

Vidar Vanberg

Senterutvikling mot 2020



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Senterutvikling mot 2020

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2009:11

Handels- og senteranalyse for Trysil

NIBR-notat-2011:104

Handels- og senteranalyse for
Alvdal.

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Vidar Vanberg

Senterutvikling mot 2020

NIBR-rapport 2011:9

Tittel: **Senterutvikling mot 2020**

Forfatter: Vidar Vanberg

NIBR-rapport: 2011:9

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-890-0

Prosjektnummer: Q-87

Prosjektnavn: Senterutviklings strategi

Oppdragsgiver: NIBR og Kommunal- og regionaldepartementet

Prosjektleder: Vidar Vanberg

Referat: Rapporten "Senterutvikling mot 2020" har fokus på hvordan arbeidet med senterutvikling i norske kommuner og regioner kan tilrettelegges og videreutvikles ut fra nyere planleggingsmetoder og et bredt lokalt engasjement

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juni 2011

Antall sider: 87

Pris: 250

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2011

Forord

Rapporten ”Senterutvikling mot 2020” har fokus på hvordan arbeidet med senterutvikling i norske kommuner og regioner kan tilrettelegges og videreutvikles ut fra nyere planleggingsmetoder og et bredt lokalt engasjement.

Et sentralt spørsmål er hvordan en kan styrke datagrunnlaget som bør ligge til grunn for å diskutere utviklingsmuligheter og framgangsmåter. Her ser vi for oss en bedre og mer detaljert registrering av senterfunksjoner basert på offentlig tilgjengelig statistikk enn det vi tidligere har vært vant til å bruke. Dvs. at Bedrifts- og Foretaksregisteret bør utnyttes bedre, og at det kobles med NIBR’s database for senterutvikling.

I tillegg til en gjennomgang av ulike tilnæringsmåter og metoder i utviklingen av sentra og tettsteder, er det fokus på det vi vil kalle gjennomføringskraft i planlegging, med eksempler fra Drammen og Larvik. Alt for mange planer ender som vage overbyggende retningslinjer eller gode ideer med liten eller ingen gjennomføringskraft innenfor ønskede satsingsområder. Ofte er generelt utformede planer mer en hemske for gjennomføring enn et grunnlag for gjennomføring, og samtidig lite forutsigbare for næringsliv og investorer. Mange senterutviklingsprosjekter kan gi læring til andre, og kunnskapsoverføring er også et tema som hører med i en helhetlig satsing på regional og lokal senterutvikling. Rapporten inneholder også noen tanker om kunnskapsoverføring og læringsarenaer.

Rapporten er i stor grad basert på prosjekterfaringer innen senterutvikling gjennom de siste ti årene. Det som er skrevet om bedre datagrunnlag på lokalt og regionalt nivå er et resultat av diskusjoner mellom, og forskning som er gjennomført av, NIBR-forskerne Frants Gundersen, Dag Juvkam og Vidar Vanberg. Prosjektet er delfinansiert over en rammebevilgning fra

Kommunal- og regionaldepartementet og midler til utvalgte satsingsområder i NIBR's avdeling for sosialøkonomiske og territoriale studier.

Rapporten er skrevet av Vidar Vanberg. Den er først og fremst ment som et diskusjonsgrunnlag for hvordan en ved hjelp av endringer i planleggingsmetoder kan medvirke til bedre senterutvikling.

Oslo, juni 2011

Olaf Foss
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	6
Sammendrag.....	7
Summary	11
1 Senterutvikling – innledning	15
2 Senterutvikling og metodeutvikling.....	22
2.1 Indikatorbruk i en utvidet kontekst.....	24
3 Senterdynamikk og utviklingspotensialer.....	26
3.1 NIBR's database for senter- og næringsutvikling.....	26
4 Senterinnhold.....	29
4.1 Serviceaggregater lokalt og regionalt.....	29
5 Senterutviklingsstrategier.....	35
5.1 Klassisk senterutvikling.....	35
5.2 Polysentrisk senterutvikling.....	35
5.3 Lokal senterutvikling basert på medvirknings-	
prosesser.....	37
5.4 Lokal senterutvikling med etablererfokus	39
5.5 Senterutvikling og gjennomføringskraft	42
5.6 Senterutvikling - overføringsverdi og	
læringsarenaer	43
6 Senterutviklingsstrategier- eksempler	45
6.1 Klassisk senterutvikling – eksempel Buskerud	
fylke.....	45
6.2 Polysentrisk senterutvikling – eksempel	
Hallingdalsregionen	50
6.3 Lokal senterutvikling basert på medvirknings-	
prosesser – eksempel Kongsberg, Modum og	
Vestby kommuner.....	51

6.4	Senterutvikling med etablererfokus – eksempel Trysil kommune	67
6.5	Senterutvikling og gjennomføringskraft – eksempel Drammen og Larvik kommuner	80
	Litteratur	86

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Detaljhandelens dekningsgrad (eks. motor- kjøretøyer/drivstoff) for kommunene i Mosseregionen 1993-2007	28
Tabell 5.1	Eksempel på vurdering av faktorer som har betydning i en polysentrisk senterutvikling (situasjonsbeskrivelse for hovedsentrene i Folloregionen i Akershus).....	36
Tabell 6.1	Senterstrukturen i Buskerud	48
Tabell 6.2	Kort sikt (praktiske/enkle/lett gjennomførbare tiltak, 0-1 år)	55
Tabell 6.3	Lang sikt (tyngre viktige oppgaver som trenger tid) ..	56
Tabell 6.4	Rituelle/årlige tiltak (markeringer/festivaler/ markeder/ handelens dag mv.)	56
Tabell 6.5	Oppgaver som er vanskelig å gjennomføre, men der det er viktig å øve påvirkning for å oppnå resultater på sikt	57
Tabell 6.6	Tilbydere innen ulike tjenester for Sør-Østerdals- regionen 1. januar 2003 og 1. januar 2008.....	69
Tabell 6.7	Sysselsatte innen ulike tjenester for Sør-Østerdals- regionen. 1. januar 2003 og 1. januar 2008.....	74

Figuroversikt

Figur 4.1	Landet inndelt etter tjenestetilbudet basert på 61 tilbud innen servicesektoren	33
Figur 6.1	Bydelene Vestsiden og Nymoen i Kongsberg kommune	54
Figur 6.2	Fredede bygninger i Sons sentrumsområde	61
Figur 6.3	Utbyggingen av Son Havn Nord	62
Figur 6.4	Antall tjenester tilgjengelig i hver kommune i Sør-Østerdalsregionen. 2003.....	79
Figur 6.5	Antall tjenester tilgjengelig i hver kommune i Sør-Østerdalsregionen. 2008.....	79

Sammendrag

Vidar Vanberg

Senterutvikling mot 2020

NIBR-rapport: 2011:9

En forutsetning for en god utvikling av senterstrukturen i norske kommuner og regioner er at vi i framtida tar mer hensyn til sentrenes særtrekk og fortrinn, komplementære kvaliteter og muligheter, trafikale forhold, utviklingen av nettverk, samarbeidsforum og lokalt engasjement med bredere involvering. Følges dette opp gjennom nye og bedre grep i kommunal og regional planlegging vil også målene om mest mulig levedyktige, produktive og inkluderende byer og tettsteder være lettere å nå.

Rapporten ”Senterutvikling mot 2020” har fokus på hvordan arbeidet med senterutvikling i norske kommuner og regioner kan tilrettelegges og videreutvikles ut fra nyere planleggingsmetoder og et bredt lokalt engasjement.

Dette innebærer en annen vektlegging av de elementer som inngår i en prosjektgjennomføring, og en endring av arbeids- og prosjektprosesser i forhold til de tradisjonelle tilnæringsmåtene vi ser i mange senteranalyser. Vi har vært vant til at en senteranalyse gjennomføres ut fra en detaljert beskrivelse av hva som skal gjøres gjennom hele prosjektet. Det legges stor vekt på et detaljert datagrunnlag, og analysen gjennomføres ved hjelp av diskusjoner med kommunens/oppdragsgiverens representanter, og med en høringsrunde til berørte interessegrupper. Konklusjoner trekkes og resultater med forslag til tiltak presenteres. Etter denne gjennomføringen finnes det mange eksempler på at lite skjer videre.

Tenker en seg at et prosjekt gjennomføres med samme ressurser, men med en annen fordeling av arbeidsinnsatsen som skal inngå, kan en f.eks. ha følgende 8 trinn i gjennomføringen:

NIBR-rapport: 2011:9

1. Prosjektet defineres og gjøres klar til gjennomføring
2. Innledende arbeid for å klarlegge lokale forutsetninger, sentrale interessegrupper, interessekonflikter og aktuelle problemstillinger
3. Faktagrunnlag
4. Plattform for strategidiskusjoner, valg av strategier og gjennomføringsprosess
5. Resultater og anbefalinger
6. Handlingsplaner (KLRH-metoden)
7. Gjennomføringskraft og handlingsvilje
8. Overføringsverdi og læringsarenaer

Det er viktig at en i den innledende fasen har en visjon og en helhetstanke omkring senterutviklingsprosjektet. Et sentralt spørsmål er hvordan en kan styrke datagrunnlaget som bør ligge til grunn for å diskutere utviklingsmuligheter og framgangsmåter. Her ser vi for oss en bedre og mer detaljert registrering av senterfunksjoner basert på offentlig tilgjengelig statistikk enn det vi tidligere har vært vant til å bruke.

NIBRs database for senterutvikling koblet med Bedrifts- og foretaksregistrets tallmateriale, slik vi har vist det for Trysil kommune i kapittel 6, kan være et slikt utgangspunkt. Datagrunnlaget gir sammenligningsmuligheter for alle typer kommuner og regioner, og en mulighet for kommunene til å finne svakheter og styrke i forhold til ønskede satsingsområder og valg av strategier. For å styrke datagrunnlaget ytterligere kan det være aktuelt å koble til ulike indikatorer som beskriver muligheter innen senterutvikling. I rapporten stilles det en del spørsmål i forhold til dette.

Uansett tilnæringsmåte er det viktig å bygge strategidiskusjoner på et godt og interessenøytralt faktagrunnlag, og legge mye av ressursene i en god involvering av innbyggerne, med konkrete forslag til tiltak – som følges opp med tilstrekkelig gjennomføringskraft.

I tråd med dette vil senterutviklingen i Norge trolig preges av flere metodiske endringsgrep, endringsgrep som fokuserer sterkere på medvirkning fra ulike faggrupper ("New Urbanism"), på

proessorientert planlegging der medvirkning har sterkere fokus enn tidligere, og på polysentrisk utvikling av senterstrukturen. Den siste tilnæringsmåten søker å oppnå synergieffekt mellom sentre i en region, fremme komplementaritet mellom sentre, og å integrere kommunikasjons- og transportsystemer/trafikkknutepunkter i by- og tettstedsplanleggingen.

Vi må også forvente at noe av det tankegodset som preger en mer rendyrket hierarkisk senterstruktur basert på markedsmuligheter i sentre og næromland fremdeles vil ha stor betydning. Regionsenter – lokalsenter/kommunesenter – nærsenter er den tradisjonelle måten å tenke utvikling innenfor. Sett i et innovativt perspektiv er det ikke tvil om at en rendyrket hierarkisk modell begrenser mulighetene til gode løsninger enkelte steder.

Vi ser også at lokal planlegging av sentra i kommunenes regi i for liten grad tar hensyn til det regionale perspektivet. I dag tilsier økt mobilitet og fokus på kommuners ulike fortrinn og kvaliteter at et regionalt utgangspunkt er nødvendig i større grad enn tidligere. Dette tilsier også at et faktagrunnlag av dynamisk karakter blir enda viktigere enn tidligere.

Prosessen i Vestby kommune, som er beskrevet i kapittel 6, har i sitt innhold klare paralleller til Foresightanalyser, med innovative planleggingselementer som vi kjenner fra Scenariotenkning, SWOT-analyser, Delphi-analyser og Tankesmier. Internasjonalt fokuseres det også på byutviklingsmodeller der målet er å jobbe integrert med utviklingen av en hel region. Det er utviklet samarbeidsmodeller mellom ulike aktører der målet er å arbeide innovativt og strategisk med kulturarv og steders lokale ressurser.

Senterutviklingseksemplene i kapittel 6 viser at en innledende strategidiskusjon kan følges opp med et bredt medvirkningsopplegg. Først da får en grunnlag for prosjekter med gjennomføringskraft, der målet er å få fram resultater på kortere tid enn det en har vært vant til gjennom mer tradisjonelle planleggingsmetoder. En viktig forutsetning er en handlingsorientert strategi, der det utarbeides forslag til tiltak både av kortsiktig, langsiktig og rituell karakter. I tillegg også tiltak som skaper viktige holdningsendringer.

I tillegg til en gjennomgang av ulike tilnæringsmåter i utviklingen av sentra og tettsteder, er det fokus på gjennomføringskraft og

handlingsvilje, med eksempler fra Drammen og Larvik. Alt for mange planer ender som vage overbyggende retningslinjer eller gode ideer med liten eller ingen gjennomføringskraft innenfor ønskede satsingsområder. Ofte er generelt utformede planer mer en hemske for gjennomføring enn et grunnlag for gjennomføring, og samtidig lite forutsigbare for næringsliv og investorer.

Gjennomføringskraft er et nøkkelord for å nå resultater. Det bringer fram enda et moment i framtidig senterplanlegging: Overføringsverdi og læringsareaner. Dvs. en systematisering av prosjekter som har gitt gode resultater, og behovet for areaer der dette kan formidles.

Eksempelene fra Vestby, Kongsberg, Modum, Trysil, Larvik og Drammen vil forhåpentligvis gi ideer til oppfølging og tilpassing til prosjekter i andre regioner og kommuner. Planlegging og utvikling av senterstrukturen etter de ideer som legges fram her forutsetter som nevnt en grundig innledende fase, der et interessenøytralt faktagrunnlag er svært viktig. Det forutsettes også data av dynamisk karakter både på lokalt og regionalt nivå som grunnlag for de påfølgende strategidiskusjoner.

Summary

Vidar Vanberg

Centre development towards 2020

NIBR Report: 2011:9

A pre-condition for a satisfactory development of the centre structure in Norwegian municipalities and regions is that we in the future give greater consideration to the centres' distinguishing features and assets, complementary qualities and possibilities, traffic conditions, setting up of networks, collaborative forums, and local engagement with broader involvement. If this is followed up with new and better interventions by municipal and regional planners, it will be easier to achieve the objective to make towns and cities as viable, productive and inclusive as possible.

The report on "Centre Development towards 2020" focuses on how the work on centre development in Norwegian municipalities and regions can be facilitated and improved by adhering to recent planning methods and broad local commitment.

This entails a different weighting of the components comprising the execution of the project, a change in work and project processes in relation to the traditional approaches we see in many centre analyses. We have been used to centre analyses being conducted on the basis of detailed descriptions of what needs to be done through the entire project. A detailed data base is considered of vital importance, and the analysis is conducted by means of discussions with the representatives of the municipality/clients, and consultation with interested parties. Conclusions are drawn and results with recommended interventions presented. There are many examples in which nothing much happens after this stage.

NIBR-rapport: 2011:9

If we imagine a project conducted with the same resources, but with a different distribution of the work input, the execution of the project could comprise the following eight steps.

1. Project is defined and prepared for execution
2. Preparatory work to identify local conditions, assets, key interested parties, conflicts of interest and relevant issues
3. Factual basis
4. Platform for strategy discussions, strategy selection and execution process
5. Results and recommendations
6. Action plans (KLRH method)
7. Execution capacity and will to act
8. Transfer value and learning arenas

It is important in the opening phase to have a vision and coherent idea about the centre development project. One of the key questions is whether it is possible to amplify or reinforce the data that should inform discussions about developmental possibilities and options. We envisage here a better and more detailed registration of centre functions based on publicly available statistics than we have been used to.

A cross-linking NIBR's database on centre development with the numerical data on the Central Register of Enterprises and Establishments, as we demonstrate in chapter 6 for the municipality of Trysil, could provide such a starting point. The data basis offers the possibility of comparing all types of municipality and region and a possibility for municipalities to find weaknesses and strengths in relation to desired investment areas and choices of strategy. To strengthen the data basis even more, it might be feasible to include links to the various indicators on centre development possibilities and options. Several questions are asked in the report in relation to this topic.

Whatever the approach, it is important to base strategy discussions on a reliable and interest-neutral factual basis, and channel a good proportion of the resources into ensuring adequate public involvement, with concrete, actionable propositions – which are underpinned by sufficient execution capacity.

In line with this, centre development in Norway will likely be characterised by several methodological changes, changes enabling a wider involvement of different groups of experts (“New Urbanism”), process-oriented planning with a higher premium on participation, and polycentric development of the centre structure. This latter approach seeks to enable synergies between centres in a region, promote inter-centre complementarity, and integrate communication and transport systems / traffic hubs in urban planning.

We should also expect aspects of the thinking underlying the essentially hierarchic centre structures based on market opportunities in centres and catchment areas to exert a powerful influence. Region centres – local centres / municipal centres – neighbourhood centres represent the traditional approach to thinking development. From an innovational perspective, there is little question that the hierarchical model limits the likelihood of coming up with good solutions in certain places.

Local centre plans produced under municipal auspices also, we have seen, give too little consideration to the regional perspective. Today, greater mobility and focus on municipalities’ distinctive advantages and qualities necessitate a stronger regional focus. A dynamic factual basis is arguably therefore even more important than previously.

The process in the municipality of Vestby, described in chapter 6, displays clear parallels with foresight analyses, with innovative planning components known from scenario thinking, SWOT analyses, Delphi analyses and charettes. There is also a focus internationally on urban development models where the goal is to work in an integrated fashion with the development of a whole region. Collaboration models have been developed aimed at getting different actors to work innovatively and strategically together on cultural heritage issues and community resources.

The examples in chapter 6 of centre developments show how an initial strategy discussion can be followed up by a process of broad participation. Only then will it be possible to achieve a basis for projects with execution capacity, where the objective is to get results in a shorter space of time than we have been used to using more traditional planning methods. An important pre-condition is an action-oriented strategy, in which ideas are worked out for

interventions of a shorter and longer term and ritual character. In addition, interventions able to effect significant attitudinal changes are also necessary.

In addition to a review of different approaches to the development of centres and smaller urban spaces, there is a focus on execution capacity and willingness to take action, with examples from Drammen and Larvik. Far too many plans end up as vague, overarching guidelines or good ideas with little or no execution capacity within desired priority areas. Often, generally formulated plans are more of a barrier to execution, than an enabling factor; at the same time they are unpredictable for the commercial sector and investors.

Execution capacity is a key phrase in terms of achieving results. This brings out yet another point in the centre planning of the future. Transfer value and learning arenas. That is, a systematisation of successful projects and the need for venues where this information can be communicated.

The examples from Vestby, Kongsberg, Modum, Trysil, Larvik and Drammen will hopefully provide ideas for pursuing and adapting projects in other regions and municipalities. Planning and developing centre structures on the ideas presented here requires, as mentioned, a thorough initial phase, of which an interest-neutral factual basis is an extremely important ingredient. It also presupposes data of a dynamic character at the local and regional level as a basis for the ensuing strategy discussions.

1 Senterutvikling – innledning

Senterutviklingen i Norge det kommende tiåret vil preges av flere metodiske endringsgrep, endringsgrep som fokuserer sterkere på **medvirkning fra ulike faggrupper ("New Urbanism")**, på **proessorientert planlegging der medvirkning har sterkere fokus** enn tidligere, og på **polysentrisk utvikling av senterstrukturen**. Den siste tilnæringsmåten søker å oppnå synergieffekt mellom sentra i en region, fremme komplementaritet mellom sentra, og å integrere kommunikasjons- og transport-systemer/trafikkknutepunkter i by- og tettstedsplanleggingen. Fokus på klimaforskningen i årene som kommer vil trolig gjøre at transport- og kommunikasjonsløsninger som gir en mer miljøvennlig senterutvikling vil være enda mer sentrale. Gode innspill innen transportsektoren i dette perspektivet vil få stor gjennomslagskraft i regional senterutvikling. Det vil igjen si at senterløsninger som minimaliserer bilbruk vil få prioritet. Dette nedfelles også i St. meld. Nr. 16 "Nasjonal transportplan 2010 – 2019", der transportpolitikken formuleres slik:

Transportpolitikken skal bidra til å begrense klimautslipp, redusere miljøskadelige virkninger av transport, samt bidra til å oppfylle nasjonale mål og Norges internasjonale forpliktelser på miljøområdet.

Det er allerede i gang et samarbeid mellom staten, næringslivet og de 13 største byene i Norge for å redusere klimautslippene. For fremtidens byer vil derfor en god areal- og transportplanlegging være betinget av at en lykkes i satsingsområder som Energi og bygg, Forbruk og avfallshåndtering – og ikke minst satsingsområdet med økt fokus: Klimatilpassingen. Et tankekors i dette bildet er at avanserte statistiske framskrivningsmetoder, basert på utviklingen de siste årene, ikke er nok som grunnlag for planlegging. Klimaproblematikken er nettopp et eksempel på at også

sannsynlighetsberegninger blir en viktig del av beslutningsgrunnlaget for å nå gode løsninger – også innen senterutvikling.

Vi må også forvente at noe av det tankegodset som preger en mer rendyrket **hierarkisk senterstruktur basert på markedsmuligheter** i senter og næromland fremdeles vil ha stor betydning. Regionsenter – lokalsenter/kommunesenter – nærsenter er den tradisjonelle måten å tenke utvikling innefor. Det begrenser mulighetene til gode løsninger enkelte steder.

Vi ser også at lokal planlegging av sentra i for liten grad tar hensyn til det regionale perspektivet. I dag tilsier økt mobilitet og fokus på kommuners ulike fortrinn og kvaliteter at et regionalt utgangspunkt er nødvendig i større grad en tidligere.

Regionalt og lokalt faktagrunnlag om senterstruktur, senterinnhold og senterdynamikk som utgangspunkt for planprosesser må tillegges større vekt i utformingen av en strategi for hvordan arbeidet med lokal senterutvikling bør tilrettelegges, og hvilke metoder og utredninger som velges for å nå ønskede mål. Det er viktig at faktagrunnlaget er interessenytralt, slik at strategidiskusjonen innledes på et grunnlag som de fleste aktører kan enes om.

Bruk av indikatorer for å gi en tilstandsbeskrivelse og informasjon om potensialer for utvikling er et velkjent fenomen i norsk planlegging. Vi har valgt å knytte noe av diskusjonen om endringer i senterplanlegging til et utvidet indikatorbegrep. Dvs. indikatorbruk som går ut over det å være beskrivende og sammenlignende, og mer i retning av å være grunnlag for kreative regional- og lokalorienterte prosesser.

Medvirkning fra lokalbefolkningen og næringslivet vil i årene som kommer få større oppmerksomhet i senterutvikling. Her har vi erfaring med at hvis planprosesser legges opp med stor grad av medvirkning, får vi også et plangrunnlag som ivaretar lokalsamfunn, tettsteder og ikke minst ulike interessegrupper på en bedre måte enn tidligere. Senterutvikling med stor grad av medvirkning fra næringsliv/innbyggere m.fl. vil skje i et mer forpliktende samvirke mellom mange aktører, der det å være resultatorientert er en forutsetning for å lykkes. Undervurderer vi den gevinst en god medvirkningsprosess (innbyggermedvirkning) kan gi i lokale planer, ender vi opp med planer der innbyggere og næringsliv i mindre grad føler eierskap til planen, og i mindre grad

er opptatt av hvordan planene kan gi føringer i forhold til egne og lokalsamfunnets interesser. Innen dette feltet ligger også **omdømme- og attraktivitetsanalyser** som viktige elementer i å få fram en god og kreativ senterutvikling. Sosiokulturelle stedsanalyser som ledd i senterutvikling er også et forskningsfelt som stadig nevnes i arbeid med en god områdeutvikling.

Målet med attraktivitetsstudier er å legge grunnlaget for økt innflytting, økt kompetanse innen områder kommunen ønsker å videreutvikle og økt kompetanse generelt som gjør kommunen attraktiv og derved genererer sentervekst. Det dreier seg også om fokus på bedrifter, entreprenører og investeringsvilje. Settes dette inn i et helhetssystem bidrar det til en bedre senterutvikling og et omdømmeløft som igjen genererer senterutviklingskraft.

Sist men ikke minst vil vi trolig se en utvikling mot sterkere fokus på **gjennomføringskraft** i senterutviklingsprosjekter. Det er vel og bra med gode forslag til tiltak og løsninger. Erfaring tilsier at ofte stopper det opp her, og gode intensjoner løper ut i politiske omkamper, generelle planformuleringer og mangel på konkrete resultater. Etter en tid endrer forutsetningene for senterutvikling seg, og analyseresultatene får begrenset eller ingen verdi når en gjennomføringsfase nås. I de tilfeller en lykkes med å nå snarlige konkrete resultater (se eksempler i kapittel 6.5) melder også interessen seg raskt i andre kommuner og regioner for å lære av de suksessfaktorene som har ført til resultater.

Det bringer fram enda et moment i framtidig senterplanlegging: **Overføringsverdi og læringsareaner**. Dvs. en systematisering av prosjekter som har gitt gode resultater, og behovet for areaer der dette kan formidles. Så kan en innvende at dette ikke er noe nytt, det finnes både læringsarenaer og formidlingsvilje. Likevel vil jeg hevde at dette kan gjøres langt bedre enn i dag, ved en mer systematisk tilrettelegging av temaet ”Overføringsverdi og læringsarenaer”. Kjøpesenterstoppen kom i 1999, med retningslinjer for utarbeidelse av fylkesdelplaner for handel, service og senterstruktur. Det ble vist mye kreativitet og mange interessante metodiske tilnæringsmåter - som fortjente mer oppmerksomhet enn det å inngå i de lokale planene i et fylke. Selv om den første kjøpesenterstoppen (1999 – 2004) ble evaluert av Miljøverndepartementet, kunne det sikkert vært gjort mer for å formidle gode resultater til andre.

Disse elementene eller fokusområdene kan settes inn i en helhetlig sammenheng for fremtidig senterutvikling. Det betyr en endring av arbeids- og prosjektprosesser i forhold til de tradisjonelle tilnæringsmåtene vi ser i mange senteranalyser. Vi har vært vant til at en senteranalyse gjennomføres ut fra en detaljert beskrivelse av hva som skal gjøres gjennom hele prosjektet. Det legges stor vekt på et detaljert datagrunnlag, og analysen gjennomføres ved hjelp av diskusjoner med kommunen/ oppdragsgiverens representanter, og med en høringsrunde til berørte interessegrupper. Konklusjoner trekkes og resultater med forslag til tiltak presenteres. Etter denne gjennomføringen finnes det mange eksempler på at lite skjer videre.

Tenker en seg at et prosjekt gjennomføres med samme ressurser, men med en annen fordeling av arbeidsinnsatsen, kan en f.eks. ha følgende 8 trinn i gjennomføringen:

1. Prosjektet defineres og gjøres klar til gjennomføring
2. Innledende arbeid for å klarlegge lokale forutsetninger, sentrale interessegrupper, interessekonflikter og aktuelle problemstillinger
3. Faktagrunnlag
4. Plattform for strategidiskusjoner, valg av strategier og gjennomføringsprosess
5. Resultater og anbefalinger
6. Handlingsplaner (KLRH-metoden)
7. Gjennomføringskraft og handlingsvilje
8. Overføringsverdi og læringsarenaer

Ser en for seg samme ressursbruk som i en mer tradisjonell analyse i denne 8-trinnsmodellen, vil endringene særlig bestå i i større grad å benytte offentlig tilgjengelig datamateriale, og i større grad sette av rom for lokal medvirkning. Lokal medvirkning kan være lite kostnadskreven når de medvirkende ser egeninteresse i å delta. En økt lokal prosjektinteresse vil også gjøre det lettere å inkludere punktene 6 og 7. De enkelte punktene kan kort kommenteres slik:

Prosjektet defineres og gjøres klar til gjennomføring

En viktig forutsetning er at prosjektet har en visjon og en helhetstanke, og at en i utgangspunktet ikke låser prosjektopplegget i en

for detaljert beskrivelse. Det må være rom for at strategidiskussionen og valg av strategier bygger på et interessenøytralt faktagrunnlag, og god kunnskap om interessegruppers syn på problemstillinger og muligheter.

Innledende arbeid for å klarlegge lokale forutsetninger, sentrale interessegrupper, interessekonflikter og aktuelle problemstillinger

Et senterutviklingsprosjekt bør innledningsvis bygge på intervjuer med et representativt utvalg ressurspersoner som kjenner lokale forhold godt, i tillegg til innsikt i eksisterende planer lokalt og regionalt.

Faktagrunnlag

Faktagrunnlaget om lokale og regionale forutsetninger for senterutvikling bør være klart til innledningsdiskusjonene om valg av strategier

Plattform for strategidiskusjoner, valg av strategier og gjennomføringsprosess

Her legges mye av grunnlaget for gode resultater. Strategien kan være sammensatt, og ha elementer av både Klassisk senterutvikling, Polysentrisk senterutvikling, Etableringsanalyse – og Foresightmetoden som redskap/virkemiddel i gjennomføringen. Det kan også legges inn elementer av Attraktivitetsstudier, Omdømmeanalyser, Sosiokulturelle stedsanalyser, New Urbanism-tilnærming, Tanke-smie og IBA-metode. Her er poenget å synliggjøre muligheter før det gjøres valg av metoder og strategier.

IBA-metoden, som har referanse til Tyskland, er en byutviklingsmodell som kort fortalt går ut på å jobbe integrert med utviklingen av en hel region over lang tid. Det dreier seg om å jobbe innovativt og strategisk med kulturarv og stedets lokale ressurser. Det betyr fokus på at en by må ivareta et vern av historien tilpasset tidens krav, og finne en god ballanse mellom verneinteresser og spennende nyutvikling. Dvs. at det er en metode som har i seg elementer av flere av de andre nevnte tilnæringsmåtene.

Resultater og anbefalinger

Når valg av metoder og strategier er vurdert og foretatt, er det viktig å ha med seg tanker om og forståelse for de to neste

punktene i prosessen. Det vil si at når resultater og anbefalinger legges fra, må også handlingselementet og gjennomføringskraften være en del av det prosessen har med seg fram til resultater og anbefalinger. Det vil si at forslagenes realisme og gjennomføringsmulighet har vært et diskusjonstema underveis.

Handlingsplaner (KLRH-metoden)

KLRH-metoden betyr at handlingsplanene for senterutvikling skal ha tiltak av kortsiktig karakter, langsiktig karakter, av rituell karakter (årlige tiltak som fokuserer på senterets attraktivitet), og av holdningsskapende karakter, dvs. tiltak som ikke uten videre lar seg gjennomføre, men som er viktig å fokusere på gjennom holdningsskapende arbeid.

Alle fire tiltaksformene er viktige. Kortsiktig, for å signalisere at noe skjer umiddelbart, langsiktig for å definere og gjennomføre utviklingsmål regionalt og lokalt, rituelle for å skape blest om byen/tettstedet, og holdningsskapende tiltak som samsvarer med sentrale mål for utviklingen.

Gjennomføringskraft og handlingsvilje

Her ligger kanskje den største utfordringen i årene som kommer. Det ligger en del læringsmuligheter i begge de eksemplene (Larvik og Drammen) som omtales i kapittel 6.

Overføringsverdi og læringsarenaer

Vektlegging av overføringsverdi og læringsarenaer kan være helt sentralt for å lykkes med å komme lenger enn til analyseresultatene og plandokumentene. Her er det en utfordring for sentrale myndigheter å finne fram til de gode eksemplene og formidle kunnskapen til alle aktørene som på en eller annen måte står sentralt i arbeidet med en god lokal og regional senterutvikling. Det dreier seg ikke bare om økt kompetanse til samfunnet, men også om viktig input til samfunnsdebatten og en stimulans til bedre forskning.

Konklusjon

En konklusjon fra disse innledende synspunktene er at vi i framtida må ta mer hensyn til sentrenes særtrekk og fortrinn, komplementære kvaliteter og muligheter, trafikale forhold, utviklingen av nettverk, samarbeidsforum og lokalt engasjement

med bredere involvering – for å nå målene om mest mulig levedyktige, produktive og inkluderende byer og tettsteder.

Datagrunnlag og senterbeskrivelser i kapittel 3 og 4, og strategi- og metodebeskrivelser med eksempler i kapittel 5 og 6, er ment å gi et utfyllende bilde av de arbeidsmetoder og utviklingstrekk som trolig vil prege senterstrukturen i Norge mot år 2020. Konkrete handlingsplaner, gjennomføringskraft og kompetanseoverføring utfyller dette bildet som nødvendige elementer for å nå målet om en god senterutvikling.

2 Senterutvikling og metodeutvikling

Vanligvis kobles en normativ tankegang til senterutviklingen i norske regioner, dvs. en hierarkisk inndeling av sentrene ut fra innbyggertallet i senter og omland. Senterstrukturen klassifiseres gjerne som regionsenter, kommunesenter/lokalsenter og nærsenter, og tilbudene som gis i sentrene knyttes til størrelsen på befolkningsunderlaget. Jo større sted, jo flere tilbud.

Da kjøpesenterstoppen kom i 1999 hadde NIBR som oppdrag for Miljøverndepartementet å lage grunnlagsmateriale for alle fylkene i landet, dvs. informasjon om senterutviklingen og dynamikken i utviklingen i fylkenes kommuner og regioner. Den regionale inndelingen tok utgangspunkt i de økonomiske regionene, med en tilpassing til handels- og serviceregioner som fylkene var med på å definere.

I etterkant av dette arbeidet skrev NIBR fylkesdelplanene for handels- service og senterstruktur som oppdrag for fylkene Buskerud og Vestfold. Arbeidet med fylkesdelplanene ble lagt opp som en prosess der medvirkning var et viktig element. Dvs. at representanter for kommunene i de enkelte regionene i fylkene bidro med synspunkter på hvordan de ønsket utviklingen.

I Hallingdalregionen i Buskerud førte dette til at senterstrukturdiskusjonen tok en litt uventet retning. Ingen av kommunene i regionen ønsket et regionsenter. De fire hovedsentrene i regionen, Gol, Geilo, Ål og Nesbyen ønsket i stedet at sentrene skulle sees på som likeverdige, og at de kvalitative fortrinn ved hvert senter skulle være utgangspunktet for utvikling. Dvs. der kompetansen og de kvalitative beste forutsetningene var til stede innen en sektor skulle en videreføre utvikling og utbygging. Det innebar at i stedet for at Gol ble et opplagt senter for regionale funksjoner, var det et

samlet ønske om en utvikling der alle sentrene i regionen bidro til et godt regionalt tilbud. Vi aner en polysentrisk tankegang, som siden den tid har fått sterkere fokus både nasjonalt og internasjonalt.

I etterkant av disse to fylkesdelplanene har NIBR gjennomført steds- og byutviklingsprosesser der fokus har vært på lokal kompetanse og medvirkning. Vi har på litt forskjellig måte vært involvert i tre kommunale prosesser:

- Utviklingen av Kongsberg som handelsby
- Utvikling av senterstruktur, boligområder og næringsvirksomhet i Modum kommune
- Innbyggermedvirkning i kommunedelplanarbeidet for Sonsområdet i Vestby kommune

Disse tre prosessene har gitt ulike erfaringer for hvordan en i sterkere grad enn det som er vanlig kan utnytte lokal innbyggerkompetanse i planlegging, og samtidig ha et sterkt fokus på egenart, attraktivitet og lokale kvaliteter.

Et viktig poeng er å involvere alle interessegrupper. Det må også gis faglige innspill i starten av en prosess, innspill som har troverdighet og gir føringer for innledende diskusjoner – og motiverer til bred deltagelse.

I prosessen med å legge grunnlaget for kommunedelplanarbeidet i Son i Vestby kommune var 70 personer direkte involvert i temadiskusjoner og i arbeid med forslag til tiltak og satsingsområder. Det ble også opprettet et diskusjonsforum på nettet (der alle som ønsket å ytre seg kunne delta) parallelt med den medvirkningsprosessen som involverte 70 deltagere. Alle foreninger og lag fikk tilbud om å komme med egne innspill, og skolene involverte seg med elevprosjekter om utviklingen i sitt nærområde. Resultatet ble en rapport på 200 sider og 2-3 årsverk (dugnadsinnsats) levert til kommunen etter et halvt år. Det er liten tvil om at det ble et unikt grunnlag for det videre planarbeidet.

Medvirkning slik vi har gjennomført den i de tre nevnte eksemplene har klare paralleller til internasjonal utvikling på feltet, der bl.a. ”New Urbanism”- teorier i planlegging vinner fram. Flere faggrupper involveres i planarbeidet, og kvalitative forhold knyttet

til fysiske omgivelser og møteplasser gis større oppmerksomhet. Prosessen i Vestby har i sitt innhold klare paralleller til Foresightanalyser, med innovative planleggingselementer som vi kjenner fra scenarietenkning, SWOT-analyser og Delphi-analyser. Dette utdypes nærmere i kapittel 5.

Uten tvil er dette trekk ved lokal og regional senterutvikling som vil få sterkere fokus i årene som kommer – dvs. komplementær utvikling av sentrene (polysentrisk) og bredt anlagte medvirkningsprosesser. Slike trender i planlegging demper den normative tankegangen som ble nevnt i innledningen, og flytter fokus til en mer deltagende og kvalitetsfokusert utvikling, samtidig som komparative fortrinn får større betydning. At polysentrisk utvikling er mer fremtredende i diskusjoner om senterstruktur gir implikasjoner om at tilgjengelighetsaspektet blir viktigere for senterutvikling og servicedekning.

Tilgjengelighetsproblematikken kan knyttes til bruk av indikatorer og en utvidelse/nyansering av den indikatorinformasjonen som gir en beskrivelse av by- og tettstedsutviklingen i regionene. Indikatorer som gir en tilstandsbeskrivelse og informasjon om potensialer for utviklingen i norske regioner knyttes gjerne til sysselsettingsmuligheter, befolkningsutvikling, tilgang til service-tilbud, boligforhold og kompetanseressurser. En tilstandsbeskrivelse kan også knyttes til dynamikken i utviklingen, dvs. at et sett med indikatorer også bør inneholde et dynamisk aspekt.

2.1 Indikatorbruk i en utvidet kontekst

Noe av kritikken mot bruk av indikatorer i planlegging er nettopp at indikatorene først og fremst er beskrivende og sammenlignende, og har mindre verdi som grunnlag for utvikling og handling. Spørsmålet er derfor om en kan få indikatorbruken til å bli et hjelpemiddel til å gå inn i mer kreative regional- og lokalorienterte prosesser. Målet kan være å gi indikatorbruken flere dimensjoner enn den beskrivende og sammenlignende, dvs. bli mer handlings- og dybdeorientert. En kan tenke seg en tredeling som ivaretar flere aspekter ved indikatorbruken, og som samtidig reiser noen spørsmål i forhold til videreutvikling.

Beskrivende:

1. Hva skal til for at databaser som NIBR's database for senterutvikling gir et enda bedre grunnlag for diskusjoner om muligheter og potensialer i regional senterutvikling?
2. Kan vi definere aggregater av servicetilbud på en meningsfylt måte og derved få et bedre og mer detaljert bilde av servicestandard, servicetilgjengelighet og potensialer ?

Planleggings- og handlingsorientert:

3. Hva kreves for å gi den polysentriske senterutviklingen en plattform ved siden av den normative og markedsorienterte senterutviklingsmodellen?

Medvirknings- og dybdeorientert:

4. Hva slags informasjon og kunnskap er avgjørende for å legge tilrette for og skape interesse for grundige medvirkningsprosesser som kan stimulere engasjement og utvikling?
5. Hvilke forutsetninger må være til stede for at lokal kompetanse og lokale kvaliteter ved byer og tettsteder kan inngå i planprosessen med større tyngde enn i dag?

Målet må være å gi innspill til gode regionale utviklingsmønstre, som også tar inn over seg en del trekk i tiden, som f.eks.:

- sterkere befolkningstilbakegang i distriktene
- internasjonal regional tilpassing
- behov for mer fleksible løsningsmodeller regionalt og lokalt
- økt betydning for regioner som planleggingsnivå

Det er også grunn til å nevne den kompetansen som er utviklet mht. til bruk av GIS, et verktøy som kan visualisere tilstandsbeskrivelser og utviklingsmuligheter på dette feltet.

De følgende kapitlene gir noe bakgrunnsinformasjon om datagrunnlag og utviklingsstrategier innen senterplanlegging - og reiser en del spørsmål til en diskusjon om hvordan en utvidet indikatorbruk kan være et hjelpemiddel til å starte gode senterutviklingsprosesser.

3 Senterdynamikk og utviklingspotensialer

3.1 NIBR's database for senter- og næringsutvikling

NIBR's database for senter- og næringsutvikling kan gi grunnlag for en vurdering av sentralitet mht. handel og servicetilbud i kommunene. Basen gir data for de siste 20 årene, og gir derved grunnlag for å se på utviklingen over tid. Data finnes på kommune-, region- og fylkesnivå, og er bygd opp omkring data fra varehandels- og forbruksstatistikken.

Ved hjelp av modellberegninger har NIBR laget årlige anslag på detaljhandelens dekningsgrad, dvs. om det er overdekning eller handelslekkasje i kommunene, og hvor stor denne er.

For å styrke informasjonsgrunnlaget om kommunenes utviklingsmuligheter som handels- og tjenestested, har vi sammenstilt en del andre data som sier noe om kjøpekraftsutviklingen i kommunene. Det gjelder data om befolkningsstruktur, sysselsetting, arbeidsledighet, inntekt og detaljhandelsomsetning per innbygger.

Bl.a. følgende variable inngår i tabellene:

- Befolkningens aldersfordeling (unge og gamle), gir en indikasjon på kjøpekraft. En kommune med høy andel pensjonister i forhold til fylkesgjennomsnittet vil ha et noe dårligere kjøpekraftsgrunnlag enn kommuner med en lav andel eldre.

- Antall kvinner per menn i reproduttiv alder, som sier noe om fødselspotensialet. En svært lav kvinneandel i denne aldersgruppen er et negativt utviklingstrekk for kommunen.
- Syssetningen i tertiærnæringene kan gi informasjon om servicenivået og sentraliteten i kommunen.
- Arbeidsledighetstall gir en indikasjon på kjøpekraft, idet et høyt arbeidsledighetsnivå er et tegn på svekket kjøpekraft i kommunen.
- Nettoinntekt per skatteyter gir også en indikasjon på kjøpekraftsnivået i kommunen. Har en kommune tall som ligger langt under fylkesgjennomsnittet, er det grunn til å anta at kjøpekraftsnivået er under gjennomsnittet - spesielt hvis en del av de andre indikatorene på kjøpekraft også slår negativt ut.
- Detaljhandelsomsetning per innbygger gir et bra bilde av kommunens sentralitet og posisjon innen en region. Høy omsetning per innbygger indikerer at kommunen trekker til seg kjøpekraft fra omlandskommunene, og at ett eller flere sentra i kommunen har handelsmessig innflytelse innen regionen.
- Detaljhandelens dekningsgrad er et mål på om kommunen har handelslekkasje, og hvor stor den eventuelt er. Tilsvarende viser tallet for dekningsgrad i hvilket omfang kommunen trekker til seg kjøpekraft fra omlandskommunene.

Til sammen gir indikatorene et bra bilde av den enkelte kommunes posisjon og muligheter i forhold til senterutvikling i en region.

Regional dynamikk i senterutvikling – et eksempel

Tabell 3.1 viser hvordan senterstyrke og utvikling i Mosseregionen kan tolkes ved hjelp av dekningsgradsberegninger.

Tabell 3.1 *Detaljhandelens dekningsgrad (eks. motorkjøretøyer/ drivstoff) for kommunene i Mosseregionen 1993-2007*

Kommune	1993	1997	2003	2007
Moss	155	144	124	119
Rygge	48	88	119	131
Våler	31	39	24	22
Råde	102	64	90	93

Tabellen forteller at mye av senterveksten i Moss i de senere årene har kommet i byens randsoner - som ligger innenfor Rygges grenser. Handelsveksten i randsonen av Moss sentrumskjerne forsterkes nå gjennom etableringen av flyplassen i Rygge, og kan skape problemer i forhold til mulighetene for å opprettholde en livskraftig bykjerne i Moss. I området er det også konkurranse med Mosseporten kjøpesenter utenfor Moss by, og enda et moment er at sterkt økende trafikk i hele regionen gir dårlig tilgjengelighet til Moss sentrum. Bl.a går mye tungtrafikk til og fra Vestfold over Oslofjorden og gjennom byen.

Regionale indikatorer

Databasen for senter- og næringsutvikling gir grunnlag for dynamiske betraktninger på ulike geografiske nivåer (kommune, økonomiske regioner, serviceregioner, BA-regioner, organiserte regioner), og gir følgende indikatorer mht. senterutvikling:

Dekningsgradberegninger

Befolkningsstruktur

Sysselsetting

Inntekt

Omsetning per innbygger

I tillegg er basen et viktig grunnlag for konsekvensvurderinger av store utbyggingstiltak innen handel/service.

Hvilke forbedringspotensialer er aktuelle å vurdere for databasen for senter- og næringsutvikling?

Kan databasen videreutvikles i lys av de synspunktene som fremmes i innledningskapitlet?

4 Senterinnhold

4.1 Serviceaggregater lokalt og regionalt

Forslag til metodikk

Det har lenge vært et ønske om å utnytte offentlig statistikk til å få et bedre og mer detaljert bilde av lokaliseringen av offentlig og privat service i kommuner og regioner. Tidligere Distriktenes Utbyggingsfond forsøkte å bygge opp et landsregister basert på et spørreskjema til kommunene. Det lyktes ikke. Dagens Bedrifts- og foretaksregister koblet med NIBR's database for senter- og næringsutvikling (Frants Gundersen, Dag Juvkam, Vidar Vanberg, 2007) gir imidlertid muligheter. Dette kapitlet bygger på diskusjoner om tilnæringsmåter og dataløsninger som Gundersen, Juvkam og Vanberg la fram for KRD i 2007 under arbeid med hvordan en inndeling i serviceregioner kan gjennomføres.

Data kan med utgangspunkt i de to databasene presenteres på tre geografiske nivå, der **Kommune** og **BA-region** (bolig- og arbeidsmarkedsregion) er hovednivåene for datapresentasjonen. Det tredje nivå bør være **Organiserte regioner**, som kan settes sammen etter behov, basert på kommune som minste geografiske enhet. Vanligvis vil det dreie seg om regioner som omfatter flere BA-regioner, eventuelt BA-region(er) tillagt en eller flere tilgrensende kommuner.

Presentasjon av data for Organiserte regioner vil kunne være et tilbud ut over en fast presentasjonen av data for kommune og BA-region, f.eks etter spesielle ønsker fra oppdragsgiver.

En trenivåinndeling har sin begrensning – der stikkordene er:

- overlapping mellom regioner

- servicefunksjonenes rekkevidde og tilgjengelighet.
- servicefunksjonenes kvalitet og kapasitet

Minste geografiske nivå for datapresentasjoner er som nevnt **kommune**. Tilbudet i kommunen kan indekseres ut fra et representativt utvalg av servicefunksjoner som skal inngå i beskrivelsen av den standard mht. tilgangen av servicefunksjoner som innbyggerne i kommunen har.

BA-regioner (bolig- og arbeidsmarkedsregioner) er neste geografiske nivå som skal indekseres ut fra et representativt utvalg av servicefunksjoner. Valg av BA-regioner som en funksjonell enhet gjøres dels ut fra at regionbegrepet er godt innarbeidet, dels ut fra at denne regioninndelingen gir muligheter til en god kobling med neste regionnivå, organiserte regioner.

Organiserte regioner vil som nevnt være regioner som vanligvis vil omfatte to eller flere BA-regioner. Regiondata kan tilrettelegges etter behov, dels for å oppnå målet om robuste regioner, dels for å gi rom for regiondannelser som er hensiktsmessige ut fra spesielle planformål, topografi, tilgjengelighet, kommunikasjonsmessige og andre forhold.

En slik inndeling vil ta nødvendige hensyn til entydighet og til spesialtilpassinger som er nødvendig. Utfordringen er å finne fram til representative serviceaggregater som gir best mulig grunnlag for å kartlegge innbyggernes tilgang til service i sine nærområder.

Metodebegrensning og muligheter

Utviklingen av en metode som tar hensyn til at en trenivåinndeling har begrensninger mht. overlapping mellom regioner, servicefunksjonenes rekkevidde og tilgjengelighet og servicefunksjonenes kvalitet og kapasitet - er neste steg.

Det første problemet som må løses er knyttet til **komplementaritet**. Finnes ikke tilbudet i kommunen eller regionen kan det skyldes at tilbudet dekkes tilfredsstillende fra nabokommunen eller naboregionen. En praktisk gjennomførbar måte å løse dette på kan være å sammenstille en kommunes serviceaggregat med serviceaggregatet i de øvrige kommunene i BA-regionen. Tilsvarende sammenstilles BA-regionens serviceaggregat med naboregionenes serviceaggregat. Summen av

serviceindeksene sier noe om komplementære muligheter sett fra den enkelte kommune og BA-region.

Det er også mulig å koble avstandsdimensjonen til denne måten å få fram komplementær styrke på, for å gi størst mulig realisme i vurderingene.

Det andre problemet som må løses er knyttet til servicefunksjonenes kvalitet og kapasitet og potensialet for videreutvikling.

To databaser vil være avgjørende for å løse disse metodekravene: Bedrifts- og foretaksregisteret og NIBR's database for senter- og næringsutvikling. Følgende informasjon kan hentes derfra og fra SSB's befolkningsstatistikk for å beskrive serviceregionenes robusthetsgrad og framtidsmuligheter:

- Antall sysselsatte og antall bedrifter i de utvalgte servicenæringene
- Detaljhandelens dekningsgrad
- Innbyggertall og innbyggertallsutvikling i største tettsted
- Befolkningsvekst og kjøpekraftpotensialer

Årlig ajourføring av disse informasjonene gir grunnlag for dynamiske betraktninger. Denne delen kan også videreutvikles med flere informasjoner, f.eks med et tilgjengelighetsmål for innbyggerne i kommunen/regionen. Det er også mulig å lage en sumindeks som beskriver totalsituasjonen.

Modellen kan skisseres som vist i tabellen under:

Geografisk nivå	Basisaggregat service (indeksert dekning)	Komplementær situasjon	Sum indeks service-dekning	Potensial i forhold til framtidig robusthet	Totalindeks
Kommune					
BA-region					
Organiserte regioner					

Slik modellen nå framstår, skal den kunne ta hensyn til de forutsetninger vi la inn, både mht. entydighet, løsning av problemer med vanskelige regioninndelinger, kvalitets- og

kapasitetskrav, og robusthet målt ut fra regionens utviklingsmuligheter.

Indikatorer og servicenivå

Blant de nesten 700 næringskodene er det rundt 170 koder som er aktuelle når tjenestetilbudet skal beskrives. Mange av disse vil naturlig nok beskrive samme type service (f. eks flere koder for detaljhandel, helsetjenester, undervisning osv). Det er derfor nærliggende å kategorisere næringskodene i ulike servicekategorier, der den enkelte region kan sies å ha dette servicetilbudet hvis det er lokalisert minst én bedrift innen den aktuelle servicekategorien i regionen. Det totale servicenivået i regionen vil dermed kunne beskrives som de kategoriene der regionen har et tilbud, sett i forhold til det totale antall definerte kategorier.

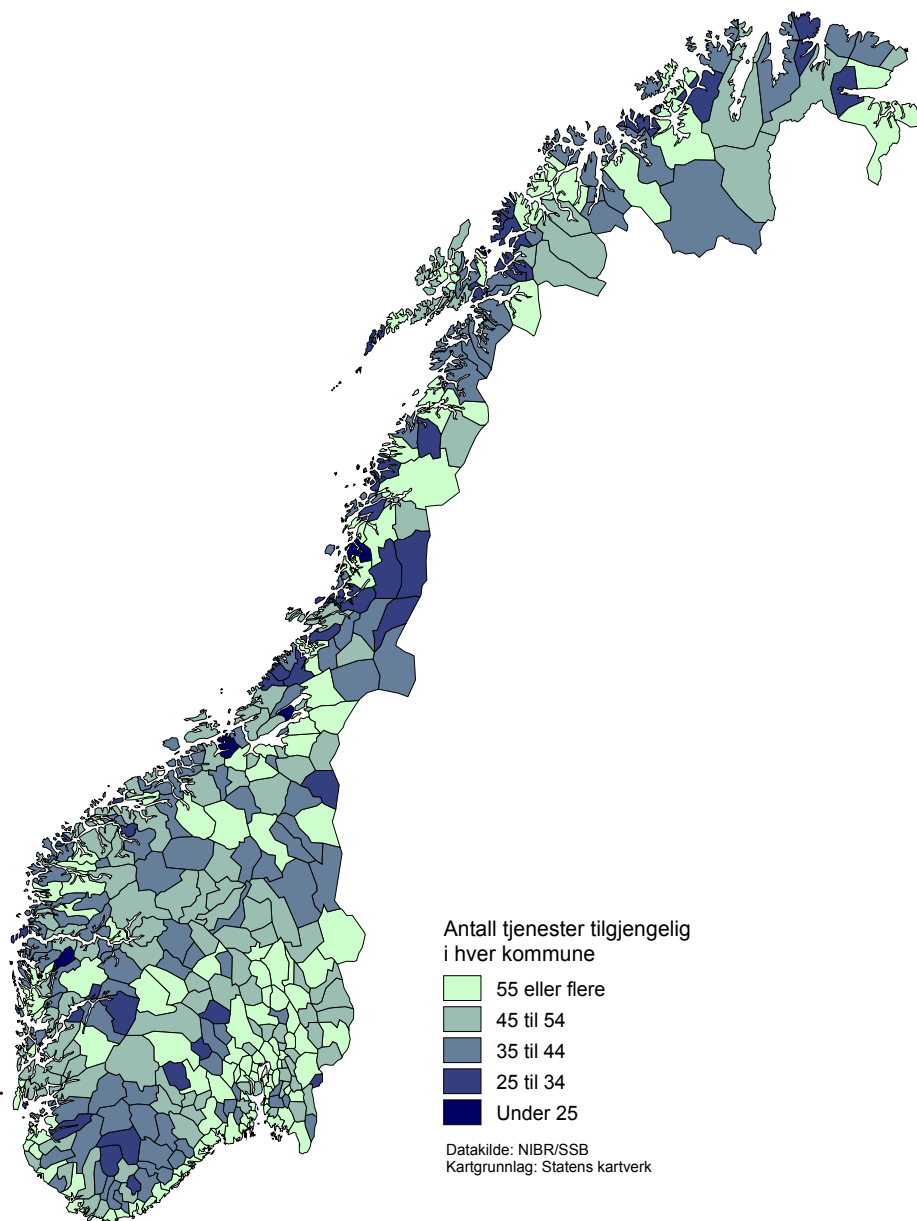
Slik kategorisering av tjenester, samt forenklingen i forhold til om regionen har/har ikke tjenesten, betyr at alle de kategoriene vi lager har lik viktighet når regionens servicenivå skal bestemmes. Det vil imidlertid være slik at noen tjenester er viktigere enn andre. For å kunne differensiere noe på viktighet ser vi for oss to nivåer av indikatorer. På øverste nivå defineres hovedområder av tjenester. Dette vil være slike som helsetilbud, detaljhandel og undervisning. Under disse hovedområdene etablerer vi de faktiske servicekategoriene som består av næringskodene for de ulike tjenestene.

Foreløpig har vi etablert ni hovedområder:

- Detaljhandel, 11 tjenester
- Turisme/reiseliv/uteliv, 6 tjenester
- Forretningsmessig tjenesteyting for husholdninger, 7 tjenester
- Undervisning og opplæring, 6 tjenester
- Helsetilbud, 12 tjenester
- Sosial- og omsorgstjenester, 8 tjenester
- Fritidstilbud, 4 tjenester
- Andre spesialtjenester, 5 tjenester
- Personlig tjenesteyting ellers, 2 tjenester

Hovedområdene representerer i alt 61 tjenester.

Figur 4.1 *Landet inndelt etter tjenestetilbudet basert på 61 tilbud innen servicesektoren*



Til sammen 61 tjenester. En endring i vektleggingen av tjenestetilbudet kan gjøres ved å øke/reducere antall tjenester innen hvert hovedområde. I oversikten, som er laget av Frants Gundersen, NIBR, er det også tatt med tjenester som per i dag

kommunen er lovpålagt å yte (slik som f.eks. grunnskoleundervisning, ulike helse- og omsorgstjenester) og som dermed alle kommuner tilbyr. Disse tjenestene bør være med, både fordi de faktisk er en del av det totale tjenestetilbudet, og fordi en ikke vet hvordan disse tjenestene vil tilbys i framtiden, f.eks. etter kommunesammenslåinger eller lovendringer.

En indikator for tjenestetilbudet i kommunene kan dermed fremstilles i kartform. Dette gir den enkleste formen for serviceindikator og er således velegnet for bruk i en modell som skal kunne oppdateres over tid og tilpasses ulike behov, slik som ulike regiontyper, komplementaritet og endring i tjenestetilbudet.

Regionale indikatorer

En kan se for seg tre utfordringer for å styrke informasjon om senterinnholdet lokalt og regionalt:

Lage inndelinger av servicenivåer/serviceaggregater basert på metoden som er beskrevet, som grunnlag for en vurdering av servicestandard

Utarbeide en serviceindeks for kommune, BA- regioner og Organiserte regioner

Utvikle en indeks for tilgjengelighet til service

5 Senterutviklingsstrategier

5.1 Klassisk senterutvikling

Utgangspunktet på regionalt nivå er som nevnt en inndeling i regionsenter – kommunesenter/ lokalsenter - nærsenter. En hierarkisk senterstrategi med et sterkest mulig regionsenter er særlig aktuelt for områder med store avstander mellom senterne, og store avstander til større bysentra. En bevisst satsing på å styrke et definert regionsenter i spredtbygde områder har den fordel at regionsenteret får bedre grunnlag for å tilby varer og tjenester som krever et regionalt marked. En spredning av tjenestetilbud som krever et regionalt kunde grunnlag til flere lokale sentra gir mindre attraktivitet for regionsentret, og derved dårligere grunnlag for regionale funksjoner generelt.

5.2 Polysentrisk senterutvikling

En polysentrisk utvikling av senterstrukturen er et alternativ til den normative tankegangen som kjennetegner den klassiske modellen, der regionsenter, kommunesenter/lokalsenter og nærsenter gir en tredeling av senterutviklingen basert på innbyggertallet og service-tilbudet i senter og omland. En polysentrisk/ komplementær utvikling av sentrene er særlig egnet for områder med korte avstander mellom sentra og nærhet til større byer, der sentrenes kvalitative fortrinn får større betydning.

Tabell 5.1 viser hvordan hovedsentrene i kommunene i regionen Follo i Akershus kan vurderes ut fra sentrale faktorer i en polysentrisk senterutvikling (Vidar Vanberg, 2007).

Beliggenheten skal si noe om den geografiske plasseringen i regionen, og om beliggenheten er god i forhold til videreutvikling av tettstedet. *Sentralitet/omlandsstyrke* forteller om senterets styrke og konkurransekraft som handels- og servicetilbyder, og *handelsstyrke* forteller om kvalitet og bredde på tilbudene. Vurderingen av *kommunikasjoner* omfatter offentlig transporttilgjengelighet og hyppighet. *Tilgjengelighet* dreier seg bl.a. om oversiktighet, adkomst til senterfunksjoner og parkeringsløsninger. *Komplementaritet* sier noe om i hvor stor grad senteret kan utvikle komplementaritet til andre nærliggende sentre.

Tabell 5.1 *Eksempel på vurdering av faktorer som har betydning i en polysentrisk senterutvikling (situasjonsbeskrivelse for hovedsentrene i Folloregionen i Akershus).*

Tettsted:	Vestby	Ås	Drøbak	Ski	Tangen	Kolbotn
Beliggenhet	**	**	**	***	*	***
Sentralitet/omlandsstyrke	*	*	*	***	*	*
Handelsstyrke	*	*	*	***	*	**
Kommunikasjoner	***	***	**	***	**	***
Tilgjengelighet	***	***	**	**	*	**
Komplementaritet	***	***	***	***	**	***
Attraktivitet/spesialisering	*	*	***	*	*	*
Utviklingspotensial	**	**	**	**	**	**
Oslorelasjon	***	***	***	***	***	***

Meget god: *** God: ** Mindre god: *

Attraktivitet/spesialisering dreier seg om i hvilken grad senteret har kvaliteter som gjør det særegent og interessant i en regional sammenheng. *Utviklingspotensial* sier noe om summen av stedets muligheter i en polysentrisk sammenheng. *Oslorelasjonen* skal indikere tilgang til servicefunksjoner som Oslo kan gi innbyggerne i de enkelte sentrene.

Tabellen kan bl.a. brukes som diskusjonsgrunnlag i arbeidet med å utvikle senterstrukturen i området/regionen, dvs. hvor de enkelte sentrene bør ha fokus for å styrke sin posisjon. Den kan også konkretiseres gjennom tallbruk og indikatorinformasjon.

5.3 Lokal senterutvikling basert på medvirkningsprosesser

Godt egnet for mindre sentra som lokalsenter/kommunedelsenter der kommunedelplanarbeidet kan baseres på lokal innbyggerkompetanse og bred prosessdeltagelse.

Det forutsettes bred enighet om å gjennomføre en medvirkningsprosess som en viktig del av grunnlaget for et kommunedelplanarbeid. Medvirkningsprosessen har som mål å belyse viktige tema innen planområdet, og gi anbefalinger til kommunen om tiltak og gjennomføring som bør innarbeides i kommunedelplanen.

Temaene vil berøre interesseområder som:

- tettstedsutvikling
- befolkningsvekst
- næring, turisme, hytteområder
- maritime forhold
- trafikk og tilgjengelighet
- bevaring, verneinteresser, estetikk,
- miljø og trivsel
- friluftsliv, markaområder
- kultur
- idrett
- offentlig sektor (helse/skole m.m.)
- barn/unge
- eldre/funksjonshemmede

Medvirkningsprosessen, som foregår i samarbeid med kommunen, har 3 hovedelementer:

1. tilrettelegging av arbeidet med utarbeidelse av et faktagrunnlag for alle sektorer
2. arbeidsmøte med representanter for interessegrupper som diskuterer planområdets situasjon, muligheter og framtid i tverrfaglig sammensatte grupper

3. videreføring av resultatene fra punkt 2, med utarbeidelse av anbefalinger/tiltak og forslag til handlingsplaner innen alle aktuelle temaområder

Representanter for alle interessegrupper i området medvirker under punkt 2. Representativiteten opprettholdes med noe færre deltagerne, som involveres videre (punkt 3) i utarbeidelsen av handlingsplaner. Det legges betydelig innsats i å få en best mulig representativitet i alle fasene av dette arbeidet, for å få fram et godt grunnlag for kommunens videre arbeid med å ivareta innbyggernes og lokalsamfunnets interesser i det formelle planarbeidet.

Parallelt med interessegruppens arbeid opprettes et nettsted, der alle kan komme med innspill til planarbeidet.

Lag og foreninger inviteres også til å komme med egne innspill i prosessen. Skolene inviteres til å bidra med elevinnspill.

Det er viktig å ha en god kontinuitet i det som skal skje i prosessen. En god medvirkningsprosess bygger hele tiden på det som skjer underveis. I tillegg må informasjonsstrategien være gjennomtenkt allerede fra starten av. Det betyr mye at det som skjer underveis i prosessen kommuniseres på best mulig måte ut til innbyggere, næringsliv, politikere m.fl.

Denne typen prosesser har klare paralleller til Foresightanalyser, der prosesser kan legges opp i 5 trinn:

- Pre-foresight
- Recruitment
- Generation
- Action
- Renewal

Pre-foresight innebærer å definere generelle mål og hvordan en prosess kan legges opp. Recruitment handler om å finne fram til aktuelle aktører i prosessen. Generation handler om å få fram kunnskapsgrunnlag og utviklingsperspektiver. Action fokuserer på å implementere tiltak utviklet gjennom prosessens arbeid med handlingsplaner. Renewal har i seg en evalueringsfase, der det

foretas en vurdering av kursen og eventuelt hva som bør stoppes/justeres/endres.

Prosesseksemplet fra Vestby kommune (som beskrives i kapittel 6) er vel egentlig et eksempel på en Foresightanalyse, uten at prosessen har hatt Foresightanalysens teoretiske innhold og begrepsapparat som grunnlag. Det er i ettertid kan si om prosessen i Vestby kommune er at den brede og aktive deltagelsen i kommunedelplanarbeidet for Søndre del av Vestby kommune ga kommunen et svært godt grunnlag til utformingen av kommunedelplanen. Samtidig ble det skapt et eierforhold til planarbeidet fra innbyggere og næringsliv gjennom bred deltagelse og dugnadsinnsats.

Regionale indikatorer

Kan det lages gode indikatorer for å definere områder der den klassiske regionsentermodellen er den beste løsningen?

Kan det lages tallmål for de kvalitativt beskrivende faktorene (se Tabell 5.1) som beskriver en polysentrisk by- og tettstedsutvikling, f.eks. hva er meget god, god og mindre god tilgjengelighet knyttet til reisetid?

Kan det lages en indeks som gir et bilde av polysentrisk styrke?

Er det mulig å si noe om/definere hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for at lokale medvirkningsprosesser bør inngå med lagt større tyngde i planprosesser enn det som er tilfelle i dag?

5.4 Lokal senterutvikling med etablererfokus

I mange kommuner har en hovedfokus på å presentere kommunen overfor næringsetablerere som en kommune med gode boforhold, gode skole- og barnehagetilbud, gode sentertilbud og med satsing innen opplevelsesnæringer/turisme/kultur m.m.

Mange kommuner tar imot etablerere i tilrettelagte næringsområder uavhengig om de er med på å styrke kommunen innen bestemte satsingsområder, uavhengig om de har et lokalt eller et regionalt/nasjonalt marked, uavhengig om de styrker og utvikler et lokalt marked med underleverandører, og uavhengig av om de passer inn i en komplementær sammenheng i regionen. Derfor blir

det også mer eller mindre tilfeldig om etableringene oppfyller uttalte mål om et godt nærings- og bomiljø, med synergieffekt inn mot en best mulig helhetssatsing. På mange måter handler det om en defensiv holdning til styring, kunnskap og utviklingsmuligheter.

En offensiv holdning til det samme kan være å bli mer strukturert i forhold til hva en ønsker å trekke til seg av etablerere, og tilrettelegge for å søke etter etablerere som passer inn i en framtidssatsing som bygger på steders kvalitet, ressurser og fortrinn. Det forutsetter en god oversikt over hva en har av tilbud i dag, og hvilke utviklingsmuligheter som foreligger. Dette kan bl.a. beskrives gjennom det tallmateriale vi har omtalt i kapittel 3 og 4.

Med eksempel fra tjenestesektoren kan en sette opp følgende matrise:

Ønske om etablering:	Stedsuavhengig	Regionalt/nasjonalt marked	Lokalt marked	Styrke i forhold til lokal senterutvikling	Styrke i forhold til kommunen og regionens strategisk satsing
Handel:					
Privat tjenesteyting:					
Offentlige institusjoner:					
Kultur:					
Sosial- og helstjenester:					
Fritidstilbud:					
Turisme/Reiseliv:					
Andre satsingsområder:					

Ved å søke etter bestemte typer tjenester som oppfyller mål om ønsket senterutvikling og satsing innen områder kommunen har sin styrke og sine fortrinn, må en også tenke igjennom hvilke tilbud det er lett å få etablert på kort sikt, hvilke tilbud som krever annen etablering først, hvilke tilbud som krever infrastruktur og

kommunale investeringer, og hvilke tilbud som kan styrke kommunen best på både kort og lang sikt. Dvs. at en bør ha tanker om prioriteringer og strategier for en satsing som kan løfte kommunens senterutvikling kvalitetsmessig for å tilfredsstille innbyggernes og næringslivets behov.

Lokaliseringsstrategi – rett virksomhet på rett plass

Det som er sagt om lokal senterutvikling med etablererfokus henger også sammen med de valgmuligheter etablerere får i senteret og det nærmeste omlandet. Lokalisering av servicefunksjoner er alltid grunnlag for diskusjoner, der etablerere gjerne vil ha en beliggenhet med lave investeringskostnader og der det er stor trafikk og god tilgjengelighet.

En velkjent metode er å sette lokaliseringsbehov inn i en sammenheng der en skiller mellom arealintensive og arealkrevende bransjer. I tillegg må en også ha en strategi for virksomheter som ikke er typiske senterfunksjoner, eller krever store arealer med spesielle tilgjengelighetskrav.

Lokalisering av servicefunksjoner

Aktivitet	Sentrum sone	Lokal- senter Bydels- senter	Utkanten av byen/ rand- sonen	Innen regionen/ kommunen men utenfor by- området	Til havn eller jern- bane	Med god kollektiv - dekning	Samlokali- sering med andre service - tilbud
Areal- intensive							
Off. kontor	XX	X				XX	X
Klær	XX	X				X	X
Dagligvarer	X	XX				XX	X
Areal- krevende							
Trelast		X	X	X	X		
Bensinstasjon			X	X			
Planteuksalg			X				
Annen virksomhet							
Skoler	X	XX				XX	
Institusjoner	X	X				X	

Overstående skisse har med noen eksempler på servicefunksjoner innen de tre kategoriene ”areal-intensive bransjer”, ”areal-krevende bransjer” og ”annen virksomhet”. En slik matrise kan anvendes i diskusjoner om lokalisering av servicefunksjoner i byer, der ett x betyr preferanse i forhold til etableringssted, to x gir enda sterkere signal om ønsket etableringssted.

Sammen med en strategi for etableringer som styrker kommunens satsingsområder kan denne metoden, som gir kommunen best mulig grunnlag for å få rett service på rett sted, være nyttig. Samtidig vil dette data- og informasjonsgrunnlaget kunne brukes som innspill til lokale prosesser, der innbyggere og næringsliv bidrar med synspunkter.

5.5 Senterutvikling og gjennomføringskraft

Et problem i norsk planlegging er at mange oppfatter planarbeidet i kommunene som et rituale, uten tilstrekkelig forankring i lokalbefolkningens interesser, og uten gjennomføringskraft. Planer lever sitt eget liv, og kan være så generelle og vage at de er mer eller mindre verdiløse i forhold til satsing som krever målrettet innsats og strategisk handling i samarbeid mellom kommune, innbyggere og næringsliv. Det hjelper lite å ha handlingsplaner for senterutvikling hvis handlinger uteblir – enten på grunn av sviktende økonomi, feil prioriteringer, politiske omkamper, eller stadig endrede forutsetninger for handling - som krever nye utredninger.

Hva er det så som kan gi økt gjennomføringskraft i senterutvikling? Systematisk arbeid etter en klar strategi, og en satsing som gir investorer og næringsliv generelt forutsigbarhet i forhold til investeringer er en forutsetning. En inkluderende satsing, der mange interessegrupper er med på dra lasset gjennom lokale prosesser er også nødvendig for å skape grunnlag for gjennomføring av ønskede tiltak.

En god informasjonsstrategi er et nøkkelord for å engasjere, for å få næringsliv og andre interessegrupper til å se egeninteresse i å bidra med kunnskap, kapital og gjennomføringskraft.

Et kreativt og engasjerende forum som kan tilrettelegge og bistå underveis hører også med i dette bildet.

Finner vi norske kommuner som kan vise til resultater etter å ha jobbet med senterutvikling langs disse linjene, eller blir dette bare honnørord som alle kan nikke fram enighet til? Dvs. en teoretisk ønsketenkning uten realisme.

I kapittel 6 beskrives to senterutviklingsprosjekter med gjennomføringskraft. Er disse unike, eller kan de være en spire til at også andre kommuner kan ta lærdom? Prosjektene viser at begrepet ”ildsjeler” aldri vil bli utdatert i lokalsamfunnsutvikling. Spørsmålet er hvordan en kan tilrettelegge for at ildsjeler kobles til muligheter og gjennomføringskraft på en måte som inspirerer mange til å dra lasset sammen. Kanskje finner vi et svar i det som har skjedd i de to kommuneeksemplene som beskrives i kapittel 6.5.

5.6 Senterutvikling - overføringsverdi og læringsarenaer

Gjennomføringskraft er et nøkkelord for å nå resultater. Det bringer fram enda et moment i framtidig senterplanlegging: **Overføringsverdi og læringsarenaer.** Dvs. en systematisering av prosjekter som har gitt gode resultater, og behovet for areaer der dette kan formidles.

Det kan innvendes at dette ikke er noe nytt, det finnes både læringsarenaer og formidlings-vilje. Likevel vil vi hevde at dette kan gjøres langt bedre en i dag, ved en mer systematisk tilrettelegging av temaet ”Overføringsverdi og læringsarenaer”.

Det er naturlig å tenke seg at fylkene og KRD er de instanser som kan samle det materialet som er nødvendig i videreformidling av gode prosjektgjennomføringer. Det kan f.eks. gjennomføres ved at fylkene ber kommunene om sentrale prosjektopplysninger gjennom et registreringsskjema, som skal omfatte senterutvikling i fylkets byer og tettsteder:

Prosjekt og overføringsverdi:

Kort prosjektbeskrivelse:

- Sted:
- Gjennomføringstidspunkt:
- Målsetting:

- Sentrale problemstillinger:
- Metode:
- Hvem var direkte involvert i prosjektgjennomføringen:
- Positive sider ved prosjektprosessen:
- Negative sider ved prosjektprosessen:
- Resultatoppnåelse:
- Kontaktperson:

Læringsarenaer:

Det kan være ønskelig at for eksempel Kommunal- og regionaldepartementet årlig velger ut 8- 10 prosjekter som kan ha stor læringsverdi. Det kan lages en sammenfatning av de viktigste resultatene, som sendes alle kommuner. Det kan tilrettelegges for et seminar som gjennomføres et/eventuelt flere steder i landet. Formidling gjennom tidsskrifter er også et alternativ.

En kan videre tenke seg at resultater over f.eks. tre til fem år formidles noe mer omfattende og analytisk til kommuner, planleggere og andre gjennom rapportutgivelse.

6 Senterutviklingsstrategier- eksempler

6.1 Klassisk senterutvikling – eksempel Buskerud fylke

Regioninndeling og senterstruktur

I Fylkesdelplanen for etablering av kjøpesentre og sentrumsutvikling i Vestfold (2003) ønsket fylkeskommune å beholde den eksisterende regioninndelingen, både av hensyn til de formelle avgrensinger som fylkene representerer og fordi eksisterende regioninndeling og senterstruktur ivaretok de problemstillinger planen skulle søke å løse. En inndeling i 5 regioner ble derfor lagt til grunn for arbeidet med fylkesdelplanen:

- Ringerike- regionen
- Midtfylket- regionen
- Hallingdal- regionen
- Kongsberg/Numedal- regionen
- Drammen- regionen

Flere kommuner ville ventelig forholde seg mer åpent og strategisk til regionbegrepet ut fra hvilke formål det snakkes om. Som eksempel kan det nevnes at i Drammensområdet har en et regionsamarbeid innenfor Vestregionen som omfatter Drammen, Lier, Røyken, Hurum og Nedre Eiker samt Asker og Bærum i Akershus. Foruten administrativt og politisk samarbeid på en rekke felter er en samordnet areal- og transportplan for dette området et ønske.

Ved inndelingen av senterstrukturen i Buskerud ble det tatt hensyn til kommunenes forståelse av hvilken betydning og rolle et senter har for innbyggerne i regionen og kommunene. Sentrene er ikke bare vurdert ut fra innbyggertall og varehandelsomsetning, men i like stor grad ut fra det helhetlige tjenestetilbudet sentrene kan gi innbyggerne, dvs. både sosiale og kulturelle tilbud i tillegg til handel og privat tjenesteyting. Målet var også å definere senternivåene slik at det ble en best mulig tilpassing til den strukturen som er ønskelig og mulig i de enkelte regionene i Buskerud.

I tråd med en klassisk senterstruktur ble det foretatt en firedeling av senternivåer: Dvs. fylkes- og fylkesdelssenter, regionalt senter, lokalsenter og nærsenter. En slik inndeling betyr at Drammen defineres som fylkessenter.

- Fylkes- og fylkesdelssenter, som er det dominerende hovedsenteret for en region
- Regionalt senter, sentre med betydning ut over vanlig lokalsenternivå
- Lokalsenter, som vil omfatte en del av kommunesentrene i fylket, og større sentra innen en kommune
- Nærsenter, som omfatter mindre boligorienterte sentre

Senterstrukturen vil endres over tid, noe som bl.a. vil bety at enkelte nærsentre vil få betydning som lokalsentre, og at enkelte lokalsentre kan vokse fram som distriktssentre eller regionsentre.

Følgende beskrivelse av sentrene ble lagt til grunn mht. rollefordeling og innhold:

Fylkes- og fylkesdelssenter

- Senter for hele regionen
- Alle de vanligste offentlige og private servicefunksjonene, i tillegg til spesialiserte varer og tjenester som kan betjene hele eller store deler av regionen
- Et bredt kultur- underholdnings- og rekreasjonstilbud
- Et godt utbygd kollektivtilbud
- Statlige, regionale og fylkeskommunale funksjoner

Regionalt senter

- Senter med betydning for flere kommuner i regionen
- De fleste vanlige offentlige og private servicefunksjonene som dekker handels- og tjenesteområdet til en eller flere kommuner
- Kultur- underholdnings - og rekreasjonstilbud
- Kollektivtilbud
- Et knutepunkt i sin regionen

Lokalsenter

- Senter som først og fremst betjener innbyggerne i egen kommune
- En del av de vanligste offentlige og private servicefunksjonene som hovedsakelig dekker handels- og tjenesteområdet innad i kommunen
- Kommunale tjenester
- Enkelte tilbud innen kultur, underholdning og rekreasjon
- Kollektivtilbud

Nærsenter

- Senter som betjener nære boligområder
- Noen servicetilbud som dagligvarer, enkelte bransjevarer, kiosk, matservering
- forsamlingslokale, m.m.
- Kollektivtilbud

For 3 av regionene, Ringerike, Kongsberg/Numedal og Drammen er definisjon av fylkes- og fylkesdelsenter uproblematisk. For Midt fylkere regionen og Hallingdalsregionen er det ikke definert et enkelt regionsenter, men i stedet flere likeverdige sentra med en regional betydning i sine distrikter. Dvs. en senterinndeling mer i retning av en polysentrisk senterstruktur.

Tabell 6.1 *Senterstrukturen i Buskerud*

Region Senternivå	Ringerike- Regionen	Midtfylket- Regionen	Hallingdal- Regionen	Kongsberg/ Numedal- regionen	Drammen- Regionen
Nivå 1 Fylkesenter/ fylkesdelsenter	Hønefoss			Kongsberg	Drammen*
Nivå 2 Regionalt senter		Åmot Vikersund	Gol Geilo Nesbyen Sundre (Ål)		Hokksund
Nivå 3 Lokalsenter	Vik Nesbakken (Jevnaker)	Noresund Prestfoss	Hol Trøim (Hemsedal) Flå	Rødberg Lampeland Veggli Hvittingfoss	Røyken Slemmestad Sætre Mjøndalen Lierbyen
Nivå 4 Nærssenter	Fylkesdelplanen gir noen generelle retningslinjer for lokalisering av handel og tjenester i nærssentre. Kommunene bør selv lage en oversikt over nærssentre i egen kommune.				

* Drammen er fylkessenter

Regionalt senter

Åmot og Vikersund er definert som regionale sentre i Midtregionen. Vikersund er kommunesenteret i Modum kommune, og kommunen ønsket å utvikle både Åmot og Vikersund som regionale sentre. Både Sigdal og Krødsherad støtter dette.

Spørsmålet er her om en slik senterinndeling kan bidra til å styrke handels- og service tilbudet i Midtfylket. Kan en risikere at både Åmot og Vikersund taper til fordel for større sentre?

Utfordringen ligger i et samarbeid om utviklingen av Åmot og Vikersund, der en søker løsninger som gir regionen som helhet en sterkest mulig posisjon, og ikke løsninger som fokuserer på hvem av de to sentrene ”som er best” på handel og annen service.

Gol, Geilo, Nesbyen og Ål er definert som regionale sentre i Hallingdal-regionen. I ”Strategisk plan for Hallingdal”(1997) har kommunene bestemt at en ikke ønsker å satse på ett regionsenter,

men i stedet satse på utviklingen av alle de fire største sentrene i Hallingdal, ut fra kvalitative fortrinn de har, og med tanke på synergieffekt for hele regionen.

Hokksund er definert som regionalt senter i Drammensregionen. Det er lagt vekt på stedets betydning som trafikknutepunkt, og den sentrale beliggenheten i forhold til Drammensområdet, Kongsbergområdet og Midt fylket. Det er betydelig handelslekkasje fra Hokksund i dag, men utviklingen av boliger og arbeidsplasser de senere årene styrker stedets betydning som handels- og servicesenter for lokalbefolkningen.

Hurum og Røyken har drøftet muligheten av å definere en felles senterstruktur på Hurum-halvøya. I dag har Røyken sentrum et godt utgangspunkt for å bli et trafikknutepunkt for befolkningen på Hurumhalvøya, men det kan stilles spørsmål om det er realistisk at Røyken kan bli et naturlig handels- og tjenestesenter for Hurumhalvøya. Utbyggingsplaner for Røyken sentrum foreligger, og på sikt kan det gi Røyken en posisjon som et distriktssenter for Hurumhalvøya.

Rødberg er det største lokalsenteret i Numedal, og Nore og Uvdal ønsker en bevisst satsing på videreutvikling av senteret. Lokaliseringen i forhold til de øvrige kommunene i Numedal kan gjøre det vanskelig å utvikle Rødberg som et senter av mer regional betydning. Til dels store avstander og små sentra gjør det viktig ha en strategi for senterutvikling i Numedal, der også Lampeland og Veggli trekkes inn på en aktiv måte.

Lokalsenter og nærsenter

De øvrige sentrene av en viss størrelse er med i oversiktene over lokalsenter/kommunesenter. I alt dreier det seg om 16 sentre i regionen.

Fylkesdelplanen for handel, service og senterstruktur gir noen generelle retningslinjer for lokalisering av handel og tjenester i nærsentrene. Ønsket er at kommunene selv lage en oversikt over nærsentre i egen kommune.

Endringer i senterstatus

Over tid kan det som nevnt bli endringer i senterstatus for flere sentre. Nærsentre kan få status som lokalsentre, og lokalsentre kan få status som regionale sentre, dvs. betydning som handels- og

tjenestested ut over egen kommune. Vi har kommentert situasjonen for *Røyken og Rødberg*, men også sentre som *Mjøndalen og Hvitvingfoss* kan på sikt få betydning for et større omland enn det de har i dag. Det betyr at det ved rullering av fylkesdelplanen kan bli endringer i den senterstrukturen som nå foreligger.

6.2 Polysentrisk senterutvikling – eksempel Hallingdalsregionen

Gol, Geilo, Nesbyen og Ål er definert som regionale sentre i Hallingdal-regionen. I ”Strategisk plan for Hallingdal”(1997) har kommunene bestemt at de ikke ønsker å satse på ett regionsenter, men i stedet satse på utviklingen av alle de fire største sentrene i Hallingdal. Dvs. at regionale funksjoner blir lagt til det senteret som har best forutsetninger for etableringen ut fra den kompetanse og det bransjemiljø som allerede finnes på stedet.

Sett i lys av at Gol geografisk sett er det naturlige knutepunktet i regionen, og at Gol har den største omsetningen innenfor detaljhandelen i regionen, er mulighetene tilstede for at Gol kan få en mer dominerende posisjon som hovedsenter for regionen. Det vil avhenge av Gols ønske om og satsing på å utvikle Gol sentrum som et senter av større regional betydning enn det Gol har i dag. I dag er utfordringen hvordan regionen på en best mulig måte kan utvikle alle fire sentrene ut fra sine forutsetninger, slik at de kan komplettere hverandre på en måte som gir synergieffekt for hele regionen.

Denne strategien er i tråd med en polysentrisk utviklingsmodell, der utfordringen dreier seg om å finne fram til hvert av sentrenes kvalitative fortrinn, og videreutvikle kompetanse og ressurser knyttet til disse fortrinn.

Avstandene mellom de fire sentrene er ikke større enn at kommunene kan lykkes i en slik satsing, og nettopp oppnå den ønskede synergieffekten. Regionen har god drahjelp i attraktive turistområder og en spennende kulturhistorisk bakgrunn.

Veien videre kan f.eks. ta utgangspunkt i en tilsvarende modell som er beskrevet i kapittel 5.2, med en utviklingsprosess basert nettopp på hvordan kommunene og regionen som helhet kan

oppnå ønsket synergieffekt gjennom samhandling og med vekt på gjennomføringskraft.

6.3 Lokal senterutvikling basert på medvirkningsprosesser – eksempel Kongsberg, Modum og Vestby kommuner

Prosjektprosessen, innledningen og gjennomføringen i Kongsberg

Fylkesdelplanen for etablering av kjøpesentre og sentrumsutvikling i Vestfold (2003) ga føringer for hvordan byer og tettsteder i fylket bør arbeide med senterutvikling og lokalisering av handel og andre servicetilbud. Kongsberg kommune bidro i likhet med de andre kommunene i fylket i arbeidet med fylkesdelplanen, og tok i ettertid sammen med Sølvbyen og Kongsberg Turistservice initiativ til at Kongsberg utvikles videre som handelsby gjennom en bredt tilrettelagt medvirkningsprosess.

Prosjektet ”Handelsbyen Kongsberg” ble gjennomført av NIBR i samarbeid med flere lokale aktører. Målet var å bidra til at Kongsberg fremstår som en attraktiv by for innbyggere, næringsliv, handlende, turister og andre besøkende.

Prosjektets handlingsplaner, utarbeidet gjennom lokale medvirkningsprosesser, ble lagt til grunn for å sette i gang tiltak innen flere områder som har betydning for å gjøre Kongsberg attraktiv som handelsby.

Følgende oppgaver ble gjennomført med start i 2004:

- Regional analyse av handelsnæringen i Kongsbergregionen
- Forbrukerundersøkelse blant innbyggerne i Kongsberg
- Konsekvensvurdring for handelsutviklingen på Nymoen
- Kongsberg som handelsby- samtaler med ressurspersoner innen handel og senterutvikling
- Kongsberg som fremtidig handelsby – medvirkningsprosess 1
- Kongsberg som fremtidig handelsby – medvirkningsprosess 2

- Utarbeidelse av handlingsplaner innen 6 temaområder

En oversikt over Kongsbergs kommunes pågående arbeid med å bedre Kongsbergs infrastruktur, dvs. igangsatte prosjekter, har også vært en del av underlagsmaterialet i prosjektarbeidet – sammen med nevnte fylkesdelplan for handel, service og senterstruktur i Buskerud.

Innbyggermedvirkning var avgjørende for et godt resultat

Den første medvirkningsprosessen hadde ca. 45 deltagere på et dagsseminar, der deltagerne gjennom gruppearbeid kom fram til en lang rekke med tiltak og initiativ som kan være med på å styrke Kongsberg som handelsby. En samlet oversikt over forslagene som ble lagt fram ble gruppert i følgende 6 temagrupper:

Markedsføring/samarbeid/informasjon/arrangementer.

Turisme

Infrastruktur

Utviklingen av Vestsida

Utviklingen av Nymoen

Handel/næringsutvikling/sentrumsutvikling/etablering

Et notat med alle synspunkter og forslag fra medvirkningsrunde 1 ble sendt ut på høring, og notatet sammen med innspillene fra høringsrunden var grunnlaget for neste steg i prosessen. Også resultatene fra forbrukerundersøkelsen og Kongsberg kommunes pågående arbeid med å bedre Kongsberg bys infrastruktur var med i grunnlaget for det videre arbeidet.

Neste steg i prosessen var å komme fram til konkrete tiltak og satsingsområder, foreta prioriteringer, plassere ansvar for oppfølging - ikke bare hos kommunen, men også hos andre med viktige oppfølgingsforutsetninger og kompetanse innen bestemte tiltaks- og satsingsområder. Dette ble satt inn i en tidsplan, der en skilte mellom tiltak på kort sikt, lang sikt, rituelle/årlige tiltak og tiltak der det er viktig å øve påvirkning/skape interesse/holdninger osv.

12 personer arbeidet videre med de synspunktene som kom fram under gruppediskusjonene i den første medvirkningsrunden. Personene som ble valgt ut til å arbeide videre med planene ble valgt ut fra ønske om å få med en mest mulig representativ gruppe mht. kompetanse, fagbakgrunn, interesse for temaområdene og geografisk tilhørighet innen Kongsberg by. To samarbeidet om ett tema, dvs. at 6 tomannsgrupper har videreført og tilrettelagt forslagene til handlingsplaner.

Tomannsgruppene ble satt sammen med tanke på den enkeltes interesseområde og kompetanse. Det har gitt tomannsgruppene muligheter til å komme med innspill og prioriterte tiltak der de har best forutsetninger for og helst ønsker å påvirke utviklingen. Samtidig har tomannsgruppene også hatt anledning til å komme med forslag innen temaområdene de ikke hadde hovedansvar for.

Temaområdene overlapper hverandre. Det betyr at gruppene har kommet med forslag til tiltak som også andre hadde på sin prioriteringsliste. Overlappinger viser interessefellesskap og fokus som er viktige, og er med i det videre arbeid, der det forutsettes at nødvendig samordning foretas.

Handlingsplanene

De foreliggende handlingsplanene har vært ute til høring. Her fikk også alle som var med på det første gruppearbeidet anledning til å komme med innspill og kommentarer. Handlingsplanene som følger ble satt inn i skjemaer som har følgende hovedpunkter:

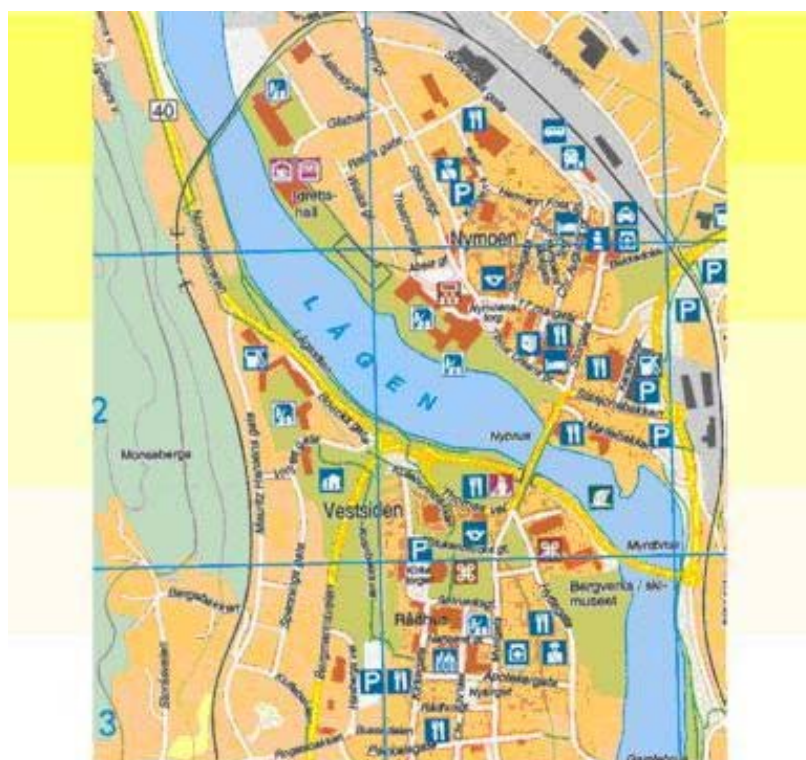
Tiltak/arbeidsoppgaver i prioritert rekkefølge
Hovedansvar for planlegging /gjennomføring
Andre medvirkende
Oppstart
Tidsramme
Finansiering
Informasjonsstrategi

Det skilles som nevnt mellom tiltak på kort sikt, lang sikt, rituelle/årlige tiltak og tiltak der det er viktig å øve påvirkning/skape interesse/holdninger osv. Det har ikke vært noe krav at gruppene skal ha svar til alle hovedpunktene for alle tiltakene, med vi forutsatte at en kom med forslag under hvert av hovedpunktene så langt som mulig.

Handlingsplanene – oppfølging

Det ble så utarbeidet forslag til hvordan arbeidet videre skulle organiseres og følges opp. Bl.a var det aktuelt å ansette en person som skulle ha som oppgave å bidra til igangsetting og gjennomføring av tiltak. Et styre bestående av bl.a Sølvsbyen, Kongsberg, Kongsberg Turistservice og Kongsberg kommune skulle følge opp og kvalitetssikre arbeidet med realiseringen av tiltak.

Figur 6.1 Bydelene Vestsiden og Nymoen i Kongsberg kommune



Utfordringen på Kongsberg var bl.a hvordan de to bydelene Vestsiden og Nymoen kunne utvikles til en spennende helhetsløsning, der innbyggerne i den eldre og nyere bebyggelsen og næringslivet bidro sammen.

Eksempel på handlingsplaner innen temaområdet "Infrastruktur" – Kongsberg kommune.

Infrastruktur

Tabell 6.2 Kort siket (praktiske/enkle/lett gjennomførbare tiltak, 0-1 år)

Tiltak/ Arbeidsoppgaver Prioritert rekkefølge	Hovedansvar for planlegging/ gjennomføring	Medvirkende	Oppstart	Tidsramme	Finansiering	Informa- sjons- strategi
Øke bredden på innkjøring på Gamlebrua	Statens vegvesen	Kongsberg kommune	Snarest	1 mnd	Statens Vegvesen	Annonse etter tiltaket er gjennomført
Rundkjøring i klokkerbakken.	Statens Vegvesen	Kongsberg kommune	2005	2005-2006	Statens Vegvesen	Ingen
Parkeringsplan "markedsføre" nåværende parkeringer.	Kongsberg kommune	Næringsliv	2004	1.halvår 2005	Kongsberg kommune	Annonse Samarbeid med næringsliv
Parkering i Haspa Parkeringsavgift	Kongsberg Kommune	Kommunen	2005	2005	Kongsberg kommune	Annonse Samarbeid med næringsliv
Skiltplan - "Velkommen til" - skilt i byen.	Kongsberg Kommune	Sølvbyen, Statens Vegvesen	ASAP 2005	5 mnd 2005	Kongsberg Kommune Næringsliv	Annonse Samarbeid med næringsliv
Tungtransport ledes via Gomsrud.	Statens Vegvesen	Kongsberg kommune	2005	2005	Statens Vegvesen	Skilt

Infrastruktur

Tabell 6.3 *Lang sikt (tyngre viktige oppgaver som trenger tid)*

Tiltak/ Arbeidsoppgaver/ Prioritert rekkefølge	Hovedansvar for planlegging/ gjennomføring	Medvirkende	Oppstart	Tidsramme	Finansiering	Informa- sjons- strategi
E-134 1. Kommunal beslutning 2. Vegvesen 3. Påvirke politisk	Statens Vegvesen	KK+private+ beboere i Kbg	Kommu- ne- delplan blir beh. 1.halvår 2005	Snarest mulig, jmf. trafikk tall	Staten Andre finansmåter må vurderes	Arbeide politisk i samarbeid med næringsliv
Oppgradering av Nybrua.	Kongsberg kommune	Befolkningen og næringsliv	2005	2005-2006	Kommunen Næringsliv Private	Utstilling på biblioteket Egen arbeids- gruppe
Rundkjøring i Haspa inn til Bussedalen.	Statens Vegvesen	Kongsberg kommune	Snarest mulig	Ferdig 2007	Statens Vegvesen	Bruke dagens trafikk- tellingene for alt hva de er verdt

Infrastruktur

Tabell 6.4 *Rituelle/årlige tiltak (markeringer/festivaler/markeder/
handelens dag mv.)*

Tiltak/ Arbeidsoppgaver/ Prioritert rekkefølge	Hovedansvar for planlegging/ gjennomføring	Medvirkende	Oppstart	Tidsramme	Finansiering	Informa- sjons- strategi
Jazzfestivalen Kongsberg- marken Vestsiden- dagene "Nattåpent" Glogerfestivalen Tilrettelegge for best mulig trafikkavvikling i.forb.m. disse arrangementene	Arrangører Sølvbyen Kongsberg kommune	Arrangører Sølvbyen Kongsberg kommune	2005	2005	Alle	Annonse evt. egne info oppslag til det enkelte arrangem.

Infrastruktur

Tabell 6.5 *Oppgaver som er vanskelig å gjennomføre, men der det er viktig å øve påvirkning for å oppnå resultater på sikt*

Tiltak/ Arbeidsoppgaver/ Prioritert rekkefølge	Hovedansvar for planlegging/ gjennomføring	Medvirkende	Oppstart	Tidsramme	Finansiering	Informa- sjons- strategi
Nytt kryss, Drammensvei/ Eiker-veien	Kommunen Statens Vegvesen	Statens Vegvesen Kommunen Utbyggere	Snarest mulig	Ferdig 2007	Statens Vegvesen Utbyggere Kommunen	Arbeide politisk og gjennom næringsliv
Ny vei Kongsberg Nord (Baneveien)	Kommunen Statens Vegvesen		Senest 2007	2010	Statens Vegvesen Utbyggere Kommunen	Arbeide politisk og gjennom næringsliv
Gang og sykkelveier, til bedrifter og skoler. "Sykkelbyen Kongsberg".	Statens Vegvesen Kommunen	Statens Vegvesen Fylkes- kommunen Kongsberg kommune	2006	10 års periode	Statens Vegvesen Fylkes- kommunen Kongsberg kommune	Eget opplegg

Medvirkningsprosess for Modum kommune etter Kongsbergmodellen, men med en spissere satsing på temaområder

Arbeidet med utviklingen av Kongsberg by ble etterfulgt av en tilsvarende prosess for Modum kommune. Selv om ikke senterutvikling hadde hovedfokus i dette prosjektet kan også denne tilnæringsmetoden ha interesse i senterutviklings-sammenheng.

Modum valgte å spisse satsingen på to temaområder, dvs. ikke ta et helhetsgrep slik det ble gjort i prosessene i Kongsberg og Vestby kommuner. Modumprosjektet hadde som mål å se på Modum kommunes muligheter som bokommune og vertskommune for arbeidsgivere, og skulle gi innspill til en felles nærings- og bolig-politikk for kommunen. Prosjektet ble lagt opp som en medvirkningsprosess, med lokal kompetanse som en sentral del av prosjektgjennomføringen. Det ble arrangert to seminar i

kommunen, ett for næringsutvikling, og ett for boligutvikling. Seminarene ble gjennomført med god lokal deltagelse, og gruppearbeidene ga gode innspill til en videreføring og temamessig utdyping.

Fra prosjektarbeidet foreligger det en rapport med sammenstilling av resultatene fra gruppearbeidene på de to seminarene, og med et detaljert opplegg til videreføring. I tillegg foreligger to seminar-kompendier med plansjer fra de faglige innleggene. De dekker generell næringsutvikling, næringsutvikling innen privat og offentlig tjenesteyting, boligutvikling - og service i boligområder. Parallelt og som et eget prosjekt ble det gjennomført en handelsanalyse for kommunene i Midtfylket.

Med grunnlag i det foreliggende materiale skulle to mindre grupper arbeide med videreføringen av de mest interessante innspillene fra medvirkningsprosessen og seminarene, med tanke på å lage et forslag til en handlingsplan med prioriterte tiltak. Handlingsplanen skulle i likhet med Kongsbergprosjektet ha tiltak på kort sikt, på lang sikt, tiltak av mer rituell og markedsorientert karakter, og tiltak som på sikt gir positive endringer (holdnings- og interesseskaping, m.m.). Handlingsplanen skulle også være konkret i forhold til ansvarsfordeling, tidsplan, økonomi og informasjonsstrategi.

Det viste seg noe vanskelig å finne en lokal sammensetning av personer (12-15 personer fordelt på to grupper) som kunne gå videre i dette prosjektet på det grunnlaget som forelå.

Konsekvensen av dette var at en måtte se på hvordan en alternativt kunne gå videre med ambisjon om å oppnå målsettingen i den opprinnelige prosjektplanen.

Alternativ videreføring av prosjektet

En alternativ vei videre var å fokusere enda sterkere på Modums kvaliteter, ressurser og kompetanse innen bolig- og næringsutvikling. Dvs. at prosjektvidereføringen spisses mer på konkrete tiltak og satsingsområder enn det som lå i den opprinnelige planen, der hele bredden i medvirkningsprosessen og gruppearbeidene skulle danne grunnlaget for videreføringen.

Den tidligere planlagte arbeidsmodellen kunne likevel i store trekk følges videre. Dvs. at det utarbeides en handlingsplan på samme måte som opprinnelig tenkt. Det kunne i stedet for en bred videreføring settes konkrete mål i det videre arbeidet basert på

noen viktige premisser for å oppnå suksess. Det er en kjensgjerning at bolig- og næringsutviklingen er avhengig av at kommunen er åpen for en tilrettelegging der både grunneiere og investorer blir hørt og inngår i et samarbeid. Det ga følgende formuleringer for videreføringen:

- Boligområdene må tilrettelegges der innbyggere og boligsøkende fra andre kommuner ønsker å bo, og utformes slik at investorer finner det interessant å investere. Attraktivitet blir et viktig utgangspunkt.
- Næringsområdene som skal utvikles må ha god tilgjengelighet, og en profilering som gjør at investorer har lyst til å investere. Tilgjengelighet og profilering blir et viktig utgangspunkt.

Dette kan være underliggende tanker i utformingen av en handlingsplan for de to gruppene som skulle bidra til en satsing som har muligheter for å lykkes.

Arbeidet med de to fokusområdene kunne tenkes videreutviklet sammen med utformingen av en referanseramme (et indikatorsett) for bolig og en for næring. Et sett med indikatorer som bidrar til å styrke bolig- og nærings-satsingen kan gi innspill til utformingen av en handlingsplan som blir spennende, framtidsrettet og utfordrende. Hvilke indikatorer som skal inngå og være med på å bygge opp profileringen og satsingen bør være gjenstand for diskusjon i innledningen av en eventuell videreføring etter dette mønsteret.

Indikatorer kan være:

- Infrastrukturelle tiltak som gir synergieffekt
- Suksessfaktorer fra andre kommuner som har lykket med bolig- og næringsutvikling
- Modums lokale og regionale fortrinn i forhold til satsingsområdene
- Næringskoblinger med lokal og regional styrke
- Medvirkningsprosessens viktigste resultater
- Innspill fra seminarinnledningene

En slik liste kan utvikles, tilrettelegges og tilpasses og være førende i arbeidet med en spissere satsing enn det som opprinnelig var tenkt. Satsingen videre kan gjerne knyttes til bestemte områder i kommunen hvis det er ønskelig.

Konklusjoner

Prosessene på Kongsberg og Modum ga grunnlag for noen konklusjoner om hva som er viktig i gjennomføring av så bredt anlagte medvirkningsprosesser.

- Den innledende fasen er helt avgjørende for i hvilken grad en lykkes med prosessen
- Det må tas stilling til om en ønsker en bred satsing eller en spisset satsing
- Prosessen må bygge på et interessenøytralt faktagrunnlag
- Prosessen må være åpen, med bruk av media/internett
- Det må være en gjennomtenkt informasjonsstrategi
- Viljen til å utnytte lokal kompetanse må være til stede
- Alle sentrale interessegrupper må involveres tidlig og samtidig
- Prosessen må være resultatorientert
- Det må utarbeides handlingsplaner som er realistiske
- Ansvaret for oppfølging må plasseres
- Kvalitetssikring av arbeidet er en del av prosessen
- Det må sikres gjennomføringskraft
- Noen tiltak kan settes i verk straks
- Signaleffekt og rekkefølgestrategi viktig

Ivaretas alle disse punktene er det grunn til å tro at en lykkes med arbeidet. Det som ikke kan understrekes sterkt nok er hvor viktig det er å gjøre et godt innledende arbeid før prosessen startes. Noe prosesserfaringen har vist er at når informasjon går ut i byen om hva som skal skje, vil det alltid være noen som føler seg forbigått. Det kan være miljøer, enkeltpersoner, foreninger m.m. som med rette hevder dette, ut fra lokalkunnskap og relevant kompetanse som de sitter med. Det finnes også metoder for å unngå at den

kritikken kommer. I det neste eksemplet fra Vestby kommune skal vi se hvordan dette ble bedre ivaretatt.

Senterutvikling for tettstedet Son gjennom kommunedelplanarbeid

Plangrunnlaget for utviklingen av tettstedet Son i Vestby kommune er basert på en enestående innsats fra stedets innbyggere. Ca. 70 personer ble direkte engasjert gjennom en medvirkningsprosess, som ble lagt opp etter mønsteret fra Kongsberg. Det var en viktig endring: sikring av en bredere deltakelse. Det medførte at ingen kunne føle seg forbigått. Senterutviklingsprosessen i Son har en forhistorie som det er nødvendig å nevne. Son sentrum har et svært begrenset areal, med trange gater og mange fredede bygninger. Son har klart å beholde sitt sjarmerende småbypreg, og ble på begynnelsen av 1990-tallet utpekt som en av Norges 10 mest verneverdige tettsteder.

Figur 6.2 *Fredede bygninger i Sons sentrumsområde*

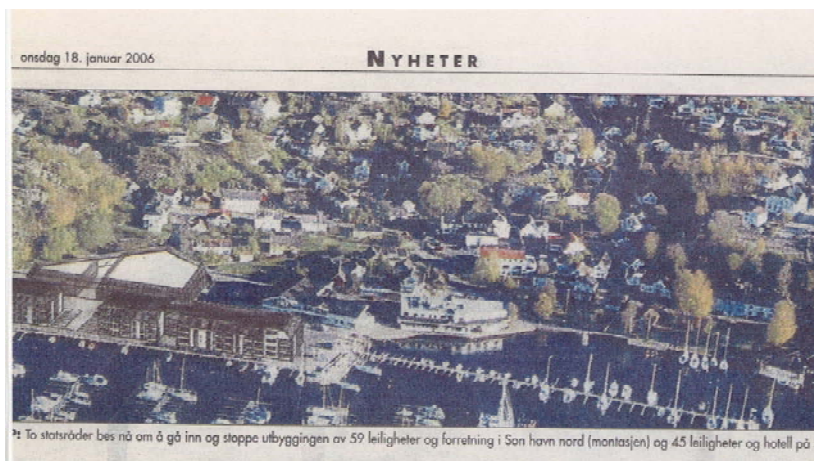


Fotoene av Son sentrum er tatt med nærmere 100 års mellomrom. Bygningene vi ser er fredet, og bildet til venstre er tatt av Anders B. Wilse ca. 1900.

Sons kvaliteter og status ga selvfølgelig et ansvar som innbyggerne forventet at kommunens planleggere og politikere forvaltet på beste måte. Dette ansvaret skulle det vise seg at kommunen forvaltet på en svært kontroversiell måte. For noen år siden valgte kommunen å bygge ut nordre del av Son, dvs. en tredjedel av Sons totale sentrumsareal, med boligblokker og en tilleggsbygning som

skulle inneholde en butikk (se bildet), noe som fikk mellom 3000 og 4000 innbyggere til å protestere skriftlig.

Figur 6.3 *Utbyggingen av Son Havn Nord*



For å gjøre historien kort, så var denne hendelsen foranledningen til at det ble et massivt trykk mot kommunen for å få laget en kommunedelplan for Sonsområdet, en plan som ville gi mer forutsigbarhet i forhold til den videre utviklingen på stedet.

Det er også grunn til å nevne at Son/Store Brevik tettsted vokste med 30 % i perioden 1999-2006, og har nå over 5000 innbyggere. Kommunen legger dessuten opp til en vekst for hele kommunen i årene som kommer som krever en voldsom innsats på infrastruktur, trafikkavvikling, m.m.

Figur 6.3 viser Son sentrum og tegningen av nybyggene i Son Havn Nord (venstre del av bildet). Utbyggingen på Son Havn Nord har tatt så å si alt ledig sentrumsareal i Son, og hindrer en utvikling av sentrumsfunksjoner som naturlig burde vært lokalisert i sentrum. Velforeningene, i alt 8 i Sonsområdet, kom samlet med et åpent brev til kommunen i 2005, der det bl.a ble bedt om at kommunen satte i gang arbeidet med en kommunedelplan. Det samme ønsket kom fra flere foreninger: Næringsforeningen, Naturvernforeningen og Historielaget. Også fra fylkeshold ble det påpekt behovet for en kommunedelplan for Sonsområdet.

Politikerne ga etter, og arbeidet med en plan startet i 2007 med en bredt anlagt medvirkningsprosess som grunnlag for planarbeidet til kommunen.

Innbyggere, hytteeiere, næringsdrivende m.fl. fikk komme til ordet ved at det ble valgt en enda mer inkluderende og forpliktende framgangsmetode enn på Kongsberg.

- Alle sentrale interessegrupper ble invitert med i medvirkningsprosessens runde 1
- Alle foreninger og lag ble skriftlig invitert til å komme med innspill
- Det ble tilrettelagt for nettbasert medvirkning, der alle kunne komme med innspill på komunedelplanson.no
- Ungdom ble involvert gjennom skoleprosjekter

På denne måten ble deltagelsen så inkluderende som det var mulig å få den, og innspillene var mange også fra de som ikke var direkte med i prosessarbeidet.

Prosessledelsen valgte en tett kommunikasjon med kommunen om opplegg og gjennomføring. Dette var ikke minst viktig fordi arbeidet startet på en kontroversiell måte. Samarbeidet med kommunen skulle vise seg å gå greit fram til resultatet forelå et halvt år senere.

Medvirkningsprosessen

Problemstillinger og temaer som ble lagt til grunn for arbeidet var bl.a.:

- Befolkningsveksten i Sonsområdet
- Næringsutvikling
- Maritime forhold
- Miljøsaker, grøntområder, friluftsliv og idrettsaktiviteter
- Kultursatsing
- Estetikk
- Bevaringshensyn
- Trafikk, tilgjengelighet og parkering

- Andre infrastrukturelle behov
- Sons kvaliteter og maritime historie i et nasjonalt og regionalt perspektiv
- Son mot år 2030, hvilken utvikling ønsker vi?

Gjennom gruppearbeid (trinn 1), der alle interessegrupper hadde representanter, fikk vi fram forslag og innspill som dannet grunnlag for bearbeiding og tilrettelegging for trinn 2 i medvirkningsprosessen. Her deltok færre personer, men deltagerbredde/representativitet ble ivaretatt. Arbeidet besto da i å videreutvikle viktige resultater fra trinn 1, og foreta prioriteringer som kunne inngå i en handlingsplan.

Handlingsplan med prioritering av tiltak

- Tiltak som kan gjennomføres på kort sikt,
- Tiltak som kan gjennomføres på lang sikt,
- Rituelle/årlige tiltak som fremmer områdets utvikling og kvalitet
- Tiltak av holdningsskapende karakter

Forslag til oppfølging av handlingsplanen

Handlingsplanen var konkret i forhold til viktige tiltak for kommunedelplanområdet. Ønsket var nå at kommunedelplanen fastsatte mål og rammebetingelser i forhold til tiltakene i handlingsplanen, og i størst mulig grad innarbeidet tiltakene i planen. Det ville gi en plan der innbyggere, næringsliv og andre interessegrupper har et eierforhold til planen, og en plan som i størst mulig grad tar hensyn til lokale synspunkter og ønsker.

Det ble påpekt at kommunedelplanen må gi langsiktige og helhetlige rammebetingelser for utvikling, og at det må gjennomføres konsekvensanalyser av større prosjekter som settes i gang før planarbeidet er ferdig. Dette var viktig for å sikre en best mulig ballanse mellom innbyggertall og infrastrukturelle behov, dvs. behov som melder seg på sentrale områder som skole-, helse-, kultur- og miljøsektor og vei - og trafikkforhold.

Målet har også vært at når kommuneplanen for Vestby skal godkjennes vil den ha innarbeidet elementer fra kommunedel-

planen for Sonsområdet, der innbyggere, næringsliv og andre har bidratt til utviklingsmål som samsvarer med hva som er rimelig og mulig ut fra et helhetssyn basert på en grundig medvirkningsprosess.

En valgt plangruppe sto for gjennomføringen av medvirkningsprosessen. Tidsplanen ble holdt, og alle gruppeledere for temagruppen som var i arbeid leverte til rett tid. Alt arbeid ble gjennomført som dugnadsarbeid, og derved uten kostnad for kommunen. Det ga kommunen noen gratis årsverk forhåpentligvis til beste for planområdet. Arbeidet resulterte i følgende rapporter:

4. Rapport med bakgrunnsinformasjon om kommunedelplanområdet og sentrale temaområder.
5. Rapport med resultater fra Medvirkningsprosess 1, der ca. 55 personer (valgt fra ulike interesseområder) var involvert i gruppediskusjoner om planområdets framtid.
6. Rapport med resultater fra Medvirkningsprosess 2, der ca. 35 personer i 1 mnd. arbeidet videre med 8 temaområder, og presenterte forslag til tiltak og satsingsområder på kort og lang sikt.
7. Rapport med sammenfatning av innleggene på nettsiden kommunedelplanson.no
8. Rapport med innkomne innlegg fra foreninger og lag. Her er det også tatt med innspill fra enkeltpersoner.
9. Rapport fra et skolearbeid om hva kommunedelplanen bør legge vekt på sett fra de helt unges side.

Det er ingen tvil om at Sonsområdet har mange ressurspersoner med inngående kjennskap til planområdet i tillegg til god fagkunnskap innen sine spesialfelter. Ca 70 personer har som nevnt vært direkte involvert i medvirkningsprosessen, og i utarbeidelsen av alle de forslag og synspunkter som ble lagt fram. I tillegg har en lang rekke personer, foreninger og miljøer bidratt på nettet med egne innspill til planen. At så mange legger ned så mye tid og arbeid for å bidra til en god lokalsamfunnsutvikling bør være et viktig signal til Vestby kommunes administrasjon og politikere – og en inspirasjon for andre kommuner som ønsker å benytte seg av de metodene vi har beskrevet fra prosessene i Vestby, Modum og Kongsberg.

Den regionale dimensjonen i dette har også en polysentrisk eller komplementær side. Det er et faktum at kommunen har et ansvar i forhold til Sons historiske rolle og historiske bebyggelse. Ivaretas de kvaliteter Son har gjennom gode framtidige rammebetingelser vil det styrke mangfold og interesse for hele regionen. Dvs. at en komplementær tankegang får råde, noe som betyr at steder i større grad skal utfylle hverandre mht. tilbudsbredde og kvalitet på servicetilbudene. Den normative tankegangen om at de lokale markedsmulighetene alene skal styre bredde og kvalitet på servicetilbudene på et sted får da mindre tilslutning.

Det er også grunn til å nevne at de foreslåtte tiltakene i medvirkningsprosessen gir ideer til det arbeidet som utføres av foreninger og lag i området. Kommunen bør derfor vurdere om ikke rapportene bør gjøres tilgjengelig for alle i en eller annen form.

Noen konklusjoner

Medvirkningsprosessen har gitt kommunen et unikt grunnlag for å lage folkets plan, uten at det har gitt utgifter for kommunen.

Innbyggeruro i kommunen etter mange kontroversielle avgjørelser fra kommunens side er redusert.

Arbeidet med senterutvikling for Son ga alle anledning til å medvirke.

Prosessen har vist at innbyggernes kompetanse kan være en betydelig ressurs i forhold til det lokale planleggingsgrunnlaget i norske kommuner.

Lokalsamfunnsinteressen som skapes gjennom deltagelse i medvirkningsprosesser gir positive resultater, kontaktnett og involvering ut over det medvirkningsprosessen har gitt av direkte resultater.

6.4 Senterutvikling med etablererfokus – eksempel Trysil kommune

Statistisk grunnlag for etableringsanalyser

I arbeidet med å finne fram til aktuelle etableringer innen tjenestesektoren i Trysil kommune kan det være nyttig å ha kjennskap til statistikk for antall bedrifter og sysselsatte i tjenestesektoren i kommunen og regionen. Blant Statistisk Sentralbyrås nesten 700 næringskoder er det rundt 170 koder som er aktuelle når tjenestetilbudet skal beskrives. Som omtalt i kapittel 4 vil mange av disse naturlig nok beskrive samme type service (f. eks flere koder for detaljhandel, helsetjenester, undervisning osv). Det er derfor nærliggende å kategorisere næringskodene i ulike servicekategorier, der den enkelte kommune kan sies å ha dette servicetilbudet hvis det er lokalisert minst én bedrift innen den aktuelle servicekategorien i kommunen. Det totale servicenivået i en kommune eller en region vil dermed kunne beskrives som de kategoriene der kommunen/regionen har et tilbud, sett i forhold til det totale antall definerte kategorier.

Slik kategorisering av tjenester, samt forenklingen i forhold til om kommunen har/har ikke tjenesten, betyr at alle de kategoriene som lages har lik viktighet når kommunens servicenivå skal bestemmes. Det vil imidlertid være slik at noen tjenester er viktigere enn andre. For å kunne differensiere noe på viktighet kan det benytte to nivåer av indikatorer. På øverste nivå defineres hovedområder av tjenester. Dette vil være slik som helsetilbud, detaljhandel og undervisning. Under disse hovedområdene etableres de faktiske servicekategoriene som består av næringskodene for de ulike tjenestene.

For Trysil og de øvrige kommunene i Sør-Østerdalsregionen har vi etablert ni hovedområder:

- Detaljhandel, 11 tjenester
- Turisme/reiseliv/uteliv, 6 tjenester
- Forretningsmessig tjenesteyting for husholdninger, 7 tjenester
- Undervisning og opplæring, 6 tjenester
- Helsetilbud, 12 tjenester

- Sosial- og omsorgstjenester, 8 tjenester
- Fritidstilbud, 4 tjenester
- Andre spesialtjenester, 5 tjenester
- Personlig tjenesteyting ellers, 2 tjenester

Til sammen 61 tjenester. I oversikten er det, slik det også går fram av metodebeskrivelsen i kapittel 4, tatt med tjenester som per i dag kommunen er lovpålagt å yte (slik som f.eks. grunnskoleundervisning, ulike helse- og omsorgstjenester) og som dermed alle kommuner tilbyr. Disse tjenestene bør være med, både fordi de faktisk er en del av det totale tjenestetilbudet, og fordi en ikke vet hvordan disse tjenestene vil tilbys i framtiden, f.eks. etter kommunesammenslåinger eller lovendringer. Vi har tatt med tall for 2003 og 2008, slik at en kan se endringer over tid. En indikator for tjenestetilbudet i kommunene er også framstilt i kartform.

Oversikten er tilrettelagt og utarbeidet av Frants Gundersen, NIBR, basert på spesialkjøringsavtaler NIBR har med Statistisk sentralbyrå.

Tabell 6.6 Tilbydere innen ulike tjenester for Sør-Østerdalsregionen 1. januar 2003 og 1. januar 2008

		2003					2008				
		Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal	Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal
00	Dagligvarebutikker	21	19	9	5	4	24	15	6	5	3
01	Klesbutikker	18	3	2			18	4	1		
02	Apotek	1	1	1	1		2	1	1	1	
03	Bokhandlere	6	2	1	1		3	2	1	1	
04	Spesialbutikker dagligvarer	5	1				5	1			
05	Spesialbutikker ellers	53	21	10	4	2	59	20	10	5	2
06	Butikker med bredt utvalg	7	5	3	1	1	10	7	3	1	1
07	Tjenester og salg tilknyttet motorkjøretøy	14	3				15	2			
08	Reparasjon av kjøretøy	14	4	1	2	1	21	6	1	1	1
09	Detaljhandel med drivstoff til motorkjøretøy	5	5	3	4	2	5	3	2	3	2
0A	Reparasjon av forbruksvarer	1					2				
10	Reiseliv - overnatting	1	4	1		2	3	8	3	4	3
11	Restauranter og kafeer	15	8	7	3		16	10	3	3	
12	Annen serveringsvirksomhet	3	2		1		6			2	

NIBR-rapport: 2011:9

		2003					2008				
		Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal	Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal
13	Reiseliv - opplevelsestjenester	4	3		1		3		2	1	
14	Drosjebiltransport	7	2	6	2	1	8	9	4	2	1
15	Annen persontransport	2	1	2			2	1	2	1	
20	Posttjenester	2	2	2	1	1	2	2	2		
21	Banktjenester	3	2	1	1	1	4	2	2	1	1
22	Andre finansielle tjenester	1	1	1	1		2	1	1	1	
23	Etterforskning, vakttjenster og vaktmestertjenester						3	2			
24	Arkitektvirksomhet	3	1				3	1			
25	Andre bolig- og eiendomstjenester	3					6	1			
26	Forretningsmessig tjenesteyting ellers	6	3	1	1		8	1		1	
30	Førskoleundervisning og spesialundervisning i grunnskolen	1	1			1	2	1	1		1
31	Grunnskoleundervisning	12	8	4	5	3	10	8	4	5	3
32	Videregående skole	1	1		2		1	1		2	
33	Universitets- og høgskoleundervisning	3		1	1		3		1	1	

NIBR-rapport: 2011:9

		2003					2008				
		Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal	Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal
34	Trafikkskoleundervisning	2	1				6	1			
35	Annen opplæring	4	2	1		3	18	4	1	4	3
40	Allmenn legetjeneste	10		1	1	1	12			1	1
41	Alminnelige somatiske sykehus og poliklinikker	1					1				
42	Alminnelige somatiske sykehjem						3	1	2	1	1
43	Spesialiserte legetjenester	2					4	1		1	
44	Spesialtilbud i somatiske sykehus og sykehjem	1					1			1	
45	Psykiatriske institusjoner og tjenester	3	1		1						
46	Klinisk psykologtjeneste	2	2							1	
47	Tannhelsetjenester	9	1	3	2	2	10	1	3	2	1
48	Fysioterapitjeneste	3					2	1	1		
49	Skole- og helsestasjonstjeneste	3	1	1			1	1	1	1	1
4A	Andre forebyggende helsetjenester	2	2	1	2	1	5	2			1
4B	Andre helsetjenester	2	1		1	2	3				2
50	Omsorgstjenester og -	2		2	2		1	2	2	1	

NIBR-rapport: 2011:9

		2003					2008				
		Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal	Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal
	institusjoner for barn og familier										
51	Omsorgsinstitusjoner for eldre og funksjonshemmede	1					8	2	1	2	
52	Hjemmehjelp	12	12	6	5	4		1	1	1	
53	Sosialtjenester og omsorgsinstitusjoner for rusmisbrukere	3	3	3	1	1				1	
54	Andre omsorgsinstitusjoner	1	1	1	1		3	1	2	1	1
55	Barnehager og barneparker		1		1		17	9	7	5	4
56	SFO						9		1	1	
57	Sosialtjenester utenfor institusjon						11	3	1	4	
60	Generelt fritidstilbud						2	4	1		
61	Biblioteker og arkiver	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
62	Andre kulturelle fritidstilbud	1			1		4	1			
63	Idrettstilbud	4	3	1			5	8	5		
80	Justissektor	3	2	1	1	1	3	2	1	1	1
81	Brannvern og redningstjeneste	1	1	1		1	1	1	1	1	1

NIBR-rapport: 2011:9

		2003					2008				
		Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal	Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal
82	Off Adm knyttet til personlig tjenesteyting	4	3	1	3	2	7	6	1	1	
83	Trygdeordninger underlagt off forvaltning	1	1	1	2	1	2	3	1	1	2
84	Andre tjenester	5		2	1		5	1	1		2
90	Frisering og annen skjønnhetspleie	9	3	1		1	10	3	1		1

Tabell 6.7 *Sysselsatte innen ulike tjenester for Sør-Østerdalsregionen. 1. januar 2003 og 1. januar 2008.*

		2003					2008				
		Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal	Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal
00	Dagligvarebutikker	239	94	79	37	14	282	103	64	41	11
01	Klesbutikker	70	12	4			127	15	4		
02	Apotek	33	13	2	13		28	15	5	10	
03	Bokhandlere	35	4	8	2		26	8	3	3	
04	Spesialbutikker dagligvarer	16	2				11	1			
05	Spesialbutikker ellers	247	99	20	14	4	356	121	36	36	9
06	Butikker med bredt utvalg	37	10	6	2	18	58	24	14	7	12
07	Tjenester og salg tilknyttet motorkjøretøy	101	17				119	17			
08	Reparasjon av kjøretøy	108	14	2	15	2	148	25	5	9	3
09	Detaljhandel med drivstoff til motorkjøretøy	70	22	29	14	4	64	21	25	19	5
0A	Reparasjon av forbruksvarer	2					6				
10	Reiseliv - overnatting	2	79	2		4	61	97	19	7	13
11	Restauranter og kafeer	151	54	35	16		111	96	11	7	
12	Annen serveringsvirksomhet	36	15		2		35			3	
13	Reiseliv - opplevelsestjenester	8	68		2		7		4	2	

NIBR-rapport: 2011:9

		2003					2008				
		Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal	Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal
14	Drosjebiltransport	14	4	12	4	2	18	13	9	4	1
15	Annen persontransport	70	2	20			44	41	34	3	
20	Posttjenester	71	51	15	18	2	56	35	31		
21	Banktjenester	54	31	18	13	2	49	27	15	13	4
22	Andre finansielle tjenester	8	2	2	2		4	3	1	2	
23	Etterforskning, vaktjenster og vaktmestertjenester						18	6			
24	Arkitektvirksomhet	11	8				14	8			
25	Andre bolig- og eiendomstjenester	9					21	2			
26	Forretningsmessig tjenesteyting ellers	60	11	2	2		125	7		2	
30	Førskoleundervisning og spesialundervisning i grunnskolen	13	2			2	18	5	1		16
31	Grunnskoleundervisning	409	128	96	80	48	330	137	83	62	49
32	Videregående skole	153	63		61		150	68		71	
33	Universitets- og høgskoleundervisning	169		93	28		197		98	39	
34	Trafikkskoleundervisning	4	2				13	1			
35	Annen opplæring	30	21	8		28	62	31	4	11	10

NIBR-rapport: 2011:9

		2003					2008				
		Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal	Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal
40	Allmenn legetjeneste	49		8	8	2	69			12	7
41	Alminnelige somatiske sykehus og poliklinikker	988					1041				
42	Alminnelige somatiske sykehjem						272	162	85	86	62
43	Spesialiserte legetjenester	4					10	2		2	
44	Spesialtilbud i somatiske sykehus og sykehjem	23					26			10	
45	Psykiatriske institusjoner og tjenester	53	8		2						
46	Klinisk psykologtjeneste	51	4							3	
47	Tannhelsetjenester	40	13	6	4	4	54	9	12	4	5
48	Fysioterapitjeneste	189					4	2	2		
49	Skole- og helsestasjonstjeneste	6	2	2			6	32	3	3	3
4A	Andre forebyggende helsetjenester	246	161	98	85	48	249	4			14
4B	Andre helsetjenester	30	13		2	10	37				9
50	Omsorgstjenester og -institusjoner for barn og	10		16	15		13	24	21	3	

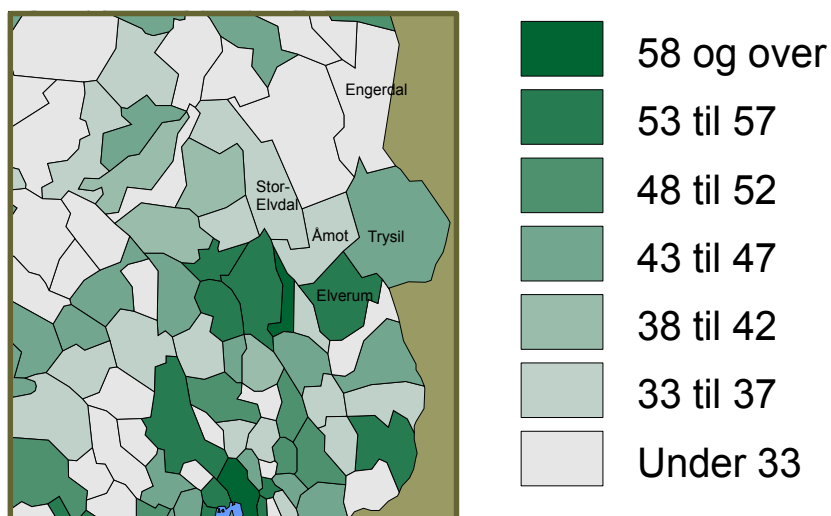
NIBR-rapport: 2011:9

		2003					2008				
		Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal	Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal
	familier										
51	Omsorgsinstitusjoner for eldre og funksjonshemmede	8					191	151	15	24	
52	Hjemmehjelp	179	68	54	27	25		85	80	34	
53	Sosialtjenester og omsorgsinstitusjoner for rusmisbrukere	169	209	84	38	13				3	
54	Andre omsorgsinstitusjoner	43	2	33	8		54	7	43	6	6
55	Barnehager og barneparker		2		2		311	94	64	34	28
56	SFO						62		5	3	
57	Sosialtjenester utenfor institusjon						117	73	3	10	
60	Generelt fritidstilbud						6	11	3		
61	Biblioteker og arkiver	8	2	2	2	2	6	3	3	2	3
62	Andre kulturelle fritidstilbud	2			2		67	4			
63	Idrettstilbud	29	27	13			27	150	22		
80	Justissektor	71	17	3	8	3	88	14	8	5	5
81	Brannvern og redningstjeneste	24	3	1		1	32	2	2	2	2
82	Off Adm knyttet til personlig tjenesteyting	58	20	19	41	11	40	31	17	3	

NIBR-rapport: 2011:9

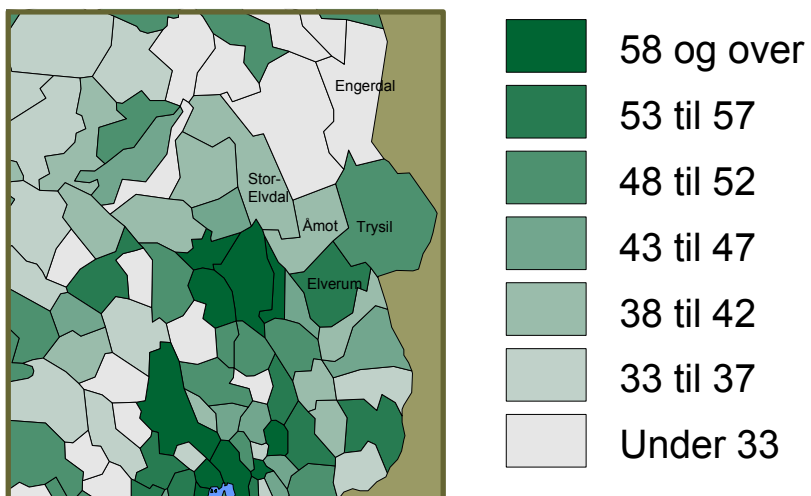
		2003					2008				
		Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal	Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Enger- dal
83	Trygdeordninger underlagt off forvaltning	24	8	3	9	3	33	12	4	3	4
84	Andre tjenester	10		4	2		18	3	2		4
90	Frisering og annen skjønnhetspleie	52	12	2		2	60	10	4		2
91	Personlig tjenesteyting ellers	23		8			15	7			

Figur 6.4 *Antall tjenester tilgjengelig i hver kommune i Sør-Østerdalsregionen. 2003*



Datakilde: NIBR/SSB, Kartgrunnlag: Statens kartverk

Figur 6.5 *Antall tjenester tilgjengelig i hver kommune i Sør-Østerdalsregionen. 2008*



Datakilde: NIBR/SSB, Kartgrunnlag: Statens kartverk

Tabellene er ment som et hjelpemiddel i det videre arbeid med senterutvikling i Trysil, og er et eksempel på hvordan en for hvilken som helst region i landet kan legge fram et datagrunnlag som gir muligheter for å vurdere hvor en har god og mindre god dekning innen et utvalg på 61 næringer innen tjenestesektoren. Når to år velges, som i Trysils tilfelle 2003 og 2008, får en også en dynamisk dimensjon inn i datagrunnlaget. Kobles disse dataene med NIBR's database for senterutvikling (kapittel 3), der en også har data for utviklingen over tid, gir det grunnlag for å vurdere status og muligheter for senterutvikling i enkeltkommuner og i regioner. Med kommunen som minste enhet kan en få fram data for de regioner en måtte ønske å lage tallmateriale for.

6.5 Senterutvikling og gjennomføringskraft – eksempel Drammen og Larvik kommuner

Senterutvikling og gjennomføringskraft – eksempel Drammen kommune

Drammen har en sterk stilling som fylkessenter og regionsenter. Også i forhold til Oslo fungerer Drammensområdet som en egen region, og inngår ikke i Oslos nære handelsomland. Men avstanden til Oslo er relativt kort, og arbeidsreisene gir en klar indikasjon på den sterke kontakten mellom disse to byene. Av de nær 25 000 yrkesaktive som er bosatt i Drammen, har 59 % sitt arbeidssted i kommunen. 22 % pendler til Oslo/Bærum/Asker.

Drammen har betydelig innpendling fra kommuner i nærområdet, flest kommer fra Nedre Eiker og Lier. For Liers vedkommende er inn- og utpendlingen omtrent like stor, som en følge av at næringsområdene øst for Drammen danner et sammenhengende bånd inn i Lier kommune.

Drammen by hadde over lang tid et stempel som ”Harrybyen”. Som både fylkes- og regionsenter var det grunn til å sette byens omdømme på dagsorden, for å kvitte seg med et dårlig image.

Historisk spilte Drammen en betydelig rolle som utskipingssted for trelast, og byen lå vakkert til innest i fjorden. Cellulosefabrikkene vokste opp langs elva, som ble utsatt for forurensing og dumping av avfall. På slutten av 1980-tallet vokste motstanden mot forurensingen, noe som førte til at staten og kommunen tok tak

sammen. Det ble et løft for byen, samtidig som også forurensningen fra en sterk biltrafikk måtte løses. Veien ble ikke som mange ønsket lagt under elva, men motorveibrua ble med statlig hjelp utvidet til 4-felts vei. Lokalt ble dette oppfattet som et nederlag.

I 1993 brant byens stolthet, teatret, noe som ble en spore til at innbyggerne tok tak. Nytt teater ble bygd, og tanker om bredere byengasjement ble tent. *Involvering* ble et nøkkelord. Byen som et rekreativt sted fikk gehør, og fokus ble satt på de to byområdene Bragenes og Strømsøy, med elva mellom. *Kultur* skulle satses på som motor i byutviklingen. 4 scenarier for utvikling ble utarbeidet. *Naturbania* ble et begrep, der naturen rundt byen og elva som bandt området sammen var nøkkelfaktorer i utviklingen. Byen skulle få 16 km. med elvepromenade. Nå var det *gjennomføring* som hadde fokus, og det har byen fulgt opp de siste 7-8 årene. Internasjonale ideer til den videre utviklingen ble innhentet gjennom utlyste konkurranser, og promenaden fikk en kunstnerisk utforming.

Byutviklingen har hatt førsteprioritet, en satsing som naturligvis har påvirket andre viktige investeringsområder. Viljen til å løfte i flokk har vært sterk, og resultatene ble noe alle kunne se positive sider ved. Det ble laget en reklamefilm om byen, og blant arrangementer med stor reklameverdi kan nevnes at byrommet ble brukt til årlige TV-sendte skirenn, med stor oppslutning og suksess.

Samtidig var det klart at medias omdømme av byen måtte endres. År med negativitet og dårlig rykte ble snudd til positiv oppmerksomhet om hva byen var i ferd med å få til. Drammen får miljøpris, og i 2008 pris for den beste byutviklingen i Europa, en pris byer som Bilbao, Berlin og Amsterdam tidligere har fått.

Byens har fått identitet, og inspirasjon til å ta nye tak i utformingen av byen. Kultur var et stikkord for Drammen. Nøkkelen var å samle krefter, lete etter muligheter, ikke etter hindringer, og trekke lasset i samme retningen. Dette har tatt tid, men fokus på og evnen til gjennomføring har vært altoverskyggende.

I neste eksempel skal vi se nærmere på gjennomføringskraft med et kort tidsperspektiv. Byen er Larvik, som heller ikke lot seg stoppe av planer uten handlingskraft.

Senterutvikling – eksempel Larvik kommune

Vestfold er et fylke med korte avstander mellom byene, og med god tilgjengelighet til byfunksjoner for de fleste innbyggerne i fylket. Trolig kan en utvikling av komplementære muligheter mellom byene, og et skarpere fokus på egenart, fortrinn og kvaliteter være en interessant strategi. I så fall vil en tilnærming til hvordan en kan se for seg at en utvikling av senterstrukturen i Vestfold innledningsvis måtte baseres på en diskusjon om hvilke forutsetninger som skal vektlegges for å nå målet om en polysentrisk senterutvikling.

En viktig forutsetning er å fremme en best mulig tilgang til senterfunksjoner for flest mulig av fylkets innbyggere. Dvs. at alle byer og større tettsteder ikke behøver å ha alt. Like viktig som å ha et bredt tilbud er det å ha kvalitet på de tjenester og varer en kan tilby, og at de kan tilbys til flest mulig innen akseptabel reisetid. Dvs. at det tilstrebes likhet mht. velferdsgoder.

En annen viktig forutsetning er å fremme samarbeidet mellom byer/tettsteder og regioner, et samarbeid som har som mål å oppnå komplementære løsninger og synergieffekter. Videre er det viktig å fremme gode løsninger for kommunikasjons- og transportsystemer og se nærmere på hvordan sentrale trafikkknutepunkter kan utnyttes i by- og tettstedsplanleggingen.

Fylkesdelplanen for handel, service og senterstruktur (2004) la til grunn følgende senterstruktur i fylket:

Fylkessenter: Tønsberg (med Kilen, Stensarmen og Korten som avlastningssentre).

Regionsentre: Holmestrand (med Kleivbrottet som avlastningssenter og Holmestrandtoppen som bydelssenter), Horten, Sandefjord, Larvik (med Øya og Nordby som avlastningssentre).

Områdesentre: Sande sentrum, Svelvik sentrum, Hof, Stokke sentrum, Andebu, Revetal, Borgheim, Tjøme, Stavern.

Lokalsentre: Sundbyfoss, Åsgårdstrand, Skoppum, Semsbyen, Søndre Slagen, Barkåker, Eik, Teie, Vear/Hogsnes, Fossnes, Brekkeåsen, Kodal, Kvelde sentrum, Helgeroa, Tjøllingvollen, Svarstad

Nærsetre: Selvik, Berger, Tangen, Eidsfoss, Gullhaug, Nykirke, Borre, Volden, Husøy, Torød, Foymland, Skallestad, Tømmerholt, Vestskogen, Sandesund, Melsomvik, Vivestad, Fon, Undrumsdal, Haukerød, Høyjord, Østre Halsen, Nevlunghavn, Hvarnes, Steinsholt

Det dreier seg om en klassisk sentermodell, der sentrene innordnes en hierarkisk struktur, basert på størrelse og omlandsbetydning.

I dette bildet har bl.a. Larvik tatt tak i utviklingen av byen på en spennende måte, der gjennomføringskraft er satt på dagsorden. I likhet med Drammen har det vært en målrettet satsing i fornyelsen av byen. I et intervju med A-magasinet i 2009 hevder ordføreren at Larvik har vært en by med mindreverdighetskomplekser, og at det var i Tønsberg og Sandefjord alt foregikk. I 2003 var det mye som pekte i negativ retning: fraflytting, sviktende boligmarked og stadige politiske omkamper. Forutsigbarheten i forhold til investeringer var dårlig, og næringsetableringene uteble.

2003 ble året da en ny giv ble satt på dagsorden. Politikere, innbyggere og næringsliv gikk sammen om prosjektet ”Branding Larvik”. Oppskriften er velkjent: få fram hva byen har av unike kvaliteter som ikke andre har. En medvirkningsprosess ble igangsatt, der lokale bedrifter, velforeninger, idrettslag m.fl. bidro. Positivitet og kreativitet ble satt i høysetet, og en plattform for utvikling ble formet. Prosessen ga mange ideer til hva Larvik burde satse på og bli bedre på.

Et viktig ledd i å lykkes var å lage **en arena der næringsliv og investorer kunne kommunisere og samhandle**. Det førte til at planer som investorer hadde hatt, og ikke kommet videre med ble tatt fram, og satt inn i en konstruktiv ramme.

Avgjørende var også befolkningens egen deltagelse, en profesjonell prosessledelse, og den felles forståelsen og holdningsendringen som ble skapt for å nå et felles mål.

Tiltak som kunne realiseres var bl.a:

- Høyskolen i Vestfold fikk flytte inn i de gamle tollerkalene i indre havn
- Ny videregående skole med plass til 1600 elever og 300 ansatte ble åpnet

- Arena, en idrettshall på toppnivå med plass til 4000 tilskuere, ble åpnet ved siden av skolen
- Farris Bad (Nordens største spa-anlegg) ble åpnet av Treschowfamilien
- Bølgen, nytt kulturhus åpnes, med fire kinosaler og konsertarena

Investeringer i veisektoren ga synergieffekter, og private investorer ga det nødvendige økonomiske løft som bidro til å realiserte planene om et spektakulært kulturhus. Kommunen var tydelig på at det nye Larvik skulle bygges gjennom kultur og næringslivssatsing. Treschow-familien er nevnt, og familiens innstilling til et løft for byen har også bidratt til at Treschows industriareal er omgjort til kulturskole og kunstnerlokale.

Color Line hadde okkupert indre havn siden 1937. Da kontrakten gikk ut i 2008 ble de etter en krevende prosess enige med kommunen om å bygge en terminal i Industrihavna noe mindre sentralt i byen.

Indre Havn sto dermed klar til endring, der det gjaldt å smi mens jernet var varmt. Et forlatt terminalbygg og et stort asfaltområde krevde endring. Ordføreren forteller til A- magasinet at han ble inspirert av TV-serien ”Extreme make over”, der hus ble totalrenovert over natta.

Ordføreren tok kontakt med de største entreprenørene i Larvik og spurte om de kunne tenke seg å gi Indre Havn en ekstrem forvandling på 48 timer(!). Svaret var ja, og kommunen i kombinasjon med en dyktig anleggsgartner planla prosessen i to-tre uker. Hele området ble tegnet om. I juni 2008 startet arbeidet. Kommunen betalte materialer/stein/jordmasse og 4500 kvm. plen, og resten ble gjort på dugnadsarbeid. 2-300 dugnadsfrivillige med T-skjorter som viste hva de skulle gjøre lagde sandvolleyball- og sandhåndballbane, et nytt rekreasjonsområde og bryggerrestaurant i et tidligere Color Line-lager. Etter 48 timer var jobben gjort, og Larvik hadde vist en gjennomføringskraft som var helt utrolig. Fra asfaltørken i Indre havn til en grønn lunge...

Ny giv for sentrum

Kommunens vilje til å tenke nytt og til å dra lasset sammen med mange sentrale aktører i byen har også inspirert sentrumsforeningen til økt initiativ. Det ble gjennomført en rekke aktiviteter for å gjøre sentrum mer attraktiv. Bl.a. ble det arrangert hage- og plantedager, sykkeløp, skirenn, olabilløp og Idol-konserter. Sentrumsforeningens leder var en pådriver på heltid, og det ga resultater. Spesialforretningene, med flere nyetablerere, inntok sentrum da kjedebutikkene flyttet inn i Nordbyen kjøpesenter i utkanten av byen. Ved det frigjorte området ved ferjekaia planlegges det nå fiskeutsalg- og basar, fiskerestaurant, akvarium og grillmuligheter for folk flest. Tanken er bl.a at det skal barnehager og SFO inviteres for å lære godt kosthold, i tillegg til å få tilgang til spennende opplevelser som området ellers kan gi.

En rekke nye tiltak er på gang, bl.a et nytt kjøpesenter i bykjernen, nytt hotell og en sjøpark med boliger.

Larvik har gått fra en negativ befolkningsutvikling til en by med sterk boligprisøkning og vekst. Dette har vakt internasjonal oppmerksomhet, og er et eksempel på målrettet kreativitet og innsats satt inn i en prosess der vanlige kommunale hindringer har vært løst. Innbyggere, næringsliv og kommune har dratt lasset sammen.

Litteratur

Gundersen, Frants, Juvkam, Dag og Vanberg, Vidar (2007):
Serviceregioner basert på Bedrifts- og foretaksregisteret – et
forprosjekt for Kommunal- og regionaldepartementet
(2007).

Schmidt, Lene, Guttu, Jon, Gundersen, Frants og Vanberg, Vidar
(2010): Mulighetsanalyse for Hokksund sentrum vest. NIBR-
notat 2010:111.

St.meld. nr. 16 ”Nasjonal transportplan 2010 – 2019”.

Vanberg, Vidar m.fl. (2004): Fylkesdelplan for handel service og
senterstruktur i Vestfold.

Vanberg, Vidar (2005): Handelsbyen Kongsberg. Handlingsplaner.
NIBR Prosjektnotat.

Vanberg, Vidar (2006): Polysentrisk utvikling i Oslo og Akershus.
NIBR Prosjektnotat.

Vanberg, Vidar m.fl (2007): Innbyggermedvirkning i kommunal
planlegging. Eksempel Son i Vestby kommune. NIBR
Internt notat.

Vanberg, Vidar(2007) NIBRs database for senter- og
næringsutvikling .

Vanberg, Vidar (2009): Handels- og senteranalyse for Trysil.
NIBR-rapport 2009:11.

Vanberg, Vidar (2010): Handels- og senteranalyse for Alvdal.
NIBR-notat 2011:104

NIBR-rapport: 2011:9

Vestfold fylkeskommune (2003): Fylkesdelplan for etablering av kjøpesentre og sentrumutvikling i Vestfold.

Aftenposten, A-magasinet 24. mai 2009.

Moss Avis, 15. desember 2009.

Intervjuer med personer i Drammen og Larvik om senterutviklingen i de to byene.