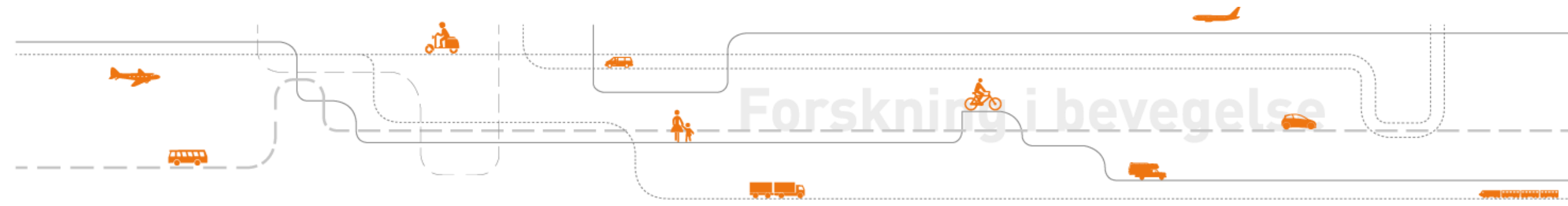


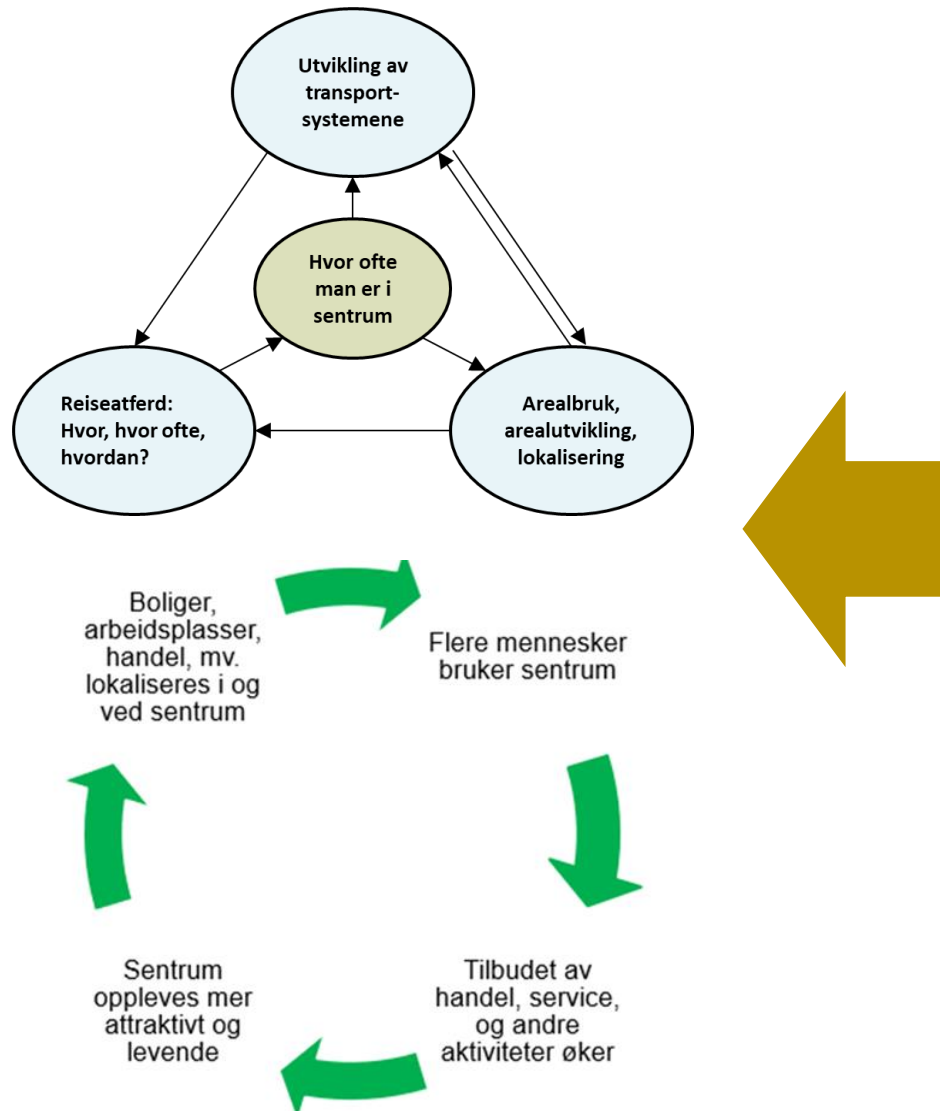
Plan- og beslutningsprosesser for utvikling av og i sentrum

ByBy-forum: Planlegging og utvikling i og av sentrum i byer og tettsteder, Oslo, 27.6.2023

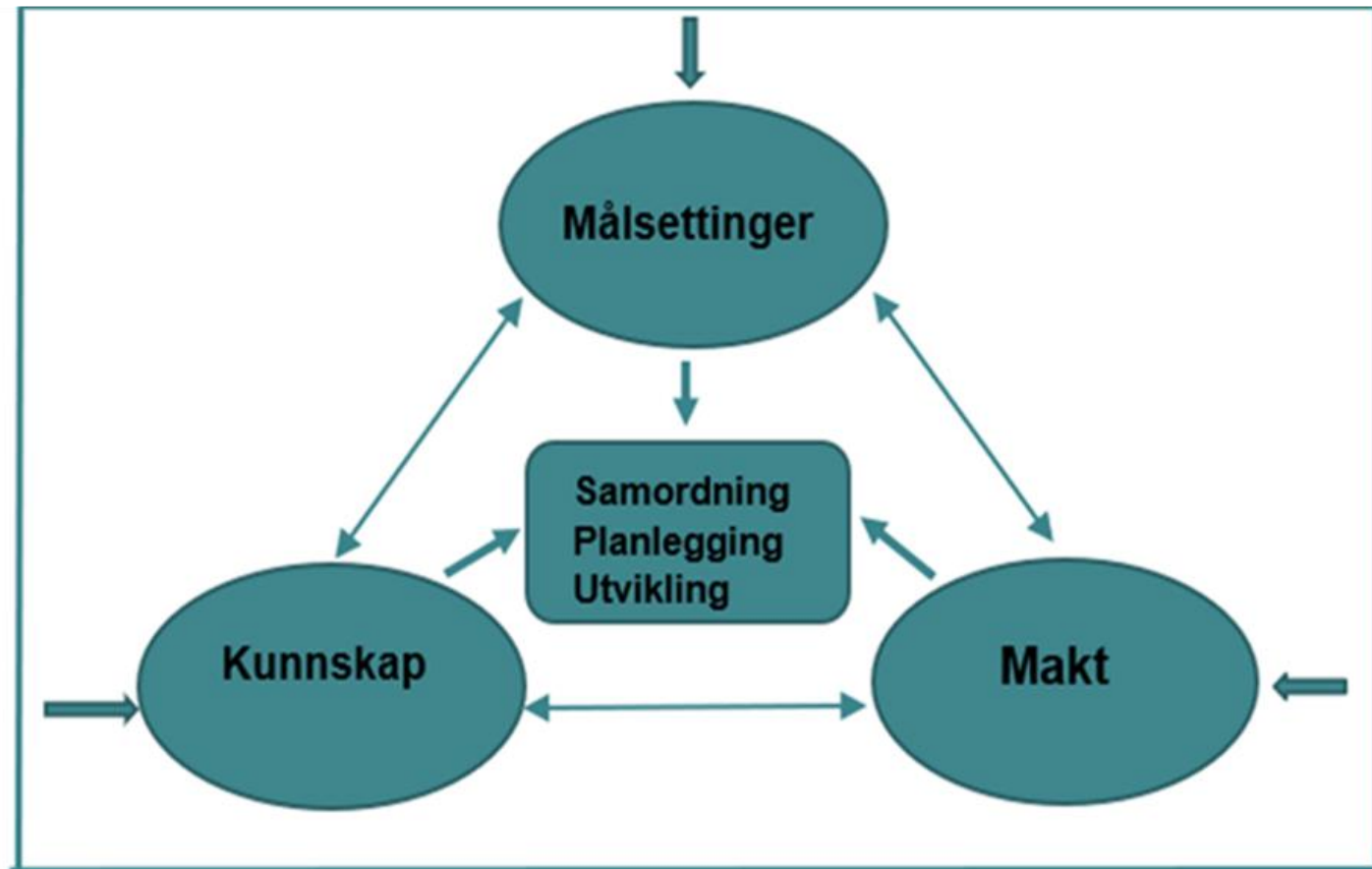
Aud Tennøy, PhD By- og regionplanlegging, forskningsleder byutvikling og bytransport
Oddrun Helen Hagen, MSc Fysisk planlegging, seniorrådgiver og PhD-stipendiat



Hvordan få det til å skje?



Planlegging, PBL, samarbeid, mv.



Komplekse og krevende prosesser

- Sentrum er et svært kompleks område: Bygningsmasse, bevaring, eierstruktur, tilgjengelighet og mobilitet, ulike typer brukere med ulike ønsker og behov, 'alle' har et forhold til sentrum, mv.
- Mange og ulike aktører påvirker og påvirkes
 - Kommunepolitikere
 - Alle administrative nivåer: Stat, fylkeskommune, kommune
 - Ulike offentlige sektorer: Areal, transport (alle typer), bevaring, drift og vedlikehold, mv.
 - Private aktører: Næringsliv (handel, service og andre), gårdeiere, utbyggere, varelevering, mv.
 - Innbyggere i byen/ kommunen – som har ulike interesser og meninger
- Mange mål og hensyn å veie opp mot hverandre: Utvikling vs bevaring, tilgjengelighet med bil vs byliv og tilgjengelighet med andre transportmidler, buss vs sykkel, varelevering vs annet, bosatte i og ved sentrum vs bosatte andre steder, mv.
- Politikk og fag – prosesser, medvirkning, motstand, lobbying, presse, mv.

CITYCENTRE

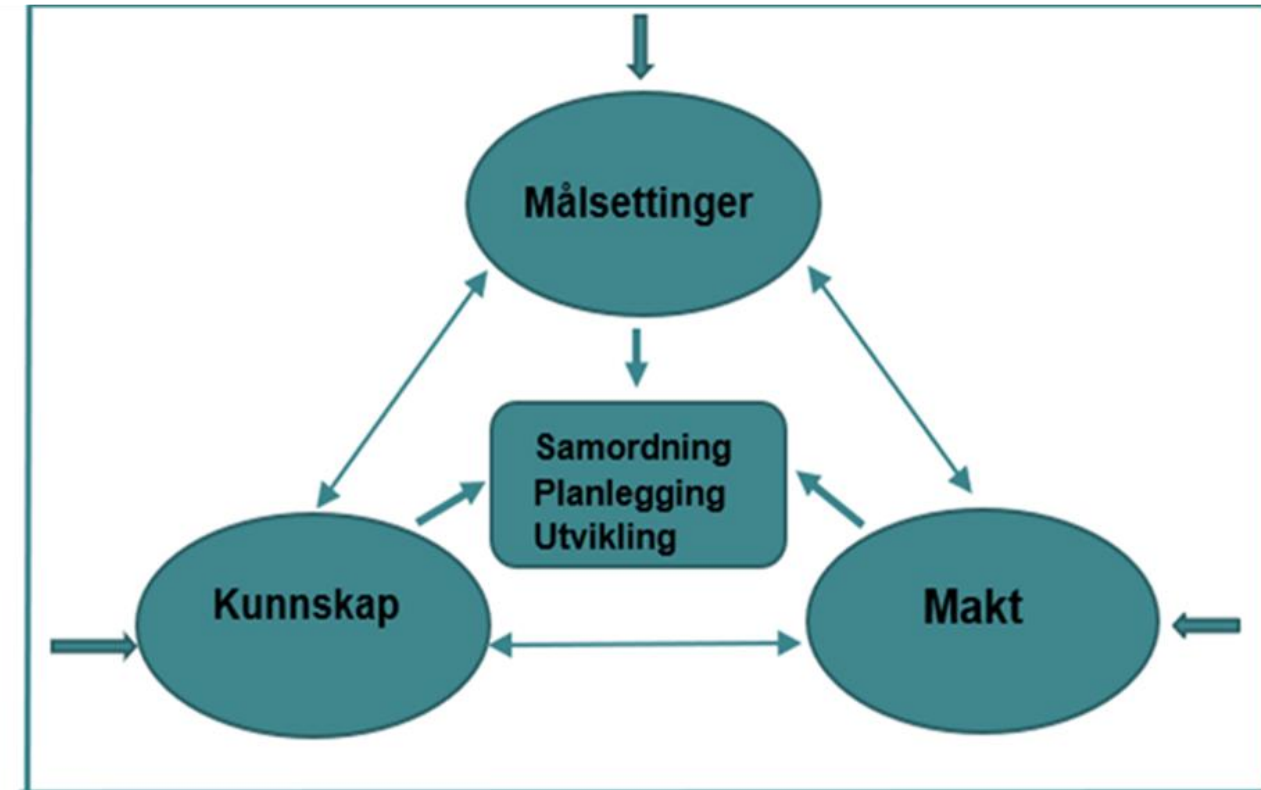
Undersøker: Hva kan kommunene gjøre for å styrke sine sentrum?

- Det fysiske (arealstruktur på bynivå, kvaliteter ved sentrum, bokvalitet i sentrum)
 - Handel og service i sentrum – hvordan kommunen kan bidra til at de lykkes
 - Plan- og beslutningsprosesser (strategiske planer og reguleringsplaner)
 - Pbl (hvordan den fungerer som verktøy og hvordan den kan forbedres)
-
- NFR, NIKU, Kongsberg, Tønsberg, Arendal og Lillehammer samt deres sentrumsorganisasjoner og FK
-
- [Prosjekt: CITYCENTRE - Transportøkonomisk institutt \(toi.no\)](http://toi.no)

Målsettinger, kunnskap og makt

- Mål, interesser, alltid målkonflikter
- Kunnskap, argumenter, påstander, hva som er 'legitim' kunnskap og metoder
- Makt – ulike typer (Lukes 2005)
 - Direkte (vinne og tape i direkte kamp)
 - Agendasettende (hva som blir viktig)
 - Strukturell ('the order of things', pbl)
- Utøving av makten
- Påvirker hverandre, prosessene, planene og utviklingen

Planlegging, PBL, samarbeid, mv.



Tennøy (2012)

Viktige spørsmål

- Hvilke planer lager kommunene for å styrke sentrum?
- Hvordan gjennomføres planprosessene? Hva og hvem påvirker om planene blir slik at de kan bidra til måloppnåelse, hvordan skjer dette?
 - Aktører, prosesser, mål, kunnskap, makt, mv.
- Hva kan kommunene (og andre) gjøre for at det skal utarbeides planer som i større grad kan bidra til måloppnåelse?
- Hva kan kommunene (og andre) gjøre for at prosessene skal bli mindre arbeids- og tidskrevende for de som er involvert?
 - Og (likevel?) involverende og inkluderende
- Hvor godt fungerer pbl i slike prosesser, og hva kan forbedres?

Mange typer planer påvirker sentrums utvikling

- Strategier og visjoner: Hva kan vi gjøre for å styrke sentrum? Ulike typer ting – alt under +++
- KPS og KPA (etter pbl): Fortetting og transformasjon (boliger, arbeidsplasser, handel og service) i og ved sentrum eller fortsatt byspredning? Utvikling av transportsystemer, inkludert parkering
- Planer for utvikling av transportsystemene i byen (ulike typer planer): Hvor tilgjengelig blir sentrum med ulike transportmidler, hvor tilgjengelig blir sentrum sammenlignet med andre steder? (Stat, FK, K)
- Sentrumsplaner (KPA, KDP, områdereguleringsplaner etter pbl): Hva slags utbygging vil vi legge opp til i sentrum, hvilke aktiviteter ønsker vi hvor, hvilke kvaliteter skal vi stille krav om, hva skal vi bevare, mv.?
- Reguleringsplaner (etter pbl): Sikre at det skjer utbygging og at det blir bra
- Gatebruksplaner, mobilitetsstrategier, byromstrategier, mv. (ikke etter pbl): Hvordan skal de offentlige (gate-) arealene fordeles, brukes og utformes?

- Regionale planer for arealutvikling, senterstruktur og utvikling av transportsystemene
- Statens lokaliserings- og transportpolitikk
- Innsigelsessystemet og praktiseringen av det

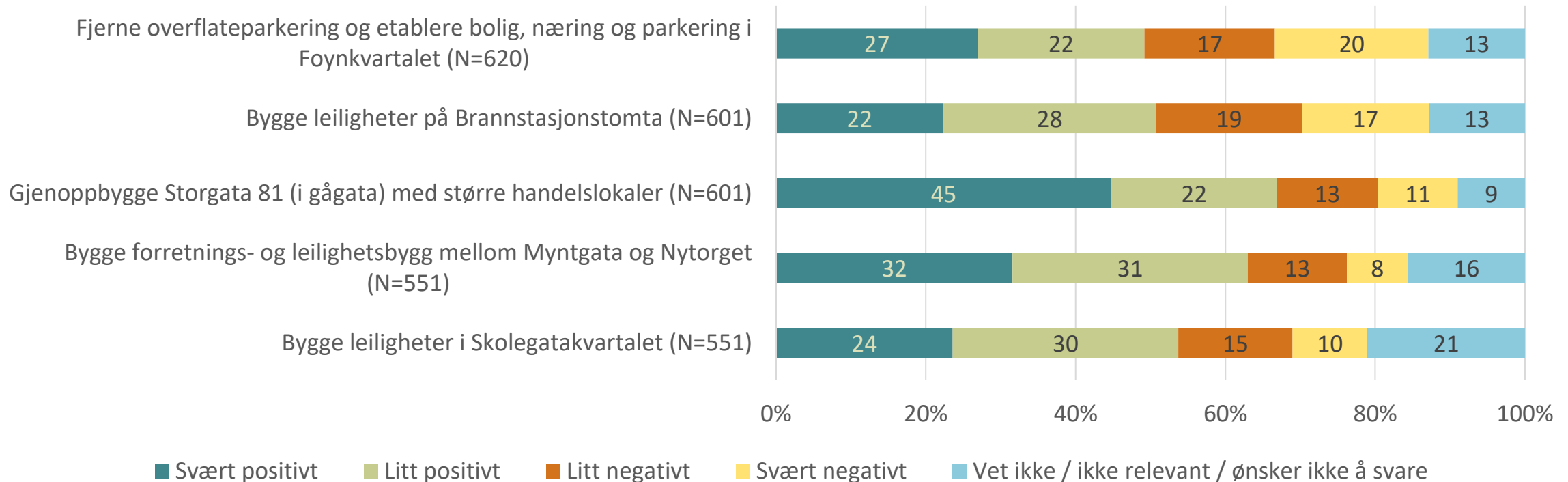
Planer og prosesser

- Hva slags innretting av planer, prosesser og praksis som i størst grad både kan ivareta viktige hensyn og samtidig bidra til at det skjer ønsket utvikling
 - Tydelighet og forutsigbarhet og versus fleksibilitet og usikkerhet
 - Demokrati, medvirkning og høringer versus tid, gjennomføring og utbygging
- En del av prosessene og planene 'tas utenom pbl'
 - Pbl-prosesser kan oppleves for tidkrevende og detaljerte når man skal diskutere utvikling av områder og prosjekter med gårdeiere og utbyggere – tar prosesser 'utenom' pbl
 - Også gatebruksplaner, byromstrategier, mobilitetsplaner, mv. tas ofte 'utenom pbl
 - Mindre åpenhet, høringer og medvirkning – som har fordeler - er det OK?
 - Er det et signal om at noe 'mangler' i pbl?

Noen refleksjoner så langt

- Hva skal Sentrum være? Hvem skal bruke det? Hva skal de gjøre der? Litt uklart.
- 'Å styrke sentrum' krever (også) at det bygges i og ved sentrum i stedet for andre steder – nok fokus?
 - KPA er kanskje den viktigste planen for sentrum – bestemmer om utbygging styres mot sentrum
 - 'Styrke sentrum' (el.l.) bør være et tema det gjøres analyser for i KU av KPA – er ofte ikke det
 - En viktig oppgave for 'sentrumsplanen' er å tilrettelegge for at det skjer utbygging
- Mindre byer mangler som oftest en 'indre by' – vil kommunene (forsøke å) lage det?
- Bråk, protester og presse når det skal bygges i sentrum – hvem sine stemmer høres?

Hva innbyggerne synes om utbygging i sentrum



Hagen, mfl. (underveis)



REGULERINGSPLANPROSESSER OM UTBYGGING I OG VED SENTRUM

Oddrun Helen Hagen (TØI), Aud Tennøy (TØI), Grete Swensen (NIKU), Eva-Gurine Skartland (TØI)

Reguleringsplanprosesser om utbygging i og ved sentrum

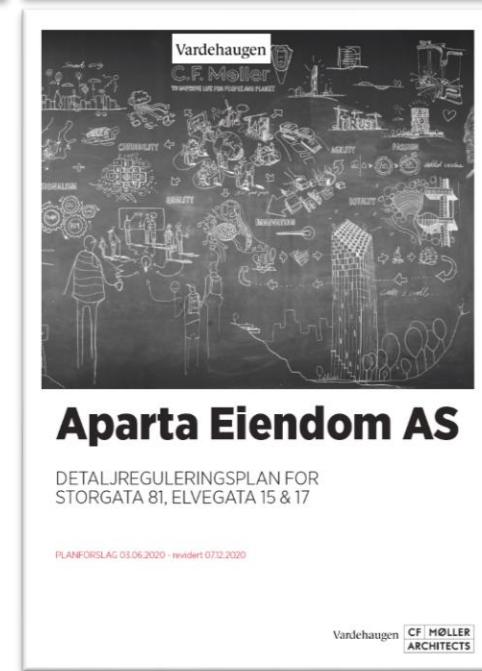
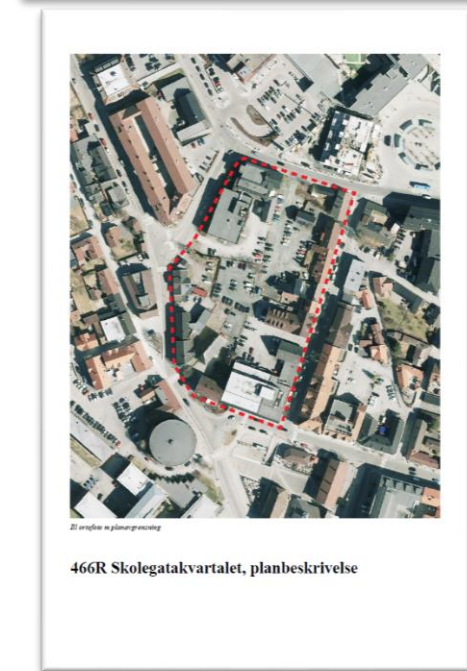
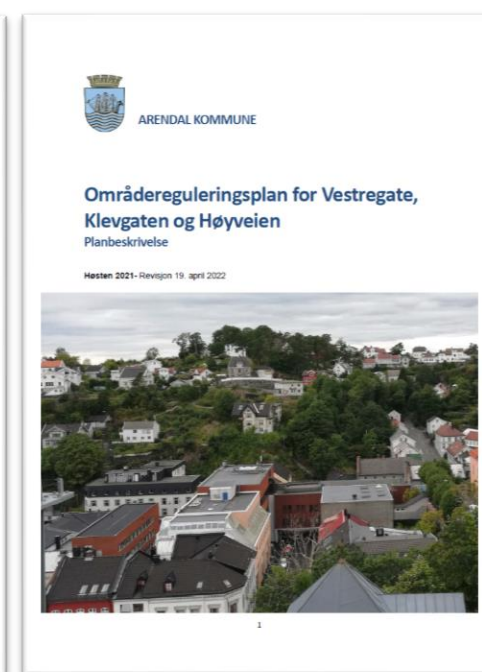
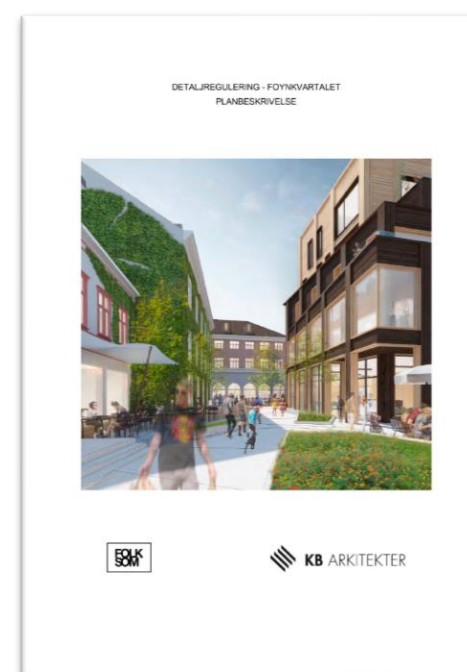
- Undersøker hvordan kommunene samarbeider med ulike aktører i reguleringsplanprosesser om utbygging i og ved sentrum
 - Undersøker hvordan samarbeidet påvirker om de planlagte prosjektene bidrar til å styrke sentrums attraktivitet
 - Undersøker hva som kan forbedres på måter som bidrar til å øke sentrums attraktivitet
- » Hensikten er å komme frem til anbefalinger om hva kommunene kan gjøre for at det skal skje utvikling i sentrum og for at utviklingen bidrar til et attraktivt og levende sentrum som folk besøker ofte og setter pris på og hvor handel og service trives



Image by macrovector on Freepik

Casene og metodene

- To case med fokus på **sentrumsattraktivitet og bevaring**
 - Arendal: Områdereguleringsplan for Vestre gate, Klevgaten og Høyveien vedtatt 2022
 - Lillehammer: Detaljreguleringsplan for Storgata 81 vedtatt 2021
- To case med fokus på **sentrumsattraktivitet og bomiljø**
 - Kongsberg: Detaljreguleringsplan for Skolegatakvartalet vedtatt 2020
 - Tønsberg: Detaljreguleringsplan Foynkvartalet (planforslag, ikke vedtatt)
- Dokumentstudier, intervjuer (pågår) og skal gjøre workshops
- Analytisk rammeverk: Mål/målkonflikter, kunnskap og makt



Eksempler fra casene på hva kommunen gjør for å tilrettelegge for utbygging i og ved sentrum

Hva utløser planprosessene?

- I Arendal: Nytt planinitiativ utfordret intensjonene i den vedtatte prosjektreguleringen og utløste behov for avklaringer med hensyn til vern (områdets tålegrense)
 - I Kongsberg: Behov for å avklare rammer for utvikling avdekket gjennom sentrumsplanprosess. Identifisert som et transformasjonsområde med behov for en mer omfattende prosess enn det man kunne få til gjennom sentrumsplanprosessen
 - I Lillehammer: Behov for avklaringer for gjenoppbygging etter brann. Gjeldende reguleringsplan var delvis i strid med myndighetenes krav til bevaring
 - I Tønsberg: Krav til detaljregulering i byplanen (KDP), området var ikke regulert fra før. Deler av planområdet angitt som sentrumsformål i byplanen, men behov for avklaringer knyttet til kulturminner, vern, høyder mv.
-
- **Gjeldende planer gir ikke avklaringer for utbygging eller sikrer ikke de intensjonene man har for planområdet**
 - **Særlig behov for avklaringer knyttet til kulturminner og vern**

Arendal, fra planbeskrivelsen: 'reguleringsplanen gav vide rammer for utnyttelse og høyder, og inneholdt flere uklare bestemmelser som gjorde at rådmannen var usikker på om bystyret var klar over det da planen ble vedtatt.



Illustrasjon av nye bygg fra planforslaget. Planbeskrivelsen, Folksam/KB Arkitekter

Aktørene

- Kommune – planmyndighet / forslagsstiller
 - Grunneier(e) – tiltakshaver / berørt
 - Utvikler/utbygger
 - Rådgivere og konsulenter
 - Fylkeskommune (konservator og planleggere)
 - Andre offentlige myndigheter
 - Aktørene kan endre seg underveis
-
- Kommunen er planmyndighet
 - Kommunen kan være forslagsstiller
 - Kommunen har en viktig rolle som bindeledd, koordinator og mekler mellom aktørene
 - Kommunen har en viktig rolle med hensyn til å komme med forslag som kan løse eventuelle uenigheter og utfordringer



Image by pch.vector on Freepik

Mål og målkonflikter

- Noe variasjon i hvor tydelige mål som er gitt for planene
- I ett case er målet å avklare bruk og vern og rammer for ny bebyggelse (Arendal) – det er ikke formulert målsetninger om sentrumsattraktivitet
- I de andre casene er det gitt mål om både sentrumsattraktivitet og bevaring/boligutvikling (Kongsberg, Lillehammer og Tønsberg)
- Målkonfliktene i disse casene er først og fremst knyttet til fortolkning og forståelse av målene og hva disse omfatter, for eksempel grad av bevaring eller høyder
- Målkonflikter knyttet til ønske om utvikling versus opprettholde dagens situasjon (Kongsberg)

Eksempler på målformuleringer:

Arendal, fra planbeskrivelse:

'Formålet med områdereguleringen er å avklare bruk og vern av eksisterende bygninger, samt sette rammer for ny bebyggelse (...) som ikke går utover områdets tålegrense.'

Tønsberg, fra planbeskrivelse:

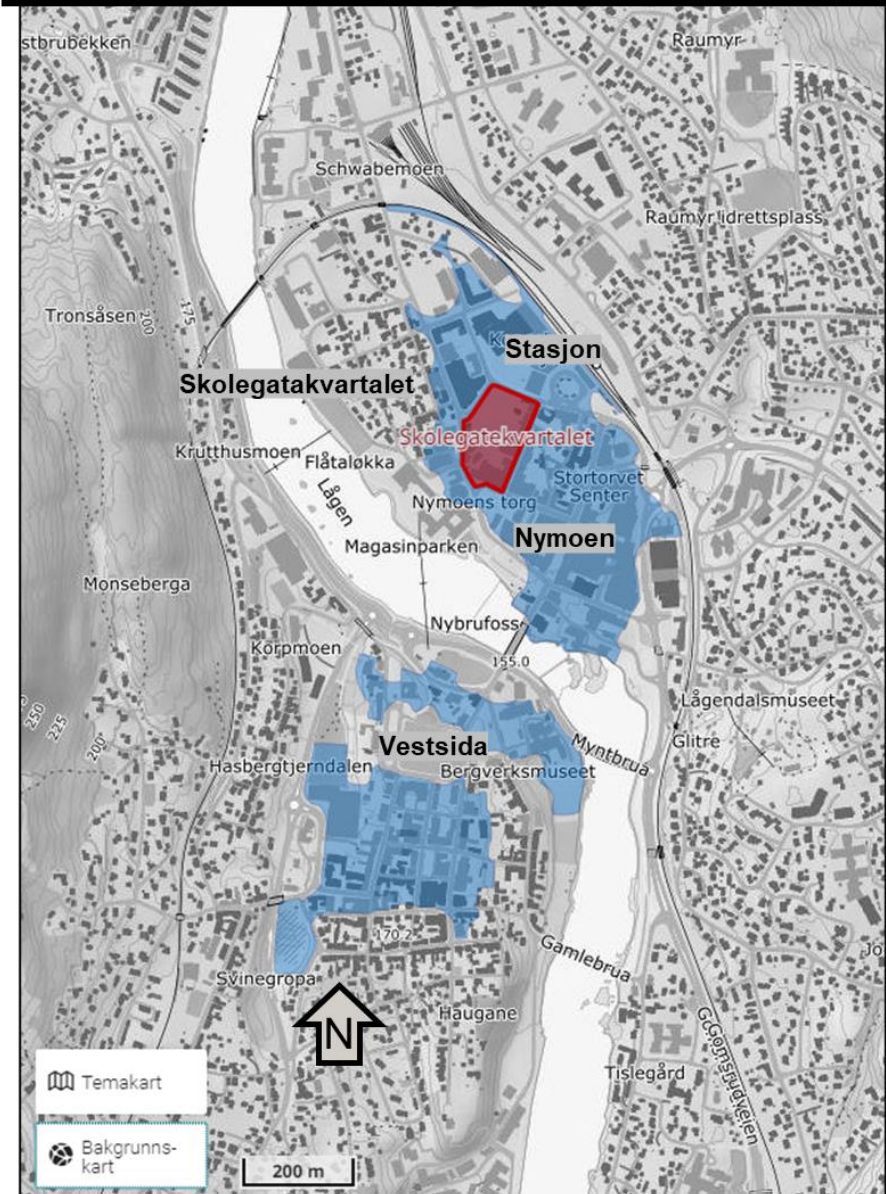
'(...) utvikle hele kvartalet til forretning, næring og boligformål slik at kvartalet kan bli en levende del av byen igjen'

Lillehammer, fra planbeskrivelse/intervjuer: *Plansaken måtte sikre at flere sentrale, og til dels motstridende, interesser ble ivaretatt (hensyn til bevaringsverdig kulturmiljø, økt handel i det etablerte sentrum, attraktivitet i sentrum)*

Kongsberg

- Kommunen identifiserte behov for planmessige avklaringer gjennom sentrumsplanen
- Kommunen var pådriver og fikk med de ca. 18 grunneierne i en samarbeidsavtale i 2008
 - Hensikten var å få de første avklaringer om og visjoner for hvordan prosjektet kunne utvikles gjennom en arkitektkonkurranse
- Kommunen var proaktiv for å få til videre samarbeid etter dette
 - Forsøk på en ny samarbeidsavtale knyttet til reguleringsplanarbeidet – vanskelig på grunn av ulike interesser og en blanding mellom mange små og én stor grunneier
- En av grunneierne initierte planprosessen videre, oppstart i 2015

Skolegatakvartalet, Kongsberg



Kongsberg

- I planprosessen er kommunens saksbehandler en pådriver med hensyn til å involvere øvrige grunneiere
- Var også en pådriver for å avklare muligheten for rettferdig arealfordeling gjennom bruk av urbant jordskifte – ikke hensiktsmessig da det ligger utenfor PBL
- For å sikre gjennomføring har man tilpasset plankartet ut fra eiendomsgrenser – dette gjør at de største områdene kan bygges ut uavhengig av øvrige grunneiere
- Tilrettelagt for utbygging av et stort, sentralt område med boliger og næringer
- Det ble inngått avtaler mellom utvikler/utbygger og øvrige grunneiere for å ta prosjektet videre til utbygging
- Kommunen oppleves som forståelsesfull når det gjelder behov for enkelte endringer fra vedtatt plan
- Fått til en robust plan som kan bygges
- Men det tok fra 2008 til 2020 å komme frem til vedtatt plan...


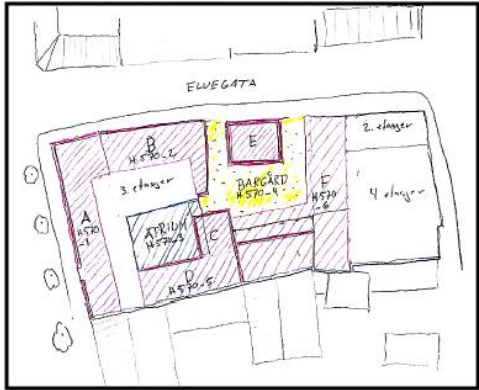



Kongsberg: Illustrasjon av framtidig situasjon fra planbeskrivelsen. alt.arkitektur as

Lillehammer

- Behov for reguleringsplan for å kunne gjenoppbygge etter brann
- Ulike forståelser/fortolkninger knyttet til bevaring Kommunen var sentral når det gjaldt dialog og mekling mellom øvrige aktører
- For å komme frem til en plan som aktørene ble enige om var det nødvendig med kompromisser
- Det ble definert en rekke hensynssoner (plankartet) og stilt krav til videre detaljering og aktørsamarbeid i byggesøknadsprosessen (bestemmelsene)
- Aktiv differensiering mellom detaljeringsnivåer (reguleringsplan og byggesak) sikrer at man kunne avslutte planfasen

SKISSE HENSYNSONER OG BEVARING, 18.11.20



A (H570_1): Fasade og tak mot Storgata rekonstrueres

B (H570_2): Fasade og tak mot Elvegata rekonstrueres med mulighet for tilpasninger av 1. etasje for nye innganger med mer direkte kontakt mot gate.

C og D (H570_5): Bakgårdsbygning til Storgata 81 bevares, gavl står fritt mot bakgården og yttervegger bevares inn mot overbygget atrium. Tak mot sør kan endres for å tilrettelegge for innvendig kommunikasjon på plan 3 og yttervegg mot øst kan tilpasses ny tilleggende bygningsmasse.

E: Elvegata 15 bevares slik den står i dag, som frittstående bygning med omkringliggende gårdsrom.

F (H570_6): Svalgang og fasade av stallbygningen bevares, som yttervegg mot bakgården. Kan flyttes innenfor avsatt hensynsone. Dette muliggjør blant annet en flytting ut mot Elvegata, og sammenhengende bygningsmasse over 3 plan mellom Storgata og Bryggerigata.

Atrium (H570_3): Indre gårdsrom skal bevares, som et tydelig arkitektonisk og romlig element i ny bygningsmasse.

Bakgård (H570_4): Den kulturhistoriske betydningen av bakgården skal videre midles ved nye tiltak og bakgården bevares som uterom.

Øvrig: Høyder og takform er tilpasset for å videreføre bygningsmiljøet i utforming og volum. Det stilles krav til arkitektonisk utforming som gir et samspill mellom ny og gammel bygningsmasse.

Illustrasjon fra planbeskrivelsen, Vardehaugen og CF Møller Arkitekter, (2020)

Lillehammer

- Godkjent en plan som sikrer rekonstruksjon av bygningens fasade og dermed ivaretar gågatens historiske karakter
- Deler av den historiske bakgården med gamle bygninger bevares, men flytting av enkeltbygning gir nye muligheter for utvikling og bruk
- Tilrettelegger for nye bygningsvolumer som åpner for kommersielle interesser gjennom nye handelsformat



Foto: Oddrun Helen Hagen

Hva kan kommunene gjøre?

- Være en pådriver for å sette i gang grunneier(e) og prosessen i gang
- Bidra til å sette tydelige mål både om hva man vil og ikke vil (for eksempel utvikling av sentrum og bevaring)
- Sikre god dialog mellom aktørene og gjennom dette løse utfordringer knyttet til manglende tillitt eller andre utfordringer
- Være megler for å komme frem til omforente løsninger og kompromisser
- Bruke juridiske virkemidler for å løse utfordringer knyttet til gjennomføring og sikre differensiering mellom detaljeringsnivåer (reguleringsplan og byggesak)
- Sikre at intensjonene i planen og viktige grep er juridisk bindende
- Ta hensyn til at utbyggingsprosjektet kan endres når nye aktører kommer til
- Ha gode avklaringer på plass i overordnede planer som kan sette føringer for mer detaljert planarbeid

Takk for oppmerksomheten!

Image by upklyak on Freepik

