

Det faglige nettverket Byutviklingens Lange Linjer (BULL)
v/ Kjell Spigseth, Sigurd Iversens vei 39A, 0281 Oslo

Regjeringen ved miljøvernminister Bård Vegar Solhjell

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Oslo, 14. juni 2013

RÅD TIL STATEN OM STORSATSING PÅ BÆREKRAFTIG BYUTVIKLING

Miljøvernministeren har tatt initiativ for å få en politikk for byutvikling på dagsordenen. Det er meget bra! Det uavhengige faglige nettverket BULL, som arbeider på frivillig basis, vil med denne henvendelsen bidra til en offentlig debatt om hvilke mål og virkemidler vi trenger for å styre byutviklingen i Norge i miljøvennlig retning. Notatet er til Regjeringen, men er også myntet på politikere, planleggere og næringsliv - på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Vi vil etter hvert komme tilbake med utdypende innspill om nødvendige virkemidler og tiltak.

Vi i BULL er fagfolk med lang erfaring fra byplanlegging og byutvikling. Vi mener at deler av statens politikk på dette området må og kan endres radikalt for å svare bedre på framtidens utfordringer. Det må utvikles en kraftfull *politikk for byutvikling*. Dette vil bli en viktig del av løsningen på miljø- og klimaproblemene. Vi oppfordrer også andre fagfolk til å komme med sine innspill, slik at vi sammen kan bidra til å bringe utviklingen i Norge i riktig retning.

Det er tre grunner til at byenes vekst og utvikling må bli mer miljøvennlig og ressurseffektiv:

1. Klima og miljø. Byene bidrar til store CO₂-utslipp. Disse kan reduseres med større tetthet og energieffektive tiltak. På en stadig varmere klode, er det uhørt at biltrafikken er årsak til rundt 50 prosent av klimagassutslippene i våre byer, når transportbehovet kan dekkes med mer samfunnsøkonomiske, mer energieffektive og mer helsebringende transportformer.
2. Helse og levekår. Stadig flere mennesker bor, arbeider og lever i byene. Over halvparten av våre innbyggere bor i de ti største byområdene. Et godt bymiljø er avgjørende for oppvekst og trivsel og for folks helse og levekår.
3. Arbeid og økonomi. Byene spiller en stadig viktigere rolle i offentlig og privat administrasjon, utdanning og kunnskapsbasert verdiskaping. Byenes miljø og funksjonalitet, kulturliv og mangfold er avgjørende for nasjonens kreativitet og økonomiske utvikling, og for rekruttering av arbeidskraft.

En del er oppnådd når det gjelder å bedre byenes miljø: Byfornyelsen på 1980-tallet, støttet av staten, forbedret eldre bomiljøer i storbyene. Sentrum i våre største byer er blitt rustet opp de siste 20 årene når det gjelder fysisk miljø, med gågater, plasser og grøntområder, bedre kontakt med elv og sjø og med nye kulturtilbud. Drammen, Kristiansand og Stavanger har slike eksempler. Mange byer har fått mer levende miljøer, som i Bergen sentrum, og kollektivtransporten er styrket i enkelte byer, som i Oslo og Trondheim. Det er også vokst fram en faglig og politisk forståelse for at ny utbygging må skje ved kollektivtransportens knutepunkter, og det utarbeides planer for å samordne arealbruk og transport i flere byområder.

På tross av dette går utviklingen i feil retning: Mye av byveksten med boliger og arbeid er bilbasert. Bebyggelse fortsetter å spre seg i landskapet, langs vegnettet utenfor den tette byen. Store kjøpesentre utenfor byene blir utvidet. Dette stimulerer bilbruken og suger kraften ut av sentrumsområdene. Med unntak av Oslo vokser biltrafikken, og klimagassutslippene fra vegtrafikken øker. Selv i vår "klimatid" bygges Østfold sykehus tett ved E6, langt utenfor Sarpsborg. Staten driver de ansatte, pasienter og besøkende til å bruke bil. Regjeringen har her akseptert en lokalisering på tvers av all kunnskap og mål om miljøriktig utbygging.

I Norge er det stor avstand mellom miljømål og gjennomføring av tiltak. Eksemplene er mange: Utilstrekkelig utbygging av kollektivtransport og sykkelveinett, byspredning og dårlig styring av lokaliseringer, byomforming med dårlig kvalitet, boligmangel i byene og sterk prisvekst på boliger. Når lite gjennomføres i praksis, viser det et svakt utviklet politikkområde, med få økonomiske insentiver. Kommunene og næringslivet har viktige roller i byutviklingen, men staten tar ikke sitt klare hovedansvar for bypolitikken. Grunneiere og utbyggere får uklare rammebetingelser for sine beslutninger om å investere i byutviklingen. Målene om bærekraftig byutvikling nås derfor ikke.

Staten må sørge for at alle offentlige virksomheter legger nasjonale miljømål, og ikke egne sektormål, til grunn for sine beslutninger i saker som gjelder byutvikling. Staten må gå foran med gode eksempler i egen praksis. Staten må samordne seg internt og tale med en stemme når den samarbeider med fylker, kommuner og næringslivet i plansaker.

Nettverket BULL vil peke på fem satsingsområder for statens gjennomføring av bærekraftig byutvikling:

1. Fastlegge samordnete areal- og transportplaner for alle større byområder
2. Legge samferdselspolitikken kraftig om til mer miljøvennlig transport
3. Sikre natur og friområder som forutsetning for omforming og fortetting
4. Styrke bysentrum som kjerne for byens liv og virksomheter
5. Styrke boligbygging med kvalitet og utvikle gode steder i byene

En nasjonal storsatsing for bærekraftig byutvikling er nødvendig. Den må pågå over en lang periode og store ressurser må settes inn. De første rådene fra BULL til staten om politikk for byutvikling, med satsingsområder, tiltak og eksempler framgår av vedlagte notat.

Vennlig hilsen


Jon Guttu


Gustav Nielsen


Kjell Spigseth

Peter Butenschøn

Rolf H Jensen

Christian Joys

Terje Kleven

Arvid Strand

Kine Halvorsen Thorén

Inge Willumsen

Solveig Aaen

Kopi:

Statsministerens kontor og Pressen

Vedlegg:

Notatet «Nasjonal storsatsing for bærekraftig byutvikling er nødvendig»

Notat fra BULL 14. juni 2013

Vedlegg til brevet fra BULL til Regjeringen ved miljøvernminister Bård Vegar Solhjell

En nasjonal storsatsing for bærekraftig byutvikling er nødvendig

I brevet til Regjeringen konkluderer BULL med at det er behov for en nasjonal storsatsing for bærekraftig byutvikling. Satsingen må pågå over en lang periode og store ressurser må settes inn. Staten må sørge for at alle offentlige virksomheter legger nasjonale miljømål, og ikke egne sektormål, til grunn for sine beslutninger i saker som gjelder byutvikling. Staten må gå foran med et godt eksempel i egen praksis. Staten må samordne seg internt og tale med *en* stemme når den samarbeider med fylker, kommuner og næringslivet i plansaker.

Det uavhengige faglige nettverket BULL peker på fem satsingsområder for statens gjennomføring av bærekraftig byutvikling:

1. Fastlegge samordnete areal- og transportplaner for alle større byområder
2. Legge samferdselspolitikken kraftig om til mer miljøvennlig transport
3. Sikre natur og friområder som forutsetning for omforming og fortetting
4. Styrke bysentrum som kjerne for byens liv og virksomheter
5. Styrke boligbygging med kvalitet og utvikle gode steder i byene

I dette notatet gir BULL råd til regjeringen som innspill til en politikk for bærekraftig byutvikling. Vi trekker også fram noen gode og dårlige eksempler for å belyse hvilken vei vi mener politikken må peke.

Vi vil etter hvert komme tilbake med flere konkrete innspill om virkemidler og tiltak, blant annet med tanke på mer effektiv gjennomføring og om samspill mellom offentlig og privat sektor.

1. Fastlegge samordnete areal- og transportplaner for alle større byområder

Staten må kreve at fylkeskommunen og kommunene lager regionale planer for byområdet hovedstruktur som avklarer: Bysentrum og lokale sentre, grønne områder, strandsoner og vassdrag, områder for omforming og utbygging, handel og næring, hovedveger, samt kollektivsystemets stamnett og knutepunkter. Slike vedtatte planer må lages gjennom samspill mellom private og offentlige aktører, og være en forutsetning for å få statlige investerings- og driftsmidler. Offentlige myndigheter må legge slike planer til grunn ved investeringer og langsiktige disposisjoner. Slik vil grunneiere og private utbyggere få langsiktige og trygge rammer for sine beslutninger om byutvikling.

- Staten må prioritere transportløsninger og annen nasjonal infrastruktur som er i samsvar med regionale planer for en bærekraftig byutvikling.
- Staten må lokalisere egne bygg (sykehus, statens hus, undervisning, kultur mm.) slik at de bygger opp under kollektivtransporten og ønsket senter- og bystruktur.
- Staten må forsterke Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging for å redusere biltrafikken, forbruk av matjord og unngå byspredning.
- Staten må styrke kontrollen med etablering og utvidelse av eksterne kjøpesentre for å unngå spredning av handel som vil føre til undergraving av naturlige sentra og økt biltrafikk. Kjøpesentre uten god kollektivdekning må unngås eller avvikles.

Gode eksempler fra statens side:

- **Pålagt plansamarbeid** om regional areal- og transportplan for Oslo – Akershus
- **Gardermoen**, samtidig utbygging av hovedflyplass og bane for Flytoget
- **Rikshospitalet**, samtidig utbygging av baneanlegg for trikk og sykehuset
- **St Olav hospital i Trondheim** – bygges ut sentralt på Øya nær Marienborg jernbanestasjon.

Dårlige eksempler fra statens side:

- **Østfold sykehus** bygges langt utenfor Sarpsborg ved E6 uten god kollektivløsning.
- **Byutvikling Fornebu** uten høystandard kollektivsystem, og en arealplan som ikke er optimal for effektiv kollektivtransport. De store eiendomsverdiene som staten og Oslo kommune satt på, burde ha bidratt til å finansiere infrastrukturen for bane (jfr. Ørestaden og Metroen i København).
- **Mange kjøpesentre** utenfor byene er akseptert av staten ved konfliktbehandling, nylig aksepterte Regjeringen utvidelse av et kjøpesenter i Nedre Eiker fra 45 000 til ca 60 000 kvm. Et kjøpesenter som i utgangspunktet er avhengig av kunder fra nabokommunene for å overleve.

2. Legge samferdselspolitikken kraftig om til mer miljøvennlig transport

Klimaforlikets mål om at all trafikkvekst i byene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange er riktig og viktig. Regjeringens prinsipp om høyere statlig støtte til kommuner som vil drive miljøvennlig transportstyring, og bymiljøavtalene som er introdusert i Nasjonal transportplan, er også skritt i riktig retning. Men ressursene som er satt av til disse formålene i Nasjonal transportplan 2014-23 er marginale i forhold til den fortsatt sterke innsatsen for å forbedre veinettet for bil. Planen motarbeider klimamålene ved å legge til rette for fortsatt stor vekst i bil- og flytrafikken i Norge. Den økte satsingen på jernbanen er positiv, men samtidig pågår en utbygging av motorveier som fortsatt vil gjøre det vanskelig for jernbane og buss å konkurrere med bil. Satsing på skinnegående kollektivtrafikk er gunstig der trafikkgrunnet er stort. Men i det meste av Norge er det buss, båt og taxi som tar seg av kollektivreisene, og det gjøres alt for lite for å utvikle det samlede kollektivnettet som vi må ha i et bærekraftig samfunn. Første oppgave må være å legge transporten i våre byregioner radikalt om:

- Staten må bidra til at miljøvennlig kollektiv-, gang- og sykkeltransport bygges opp for å ta mye større andeler av persontransporten i byene, samtidig som biltrafikkens plass og betydning gradvis bygges ned. Ressursbruk i og normer for trafikksystemet må tilpasses dette, og staten bør mangedoble støtten til utviklingsprosjekter for slik omlegging av bytransporten.
- Staten må, sammen med fylkeskommunene, etablere et sammenhengende nett av alle kollektive transportmidler med regionale knutepunkter for sømløse reiser i hele landet. Dette vil kreve at det etableres et nasjonalt organ med ansvar for og ressurser til kollektivtransportens utvikling.
- Staten må bidra til at sykkelens andel av transportarbeidet mangedobles. Det må satses stortilt på å utvikle sammenhengende veinett for syklistene i alle byer og tettsteder, og det må legges bedre til rette for samspill mellom sykkel og kollektivtransport.
- Krav om bilparkering bør frakobles den enkelte tomt ved etablering av ulike bygg og byfunksjoner, og erstattes av øvre grenser for antallet plasser i ulike områder. Bilistene bør dekke kostnadene for etablering og drift av parkering, og ikke gis mulighet til å skyve slike bilkostnader over på fellesskapet. Større parkeringsanlegg, f.eks. til eksterne kjøpesentre, bør betale en egen tilknytningsavgift til kjørevegnettet.

Gode eksempler:

- **Jærbanen** – Felles satsing mellom NSB, Rogaland fylkeskommune og kommunene ga jernbanen et løft i kvalitet og etterspørsel, lenge før nytt dobbeltspor Sandnes – Stavanger kom på plass.
- **Bybane i Bergen** – Bygget med støtte fra Samferdselsdepartementet, tross motstand fra Statens vegvesen.
- **Trondheim** - Prioritering av bussene på gater inn til Midtbyen som ga større andeler kollektivreisende, støttet gjennom statens belønningsordning.

Dårlige eksempler:

- **Kollektivtransportens organisering i storbyene** – Det tok ca. 40 år før en fikk etablert Ruter, med helhetlig ansvar for kollektivtransporten i Oslo og Akershus, etter at en slik organisasjon med helhetlig linjenett og felles takstsoner var anbefalt av den statlige Nærtrafikkomiteen for Oslo-området tidlig på 1970-tallet.
- **Sykkelpå tog** – Komplisert og tungvint i Norge, lett i Danmark og Tyskland.
- **Parkeringsnormer** – Har gitt omfattende overinvesteringer i parkering, og dermed dyrere boliger, økt arealbruk og mindre ressurser til andre tiltak, samt oppmuntring til økt bilbruk.
- **Varedistribusjon i byene** – Mangelfulle løsninger i trafikksystemet og bebyggelsen bidrar til ineffektivitet og økte kostnader for næringsliv og kunder, særlig sentralt i byene.

3. Sikre natur og friområder som forutsetning for omforming og fortetting

Byene må omformes og bygges tettere for å redusere areal- og energibruk og utslipp av klimagasser. Dette bedrer også grunnlaget for kollektivtransport, handel, tjenester og sosialt liv nær boligene. En forutsetning for å drive planmessig fortetting er at vi sikrer blågrønne områder for lek, idrett, friluftsliv, rekreasjon og for det biologiske mangfoldet i byen. Slike områder gjør det også lettere å håndtere flom og overvann som vi vil få mer av i framtiden. Dessuten bør vi legge om til miljøvennlig transport, slik at utemiljøet blir bedre. Ved byomforming og fortetting er det særlig viktig at de samhandlende partene, kommunen, private utbyggere og befolkningen blir enige om mål og en "visjon" for omformingen.

- Staten må finne fram til generelle rammebetingelser og virkemidler som sikrer kvaliteter i byomformingen, og forenkler planlegging og gjennomføring. For å kunne bidra til gjennomføring, må rammene fra det offentlige være realistiske i forhold til grunneieres og utbyggers økonomi.
- Staten bør støtte plan- og utviklingsarbeid mellom bykommuner og private byutviklere for å drive fram miljøbasert byomforming og fortetting med kvalitet. Plan- og bygningsloven bør tilpasses utfordringene med byomforming.
- Staten bør etablere faglige og økonomiske virkemidler for å støtte byene med å verdivurdere og sikre blågrønne områder og kvaliteter, gjennom grønn plakat og grønnpplaner, som grunnlag for byplanlegging og utbygging.

- Staten bør gi retningslinjer som sikrer sammenhengende strukturer langs sjø og elver og til marka utenfor tettbebyggelsen, ved hjelp av markagrenser og indre byggegrenser i byggesonen. Det må samtidig sikres grønne arealer og flater som kan bidra til å redusere fare for flom og overvann ved store nedbørsmengder.
- Siden byomforming er relativt nytt, har Staten et særlig ansvar for å utvikle og formidle nødvendig kunnskap til kommuner og utbyggere

Gode eksempler:

- **Drammen kommune** er en foregangskommune med å tilrettelegge parker langs elvebreddene som nærområde for sentrum, boliger og næringsliv.
- **Oslo** har en langsiktig strategi for å sikre grønne sammenhenger og korridorer og en offensiv politikk for å åpne elver og bekker. Arbeidet med Akerselva, Alnaelva og turveier i Groruddalen er støttet av staten.
- **Tidligere Rikshospitalet i Oslo**, som er blitt transformert til et meget sentralt og populært boligområde, med mange miljøriktige løsninger i bebyggelse og uteområder.
- **Nydalen i Oslo** – omforming av gammelt industriområde, med den mer tilgjengelige Akerselva, etablering av T-bane og stasjon sentralt i byutviklingsområde med boliger, handel og undervisning (BI).
- **Stavanger kommune og -regionen** har sikret grønne sammenhenger kommunalt og regionalt for en langsiktig utvikling av regionen. Den blå promenaden har styrket sentrum. Urban Sjøfront har sikret friområder som forutsetning for byomforming.

Dårlige eksempler:

- **Flere kommuner** fortsetter å spre bebyggelsen ut i knappe friluftslivsområder og mangler strategier for å sikre grønstrukturen på en langsiktig måte.
- **Badedammen** i Stavanger er et omformingsområde hvor boligkvaliteter ikke ble tilstrekkelig sikret. For mange små boliger og mangelfulle uteområder.

4 Styrke bysentrum som kjerne for byens liv og virksomhet

Et tydelig og sterkt bysentrum er viktig for byens identitet og historiske dybde. Bysentrum er felles møteplass for hele byområdet. Sentrumsområdet trenger tetthet, mangfold og gode byrom for oss alle som beveger seg langsamt og sanser omgivelser på bakkeplan. Staten har en rekke administrative og kulturelle bygg og funksjoner som hører hjemme i sentrum. Vi trenger en politisk styrt og målrettet byutvikling som gir forutsigbare og like rammer for en næringsstyrt eiendomsutvikling, for å unngå eksterne eller feilaktige lokaliseringer som kan redusere sentrums muligheter og potensial.

- Staten må avklare en politikk for miljøvennlig sentrumsutvikling som grunnlag for egne investeringer, og som støtte til kommunenes eget arbeid med sentrumsutvikling. Dette vil gi trygghet for kommunenes langsiktige strategi for å styrke sentrums rolle og funksjonalitet.
- Stat og fylke må gå foran med et godt eksempel ved å bygge og rehabilitere i sentrum, og unnlate å flytte virksomheter til billige tomter i utkantene av byområdene.
- Staten og fylkeskommunene må skjerpe sin praktisering av «kjøpesenterstoppen» for å unngå etablering og videre utvikling av eksterne og bilbaserte kjøpesentre.
- Handel og andre tjenester i byene bør henvendes til gater og offentlige rom, noe som vil kreve bedre samspill og forståelse mellom næringslivsaktører og offentlige myndigheter
- Det bør utvikles driftssamarbeid mellom staten, kommuner, grunneiere og forretningsdrivende slik at bysentrene sikres funksjonell bredde og daglig pleie.

Gode eksempler:

- **Drammen sentrum** – Staten har bidratt til å utvikle Drammen sentrum ved å kreve og støtte rensing av Drammenselva, legge hovedveger i tunnel, forbedre tidligere gjennomfartsgater og lokalisere Husbanken og Høgskolen i Buskerud sentralt i byen, nær kollektivknutepunkt.
- **Statens hus i Trondheim** – anlagt sentralt i byens sentrum med et fåtall parkeringsplasser.

- **Høgskolen i Oslo** – ombygging av Frydenlund er et fint eksempel på sentral høyskoleplassering, som også tar vare på verdier i eldre industriarkitektur.
- **Asker sentrum** - konsentrert og mangfoldig sentrum med en rekke butikker og tjenester mot gågater og byrom, god kollektivbetjening og nærhet til boliger.

Dårlige eksempler:

- **Nasjonalgalleriet i Oslo** – fraflyttes uten plan for etterbruk av et nasjonalt identitetsbygg.
- **Nytt politihus i Skien** – politikerne i Skien kommune ønsket nybygget i sentrum, men staten flyttet det nye politihuset til en billig tomt mellom Skien og Porsgrunn.

5. Styrke boligbygging med kvalitet og utvikle gode steder i byene

Hvis prognosene for de neste 15-20 årene slår til, skal vi i Norge bygge boliger med infrastruktur, offentlige og private tjenester i en målestokk som tilsvarer hele Drammen by, hvert år. En stor del av disse boligene bør være overkommelige i pris for folk med normale og lavere inntekter. Boliger som skal stå i opp mot 100 år, bør ha en kvalitet som holder seg over tid. Det gjelder også de lokale stedene som skapes gjennom byutviklingen. Disse målene er det ikke mulig å nå uten at sentrale og lokale myndigheter tar en offensiv rolle i boligpolitikk og stedsutvikling.

- Staten bør opprette et boligdirektorat som kan bistå kommunene og næringslivet i å bygge og utvikle gode områder.
- Staten må bidra til finansiering av leieboliger med god standard. Disse kan bygges i regi av ikke-kommersielle utbyggere (bl.a. stiftelser) slik at det kan settes tak på husleien. Muligheten til å gå fra leie til eie bør konkretiseres til et realistisk alternativ.
- Staten må finansiere langt flere boliger for studerende ungdom.
- Det bør etableres et marked for klausulerte ikke-kommersielle eierboliger med gjenkjøpsrett i regi av boligbyggelag.
- Teknisk forskrift må suppleres med minstekrav til brukskvalitet innendørs. Krav til sol, lys og luft inne og ute bør innarbeides i forskriften, ikke bare i veiledningen.
- Det bør etableres et statlig fond for stedsutvikling, bl.a. med formål å skape gode møtesteder utendørs og i bydelshus.
- Staten må, i samarbeid med kommunene, forhindre "den delte byen". Boligtilbudet må utformes slik at også grupper med særskilte behov har reelle valgmuligheter. Dette betyr bl.a. kvoter for spesielle boliger i alle byområder og forsert innsats for å forhindre forslumming.

Gode eksempler:

- **Groruddalssatsingen i Oslo** – et tiårig samarbeid mellom staten og kommunen om å utvikle gode sosiale og fysiske miljøer i ulike områder i Groruddalen.
- **Nedre Elvehavn i Trondheim** – et omformingsområde som inneholder boliger, service og en rekke kulturtiltak. Både gamle og nye bygninger inngår sammen med ny gangbro til bysentrum.
- **Asker og Bærum boligbyggelag (ABBL)** - har etablert en ordning med klausulerte borettslagsboliger med gjenkjøpsrett hvor beboerne får dekket en rimelig prisøkning ved fraflytting.

Dårlige eksempler:

- **Altfor mange nybygde byboligområder** - som ikke ivaretar elementære kvalitetskrav, bl.a. fordi det ikke er fastsatt mål for fysiske kvaliteter, som f eks uteplasser, sol og plass til møbler i boligene.