

Tettstedspakker som samordnings- og samskapingsmodell

Multilevel packages for small towns – how do they work as coordination and co-creation models?

Gro Sandkjær Hanssen og Marianne Knapskog

Forsker I, By- og regionforskningsinstituttet, OsloMet
Professor II, by- og regionplanlegging, NMBU
groha@oslomet.no

Forsker, Transportøkonomisk institutt (TØI)
mkn@toi.no

Sammendrag

Norges forpliktelser etter Parisavtalen skal blant annet nås gjennom «nullvekstmålet», og et av virkemidlene har vært koordinerte «flernivåpakker» av infrastrukturtiltak, bilrestriktive tiltak og føringer for arealpolitikken – omtalt som «byvekstavtaler». Artikkelen har studert hvordan fire mindre kommuner har arbeidet for å utvikle liknende pakker for sine tettstedsområder. Gjennom empiriske studier viser artikkelen hva slags utfordringer aktørene mener tettstedspakkene skal svare bidra til å løse. Erfaringen med den eneste bygdepakken som er gjennomført, er at den bidrar til større grad av flernivåsamordning for en sterkt sektorinndelt forvaltning, og de nye pakkene som er utformet, har liknende potensial. I tillegg viser studien at tettstedspakkene i større grad enn byvekstavtalene evner å ta inn virkemidler innrettet mot sosial bærekraftig stedsutvikling.

Nøkkelord

tettstedspakker, samordning, areal- og transportplanlegging, småbyer, tettsteder

Abstract

One of the measures for fulfilling Norway's obligations under the Paris Agreement is to reach the «zero growth goal» in cities. One of the instruments has been coordinated «multi-level policy packages» of infrastructure measures, car-restrictive measures and guidelines for area policy – referred to as «urban growth agreements». The article has studied how four smaller municipalities have developed similar packages for their centre-areas. Through empirical studies, the article shows what kinds of challenges the packages are considered to meet. The

experience with the only «rural» package that has been implemented is that it contributes to a greater degree of multi-level coordination of a strong sector-divided administration, and the new packages have similar potential. In addition, the study illuminates that these packages, to a greater extent than the urban growth agreements, include instruments that are aimed at socially sustainable development.

Keywords

multi-level policy packages, coordination, land-use and transport, small and middle-sized cities

Innledning

Norges forpliktelser etter Parisavtalen skal blant annet nås gjennom «nullvekstmålet» i Nasjonal transportplan 2022–2033 (Meld. St. 20 (2020–2021)). Nullvekstmålet innebærer at all vekst i persontransport i de største norske byområdene skal skje gjennom kollektiv, sykkel og gange. Byvekstavtaler, Oslopakke 3, belønningsordninger og bymiljøavtaler har lenge vært viktige virkemidler for å nå nullvekstmålet. Avtalene kan forstås som koordinerte «pakker» av infrastrukturtiltak, bilrestriktive tiltak og føringer for arealpolitikken. Pakkepolitikken innebærer at mobilitetsaktører og arealaktører fra nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå nedfeller i avtaler hvordan de skal bruke sine virkemidler. Det finnes byvekstavtaler for de største byområdene (rundt Oslo, Stavanger, Trondheim, Bergen, Tromsø, Kristiansand) og belønningsordninger for Grenland, Nedre Glomma og Buskerudbyen.

Liknende ordninger finnes imidlertid *ikke* for mindre byer og tettsteder. De har sjelden tilgang på store, statlige finansielle midler og bompengeinntekter. Mindre byer har også andre utfordringer enn storbyene, i form av utflytende sentrumsavgrensning, svakt befolkningsmessig grunnlag for god kollektivtransport og sterk kultur for bilkjøring. Flere tettsteder ønsker nå å utvikle (flernivå)pakker av virkemidler, og vi diskuterer her ulike modeller. Artikkelen baserer seg på en studie av en kommune som har gjennomført en bygdepakke, og tre andre som har arbeidet frem forslag, og vi diskuterer her følgende:

- *Hvilke utfordringer skal bygde -og tettstedspakker svare på? Det å introdusere en flernivå-pakkemodell innebærer en endret samarbeidsform, og studien ønsket derfor å belyse hva ulike aktører identifiserte som utfordringer med dagens måte å jobbe på.*
- *Hvordan ser de foreslåtte modellene for «bygdepakker» og «tettstedspakker» ut, sammenliknet med byvekstavtaler?*
- *Hvordan har arbeidet med tettstedspakker fungert som samskapingsmodell i en flernivåsetting, og mellom offentlig, privat og frivillig sektor lokalt? Hvordan kan slike pakker fungere som modell for flernivåsamordning?*

De empiriske studiene er gjennomført i prosjektet «Tettstedspakker for attraktiv, inkluderende og klimavennlig stedsutvikling», finansiert av det Regionale forskningsfond Oslofjordfondet, nå RFF Vestfold og Telemark¹. Målet med prosjektet var å utvikle en overførbart metodikk for samordning av areal-, transport- og sentrums- politikk. Studiene ble gjennomført i Bø (nå Midt-Telemark kommune), som har gjennomført en bygdepakke, og Sortland, Stryn og Hol kommuner som har utarbeidet forslag til tettstedspakker. Metodene i studien var spørreundersøkelser til innbyggerne, workshops (2 x 4 Living Labs), samskapt areal- og transportnotat, trafikk-tellinger og 37 kvalitative intervjuer med nøkkelrepresentanter.

Studien bidrar inn i en større europeisk diskusjon av samordnet innsats i byregioner (Simeonova mfl., 2017). Både Sverige, Finland og Nederland (Hanssen & Tønnesen, 2022; Tønnesen mfl., 2019; Westskog mfl., 2020) har etablert liknende avtale- og flernivåpakkestrukturer. Hurdalsplattformen (2021) aktualiserer debatten, ved at den sier at «Regjeringen vil innføre en pilotordning med bygdevekstavtaler. Dette skal være et nytt distriktpolitisk virkemiddel for utvikling, vekst og langsiktige rammer som styrker næringsliv og bosetting i Distrikts-Norge. Dette skal være langsiktige avtaler mellom staten og distriktskommuner med særlig behov for støtte til næringsutvikling». Videre står det at regjeringen «vil også utvikle regionvekstavtaler mellom staten, kommuner og fylker, som skal sikre utvikling og vekst i hele landet og langsiktige rammer for næringsliv, transport, bosetting, utdanning og vel-ferd».² Silke pakker er også nedfelt i KMDs «Strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre» (2021). Teoretisk informerte analyser av erfaringene vil være viktig å bygge på når man skal innrette nye modeller. Det er i dag 96 tettsteder med befolkning tilsvarende de 4 casekommunene, så erfaringene har stor overfø- ringsverdi.

Teoretisk utgangspunkt: Tidligere forskning på pakkepolitikk (byvekstavtaler), samordning og samskaping

Pakkepolitikk: Byvekstavtaler og belønningsordninger

Dagens byvekstavtaler er et viktig verktøy for å nå nullvekstmålet, et mål om at all vekst i persontransport i de største byområdene skal skje gjennom kollektiv, sykkel og gange. Nullvekstmålet er både et klimamål og et mål som kan gi vesentlige helsemes- sige effekter dersom man oppnår forbedret luftkvalitet, mindre støybelastning og mer aktiviserende mobilitet (NTP 2022–2033; Amundsen mfl., 2019). Byvekstavta- lene er en videreutvikling av pakkepolitikken i Oslopakke 3, belønningsordninger og bymiljøavtalene, og har infrastrukturtiltak og bilrestriktive tiltak som de viktigste elementene. I den siste utgaven avtaler (fra 2019/20) har arealdimensjonen fått en mer fremtredende rolle.

1. Prosjektnummer 285258.

2. Hurdalsplattformen – regjeringen.no

Ideen bak «pakkepolitikk» er å sikre samordning mellom aktører som kontrollerer ulike virkemidler, myndighet og ressurser (inkludert lokalkunnskap), slik at man får en samordnet innsats mot et felles mål (Amundsen mfl., 2019; Tønnesen mfl., 2021). Tiltakssammensetningen er først og fremst rettet mot tradisjonell areal- og transportpolitikk, for å redusere bilbasert mobilitet og fremme grønnere mobilitet – og med knutepunktutvikling og fortetting (Leknes & Uhre, 2021; Tennøy, 2021; Hanssen og Millstein, 2021). Pakkepolitikken forplikter derfor nøkkelaktører, i et politisk avtaledokument, til å jobbe aktivt sammen. I dag finnes det byvekstavtaler for Trondheimsområdet, Osloområdet, Bergensområdet og Nord-Jæren. I tillegg finnes det belønningsavtaler (belønningsordninger) for Grenland, Tromsø, Kristiansand og Buskerudbyen. Nedre Glomma har tidligere hatt en slik avtale. Tidligere studier av byvekstavtalene viser at de bidrar til økt grad av samordningskapasitet mellom arealmyndigheter og transportmyndigheter, samt økt helhetstankegang for utviklingen av et byområde (Hanssen & Tønnesen, 2022; Tønnesen mfl., 2021; Amundsen mfl., 2019; Tennøy, 2021; Leknes & Uhre, 2021; Hanssen & Millstein, 2021). Likevel pekes det også på utfordringer, særlig knyttet til hvorvidt avtaleordningen tar hensyn til myndighetsfordelingen i arealpolitikken, som etter pbl. (2008) er delegert til lokalt nivå.

Samordnings- og samskapingsperspektiver

Ideen bak «pakkepolitikk» er å sikre *samordning* mellom aktører som kontrollerer ulike virkemidler, myndighet og ressurser (inkludert lokalkunnskap), slik at man får en samordnet innsats mot et felles mål (Givoni mfl., 2013; Wicki mfl., 2019; Westskog mfl., 2020; Tønnesen, 2015). Koordinering eller samordning blir ofte forstått som «[t]he instruments and mechanisms that aim to enhance the voluntary or forced alignment of tasks and effort of organizations» (Bouckaert mfl., 2010, s. 16), og har tradisjonelt skjedd gjennom reguleringer (lov, forskrift, påbud, kontroll), finansieringsvirkemidler (skatt, gebyr, tilskudd, incentivordninger), informasjonsvirkemidler (pedagogiske føringer) og organisasjon (Hood & Margetts, 2007; Christensen & Læg Reid, 2011). Men man ser også markedsdrevet koordinering stimulert av tilbud og etterspørsel, hvor kontraktsformen kan brukes (Andersen & Røiseland, 2008). I tillegg trekkes ofte en mer nettverksbasert koordineringslogikk frem, basert på dialog og forhandlinger, som kan skape felles problemforståelse, tillit og forpliktende samarbeid og partnerskap. Byvekstavtalene og tettstedspakkene er eksempler på en *partnerskapslogikk* (Hanssen & Tønnesen, 2022), i internasjonal litteratur kalt «contractual management» (Smas, 2017).

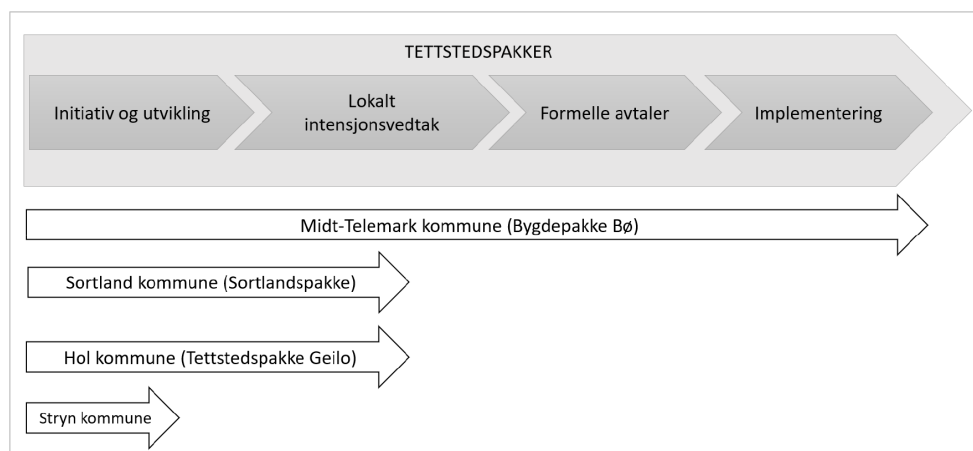
Samordningen i den norske pakkepolitikken har tre dimensjoner. For det første ønsker man å se *ulike forvaltningsnivåers* tiltak og myndighetsområder i sammenheng (vertikal-/flernivå-samordning). For det andre ønsker man å oppnå en større samordning av tiltak gjennom å se *flere sektorer i sammenheng* (*horisontal samordning*), primært arealplanlegging/arealbruk – og transportsektoren. For det tredje ønsker man å oppnå en mer *geografisk samordnet areal- og transportutvikling av*

arbeids-, bo- og serviceregioner som overskrider kommunegrenser. Dette innebærer at kjerneby (storby) og de tilgrensende omegnskommunene må sees i sammenheng (Simeonova mfl., 2017) siden de ofte danner en funksjonell byregion for arbeidspendling, økonomisk virksomhet, handelsvirksomhet, etc. Mange av de politiske målene om klimamål og vekst avhenger av utviklingen i hele byregionen.

Samskaping er et generisk begrep som ofte forstås som at offentlige og private aktører og/eller sivile aktører arbeider sammen gjennom å dele kunnskap og ressurser med hverandre (Røiseland & Lo, 2019; Torfing mfl., 2019) og forstå utfordringer, og sammen finner de frem til gode løsninger som bidrar til samfunnsutviklingen. Med andre ord skapes det offentlig verdi (Torfing mfl., 2020). Historisk sett har det norske samfunnet vært sterkt preget av samskaping, med omfattende samarbeid mellom frivillige og offentlige aktører om velferd og industriutvikling (Torfing mfl., 2019). I vår sammenheng er dette en viktig tilleggsdimensjon ved hva tettstedspakker kan oppnå en mobilisering av ressurser *utenfor* det offentliges myndighetsområde.

Om studien og datagrunnlag

Studien har vært et aksjonsforskningsprosjekt hvor målet var å utvikle en overførbar metodikk for samordning av areal-, transport- og sentrumspolitikk som fremmer attraktiv, inkluderende og klimavennlig utvikling av mindre norske tettsteder. Data-materialet bygger på empiriske studier av fire casekommuner. De ulike kommunene i studien vår var i ulike stadier av tettstedspakkeutviklingen, illustrert i figuren nedenfor.



Figur 1. Ulike stadier av tettstedspakkeutvikling i de fire casekommunene

Bø kommune (nå Midt-Telemark kommune) er den eneste kommunen i landet som har gjennomført et forprosjekt for en bygdepakke, og nå har integrert bygdepakken som en del av vanlig drift i kommunen (Midt-Telemark kommune, 2021). Erfaringer

fra Midt-Telemark kommune vil derfor gi verdifull innsikt og denne kommunen representerer det viktigste caset i artikkelen. I tillegg bygger vi på studier av tre kommuner som er kommet i ulike stadier av å utvikle liknende bygde- og tettstedspakker. Dette er Sortland, Hol og Stryn kommuner. Her har Sortland kommune og Hol kommune gjennom prosjektperioden fattet formelle vedtak for å begynne utformingen av tettstedspakker, mens Stryn ikke har kommet så langt. Det vil likevel være læring å hente fra prosessene i alle de tre kommunene.

Artikkelen baserer seg primært på følgende datamateriale:

- 37 kvalitative intervjuer med nøkkelaktører i de fire tettstedene (transkribert): Her intervjuet vi aktører fra kommunene (politikere og ulike deler av administrasjonen), fra regionalt nivå (ulike deler av fylkeskommunen), fra statlig nivå (Statens vegvesen) og fra næringsliv (butikkeiere, handelsstand, reiselivsaktører) og sivilsamfunn (ungdomsråd, organisasjoner).
- 2 Living labs (workshops) i hver av de fire kommunene (8 totalt). I den første living-lab'en diskuterte aktørene ulike problemstillinger knyttet til trafikk i sentrumsområdet, handel og liv i sentrum, bolig og fritidsbolig og velferd, inkludering og samarbeid. Den andre living-lab'en hadde som mål å forankre pakkeforslagene blant regionale og kommunale aktører, og problemstillingene har handlet om hvilke virkemidler som skulle inn, og hvordan man gjennom tettstedspakker kan forplikte aktørene. I living-lab'ene deltok aktører fra kommunene (politikere og ulike deler av administrasjonen), fra regionalt nivå (ulike deler av fylkeskommunen), fra statlig nivå (Statens vegvesen) og fra næringsliv (butikkeiere, handelsstand, reiselivsaktører) og sivilsamfunn (ungdomsråd, organisasjoner). Innspillene fra aktørene i disse to living-lab'ene inngår som datamateriale i denne artikkelen.
- Innledende spørreundersøkelser til befolkningen, med 150 innbyggere i hver kommune, gjennomført av ekstern (Kantar), om reise- og parkeringsvaner, bruk av sentrum og forhold for gående og syklende (totalt 600 respondenter).
- Fellessamlinger med forskere, kommuner og nøkkelaktører gjennom det 3-årige prosjektet – hvor resultat og problemstillinger ble diskutert.

I tillegg ble det i aksjonsforskningsprosjektet som helhet gjennomført flere studier, som parkeringstillinger og opplegg for videre kartlegging av bilparkeringsplasser i sentrum, for å vise bruk over tid, som også kan brukes for sykkelparkering. Det ble også gjennomført piloter for å teste potensielle permanente og fullskala tiltak, i alle kommuner, finansiert av kommunene selv eller Klimasatmidler. Pilotene inkluderte en midlertidig park, test av bestillingstrafikk, mobilitetspunkt, sentrumstiltak under korona og bruk av app for å organisere frivilligheten under korona. Det ble i tillegg utformet samskaptede areal- og transportnotat fra hver kommune (basert på data fra kommunene, SSB og lokale utredninger), og aktøranalyse og kartlegging av hvilke lokale vedtak det var viktig å følge opp. Aktørene i prosjektet utviklet i samarbeid en felles indikatormanual med indikatorer for å måle utvikling over tid.

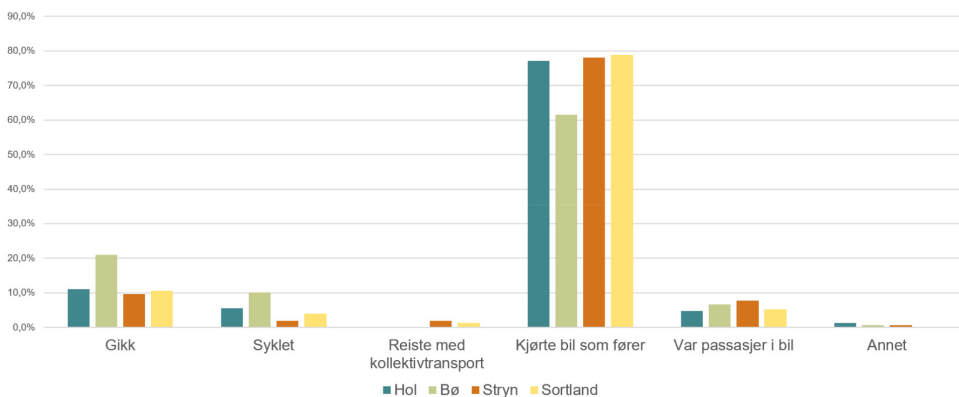
I denne artikkelen bygger vi primært på de kvalitative intervjuene, living-lab'ene og spørreundersøkelsene.

Hvilke utfordringer svarer bygde- og tettstedspakker som samordningsmodell på?

En pakkemodell innebærer en endret samarbeidsform, og en viktig problemstilling i studien var å belyse hva slags utfordringer de lokale pakkene skal svare på. Her ønsket vi å gå dypere inn i hva ulike aktører identifiserte som *utfordringer* med dagens situasjon og dagens måte å jobbe på.

Utfordringer med geografisk samordning: sentrumsutvikling og redusert bilbruk

Den formelle begrunnelsen for tettstedspakkene er at de skal vri by- og stedsutviklingen i en mindre bilavhengig retning, og gjøre sentrumsområdene mer attraktive og inkluderende (Hurdalsplattformen 2021-2024). Speiler så dette utfordringene i de fire tettstedsområdene vi har studert? Et viktig første steg var å fremskaffe kunnskap om lokale forhold, og i studien ble det gjennomført en survey til et representativt utvalg på 150 innbyggere i hvert av de fire tettstedene. Noe av formålet med surveyen var å undersøke om det utfordringsbildet kommunen la til grunn for å bli med i prosjektet, også ble delt av befolkningen. Når det gjelder mobilitetsutfordringene, viste surveyen at kommunens inntrykk av at det er mye internkjøring i kommunen, stemte. Surveyen viser at både Bø, Sortland, Stryn og Hol kommuner hadde omfattende internkjøring, og at de aller fleste kjører bil til sentrum, illustrert i figuren nedenfor.

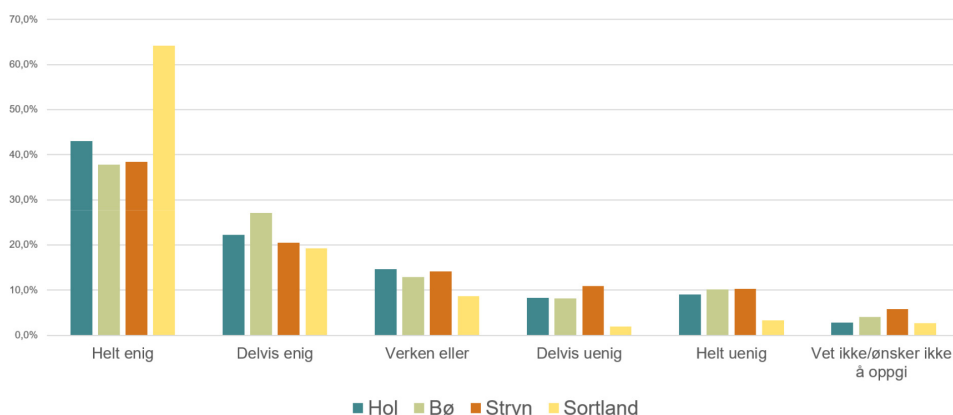


Figur 2. Hva var hovedtransportmiddelet sist du reiste til sentrum? (Kantar, N = 600)

Figuren viser at en stor majoritet kjørte bil som fører sist de reiste til sentrum. Nesten 80 % i Hol, Stryn og Sortland svarte dette, mens tallet var 60 % for Bø. Høyest andel

syklende var det i Bø (10 %), og det samme gjaldt gange (20 %), mens disse tallene var halvparten så store for de andre kommunene. Dette er viktig kunnskap å få frem, fordi alle disse tettstedene har viktige fylkesveier gjennom (eller ved) sentrum, og de har også stor gjennomfart. Internkjøring er det imidlertid lettere for kommunen å gjøre noe med.

Litteraturen (Coca-Stefaniak, 2013; Millington mfl., 2016; Tennøy mfl., 2014; Tennøy mfl., 2017; Tennøy, Knapskog & Wolday, 2022) trekker ofte frem at et viktig virkemiddel for å fremme attraktiv, inkluderende og klimavennlig utvikling av mindre norske tettsteder er å styrke sentrum, både med lokalisering av arbeidsplasser, servicetilbud og kollektivtrafikk. Dette innebærer å videreutvikle sentrumsområdet til å bli mer attraktivt for besøkende, handlende og som rekreasjon. Hvordan opplevde så befolkningen i de fire casekommunene sentrumsområdene sine? I figuren nedenfor vises hvor mange som ønsket mer liv i sentrum utenom arbeidstid.



Figur 3. Jeg skulle ønske det var mer liv i sentrum utenom vanlig arbeidstid (Kantar, N = 600)

Figuren viser at en stor andel av respondentene etterlyste mer liv i sentrumsområdene utenom arbeidstid. Så mye som 65 % i Sortland var helt enig, og inkluderer man dem som var delvis enig, er andelen 85 %. Tallet er lavere i de andre byene, men summen av dem som er helt eller delvis enig i påstanden, er betydelig også her, rundt 60 %. Surveyen viste derfor at et ofte gjentakende problem i norske tettsteder, nemlig omfattende bilbruk innad i kommunen og manglende liv i sentrum, også opplevdes av befolkningen i de fire tettstedene vi undersøkte. Den viste også at utfordringsbildet den kommunale ledelsen (politisk og administrativt) hadde som utgangspunkt for å arbeide frem tettstedspakker, var i overensstemmelse med hva respondentene fra befolkningen rapporterte i surveyen.

Utfordring for å få til flernivåsamordning

Styrking av sentrum og det å vri lokale mobilitetsmønster i en grønnere retning er begge klassiske «wicked problems» (Rittel & Webber, 1973), der mange aktører sitter

med myndighet og ressurser som må samordnes for å løse utfordringene. Utgangspunktet for «pakkepolitikk» er som sagt å skape samarbeidsmodeller mellom aktører som kontrollerer ulike virkemidler og ressurser (inkludert lokalkunnskap), slik at man får en samordnet innsats. De kvalitative undersøkelsene våre i studien dreide seg mye rundt denne problematikken. Her bygger vi særlig på de kvalitative intervjuene (37) som er gjort med nøkkelaktører fra statlig, regionalt og lokalt nivå – samt aktører fra sivilsamfunn og privat sektor. I tillegg ble det gjennomført to living-lab-er i hver kommune – som var workshops med forskere, myndighetsaktører og aktører fra næringsliv og sivilsamfunn – hvor temaene ble arbeidet med. I studien ble flere faktorer trukket frem som utfordringer for å få dette til. Med utgangspunkt i dette substansielle utfordringsbildet belyste studien gjennom andre undersøkelser (fagnotater, kartlegginger, kvalitative intervjuer og living-lab-er) hvordan organisering og samarbeidsmåter spilte inn på steds- og sentrumsutviklingen.

De empiriske studiene belyste flere utfordringer. For det første pekte informanter i de kvalitative intervjuene på *manglende koblinger og arenaer mellom relevante (ressurskontrollerende) aktører*. Mange administrativt ansatte i kommunene pekte på at det var et stort behov for samordning av nasjonale og regionale virkemidler – slik at nasjonale og regionale virkemidler bedre understøtter kommunenes arbeid, og ikke underminerer kommunens arbeid. Noen av informantene fra kommunene, både administrative og politiske, mente de i for liten grad klarte å trekke med seg fylkeskommunen og Statens vegvesen for å få bedre løsninger på trafikale situasjoner (fylkesveier) og bedre innretning på kollektivtransporten. Dette gjaldt særlig for Sortland, hvor fylkesveien går gjennom sentrumsområdet og fører til utrygge veier. Ifølge flere informanter savnet de «flernivå»-arenaer hvor lokale, regionale og nasjonale virkemiddelaktører kan samarbeide systematisk innenfor geografiske områder. Siden regionale planer bør ligge til grunn for samarbeid, etterlyser flere av de kommunale informantene at fylkeskommunen tar et større arenabygger- og koordinatoransvar. For det andre etterlyses flere «læringsnettverk» på tvers av kommuner, gjerne i regi av fylkeskommuner. Gode eksempler fra Geilo-området trekkes frem av informantene der, mer spesifikt «Planforum for Hallingdal» og Distriktssenterprosjektet Bolyst i Ål kommune, hvor også nabokommunene er invitert med.

For det andre pekte mange informanter på *behovet for klarere samlet visjon og mål for subregionen som tettstedet inngår i*. Denne etterlysingen kom fra både næringsliv, sivilsamfunn og kommunale aktører. Dersom aktører på tvers av myndighetsnivåer og sektorer, som sitter med relevant kunnskap, ressurser, virkemidler og myndighet, skal klare å trekke i samme retning, mener mange at det må formuleres en felles visjon og et mål for områdeutviklingen. Selv om regionale planer også er ment å være mål- og visjonsdokument, opplever ikke alle aktørene at de har presise nok mål for utviklingen av sin (små)byregion. Dette er i henhold til hva studier om byvekstavtalene også finner (Hanssen & Millstein, 2021; Leknes & Uhre, 2021; Tennøy, 2021; Tennøy mfl., 2022). Byvekstavtalene gjelder storbyområdene i Norge, men også der etterlyser kommunene bedre prosesser for å utforme felles visjoner for subregionene

avtaleverket gjelder. Ofte er de regionale planene for generelle, og de har ikke blitt utformet på en måte som har gitt subregionene mulighet til å utarbeide omforente visjoner som kan ligge til grunn for krevende areal- og transportomstillinger. Flere informanter vektlegger at også omegnskommunene må trekkes inn i et slikt målformuleringsarbeid, som kan gjelde for hele arbeids-, bolig- og serviceregionen.

For det tredje peker svært mange informanter – både fra myndigheter, næringsliv og sivilsamfunn – på *sentrum-periferi-spenninger som virker uheldig for en helhetlig utvikling av subregionen*. Slike spenninger gjør ofte at styrking av regionsentrene oppleves som en trussel for omegnskommunene, og mange av informantene fra regionsentrene opplever at slike spenninger gjør det vanskelig for kommunen å få nabo-kommuner til å dra i samme retning. Fylkeskommunens innsats er derfor viktig, for eksempel ved å bevilge midler til regionsenterutvikling, jobbe frem regionrådsmodeller, avtalemodeller for regionråd etc. Flere informanter mener at dette er modeller som man kan bygge videre på i tettstedspakker.

Utfordringer med å få til helhetlig (horisontal) samordning og samskaping mellom aktører lokalt

De kvalitative intervjuene og living-lab-ene i de fire kommunene fikk også frem at den *horisontale* samordningen mellom kommunale etater, næringsliv, kulturliv og sivilsamfunn er utfordrende.

For det første peker informantene på at det ofte er *behov for større integrasjon mellom det administrative og det politiske arbeidet* med bærekraftig tettstedsutvikling, også innad i kommunen. Informanter fra ulike deler av kommuneadministrasjonen trekker frem at manglende dypforankring hos lokalpolitikere er en utfordring for den langsiktige tenkningen, fordi man da kan få politiske enkeltvedtak som ikke er i tråd med kommunens overordnede retning. Det kan også føre til at nødvendige vedtak ikke blir fattet, fordi de er upopulære og ikke gir kortsiktig gevinst for lokalpolitikere. Konkret nevnes manglende politisk vilje til å innføre parkeringsavgift i sentrum eller å fjerne parkeringsplasser, manglende vilje til å innføre turistskatt, samt politikernes dispensasjonsvedtak – som noe som forhindrer mål som er nedfelt i planer og strategier. I living lab-en sa flere deltakere fra sivilsamfunnet at «det er pengene som rår», fordi de opplever at store, lokale investorer og næringsaktører får gjennom det de ønsker hos lokalpolitikere. Deltakerne – særlig fra sivilsamfunnet – etterlyste grundigere handels- og trafikkanalyser og spørreundersøkelser om trivsel i sentrum og bruk av sentrumsområdet, for å få et bredere kunnskapsgrunnlag for nødvendige vedtak om (kontroversiell) sentrumsutvikling som nedprioriterer bilens rolle. På den måten mener de at det blir vanskeligere for lokalpolitikere å rettferdiggjøre at de kun ivaretar snevre næringsaktørers interesser. Sivilsamfunnsaktører mener også at kommunen må kommunisere denne type kunnskapsgrunnlag bedre ut til befolkningen.

I alle kommunene mener informanter fra sivilsamfunnet at trengs mer *systematisk involvering og kanalisering av lokalkunnskap inn til kommunen*, både om deres

opplevelse av kvaliteter ved stedet og av deres preferanser og behov. Flere av kommunene manglet også systematisk kunnskap om boligbehovet, hvordan det lokale boligmarkedet virket, og virkningen av den bolig- og fritidsbolig-utbyggingen som skjedde. Informanter fra sivilsamfunnet etterlyser også mer kvalifiserte data om hva slags møteplasser som fungerer for ulike grupper, noe også kommunale planleggere ser det er behov for. Flere av kommunene har gjennomført forsøk på mer medvirkende prosesser for å få inn mer lokalkunnskap. I Sortland har planleggere arbeidet med nye former for medvirkning og samskaping; blant annet har de gjennomført Barnetråkk, og pop-up-parken var en samskapingsarena som gav viktige erfaringer. Hol kommune gjennomførte en innbyggerundersøkelse for å få inn synspunkter på hvordan kommunen arbeidet. Her fikk kommunen en veldig tydelig tilbakemelding: Innbyggerne ba kommunen begynne å sette innbyggerne først, og ikke utbyggerne (og hyttefolk) først. Det tydeligste funnet, som vi ser i alle de fire kommunene, er at informantene som representerer de unge (fra ungdomsråd og Barn og unges kommunestyre, ungdomsorganisasjoner), opplever at de ikke er tilstrekkelig inkludert i kommunens beslutningsprosesser, og at de ikke opplever at deres behov og preferanser får gjennomslag i steds- og sentrumsutviklingen. En annen gjennomgående tilbakemelding fra living-lab'ene i alle de fire kommunene er at næringslivet og handelsstanden etterlyser at kommunen samhandler med dem på en mer systematisk måte, og de etterlyser formelle arenaer for dette.

Videre rapporterer administrative informanter fra kommunene *om manglende tverrsektorielt samarbeid innad i kommunen rundt sentrums- og stedsutvikling*. Flere av informantene, særlig de som representerer planlegging og folkehelse, mener kommunene må bli mindre sektoriserte og at planlegging, næringsutvikling, det systematiske folkehelsearbeidet og skole i mye større grad må sees i sammenheng. Flere kommunale, administrative aktører tar til orde for at kommunen i større grad må arbeide for å fremstå som EN kommune utad. Informanter fra kommunen og sivilsamfunnsaktører mener også *kommunen må ta et tydeligere «place-making leadership»* i hvordan aktører trekkes inn.

Analyse av modellene for «bygdepakker» og «tettstedspakker»

Som vi har vist, belyser de empiriske undersøkelsene våre noen utfordringer – både substansielle og prosessuelle/organisatoriske – som de fire tettstedene sliter med for å få til helhetlig innsats rundt sin tettstedsområdeutvikling. Hvordan svarer de foreslåtte modellene for «bygdepakker» og «tettstedspakker» på disse utfordringene? De eksisterende byvekstavtalene bygger på belønningsordninger og Oslo-pakkene, som tradisjonelt har svart på et relativt snevert utfordringsbilde – og koordinert infrastrukturinvesteringer og bilreduserende tiltak. I de siste årene er arealpolitikk i større grad inkludert i avtaleverkene (Hanssen & Millstein, 2021; Leknes & Uhre, 2021, Tennøy, 2021; Tennøy mfl., 2022), men ikke temaer som sentrumsutvikling, folkehelse og inkluderende boligmarked. Et av målene våre med studien var å undersøke

om tettstedspakkene har potensial til å ta opp i seg slike temaer, og vi skal nå analysere pakkene med dette for øye.

Som tidligere presisert er det kun én tettstedspakke som er gjennomført (Bygdepakke Bø fra 2015), og den er vårt hovedfokus. Vi studerte i tillegg prosessene i Stryn, Hol og Sortland, som for de to sistnevnte kommunene har resultert i vedtak om å starte det formelle arbeidet med pakker. Erfaringene fra disse tidlige fasene kan gi verdifull læring for andre kommuner som skal ut i de samme prosessløpene i årene fremover. Vi skal først presentere modellene (5.1, 5.2) og deretter analysere bredden av tiltak (5.3) og hvordan organiseringen eventuelt sikrer samordning og samskaping (5.4).

Modellen «Bygdepakke Bø» (nå Midt-Telemark kommune)³

Bø kommune (nå Midt-Telemark) var tidlig ute med å lage en tverrfaglig «Bygdepakke Bø», og har gjennomført et forprosjekt (i 2015) og et hovedprosjekt uten statlige belønningssmidler, som i 2021 ble tatt inn i vanlig drift. Bøs befolkning har vært 10 444, men kommunen har i tillegg rundt 2000 studenter. Utgangspunktet var at lokalpolitikkerne ønsket å fjerne riksvei 36 (Bøgata), hovedferdselsåren mellom Seljord og Skien, som gikk rett gjennom sentrum, og legge den utenfor tettstedet. Statens vegvesen sa nei, og av utredninger gikk det frem at 80 % av trafikken var lokaltrafikk. SVV anbefalte derfor tilrettelegging for økt kollektivtrafikk, sykkel og gange, og kommunen ønsket å jobbe helhetlig og tverrfaglig med temaet. I evalueringen av forprosjektet fant Tønnesen og Knapskog (2017) at Bygdepakke Bø var:

1. Avgjørende for å få ned trafikkbelastningen i sentrumsområdet i Bø ved å redusere interntrafikken og organisere parkeringsarealet bedre.
2. At Bygdepakke Bø ikke finansieres med bompenger, gir et mulighetsrom for sentrumssatsing (fremfor veibygging som mange bypakker preges av).
3. På små steder er konsentrasjon av funksjoner og sentrumsliv spesielt viktig for å bygge opp under attraktiv tettstedsutvikling.
4. En tettstedspakke tilbyr en mulighet for effektiv organisering av små personalressurser, samt styrking av muligheten for å vinne igjennom med søknader til bevilgende myndigheter.

I hovedprosjektet var målet å oppnå nullvekst i lokaltrafikken i Bø sentrum og å få flere til å sykle, gå og reise kollektivt i og mellom attraktive tettsteder i den nye kommunen Midt-Telemark. Bypakke Grenland var et forbilde. I alt var 14 arbeidspakker/tiltak knippet sammen i Bygdepakke Bø:

1. Analyse – parkeringsstrategi for Bø sentrum
2. Mobilitetsstrategi for Midt-Telemark – et forprosjekt

3. Basert på foredrag av ordfører Siri Blichfeldt Dyrland (2021) PowerPoint-presentasjon (toi.no).

3. Mulighetsstudie – utvikling av Bø stasjon – økt parkeringskapasitet, utforming og opprusting
4. Mulighetsstudie Bøgata – utforming og funksjon
5. Prøv ein elsykkel!
6. Sykkelkampanjer
7. Temaplan for sykkel Bø kommune
8. Temaplan for sykkel Midt-Telemark kommune
9. Mulighetsstudie – fortetting med kvalitet i Bø sentrum
10. Mulighetsstudie – fortettingspotensialet på Gvarv
11. Utvikling av kollektivknutepunkt Gvarv
12. Måltall for sykkel, gange og kollektivbruk – indikatorer
13. Forskningsprosjektet Tettstedpakker for attraktiv, inkluderende og klimavennlig stedsutvikling
14. Strategi, styring og kommunikasjon.

I prosjektet har det også blitt prøvd ut en pilot med bestillingstrafikk, «HentMeg-tilbudet», hvor passasjerer bestiller bussen på nett eller kundesenter og blir henta innenfor åpningstiden og kjørt dit de vil, fra definerte holdeplasser innenfor Hent-Meg-sonen. Sonen er tilsvarende område som bussen tidligere dekket, og kunden betaler ordinær bussbillettpris. En annen pilot er mobiltetspunkt på Bø stasjon med Norges første tilbud om utleie av elsykkel og elbil utenfor en stor by (forskning.no). Her gikk bildelingstjenesten Move About, togselskapene Bane NOR og GoAhead, turistnæringen, Midt-Telemark kommune og andre sammen for å etablere et grønt transporttilbud i tilknytning til knutepunktet Bø stasjon. Fylkeskommunen og Regionalt forskningsfond Viken bidro med prosjektmidler, og både kommunen og Telemarksforskning kjøpte eierandeler i mobiltetspunktet for å sikre finansieringen. Piloten vil videreføres, og erfaringer viser viktigheten av at flere samarbeidspartnere går sammen for å sikre stabil og langsiktig drift.

I tillegg til de nyskapende samarbeidene rundt enkeltprosjekter er det i tillegg interessant å se på hvordan bygdepakken som *helhet* har vært organisert, for å diskutere potensialet slike pakker har for horisontal, vertikal og geografisk samordning.

Det formelle *eierskapet* til bygdepakken ligger hos *kommunen*, ved kommunestyret. Den prosjektansvarlige er rådmannen, og prosjektleder er en administrativt ansatt fra kommunen. Dermed er eierskapet lagt hos politisk og administrativ ledelse. I tillegg har det vært en *intern prosjektgruppe i kommunen*, og for å involvere flere næringslivsaktører og frivillige i prosjektet er det og vil bli opprettet ad hoc-grupper innenfor de ulike arbeidspakkene.

Partnerne i bygdepakkeprosjektet har vært Vestfold og Telemark fylkeskommune, Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Bane NOR, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark fylkeskommune og Midt-Telemark kommune. Bygdepakken har hatt *en styringsgruppe* som forener alle partnerne og dermed flere forvaltningsnivåer og sektorer (vertikal og horisontal samordning). Det har også vært organisert en *arbeids-*

gruppe som forener flere forvaltningsnivåer og sektorer – inkludert næringslivet. Her sitter prosjektleder (fra kommunen), prosjektsjef Bane NOR, rådgiver Vestfold og Telemark fylkeskommune, rådgiver Statens vegvesen, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, rådgiver kommune, planlegger kommune, prosjektleder Sykkkelbygda Bø, representant fra næringslivet i Midt-Telemark. Partene har ansvar for å følge opp målsettinger og føringer i overordna planer for samordna areal og transport, møte på møter og bidra med arbeidsinnsats innenfor sine fagfelt.

Det er inngått en *partnerskapsavtale* med Vestfold og Telemark fylkeskommune og Midt-Telemark kommune i 2020. Hovedprosjektet for bygdepakken varte ut 2021. Bygdepakken har fungert såpass bra at kommunen i 2021 vedtok å videreføre prosjektet som en del av *ordinær drift*. I kommunestyrevedtaket står det: «Midt-Telemark kommunestyre ber kommunedirektøren syte for at det gode samarbeidet med dei regionale samarbeidspartnarane i Bygdepakka, blir vidareført i ordinær drift og formalisert gjennom ein avtale gjeldande frå 2022» (FS- 36/21, Vedtak). Kommunestyret presiserer i dette vedtaket at en vesentlig ting som må sikres vidare, er at det er *kommunen* som fremdeles skal være initiativtaker og pådriver. Dette er en interessant forskjell fra byvekstavtalene, hvor departementene (særlig Samferdselsdepartementet) har vært pådriver. I tillegg presiserer kommunestyret i vedtaket at pakken skal bygge på partenes overordnede mål og gjeldende areal- og transportplaner. Altså understrekes koblingen til helhetlige planer etter plan- og bygningsloven, noe som også er sentralt i byvekstavtalene (Tennøy mfl., 2022). Kommunestyret understreker også at bygdepakkens prinsipp om tverrfaglig samarbeid og finansiering gjennom spleiselag skal videreføres, samt at tiltakene skal prioriteres i tråd med politiske vedtak. Kommunestyret sier også at de ønsker at formelle samarbeidsavtaler med regionale myndigheter skal være verktøy for et effektivt og innovativt regionalt samarbeid i subregionen, som må til for at kommunen når sine egne mål (FS- 36/21, Vedtak). Dette er en indirekte innrømmelse av at de eksisterende styrings- og koordineringsmekanismene – for eksempel gjennom regionale planer – ikke fungerer som ønskelig.

Vedtaket om at pakken går fra å være prosjekt til å inngå som en del av ordinær drift, innebærer også at koordineringsarbeidet nå skal ligge hos kommuneledelsen. Den ekstra stillingsressursen opphører – og koordineringsarbeidet skal nå ligge hos et tverrfaglig team i staben hos assisterende kommunedirektør (FS- 36/21, Vedtak).

Hva trekker så informantene frem av faktorer som har bidratt til at bygdepakken har vært så suksessfull at den blir videreført i drift? For det første har *god ledelse* av bygdepakken vært avgjørende, særlig for å få til et godt *samspill mellom politisk og administrativ ledelse*. Kommunen vurderer nå å inkludere også opposisjonspolitikere i styringsgruppa for å representere det politiske spennet i Midt-Telemark. Dette kan styrke det mer langsiktige perspektivet på satsingen. Kommunen vurderer også å få inn flere aktører fra privat sektor i arbeidsgruppen, først og fremst Gårdeierforeningen, for å kunne bedre samarbeidet om sentrumsutviklingen. De vurderer også å etablere et nytt samarbeidsforum med aktører fra sivilsamfunnet, som studenter, rånere, universitetet, grendelagene, folkehelsekoordinator og andre (Siri Blichfeldt Dyrland

– sluttseminarforedrag 2021). For det andre vektlegger informantene *god prosjektorganisering* som viktig for å få til flernivåsamordning. Ulike myndighetsnivåer samarbeider ikke automatisk, så en prosjektgruppe utgjør en god ramme rundt samhandlingen. Måloppnåelse i bygdepakken krever at virkemiddelaktørene trekker i samme retning, og her har det vært viktig at partnerne sitter rundt samme bord, for å få den samme forståelsen av utfordringsbildet og hva man kan gjøre. For det tredje trekker informantene frem betydningen av eksterne midler for å understøtte samarbeidet. Gjennom spleiselag og søknader om forskningsmidler og tilskudd har aktørene arbeidet seg sammen. For det fjerde trekker aktørene frem betydningen av å bygge kompetanse internt. Bø og Sauherad har satt av midler til ledelse av hovedprosjektet og bygget opp kompetanse i egen kommune (nå Midt-Telemark).

Ulike stadier i utviklingen av tettstedspakker i Sortland, Hol og Stryn kommuner

De andre kommunene i studien, Sortland, Hol og Stryn, er i ulike stadier i utviklingen av tettstedspakker – som figur 3 illustrerer.

I *Sortland kommune* i Nordland, et regionsenter med rundt 5500 innbyggere, har de gjennom prosjektperioden på tre år arbeidet for å vinne gehør hos lokalpolitikerne for å starte utformingen av en pakke. Formannskapet vedtok i desember 2021 å gå videre med arbeidet med å utvikle en «Sortlandspakke». Kommunestyret forankret arbeidet i egne retningsgivende planer.⁴ Videre ønsker det administrative og politiske lederskapet i kommunen at arbeidet med en pakke må føre til bedre samarbeid om fylkesveien som går gjennom sentrumsområdet, slik at relevante aktører kan samarbeide planmessig og finansielt for å få til løsninger som både sikrer mobilitetsbehovet for regionen og lokalsamfunnets behov for trygghet og trafiksikkerhet.⁵ Den administrative ledelsen hadde lagt inn mange ambisjoner i saksgrunnlaget, som innebar å ta tak i kontroversielle temaer i den lokale konteksten. Dette var særlig knyttet til trafikkregulering i sentrum, som parkeringsløsninger med tidsbegrenset parkering, samt diskusjon av bompenger for å få realisert planer.⁶ Det politiske lederskapet (formannskapet) vedtok å gå videre med arbeidet med formuleringen:⁷ «Det jobbes

4. I saksgrunnlaget sies det at «[b]ypakken vil kunne inngå som en sentral del i temaplanen Stedsutvikling og mobilitet, vedtatt som del av Sortlands planstrategi samt ved rullering av Byplan for Sortland», og «arbeidet med tettstedspakker kan sees på som et første skritt i et arbeid med å følge opp samfunnsdelen, Strategisk Næringsplan og Veipakke Vesterålen». Fra Sortland kommune (2021), *Drøftingssak «Sortlandspakka»*, Formannskapssak 021/21 Formannskapet 02.12.2021.
5. «Formålet med en bypakke Sortland, er å styrke Vesterålgata som regionalt knutepunkt og hovedfartsåre i Vesterålen. Slik kommunedirektøren ser det, må det etableres en organisering der berørte parter, kommune, fylkeskommune, Vegvesen, Vesterålen Næringslivssamarbeid mfl., sammen bidrar, planmessig og finansielt i å vurdere og iverksette løsninger som ivaretar de regionale behovene samtidig som gata inngår som en del av lokalsamfunnet», Formannskapssak 021/21 Formannskapet 02.12.2021.
6. Sortland kommune (2021), *Drøftingssak «Sortlandspakka»*, Formannskapssak 021/21 Formannskapet 02.12.2021.
7. Sortland kommune (2021), *Drøftingssak «Sortlandspakka»*, Formannskapssak 021/21. Formannskapet 02.12.2021.

videre med prosjekt Vesterålgata som har som mål å øke framkommeligheten og legge til rette gode tiltak for de myke trafikantene, blant annet en planfri kryssing. Dette arbeidet forutsetter tett samarbeid med veieier Nordland fylkeskommune. Søknad om deltakelse i tettstedsprogrammet legges fram som egen sak for formannskap og kommunestyre» (Sortland kommune, 2021a). Sortlandspakken har derfor et tydelig politisk fokus på å få til nye veiløsninger som i større grad vil støtte opp under sentrumsutvikling og stedsutvikling.

Hol kommune, med Geilo som kommunesentrum, har også fattet vedtak om å utvikle en tettstedspakke. Hol hadde i 2019 rundt 4500 innbyggere, hvor 2500 bor på Geilo. I tillegg er det 5900 hytter og en rekke hoteller, og på det meste befinner det seg rundt 45 000 mennesker i kommunen. Å ivareta innbyggernes behov og samtidig tilrettelegge for turister er en sentral utfordring. Sentrum ligger ved jernbanestasjonen, og riksveg 7 går utenom i sør.

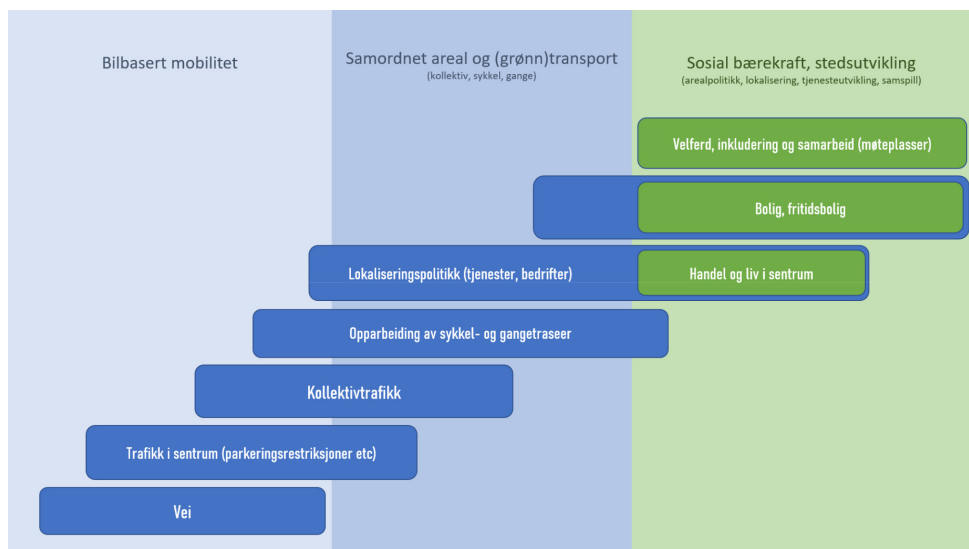
For kommunen har det vært viktig å arbeide frem et kunnskapsgrunnlag for en tettstedspakke – et kunnskapsgrunnlag som alle aktørene har tillit til og kan forenes om. Det har i tillegg vært viktig å arbeide frem felles visjoner og mål som aktørene i fellesskap kan arbeide for. Hol kommune har også hatt et ønske om å etablere et mer systematisk samarbeid med «nye» aktører om mobilitetsløsninger – slike som kollektivaktører som Bane Nor, Vy og Brakar (kollektivselskap i tidligere Buskerudområdet). Kommunen ser at de kan få til synergieffekter ved å kople tettstedspakkeprosjekt med pågående prosjekt i regi av Visit Geilo – Geilo 2023, og ønsker å rette den særlig inn mot stedsutvikling (Hol kommune, 2021). Det har derfor vært stor vilje i kommunen, både fra administrativ og politisk ledelse, til å utvikle forslag til en egen tettstedspakke. Dette reflekteres i det formelle vedtaket den politiske ledelsen i kommunen, ved kommuneplanutvalget, vedtok på slutten av prosjektperioden, i november 2021. Her sies det at «[k]ommunestyret tar sluttrapport fra forskningsprosjektet Tettstedspakke Geilo til orientering og vedtar at Hol kommune oppretter prosjektet 'Tettstedspakke Geilo' med utgangspunkt i forslaget i rapporten levert av Transportøkonomisk institutt. Prosjektet organiseres i tråd med rapporten» (Sak 22/2021 i møtet den 24.11.2021, Hol kommune, 2021a). I rapporten vektlegges behovet for å jobbe med følgende temaer: For det første å arbeide med trafikk i sentrumsområdet, blant annet med å styrke kunnskapsgrunnlaget ved gjennomføring av reiseundersøkelser, indikatorer for reisevaner og utredninger av tiltak for å reise til/fra Geilo uten bil. I tillegg er det behov for å prioritere gående og syklende i areal- og transportplanleggingen. Rapporten har også identifisert behov for å arbeide for å styrke handel og liv i sentrum, blant annet ved å styrke samarbeid med næringsliv og private aktører, gjøre sentrum mer attraktivt og følge opp vedtatte planer. I tillegg identifiserer rapporten behov for at pakken inkluderer tiltak som berører livskvalitet, velferd og medvirkning, som å styrke frivilligheten (med NyBy-app), sette i gang forprosjekt om oppvekstforhold på Geilo og bedre informasjonsflyten mellom kommunen og innbyggerne (begge veier, inkludert sterkere kanaler for medvirkning). Det arbeides nå med å utarbeide en avtalemodell for tettstedspakken.

Stryn kommune har ca. 7100 innbyggere, med et kommunesenter med 3000 innbyggere. I Stryn er det utfordringer med knapphet på sentrumsareal, kryssende arealinteresser, flom- og skredfare, og store trafikktopper i sommersesongen. Kommunen har i løpet av prosjektperioden hatt living-lab'er og diskusjoner rundt hvordan knappe sentrumsareal kan brukes best mulig for å styrke sentrum, og hvordan redusere trafikkbelastningen i sentrum uten å gjøre sentrum mindre attraktivt og tilgjengelig i en langstrakt kommune. Arbeidet i Stryn viste imidlertid at det er tid- og ressurskrevende arbeid å utforme slike samarbeidsmodeller, og det krever grundige forankringsprosesser hos alle parter. I Stryn lot dette seg ikke realisere innen en treårsperiode. Kommunen har ikke valgt å gå videre med tettstedspakkeutviklingen, og har så langt ikke behandlet eller gjort vedtak om pakkeforslaget som er utarbeidet. Stryn arbeider med en områdeplan for Stryn sentrum, og vil vurdere hvordan en tettstedspakke eventuelt kan koples til gjennomføring av områdeplanen. Det er også satt i gang en prosess for å lage et dialogbasert samarbeid med regionale aktører.

Analyse av innhold – hvor brede temaer?

Den eksisterende «bygdepakken» for Midt-Telemark kommune og de to intensjonsvedtakene om fremtidige tettstedspakker baserer seg på samme idégrunnlag som byvekstavgiftene.

De tidligste generasjonene av avtaleordninger, som belønningsordninger og Oslo-pakkene, var primært en samling infrastrukturinvesteringer og virkemidler rettet mot bilbasert mobilitet og kollektivtrafikk (Hanssen & Tønnesen, 2022, Amundsen mfl., 2019). Bymiljøavtalene, byutviklingsavtalene og byvekstavgiftene har utviklet seg fra å være utelukkende mobilitetsorientert til i større grad også å inneholde mål og virkemidler knyttet til areal- og forfettingspolitikk. Mobilitetsperspektivet er likevel det dominerende. Tettstedspakkene hviler på samme tankegang, med sterk vekt på reduksjon av bilbasert mobilitet. En uttalt ambisjon med bygdepakker og tettstedspakker har imidlertid vært å ha et *bredere fokus* enn byvekstavgiftene, og inkludere tiltak for mer *helhetlig* stedsutvikling. Dette er i samsvar med stortingsmeldingen *Berekraftige byar og sterke distrikt*, hvor det fremheves at bærekraftig arealbruk og transportsystem ikke bare fremmer miljøhensyn, men også sosial integrasjon og økonomisk aktivitet (St.meld. nr. 18 (2016–2017)). Sosial bærekraft er et aspekt som hittil har fått lite oppmerksomhet i bypakker og byvekstavgifter. Pakkestrukturen som er foreslått i tettstedspakkene, har innsatsområder som «Velferd, inkludering og samarbeid» og «Bolig og fritidsbolig». Dette er nyvinninger, som ikke finnes i byvekstavgiftene. Utviklingen kan illustreres ved figuren nedenfor.



Figur 4. Trappetrinnsmodell for temaer som inkluderes i pakker

Bygdepakke Bø og de foreslåtte temaene for utviklingen av tettstedspakkene for Sortland og Geilo har et bredere stedsutviklingsperspektiv enn byvekstavgiftene for de større byområdene. Mens byvekstavgiftene kun inkluderer de blå «trinnene», så fordrer et bredere stedsutviklingsperspektiv også bredere involvering av mange av kommunens tjenesteområder, som arealplanlegging-, helsetjenester- og sosiale tjenester, skolesektor, barn og unge, frivillighet og kultursektor. Det krever også samarbeid og innsats fra fylkeskommunen når det gjelder folkehelsearbeid, kollektivtransport, vei og videregående skoler, og fra statsforvalteren, og at en større bredde av aktører i næringsliv og frivilligheten i sivilsamfunnet kobles på arbeidet. Forslagene til fremtidige tettstedspakker beveger seg altså inn på det grønne området i figuren, som kan kategoriseres som «sosial bærekraft og stedsutvikling». I den eksisterende bygdepakken i Midt-Telemark kommune er forfetting med kvalitet i Bø sentrum et av de 14 satsingsområdene, mens de også har et satsingsområde for strategi, styring og kommunikasjon – altså et organisasjonsutviklings- og demokratisk styringsperspektiv som kan plasseres i det grønne feltet. Det politiske vedtaket i Sortland kommune har et mer tradisjonelt hovedfokus på fylkesvei og trafikkregulering i sentrum, altså de nederste trinnene. Vedtaket i Hol kommune stadfester de anbefalingene TØI-rapporten kommer med om å inkludere tiltak plassert på alle trinnene i trappen. Dermed øker man potensialet for koordinering av bilbasert mobilitet, samordnet areal og transport (inkludert grønn mobilitet) og sosial, bærekraftig stedsutvikling.

Analyse av hvordan organiseringen sikrer samordning og samskaping

Som tidligere nevnt er det teoretiske rasjonalet bak «pakkepolitikk» å sikre *samordning* mellom aktører som kontrollerer ulike virkemidler, myndighet og ressurser

(inkludert lokalkunnskap) (Givoni mfl., 2013; Wicki mfl., 2019; Westskog mfl., 2020; Tønnesen, 2015; Hanssen & Tønnesen, 2022).

Den norske pakkepolitikken er forhandlings- og avtalebasert, og forpliktelsene nedfelles i formelle avtaledokument. I bygdepakken er det inngått en *partnerskapsavtale* mellom Vestfold og Telemark fylkeskommune og Midt-Telemark kommune i 2020. Kommunen ønsker at man i det videre samarbeidet bør få liknende enkeltvis avtaler mellom kommunen og partnerne, som Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Bane NOR og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Her er spørsmålet om en mer helhetlig avtale mellom alle aktørene, som byvekstavtalene er, ville sørget for *bedre samordning*. Noe av kritikken mot byvekstavtalene (Amundsen mfl., 2019; Hanssen & Millstein, 2021; Tennøy, 2021; Leknes & Uhre, 2021) er imidlertid at de i større grad må respektere kommunen som primær arealmyndighet. I tettstedspakkene står kommunen selv som «eier», og er den viktigste «regissør» av pakkene, en rolle Statens vegvesen har i byvekstavtalene. Dette fordrer enda bedre prosedyrer for systematisk forankring og samhandling innad i kommunen. Her har Midt-Telemark utviklet en nyskapende *organiseringsmodell* hvor forankringen sikres ved å gi det formelle *eierskapet* til kommunestyret, med rådmannen som prosjektansvarlig. Dermed er eierskapet plassert hos politisk og administrativ ledelse. Den *operative prosjektleder* er kommunalt ansatt, som har en *kommuneintern prosjektgruppe* å spille på. Disse representerer kommunen i *arbeidsgruppen*, en gruppe bestående av partnerne Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Bane NOR og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, samt fylkeskommunen. Arbeidsgruppen sikrer vertikal samordning, og det finnes også en øverste styringsgruppe med representanter fra alle partnerne. I arbeidet informerer offentlige myndigheter hverandre om hva de gjør i egen sektor, noe som ikke nødvendigvis skjer ellers, og forplikter seg til å gjennomføre noen prosjekter sammen.

Kommunen har altså rustet seg godt for å ha kompetanse og kapasitet til å fungere innenfor en flernivåsamhandlingsdynamikk, noe kommuner ofte mangler (Hanssen mfl., 2015). For å involvere flere næringslivsaktører og frivillige i prosjektet har kommunen opprettet ad hoc-grupper innenfor enkelte arbeidspakker, og vil opprette flere.

En viktig erfaring er behovet for å *arbeide frem omforente visjoner og mål* for samarbeidet, for å koordinere offentlige virkemidler og tiltak, som må understøttes av en kunnskapsbase og indikatorer for tiltakenes måloppnåelse. Visjonene er også viktige for å stimulere bedrifter og privat sektor til å dra i samme retning og få til nyskapende samarbeid (samskaping) samt å få til holdnings- og atferdsendring hos innbyggerne. Dette er i tråd med funn i studier av forhandlingsprosessene i byvekstavtaleordningen, hvor mangel på visjonsprosesser er en av de viktigste innvendingene mot prosessene (Tennøy mfl., 2022). Studien av Midt-Telemark (tidligere Bø) kommune viser hvor viktig det er at kommunens lederskap hviler på en proaktiv samfunnsutviklerrolle, som utløser kapasitet og styrker kommunen som kompetansemiljø, og som systematisk innhenter lokalkunnskap for å få et fylldigere bilde av lokale utfordringer.

Dette kan gjøres ved å etablere arenaer for gjensidig læring, holdningsskaping og eierskap. Studiene viser at for å få til en pakke må kommunen ta en sterk fasilitator- og tilretteleggerrolle og i større grad etablere arenaer for samskaping mellom innbyggere, kommuneansatte, politikere, frivillige organisasjoner, academia og lokalt næringsliv. De andre kommunene har ikke kommet like langt i å rigge til et samarbeid og avtaleverk med andre aktører. Eksempelene i alle kommuner viser hvor viktig det er at det lokale planverket brukes aktivt som retningsgivende, strategisk verktøy i arbeidet, særlig for å ha en helhetlig tilnærming til sentrumsutvikling og komme bort fra silotenkningen. Utfordringene er å oversette prinsippene og målene til arealpolitikk, og være konsekvente når utbyggere kommer med innsendte detaljreguleringsplaner som fraviker prinsippene. En bygdepakke kan bidra til å sikre at det overordnede planverket motvirker det som kan oppleves som en stor utfordring; de små dagligdagse bruddene som gjør at store tanker blir fragmentert på neste nivå. Pakkene kan gjøre det lettere for politikere og befolkning å se sammenhenger, for eksempel mellom bilkjøring og folkehelse, manglende møteplasser og utenforskap.

Konklusjon

I lys av de teoretiske perspektivene våre rundt samordning og samskaping – hvordan har arbeidet med tettstedspakker fungert i en flernivåsetting, og mellom offentlig, privat og frivillig sektor lokalt? Vi spurte først hvilke utfordringer bygde- og tettstedspakkene skulle svare på. Her fikk både survey til befolkningen og kvalitative studier frem at internkjøring i kommunen (særlig til og fra sentrum) og manglende liv i sentrum opplevdes som store substansielle utfordringer i alle de fire kommunene. I tillegg opplevde de intervjuede aktørene at det var behov for bedre måter å samarbeide på, både på tvers av sektorområder internt i kommunen og med næringsliv og sivilsamfunn. Videre ble det pekt på at samhandlingen og samordningen mellom forvaltningsnivåene kunne bli bedre, for å få virkemidlene til å dra i samme retning. Hvordan så de gjennomførte og foreslåtte pakkene ut, sammenliknet med de etablerte modellene for byvekstavtaler? I analysen av den gjennomførte Bygdepakke Bø, samt intensjonsvedtakene i Hol og Sortland kommuner, fant vi at disse pakkene går lenger enn byvekstavtalene når det gjelder *bredde* i tiltak. Mens byvekstavtalene bygger på ordninger for veiinvesteringer, kollektivtransport og bilreducerende tiltak, og nylig har inkludert arealdimensjonen, går bygdepakkene/tettstedspakkene enda et skritt videre og inkluderer møtestedsutvikling og tiltak for å styrke handel og liv i sentrum. Vi var også interessert i å se hvordan arbeidet med tettstedspakker hadde fungert som samskapingsmodell i en flernivåsetting, og mellom offentlig, privat og frivillig sektor lokalt. Her var erfaringene fra Bø (Midt-Telemark) kommunes bygdepakke spesielt interessante, som den eneste bygdepakken som er gjennomført. Bygdepakken kan beskrives som a) *en pakke* med virkemidler og tiltak som til sammen skal gi bedre stedsutvikling, b) *en samarbeidsmodell* som får kommune, fylkeskommune og stat til å sitte rundt samme bord og jobbe for å samordne sin innsats, og c)

indikatorer som kan brukes for å si noe om virkningen av pakken. Pakkene skaper altså nye samhandlingsarenaer på tvers av forvaltningsnivåer, på tvers av sektorer, og på tvers av skillet mellom fag/administrasjon og politikk. Studien får frem at arenaene fungerer som informerende, lærende og holdningsskapende arenaer som bidro til gjennomføring. Videre viser erfaringene fra alle kommunene at kunnskapsinnhenting som skjedde gjennom trafikkanalyser, survey og indikatorutvikling, bidro til et bredere kunnskapsgrunnlag i kommunale prosesser, og at dette igjen skapte holdningsendringer og ga grunnlag for sterkere politisk lederskap i lokal areal- og transportpolitikk. Slik kunnskap kan også skape større aksept for at behovet for investeringer og tiltak er størst i (region)sentre, og at indirekte gevinst av slike investeringer også vil tilflytte omegnskommunene. Arbeidet bidro også til å opplyse den offentlige diskusjonen rundt upopulære vedtak, som parkeringsrestriksjoner i sentrum etc. Likevel er det å bygge modeller for tettstedspakker omfattende samskappingsarbeid som krever kontekstuell forståelse og grundige forankringsprosesser hos alle parter, noe også litteraturen vektlegger (Torfing mfl., 2019, 2020). Studien viste at dette tar tid, særlig når det er en kommune som må være katalysator, og at det ikke alltid lar seg realisere innen en treårsperiode (som i Stryn).

Byveksttaltene for de store byene hviler på tunge, statlige infrastrukturinvesteringer, og disse investeringene utgjør viktige incentiver for å vri kommunenes politikk. Dette mangler i bygde- og tettstedspakkene, og de statlige midlene har vært små tilskuddsordninger – som klimasats fra KLD. Vestfold og Telemark fylkeskommune har bevilget litt midler til Midt-Telemark for å støtte bygdepakka. Erfaringene fra studien av de fire kommunene viser at det er behov for bedre finansiering av elementer det ikke er lett å få prosjektmidler til, som analyser, indikatorutvikling og datainnsamling.

Litteratur

- Amundsen, H., Christiansen, P., Hanssen, G.S., Hofstad, H., Tønnesen, A. & Westskog, H. (2019). *Byveksttaltaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer*. CICERO 2019:13.
- Andersen, O.J. & Røiseland, A.,(2008). *Partnerskap – problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bouckaert, G., Peters, G. & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Houndsmill, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Christensen, T. & Lægread, P. (2011). Complexity and hybrid public administration – theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407–423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Coca-Stefaniak, A. (2013). *Successful town centres: Developing effective strategies*. Technical Report. London: Association of Town and City Management.
- Distriktssenteret (2022). *Tettstedspakker for attraktiv, inkluderende og klimavennlig stedsutvikling* (publisert 4.3.2022). <https://distriktssenteret.no/artikkel/tettstedspakker-for-attraktiv-inkluderende-og-klimavennlig-stedsutvikling/>

- Forskning.no (2021). *Norske småbyer får oppskrift på hvordan de kan bli mer attraktive og klimavennlige* (publisert 2.11.2021) <https://forskning.no/baerekraft-de-regionale-forskningsfondene-land-og-regioner/norske-smabyer-far-oppskrift-pa-hvordan-de-kan-bli-mer-attraktive-og-klimavennlige/1928228>
- Givoni, M., Macmillen, J., Banister, D. & Feitelson, E. (2013). From policy measures to policy packages. *Transport Review*, 33(1), 1–20. <https://doi.org/10.1080/01441647.2012.744779>
- Hanssen, G.S., Helgesen, M.K. & Holmen, A.K. (2015). The municipality as negotiator in multilevel governance of health care. *World Political Science Review*, 11(2), 303–324.
- Hanssen, G.S. & Millstein, M. (2021). *Arealdimensjonen for byvekstavtalene i Bergensområdet*. (NIBR-rapport 2021:4). Oslo, NIBR.
- Hanssen, G.S. & Tønnesen, A. (2022). Core-city climate leadership in metropolitan contractual management agreements. *European Planning Studies*, 30(2), 269–291. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1947988>
- Hol kommune (2021). *Sluttseminar Tettstedpakker*. Kommentarer fra Hol kommune (24.09.2021) <https://www.toi.no/getfile.php/1371229-1633344572/mmarkiv/Hannes%20mappe%202020/byby%202021/7%20Amundsen%20kommentar%20Hol.pdf>
- Hood, C. & Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age (Public Policy and Politics)*. Houndsmill, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hurdalsplattformen (2021–2024). *Regjeringsplattform for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/?ch=1>
- KMD (2021). *Strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-smabyer-og-storre-tettsteder-som-regionale-kraftsentre/id2862406/>
- Leknes, E. & Uhre, A.N. (2021) *Case Nord-Jæren: Byvekstavtalene, regionalplan og arealplanleggingen*. (NORCE-rapport 2-2021). NORCE Samfunn. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/2730808>
- Meld. St. 20 (2020–2021). *Nasjonal transportplan 2022–2033*. Tilråding fra Samferdselsdepartementet 19. mars 2021, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Solberg). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-20-20202021/id2839503/>
- Midt-Telemark kommune (2021). *Bygdepakke Midt-Telemark – mandat for å sikre vidareføring av samarbeidet med regionale partnere*. Sak i formannskapet 19.4.2021 (sak 36/21), kommunestyret 26.4.2021 (sak 43/21).
- Millington, S., Ntounis, N., Parker, C. & Quin, S. (2016). *Multifunctional Centres: a sustainable role for town and city centres*. (Report). Manchester: Manchester Metropolitan University.
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Røiseland, A. & Lo, C. (2019). Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 1, 51–58. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03>
- Simeonova, V., van Eupen, M., Clement, J., Baraggia, A., Hanssen, G.S., Hofstad, H., Tosics, I. & Gerohazi, E. (2017). *SPIMA – Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas*. (ESPON-report, targeted analysis). ESPON.

- Smas, L. (2017). *Urban Contractual Policies in Northern Europe*. (Nordregio Working Paper 3). Nordregio.
- Sortland kommune (2021a). *Drøftingssak «Sortlandspakka»*, Formannskapssak 021/21 Formannskapet 02.12.2021.
- Sortland kommune (2021b) *Sluttseminar Tettstedpakker*. Kommentarer fra Sortland kommune, ved Terje Kili Kommunalsjef, Teknisk. 24.09.2021
- Meld. St. 18 (2016–2017). *Berekraftige byar og sterke distrikt*. Tilråding frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet 17. februar 2017, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Solberg). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20162017/id2539348/>
- Tennøy, A., Tønnesen, A. & Øksenholt, K.V. (2021). *Arealdimensjonen i byvekstavtalene: Case Trondheimsområdet*. (TØI-rapport 1829/2021). Oslo, TØI.
- Tennøy, A., Knapskog, M., Gundersen, F., Hagen, O.H., Skartland, E.G. & Øksenholt, K.V. (2017). *Statlig lokalisering – hvor og hvorfor?* (TØI-rapport 1576/2017). Oslo, TØI.
- Tennøy, A., Knapskog, M. & Wolday, F. (2022). Walking distances to public transport in smaller and larger Norwegian cities. *Transportation Research Part D*, 103, 103169. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2022.103169>.
- Tennøy, A., Øksenholt, K.V. & Aarhaug, J. (2014). Transport effects and environmental consequences of central workplace location. *Transportation Research Procedia*, 4, 14–24. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2014.11.002>
- Torfinng, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Adm. Soc.* 51(5), 795–825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Torfinng, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2020). Samskaping – fra idé til strategi. *Stat & Styling*, 30(04), 28–30. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2020-04-09>
- Tønnesen, A. (2015). Policy packages and state engagement: Comparing car-use reduction policy in two Norwegian cities. *J. Transp. Geogr.* 46, 89–98. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2015.06.006>
- Tønnesen, A. & Knapskog, M. (2017). *Bygdepakke Bø. Et forprosjekt om utvikling av klimavennlige og attraktive bygder*. (TØI Rapport 1563/2017). Oslo, TØI.
- Tønnesen, A., Knapskog, M., Rynning, M.K. & Groven, K. (2022). Planning for climate-friendly transport in Norwegian rural areas, *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 102, 103–156. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2021.103156>
- Tønnesen, A., Krogstad, J.R., Christiansen, P. & Isaksson, K. (2019). National goals and tools to fulfil them- A study of opportunities and pitfalls in Norwegian metagovernance of urban mobility. *Transport Policy*. 81(4), 35–44. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2019.05.018>
- Westskog, H., Amundsen, H., Christiansen, P. & Tønnesen, A. (2020). Urban contractual agreements as an adaptive governance strategy: Under what conditions do they work in multi-level cooperation? *J. Env. Policy Plan.* 22(4), 554–567. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1784115>
- Wicki, M., Huber, R.A. & Bernauer, T. (2019). Can policy-packaging increase public support for costly policies? Insights from a choice experiment on policies against vehicle emissions. *J. Public Policy*, 40(4), 599–625.