

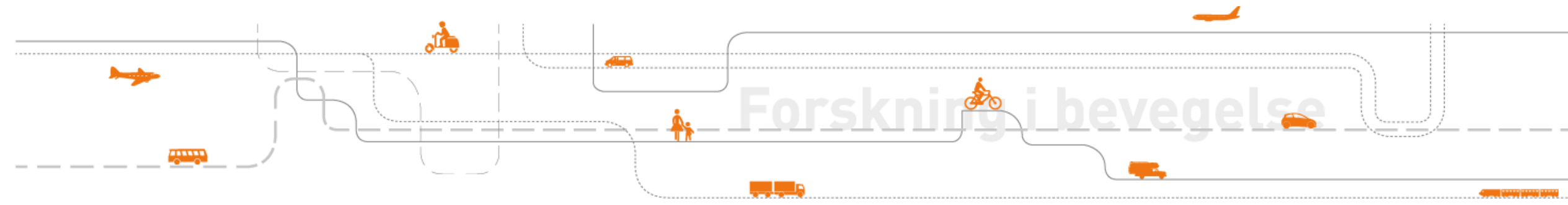
# WP6: Sentrumsplanprosesser

Prosjektmøte i CITYCENTRE, Oslo, 28. – 29.9.2023

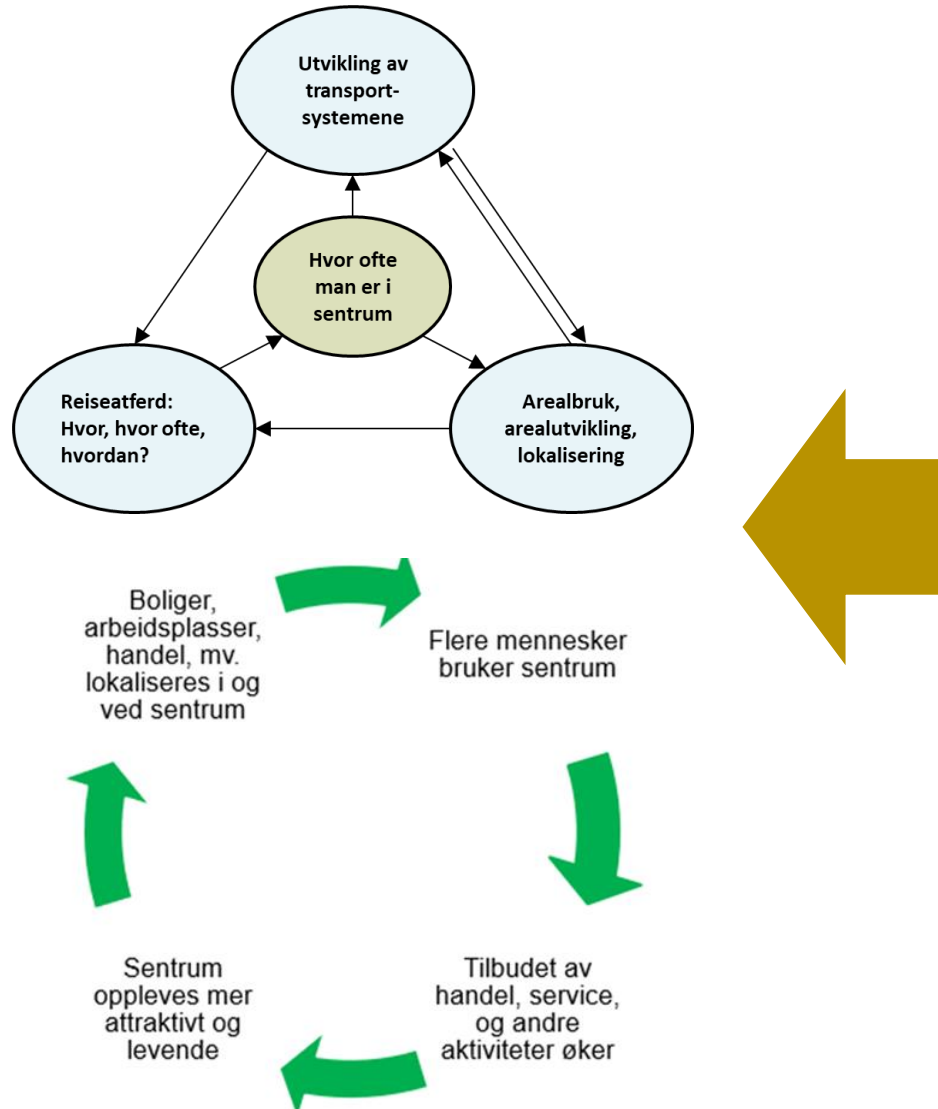
Aud Tennøy

PhD By- og regionplanlegging

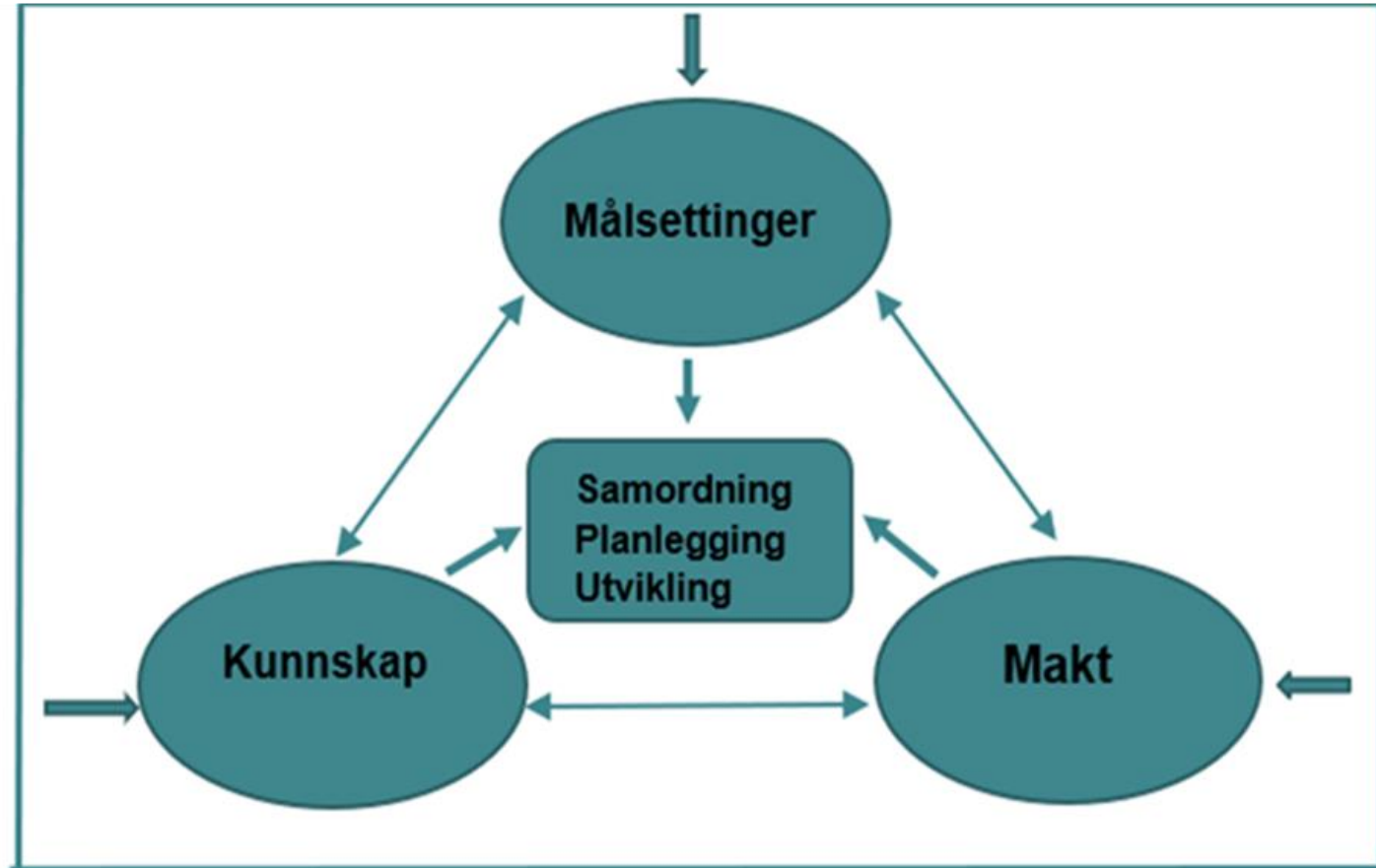
Forskningsleder Byutvikling og bytransport, prosjektleder CITYCENTRE



# Hvordan få det til å skje?



Planlegging, PBL, samarbeid, mv.



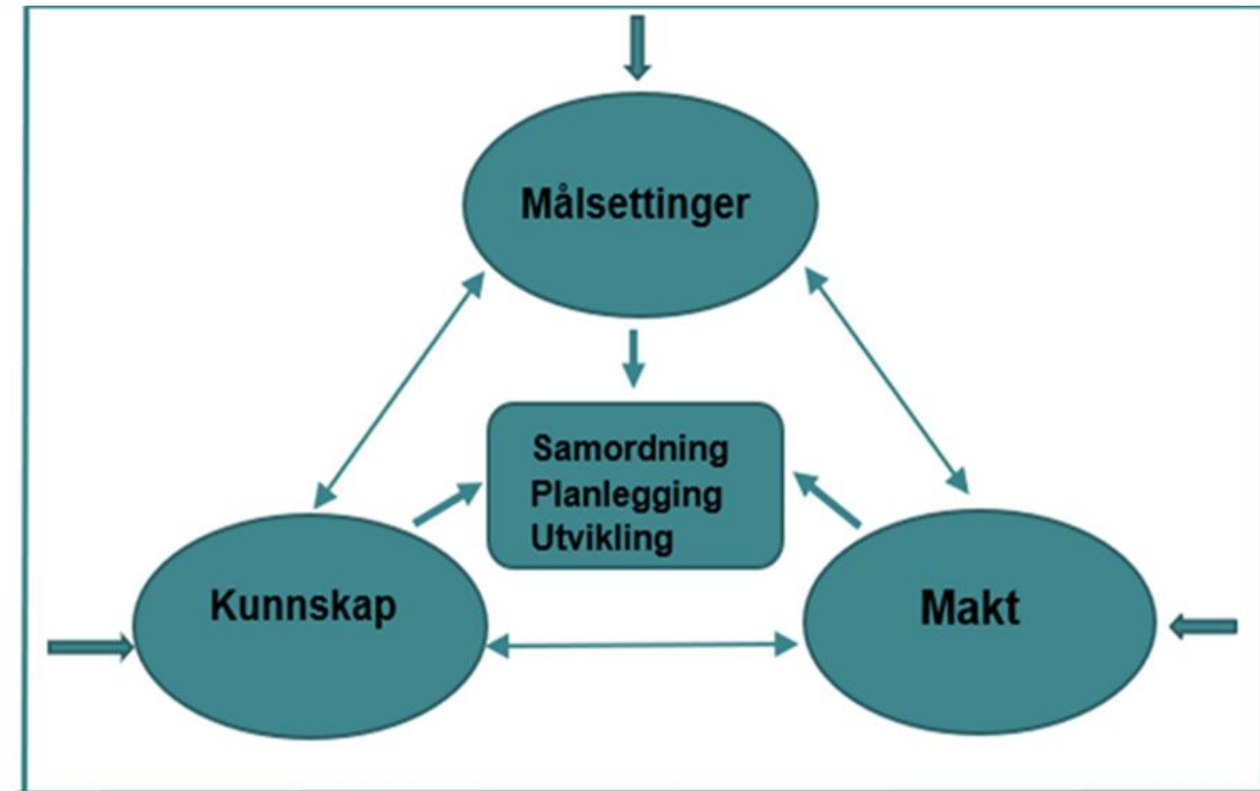
# Komplekse og krevende prosesser

- 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.

# 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, måte og styrke
- Påvirker hverandre, prosessene, planene og utviklingen

Planlegging, PBL, samarbeid, mv.



Basert på Tennøy (2012)

# WP6: Sentrumsplanprosesser

- Hvilke planer lager kommunene for å styrke sentrum?
- Hvilke mål har man mtp. utvikling av sentrum?
- Hvilken kunnskap legges til grunn og hvilke analyser gjøres?
- Hva slags prosesser gjennomføres, og hvordan? Hvem involveres og påvirker om planene blir slik at de kan bidra til måloppnåelse, hvordan skjer dette? Hvem har og bruker (mest) makt, og hvordan påvirker dette prosessene, planene og utviklingen?
- I hvilken grad bidrar planene til måloppnåelse (hvis de blir gjennomført), og hva kan kommunene (og andre) gjøre for at det skal utarbeides planer som i større grad kan bidra til måloppnåelse? (mål, kunnskap, makt?)
- Hvor effektive er prosessene, og hva kan kommunene (og andre) gjøre for at prosessene skal bli mindre arbeids- og tidskrevende for de som er involvert (mer effektive)?
  - 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

- Jeg har ikke funnet de 'sentrumsplanene' jeg trodde fantes – litt forvirret
- Et 'kobbel' av ulike planer – noen etter pbl andre ikke
- KPA/KDP/Områderegulering for sentrum: I hovedsak formål, høyder, mv. – forståelig
  - Men - kan 'saksbehandlingshensyn' bli tillagt for mye vekt?
- Er dette hensiktsmessig? Finnes det andre/ bedre måter?
  
- Hvor og når og 'i hvilken plan' lurer man **helhetlig** på hva man vil med sentrum (mål) og hva man må og kan gjøre for å få det til (kunnskap) – og involverer 'alle' de som er relevante (prosesser, makt)? Gjør man det?
  - Overordnet areal- og lokaliseringspolitikk, sosial infrastruktur, opprusting av gater, plasser, parker, hvordan man kan få handel og service til å trives i sentrum, hvordan få ny handel og service til å velge sentrum, hvordan få til bygging av boliger, arbeidsplasser og handel i sentrum, hvordan forholde seg til bevaring vs utbygging, hvordan sikre god tilgjengelighet, mv.?



# Noen refleksjoner så langt

- Hvor defineres mål knyttet til sentrum (hvilke?), hvilken kunnskap (om årsak-virkningssammenhenger) legger man til grunn i utvikling av alternativer (alternativer?), hvilke analyser (type KU?) gjøres for å finne ut av om ulike alternativer bidrar til måloppnåelse? Hva er prosedyrene, hvem involveres, hvordan?
- Er 'styrke sentrum' et mål i KPS eller KPA? Hvordan er det operasjonalisert, analysert og håndtert?
- Hva tenker man (hvem?) at sentrum skal være – og for hvem?

Litt planteori: Systematiske,  
kunnskapsbaserte, etterprøvbare  
og forståelige plananalyser  
(se f.eks. Faludi,1973, Friedmann, 1987)

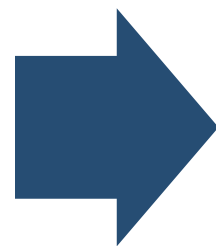


# Systematisk, kunnskapsbasert, etterprøvable og forståelig planfaglig resonnering

1. Beskrive dagens situasjon og definere viktige utfordringer
2. Definere viktige mål
3. **Utvikle kunnskapsgrunnlag: Beskrive og dokumentere viktige årsak-virkningssammenhenger**
4. Utvikle eller definere alternativer
5. Bestemme kriterier alternativene skal analyseres opp mot
6. Analysere effekter og konsekvenser av hvert alternativ for hvert mål, rangere alternativene for hvert mål
7. Sammenstille alternativene, rangere dem og angi viktige betingelser
8. Presentere planen og analysene for politiske beslutningstakere og andre

Rekkefølgen varierer – og det er ofte mye frem og tilbake

Årsak



Virkning

# Systematisk, kunnskapsbasert, etterprøvbar og forståelig planfaglig resonnering

1. Beskrive dagens situasjon og definere viktige utfordringer
2. Definere viktige mål
3. Utvikle kunnskapsgrunnlag: Beskrive og dokumentere viktige årsak-virkningssammenhenger
- 4. Utvikle eller definere alternativer**
5. Bestemme kriterier alternativene skal analyseres opp mot
6. Analysere effekter og konsekvenser av hvert alternativ for hvert mål, rangere alternativene for hvert mål
7. Sammenstille alternativene, rangere dem og angi viktige betingelser
8. Presentere planen og analysene for politiske beslutningstakere og andre

Rekkefølgen varierer – og det er ofte mye frem og tilbake

# Steg 4 Definere alternativer – feks

## Alternativ 1

- Byutvikling som fortetting og transformasjon i og ved sentrum
- Styrke sentrum, ikke tillate eksternt lokalisert handel
- Forbedre kollektivtilbudet
- Legge bedre til rette for gåing og sykling
- Restriktive virkemidler mot biltrafikken

## 0-alternativet

- Byutvikling som spredning – boligfelt og avlastningssentre
- Fortsette utbygging av kjøpesentre o.l.
- Ikke forbedre kollektivtilbudet vesentlig
- Ikke legge bedre til rette for gåing og sykling
- Legge til rette for økt biltrafikk

# Systematisk, kunnskapsbasert, etterprøvbar og forståelig planfaglig resonnering

1. Beskrive dagens situasjon og definere viktige utfordringer
2. Definere viktige mål
3. Utvikle kunnskapsgrunnlag: Beskrive og dokumentere viktige årsak-virkningssammenhenger
4. Utvikle eller definere alternativer
5. Bestemme kriterier alternativene skal analyseres opp mot
6. **Analysere effekter og konsekvenser av hvert alternativ for hvert mål, rangere alternativene for hvert mål**
7. Sammenstille alternativene, rangere dem og angi viktige betingelser
8. Presentere planen og analysene for politiske beslutningstakere og andre

Rekkefølgen varierer – og det er ofte mye frem og tilbake

# Steg 6 for mål: Mer levende byer

Kriterier	Alternativ 1	0-alternativet
Flere bosatte i og ved sentrum	1	2
Flere ansatte i og ved sentrum	1	2
Mindre konkurranse fra eksterne handleområder	1	2
Ressurser til kvalitetsheving i sentrum	1	2
Sentrum mer attraktivt som lokaliseringsarena for handel og service	1	2
<b>Total rangering</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

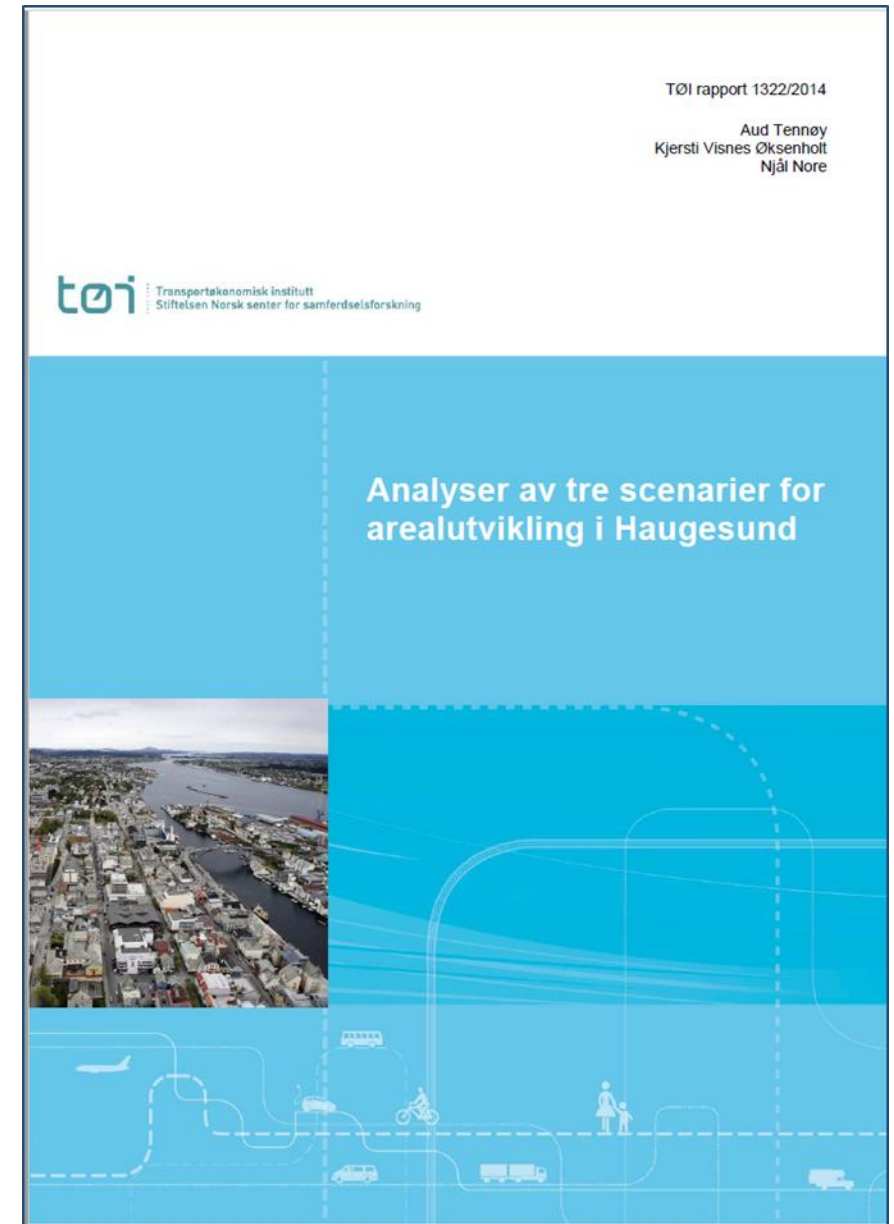


# 7. Sammenstille og rangere

Mål	Alternativ 1	0-alternativet
Nullvekst i biltrafikken	1	2
Mer attraktive byer	1	2
<b>Mer levende byer</b>	1	2
Bedre folkehelse	1	2
<b>Total rangering</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

# 8. Skrive det sammen

- Ett eksempel

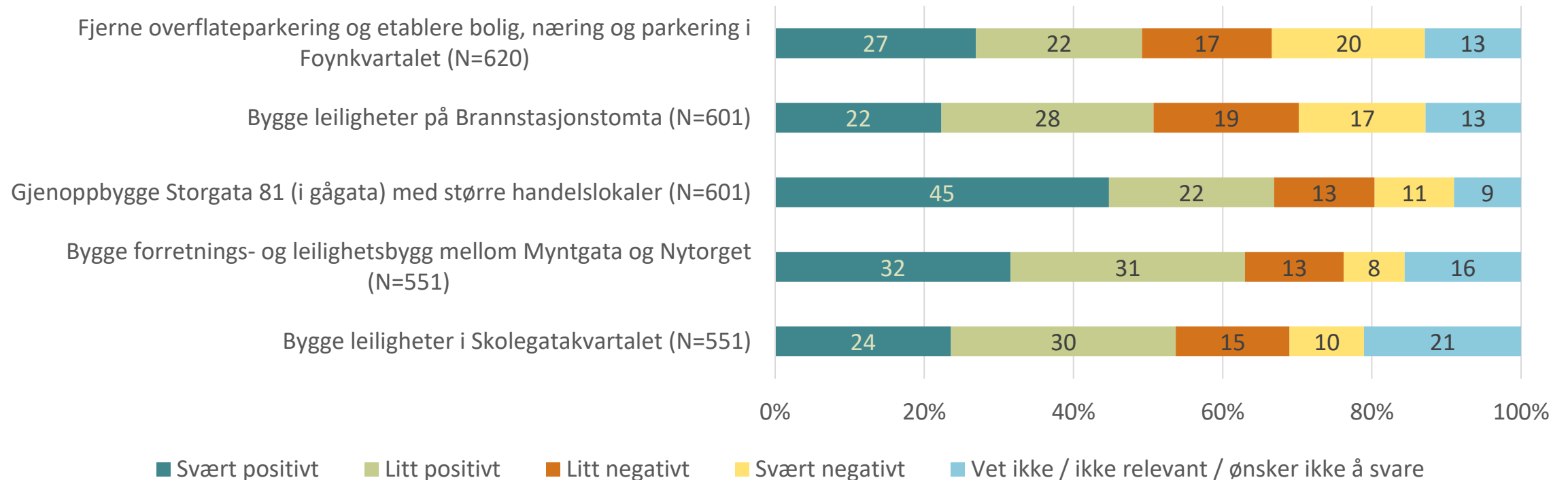


# Siste refleksjoner

- Vi må studere grundigere for å finne ut hvordan dette gjøres og om det er vesentlige forbedringspotensial – og det skal vi
- Og - hva som er viktigst å undersøke for å komme opp med resultater som er nyttige for byene (og en 'veiledning'!)
- Nå gleder jeg meg til å høre fra kommunene hvordan dere gjør det
  - Hvilke planer lager dere for å sikre utvikling som vil gi et mer attraktivt og levende sentrum?
  - Hvor godt fungerer dette (måloppnåelse, effektivitet)?
  - Hvor godt funker pbl som verktøy i dette?

# Ofte bråkete prosesser – men hvem bråker?

## Hva innbyggerne synes om utbygging i sentrum



Hagen og Tennøy (2023)

# Diskusjon

- I hvilke prosesser vurderer kommunene hva de vil med sentrum (mål) og hva som må og kan gjøres for å nå målene?
- Hva er likt og ulikt?
- Hva er mest utfordrende
- Hva kan eller bør gjøres annerledes?
- Hvordan fungerer pbl (-systemet) som verktøy i slike prosesser
- Hvordan kan pbl (-systemet) endres slik at det fungerer bedre?



# *'The kind of problem a city is'*

- 'Systems of organised complexity' (Jane Jacobs 1961)
  - Består av et antall variable, som er relatert til hverandre, på måter som gjør at endringer i en variabel medfører endringer i flere av de andre variablene, som igjen kan gi endringer i andre variable, og så videre
  - Forståelse/ beskrivelse/ analyser krever at en trekker inn flere ulike årsak-virkningssammenhenger
  - Kjenner man disse, kan man finne ut hvilke endringer man kan gjøre i en eller flere variable (areal, transportsystem, ...) for å oppnå endringer i andre variabler (som trafikkmengder)
- Hvis forstått som 'enke systemer' (få og enkle sammenhenger) eller 'disorganised complexity' (variable som varierer uavhengig av hverandre) blir det feil (eks. økt veikapasitet gir mindre kø)

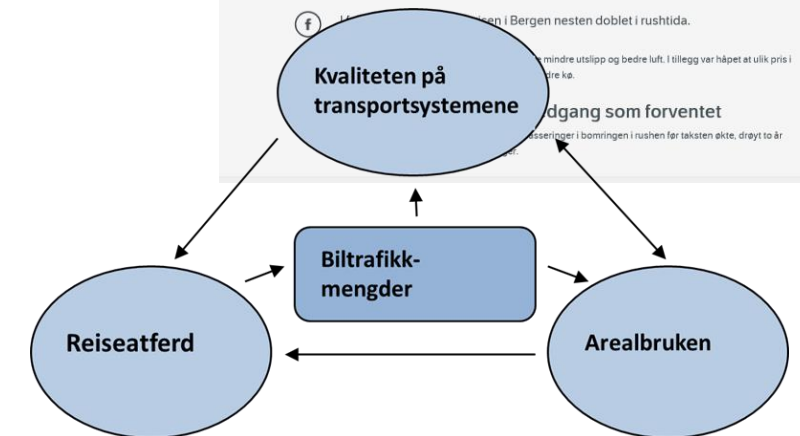
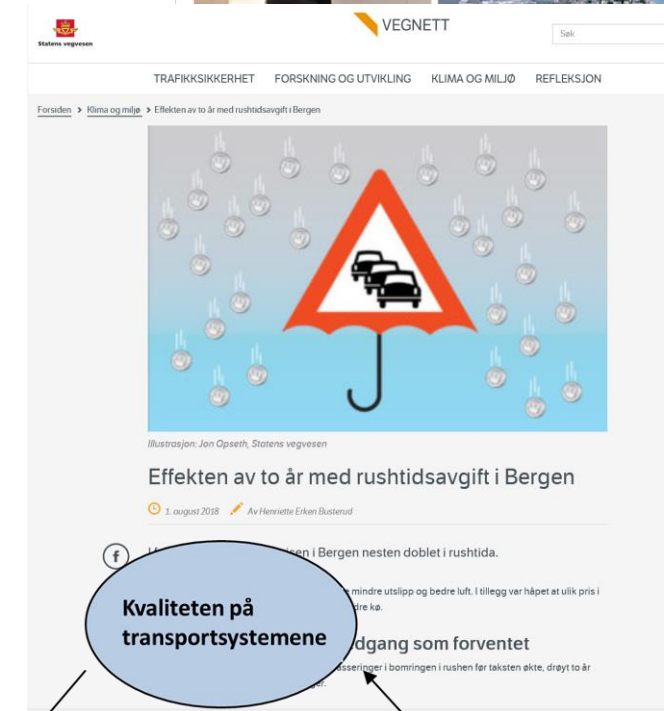
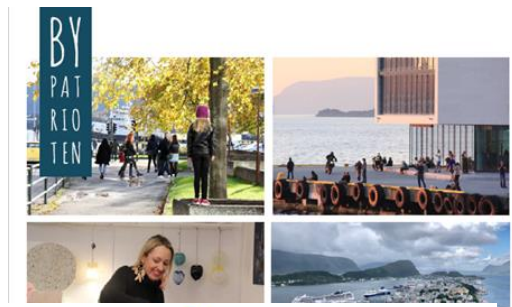
# Hvilke plananalyser er da *mulige*?

- Analysere om og i hvilke grad ulike endringer (alternativene) påvirker ulike variabler i retninger som bidrar til måloppnåelse og/eller uønskede konsekvenser
- Komplekst => greier ikke å lage fullstendige modeller
  - *The answer to life, universe and everything? 42! (Douglas, Hitchhiker's guide to the galaxy)*
- Plananalyser vil alltid være usikre, unøyaktige og til en viss grad subjektive
  - Hvor stor omsetningsendring en oppgradering av sentrum vil gi
  - Inkludert at mye annet i byen og i handelen også endrer seg samtidig
- Vi kan likevel – basert på eksisterende teoretisk og empirisk kunnskap – analysere hva slags 'mekanismer' som kan utløses og hva som skal til for å forsterke/reducere dem
- Systematiske planfaglig resonnering – hvilke alternativer som i størst grad kan forventes å bidra til oppnåelse av ulike mål (rangering)



# Mange slags kunnskap kreves

- Data om situasjon og utvikling (sentrum, bolig, kø...)
- Årsak-virkningssammenhenger (hvorfor)
- Empirisk kunnskap om relevante tema; inkludert kjenne til løsninger som har hatt dokumentert effekt andre steder (hvordan og hvor sterkt)
- Om fysisk, politisk, mv. kontekst
- Metodekunnskap
- Prosess (lover, regelverk, medvirkning...)
- Om målsettinger, prosjektet, mv.
- Mv.



# Plananalyser

- Analysemetoder/fremgangsmåter
  - Mange planleggere kan ikke redegjøre for hvordan de selv gjør plananalyser – ‘tacit knowledge’
  - Analysemetodene våre er dårlig beskrevet
  - Og vi diskuterer dem lite
- Som kan gi dårlige analyser, lav troverdighet, lite gjennomslag
  - *(og/eller at transportmodellene alltid vinner)*
- Som kan gi dårlig måloppnåelse

# Konsekvenser av å ikke gjøre det skikkelig

- Beslutninger som medfører store konsekvenser for miljø og samfunn kan bli besluttet på bakgrunn av gal informasjon (feil resultater)
- Relevante aktører kan ikke forstå og/eller etterprøve analyser og konklusjoner pga. manglende transparens
- Viktige innvendinger kan avvises med henvisning til tilsynelatende sikre analyser
- 'De sterke' kan vri data, analyser og fremstillinger av resultater slik at deres forslag fremstår som at det har mindre konsekvenser og bedre måloppnåelse enn det har
- Plananalyser kan miste troverdighet blant beslutningstakere og offentligheten