernen er satt i stand i de fleste byer. Områder nær sentrum, som er fraflyttet av industri- eller transportbedrifter, framstår som spennende områder for ny by- og sentrumsutvikling.

Mellom vekst og vern

Dagens store utfordring ligger i å vitalisere og omforme byens sentrum slik at de historiske sporene og byens særegne kvaliteter tas vare på og brukes aktivt. Dette gjelder også gamle parker og «brakkområder» med opprinnelige landskapstrekk og «naturlig» vegetasjon. I et gammelt tett bysentrum med mange kryssende interesser er dette komplisert og stiller store krav til planlegging.

Oppgavene vil være ulike i forskjellige byer og kreve ulike angrepsmåter. Særlig stor forskjell vil det være mellom byer med sterk vekst og pressproblemer og byer som opplever stagnasjon. I første tilfelle er byplanleggingens hovedoppgave å styre aktivitet og investeringer inn i ønskede spor. I kommuner med stagnasjon er tiltak for å vitalisere og øke interessen for å investere i sentrum den viktigste oppgaven.



FOTO: EINAR LUND

Sentrum omformes:
Statens Hus i Hamar under bygging.

Tettheten og arealknappheten er både sentrums styrke og svakhet. Sentrums bebyggelse og bystruktur er resultat av tidligere tiders behov for å etablere virksomhet nær trafikknutepunktet, havna, vegkrysset og jernbanestasjonen. Sporene etter ulike epokers behov for «utlufting», riving av usunne boligforhold og nybygging med lys og luft, ekspansjon i næringsvirksomheten, framføring av store trafikkårer og sterkere utnyttelse av verdifullt tomteareal, preger også dagens bykjerne.

Nye tekniske løsninger, nye krav og normer gir mulighet for stadig høyere utnyttelse av tomtearealer. Muligheten gir forventninger som øker tomtekostnadene og presser fram hardere utnyttelse. Å håndtere slike drivkrefter til beste for bysamfunnet er en av hovedutfordringene for sentrumsplanlegging.

En del kjøpesentre etableres i bykjernene. Dette anses stort sett som gunstig fordi det bidrar til å styrke sentrum vis-à-vis de eksterne kjøpesentrene. Det er imidlertid ingen entydig positiv løsning. Et innadvendt kjøpesenter, som ikke forholder seg til byen og bygatene omkring, blir lett et fremmedelement i byen. Det kan fort bli en «gjøkunge» som trekker aktivitet ut fra de omkringliggende butikkstrøkene. Ombygging og sammenbygging av eldre bebyggelse kan gi gode løsninger, men dersom det bryter med den etablerte skala og kvartalstruktur, kan det også true sentrums kulturmiljø.

Landskap og naturelementer er viktig for byens identitet

Byplanleggingen må ta hensyn til landskapet byen er en del av og forsterke opplevelsene av naturelementene, også inne i byen. På den måten kan planleggingen bidra til å styrke byens identitet.

De fleste norske byer er anlagt med adkomst fra hav, sjø eller elv. Med overgangen til mer biltransport

har mange byer snudd ryggen til vannet. Ved veganlegg, jernbaner og fyllinger er det skapt barrierer og avstand mellom byens sentrum og vannet. En av hovedutfordringene i mange bysentre vil være å sikre og binde sammen resterende grønne områder og gjenvinne sjøsiden som en fornyet «forside».

Reduksjon av biltrafikken

Sentrum er den delen av byen som er best tilgjengelig med miljøvennlige transportformer. Et sterkt sentrum med mange byfunksjoner og stor aktivitet er en viktig forutsetning for å utvikle et rasjonelt kollektivtransport-system for hele byen. Et godt utbygget sykkelvegnett inn mot sentrum kan også ta en større andel av persontrafikken. Inne i sentrum må den miljøvennlige trafikken gis fortrinnsrett med god framkommelighet og høy kvalitet på traséer og holdeplasser. Samtidig må personbiltrafikk og parkering reduseres og organiseres slik at stadig nye deler av byen kan utvikles til trygge, vakre og attraktive steder.

Ulike tema har forskjellige utfordringer, men må ses i sammenheng

De ulike elementene i byen må organiseres og behandles som ulike temaer i forbindelse med sentrumsplanlegging. De representerer fagområder eller interessefelt med egne mål og ambisjoner. Planleggingens hovedutfordring er å se sammenheng og helhet og legge til rette for å avveie ulike interesser mot hverandre.

