

## Sammendrag

# Kunnskap og virkemidler for byutvikling og fortetting

TØI rapport 1612/2017

Forfattere: Oddrun Helen Hagen, Kjersti Visnes Øksenholt, Aud Tennøy

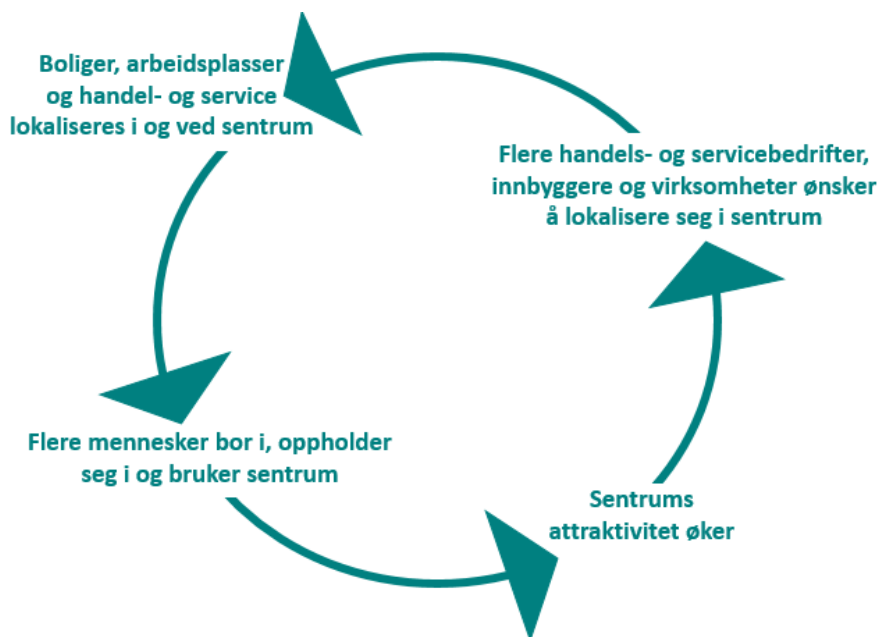
Oslo 2017 43 sider

*Levende sentrum er viktig for at en by skal oppfattes som attraktiv. I små og mellomstore byer er det viktig å styre ønsket utvikling og (re)lokalisering av handel og service, nye boliger og arbeidsplasser til og ved sentrum, samt samle kulturaktiviteter og andre aktiviteter der. Slik kan flest mulig mennesker bruke sentrum. I denne rapporten sammenstilles forskningsbasert og annen dokumentert kunnskap om hva som bidrar til at mindre byer blir mer attraktive. Et variert tilbud av boliger og boligområder med god kvalitet kan bidra til at ulike innbyggere velger byen som bosted. Sentral lokalisering av arbeidsplasser gjør at flere kan få tilgang til et attraktivt jobbmarked innenfor en viss reisetid. Viktige virkemidler for kompakte og attraktive byer er planlegging etter plan- og bygningsloven, men også ikke-juridiske planer som bystrategier, prinsippplaner og parkeringspolitikk. Kommunene må ta hovedansvaret for prosess, fremdrift og kontinuitet, og samarbeide tett med ulike aktører om sentrumsutvikling.*

## Sammendrag

I denne rapporten sammenstilles forskningsbasert og annen dokumentert kunnskap om hva som bidrar til at mindre byer blir mer attraktive, med særlig fokus på forhold som synes relevante for Vestfold. Levende sentrum med liv og aktivitet er viktig for at en by skal oppfattes som attraktiv. For å få til dette må mange mennesker bruke sentrum, slik at man kan få et markedsgrunnlag for handel, service, tjenester og opplevelser. For at folk skal velge å benytte seg av sentrumstilbudene, er en viktig faktor å gjøre sentrum til et naturlig valg. Da må det være enkelt å benytte sentrum fordi man bor i nærheten, eller fordi det er enkelt å gjøre unna viktige ærend i forbindelse med arbeidsdagen - i lunsjpauser eller på vei hjem etter endt arbeidsdag. Ved at arbeidsplasser og boliger (re)lokaliseres i eller ved sentrum, samt at tilbud av handel, kulturaktiviteter, offentlig virksomhet, fritidsaktiviteter og andre aktiviteter konsentreres til sentrumsområdene kan man lykkes med dette (Christaller 1933, Gehl 1971, Jacobs 1961).

Lokalisering av boliger, arbeidsplasser og handel- og service til sentrum, gjør at flere mennesker vil bo i, oppholde seg i og bruke sentrum. Dette øker sentrums attraktivitet for handels- og servicebedrifter, for virksomheter og for innbyggere - både som handelsdestinasjon og som bosted. Økt attraktivitet bidrar videre til at flere handels- og servicebedrifter, innbyggere og virksomheter ønsker å lokalisere seg i sentrum, noe som igjen fører til at flere boliger, arbeidsplasser og handel- og service lokaliseres i og ved sentrum.



Figur S1: Hvordan lokalisering i og ved sentrum kan bidra til økt attraktivitet og en positiv utvikling.

For å oppnå en utvikling som skissert i figur S1, er det spesielt viktig i små og mellomstore byer å styre ønsket utvikling og (re)lokalisering mot sentrum. I mindre byer er det færre muligheter til å rette opp i feillokaliseringer, da nyetableringer og relokaliseringer kommer sjeldnere enn i de største byene. Kommunene bør være klar over at hver lokalisering som avviker fra den positive utviklings sirkelen bidrar til at målsetningene om attraktive og levende byer blir vanskeligere å oppnå og opprettholde.

## Byene som handelsområder

Mange byer har klare målsettinger i sine kommuneplaner om å styrke sentrum fordi de mener at det vil gjøre deres by mer trivelig, attraktiv og konkurransedyktig (Tennøy mfl. 2014). Dette kan sees som en reaksjon på en utvikling hvor sentrum over lang tid har tapt markedsandeler i detaljhandelen til kjøpesentre og andre handelsområder utenfor sentrum (Asplan Viak 2013, Strand mfl. 2014), og hvor sentrum i mange byer har mistet sin status som byens felles møte- og handlested.

Kommunene kan styrke sine bysentra ved å (Tennøy mfl. 2014, 2015 og 2017a):

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

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

Handelsarealer utenfor sentrum og netthandel representerer direkte konkurranse for handelen i bysentrum. Handelen i mindre byer er mer sårbar enn handelen i større byer, fordi sentrum i mindre byer i utgangspunktet har færre butikker og lavere omsetning enn

sentrum i større byer (Tennøy mfl. 2015). Dermed kan handelen raskere synke til under kritisk grense for å være et attraktivt handelsted i mindre byer. Etablering eller utvidelse av eksterne kjøpesenter og handelstilbud vil for eksempel ha større konsekvenser for handelen i en mindre enn i en større by.

Dersom handel og service skal velge å (re)lokalisere seg i eller til sentrum, må sentrum kunne tilby attraktive og brukbare lokaler som svarer til de ulike aktørenes forventninger og behov (Tennøy mfl. 2014). Dette kan være utfordrende, på grunn av både en fragmentert gårdeierstruktur, verneverdige bygg, mv. For å oppnå gode løsninger er en helt sentral forutsetning at kommunene tar hovedansvar for prosesser knyttet til utvikling i og ved sentrum, for å utvikle et godt samarbeid mellom ulike sentrumsaktører, og for å sikre fremdrift og kontinuitet. Videre er det viktig med et tydelig og langvarig politisk engasjement og lederskap knyttet til satsning på sentrum, kombinert med kommunale investeringer i bygninger og offentlige rom.

## **Byene som boområder**

God kvalitet på bolig og boligområde er viktig for mange, og et variert tilbud kan bidra til at innbyggere med ulike preferanser kan finne ønsket type bolig i boligområder der de ønsker å bo. Dette fører til at byene blir attraktive som boområde for flere. Basert på en rekke studier bør følgende kvaliteter etterstrebnes i utvikling av varierte og attraktive boligområder (Tennøy mfl. 2017a):

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

Basert på forskning redegjort for blant annet i Tennøy mfl. (2017a,b) finner vi at det primært er en overdekning av eneboliger og en underdekning av sentrale leiligheter i Norge som helhet. Dette kommer også frem i undersøkelser fra Vestfold (se Figur 15).

Undersøkelser viser også at det er flere som ønsker å bo sentralt og i leilighet enn de som faktisk gjør dette, både basert på hvordan de bor nå og hvordan de ser for seg fremtidige bosituasjon. Når kommunene fortsetter å tilrettelegge for eneboliger og småhus i utkanten av byene bidrar dette til byspredning og en fortsatt underdekning på den type boliger det er mangel på og som mange ønsker. Fortetting og transformasjon med leiligheter i og ved sentrum, eventuelt i og ved bydelsentre med god kollektivtilgjengelighet, kan utløse boligrotasjon; de som bor i småhus og eneboliger får tilgang til gode, attraktive og sentrale leiligheter og kan selge sine hus til de som foretrekker slik bolig. Dette kan bidra til at flere kan bo slik de ønsker, uavhengig av hva slags boform de foretrekker.

## **Byene som arbeidsplassområder**

Byer ønsker å være attraktive for ulike typer virksomheter og næringsliv, slik at de kan tilby innbyggerne tilgjengelighet til et variert jobbmarked og god tilgang til tjenester. Gjennom lokalisering av boliger og arbeidsplasser kan byene påvirke både innbyggernes tilgang til et variert jobbmarked, hvordan folk reiser til og fra arbeid både internt i byene og mellom byene, og potensielt også påvirke om byen og sentrum får positive følgeeffekter på grunn av lokaliseringsvalg (som diskutert lenger opp).

For å være attraktiv for virksomheter er følgende viktig (Tennøy mfl. 2017a):

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

I Vestfoldbyene kan det argumenteres med at typiske 'kontorbedrifter' kun bør samlokaliseres i sentrumsområdene i byene, for å bidra til å øke byenes attraktivitet ved å tilrettelegge for økt bruk av sentrumsområdene.

Tilgang på arbeid er en av de viktigste årsakene til hvorvidt folk bestemmer seg for å flytte til eller bli boende i en by (Sørli mfl. 2012). Byene kan øke innbyggernes tilgjengelighet til et variert og regionalt jobbmarked ved å

- Lokalisere arbeidsplasser i sentrum hvor det er best kollektivtilgjengelighet
- Lokalisere boliger i og ved sentrum, slik at det er kort avstand til sentrale arbeidsplasser eller til kollektivtrafikk som bringer de bosatte til arbeidsplasser andre steder
- Forbedre kollektivtilbudet og legge bedre til rette for sykling og gåing slik at flere opplever god tilgjengelighet til arbeidsplasser i egen eller i andre byer uavhengig av transportmiddel

## Hva kommunene kan gjøre

Planlegging etter plan- og bygningsloven er fylkeskommunenes og kommunenes viktigste virkemiddel for å styre arealutvikling i ønsket retning som gir attraktive og levende byer. Gjennom regionale og kommunale arealplaner tas det stilling til hvordan byene skal utvikles ved å avsette formål til boliger, arbeidsplasser, handel, sentrumsfunksjoner med mer. Men det finnes også en rekke virkemidler som fylkeskommunene og kommunene kan benytte, som ikke er juridisk bindende planer. Noen eksempler er bystrategier eller andre overordnede strategier, planprogram med veiledende plan for offentlig rom og parkeringspolitikk.

Et godt samarbeid mellom ulike aktører er en sentral forutsetning for å lykkes med attraktiv by- og sentrumsutvikling, og vi finner interessante eksempler fra Hamar, Mosjøen, Drammen, Asker og Fredrikstad (Tennøy mfl. 2014). Fra undersøkelser i disse byene fremgår det at for at man skal lykkes med å øke sentrums attraktivitet, må kommunens administrasjon ta initiativ til samarbeidsprosesser for sentrumsutvikling og ta ansvar for å drive disse prosessene og sikre kontinuitet i arbeidet, og man må ha langvarig og forutsigbar sentrumspolitikk.

I caseundersøkelser i Hamar, Drammen, Asker og Mosjøen og tilhørende analyser kom man frem til at følgende faktorer er **viktige betingelser** for å lykkes med å gjøre sentrum til en mer attraktiv etableringsarena for handel og service (Tennøy mfl. 2014):

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