

FAGLIG RÅD FOR BÆREKRAFTIG BYPOLITIKK

MIDTVEISRAPPORT
18. JUNI 2013





3 FORORD OG LESERVEILEDNING

4 HVORFOR BYPOLITIKK?

6 BYER MED URBANE KVALITETER

13 AREAL OG TRANSPORT

21 GODE BOLIGER I BYEN

FORORD OG LESERVEILEDNING

18. juni overleverer Fagrådet for bærekraftig bypolitikk, en statusrapport for vårt arbeide til statsråd Bård Vegar Solhjell. Dette er en "midtveisrapport", det vil si at vi er halvveis i arbeidet.

Rådet vil fortsette å jobbe utover høsten og overleverer en sluttrapport innen utgangen av 2013. Dokumentet slik det nå foreligger er en skisse til rådets endelige rapport. Det finnes tema vi ikke har fått jobbet med, det er råd og tiltak vi må gå dypere inn i, og flere diskusjoner vil bli tatt internt. Likevel mener vi det er positivt å vise hvor langt vi har kommet fordi temaene som tas opp er helt sentrale for utformingen av en bærekraftig statlig bypolitikk.

De råd og tiltak som fremmes i denne midtveisrapporten tar utgangspunkt i hvilke virkemidler staten har som premissegiver for bypolitikken. De består i hovedsak av tre komponenter; lovverket, forvaltningsnivåer og økonomiske incentiver/tiltaksordninger/gode eksempler (herunder også staten som byggherre og grunneier).

Vi har jobbet for å være tydelige og konkrete i våre råd, men også kontroversielle i den forstand at noe av det vi legger frem utfordrer dagens organisering av offentlig forvaltning. Vi har valgt å inkludere råd som ikke nødvendigvis er gjennomførbare innenfor dagens forvaltningspraksis eller økonomiske disposisjoner. Hensikten er å bidra til en debatt som må og bør komme, for hvordan vi utvikler bærekraftige norske byer og byregioner i framtiden.

Rådets medlemmer er enige om de rådene som gis så langt, men plasserer oss ulikt med tanke på hvilke virkemidler vi mener er mest hensiktsmessige. Det faglige rådet består av 15 medlemmer med ulikt faglig og politisk ståsted, og slik sett var det heller aldri forventet at vi skulle bli enige om alt.

Det faglige rådets mandat

Rådet er opprettet av miljøvernministeren, og vår jobb er å gi råd og innspill til hvordan en

bærekraftig bypolitikk bør utformes. Vi skal også bidra til den bypolitiske debatten, og de råd og tiltak som fremmes i denne midtveisrapporten er forventet å gjøre akkurat det.

Statsrådets ønske er at rådets brede faglige bakgrunn skal gi en variasjon av innspill. Han har bedt om at rådene skal være konkrete, men samtidig overordnede og langsiktige. Rådet har medlemmer med bakgrunn fra statsvitenskap, fremtidsforskning, eiendomsutvikling og forvaltning, samfunnsgeografi, samfunnsøkonomi, transportplanlegging, medisin, antropologi og byplanlegging/arkitektur.

Våre faglige innspill er subjektive i den forstand at de avspeiler den konstellasjonen rådet består av. Fagrådet er ikke et NOU utvalg men et fritt organ. Vi er ikke bundet eller forpliktet til å være internt enige eller å holde oss innenfor departementale eller statlige rammevilkår og begrensninger. Vi har kunnet tenke fritt uten nødvendigvis å respektere eller legge til grunn de avgrensninger eller premisser som gjelder i dag.

Fagrådet er heller ikke et forskningsråd. Det er rådets egne erfaringer og fagbakgrunn som ligger til grunn for innspillene. Det gjenstår et betydelig arbeid med bearbeiding og etterprøving før midtveisrapportens faglige råd eventuelt kan bli politiske virkemidler.

Leserveiledning

Dokumentet er organisert under tre politikk-områder:

- 1) Urbane kvaliteter
- 2) Areal og transport
- 3) Gode boliger i byen

Under hver av disse er det utarbeidet 5-6 råd som beskriver politikkbehov /mulighet i rollefordeling mellom stat, kommune og private. Rådene følges av forslag til tiltak som gir innspill til ulike mulige virkemidler for hvordan framtidens bærekraftige bypolitikk kan iverksettes.

HVA ER BYPOLITIKK?

Hva snakker vi egentlig om, når vi sier bypolitikk? Er det noe som er spesifikt for by, men som ikke gjelder for det som ikke er en by? Ja, vil vi si. I Norge har vi ingen klar definisjon av hva som kalles en by, men det forhindrer ikke at de fleste har en klar oppfatning eller opplevelse av hva det vil si å være i en by. Det finnes storbyer, mellomstore byer, og småbyer. Det er forskjell på London, Oslo og Arendal.

Behovet for en bypolitikk øker når byene vokser mer enn omlandet. I følge Statistisk sentralbyrå vil befolkningen stige til 6 millioner i 2030. Samtidig er sentraliseringstendensen ventet å fortsette og befolkningsøkningen vil gi størst utslag i de større byene.

En statlig bypolitikk må derfor ta utgangspunkt i de stedene som er by, ikke de stedene som ønsker å være by. Det handler om Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, og om Drammen, Tromsø, Fredrikstad og Kristiansand. Men det handler ikke om Brumunddal, Askim eller Sortland, eller om veier, kulturminner eller grønnstruktur i seg selv.

Fagrådet mener det bør etableres en klarere nasjonal forståelse for hva som kan klassifiseres som byer og hva som ikke kan det. I Norge kan du være by bare i navnet, ikke i

gavnet. Nettopp derfor må vi vite hva vi snakker om.

En bypolitikk må handle om menneskets habitat; om det å bo i by. Og at det å bo bymessig ikke er noe uønsket eller betraktes som en midlertid tilstand. En bypolitikk må verne om og styrke det som er verdifullt ved byen og som er annerledes enn ved å bo andre steder. De overordnede allmenne målene om bærekraftig utvikling, må oversettes til bymessige kvaliteter.

Planlegging, i alle sine ulike former, er et virkemiddel for å gjennomføre politikken. Den bør da også skille mellom by og ikke by. De planleggingsverktøyene som er gode for å styre arealbruk i utmark og utkant, er kanskje ikke like gode til å styre arealutvikling i by. Trenger byen andre lover og regler for sin romlige utvikling, enn de arealer som ikke er by? Kanskje vi ikke lenger bør ha et planleggingsssystem som skal passe til å styre både komplekse endringsprosesser i by og arealbrukskonflikter i utmark? Det er rådets oppfatning at en bypolitikk kun vil være mulig dersom vi innser at byplanlegging er noe annet enn arealplanlegging, og at det å bo i by er noe annet enn å bo på landet og i tettstedene.

Det kan være nyttig å se bypolitikken som en kontrast til distriktpolitikken. Det siste er



mangesidig, men en opplagt hensikt er å redusere sentraliseringen til byene ved å opprette bolyst og arbeidsplasser i distriktene. Hva er da de tilsvarende tiltakene for byen? Hvilken politikk trenger Norges byer?

Vi har allerede en politikk for at veksten skal tas tett til kollektivknutepunktene, at veksten i mest mulig grad skal tilpasse seg og ta vare på eksisterende natur - og kulturkvaliteter, at omgivelsene skal være mest mulig tilrettelagt og tilgjengelig for alle, og at alt som blir bygget bruker minst mulig energi og bidrar til å redusere skadelige klimagassutslipp. Utfordringen er å skape en samlende bypolitikk for framtidens byer og byregioner.

Mange byer og byutviklingsområder inngår i et allerede eksisterende politikkområde slik som næringspolitikk, samferdselspolitikk, kulturpolitikk, velferdspolitik, boligpolitikk og så videre. Kanskje er dette grunnen til at bypolitikk ikke enda er eget politikkområde? Byen er på mange måter en opphopning av alle andre politikkområder.

At statlig styring skjer i adskilte sektorer (politikk områder) medfører problemer. Eksisterende planlegging fører ofte til byspredning der vi skulle hatt bærekraftige

konsentrerte byområder fordi mange sektorinteresser ikke anser byutvikling som sitt anliggende. Men både skolepolitikk, lokalisering av kjøpesentre og statlige bygg og institusjoner er i prinsippet også bypolitikk. Det er et åpent spørsmål om ikke betydningen av sektorinteresser bør reduseres og at planleggerne heller jobber med utgangspunkt i at bykvalitet er det motsatte av sektorisering.

Hensikten med en bypolitikk må være å sikre byen som økonomisk, kulturelt og politisk senter. Og at den utvikles slik at det er attraktivt å bo og oppholde seg der. Hva som er attraktivt og hva som er bykvalitet må diskuteres med utgangspunkt i en forståelse av det urbane livets egenskaper og ikke en demonisering av denne livsformen.

Faglig råd har valgt å fremheve tre politikkområder (urbane kvaliteter, areal og transport, bolig) som både kan styrke byene som regionale sentre og deres rolle på nasjonalt nivå, samtidig som vi fremmer betydningen av at byene i seg selv gir innbyggerne solide verdier og interessante kvaliteter.

BYER MED URBANE KVALITETER

Det er lett å være enig i at bypolitikkenes mål må være å bidra til byer med gode urbane kvaliteter. Samtidig vil oppfatningen av god bykvalitet avhenge av alder, bakgrunn og livssituasjon. En by vil ikke nødvendigvis oppfattes som like god av alle, men en god by gir alle mennesker mange muligheter.

Vi kan karakterisere en by gjennom dens fysiske form, men bykvalitet handler først og fremst om fellesskapsgoder, om å leve og virke nært sammen. I byer foregår mange sosiale aktiviteter i fellesrommene, framfor i en skjermet og privat sfære. En god bypolitikk handler om å skape tetthet, nærhet og rom for aktivitet. Det er ikke nødvendigvis likhetstegn mellom høy utnyttelsesgrad og bykvalitet, eller mellom høy bebyggelse og urbant liv. Det er de urbane kvalitetene vi må bygge oppunder, og disse handler om å skape tilgjengelighet til et mangfold av goder, som nærhandel, grønn rekreasjon, uteliv, kulturtilbud, mulighet for fysisk utfoldelse.

Ingen god by uten gode boliger

En forutsetning for god byutvikling er en boligpolitikk som sikrer et tilstrekkelig tilbud av boliger med høy kvalitet. Arealplanlegging må sikre egnede arealer til boligbygging når det er behov for det, lette presset på de mest attraktive byområdene og stimulere til investeringsvilje i de mindre utviklede byområder.

En god bybolig har høy kvalitet og lang levetid. Den må gjerne også være fleksibel med tanke på omdannelse for nye bruksbehov. Boligutbygging av høy kvalitet gir en merverdi til byen, ved å bidra til å skape gode gaterom, inviterende fasader, tilby butikklokaler og stabile boforhold.

En viktig kvalitet i byutviklingen er å bygge byer uten store områdeforskjeller i kvalitet og standard. Høye boligpriser i byene kan føre til ujevn sosioøkonomisk og etnisk geografi. Bypolitikken kan gi økonomiske og juridiske rammevilkår som også gjør det mulig for lavinntektsgrupper, førstegangsetablerere og innflyttere å bosette seg i byenes pressområder.

Mangfold og møteplasser

En mangfoldig by har rom for ulikhet – for utøvelsen av mange, gjerne motstridende identiteter, ulike typer av eierskap og en bred tilhørighet. En konsentrert og bymessig boligbygging oppleves gjerne mer positiv for befolkningen når den kombineres med andre funksjoner og varierte opplevelser. Nytt tilskudd av funksjonsmangfold og variasjon vil i tillegg gi en gevinst for de eksisterende lokalområdene.

En levende by oppstår der de offentlige rommene oppleves som inkluderende og tilgjengelig for alle, der det er handel, kulturliv og andre tjenester som bidrar til aktivitet i gatene. En sentral oppgave i bypolitikken kan være å stimulere til variasjon mellom bolig og næring og mellom ulike næringer, uten å skape interessekonflikter, men heller gjensidig nytte.

En god by har tilstrekkelig med arealer som er attraktive for barnefamilier og ungdom. Arealene bør gi mulighet for både organiserte og spontane aktiviteter. Et godt bymiljø kjennetegnes av å ha større parker hvor barn kan lære seg å sykle og ha trær å klatre i, lekestativer i nærmiljøet og lett tilgang til frie naturområder utenfor bykjernen, slik som skogs- og fjordområder, hei eller fjell.

Bevegelse, rekreasjon og grønne områder

En god by må legge til rette for offentlig transport som sikrer at alle har likeverdige muligheter til å ferdes til byen, rundt i byen og mellom byene. En by som tilrettelegger for gang og sykkel bidrar til å redusere utslipp og øke fysisk aktivitet, hvilket igjen har en folkehelsegevinst.

Det er behov for opplevelsesrik natur – og rekreasjonsområder og kort vei til frie naturområder. En effektiv fortetting av byene kan gi plass til både boliger og rekreasjonsområder. En bypolitikk kan oppmuntre til økt bruk av naturgoder, men også legge til rette for en naturforvaltning som tåler økt bruk og hindrer at slitasje reduserer bruksmuligheter og naturopplevelse.

RÅD OG FORSLAG TIL TILTAK

Råd 1

Norske byer må få høyere tetthet og økt funksjonsblanding.

Tetthet kan være demografisk, antall mennesker på et gitt areal; funksjonelt, variert bruk; morfologisk; bebygd areal. Alle tre typer av tetthet må være til stede for å skape økonomisk, sosial og kulturell dynamikk, som ligger til grunn for urbane kvaliteter.

Spørsmålet er så: Hva kan staten gjøre for å oppnå urbane kvaliteter?

Forslag til tiltak:

1. Nasjonale føringer om grad av tetthet for områder med god tilgjengelighet til kollektivtransport.

Det kan eksempelvis kreves høyere tetthet innenfor en radius av to kilometer fra en jernbanestasjon eller en annen form for kollektivknutepunkt.

2. Staten forvalter kjøpesenterstoppen strengere enn i dag.

Dagens regionale planverktøy som skal hindre utbygginger av nye kjøpesentre utenfor byene viser seg seg i praksis å være for svakt.

Eksisterende kjøpesenterstopp anbefales reviderert slik at dagens smutthull, som gjør det mulig å omgå loven, tettes igjen. Hensikten er å bruke kjøpesenterstoppen til å forhindre utflytting av eksisterende bysentrum.

Eksisterende kjøpesentre bør pålegges en miljøavgift per parkeringsplass eller etablering av parkeringsavgift på lik linje med bysentrum, samt sykkelparkering og tilrettelegging for bruk av sykkel.

3. Det gis økonomisk støtte til programmer som ivaretar samarbeid mellom kommuner og sentrumsforeninger/lokalt næringsliv.

Hensikten er å etablere langsiktige samarbeidsformer som bidrar til utvikling av bærekraftige bysentre.

En måte å gjøre dette på er gjennom videreutvikling av Business Improvement District (BID). Dette er en ordning der lokalt næringsliv inngår avtale om forpliktende investeringer som styrker et avgrenset område; gate eller kvartal. Det innebærer at risiko og investering spres mellom aktørene. Forpliktende avtaler inngås mellom deltakerne; gårdeiere, sentrumsforeninger, andre aktuelle lokallag etc. og kommunen.



Råd 2

Flere bygater med fortauskvalitet og gateliv.

Byer bør ha et handelssentrum definert av bygater med plass til fortausaktiviteter, og hvor bygningenes førsteetasje benyttes til publikumsrettet virksomhet som service, handel, kultur som bidrar til aktivitet i sentrum.

Forslag til tiltak:

1. Det utarbeides en forskrift som sikrer at handel, service og kultur reguleres inn i byggenes førsteetasjer, på utvalgte steder, som fortetningsområder og viktige gateløp.

Forskriften må gi rammer for samarbeid mellom offentlig og privat sektor, slik at handel, service og kultur ses i sammenheng. Noen steder er det behov for å generere byliv, andre steder er det god forretning å drive i eksisterende bymiljø. Offentlig og privat sektor kan, i samarbeid, sikre bedre utvikling, drift og vedlikehold av byens fellesrom.

2. Prising av parkering skal koordineres med prisen på kollektivreisen.

Det må bli mer lønnsomt å ta kollektiv enn å parkere bilen sin i sentrum av byene. Hensikten er å få folk flere ut i gatene slik at det legger grunnlag for et mer aktivt byliv. Bysentrum må utformes med prioriterte løsninger for fotgjengere. Eksempelvis kan en økonomisk støtteordning for gjennomføring av trinnløse overganger mellom fortau og rom for publikumsaktiviteter langs handlegater vurderes.

3. Det utvikles en metode for erverv av grunn der det er nødvendig for å sikre raske gangveier mellom boligområder og handelssentrum.

Et aktivt by- og gateliv er avhengig av at folk ferdes på gateplan. Det må legges til rette for raske forbindelser mellom der folk bor og steder de bruker. Dersom man skal oppnå bygater med fortauskvalitet og gateliv må disse forbindelsene være attraktive og lette å velge.

Der det ligger særlige hindre i veien for slike forbindelser må det utvikles metoder som rydder disse unna slik at ferdsel til fots, gange og kollektiv kan fremstå som det mest attraktive valget.

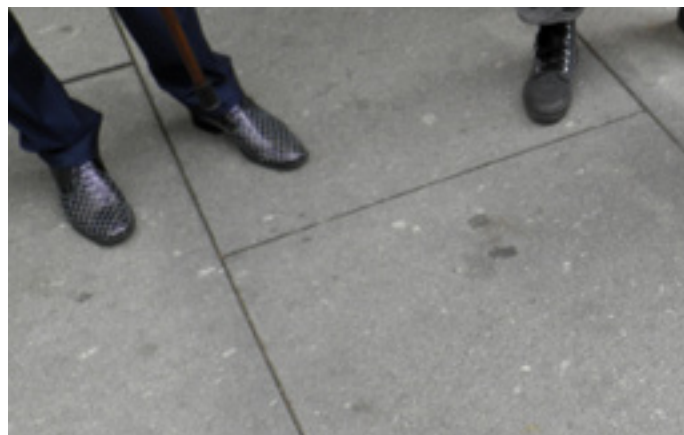
Råd 3

Kun fornuftig bilbruk i byene.

De byene i Europa som har satset mest på utvikling av kollektivtransporten og reduksjon i biltrafikken de seneste årene har gjort dette for å revitalisere sentrumskjernen og redusere reisetiden til arbeid. Eksempel på slike byer er Strasbourg, Freiburg, Winterthur, Stockholm og London. Færre biler inn mot sentrum og i rushet gir mer effektiv transport, bedre bymiljø og et mer levende bysentrum.

De største byene i Norge forventer en betydelig trafikkvekst de neste årene, og hvis trenden fortsetter som nå vil hoveddelen av veksten komme i form av økt biltrafikk. Det skaper økte miljøproblemer, både i form av mer støy- og luftforurensing, arealproblemer og framkommelighetsutfordringer.

Staten bør bidra til redusert privatbilisme for å få bukt med de økende trafikk- og miljøproblemene, uten at det betyr at folk skal slutte å kjøre bil. Målet må være en statlig politikk for å legge til rette for en mer fornuftig bruk av bil i by. Det vil kreve en mer målrettet satsing på bilreduserende tiltak i kombinasjon med prioritering av kollektivtransport og sykkel på sentrale strekninger og tidspunkt.



Forslag til tiltak:

1. Staten stiller krav til byene om planmessig håndtering av den store trafikkveksten framover.

Planen må vise hvordan kapasiteten for kollektivtransporten kan økes i rushet langs de sentrale korridorene på kort og lang sikt. Planene skal gi et mer realistisk grunnlag for å vurdere behov og prioriteringer mellom bil, kollektivtransport og gang/sykkel i Nasjonal transportplan.

- Potensialet for gang/sykkel på kortere strekninger, og hvor stor del av trafikkveksten dette kan dekke av de korte, mellomlange og lange turene.

- Potensialet for dobbeltdekkertog, og flere vogner på tog og bane opp mot maks kapasitet med dagens infrastruktur og tekniske løsninger.

- Potensialet for et stamlinjenett for buss («Superbuss»), og hvor stor del av trafikkveksten dette kan dekke dersom et slikt linjenett får full fremkommelighet.

- Potensialet for enklere infrastrukturtiltak i form av lengre stasjoner, signalprioritering og bedre flåtestyring.

2. Staten utvikler mer skreddersydde tiltak for å redusere privatbilismen i byområder.

Tiltakene rettes særlig mot biltrafikk i rushet og på strekninger hvor kollektivtransport og sykkel er godt utviklet.

Eksempel på tiltak som kan inngå i en slik plan er:

- «Skattefri miljøbonus på arbeidsplassene»; De bedriftene som innfører avgift på parkering på arbeidsplassen får en skattefri miljøbonus på samme beløp som parkeringsavgiften som gis til alle ansatte. Det vil fungere som en belønning til arbeidsplasser som innfører dette, og premiering av de som reiser kollektivt eller går/sykler.

- Økt økonomisk støtte til Transnova, men med føringer på å utvikle forsøk hvor det legges mer vekt på erfaringer med restriktive tiltak på biltrafikken i kombinasjon med satsing på kollektivtransport og sykkel.

- Fremme bilkollektivordninger utenfor bysentrum, gjennom for eksempel oppkjøp av parkeringsplasser utenfor bysentrum og rundt kollektivknutepunkt utenfor sentrum, slik at flere kan klare seg uten bil i byen.

- Staten bør stimulere til felles og mer restriktive parkeringsnormer i de største byene som bidrar til å redusere parkeringsdekningen i sentrum.

- Staten bør forsterke de nye bymiljøavtalene slik at de blir langsiktig, forutsigbare og rettighetsbaserte, slik at forhandlingsprosesser om resultatoppgåelse i etterkant unngås. Det skal være objektive og etterprøvbare mål på redusert biltrafikk og økt kollektivtrafikk, som grunnlag for statlige utbetalinger innenfor ordningen. Ordningen bør i tillegg stille krav til nødvendig trafikkgrunnlag før statlige investeringer i infrastruktur utløses innenfor ordningen.

3. Byregioner og byer på mer enn 20 000 innbyggere skal ha et komplett sykkelhovedveinett på plass innen 2020.

Det forutsetter større statlige tilskudd eller belønningsordninger til kommunene enn i dag.

Disse kan utløses på bakgrunn av blant annet:

- Sykkelparkering på alle arbeidsplasser.
- Rett til å bringe med seg sykkel på kollektivtransport mot en lav billettpris.
- Tilrettelegging for bysykkelordninger.

Belønning kan også ha form av en pris til den kommunen med best tilrettelegging for gåing og sykling.





Råd 4

Offentlige bygg og institusjoner skal bygges i byen og bidra til byutvikling.

Etablering av offentlige bygg kan være en viktig drivkraft for å fremme byutvikling i områder som har behov for investeringer. Offentlige bygg og institusjoner kan være med å styrke bylivet.

Forslag til tiltak:

1. Statens egne institusjoner må legges slik at de forsterker eksisterende bystrukturer.

Det skal være en ufravikelig regel om at etablering av for eksempel sykehus, tinghus, høyskoler, fengsel og liknende skal plasseres i sentrale byområder. Det innarbeides et krav i planverket om at offentlige institusjoner ligger i bykjerner.

En slik regel kan sammenliknes med kjøpesenterstoppen med hensyn til hvordan man forvalter politikken på området. Sektorinteressenenes rolle må settes til side, og de overordnede byutviklingskravene må veie tyngre.

Dette virkemiddelet er særlig viktig i byer der det er for få folk til å skape kritisk masse, det vil si nok funksjoner og nok mennesker til å skape vekst. Her kan statens institusjoner bidra som drivkraft og motor i byutviklingen slik at byene gis en bærekraftig utvikling og ikke for

eksempel eser utover.

2. Staten skal gå foran med et godt eksempel ved oppgradering og rehabilitering av eksisterende bygningsmasse.

Tiltaket tenkes spesielt rettet mot energi-effektivisering og reduksjon av klimagassutslipp, samt bevaring av eksisterende kulturarvverdier. Statsbygg må sikre at dette gjennomføres.



Råd 5 **Økt satsning på utvikling av byområder utenfor sentrum.**

Byenes utkantområder består både av homogene boligområder eller næringsarealer med en svært sammensatt karakter. Kombinasjonen av prosjektbasert byutvikling og ekstremt arbeidskrevende og forpliktende reguleringsprosesser gjør det vanskelig å etablere nye flerbruksområder på tvers av utbyggingsinteresser og eksisterende områdeavgrensninger.

Områderegulering bør være et viktig redskap for å samordne interesser i et område og stake ut kursen for en byutvikling som er uavhengig av konkrete utviklingsprosjekter. Redskapet som sådant trenger en hensiktsmessig bearbeiding og presisering.

Forslag til tiltak:

1. Områderegulering utvikles til å bli et egnet verktøy i byutviklingen.

Områderegulering praktiseres i dag som en "stor" detaljregulering. Områderegulering bør i større grad brukes til å regulere strukturelle sammenhenger på tvers av eiendommene og ivareta de langsiktige endringsprosessene for eksempel knyttet til ulike typer av infrastruktur.

2. Staten etablerer et eget innsatsprogram for urbanisering av suburbane områder.

Det gis statlig prosjektstøtte til planlegging/områdesatsing i områder som ligger utenfor interesseområdet til private investorer, men som har behov for investeringer. Erfaringer fra tidligere utviklingsprosjekter må innhentes og oppsummeres. Dette kan skje i regi av Husbanken eller gjennom tilskudd til Norges Forskningsråd for å utvikle denne typen programmer.

Innsatsprogrammet kan eksempelvis gi tilskudd til planlegging og gjennomføring av arkitektkonkurranser eller direkte statlig investeringer. Hensikten er å sette i gang utbygging, eller å redusere risiko for private investorer/utviklere der det er nødvendig. Et annet virkemiddel kan være en statlig "urban task force" som raskt går inn og gir råd for fornuftig urbanisering av et gitt sted.

Poenget er å belønne direkte samarbeid mellom stat og kommune(r) på tvers av sektorer som kan bidra til aktivitet i områder der utviklingen av ulike årsaker ikke kommer i gang.

Innsatsprogrammet kan ses som en videreføring av allerede igangsatte satsingsområder, som for eksempel Groruddals-satsingen i Oslo og Husbankens områdeløft i Drammen, Bergen og Trondheim.



Råd 6

Økt sykkelsatsing i skolen.

I følge Nasjonal sykkelstrategi er det et mål at 80 % av alle barn mellom 6 og 13 år skal sykle eller gå til skolen. I følge den siste reise-vaneundersøkelse har derimot andelen barn som sykler i alderen 13 til 17 år sunket fra 16 til 9 %. Noe av grunnen kan skyldes at skolene nå er gjort juridisk ansvarlig for skoleveien slik at den enkelte skole kan fatte vedtak om sykkelforbud for elevene.

Ved å fordele ansvaret fra stat til kommuner, til bydelene, er det til slutt den enkelte rektor som i praksis har avgjørende stemme i spørsmålet om hvorvidt barn skal få sykle eller ikke. Det er en utfordring dersom rektor har myndighet over barna, men ikke bygging av gode sykkelveier.

Forslag til tiltak:

1. Flytte beslutningsmakten.

Beslutninger om bruk av sykkel- og skolevei må flyttes oppover i systemet, slik at situasjon og problemstilling blir mer synlig og det blir mulig å utvikle mer overordnede planer

2. Det stilles krav om at sykkelveier er med i kommunal planlegging fra starten.

Når nye områder bygges ut, og i områder der sykkelveier ikke finnes, bør skolene legges til grunn som strategiske punkter i et overordnet sykkelveinett.

AREAL OG TRANSPORT

Befolkningsveksten og den økende sentraliseringen stiller krav til boligbygging, transportplanlegging og ikke minst hva slags byer vi ønsker å utvikle framover. Det gjelder både mulighetene for å utvikle levende bysentrum, gode bomiljøer og redusere miljøproblemene fra biltrafikken.

På den ene siden vil det være enklere å planlegge et byområde i vekst, fordi det kan bygges helt nye boligområder, næringsområder og transporttilbud. Samtidig vil det være knapphet på areal, og ikke minst offentlige midler til å møte denne utfordringen.

Hovedutfordringen for norske byområder blir å finne en god balanse mellom arealplanlegging, transportbehov og effektiv transport-avvikling som gjør at denne trafikkveksten blir en mulighet og ikke et problem. Derfor må statlig politikk fokusere på de viktigste og tyngste utfordringene.

Køene forventes å øke

Befolkningsveksten stiller byene overfor betydelige utfordringer som det selv med målrettede tiltak kan være vanskelig å løse. Prognoser fra Oslo tyder på at køproblemene forventes å øke med 80 % de neste 20 årene hvis det ikke settes i verk ekstraordinære tiltak, og selv med Oslopakke 3 vil køproblemene forventes å øke med 50 %. I praksis betyr dette at gjennomsnittsfarten på flere av de store

trafikkårene inn til Oslo i rushtiden vil falle ned mot 20 km/t.

Å bygge seg ut av køproblemene er kun mulig i teorien. I praksis vil det kreve enorme veiutbygginger som både byr på økonomiske, organisatoriske og ikke minst juridiske problemer som er lite realistisk å løse. Det er helt nødvendig å kombinere de store samferdselsinvesteringene med restriksjoner på biltrafikken hvis målsettingen er bedre fremkommelighet på vegnettet.

Bil, kollektivtransport og gang/sykkel utfyller hverandre

Etter hvert som byene vokser vil både reisemønster og transportbehov bli mer variert, og det er ikke mulig eller ønskelig å dekke alle typer reiser med én transportform. Folk skal ikke slutte å kjøre bil, og alle reiser kan ikke foregå med kollektivtransport eller sykkel. For å utvikle et mest mulig effektivt transporttilbud i en voksende byregion er det nødvendig å ha en klarere rolledeling mellom transportformene.

Ulike transportmidler har ulike fortrinn. Det betyr at det må satses på privatbil der privatbil egner seg best, på kollektivtransport der det gir høyest utbytte, på gange og på sykkel på de strekningene og til de reisemålene hvor de er best.



Problemer med å finansiere det økte transportbehovet

Analyser av de ni største byområdene viser at den forventede befolkningsveksten vil kreve betydelige samferdselsinvesteringer i årene som kommer, mellom 7 og 14 mrd kr årlig og mest hvis trafikkveksten kommer i form av økt biltrafikk. Dette investeringsbehovet kommer på toppen av nødvendigheten for vedlikehold av nedslitt infrastruktur, ønsker om å satse på bedre kvalitet og distriktenes behov for nye veger. En av de store utfordringene for staten framover vil være å stimulere til mer kostnads-effektive transportløsninger i byene slik at det er mulig å finansiere den store trafikkveksten.

Behov for å sikre en grønn arealpolitikk

I byer med sterk befolkningsvekst med knapphet på populære arealer vil en strategi for fortetting øke behovet for tydelige grønne rekreasjonsområder i sentrale byrom. En grønn arealpolitikk vil bidra til å utvikle norske byer i miljøvennlig og bærekraftig retning og gi

muligheter for et mangfold av urbane friluftssaktiviteter som fremmer folks helse og trivsel.

Behov for bedre samarbeid og organisering

Kommunene vil spille en sentral rolle for den videre utviklingen av en effektiv transportpolitikk i byområdene, ikke minst i form av en mer effektiv arealplanlegging som påvirker transportomfanget. Det hender at ulike forvaltningsnivå motarbeider hverandre heller enn å understøtte hverandre, og en avklaring av ulike politiske agendaer som motvirker en bærekraftig byutvikling bør komme tidlig i prosessen. I etatenes forslag til Nasjonal Transportplan er det lagt frem forslag om mer forpliktende avtaler mellom lokale og statlige myndigheter på transportområdet. Spørsmålet er hvordan slike avtaler kan utformes for å stimulere til en mer effektiv transportpolitikk?

RÅD OG FORSLAG TIL TILTAK



Råd 1:
En bypolitikk for hovedstadsregionen må være annerledes enn en bypolitikk for de øvrige byene i landet.

Hovedstadsregionen er her forstått i videste forstand som et utvidet InterCityområde. Problemstillingen i denne regionen er, i norsk sammenheng, helt særegen, på grunn av regionens geografiske størrelse, folketall, vekstkraft, investeringsbehov og mange ulike og motstridende alternativer for byutvikling.

Forslag til tiltak:

1. Det etableres et overordnet regionalt planleggingsorgan for hovedstadsregionen. Dette organet er et profesjonelt planleggingsorgan som både har som oppgave å "monitorere", stille de gode spørsmålene, utrede og legge frem forslag.

En oppgave for dette organet er å utvikle en overordnet modell, visjon eller "retning" for by-

utvikling i hovedstadsområdet med utgangspunkt i allerede etablerte bystrukturer i Østlandsområdet. Planleggingsorganet kan selv ta initiativ til utvikling av incitament som stimulerer til kvalitet i byutviklingen for hovedstadsområdet. Disse må forankres i den statlige bypolitikken.

Videre må det igangsettes et arbeid med nye statlige retningslinjer for byutviklingen i hovedstadsområdet i regi av planleggingsorganet. Det hele dreier seg om regional samordnet planlegging. Det vil i hovedsak si en kartlegging og oppfølging av regional utvikling i hovedstadsregionen, samordning av arealplanlegging og planlegging av teknisk infrastruktur, samt oppfølging av statlige retningslinjer overfor kommunene rundt hovedstaden og initiering av incitament og tiltak.

Råd 2:

Bygg på etablerte byer med urbane kvaliteter i stedet for å bygge nye byer.

Byutvikling kjennetegnes av at mange aktører, private og offentlige, deltar med ulike mål og ambisjoner. Staten må se til at samfunnsoppdraget med å utvikle eksisterende byer ivaretar innbyggernes interesser. Det må satses på byomdanning i stedet for byspredning. Det er ikke bærekraftig at eksisterende bebyggelse fraflyttes, blir stående tomt eller rives. Vi må satse på færre byer med gode urbane kvaliteter og gode kollektivforbindelser mellom disse i stedet for mange sentra med lite tilbud.

Forslag til tiltak:

1. Bykommuner som arbeider aktivt med virkemidler for å gjøre fortetningsprosjekter i eksisterende bystruktur attraktive å bebygge, utløser statlige midler.

De statlige midlene kan komme i form av:

- a) Regulere byggeklare tomter og vektlegge synliggjøring av ledig tomteareal for potensielle utbyggere.
- b) Utarbeide belønningsordninger som gjør det attraktivt for utbyggere å utvikle prosjekter i eksisterende bystruktur. Tettheten (kritisk masse) i eksisterende bystruktur må defineres.

Prosjekter som søkes bygget innenfor den eksisterende bystrukturen tilbys eksempelvis:

- Smidig og prioritert saksbehandling, også innen kulturminnevern. En koordinator i kommunen løser prosjektene gjennom byråkratiet og sikrer forutsigbarhet for utbyggerne.
- Redusert byggesaksgebyr med 50 %
- Reduserte krav til parkering for etableringer innenfor eksisterende bystruktur.
- Fleksible krav til gesimshøyder, mot tilsvarende økte krav til klima/miljø tiltak, CO₂utslipp, alternativ materialbruk.

Motsatt bør prosjekter som søkes realisert utenfor den eksisterende bystrukturen utløse strengere krav til for eksempel å dekke kostnader ved etablering av gang, sykkel og kollektivtilbud.

2. Frembringe flere tomter.

Staten påtar seg en rolle som strategisk eiendomsaktør ved å utvikle øremerkede statlige eiendommer som forbildeprosjekter og motor for fortetting i eksisterende bystruktur.

Utbygging av disse eiendommene bør utløse spesielt høye krav til prosjektenes kvalitet når det gjelder bærekraft. Det utvikles et virkemiddelapparat for prosjektene, for eksempel i samsvar med det som gjelder for prosjektene som inngår i Futurebuilt. Det skal være et krav til prosjektene om å være forbildeprosjekter arkitektonisk, ved vektlegging av urbane kvaliteter, gjennom å ivareta bærekraftsperspektivet i bred forstand, infrastruktur, sykkel, grønt helse og så videre.

3. Fortette eksisterende bebyggelse.

Norske byer har et fortetningspotensial, som kan løses/utvikles på ulike måter. Det bør åpnes for fortetting i høyden ved at det tillates å bygge på eksisterende bygningsmasse. Det må gjøres enklere å omregulere tomter til ny bruk ved å tilrettelegge for bruksendring til og fra næring/kultur/undervisning/industri/bolig ettersom behovene i samfunnet endrer seg. Dette for å utnytte eksisterende bygningsmasse best mulig.

4. Økonomisk belønning.

Staten bør premiere bykommuner som klarer å ivareta eller skape urban byfunksjonalitet gjennom å inkludere slike elementer i de nye bymiljøavtalene.

5. Regionale utviklingsplaner/-strategier.

De største norske byene må få egne bypolitiske utviklingsplaner som ivaretar deres sentrale funksjon i regionen og samtidig bidrar til utvikling av flerfunksjonelle bymiljø med et fleksibelt transportsystem tilrettelagt for kollektivreisende, fotgjengere og syklist.

Disse utviklingsplanene må bygge opp under stoppesteder, stasjonsområder og knutepunkt som sikrer at framtidig byvekst gis lokalisering som fremmer bæredyktige transportformer og større grad av bilfri bevegelse.

Det er nødvendig med prosesser der aktuelle utfordringer i byene fanges opp på flere forvaltningsnivå samtidig og at planarbeidet kan koordineres gjennom dialog.



Råd 3:
Staten må ta mer ansvar og utøve mer statlig styring av kommunene gjennom en overkommunal samordning i de store byregionene.

I dag er situasjonen den at ulike forvaltningsnivå ofte motarbeider hverandre heller enn å understøtte hverandre. Innsigelser tar for lang tid, men fungerer når ulike forvaltningsnivåer har et felles mål om å oppnå gode løsninger. Maktkamp kommunene i mellom og ulike politiske agendaer motvirker positive resultater.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det rasjonelt og bærekraftig å samordne areal- og transportpolitikken. Det kan staten gjøre.

Forslag til tiltak:

1. Vegdirektoratet bør omdannes til et «Areal- og transportdirektorat» med økt fokus på bypolitikk.

By- og land har svært forskjellige utfordringer i transportpolitikken, og arealpolitikken er en svært viktig premiss for videreutviklingen av transporttilbudet i byene. Det er viktig å styrke den plankompetansen som ligger i Vegdirektoratet, men endre fokus fra veg og kollektivtransport til regional utvikling og bypolitikk. Direktoratet får overført folk og stillinger fra fylkesmannens avdelinger som arbeider med transport-, miljø-, jord-, plan- og arealpolitikk.

2. Det settes strenge grenser for kommunal handlefrihet over arealbruk.

Dette kan gjøres ved for eksempel:

a) Ingen kommune kan foreslå å bygge ut arealer som ligger mer enn to kilometer unna et kollektivtilbud.

b) Utbyggingen av disse arealene skal samlet sett ha et minimumsnivå på utbygget areal som tilsvarer 1,5 ganger bebygget areal (eller et annet mål; 1,5 er valgt fordi det ikke er spesielt høyt, men tilsvarer hva som finnes i flere nyere prosjekter, som for eksempel Ensjø i Oslo).

c) Dersom utbygger velger å bygge utenfor bykjernen og ikke ved kollektivknutepunkt, så stilles det krav til at kommune og utbygger i fellesskap etablerer et tilfredsstillende kollektivtilbud. Hensikten er å stimulere til at det ikke bygges bilbaserte boligfelt utenfor byene.

d) Staten bør stille krav til at bedriftene dekker finansieringen av en del av tilskuddet til kollektivtilbudet der hvor de er etablert ut fra kvaliteten på kollektivtilbudet, slik at det offentlige får finansiert driften av kollektivtilbudet. En slik ordning har de for bedrifter i Frankrike og det finansierer en stor del av kollektivtransporten i byene.

3. Effekten av eksisterende overkommunale samordninger evalueres.

Det er viktig at de samordningene som allerede finnes evalueres. Dette vil gi svar på hva som eventuelt fungerer og ikke. Videre forslås det innført en forsøksordning i utvalgte fylker som prøver ut nye modeller basert på evalueringen. Egnete fylker kan være Oslo, Akershus, Rogaland og Hordaland. I disse fylkene mangler det både nødvendig infrastruktur (transport) og boliger.

Råd 4:

De nye bymiljøavtalene må legge vekt på langsiktige og forutsigbare avtaler basert på objektive og målbare kriterier.

De nye bymiljøavtalene som er foreslått i Nasjonal transportplan legger opp til et paradigmeskift i norsk transportpolitikk, ved å utvikle forpliktende avtaler mellom staten og lokale myndigheter for å videreutvikle dagens bypakker slik at de er med i tråd med målsettingen i klimameldingen. Det legges opp til langsiktige avtaler, over 10-20 år, med vekt på porteføljestyring og rullering hvert fjerde år. Det er viktig at disse avtalene holdes på et overordnet nivå, hvor staten og byene ikke skal diskutere detaljer i planene, men ha fokus på virkemidler og resultater som fremmer en mer helhetlig og effektiv virkemiddelbruk.

Forslag til tiltak:

Bymiljøavtalene bør ha hovedfokus på konkrete resultatmål som fremmer målsettingene i Klimaforliket:

1) Bymiljøavtalene bør danne grunnlag for å forhandle frem måltall og finansiering av transportsystemet for hele avtaleperioden. Staten bør ikke sitte og revidere innholdet i tiltakspakkene, men ha fokus på de resultatene staten ønsker å oppnå i forhold til bymiljø og trafikkavvikling.

Forhandlingene med byene bør gå på en diskusjon av hvilke felles mål byene og staten har på dette området, og hvordan det er mulig å utarbeide en avtale som premierer resultater i forhold til disse målene. Dette er resultater utover mål på reisemiddelfordeling som ligger i Belønningsordningen.

Eksempel på slike måltall og avtaler kan være:

- a) Mål på hvor mye hastigheten på kollektivtransporten i rushet skal økes, hvordan dette skal måles og statlig utbetaling per km. økt hastighet.
- b) Mål på hvor mye køproblemer for biltrafikken i rushet skal reduseres, hvordan dette skal måles og statlig utbetaling per km. redusert køtid.
- c) Mål på hvor mye trengselen på kollektivtransporten skal reduseres, hvordan dette skal måles og statlig utbetaling per

prosent redusert trengsel.

d) Mål på hvor mye tilgjengeligheten til sentrum og sentrale målpunkt i byen skal bedres, hvordan dette skal måles og statlig utbetaling per prosent bedret tilgjengelighet.

e) Mål på hvor mye miljøutslipp fra persontransporten skal reduseres, hvordan dette skal måles og statlig utbetaling per prosent redusert utslipp/miljøproblemer.

Dette er kun ment som eksempler på slike måltall. Poenget er at de fokuserer på resultater, byene og staten forhandler frem avtaler om kartlegging av måltall og finansiering, og at denne finansieringen er rettighetsbasert. Dermed er det byenes ansvar å finne de beste tiltakene som kan bidra til å nå målene, og det vil være langsiktig og forutsigbare rammer å planlegge etter.

2) Bymiljøavtalene må fungere som et spleiselag på toppen av dagens bypakker, slik at både statlige og lokale midler er med på å finansiere de tunge infrastrukturinvesteringene.

Det er en del tunge infrastrukturinvesteringer og andre tiltak som trenger vedtatte rammer før de settes i verk. Eksempel kan være ny T-banetunell eller nye bybaner. Disse kan ikke resultatfinansieres og bør finansieres som et spleiselag mellom lokale og statlige midler.

Staten bør, i bymiljøavtalene, fremforhandle en fordelingsnøkkel som angir når byene er sikret en statlig finansiering av disse prosjektene, for eksempel en fast prosentandel av finansieringen. Dette sikrer lokal forankring og dokumentasjon av egen nytte for byene.

Eksempel på lokal finansiering kan være:

- a) Bedriftsfinansiering for lokale prosjekter.
- b) Bompengefinansiering av større prosjekter.
- c) Revidering av dagens bypakker slik at noe omdisponeres til disse prosjektene.

3) Staten utvikler konkrete nøkkeltall for når de de forplikter seg til å investere i skinnegående transport.

Skinnegående transport er kun et effektivt og miljøvennlig alternativ ved store trafikkstrømmer. Trafikkgrunlaget vil avhenge av byenes arealplaner, restriksjoner på biltrafikken og samordning med øvrig kollektivtransport.

Staten må stille klare og objektive krav til trafikkgrunnlag for utløsning av statlige investeringer til skinnegående transport i et byområde/byregion, både når det gjelder tog og baneløsninger.

Staten må også stille konkrete kvalitetskrav til slike banesystemer når det gjelder kapasitet, punktlighet og frekvens, slik at driftsopplegget kan forsvare utfordringene i et voksende transportmarked.

4) Statens eksisterende satsing på bærekraftig bypolitikk videreføres.

Det er bare byer som er med i "Framtidens byer" som kan søke om bymiljøavtaler. Framtidens byer bør vurderes å høyne kravene til deltakelse og endre formen for prosjektutlysning, slik at flere aktører kan dra nytte av midlene fra bymiljøavtalene. Tilgjengeligheten bør bli bedre slik at flere aktører (enn kommunene) kan søke midler. Det bør også vurderes å utvikle en motfinansieringsmodell slik at statlig finansiering kan bistå gode idealistiske prosjekter som ikke er selvberende.

4) Bilbruk erstattes av sykling og gående for kort og urban transport.

Sykkel må gjøres til et enkelt, trygt og attraktivt fremkomstmiddel til arbeide og daglige gjøremål for folk flest.

Det etableres en overordnet og forpliktende plan for hvordan gående og syklende skal plasseres i trafikkbildet. Dette kan ikke bare gjøres som en øvelse etter at vei, og kollektivtrafikk har fått sitt. Syklister og gående må være en aktiv del av premissene i planleggingen på et tidlig stadium. Her må ulike statlige og kommunale etater samarbeide.

Råd 5

Det må utvikles en grønn arealpolitikk i byene som sikrer grønne rekreasjonsområder i sentrale byrom og en varig byggegrense mot byens viktigste omkringliggende friluftsområder.

Flere folk i byene vil øke behovet for sammenhengende tilgjengelige rekreasjonsområder, i bykjernen så vel som mellom denne og etablerte boligområder og i tilliggende rekreasjonsområder som i større grad består av uberørt natur.

Grøntområder er offentlig tilgjengelige og har et stort folkehelsepotensial. Vi vet fra studier at ulike befolkningsgrupper bruker forskjellige grønne områder ulikt. Det er forskjell på kvinner og menn, ulike etniske grupper og ikke minst aldersgrupper. Videre utvikling av grøntområder bør ta hensyn til dette og arbeide for å etablere sammenhengende nettverk av tilgjengelige arealer med et mangfold av funksjoner.

Nærmiljøet bør involveres med tanke på å identifisere behov og ønsker for bruk av grøntområder.

Forslag til tiltak:

1. Friluft- og rekreasjonsområdene i og rundt byene bindes sammen med sammenhengende grønnstruktur.

Disse er områder for aktivitet, opphold og rasting samtidig som de er inngangsporten til større friluftsområder. Det må etableres et godt skiltet transportnett gjennom grønnstrukturen slik at de ulike grøntområdene blir tilgjengelig for flest mulig.

Trafikksikre turmuligheter tilrettelegges i byen og fra bysentrum og til omkringliggende friluftsområder. Målet er at alle har tilrettelagt og skiltet turvei innen 500 meter fra boligen. Alle innbyggerne skal ha en god tilgang til allment tilgjengelige lekeplasser, idrettsanlegg, friluftsområder og parker i sitt nærmiljø.

Det er særlig viktig at barnehager og skoler har tilgang til naturområder i nærmiljøet for aktivitet og læring. For mennesker med funksjonsnedsettelse er det viktig at turveier og oppholdsområder, samt bade- og fiskeplasser er universelt utformet der det er aktuelt.

Råd 6:

Det må utvikles bedre empiri som viser byenes endringsprosesser.

Den empiriske kunnskapen om hvordan byene i Norge utvikler seg er utilstrekkelig, fragmentert og lite oversiktlig/dårlig tilgjengelig. Det er nødvendig å etablere et tverrfaglig grunnlagsmateriale, en bystatistikk, som kan anvendes til sammenliknende studier, scenariobeskrivelser og politikktutforming og planlegging på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Det er behov for å plassere et ansvar for utviklingen av Norges byregioner i tall og på kart.

Forslag til tiltak:

1. Det opprettes en kopling mellom databasene til Statistisk sentralbyrå, Statens kartverk og Nasjonal vegdatabank.

Det finnes mange ulike databaser som behandler naturgrunnlag eller artsmangfold, men få som berører det fysiske kultiverte landskapet. Kartverkets database og matrikkeldata bør knyttes opp til Statistisk sentralbyrå slik at også samfunnsmessige variabler kan vises i kart. Eksempler er grad av fortetting, flyttemønstre med mer. Nasjonal vegdatabank har informasjon om alle veier i Norge. Disse dataene må tilknyttes Statens kartverk og Statistisk sentralbyrås databaser slik at all informasjon gjøres allment tilgjengelig i digitale kart.

2. Det etableres en nasjonal byportal som har til formål å systematisere og gjøre tilgjengelig data med relevans for byutvikling.

Hensikten er å frembringe byrelevante data som kan gi planleggere og politikere en bedre forståelse av de romlige utslagene bestemte utviklingstrekk antar, samt hvordan ulike faktorer (som for eksempel inntekt og transportforbruk eller inntekt og skolevalg) kan virke sammen og påvirke byenes utvikling.

Portalen bør bygge på informasjon som allerede skaffes til veie gjennom offentlige byråer og etater (for eksempel SSB, Utviklings- og kompetanseetaten i Oslo kommune),

offentlig rapportering (for eksempel politiet, helseinstitusjoner, avfallshåndtering) og kun unntaksvis generere økt behov for måling og rapportering (for eksempel måling av klimagassutslipp og effekt av utslippsreducerende tiltak på kommunenivå).

3. Det utvikles et samordnet forskningsprogram for areal- og transportplanlegging i norske byregioner.

Det foreslås lagt inn en fast årlig sum til forskning i tilskuddsordningen til Statens kartverk, Statistisk sentralbyrå og Nasjonal vegdatabank, for utredning av virkemiddelbruk og planprosesser for en mer samordnet areal- og transportplanlegging. En forutsetning for utløsning av forskningsmidler er at aktørene samarbeider på tvers og tilknytter seg relevante forskningsmiljø. Tildeling skjer gjennom Forskningsrådet.

All forskning gjøres fortløpende tilgjengelig på den nasjonale portalen, og et departement utpekes som ansvarlig for koordinering av forskningsformidlingen.

4. Det må etableres en nordisk arena for samarbeid og erfaringsutveksling innen areal- og transport.

Transport var tidligere et fellesnordisk samarbeidsområde, men i dag eksisterer ingen slik arena. Hverken Nordisk Planmyndighetsmøte, som samler lederne i de nordiske plandepartementer, eller Embetsmannskomiteen for regional utvikling under Nordisk ministerråd har dette som særlig tema.

Det er et potensial for flere fellesnordiske finansieringstiltak som kan støtte opp om hverandre.

5. Det utvikles nasjonale retningslinjer for sosiale konsekvensanalyser i byplanleggingen. For å kunne analysere og håndtere sosiale konsekvenser er det nødvendig å systematisere arbeidet. Sosiale konsekvensutredninger bør bli obligatorisk i norsk byplanlegging.

GODE BOLIGER I BYEN



Det helt enkle svaret på hvorfor byene vokser er at veksten først og fremst kommer gjennom byggingen av nye eiendommer. I dag er antallet mennesker som bor i den eksisterende bygningsmassen er stort sett fallende. Flere bor alene og vi bor færre mennesker på flere kvadratmetre. Til sammenlikning hadde Lambertseter, en drabantby i Oslo, i 1975 hele 18000 innbyggere, mens det i dag bor 10 000 mennesker i de samme bygningene. Årsaken er ikke mer mystisk enn at økt velstand tas ut i økt antall kvadratmeter.

Boligbyggingen skjer enten ved at det bygges på nye områder, det være seg arealer som tidligere var brukt til industri eller andre formål, eller ved at det bygges på nye og ubrukte områder slik tilfellet gjerne er for nye boligfelt. I tillegg foregår det fortetting i eksisterende bebyggelse, både i byenes sentrumsområder

og i eksisterende boligområder utenfor. Det skjer da enten gjennom at tomter fradeles og bygges på, eller at man tar i bruk små restarealer som tidligere har hatt uklar eller lav utnyttelse. Spesielt i indre deler av byene er det en tendens til at det som tidligere har vært en parkeringsplass eller liknende blir bebygget. Dette kalles ofte infillprosjekter, fordi som navnet antyder, så fyller man inn en bygning i en rekke av andre bygninger. Fortetting og infillprosjekter i byene er kompliserte å få gjennomført. Dette skyldes så vel kommersielle, som tekniske og regulatoriske forhold. Fortettingsprosjektene illustrerer at lovverket ofte kan være de tuene som velter lasset.

Boligprosjekter i tett by innebærer normalt bygging på små tomter, og i eksisterende bygningsmiljø. Dette kan i seg selv være komplisert og kostnadsdrivende. I tillegg vil det være slik at bygg på små tomter får et dårlig

netto/bruttoforhold fordi det arealet som kan utnyttes og selges utgjør en mindre andel av totalt areal som må bebygges. Trapp, heis, tekniske rom og liknende utgjør til sist en forholdsvis stor andel av totalarealet når det er snakk om mindre fortetningsprosjekter. Det ligger også i sakens natur at slike prosjekter sjelden er av gjentakende karakter, men at hvert prosjekt vil være annerledes enn det foregående. Ofte er det også slik at tilpasning til omkringliggende bygninger og by innebærer at det også innenfor prosjektet vil være mange varianter og lite gjentakelser, så vel utformingsmessig som produksjonsmessig. Liten grunnflate innebærer relativt sett mye ytterveggareal og med den veggtykkelse som TEK10 innebærer vil netto, utnyttbart areal bli mindre og derfor innebære høyere produksjonskostnad for de salgbare eller utleibare arealene.

I Oslo er det vedtatt normer for leilighetsfordeling/leilighetsstørrelser, uteareal pr. boenhet, parkeringsdekning, og også anbefalinger for boligutforming. I tillegg er det nasjonale krav til universell utforming (UU), teknisk standard og utførelse, funksjonsmessige krav knyttet til forskjellige virksomheter og så videre. Stort sett er det slik at disse kravene er vanskeligere å imøtekomme i et fortetningsprosjekt på liten tomt. Leilighetsfordelingsnormen innebærer at minst 40 % av alle leilighetene i prosjektene skal være over 80m² BRA-S, hvilket i praksis er vanskelig å imøtekomme rent planteknisk, og tilnærmet umulig kommersielt, i hvert fall for

fortetningsprosjekter i sentrumsnære strøk.

Universell utforming er en nasjonal oppgave som tillegges stor politisk vekt. I små, trange og økonomisk marginale prosjekter må det kunne diskuteres om det skal åpnes for lemping der slike krav åpenbart forverrer mulighetene til å få gjennomført et fortetningsprosjekt. Byfortetningsboliger er gjerne mest attraktive i tidlige livsfaser og før familieetablering. De er ofte et tilbud for yngre mennesker med god økonomi og få forpliktelser for øvrig, som kan finansiere og bo i forholdsvis kostbare, sentrumsnære boliger.

De store volumene oppnås som regel andre steder enn i infillprosjekter, men også større areal er i praksis byfortetting. Eldre industri, offentlige institusjoner eller andre områder som tilgjengeliggjøres for boligbygging er en del av byveven. Også her må det jobbes for å oppnå gode urbane kvaliteter i samspill med omgivelsene. Det gjelder så vel for kombinasjonen bolig og næring som for etableringen av raske forbindelser mellom nye boligområder og eksisterende bysentrum.

Det er en utfordring å skape byer med tilbud om en variert boligmasse som er attraktiv i ulike faser av livet og for ulike lommebøker. Et helt sentralt hensyn er imidlertid at alle boligprosjekter ses som en del av den sosiale, økonomiske og kulturelle byen de inngår i og ikke bare blir seg selv gode nok.



RÅD OG FORSLAG TIL TILTAK

Råd 1:

Det må tilrettelegges for et leiemarked, i tillegg til et eiemarked.

Det er en kritisk mangel på utleieboliger og studentboliger. I de største byene bidrar det til å presse leieprisene opp og legger press på boligmarkedet. Utleieleiligheter bør ligge i bomiljøer sammen med eieleiligheter for å gi god stedsutvikling og forhindre forslumming. Utleieboligenes størrelse bør variere slik at de bidrar til variert bomiljø med både familier og enpersonhusoldninger.

Forslag til tiltak:

1. Husbankens tilskuddsordning utvides økonomisk og rettes mot flere målgrupper I dag er tilskuddsordningen rettet mot vanskeligstilte alene.

Dersom tilskuddet utvides til også å omfatte andre grupper med mer generelle behov for leiebolig, vil dette bidra til et profesjonelt og mer stabilt leiemarked.

2. Erfaringer fra Bergensmodellen videreføres. Bergensmodellen er et samarbeid mellom kommune og boligbyggelag.

Boligbyggelaget står som eier og forvalter av boligene som er øremerket unge. Kommunen disponerer disse prosjektene et antall utleieboliger som tilsvarer Husbankens utmålingsprosent av boligtilskudd. Utleieboligene kan oppføres og driftes av et boligbyggelag, mens kommunen har full styringsmulighet ved tildeling og prioritering av beboerne. En oppnår god integrering i disse prosjektene, og flere boligbyggelag har opprettet utleieboliger for ungdom etter denne modellen.

3. Det etableres et leiemarked som innebærer flere studentboliger.

Dette bør innebære bygging av opp mot 3000 nye studentboliger i noen år fremover. Det vil gi flere studenter et sted å bo, samt dempe presset i leiemarkedet for øvrig.

4. Byggebransjen stimuleres til å bygge flere utleieboliger.

En kompensasjonsordning for merverdiavgift knyttet opp mot en forpliktelse til å drive utleie i 10-15 år kan vurderes.

5. Gi unntak fra tilgjengelighetskravene i TEK10 for utleieboliger i likhet med det som er gjort for studentboliger.

Et tilsvarende unntak kan innføres for alle boliger der målgruppen er ungdom og førstegangsetablerere. Det vil eventuelt gjøre det mulig å bygge flere, små rimelige leiligheter.

6. Fjerne kostnadsrammer og øke statlig tilskudd ved utbygging av studentboliger.

Innføre strengere krav til miljømål, arkitektur og integrasjon med by- og stedsutvikling. I dag finnes det en rettesnor om 700 000 kr for å tilfredsstille Husbankens krav til finansiering. De lave kostnadsrammene hindrer hensiktsmessige investeringsvalg (eks for å oppnå miljøeffekter, helseeffekter (materialbruk) og andre bokvaliteter.

Statlig tilskudd er i dag 33 %. For ca 10 år siden var tilskuddet 60 %. En økning i tilskudd ville gjort bærekraftige satsninger mer aktuelt.

Politiske målsettinger må revurderes, slik at det ikke lenger handler om å bygge mest mulig for lavest mulig pris, men å bygge bærekraftig for byutvikling i dag, som en investering for framtiden.

Råd 2

Det må eksperimenteres med nye urbane boformer.

Det er nødvendig med forskning på moderne urbane boformer som ivaretar hensyn til miljø/klima, fysisk og psykisk folkehelse og sosial interaksjon. Eksperimenteringen bør også omfatte studier av hvordan holdninger kan endres for å oppnå en mer bærekraftig by.

Forslag til tiltak:

1. Det etableres et statlig program som stimulerer til innovasjon og nytenkning ved nybygg og fortetting i by.

Tilsvarende Blest eller program under Enova.

Med et økt tilbud av studentboliger må studentboligene og byene bli miljølabor, hvor det eksperimenteres fram effektive føringer på miljøvennlige måter å bo. Studentboliger som boform er generelt miljøvennlig, velegnet til fortetting av byer, samtidig som studenter bidrar dynamisk i eksisterende områder. Dette vil bidra til klimatilpasning, bærekraftig byutvikling, og mangfoldige nabolag.

2. Styrke eller forlenge eksisterende program, som for eksempel Framtidens byer.

Gjennom disse programmene kan staten bidra med økonomiske eller andre tilskudd som setter kommunene i stand til å eksperimentere mer. Prosjekter som inngås i samarbeid mellom offentlige og private aktører kan fremskyndes og boliger kommunene eier bør gå foran som et godt eksempel. Det handler om den enkelte bolig, men også om hvordan boligen henvender seg, reserverer og benytter omkringliggende arealer.

3. Husbanken stimulerer til eksperimentering med nye urbane boformer gjennom gunstige lån.

Et slikt tiltak fordrer at Husbankens virkeområde utvides. Husbankens lånefinansiering kan inngå som en ny type boligsamarbeid mellom stat og kommune, der staten (gjennom Husbanken) kan innlemmes i eksisterende program. Hensikten med å innlemme det i programmer er å benytte seg av den etablerte kontakten mellom stat og kommune som foreligger i slike programmer. Utvikling av samarbeidsprosjekter krever tillit mellom partene og det utvikles over tid, gjerne ved at partene jobber på prosjekter sammen. Det er en forutsetning at all erfaring Husbanken høster videreføres til alle landets bykommuner.

4. Staten bidrar til utvikling av gode strategier for å håndtere eldrebølgen.

Det er nødvendig med et differensiert omsorgstilbud som tilrettelegger for en aktiv alderdom både fysisk og sosialt, integrert i urbane miljøvennlige omgivelser.

I løpet av 10 til 20 år vil et stort antall nordmenn ha behov for et eldretilbud. De nye eldre er en ikke utnyttet ressurs i byen og fordrer nytenkning i boligbyggingen. Det må utformes tilbud som kan ta opp i seg stadig mer differensierte behov og ønsker, og som fremmer miljøvennlig og helsefremmende organisering.

5. Tverrsektorielt kommunalt samarbeid utvikles som virkemiddel for god sentrumsutvikling med Eldres bosituasjon som case.

Slike studier vil generere ny kunnskap og være direkte matnyttig for kommuner over hele landet, samtidig som det kan gi svar på hvilke statlige virkemidler som kan være aktuelle. Miljøverndepartementet gis ansvar for å formidle de praktiske erfaringene til planleggere i alle landets bykommuner.

Råd 3

Det må bli attraktivt å velge miljøvennlige boliger, enten de skal bygges, kjøpes eller leies/brukes.

Det er nødvendig med incitamenter som muliggjør produksjon og tilbud av bærekraftige boliger til en overkommelig pris. Pilotprosjekter har frembrakt et sett av bærekraftige løsninger som etter hvert kan standardiseres.

Kriterier for bærekraftige boliger knytter seg til hovedsakelig fire områder:

- Planleggingsprosessen / urban kontekst
- Byggeprosessen
- Hvordan bygget driftes
- Byggets livsløp

Forslag til tiltak for planleggingsprosessen/urban prosess:

- 1) *Enova bør fortsatt spille en sentral rolle, så vel konsultativt som finansielt, men det bør vurderes hvordan støtteordningene kan alminneliggjøres; være enkelt tilgjengelig og for enkle tiltak være rettighetsbaserte (har du gjort noe har du krav på støtte).*
- 2) *Energiklassifisering av boliger (nye og brukte) kan spesifiseres bedre enn i dag. Boligbyggenes CO2 avtrykk bør vurderes inngå i energisertifiseringen.*
- 3) *Incitamentordninger kan i større grad nå ut til alle aktører i byggeprosessen. Ordninger som virker konkurranseforstyrende eller synes marginale må unngås.*

Forslag til tiltak for byggeprosess:

- 4) *Merkostnadene knyttet til bærekraftige løsninger bør kompenseres for gjennom byggeforskriften/reguleringsbestemmelser og andre rammeverktøy. Eksempelvis bør det vurderes om alternativ materialbruk (som kan gi økte dekke- og veggtykkelser) kan kompenseres for ved at det gis tillatelse til økt*

gesimshøyde, høyere utnyttelse, lemping på parkeringskrav eller liknende.

5) *Det er behov for å styrke kompetansen i forvaltningen for vurdering av kvalitet i boligprosjektene (utover rent målbare størrelser). Mange enkeltprosjekter som ikke tilfører byen noe ut over seg selv slipper i dag gjennom fordi de ikke gjør noen tekniske "feil", men der kvaliteten likevel er for lav.*

Forslag til tiltak for hvordan bygget driftes:

- 6) *Energibesparelser bør relateres til grensekostnad for produsert energi ved bruk av kull eller olje og ikke til norsk, vannkraftprodusert strøm.*
- 7) *Myndighetene må angi en retning som skaper forutsigbarhet i et langt tidsperspektiv. Ikke som i dag der oljepris, strømpris og konjunkturelle forhold gir en av og på effekt for bærekraftige tiltak.*

Forslag til tiltak for byggets livsløp:

- 8) *Forbildeprosjekter, med vekt på livsløp som peker på verdier ut over energieffektivitet og miljøvennlig materialbruk, må få større oppmerksomhet.*
- 9) *Arkitektkonkurranser og øvrige virkemidler som stimulerer til bærekraft, innovasjon og produksjon må utnyttes mer for å stimulere til bærekraft, innovasjon og produksjon. Særlig rehabilitering og oppgradering av eksisterende bygg kan løftes bedre frem.*
- 10) *Det vil bli nødvendig med mer forskning fra ulike fag og utøvere innen byggebransjen for å bidra til innovative løsninger, produkter og metoder som gir en mer miljøvennlig bygningsmasse. Andelen forskningsmidler til denne typen forskning bør økes.*



Råd 4 **Nye boligprosjekter i by bør skape bykvalitet.**

En statlig bypolitikk bør ha som mål at nye boliger som bygges ikke kun vurderes som boligforsyning, men også at de bidrar til å skape ny bykvalitet. Staten bør gjennom sine nasjonale forventninger og retningslinjer signalisere at et hvert nytt prosjekt bør oppnå en romlig sammenheng med omkringliggende omgivelser og bidra til sosialt og kulturelt mangfold i et større byområde.

Forslag til tiltak:

1. Det utvikles et verktøy som kan bidra til å styrke boligprosjektenes miljømessige og sosiale muligheter.

Verktøyet bør være et hjelpemiddel for utbygger, kommune og berørte innbyggere til sammen å prioritere hvilke kvalitetskrav og kriterier som skal vektlegges. Det kan utarbeides som en veileder i «Boligutvikling med bykvalitet» eller et nettbasert evalueringsverktøy.

2. Områderegulering presiseres som virkemiddel.

PBL differensier mellom områdeplanlegging av ubebygde arealer der etablering av infrastruktur er en forutsetning for bygging, og områderegulering for fortetting og transformasjon av allerede utbygde byområder.



Råd 5 **Bedre offentlig tilrettelegging for boligbyggingen.**

Manglende kvalitet i offentlig planlegging er et hovedproblem for å kunne legge til rette og gjennomføre boligbyggingstiltak. Styrking av byplanlegging gjennom tilføring av ressurser og fagfolk er nøkkelen både for å oppnå kvalitet i boligbygging og for å oppnå raskere saks-behandling og gjennomføring. Mange kommuner legger for liten vekt på egen planlegging og tilrettelegging og avventer innspill fra eiendomsutviklere.

Forslag til tiltak:

1. Kommunal planlegging styrkes for boligsektoren.

Dette skjer gjennom større krav til langsiktighet i kommunal planlegging og samordning av kommunale planer i storbyområdene. Statlig støtte til faglige stillinger innenfor byplanlegging i mindre kommuner i storbyområdene. Dette kan skje gjennom en generell statlig ordning for planleggingsstøtte.

2. Offentlig planlegging- og godkjenningsprosedyrer effektiviseres.

Dette krever effektivisering av forvaltningen på både kommunalt og statlig nivå. Det fordrer en kulturell endring og ressurser.

3. Husbanken styrkes ved at banken blir et direktorat for boligbygging og boligpolitikk.

Husbankens oppgaver utvides til å innebære utvikling av alternative bolig- og boformer. Studentboligordningen som i dag drives av Studentsamskipnadene utvikles til en generell Husbankfinansiert ordning for leieboliger for ungdom.

4. Bedre koordinering av statlige og private tiltak.

Det må opparbeides større bevissthet om lokalisering av offentlige institusjoner som middel for å senke infrastrukturkostnadene i boligprosjekter.

5. Boligutviklingen etterprøves.

Det må utvikles et system for erfaringsinnhenting når det gjelder boligutvikling i by.



Først møte mellom miljøvernminister Bård Vegar Solhjell og medlemmene av det faglige rådet. Fra venstre: Andrés Lòpez, Anne Skare, Baard Schumann, Peter Groth, Gunhild Stordalen, Kjersti Nersest, (Bård Vegar Solhjell), Hans Petter Aas, Elin Børrud, Karl Otto Ellefsen, Erling Dokk Holm, Viktoria Walldin, Lise Weltzien, Bård Norheim. Fraværende da bildet ble tatt: Anne Marie Dahl og Tone Huse. Foto: Erik Aasheim