



MILJØVERNDEPARTEMENTET

Hovedrapport

Pilotarbeid for miljøvennlige byer

Byomforming, sentrumsutvikling, miljøvennlige arbeidsreiser, miljøsoner



Hovedrapport

Pilotarbeid for miljøvennlige byer

Byomforming, sentrumsutvikling,
miljøvennlige arbeidsreiser, miljøsoner



MILJØVERNDEPARTEMENTET

INNHold

FORORD	3
1 Sammen drag og lær dommer fra pilot arbeidet	5
1.1 Sammen drag	5
1.2 Lær dommer og anbefalinger	8
2 Innledning	13
2.1 Fra byfornyelse til pilotbyer	
2.2 Trender i byutvikling og utfordringer for bykommunene	14
2.3 Tema, mål og arbeidsform i pilotprosjektene	19
3 Byomforming	23
3.1 Byutvikling = byomforming	23
3.2 Hva har vi lært av pilotområdene?	25
3.3 Urban sjøfront i Stavanger: Med kommunen i førersetet	28
3.4 Puddefjorden-Damsgårdssundet i Bergen: Langsiktig løft i nedtursområde	30
3.5 Lade-Leangen i Trondheim: Omforming av areal i bruk	32
3.6 Landmannstorget – Kverndalen i Skien: Investor savnes	34
3.7 Stakkevollveien Sjøfront Tromsø: Et manglende mellomledd	36
3.8 Knutepunktutvikling, Torvbyen–Grønli i Fredrikstad: Med utgangspunkt i miljøvennlig transport	38
4 Drift og utvikling av sentrum	41
4.1 Sentrums rolle, funksjoner og tilgjengelighet	42
4.2 Tap av handel er den største trusselen mot sentrum	43
4.3 Å utvikle en politikk for sentrum	44
4.4 Hvilke oppgaver må løses i sentrumsutvikling?	46
4.5 Drammen: Å kjenne sin besøkelsestid	48
4.6 Stavanger: Sterk styring i en liberalistisk kultur?	50
4.7 Tromsø: Skippertak og dugnadsånd	52
4.8 Notodden: Fra vakling til prinsippfasthet	54
4.9 Tvedestrand: Blir sørlandspærlan reddet av investorer?	56
5 Miljøvennlige arbeidsreiser	59
5.1 Hva er miljøvennlig og helsebringende transport?	59
5.2 Hvordan fremme miljøvennlig transport?	60
5.3 Hva er mobilitetsstyring?	62
5.4 Anbefalinger	63
5.5 SMART Groruddalen: Ambisiøse mål i krevende kontekst	65
5.6 SMART Kristiansand: Omfattende satsing, positive resultater	66
5.7 SMARTiNG (SMART i Nedre Glomma): For smått i første omgang	68
5.8 Smart i Steinkjer: Å lokke folk til buss og sykkel	70
5.9 Andre erfaringer med mobilitetsstyring og rådgivning	72
6 Miljøsoner	75
6.1 Hva er en miljøsoner?	77
6.2 Miljøsoner Groruddalen: Katalysator for større satsing	78
6.3 Miljøsoner Drammen: Langsiktig miljøløft og nytt image	80
Litteratur	82

Forsidebilde: Birgitte Simensen Berg, Drammen kommune.

Der ikke annet er angitt, er illustrasjonsmateriale stilt til rådighet av kommunene.

FORORD

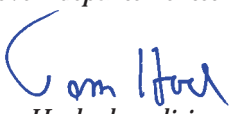
Som oppfølging av Stortingsmelding nr. 23 (2001-2002) "Bedre miljø i byer og tettsteder" har Miljøverndepartementet i perioden 2003-2006 støttet pilotprosjekter for miljøvennlig byutvikling. Målet med pilotprosjektene var å utvikle erfaringer og gode eksempler som kan være forbilder for kommuner, næringslivet og andre, og å gi innspill til utvikling av virkemidler. Pilotarbeidet har foregått i et nettverksarbeid og hatt fokus på fire temaer som er oppsummert i egne temarapporter.

Denne hovedrapporten fra pilotarbeidet oppsummerer de fire temaene: Byomforming, sentrumsutvikling, miljøvennlige arbeidsreiser og miljøsoner. Hovedrapporten setter pilotarbeidet inn i en større sammenheng i byutviklingen. Den tar opp trender og utfordringer og omtaler beslektede tiltak som bykommunene arbeider med, men som ikke er en del av pilotarbeidet. Rapporten tar ikke sikte på en forskningsmessig evaluering av pilotarbeidet.

Rapporten trekker erfaringer på tvers av temaområdene og sammenfatter lærdommer og anbefalinger som andre byer kan bruke i sitt arbeid med bærekraftig byutvikling. Hovedrapporten vektlegger betydningen av at bykommunene må arbeide langsiktig for å skape levende bysamfunn og oppnå kvalitet i det fysiske bymiljøet.

Forsker Jon Guttu, NIBR har utarbeidet rapporten. Ansvarlige i Miljøverndepartementet for byomforming har vært seniorrådgiver Unn Ellefsen, for sentrumsutvikling rådgiver Magnhild Wie og for miljøvennlige arbeidsreiser seniorrådgiver Peder Vold. Pilotarbeidet er i departementet blitt koordinert av seniorrådgiver Kjell Spigseth, som også har hatt ansvar for arbeidet med miljøsoner.

*Planavdelingen
Miljøverndepartementet 2007*


Tom Hoel, ekspedisjonssjef

SJU LÆRDOMMER OG ANBEFALINGER FRA PILOTARBEIDET

- 1. Sentrums kvaliteter er avgjørende for byens omdømme og konkurransekraft**
- 2. Kollektivtransport og lokalisering av virksomheter bestemmer bærekraft og livskvalitet**
- 3. Områderettet utvikling gir helhet og utløser et samlet potensial**
- 4. Kommunen må ha en aktiv rolle i byutviklingen**
- 5. Byens framtid må drøftes i offentligheten**
- 6. Samarbeidet mellom aktørene bør organiseres i faste former**
- 7. Nettverksarbeid får fram beste praksis i byene**

Oversikt over pilotprosjektene for miljøvennlig byutvikling

	Karakteristikk	Organisering/ Deltakere	Viktige erfaringer og resultater
BYOMFORMING			
Stavanger: Urban sjøfront	Tidligere verfts- og havneareal med svært mange grunneiere	Grunneiere organisert i non-profit aksjeselskap. Aktiv deltakelse fra kommunen	Modeller for visjonsbygging, samarbeid, styring, tomtepolitikk
Bergen: Puddefjorden – Damsgårdssundet	Omforming av næringsområde som ledd i områdeløft og levekårsforbedring	Kommunen, Husbanken, BOB, Høytteknologisenteret og kraftselskapet	Etablering av samarbeidsprosjekt og gjennomføringsorgan. Bykonferanser og medvirking
Trondheim: Lade – Leangen	Omforming av bilbasert handels- og næringsområde. Ny stasjon	Kommune, mange grunneiere og leietakere, berørte statlige myndigheter	Reguleringsplan. Grunneieres, leietakeres og kommunens rolle i gjennomføringen
Skien: Landmannstorget – Kverndalen	Kvartalsutvikling i sentrum. Bussterminal og parkeringsanlegg	Kommunen er stor grunneier. Samarbeidsavtale som grunnlag for plan- og gjennomføringsprosesser	Byomforming i områder med begrenset markedstrykk
Tromsø	Sjørelaterte næringsområder mellom sentrum og universitetet. Mange eiere og leietakere	Kommunen, grunneiere. Etablering av interesseforening	Organisering av eiere som grunnlag for utvikling av visjon og nye plan- og gjennomføringsgrep
Fredrikstad	Knutepunktutvikling. Ny stasjon og innfallsport til bykjernen	Kommune, næringsliv, Jernbaneverket, Statens vegvesen	Samordne aktører om felles planforståelse for infrastruktur og byutviklingsmuligheter
SENTRUMSUTVIKLING			
Drammen	Opprustning og forskjønnelse, drift og bruk av byrommene	”Byen vår Drammen (BVD)” og kommunale etater	Samordning av kommunale etater. Bygging av nytt omdømme
Stavanger	Styrking av sentrums konkurransesituasjon vis a vis kjøpesentre	Samarbeid kommune og næringsliv (SfS)	Ny permanent samarbeidsorganisasjon STAS, felles mål
Tromsø	Utvikling av felles politikk for sentrum	Kommune og næringsforening	Virksomhetsanalyse, Forprosjekt, Byforum
Notodden	Utforme en holdbar sentrumspolitikk	Næringslivet og kommunen (NIS)	To analyser, ny sentrumsplan
Tvedestrand	Å få sentrum til å overleve. Bokby	Næringsforeningen og kommunen	Hjelp fra investorer. Slit med å motivere egne gårdeiere
MILJØVENNLIGE ARBEIDSREISER			
Groruddalen	Utprøving av verktøy for mobilitetsstyring	Samarbeid mellom fire organisasjoner og fem store bedrifter	Etablering av mobilitetsrådgivning, inspirasjon og kunnskap om temaet
Kristiansand (del av ATP-forsøket)	Å øke andelen miljøvennlige arbeids- og tjenestereiser	Statens vegvesen, fylkeskommunen, kommunen, bedriftsidrettskrets	Vesentlig økning i miljøvennlig transport. 10 % kan tilskrives ATP og pilotprosjektet
Nedre Glomma	Kunnskapsutvikling, holdningsskapende arbeid, noen fysiske tiltak	To kommuner, lokale bedrifter, skoler, forskning, fylkeskommunen.	Kartlegging av sykkelveinett og reisevaner, eksempelsamling
Steinkjer	Forsøk på å øke kollektiv- og sykkelreiser	Bedriftsidrettskrets, Statens vegvesen, Fylkesmannen, kommunen	Økt interesse og videreføring, bedriftssyklus, nettverk
MILJØSONER			
Drammen sentrum	Et langsiktig og systematisk arbeid med å forbedre Drammen sentrum	Drammen kommune, Statens vegvesen	Hva som skal til for å endre et bysentrums kvalitet og omdømme
Groruddalen	Forsøk på å bedre miljøet i fem innsatsområder, forberedelse til større satsing	Kommune, etater og bydeler, Oslo sporveier, Jernbaneverket, SVRØ, MD m.fl.	Områdevis organisering av en rekke aktører. Katalysator for Groruddalsatsingen

1 SAMMENDRAG OG LÆRDOMMER FRA PILOTARBEIDET

1.1 Sammendrag

Vilkårene for byutvikling har endret seg vesentlig de siste 20 årene. Både de fysiske forholdene, aktørene og prosessene er forskjellig fra noen år tilbake. Det store skiftet skjedde rundt 1990. Da endret bolig- og eiendomsmarkedet karakter. Byene begynte å vokse gjennom fortetting og omforming samtidig som private utbyggere overtok initiativet i byutviklingen.

Vi har oppsummert seks trender som preger utviklingen av byene: 1. Den regionale byen er i ferd med å bli en realitet. 2. Veksten i bilhold og bilkjøring fortsetter. 3. Byene fortettes i stedet for å spre seg utover. 4. Det utvikles større forskjeller i bolig- og livskvalitet. 5. Sentrums innhold endrer seg fra handel til opplevelse. 6. Konkurransen mellom byene skjerpes.

Miljøverndepartementet (MD) har fulgt denne utviklingen først og fremst gjennom utviklingsprosjekter for å fremme miljøhensyn i norske bykommuner. På 1990-tallet gjennomførte MD det store Miljøbyprogrammet. Nå avsluttes arbeidet med Pilotprosjektene for miljøvennlig byutvikling som ble satt i gang i kjølvannet av St.meld. 23 (2001-2002). 17 prosjekter er gjennomført i 12 kommuner. Arbeidet har omfattet fire tema og har pågått i fire år.

Byomforming

Grunnlaget for byomforming som nå foregår sentralt i byene, finnes i strukturendringene i næringslivet og endringer i folks boligpreferanser. Det er skapt et marked for sentralt beliggende byboliger og byutvikling er blitt til byomforming. Byomforming innebærer komplekse prosesser som berører store deler av byen i form av fysiske, funksjonelle og sosiale endringer. Det ligger store utfordringer både i å organisere prosessene og sikre et fysisk godt resultat. Hovedspørsmålet i pilotarbeidet har vært hvordan samarbeidet mellom kommunen, næringslivet, befolkningen og andre myndigheter bør organiseres. Arbeidet har gitt en rekke verdifulle erfaringer både når det gjelder spørsmål om deltakelse og demokrati, samarbeids- og avtaleformer og redskaper i denne formen for planlegging.

Først og fremst må *kommunene* engasjere seg sterkere i byomformingsprosessen og være villig til å ta i bruk de virkemidlene som står til rådighet. Kommunen må ta initiativer til organisering i en tidlig fase og sørge for oppbygging av tillit mellom aktørene. "Eierskap" til en felles visjon for området er et nøkkelspørsmål.

Grunneiere og næringsliv må organisere seg for en langvarig prosess og være villig til å stå løpet ut. De innledende fasene baseres på frivillighet, men samarbeidet må være tett og med åpen dialog. Når det kommer til planavklaring og avtaleinngåelser rettet mot gjennomføring, må rollene være avklart. Dette som grunnlag for et forpliktende og varig samarbeid. Staten



bør koordinere sin virksomhet og lokalisere sine bygninger i pakt med prinsippene for miljøvennlig byutvikling. *Den offentlige debatten* må holdes kontinuerlig levende og informasjonen planlegges og profesjonaliseres. Og endelig – *et godt resultat* vil avhenge av innstilling og kompetanse hos alle involverte. En nøkkel ligger i planleggingen på områdenivå. I tillegg må kommunen stille kvalitetskrav for å unngå direkte dårlige løsninger i det som blir realisert.

Følgende prosjekter blir omtalt: Urban Sjøfront i Stavanger. Puddefjorden – Damsgårdssundet i Bergen. Lade-Leangen i Trondheim. Landmannstorget i Skien. Stakkevollveien Sjøfront i Tromsø. Knutepunktutvikling Torvbyen – Grønli i Fredrikstad. Det er store forskjeller mellom prosjektene når det gjelder fysiske løsninger og situasjon i byen. Ikke desto mindre har det vært mulig å oppsummere felles erfaringer fra det organiserte samarbeidet i byomforming.

Drift og utvikling av sentrum

Sentrum betegnes som byens storstue. Samtidig er sentrum byens ansikt utad. Sentrum har tradisjonelt inneholdt et spekter av funksjoner som handel, administrasjon, offentlige tjenester, kultur og uteliv. Tap av handel er en trussel mot et allsidig og sterkt sentrum. To hovedstrategier er mulige i konkurransen med eksterne kjøpesentra. For det første bør sentrum utvikle noen av kjøpesenterets fortrinn. Det dreier seg først og fremst om vareutvalg og tilgjengelighet, felles åpningstider og en utvidet service til kundene. Det bør være sikkert å ferdes i sentrum og arealene må holdes rene

Temarapport

Utvikling og drift av sentrum

Erfaringer og anbefalinger fra pilotarbeid



og velstelte. Den andre strategien går ut på reddyke sentrums konkurransefortrinn; kultivering av det store offentlige byrommet, mangfold og variasjon, historiske fortellinger og spektakulære hendelser og arrangementer. Et sentralt mål for pilotarbeidet har vært å utvikle en politikk for sentrum. Ansvar for dette må plasseres på forskjellig nivå. Først og fremst må kommunen prioritere sentrum. Den bør videre koordinere arbeidet med sentrum og utarbeide en sentrumsplan. En regional sentrumsplan må følge fylkesdelplanene for senterstruktur og ellers støtte opp om kommunenes sentrumsarbeid. På nasjonalt nivå har staten ansvar for en lovgivning som forhindrer utarming og en transportpolitikk som bedrer miljøet og styrker byenes sentrum. Den bør sørge for en mest mulig miljøvennlig lokalisering av egen virksomhet og statlige organer må koordineres.

Medspillere i utviklingen av sentrum vil være kommunen, gårdeiere, den lokale handelsnæringen, eksterne næringsinteresser og en rekke folkelige organisasjoner innen kultur og idrett. Mange oppgaver må løses i dette samarbeidet: Sentrumsutvikling må planlegges og koordineres. Transportsystemet må planlegges, bygges og driftes. Det offentlige byrommet må kultiveres. Det må drives næringsutvikling og det må legges til rette for aktiviteter i sentrum. Dessuten må den løpende driften og vedlikeholdet av bygninger og byrom organiseres.

Forutsetningen for sentrumsutvikling er en stabil organisering og langsiktige avtaler mellom partene. Prinsipielt kan arbeidet organiseres i tre former: 1) En sentrumsforening som samarbeidsorgan mellom kommunen og private, 2) Næringslivet organisert i en eller flere selvstendige foreninger og 3) En regional eller kommuneomfattende næringsforening med spesielt

ansvar for sentrum. Alle forutsetter et tett samarbeid kommune-næringsliv. Finansiering av arbeidet kan skje gjennom frivillig kontingent, som spleiselag eller et mer obligatorisk avgiftssystem (BID). Byene Drammen, Stavanger, Tromsø, Notodden og Tvedestrand har deltatt i sentrumsdelen av pilotarbeidet. De representerer forskjellige bystørrelser og situasjoner og har utviklet ulike modeller for arbeidet.

Miljøvennlige arbeidsreiser

Miljøvennlig og helsebringende transport kan beskrives som: Transport basert på fornybare og klimavennlige energikilder, energieffektiv transport, transport som belaster lokalmiljøet minst mulig, transport som bygger opp folks helse og transport som gir færrest mulig ulykker.

I prinsippet kan transporten og våre valg av transportmidler påvirkes av fysiske, juridiske, økonomiske virkemidler og informasjon. Pilotarbeidet har vært målrettet mot arbeidsreiser. Arbeids- og tjenestereiser omfatter 30 % av alle reiser. De skjer i konsentrerte tidsrom og virker dermed dimensjonerende på transportnettet. 70 % av disse reisene skjer med bil.

Mobilitetsstyring innbefatter en rekke "myke" virkemidler for å fremme mer miljøvennlig transport, som informasjon, holdningsskapende arbeid, tilrettelegging for miljøvennlige transportvalg. Planlegging/lokalisering regnes også som mobilitetsstyrende virkemiddel. Pilotarbeidet har vært konsentrert om *bedriftsrettet* mobilitetsstyring. Målet har vært å redusere antall arbeids- og tjenestereiser, redusere behovet for å bruke bil og legge til rette for å gå og sykle. Midlene har i hovedsak vært holdningsskapende informasjonskampanjer. Foreløpige erfaringer i Norge viser positive enkeltresultater, men før- og etterundersøkelser er

Temarapport

Miljøvennlige arbeidsreiser

Erfaringer og anbefalinger fra pilotarbeid



bare gjort i begrenset grad. Prosjektperiodene har vært korte og arbeidet konsentrert om enkelte transportformer i stedet for en helhetlig satsing. Kompetansen har vært mangelfull fordi området er nytt og utprøvd. Rammebetingelsene har i tillegg vært mangelfulle. Men potensialet for gode resultater for miljøvennlige arbeidsreiser virker stort, særlig sett på bakgrunn av eksemplene fra Husbanken og Trondheim kommune.

Anbefalingene er rettet mot kommunen, regionale myndigheter og staten. Kommunen må ta ansvar for en miljøvennlig areal- og transportplanlegging og en parkeringspolitikk som reduserer arbeidsreiser med bil. De bør styre elevopptak og barnehageplasser med tanke på korte avstander mellom hjem og skole/barnehage. De bør drive mobilitetsrådgivning. Staten må stimulere mobilitetsstyring på nasjonalt nivå gjennom gode rammebetingelser, samordnede transportformer og støttetiltak.

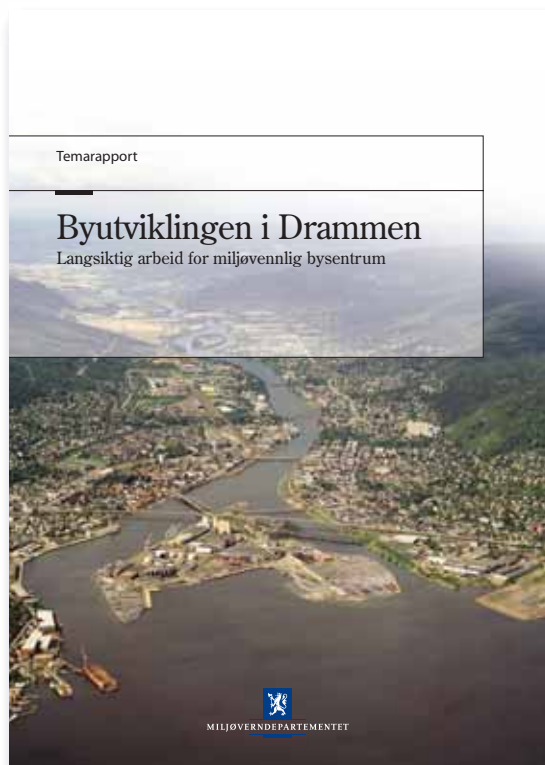
Regionale myndigheter må planlegge kollektivtransport og vegbygging med sikte på overgang til miljøvennlige transportformer og sørge for effektiv samordning av areal- og transportplanlegging i regionen.

Pilotarbeidet har foregått i Oslo (Groruddalen), Kristiansand, Nedre Glomma og Steinkjer. I Kristiansand har man oppnådd betydelige transportreduksjoner gjennom en kombinasjon av det såkalte ATP-forsøket og mobilitetsstyring, alt under en ledelse. Andre positive erfaringer med mobilitetsstyring er hentet fra Trondheim, Husbanken, Oslo og Bergen.

Miljøsoner

En miljøsone er et geografisk avgrenset område som har behov for særskilte tiltak og virkemidler for å

bedre miljøkvaliteten. Hensikten med slik områderettet utvikling er å se utfordringene under ett og koordinere tiltakene. I andre land har miljøsonearbeid stort sett vært konsentrert om reduksjon av ulemper fra trafikk. I Norge har satsingen vært mer sammensatt og vidtfavnende. Dette gjelder både for Groruddalen og Drammen sentrum, de to miljøsonene som presenteres. Begge områder har slitt med et dårlig omdømme og vært påtunget en rekke plager som følge av samfunnets miljø- og transportpolitikk. Ellers er forskjellene store mellom de to: Drammen som en tradisjonsrik mellomstor by og Groruddalen som består av relativt nye drabantbyer og næringsområder.



Miljøsonen Groruddalen har først og fremst virket som en forløper og katalysator for den brede Groruddalsatsingen der det nå er satt inn betydelige midler. Samtidig har man introdusert en bred tilnærming til problemene og definert innsatsområder og ansvar for oppfølging. De synlige resultatene er foreløpig begrensede.

Miljøsonen Drammen sentrum har vært et ledd i kommunens langsiktige forbedringsarbeid og omfatter kommunedelplan for sentrum, kollektivtrafikkplan for Drammensregionen, ny bussterminal, fullføring av elveparken, ny elvepromenade på Strømsøsidan, ny gang/sykkelbru og omforming av Strømsø torg. Tiltakene har vært omfattende og resultatene overbevisende.

1.2 Lærdommer og anbefalinger

Hvilke generelle erfaringer har vi gjort i pilotarbeidet, på tvers av tema, byer og prosjekter? Her følger sju lærdommer og anbefalinger:

1. Sentrums kvaliteter er avgjørende for byens omdømme og konkurransekraft
2. Kollektivtransport og lokalisering av virksomheter bestemmer bærekraft og livskvalitet
3. Områderettet utvikling gir helhet og utløser et samlet potensial
4. Kommunen må ha en aktiv rolle i byutviklingen
5. Byens framtid må drøftes i offentligheten
6. Samarbeidet mellom aktørene bør organiseres i faste former
7. Nettverksarbeid får fram *beste praksis* i byene

1. Sentrums kvaliteter er avgjørende for byens konkurransekraft og omdømme

Betydningen av et levedyktig bysentrum har kommet til uttrykk innenfor alle pilottemaene. Innenfor *sentrumsutvikling* har målet vært å sørge for sentrums kvalitet og mangfold, blant annet i konkurranse med eksterne kjøpesentra. Men også innenfor de andre pilottemaene har spørsmålet om et sterkt sentrum stått sentralt.

Alle *byomformingsområdene* ligger sentralt i bystrukturen, de fleste ligger i umiddelbar tilknytning til sentrum. Nærhet til sentrum gir mulighet for et enkelt hverdagsliv, lett adgang til rekreasjon, og er en viktig kvalitet i de nye byboernes dagligliv. Nærheten til sentrum er imidlertid kun en fordel dersom sentrum virkelig fungerer som byens storstue. På samme måte er det med næringslivet, et pulserende og variert bysentrum virker attraktivt også på etablering av virksomhet i byen. Drammen kommune definerte hele sentrum som *miljøzone* og sørget for å tilføre et bredt spekter av kvaliteter gjennom et langsiktig opprustningsarbeid. Byens innbyggere og politikere har sett sentrums muligheter og tiltrekningskraft. Nå brukes den vellykkete opprustningen av Drammens storstue og byens posisjon som arrangementsby for å fremme næringsetablering. Samtidig arbeider kommunen systematisk for å gi Drammen et nytt og bedre omdømme. Sannsynligheten for at de vil lykkes er god på grunn av de omfattende fysiske forbedringene i sentrum.

Pilotområdet i Trondheim ligger *ikke* nær bysentrum, men har som siktemål å skape et variert *bydelssentrum* gjennom en omforming av et typisk næringsområde. Det skal skje gjennom ulike former for "urbanisering". Området skal tilføres boliger, ny næring, kulturinstitusjoner og offentlig forvaltning - en krevende, men svært aktuell utfordring i flere byer.

Sentrum er byens kollektivknutepunkt med byens beste kollektivtilbud. Kristiansand har lagt den såkalte bussmetroen gjennom sentrum til grunn for byutvik-

ling. Sykkelveiene er bygget gradvis ut, og arbeidet nå går ut på å motivere innbyggerne til å reise miljøvennlig. Erfaringer fra forsøk på miljøvennlig transport, viser at arbeidsplasser i sentrum gjør at vi lettere velger miljøvennlige transportformer. Husbankens beliggenhet ved stasjonen i Drammen er ett eksempel, sammenheng av kommunens administrasjon i Midtbyen i Trondheim et annet.

Tidligere undersøkelser har vist at folk *går lenger* i sentrum enn i perifere områder, rett og slett fordi inntrykkene underveis er mange og interessante. Fredrikstad har bygget gangbru til FMV-området. Også den nye gangbrua i Drammen vil knytte de to sidene av elva bedre sammen og vil virke som oppfordring til å bruke beina til å gå eller sykle.

Byene har imidlertid vært engstelige for to av dagens tendenser: Det første er praksis med å fylle opp store arealer i og nær sentrum med rene boligområder. Sentrum skal være mangfoldig, boligene skal ha sin plass, men sammen med forretninger, institusjoner, kontorarbeidsplasser, underholdning og utesteder. Idealet for mange er å bo og arbeide i sentrum, helst med gåavstand mellom bolig og jobb. I omformingsområdet Urban Sjøfront ønsket man en kombinasjon av bolig og næring, men næringslivet trakk seg og området er til nå i hovedsak bygget som et sentrumsnært boligområde. Spørsmålet da blir om byplanen og bygningsstrukturen er "robuste" nok til å ta opp i seg næringsvirksomhet på et senere stadium, slik vi så det i 1800-tallsbyen. I praksis betyr det større takhøyde i første etasje og mulighet for å betjene framtidige forretnings- og næringslokaler.

Det andre som bekymrer, er tendensen til å bygge for tett. Sentrum skal ha plasser, promenader, parker og turveier, men også tilfredsstillende leke- og oppholdsarealer der folk bor. Det skal være møtested for mange i byens sentrum, men også områder for rolig aktivitet, rekreasjon og avslapning. Dersom sentrumsboerne må ut av byen for å finne slike steder, kan vinninga gå opp i spinninga. Omformingen i Drammen og Stavanger gir slike tilskudd til byen i form av promenader langs vannkanten. Også i Stakkevollen i Tromsø planlegges "kaipromenade" og "allmenninger" for å sikre kontakten med nærliggende turområder. Fredrikstad har fått et yrende folkeliv langs elvene i sentrum.

2. Kollektivtransport og lokalisering av virksomheter bestemmer bærekraft og livskvalitet

En arealpolitikk basert på fortetting i stedet for byspredning ligger til grunn for pilotprosjektene. Dette er en forutsetning for å redusere det samlede transportarbeidet per innbygger i byen. Trondheims arealpolitikk har vært særs vellykket i så måte, i det 9 av 10 boliger bygges innenfor tettstedsgrensen.

Samtidig viser praksis fra flere byer at det er mulig å bygge opp sterke strukturer for kollektivtransport, som ryggrad i byutviklingen. Kristiansands bussmetro

er et kjent eksempel. Oslo bygger ut sitt T-banenett og sporveisnettet fornyes. Bergen bygger ny bybane. Nord-Jæren får dobbeltspor for jernbane og planlegger bybane.

I Trondheim og Fredrikstad er arbeidet med å omforme byen koblet til transportløsninger med tog og buss. I Trondheim knyttes fortettingen til den såkalte "kollektivbuen" som dannes av toglinja og flere busslinjer gjennom byen. I Fredrikstad ønsker kommunen å få flyttet stasjonen, samtidig som det nye stasjonsområdet omformes til et reelt kollektivknutepunkt. Fra dette punktet på Grønli tenker man seg så en "sentrumsakse" ned mot de nye byomformingsområdene på det tidligere FMV-området ved Vesterelva. Eksemplet viser hvor følsomt byutvikling er for avstand og plassering. Flytting av stasjonen vel 500 m åpner for helt nye løsninger som kan få betydning for hele byens utvikling.

På flere punkter i pilotarbeidet har en sett hvordan en god lokalisering av byfunksjoner bygger opp under bærekraftige løsninger, men også motsatt, hvordan uheldig plassering av virksomhet hindrer byene i å nå miljømålene. Lokalisering av handelsvirksomhet er den kanskje viktigste utfordringen bykommunene står overfor. Spørsmålet dreier seg om hva som skal være de funksjonelle tyngdepunktene i byen, om avstander og valg av transportformer. I dag tar kjøpesenterveksten form av utvidelser og etableringer av store bransjeforretninger ved det eksterne hovedvegnettet. Bransjedefinisjonen er vag, hva disse forretningene vil utvikle seg til er uforutsigbart, men vi vet at bransjeforretninger stadig utvider vareutvalget og at utviklingen truer sentrumshandelen.

Utviklingen reiser også spørsmålet om hva slags omgivelser byborgerne skal ha i framtiden. Det eksterne kjøpesenteret med gratis parkering gir effektive og rasjonelle innkjøp, men mangler det aller meste av byens funksjonelle, historiske og visuelle mangfold. Pilotprosjektet i Notodden kan betraktes som et eksempel til etterfølgelse. Kommunestyret avviste planene om nye kjøpesentre utenfor bysentrum og startet umiddelbart arbeidet med en ny sentrumsplan.

Pilotkommunene understreker også betydningen av statlige lokaliseringer. Statens bygninger og institusjoner besøkes ofte av mange mennesker, og Statsbygg legger vekt på god arkitektur. Statens lokaliseringer kan dermed bidra vesentlig både til bærekraft og livskvalitet. At sentral beliggenhet betyr mye, forstår vi når vi hører at Trondheim kommune ønsker å flytte det relativt nye universitetet på Dragvoll inn til sentrum. Kommunen har tidligere påvirket staten til å bygge Statens Hus i Midtbyen med et minimum av parkeringsplasser. Tromsø kommunes byomforming langs den nord-syd gående bussaksen på Stakkevollveien er også et forsøk på å styrke forbindelsen mellom universitetsområdet og sentrum. Et eksempel på uheldig plassering finner vi i Skien, der politihuset ble plassert utenfor byen.

3. Område rettet utvikling gir helhet og uløser et samlet potensial

Områderettet byutvikling betyr å planlegge og bearbeide flere forhold innenfor en og samme geografiske enhet. Dette gir mulighet til lokal medvirkning, politisk styring av helheten og til å se en rekke forhold under ett og finne løsninger som ivaretar mange hensyn. Mulighetene for synergieffekter er store når flere aktørers innsats samordnes. Sammensatte problemer kan bare løses ved flerfaglig (tverretattlig) tilnærming. For fagetatene gir områdetenkningen mulighet for fellesløsninger og meningsfullt samarbeid over etatsgrensene. Offentlig forvaltning er sektordelt. For å lykkes med tverrsektoriell områdeutvikling, er det en forutsetning at denne arbeidsformen hjemles politisk. I pilotprosjektene ligger områdetenkning til grunn både for sentrumsutvikling, byomforming og miljøsonearbeidet.

Pilotprosjektene har vist at områderettet byutvikling har muligheter i seg som få kommuner hittil har visst å utnytte fullt ut. I *byomforming* bør områdetenkning ligge som et premiss, oppgaven består jo nettopp i å omforme og forbedre et *byområde*. Utfordringen er å gi området som helhet en merverdi gjennom den nye utbyggingen – ikke bare oppføre nye enkeltbygg. Vellykket byomforming er basert på at tomtene ses under ett og at grunneiere og næringsdrivende koordineres under en felles ledelse. Dette er nødvendig for å utløse områdets samlede potensial. Bygningsressurser og naturherligheter kan være høyst ujevnt fordelt og betinger felles løsninger og fordeling av ansvar og rettigheter, kostnader og inntekter gjennom avtaler. Og ikke minst gir områdetenkningen en mulighet til å se omformingene i en større helhet, i sammenheng med byen og innbyggernes felles behov. Gjennom en helhetlig løsning for Urban Sjøfront i Stavanger har en lykkes med å sikre store felles grønnstrukturer og kulturtiltak, slik som Tou Scene, selv om det var over 100 grunneiere. Pilotprosjektet i Bergen tar for seg Puddefjorden – Damsgårdssundet, et eksisterende, noe forsømt byområde. Her tar en sikte på et område-løft og integrering med det nye omformingsområdet. Samtidig skal begge områdene knyttes nærmere til Bergen sentrum.

Tilsvarende strategi bør en ha for *sentrumsutvikling*. Sentrum er et avgrenset område, hvor kvaliteten vil avhenge av å utnytte et mangfoldig potensial og ikke bare mulighetene som ligger i enkelttomta. Når Drammen trekkes fram som godt eksempel, er det ikke minst fordi byen har tenkt helhetlig i sentrumsarbeidet. Trafikk, grønnstruktur, arkitektonisk kvalitet, bygulv, universell utforming, sosialt og kulturelt innhold, alt er integrert og vurdert i lys av byens interesser.

I *miljøsonearbeidet* vil områdetilnærming og samarbeid mellom mange offentlige og private parter være en forutsetning for å oppnå vesentlige forbedringer. Hvilke områder i byen trenger ekstra innsats? Hvor er miljø-

belastningen mest uttalt? Og når en har bestemt hvilket område som skal forbedres: Hva er problemene, hvilke bør ses i sammenheng og hvordan kan områdets samlede kvalitet forbedres? I Groruddalssatsingen forsøker de involverte å se en rekke problemer og muligheter i sammenheng. I hver bydel er det utpekt et geografisk satsingsområde.

4. Kommunen må ha en aktiv rolle i byutviklingen

Kommunen er det eneste organet som kan ivareta interessene til byfellesskapet over lang tid. Kommunen forvalter dermed byens strategiske interesser. Kommunens politiske lederskap er demokratisk valgt, og har derfor den nødvendige legitimiteten. Kommunen har delegert myndighet fra storsamfunnet gjennom forvaltning av Plan- og bygningsloven og de store bykommunene rår over fagkunnskap i planlegging, utvikling og drift av byen.

Et mål i pilotarbeidet har vært å finne ut hvordan kommunens rolle bør utøves i en situasjon hvor byens arealutvikling i større grad bestemmes av markedskrefter. At kommunen kan og bør ha en mye mer framtrædende rolle i planlegging og gjennomføring enn hva som har vært vanlig praksis de siste årene, er kanskje den viktigste erfaringen fra pilotarbeidet. Stavangers arbeid med byomforming og Drammens satsing på miljøforbedringer og sentrumsutvikling viser dette med all tydelighet. Den gjennomgående erfaringen er at kommunen må engasjere seg på mange fronter samtidig og være villig til å ta i bruk de virkemidlene som står til rådighet. Men for å ha nødvendig tillit og autoritet må kommunen først feie for egen dør, dvs. organisere sin egen administrasjon og virksomhet slik at den kan fremstå som en handlingsdyktig part. Kommunene må i tillegg være villige til å bruke egne midler.

I *byomforming* er kommunens innsats spesielt påkrevd i de første fasene av områdeutviklingen. I situasjoner med flere grunneiere bør kommunen ta initiativ til å organisere samarbeidet. Kommunen bør anvende egen eiendom som forhandlings- og innsatsfaktor for å sikre nødvendig infrastruktur og kvalitet. For eksempel kan kommunen lokalisere egen virksomhet innen kultur og sosiale tjenester til området.

I *sentrumsutvikling og miljøsoneproblematikk* er kommunens samordnende rolle selvsagt sentralt. Sentrum er byens og kommunens ansikt utad, og sentrums skjebne er avgjørende for byens utvikling. Å utvikle en sentrumpolitikk er desidert kommunens ansvar. Det er det også overfor områder med særlige miljøbelastninger, men her er kommunen avhengig av samarbeid med staten for å rydde opp for eksempel i transportforhold. Å forbedre slike områder gjennom koordinert områdeinnsats, er et politisk ansvar bypolitikere må ta inn over seg. Bergen kommune gjør det gjennom sitt "områdeløft" i Puddefjordsområdet, Oslo gjennom Groruddalssatsingen.

Skal byene realisere miljømålsettinger for redusert energibruk til transport og bedre lokalt miljø, må kommunene samarbeide med regionale myndigheter både i planlegging av det overordnede transportsystemet, prioritering av kollektivtransport, sykling og gange og i informasjon og påvirkning til miljøvennlig reiseatferd. Erfaringene fra ATP-forsøket i Kristiansand viser at det er mulig å oppnå betydelige resultater dersom beslutningstakere innen ulike deler av transportsystemet organiseres under en felles ledelse.

5. Byens framtid må drøftes i offentligheten

Byutvikling er et spørsmål som angår næringslivet og alle innbyggere og brukere av byen. Folk er glad i byen sin og redde for at den skal ødelegges gjennom uvetting planlegging og utbygging. I tillegg har de egne nabointeresser å ivareta. Diskusjoner om hvordan byen skal utvikle seg må legges opp bredt og kan føres i mange former. Et ytterligere poeng er at offentlig debatt er den beste måten å hindre tilbakeslag og protester på et senere stadium. Planarbeid og byutviklingsprosesser blir på den måten mer effektiv og forutsigbar, noe næringslivet ønsker sterkt. Ansvaret for å legge til rette en slik kontinuerlig diskusjon påhviler kommunen og media og oppgaven kan ikke overvurderes. I pilotprosjektene har byene med hell anvendt visjons- og scenariobygging for å presentere og få drøftet sine planer. Visjoner er egnet til å skape entusiasme og samle innbyggerne om en retning for byutviklingen. I tillegg fungerer offentlige bykonferanser som arenaer for å drøfte utviklingen, for eksempel årlige konferanser i Bergen og Drammen.

Utviklingen av Urban Sjøfront i Stavanger ble illustrert gjennom "Visjon for sentrumsnær byomforming". Tromsø kommune og grunneierne utarbeidet visjoner og scenarier for Stakkevollvegen. Begge steder viste visjonene seg viktig for å gi deltakerne i prosessen bilder av hvilke muligheter området hadde, samle folk om noen hovedlinjer og ikke minst gjennom et tillitskappende samarbeid i tilblivelsesprosessen. Også Drammen har arbeidet med framtidsbilder. Alt i 1987 brakte en idékonkurranse fram "Drømmen om Drammen", som inneholdt kimen til en rekke av de forbedringene som skulle komme i årene som fulgte. Naturbaniavisjonen fra 2002 ble til etter bred deltakelse fra publikum og næringsliv som diskuterte alternative framtidsbilder. Drammens byvisjon har vist seg robust, trolig fordi mange hadde eierskap til den gjennom den brede deltakingen. I Bergen har kommunen arrangert en rekke offentlige konferanser om utvikling av sjøfronten, gjennom blant annet "Den store samtalen om Bergen sjøfront". I det hele tatt sørger kommunen for å luften ideer og planer i offentlighet, vel vitende om hva Bergen sentrum betyr for byborgerne. Media har spilt en betydningsfull rolle som åsted for det offentlig ordskiftet og som formidler av ideer og planer. I Tromsø spilte pressen en viktig rolle gjennom "Byutviklingens år".

6. Samarbeidet mellom aktørene bør organiseres i faste former

Et hovedanliggende for pilotprosjektene har vært å vinne erfaring med samarbeid mellom offentlige og private aktører. Hvilke initiativer bør tas? Hvordan skal samarbeidet foregå i ulike faser og med ulike tema? Hvilke typer avtaler bør anbefales? De viktigste lærdommene fra pilotprosjektene finnes trolig her. Pilotarbeidet har gitt oss svar som kan bringe arbeidet med byutvikling et langt sprang framover.

Utgangspunktet er at byplanlegging og utvikling av byer er langvarige prosesser. Visjoner og planer kan, slik vi har sett det i Drammens tilfelle, trenge opptil 20 år for å bli realisert. Lange prosesser krever god forankring hos de impliserte parter. Derfor er det behov for å organisere eierne. Dette gjelder innenfor alle pilottemaene. I byomforming er det et poeng at eierorganiseringen endrer karakter underveis i prosessen. Samarbeidet mellom kommune og næringsliv må være tett i tidlige faser når partene sammen utvikler visjonene for områdeutviklingen. Når planrammer fastsettes og avtaleprosesser foregår fram mot gjennomføring, bør rollene være avklart og akseptert av de impliserte. Kommunen spiller en nøkkelrolle for å etablere tillit mellom aktørene.

Også i sentrumsutvikling kreves fastere former for organisering enn hva som har vært vanlig. Flere muligheter er framkommet. Kommunen og næringslivet har mulighet til å stifte sentrumsforening, gjerne et aksjeselskap der også kommunen er medeier. Dette er praksis i Drammen, Notodden og Bergen.

Sentrumsarbeidet kan også organiseres i en eller flere *selvstendige* foreninger, slik vi har sett det i Stavanger, Kristiansand og på Hamar. Enda en mulighet ligger i en regional eller kommuneomfattende næringsforening som organiserer alle næringsgrener i kommunen. Slik er arbeidet organisert i Tromsø, Tvedestrand og Bodø.

7. Nettverksarbeid får fram beste praksis i byene

Miljøverndepartementet har lang tradisjon og en omfattende erfaring fra utviklings- og nettverksarbeid med kommuner, blant annet fra Miljøbyprogrammet og Tettstedsprogrammet. I pilotarbeidet har 12 kommuner vært i sving med fire tema. Arbeidet har pågått i 4 år. Arbeidsformen byr på fordeler både for kommunene og staten, fordeler som også har vist seg i pilotarbeidet. Et hovedpoeng for begge parter er å få fram gode eksempler og nye organisasjonsformer i praksis.

For kommunene gir deltakelsen i nettverket en mulighet til å lære av de flinkeste, en form for mesterlære. Samtidig får man andres synspunkter på sitt eget arbeid, en uavhengig og "ufarlig" kritikkfunksjon. Å slippe å være den første ut på isen gir trygghet og nettverket kan gi en viss ryggdekning i egen organisasjon. Nettverksarbeid er en spennende og morsom form for

læring og gir inspirasjon til innsats. Ytterligere erfaringer kan en få ved å spleise på å innhente erfaringer utenfor nettverket eller dra på felles ekskursionsjoner. Og sist, men ikke minst: Nettverksarbeid fungerer som en gulrot i form av litt støtte og mye ære.

For departementet er det avgjørende å utvikle plankompetansen og finne ut om og hvordan miljømål kan nås. Arbeidet i nettverket kan peke på hvor problemene ligger og hvordan kan de løses. Nettverksarbeidet gir grunnlag for informasjon og tiltak til resten av landet. Dessuten kan man vise konkrete resultater.

En forutsetning for et fruktbart nettverksarbeid ligger i sammensetningen av deltakere. Skal deltakerne allerede ha kommet godt i gang eller ønsker man seg kommuner på ulike stadier og med varierende erfaring? Skal kommunene og byene være relativt jevnstore eller ønsker man en flora av ulike situasjoner og byer? Det kan argumenteres for begge hensyn. Pilotarbeidet for miljøvennlige byer har vært kjenne tegnet av ulike forutsetninger og sterkt varierende bystørrelse, byomforming fra Bergen til Skien, sentrumsutvikling fra Tromsø til Tvedestrand, miljøvennlige arbeidsreiser fra Oslo til Steinkjer, Miljøsonene fra Groruddalen til Drammen. En lærdom fra nettverksarbeidet er betydningen av denne ulikheten. Det er mye å lære av de framskredne, men samtidig må hver enkelt deltaker finne sin posisjon og sin vei fram. Dermed blir det viktig å vise at det er flere muligheter.

Et godt nettverk innebærer fast ledelse og tett faglig oppfølging. Arbeidet i nettverket ble ledet av en representant fra departementet, noe som ga fasthet og rytme i arbeidet. Med det viktigste var trolig prosjektkoordinatorens rolle som et uavhengig, felles faglig kontaktledd mellom byene, departementet og andre statlige myndigheter. Arbeidet ble oppsummert faglig underveis og det ble i fellesskap utarbeidet dokumenter som klargjorde utfordringer, erfaringer og virkemidler. Prosjektkoordinatoren spilte også en viktig rolle i å kople sammen byer med samme problemstillinger under prosessen, med sikte på direkte og matnyttig overføring av erfaringer og organisasjonsformer, både innen offentlig forvaltning og i samarbeidet kommune - næringsliv.

En fordel ved denne typen utviklingsarbeid, er anledningen til å diskutere større linjer i byutvikling. En av deltakerne skriver: "Fagutveksling på rimelig høyt nivå i planlegging ... er ofte ikke gitt nok prioritet i det daglige rusket". Man kommer vekk fra en travel hverdag hvor praktiske detaljer tar mye oppmerksomhet, og får mulighet til å legge fram mer overordnede, strategiske spørsmål til diskusjon og refleksjon.

Nettverksarbeidet har dreid seg om å føre overordnede diskusjoner og få dem omsatt til praktisk handling. I tillegg har deltakerne høstet felles erfaringer gjennom besøk i byene. Sentrumsnettverket er tilført felles kunnskap gjennom ekskursionsjoner utenlands.

TYPISK UTBYGGING 2005

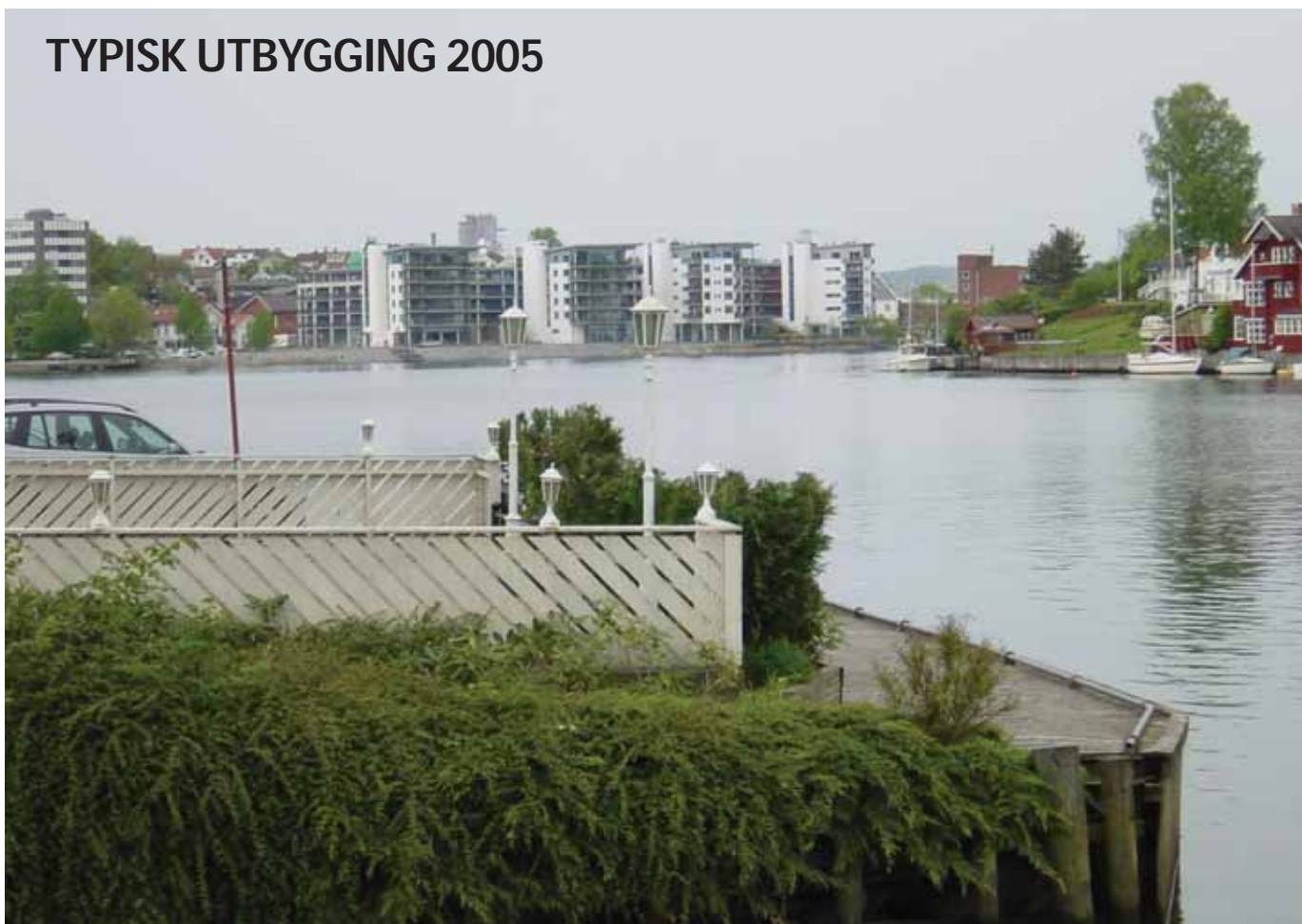


Foto: Peder Vold

TYPISK UTBYGGING 1970



Foto: Jon Gutttu

2 INNLEDNING

2.1 FRA BYFORNYELSE TIL PILOTBYER

Siden begynnelsen av 1980-tallet har vi sett en økende interesse for byer og byliv. På denne tiden ble det klart for politikere og fagfolk at byene fungerte som et nøkkelledd i utviklingen, en drivkraft som det øvrige samfunnet ikke kunne klare seg uten. Denne erkjennelsen kom etter tiår med satsing på vekstsentra i distriktene, på lokalsamfunnsutvikling og desentralisering. 70-tallet var antiurbanismens tiår, det eneste eksemplet i etterkrigstiden på en pause i urbaniseringen, at strømmen til byene stoppet opp. Over hele Vest-Europa var disse tendensene knyttet til en dyp økonomisk krise.



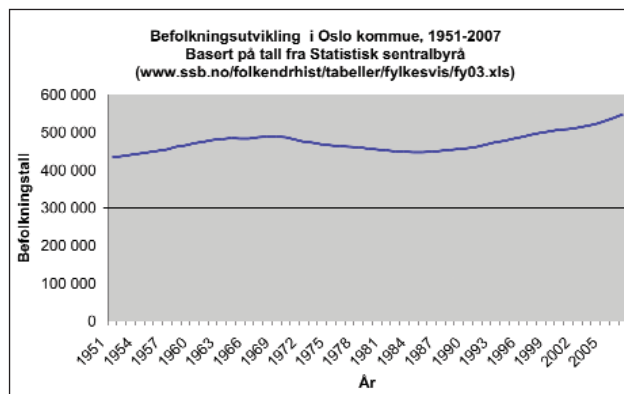
En bygate med trafikk på begynnelsen av 70-tallet

Etterkrigstidas høykonjunktur var over. Industriproduksjonen hadde stagnert og flyttet ut, bykommunenes økonomi var elendig, bygninger og gater var nedslitt og forsøpelt og folk som hadde råd, fant seg bolig andre steder enn i sentrale byområder. Men så snudde det. Folkestrømmen mot omegnskommunene stoppet opp, byene begynte igjen å vokse. Politikerne forstod at samfunnet ikke kunne klare seg uten en politikk for storbyene. Samtidig ble den fysiske nedturen i sentrale bystrøk vendt til oppgang. Byfornyelsen, det store reformprosjektet i offentlig regi, skal ha mye av æren for det. Den skapte levelige forhold i den tette byen gjennom systematisk opprusting av bygninger og gårdsrom, bygging av nye familieboliger, vern og opparbeiding av grønne lunger, trafikksanering, gatetun og etablering av bydelsvise servicetilbud. Staten rettet oppmerksomheten mot nærmiljøet i byene. Støtteordninger og lokal forsøks-

virksomhet kom i gang med økonomisk tilskudd til bydelshus og uteanlegg.

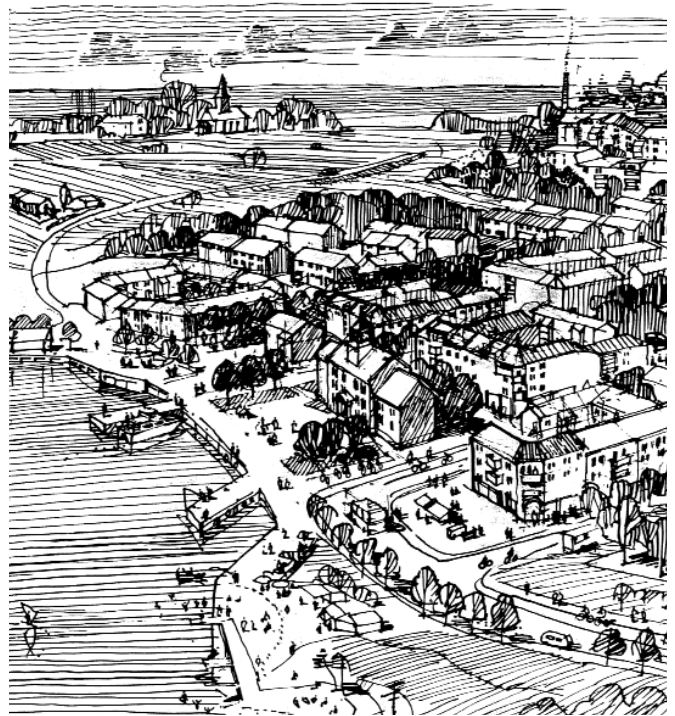
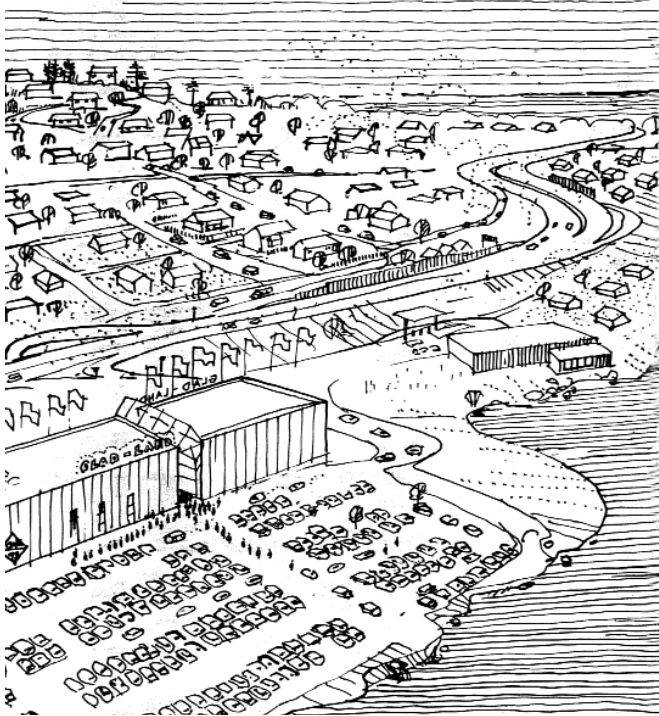
En annen forutsetning for at det igjen ble respektabelt å bo sentralt, lå i eierformene og etableringen av et altomfattende boligmarked. Det gamle gårdeiersystemet ble utradert, beboerne ble eiere gjennom etablering av borettslag og sameier, og alle former for takstplikt ble etter hvert opphevet. (At dereguleringen hadde sine skyggesider, skal vi la ligge her). En kan si at tre markeder, leiemarkedet, borettslagsmarkedet og selveiermarkedet, ble slått sammen til ett. Dermed ble det mulig for den enkelte husholdningen å skape seg en boligkarriere uten å operere med ulovlig improvisasjon, som penger under bordet og fingerte bytter.

Folketallet i Oslo 1951-85



På begynnelsen av 1980-tallet snudde 10 års befolkningsnedgang i hovedstaden

Mot slutten av 1980-tallet ble byenes rolle i samfunnsutviklingen igjen satt under debatt. Nå dreide det seg om ikke mindre enn klodens overlevelsessevne. I 1987 rettet FNs rapport, "Vår felles framtid" ("Brundtland-rapporten") søkelyset på de globale miljøproblemene slik de viste seg i energi- og ressursbruk, klimautvikling og fordeling av goder mellom nord og sør. At livskvaliteten i byene hadde økt, var riktig og viktig, men langt fra nok. Målet som nå ble satt opp, var en bærekraftig by, en by som kunne fungere miljøvennlig på lang sikt. I Norge ble dette målet konkretisert gjennom det såkalte NAMIT-prosjektet (Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling) med Miljøverndepartementet som initiativtaker. Dette forskningsprosjekt tok for seg byutviklingen i tre tettsteder og baserte sine funn på miljø- og trendscenarier. Hovedproblemet ble nå ikke definert som urbaniseringen i seg selv, men måten den skjedde på, med utvidelser i periferien og arealkrevende bebyggelse. Prosjektet konkluderte med at fortetting og innfylling i den eksisterende strukturen ville være den byutviklingen som ga best svar på miljøutfordringene med muligheter for redusert transport og vern av det biologiske mangfoldet rundt byen. Tilsvarende valgte planleggerne i EU kompaktbyen som strategi gjennom det såkalte "Green paper" midt på 90-tallet.



Namit-prosjektet introduserte den kompakte byen (til høyre) som miljøpolitisk ideal

Tegning: Ole Krogness

Den logiske fortsettelsen på NAMIT-prosjektet ville være å forsøke å realisere målene, prøve dem ut i praksis. Dette var kjernen i Miljøbyprogrammet, som foregikk i fem norske byer i siste halvdel av 90-tallet. Her ble miljømålene fordelt innenfor seks satsingsområder:

- Areal og transportplanlegging
- Sentrumsutvikling
- Byboliger og lokalsamfunn
- Grønnstruktur, natur og friluftsliv
- Avfall og gjenvinning
- Stedsforming og kulturminner

Målet for forsøksarbeidet var å snu utviklingen i miljøvennlig retning, ved å få fram modeller for en bærekraftig byutvikling. Som del av programmet ble det utviklet nye registrerings-, analyse- og planleggingsformer. Også mentalt og politisk var Miljøbyprogrammet viktig. Men når det gjaldt praksis, oppsummerte departementet at det fortsatt var langt igjen. Riktig nok ble mange bra tiltak gjennomført, for eksempel i Miljøbyen Gamle Oslo, men enkelttiltak er ikke tilstrekkelig når det gjelder å utvikle gode lokalsamfunn. Departementet påpekte at hovedutfordringen er å håndtere transporten i bysamfunnet og regionalt på en mer miljøvennlig måte. Årsakene til at Miljøbyene ikke kom langt i praksis, er flere: Byutvikling er en treg og langsiktig prosess hvor resultatene ikke viser seg de første årene. Det er snakk om omfattende endringer som krever sin planleggings- og gjennomføringstid. Dessuten har verken staten eller kommunene vært villig til å sette inn nødvendige ressurser for å etablere en miljøvennlig transportstruktur.

Stortingsmelding 23 "Bedre miljø i byer og tettsteder" fra 2002 balanserte mellom miljøtiltak av lokal og

global art, samtidig som den la stor vekt på erfaringer fra praksis. Meldingen, som blir omtalt lenger nede, danner det umiddelbare utgangspunktet for *Pilotprosjektene*, som ble satt i gang i 2003 og som denne rapporten handler om.

2.2 Trender i byutvikling og utfordringer for bykommunene

Byutviklingen har nær tilknytning til samfunnsutviklingen. Næringsgrunnlag, demografi, mobilitet og boligpreferanser utgjør tunge drivkrefter som bare i begrenset grad kan påvirkes av bypolitikk og byplanlegging. Vi har oppsummert 6 trender i byutviklingen, som vil stå som utfordringer for bykommunene i tiden som kommer:

1. Den regionale byen er en realitet

Hver dag beveger hundre tusener av norske arbeidstakere seg over kommune- eller fylkesgrensene på vei til og fra jobb, for å handle eller søke rekreasjon. En ustanselig strøm av mennesker, noen i tog og bane, men de langt fleste på veiene. Og mange reiser langt. Arbeids- og boligmarkedene er drastisk utvidet de siste 30 årene. Det største pendlingsområdet i Norge, Østlandet, utgjør en byregion som strekker seg fra Hamar til Grenland, fra Kongsberg til Nedre Glomma. Fortsatt er pendlingsstrømmen størst inn mot Oslo, men den sterkeste veksten finner vi i pendlingen til Akershus og Oslo fra omkringliggende fylker og fra Oslo til arbeidsplasser i Akershus. Dette henger sammen med at arbeidsplasser i større grad lokaliseres utenfor den sentrale delen av Osloregionen (Agenda 2005).

Drivkreftene i denne utviklingen finner vi blant annet i et mer spesialisert arbeidsmarked kombinert med en sterkt økende mobilitet. Bedriftene sloss om å sikre seg ansatte med utdannelse mest mulig tilpasset jobben. Kommunene konkurrerer om å lokke til seg gode skattebetalere ved å tilby romslige boligtomter. For den store norske middelklassen betyr dette en mulighet ikke bare til å skaffe seg jobb og bolig, men til å velge nettopp *den* jobben og *de* boligkvalitetene de ønsker, selv om avstandene blir store. Polene i den regionale byen er bolig, arbeidssted og, i økende grad, fritidsbolig. Mange vil bo landlig og arbeide i storbyen, eller ha et urbant hverdagsliv med kort vei til jobb, kombinert med ovale helger hvor en tar med jobboppgavene til hytta.

Men slike fordeler for den enkelte innebærer store kostnader for miljøet. Gjennomsnittlig reiselengde per passasjer ("transportarbeidet") har økt med 20 % på ti år. Av dette utføres omkring 70% med privatbil, rundt 7 % med buss eller taxi og i underkant av 5 % med jernbane (SSB Statistikkbanken 2007). Kun 11 % av arbeidsreisene skjer med kollektivtransport. Den regionale mobiliteten er basert på privatbilen og gjort mulig av nybygde, effektive hovedveier. Tilsvarende investeringer er ikke gjort i jernbanesystemet. På tross av mer energieffektive bensinmotorer har samlet energibruk til transportformål steget med 14 % de siste 10 årene, mens forbruket til andre formål bare har økt med 1 %. Totalt utgjør energibruken til mobile formål 27 % og har vært jevnt økende, mens veitrafikken står for 17 % av energibruken og ca 22 % av CO₂ utslippet.



Satellittfoto av Oslo / Akershus-Regionen

Den økte friheten koster ikke bare i form av økt energibruk. Behovet for en ekstra bolig på jobbstedet melder seg fordi lange daglige arbeidsreiser likevel blir for slitsomt. Løsningen for mange blir en liten ekstra bolig i tilknytning til jobben. Samtidig vokser antallet hytter jevnt over årene. Landet har nå ca 400.000 sommerhus og fritidsboliger. En av fire husstander eier et fritids-hus, og nye fritidsboliger bygges for den stor del med full boligstandard. Er vi på vei til et samfunn med dobbelt bosetting?

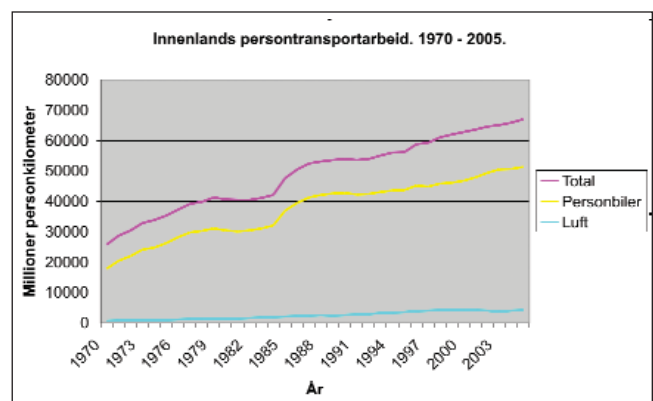
Den regionale byen er i ferd med å endre vårt hverdagsliv. Samtidig som den store mobiliteten gir nye muligheter for jobb og avkobling, innebærer den at vi bruker mer tid, ressurser og oppmerksomhet på å forflytte oss. Store avstander mellom bolig og jobb betyr mindre tid til samvær med familie og venner, og belaster den enkelte og familielivet.

2. Det blir stadig flere biler i byen

Trafikksaneringer, tunneler, ring- og omkjøringsveier har til en viss grad avlastet bolig- og sentrumsstrøk, men samtidig lagt til rette for stor trafikkvekst. Og fortsatt vokser antallet privatbiler i byene. Her annen nordmann eller nærmere 80 % av landets husholdninger har bil, men bilholdet varierer fra over 80 % i rurale kommuner i Sør-Norge og ned til vel 50 % i Oslo. I indre deler av Oslo er det enda lavere. Som vi skjønner er mobiliteten med bil skjevt fordelt. Eller sagt på en annen måte: I storbyene er det fortsatt potensial for økt bilhold. Per i dag har 23 % av husholdningene mer enn en bil (SSB).

Nå skal det sies at den frihet utkantbeboeren har oppnådd gjennom sitt bilhold, på mange måter ikke er større enn den frihet byboeren har gjennom nærhet til byens tilbud og et godt utbygd kollektivt transportsystem. Å slippe å være avhengig av bilen og ansvaret det innebærer å passe på den, er blant de klart uttalte fordeler ved å bo sentralt. Med friheten *fra* bilen ligger dessuten en betydelig kostnadsbesparelse. 19 % av forbruket går til bilhold (SSB).

Likevel viser økningen i bilhold og bytrafikk at folk flest vil ha både i pose og sekk. I tillegg til arbeids- og



Transportarbeidet i Norge har vokst jevnt med personbilen som dominerende transportform. At den relative størrelsen har sunket noe, skyldes sterk økning i lufttrafikk innenlands

handlereiser kjører byboerne daglig til et stort tilbud av fritidsaktiviteter, til treningsøkter, kulturtilbud, organiserte tilbud til barna eller tur i skog og mark. Det meste kan nåes i løpet av ettermiddagen.

Bilen gir frihet, men friheten har sin pris. La oss ta Oslo som eksempel. Byen har relativt tett bebyggelse i bykjernen. Antall kjøretøy i byen er ca 240.000. I tillegg kommer en netto innpendling på ca 35.000, hvorav rundt halvparten med bil. Daglig bilbruk og bilhold betyr altså at 275.000 kjøretøy skal finne plass i forbindelse med arbeids- og boligparkering. Vi regner at hver bil beslaglegger omtrent 25 m² parkerings- og tilkjøringsareal på bakken eller i garasje, areal som kunne vært utnyttet til lek og opphold eller til lager, verksted og handelsvirksomhet. Dersom antallet biler i Oslo ble redusert med 5 %, ville dette frigjort 340.000 m² golv- eller uteareal til andre formål.

Den regionale utviklingen i Akershus har gitt støtet til planlegging av en ny E 18 inn mot Oslo fra vest, en motorvei med tilsvarende kapasitet som dagens. Totalt vil anlegget øke kapasiteten med 30 % og regningen er stipulert til nesten 7 milliarder kroner. Mange spør hvor nye tusenvis av kjøretøyer skal finne sin plass i hverdagen. For miljøet i byene betyr bilkjøringen forurensning og helseproblemer. Mens svevestøv fra piggdekk er plagsomt om vinteren, er trafikkstøy særlig forstyrrende for opphold utendørs i sommerhalvåret. Og trafikkfare utgjør et helårsproblem. Fortetting av byene uten at det gjøres noe for å redusere biltrafikken, går ubønnhørlig ut over livskvalitetene. For å slippe unna plagene ved å bo i et forurenset eller støybelastet byområde, drar folk ut i naturen eller til hytta på ettermiddagene og i helgen. Og for å komme seg ut tyr folk til – nettopp bilen. Dette er en av byens onde sirkler.

3. Byene vokser innover

I løpet av 1980- og 90 årene har nordmenns boligpreferanser endret seg vesentlig. For 30 år siden var det nærmest utenkelig at eldre mennesker skulle selge selve livsprosjektet sitt, eneboligen, og flytte til en leilighet inne i byen. Den gang holdt folk på det "landlige" livet så lenge det var fysisk mulig. Slik er det ikke lenger. I løpet av de siste tiårene er det skapt et stort marked av sentralt beliggende selveide boliger med høy standard. Den sentrale bygningsmassen er rustet opp fysisk, vi har hatt trafikksanering og forbedring av byrom og utemiljø og vi har fått en ny interesse for bylivet. Seniorer fristes av et lettere hverdagsliv, en lettstelt bolig med heis, nær byens mangfoldige tilbud og langt fra snømaking og hagestell. Så mye som halvparten av kjøperne av nye byboliger i norske byer kommer fra en eneboligtilværelse i utkanten.

Skiftet i boligpreferanser har ført til en omfattende fortetting av norske byer. Oslo kommune har fått 100.000 nye innbyggere siden 1990 uten at markagrensen er rørt. Og fortsatt finnes ledige byggeklare tomter sør i byen. De mest verdifulle utbyggingsarealene ligger nå

sentralt i byene. Endringene i næringslivet, med raskt synkende industriaktivitet sentralt har frigjort arealer til andre funksjoner, ikke minst boliger. I havneområdene bygges det på tidligere verfts- og bryggeområder. Ellers i byen tas forskjellige arealer i bruk, som innklemte jordbruksarealer, gartneritomter, løkker, militære eller andre offentlig eide områder og lavt utnyttede boligområder.

At det bygges mye sentralt i byene, er for øvrig en tendens vi kan se over hele Europa. En ny profesjon, eiendomsutviklerne arbeider systematisk med å anskaffe, arrondere, regulere og bygge ut sentrale tomter. Planlegging og utbygging skjer i regi av private utbyggere mens mange kommuner har redusert sin rolle til ulike former for tilrettelegging.

Men fortettingen er ikke bare stimulert av markedsutviklingen. Den er også erklært miljøstrategi. Fortettingen har redusert presset på markaområder rundt byene, som tradisjonelt har stor rekreasjonsverdi. Konsentrerte byer krever relativt mindre motorisert transport totalt og gir dermed lavere CO₂ utslipp enn byer med spredt bebyggelse og bygging i periferien. Samtidig spares investeringer i ny infrastruktur i den grad ledig kapasitet i den eksisterende kan utnyttes. Det gjelder både sosial og teknisk service.

Vi finner eksempler på byomforming som på de fleste måter gir gode steder å bo og som representerer et reelt tilskudd til bymiljøet. Men ofte skjer fortettingen uten den ønskede kvaliteten. Utbygging skjer til dels på grønne lunger og i potensielt friareal. Eller det nye prosjektet profitterer på strøkskvaliteter uten selv å bidra med nye kvaliteter. For å øke fortjenesten presses tettheten i mange tilfeller urimelig høyt med konsekvenser for uteareal og nærmiljø. Boligsammensetningen i fortettingsområdet blir en funksjon av hva som er lettest omsettelig, ofte med et stort innslag småboliger. Omfattende fortetting og byomforming fører til en økning i biltrafikk i store



Det bygges nye boligkomplekser sentralt i nesten alle norske byer. Her fra sentrum i Hønefoss. Foto: Jon Guttu

delers av nabolaget. Estetisk ser en ofte manglende omtanke for eksisterende bebyggelse og for bylandskapet.

4. Forskjellene i bolig- og livskvalitet øker

Vi har fått et samfunn med større forskjeller, i inntekt, i muligheter for karriere og klassereise, i kultur og i livskvalitet, helse og levealder. Forskjellene har skapt større spennvidde, sosialt og kulturelt. Bylivet er blitt opplevelsesrikt og mangfoldig. Innslaget av fremmed kultur har farget den tradisjonelt norske med nye livsstiler og matvaner, ny musikk og kunst. Få ønsker seg tilbake til den trauste monokulturen som rådde på 50- og 60-tallet.

Men utviklingen er også konfliktfylt. Innad i byen gjenspeiles de økte forskjellene i form av ulik utvikling av tomte- og boligpriser. En leilighet i et attraktivt strøk kan oppnå bortimot dobbelt så høy pris som en som ellers er identisk, men som ligger på "feil" sted. Denne ulikheten i markedet fører til segregering av folk med ulik kjøpekraft innenfor byregionen. Enkelte steder, i kommuner som Asker og Bærum, må store deler av arbeidskraften til lavtlønnsyrker hentes fra nabokommuner hvor boligprisene er lavere. Det blir rett og slett umulig, for eksempel for arbeidstakere innenfor helse- og omsorgssektoren, å skaffe seg en egnet bolig i slike høyinntektskommuner. En tilsvarende opphopning av velstående skjer innenfor bestemte strøk i storbykommunene. Selv om kommunikasjonsmidler og tetthet gjør det overkommelig å krysse byen daglig, er segregeringen lite ønskelig av andre grunner. Vi har tradisjonelt ønsket et norsk samfunn preget av jevnbyrdighet og likhet.

Også innenfor det enkelte prosjektet ser vi større ulikheter i boligkvalitet. De største boligene blir plassert på de mest attraktive stedene i bebyggelsen hva enten det dreier seg om solforhold, stillhet, naturkontakt eller utsikt. Leilighetene prises etter hvor høyt opp i



Eldre trehusbebyggelse har blitt høystatusboliger

etasjene de ligger. Tidligere var det et mål å utjevne slike forskjeller i bebyggelsen. Nå risikerer en å bygge inn sosiale forskjeller fra første stund.

Sentralt beliggende områder med herlighetsverdier er de mest ettertraktede stedene for fortetting. Disse verdiene kan bestå i nærhet til natur i form av parker eller vann. Det kan også dreie seg om urbane kvaliteter, utsikt eller solforhold. Tidligere industri- og havneareal omdannes til urbane boligområder med leiligheter i høy prisklasse. Nedslitte, men "sjarmerende" arbeiderkvarter i sentrale bystrøk rehabiliteres og tilføres ny bebyggelse. Middelklassen flytter inn i tidligere arbeiderstrøk som Grünerløkka i Oslo, Sandviken i Bergen eller Ila i Trondheim. Det spesielle med utviklingen nå er tempoet i denne gentrifisering. Følgene av slike prosesser er sammensatte. På den ene siden er det bra at nedslitte områder blir rustet opp, at kulturhistoriske minner blir bevart og at bystrøk blir tilført en mer ressurssterk befolkning. Fortettingen dette innebærer, skulle dessuten borge for en mer miljøvennlig by når det gjelder forbruk av transportenergi og bevaring av markaområder. For de befolkningsgruppene som flytter ut, kan prosessen gi startkapital til en boligkarriere. På den andre siden må vi ikke være blinde for at det i bunn og grunn dreier seg om kjøp av kvaliteter fra høyinntektsgrupper. For ressursvake som ikke eier boligen selv, innebærer det få utviklingsmuligheter å måtte flytte fra bystrøk til bystrøk.

5. Sentrum endrer innhold fra handel til opplevelse

Sentrumsområdene i norske byer har gjennomgått store forbedringer i løpet av de siste 10 – 15 årene. Kommuner og private har lagt ned store summer i infrastruktur, beplantninger og belegning. En del steder har Statens vegvesen ryddet opp etter seg og satt i stand tidligere riksveger, bygater som tidligere ble brukt til gjennomgangstrafikk. Turveier, elvepromenader og strender er opparbeidet, gangstrøk er etablert og knyttet sammen og plasser og møtesteder er estetisk opprustet. I mange byer framstår sentrum som den felles storstue det bør være, som sted å samles og som bærere av historie og tradisjon.

Samtidig ser vi at konkurransen med eksterne kjøpesentra er faretruende skarp. Denne dragkampen skjer med svært ulike midler. Sentrum har den gamle bebyggelsen, er rik på kulturhistorie og ligger ofte i gang-, eller sykkelavstand fra boligstrøkene. Det kan være hyggelig å kombinere handel med en spasertur i sentrum en vakker vårdag. Kjøpesentrene, på sin side, kan by på gratis og enkel parkering og ordnete forhold. Det er rent, tørt og trygt og innkjøpene kan foregå effektivt, ofte med tilbud til barna. Til nå har kjøpesentrene trukket det lengste strået, og tilegnet seg stadig større deler av omsetningen.

Det finnes mottrekk for å forhindre en slik utvikling. Ett finnes i den såkalte kjøpesenterstoppen, som fun-



Middelalderbyen i Oslo, tidligere sporområde og lagerplass

Foto: Svein Magne Fredriksen

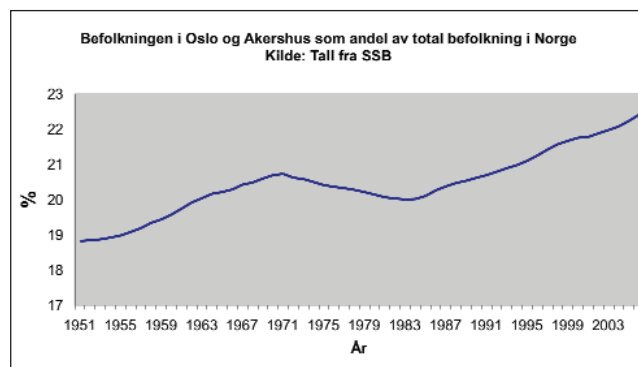
gerte fra 1999 til 2004 og som hadde som mål å stoppe utbyggingen av eksterne, bilbaserte sentra. Etter 1999 har vi sett en større vilje hos utbyggerne og lokale myndigheter til å lokalisere nye kjøpesentra sentralt i byene, gjerne integrert i sentrumsstrukturen. På den måten håper kommunene å løse problemene med sentrumshandelen samtidig som man reduserer transportarbeidet. Denne strategien forutsetter imidlertid god planlegging og en sterk styring av dimensjonene og arkitekturen i senteret. Vi vet heller ikke nok om hvordan et stort kjøpesenter virker inn på omsetningen i de eksisterende butikkene i et lite bysentrum.

Ett annet trekk er å utnytte sentrums kulturelle fortrinn ved å gjøre det til et sted for opplevelse og større arrangementer. En bevegelse fra handel til kultur har blitt synlig i sentrumsutviklingen de siste årene. Festivaler, friluftskonserter og opptredener er blitt et vanlig innslag på torget eller i byparken. På den måten håper sentrumsforkjemperne å bygge en identitet som knytter byboerne sterkere til byens hjerte. Kanskje dette også vil gjøre utslaget når innbyggerne skal velge hvor de vil gjøre lørdagshandelen.

6. En sterkere konkurranse mellom byer

Urbaniseringen i Norge har pågått i mer enn 150 år. Byveksten har vært så sterk og stødig at vi ser det nærmest som en naturnødvendighet at byer vokser. Fordi urbaniseringen her i landet kom sent i gang, har motsetningen mellom by og land vært den sentrale helt fram til i dag, med konkurranse om arbeidskraft, råvarer og kapital. Den kampen har byene vunnet, med det resultat at nærmere 80 % av befolkningen nå bor i byer og tettsteder og over halvparten i de ti største byregionene. Osloregionen alene gir plass til nær 25 % av landets innbyggere (SSB).

De ti største byregionene oppnådde nærmere 80 % av den samlede sysselsettingsveksten på 1990-tallet. Ledige arbeidskraftressurser på landsbygda er nå så godt som uttømt og arbeidskraft må hentes fra utlandet eller fra andre byer. Dette kan være en av grunnene til at konkurransen mellom byene nå



Oslo/Akershus andel av totalbefolkningen



Den blå promenade i Stavanger under "Tall ship race", tidligere kaiområde

Foto: Stavanger kommune

skjerpes. I hver by, ja, også i tettstedene reises spørsmålet hvordan man skal lokke til seg investeringer, kompetanse og gode skattebetalere. Byvekst er et mantra for framgang, og slagordet "attraktive byer" rommer denne ambisjonen om å tiltrekke seg både kompetanse, skattebetalere og investeringer. Arbeidet med å pusse opp sentrumsområdene kan også tolkes som et svar på dette spørsmålet.

Denne frie og temmelige uforutsigbare konkurransen mellom byer skaper vinnere og tapere. Den har framkalt begrepet *krympende byer* (shrinking cities) som betegnelse på de siste. Utviklingstrekkene, som vi ser utspille seg særlig på kontinentet og i USA, har ikke nådd oss med full tyngde ennå, men de merkes. Konkurransen har gitt støtet til en sterkere profilering og en temmelig febrilsk merkevarebygging fra byenes side for å gjøre seg lekke og tiltrekkende. Den labile situasjonen i byutviklingen har også gitt seg utslag i en heller servil holdning hos politikere overfor mulige investorer. En kjøpesenterkjede eller en statsinstitusjon hilses velkommen som reddende engel med sitt kjærkomne tilskudd av arbeidsplasser og aktivitet. Dermed gis de også stort handlingsrom når det gjelder lokalisering og utforming av den nye virksomheten. Dette kan være skjebnesvangert for realiseringen av andre mål, som transportbegrensning, sentrumsutvikling eller ønsket om en viss skala i bygningsstrukturen. Utfordringen for kommunene er å "holde hodet kaldt", gå inn i forhandlinger med investorene for å bringe fram løsninger som både lokalsamfunnet og utbyggerne vil være tjent med på lang sikt.

2.3 Tema, mål og arbeidsform i pilotprosjektene

Et *pilotprosjekt* er et forsøksprosjekt hvor en utprøver nye tanker, modeller eller ordninger for å vinne erfaring før en eventuell gjennomføring i større skala. Denne måten å drive utvikling på ble del av statlig forsøksarbeid på 1980-tallet og inngår nå som en helt vanlig del av offentlig samfunnsplanlegging. Den selv-sagte fordelene ligger i at en kan unngå de helt store fadeseene ved å prøve seg fram i liten skala på områder hvor en er usikker, samtidig som et vellykket forsøk vil gi erfaringer og inspirasjon til å gå videre. Den logiske fortsettelsen av en slik utprøving vil være å bruke positive erfaringer fra forsøk til å gjennomføre reformer og forbedringstiltak i stor skala.

En fare ved å basere mye av samfunnsutviklingen på forsøksvirksomhet kan være at *det blir med forsøket*, at erfaringene som gjøres lokalt, forblir lokale og ikke fører til positive endringer fordi overordnede myndigheter ikke sørger for de virkemidlene som vil være forutsetningen for en gjennomføring over hele landet. På den måten kan forsøk brukes retorisk som bevis for at myndighetene er opptatt av og gjør noe innenfor et tema, men uten at det skjer noe mer. Det fungerer dermed som en billig måte å holde kritikere fra livet på.

Også Miljøverndepartementets forsøk innebærer slike faremomenter. Setter departementet utelukkende sin lit til *eksemplets makt*? Eller vil Staten og kommunene

være villig til å utnytte erfaringene fra forsøkene til mer omfattende reformer? Og hva blir i så fall fortsettelsen?

Tema for pilotprosjektene

I Stortingsmelding nr. 23 (2001 – 2002) "Bedre miljø i byer og tettsteder", har departementet oppsummert hva en ser som de viktigste utviklingstrekkene og utfordringene i byene. Her lanseres også de planprinsippene og tiltakene som skal fungere som botemidler og styre byutviklingen i en ønsket retning. Grovt oppsummert ser departementet følgende tema som nødvendig å ta fatt i:

- *Utfordringer knyttet til byvekst* (byspredning, fortetting og byomforming, grønnstruktur)
- *Utfordringer knyttet til byenes rolle og funksjon* (handel, sentrumsutvikling, kultur- og historiske miljøer)
- *Utfordringer knyttet til transport* (global og lokal luftforurensning, støy, transportgenererende lokalisering av virksomhet, miljøvennlige transportformer, transport som helsetiltak)
- *Utfordringer knyttet til dagligliv og bolig* (bomiljø, oppvekst, tilgjengelighet og trygghet)

Miljøverndepartementet valgte å følge opp disse temaene gjennom å invitere kommuner, næringsliv og andre til et prosjektsamarbeid i byene og lovet samtidig å sørge for at aktuelle virkemidler ble gjort tilgjengelige. I kjølvannet av stortingsmeldingen definerte departementet følgende fire pilotområder:

- *Byomforming*
- *Sentrumsutvikling*
- *Miljøvennlig transport i næringslivet*
- *Miljøsoner*

Innenfor disse områdene har 12 bykommuner planlagt sine pilotprosjekter. De har arbeidet i nærmere fire år med til sammen 17 prosjekter. Det siste året er brukt til å sammenfatte resultatene. Det er tid for å presentere og reflektere over erfaringene.

Hva karakteriserer de fire pilottemaene?

- *Byomforming*: Offentlig - privat samarbeid i nye og tettere former kombinert med åpen debatt om byutvikling
- *Sentrumsutvikling*: Kommune og næringsliv sammen om en politikk for utvikling og drift av sentrum
- *Miljøvennlige arbeidsreiser*: Økt kollektivtransport, sykkel og gange gjennom samhandling med bedriftene og de ansatte
- *Miljøsoner*: En områderettet innsats for å løfte byområder med store miljøbelastninger

Hovedmål: Å få fram gode eksempler

Målene for pilotprosjektene er lagt fram i fire fagnotater fra departementet. En hovedhensikt for departementet har vært å få fram gode eksempler. Disse skal tjene som forbilder for andre kommuner og vise i praksis hvordan de overordnede miljømålene skal kunne nås. I dette ligger ikke minst å utvikle organi-

sasjonsformer og redskaper innenfor temaet. Men hva dersom prosjektene ikke holder hva de lover? Det ligger i sakens natur at mye skal klaffe for å skape et tvers gjennom vellykket prosjekt. Et viktig poeng vil dermed være å lære av feil, vinne erfaring og skaffe kunnskap for fornyet prøving. Dette er spesielt viktig når kunnskapsgrunnlaget på forhånd er svakt. Målene, slik de presenteres i fagnotatene, er dermed differensiert noe etter hvilket kunnskapsgrunnlag og situasjon som eksisterte på forhånd. Når det gjelder for eksempel temaet *miljøsoner*, er målene mindre ambisiøse og dreier seg i større grad om å etablere et samarbeid mellom stat og kommune og innhente erfaringer fra forsøket.

Hvor ambisiøs bør man være?

Pilotprosjektene har pågått i fire år. Dette er kort tid i utviklingen av en by. Store fysiske strukturer er allerede lagt. Organisasjonsformer og rutiner er avleiret over lang tid. Kultur og personlige holdninger ligger der i utgangspunktet. Et fireårig prosjekt fra departementet kan bare påvirke fliker av det store lerretet som utgjør byens utviklingshistorie. En gjør derfor klokt i å ikke forvente dramatiske resultater når det gjelder byens fysiske utvikling som resultat av selve pilotarbeidet. Det mest interessante bidraget vil trolig være det økte fokuset på samarbeidsformene og kunnskapen vi kan hente ut av det. Hvordan har det forløpt? Hvilke modeller ser ut til å være liv laga? Hvilke ulike mønstre tegner seg i de forskjellige kommunene? Og hvilke farer bør en unngå i framtidige prosjekter?

Vekt på offentlig/privat samhandling.

Å vinne erfaring med organisert samarbeid mellom kommune og næringsliv, er et uttalt mål i pilotarbeidene. I lys av de siste tiårenes utvikling av en ny praksis i byplanleggingen, kan en konstatere at departementet her har høstet et modent eple. Sett over tid har departementet beveget seg fra en beboer/innbyggerorientert forsøksvirksomhet i nærmiljø og lokal-samfunn på 1980-tallet, via det kommunerettete Miljøbyprogrammet på 1990-tallet og over til det aktuelle forsøket som involverer *både* kommuner og næringsliv.

En ny arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor er i ferd med å festne seg i utviklingen av norske byer og med private interesser som en langt sterkere part enn tidligere. Det er derfor på høy tid at erfaringene fra den nye byplanpraksisen blir oppsummert og vurdert. Den nye situasjonen krever på den ene siden ny kunnskap om aktørenes mål, forutsetninger og kultur. På den andre siden kreves nye organisasjonsformer og redskaper for diskusjon, samhandling og avtaler.

Arbeidsform i pilotprosjektene

Et kjennetegn for Miljøverndepartementets forsøksarbeid har vært å inkorporere flere forsøk i det samme utviklingsarbeidet. I praksis vil det bety at prosjekter i forskjellige kommuner blir brukt som råstoff og med aktørene i hvert enkelt prosjekt som deltakere. Dette

går under betegnelsen *nettverksarbeid*. På samme måte som forsøksarbeid, er nettverksarbeid en vanlig måte å drive utvikling på i dagens samfunn. Metoden anvendes innenfor så forskjellige områder som helse, pedagogikk, kultur og altså fysisk planlegging.

Fordelene ved en slik arbeidsform er flere:

- Deltakerne kan lære av hverandre. Kommuner med liten erfaring og som er kommet kort, kan raskt få tak i kunnskap fra de viderekomne. Stat og kommuner kan utveksle erfaringer og bygge broer til hverandre
- Erfaringsgrunnlaget fra flere prosjekter blir langt bedre når en skal trekke konklusjoner

- Forsøket blir mer robust. Sjansene blir større for å få fram noen virkelig gode eksempler.
- Departementets begrensede ressurser kan utnyttes bedre

Som nevnt er til sammen 12 kommuner involvert i de ovennevnte forsøkene. I tillegg har prosjektene faglige avleggere som involverer ytterligere et antall kommuner. På denne måten skaper nettverksarbeidet en bredere innfallsvinkel med større mulighet til å se rammebetingelsene under ett og å påvirke dem.



Et mål for pilotarbeidet er å tilrettelegge byen for fotgjengere og syklister. Til venstre havnepromenade i Stavanger, til høyre sykkelveinettet i Trondheim sentrum.
Foto: Stavanger og Trondheim kommune



Foto: Bergen kommune



Per Knutsen Arkitektkontor, Trondheim

3 BYOMFORMING

Historien om verftet

På 1960-tallet ble det arbeidet her. Lyd av hammerslag og sveising fylte luften over byen. Stålplater ble systematisk sydd sammen. Det ble bygd båter, store båter. Etter endt arbeidsdag strømmet arbeidere ut av den store jernporten. Fylt av visshet om at de holdt byen i gang. Over generasjoner hadde det vært slik. Folk regnet verftet som en sikker arbeidsplass. Her gikk jobbene nærmest i arv fra far til sønn. Skip ville det alltid være bruk for, og hvor i verden kunne en skipsproduksjon bedre enn her? En stolthet for byen.

Men mye uforutsett skjedde i tiåret som fulgte. De internasjonale konjunktorene skiftet over hele Europa. Ordrettilgangen stoppet opp. Verftet kom i økonomiske vanskeligheter. En tid ble det holdt oppe av statlige tilskudd. Men tidlig på 80-tallet var det slutt på statsstøtten og all virksomhet ble lagt ned. Lenge håpet folk at det skulle komme nye arbeidsplasser på stedet, et nytt verft eller annen industri. Men intet skjedde. Verftet forfalt og området ble liggende brakk i mer enn ti år.

Historien om eneboligen

Da familien hadde ferdigstilt eneboligen i 1972, følte de at et livsverk var fullendt. Her skulle de bo til sin døydag og skulle de ut herfra måtte det bli på en bære. Men slik gikk det ikke. Da kona døde, ble det stusselig her. Og i den uvante ensomheten ble snømaking og plenklipping mer og mer et ork. Han gledet seg ikke som før over huset og tomta som han hadde lagt så mye arbeid i. Dessuten hadde flere av naboenes som han var blitt kjent med under byggeperioden, falt bort, og andre hadde flyttet. Og hvor hadde de flyttet? De hadde faktisk flyttet midt inn i tjuke byen. Noe sånt hadde tidligere vært en temmelig fjern tanke, men nå...

Mye hadde forresten skjedd inne i byen.

Gjennomgangstrafikken var ledet utenom. Det var fredelig og fint inne i sentrum. Kommunen hadde opparbeidet gater og plasser. Musikkpaviljongen i parken var reparert. Gårdeierne hadde pusset opp de gamle husene som i grunnen var ganske staselige. Og flere steder var det bygd nye boliger med underjordisk garasje, heis og romslige balkonger. Dyrt var det, men boligene ville stige i pris, og barna ville ikke tape på det. Dessuten kunne sønnen trenge eneboligen mye mer enn han som var alene. Så hvorfor ikke velge en lettere tilværelse?

For 30 år siden sluttet navnene til de nye boligområdene på "... ås". Nå slutter de på "... brygge, hage, park og terrasse".

Historien om arealmangelen

På midten av 1960-tallet var planleggerne i hovedstaden bekymret over arealutviklingen. De resterende arealene sør i byen var beskjedne og man fryktet at de raskt ville bli brukt opp. Hvor skulle byen nå legge sine boliger? I Marka? I andre kommuner? I dag, 40 år senere, uttrykker myndighetene at byen har nok av areal, det bygges mye, og Oslo har fått nærmere 100.000 nye innbyggere de siste 15 årene. Marka er urørt og arealene sør i byen ligger fortsatt ubebygget.

Da begrepet *eiendomsutvikling* dukket opp i fagterminologien tidlig på 1990-tallet, innebar det at en ny profesjon hadde etablert seg i byplanlegging. Den kommunale byfornyelsen hadde falt som offer for boligkrakket noen år før og den politiske majoriteten hadde liten vilje til å få den på fote igjen. Private krefter overtok førerretten i byenes arealutvikling. Som et ytterligere tegn på skiftet i byplanleggingen ble kommunale arealer solgt ut til beboere og utbyggere. I dag er de aller fleste reguleringsplanene resultater av private initiativ. I løpet av noen få år har vi fått over 500 firma i landet som driver eiendomsutvikling. Og hvor bygger de? Jo, stort sett midt i byen.

Omtrent samtidig med dette skiftet ble miljøkonsekvensene av byspredning undersøkt gjennom det store forskningsprosjektet "Natur- og miljøvennlig tettstedutvikling" (NAMIT). Erfaringene herfra viste at den konsentrerte byen på de fleste måter også var den mest miljøvennlige. Transportarbeidet var mindre. Service og infrastruktur kunne utnyttes mer økonomisk. Markaområder rundt byen kunne spares. På dette grunnlaget stilte Miljøverndepartementet oppgaven hvordan en skulle stimulere til fortetting og hvordan en kunne utnytte arealene *innenfor* byen på best mulige måte.

3.1 Byutvikling = byomforming

De to første historiene ovenfor forteller om grunnlaget for de omfattende omformingsprosessene som pågår i byer og tettsteder i dag. Industridød og andre strukturelle endringer i næringsgrunnlaget har lagt etter seg ledige bygninger og areal sentralt i byene. Endret teknologi i godstransport med containertransport og "just in time" tankegang har redusert behovet for havneområder. Trafikkomlegging og oppgradering av byrommene har gjort det attraktivt å bosette seg midt i byen, et sted folk flyktet fra for 30 år siden.

Boligpreferansene har endret seg og med det folks vilighet til å flytte på seg. Den tredje historien handler om hvordan private, kommunene og staten hver på sin måte har tatt fatt i denne situasjonen, hvordan *byutvikling* har tatt karakter av *byomforming*.

La oss se på et eksempel som er allment kjent, Aker brygge i Oslo. Inntil 1980-tallet var dette området et skipsverft og mekanisk industri med Rådhusplassen som nærmeste nabo, en plass brukt som trafikkmaskin for gjennomgangstrafikk. I dag er Rådhusplassen blitt byens "storstue" og Aker brygge et bystrøk med gågater og plasser. Området er sammensatt av forretninger, restauranter og kafeer, kontorer og møtelokaler, boliger og bryggefunksjoner. Hele eiendomsmassen er på 260.000 m². Det er nærmere 400 boliger her og 5000 arbeidsplasser, mer enn dobbelt så mange som i verftets glansperiode. Området består i dag av 13 separate eiendommer hvorav 9 er seksjonert til i alt 823 eierseksjoner. Seksjonene er knyttet til hverandre gjennom et omfattende avtaleverk. Aker brygge er et talende eksempel på byomforming og den første ferdigstilte delen av visjonen og prosjektet "Fjordbyen". At Aker brygge har gått konkurs flere ganger, forteller oss at en ikke må ta lett på de økonomiske sidene ved omformingen.



Aker brygge

Foto. Svein Magne Fredriksen

Byomforming er en kompleks prosess

Som navnet tilsier, innebærer byomforming (eng.: urban transformation) en endring som berører hele byen. Byomforming innebærer både fysiske, funksjonelle og sosiale endringer. Dette i motsetning til mindre fortetningsprosjekter, som vanligvis betyr mer av det samme: høyere utnyttelse uten å endre formål eller funksjon. Byomforming kan ta form av riving og nybygging eller ombygging innvendig og utvendig. Byomforming skiller seg fra rene sosiale prosesser, for eksempel de som går under navnet *gentrifisering*, ved at de fysiske endringene er fremtredende og et utgangspunkt for sosiale endringer.

Størrelsen av inngrepet gjør byomforming til en kompleks prosess. Den store dimensjonen betyr at omformingen griper inn i og endrer byens fysiske struktur, med ringvirkninger for transport, infrastruktur, vann- og avløpsforhold, eiendoms- og boligmarked og visuelt uttrykk. Størrelsen på området tilsier dessuten at flere eiere vil være involvert, at omformingen innebærer større risiko og at den blant annet vil påvirke forretningsdrift og uteliv andre steder i byen. Prosjektets format betyr også at kommunen må engasjere seg i en helt annen grad enn ved mindre fortetninger.

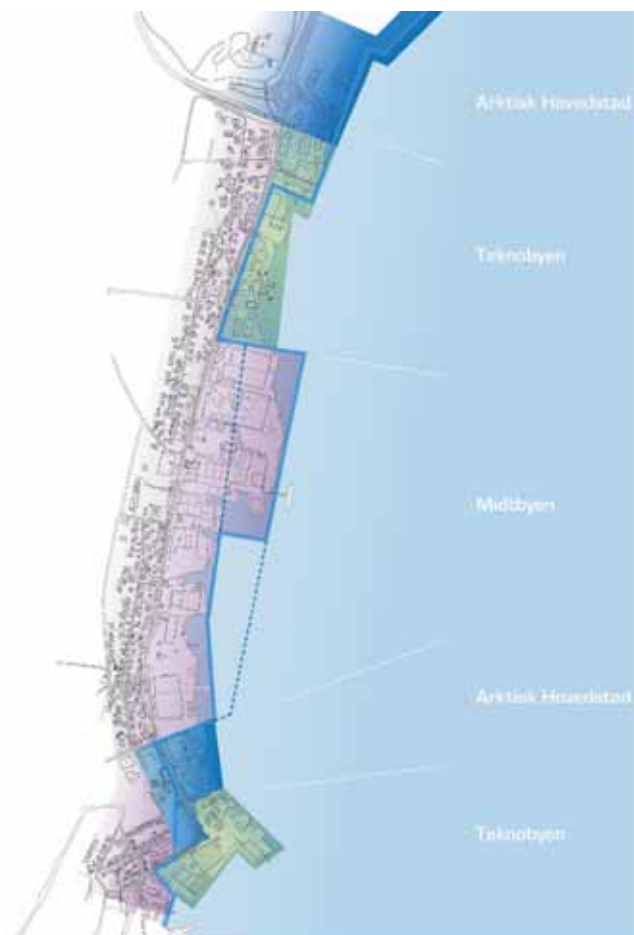
Den tette byen innebærer dilemmaer i forhold til byens funksjon og kvalitet. Miljøvennlig transport og veisystem må ha nødvendig kapasitet, arealkonflikter må løses, grønnstruktur og byrom må gis tilfredsstillende utforming, boligkvaliteter må sikres.

Kompleksiteten betyr at byomforming må skje innenfor en lengre tidshorison enn mindre enkeltprosjekter. Det kan gå så mye som 10 år før området er tilrettelagt for bygging. I denne tiden planlegges og tilrettelegges den overordnede infrastrukturen, prosjektets organisasjon vil bli utviklet og festne seg og utformingen vil være under konstant debatt i ulike fora. Over såpass lang tid kan ting gå galt. Derfor vil et sentralt spørsmål i byomforming dreie seg om organisering av prosessen.

Å vinne erfaring med denne måten å planlegge og bygge byer på, er tema for pilotprosjektet om byomforming. Sentralt i prosjektet står spørsmålet hvordan samarbeidet mellom kommunen, næringslivet, befolkningen og andre myndigheter skal foregå.

Visjonsbygging

I byomforming har det vist seg fruktbart å arbeide med *visjoner* for byutviklingen. I planleggingsammenheng kan en visjon forstås som "et ønsket bilde av en framtidig situasjon". Å utarbeide en langsiktig og holdbar visjon for byens fysiske og næringsmessige utvikling påhviler kommunen og er spesielt politikernes ansvar. Det bør være tverrpolitisk enighet om et slikt framtidsskildre. Men visjonen er ikke først og fremst en



Visjon for Stakkevollvegen, Tromsø

sak for partipolitikere. Et bredt spekter av aktører må involvere seg, først og fremst byens innbyggere, men også grunneiere, forretningsdrivende, utbyggere og andre fagfolk. Prosessen bør foregå over tid og i ulike fora og media. Åpne møter, debatter på nett, i aviser og lokalradio, idédugnader og konsulentbistand må inngå i visjonsarbeidet.

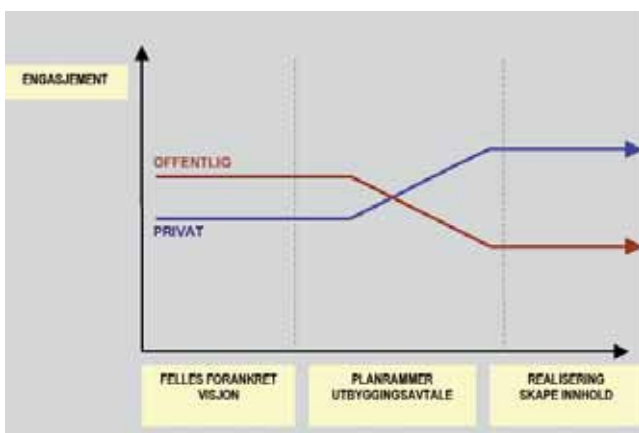
Med en godt forankret visjon blir det også lettere å avgjøre hvordan et konkret byomformingsprosjekt virker. Alle pilotkommunene har arbeidet med visjoner.

Tilrettelegging av overordnet infrastruktur

Byomforming griper inn i den eksisterende bystrukturen og kan ikke sees isolert innenfor en tilfeldig eiendomsgrense. Det er blant annet dette som ligger i områderettet planlegging og som har vært perspektivet i pilotområdene. Ved hjelp av utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav kan kommunen og private sammen sørge for at nødvendig infrastruktur kommer på plass til riktig tid. Noen situasjoner krever at kommunen forskutterer infrastruktur for i det hele tatt å komme i gang. Dette innebærer en viss økonomisk risiko for kommunen. I områder som er i bruk, vil byomforming innebære flytting av virksomheter som ikke passer i den nye situasjonen. Tilfredsstillende erstatningstomter kan være en forutsetning for å komme i gang med omformingen.

3.2 Hva har vi lært av pilotområdene?

Tre faser i byomforming



Offentlig og privat engasjement i ulike faser av byomformingsprosessene

Pilotprosjektene viser at byomformingsprosessen grovt kan deles i tre hovedfaser med ulike roller for offentlige og private aktører.

1. Utarbeiding av felles forankret visjon og retning for områdeutviklingen
2. Fastlegging av planrammer og inngåelse av avtaler for gjennomføring
3. Realisering, utbygging, skape innhold

Mens kommunen har initiativ og ansvar for framdrift i den tidlige fasen og dermed spiller en helt avgjørende rolle, vil private aktører gradvis overta i den andre og tredje fasen.

Organisasjonsformen vil gjennomløpe en tilsvarende utvikling. I den første fasen vil det være tjenlig å arbeide innenfor en interesseorganisasjon gjerne basert på en samarbeidsavtale. Organisasjonen bør ha en pådriver- og koordinatorrolle, utvikle visjonen for området og ha en bred dialog med samfunnet rundt. Organisasjonen bør være ikke-profitbasert, åpen og basert på frivillighet for alle grunneiere og næringsdrivende. I neste fase legger kommunen juridisk forankrede planer og partene inngår forpliktende avtaler. Det er her nødvendig med en fastere organisering for realiseringen i den tredje fasen, for eksempel i form av et utbyggingsselskap.

Kommunen må ta en aktiv rolle i planlegging, tilrettelegging og gjennomføring av byomforming. Kommunens engasjement er spesielt viktig i de tidlige fasene av planlegging og utvikling av området. Kommunen bør klargjøre sin egen rolle i prosjektet i denne fasen, og legge opp arbeidet i samsvar med dette. En vellykket byomforming krever videre at kommunen inntar en aktiv rolle i gjennomføringen. Kommunen bør:

- Velge en hensiktsmessig politisk og administrativ organisasjonsform innad i kommunen med henblikk på gjennomføringen.
- Finne en god organisering for samhandlingen med andre aktører i gjennomføringen
- Prioritere omformingen med egne investeringsmidler i samarbeid med private aktører
- Anvende egen eiendom som forhandlings- og innsatsfaktor
- Bruke lovens få, men praktiske virkemidler i form av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler (Pbl. § 64)
- Bruke egne lokaliseringsbehov og kulturelle og sosiale tiltak for å sikre områdets innhold og kvalitet

Samarbeidet i prosjektet forutsetter en god dialog og oppbygging av tillit mellom aktørene. Kommunen må sørge for at alle involverte har et eierskap til visjonen for området og at rollene i det videre arbeidet er avklart og forstått.

Nye roller for grunneiere og næringsvirksomhet.

Grunneiere, tomteutviklere og næringsvirksomhet for øvrig legger forutsetningene for om byomforming lar seg gjennomføre. Utbyggingsområdet vil ofte ha en sammensatt eierstruktur med ulike interesser og motivasjon, spesielt dersom området på forhånd er i bruk. I slike områder må eierne organiseres. Et hovedpoeng er at det kreves ulike strategier for eierorganisering avhengig av situasjonen. I pilotområdene i Stavanger og Tromsø er det utviklet ulike organisasjonsformer, men med noen fellestrekk:

- Samarbeidet og organiseringen er initiert, støttet og fulgt opp av kommunene, spesielt i de tidlige fasene.

- Organisasjonen er utviklet gradvis fra samarbeidsprosjekt til faste former.
- Deltakelsen er basert på frivillighet og er åpen for både grunneiere og næringsdrivende.
- Formålet med organiseringen har vært å etablere en pådriver- og koordinatorfunksjon, uten at organisasjonen nødvendigvis trer inn i enkeltprosjektene. Leietakernes interesser må også ivaretas med deres ulike tidsperspektiv og kontrakter. For å unngå å skape usikkerhet bør eksisterende bedrifter involveres, og en må kunne tilby erstatningstomter til næringsvirksomhet som ønsker å flytte.

Staten har flere roller. Den opptrer som tiltakshaver for utbygging av vei og transportfunksjoner, kan være grunneier i omformingsområdet, og utbygger for statlige bygninger. Staten kan spille en avgjørende rolle i kraft av sine investeringer og påvirkningsmulighet. Erfaringer fra pilotprosjektene tilsier at Staten bør:

- Koordinere sin virksomhet og legge nasjonale føringer for bærekraftig byutvikling til grunn.
- Finne gode praktiske grep i samarbeidet mellom kommuner og ulike statlige aktører.
- Lokalisere sine bygninger og virksomheter i pakt med prinsippene for miljøvennlig byutvikling.

En ny informasjons- og medvirkningsarena for byutvikling. Byomforming skaper behov for informasjon utover den lovpålagte medvirkningen etter Plan- og bygningsloven. Byomforming berører ikke bare grunneiere og forretningsdrivende, men angår hele byens befolkning. Alle interesserte bør få informasjon om hvilke planoppgaver som prioriteres i kommunen. For å unngå tilbakeslag med protester og aksjoner sent i utviklingen av et område, må man legge opp til en transparent og bred prosess med informasjon og medvirkning i en rekke former. Erfaringene fra nettverket viser at den offentlige diskusjonen bør "profesjonaliseres", i den forstand at informasjonen planlegges og at ansvaret for å holde debatten levende er plassert. Årlige konferanser, verksteder og seminarer, løpende

debatt i media og egne informasjonsblader og brosjyrer er eksempler på arenaer for medvirkning og informasjon.

Et kvalitativt godt resultat forutsetter områdetenkning. Den overordnede infrastrukturen på bydelsnivå gir forutsetninger for omformingen av det enkelte området og må være sikret. En plan for bydelen kan fastlegge vitale elementer som:

- Transportsystem, vei- og parkeringsløsninger
- Senterdannelser og knutepunkt
- Grønnstruktur, turveier og promenader
- Verneverdig bebyggelse og viktige byrom

Dersom en skal utløse *områdets* mulige kvaliteter, vil det være nødvendig å se byomformingsområdet under ett, utover de enkelte eiendommene og prosjektene. Spørsmål om miljøvennlig transport, teknisk infrastruktur, grønnstruktur, energispørsmål, lokalisering av boligtyper og fastsetting av bygningshøyder må, både planmessig og kostnadmessig, løses på område-nivå. Områdeløsninger er krevende, men nødvendig.

Hvis en skal unngå billige og dårlige løsninger i det endelige resultatet, må kommunen dessuten stille minimumskrav til *prosjekter* som vilkår for å få bygge ut. I tillegg har kommunen et utvetydig ansvar for den visuelle tilpasningen til nabobebyggelsen og for å regulere konsekvensene for utsikt, vind- og solforhold.

Robuste overordnede rammer med fleksibilitet. Manglende eller uklare kommunale rammer kan føre til usikkerhet og redusert forutsigbarhet, mens for rigide rammer kan hindre gjennomføring. Kollektivtransport, knutepunkter og holdepasser, vei-system, grønnstruktur og verneverdige bygninger og anlegg bør fastlegges i områdeplaner, mens fordeling av bebyggelse mellom bolig/næring, boligtyper og, i noen situasjoner, byggehøyder må kunne tilpasses på prosjektnivå.

Pilotarbeid for byomforming

Prosjektet Planlegging og organisering for byomforming har hatt som hovedmål å fremskaffe gode eksempler, det vil si omforming som tilfører byen kvaliteter både i det eksisterende og nybygde. Et delmål har vært å utvikle effektive organisasjonsmodeller, planredskaper og virkemidler for å muliggjøre byomformingsprosjekter. I programmet understreket departementet nødvendigheten av gode prosesser i byomformingen og nevnte spesielt effektiv gjennomføring og forutsigbarhet, medvirkning og rettferdig fordeling av fordeler og ulemper, gode finansieringsmodeller for infrastruktur og fellestiltak. Samtidig pekte departementet på at miljøvennlige transportformer, god fysisk kvalitet, mangfold av tjenester og kultur er en forutsetning for at omformingen skal bli vellykket.

Hovedmålet om å fremskaffe gode eksempler må forstås på lenger sikt, som resultat av den videre prosessen. Byomforming involverer ofte et stort antall aktører, og forutsetter tunge, tidkrevende prosesser blant annet med visjonsbygging, planbehandling og tilrettelegging av infrastruktur. Den vil, og bør, foregå over en årrekke. Det fysiske resultatet vil prege byen på godt og ondt i kanskje hundre år fremover.

Delmålet om å vinne og overføre erfaring er på mange måter innfridd. Prosjektet har munnet ut i anbefalinger om hvordan byomforming best kan håndteres. Pilotprosjektene foregår i kommuner med ganske ulike forutsetninger og består av prosjekter på forskjellige stadier. Dette har gitt et godt grunnlag for studier og læring. Seks kommuner har deltatt i nettverket for byomforming: Stavanger, Bergen, Trondheim, Skien, Tromsø og Fredrikstad.

Forutsigbar gjennomføring er et avgjørende spørsmål for utbyggere og investorer. Forutsigbarhet forutsetter følgende:

- En må kunne stole på den langsiktige utviklingsplanen, visjonen og den plasseringen omformingsområdet vil ha i en fremtidig bysituasjon. Visjoner og planer som har vært gjenstand for offentlig debatt og grundig politisk behandling gir forutsigbarhet for dem som skal gjennomføre omformingen. Det er altså ikke noen motsetning mellom offentlige, åpne prosesser og utbyggernes ønske om forutsigbarhet.
- Alle involverte må ha god oversikt over kvaliteter som skal sikres, tilstand og begrensninger av planmessig og fysisk art i området (forurensning, støy, verneverdier, eksisterende vegetasjon, grønnsstruktur, maksimale byggehøyder, siktlinjer m.m.).
- Den felles forankringen som ligger i punktene over, fungerer som en forutsetning for å ville inngå forpliktende avtaler. De involverte må sørge for gjennomdrøftede avtaler mellom partene, spesielt mellom den offentlige og private siden. Avtalene må inngås på riktig tidspunkt i prosessene og være samordnet med de formelle planprosessene etter Plan- og bygningsloven.

I pilotområdene er benyttet to ulike avtaleformer, samarbeidsavtaler og utbyggingsavtaler. Begge formene

gjelder mellom kommunen og private aktører. *Samarbeidsavtale* kan inngås tidlig i prosessen. Den regulerer de enkelte partnernes rettigheter og ansvar i utviklingen av området. *Utbyggingsavtale* kommer senere i prosessen og er knyttet til den arealplanen (reguleringsplanen) kommunen vedtar for området. Den er gjensidig forpliktende og fordeler ansvar for etablering av de tiltakene planen krever – i hovedsak utbygging av grønn og teknisk infrastruktur (vei, vann og avløp).

Definisjoner

Sanering (totalsanering): Egentlig "å gjøre sunn". I praksis riving og nybygging innenfor et større område.

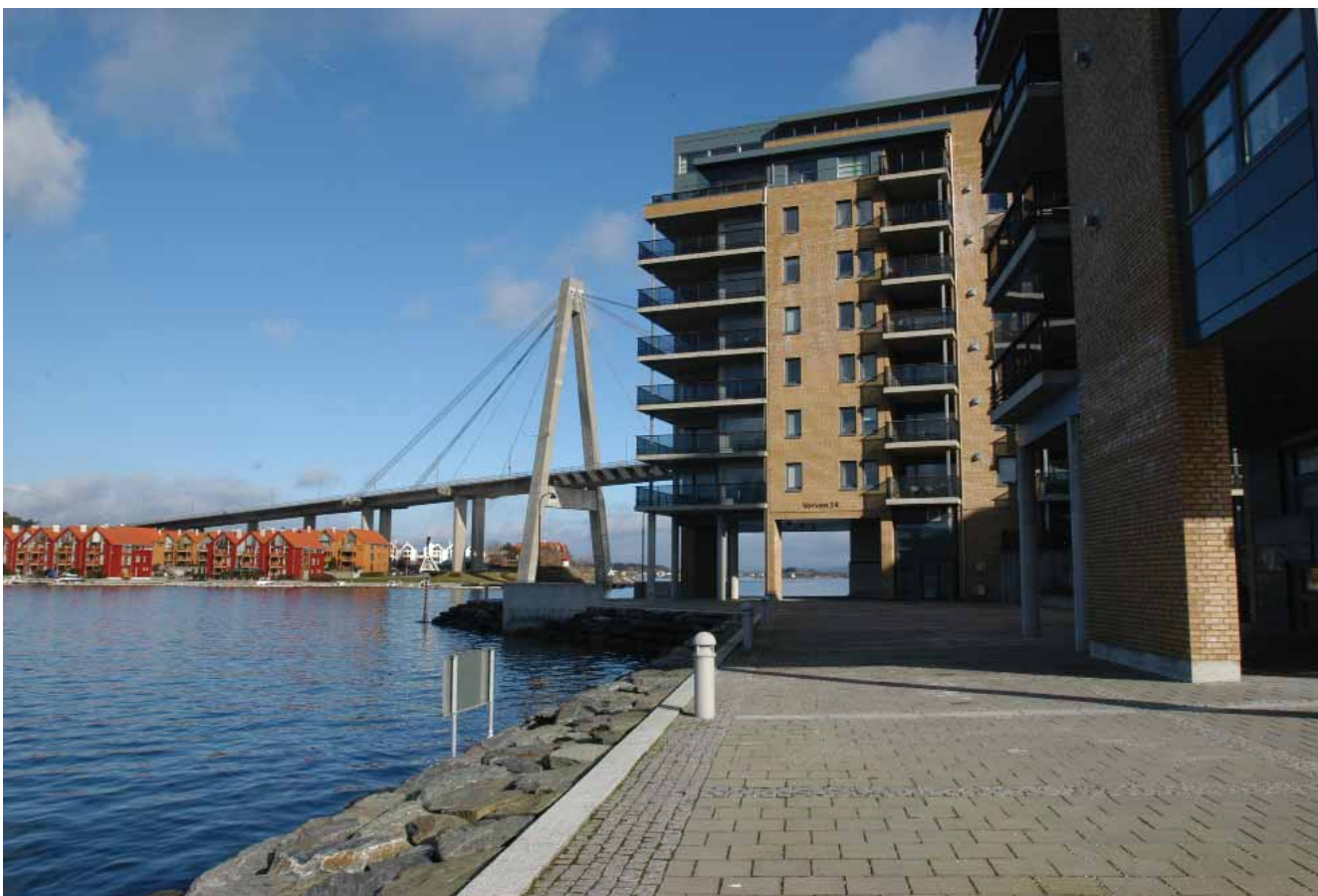
Punktsanering: Riving og nybygging på enkelttomter

Byfornyelse: En blanding av punktsanering av den teknisk dårligste bebyggelsen og utbedring av bebyggelse som kan tjene sin funksjon en del år framover

Fortetting: Byggevirksomhet innenfor dagens utbygde områder som fører til høyere eller mer effektiv arealutnyttelse

Byomforming (transformasjon): Fortetting i et større byområde som kan innebære både fysisk, funksjonell og sosial endring

Gentrifisering: Sosiale prosesser hvor middel- og overklasse-husholdninger flytter inn i tidligere arbeiderstrøk.



Nye boliger ved Badedammen i Stavanger

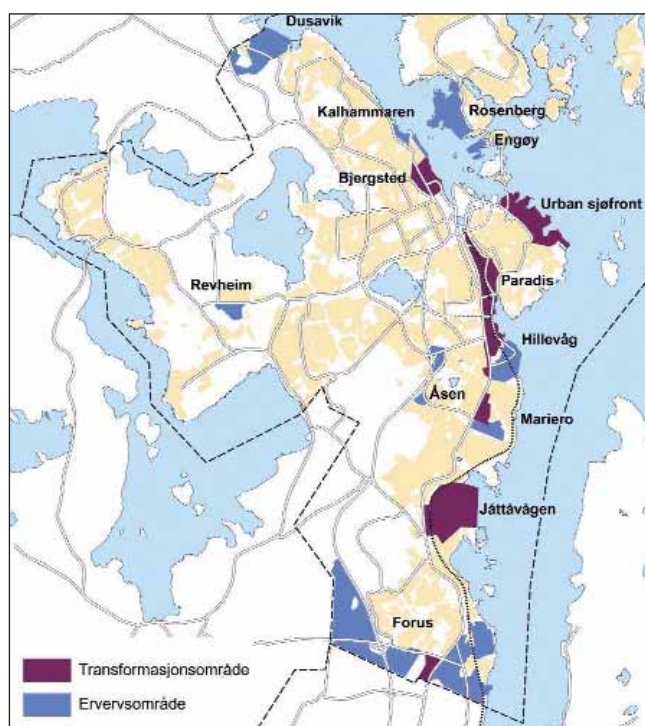
Foto: Stavanger kommune

STAVANGER



3.3 Urban sjøfront i Stavanger: med kommunen i førerretet

Byutviklingen i Stavanger øst hadde en trang fødsel. Et nedslitt, delvis fraflyttet havne- og industriområde ble liggende brakk fra midten av 1980-tallet til slutten av 1990-tallet. Utbyggingen skjedde i utkanten av byen. Men i 1997 fikk kommunen kniven på strupen. Før noen fikk bygge på landbruksjord sør i kommunen, stilte staten som forutsetning at byen tok i bruk ledige arealer sentralt. Omtrent samtidig registrerte kommunen en økt interesse for hyboliger. Det ble blåst liv i tidligere samarbeid mellom kommunen, grunneierne og næringsforeningen, og med økonomisk bistand fra kommunen, etablerte samarbeidspartnerne et sekretariat. Dette var begynnelsen på byomformingen i Stavanger. Den første oppgaven var å utarbeide "Urban Sjøfront Storhaug – Visjon for sentrumsnær byomforming".



Kartet viser de byomformings- og ervervsområder som er omtalt i kommuneplanene

Økende fortetting og konsentrasjon om færre områder

Byplanlegging i Stavanger er rettet mot å øke fortettingen og redusere utbygging i periferien. Kommuneplanen 2006 – 2021 forutsetter at 60 % av utbyggingen skal skje som fortetting. Statistikken viser at 70 % av de nye boligene er bygget innenfor tettstedet. For å redusere utbyggingsperioden og medfølgende ulemper for beboerne definerer ikke kommunen nye byomformingsområder.

Retningslinjer for byomformingen

Som del av kommuneplanen 2002 – 2017 vedtok bystyret blant annet disse retningslinjene for planleggingen:

- Det skal planlegges for blandet bymessig bebyggelse med arealer for boliger, kontor, lettere produktivitet, kultur og lokalservice.
- Det skal utvikles et bredt spekter av boligtyper og stilles samme kvalitetskrav her som andre steder i byen. Segregasjon skal forebygges.
- Det skal sikres tilstrekkelig offentlige parkarealer.
- Det skal sikres fri ferdsel langs sjølinjen og praktiseres en byggelinje på minimum 10 meter
- Opparbeidelse av lekeanlegg, parker og nødvendig offentlig service skal sikres ved rekkefølgebestemmelser knyttet til kommunedelplan eller reguleringsplan.
- I de tilfeller hvor lekeplassnormens krav oppfylles innenfor netto tomt tillates en tomteutnyttelse (TU) opptil 100 % i rene boligområder.
- Maksimum byggehøyde skal normalt ikke overstige 5 etasjer.
- Det skal stilles høye krav til bebyggelsesplaner og til den arkitektoniske utforming av bebyggelse og utomhusanlegg
- Det skal tas hensyn til bebyggelsens virkning sett fra sjøen og sentrale standpunkt på land. Det skal også legges vekt på ikke å forstyrre byens silhuett.

Fakta om Urban Sjøfront

- Definert som "byomformingsområde" i kommuneplanen.
- 620 daa, tidligere havne- og industriområde nær Stavanger sentrum.
- 600.000 m² brutto golvareal som maksimum utbyggingspotensial.
- Gjennomsnittlig tomteutnyttelse ca. 100 %.
- Ved lik fordeling bolig/næring vil området gi plass til ca 4000 boliger og 6 – 7000 arbeidsplasser.
- Mer enn 100 større og mindre eiendommer. Eiere med svært ulike forutsetninger.
- Organisert som "non profit" aksjeselskap eid av 22 grunneiere og større leietakere. Kommunen bidro til at eierne ble organisert og er representert i styret.
- Utviklingsmodell som innebærer parallelt arbeid med rammer og nøkkelprosjekter.
- Kommunens rolle er mangfoldig: Myndighetsutøver, grunneier, konfliktmekler, deltaker i samarbeidsorgan, eiendomsserverver, bidragsyter og kostnadsbærer, tiltakshaver for infrastrukturarbeider.
- Eksempler på nøkkelprosjekter er opparbeidelse av folkepark, "parklaboratorium", næringsutvikling, kartlegging av boforhold og levekår.

Fra visjon til gjennomføring

Visjonen for Urban Sjøfront som ble lansert i 1999, hadde tre viktige funksjoner:

- Den ga en omforent visuell presentasjon av hvordan området kunne bli
- Den samlet og forente en heterogen gruppe eiere gjennom arbeidsprosessen
- Den bidro til endring av områdets omdømme i positiv retning

Neste skritt var å etablere en handlingsdyktig organisasjon, de første to år som et samarbeidsprosjekt med kommunalt ansatt prosjektleder, fra 2002 som et "non profit" aksjeselskap. Selskapet eies av 22 grunneiere og leietakere. Styret har private og kommunale medlemmer. Daglig leder er eneste ansatt i selskapet. Driften finansieres gjennom honorerte oppdrag, eierbidrag og offentlige prosjektmidler. Samarbeidsprosjektet og aksjeselskapet har administrert to større, felles reguleringsplaner som bygger på visjonen. I tillegg har de stått for nøkkelprosjekter som er ment å påvirke byutviklingen.

Kommunen tar ledelsen – spiller på alle tangenter

I henhold til Plan- og bygningsloven skal kommunen fungere som myndighetsutøver og forvalter ved behandling av private planforslag. I tillegg har Stavanger kommune vært fødselshjelper for reguleringsplanlegging og har innrømmet gebyrfritak ved behandling av de to sentrale planene. Den har anvendt rekkefølgebestemmelsene som virkemiddel i gjennomføringen. Som en av få storbykommuner har Stavanger hatt en aktiv tomtepolitikk, og fungert som grunneier, tomselger og utbygger av kommunale eiendommer. Den har foretatt strategiske tomtekjøp og har dessuten

gått til ekspropriasjon av eiendom. Dette for å skaffe seg en forhandlingsposisjon i dragkamper med andre eiere. Den har bidratt økonomisk til utbygging av infrastruktur som utføres i regi av private og den er tiltakshaver for store investeringer i infrastruktur som helt og holdent er offentlig eid. Videre fungerer kommunen som mekler, samtalepart og rådgiver mellom private aktører og deltar i samarbeidsorgan i området, nå med styrerepresentasjon i Urban Sjøfront AS. Den har medvirket til dannelsen av samarbeidsorganene og selv deltatt aktivt.

Å fungere i alle disse rollene forutsetter at ansvaret er klart plassert når det gjelder forhandling, tilrettelegging og gjennomføring. Dette er forsøkt sikret gjennom eget forhandlingsutvalg og en egen utbyggingsavdeling.

Det viktigste vi kan lære av Urban Sjøfront

- Stavanger kommune har inntatt den sentrale plassen i byutviklingen som en kommune bør ha, blant annet som grunneier. Gjennom en rekke virkemidler og initiativer utløser den aktivitet hos grunneiere og styrer byutviklingen i ønsket retning.
- Stavanger kommune har hatt en gjennomført profesjonell holdning til byutvikling og byomforming. Kommunen har utviklet modeller for visjonsbygging, samarbeidsformer, tomtepolitikk og styringsformer som etterfølgere i andre kommune kan ha stor nytte av

Utfordringer

Kommunen har hatt som mål å unngå segregasjon i byutviklingen, forstått som rene høystatusområder for bedrestilte. Foreløpig har den ikke lyktes med å tilrettelegge for en blandet befolkning av unge og gamle, familier og enslige, rike og fattige. Det har også vært et mål å bygge allsidige byområder, det vil si å unngå rene boligområder. Hittil har integrering av ulike virksomheter vist seg vanskelig. Næringene har for en stor del rømt området. Spørsmålet om boligkvalitet i de nye områdene har ikke vært gjenstand for systematisk etterprøving.



Eksempel på regulering med funksjonsblanding bolig-næring fra Urban Sjøfront Stavanger

BERGEN



3.4 Puddefjorden-Damsgårdssundet i Bergen: langsiktig løft i nedtursområde

Også Bergen opplever et massivt utbyggingspress i sentrale byområder, spesielt på arealene langs sjøkanten. Etter en periode med mange og ukoordinerte initiativer fra ulike utbyggerinteresser, er kommunen nå i ferd med å finne sin ledende rolle. Kommunens aktiviteter skjer på to nivå: På overordnet nivå har politikerne vedtatt prinsipper for hvor og hvordan det skal fortettes. Kommunen forsøker å komme på offensiven i den overordnede debatten gjennom å arrangere årlige konferanser om byutvikling. For å kunne prioritere arbeidet har kommunen opprettet en ny enhet med ansvar for områdeutvikling og byomforming. På lavere nivå søker kommunen å samordne utbyggerinteressene gjennom former for verkstedvirksomhet i forbindelse med utviklingen av hvert enkelt område.

Fakta om Bergens arbeid med byomforming

- Kommunen har avholdt sju store konferanser om byutvikling i løpet av 4 år.
- I 2006 vedtok bystyret overordnede prinsipper for fortetting
- Kommunen prioriterer overordnet planlegging med egne kommunedelplaner i områder med stort utbyggingspress. Tidligere havneområder er spesielt aktuelle.
- Som vilkår for å få bygge stilles krav til transportsystem, teknisk og sosial infrastruktur, avstander til rekreasjonsområder og maksimumskrav for støy og luftforurensning
- Områdeutviklingen ivaretas av en egen enhet i kommunens administrasjon
- Kommunen har hittil ikke anvendt utbyggingsavtaler i fortettingsplanlegging
- Bergen søkte om EU-støtte for utviklingen av Puddefjorden - Damsgårdssundet, men nådde ikke opp.

Prinsipper for fortetting

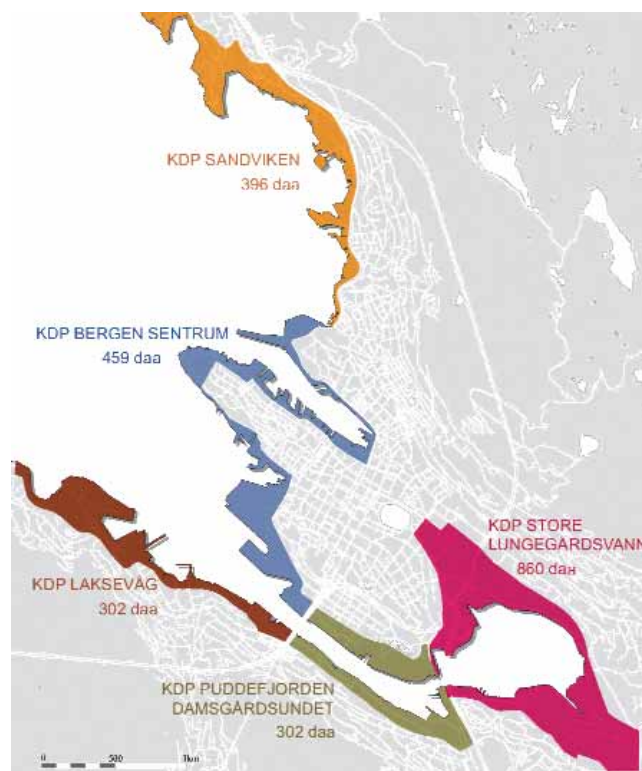
I den overordnede planen "Prinsipper for fortetting" (2006) deles byggesonen i prioriterte og ikke prioriterte fortettingsområder. I de prioriterte områdene er målet å øke tettheten betraktelig blant annet med byomforming. I de andre områdene skal eksisterende

bebyggelse og strøkskarakteren sette premisser for det nye som bygges. Følgende områder anbefales som prioriterte fortettings- og transformasjonsområder:

- Bydelssentrene
- En korridor langs den kommende bybanen
- De viktigste lokalsentrene
- Eldre næringsområder
- Sentrale sjøfrontområder. For hvert av sjøfrontområdene utarbeides en egen kommunedelplan.

"Store samtaler" om byutvikling

Bergen kommune søker å komme på offensiven i den overordnede debatten om byutvikling. Det gjør den gjennom årlige konferanser, arrangert av kommunen. Tidligere hendte det at kommunen ble invitert ut til konferanser arrangert av utbyggere eller andre og her måtte svare for kommunens avgjørelser i enkeltsaker,



Byomformingsområder innenfor de sentrale byområdene i Bergen

en lite ønskerdig situasjon. De siste årene har kommunen forsøkt å sette dagsorden gjennom følgende arrangementer:

- Sjøfrontkonferansen 2003
- Planverksted Bergen sjøfront 2003
- Den store samtalen om Bergen sjøfront 2004
- Kollektivkonferansen 2005
- Byutviklingskonferansen 2005
- Barnas byutviklingskonferanse 2006
- Byutviklingskonferansen 2006

Tre konfliktfylte tema

I den innledende planprosessen for Store Lungegårdsvann kom følgende tre tema opp som uavklarte og problematiske:

- *Byggehøyder.* Det var meldt inn flere forslag til høyhus i byen og her manglet kommunen prinsipper. Det resulterte i utarbeidelse av en egen høyhusmelding.
- *Ønsker om lik utnyttelse og individuell utbygging* Grunneierne hadde lagt opp til et forslag hvor alle skulle ha samme utbyggingsvolum uavhengig av hvor i området de befant seg. Kommunen fant at dette var uholdbart som planleggingskonsept og avviste planforslaget. De forhandlet fram en løsning, men uten jordskifteprinsipper som virkemiddel.
- *Endringer underveis og diskusjoner på nytt grunnlag.* Vinnerutkastet for det statlige prestisjeprosjektet for ny Kunsthøgskole var i konflikt med planutkast til kommunedelplanen utarbeidet i en prosess med grunneierne. Tilgrensende grunneiere ble derfor gitt kompensasjon for redusert utbyggingspotensial.

Nettverksdeltakerne oppsummerer at dette kunne vært unngått dersom kommunen på forhånd hadde vedtatt prinsipper for høyder og tetthet i planene samt etablert en forhandlingsorganisasjon med fullmakter fra politikerne til å arbeide etter prinsipper for urbant jordskifte.

Pilotprosjektet

Pilotprosjektet "Ny energi rundt Damsgårdssundet" er fortsatt i en tidlig fase. Løvtakksiden har et høyt antall kommunale utleieboliger og trenger generelt et levekårsloft. Intensjonene er å heve både kvalitet og omdømme. Strategien her har vært å utnytte aktuell byomforming og utbygging av et nytt byområde med 1500 boliger på vestsiden av sundet og et forsknings- og næringsområde med anslagsvis 4-5000 nye arbeidsplasser på østsiden til å skape "Ny energi rundt Damsgårdssundet". En ny fotgjengerbro skal forbinde de to sidene av sundet og er motoren i byutviklingsarbeidet. Den lokale skolen opprustes og får i tillegg ny idrettshall og kulturhusarealer som en del av skoleanlegget.

Det drives motiverende arbeid og visjonsbygging med beboerne i det eksisterende området. Kommunen har etablert en styringsgruppe og et samarbeid mellom 4 byrådsavdelinger, Husbanken og de største private aktørene i området.

Byrådet har vedtatt et handlingsprogram for 2008 - 2011 og at området skal nyttes som et lokalt praksisområde for bærekraftig byutvikling. Prosjektperioden er fra 2007 - 2012.

Fakta om Pilotprosjektet

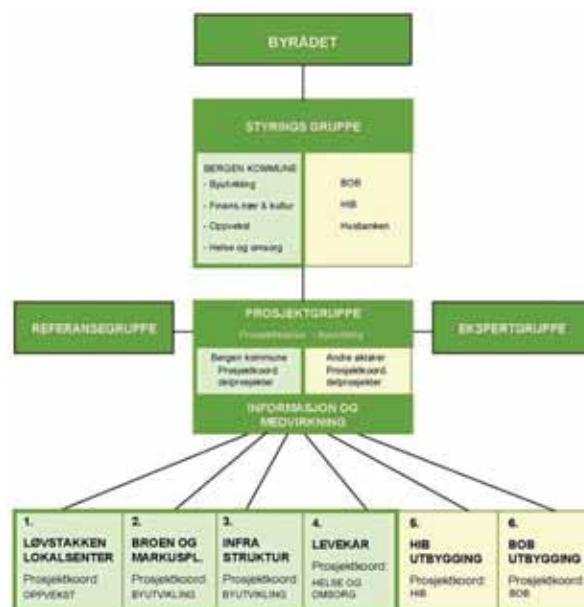
- Et område med levekårsproblemer.
- Samarbeid mellom Husbanken, Bergen kommune og flere utbyggere.
- Fire kommunale byrådsavdelinger har utviklet et felles handlingsprogram.
- Planen innebærer omforming fra industrielt næringsområde til et sammensatt byområde med ca. 1500 nye boliger.
- Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB) planlegger for fem års utvikling av sitt delområde.
- På østsiden av sundet utvikles Bergens nye kunnskaps- og næringsområde.
- En ny gangbro skal forbinde to områdene og korter inn gangavstanden til Bergen sentrum betraktelig.

Årlig informasjon og lokale resultatmarkeringer

Et løfte til lokalsamfunnet om årlig rapportering og markeringer ser ut til å gi en ekstra giv til fremdrift og resultater. Det gjennomføres også halvårslige info- og koordineringsverksteder med referansegrupper og resultatansvarlige i området. Prosjektet har en daglig tilstedeværelse i området ved en miljøkoordinator med arbeidsplass på skolen.

Levekårsdimensjon i byomformingsprosesser

Arbeidet med områdene rundt Damsgårdssundet innebærer en erkjennelse av at området har vært forsømt over mange år og at flere grupper av befolkningen har krevende livssituasjoner. En målrettet innsats på så vel levekår som barn- og unges oppvekstmiljø kan gi området og befolkningen det løftet som trengs for å komme på høyde med den allmenne velferdsutviklingen.



Organisering av handlingsprogrammet

TRONDHEIM



3.5 Lade-Leangen i Trondheim: Omforming av areal i bruk

Til forskjell fra mange andre kystbyer har ikke Trondheim store fraflyttede havne- og industriarealer i bykjernen. Fortetting av byen må derfor i hovedsak foregå på arealer som er i bruk, men med lav utnyttelse. Da kommunen skulle bestemme seg for pilotprosjekt, falt valget derfor på det såkalte "mellomlandet", nærmere bestemt tre næringsområder utenfor sentrum, Lade - Leangen, Tempe og Tillerbyen. Områdene er preget av mye bilbruk og store parkeringsarealer. Målet har vært å se fellestrekk og utnytte et parallelt planarbeid. Parallelt med pilotprosjektene har kommunen arbeidet med analyser av normer for uterom og parkering.

Ni av ti boliger bygd innenfor tettstedsgrensen

Etter fem år med fortetningspolitikk oppsummerer kommunen at målet om høyere utnyttelse er nådd. Målsettingen er del av kommuneplanen. Nærmere 90 % av boligbyggingen har foregått innenfor eksisterende byområder og det i en vekstperiode i byen som savner sin like. Ut fra dette kan en også slutte at et annet av målene, om forutsigbarhet og effektivitet i saksbehandlingen, har vært til stede, i det minste sett fra utbyggerens ståsted. Endrete boligpreferanser og etterspørsel etter kontorlokaler i Midtbyen har vært drivkraften bak denne utviklingen. Men kommunen har også stimulert fortettingen med flere plangrep, blant annet minstekrav til arealutnyttning.

Omforming av områder som er i bruk

Målene om økt fortetting har, på grunn av utbyggingspresset, vært relativt enkle å oppnå hittil. Desto mer spennende er det at kommunen nå har gått løs på mer kompliserte situasjoner, områder som ikke utpeker seg som høystatus boligområder og som i dag anvendes til ymse næringsformål. Kommunen har da også fått erfare at byomforming basert på omlokalisering av eksisterende virksomheter kan være svært konfliktfylt.

Erfaringene har vært verdifulle, men resultatet er blandet.

- Planleggingen på Lade-Leangen har vært relevant og forholdsvis vellykket. Arbeidet har gitt verdifulle erfaringer som beskrives nedenfor.
- På Tempe ble planleggingen ført fram til tre skisser, men stoppet så opp. Området var ikke "modent" for å gå videre i omformingen.
- På Tiller kom ikke planleggingen i gang. Nyplanlegging ville kreve for store ressurser av kommunen og den eksisterende planen fra 1980-tallet kunne fortsatt brukes til en tradisjonell fortetting.

En konklusjon er at kommunal planlegging med sikte på omforming gir best resultater når eierne selv deltar aktivt. Byomforming av denne typer områder er mest vellykket når det skjer som et gjensidig samarbeid der kommunens rolle er å sette rammer og stille krav til rekkefølge og kvalitet. Dersom planer om byomforming blir utarbeidet på et for tidlig tidspunkt, kan dette skape usikkerhet i området.

Fakta om Lade – Leangen (Se også fremtidsbilde side 22)

- Planlagt som nærings- og industriområde omkranset av boligområder.
- Gradvis etablert som bilbasert handelsområde og kjøpesenter.
- Store, lave bygninger omgitt av store parkeringsarealer, lite grønt og med få urbane kvaliteter, men godt lokalklima.
- Området har mulighet for god kollektivdekning med jernbane og buss
- Forslag til kommunedelplan, utarbeidet i 2004, møtte stor motstand hos bedriftene i området.
- Et mindre ambisiøst forslag er vedtatt: To senterområder, kvartalsstruktur, lokalgater og offentlige parker.
- Tre år etter planvedtaket er 3/4 av arealet enten nyregulert eller under regulering.
- Kommunen har vunnet erfaring med medvirkning, rekkefølgekrav og sin egen rolle i planprosessen.
- Kommunen har analysert konsekvenser av fortettingen for trafikk og handel.

Tilbakeslag for planforslaget og omarbeiding av planen

Planleggingen for Lade – Leangen ble satt i gang med høye ambisjoner både om potensial og funksjonell variasjon. Planen ble utarbeidet i et samarbeid med næringsorganisasjoner og sentrale aktører, men det var først i høringsprosessen at interessekonflikter kom fram. Det viste seg at mange av de berørte ikke hadde forstått eller blitt informert om virkningene av planen, først og fremst hadde de ikke innsett omfanget av byomformingen. Etter høringen ble planen revidert og omfanget av byomformingen redusert. Hovedgrepet med to senterområder og en mer finmasket kvartalsstruktur, lokalgatene og offentlige torg og parker ble beholdt. Flere spørsmål har meldt seg etter denne erfaringen:

- Hvordan skal en legge opp informasjon og medvirkning i et område med mange enkelteiere og leietakere?
- Hvordan skal næringsdrivende lekfolk kunne forstå virkningen av en plan? Ca 70 % av bedriftene i Trondheim er leietakere og de kan ha temmelig avvikende interesser fra grunneiere. For mange vil byomforming oppleves som en trussel.
- Bedrifter som ønsker å flytte, må få en akseptabel lokalisering i byen. Tilgangen på gode erstatningstomter vil ha betydning for hvor raskt området kan omformes.
- Hvilke andre virkemidler for frivillig flytting kan man tenke seg?

Områdeløsninger har betydning

Dersom fortettingen i denne typen områder skal oppnå en viss kvalitet, må områdene ha en størrelse som tillater løsninger på tvers av eiendomsgrensene. Når større områder sees under ett, vil det være lettere å løse trafikksystem, etablere offentlige grønne områder og oppnå likelig fordeling av kostnader til infrastruktur. Uforutsette forhold vil kunne møtes når en har å gjøre med store enheter og investeringer. Et hovedmål blir dermed å bryte ned innstillingen om at "hver virksomhet bestemmer over sin tomt", noe som har vært rådende grunneierkultur i Trondheim. En mer profesjonell bransje innen eiendomsutvikling med færre og større aktører vil gjøre planprosessene enklere og øke sjansene for en realisering av prosjektene. På den andre siden vil dette kunne gå på tvers av mangfoldet og interessene til leietakere.

Medvirkning i byomformingen på Tempe

Et konkret resultat av erfaringene fra Lade – Leangen var at det ble lagt opp til aktiv medvirkning på Tempe, i forbindelse med denne kommunedelplanen:

- Prosessen organisert som idédugnad med 20 involverte
- Bedrifter innenfor hvert delområde deltok i samrådsmøter tidlig i prosessen
- Trondheims Næringsforening utpekte kontaktpersoner blant bedriftene som referanser underveis

Rekkefølgekrav og kostnadsfordeling

Rekkefølgekrav har vært kommunens virkemiddel for å sikre at overordnet infrastruktur og samfunns-

tjenester etableres i takt med ny utbygging. De gir også forutsigbarhet både for kommunen, utbyggerne og befolkningen. Rekkefølgekravene gir i sin tur grunnlag for å inngå utbyggingsavtaler og er derfor helt nødvendige for i det hele tatt å komme i gang med utbyggingen. For å styre utviklingen i planlagt retning må kommunen selv sørge for at hovedanleggene kommer på plass i rett tid og påse at utbyggerne bidrar økonomisk etter hvert som de realiserer eiendommenes utbyggingspotensial. Kommunal forskuttering vil være nødvendig. Bygging av lokalgater og sekundæranlegg kan derimot gjennomføres etappevis i takt med utbyggingsprosjektene.

Hvordan unngå drastisk økt trafikk som følge av økt utnyttelse?

Byutviklingsstrategien "å bygge byen innover" vil samlet sett redusere transportbehovet fordi den gir kortere reiseavstander for flertallet av befolkningen. I en kommune som Trondheim, med lav andel kollektivtransport (11%) kan konsentrasjonen av boliger og arbeidsplasser likevel føre til trafikkøkning lokalt fordi transportarbeidet konsentreres hit. Realisering av de første planskissene for Lade-Leangen kunne gitt nesten fire ganger så mye trafikk som i dag. Selv sterk økning i kollektivtransport og sykling vil i liten grad begrense veksten i biltrafikk. En trafikkvekst utover 50 % vil ikke kunne løses selv om vegnettet bygges ut. Blant annet derfor ble utbyggingstettheten i området redusert.

Trondheim har en restriktiv parkeringspolitikk, (se pkt. 5.9). Folk i byen er i ferd med å akseptere kollektive reisemuligheter forutsatt at det er lagt godt til rette.

Hvordan unngå skjev fordeling av handelen i Trondheim?

Et av målene for byomformingen på Lade-Leangen er å skape et nytt, attraktivt bysenter ved siden av Midtbyen og senteret på Tiller. Hver av disse tre senterdannelsene står for ca 20 % av detaljhandelen i kommunen. Effekten av arealutviklingen på Lade – Leangen ble utredet gjennom en modell basert på tre forhold: Lokalisering av kjøpekraft, lokalisering av omsetning og reiseavstand mellom disse. Analysen viste at andelen planlagt handel i området måtte halveres, dersom det ikke skulle endre den eksisterende handelsbalansen i byen. Byomformingen kunne endt i en uthuling av forretningslivet i byens gamle sentrum, noe kommunen ikke ønsker.

Hvordan sikre areal for rekreasjon?

I en situasjon med stort utbyggingspress og ønsker om høy utnyttelse har kommunen kommet til at den trenger minimumsnormer for utearealer. Det foreslås at utearealet generelt skal utgjøre minimum 50 % av brutto golvareal, men i områder for byboliger åpnes det for å gå ned til 30 %. Det stilles krav om maksimal terrenghelling, sol- og støyforhold. Det foreslås også at en innfører egne planbilag som viser hvordan areal- og kvalitetskravene er ivaretatt.



3.6 Landmannstorget – Kverndalen i Skien: Investor savnes

Skien opplever ikke det samme utbyggingspresset som de andre pilotbyene. Eiendomsutviklere står ikke i kø for å få bygge ut. Dette farger mulighetene for byomforming i kommunen. Kommuneplanen 2001 – 2005 forutsetter at hovedtyngden av boliger og næring skal legges i bybåndet mellom Skien og Porsgrunn. Imidlertid er de fleste nye boliger blitt lagt i byens periferi. Imidlertid er det tegn som tyder på at boligpreferansene i Grenland er i ferd med å endres. Pilotområdet i Skien, utvikling av Landmannstorget, har så langt ikke gitt noe fysisk resultat, men er nå inne i en videre prosess. Områdeutviklingen illustrerer problemene en står overfor når trykket fra markedet er begrenset.

Byutvikling langs elva og i sentrum

Når kommuneplanens arealdel forutsetter at hovedtyngden av bolig- og næringsarealer skal etableres i bybåndet, har dette sin begrunnelse både i miljøhensyn og ønske om livskvalitet. Løsninger for kollektivtransporten tilsier dette, nærheten til vannet er attraktivt og kommunen planlegger gode forbindelser mellom elva og større friluftsområder i bakkant.

Kommunen har i flere år prioritert forbedringsarbeider sentralt i byen. I 2002 ble Skien medlem av de EU-finansierte Water City International II, et utviklingsprosjekt med mål om å gjøre elvelandskapet til en

vesentlig del av byen, blant annet ved byomforming av arealer langs elva. I 2004 arrangerte kommunen en idékonkurranse for arealene langs elva. Samme år utarbeidet den et handlingsprogram for tiltak i sentrum. Resultater av tiltakene i sentrum og langs elva:

- Bakkestranda er tilrettelagt som område for nærrekreasjon
- Snipetorp ble tildelt tettstedsprisen for 2001
- Installasjonen "Morild", belysning i elva, fikk Norsk Lyspris og tettstedsprisen i 2005.
- Handelstorget er rustet opp og utsmykket.

Fakta om Landmannstorget – Kverndalen

- Tre kvartaler i Skien sentrum som har ligget i dødvannet i en årrekke
- Prosjektkonkurranse 2001 - 02, med "Absolut Skien" som vinner.
- Samarbeidsavtale mellom Skien kommune og Prosjektfinans (Byggholt)
- Utarbeidelse av planprogram 2003 med fysiske rammer for videre utvikling av kvartalene
- Reguleringsplan for Landmannstorget med busstasjon og parkeringsanlegg i fjell vedtatt januar 2005.
- Forslag til utbyggingsavtale ble ikke vedtatt av bystyret og arbeidet ble stilt i bero
- Opprettelse av et kommunalt aksjeselskap, Bygarasjen A/S i 2006, for å få løst parkeringsproblemet

Hva skulle Landmannstorget inneholde?

Kvartalene ved Landmannstorget har ligget som rester av tidligere bebyggelse i lang tid og representert en konstant utfordring for planleggere og politikere. Da kommunen i 2001 besluttet å satse, var ambisjonene høye:

- Et sentrumsområde med moderne næringsvirksomhet, handel og kommunale funksjoner
- Boliger integrert i komplekset
- Knutepunkt for kollektivtransport, i fremtiden både jernbane og buss
- Integrering av kulturelle aktiviteter

Det skulle legges vekt på god tilgjengelighet, publikumsintensive funksjoner og åpne fasader mot gatene rundt. Bebyggelsen skulle tilpasses eksisterende kvartalsstruktur. Prosjektkonkurransen ble vunnet av følgende team: Prosjektfinans (Byggholt), arkitektene Narud, Stokke, Wiig, IN'BY landskap og Norsam transport.



Fra konkurransejuryens kjennelse:

"Prosjektet framhever seg foran de øvrige ved at det både tar klare valg og bevisste valg og bevarer den grad av fleksibilitet og åpenhet som er nødvendig i en byutviklingsoppgave av denne art. De valgene som er tatt, tyder på god forståelse for områdets betydning i Skien sentrum og kjennskap til de prosesser som fører fram til et vellykket prosjekt."

En solid organisering

Prosessen for å utvikle torget ble lagt opp etter alle gode regler og alt så ut til å gå bra. Det ble inngått en samarbeidsavtale mellom Skien kommune og Prosjektfinans (Byggholt). I denne forplikter kommu-

nen seg til å støtte prosjektet på en rekke måter. Det ble lagt opp til jevnlig kontaktmøter og kommunen utarbeidet et planprogram som behandlet trafikale løsninger, funksjoner, fysisk kvalitet, forholdet til private grunneiere, utbyggingsetapper, rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler. På dette grunnlaget utarbeidet kommunen en reguleringsplan for kvartalene. Etter en del diskusjon, spesielt om trafikkløsningen, ble planen vedtatt og partene satte seg ned for å utforme utbyggingsavtalen. Men så fikk utbyggeren kalde føtter.

Hvorfor måtte omformingen utsettes?

Omformingen av Landmannstorget ble stoppet "fordi det ikke var i samsvar med markedet". I hovedsak er det to sider ved prosjektet investor etter hvert stilte seg skeptisk til. Den første var parkeringsordningen. Her forutsatte prosjektet parkering i fjellet ved siden av torget, mens utbyggeren, på vegne av leietakerne, ønsket parkering under selve bebyggelsen, det vil si med kortere avstand mellom parkering og senterfunksjon. Den andre var utformingen av bebyggelsen, som utbyggeren mente hadde for små volumer og var for oppstykket til at "store aktører" ville være interessert. Enda et uavklart spørsmål er plassering og utforming av kollektivterminalen hvor skepsisen ble rettet mot gateterminal.

Hva nå?

Dersom en skal komme videre i prosjektet, virker det som essensielle deler av konseptet må endres. En må, med andre ord, gå helt tilbake til grunnlaget for konkurransen. I kontaktutvalgsmøtet sist i 2006 ble spørsmålene til avklaring formulert slik:

- Behov for offentlige og private parkeringsplasser
- Fjellanlegg kontra parkering under bakken
- Lokalisering av kollektivterminal
- Rekkefølgekrav ved endret utbyggingsrekkefølge

Kommunens planleggere oppsummerer at byen har manglet en visjon og en offentlig debatt. I stedet har en vært opptatt av "frimerkeplanlegging" og konsentrert seg om detaljer. Nå håper kommunen på større engasjement fra innbyggere om de viktige valgene i byens utvikling.

I april 2007 varsler kommunen oppstart for endring av reguleringsplanen. Den innebærer at parkeringen kan legges under bakkenivå i kvartalet.



Vannskulptur på torget i Skien

Foto: Wenche Guldbrandsen

TROMSØ



3.7 Stakkevollveien Sjøfront Tromsø: et manglende mellomledd

Stakkevollveien forbinder bysentrum og universitetsområdet, som på 1980-tallet vokste fram nord for tettbebyggelsen på Tromsøya. Vestsiden, det vil si oversiden av veien, er et boligområde med småhus, mens arealet ut mot sundet, på nedsiden av veien har tradisjonell industri-, havne- og lagervirksomhet. I pilotprosjektet reises spørsmålet om dette arealet kan omformes til et mer variert byområde samtidig som det etableres en mer attraktiv kollektivforbindelse mellom Campus og sentrum. Prosjektet har i pilotperioden gjennomløpt innledende faser, visjonsbygging, politisk forankring og organisering av interesser.

Endret næringsgrunnlag

Tromsø er en kommune i sterk vekst. En antatt befolkningsøkning med 1,5 % i året betyr at byen i 2025 vil ha rundt 85 000 innbyggere. En underliggende trend er at tradisjonell industrivirksomhet legges ned eller flyttes ut, mens tjenesteytende næringer vokser sterkt. Mellom 35 og 40 % av arbeidstakerne finnes i kunnskapsbaserte yrker og disse står for mer enn halvparten av samlet inntekt. Størst vekst er kommet innen

helse- og omsorg, undervisning, forretningsmessig tjenesteyting og detaljhandel. Over 40 % av innbyggerne er sysselsatt i offentlig virksomhet.

Tromsø satser på fortetting

Kommuneplanen fra 2000 forutsetter at arealene på begge sider av Tromsøsundet får høyere utnyttelse og til dels endret arealbruk. På bakgrunn av økt differensiering av næringene i byen, med større innslag av tjenesteyting, er det naturlig å legge opp til endret arealbruk der næringer forsvinner eller flytter. Stakkevollveien er et slikt område.

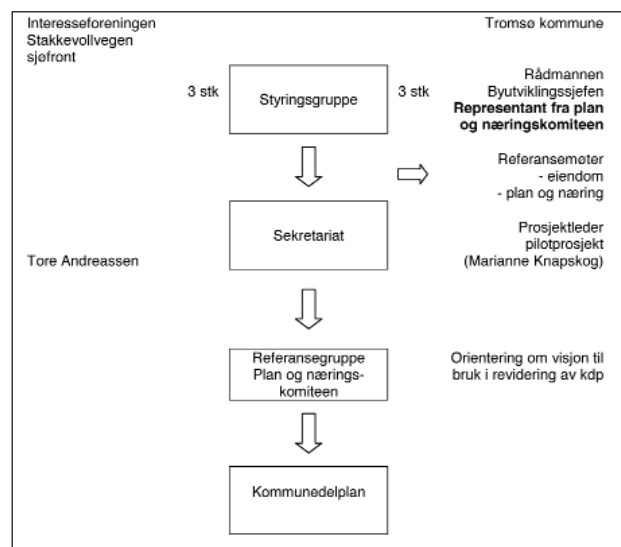
Hva er problemet med Stakkevollveien?

En analyse av området "Stakkevollveien 25 år etter" forteller om følgende problemstillinger:

- Hvilken rolle skal byområdet ha i et by- og regionperspektiv?
- Kan vi skape sameksistens mellom bolig og næring?
- Hvordan etablere grønne korridorer på tvers mellom marka og sjøkanten?
- Hvordan sikre en tilpasningsdyktig bygningsstruktur med høy kvalitet?
- Hvordan utnytte markedets drivkraft i kombinasjon med kommunal strategitenkning?

Fakta om Stakkevollveien Sjøfront

- Målsetting for pilotarbeidet er å lage en visjon for et tidligere industriområde nær sentrum. Visjonen skulle legges til grunn for kommuneplan og kommunedelplan.
- Grunnlaget ble lagt i rapporten "Stakkevollveien 25 år før", basert på intervjuer.
- I 2005 ble en interesseforening for området etablert
- Tromsø kommune og interesseforeningen har oppnevnt en felles arbeidsgruppe, ledet av nestleder i Planutvalget
- En visjon for området danner grunnlag for tre scenarier som alle har til felles at tynge industri skal flyttes ut
- August 2006: Vedtak i kommunestyret om videreføring tilsier at området fortsatt skal være et næringsområde, men tilpasset aktuelle behov
- Planene for området vil bli innarbeidet i ny kommunedelplan



Organiseringsmodell

Visjon

Interesseforeningen består i hovedsak av grunneierne, men er også åpen i form av støttemedlemskap for andre næringsdrivende i området. I 2006 ble områdets fremtidige rolle beskrevet i form av en visjon blant annet med disse målene:

- Omforming til en attraktiv bydel for eksisterende og ny næringsvirksomhet, boliger og offentlig service ("Tromsø sjøfront").
- Spesielt tilrettelagt for næringsvirksomhet som passer i et sentrumsnært område, gjerne med et nasjonalt/internasjonalt tilsnitt
- En profil som underbygger rollen som brobygger mellom sentrum og Campus Breivika

Tre scenarier

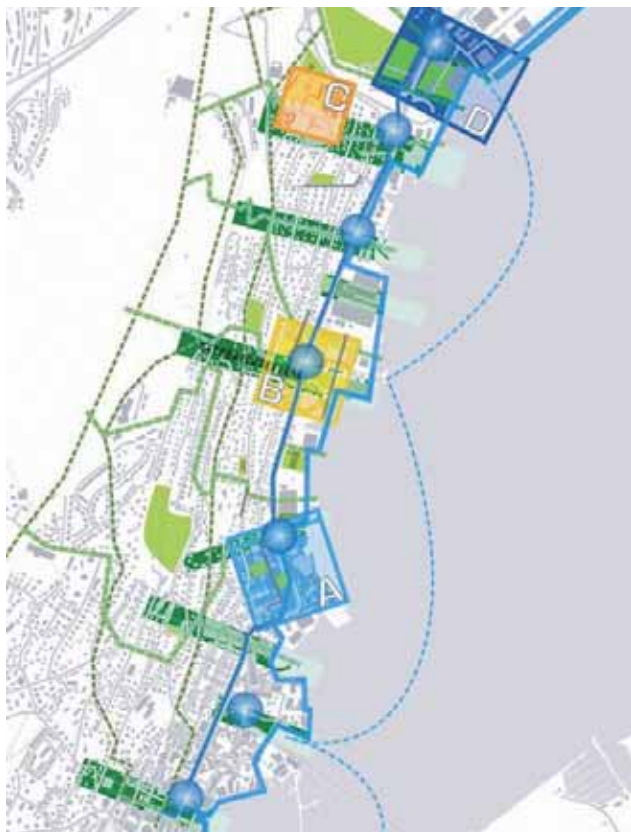
Arkitektfelleskapet AAB har stått for utarbeidelsen av tre scenarier for byomformingen. "Felles for scenariene er at tyngre industri fases ut av bysentrum og sentrumsnære områder. Denne trenden er nasjonal og internasjonal. De gamle industriområdene omdannes til områder med kombinasjoner av bolig og næring... Som bydel vil området være en klar utvidelse av (historisk) sentrum nordover og må ivareta sentrums urbane kvaliteter". Dette betyr i klartekst at scenariene utelukker stor-skala handel på den ene siden og rene boligområder på den andre.

- *Arktisk hovedstad* bygger på og viderefører de historiske tradisjonene Tromsø har som port mot Ishavet og Arktis. Scenariet forutsetter en offentlig, nasjonal vilje til å konsentrere investeringer hit. Eksempel: "Tromsø Rescue Center", et samlokalisert operativt miljø i forhold til risikofylt aktivitet i nord.

- *Midtbyen* tar utgangspunktet i områdets sentrale beliggenhet mellom universitetsområdet og Sentrum. Boliger vil utgjøre hovedmassen av bebyggelse, som igjen krever næringsvirksomhet på bomiljøets premisser. For å oppnå urbane kvaliteter, forutsetter scenariet høy utnyttelse. Dette igjen krever ny veiløsning og utbygging av kollektive transportmuligheter.
- *Tekno byen* bygger på ideen om at Universitetet og Høgskolen i Tromsø skal levere kunnskap som bidrar til vekst i næringslivet. Spirer finnes innen marin bioteknologi, bioteknologi og farmasi og man ser for seg en videre vekst av "næringsklynger" omkring høyteknologiske vekstområder. Tekno byen forutsetter også boliger, gjerne for dem som jobber i området. Et generelt godt service- og handletilbud er en forutsetning.

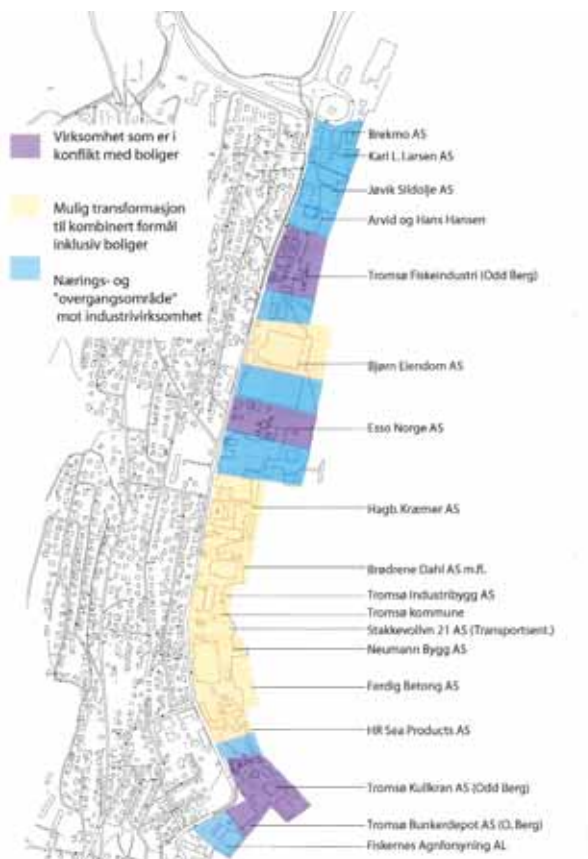
Gjennomføringsstrategi

Dersom Stakkevollveien skal tilføres de kvalitetene en tenker seg, bør de offentlige byrommene, åpninger mot sjøen og viktige forbindelser defineres og kvalitetssikres som utgangspunkt for videre utvikling. For å komme i gang med byomformingen tenker en seg offentlige investeringer/forskuttering i infrastruktur og bygging av sosiale og rekreative anlegg. Eksempler på dette er: Kaipromenade, fortau/gang- og sykkelvei, kollektivtransport, tunnellinislag og nye veilenker. Reguleringsplaner kan utarbeides parallelt med kommunedelplanen.



Tiltaksplan/Framtidsbilde

Illustrasjoner Arkitektfelleskapet AAB



Eiersituasjon på nedsiden av Stakkevollveien

FREDRIKSTAD



3.8 Knutepunktutvikling, Torvbyen–Grønli i Fredrikstad: Med utgangspunkt i miljøvennlig transport

Fredrikstads utvikling må forstås historisk. Festningsbyen (Gamlebyen) fikk sin plassering ved Glomma på 1700-tallet av forsvarsstrategiske årsaker. Men etter hvert ble arealet innenfor murene for trangt og forstadsbebyggelsen, dagens bydannelse, vokste fram. Skipsbygging på 1800-tallet skapte industrimiljøet på Kråkerøysida. I dag forsøker byen å sy disse delene sammen til et funksjonelt hele forbundet med miljøvennlig transport. Verftsområdet utvikles til et sammensatt byområde med utdanning, kultur, næring, og boliger. Gamlebyen/Kongsten skal tilføres nye rekreative aktiviteter, mens Grønliområdet i nord planlegges som knutepunkt og innfallsport til bysentrum. I den forbindelse er det aktuelt å flytte Jernbanestasjonen, som i dag ligger perifert i forhold til sentrum, til Grønli. Knutepunktutviklingen på Grønli er tema for pilotprosjektet.

Historien har skapt en by med avstander

Gamlebyen og området rundt den utgjør byens sterkeste markedsføringskort. Dette hører til blant landets største attraksjoner og utgjør et kulturminne av internasjonal format. Gamlebyen ligger imidlertid perifert i forhold til det som i dag utgjør hjertet i Fredrikstad.

FMV-området har også historisk verdi som tidligere industrimiljø, men verdien som sentrumsnært areal for byutvikling er langt viktigere. 850 daa med gangavstand til sentrum representerer en enestående mulighet for (profitabel) byutvikling.

Grønli er i dag et litt sammensatt innfartsområde nord i sentrum. Det ligger samtidig inntil jernbanelinjen og har sin verdi først og fremst som potensielt knutepunkt for kollektivtransport. Disse tre områdene med vital betydning for byen kan sees som hjørnene i et triangel som omslutter bykjernen.



Jernbaneverkets forslag til omlegging av jernbanelinjen gjennom Fredrikstad

Miljøvennlig transport som premiss for byomforming

Trafikksituasjonen i byen er vanskelig, med høy belastning på viktige lenker gjennom store deler av dagen. Det skyldes blant annet en høy bilandel og tilsvarende lav andel kollektivtransport, sykkel og gange. En oppgradering av spesielt innfartsåren behandles som del av "Østfoldpakke Fase 2". Dagens jernbanestasjon ligger perifert i forhold til bysentrum og har dårlig kontakt med bussterminalen. Å samle kollektivtilbudet i et knutepunkt vil være et grep som kan styrke kollektivtransporten og samtidig danne grunnlag for service. Dette punktet vil samtidig danne utgangspunkt for en "byakse", en primær fotgjengeråre til sentrum, I torget, Vesterelva og FMV-området. Transportbehovet i retning Gamlebyen danner grunnlag for ideen om en ferje, en hurtiggående elvebåt som kan bringe folk mellom elvebredden og bysentrum.



Gul linje marker byaksen

Fakta om knutepunktsutviklingen

- Målet for pilotprosjektet er å utvikle samarbeidsformer med både statlige og lokale aktører.
- I 2004 etablerte kommunen og Fredrikstad Utvikling FUTURENA, en "samhandlingsarena" for byutvikling.
- Jernbaneverket har langsiktige planer for omlegging av jernbanelinjen gjennom Fredrikstad i tunnel. Dette vil frigjøre arealer og fjerne en barriere i byen.
- Kommunen tar nå sikte på å lage et utviklingsprogram for Grønliområdet med kortere tidshorisont.

FUTURENA – Nye former for samarbeid

Et hovedaspekt har vært å etablere samarbeidsformer med så vel private som statlige aktører. Blant de private har Fredrikstad Utvikling (FU) vært viktigste samarbeidspartner. FU er en medlemsorganisasjon for næringsdrivende i hele regionen. Den har over 100 medlemsbedrifter og samhandler med næringsliv, privatpersoner og offentlige myndigheter. Kommunen og FU gikk sammen om å skape et forum, kalt FUTURENA. Disse temaene har vært behandlet i forumet i løpet av årene 2004 – 2006:

- RV 108 – Ny Kråkerøybro
- Nye kulturhus og hotell
- Ny fotballstadion på FMV som nå er tatt i bruk
- Kultursatsing i Fredrikstad
- "Aktivitetsbyen" Gamle Fredrikstad

I tillegg har Østfold kunstnersenter og Mediaparken etablert arenaer for diskusjon om byutvikling.

Kort tunnel og lokk over veisystemet

Med kollektivknutepunktet som kjerne har Torvbyen – Grønliområdet potensial til å bli et byutviklingsprosjekt med nasjonal betydning. Vurderingene omkring flytting av stasjonen langs eksisterende linje avdekket problemer, tekniske som økonomiske. Det er nå etablert et samarbeid med Jernbaneverket, Statens vegvesen, Fredrikstad kommune og private aktører i et prosjekt basert på kort tunnel gjennom Grønliområdet og ny stasjon. Parallelt planlegges omlegging av veisystemet under lokk og med et større byutviklingsområde over. Det er lett å se argumentene for knutepunktsutviklingen. Men er det mulig å samle alle de berørte aktørene om en gjennomføring? Kommunen ser for seg at hovedoppgaven nå er å samle støtte for prosjektet og få det innarbeidet i overordnede transportplaner. Forutsatt at prosjektet gis prioritet i Nasjonal transportplan 2010 – 2019, vil planleggingen av stasjonsflyttingen og det nye knutepunktet kunne starte opp i allerede i 2008.



Den nye gangbrua er del av byaksen mellom Grønli og FMV-området



Foto: Drammen kommune



Foto: Ragnhild Haug

4 DRIFT OG UTVIKLING AV SENTRUM

Morgen i bysentrum

Det er tidlig lørdag morgen i april. Sola løser opp de siste takedottene fra en kjølig natt. Vi tar turen inn til sentrum på sykkel. Vi har ikke noe bestemt ærend der, vil bare rusle rundt, se andre og snuse inn bylivet. I bymarka ligger snøen ennå høy, men i sentrum er den for lengst borte sammen med andre av vinterens etterlatenskaper. Asfalt og brostein er vasket rene, plener rakt. Ennå har ikke trærne i parken fått grønt slør, men på bakken og i bygartnerens bed dukker scilla og krokus opp. Vårlufta er frisk og fuktig. Barn hopper tau på torget. Rundt ligger ærverdige bygårder skulder ved skulder og venter på at butikkene skal åpne dørene. Lukt av kaffe. De første kafégjestene er på plass, andre har funnet en benk i sola, andre igjen driver formålsløst og rolig rundt, liksom vi. Dette stedet betyr noe for oss. Vi priser oss lykkelig som har et vakkert bysentrum intakt. Hva bunner den spesielle atmosfæren her i? Og hva er det som trekker så mange inn til midten av byen på en fin fridags morgen? Hva gjør sentrum til et så viktig sted?

Sentrum er bærer av vår identitet

Sentrum er innlysende nødvendig for hverdagslivets gjøremål, som å handle og få utført tjenester. Men det dreier seg om mye mer. Sentrum bærer en del av vår identitet, både individenes og samfunnets. Vi husker hvordan vi som barn opplevde å få være med til sentrum. 17.maitorget. Juleutstillingene. Trikken. Båtene på havna. De store husene. Vi ser eldre fotografier og malerier fra bylivet og vi husker forandringene – hvordan det var og hvordan det er. Hele samfunnets utvikling er knyttet til bykjernen, fysisk og gjennom hendelser. Ble ikke kong Haakon tatt i mot i Pipervika i 1905 og på samme sted i fredsrusen 40 år senere? Og var det ikke nettopp sentrumsområdene i norske byer som ble bombet og brent i 1940 og i 1944? I byer som Warszawa og Freiburg valgte de å bygge opp bykjernen de elsket, mest mulig likt det som var ødelagt. Å miste bysentrum er å miste noe av sin egen historie.



Morgen på Bragernes torg i Drammen

Foto: Jon Guttu



Kong Haakon ankommer Honnør brygga 7.juni 1945

Sentrum er fortsatt truet

Sentrum i byene har vært utsatt for påkjenninger over lang tid og er fortsatt truet, ikke av krig, men av den økonomiske utviklingen. Først var det sanerings-spøkelset. Mye skulle rives og erstattes av moderne nybygg. I en slik situasjon ville det ikke lønne seg å vedlikeholde det gamle. All forbedring stoppet opp og stillstanden varte i mange tiår. Så var det biltrafikken, som gjorde en sentrumstur til en ubehagelig opplevelse fylt av støy, dårlig luft og engstelse. Fotgjengerne måtte vike. Alle åpne plasser ble fylt av biler. Her trengtes parkering til kundene. Likevel var det ikke nok plass til bilene. Svaret ble eksterne kjøpesentra. Dermed flyttet sentrumshandelen ut til store anlegg utenfor byen, nær hovedvei og med tilstrekkelig og gratis parkering. Dette ble bysentrums onde sirkel: færre kunder fører til flere nedleggelse som igjen fører til færre kunder.

Med en del småsteder har det gått riktig galt. Dagligvareforretningen, bakeriet, apoteket og banken – alt er borte. I byene derimot, mobiliserte motkrefter. Sentrumsforeninger ble dannet av grunneiere, handelsstand, kommune og lokale ildsjeler. Sentrums utvikling ble satt på den politiske og den kommunale dagsorden. Gater og torg ble rustet opp med ny belegning. Vannkanter ble foredlet og promenadestrøk anlagt sentralt i byene. Store arrangementer ble lagt til sentrum. Fra statens side kom Rikspolitiske retningslinjer for Samordnet areal- og transportplanlegging i 1993, som ga innsigelsesrett dersom arealbruk ville føre til uønskede transportkonsekvenser. I 1999 innførte regjeringen en rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor de sentrale delene av byene. Denne kjøpesenterstoppen opphørte i 2004, etter at alle fylker hadde planlagt sin senterstruktur. Alt dette var tiltak som bremsset utviklingen og gjorde at sentrum kunne ta opp konkurransen med kjøpesentrene.

Men på tross av anstrengelsene – skjebnen til sentrum i byene våre er fortsatt uvis. Kjøpesentrene *utvider* og

omgår dermed intensjonene i de politiske føringene. Nye store bransjeutvalg etablerer seg under dekke av at det dreier seg om spesialforretninger. Nye motorveier legger til rette for etableringer i perifere områder. Bilholdet øker, bensin er fortsatt billig og parkering er gratis.

4.1 Sentrums rolle, funksjoner og tilgjengelighet

”Bykjerne”, ”møtested”, ”storstue”, ”byens hjerte”. Som navnet tilsier, skal sentrum være et midtpunkt, ikke nødvendigvis geografisk, men i betydningen stedet hvor folk møtes. Sentrum må utformes som *et sted å være* – lagt til rette for ulike aktiviteter, aldersgrupper, kulturer. Med andre ord, sentrum skal ha livlige handlegater og torg, vakre, rolige plasser, benker i sol og skygge, stille parker, plener for ballek og soling, spaserstrøk hvor en ser andre og selv blir sett, harde flater for ungdom med rullebrett og rulleskøyting, scener for store begivenheter. Sentrum må være tilgjengelig og interessant for alle grupper av befolkningen. Bare slik kan det ta opp konkurransen med kjøpesentrene.

For å fungere som møtested må sentrum tilby tjenester som innbyggerne har bruk for. I store byer på kontinentet har dette utkrystallisert delområder med ulike funksjoner, alt innenfor sentrum. Et besøk for eksempel i London viser tydelig ingrediensene i sentrum og dermed den rollen det spiller i metropolen: *Handel og service* i spesialiserte handlegater, rundt torg eller i store varemagasiner, gjerne knyttet til knutepunkter i kollektivtransporten.

Økonomisk virksomhet med bank, forsikring, børs og administrasjon samlet innenfor et eget cityområde. *Samfunnsmessige oppgaver og representative funksjoner* symbolisert ved rådhus, gjerne kombinert med offentlige kontorer og tjenester.

Kultur i form av kino, teater, museer, kulturhus av ymse slag, ofte lagt til promenadestrøk, gjerne i forbindelse med parker.

Restauranter, kafeer, hoteller og uteliv ofte i egne gater, med høy eller lav status.

Dette er de viktigste sentrumsfunksjonene. I storbyer har hele strøk antatt karakter av den rollen som skal fylles. Men også i mindre byer finner en de samme funksjonene, her mer om hverandre og konsentrert til et mye mindre område. I tillegg kommer en lang rekke arbeidsplasser i kontorvirksomhet som nyter godt av sentral beliggenhet og, som et velkomment, nytt innslag, en revitalisering av sentrum som sted å bo. Det er igjen blitt attraktivt for middelklassen å bosette seg i sentrum. Sentrum er blitt stuerent.

Forutsetningen for et levende sentrum er god tilgjengelighet. I et bilbasert samfunn ligger trusselen mot den tradisjonelle bykjernen nettopp her. Et sentrum som det er kronglete å komme til med bil, vil lett kunne bli en bakevje, utkonkurrert av eksterne kjøpesentre. Om



Levende sentrum i Kristiansand

Foto: Anders Martinsen fotografer

en derimot legger til rette for bilbruk, vil det bety store og kostbare veianlegg, riving av brukbare bygninger, verdifullt areal brukt til parkering og uønskede miljøeffekter i form av forurensning og støy. For å løse dette dilemmaet må byene gå en balansegang. På den ene siden legge til rette for bilen, innenfor stedets tålegrenser, og på den andre siden systematisk hjelpe fram miljøvennlige transportmidler: bane, buss, sykkel og gange.

4.2 Tap av handel er den største trusselen mot sentrum

Byene våre har oppstått rundt knutepunkter for ferdsel og varetransport, møtesteder som dannet grunnlag for markeder og senere permanent handelsvirksomhet. Handel har alltid vært et viktig innslag i byenes sentrum. Spesielt mindre bysentra, uten administrative og kulturelle funksjoner, er helt avhengig av forretningsvirksomhet for å overleve som møtested. At handelen nå forlater sentrum, utgjør en overhengende fare for dagens norske byer.

En frukt av ”kjøpesenterstoppen” har vært å tilrettelegge for etablering av kjøpesentre inne i det eksisterende sentrumsområdet. I noen byer har en fått til gode løsninger. Folk slipper å reise ut av byen for å handle. Transportomfanget reduseres. Sentrum som møtested bevares. Negative sider kan være lite

hyggelige parkeringsarealer og bygninger i en skala og med en utforming som virker fremmed i hvert fall i et småbysentrum. Vi vet lite om konsekvensene for småbutikkene rundt kjøpesenteret. Konkurransen mellom store kjeder og den lokale handelsstanden vil neppe slå ut til sistnevntes fordel. I beste fall vil de kunne leve side om side.



Kjøpesenteret i Halden har hovedinngangen lagt til byens sentrale gangåre. Denne går i bru over innfartsveien på baksiden av senteret. Samtidig sikres tilgjengeligheten med bil via innfartsåren og parkering i tilknytning til denne. Foto: Jon Guttu

I mange byer er skaden allerede skjedd. Sentrum har fått en lei konkurrent, en handelsmagnet utenfor byen som trekker til seg kjøpelystne innbyggere fra hele distriktet. Hvordan skal byene møte denne konkurransen?

To hovedstrategier i konkurransen mot eksterne kjøpesentra

For det første må sentrum kunne tilby noe av det som er kjøpesentrenes fortrinn. Sentrumsaktørene må være villige til å konkurrere på kjøpesenterets premisser.

Hva er grunnen til at folk velger sentre framfor sentrum? Og hva kan bysentrum svare med?

Strategien må bestå i en langt bedre koordinering av tilbud og tjenester enn hva som er vanlig i dag.

Følgende ideer skulle være fullt ut realistiske i dagens byer:

- Sørg for å et allsidig vareutvalg
- Holde felles åpningstider for alle butikker
- Etablere en felles veiledningstjeneste
- Etablere barneparkering og stellerom for barnefamilier
- Bygge og betjene offentlige toaletter
- Sørg for trafiksikkerhet og personlig sikkerhet
- Holde arealene i sentrum rene og velstelte

Med en felles organisasjon kan mye av dette samles i et eget servicesenter, plassert lett tilgjengelig både fra kollektivterminal og parkeringsanlegg. Når det gjelder klimabeskyttelse, kan sentrum neppe komme på høyde med kjøpesenteret. Men også her kan en del gjøres: Fortau og gangåre kan holdes fri for snø og is. Deler av fortauet og holdeplasser for kollektivtransport kan



World Cup Sprint på Bragernes torg i Drammen

overdekkes. Solrike og lune arealer kan reserveres til sittebenker og møteplasser. Vegetasjon kan dempe vind og trekk. I tillegg kan fortau gjøres brede og behagelige på gå på og hele sentrum kan gis universell utforming.

Den andre strategien går ut på å rendyrke sentrums konkurransefortrinn, de kvalitetene kjøpesentrene aldri kan skape. Det dreier seg først og fremst om det åpne felles byrommet, storstua som er tilgjengelig for alle. Sentrum er åpent hele døgnet og virker dermed helt annerledes sosialt inkluderende enn kjøpesenteret. For det andre har sentrum et mangfold av tilbud og aktiviteter som kjøpesenteret ikke kan hamle opp med. Sentrum er uforutsigbart, en arena der det utenkbare kan skje. For det tredje rommer sentrum et vell av historiske fortellinger som formidles gjennom bygningsarv og kulturminner. Dertil har sentrum et register av mulige estetiske kvaliteter som kan dyrkes fram gjennom solide og vakre materialer i bygolvet, godt vedlikehold av bygninger, og gjennom skala og arkitektur i det nye som bygges. Og endelig det såkalte biofysiske miljøet: Kjøpesenteret kan ikke tilby solskinn og frisk luft, ei heller trær, blomster og grønne plener. Disse fortrinnene må utnyttes!

4.3 Å utvikle en politikk for sentrum

Et hovedmål for sentrumssatsingen i pilotarbeidet har vært å sette sentrumsutvikling på samfunnets dagsorden, å gjøre det til et politisk tema. Dette kan bare oppnåes gjennom å øke bevisstheten om viktigheten av et levende bysentrum. Økt bevissthet og politisk prioritering vil gå hånd i hånd. Sentrumspolitikken må utvikles og tilrettelegges på ulike geografiske nivå: en lokal politikk praktisert av kommunen, en regional politikk praktisert av fylket og en nasjonal sentrumspolitikken med sentralmyndighetene som drivkraft.

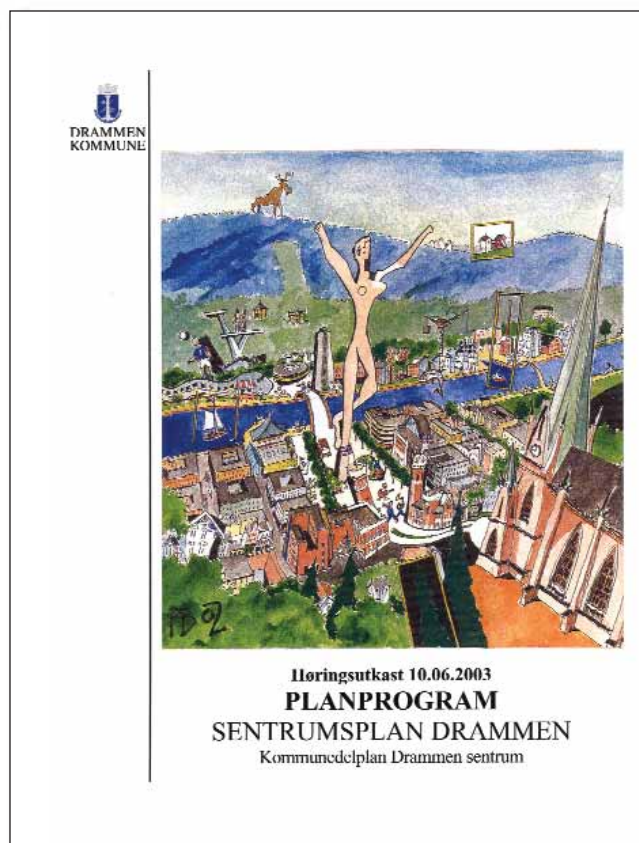
De viktigste elementene i en kommunal sentrumspolitikken er:

Å prioritere sentrum gjennom planlegging og investeringer. Begge aspekter er viktige. Kommunen har hånd om og kan påvirke lokalisering av offentlig virksomhet, som bibliotek, rådhus og statens bygninger, avgjørelser som bidrar til å styrke sentrum uten at det belaster budsjettene. Å si nei til eksterne kjøpesentra vil være et incitament for økt sentrumshandel. I investeringssaker vil prioritering av sentrum nødvendigvis innebære at andre prisverdige formål, enten det nå gjelder en lokal fotballbane eller byggingen av en barnehage, må vente. Derfor er det så viktig å skape enighet i hele befolkningen om sentrumspolitikken.

Å koordinere sentrumsarbeidet. Selv om gårdeier og handelsstand vil spille viktige roller, kan ikke sentrumsarbeidet overlates til dem alene. Betydningen av sentrum som felles storstue for alle byens innbyggere,

tilsier at den kommunale myndigheten må sette seg selv i førersetet og lede utviklingen av bysentrum i samarbeid med andre aktører.

Å utarbeide og følge en sentrumsplan. Sentrumsplanen må utarbeides i samarbeid med næringslivet og befolkningen. Planen må ha en arealdel som viser sentrums utstrekning og prinsipper for arealbruk, byggehøyder, trafikkmonster, parkering m.v. Den bør videre ha en handlingsrettet del som viser hvilke tiltak kommunen vil sette inn i tid og rom. Planen må forholde seg til kommuneplan, eventuell stedsanalyse og andre overordnede planer.



En regional sentrumspolitikken

Sentrumspolitikk på regionnivå bør vil ha som mål å styre næringsetableringer innenfor en større region. Dette innebærer:

Å utarbeide og følge opp godkjente fylkesdelplaner for senterstruktur. Dette forutsetter en styringsvilje hos fylkeskommunene som i mange tilfeller ikke har vært til stede. Fylkesmannen bør gis større myndighet til å føre kontroll med planene.

Å støtte opp om kommunenes sentrumsarbeid. Det kan dreie seg om lokalisering av bygninger som bygges i regi av fylket. Det handler om transportpolitikk som styrker bysentrum. Og ikke minst vil det si å støtte kommunenes sentrumsarbeid økonomisk, faglig og politisk

En nasjonal sentrumspolitik

Uformingen av en *nasjonal sentrumspolitik* er departementenes ansvar. Den såkalte kjøpesenterstoppen som fungerte fra 1999 til 2004 var et eksempel på at myndighetene så hvor det bar og satte inn tiltak. Dessverre kom den lovlige sent. Ingrediensene i en nasjonal sentrumspolitik bør være:

Å ta initiativ til *lovgivning* som forhindrer den pågående utarmingen av byenes sentrum. I dagens situasjon vil det dreie seg om å forhindre bygging av nye og utvidelser av eksisterende eksterne kjøpesentre. Dette kan også gjelde former for næring, bransjeutvalg eller anlegg for undervisning og kultur, det vil si etableringer som ville styrket bysentrum dersom det ble lagt mer sentralt i byen.



Å sørge for en *transportpolitikk* som styrker bysentrum. Dette kan innebære å skjerme sentrum for belastende og unødig trafikk. Det betyr også å rydde opp i gamle synder, det vil si å bygge om gater og plasser fra tidligere riksveifunksjon til det som passer en fotgjengerdominert by. Det betyr også å prioritere kollektivtransport samt å legge til rette for gående og syklende.

Å *lokalisere egne bygninger og virksomheter* slik at sentrum styrkes. Når staten bygger, bør den ha byen og bysentrums ve og vel for øye. Virksomheter som betjener hele kommunen eller hele byen, bør legges sentralt eller, dersom det er umulig, til knutepunkter i det regionale kollektivtransportnettet.

Å *koordinere statlige organer*, slik at den ene hånden vet hva den andre gjør. Det innebærer at flere departementer må enes om prinsipper for byutvikling, og at dette må få konsekvenser i for eksempel samordning av infrastrukturinvesteringer eller lokalisering av virksomhet.

Å sørge for *kunnskap og informasjon* til lokale aktører. Dette har vært sentralt i pilotarbeidet. Kunnskapsutvikling skjer rimeligvis mest effektivt sentralt, gjennom studier og oppsummeringer av sentrumsarbeid over hele landet. Nettverksarbeid er egnet til å spre relevant kunnskap og å sørge for at den blir prøvd i praksis.

Hvem er medspillere i utviklingen av sentrum?

Kommunen må se på seg selv som en hovedkraft i å utvikle et bysentrum med innbyggernes beste som mål. Men kommunen står ikke alene. Et vellykket sentrumsarbeid forutsetter at kommunen koordinerer de andre interessentene og aktørene og sørger for at alle kommer til orde med sine interesser. Men dersom kommunen skal ha legitimitet som leder, må den først "feie for egen dør", den må samordne egne etater slik at den fremstår med *en* stemme overfor de andre aktørene. Det kan høres selvfølgelig ut, men er i praksis en krevende oppgave særlig i større kommuner. Tverretattlig samarbeid er sjelden og etatene er bare unntaksvis brutt ned i de samme geografiske områdene.

Gårdeierne har stabile interesser i sentrumsutvikling. Et attraktivt sentrum vil øke eiendommenes verdi og avkastningen. Samtidig ser vi at nettopp gårdeierne utgjør det svakeste leddet i samarbeidet om sentrum. Gårdeierne har ofte kun en gård, de opptrer som enkeltpersoner og arbeider isolert i markedet og med liten kontinuitet. Ved å gå sammen i en sentrumsforening vil gårdeierne kunne ta del i felles kunnskap og sammen med andre utvikle strategier for eiendomsutvikling.

Konkurransen mellom sentrum og eksterne kjøpesentra kan sees først og fremst som en konkurranse om de gode leietakerne. Det er bare sentrene som har et apparat for å holde seg oppdatert om leiemarkedet. For å makte noe tilsvarende trenger gårdeierne et eget serviceorgan.

Den lokale handelsnæringen er en viktig, men heterogen samling av aktører. Det kan være solide firma med en hundreårig historie eller rene amatører som forsøker seg med en "boutique". Det sies at sentrums problem ikke ligger i konkurransen om kundene, men konkurransen om de gode leietakerne. Gårdeierne er dermed nøkkelleddet når en ønsker en sterk handelsstand.

Eksterne næringsinteresser setter i økende grad preg på byutviklingen. Kjeder, konserner og utbyggingsselskaper er sterke aktører med kapasitet til å kjøpe opp hele kvartaler, planlegge og bygge ut under ett. Dermed legger de premisser for sentrumsutviklingen.

Folkelige organisasjoner innen kultur og idrett er medspillere i utviklingen av sentrum. I økende grad tas sentrum i bruk til større arrangementer. Konserter, festivaler, idrettsarrangementer fungerer som magnet for å trekke folk til byen. Virkningen finnes ikke bare for det enkelte arrangementet. På lengre sikt dreier det seg om å bygge opp en sentrumsidentitet i befolkningen.

4.4 Hvilke oppgaver må løses i sentrumsutvikling?

Pilotprosjektene forteller oss at sentrum står overfor en lang rekke oppgaver. Vi trenger med andre ord en "sentrumsdugnad" hvor hver oppgave avklares og ansvaret plasseres. Dels vil oppgavene løses i et samarbeid, dels ved arbeidsdeling:

- Helheten, sammenhengen mellom ulike tiltak, fysisk planlegging og politikkutvikling er en oppgave som desidert påhviler kommunen.
- Planlegging og drift av trafikksystemet, blant annet kollektivtransporten, er et kommunalt, et fylkeskommunalt og dels et statlig ansvar.
- Ansvar for det offentlige byrommet ligger i hovedsak på kommunen, men også på grunneierne.
- Eiendomsutvikling er en oppgave for alle grunneiere, offentlige, blant annet statlige, og private.
- Næringsutvikling og tilrettelegging for virksomheter er et ansvarsområde som må deles mellom det offentlige og næringsorganisasjonene.
- Aktiviteter og arrangementer i byrommene og markedsføring i den forbindelse er i hovedsak en oppgave for nærings- og organisasjonslivet, men med nær kontakt til kommunen.
- Den løpende driften og vedlikeholdet av bygninger og byrom ligger hos gård- og grunneiere, det vil si både private og offentlige aktører.

Forutsetningen for å make disse oppgavene er en stabil organisering og langsiktige avtaler mellom partene. Hva som skal settes bort til private enkeltfirma, må avgjøres i det enkelte tilfellet. Det avgjørende er at tiltakene styres etter klare, omforente og langsiktige mål for sentrum.

Sentrumsarbeidet må organiseres, men hvordan?

For å gi bysentrum den plassen det fortjener og hindre en uthuling av virksomheter må sentrumsarbeidet

organiseres. Kommunens oppgave vil være å bygge opp en organisasjon som fungerer. Fra pilotprosjektene og andre byer i Norge kjenner vi til tre hovedtyper organisering av de private aktørene. Alle tre forutsetter et samarbeid mellom organisasjonen og kommunen.

- Næringslivet organisert i en *sentrumsforening*, oftest et aksjeselskap der også kommunen og andre offentlige instanser kan være medeiere (for eksempel Drammen, Notodden og Bergen)
- Næringslivet i sentrum organisert i *en eller flere selvstendige foreninger* (for eksempel Stavanger, Kristiansand, Hamar)
- *En regional eller kommunebasert næringsforening* som organiserer alle næringsgrener i kommunen, noen ganger med en egen undergruppe for sentrum (for eksempel Tromsø, Tvedestrand, Bodø).

Vi kan ikke oppsummere at *en* av disse er bedre enn de andre. Hvilken organisasjonsform en bør velge, må springe ut av situasjonen på stedet, tradisjonelle mønstre og kommunens størrelse. Større utbyggingsoppgaver forutsetter et samarbeid direkte mellom kommunen og utbygger, men med sentrumsorganisasjonen som høringsinstans.

Hvordan finansiere sentrumsutvikling?

Å få standarden i et nedslitt bysentrum opp på et tilfredsstillende nivå krever både investeringer og driftsmidler. Det er i hovedsak tre typer virksomhet som skal finansieres.

- De fysiske tiltakene består i å sette i stand og rehabilitere gater, plasser og parker. Dette kan være omfattende arbeider som kan ta tid.
- Sentrum skal vedlikeholdes. Det skal ryddes og rengjøres, avfall skal tas hånd om, bygninger og byrom skal holdes ved like.
- Arrangementer som konserter og festivaler krever planlegging og tilrettelegging. Noe, men langt fra alt, vil kunne finansieres ved billettinntekter og salg.



Renhold må gjøres jevnlig Foto: Samferdselsetaten Oslo



Tusenårsplassen i Stavanger

I tillegg kommer finansieringen av det løpende samarbeidet om sentrum, eventuelt felles servicetjenester som aktørene blir enige om. Bidragsytere vil først og fremst være det lokale næringslivet og kommunen. Andre finansieringspartnere kan være vegmyndighetene, fylke og stat.

Finansieringen håndteres ulikt i de forskjellige byene alt etter hvor fasttømret samarbeidet mellom offentlige og private er. Organisasjonen Byen vår Drammen AS gis oppdrag fra kommune og næringsliv og opptrer på mange måter som et tjenesteytende firma. I Stavanger finansieres driften som et spleiselag med betydelig offentlig støtte. I de øvrige byene finansieres næringsforeningene med medlemskontingent, mens kommunen yter støtte i form av prosjekttilskudd og gratis bruk av lokaler. Ytelsene fra de næringsdrivende skjer ikke smertefritt. Kommunene forteller at det er krevende å få næringslivet på banen for å løfte i flokk. Det gjelder ikke minst tilskudd til det trivielle, men akk så nødvendige daglige vedlikeholdet.

I Nord-Amerika er det utviklet en modell for organisering og finansiering hvor problemet "gratispassasjerer" i sentrumsutvikling er forsøkt løst gjennom en form for tvang. Lovverket gir adgang til å opprette et såkalt Business improvement district (BID). Et slikt byfornyelsesområde vil i vårt tilfelle være sentrum.

Finansieringen skjer ved at gårdeiere og næringsdrivende på den ene siden og kommunen, på den andre, yter en halvpart hver til et omfattende forbedringsprosjekt. Det spesielle ved BID-systemet er at alle næringsdrivende plikter å bidra økonomisk, dersom BID er vedtatt ved flertallsavstemming. Gjennom en kommunal forordning gis det anledning til å drive inn en form for "byskatt" fra alle. Byfornyelseslovverket som ble benyttet på 1980-tallet opererte med områdeavgrensning for fornyelse og hadde ekspropriasjon som ris bak speilet.

En BID-liknende ordning ble gjennomført i Oslo i forbindelse med hundreårsfeiringen av norsk selvstendighet i 2005, men da basert på frivillighet. Både staten og kommunen bidro med midler til det som ble kalt *hovedstadsaksjonen*

Pilotprosjektet

Prosjektet Utvikling og drift av sentrum har hatt en todelt målsetting:

Det langsiktige målet, hensikten med prosjektet, har vært å få fram eksempler som viser hvordan visjonene om et miljøvennlig, sterkt, levende, vakkert og trygt sentrum kan nås. I løpet av de fire årene pilotprosjektet har virket, vil ønsket om synlige resultater selvsagt være urealistiske. Prosjektet må derfor betraktes som et bidrag til å nå det langsiktige målet, en forsikring om at byenes sentrum beveger seg i riktig retning. *Det kortsiktige målet* har vært å vinne erfaring med forpliktende samarbeid mellom kommunen, grunneiere, næringslivet og offentlig institusjoner. Dette mer beskjedne målet er på

mange måter innfridd. Et delmål har vært å få kommunene til å ta et overordnet ansvar for utviklingen av sentrum. Vi konstaterer at prosjektet i flere tilfeller har bidratt til dette.

Et problem med en oppsummering som denne er at det er vanskelig kan skille ut resultater som kan tilbakeføres til pilotprosjektet alene. Spørsmålet er dessuten om det vil ha noen interesse, i og med at poenget med denne rapporten er å gi en presentasjon av pilotprosjektene og ikke evaluere dem. Fem kommuner har deltatt i sentrumsprosjektet. Det er Drammen, Stavanger, Tromsø, Notodden og Tvedestrand. Det følgende er en kort presentasjon av hver by og hva den har oppnådd.



Fredrikstadfolk slapper av ved Vesterelva

DRAMMEN



4.5 Drammen: Å kjenne sin besøkestid

To ganger i Drammens historie har ulykkelige omstendigheter blitt snudd til noe riktig bra. Første gang var etter bybrannen i 1866, da byen fikk ny byplan og et torg som i dag er ansett som et av Norges vakreste. Andre gang var i 1990-årene, da veitrafikken, som hadde knuget byen i en mannsalder, endelig ble lagt om og byen atter kunne puste. Statens pakkelsninger la grunnlaget, kommunen pluss på med egne midler, og til sammen skjedde en gigantisk opprustning av byen. Elva ble renset og bredden ble gjort i stand til park og fritidsformål. Sykkelveier og elvepromenader ble anlagt på begge sider. Torget ble bygget om med gulv, nytt utstyr og beplantning for 55 millioner kroner. Parallelt ble omfattende bygging satt i gang på sørsida, med kulturinstitusjoner, kontorarbeidsplasser og boliger. Som følge av alt dette endrer Drammen sitt næringsgrunnlag, utseende, og sitt omdømme. Med andre ord: Byen har kjent sin besøkestid og slått til når anledningen var der.

Hvordan er sentrumsarbeidet organisert?

Felles for kommune og næringsliv: Byen Vår Drammen AS (BVD) er den sentrale organisasjonen for sentrum, etablert i 1992. Aksjene er fordelt med 2/3 på private aktører og 1/3 på kommunen. Selskapet hadde 173 aksjonærer ved utgangen av 2006. Gjennom sin eierstruktur representerer den store deler av næringslivet og gårdeierne i sentrum. Organisasjonen fungerer som pådriver for å få ting i gang, står for de store arrangementene og virker for Drammens omdømme på en rekke måter.

Innenfor kommunen: Arbeidet med opprustning og drift av sentrum ivaretas primært gjennom seks samarbeidende kommunale enheter. Det er:

- Byplan
- Byprosjekter
- Kultur
- Drammen eiendom
- Vei, idrett og natur
- Trafikk, Parkering, Torg

En viktig lærdom i løpet av pilotperioden er nødvendigheten av samordning mellom etatene. For eksempel samarbeider Byplan og Byprosjekter fra plan til gjennomføring omkring store prosjekter som torget, elvebredden eller den nye gangbrua. Byplan har ansvaret i første fase, mens Byprosjekter står for gjennomføringen. Ved denne typen samordning unngår en at prosjekter blir liggende i dødvanne eller at viktige hensyn blir neglisjert.

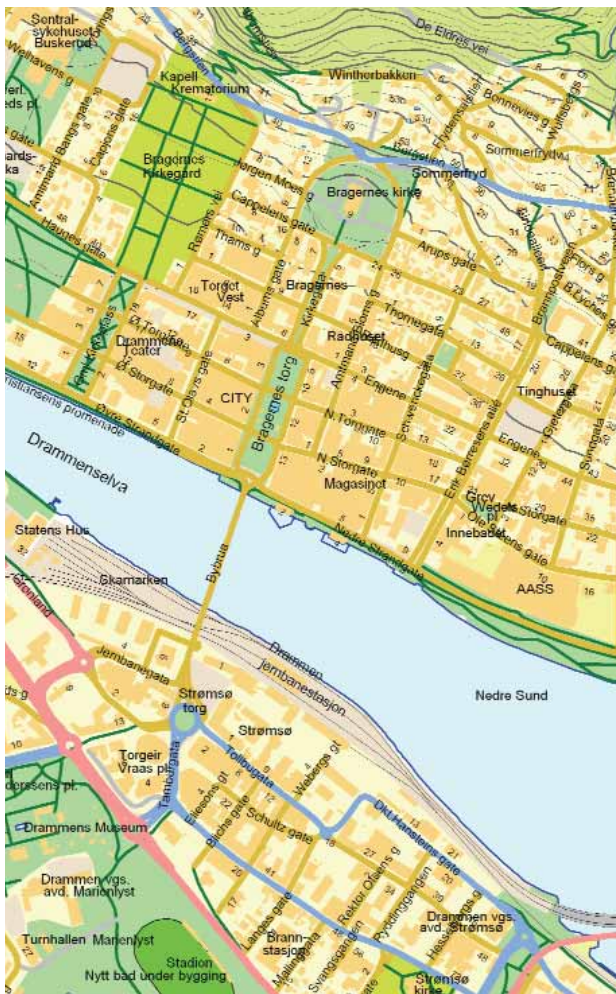
Innenfor næringslivet: Drammens Næringslivsforening (DNF) representerer næringslivet i regionen med målsetting å fremme næringslivets interesser, generelt og spesielt overfor kommunen. Organisasjonen samarbeider med kommunen gjennom BVD.

Kan Drammens omdømme forandres?

De store forbedringene har ført til at Drammenserne er blitt langt mer fornøyd med byen sin. En tilsvarende holdningsendring kan imidlertid ikke spores hos uten-

Fakta om Drammen

- Fylkeshovedstad og regionsenter for 8 kommuner
- Innbyggertall i regionen ca 150.000, i selve kommunen byen ca 58.000
- Nest største by i Osloregionen
- Ligger ved utløpet av Drammenselva, en av Norges beste lakseelver
- Næringslivet har beveget seg fra treforedling til en allsidig sammensetning av service, kultur og handel
- Byen har satset stort på å endre sitt tradisjonelle image som traust "plankeby". Grunnlaget for dette ligger i en storstilt fysisk opprydding og foredling av byrommene
- Mest kjente arrangementer årlig: Elvefestivalen og Worldcup for langrennssprint
- Tildelt flere priser for arbeidet med fornyelse og forskjønnelse av sentrum:
 - 2003: Bymiljøprisen
 - 2004: Vakre vegers pris
 - 2005: Bragernes torg kåret til Norges vakreste byrom



Byaksen fra Strømsø til Bragernes

forstående. En analyse utført høsten 2005 viste at mange ikke kjenner til Drammens forvandling "fra stygg andunge til vakker svane" og at hele 66 % av de spurte i regionen ikke kunne tenke seg å bo i Drammen. Her har byen tydeligvis en informasjonsjobb å gjøre. Omdømmeprosjektet utføres i et samarbeid mellom Byen Vår Drammen AS, Drammen næringslivsforening og Drammen kommune. Målsettingen med prosjektet er:

- 1,5 % årlig befolkningsvekst (mot 0,9 % i perioden 2000-2005)
- Økt bolig- og næringsetablering (i konkurranse med blant annet Oslo)
- Kraftig forbedring av byens renommé

Prosjektet blir beskrevet som et forpliktende spleiselag og et langsiktig og systematisk informasjonsarbeid.

Arrangementer i Drammen sentrum

World Cup sprintlangrenn
 Drammen elfestival
 Handelens dag
 Vårslipp for restaurantbransjen
 Bondens Marked
 Barnas Grand Prix
 Idrettsuka
 Sesongåpning av torgisen og tenning av julegrana
 Julearrangement på Strømsø

Hvilke utfordringer står Drammen sentrum overfor nå?

Handel og næringsliv. Kjøpesentre utenfor bysentrum utgjør fortsatt en aktuell trussel mot sentrumshandelen. Områder i og rundt byen er nærmest spekket med kjøpesentre: CC Kjøpesenter, Gulskogen, Liertoppen, Buskerud Storsenter og Krokstad senter. Etter en liten oppgang over noen år, viser sentrumshandelen i 2006 igjen tegn til stagnasjon.

Kultur. Byen satser på å videreutvikle mangfoldet av arrangementer og kulturtilbud knyttet til sentrum. Et element i dette er å utnytte mulighetene som ligger i Drammens flerkultur. Byen må evne å etablere fysiske og sosiale møteplasser for alle grupper i befolkningen.

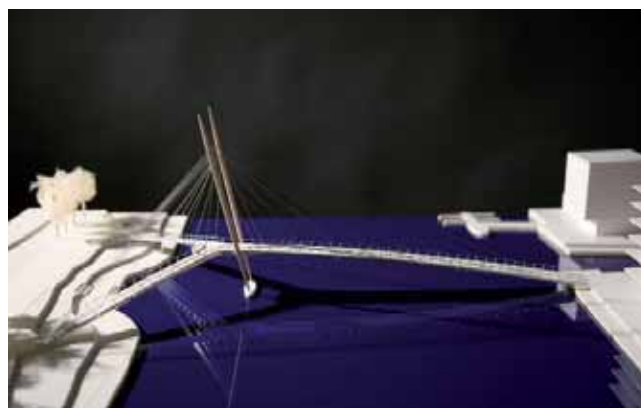
Miljøvennlig transport. 50 % av alle reiser i Drammen skjer med privatbil. Kommunen har som mål å øke andelen kollektivreisende, syklist og gående. Et mer fotgjengervennlig sentrum forutsetter en restriktiv parkeringspolitikk. I den forbindelse ønsker byen å etablere et interkommunalt parkeringssamarbeid.

Grønnstruktur. Det hevdes at kommunen selv har lett for å forsyne seg av grønnstrukturen når det gjelder "gode formål" som barnehager og sosiale tiltak. Når byen nå satser på en utstrakt fortetting blir det ekstra viktig å bevare grønne lunger for befolkningen og etablere nye. Elvebredden er et forbilde i så måte.

Organisering. Det har ikke vært lett å få nye gårdeiere i sentrum til å bidra gjennom selskapet BVD. Fortsatt sentrumsutvikling forutsetter forpliktende samarbeid mellom alle i næringslivet i sentrum, også økonomisk. Å mobilisere "gratispassasjerer" er følgelig en av BVDs utfordringer.

Oppfatninger om Drammen høsten 2005 fra 600 personer i alder 25 – 40 år i Oslo og Akershus

<i>Helt eller delvis enig:</i>	<i>Helt eller delvis enig:</i>
Rikt kulturliv – 40 %	Jeg kunne tenke meg å bo i byen
Pent bysentrum – 20 %	Hele 66 % kunne ikke tenke seg å bo i byen(!)
Variert uteliv – 36 %	
Trygt og godt sted – 14 %	
Fine naturomgivelser – 29 %	



Modell av gangbrua Ypsilon som åpnes 2008

Sivilarkitekt Arne Eggen

STAVANGER



4.6 Stavanger: Sterk styring i en liberalistisk kultur?

Få vil bestride at Stavangerområdet har vært og er en bastion for liberalistisk næringspolitikk. Dette kan spores helt tilbake til Kiellands dager. Næringslivet her er også mer markedsutsatt enn i de fleste andre byer i landet, i konkurranse med regionen og internasjonale miljøer. Næringslivsorienteringen gjenspeiles også politisk i kommunestyrets sammensetning, hvor de sosialistiske partiene har kun 1/3 av representantene. Samtidig er det uomtvistelig at Stavanger kommune leder arbeidet med å utvikle byen og bysentrum med fast hånd og at planlegging og styring blir betraktet som nødvendige forutsetninger for å lykkes. Denne situasjonen finner vi også i pilotprosjektet, hvor deltakerne makter å holde fast på mål og prinsipper, samtidig som de i utstrakt grad åpner for private initiativ og løsninger.

Hvordan kan Stavanger sentrum overleve?

Tre forhold er avgjørende for sentrums konkurransekraft og stiller følgende utfordringer for kommunen:

Har sentrum et godt tilbud? Det dreier seg om vareutvalg, priser, offentlig og privat service, kultur, underholdning, rekreasjon m.m. Bedre tilbud i sentrum krever felles mål og samhandling mellom alle involverte. For å styrke sentrum ytterligere arbeides det med å etablere et permanent samarbeidsforetak, Stavanger Sentrum AS (STAS).

Er konkurransesituasjonen forutsigbar? Dersom aktørene skal forventes å satse på sentrum må de kunne stole på kommunens planer og løfter. Utvidelser av eksterne kjøpesentre vil kunne slå beina under arbeidet til STAS. Situasjonen krever at Fylkesdelsplanen for langsiktig byutvikling på Jæren følges opp med hensyn til omfang og nyetablering.

Er atkomsten god nok? Sentrum må videreutvikles som det viktigste kollektivknutepunktet i byen. Staten bør bidra med en betydelig del av anleggskostnadene for

en ny bybane. Bybanen bør føres helt inn i sentrum. Den store konkurranseforskjellen mellom parkering ved kjøpesentre og parkering i byen bør oppheves ved hjelp av avgift for all offentlig tilgjengelig parkering.

Hvordan er sentrumsarbeidet organisert?

Felles for kommune og næringsliv: Samarbeid for Sentrum (SfS) har vært en samlede organisasjon for sentrumsutviklingen. Styringsgruppen i SfS er satt sammen av representanter fra Stavanger kommune, handelsorganisasjonen "Byen", Gårdeierforeningen, Næringsforeningen i Stavangerregionen, kulturlivet og Utelivet i Stavanger. Lederen for "Byen" er styreleder i SfS. Lederen i SfS's styringsgruppe har siden starten vært en representant fra næringslivet. SfS rapporterer jevnlig til Politisk styringsgruppe for sentrum. Arbeidsutvalget i organisasjonen møtes en gang i uka, mens styringsgruppen, hvor alle organisasjonene er representert, møtes en gang i måneden.

Fakta om Stavanger

- Fylkeshovedstad med 117.000 innbyggere.
- Med nabokommunene Sandnes, Sola og Randaberg: Norges tredje største byområde med drøyt 200.000 mennesker.
- Befolkningsvekst 2006: 1,9 %. Bare Oslo har hatt større tilvekst siste 30 år.
- Internasjonalt miljø med hovedvekt på oljebasert næringsvirksomhet.
- Stavanger skal være europeisk kulturhovedstad i 2008. byen har Europas største trehusmiljø. Ønsker også å utvikle undervisningssektoren.
- Sentrum har stort innslag av trehus og er geografisk konsentrert.
- Sentrum har hatt svak handelsutvikling. Varehandelen i sentrum er konsentrert i trehusområdet nord for Domkirken. Konsentrasjon av utesteder rundt Vågen.
- Stavanger kommune har i lang tid arbeidet med fysisk forbedring av sentrum. (Eksempler: Blå promenade, Tusenårsstedet, Byparken og belyningsplanen)
- En handlingsplan med 30 punkter bestemt av SfS i 2004 danner grunnlag for igangsatte prosjekter.

Innenfor kommunen: SFS har fungert som et bindeledd mellom kommunens avdelinger og interesseorganisasjonene i sentrum. Representanter fra Kultur og byutvikling, Bymiljø og utvikling samt Nærings sjefen har deltatt i styringsgruppen i SFS.

Innenfor næringslivet: Næringslivet har sine selvstendige foreninger, nevnt ovenfor. Koordineringen skjer gjennom SFS.

Videreføring i nytt, permanent samarbeidsforetak
Etablering av et nytt selskap som skal ta over SFS arbeid på mer permanent basis, er under utredning. Oppgaver, finansiering og bemanning skal avklares. Målet er at selskapet på lengre sikt skal være økonomisk selv bærende (jfr. Byen Vår Drammen).

Pilotprosjektet

Pilotprosjektet har primært fungert som katalysator for ulike initiativer og strategier for sentrumsutviklingen og bidratt til samling og samordning av aktørene. Utgangspunktet var ikke optimalt da kommunen søkte om deltakelse. Utviklingen av sentrumshandelen var negativ, og det hadde oppstått sterke konflikter omkring biltilgjengelighet og gatebruk. I søknaden til programmet definerte kommunen behovet for å samle kreftene til felles innsats for sentrum. For å unngå mye byråkrati ble pilotprosjektet samorganisert med Samarbeid for Sentrum (SfS) med felles mål og bemanning (se ovenfor). Prosjektets hensikt har vært å finne fram til strategier og tiltak for sentrum innenfor et bredt samarbeid. De langsiktige målene for sentrum ble definert som:

- Økt handel i sentrum
- Flere folk til sentrum
- Flere firmaetableringer
- Bedre infrastruktur
- Større andel besøkende over på miljøvennlige transportformer

Handlingsplanen fra 2004 har dannet grunnlaget for en rekke prosjekter. Det er opprettet undergrupper for ulike tema, med en ansvarlig for hvert av målene i handlingsplanen.

Prioriterte oppgaver

Utvidete og felles åpningstider: Ansvar for dette ble lagt på handelsorganisasjonen byen. Høsten 2006 er man nær målet om at 90 % av butikkene daglig har åpent fram til kl. 19.00 på hverdager.

Parkeringshus. Kommunen har ansvaret for å tilrettelegge parkering i sentrum. Handelsnæringen og kommunen har vært enige om parkering i parkeringshus som langsiktig løsning. Men de har vært uenig om kortsiktige tiltak, der handelen ønsket påbygging av et eksisterende P-hus. Nå bygges det ett P-hus, og ytterligere ett er regulert. Handelen må vente noe lenger på den parkeringskapasiteten de ønsker. I mens har kommunen satt inn tiltak for å bedre tilgjengeligheten ved at all gateparkering er omgjort til korttidsparkering samt at parkeringsvaktene i større grad skal fungere som veiledere.

Felles handlingsplan, Samarbeid for Sentrum

Visjon:

Stavanger sentrum skal styrke sin posisjon som regionens viktigste senter for handel, kultur, offentlig og privat servicevirksomhet og være forbilde for byer i hele Skandinavia.

Mål:

Stavanger sentrum skal bli:

- Nr 1 på vareutvalg
- Unik på opplevelser
- Tilby et høyt nivå på service, image og tilgjengelighet

Fire suksesskriterier:

- Åpningstider
- Parkering
- Markedsføring/kommunikasjon
- City Management

SfS har arbeidet med små og større oppgaver innenfor hvert av disse fire nøkkelområdene og man har kommet ulike langt på veg. Å finne fram til en robust form for såkalt "City Management" har løpt parallelt med de andre oppgavene under hele pilotprosjektperioden.



Den Blå Promenade med utbyggingsetapper

Fra trafikkgate til designgate. Representanter for handelsorganisasjonen "Byen" har tatt på seg ansvaret for å gjøre Breigata til "designgate". Det ser ut til at arbeidet skal lykkes. Gata har endret karakter og trukket til seg butikker som selger designvarer.

Universell utforming i sentrum. SfS initierte arbeidet med å lage en handlingsplan for universell tilrettelegging i sentrum. I dag ledes dette arbeidet av kommunen sammen med interessegrupper og konsulent. Planen er i slutfasen og når den foreligger ferdig utarbeidet, vil SfS få en nøkkelrolle i gjennomføringen.

Kuul kultur: Øvre Holmegate. Husene i øvre Holmegata er malt i friske, utradisjonelle farger. Resultatet er omdiskutert, men basert på positive tilbakemeldinger, vurderer kommunen prosjektet som vellykket.

Julemarked. For første gang i 2004 og har siden blitt et årlig arrangement.

Kunnskapsbase. Felles for byene Stavanger, Drammen og Sandnes. Formål: å samle data om sentrum og sentrumshandel. Kunnskapen skal brukes offensivt i arbeidet for et bedre sentrum.



4.7 Tromsø: Skippertak og dugnadsånd

Byutviklingen i Tromsø skjer ikke primært gjennom traust og systematisk arbeid. Prosjekter, aksjoner, spektakulære hendelser og dugnader er egnet til å samle innbyggerne om felles innsats. "Spillet om Tromsø", "Byutviklingens år", "Bydugnad 2007", Vinter-OL, dette er eksempler på hvordan byen mobiliserer på saker.

Kan tromsøværingene bli enige om hvordan de vil utvikle sentrum?

Den store utfordringen for byen er å utforme politikk og planer for bysentrum som aktørene kan enes om. Dette er en forutsetning for å organisere og formalisere samarbeidet videre. Konflikter er knyttet til kvartalsutviklingen og byggehøydene i sentrum, hvor ulike interesser står mot hverandre eller er i konflikt med kommunens planer. Kommunen må komme fram til forpliktende avtaler med næringsforeningen om hvordan sentrum skal utvikles og samle seg om en sentrumsplan. Kommunen har også en jobb å gjøre med å samordne egne etater.

Hvordan er sentrumsarbeidet organisert?

Felles for kommune og næringsliv: Tromsø har ikke noen permanent sentrumsforening felles for alle parter. Det samarbeides primært fra sak til sak. I tillegg holder Rådmannens ledersteam frokostmøter med de viktigste bedriftene åtte ganger i året. Sentrumsaktørene treffes også i andre sammenhenger.

Innenfor kommunen: Heller ikke innenfor kommunen er samarbeidet om sentrum satt i system som permanent ordning. Det samarbeides på sak og i forbindelse med større aksjoner og dugnader. Pilotprosjektet har

ikke avfødt noen fast ordning, men deltakerne der anbefaler at et strategisk samarbeid mellom etater blir satt i gang.

Innenfor næringslivet: Næringslivet i Tromsø er organisert i Tromsø Næringsforening som har 500 medlemmer og rekrutterer fra hele kommunen. "Driftig Sentrum" er organisert som en egen avdeling med ansvar for sentrum. Her finnes dessuten en gårdeierforening som samarbeider med næringsforeningen. De to kjøpesentrene i byens utkant er også medlemmer i "Driftig sentrum", ut fra ønsket om å trekke folk til Tromsø fra et større distrikt.

Fakta om Tromsø

- Fylkeshovedstad og Norges nordligste regionsenter. Rask befolkningsvekst og ekspanderende næringsliv
- 64.000 innbyggere, fordelt med 50 % på Tromsøya, 30 % på fastlandet og 20 % på Kvaløya.
- Næringsliv knyttet til fiske, handel og polarvirksomhet. I de senere årene supplert med undervisning, forskning og kultur.
- Kommunen har gjennomført utbygging av nytt rådhus og bibliotek, godt plassert i den eksisterende kvartalsstrukturen. Eksempel på god sentrumsutvikling.
- Sentrum har to kjøpesentre, ett i hver ende. To sentra utenfor sentrum, i Tromsdalen og på Langnes, ved flyplassen. For øvrig ikke konkurranse fra andre sentra i regionen.
- Et nytt trafikksystem, med en sentrumstangent i tunnel med tilhørende parkeringsanlegg har gitt meget god tilgjengelighet til sentrum og avlastet sentrumsgatene for biltrafikk.

Pilotprosjektet

Tromsø kommune og Tromsø Næringsforening formulerte følgende felles mål:

- Etablere en felles strategi for utviklingen av Tromsø sentrum
- Manifestere kulturbyen i virksomheter, bygg og byrom
- Gjøre Tromsø sentrum attraktivt for alle, universell utforming av gater og plasser
- Stimulere til deltakelse og debatt om utvikling av sentrum

Prosjektet har en felles styringsgruppe med to fra kommunen og to fra næringsforeningen.

Prosjektlederen sitter i byutviklingsseksjonen i kommunen. Følgende delprosjekter ble satt i gang:

- Virksomhetsanalyse
- Forprosjekt for opprusting av Grønnegata
- Åpent forum for debatt (Byforum)

GIS-basert virksomhetsanalyse for Tromsø sentrum

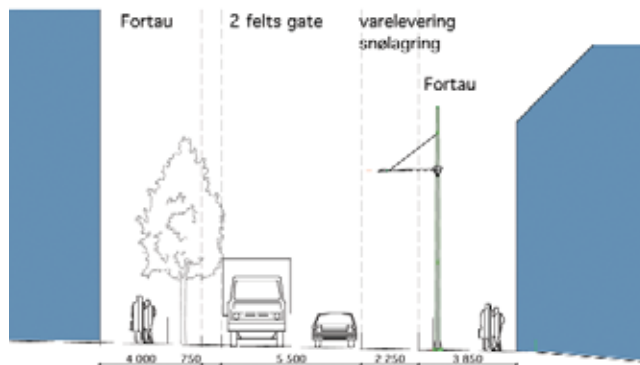
- Kartlegging av data om sentrum, befolkning, næringsliv, omsetning, byrom mv.
- En rekke fakta er lagt inn i en database
- Samarbeidet vil fortsette utover pilotprosjektperioden og med flere deltakere
- Dataene vil gjøres tilgjengelige for alle

Store løft i prosjektperioden

Rådhus, kino, bibliotek, parkeringsanlegg midt i sentrum. Dette er prosjekter som vil bety mye for at Tromsø sentrum vil forbli hjertet i byen. Både Rådhuset og kino/bibliotekanlegget er åpne, lett tilgjengelige bygninger som fungerer som møteplasser for befolkningen. Biblioteket i gamle Fokus kino er dessuten svært vellykket arkitektonisk. Parkeringsanlegget i fjellet bak gir meget god tilgjengelighet til anleggene.

Grønnegata som miljøgate. En del av gata er opparbeidet. Veibanen er innskrenket, det er plantet og gata har fått en vakker og universell utforming. Effekter av satsingen er allerede synlig i form av nye butikker og oppussing av bygninger.

Byutviklingens år 2005. Dette har fungert som en stortilt mobilisering og et verksted for byutvikling. Poenget var å diskutere og skape konsensus omkring sentrumsutviklingen. Diskusjonene dreide seg om byens bygninger og byrom samt gjennomføringsstrategier, særlig arbeidsfordeling mellom offentlige og private krefter. Hjelpemidlene var utstillinger, folkemøter, byvandring, artikler i lokalavis og seminarer på universitetet. Et innslag var også "Pepperkakebyen Tromsø" innenfor klassen "forbausende byggverk".



Tverrsnitt av Grønnegata. Prinsipppløsing

Bydugnad 2007

Næringsforeningen konkretiserer sine krav til samarbeid med kommunen slik:

1. Kommunen må tilrettelegge og ha løpende oversikt over attraktive næringsarealer, både i offentlig og privat eie. Oversikten må inneholde tilgjengelige og planlagte arealer, omfang og pris på nødvendig opparbeiding av veg, vann og infrastruktur.
2. Kommunen må ha et konkurransedyktig avgiftsnivå som tilsvarer den direkte kostnad ved produksjon av tjenestene.
3. Kommunen må kunne tilby forutsigbarhet, kvalitet og effektivitet i plan- og byggesaker.
4. Kommunen må ha et godt og attraktivt tilbud om skole- og barnehager. Full barnehagedekning er gledelig, men fortsatt er mange skoler i dårlig forfatning.
5. Kommunen bør tilstrebe å ha de beste løsninger for innbyggerne. Også kommunen må ta hele samfunnet i bruk, og tenke nytt i forhold til organisering og arbeidsdeling mellom private aktører og offentlig sektor. Inviter næringslivet til å delta i utviklingen av nye gode løsninger for kommunen gjennom aktiv bruk av utviklingskontrakter. Da skapes det også nye muligheter for bedriftene og dermed økte skatteinntekter til kommunen.
6. Byens infrastruktur må være av god kvalitet. Mange kommunale vegger, gang- og sykkelstier er i dårlig forfatning. Vann- og avløp er bra, men driftskostnader og avgiftsnivå er høyt.
7. Kultur og idrettstilbudet må være attraktivt for innbyggere og besøkende. Her er det behov for nytenking knyttet til flerfunksjonelle løsninger, energiøkonomisering og lønnsom drift.
8. Kommunen må i forhold til næringsaker både inneha kompetanse og være organisert slik at kommunen fremstår som serviceetat, profesjonell aktør og premissgiver - gjerne formidlet gjennom forpliktende servicegarantier.
9. Kommunen bør være aktivt tilstede innen nye områder for vekst og utvikling, f.eks olje- og gassutvikling i nordområdene. Dersom Tromsø skal kunne hevde seg i konkurransen om anbud og oppdrag, må kommunen, næringsmiljøene og forsknings- og utdanningsmiljøene samarbeide tett, profesjonelt og langsiktig.
10. Tromsø kommune må tydeliggjøre sin rolle som regionalt senter, også med hensyn til nasjonale og internasjonale funksjoner og oppgaver. Dette innebærer å være ledende og krevende, men også inkluderende i sitt arbeid.

NOTODDEN



4.8 Notodden: Fra vakling til prinsippfasthet

Byer som sliter med stagnasjon, kan være fristet å hoppe på et kjøpesenterprosjekt med håp om arbeidsplasser og bedre kommuneøkonomi. Parallelt med at Notodden kommune deltok i pilotprosjektet, lanserte sterke økonomiske aktører planer for to kjøpesentre rett utenfor det gamle bysentret. Notodden stod i en valgsituasjon: kjøpesenter eller bysentrum? De valgte det siste og fornyet sentrumsplanen. Saken har fungert som en anskuelighetsundervisning i hva sentrumsarbeid handler om: Å holde fast på prinsipper og planer samt å prioritere.

Vil byen stå på prinsippene og få sving på samarbeidet om sentrum?

Gjennom pilotarbeidet og kommuneplanprosessen har sentrumsutvikling beveget seg fra å være en politisk ikke-sak til en tydelig plassering på den politiske dagsorden. Dette resultatet svarer godt til departementets intensjoner med pilotprosjektet. utfordringene framover blir:

- Å stå på prinsippene nedfelt i kommuneplanen og prioritere sentrum i kommende budsjetter
- Å reorganisere sentrumsarbeidet for nye behov og med flere aktører. Dette forutsetter blant annet en fulltidsansatt leder i sentrumsorganisasjonen NIS

Ny sentrumsplan ble svaret på kjøpesenterplanene

Umiddelbart etter at kommunestyret hadde sagt et foreløpig nei til kjøpesenterplanene, ble arbeidet med ny kommuneplan og sentrumsplan satt i gang.

Sentrumsplanen bygger på 12 delutredninger, blant annet om sentrums avgrensning, boliger i sentrum og

Fakta om Notodden

- Handelssenter for Øst-Telemark og skolesenter 12.200 innbyggere. I sentrum: 9000
- Hydros vugge - en tradisjonsrik industriby som har vært gjennom krevende omstillinger i retning mindre industri og flere tjenesteytende næringer
- To handelssentra i kommunen: Notodden sentrum samt Tuven. Sentrum sliter og har store utfordringer.
- Planer fra kommunen og fylket legger opp til at sentrum skal være kommunens primære servicesentrum *for detaljvarehandel*.
- Byen har store ledige arealer tett inntil sentrum. Det aktuelle spørsmålet er hvordan disse skal brukes i fremtidig byutvikling
- Notodden er kjent som "Bluesbyen", et forsøk på å anlegge en ny profil
- Notodden I Sentrum (NIS) koordinerer tiltak og skaper møteplasser mellom aktørene i sentrum for økt aktivitet.

turisme i sentrum. NIS engasjerte seg i planprosessen og tok blant annet initiativ til en tverretattlig prosjektgruppe som ga en større kontaktflate mellom kommunen og næringslivet. Planen forutsetter at videre utvikling av detaljvarehandel skal skje i Notodden sentrum, mens utvikling av handel med plasskrevende varegrupper skal skje på Tuvenområdet som ligger 3-4 km utenfor byen.

Hvordan er sentrumsarbeidet organisert?

Felles for kommune og næringsliv: "Notodden i sentrum" (NIS) ble organisert i forbindelse med opprustingen av sentrum i 1998 med næringslivet i sentrum og kommunen som initiativtakere og med en ansatt sentrumsleder. I løpet av pilotprosjektperioden har samarbeidet mellom kommunen og næringslivet blitt både tettere og bredere. Blant annet har NIS deltatt i arbeidet med kommunedelplan for sentrum. Ennå gjenstår å etablere et mer formalisert samarbeid mellom NIS, Notodden Utvikling AS, Gårdeierforeningen og kommunens administrasjon og politikere.

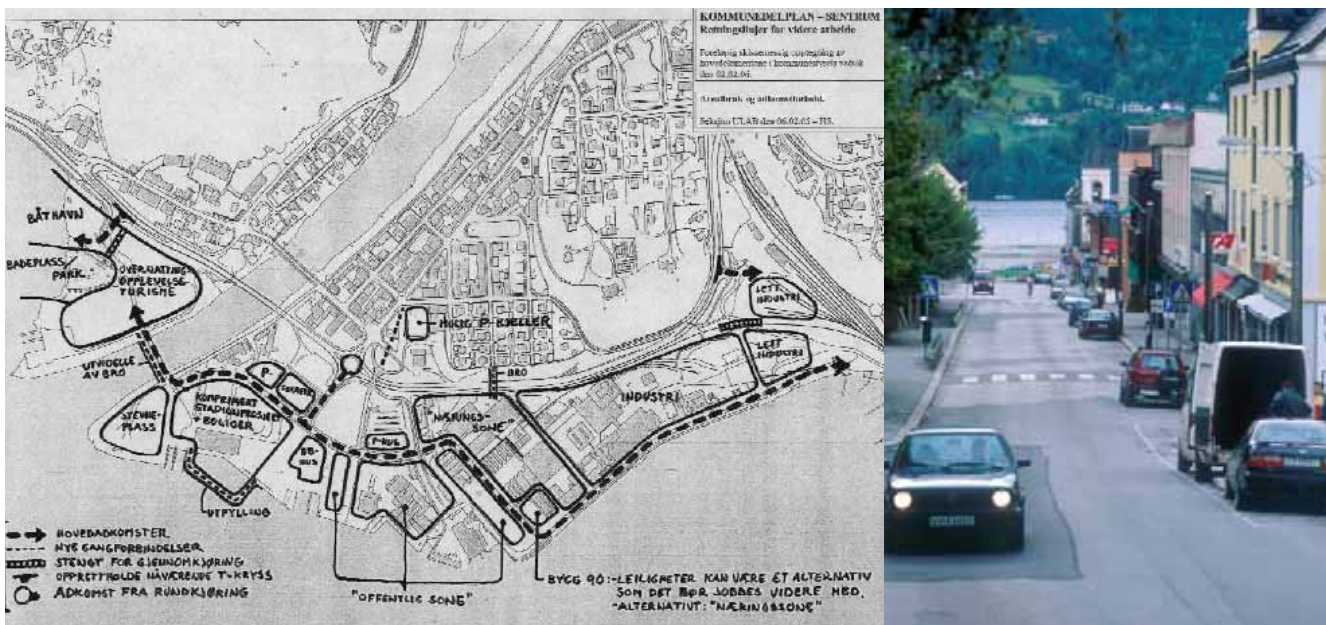
Innenfor kommunen: Da pilotprosjektet startet, var kontakten mellom næringslivet og kommunen ivaretatt av bare en person, kultursjefen i kommunen. Internt i kommunen var sentrumsarbeidet ikke organisert og forbindelseslinjer og kommunikasjon mellom etatene var avhengig av sak. Man manglet dessuten felles mål og oppgaver.

Innenfor næringslivet: Arbeidet i NIS har blitt hindret av en ustabil ledersituasjon gjennom flere år. Tre forskjellige ledere i løpet av de fire siste årene har forsinket både pilotarbeidet og andre oppgaver. På grunn av svak økonomi er stillingen redusert til 50 %. Til tross for dette har mange aktiviteter funnet sted og sentrumsarbeidet er blitt styrket.

Videreføring: En aktiv og stabil daglig leder i NIS er avgjørende for sentrumsarbeidet. Arbeidsoppgavene tilsier at dette er en 100 % stilling, men økonomien har bare gitt rom for å ansette ny leder i halv stilling. For å oppnå større slagkraft skal NIS reorganiseres og utvides. Inviterte deltakere: Handelsstand og andre næringer i sentrum, Vannfronten, Notodden Næringspark, Notodden Bluesfestival, Notodden Fotball, Telemarksgalleriet og Notodden kommune.

Kan pilotprosjektet bidra med kunnskap og strategiutvikling?

Notodden hadde vært gjennom første runde med rehabilitering av ledningsnett og opparbeidelse av bygater. Dette viste seg imidlertid ikke tilstrekkelig til å redde en allsidig virksomhet i sentrum. NIS ønsket i tillegg å gjøre grundigere undersøkelser av vilkårene for sentrumsutvikling, utmeisle en strategi, og samle interessenter i en mer slagkraftig organisasjon. For å unngå byråkrati ble styret i NIS også styringsgruppe for Pilotprosjektet med daglig leder i NIS som prosjektleder. Undersøkelsene er oppsummert i to rapporter, "Sentrumsanalysen" og "Næringsanalysen". Strategiarbeidet er blitt hemmet av ledersituasjonen i NIS.



Kart som viser disponering av sentrumsnære arealer

TVEDESTRAND



Foto: Tvedestrandsposten

Foto til venstre: Ragnhild Haug

4.9 Tvedestrand: Blir sørlandspærlen reddet av investorer?

Den lille trebyen nede i kløften kjemper bokstavelig talt med ryggen mot (fjell)veggen. Vanlige prognoser for økonomisk utvikling ville dømt sentrum i kommunen til undergang, et sentrum som betyr svært mye for befolkningen. Følgende forhold kan bety redningen: Det ene er Tvedestrandts verdi som turistmagnet. Byens viktigste kapital er den sjarmerende sørlandsbebyggelsen som klorer seg fast i det knudrete landskapet. Denne kvaliteten har nå lokket hotellbransjen til store investeringer i den gamle bygningsmassen. Dessuten har kommunen en stor mengde hytter og sommerhus. Med sin kjøpekraft betyr sommergjestene et radikalt utvidet marked for handel og kulturaktiviteter i sommerhalvåret. Den viktigste ressursen er likevel handlekraften i befolkningen selv. Tvedestrandts innbyggere er villig til å slåss for byen sin og setter i gang nye aktiviteter og prosjekter. "Bokbyen" er ett eksempel. Den har satt Tvedestrand "på kartet" (og fått en post på statsbudsjettet.) Kan slike tiltak redde sørlandspærlen?

Byens mentale, økonomiske og fysiske hodepine

Da kommunen besluttet å sette i gang sentrumsprosjektet, rådet en pessimistisk stemning i byen. Fraflyttede forretninger og dårlig vedlikeholdte bygninger ga store deler av byen et slitt preg. Under lå usikkerheten om sentrums framtid. Hva ville skje på de store næringsarealene utenfor bykjernen? Var sentrumshandelen liv laga? At stemningen nå er en annen beror mye på at kommunen og næringslivet har organisert seg og tatt fatt i problemene. Det er åpnet flere butikker med unge, dyktige drivere. Bokbyen har gjort Tvedestrand kjent langt utenfor kommunens grenser, og flere sentrale boligprosjekter bidrar positivt. Ennå gjenstår mye arbeid, men viljen til å redde byen er på plass.

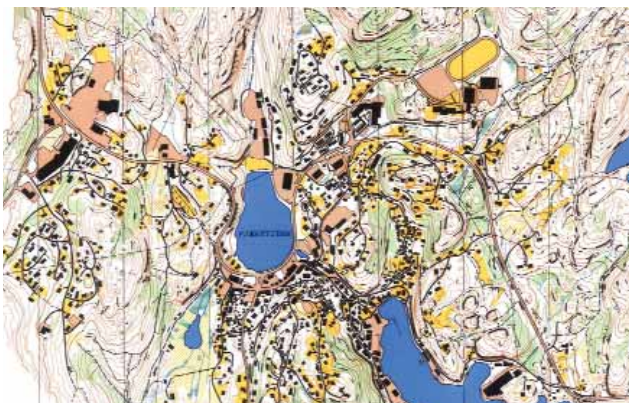
At kommunen er liten, betyr også at den er sårbar. Liten kommuneadministrasjon og svak kommuneøkonomi gir begrensede frie midler, for eksempel til sentrumsutvikling. Det er inntektene fra salg av kommunale aksjer i Agder Energi som nå brukes til utvikling av sentrum. Økonomien vil følgelig bli avgjørende for neste fase i sentrumsprosjektet.

Tvedestrandts største ressurs er den gamle trehusbebyggelsen. Fortsatt er mange hus nedslitt og vedlikeholdet forsømt. Hvordan skal eierne motiveres til å ta bedre vare på bygningsarven?

Her trengs både gulrot og pisk. Små tilskudd kan bety mye for motivasjonen til å sette i gang. Samtidig må kommunen ha et ris bak speilet: et lovverk som kan påby utbedring. Foreløpig er kommunen usikker på hvor langt den kan gå i å påby utbedring innenfor eksisterende lovverk. En mulighet kan være å bruke Plan- og bygningslovens § 89 a. Utbedringsprogram.

Fakta om Tvedestrand

- Kommunen har ca. 6000 innbyggere. I og rundt sentrum bor ca. 2000. Den minste av sørlandsbyene. Flerdubling av folketallet om sommeren. 2000 fritidsboliger.
- Sommerturistene utgjør et nødvendig grunnlag for handelen.
- Industrien i Tvedestrand kommune vokser.
- Kommunen har nesten 50 % utpendling av arbeidstakere hvorav halvparten til Arendal.
- Etablering av handel i og nær sentrum har demt opp for handelslekkasjen.
- Byen har etablert kulturaktiviteter som undervisning i dans og profilerer seg som "bokby" (10 – 15 bokutsalg).
- En "næringshage" er opprettet med oppgave å "dyrke fram" ny virksomhet.
- Sentrumsplanen definerer et større byområde som "sentrum". Sentrum er dermed "i bevegelse".



Sentrumsavgrønsing i Tvedestrand med den gamle byen fra fjorden til høyre opp mot tjernet. Bergsmyr-området øverst til venstre.

Befolkningen venter spent på den kommende miljøgata langs Tjenna, eller Fjæretjern, i øvre bydel som vil gi byen en tryggere og triveligere adkomst. Etter en del uenighet er det nå skapt et positivt forhold mellom Statens vegvesen og kommunen som ser fram til å videreføre dette i positiv handling. Befolkningen bør kunne forvente at ulike myndigheter samarbeider og drar samme *veg(!)*.

Pol, bøker og hotell...

At stemningen i byen er i ferd med å snu fra pessimisme til optimisme, skyldes ikke minst flere positive hendelser de siste årene. I 2003 åpnet Vinmonopolet sitt utsalg i sentrum med stor tiltrekningskraft både på fastboende og sommergjester. Samtidig ble Bokbyen etablert med de fleste utsalgene og arrangementene i nedre by. Optimistiske og kreative innovatører har sammen med kommunen etablert "Næringshagen", en organisasjon som skal hjelpe dem som vil bygge ny næring i kommunen. Samtidig bygges det også rent fysisk. Et nytt forretningsbygg, tilpasset den eldre bebyggelsen huser nå apotek og legesenter, og nye sentrale boligprosjekter er oppført. Dette øker igjen investeringslysten. Et firma som driver eiendomsutvikling med sentrum som forretningside, har store planer for Tvedestrand Hotell. Hotellet har slitt med driften i mange år. De nye eierne har bestemt seg for å bygge om og utvide. Samtidig ønsker de å investere i kommunens arealer ved havna. Alt dette skal skje i tråd med verneplanen. Kanskje disse prosjektene kan bety redningen for sentrum på lengre sikt?

... og Smart Club

Tvedestrand's planlagte sentrum strekker seg ca 1,7 km opp bratte bakker fra Brygga til Bergsmyr. Hva vil utbygging i den nye delen av sentrum ha å si for det gamle sentrum mellom tjernet og sjøen? Optimistene mener den planlagte Smart Club og nylig etablerte Europris vil trekke folk fra distriktene til byen og dermed også styrke sentrumshandelen i nedre by. Andre er redde for at de sterke konkurrentene i periferien vil utarme sentrum. To av de største butikkene i sentrum, for elektriske artikler og radio/TV har allerede slått seg sammen og flyttet ut til utbyggingsområdet. Lokalene i sentrum ble for små.

Hvordan er sentrumsarbeidet organisert?

Felles for kommune og næringsliv: Næringsforeningen og kommunen har faste møter en gang i måneden. Her deltar næringsforeningens styreleder, daglig leder, ordfører, nærings sjef og andre fagsjefer etter behov. En er faring fra samarbeidet er nødvendigheten av å ha en klar rolle- og arbeidsdeling mellom kommunen og næringslivet.

Innenfor kommunen: I løpet av pilotperioden har kommunen etablert faste prosjektmøter mellom etatene med samarbeid om miljøgate, trafikk og parkering, spørsmål om skilt og reklame. Ressursproblemet i en liten kommune betyr at det som regel bare er en person på hvert ansvarsområde, med ytterst liten tid til å delta i tilgrensende oppgaver.

Innenfor næringslivet: Tvedestrand sentrumsforening ble startet i 2000 som en arvtaker for handelsstandsforeningen. Våren 2006 gikk foreningen inn i den nystartede Tvedestrand Næringsforening i den hensikt å skape en sterkere organisasjon. Den nye organisasjonen rekrutterer fra alle næringsdrivende, frie yrker og gårdeiere. Kommunen har ett medlem i styret.

Også gårdeierne, en sammensatt gruppe, deltar i Næringsforeningen. Er faringen har likevel ført til at kommunen nå vil bearbeide gårdeierne direkte til å pusse opp og forskjønne eiendommene.

Pilotprosjektet

Tvedestrand ble med i pilotprogrammet i 2004 med kommunens sentrumsprosjekt som tema. Pilotprosjektet inngår som del av kommunens eget sentrumsprosjekt. Målet har vært å få sentrum til å overleve, eller som det heter: "å virkeliggjøre visjonen om vitalisering av Tvedestrand sentrum...". Prosjektet har hatt en egen prosjektgruppe med 9 representanter fra kommunen og 3 fra sentrumsforeningen. Nærings sjefen er prosjektleder og ordføreren deltar i pilotnettverket og er prosjektansvarlig overfor kommunestyret. Sentrumsprosjektet er finansiert av kommunen med 1 mill. kroner årlig påplussset tilskuddet fra Miljøverndepartementet.

Pilotprosjektets hovedområder...

- Byens fysiske/estetiske uttrykk, trafikkavvikling og parkering
- Byens innhold, handel og annen tjenesteyting, markedsføring av kulturaktiviteter, bokby og næringshage

... og prosjekter

- Planen for Miljøgata er utarbeidet med oppstart i marken høsten 2007.
- Tiltak for trafikkikkerhet og parkering ble prøvekjørt sommeren 2006, men er i hovedsak lagt på is i påvente av at hotellplanene i nedre bydel realiseres.
- Det er utarbeidet retningslinjer for bymøblering, skilting og uteservering, publisert i egen brosjyre
- Næringshagen og bokbyen har fått støtte og sistnevnte fikk kommunens kulturpris i 2005



Foto: Svein Magne Fredriksen



Foto: Øyvind Aarvig

5 MILJØVENNLIGE ARBEIDSREISER

En transportdrøm

Det er kaldt, frostrøyken omhyller skikkelsene på perongen, men *der* kommer banen! Hvordan klarer den å være så presis? Jeg minnes stadige forsinkelser og nedslitt materiell. Den tiden er heldigvis over. Jeg stiger inn i kupeen, prøver å få en rask oversikt. Hvem? Hvor? Det er alltid sitteplass. Og aldri mer enn 5 minutter å vente på neste tog. Kapasitet og hyppighet - to sider av samme sak. Vogna beveger seg i stor hastighet, men inne i kupeen er det stille. De 10 kilometerne jeg skal forflytte meg, er unnagjort på under kvartret, selv med seks stopp underveis. Denne banen har vært en lykkelig investering for byen. Bortimot tre fjerdedeler av dem som bor i gangavstand fra stasjonene, reiser kollektivt, en tredobling i forhold til busstransporten i tidligere år. Praten går i kupeen. Her kjenner mange hverandre og hverandres vaner. Noen vil snakke, andre foretrekker dagens avis mens atter andre konsentrerer seg om SMS og telefonprat. Det summer svakt fra mange tungemål.

Før og etter turen har jeg ti minutter å gå. Det er fint å bevege seg litt før en heller stillesittende jobb. De 400 meterne mellom boligen og banen er velkjente. Smaløper og tenker distré på helt andre ting mens jeg knepper jakken. Skolebarn som passer hverandre opp på skoleveien. Foreldre med barn på vei til barnehagen. Treffer noen kjente i det jeg nærmer meg stasjonen. Siste nytt om hendelser i nabolaget.

Gåturen gjennom byen fram til jobben legger jeg til fotgjengerstrøket, selv om jeg kunne spart et par minutter på å følge mer trafikkerte årer. Forskjellig opplevelse hver dag: En fortettet atmosfære, et mylder av forskjellige folk og aktiviteter. Så forskjellig fra turen *til* banen. Fint å oppleve bysentrum hver dag selv om jeg bor utenfor.

Jeg bruker banen i vinterhalvåret. I sommerhalvåret sykler jeg. Jeg sparer både tid og penger på det samtidig som jeg kommer i form. Hver vår ser jeg at nye lenker er åpnet i byens sykkelnett. Om et par år vil alle de viktige traseene være på plass; et eget, miljøvennlig transportsystem. Sykkeltraseene går i stor grad langs eller gjennom parker og der de ikke gjør det, plantes det til mot bilveien. Gang- og sykkelveien består av en fire meter bred, jevn asfaltstripe. Her ferdes syklistene i alle fasonger, men også trafikanter på rullebrett, rullski, rulleskøyter, rullator – et folk på hjul. Der det er mye trafikk, indikerer fargen på asfalten et eget felt for fotgjengere. Barn på vei til skolen, hundeluftere, spaserende. De som jogger til jobben, løper på veiskulderen med mykere grusdekke og gress.

Til sammen utgjør dette byens miljøvennlige transportsystem. En drøm? Ja. Mulig å realisere? Ja.

5.1 Hva er miljøvennlig og helsebringende transport?

I OECD prosjektet "Environmentally sustainable transport" er miljøvennlig transport definert slik:

Transport som tilfredsstiller helsemessige krav til luftkvalitet, som forhindrer klimaendringer, som gir mindre støy, bevarer dyrkbar mark og som ikke berører følsomme økosystemer.

Litt mer detaljert kan vi snakke om:

Transport basert på fornybare og klimavennlige energikilder. Gange og pedalkraft tilfredsstiller kravet, men også transportmidler basert på elektrisk kraft, vel og merke dersom elektrisiteten ikke er produsert med fossilt brensel eller atomkraft.

Energieffektiv transport. Dette stiller krav til energikilde og kapasitetsutnyttelse. Skinnegående transportmidler er svært energieffektive, men for at de (og busser) skal betegnes som miljøvennlig transport, kreves også et visst belegg.

Transport som belaster lokalmiljøet minst mulig.

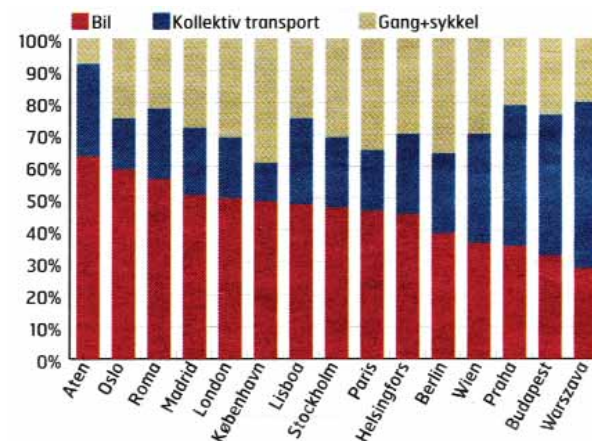
Elektrisitet gir nullutslipp av drivhusgass, men også elbiler bidrar til lokal luftforurensning i form av svevestøv og støy. Store arealer til transportformål og parkering skaper utrivelige fysiske omgivelser.

Transport som bygger opp folks helse. Sykkel og gange er de eneste som tilfredsstiller dette kravet. Bruk av kollektivtransport innebærer også en gåtur til holdeplassen.

Transport som gir færrest mulig ulykker. Vi kan aldri forsikre oss helt mot ulykker, men det er fullt mulig å redusere ulykkestallet betydelig innenfor alle transportformer. Kollektive transportformer som tog, buss, fly er de sikreste måtene å forflytte seg på over lange avstander.

I all enkelhet kan vi oppsummere miljøvennlig og helsebringende transport slik:

- Minst mulig bil- og flytransport
- Mest mulig kollektivtransport
- Mest mulig gang- og sykkeltransport



Fordeling på transportmidler i europeiske hovedsteder

5.2 Hvordan fremme miljøvennlig transport?

Om vi kan skape et samfunn basert på miljøvennlig transport, er først og fremst et politisk spørsmål. Vi kan skjele til "grønne" byer i Tyskland og Sveits og konstatere at det er fullt mulig å organisere bytransporten på en langt mer bærekraftig måte enn vi har klart, også i økonomisk avanserte samfunn og basert på demokratiske vedtak.

Problemstillingen blir:

Hvilke tiltak er nødvendige for å styrke de miljøvennlige transportformene? Og hvilke virkemidler bør samfunnet ta i bruk?

I prinsippet rår det offentlige over en rekke virkemidler som gir betingelsene for folks valg av transportmiddel og som kan settes inn for å fremme miljøvennlig transport. Disse er av ulik type og vil påvirke folks mobilitet på ulike måter. Hittil har ikke situasjonen blitt oppfattet som så kritisk at myndighetene har tydd til restriktive tiltak. Dette kan imidlertid endre seg i pakt med erkjennelsen av hva kampen mot klimaendringene vil kreve i praksis.

Virkemidlene som er listet opp nedenfor, er relativt milde i sin karakter, og fortjener å bli prøvd, før man går til mer drastiske tiltak. Pilotprosjektene har vært konsentrert om arbeids- og tjenestereiser, til forskjell fra ferie- og fritidsreiser. Omtalen nedenfor er innrettet mot de daglige reisene våre.

Vi kan skille mellom:

- Fysiske virkemidler
- Juridiske virkemidler
- Økonomiske virkemidler
- Informasjon

Fysiske virkemidler

Lokalisering og tetthet. Vi reiser fordi hverdagens gjøremål krever at vi forflytter oss. Stedene vi oppsøker i løpet av en dag er ofte plassert over et stort geografisk område. Et av de mest effektive virkemidlene for å redusere transportomfanget, er å planlegge byene med større tetthet. Dersom daglige reisemål ligger nær kollektivtransport, er det lettere å reise kollektivt og klare seg uten bil. Barnehage og butikk i nærmiljøet vil virke gunstig både sosialt og transportmessig. Gang- og sykkelveier må til for å stimulere såkalt aktiv transport.

I forhold til andre nordeuropeiske land har Norge kommet kort i å ta i bruk fysiske virkemidler.

Kollektivtransporten må forbedres vesentlig dersom folk frivillig skal la bilen stå hjemme. I byområder vil et effektivt tiltak for mindre bilbruk være å *redusere antall parkeringsplasser ved jobben*. Dagens situasjon innebærer utstrakt subsidiering av arbeidsreiser med bil, ved at bedriftene låner ut verdifullt parkeringsareal til sine ansatte. *Redusert kapasitet på veinettet*, for eksempel ved at flere kjørebane forbeholdes kollektivtransport, er virkemidler myndighetene bare i begren-



Kollektivtransport som ryggrad for byutvikling på Nord-Jæren. Trasé for mulig bybane til Sola

set grad har vært villig til å ta i bruk, men som vil ha umiddelbar virkning på bussens fremkommelighet. I tette byområder er det aktuelt for mange å kvitte seg helt med bilen. I europeiske byer finnes områder med såkalt "Carfree housing" hvor beboere forplikter seg til ikke å ha bil i tilknytning til boligen. Et godt alternativ i den tette byen er bilpools der medlemmene kan bestille og disponere kjøretøy etter behov.

Lokalisering etter ABC-prinsippet

Prinsippet, som fungerer i Nederland innebærer at man lar behovet for tilgjengelighet styre lokalisering av næringsvirksomhet. Til grunn for planleggingen ligger en klassifisering av ulike lokaliteters tilgjengelighet med bil og kollektivtransport samt en oversikt over virksomhetenes mobilitetsbehov. **A-lokalitet** har god tilgjengelighet med kollektivtransport og forbeholdes bedrifter med mange ansatte og besøkende og som ikke er avhengig av bil i driften (for eksempel administrasjon, skoler eller kulturinstitusjoner). **B-lokalitet** har middels tilgjengelighet både med kollektivtransport og bil. Her plasseres lettere industri, salg og service. **C-lokalitet** er uten tilknytning til kollektivtransport og reserveres for virksomheter med få ansatte og som er basert på bilbruk (for eksempel lager-, engros- og transportfirmaer). Prinsippet har vært i bruk fra 1989 og anvendes særlig i Nederland. Effekten er maksimering av antall kollektivreiser i et bysamfunn.

Juridiske virkemidler

Lovverket kan anvendes til å stimulere miljøvennlige transportformer. I flere land, bl.a. Storbritannia, kreves at bedrifter utarbeider *mobilitetsplaner* som redegjør for virksomhetens transport og hvordan den søkes løst. Her inngår også tiltak for å redusere biltransporten. Å tildele *barnehageplass etter bosted* kan bidra til å redusere både kjørelengde og tidsbruk for småbarnfamilier. I Firenze har en vært nødt til å *rasjonere bilbruken* for å redusere det lokale forurensningsproblemet. Folk får ta med bil inn i byen kun annenhver dag. Fra vårt eget land husker vi de stille søndagene under oljekrisen i 1973, da privat bilkjøring var forbudt, et drastisk, men akseptert tiltak slik situasjonen fortonte seg den gang.

I SMART-prosjektet opprettet Kristiansand kommune en tilskuddsordning for å fremme aktive arbeidsreiser. Kommunale enheter kunne søke om tilskudd til investering i sykkelparkering, garderobe og lignende. Responsen fra enhetene var formidabel.

Økonomiske virkemidler

Dette omfatter former for prising, beskatning og tilskudd. *Bompengeordninger* er vanlig i mange norske byer og *veipricing* kan innføres for avgrensede områder etter en lokalpolitisk avgjørelse. I London og Stockholm har former for veipricing eller rushtidsavgift ført til betydelig mindre trafikk.

Gratisparkering på jobben kan beskattes på linje med andre frynsegoder, og motsatt kan en *gi skattefritak for månedskort og subsidiere arbeidsreiser på sykkel*. Myndighetene kan også ilegge *lavere avgifter for mer miljøvennlige biler og subsidiere biodrivstoff*. Tilskudd til

kollektivtransport skjer og kan skje på forskjellig nivå og i mange former. Staten kan dessuten *bygge flere sykkelveier og anlegge tospors jernbaner*. Den kan også gi økte *tilskudd til prosjekter* med formål å øke andelen miljøvennlig transport eller utvikle kunnskap om temaet.

Informasjon og kampanjer

Informasjon, markedsføring og holdningsskapende tiltak er nødvendige virkemidler for å motivere aktørene til å reise miljøvennlig. *Et nasjonalt kompetansesenter* kan samle erfaring fra forsøk på å stimulere miljøvennlig transport. *Lokale kampanjer* med direkte kontakt med brukerne er nødvendig for å endre holdninger. *Informasjon om kollektivtilbudet* må være enkel og lett tilgjengelig for alle.

I praksis vil virkemidlene ha elementer av både økonomi, juss og fysiske endringer. Det kan dessuten være helt avgjørende for suksessen av et tiltak at man samarbeider med interessegrupper (for eksempel sykkelklubber, idrettslag, fagforeninger og foreldretvalg på skoler). Spesielt viktig er det å etablere alternative transportmuligheter og informere om dem dersom man innfører restriktive tiltak mot biltransport.

Hvorfor er arbeids- og tjenestereiser viktige?

Arbeidsreiser inkludert ærender på vei til eller fra arbeidet utgjør ca. 30 % av alle reiser. Det er flere grunner til at arbeidsreisene er viktige. For det første foregår de i konsentrerte tidsrom, på hverdager og i to puljer, morgen og ettermiddag. Dermed blir de dimensjonerende for hele byens transportsystem. For det andre skjer nærmere 70 % av arbeidsreisene her i landet med bil med de konsekvenser dette har for miljøet. For det tredje påvirker arbeidsreiser med bil helsen, både i form av ulykkesfare og tap av mosjon.



Værbeskyttet bussterminal på Glæverbukta Tromsø

Tjenestereisene utgjør en liten andel av de totale reisene, men her er andelen flyreiser større. 14 % av de interregionale reisene er tjenestereiser og 28 % av dem skjer med fly. Derfor er også de viktige.

Både av hensyn til ressursbruk, bymiljø og helse er det følgelig relevant å ta opp arbeids- og tjenestereisene våre til kritisk vurdering.

5.3 Hva er mobilitetsstyring?

Selv om samfunnet de siste årene har lagt mer opp til miljøvennlige transportformer, er det mange som ikke velger å bruke dem. Tidsbruk, bekvemmelighetsgrunner, økonomi, vaner og holdninger kan gjøre det vanskelig å endre praksis.

Mobilitetsstyring skal fremme bærekraftig transport i bedrifter, offentlige og private virksomheter. Formålet er at virksomheter og deres ansatte, kunder eller leverandører skal gjøre miljøvennlige transportvalg i samarbeid med kommune og transportselskap. I mobilitetsstyring er informasjon, holdningsskapende arbeid og tilrettelegging for miljøvennlige transportvalg viktig. Mobilitetsstyring omfatter også lokalisering av virksomhet nær kollektivtilbudet ved etablering eller flytting. Mobilitetsstyring er et supplement til tradisjonelle virkemidler som arealpolitikk, infrastrukturutbygging, drift av kollektivtilbudet, beskatning og regulering.

Tiltak i bedriftsrettet mobilitetsstyring

Pilotprosjektene er konsentrert om arbeids- og tjenestereiser. Hvilke tiltak er relevante for å fremme miljøvennlig transport i forbindelse med jobb og næringsvirksomhet?

- **Redusere antall arbeids- og tjenestereiser.** Hjemmearbeid anslåes praktisk mulig for hele 25 % av arbeidstakerne. Dersom disse jobber to dager hjemme per uke, vil det totale transportomfanget synke med rundt 10 %. Telefon og videokonferanser kan spare bedriftene for tidsbruk til reiser, og virker avstressende for de ansatte.
- **Redusere behovet for å bruke bil.** Ansatte tar ofte bilen til jobb for å utføre ærender eller kjøre til et møte i arbeidstiden. Tilbud om bilpool for eksempel med elektriske biler kan møte dette behovet. Også kameratkjøring kan stimuleres av bedriften. For bedrifter utenfor de store byene er det aktuelt å prioritere jobbsøkere som bor i lokalsamfunnet.



Gågata i Tromsø

Foto: Ragnhild Haug

- **Legge til rette for å gå, sykle eller bruke kollektivtransport.** Bedriften bør gi god informasjon om kollektivtransport og anlegge lette atkomster fra buss og bane. Den bør sørge for sikker sykkel-parkering, helst i garasje, i hvert fall under tak. Den bør også sørge for garderobe og dusjmulighet. Månedskort kan helt eller delvis betales av bedriften, det samme kan tenkes for sykkelutstyr og service samt medlemsavgift i bilpool. Et antall parkeringsplasser kan fjernes. Bedrifter kan velge å legge avgift på disponible plasser, eller reservere dem for personer med uttalt behov, for eksempel funksjonshemmede.
- **Holdningsskapende informasjonskampanjer.** Bedrifter kan motivere for deltakelse i aksjoner av typen "Sykle til jobben" med premiering og organisering. De kan opprette eget CO2 regnskap, og blant annet registrere utslipp fra arbeids- og tjenestereiser til ansatte. Ansatte som kjører mye i forbindelse med jobben, kan læres opp i økonomisk kjøring, såkalt "Eco Driving".

Først og fremst bør en tenke i tiltakspakker. For eksempel bør bedriften tilby bruk av bilpool når en begrenser antall parkeringsplasser for de ansatte. Og når kommunen har ferdigstilt et viktig ledd i gang/sykkelveisystemet, bør dette markedsføres sammen med kollektivtransporttilbudet.

Hva kan oppnås med mobilitetsstyring?

Dagens transportsystem gir i hovedsak stor mobilitet til innbyggerne, men er ikke bærekraftig. Både systemet, våre reisemønstre og vaner må legges betydelig om dersom vi skal nå målene om miljøvennlig og hel-sebringende transport.

Mobilitetsstyring er spesielt relevant når de fysiske forholdene er lagt til rette for miljøvennlig transport, men endringen i reiseatferd uteblir. Å ta i bruk mobilitetsstyring innebærer en dobbelt strategi. Man arbeider både med transportsystem og atferd.



Reisetorg: Informasjon om miljøvennlige reisemuligheter for ansatte i bedrifter Foto: Iris Gust

I følge tyske undersøkelser vil en kunne oppnå en reduksjon av antall bilreiser på mellom 5 og 15 %, alt etter de lokale forholdene. Potensialet ligger i reduksjon i driftskostnader, antall ulykker, tidsbruk, luftforurensning og klimagassutslipp.

Foreløpige erfaringer i Norge

Denne måten å tenke på er ny i Norge og har bare vært forsøkt i noen få prosjekter. Ut fra SMART-programmet, som beskrives lenger nede, og noen andre forsøk på mobilitetsstyring, kan vi oppsummere følgende:

- Positive enkeltresultater er oppnådd, men før- og etterundersøkelser mangler i de fleste tilfellene. Det har derfor vært vanskelig å påvise målbare effekter av forsøkene
- Prosjektperiodene har vært for korte til å gi varige resultater.
- Prosjektene har vært konsentrert om enkelte transportformer, for eksempel sykling. Helhetlig satsing vil trolig gi større resultat.
- Kompetansen hos de involverte har vært mangelfull og samarbeid med relevante aktører har vært vanskelig å etablere.
- Rammebetingelser av fysisk, juridisk og økonomisk art som kunne støttet forsøkene, har bare i begrenset grad vært til stede.

5.4 Anbefalinger

Det viktige med forsøkene er at vi har vunnet erfaring fra et nytt felt. Anbefalingene nedenfor bygger på forsøkene, på utenlandsk erfaring og andre norske forsøk med miljøvennlig transport.

Til kommunene:

Kommunene har et særlig ansvar for å arbeide med mobilitetsstyring, både i egen virksomhet og for å hjelpe andre. Kommunen kan tilrettelegge gjennom areal- og transportplanlegging, parkeringspolitikk og styring av elevopptak og barnehageplasser. Kommunen bør:

- Synliggjøre kollektivtraseer og klargjøre områder for foretting.
- Lokalisere bedrifter og egen virksomhet til kollektivknutepunkter.
- Utvikle bysentrum og lokalsentre, og unngå nye eksterne kjøpesentra.
- Bygge gang- og sykkelveier. Etablere sykkelparkering ved kollektivknutepunkter og arbeidsplasser.
- Bruke maksimumsnormer for antall parkeringsplasser ved bedrifter kombinert med boligsoneparkering i områder med god kollektivtransportdekning.
- Tildel barnehageplasser nær boligen for å redusere transportarbeid.
- Opprette kommunalt eller regionalt basert mobilitetsrådgivning for bedrifter og virksomheter.
- Innføre mobilitetsstyring i kommunens virksomheter.

Til Staten:

Staten har spesielt ansvar for å stimulere mobilitetsstyring ved økonomiske og juridiske virkemidler på nasjonalt nivå. Staten har ansvaret for å samordne transportformene og har, med Statens vegvesen og Jernbaneverket, styringen over svært viktige deler av samferdselssektoren. Staten bør:

- Etablere gode rammebetingelser for å velge miljøvennlige reiser, bl.a. ved å bygge ut et velfungerende kollektivtransport- og sykkelveinett.
- Lokalisere statlig virksomhet til kollektivknutepunkter.
- Likestille fordelsbeskatning av ulike transportformer.
- Etablere et nasjonalt kompetansesenter for mobilitetsstyring.
- Innføre en støtteordning for prosjekter med mobilitetsstyring.
- Innføre lovhjemmel som gir mulighet for å stille krav om mobilitetsplaner til bedrifter.
- Bruke økte mobilitetskrav i miljøledelsessystemer.

Til regionale statsetater og fylkeskommuner:

Regionale myndigheter har ansvar for å planlegge kollektivtransport og vegbygging innenfor sitt område. Regionale myndigheter bør:

- Holde fast ved og videreutvikle samordnete areal- og transportplaner (ATP) i regionen. Det kan innebære å samle regionens transportplanlegging under en sentral instans.

- Lokalisere egen virksomhet til kollektivknutepunkter.
- Støtte utviklingsarbeid med å formidle kunnskap om mobilitetsstyring.

Til virksomheter/bedrifter

Den enkelte virksomhet kan motivere sine ansatte til å reise miljøvennlig og legge til rette for dette på en rekke måter. Den enkelte virksomhet bør:

- Avvikle individuelle firmabilordninger og erstatte dem med felles firmabiler som bestilles etter behov
- Utarbeide en transportplan og reisepolitikk som vektlegger bruk av kollektivtransport, sykkel og gange på arbeids- og tjenestereiser.
- Ta i bruk video- og telefonkonferanser for å redusere tjenestereiser.
- Gjennomføre en pakke av samvirkende tiltak som fremmer miljøvennlige og helsefremmende arbeids- og tjenestereiser hos de ansatte.
- Samarbeide med flere aktører, som kommunen, transportselskap og andre virksomheter i samme område.
- Markedsføre kollektivtransport, sykkel og gange på arbeids- og tjenestereiser. Informere ansatte om alternativer til bilbruk og om den interne reisepolicyen.
- Premiere miljøvennlig reiseatferd hos de ansatte og holde arrangementer som sykkel dag, bilfri dag, e.l.

Pilotprosjektet

Prosjektet "Miljøvennlig og helsebringende transport i næringslivet" har hatt et todelt mål. For det første ønsket departementet å få fram gode eksempler på hvordan bedrifter i samarbeid med offentlige myndigheter kan finne miljøvennlige løsninger på de ansattes transportbehov. For det andre ønsket en å finne fram til virkemidler og incentiver som best kan fremme miljøvennlig og helsebringende transport. Særlig ønsket en å finne løsninger med gevinst både for bedriftene og samfunnet.

Dette temaet er nytt i Norge. Det ligger dermed i sakens natur at en må forsøke seg fram. Selv om prosjektene ikke kunne vise til store endringer i reisevaner, har de bidratt med viktige erfaringer og anbefalinger om mobilitetsstyring. En egen mobilitetstjeneste er opprettet i Oslo og Bergen.

Forkortelsen SMART står for "Sunne, Miljøvennlige ARbeids- og Tjenestereiser". Fire prosjekter er gjennomført i programmet. Det er SMART Groruddalen, SMART Kristiansand, SMARTING (SMART i Nedre Glomma (!)) og SMART Steinkjer. I tillegg til SMART-programmet har Husbanken og Trondheim kommune arbeidet med mobilitetsstyring. Kommunene Oslo og Bergen driver mobilitetsrådgivning og skoler i Fredrikstad samt Stabekk skole i Bærum har arbeidet med mobilitetsstyring.



Tog har stor kapasitet

Foto: Øyvind Aarvig

GRORUDDALEN



5.5 SMART Groruddalen: Ambisiøse mål i krevende kontekst

SMART Groruddalen er eksempel på hvordan mobilitetsstyring kan inngå som ett av flere tiltak for å få folk til å reise miljøvennlig. Samtidig med undersøkelser og motiveringsarbeid i regi av SMART-prosjektet, ble det gjennomført fysiske tiltak som å bedre tilgjengeligheten til T-banestasjoner, oppruste stasjonene og etablere snarveier og gang/sykkelforbindelser. De inngikk som delprosjekter under paraplyen "Miljøvennlige reiser i Groruddalen" i perioden 2002 – 2005 og kan sees som en av forløperne til Groruddalssatsingen. Dette programmet skal gjennomføres de kommende årene og tar blant annet opp transportproblemet. Groruddalen er den delen av Osloregionen som er lettest tilgjengelig med bil og området har stor vei- og parkeringskapasitet.

Resultater: først og fremst økt motivasjon

Det ambisiøse målet var å innføre omfattende mobilitetsstyring i fem store bedrifter. Selv om prosjektet var godt planlagt, viste det seg at prosjektiden var for kort og tiltakene for spede til å nå dette målet, enn si endre reisevanene. Det viktigste resultatet av prosjektet var trolig inspirasjonen til å gå videre med temaet i den kommende Groruddalssatsingen. Dessuten ble effekten av samvirkende fysiske og motiverende tiltak klarlagt. En ordning med mobilitetsrådgivning for bedrifter i regi av Samferdselsetaten kan også sees som et konkret resultat av prosjektet.



Mobility Oslo

Bedre transportløsninger for din bedrift

Anbefalinger fra SMART Groruddalen:

Staten bør innføre fordelsbeskatning av parkeringsplasser på jobben.

Fylkeskommunen bør forbedre både tilbudet og tilgjengeligheten til kollektivtransport i Groruddalen.

Oslo kommune bør etablere et rådgivningskontor og en tilskuddsordning til bedrifter som vil drive mobilitetsstyring. Et brukerforum for bedrifter som satser på mobilitetsstyring bør også etableres. Samarbeidet mellom de store aktørene Oslo kommune, Statens vegvesen, Jernbaneverket og Oslo Sporveier bør gjøres permanent og forpliktende. Sykkelvegnettet må forbedres og ordninger med sykkelgodtgjørelse må innføres i kommunal virksomhet. Kommunen må sette maksimumskrav til parkeringsplasser i bedrifter.

Bedrifter som vil sette i gang med mobilitetsstyring, bør ligge lett tilgjengelig for kollektivtransport og ha et godt tilbud. Bedriften må tenke langsiktig og arbeide systematisk. For å motivere for endring og synliggjøre tankegangen bør en raskt gjøre noen enkle tiltak.

Fakta om SMART Groruddalen

- Mål: Utvikle og utprøve verktøy i samarbeid med fem store bedrifter i området
- Prosjektperiode: 2001 – 2004
- Finansiering: 1.3 mill. kroner for hele perioden
- De største bidragsyterne var Statens vegvesen, Oslo kommune og Miljøverndepartementet.
- Organisert som samarbeidsprosjekt mellom Syklistenes Landsforening, Bilkollektivet BA, Norges Automobilforbund og AS Oslo Sporveier.
- Rettet seg mot bedriftene Siemens, Oslo Vei, Bydel Bjerke, Tollpost Globe og Linjegods.
- Aktiviteter: Kartlegging av reisevaner og etablering av brukerforum
- Resultater: Erfaring for videre arbeid. Opprettelse av mobilitetsrådgivning for bedrifter ("Mobility Oslo") i regi av Samferdselsetaten Oslo kommune.

KRISTIANSAND



Syklister prioriteres i trafikken i Kristiansand

Foto: Kristiansand kommune

5.6 SMART Kristiansand: Omfattende satsing, positive resultater

Kristiansand har arbeidet lenge og bevisst med å styrke den miljøvennlige transporten i kommunen. Som en av flere byer forsøker den seg med alternativ organisering av transportplanleggingen for regionen (ATP-forsøket), et tiltak som kritikere har etterlyst lenge. ATP-forsøket inneholder så vel fysiske som organisatoriske tiltak. SMART-prosjektet ble forankret i dette mer omfattende forsøket. Arbeidet var rettet mot bedrifter og gikk ut på å motivere for endrete reisevaner på ulike måter. Dermed kunne ATP og SMART befrukte hverandre gjensidig.

Hva er ATP-forsøket?

”Forsøk med alternativ forvaltningsorganisering av transportsystemet i større byområder” (ATP-forsøket) overfører ansvaret for å organisere transporten i Kristiansandregionen fra flere enheter og nivåer til *ett sentralt utvalg*. ATP-utvalget prioriterer midler til investeringer i veisystem, kjøp av kollektivtransporttjenester, tiltak for gående og syklende, forsøksvirksomhet og lignende. Samtidig skal utvalget følge opp en arealpolitikk i samsvar med nasjonale retningslinjer. Selv om prioritering knyttet til investeringer i det øvrige riksvegnettet følger Stortingets føringer, vil ordningen innebære et stort skritt framover for arbeidet med å fremme miljøvennlig transport.



Tiltak innenfor ATP-forsøket innebærer blant annet

- Forbedring av sykkelveinettet
- Bedre fremkommelighet for kollektivtransport
- ”Bike and ride” ved knutepunkter
- Gågater
- Miljøsoner
- Parkeringsrestriksjoner

Målsetting og resultater

Målsetting for alle reiser ble fastsatt, men ikke spesielt for arbeids- og tjenestereiser. Antall sykkelreiser skulle økes med 20 %, kollektivtransportreiser med 10 % og antall reiser med bussmetroen med 20 % i løpet av 2003 – 2006.

Selv om målene ikke ble nådd fullt ut, er økningen i miljøvennlig transport oppmuntrende. Resultatet som tilskrives ATP-forsøket og SMART er en økning av antall bussreiser med 10 % for hele regionen og en økning av antall reiser med bussmetroen på vel 15 %.

Fakta om SMART Kristiansand

- Mål: Øke andel miljøvennlige arbeids- og tjenestereiser.
- Prosjektperiode: 2004 – 2006
- Finansiering for hele prosjektperioden: 1.3 mill. kroner.
- Store bidragsytere: ATP-forsøket i Kristiansand, Sørlandet Sykehus og Miljøverndepartementet
- Organisering: Styringsgruppe: ATP-utvalget
Prosjektgruppe: Representanter fra Statens vegvesen, Vest-Agder fylkeskommune, Kristiansand kommune og Vest-Agder mosjons og bedriftsidrettskrets.
- Rettet seg mot bedriftene Sørlandet Sykehus HF, Høyskolen i Kristiansand, National Oilwell Varco og Aker Maritim.
- Resultater: Betydelig økning i antall kollektivtransportreiser (som resultat av både ATP-forsøket og SMART-satsingen).

Aktiviteter i SMART Kristiansand

- Gåkampanjen "Tusenbein" hvor 250 deltok i 2004, 196 i 2005.
- 1000 gratis busskort ble utdelt som premie og et antall reiser ble utdelt til kommunens ansatte.
- Tilskudd ble gitt til bedrifter som ønsket å etablere parkeringsplasser for sykkel, garderobeutstyr m.m.
- En ny bussrute ble etablert til et område med store bedrifter.
- Ved Sørlandet sykehus er anordnet 230 åpne sykkel-parkeringsplasser og 60 plasser under tak.
- 2300 kontrakter om bruk av sykkelhjelm er inngått med enkeltpersoner. Kristiansand fikk førsteplass i "Sykle til jobben" aksjonen i 2004.

Erfaringer

PLUSS: Den store fordelen i Kristiansand var at ATP-forsøket med sin omfattende satsing og SMART med informasjon og motivering til arbeidslivet kunne støtte hverandre gjensidig. Mobilitetsstyringen ble altså fulgt opp med håndfaste endringer og vice versa. Prosjektet viste også at det lønner seg å skape en god dialog med store virksomheter med mål om samarbeid og finansiell støtte. Bedriftene reagerte positivt på finansieringspakker for å etablere sykkelparkering, garderobes og annet utstyr for å fremme pedal- og beinbruk.

Søknadene oversteget bevilgningene fra kommunen.

MINUS: Erfaringene var ikke fullt så gode når det "Tusenbeinkampanjen". Selv om aksjonen ble godt mottatt og mange deltok, ble ressursinnsatsen for høy i forhold til resultatene. Etterevaluering av arbeids- og tjenestereiser ble ikke gjennomført.

Anbefalinger fra SMART Kristiansand:

Staten bør innføre fordelsbeskatning på P-plasser ved jobben. Fordelsbeskatningen av tilskudd til kollektivtransport og sykling bør opphøre.

Kommuner og bedrifter bør arbeide kontinuerlig med å bevisstgjøre sine ansatte. De bør også endre sin egen reisepolicy i retning av kollektivtransport, sykling og gange.

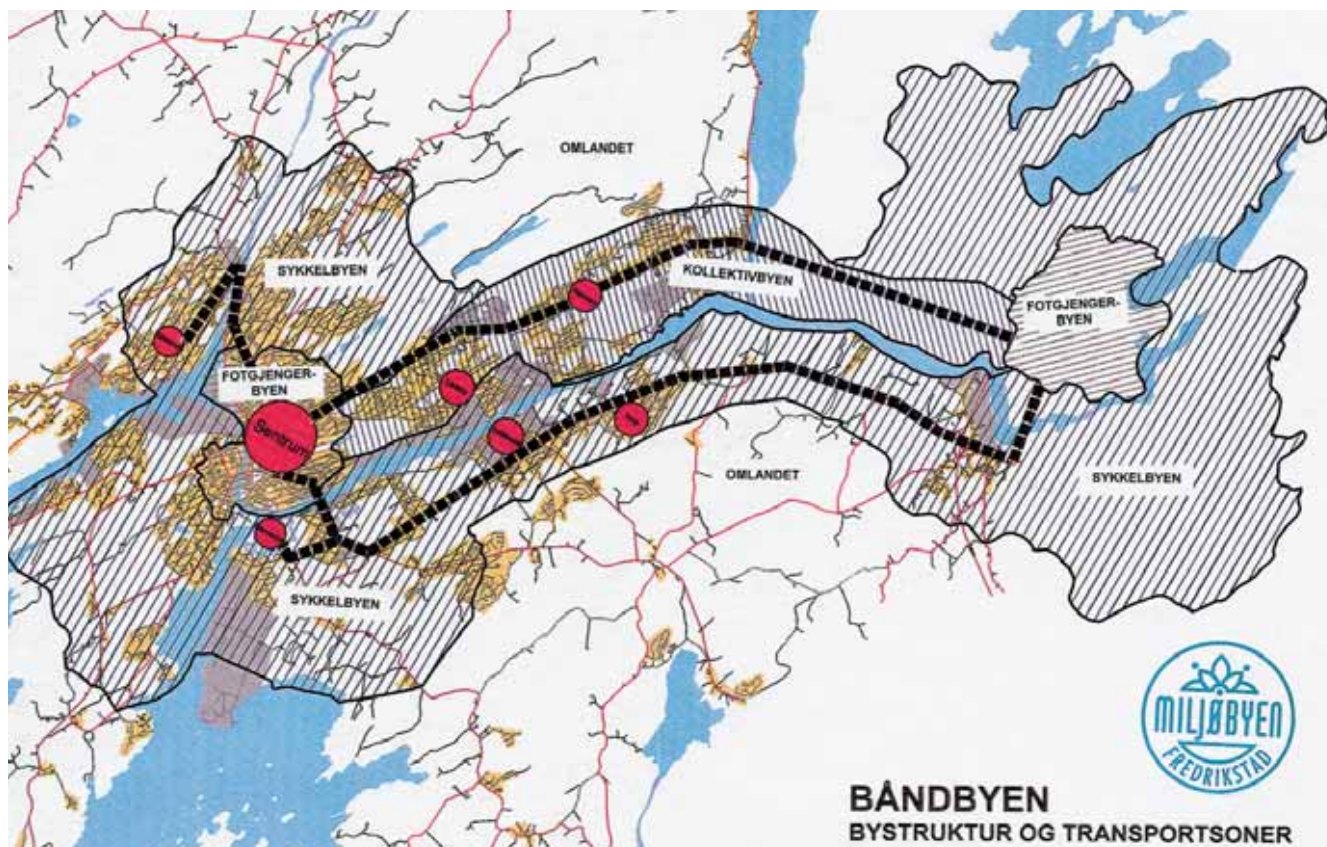


Sykelbarometer måler antall passeringer per dag



Sykkle til bussmetro i Kristiansand

NEDRE GLOMMA



5.7 SMARTING (SMART i Nedre Glomma): For smått i første omgang

Nedre Glomma-regionen har et klima og en topografi som egner seg godt for sykling store deler av året. I Fredrikstad bor dessuten 63 % av befolkningen mindre enn fem kilometer fra sentrum. Disse forholdene indikerer at det finnes et stort potensial for å øke bruken av sykkel i kommunen. Det var på denne bakgrunnen at SMART-prosjektet i Fredrikstad ble konsentrert om sykkel som transportmiddel.

Smartingens aktiviteter

Poenget var å få en oppdatert oversikt over alle forhold som gjaldt sykling i området. Sykkelveinettet ble kartlagt, antall gående og syklende ble talt opp, reisevaner i et utvalg bedrifter ble analysert. I tillegg utarbeidet man en eksempelsamling med forbillidlig praksis i inn- og utland. Dessuten ble det drevet holdningsskapende arbeid med utgangspunkt i "Sykle til jobben" aksjonen. Fysiske forbedringer ble gjennomført på sykkelveinettet og sykkelparkering ble etablert flere steder.



Hvorfor ikke økt sykling?

Selv om målet med å etablere en kunnskapsbase ble nådd, er det nedslående at man ikke kan se resultater i endret praksis. I perioden 2003 – 2005 var sykkelbruken i Fredrikstad uendret. I Sarpsborg gikk den tilbake. Til gjengjeld økte gangtrafikken i begge byer, i Sarpsborg relativt sterkt. Kommunen har ikke noen god forklaring på dette.

Fakta om SMART i Nedre Glomma

- Mål: Å bringe fram kunnskap som grunnlag for en mer omfattende satsing. Bygge ut og skilte gang og sykkelveier. Videreføre holdningsskapende arbeid mot næringslivet.
- Prosjektperiode: 2004 – 2006.
- Budsjett: kr. 370.000.
- De viktigste bidragsyterne: Østfold fylkeskommune og Miljøverndepartementet.
- Organisering: Fredrikstad og Sarpsborg kommuner stod som prosjektansvarlige.
- Involverte aktører: Stiftelsen Østfoldforskning, lokale bedrifter i to kjøpesentre og noen industribedrifter, utvalgte videregående skoler, Østfold fylkeskommune og Fredrikstad Utvikling.
- Resultater: En kunnskapsbase er etablert. Usikkerhet om effekter av holdningsskapende arbeid.

Kunne prosjektet vært forbedret?

Bruk av restriktive parkeringsnormer samt promotering av kollektivtransport kunne gitt større effekt på folks praksis. Dessuten kunne kommunene startet med seg selv, og slik etablert eksempler til etterfølgelse. At prosjektet hadde kortere tid til rådighet enn de øvrige SMART-prosjektene, kan også forklare at verken kommunen eller bedriftene satset på et tett samarbeid.

Anbefalinger fra SMARTiNG

Staten bør stille til disposisjon kompetanse og verktøy for arbeid med å fremme miljøvennlig transport. Hjelp til å gjøre transportstudier i egen regi etterlyses. Staten bør sammenfatte generell kunnskap om reisevaner, beskrive framgangsmåter i holdningsskapende arbeid og gi eksempler til etterfølgelse. I tillegg etterlyses kompetanse om markedsføring.

Men Fredrikstad gir ikke opp

Fredrikstad, som har lav kollektivtransportandel, mildt klima og flatt terreng, er utpekt som *sykkelby* av Statens vegvesen. For tiden utarbeider kommunen en handlingsplan som omfatter fysiske tiltak for sykkel, forbedring av kollektivtransporten og holdningsskapende arbeid. Målgruppene for mobilitetsstyring vil være kommuneansatte selv, og store arbeidsplasser som sykehuset og høyskolen. Aksjonen for å få elever til å bruke beina på skoleveien fortsetter og kommunen satser på miljøvennlig transport til Fredrikstads nye stadion. (Se for øvrig kapittel 3 Byomforming)

Det mest positive som har skjedd på sykkelfronten i Fredrikstad, er innholdet i den nye bompengepakka for byen. Blant de prioriterte tiltakene er sykkelveinetet, som skal bygges ut for 160 mill. kroner. I tillegg er det bevilget 12 mill. kroner til et forprosjekt med "elvetmetro", en hurtiggående ferje som vil forbinde begge sider av elvene og dermed forkorte reisestrekninger for fotgjengere og syklistenes vesentlig. Gratulerer Fredrikstad!



Ved Fredrikstad jernbanestasjon har NSB og kommunen innredet en Sykkelstall. Kirkens bymisjon gir arbeidstrening til ungdom som utfører sykkelsjekk og reparasjon. Sykler kan leies og kjøpes.



Ny elvetmetro i Fredrikstad – et svar på Vaporettoen i Venezia?

STEINKJER



Sykkelarrangement i Steinkjer

Foto: Torgeir Havik

5.8 Smart i Steinkjer: Satsing på sykkel

Hvordan skal en få folk i en liten by i Midt-Norge til å sette seg på bussen eller sykkelen? De fleste arbeidsplasser i Steinkjer tilbyr gratis parkering til sine ansatte. Bussen er lite benyttet. Tre av fire ansatte på Statens hus bruker privatbil som transportmiddel og bare 10 % tar bussen, selv om vinteren. Vi befinner oss i bil-Norge. Kan man i det hele tatt tenke seg muligheten av å endre dette bildet vesentlig? Sett i lys av dette stilte SMART Steinkjer høye mål.

Aktiviteter rettet mot økt sykkelbruk

Det ble opprettet kontakt med over tjue virksomheter i Steinkjer og samarbeidet nært med 3 utvalgte, blant annet Steinkjer kommune. Bedriftene ble oppmuntret til å delta i "Sykle til jobben" aksjonen og tilrettelegge for fysisk aktivitet. "Sykle til jobben" ble også markedsført overfor publikum med presseoppslag, logo, trøyer og sykkelkart. Nye sykkelstativer ble satt opp enkelte steder i byen. Det årlige sykkelarrangementet "Trø te" ble gjennomført og kommuneansatte gjennomgikk kurs i sykkelvedlikehold. I samarbeid med busselskapet ble syklistene tilbudt månedskort til halv pris i vintersesongen i håp om at de ville la bilen stå i vintermånedene.



Positive erfaringer med organisering, markedsføring og gjenbruk

Et delmål for prosjektet var å vinne tilslutning for ideen om miljøvennlig og helsebringende transport. Mye av aktiviteten bestod følgelig i å etablere dialogformer og partnerskap med bedrifter og transportselskap. Det viste seg vanskelig å engasjere bedriftene, spesielt de små med begrensede ressurser.

De mest positive erfaringene fra prosjektet ligger trolig i den økte bevisstheten om temaet som ble oppnådd etter aktiv markedsføring:

- En SMART-gruppe jobbet på tvers av seksjoner i kommunen og oppnådde dermed en god forankring blant de ansatte.

Fakta om SMART Steinkjer

- Hovedmål: Å øke antall sykkelreiser med 25 % og antall kollektivreiser med 15 % i løpet av fire år.
- Prosjektperiode: 2003 – 2006.
- Budsjett: 1,060 mill. kroner for hele perioden.
- De viktigste bidragsyterne: Statens vegvesen, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Steinkjer kommune og Miljøverndepartementet.
- Organisering: Ansvarlig for prosjektet var Nord-Trøndelag mosjons- og bedriftsidrettskrets. I referansegruppen satt representanter for Statens vegvesen, Fylkesmannen og Steinkjer kommune.
- Resultater: Hovedmålet ovenfor ble ikke nådd. Antall sykkelreiser innenfor "Sykle til jobben" aksjonen viste riktig nok økning. Antall kollektivreiser har holdt seg konstant under prosjektperioden.

- Prosjektlederen tok direkte kontakt med mange bedrifter, holdt møter og diskuterte muligheter for mobilitetsstyring.
- Prosjektet ble gjort synlig i byen gjennom presseoppslag, nyhetsbrev, logo, trøyer, sykkelkart og arrangementer.
- En ordning med bedriftssykler ble etablert i de kommunale enhetene. Syklene kommer fra Arbeidssentralen som setter dem sammen og reparerer dem. Som råstoff anvender de blant annet brukte sykler fra søppelmottaket. Arbeidssentralen har utviklet seg som et senter for sykkelaktiviteter og de ansatte får arbeidstrening i å reparere sykler.

Sponsing av månedskort?

Prosjektlederen foreslo overfor bedrifter at de kunne sponse månedskort med samme beløp som busselskapet tilbød. Bedriftene avsto med begrunnelse at de ikke ville forfordle busspassasjerer blant sine ansatte. Ikke desto mindre tilbyr bedriftene gratis parkeringsplass på jobben.

Kommunen fortsetter prosjektet

Den store interessen som er skapt i kommunen har ført til at prosjektet videreføres. Nettverkene som er bygget opp internt i kommunen og mot private virk-

somheter, vil fortsette sin virksomhet. Ønskede tiltak er flere sykkelstativer på skolene og bedre vedlikehold av gang- og sykkelveier. Tilbudet med halv pris på månedskort på bussen blir opprettholdt.

Anbefalinger fra SMART Steinkjer:

Staten bør organisere en nasjonal holdningskampanje rettet mot kommuner, bedrifter og den enkelte. Massemedia må utnyttes til å gi slagkraft. En støtteordning bør opprettes hvor kommuner kan søke tilskudd til mobilitetsstyringstiltak i virksomheter, for eksempel til sykkelparkering.

Nord-Trøndelag fylkeskommune bør bygge et gang-sykkelveinett. En ATP-ordning som i Kristiansand kan gi nødvendig handlingsrom.

Steinkjer kommune bør etablere sykkelparkering ved alle byens skoler og bygge et sykkelparkeringshus ved jernbanestasjonen. I tillegg trengs en ny reisevaneundersøkelse og argumenter for å endre reisevaner.

Virksomheter og bedrifter bør anvende tiltakspakker rettet mot arbeids- og tjenestereiser. Arbeidet kan knyttes til helsespørsmål og egne bedriftsidrettslag kan fungere som pådrivere.



Sykkelparkering under tak ved Fylkets Hus Foto: Torgeir Havik



Fra det første årlige "Trø te" - arrangementet Foto: Torgeir Havik



Aksjonsdag i Bergen sentrum

Foto: Bergen kommune

5.9 Andre erfaringer med mobilitetsstyring og rådgivning

Flere virksomheter i Norge har jobbet med enkelttiltak, men få har utviklet hele pakker, som mobilitetsstyring innebærer. Virksomheter som flytter til et nytt sted har mulighet til å endre reisevaner hos sine ansatte. Husbanken i Drammen og Trondheim kommune har gode erfaringer med mobilitetstiltak, begge i forbindelse med flytting. Kommunene Bergen og Oslo driver forsøk med rådgivningstjeneste om miljøvennlige reisevaner. Mobilitetsuken 2006 promoterte miljøvennlige og helsebringende reiser.

Forklaring på det gode resultatet

At Husbanken flyttet en stor del av virksomheten fra Majorstuen i Oslo til Drammen, kan ikke betegnes som noe miljøvennlig transporttiltak i seg selv, snarere tvert i mot. De fleste bodde (og bor) i eller i nærheten av Oslo og reiste kollektivt, gikk eller syklet til Majorstuen. Men når Husbanken først skulle flytte, viser resultatet at man klarte å lede reisevanene inn i et miljøvennlig spor og dette på tross av at alle ansatte har tilgang til gratis parkering på det nye arbeidstedet.

SMARTE REISEVANER
lønner seg

Beliggenheten med fem minutters gangavstand fra stasjonen i Drammen er trolig den viktigste forklaringen, ved siden av kødannelser og stresset arbeidsreise i bil på E-18 fra Oslo. Hyppige togavganger og god kapasitet på strekningen Oslo – Drammen spiller også inn. Rammebetingelsene er altså gunstige, men man skal heller ikke undervurdere betydningen av mobilitetstiltakene som ble satt inn ved flyttingen. Husbanken tilbød subsidiering av månedskortet og en halv time av reisetiden kan noteres som arbeidstid. Dessuten ga banken personlig informasjon til sine ansatte med reiseråd om kollektivtransport fra hjemmeadressen. Den første uken arrangerte banken "reisetorg" hvor representanter for kollektivselskapene ga råd. De ansatte selv sier at de reiser kollektivt fordi det er lett (49 %), dyrt å bruke bil (42 %), reisetiden inngår i arbeidstiden (42 %), og fordi de får økonomisk støtte fra arbeidsgiver (38 %).

Fakta om mobilitetstiltak i Husbanken i Drammen

- Husbanken flyttet sitt hovedkontor fra Oslo til Drammen i 2006.
- Kontoret ble lokalisert i gangavstand til jernbanestasjonen.
- Reiser med kollektivtransport blir subsidiert og reisen teller delvis som arbeidstid.
- Flere informasjonstiltak ble satt i verk i forbindelse med flyttingen.
- Resultatet er at 78 % av 140 ansatte bruker alternativer til privatbil i arbeidsreisen. De fleste av disse tar toget.
- Prosjektleder anbefaler å fjerne fordelsbeskatningen på månedskort, sykkeljenester og lignende ytelser.

Fakta om mobilitetstiltak i Trondheim kommune

- I perioden 2004 – 2006 ble flere kommunale etater samlokalisert i nye kontorer i sentrum av Trondheim. Stedet er lett tilgjengelig med kollektivtransport og sykkel.
- Det er ingen gratis eller subsidierte parkeringsplasser på det nye arbeidsstedet.
- Kommunen la til rette for sykling med fysiske tiltak, informasjon og motivasjon.
- Behov for bilkjøring i jobben ble dekket gjennom en nyopprettet bilpool.
- Resultat: Andelen bilkjøring til arbeidet sank fra 50 % til 10 %, på tjenestereiser fra 72 % til 38 %.
- 80 % av de ansatte sier seg svært fornøyd med situasjonen.

Forklaring på det gode resultatet i Trondheim

Den sentrale beliggenheten til de nye kontorene er et utmerket utgangspunkt for å endre de ansattes reisevaner i miljøvennlig retning. Kommunen brukte denne anledningen til flere samordnede tiltak. Til erstatning for gratis parkeringsplass ble det gitt rikelig informasjon om linjer og rutetider for kollektivtransporten. Kommunen la til rette for sykling med dusjer, garderober, avlåst sykkelparkering med tak. Deltakelse i "Sykle til jobben" aksjonen ble prioritert. Bil i tjeneste-sammenheng ordnes gjennom et elektronisk bestillingssystem. Ved siden av dette legger Trondheim kommune til rette for miljøvennlig transport i byen ved foretting, lokalisering av arbeidsplasser og maksimumskrav for parkering ved nybygg. Fremkommelighet for kollektivtransport blir prioritert.

Erfaringer og videre fremdrift for "Mobility Oslo"

Mobilitetsrådgivningen i Oslo foregår systematisk og med hjelp av analyseverktøy som er utviklet for formålet. Flere tiltak sees i sammenheng og settes inn etter diskusjon med virksomhetene og andre aktører.



Sykkelparkering og garderobe for ansatte i Trondheim kommune

Fakta om mobilitetsrådgivning i kommunene Oslo og Bergen

- Rådgivningstjeneste om mobilitet ble etablert av Samferdselsetatene i de to kommunene i 2006.
- Rettet mot offentlig og privat virksomhet.
- Målet er å endre folks reisevaner i miljøvennlig retning samt bedre fremkommeligheten for miljøvennlig transport.
- 2006 budsjettet for Oslos rådgivningstjeneste var kr 1 880.000,- tilsvarende for 2007.

Framover tenker en seg en kombinasjon av fysiske tiltak, nye retningslinjer for arbeids- og tjenestereiser, samt informasjon og markedsføring. Forsøket fortsettes ut 2008. Deretter blir det evaluert, med tanke på eventuell fortsettelse.

Erfaringer og videre fremdrift for mobilitetsrådgivning i Bergen

Arbeidet startet opp med Samferdselsetaten selv, for å vinne erfaring til eksternt arbeid. Samtidig ga dette en nær tilknytning til prosjektet for de ansatte. I dette første forsøket gjennomførte etaten en reisevaneundersøkelse, den delte ut bedriftsbusskort og tilbød bedriftssykler til de ansatte. I tillegg inngikk etaten en avtale med en bildeleordning. Etter dette er målrettet arbeid startet opp mot Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen. En kampanje har vært rettet mot skoler i Bergen.

I fortsettelsen vil rådgivningsprosjektet rette seg mot busstilbudet. Kommunen skal innføre en reisepolitikk som regulerer bruk av hjemmekontor, videomøter, bedriftssykler, bedriftsbusskort og medlemskap i bildeleordning. I tillegg skal Samferdselsetaten utvikle et verktøy for bruk i mobilitetsstyring, blant annet internettbasert reisevaneundersøkelse og ditto system for kameratkjøring i bedrifter.



Foto: Trondheim kommune



Fra høyhuset i Økern senter mot nord øst Foto: Plankontoret for Groruddalen



Motorveien har preget både miljøet og oppfattelsen av Drammen

6 MILJØSONER

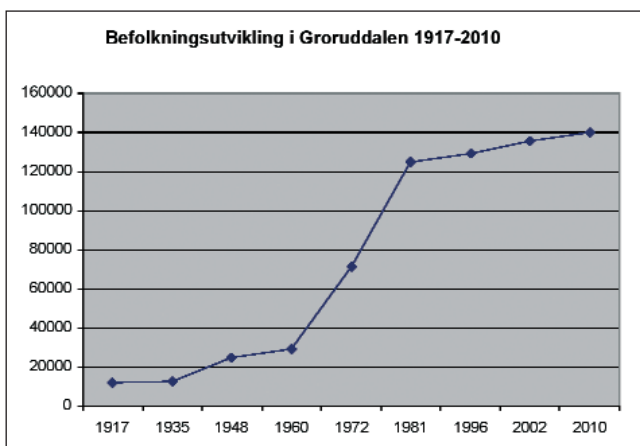
Å planlegge byer er en uforutsigbar geskjeft. Hva visste vel byplansjef Harald Hals om Groruddalens skjebne da han i 1934 la fram "Generalplan for Stor-Oslo"? Hals drømte om Stor-Oslo som en moderne og sunn hovedstad. Planen hans bygget på de nyeste prinsipper for byplanlegging med sonedeling mellom bolig og industri, grønne belter og åpen bebyggelse, alt bundet samme av et komfortabelt og effektivt transportsystem.

Byutvidelsen i 1948 åpnet for de nye ideene. Endelig hadde byen fått det armslaget planleggerne hadde ivret for. Nå kunne de nye hjemmene få luft og sollys, utearealene kunne gi plass for lek og fysisk aktivitet, beboerne kunne skjermes mot støy og forurensning fra industrien og som en prikk over i-en: Et forgrenet turveisystem skulle lede beboerne trygt fra hjemmet og ut til rekreasjon i turområdene i åsene og Marka, byens stolthet.

"Den virkelig tette og høye bebyggelsen skal bare dekke begrensede strøk, og mellom dem skal haveeiendommene og det offentlige friland, idretts- og lekeplasser, parker og grøntområder ligge som brede, skillende belter – nøytrale soner så å si. Fra høidene og utmarkene som omgir byen med vidstrakte skoger på nesten alle kanter, skyter kiler av åpen mark innover mellom husene, flodleier for strømme av ozonmettet luft."

Byplansjef Harald Hals i boken Stor-Oslo 1934

Det ble byplansjef Erik Rolfsens oppgave å virkelig gjøre "drømmen om Stor-Oslo" først og fremst med utbyggingen i Østre Aker. Det var her de store utbyggingsarealene i kommunen lå, etter hvert betegnet som Østensjøbyen og Groruddalen. I løpet av en generasjon ble jordbruksarealene i Groruddalen omformet til by: Årvoll, Tonsenhagen, Veitvet, Flaen på 50-tallet. Haugenstua, Ammerud, Tveita, Haugerud på 60-tallet.



Befolkningsutvikling i Groruddalen 1917-2010

Kilder: Statistiske årbøker 1917-2002, og en prognose for 2010



Utsnitt Generalplan for Oslo 1934. Groruddalen er planlagt

Og Furuset, Ellingsrud, Romsås og Stovner på 70-tallet. Store deler av T-banenettet ble bygget ut mellom 1954 og 1970, en utrolig prestasjon av Oslo kommune i en presset etterkrigsøkonomi. Parallelt kom veisystemet på plass med utvidet Trondheimsvei, Østre Aker vei og den nye E-6 i Djupdalstraseen. Og i dalbunnen - de store næringsarealene som skulle gjøre Oslo til landets senter for omlasting, godstransport og lagervirksomhet, det som er kalt "truckens landskap" (Benum 1994). Drømmen fra 1934 var omsatt til virkelighet.

I etterkrigs-Norge var ventelistene for boligsøkende lange. De familiene som kunne forlate et nedslitt og grått leiegårdsmiljø med støy og støv og komme ut i rommelige 3- og 4-roms boliger med bad og moderne utrustning, følte seg med rette som utvalgte. Det brakte status å kunne flytte ut til Groruddalen.

Et halvt hundreår har gått. Drabantbyen ligger der fortsatt, faktisk nokså uendret fra 1950- og 60-tallet. De fysiske forandringene som har foregått i borettslagene, har stort sett vært til det bedre. De spede plantene som ble satt i jorda den gang området var nytt, har vokst til store trær og busker og gjort omgivelsene grønnere og frodigere. Bygningene har fått etterisolering, ny kledning og større balkonger.

På tross av dette – Groruddalen betraktes i dag som et område med problemer, en del av hovedstaden som trenger hjelp fra staten. Hva har skjedd? Hvilke prosesser har foregått?

Negativt omdømme – positiv egenerfaring

Drabantbyene, og ikke minst Groruddalen har i mye av sin historie hatt et omdømmeproblem. På femtitallet rettet kritikken seg mot monotoni og manglende variasjon i hustyper og bebyggelsesplaner. På 1960- og 70-tallet kom de sosiale problemene i fokus, først var det sovebyen, deretter fremmedgjørelse, forsømte barn, ungdomskriminalitet og gjengdannelser. Problemene ble avdekket av forskere, planleggere og skribenter.

Fra 1980-tallet og fram til årtusenskiftet gikk drabantbyene inn i en skyggetilværelse. Medias oppmerksomhet og forskningens kritiske søkelys vendte seg mot byfornyelsen og utbyggingen i sentrale strøk.

Ved årtusenskiftet er vi igjen opptatt av drabantbyproblematikk, men denne gang mer som stedet Gud glemte. En bakevje, en negasjon av det positive som har skjedd sentralt i byene. Det er blitt populært å bo urbant. Utbyggingen skjer nær sentrum og prisene stiger brattest der. Folk med svak økonomi flytter ut til periferien hvor større boliger kan kjøpes billigere. Bak i vår bevissthet lurte hendelsene i Paris forsteder og de etniske konfliktene som brøt ut i 2005. Kan noe tilsvarende skje i Groruddalen?

Det er påtakelig at drabantbyens omdømmeproblem hele tiden har hatt sin motsats i et tilsvarende positivt syn fremført av beboerne selv. Dette har kommet fram i reportasjer og forskning helt siden områdene var nye. Det ble dokumentert i Ammerudundersøkelsen rundt 1970, og er like tydelig i dag.

Beboerne beskriver Groruddalen som et variert lappeteppes, sammensatt av områder med forskjellig alder og kvalitet. Bebyggelsen består ikke av monotone blokkområder, men har en variasjon av hustyper: eneboliger, tett småhusbebyggelse, lave og høyere blokker. Dalen oppleves ikke først og fremst som et virvar av veier og shabby næringsområder. En finner stille naturområder, vakre vannspeil og kulturhistoriske monumenter, steder og lokalmiljøer folk føler seg knyttet til. Sosialt har Groruddalen et variert og rikt organisasjonsliv. Flerkulturen blomstrer og danner utgangspunkt for fargerike samlinger og tilstelninger.

Motsetningen mellom innbyggernes og de utenforståendes syn på denne delen av Oslo gjør at beboerne spør seg om kritikerne i det hele tatt har vært i



Tre generasjoner koser seg på Ammerud 1970 (Foto Byggforsk)

Groruddalen. Kanskje de bare har sett næringsområdene langs hovedveiene i dalbunnen men ikke opplevde de velholdte boligmiljøene i dalsidene?

Problemer skapt av samfunnsutviklingen

Harald Hals kunne ikke forutse hvordan omdømmet av de nye områdene skulle utvikle seg. Han kunne heller ikke ane at de teknologiske nyvinningene og velferdsutviklingen som alle trodde på, direkte og indirekte skulle ramme beboernes livskvalitet i Groruddalen.

Biltrafikken på de tre parallelle trafikkløpene i dalen vokste og ble en plage. Den lovpriste, friske lufta ble mettet med svevestøv og støv. I tillegg viste det seg at dalen fungerte som en kanal for kald forurenset luft. De som var så uheldige å bo nær dalbunnen, ble verst rammet. Bebyggelsen, åpen og med kontakt til det grønne, lå også åpent til for kald trekk og plager fra trafikken. Synet på etterkrigsboligen endret seg som en refleks av den allmenne standardhevingen. Tre rom hadde tidligere virket rommelig for en familie på fire, nå følte den umulig trang, selv etter at barna hadde flyttet ut. Også i nærmiljøet skjedde negative ting. Nærbutikkene og småsentrene som fungerte som møtesteder, fikk problemer i konkurransen med bilbaserte storsentre. Kommunen og en del bedrifter fulgte ikke opp ansvaret for å holde orden. Etter hvert ble søppel og tagging synlige tegn på forfall i det offentlige rommet. Turveisystemet og gangveiene ble punktert av bilveier. T-banen, som de første årene hadde vært så punktlig, ble etter hvert nedslitt og forsinkelser ble vanlig. Avstanden til bysentrum ble en belastning.

Den sosiale utviklingen fulgte etter. Folk begynte å flytte ut fra drabantbyene, på jakt etter noe større og bedre, til småhus eller til nye byboliger nær sentrum. Områdene ble tappet for ressurssterke, slik indre by var blitt det tretti år før.

Drammen = Groruddalen?

Groruddalen og Drammen har mer felles enn dalformen. De har slitt med et dårlig omdømme og de har vært påtvunget en rekke plager som følge av samfunnets miljø- og transportpolitikk. Drammen, som tok fatt i dette for over 20 år siden, har fått gjennomført store miljøforbedringer i sentrum og langs elvebreddene, og byen er i ferd med å endre sitt image vesentlig. Groruddalen befinner seg i startgropa og ser fram til at noe tilsvarende kan skje der.

Men det er også store forskjeller mellom Groruddalen og Drammen. Drammen er en av Norges større byer med en byhistorie tilbake til 1811. Den har institusjoner som følger med bystatusen, blant annet et ærverdige teater. Byen har en stort anlagt sentrumsregulering fra 1866 med et vakkert torg, staselige bykvarterer og flere praktfulle bygninger. Brede, grønne branngater eller allmenninger gir sikt og atkomst til en av landets beste lakseelver som sakte gjennomstrømmer byen og danner dalens hovedtrekk. Groruddalen, med et folketall som langt overstiger Drammens, vil også i framtiden være en forstad til



Slik er det også i Groruddalen

Oslo. Den vil ha boligbebyggelse i dalsiden og transport og næring i dalbunnen. Å redusere biltrafikken slik at det monner, vil være langt vanskeligere her enn i Drammen. Groruddalen har heller ikke urbane kvaliteter i form av gater og plasser og kan neppe omformes i en slik retning på kort sikt. Disse ulikhetene tilsier at så vel målene for utviklingen som midlene i forbedringsarbeidet vil bli forskjellig fra Drammens. Utfordringene i Groruddalen er med andre ord store.

6.1 Hva er en miljøsoner?

I Stortingsmelding nr. 23 lanseres bruken av *miljøsoner*. "Miljøsoner betyr i denne sammenheng et geografisk avgrenset område, for eksempel en spesielt miljøbelastet bydel eller et mindre område, hvor det er spesielt behov for særskilte tiltak og virkemidler for å bedre miljøkvalitet."

Hensikten er å se de ulike miljøutfordringene under ett innenfor et avgrenset område, og gjennomføre koordinerte tiltak for å bedre forholdene. Ved å definere bestemte områder hvor tilstanden av ulike årsaker er kritisk, vil det også være større vilje til å ta i bruk radikale virkemidler som botemiddel. Sonebegrepet legitimerer tiltakene. Miljøsonetenkningen forutsetter at noen, enten det er en utvalgt etat i kommunen eller en egen organisasjon, tar et ansvar for helheten. Den som får tildelt ansvaret, sørger for at de ulike miljøutfordringene blir tatt opp og foreslått løst i en samlet plan og at planen etter hvert blir omsatt til virkelighet. Det nye med miljøsonetenkningen er altså at man ser på flere problemer samtidig og forsøker å ordinere en tilsvarende bredspektret medisin for å løse dem. Hensikten har også vært å gjennomføre konkrete tiltak som kan gi effekter på forholdsvis kort sikt.

Miljøsoner som virkemiddel har vært forsøkt i ulike situasjoner i flere land. De fleste har hatt som formål å redusere luftforurensning fra biltrafikk. Blant annet har Sverige, som var tidlig ute med å anvende virkemidlet, innført miljøsoner i byene Stockholm, Göteborg, Malmö og Lund. Her har myndighetene satt strengere miljøkrav enn andre steder i byen, blant annet til tunge kjøretøy, for å redusere svevestøv og NO₂. (Amundsen 2003)

Hvor langt har miljøsoneprojektet kommet?

Sett mot utenlandske eksempler har Norge valgt en mer allsidig tilnærming til problemene innenfor en miljøsoner. Man begrenser seg ikke til miljøkonsekvenser av transport, men inkluderer ulike typer problemer og tiltak for å forbedre utsatte deler av byen. Dette kan ha sin styrke, men også sine svakheter. Den åpenbare fordelene ved å gå bredt ut er å oppnå bedringer av flere livsvilkår parallelt og dermed øke den samlede trivselen. Slik sett søker den norske miljøsonestrategien å gi et svar på beboernes hverdagsproblemer.

En slik bred tilnærming medfører imidlertid at prosessen går tregere. Den forutsetter større innsats med politisk mobilisering, organisering og koordinering mellom ulike sektorer og etater. Den krever følgelig at man arbeider langsiktig og tålmodig. Fordelen ved, på den andre siden, å konsentrere innsatsen om en sektor, for eksempel transporten, er enklere organisering og iverksetting av tiltak og dermed raskere resultater. Dette har også vært et uttalt mål for de utenlandske forsøkene.

Som med byomforming og sentrumsutvikling vil en prosjektperiode på tre år være altfor kort tid til å snu utviklingen innenfor byområder med store miljøproblemer. Siktemålet i pilotprosjektet har først og fremst gått ut på å fremskaffe ny kunnskap og erfaringer. På bakgrunn av den knappe prosjektperioden og begrensede ressurser har dette vært et relevant og realistisk mål.

Pilotprosjektet

Hovedmålet for pilotprosjektet har vært å skaffe seg ny kunnskap og erfaring, spesielt om hvordan man bør organisere samarbeidet mellom berørte myndigheter på statlig og kommunalt nivå og andre aktører. Erfaringene fra pilotprosjektet skal brukes i det videre arbeidet med miljøsoner, som kunnskapsgrunnlag for formidling til andre. Departementet ønsket spesielt å finne egnede virkemidler og effekter av tiltak. Det ønsket også å vurdere hva som kan oppnås ved å overføre myndighet fra statlig til lokalt nivå eller ved samarbeidsløsninger.

Som delmål ville departementet utvikle nye arbeidsformer på alle nivå innenfor planlegging, gjennomføring, drift og vedlikehold. Dessuten ønsket det å utvikle former for miljøovervåking av området.

Som eksempel på utfordringer som bør tas opp i pilotprosjektet, nevner departementet lokal forurensning og støy, trafikkfarlige områder, dårlig tilgjengelighet, nedslitte grøntområder og offentlige rom samt truede kulturminner og kulturmiljøer.

Drammen og Groruddalen er åstedene for de første norske forsøkene med miljøsoner.

GRORUDDALEN



6.2 Miljøsonene Groruddalen: Katalysator for større satsing

Da staten og Oslo kommune i januar 2007 inngikk intensjonsavtalen om sammen å gjøre en innsats i Groruddalen, var dette siste steg i en lang prosess. Alt i 1998 vedtok bystyret sitt byøkologiske program, med delmål om at Groruddalen skulle "miljøopprustes" innen 2010. I årene som fulgte, ble flere planinitiativ satt i gang, parallelt med organisatoriske tiltak. I 2003 formaliserte kommunen og staten sitt samarbeid om Miljøsonene Groruddalen. Miljøsonearbeidet skulle konsentreres om fem geografiske innsatsområder, hvert med sine problemer og tiltak. Arbeidet med miljøsonene i Groruddalen har dels gått ut på å gjennomføre noen begrensede tiltak, dels har arbeidet dreid seg om å etablere nye samarbeidsmønstre og initiere et større program, det som nå kalles Groruddalssatsingen.

Hva har skjedd i de fem innsatsområdene?

Mer miljøvennlige reiser i Alnaområdet søker med begrensede midler å bedre tilgjengeligheten til T-banenetten og kombinere dette med nye gang- og sykkel-



Alna er åpnet ved Hølalokka

veier i området. Prosjektet har fått gjennomført noen fysiske endringer og utredet mulighet for flere.

- Plattformene på Risløkka T-banestasjon har fått flere atkomster og tilgrensende gangveier er opprustet. Også Vollebekk stasjon har fått bedre tilgjengelighet. Begge stasjonene har fått nye sykkelstativer og leskuret er pusset opp.
- Behovet for gang- og sykkelveier samt for skilting i området er utredet av Samferdselsetaten i Oslo.
- Det er opprettet to nye stasjoner for bildeordningen "Bilkollektivet i Oslo". Statens vegvesen har utredet to nye gang- og sykkelforbindelser i området, blant annet ny overgangsmulighet mellom Alna jernbanestasjon og Vollebekk T-banestasjon.

En del av prosjektet har foregått i samarbeid med SMART (Sonne, Miljøvennlige Arbeids- og Tjenestereiser) som beskrives i kapittel 5 i denne rapporten.

Miljøtilstand og mulig byutvikling i Breivoll – Alnabru – Tittutgrenda. Det overordnede målet er å redusere luftforurensningen i området, i praksis finne ut hvordan de nye forskriftene for luftkvalitet kan tilfredsstilles.

Fakta om Miljøsonene Groruddalen

- Grunnlaget for samarbeidet mellom kommune og stat er formulert i rapporten "Bedre miljø i Groruddalen" (2003).
- Arbeidet er tenkt som 8 strategier knyttet til transport, byutvikling, "den blågrønne strukturen", nærings- og terminalområder, kulturminner og nærmiljø.
- De fem innsatsområdene er: 1. Alna, 2. Breivoll-Alnabru, 3. Terminalområdet, 4. Grorud sentrum og 5. Haugenstua senter. Prosjekt 1 er avsluttet og prosjekt 2 er utsatt. For de øvrige pågår planarbeid.
- Det er for tidlig å si om arbeidet gir målbare resultater
- Først i 2007 er det tilført betydelige midler til arbeidet
- Miljøsonene Groruddalen inngår nå som del av Groruddalssatsingen

I tillegg skal man vurdere hvordan miljøproblemene kan kartlegges og hvilke metoder og virkemidler som bør utvikles i en situasjon med stor og kompleks forurensning. Er det ønskelig og realistisk å omforme slike områder fra nærings- og transportfunksjoner til et mer sammensatt byområde? En vurdering av framtidig transportsystem står sentralt i disse vurderingene. (Jfr. Kapittel 3. Byomforming på Lade – Leangen i Trondheim).

Alnaelva og terminalområdet. Her står en overfor ulike miljøhensyn:

- Åpning av Alnaelva med parkbelte og sykkel/turvei lang terminalområdet.
- Opprydding i det visuelle kaoset som eksisterer i området og ikke minst langs adkomstveiene.
- Miljøforbedring og effektivisering av selve godsterminalen slik at mer gods kan transporteres på bane.

Jernbaneløst og transportørene i området har, med støtte fra Statsbygg og MD, utarbeidet en forprosjektrapport som legger grunnlaget for det videre arbeidet med to reguleringsplaner, den ene inne på området, den andre for elvedraget langs terminalen.

Utvikling av Grorud senter og T-banestasjon. Målet er å styrke senterfunksjonen, løse kollektivterminalfunksjonen på en bedre måte, bygge flere boliger i området, skape bedre utearealer for dem som bor der i dag og redusere ulempene fra trafikken. Utarbeidelsen av høringsutkastet har vært basert på utstrakt medvirkning med deltakelse fra næringsliv, bydelspolitikere og lokale foreninger. "Helhetlig plan for Grorud sentrum" har fire delprosjekter:

- Kollektivterminal og trafikale problemstillinger (Plan- og bygningsetaten, PBE)
- Stedet (PBE)
- Strakstiltak (Bydel Grorud)
- En god start (Bydel Grorud)

Rehabilitering og utvikling av Haugenstua senterområde. Senteret er dårlig vedlikeholdt og sliter med omsetningen i konkurranse med større sentra. Boligområdene er splittet av barrierer i form av veier og jernbane. Områdets ressurs er arealer som kan bebygges med boliger. Dessuten ligger det nær jernbanenestasjonen. Arbeidsgruppen, som består av representanter fra bydel Stovner, Plankontoret for Groruddalen og Plan- og bygningsetaten har stått for utarbeidelse av mål (framtidbilder), handels- og trafikkanalyser, planer for stedsutvikling og boligfortetting. I det videre arbeidet vil Haugenstua bli inkludert i programområde 3 og 4, som omhandler bolig og stedsutvikling samt kulturelle og sosiale forhold.

Miljøgevinster i innsatsområdene?

De fem geografiske innsatsområdene har kommet godt i gang, men befinner seg på høyst ulike stadier. Det er derfor for tidlig å si om prosjektene har ført til målbare miljøgevinster. De synlige resultatene hittil er få. Det skyldes først og fremst treghet i plansystemet

og manglende ressurser, to forhold som nå er løst gjennom Groruddalssatsingen.

Hva har miljøsonearbeidet betydd for Groruddalssatsingen?

Det viktigste resultatet er trolig den områdevis organiseringen av mange parter rundt en felles problemstilling, et kjernesporsmål i arbeid med miljøsoner.

- I Alnaområdet ble det etablert samarbeid mellom Sporveien, Samferdselsetaten og Statens vegvesen region øst rundt bedre tilgjengelighet til T-banen. Dette videreføres gjennom en satsing på *generell tilgjengelighet* til Grorudbanen og Furusetbanen, et arbeid av betydelig størrelsesorden.
- I Terminalområdet har Statsbygg organisert et samarbeid mellom Jernbaneløst, en rekke transportører i området, Statens vegvesen Region øst og etter hvert Oslo kommune ved Vann- og avløpsetaten, Friluftsetaten og Plan- og bygningsetaten. Arbeidet er målrettet mot en modernisert og fornyet bruk av godsterminalen og sporområdene.
- Arbeidet med Terminalområdet vil også sikre åpning av Alna og ny sammenhengende gang- og sykkeltrase gjennom et avstengt område. Dette arbeidet videreføres som en av satsingene i program 1. Miljøvennlig transport i Groruddalen.

Mer generelt har arbeidet bidratt til at denne delen av hovedstaden har fått oppmerksomhet, at problemene har kommet på den politiske dagsorden, at innsatsen har fått en organisering og tematikk og blitt prioritert økonomisk. Pilotprosjektet må derfor først og fremst sees som *en katalysator for større satsning*.

For å oppnå miljøvennlig byutvikling i Groruddalen er transporten, og særlig biltrafikkens omfang avgjørende. Verken miljøsonearbeidet eller Groruddalssatsingen inkluderer virkemidler som i tilstrekkelig grad påvirker dette. Oslopakke 3 og Samferdselsplan for Groruddalen er de avgjørende plandokumenter som vil styre omfanget av biltrafikken. Oslopakke 3 vil medføre en betydelig forbedring for alle transportmidlene. Den samlede effekt av de foreslåtte investeringer er beregnet til en vekst i biltrafikken på ca 30% innen 2025. Dette er ikke i tråd med generelle, nasjonale mål eller mål for trafikktutviklingen i Oslo og Groruddalen. Det er heller ikke i tråd med de utfordringer og tiltak som nå diskuteres i den pågående klimadebatten.

Samferdselsplan for Groruddalen har som mål å redusere veksten i biltrafikk, og foreslår tiltak som vil bidra til dette. Men beregningene i Oslopakke 3 tyder på at tiltakene ikke er tilstrekkelige fordi den generelle transportutviklingen, med veksten i biltrafikken, vil være sterkere.

Trafikktutviklingen kan likevel styres, for eksempel ved økonomiske virkemidler. Både Stockholm og London har de senere år innført rushtidsavgifter på bilkjøring til sentrum/indre by, som i begge tilfeller har gitt en trafikkreduksjon i størrelsesorden 20-30%. Dette, kombinert med en restriktiv parkeringspolitikk, er to avgjørende virkemidler for å oppnå en reduksjon i biltrafikken (se forøvrig rapporten "Byutvikling og miljøsoner i Groruddalen").

DRAMMEN



Strandveien ca 1985 og 2005



6.3 Miljøsonen Drammen: Langsiktig miljøløft og nytt image

Arbeidet med å snu byutviklingen i Drammen startet med rensingen av elva midt på 1980-tallet. Omtrent samtidig ble spørsmålet stilt hvordan byen skulle utvikle seg. Idékonkurransen "Drømmen om Drammen" inneholdt kimen til en rekke av de forbedringene som skulle komme i årene som fulgte. Den store endringen kom med TP10 arbeidet og "Veipakka" som løste trafikkproblemene i byen med et nytt hovedveisystem. Så ble fokus rettet mot bylufta med prosjektet Bedre luft i Drammen (BLID). Deretter var det kollektivtransportens tur og prosjektet "ny giv for kollektivtransporten i Drammensregionen". Og endelig var det duket for sentrumsutvikling med oppgradering av bygulv, nyanlegg og arrangementer i bykjerne. Vi er kommet fram til 1999, og først da ble miljøso-

nebegrepet introdusert. I 2003 fikk Drammen tildelt Bymiljøprisen "for systematisk og langsiktig arbeid med miljøvennlig byutvikling". I de seneste årene har byen satset på boligbygging i sentrum gjennom store omformingsprosjekter på tidligere industriareal. Nå arbeides det fram mot byens 200-års jubileum i 2011.

Holdepunkter for byutviklingen i Drammen

1986: Kloakkrammeplan for Drammen. På 80-tallet gikk 4/5 av avløpsvannet urensert ut i elv og fjord. Ca. 500 mill. kroner ble investert i rensetiltak fra 1986 – 95, blant annet gjennom "Miljøpakke Drammen".
1987: "Drømmen om Drammen". Idékonkurranse for byutvikling. Kommunen og næringsorganisasjonen var initiativtakere. Konkurransen ble ikke fulgt opp den gang, men ga verdifulle innspill til utviklingen senere.
1989: "TP-10"-prosjektet, som ble satt i gang av MD og SD, lanserte nye transportplaner for de ti største



Utelivet blomster - bilder fra torget

Fakta om Miljøsonen Drammen

Drammen valgte å definere miljøsonearbeidet som en overbygning over de tiltak som var i gang for å bedre de fysiske kvalitetene i sentrum. Planlagte og tildels gjennomførte tiltak som inngår i Miljøsonen Drammen omfatter blant annet:

- Kommunedelplan sentrum vedtatt 2006
- Kollektivtrafikkplan for Drammensregionen vedtatt 2006
- Ny busstasjon på Strømsø, åpnet 2004. 27 mill kroner er investert
- Fullføring av elveparken på Bragernessiden, ferdig i 2005 – i alt investert 52 mill kroner. Elvepromenaden på Strømsøside, åpnes i 2008 - budsjett 62 mill kroner
- Ypsilon, ny gang/sykelbru, åpner 2008 - budsjett 70 mill kroner
- Omforming av Strømsø torg, planlegging pågår. Arbeid planlagt igangsatt 2009/10 - avsatt ca 80 mill i økonomiplanen

byområdene i landet. Drammen var blant dem. "TP-10" arbeidet med trasevalg for hovedveisystemet, men også med stedsanalyser for sentrum.

1991: *Vegpakke Drammen* inneholdt planer for nye hovedveier, sentrumsring, nye bruer og tilførselsveier til sentrum, sykkelveiprosjekter samt miljø- og trafikk-sikkerhetstiltak. Vedtak av kommunedelplan for Drammenselva - grunnlaget for arbeid med bl.a. elveparkene.

1993: *Ny giv for kollektivtransporten i Drammensregionen*. Samarbeid mellom kommune, fylkeskommune og transportselskaper. Deltakelse fra en rekke folkelige og offentlige organisasjoner.

1999: *Bedre luft i Drammen (BLID)* pågikk til 2005. Målet var å sikre at Drammenslufta holdt internasjonale luftkvalitetsmål. Del av Lokal Agenda 21.

1999: *Strategi for sentrumsutviklingen* ble utviklet sammen med næringslivet og "Byen vår Drammen" og ble fastlagt av bystyret. Mål om å oppgradere "Byaksen", sikre en bedre drift av byen med større vekt på kultur, bygge flere sentrumsnære boliger, og øke arealutnyttelsen i bykjernen. (Se og så Kapittel 4 om sentrumsutviklingen i Drammen.)

2002: *Bystyret vedtar "Naturbaniavisjonen"* som grunnlag for kommuneplanen 2003, etter bred deltakelse fra publikum og næringsliv som diskuterte alternative framtidsskildringer. Bragernestunnelen åpnes - sentrum avlastes for gjennomgangstrafikk.

2003: Rehabilitering av torg og ny elvepark på Bragernessiden innvies.

2004: Ny busstasjon på Strømsøside åpnes.

2006: *Sentrumsplanen vedtatt*. Et plangrunnlag for videre utvikling. Holmennokken park står ferdig

2007: Papirbredden, Drammen kunnskapspark, åpnes.

Lærdommer fra Drammen

De planlagte og gjennomførte tiltakene er alle deler av Drammens satsing på å få et mer miljøvennlig og attraktivt sentrum. Kommunen forsøker å hindre at bilene igjen skal overta sentrum. Dette ved å tilrettelegge for fotgjengere og syklistene gjennom å bygge nye gang- og sykkelveier og bruer. Videre ved å styrke kollektivtilbudet og åpne for annen bruk av dagens bybru og Strømsø torg når sentrumsringen fullføres med ny bru over Øvre Sund i 2009/10.

I og med at Drammen valgte å la Miljøsonen Drammen inngå i alle de andre planene og tiltakene som var i gang, er det vanskelig å skille ut enkelttiltak og effektene av MDs miljøsonearbeid. Det er imidlertid mye å lære av det som har skjedd i byen fra 1980-tallet fram til i dag:

- *Byutvikling tar tid* og må organiseres som en kontinuerlig prosess. Skippertak er vel og bra, men må inngå i en overordnet visjon og i tråd med et omforent mål.
- Et godt resultat er betinget av *en bred satsing*. Drammen har arbeidet med tiltak innenfor transport, vannrensing, grønnstruktur, sentrumsutvikling og boligbygging.
- Arbeidet må være *målrettet og systematisk*. Dette forutsetter at ulike planer og tiltak kan støtte hverandre og rettes mot et felles mål. Politikere og planleggere må være enige og holde fast på strategier over flere tiår. Dette forutsetter tverrpolitisk enighet og fremstår som det kanskje vanskeligste i en tid preget av flyktighet og populistiske innfall.
- Større endringer krever *nasjonale og regionale ressurser*, men kommunen må være villig til å prioritere selv også. Drammen har vært heldig i den forstand at innsprøyting av midler fra det offentlige har vært store og har kommet på beleilige tidspunkter.
- *Et nytt omdømme kommer ikke automatisk*, selv om de fysiske forbedringene er aldri så synlige. På den andre siden vil endring av omdømmet uten at de fysiske forutsetningene er til stede, være dømt til å mislykkes. Arbeidet med å endre byens omdømme må betraktes som en egen oppgave som bør organiseres i kjølvannet av de fysiske forbedringene.

Oppsummering

Den viktigste erfaringen fra Drammen er at det fysiske miljøet i en forurenset, trafikkbelastet og nedslitt by kan endres totalt. Sett på bakgrunn av disse erfaringene kan en konkludere at miljøsonestrategien byr på store muligheter og bør videreføres. Resultatene i Drammen kan imidlertid ikke tas til inntekt for Miljøverndepartementets mer begrensede miljøsoneprojekt. Drammens suksesshistorie er et resultat av langsiktig byutvikling med store infrastrukturarbeider og prioritering både på nasjonalt nivå og lokalt.

Investeringsbudsjettet Drammen kommune										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Byutvikling/samferdsel	70	10	45	163	21	92	38	39	86	129
Vann/avløp	26	20	25	27	62	44	78	72	66	80
Kultur/fritid/kirke	14	21	3	75	100	14	24	14	74	237
Skole/barnehage	50	57	192	79	50	40	40	29	128	140
Helse/pleie/omsorg/sosial	58	18	46	91	56	48	30	38	71	26
Annet	7	1	6	30	8	48	25	73	35	39
Totalt investeringsbudsjett	224	127	316	465	297	286	235	265	459	650
<i>Netto driftsbudsjett</i>	<i>1060</i>	<i>1054</i>	<i>1138</i>	<i>1286</i>	<i>1416</i>	<i>1443</i>	<i>1527</i>	<i>1533</i>	<i>1606</i>	<i>1762</i>

Tabellen viser at Drammen har investert opp mot 700 mill. kroner de siste 10 årene. Dette er i hovedsak knyttet til byaksen, elveparken og kommunens del av Veipakke Drammen.

LITTERATUR

AGENDA Asplan Viak (2005): Styringsutfordringer i Osloregionen

Amundsen, A. H. m. fl. (2003): Miljøsoner: Bedre miljø i byer og tettsteder. TØIrapport 630/2003

Benum, Edgeir (1994): Oslo bys historie Bind 5: Byråkrationes by. J.W. Cappelens forlag AS

Engebretsen, Øystein (2005): Arbeids- og tjenestereiser: Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005. Transportøkonomisk institutt TØI rapport 868/2006

Gust, Iris (2007): Miljøvennlige arbeidsreiser: erfaringer og anbefalinger fra pilotarbeid. Miljøverndepartementet T-1464

Hals, Harald (1934): Stor-Oslo. Blix forlag.

Hansen, Thorbjørn og Guttu, Jon (2000): Oslo kommunes boligpolitikk 1960 – 1989. NIBR

Haug, Ragnild (2007): Utvikling og drift av sentrum: erfaringer og anbefalinger fra pilotarbeid. Miljøverndepartementet T-1463

Miljøverndepartementet (2001-2002): St.meld.nr.23 Bedre miljø i byer og tettsteder

Miljøverndepartementet (2000): Utvikling av miljøbyer: Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet

Miljøverndepartementet (2000): Areal- og transportplanlegging: Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet

Plathe, Erik (2007): Byomforming: Erfaringer og anbefalinger fra nettverk og pilotområder. Miljøverndepartementet T-1462

Statistisk Sentralbyrå (2007): Statistikkbanken

Sørensen, Paal (2007): Byutvikling og miljøsoner i Groruddalen: Tiltak og virkemidler for bedre miljø. Miljøverndepartementet T-1466

Vågane, Liva (2006): Bilhold og bilbruk i Norge: Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005. TØI rapport 856/2006

Wøhni, Arthur (2007): Byutviklingen i Drammen: Langsiktig arbeid for miljøvennlig bysentrum. Miljøverndepartementet T-1465

Utgiver: Miljøverndepartementet, 2007
Rapporten publiseres på: <http://www.planlegging.no>

Flere eksemplarer kan bestilles fra:
Statens forurensningstilsyn (SFT)
Telefon 22 57 34 00
Faks 22 67 67 06
E-post: bestilling@sft.no

Rapporten er utarbeidet av:
Jon Guttu, NIBR
Lay-out: twm reklamebyrå.
Trykkeri:
Opplag: 2000
T-1461 ISBN 978-82-457-0409-9

Rapporter fra pilotarbeidet for miljøvennlig byutvikling

Hovedrapport:

- **Pilotarbeid for miljøvennlige byer** T-1461

Temarapporter:

- **Byomforming** T-1462
- **Utvikling og drift av sentrum** T-1463
- **Miljøvennlige arbeidsreiser** T-1464
- **Byutviklingen i Drammen** T-1465
- **Byutvikling og miljøsone i Groruddalen** T-1466