

**Einar Kongsbakk:**

## Sentrumsutvikling på norsk

Utvikling og drift av sentrum: Erfaringer og anbefalinger fra pilotarbeid

### **Norsk Sentrumsutvikling: Formål og visjon**

Norsk Sentrumsutvikling (NSU) er en forholdsvis ny organisasjon. I NSUs vedtatte strategi- og handlingsplan er organisasjonens formål definert slik: «Norsk Sentrumsutvikling skal initiere og stimulere til strategisk riktig og tverrfaglig organisert sentrumsutvikling i Norge. En hovedmålsetting er å bidra til at norske byer og tettsteder kan utvikle seg til både økonomisk bærekraftige bysentra og til funksjonelle arenaer for handel og tjenesteyting, kultur og opplevelse, så vel som for infrastruktur og bolig- etablering. Arbeidet skal skje innenfor et omforent krav om miljøtilpasning, estetikk, trivsel og sikkerhet».

NSUs visjon er kort og klar: «Sentrum skal være byens / tettstedets hovedarena for handel, offentlig- og privat tjenesteyting, kultur og opplevelser.

For å konkretisere sin visjon har NSU besluttet å virkeliggjøre sitt formål gjennom tre hovedarbeidsområder:

- Sentrumsorganisering og organisasjonsutvikling (BID)
- Sentrum og brukerne: Handel, næringsliv, beboere og besøkende
- Bymiljø, transport, klima og infrastruktur.

Disse hovedarbeidsområder uttrykker NSUs kjernevirksomhet og vil være referansepunkter for de tiltak som iverksettes av NSU.

### **BID på norsk: En langsiktig prosess**

Om NSU har en forholdsvis kort historie bak seg, er det arbeidet med å realisere BID i Norge i mange år – alt for mange, mener de fleste som er involvert. Dette arbeidet har i hovedsak vært initiert og drevet frem av tidligere Norsk Sentrumsforum (NSF) og i særdeleshet av mangeårig styreleder, Lars Iver Larsen.

Basert på et omfattende erfaringsmateriale fra utlandet, i særdeleshet USA og Stor-Britannia, ble det våren 2009 lagt frem et grundig dokument kalt «Suksess for norske sentrum» (med den meget pretensiøse undertittel: «Hvordan få til stor økning i nærings- og boareal, vekst i næring, kultur og miljø, nye foretak og stor trivsel i norske sentrum.»

Dels i forlengelse av initiativene fra NSF – men i høy grad etter egen beslutning – har også Miljøverndepartementet (MD) vært en aktiv part, med sine utredninger, erfaringer og ikke minst konkrete anbefalinger som kort og godt kan oppsummeres som en tydelig og sterk anbefaling av at det BID etableres i Norge.

Etter år med erfaringsutveksling og utredninger med frivillighet som bærende drivkraft, er tiden nå moden til å realisere BID i Norge – ikke som en frivillig ordning for spesielt interesserte, men som et formelt instrument for aktivt, dynamisk og forpliktende sentrumsutvikling med basis i norske forutsetninger og norsk lovverk. NSU har nedfelt grunnleggende synspunkter på dette i en egen utredning, kalt «BID – Styrket næringsfelleskap».

Dette foredraget vil i det alt vesentlige konsentrere oppmerksomheten om de erfaringer og anbefalinger som er gjort av norske statlige myndigheter – i særdeleshet MD – ikke for å fange departementet i ord og lovnader, men for å bygge videre på de momenter som departementet selv fremholder – og ikke minst: Etablere en plattform for direkte samarbeid med MD og øvrige departementer som naturlig blir berørt – med én eneste hensikt: Å realisere BID i Norge. Først gjennom relevant utredning hensyn tatt til norske forhold; deretter gjennom tilpasset prosjektarbeid, og til sist gjennom fastsettelse av et lov- og regelverk som gjør BID til det viktigste instrument for å utvikle og bevare levende norske bysentrum.

### **Miljøverndepartementets initiativ**

I 2002 kom Stortingsmelding nr. 23, som omhandlet "Bedre miljø i byer og tettsteder". Som direkte oppfølging av meldingen, besluttet Miljøverndepartementet (MD) å iverksette fire definerte pilotprosjekter i arbeidet med "miljøvennlig byutvikling".

Departementets mål var dels å

- utvikle erfaringer og gode eksempler som forbilder for kommuner og næringsliv, dels
- gi innspill til utvikling av virkemidler.

Pilotprosjektene fokuserte på fire temaområder

- Byomforming
- Sentrumsutvikling
- Miljøvennlige arbeidsreiser
- Miljøsoner.

### **Pilotarbeid for miljøvennlige byer**

De samlede beskrivelser, erfaringer og anbefalinger er nedfelt i MDs hovedrapport, utgitt i 2007 kalt "Pilotarbeid for miljøvennlige byer".

I forordet foregriper departementets konklusjon i syv punkter:

1. Sentrums kvaliteter er avgjørende for byens omdømme og konkurransekraft
2. Kollektivtransport og lokalisering av virksomheter bestemmer bærekraft og livskvalitet
3. Områderettet utvikling gir helhet og utløser et samlet potensial
4. Kommunen må ha en aktiv rolle i byutviklingen
5. Byens fremtid må drøftes i offentligheten
6. Samarbeidet mellom aktørene bør organiseres i faste former
7. Nettverksarbeid får frem beste praksis i byene.

Alle temaområder opptar selvsagt Norsk Sentrumsutvikling (NSU), ettersom de er uløselig knyttet til hverandre og der helheten bare kan avdekkes i et integrert samspill mellom de ulike områder og aktører. I denne sammenheng er imidlertid ett tema gjenstand for NSUs særskilte oppmerksomhet: Utvikling og drift av sentrum.

I hovedrapportens sammendrag, kalt "lærdommer fra pilotarbeidet", peker MD på det alle kan se ved selvsyn: Sentrum er byens storstue og byens ansikt utad. Viktig blir derfor departementets naturlige slutning av dette: "Tap av handel er en trussel mot et allsidig og sterkt sentrum".

Dette resonnement relateres til utviklingen av- og konkurransen med "eksterne" kjøpesentra og departementet foreskriver to typer medisin – som begge må tas:

1. Sentrum bør utvikle noen av kjøpesentrenes fortrinn – vareutvalg og tilgjengelighet, felles åpningstider og utvidet service til kundene.
2. Sentrum må rendyrke sentrums åpenbare konkurransefortrinn – det store offentlige byrommet, mangfold og variasjon, historiske fortellinger og spektakulære hendelser og arrangementer.

### **Kommunen har ansvar for å utvikle sentrum**

Departementets konklusjon virker derfor selvsagt: Det sentrale mål må være å "utvikle en politikk for sentrum". Ansvar for dette plasseres i første rekke hos kommunen, men der også fylket utfordres til å følge opp kommunenes sentrumsarbeid. Som medspillere i kommunens sentrumsstrategi peker MD i hovedsak på gårdeierne i byen, den lokale handelsnæring samt eksterne næringsinteresser og tredje sektor.

For NSU er det viktig å konstatere at MDs hovedrapport uten forbehold slår fast at det grunnleggende arbeid med sentrumsutvikling må løses i samarbeid mellom de nevnte aktører. "Sentrumsutvikling må planlegges og koordineres" og "...det må drives næringsutvikling og det må legges til rette for aktiviteter i sentrum".

### **Departemental anbefaling av BID**

Med henblikk på NSUs viktigste satsningsområde innen sentrumsutvikling – BID (eller på norsk: "Styrket næringsfellesskap") er det av vital betydning at MDs konklusjoner og anbefalinger nå omsider kan virkeliggjøres. NSU er glad for de konklusjoner MD selv trekker ut fra de erfaringer departementet selv kommer opp med.

Hovedrapporten slår fast at:

"Forutsetningen for sentrumsutvikling er en stabil organisering og langsiktige avtaler mellom partene. Prinsipielt kan arbeidet organiseres i tre former:

1. En sentrumsforening som samarbeidsorgan mellom kommunen og private
2. Næringslivet organisert i en eller flere selvstendige foreninger
3. En regional eller kommuneomfattende næringsforening med spesielt ansvar for sentrum".

Og den fremholder uten forbehold: "Alle forutsetter et tett samarbeid mellom kommune og næringsliv. Finansiering av arbeidet kan skje gjennom frivillig kontingent – som spleiselag eller et mer obligatorisk avgiftssystem (BID)".

### **En vårdag i sentrum**

Departementets hovedrapport leverer betydelige bidrag i beskrivelsen av de fire temaområdene. Kapittelet om "Drift og utvikling av sentrum" innledes for så vidt uvanlig til offentlig utredningsdokument å være, med underkapitlet om "Morgen i bysentrum":

"Der er tidlig morgen i april. Sola løser opp de siste tåkedottene fra en kjølig natt. Vi tar turen inn til sentrum på sykkel. Vi har ikke noe bestemt ærend der, vil bare rusle rundt, se andre snuse inn bylivet. I bymarka ligger snøen ennå høy, men i sentrum er den for lengst borte

sammen med andre av vinterens etterlatenskaper. Asfalt og brostein er vasket rene, plener rakt. Ennå har ikke trærne i parken fått grønt slør, men på bakken og i bygartnerens bed dukker scilla og krokus opp. Vårlufta er frisk og fuktig. Barn hopper tau på torget. Rundt ligger ærverdige bygårder skulder ved skulder og venter på at butikkene skal åpne dørene. Lukt av kaffe. De første kafégjestene er på plass, andre har funnet en benk i sola, andre igjen driver formålsløst og rolig rundt, liksom vi. Dette stedet betyr noe for oss.”

En skulle nesten tro at MD var i ferd med å beskrive ”det nye Jerusalem”, skjønt det ville nok ha vært en oppgave for et annet departement. Der hadde nok snøen vært helt borte og en ville neppe trenge penger for å handle i butikkene. Men altså – tilbake til MDs hovedrapport: ”Vi priser oss lykkelig som har et vakkert bysentrum intakt. Hva bunner den spesielle atmosfæren her i? Og hva er det som trekker så mange inn til midten av byen på en fin fridags morgen? Hva gjør sentrum til et så viktig sted?”

### **Sentrum – en del av vår historie og vår identitet**

Ja, det er hovedspørsmålet: Hva gjør byens sentrum til et så viktig sted?

Departementet svarer selv:

- Sentrum er selvnødvendig for hverdagslivets gjøremål – å handle og få utført tjenester
- Sentrum bærer en del av vår identitet – både individets og samfunnets
- Å miste sentrum er å miste noe av sin egen historie.

Så peker departementet på noen av de farer som truer sentrum. I hovedsak dreier dette seg om to forhold:

1. Først og fremst den økonomiske utviklingen. Denne defineres imidlertid som trusselen fra kjøpesentrene som etablerer seg i byenes randsoner.

(For NSU er det viktig å understreke at sentrumsutvikling er et mål i seg selv, og at NSU ikke uten videre kan begrunne sin eksistens og sine visjoner som en motsats til kjøpesentrene. Departementet vektlegger kampen mot de eksterne kjøpesentrene betydelig vekt – og peker på regjeringens rikspolitiske bestemmelse om etableringsstopp for eksterne kjøpesentre. For NSU er det viktig å kunne begrunne behovet for en dynamisk sentrumspolitik i hensynet til sentrum selv og ikke i en negativ og lite fruktbar kamp mot kjøpesentrene).

2. Trusselen fra det departementet kaller et bilbasert samfunn – med den trussel dette utgjør for bykjernen. Hvorvidt dette går på utslipp av klimagasser eller simpelthen er et spørsmål om fysisk plass for bilen i sentrum, går ikke MD nærmere inn på.

### **Tap av handel – en trussel mot sentrum**

For NSU er det av vital betydning at departementet utvetydig slår fast at ”tap av handel er den største trussel mot sentrum”. For det videre arbeid med sentrumsutvikling, er det derfor av sentral betydning å ta MD på ordet her, for departementets standpunkt er bare troverdig i den grad rammevilkårene for lønnsom handel i sentrum er til stede. Et av disse rammevilkår – i det minste for dagligvarehandel – er en realistisk tilpasning til at bilen er kommet for å bli; kanskje som et de aller viktigste samfunns-goder i moderne tid. Uten å kunne gå nærmere inn

på dette her, vises til Sentrumskonferansens foredrag om "Må vi bygge ned sentrum mens vi venter på EL- bilen?"

På samme måte som bilen er kommet for å bli – det er bare et tidsspørsmål før avgass- og utslippsspørsmålet finner sin løsning – er kjøpesentrene kommet for å bli. Det er derfor et tankekors at departementets hovedstrategi for aktiv, dynamisk og positivt formulert sentrumsutvikling – slik en leser den ut fra MDs eget resonnement – etter NSUs mening er basert nokså ensidig på kampen mot eksterne kjøpesentre og for mange biler i sentrum.

Når MD fremholder at "et hovedmål for sentrumssatsningen...er å sette sentrumsutvikling på samfunnets dagsorden; å gjøre det til et politisk tema" må dette - etter NSUs oppfatning - begrunnes positivt. Sentrum trenger ikke å forskjøvnes eller fremstå som en pyntet brud for å forsvare satsningen på aktiv sentrumsutvikling – dette skjønner alle, også de store kjøpesentereierne.

### **En nasjonal sentrumspolitikk – departementets ansvar**

"Utforming av en nasjonal sentrumspolitikk er departementets ansvar" slås det fast i MDs hovedrapport. For en filolog er det besynderlig å være vitne til hvordan åpenbare motsatser som "ansvar" og "skyld" lettvis brukes som om de var varianter av samme virkelighet. Når en terrororganisasjon tar på deg "ansvaret" for at en selvmordsbomber tar livet av et hundretalls uskyldige mennesker, er det et spørsmål om ikke mediene burde bruke begrepet "skylden" for i stedet for de ansvarliges ansvar. At vi mangler en nasjonal sentrumspolitikk er muligens departementets ansvar; det er utvilsomt departementets "skyld".

Ikke desto mindre:

Som en naturlig konsekvens av de erfaringer MD gjør av det omfattende utredningsarbeidet i fem norske byer (Drammen, Notodden, Tvedestrand, Stavanger og Tromsø) ønsker departementet å være i førersetet når rammevilkårene for en aktiv sentrumsutvikling skal meisles ut. Interessant er det derfor å avdekke hvilke samarbeidspartnere / samhandlingspartnere departementet ser for seg.

Vi identifiserer fem:

1. Kommunen  
Kommunen må koordinere arbeidet og påse "at alle kommer til orde med sine interesser, samtidig som kommunen "må feie for sin egen dør".
2. Gårdeierne  
Etter departementets oppfatning har gårdeierne "stabile interesser i sentrumsutvikling", samtidig som denne gruppen "utgjør det svakeste leddet i samarbeidet om sentrum", og på samme tid er selve nøkkelleddet for en stabil handelsstand".
3. Den lokale handelsnæringen  
"En heterogen samling av aktører" etter MDs oppfatning – alt fra "solide firma med en hundreårig historie" til "rene amatører som forsøker seg med en boutique."
4. Eksterne næringsinteresser - som kjeder, konserner og utbyggingselskaper – "sterke aktører med kapasitet til å kjøpe opp hele kvartaler og bygge ut under ett".
5. Folkelige organisasjoner innen kultur og idrett – arrangementer, konserter og festivaler.

### **Ikke lenger dugnad og frivillighet**

På denne bakgrunn er det etter NSUs oppfatning oppsiktsvekkende at departementets svar på sitt selvstilte spørsmål om "hvilke oppgaver må løses i sentrumsutvikling" er "sentrumsdugnad". Ikke minst når det fremholdes at vi trenger å avklare hva oppgavene består i og hvor ansvaret skal plasseres.

Tidligere Norsk Sentrumsforum (NSF) har i altfor lang tid drevet sentrumsdugnad gjennom frivillige sentrumsforeninger. Nå er tiden kommet for forpliktende samarbeid, som etter NSUs oppfatning ligger i implementering av BID-modellen. Eksemplene på vellykket sentrumsutvikling er mange, samstemte og umulig å overse. Det er i denne sammenheng god grunn til å gi honnør til tidligere leder av NSF, Lars Iver Larsen, for et utrettelig arbeid med å sette fokus på BID som modell for aktiv sentrumsutvikling tilpasset norske forhold. I et bredt anlagt dokument fra 2009 ("Suksess for norske sentrum") søkes det å besvare det omfattende spørsmål "hvordan få til stor økning i nærings- og boareal, vekst i næring, kultur og miljø, nye foretak etablert og stor trivsel i norske sentrum".

Når NSU med dette fagseminaret og med årets sentrumskonferanse setter BID på dagsordenen, er det i erkjennelsen av at dugnadens og frivillighetens tid er over. Skal en ha det minste håp om å komme i rett inngrep med en sentrumsutvikling med bærekraft, må dette baseres på helt andre forutsetninger. Det er derfor av vital betydning at departementets hovedrapport om sentrumsutvikling i norske byer viser til BID som den mest anvendelige modell og som lettest kan la seg gjennomføre.

### **Kommunal forordning med byskatt for alle**

Eller for å si det med departementets egne ord: "I Nord-Amerika er det utviklet en modell for organisering og finansiering hvor problemet 'gratispassasjerer' i sentrumsutvikling er løst gjennom en for tvang. Lovverket gir adgang til å opprette et såkalt Business Improvement District (BID). Et slikt byfornyelsesområde vil i vårt tilfelle være sentrum. Finansieringen skjer ved at gårdeiere og næringsdrivende på den ene siden og kommunen på den andre, yter en halvpart hver til et omfattende forbedringsprosjekt. Det spesielle ved BID-systemet er at alle næringsdrivende plikter å bidra økonomisk, dersom BID er vedtatt ved flertallsavstemning. Gjennom kommunal forordning, gis det anledning til å drive inn en form for 'byskatt' fra alle."

### **Nye organisasjons- og samarbeidsformer**

Så langt hovedrapporten.

MDs prosjekt resulterte i en temarapport, som ble utgitt i juni 2007. Her slår departementet fast at hovedutfordringen innen sentrum er å "utvikle nye organisasjons- og samarbeidsformer mellom kommunen og næringslivet om sentrumsutvikling, og rapporten gir avslutningsvis klare anbefalinger til kommune, fylkeskommuner, næringsliv og statlige myndigheter

Temarapporten, som ble utgitt i juni 2007, fikk betegnelsen "Utvikling og drift av sentrum - Erfaringer og anbefalinger fra pilotarbeid». I langt sterkere grad enn hovedrapporten, trekker den spesifikke temarapporten opp konkrete forslag og anbefalinger – både til aktører i privat sektor som til statlige myndigheter.

### **Trusselen fra biler og kjøpesentre**

Bak et historisk tilbakeblikk, der nok en gang bilen og bilbruk i sentrum gjøres til hovedforklaring på sentrums nedgang og forfall, trekkes teppet til side for 90-årenes fornyede interesse for sentrum, og kommunene blir minnet om sitt ansvar for bevaring av sentrum. I departementets prisverdige bestrebelse for å etablere en "nasjonal by- og sentrumspolitik" blir virkemidlene i det alt vesentlige konsentrert rundt et bastant nei til kjøpesentre – mest sentre i byenes randsoner, men også sentre i sentrum.

På tilsvarende måte som MD gir uttrykk for hva som ikke er ønskelig i sentrum, pekes det på hvordan offentlige myndigheter kan ta ansvar for hva som kan / bør være i sentrum, og nevner bevisst lokalisering av offentlige virkemidler som eksempel.

### **Sentrumsoppgaver**

MDs temarapport er meget tydelig og forbillig i sine anbefalinger. Disse er konkrete, håndterlige og i det alt vesentlige relevante – i 2011 som for fire, fem år siden da de ble lansert. De mange og til dels fragmenterte sentrumsoppgaver blir delt inn i noen hovedkategorier:

- Planlegging og politikkutvikling (?)
- Trafikk og transport (Infrastruktur)
- Det offentlige byrom, gater, torg, plasser og parker
- Eiendomsutvikling
- Næringsetableringer
- Aktiviteter og arrangementer
- Markedsføring
- Drift og vedlikehold.

### **Styrt ressurstilgang**

Som den mest naturlige sak i verden slås det fast at "foruten midler til konkrete tiltak, trengs det ressurser for å koordinere, planlegge og legge til rette for aktiviteter og tiltak, og til de daglige drifts- og vedlikeholdsoppgavene. For NSU er det i og for seg hyggelig at MD avlegger tidligere Norsk Sentrumsforum en visitt og priser de mange frivillige tiltak som er initiert av de om lag femti medlemsbyene i organisasjonen (som nå er å finne i NSU). Langt mer interessant er det at erfaringene fra pilotbyene i prosjektet ønsker "å få utredet og innført en BID-lignende ordning i Norge.

Departementet beskriver BID slik: "Ordnings (Business Improvement District) har til hensikt å heve standarden på nedslitte områder i et samarbeid mellom myndigheter og næringsliv. Økonomisk deltagelse fra næringslivet i rehabilitering og vedlikehold innenfor et definert område, utløser offentlige midler og det er lovhemmel for å kunne forplikte bedrifter til å delta."

### **Tydelige anbefalinger**

Temarapporten ender opp i tydelige oppsummeringer og ikke minst: Klare anbefalinger direkte relatert til de eksponerte aktørene. Av disse trekker vi frem noen:

Det anbefales at kommunene

- setter sentrum på den politiske dagsorden
- utarbeider en kommunedelplan for sentrum

- lokaliserer egne bygg slik at de styrker sentrum
- tar initiativ til sentrumsorganisering og bidrar til etablering og drift av forpliktende sentrumssamarbeid
- stimulerer til spleiselag ned næringslivet og andre offentlige myndigheter

Det anbefales at næringslivet

- arbeider for organisering av flest mulig næringsdrivende og gårdeiere – utvikler samarbeidskultur
- deltar aktivt i sentrumsorganisasjoner og bidrar til forpliktende samarbeid

Det anbefales at staten

- bidrar med stimuleringsstøtte for å utvikle gode fysiske løsninger og nyskapende aktiviteter i sentrum
- yter stimuleringsstøtte til etablering og drift av sentrumsorganisasjoner
- utreder en BID-lignende ordning i Norge
- bidrar til nettverksbygging mellom byer.

### **Initiativ fra ordfører- til statsrådsnivå**

Så langt MD fra 2007 – på faglig / administrativt nivå.

Vi skriver 2011 - har det skjedd noe i mellomtiden? I høyeste grad!

1. mars d.å. tilskriver Ordføreren i Stavanger MD – nå i direkte henvendelse til statsråden. Med tydelig kunnskap om departementets utredninger, erfaringer og anbefalinger, konkluderer ordføreren i Norges fjerde største by slik: «I Stavanger er behovet for en BID-ordning drøftet inngående mellom næringslivet, lokalpolitikere og administrasjonen i kommunen. Det er samstemmighet om at en slik mulighet er sterkt ønsket». Ordføreren henvendelse til statsråden konkluderer slik: «På denne bakgrunn vil jeg henstille til miljøvernministeren å ta initiativ til at BID-ordningen også kan bli et verktøy for videreutvikling av de gamle bysentra som bærekraftige og konkurransedyktige sentra også i Norge».

Dermed er ballen tilbake hos MD.

På henvendelsen fra H-ordførere i Stavanger svarer SV-statsråden slik 25. mars i år: «Henvendelsen fra Stavanger aktualiserer spørsmålet (om BID) om å ta forslaget opp til ny vurdering. Jeg vil i første omgang vurdere saken i tilknytning til Framtidens byer...Å utvikle gode samarbeidsmodeller er en del av oppgaven, hvor også denne ordningen kan være relevant. Det er en forutsetning at erfaringer og forslag fra dette prosjektet skal drøftes med de øvrige deltagerne i Framtidens byer. Konklusjonene herfra kan legge grunnlaget for et eventuelt lovarbeid».