

Sammendrag

Bygdepakke BØ

Et forprosjekt om utvikling av klimavennlige og attraktive bygder

TØI rapport 1563/2017

Forfattere: Anders Tonnesen, Marianne Knapskog

Oslo 2017 50 sider

Forprosjektet om Bygdepakke Bø frembringer kunnskap om utvikling av klimavennlige og attraktive bygder, samt hvordan den norske bypakkestrukturen kan tilpasses en bygdekontekst. Studien viser at noen tiltakstyper og strategier vil kunne være like for bygder og større byer, men at det er forhold som gjør det nødvendig med en rekke tilpasninger. En viktig forskjell mellom by og bygd, og som virker inn på tiltakssammensettingen i bygdepakken, er at mindre steder som Bø gjerne har færre barrierer mot bilkjøring i sentrumsområdet. I Bø er det relativt lett å forflytte seg mellom forskjellige steder i sentrum med bil og det fremstår som politisk utelukket å innføre avgiftsparkering på nåværende tidspunkt. Til sammenligning vil større byer gjerne ha avgiftsparkering i sentrale områder og en forventning fra staten om innskjerping hvis mål om redusert bilbruk ikke nås. En tilpasning av bygdepakkestrukturen vil derfor være å fokusere på bedre organisering av parkeringstilbudet for å redusere bilbruk mellom målpunkt i sentrum og å unngå unødvendig arealbeslag til parkering. Videre reduserer den lavere økonomiske rammen i bygdepakken mulighetene for større kollektivtransportsatsinger og veiprosjekt. Dette gjør satsing på gange og sykling, både gjennom arealstrategi og tiltak rettet mot selve gang- og sykkelveinettet, til sentrale felt i bygdepakken. I Bø gjør også fraværet av veiprosjekt i bygdepakken at sentrumsutvikling inngår som et hovedelement.

Bakgrunn og oppdrag

Rapportens formål er å frembringe kunnskap om utvikling av klimavennlige og attraktive bygder. Utgangspunktet er en case-studie av Bygdepakke Bø i Bø kommune (Telemark). Bygdepakke Bø ble startet som et forprosjekt i 2015, med hovedmål om å redusere internttrafikk, øke andelen gående og syklende, samt å styrke sentrums attraktivitet. På sikt er målet å etablere Bygdepakke Bø som et hovedprosjekt.

Begrepet *bygdepakke* spiller på de norske *bypakkene*, innført som styringsgrep de senere år for å styrke samordning av areal- og transportpolitikk i Norge. Diskusjonen om klimavennlig transport, kompakt byutvikling, og bypakker som virkemiddel har i all hovedsak vært innrettet mot større byer. Kunnskapstilfanget om tilsvarende forhold i småbyer og tettsteder er, etter vår oppfatning, mangelfullt. I tillegg til å fremskaffe kunnskap om attraktiv og bærekraftig utvikling i distriktene har ambisjonen også vært å kunne si noen om sentrale element som bør inngå i tilpasningen av en *bypakke til en bygdepakkestruktur*. Med andre ord hvordan bypakker kan skaleres ned til bygder med en annen kontekst for areal-, transport- og sentrumspolitikk

Flere norske bypakker er tidligere studert og det eksisterer derfor kunnskap om finansieringsmodeller, organisering av samarbeid og sammensetting av tiltak i disse. Det er imidlertid ikke studert hvordan bypakker kan skaleres ned til bygder med en annen kontekst for areal-, transport- og sentrumspolitikk. I studien av Bygdepakke Bø har vi sett at noen tiltakstyper og strategier vil kunne være like for bygder og større byer, men at det også er en rekke forhold som gjør det nødvendig å tilpasse bypakkestrukturen i møtet med en bygdekontekst.

Rapporten inngår i et kvalifiseringsprosjekt, finansiert med midler fra Regionale Forskningsfond Oslofjordfondet. Prosjektet har blitt gjennomført i et samarbeid mellom TØI, Bø kommune og Distriktssenteret. Datainnsamlingen i prosjektet er gjennomført med bruk dokumentstudier, kvalitative intervju og en workshop arrangert i Bø. Som ledd i prosjektet utarbeidet også Bø kommune et notat som har vært sentralt i rapportens beskrivelse av karakteristika ved Bø.

I prosjektet er det to hovedproblemstillinger, og det er disse som danner rammen for rapportens konklusjonkapittel. Det er viktig å understreke at rapporten kun bygger på studier av ett case, Bygdepakke Bø. For å styrke grunnlaget for å si noe om overførbareheten til andre norske bygder og bygdepakker, behøves ytterligere studier av andre case med lignende kontekst¹.

Tilpasning av bypakke- til bygdepakkestruktur

Prosjektets første hovedproblemstilling dreier seg om hva slags tilpasninger som bør gjøres for at en bypakke best mulig skal kunne tilpasses en 'bygdepakkestruktur'.

Vi har arbeidet ut fra at forhold som særlig skiller et sted som Bø fra større norske byer er at de; 1. ikke har store trafikale utfordringer (kø), 2. ikke har tilgang på store statlige finansielle midler (for å redusere bilbruk og utvikle infrastruktur), 3. har sterk kultur for bilkjøring og 4. har svakt befolkningsmessig grunnlag for høyfrekvent og godt utbygget kollektivtransport. Disse forholdene inngår i forklaringen av hvorfor bilrestriktive tiltak, som for eksempel parkeringsavgift, ikke er innført i Bø. Større byers bypakker involverer gjerne avgiftsparkering, og en forventning fra staten om innskjerping av parkeringspolitikken ved manglende måloppnåelse (for eksempel mål om redusert bilbruk). I Bygdepakke Bø fremstår det i dag som politisk utelukket å innføre avgiftsparkering. En slik situasjon kan imidlertid endre seg. Endring kan komme som en konsekvens av økt press på arealressurser og transportsystem (for eksempel på grunn av lokal befolkningsvekst), av føringer fra regionale og statlige myndigheter (gjennom styringssignal) og som et resultat av endring i den lokale opinionen.

Parkeringspolitikk involverer imidlertid også andre forhold enn avgift, for eksempel antall og lokalisering av parkeringsplasser. Her vil det gjerne være markante forskjeller mellom bygder og større byer; bilkjøring i sentrum er lettere i førstnevnte. I en større by vil det gjerne være en rekke forhold som gjør bilkjøring mellom målpunkt i sentrum vanskelig. Parkeringsplassene vil gjerne være avgiftsbelagte og det kan være vanskelig å finne ledige plasser. Det kan være mange enveiskjørt gater, samt lyskryss og fotgjengeroverganger som gjør sentrumskjøring komplisert og tidkrevende. I en bygd som Bø vil innslaget av slike barrierer typisk være mindre, hvilket gjør det lettere å forflytte seg mellom forskjellige steder i sentrum med bil. *En tilpasning av en bypakke- til bygdepakkestruktur vil derfor være å fokusere på antallet og lokaliseringen av parkeringsplassene, for å redusere bilbruk mellom målpunkt i sentrum og å unngå unødvendig arealbeslag til parkering. Likevel bør det kontinuerlig foretas vurderinger av hvorvidt innføring av avgiftsparkering vil kunne bygge opp under kommunens målsetninger for areal-, transport- og sentrumsutvikling.*

Tilpasninger til en bygdepakkestruktur følger også av den betydelig lavere finansieringsramme en bygdepakke vil ha, sammenlignet med større byers bypakker. Uten større statlige tilskudd og bompenger, vil tiltakene som inngår i bygdepakken nødvendigvis

¹ For å øke rapportens, og konklusjonkapittelets, relevans for andre kommuner inkluderer anbefalingene under også grep som allerede er innført i Bygdepakke Bø.

være i en mindre størrelsesorden. I Bø innebærer imidlertid det lave budsjettet også at det ikke bygges veier i pakken, veier som kunne ha undergravd andre målsetninger (for eksempel målsetninger om redusert bilbruk). Det innebærer også at sentrumsområdet er bygdepakkens viktigste innsatsfelt. Dersom man ønsker å utvikle sentrum både i byer og bygder til mer attraktive steder, er en utfordring å skape nok variasjon og konsentrasjon av tilbud til at det er liv og aktivitet i sentrum over store deler av døgnet. På et mindre sted som Bø, hvor omfanget av utbygging er mindre enn i en større by, er det kanskje desto viktigere i hvert enkelt prosjekt å ta stilling til hvorvidt det bidrar til å skape konsentrasjon og sentrums kvalitet. *Der midler til større veiprojekt ikke inngår, vil en tilpasning av en bypakke- til bygdepakkestruktur være at sentrumsutvikling blir en hovedsatsing.*

Den lavere finansieringsrammen gjør videre at kollektivtransportsatsinger gjerne vil bli mindre framtrødende i en bygdepakke, sammenlignet med i en større bypakke. Spørsmål om hvilken kollektivtransport som skal tilbys er, i bygd som i byen, et spørsmål om hvor stor andel av driftskostnadene som skal subsidieres. I en bygd som Bø har kollektivtransporten et lavere kundegrunnlag sammenlignet med en større by. Selv om en bygdepakke bør ha mål om bedre kollektivplanlegging og økt finansiering av kollektivtilbudet, synes betydelige kollektivsatsinger å være mer aktuelt i storbyenes bypakker. *Der midler til større kollektivtransportsatsinger ikke inngår, vil en tilpasning av en bypakke- til bygdepakkestruktur være at gange- og sykkeltiltak blir desto viktigere satsingsfelt. Satsingen bør involvere arealstrategi (kompakt utbygging og rett lokalisering av funksjoner), så vel som tiltak rettet mot selve gang- og sykkelveinettet.*

Til sist vil det være organisatoriske tilpasninger av bypakke- til bygdepakkestrukturen. I Bø har det vært viktig å bygge videre fra enkeltprosjekt til enkeltprosjekt, slik at kunnskap og kompetanse overføres. Dette er kanskje særlig viktig i en mindre kommune, hvor personalressursene er mindre. *En tilpasning av en bypakke- til bygdepakkestruktur vil være at bygdepakken i størst mulig grad bygger videre, tematisk og personalmessig, på tidligere og/ eller samtidige utviklingsprosjekt i regi av kommunen.*

Tiltakssammensetting og organisering av Bygdepakke Bø

Prosjektets andre hovedproblemstilling går på hva slags organisering og tiltakssammensetting en bygdepakke bør ha for at den skal tilrettelegge for attraktiv og klimavennlig areal-, transport- og sentrumsutvikling. Her er fokus ikke lenger på tilpasninger og forskjeller mellom by- og bygdepakker. I stedet for gis det innspill til noen hovedelement som kan inngå i en fremtidig Bygdepakke Bø (hovedprosjekt).

Tiltakssammensetting

Noe av det viktigste for å få ned trafikkbelastningen i sentrumsområdet i Bø er å redusere interntrafikken. I dag er Bø godt tilrettelagt for bilkjøring fra punkt til punkt i sentrum. Siden trafikkregulerende tiltak som bompengering og parkeringsavgift i dag er politisk uaktuelt, er det desto viktigere å arbeide for reduksjon av antall parkeringsplasser og etablering av gode fellesanlegg for parkering. På denne måten kan Bø sentrum fortettes, samtidig som det frigis areal som kan brukes til å etablere gode møteplasser. Mindre og bedre organisert parkeringstilbud antas også å kunne fremme trivsel i sentrum, ved at biltrafikkmengden og kjørebevegelsene minker.

Videre, og i forlengelsen av dette, bør en viktig del av arbeidet i Bygdepakke Bø være å konsentrere arbeidsplasser, boliger, handel, kulturaktiviteter, offentlig virksomhet, fritidsaktiviteter og andre aktiviteter i og nær sentrum. Strategisk lokalisering bør ikke kun

ta utgangspunkt i sentrumsavgrensingen, men også hvordan rett lokalisering innenfor denne kan fremme positivt samspill mellom funksjoner og skape gode møteplasser.

Et siste felt med tiltak som fremheves her er tilrettelegging for gange og sykling. Dette innebærer å etablere og skilte sammenhengende nett for gange og sykkel inn mot sentrum. Det bør det arbeides for at gange- og sykkelruter skal fremstå som snarveier sammenlignet med ruter for bil. Gode fasiliteter for sykkelparkering bør opparbeides ved viktige målpunkt i sentrumsområdet. Sykkelstrategien bør også omhandle vinterbrøyting med mål om å øke andelen helårssyklister. Som del av pilotprosjekt i bygdepakken kan avgrensede sykkelkampanjer prøves ut, eksempelvis en utlånsordning for elsykkel.

Organisering

I forprosjektet Bygdepakke Bø er fylkeskommunen og Statens vegvesen representert både i styrings- og arbeidsgruppe. I et bygdepakke hovedprosjekt vil antagelig samarbeidsrelasjonen mellom kommunen, fylkeskommunen og Statens vegvesen om bygdepakken styrkes og bli mer forpliktende. Viktige avklaringer knytter seg til beslutningsmyndighet, samarbeidsform, rammer for prosjektet og hvilke ressurser som skal legges inn av partene (økonomiske og personalressurser). I et hovedprosjekt er en mulighet å etablere et større styringsnettverk. Uavhengig av hvem som blir formelle deltakere i nettverket anbefales det å etablere gode strukturer for diskusjon og samarbeid med næringsliv og frivillige organisasjoner. Gode mottakerorganisasjoner bør på plass, eksempelvis bør kommunen arbeide for at det etableres en gårdeierforening. Det vil også være viktig at bygdepakken er godt forankret i kommuneadministrasjonen. God utnyttelse av små personalressurser er en viktig årsak til at Bygdepakke Bø har blitt etablert. Når mye ansvar hviler på få er det viktig at bygdepakken ikke i for stor grad avhenger av enkeltpersoner.

For å få tilgang til eksterne midler til gjennomføring av prosjekter bør involverte i Bygdepakke Bø vise hvordan enkelttiltakene inngår i en helhetlig plan. Dette kan også gi næringslivet nødvendig forutsigbarhet, som igjen kan resultere i samarbeid, samfinansiering og investeringsvilje. Det bør også være god sammenheng mellom kommunens planverk og bygdepakken.

For Bygdepakke Bø synes det viktig å både skape konkrete resultater innbyggerne oppfatter som positive og en forståelse for kommunens valg av strategi. Det vil si at bakgrunnen for valg av tiltak for areal-, transport- og sentrumsutvikling, og grunnen til at en bygdepakkestruktur er valgt for gjennomføring av disse må synliggjøres. Det anbefales derfor god involvering, både av sentrale samfunnsaktører og befolkningen generelt. Et element i dette arbeidet handler om å styrke bevisstheten rundt transformasjonen Bø er inne i; en overgang fra bygd til bygdeby. Bø er i endring og det ligger noen muligheter i ny utforming av areal-, transport- og sentrumspolitikk. Bygdepakke Bø utgjør et verktøy for å styre og samordne denne utviklingen.