

Forum for byutvikling og bytransport: Forskningsbehov knyttet til tetthet og kvalitet

Mandag 16. desember 2019 arrangerte Forum for byutvikling og bytransport arbeidsseminar om tetthet og kvalitet. Det var totalt 18 deltakere. Oddrun Helen Hagen og Marianne Knapskog var ansvarlige for arbeidsseminaret og har også skrevet denne oppsummeringen.

Det er gitt klare føringer om at arealutviklingen i norske byer i stor grad skal foregå som fortetting og transformasjon og at byspredningen skal stoppes. Dette innebærer høyere tetthet i byene, som skaper mye debatt, også blant fagfolk. Tidligere forskning har vist at høyere tetthet kan gi både positive og negative effekter. De fleste er enige om at det finnes viktige kvaliteter som må ivaretas om den tette byen skal være et godt sted å bo, vokse opp i og drive næring i, men diskusjonene preges av usikkerhet rundt hva disse kvalitetene er og hvordan de kan oppnås. Viktige spørsmål er hvordan vi kan maksimere de positive effektene av høy tetthet og samtidig minimere de negative. I dette arbeidsseminaret diskuterte og definerte vi hva som er de viktigste kunnskapsbehovene på dette feltet og hvordan slik kunnskap best kan fremskaffes.

Presentasjonene og innleggene omhandlet hvordan ulike tettheter kan se ut, hvilke sammenhenger som finnes mellom tetthet og hvor gode byene/områdene er å bo og leve i og hvordan man gjennom plan- og samarbeidsprosesser kan sikre at fortettings- og transformasjonsområder får de kvalitetene man ønsker. Fra praksis fortalte fylkeskommuner og byer som har jobbet aktivt med å oppnå gode kvaliteter i transformasjons- og fortettingsprosesser om sine erfaringer.

Oppsummering innlegg

Oddrun Helen Hagen (TØI) innledet med forskningsbasert kunnskap om tetthet og kvalitet. Fortetting er en sentral strategi for å oppnå bærekraftige byer og byområder, redusere arealbeslag, stimulere til bærekraftig transport, redusere energiforbruk, redusere utslipp fra transport og for å oppnå bedre folkehelse. Gjennom fortetting og transformasjon ønsker vi å skape attraktive og levende nabolag som er sosiale, åpne og inkluderende, og mer tilgjengelige for de uten privatbil. Forskningen viser at fortetting har både positive og negative konsekvenser. Dette kan blant annet skyldes manglende forståelse for og kunnskap om kvaliteter som bør sikres ved fortetting som bidrar til at den tette byen blir et godt sted å bo, vokse opp i og drive næring i. Men komplekse planprosesser på tvers av ulike plannivå og aktører kan være barrierer for å få til de tette byområdene vi ønsker. Oddrun presenterte også noen funn fra et studium av knutepunktfortetting i Oslo, Bergen og Kristiansand. I dette studiet fant vi at de fire undersøkte knutepunktene i de tre byene generer mindre biltrafikk per bosattreise enn 'resten av kommunen', men mer biltrafikk enn sentrum og indre by. Bilandelene er høye på arbeidsreiser til alle knutepunktene, dette kan knyttes til god biltilgjengelighet og god parkeringstilgang. Vi fant at jo høyere tetthet, jo lavere trafikkmengder, og vi fant at en rekke egenskaper ved knutepunktene påvirker biltrafikkandelen. For eksempel gir god tilgang på handel og service i gangavstand mindre bilbruk og mer gåing.

Hilde Hanson (Vestfold fylkeskommune) presenterte byregnskap for Vestfoldbyene og pilotprosjektet «Tettere byer med høyere kvalitet». Aktuelle rapporter er tilgjengelig her:

<https://www.vtfk.no/meny/tjenester/plan/forvaltningsomrader/prosjekter>

Byregnskapene er laget for Larvik, Holmestrand, Horten, Sandefjord og Tønsberg. Byregnskapene er tenkt som strategiske verktøy, evaluering over hva som skjer over tid og til bruk i søknader. De er inspirert av Midtbyregnskapet til Trondheim og det er samlet informasjon for mange områder tema og områder. Dataene kommer fra SSB, kommunes planer og kartløsning, egne registreringer og en enkel rundspørring av folk på gata.

Felles for alle byene i Vestfold er at sentrum ofte er lite i utstrekning, og at alle har utviklingspotensial. Tema som er kartlagt inkluderer utbyggingspotensialet i sentrum i fem- og tminutters soner, grønnstruktur, kulturminner, næringsarealer i A, B og C områder (de fleste mangler A-områder i byene som er klare til bruk), handel, parkering (det er svært lett eller lett å finne parkering i alle byene), befolkning, ledige butikklokaler i sentrum, byggehøyder, med mer. utfordringen er å få mer byliv og mer aktivitet – og kraft.

I pilotprosjektet «**Tettere byer med høyere kvalitet**» har Vestfold jobbet med å utvikle en finansieringsmodell for lek og rekreasjon i offentlige rom og bruk av utbyggingsavtaler. Finansieringsmodellen består av utbyggingsavtale (juridisk avveining), finansiering og gjennomføring, sammenheng med planverket og en byromsplan.

Bakgrunnen for modellen var ulike uteromskrav i ulike byer som var tilpasset feltutbygging og ikke bygging i by. At dagens krav ikke fungerer hensiktsmessig vises blant annet ved mange dispensasjoner fra lekeplasskravet i byer, at frikjøpsordninger tilbys i mange kommuner (uten system), byggeprosjekter stopper opp og mange små og uinteressante lekeplasser med til dels dårlig kvalitet. Fylkeskommune har derfor foreslått å prioritere noen uteareal som er større og har bedre kvalitet. Prosjektet tester ut endrede krav til lek i tre pilotkommuner (Sandefjord, Horten og Sande), der krav til barn og unge i bysentrum kan (skal) løses i offentlig byrom framfor på privat eiendom iht. en kommunal strategi/plan. Dette egner seg i bysentrum og boligprosjekt på mindre tomter, der kommunen ønsker fortetting og oppgradering av byrom, der kommunen har liten økonomi til utvikling eller når utviklere ikke står i kø og kravene fører til dårlig økonomi i byggeprosjekter.

I etterkant av presentasjon ble det åpnet for diskusjon. Det ble kommentert at dette er fylkeskommunen på sitt beste, og et veldig godt eksempel på hvordan fylkeskommunene kan bidra inn med kunnskap i kommunale planprosesser. Det ble spurt om hvordan byregnskapene er blitt mottatt og det varierer i hvor stor grad de er blitt brukt, men noen byer har brukt det aktivt. Byene har også bidratt i utarbeidelsen av byregnskapene. Byregnskapene viser at det er ledige arealer for utvikling i sentrumsområdene. Det ble også kommentert at de fleste politikere ser næringsarealer som ensbetydende med industri. Erfaringer fra Sandefjord bekreftet dette. Det gjør at det ikke er så stort fokus på tomme lokaler eller hvordan man kan bruke den allerede bygde byen.

Hvordan man skal jobbe i byer som krymper heller enn vokser ble også diskutert og hvordan man kan bruke utbyggingsavtaler og fremdeles fremstå som attraktive kommuner å investere i. Hanson la vekt på at det er to forskjellige måter å jobbe på, og at i byer som krymper er det viktig for kommunene å være løsningsorienterte samtidig som man må innse at trinnvis utbygging av offentlige rom kan være den mest realistiske løsningen. Hun la også til at Vestfold har en litt krevende posisjon, med lav vekst og ingen statlige utviklingsmidler.

Knut Iver Skøien fra avdeling for byutvikling i **Plan- og bygningsetaten**, Oslo kommune fortalte om forskningsprosjektet *Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet*. Prosjektet har resultert i en veileder for oppfølging av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, denne er tilgjengelig her: https://www.regjeringen.no/contentassets/6679bd7b7bcf475eb947c3f2d54e0029/fortetting_transformasjon_veileder_0a.pdf. (Oslo kommune har også en egen veileder for bymessig utforming).

Det har blitt definert en kvalitets sirkel for hva bykvalitet innebærer for temaene effektiv arealutnyttelse, grønn mobilitet, flerfunksjonalitet, sosialt fellesskap, byggkvalitet og karakter, natur og lokalt særpreg.

Seks eksempler er studert i forbindelse med utarbeidelse av veilederen. Dette er Asker og Lillestrøm (prioriterte byer), Kolbotn (prioritert tettsted), Løren (bymessig transformasjon av næringsområde), Sæter (stasjonsnær fortetting i eksisterende villastrøk) og Lørenskog (etablering av helt nytt knutepunkt). For hvert eksempel beskrives bykvaliteter eller mangel på dette, og vurdering av hvilken lærdom som kan trekkes ut basert på dokumentgjennomgang av planer, befaring og intervjuer med kommuner og utbyggere. Det som utpeker seg i eksemplene i veilederen er at kommunal koordinering og ressurser til plan og gjennomføring er kritiske utfordringer og at gjensidig avhengighet mellom aktører må håndteres.

Viktige punkt for videre arbeid i bybåndet er at det lages en visjon for området, gjennomføring og en koordinert kommune, hvem gjør hva til ulike tidspunkt. Det som står for tur nå er å finne ut hvordan man skal jobbe med knutepunkt, blå-grønne strukturer og parkering.

I etterkant av innlegget ble det spurt om utbyggerne har tatt veilederen i bruk. Det har de ikke i den grad man kunne ha sett for seg. Så langt er det først og fremst kommuner og det offentlige som har ønsket å få det presentert.

Deretter fortalte **Grethe Salvesvold** som er kommunaldirektør i Skedsmo kommune om hvordan det planlegges på Lillestrøm. Lillestrøm har en naturlig avgrensning som har gjort at byen ikke har spredd seg utover, men de hadde også en god byplan fra 1940-tallet å bygge videre på. Veksten fører til at det er et markert og økonomiske interesser for fortetting og mye gjøres riktig. Det er krav om kvartalsplaner med næringsandel for å få en helhetlig utvikling. Det har vært mest problematisk å få bygd næringsbebyggelsen, men kvartalsplanene sikrer i alle fall at det er satt av plass. Utfordringer er knyttet til tetthet og høyde, samt at forventningsnivået til utnyttingsgrad er høy. «Noe for noe» prinsippet (noe til utbygger og noe til kommunen) har vært brukt i utbyggingsavtaler for å være forutsigbare. Prinsippet er blitt utvannet over tid, og det er viktig å se på hva slags verktøy kommunene har,

blant annet for visualisering. De bruker blant annet 3D GIS og 3D briller i den politiske behandlingen for å vise resultatene av utbyggingen.

De oppfatter også at det er flere problemer der man fremdeles planlegger for vei istedenfor gater og dette gjelder spesielt ovenfor fylkeskommunen og staten der riksveien går igjennom byen.

Byutviklingsplan etter inspirasjon fra VPOR er blitt del av løsningen for Lillestrøm. Videre har Skedsmo utviklet en GIS-basert database som måler Lillestrøm bys egenskaper opp mot forskningsbaserte indikatorer for god bykvalitet. Her har man blant annet fremstilt kart (som ligger på kommunens kartsider: <https://skedsmo.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=f4c85675c40f408c9a84644e598634ab>) som presenterer blant annet, tetthet og grønnstruktur. Det samles også inn data om planer som vedtas i egne Faktaark. Disse benyttes inn i en database for å måle utvikling over tid.

Oppsummering av gruppe- og plenumsdiskusjoner

Etter presentasjonene ble det åpnet for diskusjon i grupper knyttet til følgende spørsmål.

1. Hva er de største utfordringene når vi fortetter?

I diskusjonen kom det frem at utfordringene er ulike i små og mellomstore byer og Oslo. 'To verdener'.

For å nå målene må man vite hva man har med å gjøre. Det er behov for å analysere den lokale situasjonen, kartlegge og vite hvor man skal. Det er for eksempel utfordrende å skape gode sammenhenger mellom prosjektet og omgivelsene. Det skal tas hensyn til at det er noe der fra før (skala, mennesker, naboer, hus, infrastruktur, kulturminner, etc.) som det skal skapes sammenheng og tilpasning til. Det skal sikres gode møteplasser, uteopphold, lek, god tilpasning til tomter, og god balanse mellom bygningsmasse og utearealer.

Det er utfordrende å få til fortetting som gir tilstrekkelig bykvalitet, for eksempel sikre god kvalitet i byrom/uterom og boliger (for eksempel sol/skygge, lys/luft, interessante steder å være for ulike grupper, gode urbane kvaliteter, gode uteområder mm). Det er viktig med bevissthet om hvilke kvalitetskrav man kan/skal stille – både når det kommer til fysisk og sosial bykvalitet, sikre sosial bærekraft og fellesskapets interesser. Ulike kvaliteter som må ivaretas i den tette byen: Byens særegne identitet, brukernes ønsker og behov, sosial infrastruktur (skole, barnehage), sosiale møteplasser for alle (uansett ressurser), rekreasjonsområder, funksjoner som skaper attraktivitet/byliv, vegetasjon, parker og trær, miks av funksjoner med mer.

Det er utfordrende å balansere økonomi versus kvaliteter i prosjekter. Kommunene må for eksempel forstå gjennomføringsfokuset. Dette innebærer både å regne og tegne sammen med utbyggere, men også stå imot press fra utbygger (for eksempel antall etasjer, 'ikke lønnsomt hvis vi ikke får den ekstra etasjen').

Det er mange og tidvis konflikterende målsetninger ved fortetting, konflikter med naboer med mer. Behov for aktøranalyse.

Mange kommuner mangler en byutviklingsstrategi. Det er viktig å ha en overordnet plan på strategisk nivå, som for eksempel skal bidra til å forstå byens skala og unngå at fortettingen blir stykkevis og delt. Denne skal si noe om hvor det skal fortettes og hvilke områder/verdier som skal skånes. Strategien må bidra til langsiktighet og visjon, slik at man holder fast på visjon og retninger på tvers av partipolitikk.

Organisering, gjennomføringskraft og finansiering er utfordringer. Det må sikres økonomi til kvalitet. Kommunen må ta ledelse og ha nok ressurser gjennom faglig sterk kommuneadministrasjon. Manglende kompetanse i kommunene er en utfordring.

Andre utfordringer:

- Forhindre/unngå tomtespekulasjon
- Utfordringer med sosial infrastruktur
- Økt tetthet genererer økt trafikk
- Utearealenes beskaffenhet, tverrsnitt, god arkitektur i de bebygde delene, god kvalitet i utearealene
- Lite mangfold
- For stort fokus på antall boenheter
- Tap av grøntareal
- 'Virkemidler' - hvem som bygger byene
- Regelverket definerer hva som er kvalitet
- Leieprisforskjeller mellom 'vinnerbyene' kontra småbyene. Det koster mer for utviklere å avsette næringslokaler mot gaten i mindre attraktive byer enn i Oslo
- Finansiering, bygging og drift av offentlig infrastruktur
- Definere hva fortetting betyr? Høyt og tett og uniformt? Lavt og tett? Høyt med variasjon og mangfoldig?

2. Kvalitet – hva har vi behov for kunnskap om?

Her hadde vi satt opp følgende spørsmål til diskusjon:

- *Hvilke kvaliteter må ivaretas i den tette byen? Kvalitet for hvem? 'Faglig' kvalitet versus kvalitet for ulike brukere (beboere, næringsliv, besøkende etc.)?*
- *Trekke frem eksempler på gode fortettingsprosjekt/områder – hvorfor er disse gode?*
- *Hvilke kvaliteter er mest utfordrende å sikre/ivareta? Hvordan maksimere de positive effektene av høy tetthet og samtidig minimere de negative?*

I diskusjonen kom det frem at det er behov for forskningsbasert kunnskap om sammenhenger mellom markedsverdi og kvalitets(verdier) (uten gentrifisering).

Det er behov for eksempler på tette byområder med kvalitet med dyptgående analyser og undersøkelser om innbyggerne trives der. Ofte mangler dette. Det finnes likevel eksempler på gode fortettingsprosjekt/områder. Disse kom frem i diskusjonene:

- Torshov – hvorfor bygger vi ikke flere slike områder?
- Damsgårdsundet – her var det en spennende prosess med fokus på tilstedeværelse, kultur og helse i byutviklingen. Det ble utarbeidet en

kommunedelplan som hensikt å sikre at private planer sikrer kvaliteter (kvalitetsprogram)

- Tangen, Kristiansand – attraktive byrom
- BO01 Västra Hamnen, Malmö – på grunn av tetthet, aktivitet og blågrønne strukturer. Her ble det jobbet mye med trivselsfaktorer.
- Strøget, København
- Pilestredet park med gode og grønne uterom
- Youngs gate 3-5
- Lilleborgs fabrikker
- Dælenenggata 33 (pga. fasaden)

Det mangler en god metodikk for analyse i byer og tettsteder – trenger mer enn sektorbasert metodikk som for eksempel DIVE eller lignende.

Det er behov for kursing av rådmenn og politikere i stedsledelse og strategisk byledelse som bevisstgjør de samfunnsrollen. Dette kan bidra til å etablere kultur for samfunnsutvikling. For eksempel tilbyr DAC (Dansk Arkitektur Center) etterutdanning i strategisk byledelse for kommunale toppledere, politikere og plansjefer.

Det er behov for kunnskap om fysisk byutvikling sammenkoblet med levekår.

Hvordan man får frem kvalitet i en prosess er fremdeles uløst (og er et innspill til et tema for et arbeidsseminar).

Det er utfordrende å sikre kvaliteter som er der før man fortetter og de gode kvalitetene som er i historiske byer som er i strid med kravene i Plan- og bygningsloven og teknisk forskrift.

Det er utfordrende å få til overvannshåndtering.

Det er behov for medvirkningsprosesser for å diskutere kvalitet.

Når det gjelder fasader og møtet mellom vegg og gate (kantsone, terskelverdi) ble det henvist til doktorgradsarbeidet til Anja Standal.

3. Plan- og byggesakssystemet – hva har vi behov for kunnskap om?

Her hadde vi satt opp følgende spørsmål til diskusjon:

- *Hva er styrker og svakheter ved plan- og byggesakssystemet når det kommer til å sikre kvaliteter ved fortetting?*
- *Er det noen som har gjort noe særskilt/interessant som bidrar til å sikre kvaliteter? Er det for eksempel virkemidler og kombinasjoner av virkemidler innenfor og utenfor plan- og byggesakssystemet som bidrar*
- *Hva er utfordringer på ulike plan- og byggesaksnivå? Er det 'noe som forsvinner' mellom de ulike plan- og byggesaksnivåene og realisert prosjekt?*

I diskusjonen kom det frem at styrker og svakheter ved plan- og byggesakssystemet omfatter at

- Tid og detaljeringsnivå er både en styrke og svakhet ved plan- og byggesakssystemet.
- Det er viktig med gode overordnede planer før man detaljregulerer fortettingen. Manglende strategier gjør at man går seg bort i planer. Strategier er viktige, men må ikke være for detaljerte. Men mange kommuner mangler ofte folk/ressurser til å lage og følge opp disse
- Det er problematisk at byggesaksbehandlere har blitt 'sjekklistespesialister'
- Felles planlegging etter Plan- og bygningsloven er ikke alltid et virkemiddel som fungerer. Det kan hindre ønsket utvikling av et område
- Det må være større samsvar mellom krav i plan og byggesak og illustrasjoner fra utbyggere i tidligfase. Skisser fra utbyggere forfører politikere, disse må tas på alvor og følges opp, for eksempel ved at illustrasjoner fra reguleringsplanen knyttes til bestemmelsene.
- Systemet gir muligheter og gode rammer. Det er ikke systemet som er feil, men mangel på kunnskap og kompetanse. Kommunene må ha kompetanse og ressurser til å være kreative.
- Områdereguleringer bør inneholde gjennomføringsstrategi og plan for offentlige rom som sikrer kvalitet (eks Horten indre havneby)

Andre virkemidler enn Plan- og bygningsloven kan være en mulighet. Her ble følgende momenter diskutert:

- Det ble problematisert hvorvidt kvalitet best kan styres gjennom eller utenom Plan- og bygningsloven, og at dette bør fremkomme tydeligere.
- Bruke mulighetsstudier som bidrar til å si noe om hva man vil
- Bruke plankonkurranser inkl. alternativer til profesjonelle?
- Kan kommunale bolig-/tomteselskap i større grad brukes til å formidle kunnskap og hjelpe til med å skape gode og gjerne billige boligområder?
- Eksempler på noen som har gjort noe særskilt/interessant som bidrar til å sikre kvaliteter:
 - o Byarkitekt og arkitekturstrategi Bergen
 - o Veiledende plan for offentlige rom (VPOR) – men kanskje mest aktuelt for storbyene?
 - o Erfaringer fra Levende Lokaler i Arendal: Samsnakkmøte (veiviser)

Utfordringer

- Det mangler ressurser i kommuneadministrasjonene til å lage egne planforslag, for eksempel områdeplaner og eller andre strategiske planer som ikke er lovpålagt
- Kommunen eier lite – dette begrenser styringsmulighet for byutviklingen. De må stole på utbyggerne. Dette gir en stiv rollefordeling. Men kommunen kan ta en utviklerrolle selv, for eksempel gjennom strategiske oppkjøp og selge videre med vilkår (selge til beste prosjekt)
- Det offentlige har gitt avkall på styringsmuligheter av større fortettingsprosjekter- jamfør offentlig styringsverktøy i funksjonalismen
- Mye forsvinner mellom de ulike plan- og byggesaksnivåene og realisert prosjekt, både kvalitet, visjoner og engasjement. For eksempel fra trær på

illustrasjoner til manglende dybde til nok jordlag, fasadedetaljer, kvalitet på materialer.

Andre innspill:

- Se på anbefalinger fra prosjektet EVAPLAN om revisjon av Plan- og bygningsloven

Sentrale kunnskaps- og forskningsbehov kan oppsummeres som:

Basert på blant annet diskusjonene i arbeidsseminaret oppsummer vi følgende forskningsbehov:

- Forskning på tette byområder i byer av ulik størrelse og i ulike deler av byen med analyser av hvilke kvaliteter som finnes der og undersøkelser av hvilke kvaliteter som gjør at innbyggere opplever nabolaget som attraktivt, levende, høy score på livskvalitet, og som benytter seg av bærekraftig transport. Herunder også gode analysemetoder for å undersøke kvaliteter i byer og tettsteder.
- Forskningsbasert kunnskap om sammenhenger mellom markedsverdi og kvalitet, samt mellom kvalitet og levekår, og hvordan dette varierer i byer med og uten vekst og i byer av ulik størrelse.
- Utrede og utvide fortetningsbegrepet (og undersøkelser av fortetting) slik at dette omhandler både bolig- og næringsutvikling, samt hvilke nye aktiviteter og funksjoner fortettingen tilfører.
- Undersøke hvorvidt ulike fortetningsprosjekter bidrar til økt kvalitet, særlig med fokus på fysisk og sosial kvalitet (blant annet byrom og forbindelser)
- Det er behov for å undersøke hvordan planprosesser bidrar til planer og prosjekter som sikrer ønskete kvaliteter. Herunder om for eksempel og planbestemmelser og utbyggingsavtaler legger gode nok føringer for fortetting med ønsket og forespeilet kvalitet
- Det er behov for å undersøke plansystemet og de ulike aktørenes rolle, fra utredninger og veiledninger som kan gjøres av fylkeskommunen til styrkeforholdet mellom kommune og utbygger.

Aktuelle TØI-rapporter

Hagen, O.H., Øksenholt, K., V., Tennøy, A. (2017) Kunnskap og virkemidler for byutvikling og fortetting. TØI-rapport 1612/2017. <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=46871>

Tennøy, A., Øksenholt, K., V., Tønnesen, A. og Hagen, O.H. (2017) *Kunnskapsgrunnlag: Areal- og transportutvikling for klimavennlige og attraktive byer*. TØI-rapport 1593A/2017. <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=46142>

Tennøy, A., Gundersen, F., Hagen, O.H., Knapskog M. og T.P. Uteng (2017) *Transport og klimaeffekter av knutepunktfortetting i Bergen, Kristiansand og Oslo*. TØI-rapport 1575/2017. <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=46184>