

## Sammendrag:

# Hva kan gjøres for å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena for handel og service?

TØI rapport 1334/2014

Forfattere: Aud Tennøy, Odd Midtskog, Kjersti Visnes Øksenholt og Njål Nore

Oslo 2014 144 sider

---

*Mange byer har målsettinger om å styrke sine bysentre, men opplever at sentrum taper markedsandeler til eksterne handleområder. Det er mange og sammensatte forklaringer på dette. I dette arbeidet fokuserer vi på hvordan sentrum kan vinne tilbake leietakerne – handels- og servicebedrifter som gjør sentrum til et komplett handleområde som trekker mange mennesker til sentrum. Det er gjennomført caseundersøkelser i fire byer (Hamar, Drammen, Asker og Mosjøen) og spørreundersøkelser til plansjefer og sentrumsforeninger i norske bykommuner. Det tydeligste funnet er at gårdeierskapet i de mest sentrale delene av sentrum må omorganiseres og restruktureres dersom sentrum skal kunne bli en mer attraktiv etableringsarena for handel og service. Stat og fylkeskommune kan bidra med nye verktøy og en tilskuddsordning for tiltak som bidrar til dette. Videre er det viktig å begrense utbygging av handelsarealer utenfor sentrum og å styre ny utbygging av boliger, arbeidsplasser, mv. inn mot sentrum. En siste stor og viktig utfordring er å få alle aktørene til å dra sammen for å styrke sentrum.*

## Bakgrunn og problemstillinger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ønsket utredet hva som kan gjøres for å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena for handel og service. Hensikten er å frembringe ny kunnskap, anbefalinger og gode eksempler som grunnlag for faktabaserte, målrettede og langsiktige lokale og regionale beslutninger for å styrke sentrum som attraktiv etableringsarena, der både kommuner og private sentrumsaktører bidrar aktivt til en positiv utvikling.

I arbeidet fokuserer vi på kampen om å trekke til seg «de gode leietakerne» – handels- og servicebedrifter som trekker kunder til sentrum. Vi har vært spesielt opptatt av hvordan gårdeierstruktur og måten gårdeiere opptrer på påvirker sentrums attraktivitet for leietakerne. Dette har ikke vært mye belyst i tidligere forskning om norske byer.

Oppdragsgiver definerte tre oppgaver som skulle gjennomføres i prosjektet:

1. Kartlegge og analysere kommunenes og de private sentrumsaktørenes kunnskap, holdninger, engasjement, organisering, roller, planer, handlinger, mv. for å utvikle sentrum til en attraktiv etableringsarena for handel og service. Analysere hva som hemmer og hva som fremmer en slik utvikling.
2. Kartlegge og analysere eksisterende og planlagt samarbeid om sentrumshandel og service. Dette gjelder konkret samarbeid mellom i) ulike private sentrumsaktører,

- ii)* samarbeid mellom private sentrumsaktører og kommunene, og *iii)* samarbeid innad i kommunene.
3. Gi konkrete anbefalinger som kan danne grunnlag for lokale og regionale beslutninger for å utvikle sentrum som en attraktiv etableringsarena for handel og service.

## Tilnærming og metoder

Problemstillingene som skulle kartlegges og analyseres er sammensatte og komplekse. Vi fant at casestudier av et mindre antall byer (Hamar, Drammen, Asker, Mosjøen) ville gi muligheter for å undersøke i dybden hva som gjøres og hvordan samarbeidet foregår, hvilke utfordringer som oppstår, og hvordan disse søkes løst. Det ga også muligheter til å undersøke hvilke betingelser som må være til stede for at samarbeid skal kunne fungere godt og frembringe de ønskede resultatene. I casestudien intervjuet vi representanter fra kommunens planavdelinger, (store) gårdeiere, sentrumsforeninger og andre sentrale personer i sentrumsutviklingen i byene. Det ble også gjennomført spørreundersøkelser til plansjefer og sentrumsforeninger i norske bykommuner. Hensikten var å undersøke om funnene fra casestudiene er representative for situasjoner, forståelser og erfaringer i andre norske byer.

## Resultater fra casestudier og spørreundersøkelser

Basert på studiene av fire casebyer, analyserte vi hva som hemmer og hva som fremmer utvikling av bysentre til mer attraktive etableringsarenaer for handel og service. Dette ble oppsummert som viktige betingelser for at byene skal lykkes, ting som fungerer bra og må videreføres, og de viktigste utfordringene som må løses om sentrums attraktivitet som etableringsarena for handel og service skal styrkes. Resultatene fra spørreundersøkelsene viser at funnene i caseundersøkelsene i all hovedsak er representative. Det pekes i hovedsak på de samme utfordringene og de samme løsningene i spørreundersøkelsene som i casestudien.

### Viktige betingelser for å lykkes

I analysene av casestudiene kom vi frem til at de følgende faktorene er viktige betingelser for å lykkes med å gjøre sentrum til en mer attraktiv etableringsarena for handel og service:

- Tydelig og langvarig politisk engasjement og lederskap
- Kommunalt ansvar for prosess, fremdrift og kontinuitet
- Holdninger blant sentrale aktører om at de skal bidra med sitt
- God kunnskap blant aktørene om egne og andre aktørers felt og problemstillinger
- Godt samarbeid mellom aktørene, gode samarbeidsarenaer der alle møtes jevnlig over lang tid, og en kontinuerlig diskusjon om rollefordeling og ansvar

Spørreundersøkelsene var ikke egnet til å få frem slike erfaringer i særlig grad, men svarene på spørsmål knyttet til samarbeid og engasjement bekreftet i all hovedsak funnene i casebyene.

## **Mye fungerer bra og må videreføres**

Både casestudiene og spørreundersøkelsene viste at mye av det som har vært ansett som vanskelig utfordringer for sentrumsutviklingen nå ser ut til å fungere godt:

- Det fysiske miljøet i sentrum ser ikke ut til å være en vesentlig utfordring i byene. Gater, torg og bygninger rustes kontinuerlig opp, og kvaliteten på det fysiske miljøet oppleves som god.
- Korte gangavstander og gode gåmiljøer gjør sentrum attraktivt, noe alle casebyene er klar over og jobber for å oppnå.
- Drift og vedlikehold i sentrum anses som viktig, og ser ut til å fungere bra.
- Kjøpesenter i sentrum kan være en styrke dersom de er riktig lokalisert, dimensjonert og utformet. Hvis ikke kan de svekke det eksisterende sentrum.
- Alle casebyene legger opp til et bredt og variert tilbud i sentrum.
- Tilgjengeligheten må være god med alle transportmidler, og byene mener at tilgjengeligheten er god i deres byer.
- Parkeringstilgjengelighet anses ikke som hemmende i casebyene – det har de fått til. De ser ut til å ha funnet riktig dimensjonering, organisering, regulering og prising av parkering i sine byer. Dette er likevel under kontinuerlig diskusjon og utvikling. Dette ser vi også i spørreundersøkelsene.

## **De viktigste utfordringene**

I intervjuene med de ulike aktørene i casebyene spurte vi hva som er de viktigste utfordringene – hva som er vanskeligst å få til - for å gjøre sentrum i deres by til en mer attraktiv etableringsarena for handel og service. Fire utfordringer står frem som de største og viktigste:

- Dagens fragmenterte gårdeierstruktur gjør det vanskelig å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena for handel og service
- Konkurransen fra handel lokalisert utenfor sentrum svekker mulighetene for å styrke sentrums attraktivitet
- Mye av bolig- og arbeidsplassutbyggingen har foregått og foregår andre steder enn i sentrum, det svekker mulighetene for å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena
- Alle aktørene må dra sammen for å styrke sentrum – det er vanskelig å få til

Disse utfordringene ble også utpekt som de viktigste i spørreundersøkelsene.

## **Mer om problemstillinger knyttet til gårdeierstrukturen**

Problemstillinger knyttet til dagens fragmenterte gårdeierstruktur ble trukket frem i alle intervjuene, og ble utpekt som en av de viktigste utfordringene i spørreundersøkelsene. Det var stor enighet om at dette hemmer mulighetene for å gjøre sentrum mer attraktivt som etableringsarena for handel og service. Så vidt vi vet har dette temaet ikke vært mye belyst i tidligere norsk forskning. Under har vi derfor gitt en noe grundigere beskrivelse av problemstillinger, ulike løsninger som er forsøkt i byene, samt hvilke erfaringer som er gjort.

Det er vanligvis mange gårdeiere i sentrum, og disse kan grovt deles i fire kategorier:

- Store, profesjonelle og utviklingsorienterte gårdeiere med lokal forankring. De ser felles satsting og samarbeid om å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena som en nyttig og nødvendig del av sin forretningsstrategi. Det er

slike aktører som i størst grad kan og vil samarbeide og samhandle for å gjøre sentrum mer attraktivt som etableringsarena.

- Store, profesjonelle og utviklingsorienterte eiendomsutviklingsselskaper uten lokal forankring. De kan ha god forståelse av nytten av samarbeid for å styrke sentrum som etableringsarena, men er ikke nødvendigvis interesserte i å bruke mye ressurser på dette.
- Små, lokale gårdeiere som ikke driver profesjonelt, og som ofte ikke er opptatt av å utvikle eiendommene eller bruke ressurser på samarbeid om å styrke sentrums attraktivitet. Det store innslaget av slike gårdeiere i norske bysentre trekkes frem som problematisk.
- Små, profesjonelle og utviklingsorienterte gårdeiere. Ingen av dem vi intervjuet nevnte slike gårdeiere.

Det er i hovedsak fem problemstillinger som forbindes med den sammensatte og fragmenterte gårdeierstrukturen, og som er til hinder for å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena for handel og service:

- Dårligere muligheter for eiendomsutvikling på tvers av eiendomsgrenser
- Dårligere muligheter for å kunne tilby egnede lokaler
- Manglende mottaksapparat for å profilere seg overfor og forhandle med leietakere
- Reduserte muligheter for strukturering og profilering av handelstilbudet
- Reduserte muligheter for å nå gjennom i dialog med kommunen

Gårdeiere i de fire casebyene beskrev ulike former for organisering og samarbeid som kan bidra til å overkomme de utfordringene en fragmentert gårdeierstruktur skaper for arbeidet med å utvikle sentrum til en mer attraktiv etableringsarena for handel og service. Beskrivelsene er basert på egne erfaringer så vel som kunnskap om hvordan andre organiserer seg. Dette kan oppsummeres i fire modeller for organisering og samarbeid:

- *Samarbeid*: Uavhengige gårdeiere samarbeider om å utvikle eiendommer, slå sammen lokaler, strukturere og organisere handelen, og ha felles dialog mot kommunen, mv. (Drammen)
- *Gårdeierselskap*: Flere gårdeiere danner et gårdeierselskap (AS), som er kontaktpunkt for leietakere, forvalter og markedsfører handelsarealene og setter betingelser som bidrar til strukturering og profilering, mv. (Hamar)
- *Felles aksjeselskap*: Flere gårdeiere legger sine eiendommer inn i et felles aksjeselskap, som eier, utvikler og forvalter eiendommene, og som er kontaktpunkt for leietakere, styrer forvaltning, markedsføring, utleie, betingelser, mv. (Mosjøen)
- *Én stor eller få store eiere*: Én eller få gårdeiere har kontroll over store deler av eiendomsmassen gjennom oppkjøp og langsiktige leieavtaler, og styrer eiendomsutvikling, forvaltning, markedsføring, utleie, betingelser, mv. (Asker)

Basert på byenes beskrivelser av sine (til dels korte) erfaringer med ulike former for organisering av gårdeierne, samt gårdeiernes beskrivelser av sin generelle kjennskap til dette, vurderte vi hvilket potensial de ulike modellene kan ha for å overkomme de utfordringene dagens fragmenterte gårdeierstruktur skaper for arbeidet med å gjøre sentrum mer attraktivt som etableringsarena for handel og service. Vurderingene er oppsummert i tabell S1.

Tabell S1: Våre vurderinger av hvilket potensial (lite, middels, stort, meget stort) ulike modeller for organisering av gårdeiere kan ha for å møte utfordringer dagens fragmenterte gårdeierstruktur skaper for sentrums attraktivitet som etableringsarena for handel og service.

Utfordringer	Eiendoms- utvikling	Egnede lokaler	Mottaks- apparat	Strukturering, profilering	Dialog med kommunen
Samarbeid	Middels	Lite	Lite	Middels	Middels
Gårdeierselskap	Middels	Middels	Middels	Middels	Stort
Felles aksjeselskap	Stort	Stort	Stort	Stort	Stort
En eller få store eiere	Meget stort	Meget stort	Meget stort	Meget stort	Meget stort

Som det fremgår av tabellen, er vår vurdering at færre og større aktører på eiendomssiden i de mest sentrale delene av sentrum bidrar til å redusere mange utfordringer dagens sentrum står overfor, og bidrar til å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena.

## Anbefalinger

Basert på analyser av casestudien og spørreundersøkelsen, utviklet vi anbefalinger til aktørene i byene, og til stat og fylkeskommune, om hva som må til for å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena.

Anbefalingene til aktørene i byene kan oppsummeres i følgende punkter:

1. Ting tar tid – langvarig og langsiktig innsats må til
2. Tydelig politisk engasjement og lederskap er nødvendig
3. Kommunene må ta ansvar for prosess, fremdrift og kontinuitet
4. Alle aktører må bidra – men gratispassasjerer må ikke få ødelegge
5. Aktørene må ha god kunnskap om egne og andres områder
6. Samarbeid, samarbeidsarenaer og rolleavklaringer er viktig
7. Gårdeierstrukturen i de mest sentrale delene av sentrum må omorganiseres og restruktureres
8. Ny bolig- og arbeidsplassutvikling må styres inn mot sentrum
9. Utbygging av eksterne handelsarealer må begrenses
10. Kvaliteten på det fysiske miljøet i sentrum må være god
11. Sentrum må være kompakt og godt å gå i
12. Kjøpesentre i sentrum må dimensjoneres, lokaliseres og utformes riktig
13. Sentrum må ha et bredt og variert tilbud
14. Tilgjengeligheten må være god med alle transportmidler
15. Parkeringen må organiseres, reguleres og prises riktig

Anbefalingene til stat og fylkeskommuner om hvordan de kan støtte opp under byenes arbeid kan oppsummeres i følgende punkter:

1. Gi klarere styringssignaler for areal- og handelsutvikling og sette større politisk fokus på betydningen av sentrumsutvikling og levende sentrumshandel

2. Innføre BID<sup>1</sup> i Norge
3. Utvikle og formidle verktøy for å lette omorganisering og restrukturering av gårdeierskap i de mest sentrale delene av sentrum
4. Etablere tilskuddsordning for tiltak som kan lette omorganisering og restrukturering av gårdeierskap i de mest sentrale delene av sentrum

## **Anbefalinger om videre forskning og utredning**

Etter å ha gjennomført dette arbeidet, står vi igjen med flere spørsmål. De følgende fremstår som de mest sentrale å få svar på gjennom videre forskning og utredning:

- Hva er de store kjedenes forklaringer når de velger å ikke etablere seg i sentrum i mellomstore byer, og hva er deres erfaringer når de har forsøkt å etablere seg eller har etablert seg der?
- Stemmer de små gårdeiernes virkelighetsforståelser med det som er beskrevet her, hvorfor agerer de som de gjør og hva skal til for at de i større grad kan bidra til å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena?
- Hvilke verktøy og andre virkemidler kan bidra til å sette fart på en restrukturering og omorganisering av dagens gårdeierskap?
- Hvordan er gårdeierstrukturen i norske byer, og er det klare sammenhenger mellom gårdeierstruktur og sentrumsutvikling?
- Hva har andre land gjort for å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena for handel og service, og hva kan vi lære av deres erfaringer?

---

<sup>1</sup> BID (Business Improvement District) er en ordning hvor alle næringsdrivende i et område forpliktes til å investere i felles tiltak for å forbedre og vitalisere området.