

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

En systematisering av innspillene til arbeidet med en nasjonal småbystrategi 2021

Knut Onsager og Geir Orderud

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET

Tittel: En systematisering av innspillene til arbeidet med en nasjonal småbystrategi 2021

Forfatter: Knut Onsager og Geir Orderud

NIBR-notat: 2022:103

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-8309-367-4 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 202644

Prosjektnavn: Innspillene til småbystrategien

Oppdragsgiver: Kommunal- og distriktsdepartementet

Prosjektleder: Knut Onsager

Sammendrag: I forbindelse Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) arbeid med «Strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre» våren 2021 oppfordret departementet særlig offentlig forvaltning i regionene om å komme med innspill til arbeidet. I dette notatet er hovedmomentene fra disse innspillene systematisert, og i noen grad drøftet i forhold til nasjonal politikkutvikling på feltet.

Dato: Mai 2022

Antall sider: 37

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet – storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2022

Forord

I forbindelse Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) arbeid med «Strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre» våren 2021 oppfordret departementet særlig offentlig forvaltning i regionene om å komme med innspill til arbeidet. Primo 2022 har NIBR i et mindre oppdrag for departementet gjennomgått og systematisert hovedmomentene fra disse innspillene, og i noen grad vurdert det opp mot småbystrategien og nasjonal politikkutvikling. I dette NIBR-notatet omtales disse tingene.

Oslo, 29.april 2022

Berit Nordahl
Forskningsleder

Innhold

Forord	1
1 Innledning.....	3
1.1 Bakgrunn.....	3
1.2 Problemstillinger og føringer fra oppdragsgiver.....	3
1.3 Metode og datagrunnlag.....	3
1.4 Rapportens innhold og oppbygging.....	5
2 Aktørgruppenes innspill.....	6
2.1 Fylkeskommuner, kommuneregioner og kommuner	6
2.1.1 Småbyenes utfordringer og muligheter	7
2.1.2 Småbyen som by og regionsenter	7
2.1.3 Småbyen og omlandet.....	8
2.1.4 Kompetanse og kapasitet.....	9
2.1.5 Samhandling og samarbeid.....	10
2.1.6 Virkemidler og gode eksempler på lokalt/regionalt nivå.....	11
2.1.7 Politikk og virkemidler på nasjonalt og statlig nivå.....	21
2.1.8 Samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal politikk.....	22
2.2 Statsforvaltere	22
2.3 Nasjonale organisasjoner og virksomheter.....	24
2.4 Oppsummerende momenter fra innspillene.....	26
2.4.1 Småbyen som regionalt kraftsenter.....	26
2.4.2 Senter og omland	27
2.4.3 Kompetanse og kapasitet.....	28
2.4.4 Samordning og samarbeid	29
3 Innspillene i lys av nasjonal politikk og annen utredning.....	31
3.1 Småbystrategien (KMD, juni 2021).....	31
3.2 NIBR-utredning om mindre byer og regionsentre.....	33
3.3 Avsluttende kommentarer	36

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I juni 2021 lanserte daværende regjering «Småbystrategien - [Strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre](#)». Som ledd i utarbeidelsen av strategien inviterte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) kommuner, fylkeskommuner, private aktører, organisasjoner, m.fl. til å sende inn innspill til strategiarbeidet. Det ble i den sammenheng laget en digital innspillside på www.regjeringen.no. KMD mottok et førtitalls innspill, i all hovedsak fra fylkeskommuner og kommuner foruten noen fra statsforvaltere, nærings- og utviklingsorganisasjoner.

NIBR har på forespørsel fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) bidratt til å systematisere og oppsummere innspillene, og vurdert dem i forhold til den nasjonale småbystrategien og NIBRs egen utredning og analyse på feltet (NIBR rapport 2021:2).

1.2 Problemstillinger og føringer fra oppdragsgiver

Ifølge oppdraget skulle det utarbeides en rapport som systematiserte og oppsummerte innspillene til småbystrategien med særlig vekt på følgende:

- a. Småbyenes utfordringer og muligheter, herunder også problemstillinger som belyser småbyens rolle og betydning for sin region.
- b. Beskrivelser av gode eksempler på bruk av lokale og regionale virkemidler og verktøy som kan ha overføringsverdi til andre småbyer/småbyregioner/fylker, også relatert til prosesser, samarbeid, partnerskap og avtaler.
- c. Noen overordnede vurderinger av relevansen av innspillene i punkt a) og b) for nasjonal politikkkutvikling, også i lys av funnene i NIBRs rapport 2021:2.

Følgende *spørsmål* fra KMD ble lagt ut på hjemmesiden til regjeringen i februar 2021, og som man ønsket innspill på:

1. Hva må til for at småbyer i større grad skal kunne fylle rollen som regionalt kraftsenter?
2. Hvilken rolle kan og bør bykommunen ta for å sikre vekst og utvikling i hele regionen, og særlig i sårbare distriktsområder?
3. Hvordan unngår vi at sterkere småbyer fører til økt sentralisering på bekostning av omlandet?
4. Hvordan kan vi styrke kompetansen og kapasiteten innenfor områder som planarbeid, tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling? Kan småbykommunen ta en ledende rolle i et samarbeid med øvrige kommuner, for eksempel om planlegging?
5. Hvordan kan vi sikre bedre samordning og samarbeid mellom fylkeskommunen, staten, småbykommunene og distriktskommunene rundt? På hvilke områder er dette særlig viktig?
6. Hvordan kan samarbeid mellom næringsliv, sivilsamfunn, utdanningsinstitusjonene og offentlig sektor bidra til å styrke småbyen som regionalt kraftsenter?

1.3 Metode og datagrunnlag

Informasjonsgrunnlaget for notatet er de 40 skriftlige innspillene som ble sendt KMD i perioden januar-mars 2021 til arbeidet med småbystrategien. Innspillene var fordelt på følgende seks ulike aktørgrupper: fylkeskommuner (8), kommuner (12), regionråd/kommunesamarbeid (4), utviklingsorganisasjoner (6), statsforvalter (3), nasjonale organer (6) og andre (2) (se tabell under). I vår systematisering av innspillene har sortert disse etter de nevnte «aktørgruppene».

Innspillene hadde en svært heterogen karakter med hensyn til form og innhold. Det vil si at noen har svart på de seks «innspillspørsmålene» (se kap. 1.2), andre på noen av hovedtemaene som tidlig var signalisert fra KMD var aktuelle i småbystrategien, noen på begge disse siste, mens andre har gjort noe helt annet.

Generelt er det innspillene fra fylkeskommunene (FK) som har klart best dekning som andel av egen aktørgruppes populasjon i landet, samtidig som innspillene fra denne gruppen i stor grad følger samme struktur når det gjelder å svarene som forholder seg direkte til de seks innspillspørsmålene. Når det gjelder innspillene fra kommuner, kommunegrupper, interkommunale regionråd samt lokale utviklingsorganisasjoner, var disse noe flere men svært få målt i andel av de store populasjonene som disse gruppene utgjør på landsbasis. Disse innspillene var også mer heterogene i form og innhold. Videre kom det tre innspill fra statsforvaltere (Nordland, Møre og Romsdal, Innlandet) som ikke svarte direkte på innspillspørsmålene, men belyste noen generelle egenskaper, utfordringer og behov i deres respektive fylker. Endelig kom det 6 innspill fra ulike nasjonale institusjoner og organisasjoner som ga generelle innspill til strategiarbeidet med utgangspunkt i deres ulike kompetanse- og/eller ansvarsområder, og som hadde noe relevans for arbeidet med småbystrategien.

Tabell 1: Innspillene fordelt på aktørgrupper og geografisk nedslagsfelt fordelt på fylker.

	1. Fylkeskommuner	2. Lokale og regionale institusjoner, organisasjoner og samarbeid			3. Statsforvalter (i fylkene)	4. Nasjonale organisasjoner/institusjoner	5. Andre	Totalt	Bare fylkesfordelte
		Kommuner	Regionråd og kom.samarbeid	Utviklingsorganisasjoner (samfunn, næring)					
Troms og Finnmark				2					2
Nordland	1		1		1				3
Trøndelag	1								1
Møre og Romsdal	1	2		1	1				5
Vestland	1	6	1	3		6	2		11
Rogaland		2							2
Agder	1	2	1						4
Telemark og Vestfold	1								1
Viken	1								1
Innlandet	1		1	2	1				5
Totalt	8	12	4	6	3	6	2	40	35

Når innspillene samlet er sammensatt slik som omtalt, det vil si med en klar representativ skjevhet til fordel for aktørgruppen fylkeskommuner, er det en naturlig følge av at KMD til arbeidet med småbystrategien direkte henvendte seg til fylkeskommunene om innspill. Dette skjedde blant annet gjennom departementets «innspillverksted» (webinar) om småbystrategien som ble holdt 18.2.2021 som særlig var et målrettet mot fylkeskommunene.

I arbeidet med notatet ble alle innspillene samlet i et eget dokument (126 sider). Deretter utarbeidet vi et litt mindre dokument som systematiserte aktørgruppens svar både kvantitativt (tematikkene i svarene ble talt opp) og kvalitativt (utvalg typiske tekster om ulike tema og svarene tatt ut). I et eget notat ble også bare fylkeskommunenes heltekster samlet (45 sider), fordi de gir gode helhetlig framstillinger og begrunnelser med utgangspunkt i fylkenes ulike forutsetninger, behov og forslag på feltet. Disse tre ulike underlagsdokumentene er sendt oppdragsgiver, mens kapittel 2 i denne rapporten du nå leser er en forkortet syntetiserende versjon av de omtalte underlagsdokumentene.

En utfordring i systematiseringen har vært innspillenes heterogene karakter. Med utgangspunkt i en sortering av innspillene for hver aktørgruppe har vi som hovedregel valgt å systematisere innspillene etter de seks «innspillspørsmålene» og svarene. De seks innspillspørsmålene har vi videre fordelt på fire hovedtema, på denne måten:

1. Småbyen som by/regionsenter:

- Hva må til for at småbyer i større grad skal kunne fylle rollen som regionalt kraftsenter?
- Hvordan kan småbyen styrkes som attraktiv, bærekraftig og utviklingssterkt senter?

2. Senter og omland:

- Hvilken rolle kan og bør bykommunen ta/spille for å sikre vekst og utvikling i hele regionen, og særlig i sårbare distriktsområder?
- Hvordan unngår vi at sterkere småbyer fører til økt sentralisering på bekostning av omlandet?

3. Kompetanse og kapasitet:

- Hvordan kan vi styrke kompetansen og kapasiteten innenfor områder som planarbeid, tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling?
- Kan småbykommunen ta en ledende rolle i et samarbeid med øvrige kommuner, for eksempel om planlegging?

4. Samhandling/samarbeid (flernivå/sektorielt):

- Hvordan kan vi sikre bedre samordning og samarbeid mellom fylkeskommunen, staten, småbykommunene og distriktskommunene rundt? På hvilke områder er dette særlig viktig?
- Hvordan kan samarbeid horisontalt mellom næringsliv, sivilsamfunn, utdanningsinstitusjonene og offentlig sektor bidra til å styrke småbyen som regionalt kraftsenter?

5. Annet

Omtalen av svarene på disse temaene og seks innspillspørsmålene gir underlag til å belyse oppdragets punkt a) Småbyenes utfordringer og muligheter, herunder også problemstillinger som belyser småbyens rolle og betydning for sin region. For hver aktørgruppene belyses deretter det som er relatert til oppdragets punkt (b) Beskrivelser av gode eksempler på bruk av lokale og regionale virkemidler og verktøy som kan ha overføringsverdi til andre småbyer/småbyregioner/fylker m.m. Her omtales også i noen grad aktørgruppe innspill til politikk og virkemidler på nasjonalt og statlig nivå.

1.4 Rapportens innhold og oppbygging

Rapporten tar i kapittel 2 først for seg svarene på de tematiske spørsmålene fra henholdsvis (1) fylkeskommunene og kommunegrupper (kommuner/kommune-allianser/regionråd) (kap.2.1.), før vi omtaler innspillene fra (3) statsforvaltere (kap. 2.2) og (4) nasjonale organer og virksomheter (kap.2.3). Dette kapittelet avsluttes med noen oppsummerende momenter fra innspillene samlet (kap.2.4) I kapittel 3 belyses innspillene litt i lys av nasjonal politikktutvikling, småbystrategien (KMD juni 2021) og NIBR-rapporten 2021:2.

2 Aktørgruppene innspill

I det følgende omtales hovedelementer fra innspillene fra de seks omtalte aktørgruppene.

I gjennomgang av hver enkelt aktørgruppe sorterte vi som nevnt først hovedmomenter i svarene på de 5 innspillsspørsmålene fordelt under de 4 hovedtemaene som vi skissert foran (kapittel 1). Deretter omtales noen eksempler fra innspillene på konkrete virkemidler og tiltak som kan ha overføringsverdi.

2.1 Fylkeskommuner, kommuneregioner og kommuner

Den første hovedgruppen med innspill er fra *fylkeskommuner*. Disse innspill utgjør hovedgrunnlaget for hele systematisering. Det var åtte fylkeskommuner (FK) som ga innspill til arbeidet med strategien¹. De fleste av disse innspill hadde samme struktur, dvs. fulgte samme mal når det gjelder å svare på spørsmålene som departementet hadde satt opp. Disse fylkeskommunene representerer hoveddelen av landets fylker der småbyer og mindre byer² utgjør grunnleggende bestanddeler i bosettingsmønstrene. De fleste mindre byene i disse fylkene har mellom 2.000-30.000 innbyggere, men fylkene er ulike når det gjelder antallet mindre byer i ulike størrelser, deres geografiske fordeling, regiontypen de inngår i (senterhierarki vs. flersentrerte) og den regionale konteksten ellers (sentralitet, nærhet til større by, kyst/innland, nord/sør).

Søkelyset her var rettet mot hva som skal til for å utvikle småbyer som regionale kraftsentre. Det åpner, som vi kommer tilbake til noen spørsmål om hva et regionalt kraftsenter er, kan eller skal være, og om man med dette også mener at dette innebærer en prioritering av småbyer som bør utvikles som regionsentra i fylkenes subregioner. Vanligvis har fylkene sine fylkessentre eller fylkeshovedsteder i den største byen, gjerne en mellomstor eller stor by mane mange høyreordens tjenestefunksjoner. Fylkeskommunenes planer og strategier har i noe varierende grad hatt et sterk fokus på utvikling av ulike typer byer og tettsteder på lavere nivå, inkludert hvilke som eventuelt bør prioriteres som kraftsentre og/eller regionsentre på lavere nivå for ulike typer regioner (bo- og arbeidsregioner, handelsregioner osv).

Det kan her innledningsvis nevnes at syv av de åtte fylkeskommunale innspillene ga klart uttrykk for at en nasjonal småbystrategi hadde relevans for sentrale problemstillinger, utfordringer og muligheter i fylkene. Dette var noe man støttet opp om³. Fylkeskommunene kom med mange innspill til hva en slik strategi kan og bør inneholde både med hensyn til lokale og regionale tiltak og satsinger, og til nasjonale oppfølging og iverksetting.

Den andre hovedgruppen av innspill kom fra de vi samlet kan betegne som «lokale og regionale organisasjoner og institusjoner» som *kommuner*, *kommunegrupper*, *regionråd* og

¹Dvs. alle i landet unntatt Troms/Finmark, Rogaland og Oslo. Seks fylkeskommuner har gitt innspill som direkte svar på de «6 spørsmålene», mens to fylkeskommuner (Nordland, Innlandet) har strukturert innspillene på annen måte.

²Begrepet «småbyer» ble ikke eksplisitt definert og avgrenset av KMD, men gjennom blant annet KMDs innspillseminar i februar 2021 ble det signalisert en ganske vid forståelse av begrepet, som fortrinnsvis å omfatte mindre byer/bygdebyer/småsentre på mellom 1000-5000 innbyggere. Begrepet «regionalt kraftsenter» eller «regionsenter» ble heller ikke eksplisitt definert og avgrenset, men gjerne knyttet til største tettsted i en delregion (eks. bo- og arbeidsregion) der tettstedet gjerne hadde tjenestefunksjoner for flere kommuner.

³Noen nyanser som var framme i dette bildet kan nevnes. En fylkeskommune understreket at det er viktig at «også mindre regionsentre, uten byenes ressurser, inngår i strategien» (kfr. Innlandets innspill), mens en annen fylkeskommune framhevet at mellomstore byer også «som viktige å utvikle strategier» for – dvs. ikke bare de minste (kfr. Telemark fylkeskommune). Viken fylkeskommunen hadde et innspill som hevdet at slik arbeidet med småbystrategien så ut hadde den problemstillinger som ikke fanget opp Viken sine utfordringer på feltet. Nevnes kan også innspillet fra Agder fylkeskommune som var positiv til en småbystrategi, og der fylkesutvalget hadde forkastet et forslag fra Senterpartiet med følgende innspillstekst: «En nasjonal småbystrategi for regionale kraftsentra er uklokt fordi det kan føre til mikrosentralisering som tapper distriktene for både mennesker og økonomiske ressurser» (kilde: Agder fylkeskommunens innspill).

utviklingsorganisasjoner. Her er det snakk om 21 innspill, fordelt på ti kommuner, fem regionråd og kommunesamarbeid, og seks utviklingsorganisasjoner (samfunn og næring). Disse er mer heterogene med hensyn til tematikk man tar opp og spørsmål man svarer på. Kombinert med et forholdvis lite utvalg i forhold til populasjonene er, må denne delen av materialet betegnes som mindre robust og egnet for systematisering.

I det følgende omtales hovedinnholdet fra innspillene fra fylkeskommunene for hvert av temaene (spørsmål/svart), og der vi også fortløpende også supplerer og kommenterer med mulige andre momenter som var mye mer framme i innspillene fra den andre hovedgruppen. Innspillene fra de nasjonale organisasjonene og institusjonenes behandles for seg selv i senere kapitler.

2.1.1 Småbyenes utfordringer og muligheter

Når det gjelder spørsmålet om småbyenes utfordringer og muligheter, var signalene fra KMD i første halvdel av 2021 litt blandete med hensyn til om det var småbyene generelt, eller småbyen eksplisitt som regionalt kraftsenter (mer forstått som «regionsenter») som skulle ligge til grunn for svarene rundt «småbyens utfordringer og muligheter». Vi antar at innspillene i hovedsak har hatt fokus på utfordringer og muligheter for småbyer til å kunne fungere som «regionale kraftsentre» (dvs. på lavere nivå enn fylkesenter), selv om flere av utfordringene som nevnes er av generell gyldighet for mange småbyer, og selv om de ikke er det mest naturlige regionsenteret.

Utfordringene i småbyområder som oftest ble trukket fram i innspillene fra fylkeskommunene var ulike kombinasjoner av disse (tilfeldig rangert):

- demografiske utfordringer (aldring, behov for flere unge voksne)
- tilgangen på arbeidskraft og kompetanse til flere næringer og sektorer
- utvikle et mer variert arbeidsmarked og flere kompetansearbeidsplasser
- sikre/utvikle gode utdannings-, service- og tjenestetilbud (i senter og omland)
- utvikle nye arbeidsplasser og verdiskaping der man har særskilte fortrinn
- økt attraktivitet som bosted (men også bedriftslokalisering og besøkende)
- en bærekraftig samfunnsutvikling (klima/miljø, sosialt, næringsmessig)

Ett innspill som skilte seg noe fra de øvrige kom fra Viken fylkeskommune. Der gis en omtale som reiser spørsmål ved om utfordringene som er blitt skissert i invitasjonen til innspill til småbystrategien ikke helt gjenspeiler utfordringene til småbyene i Viken slik disse er som underordnede sentre og byer i en Osloregion med en hierarkisk senterstruktur⁴.

2.1.2 Småbyen som by og regionsenter

Når det gjelder spørsmålet om *hva som skal til for at småbyen skal fylle rollen som regionalt kraftsenter*, var innspillene fra fylkeskommunene (FK) mye knyttet til følgende hoved-momenter i litt ulike varianter og kombinasjoner:

- *Et behov for begreps- og rolleavklaringer:* Hvilke roller og funksjoner har et regionalt kraftsenter i forhold til andre småbyer og tettsteder i området? Hva slags funksjoner skal ulike småbyer fylle, hva slags senter-omland og regiontyper?

⁴«Nesten alle Vikens småbyer har hatt en historisk storhetstid som et regionalt kraftsenter innen industri, tekstil, trelast, papir og energiproduksjon. Den tid er nå forbi og småbyene forsøker å finne nye regionale roller og funksjoner i en flerkjernestruktur med et sterkt sentralsteds-hierarki»..... «Mange av småbyene kan ikke fungere som motorer for regional utvikling i området, og det må tenkes nytt i distriktpolitikken for at omlandet til småbyene her skal ha en god utvikling og ikke utarmes»..... «Presset i boligmarkedet i hovedstadsområdet skaper sosiale og økonomiske skiller, og medfører stor utflytting til småbyer og tettsteder. Det kan dermed oppstå ensartede tettsteds/bo-områder, som er satellitter til større byregioner, med manglende tilgang til et variert kunst-, kultur og fritidstilbud og attraktive rekreasjonsområder»..... Samtidig er «utfordringene i andre deler av Viken mer knyttet til distrikter uten småbyer, med sterkere behov for «bygde-satsinger» (kilde: Innspillet fra Viken fylkeskommune).

- Styrke småbyens *attraktivitet* (bo, bedrift, besøk) og samtidig *bærekraftig utvikling* (miljø, sosialt, økonomisk).
- Styrke småbyen som *kompetanse-, utdannings- og innovasjonssenter* i regionen.
- *Statlig lokalisering av flere kompetansearbeidsplasser* til småbyer, og særlig de som skal være regionale kraftsentra.
- Økte *ressurser, utviklingskapasitet og evne* for at småbykommunen skal utvikles som sterkere regionalt kraftsenter og ta større *lederansvar* for regionalt samarbeid og utvikling.
- *Bedre samordning mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale aktører, virkemidler og lokaliseringspolitikk mot felles mål* for å utvikle sterkere regionale kraftsentre.

Flere av de nevnte momentene fra fylkeskommunene kom også fram i innspillene fra den andre hovedgruppen av lokale og regionale aktører (kommuner, kommunesamarbeid, regionråd, utviklingsorganisasjoner»). Fra denne siste gruppen var det imidlertid også enkelte andre momenter og/eller formuleringer, som ble sterkere vektlagt:

- *Å utvikle bedre kommunikasjoner* (transport, bredbånd etc.) mellom småby og omland er viktig for at småbyen skal fylle roller som regionalt kraftsenter og utvikle en bedre integrert småbyregion.
- *Utvikle et mer variert tilbud av arbeidsplasser* i småbyen/regionsenteret, inkludert muligheter for folk med høyere utdanning.
- Lokalisering av flere statlige og fylkeskommunale arbeidsplasser for å styrke småbyer som regionalt kraftsenter.
- Styrke småbyens rolle som *utdannings- og kompetansesenter*, og særlig behovet for desentralisert UoH-utdanning der småbyene har et UoH-tilbud, *desentralisert høyere utdanning* med tilbud i småbyene.
- *God sentrumsutvikling* med møteplasser, kultur og et variert boligtilbud, dvs. et attraktivt sentrum der folk i alle aldre trives.
- *Bedre økonomisk støtte* fra stat til småbyer/småbykommuner skal innta rollen som regionale kraftsentre.

2.1.3 Småbyen og omlandet

- Når det gjelder spørsmålet om hvilken rolle bykommunen kan og bør ta for å sikre vekst og utvikling i hele regionen, og særlig i sårbare distriktsområder, la FKene særlig vekt på følgende momenter:
- *Byens rolle for omlandet og omlandets behov* (og omvendt) bør drøftes og klargjøres bedre.
- *Byen bør lede an i en inkluderende utviklingsrolle for regionen*, der man tilrettelegger for et tillitsbasert samarbeid og likeverdighet mellom by og omland, satser på å utvikle komplementære fortrinn og styrker.
- Byen kan og bør *utvikle rollen som vertskapskommune, drivkraft, samarbeidspartner og møteplass* for kultur, kunnskapsdeling, tjeneste- og næringsutvikling i hele regionen
- Byen kan invitere omlandskommuner til å utvikle *felles kunnskapsgrunnlag* for å få fram lokale og regionale styrker og svakheter, utfordringer og muligheter som grunnlag for å blinke ut samarbeidsområder, fellestiltak og -strategier.
- *Formalisere samarbeid* mellom by- og omlandskommunene (eks. regionråd, plansamarbeid, temaplaner).

Når det gjelder spørsmålet om hvordan man unngår at sterkere småbyer som regionsentre skal bidra til økt sentralisering på bekostning av omlandet, la FKene særlig vekt på:

- *Byens og omlandets rolle og funksjoner* bør drøftes og avklares i større grad, og samarbeid utvikles for å sikre at *omlandskommunens behov* for lokale basistjenester sikres, samtidig som man avklarer hvilke tjenester som byen kan dekke.
- *Sikre at basistjenester opprettholdes i kommune/lokalsentrene* (eks. barnehage, grunnskole, eldreomsorg, butikk o.l.) og ikke sentraliseres til regionsenteret.
- *Stedsutviklingstiltak for bygdemiljøer* som ligger langt fra småbyene.

En av fylkeskommunene (dvs. Innlandet) la også vekt på at *brukertall framfor innbyggertall bør innføres som kriterium for offentlige tjenester i områder med mange besøkende og folk med fritidsboliger, dette for å sikre en god nok utvikling av offentlig tjenester i mindre (omlands-) kommuner med mange besøkende.*

Når det gjelder innspillene fra gruppen «kommuner/kommuneallianser/regionråd» gikk noen av de samme momentene igjen, som i innspillene fra FKene. Men samtidig ble det lagt større vekt på:

- Betydningen av å utvikle/sikre *god fysisk infrastruktur* (transport og særlig bredbånd/digitalt nettverk i regionen)
- Desentralisere offentlig tjenester, inkludert «statlig arbeidsplasser og kontorarbeidsplasser» til flere steder enn bare regionsenteret.
- Behovet for å *styrke og synliggjøre attraktiviteten også til omlandet* (dvs. ikke bare senteret), dvs. slik ting som å promotere «det gode livet på bygda», «de landlige kvalitetene», «utvikle enkelte urbane kvaliteter også i de mindre sentrene i omlandet selv om de ikke er et regionalt (kraft-) senter», «tillate spredt boligbygging i omlandet», satse aktivt på «å ta godt imot innflyttere», «framsnakke og vise respekt for bygdverdier».

For aktørgruppen «utviklingsorganisasjoner» ble flere av de nevnte momentene også nevnt, men samtidig vektla man mer betydningen av «*samarbeid i småbyregionen*», «*at bykommunen tok på seg en lederrolle og ansvar for utvikling av hele regionen*», at «*tjenester inkludert butikker ble opprettholdt i omlandet*», gjøre det lettere/gunstigere å bygge boliger distriktene og framsnakke og vise respekt for bygdverdier.

2.1.4 Kompetanse og kapasitet

Når det gjelder spørsmålet om hvordan man kan styrke kompetansen og kapasiteten innenfor planarbeid, tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling, og om småbykommunen kan ta en ledende rolle i dette, innholdet FKenes innspill blant annet følgende momenter:

- *Økt samarbeid mellom kommunene* har et stort potensial og er viktig for å styrke kompetanse og kapasitet i planlegging, tjenesteutvikling og samfunnsutvikling i småbyområdene.
- *Felles plankontor, faglige nettverk og møteplasser og partnerskap* med aktører både mellom kommuner, men også mellom kommune, næringslivet, sivilsamfunnet på andre felt er relevante tiltak som delvis er i bruk, men kan utvikles i større grad.
- *Bred involvering av aktører/sektorer* i by og omland for felles kunnskaps- og kompetanseutveksling og -bygging, samt strategi- og utviklingsarbeid med basis i lokale og regionale fortrinn, utfordringer og nye muligheter.
- *Småbyen kan ta ledende rolle i å inkludere omlandet i samarbeid for kompetanse og kapasitet* i planarbeid og annet utviklingsarbeid i regionen
- *Fylkeskommunenes rolle som veileder og støttespiller* for kommunenes plan- og utviklingsarbeid må styrkes. Utfordringer på grunn av mange års kutt i regionale utviklingsmidler til fylkeskommunene.

Flere av momentene til FKene trekkes også fram av gruppen «kommuner/kommuneallianser/regionråd», men disse er tydelige på følgende momenter:

- Kommuner med større fagmiljø «bør hjelpe» de mindre kommunene i regionen,
- Bykommunen bør ta en lederrolle i regionale planfora
- Det er behov for å utvikle større tverrfaglighet i kompetansen på feltet i kommunene.
- Fylkeskommunen bør bli enda bedre på å koordinere og hjelpe mht. plankompetanse og -kapasitet i kommunene
- Stat og fylkeskommune bør utarbeide insentiver for å styrke plankompetansen hos kommunene.

Når det gjelder kompetanse og kapasitet framhever *regionrådene spesielt* betydningen av å styrke (i) interkommunale kompetanse- og samarbeidsfora, (ii) utvikle fellesprosjekter i regi av regionrådene, tilrettelegge for (iii) å utvikle nettverk og klynger med offentlig og privat aktører for å stimulere innovasjon, og ellers er (iv) fylkeskommunens rolle som koordinator og støttespiller (mht. plan-kompetanse/-kapasitet) viktig. Regionrådene framfører at flere av disse tingene forutsetter bedre handlingsrom og noen økonomiske virkemidler.

2.1.5 Samhandling og samarbeid

Når det gjelder spørsmålet om *hvordan* man kan sikre bedre *samordning og samarbeid mellom fylkeskommunen, staten, småby- og distriktskommunene* rundt, gir svarene fra FK'ene særlig innspill til følgende momenter:

- *Styrk fellesfora for plan- og utviklingsprosesser for småbyer og småbyregioner.*
- *Bruke regionrådene mer aktivt i arbeidet med å styrke samordning og samarbeid mellom aktører i småby- og småbyregionene om utvikling.*
- *Etablere formaliserte samarbeidsavtaler mellom kommuner i småbyregionen.* Dette kan stimuleres av støtteordninger med krav til forpliktende avtaler.
- *Skjerpet fokus og samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal lokaliseringspolitikk og virkemidler inn mot småbyers attraktivitet og rolle som kraftsenter i regioner.*

På spørsmål om *hvilke områder eller felt* økt samhandling/samarbeid er viktig i denne sammenheng, inneholdt svarene fra FKene blant annet disse momentene:

- Strategisk kunnskapsutvikling, analyser og langsiktig planarbeid.
- Statlig, fylkeskommunal og kommunal lokaliseringspolitikk.
- By- og stedsutvikling med satsingsområder bærekraft og attraksjonskraft.
- Kulturtilbud (attraksjonskraft, inkludering og folkehelse).
- Næringspolitiske virkemidler og tiltak må spille bedre sammen i regionene (dvs. nasjonalt, fylkeskommunalt, kommunalt og småbyregionalt nivå).
- Utvikle småbyregionale næringsstrategier som understøtter nye kreative koplinger (næringer/sektorer/aktører), utvikling av mer kortreiste produkter/tjenester og styrket sirkulærøkonomi.
- Samarbeid om tjenesteutvikling og smarte løsninger for oppsøkende tjenester til omlandet og komplekse tjenester lokalisert i småbyen.

Kommunene framhevet på sine side særlig behovet for møteplasser på regionalt nivå, forpliktende regionale handlingsplaner, økonomiske insentiver for å få til samarbeid og enklere planprosesser. Fra *kommuneallianser og regionråd* hadde innspillene momenter som la vekt på flere forpliktende regionale handlingsplaner, bedre økonomiske insentiver for å få til samarbeid, bruk av UH-sektoren som drivkraft for å få til samhandling/samarbeid i offentlig sektor, og at stat og fylkeskommune må få til bedre samordning av sine roller i ulike sektorer.

Når det gjaldt spørsmålet om «*hvordan kan samarbeid mellom næringsliv, sivilsamfunn, utdanning og offentlig sektor bidra til å styrke småbyen som regionalt kraftsenter*», la flere av innspillene fra fylkeskommunene vekt på følgende momenter:

- *Tettere samarbeide mellom de ulike aktørene/sektorene om god sentrumsutvikling i småbyene*, for å unngå at viktige sentrumsfunksjoner spres utover til for mange steder og dermed svekker funksjoner, bærekraft og visse urbane kvaliteter.
- *Samarbeide om å utvikle småbyen som utdannings- og kompetansesenter* tilpasset regionale fortrinn og behov i nærings- og samfunnsliv.
- *Samarbeide om etablering/utvikling av flerbrukshus, næringshager, kontorhotell o.l. i småbyens sentrum*, og rettet mot regionale oppgaver og funksjoner.

- *Utvikle samarbeidet mellom småbyens og omlandets aktører innen kultursektor og -næringer – dette vil styrke attraktivitet, nyskaping og ringvirkninger for regionen.*

Innspillene fra *kommunene* la ellers vekt på å utvikle bedre samarbeid på «teknologi og kommunikasjon», «kunnskapsoverføring mellom sektorer», «utvikle fellesfora og gjensidig forståelser rundt regional plan og målsettinger», «utvikle gode møteplasser», fokusere på «livslang læring», og samarbeid om «å markedsføre lokale jobbtillbud for lokal ungdom slik at de blir kjent med det lokale næringslivet». *Regionrådene og kommuneallianser* trakk også fram behov og muligheter for bedre samarbeid mellom aktørene/sektorene innen på «teknologi og kommunikasjon», men også økt «kunnskapsdeling mellom aktører/sektorer» samt behovet for «insentiver for å utvikle lokale/regionale klynger/innovasjonsnettverk», og større tempo i saksbehandlingen ved byggesaker. Utviklingsorganisasjonene innspill var i stor grad knyttet til de samme momentene nevnt over fra FK'ene og kommunegruppene («kommuner/kommuneallianser/regionråd»).

2.1.6 Virkemidler og gode eksempler på lokalt/regionalt nivå

I dette delkapittelet trekker vi fram hovedmomenter fra fylkeskommunenes og kommunenes innspill når det gjelder virkemidler og tiltak (inkl. prosesser, samarbeid, partnerskap og avtaler) på lokalt og regionalt nivå som kan ha overføringsverdi til andre småbyregioner, kommuner og fylker. Innspillene omtaler virkemidler knyttet til følgende tiltaksområder og -former:

- 1) Regionale vekst- og utviklingsavtaler.
- 2) Regionale plan- og utviklingssamarbeid.
- 3) Småby-, tettsteds- og bygdeprogrammer.
- 4) Virkemidler for stedsutvikling.
- 5) Utdannings- og kompetansesenter.
- 6) Innovasjonssenter og næringsutvikling.
- 7) Samferdsel og digital infrastruktur.
- 8) Planlegging og samskaping.
- 9) Smart samhandling i en helhetlig småbystrategi.

I det følgende omtales et utvalg eksempler under de konkrete områdene.

1. Regionale utviklingsavtaler (F)

Enkelte fylkeskommunene har egne vekst- eller utviklingsavtaler med delregionene i eget fylket, med delegert ansvar for regionale utviklingsmidler for bestemte formål. Dette gir potensialer for bedre forankret og tilpasset utviklingsarbeid til den enkelte småbyregionens spesifikke forutsetninger og behov.

Eksempel fra Nordland: regionvekstavtaler

«Oppfølging av Nordland fylkeskommunes plan for by- og regionsenterpolitikk har skjedd innenfor de tre pilarene vekstkraft, attraktivitet og regionforstørring, med by- omlands-perspektivet som gjennomgående. Tverrsektoriell tilnærming har vist seg viktig for å få til god samfunnsutvikling. Det samme er samarbeid mellom de ulike forvaltningsnivåene. Tettere samarbeid mellom byene og omlands-kommunene har vært vanskeligst å få til. De mellomstore kommunene som det her er snakk om, har begrenset med ressurser og kapasitet til å jobbe med innovasjon og utviklingsprosjekter i egen kommune, og kan derfor i liten grad ta et ansvar for omkringliggende kommuner. Fylkesrådet i Nordland har derfor tatt initiativ til å inngå *regionvekstavtaler* med de interkommunale politiske rådene i fylket.

Formålet med regionvekstavtalene er en styrket strategisk dialog om viktige områder for samfunnsutviklingen i de enkelte delregioner i fylket, og hvor utvikling i senterkommuner og omlandskommuner ses i sammenheng. Avtalepartene er fylkesrådet i Nordland og hvert av de de

6 interkommunale politiske rådene/regionrådene i fylket. Regionvekstavtalene baserer seg på et felles kunnskapsgrunnlag for fylket generelt og den delen av fylket regionrådene representerer spesielt. De skal bidra til bedre samordning mellom sektorer og økt forutsigbarhet knyttet til viktige tjenesteområder for regional utvikling. De vil også bidra til at kommunene samarbeider rundt ulike prioriteringer.

Avtalene er knyttet til politisk samarbeid, og er ikke å anse som en juridisk eller økonomiskbindende avtale. De er 4-årige og skal følge rullering av kommunal og regional planstrategi. Dette for å sikre forankring i kommunale og regionale planer. For å følge opp fremdrift og rullere innhold i handlingsplanene som følger avtalene, legges det opp til to politiske drøftingsmøter hvert år. I tillegg kommer dialogmøter knyttet til ulike anbudsprosesser og innspillsrunder til regionale og nasjonale planer».

(Nordland FK)

Eksempel fra Innlandet: regionsamarbeid og partnerskap

«Regionsamarbeid og partnerskap. Innlandet har lang praksis med samarbeid i fylkets etablerte regionråd, med hvert sitt definerte regionsenter. Fylkeskommunen bidrar med tilskudd til drift av regionrådene, og samarbeidet gir et godt fundament for å prioritere samarbeidstiltak. I flere regioner er det utviklet regionalt fag- og plansamarbeid innenfor flere temaer (næring, klima og miljø, folkehelse».

(Innlandet FK)

2. Regionale plan- og utviklingssamarbeid (F)

Et styrket plansamarbeid mellom by- og omlandskommuner m.m. er både et tiltak som det rapporteres som gode erfaringer med, og et felt som bør spres og utvikles videre.

Eksempel fra Nordland: Plansamarbeid mellom by- og omlandskommuner.

«Kompetanse og kapasitet til plan- og utviklingsarbeid er ulik i de ulike kommunene, ofte relatert til størrelse. I Nordland har vi i tillegg til plankonferanser, planforum og nettverk for unge planleggere, også regionaliserte klima- og plan-nettverk hvor kommunene, fylkeskommunen og andre samarbeider omkring planfaglige spørsmål. Vi ser likevel at det er behov for å videreutvikle verktøykassen for å styrke planarbeidet. Byenes regionsenterfunksjon tilsier at det er behov for å se utover egne kommunegrenser når det kommer til for eksempel bo-, areal og transportplanlegging. Også når det gjelder kommuneplanens samfunnsdel og kommunale delplaner er det behov for å se utover egne kommunegrenser. Interkommunale plankontor kan være et av tiltakene for å styrke samarbeidet rundt planlegging».

(Nordland FK)

Eksempel fra Møre og Romsdal: Plansamarbeid styrker kommunene.

«Det regionale plansamarbeidet på Nordmøre har styrka kapasiteten til planarbeid i deltakar-kommunane. Ein bør oppmuntre og styrke insentiva til etablering av fleire slike plansamarbeid».

(Møre og Romsdal FK)

3. By-, tettsteds- og bygdeprogrammer (F)

Enkelte fylkeskommuner har gode erfaringer med by- og tettstedsprogrammer, anbefaler og etterlyser flere slike satsinger.

Eksempler fra Møre og Romsdal: «Byen som regional motor» og «Tettstadsprogrammet»

«For Møre og Romsdal fylkeskommune er det viktig å bidra til utvikling av attraktive sentrum i byane og tettstadene i fylket. Derfor har fylkeskommunen over tid satsa både på byutvikling gjennom prosjektet 'Byen som regional motor' og på tettstadutvikling gjennom 'Tettstadprogrammet'.

Byen som regional motor: Fylkeskommunen har sidan 2012 samarbeida med Ålesund, Molde og Kristiansund om byutvikling gjennom prosjektet «Byen som regional motor.» Å utvikle byane som regionale motorar, og å utvikle attraktive bu- og arbeidsmarknadsregionar, har vore ei prioritert satsing i fylkesplanane for Møre og Romsdal både for perioden 2013-2016 og 2017-2020. Satsinga har vore støtta med tilskot til utviklingsprosjekt. I den siste prosjektperioden, 2017-2020, har fylkeskommunen tildelt 25 mill. kroner kvart år til å støtte utviklingstiltak i dei tre byane. I tillegg har fylkeskommunen stått for jamlege møteplassar og kompetansetiltak med byutvikling som tema, både for leiarar og fagfolk i bykommunane. Prosjektet blir evaluert våren 2021. Evaluatør leverer sin rapport i slutten av april 2021.

Tettstadprogrammet: Møre og Romsdal fylkeskommune har i over 20 år vore ein pådrivar for tettstadutvikling i fylket, i samarbeid med kommunar, næringsliv og andre aktørar. Fylkeskommunen har nytta statlege regionale utviklingsmidlar og midlar frå det fylkeskommunale «Tiltaksfondet» til lokale tettstadprosjekt i kommunesenter i fylket. Dei siste åra har den økonomiske satsinga vore på mellom 7 og 10 mill. kroner årleg. Tettstadmidlane har vore innretta slik at dei er utløyssande for både kommunale og private midlar knytt til prosessar, kompetanseheving og fysiske tiltak. Kommunane eig prosjekta. Fylkeskommunen bidreg med kompetanse/rådgiving og tilskot. Også Tettstadprogrammet blir evaluert våren 2021. Evaluatør leverer sin rapport i slutten av mars 2021.

Erfaringar frå desse prosjekta viser at ei krone i tilskot frå fylkeskommunen til by- og tettstadutviklingsprosjekt i kommunane utløyser ytterlegare to kroner frå kommunen, næringslivet og andre kjelder. Erfaringane så langt viser at begge desse ordningane verkar motiverande når kommunane skal prioritere midlar til utgreiing av utviklingsmoglegheiter og/eller midlar til utviklingstiltak, til dømes by- og tettstadutvikling, i konkurranse med andre budsjettpostar. Dei to evalueringane som blir gjort våren 2021 vil seie meir om kva for nokre effektar satsingane har hatt og vil vere viktige med tanke på utforming av det vidare arbeidet med by- og tettstadutvikling frå fylkeskommunen si side».

(Møre og Romsdal FK)

Eksemplet Vestfold-Telemark: Småby- og bygdepakker

«Småby- og bygdepakker er et eksempel på hvordan det offentlige kan samarbeide på tvers og forsterke kommuners evne til å ta langsiktig stedsledelse for utvikling av småbyer og bygdebyer med regionale roller, tilbud og identitet. Her kan det offentlige på tvers av nivå og sektorer, det private, frivillige, innbyggerne i alle aldre, forskning og media bidra til ei god samfunnsutvikling med småbyen/bygdebyen som kraftsenter for sitt omland. Gjennom samhandling om komplekse oppgaver, gjerne innretta med flere delprosjekt, kan aktørar og ressurser sammen bidra til de langsiktige målene for en bærekraftig utvikling. Det krever støtteordninger som stimulerer til samordning og gjennomføring lokalt, i et regionalt og nasjonalt bærekraftperspektiv. Delpakkene vil kunne utvikles parallelt eller stegvis mot samme mål.

Småby- og bygdepakker har hos oss vært forankra i Regional plan for samordna areal og transport i Telemark 2015-2025, Handlingsprogram 2019-2022. Her er tiltakene småby- og bygdepakker, fortetting med kvalitet, sentrumsnære universelt utforma turveger og gang-sykelstrategiske tiltak prioritert med en liten, men virkningsfull tilskuddspott. Bygdepakke Midt-Telemark ble rigga som et forpliktende partnerskap, med forbilde fra Bypakke Grenland, der stat, fylke og lokalsamfunnsrepresentanter er med i styrings-, arbeids- og delpakke-grupper. Nullvekst i utslipp fra lokal transport er viktig mål for bygdepakka. Derfor er tiltak for å fremme lokalisering i bygdebyen, fortetting med kvalitet og trivsel, gateoppgradering, gange og sykling og styrke kollektivknutepunktet med kreative tiltak for klimasmarte reisekjeder viktige delprosjekt.

Støtteordninger for å tilrettelegge mer for grønn mobilitet skulle gjerne fått større plass i Nasjonal transportplan. Det kommunale initiativet og innspill til det regionale planarbeidet, inspirerte til forankring i regionalt handlingsprogram.

I småbypakkene Rjukan by og Bymiljø Kragerø har kommunene etablerte partnerskap lokalt og med fylkeskommunen, og har foreløpig ikke statlige etater med. Regional bygdepakke Vest-Telemark var i tenkeboksen med sine bygdebyer med ulike regionale roller fordelt i distriktsregionen, med flerkjernet senterstruktur. Notodden har også vurdert småbypakke som arbeidsform for å ta fatt i komplekse utviklingsbehov i regionsenteret. Virkemidler for bærekraftige tiltak og rett lokalisering i sentrene ville økt resultater i arbeidet. Her er det mange muligheter å koble og realisere». Hvis vi skal trekke fram gode eksempler på samarbeid som styrker byer og bygdebyers regionale roller som kraftsentra, vil det være lokalisering av viktige funksjoner som arbeidsplasser, næringshager, handel, universitet og tjenester og funksjoner rundt levende byrom gir innhold. Metodisk har småby- og bygdepakker, fortetting med kvalitet, prosjektarbeid på strategiske støtteordninger og evne til samarbeid på tvers har gitt resultater. Nasjonalt forum for stedsutvikling har med sine ulike roller bidratt med inspirasjon og faglig støtte til regionale seminar.

De gir styrke til nye ideer og pilotarbeid, der de ulike departementene, direktoratene, Husbanken og Distriktssenteret har ressurser. Politikk virker, og vi ser at det har vært litt tunge tider for framdrift både nasjonalt og regionalt. Det gir konsekvenser lokalt. Vi har fått til utredninger og forbereder delprosjekt i småby- og bygdepakkene til gjennomføring, men det tar tid hvis mulig å finansiere gjennomføringen. Det er virkningsfullt når satsingsområdene følges opp av støtteordninger. Bolyst ga f.eks. Økologisk bolyst Gvarv, KOM til Nome, Seljord og sogene med prisbelønt sjøormtårn, Bygdemellom, Tuddal frå bygd til landsby, Kviteseid i framtida, Dalen+, Toke brygge med badegjesten-kunst i offentlig rom, Heim=Fyresdal, der Hamaren aktivitetspark med den universelt utforma turvegen også har fått priser. Den gang var det også regional satsing, og de fleste fikk over en periode tettstadprisen, sist tildelt Evjudalen og ROM i Bø-prosjektet. Solspeilet på Rjukan ga internasjonal oppmerksomhet, og torget ble oppgradert, men manglende finansiering førte til nedskalert resultat og behov for å gå videre, nå i småbypakka. Det sammen gjelder industri-promenaden på Notodden, Internasjonal møteplass og kunstnerkvartal i Kragerø, med En plass flere rom som vinnerforslag etter arkitektkonkurranse. Potensialet er stort for å gå videre i disse småbyene og bygdebyene i distriktene. Vi kunne nevnt tilsvarende for denne type byromsarbeid med Mosaikk Skien og kreativ byutvikling i Porsgrunn, som nå kan få nye muligheter i byveksttalen, og byromsutvikling i tettere byer med høyere kvalitet i de mellomstore byene i Vestfold. Kjennetegnet er at det jobbes både med fysisk opprusting og revitalisering og samarbeid mellom eksisterende aktørene og nye som en ønsker å trekke til seg».

(Vestfold Telemark FK)

Eksemplet Agder: småbyens vertskapsrolle

«Her satses det på småbyens vertskapsrolle som er viktig å utvikle mht.:

- Regionale funksjoner som næringshager, etter- og videreutdanning, kulturhus, bygningsvernsenter m.m.
- Samarbeidsprosjekter innen planlegging, folkehelse m.m.
- Digital og fysisk infrastruktur

Videre er gode eksempler på tiltak i Agder, Lister Nyskaping AS, Lindesnesregionens Næringshage AS og Pågang Næringshage AS (Risør). Drift av regionale bygningsverns-sentre gjøres i samarbeid med kommunene i Flekkefjord, Setesdal og Risør. Regionale utviklingsprosjekter for folkehelse der hovedansvar legges til småbyer, og kompetansepiloter der eksempelvis Lyngdal har en sentral rolle».

(Agder FK)

4. Småbyprosjekter for bærekraftig utvikling (A)

Eksempler fra Nordland: småbyer og stedsutvikling

«Effektive og bærekraftige transportløsninger i og rundt småbyene og tettstedene er en sentral forutsetning for at et sted skal være et velfungerende regionsenter. Mindre byer og tettsteder er i stor grad bilbasert, dårlig tilrettelagt for gang-/sykkel, lav framkommelighet osv. Det er viktig at også små byer og tettsteder bidrar til å redusere klimagassutslipp gjennom fortetting og mer bærekraftige mobilitetsløsninger. Rapporten Småby nord utarbeidet av Statens Vegvesen, viser at gjennom småbypakker, kan mye gjøres med relativt enkle grep.

Det er mye som tyder på at unge menneskers bostedspreferanser er under endring. Steders

attraktivitet bygger i sterkere grad enn før på mangfold i tilbud, utforming og miljø. Virkemidler til opprustning av gode og inkluderende fellesområder, botilbud rettet mot unge i sentraene, tilrettelegging for bærekraftig mobilitet, utvikling av kollektivknutepunkter og nye mobilitetsløsninger for områder med begrenset kundegrunnlag mellom senter og omland, er noen av virkemidlene som kan bidra til å øke bolyst på mindre steder. Her spiller også frivilligheten en viktig rolle»

(Nordland FK)

Eksempel fra Vestfold-Telemark FK: et forslag til strategien

«Bærekraftmålene må ligge til grunn. *Et eget tiltak i strategien bør invitere til prosjektarbeid for å nå bærekraftmålene spesielt.* Det kan utløse en forutsigbar satsing med tydelige mål. For å få til en bærekraftig utvikling må vi legge til grunn klima og miljø, sosiokulturelle og samfunnsøkonomiske mål i all utvikling i byer og bygdebyer med regional rolle. Det innebærer blant annet:

- Sikre blå, grønne og hvite strukturenes egenverdi.
- Samordna areal- og transportutvikling
- Inkluderende og trygge by- og bomiljø for alle..
- Tilgang til kulturarenaer og kulturaktiviteter - fremmer inkludering og demokrati, motvirker utenforskap. Kulturarenaer som bibliotek, litteraturhus, sosiale møteplasser, idrettsarenaer etc. bidrar til økt aktivitet, attraktivitet og folkehelse – og kan bidra til å utjevne enkelte sosiale forskjeller.
- Partnerskap og samskaping i småby med omland kan bidra til bedre samfunnsmodeller for utvikling og drift, og samarbeidsform for utvikling utenfor boksene».

(Vestfold-Telemark FK)

5. Småbyen som kompetanse- og utdanningssenter (C)

Eksempler fra Møre og Romsdal: Campusutvikling, utdanningstilbud og trainee-ordninger tilpasset regionale behov.

«Kvar utdanningsinstitusjonane er lokalisert, er sentrale for studentane sine val av buplass og dermed også for tilgangen til framtidig arbeidskraft for næringslivet i ein region. Det er vist til at 70 prosent blir verande i regionen der dei har gjennomført studiane. Institusjonar for høgare utdanning er i stor grad lokalisert i sentrale områder. I NOU 2020:15 peiker utvalet på at finansieringsmodellane for universitet, høgskular og fagskular bør utformast slik at det stimulerer til *desentralisert studiestadstruktur*, og til *fleircampusmodellar*. Slike campus bør leggest saman med sterke næringsmiljø, slik at det vert skapt koplingar mellom utdanning, forskning og næringsliv. Samtidig bør dei leggest sentrumsnært slik at dei styrkar by- og tettstadutviklinga. For å forbetre tilbodet av fleksible etter- og vidare-utdanningar i distrikta, kan digitale plattformer brukast i større grad, kombinert med desentralisert opplæring.

Regionale trainee-ordningar kan bidra til at bedrifter i distrikta lettare får rekruttert nyutdanna med ønska kompetanse. Bygd på gode erfaringar foreslår utvalet at fleire regionar bør vurdere å etablere trainee-ordningar eller å vidareutvikle eksisterande ordningar, slik at fleire bedrifter kan delta. Det bør også vurderast nye krav om praksisopphold i distrikta, slik at studentane blir kjende med arbeidsmarknaden i større geografiske område.

Prosjektet «*Campus Kristiansund*» skal samle høgare utdanning, forskning og innovasjon på ein felles, nybygd campus midt i sentrum av Kristiansund. Prosjektet koordinerast av Møre og Romsdal fylkeskommune. Til no har ein fått til nesten ei dobling av studenttalet i Kristiansund, og ei rekke nye studietilbod og eit eget studenthus. Høgskolen i Molde og Dronning Mauds Minne Høgskule har vore viktige samarbeidspartnarar. Vidare har ein lukkast med å samlokalisere innovasjons- og utviklingsmiljø saman med om lag 40 fylkeskommunale arbeidsplassar midt i sentrum. I ei tid der ein i fleire andre mellomstore og mindre stader står i fare for å miste sine tilbod om høgare utdanning, så går ein med Campus Kristiansund i motsett retning. Samtidig som tilgangen på høgare utdanning styrkast i Kristiansund, så styrkast også sentrum».

(Møre og Romsdal FK)

Eksemplet Nordland: Distribuert høgere utdanning

«Universitets og høyskolesektoren er et annet viktig verktøy staten har for regional utvikling. For å løse utfordringene med hensyn til kompetent arbeidskraft bør insentivsystemet og finansieringen av universitetene, høyskolene og fagskolene utformes slik at det stimulerer til en desentralisert studiestedstruktur. *Våre erfaringer tilsier at det er noen momenter som kan bidra til at byer/regionsentre fungerer som kraftsentra på kompetanseområdet.*

a) Lokalisere gode skole- og studiesteder for regionen

- *Videregående skole i alle regionsentrene*, med en del basistilbud og en del tilbud tilpasset regionens spesielle styrker og behov.
- Ha et tilbud innen høgere utdanning, inkludert høgere yrkesfaglig utdanning (fagskole). Satse på *campus* der det er grunnlag for det, og desentraliserte tilbud i mindre regionsentra.
Legge opp til at
- Ungdom/unge voksne i hovedsak er tilknyttet større campus
- Voksne kan delta på desentraliserte tilbud i regionene på utvalgte grunnutdanninger (lærer, sykepleier, tilbud av stor regional betydning), samt etter- og videreutdanning.
- Alle regionsentrene har en senterfunksjon for voksnes læring, med tilgang til
 - Karriereveiledning og studieveiledning for voksne
 - En organisator/kompetansepilot for kompetansemobilisering i regionen (motor, megler)
 - Undervisningsrom tilrettelagt for ordinær undervisning og bruk av lyd/bilde, med rom for større og mindre klasser/grupper(møteplass)

b) At alle utdanningsinstitusjoner/leverandører får vilkår/insentiver for å utvikle (og videreutvikle) gode etter- og videreutdanningstilbud som kan «tas ned» og gjennomføres lokalt.

c) Sterkere mobilisering til FOU i næringslivet gjennom å øke antallet kompetansemeglere /regionansvarlige (Norges forskingsråd) i fylker som har store avstander og lav mobiliseringsgrad».

(Nordland FK)

Eksemplet Oppland: Desentralisert fag- og høyskoletilbud

«Et desentraliserte fag- og høyskoletilbud tilpasset lokale behov er avgjørende for regional vekstkraft. Karriere Oppland, Høgskolesenteret i Kongsvinger og Tynset studie- og høgskolesenter tilbyr desentraliserte og fleksible etter- og videreutdanningstilbud i dag. Høgskolen i Innlandet har lange tradisjoner med å tilby desentralisert høgskoleutdanning. Innlandet ønsker å videreføre sine gode erfaringer med slikt samarbeid knyttet til *regionsentre* i distriktene. Staten må sikre dette både gjennom finansieringssystemet for fagskoler, universiteter og høyskoler og forankring i oppdragsbrev og utviklingsavtaler.

Når det gjelder *studiesentre som høgskolesenteret* i Kongsvinger og Tynset studie- og høgskolesenter, bør Kunnskapsdepartementet vurdere en mer helhetlig organisering og finansiering, med sikte på mer forutsigbarhet og lik tilgang til utdanningstilbud uavhengig av bosted».

(Innlandet FK)

6. Næringsutvikling og innovasjon (D)

Eksempel Møre og Romsdal - Fleksibelt innretta smart spesialisering for småbyregioner:

«By og land spiller ulike roller i den regionale utviklinga. Dei to «typane» roller er gjensidig avhengige av kvarandre. Erfaringane frå Byregionprogrammet viser at regionane der ein har lukkast med å etablere eit tillitsfullt samarbeid i større grad har opplevd en auka kapasitet til utviklingsarbeid. Korleis ein pratar saman og arbeider saman i regionen har ei betydning. Lukkast ein med å etablere gode køyrereglar og bli einige om regionale prioriteringar – blir det lettare å fokusere energien på å vidareutvikle tenestetilbodet til innbygarane. Denne dynamikken er lik både lokalt, regionalt og nasjonalt.

Samtidig er det slik at kvar enkelt regionale kontekst rundt ein by eller ein tettstad er unik. Derfor finnast det ikkje ei enkelt rolle å spele for ein by eller ein tettstad overfor omlandet sitt. Som eit svar på at ulike by- eller tettstadregionar har ulike behov og prioriteringar, så må ei statleg satsing for å styrke småbyane og dei større tettstadene vere fleksibelt innretta.

Ein måte å støtte opp om ei form for «smart spesialisering» i ei lokal kontekst, basert på regionen sine føresetnader, kan vere å etablere nokre «spesialiseringspilotar». I desse «spesialiseringspilotane» er tanken at ein samlar regionar på tvers av Norge om samarbeid og kompetansebygging innan til dømes satsing på utvikling innan spesifikke nærings- eller kompetanseområder, det kan være dedikert arbeid med å miljøspørsmål eller kutt av klimagassutslipp, eller det kan vere å utvikle eit betre kulturtilbod. Altså ikkje heilt ulikt DogA si GNIST-satsing, men i større skala og med ei større økonomisk satsing».

(Møre og Romsdal FK)

Eksempel Nordland: Småbyene som sentre for innovasjon i næringslivet:

«Nordland fylkeskommune har utarbeidet en regional innovasjonsstrategi, som bygger på EUs metodikk for smart spesialisering. Sintef har evaluert satsingen i en rapport som ble ferdigstilt i desember 2020 hvor konklusjonen blant annet er at: «Nordland fylkeskommunes innovasjonsstrategi er en næringspolitisk innovasjon. Uten å ha gjennomført en direkte sammenlikning med tilsvarende strategier i de over 100 regionene i EU som er inne i tilsvarende næringspolitiske innovasjonsprosesser, men basert på vår kjennskap til andres evalueringer i mange regioner, tør vi trygt konkludere med at Nordland ville ligge høyt oppe på en liste som rangerte disse regionale næringspolitiske innovasjonsprosessene etter hvor store effekter de har.»

Det arbeides med å styrke de prioriterte næringene i innovasjonsstrategien. Nærings-klyngene og bedriftsnettverkene er et spesielt viktig satsingsområde, fordi de er viktige strategiske utviklingsaktører innenfor sine respektive næringsområder. Innenfor reiseliv, industri og sjømat har

det vært jobbet med utvikling innenfor områder som kompetanse, FoU, utdanning, destinasjonsutvikling og rammebetingelser. For å styrke det strategiske samarbeidet med næringslivet, skal samarbeidet med klynger og nettverk forsterkes. Samarbeidet med klyngene skal bidra til at de kan ta en tydeligere regional rolle. Nordland har i stor grad et ressursbasert næringsliv der verdiskapingen er høy. Det er et mål at småbyene i større grad skal bli sentre for innovasjon for det verdiskapende næringslivet i distriktene. For å få dette til må det i sterkere grad mobiliseres til forskning og utvikling. I noen sammenhenger vil de prosjektene som bedriftene jobber med, ikke ha en innovasjonsgrad som tilfredsstillende den måten Innovasjon Norge sentralt krever. Verdiskaping må bli et viktigere kriterium når prosjekter skal vurderes også i Innovasjon Norge og det er et behov for å se nærmere på begrepet innovasjonshøyde slik at saksbehandlingen ikke blir ulik avhengig av tolkningen av begrepet. Vi har også sett at flere større prosjekter faller utenfor blant annet fordi innovasjonen skjer i markedsleddet. Nordlands innovasjonsstrategi har i stor grad vært rettet mot næringsutvikling, men metodikken kan benyttes til økt innovasjon i arbeidet med regional utvikling og til å styrke de ulike delregionenes fortrinn ut fra den kompetanse og næringsliv de ulike regionsentrene og omlandet har».

(Nordland FK)

7. Samferdsel og digital infrastruktur (E)

Eksempel Nordland - Utbygging av fiber:

«God digital infrastruktur og utvikling av digitale fellesløsninger mellom regionsentre og omlandskommuner er nødvendig hvis vi skal få til tettere samarbeid om tjenesteproduksjon, legge til rette for distribuert utdanningstilbud og utvikle næringslivet. I Nordland, som andre steder i landet, jobbes det med å få til felles digitale plattformer mellom store og mindre kommuner. Like løsninger gjør at kommunene kan bistå hverandre, men dette forutsetter at tilstrekkelig kapasitet er på plass.

Nordland har kun 76 % bredbåndsdekning, og det er utfordringer med å få utbyggere til bygge ut i distriktene på tross av at kommuner, innbyggere og næringsliv strekker seg langt i å bidra. Utgangspunktet for bredbåndsmidlene er at de skal brukes der utbygging ikke er kommersielt lønnsomt, altså i områder med spredt bosetting. I Nordland, med langt mellom byene og spredt bebyggelse over lange avstander, framstår de krav som nå stilles til medfinansiering fra kommuner med få innbyggere og krav til kommersielle utbyggere, som urimelige. For å få til videre bredbåndsutbygging må det legges til rette for økt bruk av skjønn i forhold til kommunal medfinansiering, og at kommunene i tilfeller der ingen utbyggere viser interesse kan etablere egne kommunale utbyggings-selskap. I likhet med demografiutvalget ser vi på bredbånd-utbyggingen som en viktig nøkkel for å bevare bosettingsmønsteret i Nordland, som jo er et av fylkeskommunens primære oppdrag. Dersom dette ble et fylkeskommunalt eller statlig ansvar ville kompetansen bygges opp sterkere over tid og utbyggingen kunne skje raskere og mer koordinert mellom de ulike kommunene».

(Nordland FK)

Eksempel Vestfold-Telemark: Småbyer som knutepunkt for ferdselsårer

«Foruten å lokalisere viktige funksjoner i sentrum og ta vare på LNFR-områdene med landbruk, grendestruktur, kultur og virksomheter, kan vi få til mye sammen med småbyene og bygdebyene for og med omlandet, forutsatt støtteordninger til ideutvikling og gjennomføring.

Vi vil gjerne også trekke fram ferdselsåreprosjektene vi har i Vestfold og Telemark med lenker videre nasjonalt og internasjonalt. Det være seg sykling, vandring, pilegrimsled, sentrumsnære universelt utforma turveger, turveger for alle på nedlagte jernbaner og padleled. Disse satsingene omfatter langstrakt tilrettelegging i landskap som gjerne har knutepunkt eller utgangspunkt i småbyer, bygdebyer som igjen blir koblet til mindre steder. Arbeidet engasjerer både offentlig, privat og frivillig innsats, og ikke minst alle de individuelle brukerne. Tilrettelegging av ferdselsårene binder sammen områder og nasjoner (Sykkelrute nr. 1 og pilegrimsledene f.eks.). Nasjonalparker

med DNT-stiene, Telemarkskanalen regionalpark, verdensarvområdene, geoparken, vikingsatsingen i fylket og andre kultur- og nærings-satsinger har klare koblinger til ferdselsårene, likesom byer og bygdebyer. Slik kan en også innrette samarbeid. Her er det et stort potensial for folkehelse og trivsel, bosteds- og besøksattraktivitet og kreativitet i næringsutvikling framover. Det gjør en forskjell for folk i hverdagen og er klimasmart reiseliv. Fylkeskommunen ser gjerne for seg en nasjonal satsing på ferdselsårer for by-omland-samarbeid og tilbud».

(Vestfold-Telemark FK)

8. Planlegging og samskaping (F og G)

Eksemplet Vestland: Kunnskapsbasert og tverrfaglig plan- og utviklingsarbeid

«Kunnskapsbasert og tverrfagleg plan- og utviklingsarbeid er viktig. Å kopla på fleire fagfelt til ordskifte knytt til utvikling av ein stad gjev stor verdi for å identifisere flest moglege utfordringar og styrker på eit tidleg stadium. Landskapsarkitektar, sosiologar, sosial-antropologar, geologar, klimatologar og landskapsøkologar, arkitektar og samfunns-planleggjarar kan alle gje eit nytt blikk på stadleg særpreg, identitet og bidra i utviklinga.

Eit døme på dette er Odda sentrum i Ullensvang kommune. Her arbeider ein med veg og infrastruktur for å skape kollektivknutepunkt sentralt på gamle smelteverkstomta. Verne-verdige ovn 3 blir venterom og møteplass, slik at her er også fagfolk frå kulturarv med. Ein vil skape grøn aktivitetspark i den grå smelteverkstomta, og dette har fylket gjeve midlar og rettleiingsressursar til. I prosessen vil ein arbeide med medverknad i alle folkegrupper, og skape mellombelse byrom som forsøk. Vidare har dei fått råd om å jobbe med dei attståande industrielle strukturane som utgangspunkt, og bygge på det frodige og grønne i kontrast med dette, for å famne identiteten til det som er Odda og Hardanger, både i eit historisk perspektiv og i notid».

(Vestland FK)

9. Smart samhandling i en helhetlig småbystrategi (A-G)

Eksempler fra Vestfold-Telemark – smart samhandling innenfor en helhetlig strategi

«Småbyene kan samhandle med omlandet på mange områder og utvikle byens egenart, fortrinn eller manglende tilbud, ved å utvikle sine roller og funksjoner for distriktene i en bo- og arbeidsmarkedsregion. En småbystrategien kan bidra til å øke handlingsrommet for:

- **By- og bygdepakker** med forpliktende samarbeid om bærekraftig by- og stedsutvikling, blant annet knyttet til god fortetting med kvalitet, revitalisering av sentrum, bevaring av steds kvalitet og fortrinn, møteplasser og tilgjengelighet for alle. Distriktene må ha urbane og rurale kvaliteter med særpreg som lokker unge voksne, er aldersvennlig etc.
- **Småbyens rolle for unge i distriktene:** ungdommen må være med på å sette dagsorden for å styrke attraksjonskraft i framtida. Sommerjobber, skoler, kulturhus, møteplasser, kulturskole, idrettsanlegg, parker, botilbud, kollektivløsninger, gå og sykkeltiltak.
- **Attraksjonskraft gjennom stedsinnovasjon:** Småbyen/bygdebyen må være en tilgjengelig, tydelig og åpen møteplass for bedrifter, besøk, bosetting og tjenester, handel, opplevelser og sosialt liv for folk i alle aldre.
- **Bomiljø, boliger og boformer for ulike målgrupper**, som unge voksne, prøvebo, leve hele livet inne og ute i inkluderende boformer og bomiljø. Utvikling av distriktsmodeller, som veier opp for prisforskjell mellom investering og marked i distriktene. Aldersvennlige boliger i småbyene kan åpne flere småbruk og eneboliger for unge.
- **Kultur og stedsidentitet**, bibliotek, kino, festivaler, idrett og nærfriluftsliv for alle. For å kunne fremheve det særegne må man vite hva dette består av. Bibliotekene er lovpålagte, naturlige møteplasser som bør videreutvikles og kan fungere som lokale, inkluderende

kulturhus. Kunst i offentlig rom og festivaler kan understreke stedets historie eller særpreg. Lokale turløyper, universelt utforma også i sentrumsområdene, er bra for folkehelse.

- **Næringshager og kontorhotell for kompetansemiljø og -arbeidsplasser.** Regionale virkemidler og apparatet kan styrke attraksjonskraft for bedrifter, besøk og bosted.
- **Energieffektive løsninger og kortreist produkt- og næringsutvikling.** Grønn omstilling gjennom lokale tiltak og innovative offentlige innkjøp for framtidens løsninger.
- **Verdikjeder, tjenester og samskaping med omlandet og nabokommuner.** Både innen næringskjeder og nettverk, og kompetansemiljøer i offentlige og private virksomheter.
- **Lokalisere offentlige tjenester og arbeidsplasser i byer og bygdebyer,** sikre digital kapasitet og jobbe smartere sammen. Gjennom desentralisert lokalisering og muligheten for å jobbe digitalt hjemmefra, vil tilgang til kompetansesarbeidsplasser gi frihet i bostedsvalg, og bedre fordelte kompetansemiljøer. Digitale løsninger, sammen med regional samlokalisering gir bredere kompetansemiljøer og mulighet for å jobbe smart sammen. Barnehager, skoler og offentlige arbeidsplasser bør fungere som flerbruksarenaer og bidra til stedsidentitet.
- **Kollektivtilbud, smarte reisekjeder og grønn mobilitet.** Inkluderende og klimasmarte byer og bygdebyer må legge til rette for gange, sykling, parkeringsordninger og hensiktsmessige kollektivløsninger og knutepunkter. Kollektivløsninger i distriktene og virkemidler som stimulerer til gange og sykling samt bilrestriktive tiltak. Nye kollektivløsninger med henting og utleie av elbiler og -sykler ved knutepunkter, samkjøring og pendelbusser mellom by og fjell.
- **Digital påkobling, IKT for hjemmekontor og samspill by-omland og med verden.** Her er det bare muligheter framover.
- **Statlige og regionale virkemidler og kompetansenettverk** som gir kommunene handlingsrom i et regionalt og nasjonalt perspektiv. Kommunene skal i større grad ivareta lokalhistorie, bygningsarv og kulturmiljø, som krever kompetanse- og nettverksutvikling. Det samme gjelder for kultur, næring, helse og omsorg, planlegging osv. Fylkeskommunen bidrar gjerne for økt kompetanse og støtteordninger som stimulerer til god samfunnsutvikling i hele fylket og nye piloter.»

(Vestfold-Telemark FK)

«Det må jobbes smart for å integrere flere satsings- og tiltaksområder i en helhetlig småbystrategi – slik som: :

- 1) **Småby- og bygdepakker som metode** med helhetlig virkemiddelbruk som gir samordna areal- og transportutvikling og lokal tilpasning av bærekraftig by- og stedsutvikling. Det gir klimasmarte, attraktive og innholdsrike kraftsentra med ulike regionale roller i landet.
- 2) **Attraktivitet for oppvekst og ungdom** med gode skoler, kulturhus, kulturskole, idrettsanlegg, uformelle møteplasser og arenaer for samskaping, gjerne på tvers av kommunegrense. Sommerjobber og jobbutsikter, kollektivdekning og gå- og sykkeltiltak.
- 3) **Styrke taktisk byromstransformasjon** for ringvirkninger til klimasmart, sosial aktivitet, tilgjengelighet og smarte, funksjonelle, innholdsrike og inkluderende byer med særpreg
- 4) **Styrke særpreg og stedsidentitet,** med natur, kulturarv og historie, kultur og lokale kompetansemiljøer.
- 5) **Satse på kultur- og naturbasert reiseliv -** regionale satsinger som kobler, kommuner, frivillighet og andre aktører, har bidratt til økt attraksjonskraft i fylket, som områdeutvikling, ferdselsåreprosjekter, kulturarrangementer med mer
- 6) **Utvikle attraktive bomiljø,** boligoppgradering og -utvikling gjennom gjenbruk og fortetting for ulike målgrupper i bygg, boform, inne- og utemiljø. Sikre boligsosiale tiltak og distriktsmodeller
- 7) **Næringshageutvikling og kompetansesarbeidsplasser** i småbyene/bygdebyene basert på stedlige fortrinn, mangfold og nettverk i omlandet

- 8) **Utvikle verdikjeder** by-omland med klima- og energismart, kortreist sirkulær økonomi, gjerne med større marked i sikte. Sikre og samordne støtteordningene som gir slik næringsutvikling
- 9) **Grønn mobilitet** med *gateutforming* innenfor tettstedgrenser, snarveger, gang- og sykkeltiltak, parkering og kollektivløsninger for smarte reisekjeder.
- 10) **Fordele lokalisering** av tjenester, handel og arbeidsplasser til kraftsentra og distrikt som sikrer kompetansearbeidsplasser og lærlingeordninger i området
- 11) **Digital tilgjengelighet der du bor** for trygge og frie muligheter i jobb og fritid
- 12) **Utvikle læringsnettverk for** kunnskapsdeling og pilotarbeid for byer og bygdebyer i landet, nasjonale og regionale støtteordninger for gjennomføring og samarbeid om tjenester

Det regionale nivået bør rustes med kompetanse og virkemidler for å bidra i småby-strategiens satsingsområder, slik at Statsforvalteren, Husbanken, NVE, Statens vegvesen, fylkeskommunen m.fl. gjennom nasjonale og regionale satsinger kan bidra til lokal samfunnsutvikling som styrker småbyene som kraftsentra for og med sine omland. Fylkeskommunene er rigga for tverrfaglig oppfølging av småbystrategien, forutsatt regionale utviklingsvirkemidler til arbeidet. F.eks. har samarbeidet om de nasjonale satsingene på Bolyst og Byregionprogrammet, Lokal utviklingskompetanse i kommunene med LUK-midler, tiltak i Riksantikvarens bystrategi, tilskudd til kulturminneplaner i kommunene (KIK), DogA og Distriktssenterets program for smart lokalsamfunnsutvikling, Husbanken og Distrikts-senterets arbeid med aldersvennlige boliger i distriktene, spillemidler og Miljødirektoratets støtte til statlig sikring og utvikling av nærfriluftsområder gitt virkning. Nasjonalt forum for stedsutvikling som læringsarena gir gnist og tverrfaglig forankring fra de ulike departementene og direktoratene, og bør forsterkes i arbeidet med småbystrategien. Slik kan kommunene lykkes gjennom en strategisk samordning og nasjonal satsing, der fylkeskommunene bidrar på mål for regional utvikling og støtter prosjektarbeidet».

(Vestfold-Telemark FK)

2.1.7 Politikk og virkemidler på nasjonalt og statlig nivå

Innspillene fra mange av fylkeskommunene, men også fra den andre hovedgruppen «lokale-regionale organer» (dvs. kommuner, kommunesamarbeid, regionråd, utviklings-organisasjoner), har også i seg forslag til nasjonale myndigheter og institusjoner som de mener kan være vesentlig for et styrket arbeid med å utvikle sterkere småbyregioner og regionsentre:

- *Regionale utviklingsmidler* for å styrke fylkeskommunenes faglige veiledning og rådgiving overfor kommuner i småbyregionene, fylkeskommuner og kommuner skal kunne jobbe mer strategisk og metodisk på feltet, utløse økt aktivitet, mobilisere aktører og styrke gjennomføring, samt bedre kunne integrere og utnytte synergier mellom ulike nasjonale og regionale satsinger (innen nærings-, kompetanse-, kultur-, by- og stedsutvikling m.m.).
- Småbykommuner bør tilføres økonomiske ekstramidler fra staten for å styrke utviklingsrollen og ta lederskap i småbyregionalt plan- og utviklingsarbeid.
- Nye virkemidler i form av småbypakker basert på forpliktende utviklingssamarbeid i småbyer og deres regioner for klimasmart, inkluderende og attraktiv stedsutvikling, tilpassa lokale forhold og identitet.
- Statlig lokaliseringspolitikk med sterkere fokus på småbyer og særlig de som skal utvikles til sterkere regionsentre.
- Et nasjonalt småbyprogram for å understøtte småbyenes kompetansebygging og utviklingsevne - et nytt utviklingsprogram for småbyregioner.
- Nasjonal småbysatsinger også for mindre byer i storbyregionene

Mange av innspillene omfatter aspekter særlig knyttet til utviklingskapasitet (punkt 1) og statlig lokaliseringspolitikk (punkt 3).

Flere av innspillene understreker at om kommuner og fylkeskommuner skal kunne utøve sin samfunnsutviklerrolle i samarbeid med statlige aktører og andre, forutsettes handlingsrom og nok økonomiske virkemidler til utvikling og gjennomføring av tiltak. Samtidig peker flere på et de betydelige kuttene i regionale utviklingsmidler over de siste åtte årene har vært uheldig i forhold til blant annet fylkeskommunens rolle som rådgiver og veileder for kommunene. Noe av dette kan også illustreres av et lite utsnitt av innspillet til *Nordland fylkeskommune*:

«Fordelen med fylkeskommunale regionale utviklingsmidler er at disse kan knyttes opp mot både en lokal og regional kontekst. Erfaringen fra bl.a. Nordland viser at selv mellomstore kommuner ofte har begrenset med kompetanse og kapasitet til å drive utviklingsarbeid i egen kommune, og da også for og/eller sammen med sine omlands-kommuner. Det er behov for både økte ressurser og nye løsninger/ virkemidler for å styrke arbeidet med utviklingen av mindre byer og senteromlandssamarbeidet i disse regionene. Det er også et behov for å se nærmere på virkemidler rettet mot mindre kommuner med en sentral vertskapsrolle i forhold til for eksempel fiskerier, reiseliv og industri. Mindre kommuner som har ansvar for vitale vertskapsfunksjoner opp mot næringer av nasjonal verdi kan gjennom fylkeskommunale regionale utviklingsmidler ha bedre rammevilkår slik at de både bærer byrden lettere og bidrar til en sterkere verdiskaping i framtida».

(*Nordland FK*)

Statlig lokaliseringpolitikk og betydningen denne har og kan ha for å styrke småbyer som regionale sentra, er ellers et gjennomgående tema på ulike måter i stort sett alle innspillene fra fylkeskommuner og kommuner/kommunegrupper.

Det siste momentet, punkt 5 om en småbystrategi også for dem som ligger i storbyregioner, ble ikke fremmet direkte som noe forslag, men Viken fylkeskommune trakk fram at utfordringene som deres småbyer i flerkjernet byregion dominert av hovedstaden på det sentrale Østlandet hadde, i liten grad synes å bli gjenspeilet i arbeidet med småbystrategien. Og ble ellers hevdet at Vikens distriktsområder i liten grad hadde småbyer, og at en fornyet distriktpolitikk for disse områdene burde ha fokus på bygdemiljø-utvikling.

2.1.8 Samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal politikk

Mange av innspillene fra både fylker og kommuner understreker ellers det store behovet for bedre samordning av statlige, fylkeskommunale og kommunale virkemidler og innsatssatser, om man skal få til en mer kraftfull utvikling av robuste og bærekraftige småbyer som regionsentre i ulike deler av landet. Her vises det også til den store betydningen det har at statlige planretningslinjer og bestemmelser i regionale planer følges opp i kommunale arealplaner, arealstrategier og samfunnsplanen, og at dette gis en samordna retning om man vil ha gode langsiktige resultater.

2.2 Statsforvaltere

Tre statsforvaltere⁵ har sendt inn uttalelser med et helhetlig perspektiv og forankret til sine respektive fylkers utfordringer og muligheter. Statsforvalterne skriver at en småbystrategi vil kunne bygge godt opp under sentrale mål i fylkenes regionale planstrategier. Når det gjelder utfordringsbildet, beskriver statsforvalterne sine fylker kjennetegnet ved blant annet «mye spredtbygde områder og regionale ubalanser» og «mange små kommuner og manglende samarbeid mellom kommuner». Statsforvalterne viser til årlige forventningsbrev til kommunene som grunnlag for videre dialog, der både fylkeskommunen og regionale statsetater inngår i samarbeidet.

⁵ Nordland, Møre og Romsdal og Innlandet

Sentrale betingelser for utviklingen av regionsentra knytter statsforvalter i *Nordland* til utvikling og tiltak innen:

- Transport og kommunikasjon
- Offentlige kompetansearbeidsplasser
- Et desentralisert utdanningstilbud
- Offentlige tjenester, spesielt innenfor helse.
- Økonomiske og administrative ressurser
- Regionale enheter for plan- og utvikling
- Forpliktende og formelt samarbeid mellom kommuner i (små)byregionene, der regionsentrene tar en ledende rolle.

Statsforvalter i *Møre og Romsdal* legger vekt på følgende momenter til arbeidet med strategi for småbyer:

- Klargjøring av sentrale begrep som bysamfunn versus bykommune, store versus små byer, bygdebyer, kommunesenter og lokalsenter.
- FNs bærekraftsmål må ligge til grunn, med vekt på tverrsektoriell og langsiktig tilnærming
- Klarlegge utfordringer (globale–nasjonale–regionale–lokale) sammen med et oppdatert kunnskapsgrunnlag, der referanser og koplinger til pågående FoU-arbeid, offentlige utredninger og stortingsmeldinger inngår.
- Vektlegge regional og kommunal planlegging som styrings- og utviklingsverktøy, med krav til gode prosesser, samarbeid, samhandling og samskaping
- Lokalt selvstyre, identitet og forankring
- Fokus på attraktivitet og levekår basert på ulike typer verdier og verdisett.
- Legge til grunn et livsløpsperspektiv, med utgangspunkt i ulike behov og forutsetninger for gode og velfungerende nærmiljø og lokalsamfunn.
- Byen som magnet/motor i forhold til omkringliggende kommune- og lokalsenter

Statsforvalteren i *Innlandet* legger vekt på følgende momenter til en småbystrategi:

- Utgangspunktet må være i lokale og regionale behov og forutsetninger.
- Helhetlige og langsiktige utviklingsavtaler med det enkelte regionsenter/småby for utvikling på tvers av kommunegrenser, sektorer og forvaltningsnivåer.
- Virkemidler for styrking av regionsentre må økes, samt ta i bruk statlige skjønnsmidler.
- Transport og kommunikasjon (fysisk infrastruktur) er avgjørende for samhandling mellom småbyen og omlandet.
- Samordnet areal- og transportplanlegging og helhetlig planlegging, med utvikling av gode regionale løsninger på tvers av kommunegrenser.
- Etablere byvekstavtaler og belønningsordninger for mellomstore byer, samt småby- og bygdepakker for stedsutvikling og økt mobilitet mellom regionsenter–omlandskommuner.
- Desentralisert utdanningstilbud, med nasjonale føringer overfor universitets- og høgskolesektoren for å etablere fleksible og arbeidsrelevante tilbud – statlig finansiert.
- Tettere samarbeid mellom småbyer/regionsenterkommunen og UH-sektoren for å styrke FoU og innovasjonsevne.
- Utnytte erfaringene med 'fjernarbeid' under Covid-19 og trekke til seg nye folk.

2.3 Nasjonale organisasjoner og virksomheter

Det er kommet seks innspill fra aktører som vi har plassert i denne siste kategorien, nasjonale organisasjoner og samarbeid. Disse har karakter av å gi generelle innspill til arbeidet med småbystrategien med utgangspunkt i deres egne interesse-, kompetanse- og forvaltingsfelter. Flertallet av disse berører aspekter ved stedsutvikling, robusthet og bærekraft.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) legger vekt på at bærekraftige småbyer og tettsteder må tilpasse seg klimarelaterte farer og ha evne til å stå imot naturfarer. I denne sammenheng understrekes betydningen av arealbruk og god planlegging, og kartlegge hvordan klimaendringer kan gjøre eksisterende bebygde områder til risikosoner. Derfor må arealer settes av til å håndtere flomhendelser ved fordrøyning og avrenningstiltak.

Riksantikvaren understreker betydningen av at «lvaretakelse og foredling av kulturarven er viktig for å beholde og styrke småbyenes attraktivitet og konkurransekraft», og at «kulturarv trekkes inn som en viktig del av satsingene i Småbystrategien». Dette må legges til grunn for «strategisk planlegging på alle forvaltningsnivåer og på tvers av sektorene». Riksantikvarens Bystrategi vektlegger at vern av historiske bygningsmiljø lykkes best når bygningene er i bruk og del av livskraftige bymiljøer. Til hjelp for planlegging har Riksantikvaren lagd et register over 200 kulturmiljøer, hovedsakelig i mellomstore og store byer, men det jobbes med å utvide dette registeret. Registeret kan knyttes til det pågående arbeidet med kulturhistoriske landskap (KULA). Dette krever at småbykommunene styrker kompetansen på arealplanlegging, og at fylkeskommunen kan gi råd og veiledning til kommunene. Riksantikvaren understreker betydningen av at nedlagte bygg i sentrum av mindre byer tas i bruk igjen, og der kafeer, spesialforretninger og småskala service-institusjoner omfavner de historiske bymiljøene og tar disse i bruk som en arena for en historisk forankret utvikling. Eldre bygninger og bygningsmiljøer har ofte potensial til å fremme bolyst og vitalitet i mindre byer. Det krever oppmerksomhet i forhold til planlegging i de enkelte kommuner. Eldre bygningsmiljøer og kulturarv er også attraktivt i reiselivssammenheng.

Design og Arkitektur Norge (DOGA) tilhører Kommunal- og distriktsdepartementets (KDD) sitt virkemiddelapparat (f.o.m. 2022). Stiftelsen er en «pådriver for bærekraftig verdiskaping gjennom design og arkitektur, og fasiliterer samarbeid mellom utøvere og virksomheter, og arbeider for å styrke design og arkitekturs rolle i utformingen av morgendagens Norge» (iflg.hjemmesiden). DOGA la i sitt innspill til arbeidet med småbystrategien følgende momenter som viktige for å utløse potensialet i distrikts-Norge:

- *Hjelp* kommuner med veiledning og støtte for å drive fram innovasjons-prosjekter og støtte *pilotprosjekter* som kan skaleres, erfaringer og kunnskap overføres til bredere kompetanseprogrammer.
- *Kompetanseheving gjennom* digitalt verktøy (Design guiden) som beskriver hvordan praktisk jobbing med designrevet innovasjon, sammen med kursmoduler som kan utformes for enkeltkommuner. Opplegget vil også øke kompetansen til å operere i markedet for designleverandører.
- *Koordinere, fremme og styrke virkemidler som går på tvers av sektorer* som næringsutvikling, offentlig sektor og stedsutvikling, og der «design og arkitektur og alt fagene rommer» kan være en viktig kompetanse for å nå målene.

Norske arkitekters landsforbund og Bylivsenteret (NAL): legger vekt på at «for å oppnå en god næringsutvikling er det også viktig å legge til rette for god stedsutvikling og at det er attraktivt for både bedrifter å etablere seg og for folk å bosette seg». NAL peker bl.a. på følgende strategier for dette på statlig og fylkeskommunalt nivå:

På statlig nivå:

- -Bygde omgivelser formaliseres som et eget, overordnet politisk saksområde med egen stortingskomite.
- -En offentlig utredning som ser på hvordan målene for og organiseringen av den fysiske planleggingen mer effektivt kan møte samfunnets forventninger og behov.
- Øremerkede statlige midler til stedsutvikling for fylkeskommuner og kommuner, som skal brukes til å skape kvalitet i fysisk planlegging.
- Etablering av et plandirektorat som følger opp nasjonale forventninger til lokal og regional planlegging, samt samordner/avklarer mht. sektorielle interessekonflikter.

På fylkeskommune/kommune nivå:

- Kunnskapsbasert planlegging og bestillere av bygde omgivelser, som forutsetter bedre arkitekt- og planfaglig kompetanse i mange kommuner, behov for interkommunalt samarbeid
- Innovative og effektbaserte anskaffelser forankret til bærekraftkriterier.
- Styrket offentlige forvaltning av stedskvaliteter, bærekraftig arealbruk og hensyn til naturressurser, inkludert bygge på arealer som allerede er tatt i bruk og hindre byspredning.
- Bedre gjenbruk av bygninger og bygningsmiljøer
- Fortette for å bedre kvalitet på offentlige omgivelser, helhetlige planer med mål om å skape naturlige møteplasser for innbyggere og besøkende, attraktive forhold for næringslivet – og ikke bare høyest mulig utnyttelse.
- Kvaliteten på de bygde omgivelser, balanse mellom høyde og utnyttelse, valg av bygningstypologi og materialer, sammenhengende infrastruktur, integrering av handel i sentrum og samlokalisering av utadrettede funksjoner.
- Næringsutvikling og stedsutvikling der det er attraktivt for bedrifter å etablere seg og for folk å bosette seg. Kommunen må ta styringen og skape attraktive byrom i samarbeid med private aktører; dvs. det må stimuleres til samarbeid mellom kommune, befolkning og næringsliv.

Norske boligbyggelag (NBBL) peker på at «et godt tilbud av egnede boliger er en viktig forutsetning for vellykket næringsutvikling», og at det er «svært viktig for utvikling av sentrumsområder at det tilbys gode boliger for alle – og særlig gode boliger tilpasset eldre». Dette kan frigjøre boliger til barnefamilier. Det pekes *videre* på at det kan være vanskelig for eldre å ha «et eget ansvar for å skaffe seg egnet bolig». Da vil oppgradering av eksisterende bolig være svaret, men få tenker eller gjør noe med det. Mange mindre steder har eldre

bebyggelse av lavblokker uten heis. Installering av heis kan dermed bidra til at eldre fortsatt kan bo hjemme, og kommunen sparer penger på eldreomsorgen, dvs. boligpolitikk og omsorgspolitikk må ses i sammenheng, både for staten og kommunene. Husbanken må gis

større ansvar, og virkemidler for bygging og oppgradering må bli mer fleksible med hensyn til for eksempel kvalitetskrav slik at det blir lettere å få bygd heis i eldre lavblokker på mindre steder rundt om i Norge.

Link arkitekter⁶ foreslår å etablere såkalte «pink zones» i småbyene for å gjenskape eller stimulere attraktive og aktive bykjerner. «Pink zones er en geografisk avgrensning i en plan, med tilhørende bestemmelser om vilkår som bidrar til redusert etableringsbyrde i form av tid, kunnskap og kostnader for småskala prosjekter og uerfarne gründere» og henter sin inspirasjon fra USA. Målet er økt sysselsetting, tilflytting og bolyst. Innenfor sonene skal det «legges det til rette for en rekke

⁶ LINK Arkitektur AS er et privat heleid datterselskap i Multiconsult-konsernet.

standardiseringer og snarveier hva gjelder administrative søknader, etableringsbevilgninger, arealbruksendringer, dispensasjoner og lignende, samt økonomiske insentiver». Det trengs klare kriterier og betingelser for etablering i sonene, hjemlet i Plan- og bygningsloven. «Sonene bør ligge nær sentrumskjernen og knutepunkt for kollektivtransport. Det bør være et område som kan gi grunnlag for høy utnyttelse og blanding av næring, bolig og offentlige institusjoner. Fordelene i sonene bør være tidsbegrenset. Bebyggelsen bør være bymessig og med fokus på gjenbruk av bygninger».

2.4 Oppsummerende momenter fra innspillene

Hoveddelen av de førtitalls innspillene til arbeidet med småbystrategi ga klart uttrykk for fornuften i å utvikle en nasjonal småbystrategi og satsing. Gjennomgangstonen var at det å styrke småbyene som attraktive regionale kraftsentre har betydning for å styrke subregionenes utviklingsevne, robusthet og bærekraft i årene som kommer. I innspillene kom det mange bidrag til hvordan utvikle småbyene som kraftsentre, forslag til fokus og tiltak på lokalt og regionalt nivå, samt til sentrale myndigheter og deres rolle i en oppfølging framover.

I det følgende oppsummeres hovedmomentene i svarene på de åtte spørsmålene fordelt på de fire hovedtemaene (se kapittel 1.3). Hovedgrunnlaget er altså fylkeskommunenes innspill, delvis supplert med enkelte momenter fra de øvrige aktørgruppene.

På utfordringssiden var fylkeskommunene stort sett tydelig på at det å utvikle småbyene som regionale kraftsentra er viktig for å bedre kunne møte kommende store utfordringer i Distrikts-Norge. Dette ble knyttet til utfordringer og muligheter knyttet til aldring, tilgang på unge mennesker, arbeidskraft og kompetanse, attraktive jobber, gode bo- og levesteder for ulike grupper.

2.4.1 Småbyen som regionalt kraftsenter

Under dette temaet var hovedspørsmål «hva som skal til for at småbyer i større grad skal kunne fylle rollen som regionalt kraftsenter». Ett første poeng fra mange av innspillene er at dette krever en *drøfting og avklaring* om hva man legger i begrep og forståelse av hva «småbyer» og «regionale kraftsentre» er, hvilken fellesforståelse som skal legges til grunn for samordnede mål og innsatser i et område. Hvilke kriterier skal legges til grunn? En småby defineres gjerne innenfor et ganske vidt intervall for folketallet i tettstedet, og hvilken rolle og funksjon det har i en region og hva som skal til for at det skal fungere som et regionalt kraftsenter er ikke gitt og kan variere. Dette påvirkes av tettstedsstrukturer i et område, og ikke minst av hva slags funksjonelt inndelingsprinsipp som legges til grunn for nettopp inndelingen av området eller (sub-) regionen (senter-omland). I funksjonelle bo- og arbeidsmarkeds-regioner med tydelige tettstedshierarkier kan det være enkelt å peke ut største småby/ tettsted som det naturlige regionale kraftsenteret som bør videreutvikles og styrkes. I andre områder og regioner uten et tydelige tettstedshierarki vil man gjerne ha flere småbyer av omtrent samme størrelse. Både i senterhierarki- og flersentrerte regioner vil et samarbeid om å styrke småbyer som regionsentre ha behov for at involverte kommuner drøfter og avklarer nærmere roller og funksjoner som deres ulike byer/tettsteder har, og kan ta i området, og hvordan utvikle en fornuftig arbeidsdeling mellom dem herunder hvilke muligheter og begrensninger enkelte har for å utvikle seg sin rolle som regionalt kraftsenter. For å få til det kreves en viss omforent forståelse og avklaring i og mellom kommuner og fylkeskommuner med hensyn til småbyenes rolle og funksjoner i deres ulike (sub-) regioner, og hvordan disse kan utvikles som kraftsentre i seg selv og uten å gjøre dette på bekostning av øvrige småbyer og tettsteder i omlandskommunene. I denne sammenheng ville også en tydeligere klargjøring av hva man faglig og på sentralt hold legger i begrepet regionalt kraftsenter, selv om selve operasjonaliseringen, strategier og tiltak vil måtte være tilpasset og forankret til ulike lokale-regionale kontekster, som forutsetter medvirkning og strategiske vurderinger i ulike deler av landet.

Andre momenter i innspillene under dette temaet gikk på utviklingsperspektiver, tiltak og samordning. Mange av innspillene omtaler tiltak for å gjøre småbyen mer *attraktiv* for bosetting, næringsutvikling og innovasjon, samt besøk. Mange av innspill la her vekt på at skal noen av småbyene i større grad fylle rollen som regionale kraftsentre, må de utvikles mer målretta som *kompetanse- og/eller innovasjonssentre* for regionen sin. Det å utvikle nye attraktive arbeidsplasser og bosteder stiller krav til moderne kunnskapsmessig infrastruktur og økosystemer for entreprenørskap og innovasjon tilpasset lokale/regionale forutsetninger og muligheter. Deler av dette krever betydelig investeringer, og har flere fordeler av samlokalisering og en viss størrelse på miljøet. Å skape attraktive kompetanse-, utdannings-, entreprenør- eller innovasjonssentre (flerfunksjonelle «campuser» o.l.) i utvalgte småbyer blir viktigere for å styrke deres rolle som regionalt kraftsenter i tiden framover. Slike miljøer som skal være regionale kraftsentre kan vanskelig utvikles på alle steder. Samtidig etterlyses her i mange av innspillene bedre «drahjelp» fra staten når det gjelder (ut-) lokalisering av kompetansesarbeidsplasser som ansees som ett viktig virkemiddel for å skape mer attraktive fagmiljøer og muligheter for personer med høyere utdanning. Samtidig krever utvikling av slike kompetanse- og innovasjonssentre i småbyer bedre samordnet innsats mellom kommune, næringsliv og sivilsamfunn i regionene. Ett annet element som flere av innspillene la stor vekt på er det at småbyer som skal være regionale kraftsentre, også kan og bør bruke kultur og kulturaktiviteter aktivt som ressurs for innovasjon, opplevelse, trivsel og folkehelse i regionene.

Ett siste hovedelement samlende hovedelement til det foregående, som mange av innspillene understreker, så er det at skal småbyer utvikles som regionale kraftsentre må de ha en attraktiv *sentrumsutvikling* basert på et mangfold av tjenester, service- og kulturtilbud, møteplasser, samt få en fysisk utforming som bidrar til at ulike folk- og aldergrupper kan trives og tiltrekkes dit og ulike boligtyper er tilgjengelig i kort avstand til sentrum. Dette handler om å utvikle kompakte, flerfunksjonelle, attraktive og bærekraftige småbyer. Dette vil mange mindre byer tilstrebe, men her vil også muligheter for hva slags attraktivitet og flerfunksjonalitet i noen grad påvirkes av by- og tettstedsstørrelse.

2.4.2 Senter og omland

Søkelyset var her rettet mot «hvilken rolle kan og bør bykommunen ta/spille for å sikre vekst og utvikling i hele regionen, og særlig i sårbare distriktsområder». Og videre «hvordan kan man unngå at sterkere småbyer som regionale kraftsentra fører til økt sentralisering på bekostning av omlandet».

Et hovedmoment som mange innspill la vekt på var at bykommunen bør ta *ledelsen* her i en inkluderende utviklingsrolle med omlandskommunene, som blant annet å tilrettelegge for tillits- og nettverksbygging og utvikler samarbeidsområder og tiltak som sikrer en god utvikling også i omlandet, og ikke bare regionsenteret. En viktig betingelse for å få til slikt samarbeid er gjerne at by- og omlandskommuner opptrer som likeverdige partnere, utviser gjensidig forståelse for hverandres ulike utfordringer og behov, og finner samarbeidsområder som er nyttig for styrking av både omlandet og regionsenteret. By- og omlandskommunene har samlet større og mer varierte ressurser å spille på enn de har hver for seg, og ved riktig samarbeid og arbeidsdeling kan det styrke utviklingen både i omland og senter.

Et felt man burde være spesielt oppmerksom på var utviklingen av *tjenester og service* i henholdsvis bykommunen og omlandskommunene (kommunesentre/lokalsentre). For å unngå at en styrking av småbyen som regionalt kraftsenter skulle føre til økt sentralisering på bekostning av omlandskommunene, kommune- og lokalsentra der, burde man ifølge enkelte innspill kartlegge tjenestetilbud i by- og omlandskommunene i den enkelte region, og der drøfte og avklare hvilke tjenester det er naturlig at henholdsvis omlands- og senterkommunene dekker. Det vil si hvilke tjenester som det ville være viktig at omlandskommunene opprettholder og utvikler i sine kommune/lokalsentre, og hvilke tjenester som det er mer naturlig at regionsenteret dekker og

utvikler for egen bykommune og flere omlandskommuner. Særlig viktig for mange omlandskommuner var at en del ordinære mye brukte tjenester (som eks. dagligvarebutikk, post, barnehage, grunnskoler, eldreomsorg o.l.) forble i kommunen, og ikke ble sentralisert til bykommunen for å styrke denne som regionalt kraftsenter.

Et tredje moment som var framme for å unngå at sterkere småbyer som regionale kraftsentra fører til økt sentralisering på bekostning av omlandet, var å utvikle enda *bedre kommunikasjoner og infrastrukturer* mellom by- og omlandskommuner i regionene. Mange trakk her fram betydningen av å utvikle bedre bredbåndsdekning for by og omland i distriktene, og da særlig i omlandet der dette henger etter mange steder. Men også bedre tilbud og kvalitet på kollektiv persontransport for ulike grupper, mellom omlands- og bykommuner er viktig for å motvirke økt sentralisering til byen ble det hevdet. Det er bedre tilgjengeligheten til småbyen fra omlandet (og omvendt) vil kunne styrke attraktivitet for bosetting og besøk i regionen.

Endelig kan vi her ta med innspill som handlet om det å utvikle samarbeid strategier og tiltak for å styrke innovasjon og næringsutvikling, klynge- og nettverksutvikling, forankret til regionale ressurser og fortrinn på tvers av by- og omlandskommunenes grenser. By- og omlandskommunene har nærings- og kompetansemiljøer som ofte kan komplementere hverandre samtidig som nye koplinger og nettverk kan utvikles for å styrke diversitet, ringvirkninger og sirkulærøkonomier. Et par fylkeskommuner trakk fram at det å utvikle lokalt tilpassede *smart spesialiseringsstrategier* for den enkelte småbyregion kunne være en ide i så måte.

2.4.3 Kompetanse og kapasitet

Søkelyset var her først rettet mot hvordan man kan styrke kompetansen og kapasiteten innenfor noen mulige områder (som planarbeid, tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling), og videre om det var trolig at småbyen/regionsenteret kunne ta en ledende rolle i samarbeidet om dette med de øvrige kommunene i regionen.

Mange av innspillene la vekt på at potensialet for samarbeid mellom kommunene innenfor mer funksjonelle regioner, og innenfor ulike felt (planlegging, tjenester, samfunnsutvikling) var stort, og langt fra utnyttet til fulle – selv om ganske mye er gjort på deler av tjenestefeltet gjennom interkommunale ordninger. I en del subregioner er det også utviklet samarbeid på planfeltet gjennom felles plankontorer, og for en del er det også utviklet mer samarbeid på samfunnsutviklingsfeltet⁷.

Ett gjennomgangstema i innspillene gikk på at mange av dagens småby- og omlands-kommuner har svak egen *utviklingskapasitet og -evne*. Mangel på *økonomiske ressurser* ble trukket fram som en barriere for utviklingssamarbeid i regionene, og noe ekstra økonomiske midler var nødvendig om mange av senterkommunene skulle klare å ta på seg en ledende utviklingsrolle på vegne av flere kommuner i regionen. Hvor disse midlene skulle komme fra var ikke like innlysende, selv om det nok i hovedsak her var forventninger om noe statlige ekstramidler enten direkte eller via fylkeskommunene. Et *tettere forpliktende samarbeid* mellom by- og omlandskommuner var også viktig for å styrke kapasitet og kompetanse på utvikling. Slike *samarbeid* mellom by- og omlandskommuner bør i større grad formaliseres ble det trukket fram, og kunne brukes til å utvikle kapasitet og kompetanse innen både planlegging, strategisk samfunnsutvikling og tjenestesystemer i småbyregionene.

Flere av innspillene la vekt på at *regionrådene* i større grad burde aktiveres for å styrke samarbeidet om planlegging og samfunnsutvikling mellom senter- og omlandskommunene i småbyregionene. Dette gjøres flere steder allerede, men potensialet som ligger her synes ikke å være tilstrekkelig

⁷Fra forsknings/utredningsfeltet vet vi for øvrig at kommuner i landet gjennom interkommunale regionråd i økende grad der samarbeider om regionale utviklingsspørsmål, mens det tidligere har vært mer avgrenset til enkelte VAR- og IKT-tjenester (NIVI 2018).

utnyttet. Noe av dette blir i enkelte fylker knyttet opp til regionvekstavtaler mellom fylkeskommune og regionråd.

Det leder over til fylkeskommunene også som rådgivere og veiledere for kommunene. Hvordan fylkeskommunene dekker denne oppgaven når det gjelder kunnskaps- og utviklingsbehov innen deres mange ulike småbyregioner er uvisst. Men innspillene fra fylkeskommunene selv trakk dette fram som en mulig flaskehals hos dem selv og blant annet begrunnet med mange års kraftige kutt i regionale utviklingsmidler til fylkeskommunene. Det ble tydelig etterlyst et behov for en opptrapping av statlig regionale *utviklingsmidler* til fylkeskommunene om de på en god måte skal klare å fylle rollen som støttespiller og rådgiver overfor kommunene i småbyregionene og styrke deres utviklingsevne og attraktivitet. Her ble det også etterlyst nasjonale satsinger over tid som styrket kompetanse og utviklingsevne i kommuner og fylkeskommuner i ulike deler av landet.

Et siste moment som ble spilt inn, og som kan nevnes her, var et behov for å styrke den nasjonale kunnskapsproduksjon om småbyer og småbyregioner i landet, og hvilken rolle ulike småbyer og regionsentre spiller, og hvilke faktorer som er viktig for utviklingen av småbyene og småbyregionene i landet. For dette er naturlig nok departementet og NFR hovedadressater.

2.4.4 Samordning og samarbeid

Søkelyset var her først rettet mot «hvordan man kan vi sikre bedre samordning og samarbeid mellom fylkeskommunen, staten, småbykommunene og distriktskommunene rundt, og på hvilke områder dette var særlig viktig». Deretter ble søkelyset rettet mot «hvordan samarbeidet mellom næringsliv, sivilsamfunn, utdanningsinstitusjoner og offentlig sektor kan bidra til å styrke småbyen som regionalt kraftsenter». Det som var av svar på disse spørsmålene hadde en viss referanse til deler av tidligere spørsmål og svar.

Ett gjennomgangstema her er behovet for en langt bedre samordning og samarbeid mellom fylkeskommune, stat og kommuner når det gjelder lokalisering av kompetansesarbeids-plasser, utdannings- og innovasjonssentra, handelsvirksomhet og kulturtilbud. En utfordring er her motstridene *lokaliseringspolitikk* til ulike sektorer og institusjoner, og varierende grad av oppfølging av mål om robust og bærekraftig by- og senterutvikling slik de gjerne er nedfelt i fylkeskommunale planer og nasjonale forventninger til lokal og regional planlegging. Bedre samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunale aktørers lokalisering-politikk er nødvendig for å utvikle flere småbyer til regionale kraftsentre. Her kan statsetatene pålegges i sine tildelings- og oppdragsbrev at de skal delta i kommunale planprosesser og være seg bevisst sine roller i by- og tettstadsutviklingen. Det er også behov for å bedre samordning av politikken mellom sektordepartementene og KMD (KDD) på dette feltet.

Andre innspill gikk på å etablere / utvikle *småbypakker/avtaler* i form av partnerskapsavtaler og belønningssystemer for stimulere samordnet fokus og innsats for mer attraktive og bærekraftige småbyer. Dette kan koples til flere innsatsområder og mål eksempelvis knyttet til for vitalisering av sentrum, bærekraftig transport, næringsutvikling, folkehelse og levekår. Dette krever avtaler mellom ulike offentlig og private partnere lokalt og regionalt, foruten at statlig finansiering bør komme inn (f.eks. etter modell av byvekstavtalene). Flere fylkeskommuner har allerede noe erfaring fra egne by- og tettstedsprogrammer som man kan bygge på og nyutvikle.

Ett litt annet tiltak er å etablere *regionvekst/ utviklingsavtaler* mellom fylkeskommune og ulike delregioner (regionråd/kommuner) med konkrete utviklingsmål knyttet til attraktivitet og bærekraft i by- og regionutviklingen, og krav til samarbeid om dette mellom senter- og omlandskommunene. Til slike kreves også noe fylkeskommunale (/statlige) midler til relevante utviklingstiltak i de ulike delregionene. Eventuelt dette i kombinasjon med et småbyprogram/pakke nevnt foran. Enkelte fylkeskommuner har allerede erfaringer med partnerskapsavtaler og delegering av regionale utviklingsmidler til delregioner/regionråd.

Når det gjelder samarbeid mellom næringsliv, sivilsamfunn, utdanningsinstitusjoner og offentlig sektor som kan bidra til å styrke småbyen som regionalt kraftsenter ble først og fremst konkrete områder for dette omtalt i enkelte av innspillene.

Et område her er knyttet til *sentrumsutvikling* og det å unngå å spre sentrumsfunksjoner tynt utover. Dette berører behovet for samordning av ulike sektors lokaliseringpolitikk slik det bygger opp under sentrum i småbyen. Dette fordrer også tilrettelegging for næringsutvikling inne i bykjernen, og ikke bare i randsonene rundt. Kompetansearbeidsplasser, sørvistilbud og handel må styres sterkere mot sentrumskjernene, foruten statens egne arbeidsplasser og tilbud. Kommunene har i prinsippet styringsrett gjennom arealplanhjemler, men prinsippene kommer fort under press i møte med noen av de store økonomiske aktørene. Da trengs det mer dråhjelp fra sentralt hald for å holde på mål som «alle» er enige om. Ett av flere virkemidler her er å ære å videreutvikle, forenkle og forsterke kommunisering og veiledningsmateriell om medvirkning i planleggings- og utviklingsprosesser.

Overgang fra handel med varer til tjenester krever nye virkemidler. Samtidig endres oppfatninger av hva en by eller tettstad skal være og kva innbyggerne forventer av sentrum i byen/tettstedet. Når sentrum i større grad blir gjenstand for opplevelser, rekreasjon og tjenester, så ligger det potensialer for økt verdiskaping gjennom å kunne tilby tilleggstjenester som skreddersøm, autentisitet, bærekraft og lokale tjenester m.m. Dette burde få konsekvenser for utforming av virkemidlene for by- og tettstedsutvikling, og nye bør utvikles for sentrumsutvikling, sentrumsliv, destinasjonsutvikling og kulturtilbud i småbyen m.m. Dette ville kreve samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, med næringsliv og sivilsamfunn.

Andre innsatsområder der det er potensialer for bedre samordning og samarbeid for å styrke småbyene som kraftsentre, er innen kompetanse, innovasjon og kultur. Det å samlokalisere høyere utdanningsinstitusjoner, innovasjons- og entreprenørmiljø, næringsliv og kulturaktiviteter, bidrar til å skape attraktive småbyer. Enkelte trekker fram eksempler på sentralt lokaliserte campuser der man har samler høgare utdanning, forskning og innovasjon på ein felles område midt i sentrum, og sammen med sterke næringsmiljøer. Dette gir bedre betingelser for å utvikle koplinger mellom utdanning, forskning og næringsliv, samtidig som en sentrumsnær lokalisering styrker en attraktiv byutvikling. På samme måte bidrar aktivt *kulturliv til attraktive småbyer*. Et rikt kulturliv bidrar til å gi småbyer innhold, identitet, trivsel og særpreg. Her også fritidstilbud til barn og unge viktig for å utvikle attraktive boligmiljøer i småbyen. Tilbud til barn og unge utover skole, helse og omsorg må således gis oppmerksomhet i småbystrategier, det samme gjelder aktiviteter og gode bomiljø for den eldre befolkninga. Alle disse innsatsområdene krever god samordning og samarbeid mellom ulike offentlig og private aktører i ulike sektorer og nivå.

3 Innspillene i lys av nasjonal politikk og annen utredning

Til slutt gis noen overordnede vurderinger av relevansen av innspillene i punkt a) og b) for nasjonal politikktutvikling, både i lys av småbystrategien og funnene i NIBRs rapport 2021:2.

Først her omtales kort noen av innholdet i henholdsvis småbystrategien (KMD (2021) og NIBRs rapport (NIBR2021:2) og med mindre kommentarer til i hvilken grad disse gjenspeiler noe av de innspillene som kom til arbeidet. Helt til slutt trekkes ut noen hovedpunkter fra innspillene som synes å ha særlig relevans for nasjonal politikk utvikling.

3.1 Småbystrategien (KMD, juni 2021)

Regjeringen Solberg ved KMD la fram «Strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre» i juni 2021, og samtidig ble to verdiskapingsstrategier for henholdsvis kyst- og innlandsdistriktene lagt fram. Disse tre strategiene ble omtalt som en «videreutvikling av distriktpolitikken» (KMD,2021, s.5). Innledningsvis i strategien heter det videre (op.cit.s.5-6):

«Småbystrategien handler om hvordan vi sammen kan bidra til å styrke småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre. Kyst- og innlandsstrategiene handler om fremtidens verdiskaping og arbeidsplasser basert på de rike naturressursene våre, og hvordan bærekraftig utnyttelse av ressursene gir positive ringvirkninger i lokalsamfunn i distriktene. Strategiene utfyller hverandre. Til sammen bidrar de til regjeringens overordnede mål om regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftig utvikling i hele landet».

«Regjeringen har som mål å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret i Norge. Sterke småbyer og tettsteder er en viktig forutsetning for å gjøre det attraktivt å bo, leve og jobbe i hele landet. Målet med denne strategien er å bidra til å styrke norske småbyer og større tettsteder som kraftsentre for sine regioner, og for å sikre regional balanse. Regjeringen mener at attraktive og utviklingskraftige småbyer som samhandler godt med sitt omland er en distriktpolitisk styrke»....«Regjeringen vil med denne strategien møte urbanisering og sentralisering som et moderne, globalt fenomen. Regjeringen mener sterke småbyer og større tettsteder vil bidra til gode bomiljø, velfungerende offentlige tjenester, trygghet og beredskap i hele landet. Småbyene og de større tettstedene er særlig viktige som sentre i velfungerende og fremtidsrettede arbeidsmarkeder».

Det understrekes at strategien «i hovedsak er rettet mot byer og større tettsteder som kan styrke sin funksjon som regionale kraftsentre, dvs. den retter seg mot tettsteder med bare noen få tusen innbyggere og mot små og mellomstore byer. De har til felles at de har funksjoner som har betydning for distriktsområdene rundt, og har et potensial for å spille en større rolle i sin region. Strategien retter seg i liten grad mot de største byene eller regionale sentre lokalisert i omlandet til storbyene» (op.cit.s.6).

Småbystrategien omtales som «en del av regjeringens svar på dagens og fremtidens distriktsutfordringer. Mange deler av Norge vil raskt få en økende andel eldre, og lavere befolkningsvekst enn tidligere antatt. Mange bedrifter og kommuner klarer ikke å rekruttere og beholde arbeidskraft og kompetanse. Det får konsekvenser for både næringsutvikling og tjenesteproduksjon. I lengden vil det være utfordrende å kunne tilby gode offentlige tjenester og å opprettholde livskraftige lokalsamfunn i tynt befolkede distriktsområder. Mange mindre kommuner mangler nødvendig

kapasitet og kompetanse, blant annet innen planlegging. Samtidig krever klimautfordringene og omstilling til et lavutslippssamfunn at alle kommuner kan bidra».

Strategien skal ifølge Regjeringen bidra til Norges oppfølging av bærekraftsmålene. «Høyt forbruk og store klimaavtrykk er blant hovedutfordringene for bærekraftig utvikling i Norge.

Regjeringen vil bygge opp under et grønt og rettferdig skifte. Det legges opp til at velferden skal opprettholdes over hele landet og å unngå at omstillingskostnadene skjevfordes. Dette gir tydelige rammer for en nasjonal småbystrategi». samtidig som «Regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene legger bærekraftsmålene til grunn for samfunns- og arealplanleggingen. Samtidig skal staten ta sin del av ansvaret. Handlingsplanen vil redegjøre for dette» (op.cit.s.7).

Småbystrategien søker å forene distrikts- og regionalpolitikk med bypolitikken, og legger samtidig bærekraftforpliktelsene til grunn (op.cit.s.7). Det overordnede målet for distrikts- og regionalpolitikken er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet. En bærekraftig region har iflg. KMD «en balansert befolkningssammensetning og forvalter menneskelige ressurser og naturressurser for utvikling og verdiskaping nå og i fremtiden». Strategien vil «bidra til å nå dette målet ved å fremme småbyer og større tettsteder som gir gode vilkår for mennesker, næringsvirksomhet og miljø. I dette arbeidet er regjeringen opptatt av at småbyene og de større tettstedene tar i bruk sine ulike stedegne kvaliteter, forutsetninger og ressurser i utviklingen».

Samtidig understrekes at alle småbyer og større tettsteder er unike, med en egen forhistorie, ulike ressurser, funksjoner og fortrinn, og at disse forskjellene gjør det viktig at småbyene får muligheter til å utvikle seg med utgangspunkt i egne lokale og regionale prioriteringer. Videre heter det at «Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for de fleste virkemidlene som påvirker samfunnsutviklingen. Samtidig blir de påvirket av regionale statlige strukturer og nasjonal politikk. Utviklingen innen samferdsel, kompetanse og tilgang på velferdstjenester er særlig viktig for småbyenes og de større tettstedenes fremtid og betydning for sine bo- og arbeidsmarkedsregioner. Strategien omfatter dermed både statlig politikk og inspirasjon til lokal og regional innsats» (KMD 2021:6).

Det understrekes at «lokalt selvstyre er avgjørende for å bygge regionale kraftsentre. Fylkeskommuner og kommuner jobber aktivt for å realisere mulighetene og møte utfordringene. Gjennom en rekke skriftlige og muntlige innspill, bygger strategien på lokale og regionale behov og forutsetninger. Det er samtidig avgjørende å lære av hverandre. Denne strategien peker på god praksis og eksempler rundt om i landet som har kommet opp underveis i prosessen, og redegjør samtidig for regjeringens ambisjoner for norske småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre». (op.cit. s.10)

I småbystrategien prioriteres følgende syv *innsatsområder* som skal bidra til at småbyene i større grad kan fungere som regionale kraftsentre:

- A. Bærekraftig småbyutvikling med levende sentrum
- B. Småbyen som senter for spesialiserte tjenester
- C. Fleksible utdanningstilbud og lokale studiefelleskap
- D. Næringsutvikling og kompetansesarbeidsplasser
- E. Samferdsel og infrastruktur
- F. God planlegging sentralt for å lykkes
- G. En god by utvikles i felleskap

Innsatsområdene skal bygge på funksjoner som styrker småbyenes og de større tettstedenes attraktivitet og som sentre for sitt omland. Det er kommuner, fylkeskommuner, lokalt næringsliv, lag og foreninger som best kjenner de lokale utfordringene og mulighetene. Derfor er også planlegging og lokale og regionale samarbeid løftet frem som viktige temaer.

Etter omtalen av hvert innsatsområde beskriver Regjeringen hvordan innsatsen kan og skal følges opp på ulike måter. Her er mange elementer relatert til kommunal og fylkeskommunal planlegging og innsats foruten til nasjonal politikk og statlige virksomheter. Dette er opplagt et politikk- og virkemiddelområde som krever bred innsats på ulike tema- og tiltaksfelt og som har noen særlig utfordringer knyttet styring og koordinering mellom sektorer og nivåer innenfor et helhetlig perspektivet og felles overordnet mål. Dette synes i betydelig grad å bli overlatt til bedre lokal og regional styring, koordinering og samordning av mål, innsats og iverksettinger. I strategien beskrives hvordan Regjeringen «vil» at innsatsen skal følges opp på ulike måter, og er blir det svært mange av uforpliktende punkter der det heter at Regjeringen vil «bidra til», skal «vurdere», «fremme», «vektlegge», «ta initiativ», «følge opp» o.l. Det er vanskelig å få øye på noe nytt overgripende eller kraftfullt tiltak som vil sette fortgang i kompetansebygging, utviklingsarbeid eller iverksetting på feltet.

Generelt ser det imidlertid ut til å være mye sammenfall i Regjeringens småbystrategi under omtaler av en del utfordringer og muligheter innen de syv innsatsområdene på den ene siden, og aktørgruppene tidligere innspillene under ulike tema på den annen side. Dette er kanskje ikke så veldig overraskende gitt at flere aktuelle tema og innsatsområder delvis ble signalisert utad fra sentrale myndigheter ganske tidlig i arbeidet med småbystrategien, samtidig som man ville ha innspill fra blant fylkeskommunene om nettopp dette. Innspillene fra fylkeskommunene har direkte relevans for flere av innsats- og temaområdene i småbystrategien, selv om de fleste innspillene gikk mest på fire av de 7 innsatsområdene (dvs. A, C, D og G), mens særlig et par av innsatsområdene (B og E) fikk lite på innspillsiden. Mange av innspillene hadde imidlertid fokus på helheten, integrasjons- og samordningsbehovet mellom flere av tema- og innsatsområder.

Men ellers se det ut til at innspillene fra aktørgruppene har hatt sterkere fokus enn småbystrategien på enkelte utfordringer og behov, som (i) kommunenes utviklingskapasitet⁸, (ii) fylkeskommunenes kapasitet og roller som rådgivere og veiledere for kommunene, samt behovet for (iii) virkemidler for å stimulere forpliktende samarbeid mellom småby- og omlandskommuner. Flere av innspillene hadde også et sterkere fokus på (iv) kunnskapshull knyttet til småbyer og virkemidlers effekt, behov for (v) bedre samordning av virkemidler rettet mot tettsteds-, by- og regionutvikling, foruten forventninger til at (vi) statens og statlige institusjoner i større grad bør bidra i lokaliseringspolitikk for kompetanseintensive tjenester m.v., til å styrke utviklingen av kompakte og attraktive småbyer som regionale kraftsentre. I enkelte av innspillene fra fylkeskommunene går det for øvrig fram at man er noe kritisk til prosessen med det man oppfattet som hastverk i saken og mangel på ordentlig høringsrunde på strategien.

3.2 NIBR-utredning om mindre byer og regionsentre

NIBRs rapport 2021:2 er den første i sitt slag som eksplisitt belyser landets mindre byregioner, senter og omland, både for regionklassene nasjonalt og også nøkkeldata for hver av landets BA-regioner med en mindre by som største tettsted og regionsenter. Rapporten belyser noen teoretiske perspektiver og sentrale empirisk egenskaper ved strukturer, utviklingstrekk og endringsimpulser til mindre byregioner i landet de siste ti årene. Den går i mindre grad inn på dybdeanalyser av mønstre og årsaker bak den ujevne utviklingen blant mindre byregioner.

I en europeisk kontekst har Norge en lav andel bosatte i storbyer og høy andel bosatte i mindre byer og spredtbodde strøk. Det er snakk om en småskala by- og tettstedsstruktur med 389 mindre byer (1.000-50.000 innb.) spredt fordelt over et stort geografisk område. Disse utgjør viktige sentralsteder og knutepunkter i landets bosettingsmønster, fordelingen av velferdsgoder og høye verdiskaping i basert på spredte ressurser i hele landet. Småbyene har imidlertid vært lite framme

⁸Både innspillene og småbystrategien viser til at mange småkommuner mangler kapasitet og evne til å drive utviklingsarbeid på egen hånd, og at behovet for mer interkommunal samarbeid innen plan og utvikling er nødvendig.

i nasjonal politikk sammenliknet med utkantdistrikter og storbyer. Sentrale myndigheters «Småbystrategi» (2021) representerer således noe nytt som nasjonal strategi. Selv om dette ikke er en strategi som ble ledsaget av noen økonomisk eller organisatorisk nysatsing av noen tyngde, setter den for første gang et klart søkelyst på småbyenes potensielt viktige rolle og funksjon i regioner og regional utvikling.

I NIBR-rapporten vises det til at av landets 389 mindre byer, utgjør 98 av disse regionsenter og største tettsted i en funksjonell, mindre byregion (BA). Samtidig understrekes det at mindre byregioner er mye forskjellig med stort mangfold og spennvidde i historikk, størrelse (folketall i by og region), tettstedsstrukturer, geografisk kontekst, utviklingstrekk og utfordringer. I faglitteraturen omtales småbyer som vokser fram som *sentralsteder* (med vekst i tjenestenæringer rettet mot et regionalt omland), spesialisert *produksjonssteder* (eksportdrevet vekst orientert mot nasjonale og internasjonale markeder), og småbyer som mer vokser eller utvikles i kraft av rollen som attraktiv *bostedsby*. Disse typologiene av byene vil i praksis ofte opptre i hybride former, særlig der byene når et viss størrelse. Litt andre klassifiseringskriterier knyttet til endringsindikatorer, er begreper som «krympende byer» og som behandles som bestemte kategorier med spesielle utfordringer og oppmerksomhet i politikk og planlegging i enkelte land. I litteraturen klassifiseres ellers småbyer også med hensyn til deres ulike regionale kontekster, og det skilles bl.a. mellom (1) småbyer i storbyregioner, 2) småbyer i rurale og/eller perifere regioner, og 3) småbyer i mellomliggende regioner (enten nær storbyregioner eller nær perifere regioner. Slike klassifiseringer og typologiseringer kan ha betydning både for analyse og å utvikle politikk og strategier skreddersydd ulike typer av småbyer og småbyregioner.

Innspillene fra fylkeskommuner og andre gikk i begrenset grad inn i denne typen begrepsdrøftinger og klassifiseringer bortsett fra at småbyene i deres respektive fylker gjerne ble omtalt i litt generelle vendinger som spesielle med hensyn til fordeling på innbyggerstørrelse, geografisk fordeling og regionale kontekster. I arbeidet med NIBR-rapport 2021:2 fant vi at noen fylkeskommuner i sine planer og strategier, skilte mellom typiske «senterhierarki-regioner» kontra «flersentrerte regioner». I ett innspill til småbystrategien omtaler også en av fylkeskommunene et klart skille mellom sentralstedskommunen, og kommuner som mer er vertskapskommuner for nasjonale næringer knyttet til marine næringer, maritime næringer m.m., og at de av den grunn hadde ulike roller og funksjoner man bør ta hensyn til i en småbystrategi.

Selv om få av innspillene går eksplisitt inn på å drøfte ulike egenskaper ved deres småbyer, deres rolle og funksjoner i omlandet, understrekes samtidig at småbyer og småbyregioner har ulike egenskaper, utfordringer og behov, som det må tas hensyn til. Det kreves et en fleksibel virkemiddelutforming som gir muligheter for godt tilpassede og forankrede strategier og tiltak i den enkelte småbyregion.

I NIBR-rapporten vises det til at regionsentrene i de mindre byregionene har viktige roller og funksjoner å spille for å styrke mindre byer og regioners attraktivitet og bærekraftige utvikling. Det vil kreve helhetlig perspektiv og samordnet innsats innenfor og mellom ulike felt som:

- Å utvikle kompakte regionsentre med urbane kvaliteter og attraktivitet som bo- og levested for unge og eldre, uten å fortrenge arbeidsplasser og service.
- Å styrke småbyen som kompetanse-, utdannings- og innovasjonssenter tilpasset byen, omlandet og regionens størrelse, fortrinn, behov og muligheter. Å bedre samlokaliseringen av offentlige og private kompetanseintensive virksomheter i regionsenteret
- Å styrke rollen som regionalt kultursenter, med bredde i tilbud og arenaer for ulike grupper.
- Å skape en attraktiv sentrumutvikling som er menneskevennlig og godt tilpasset stedets historie, kulturarv og natur/miljø, med kvalitet i bygg, fasader, offentlige møteplasser og uterom som bidrar til interesse, tiltrekningskraft og glede for mange.

Utvikling og styrking av mindre byer som regionsentre må skje i nært samarbeid med kommuner i omlandet. Gjennom et godt og tillitsbasert samarbeid er mulighetene til stede for å utvikle mer attraktive og bærekraftige regionsenter- og omlandskommuner forankret til ulike fortrinn og muligheter. Studier viser at et godt samarbeidsklima mellom senter- og omlandskommuner understøttes der kommunene opptrer som mest mulig likeverdige partnere uavhengig av sentralitet og størrelse. En forutsetning kan også være at samarbeid om regionsenterutvikling har hovedfokus på komplementaritet og lokale fortrinn, samt enighet om felles satsinger og arbeidsdeling som vil kunne styrke begge parter.

NIBR rapporten avslutter også med noen momenter til nasjonal politikk. Mindre byregioners viktige rolle og funksjoner i det norske samfunnet har lange hatt liten oppmerksomhet i politikken. Med utgangspunkt i regionalpolitikken overordnede mål om regional utvikling og balanse er det muligens litt overraskende. De nasjonale by-, distrikts- og regionalpolitikken som man i varierende grad har hatt over lang tid, har vært preget av et todelt fokus mht. innsatsområder og virkemidler. På den ene siden har distriktspolitikken stått sterkt med sitt primære fokus på utkantdistriktenes utfordringer og bruk av differensierte virkemidler for arbeidsplasser og bedriftsutvikling. På den annen side har norsk bypolitikk handlet mest om storbyenes utfordringer og bruk av virkemidler rettet mot miljø og sosiale forhold. Mindre byer og byregioner har falt mellom disse to stolene, selv om de i enkelte perioder har blitt «tilgodesett» med statlige arbeidsplasser, omstillingsmidler ved store nedlegginger og kortere utviklingsprogram i nyere tid. Slik sett representerer den nylig fremlagte småbystrategien fra den avgåtte regjeringen noe nytt.

NIBR-rapporten beskriver ellers hvordan mindre byregionene og regionsentrenes utvikling og muligheter påvirkes av flere nasjonale sektorpolitikker og det vises til at sektorpolitiske interesser ofte vinner fram på bekostning av behov og løsninger som tar utgangspunkt i regionenes behov og egenskaper som komplekse samfunn og felleskap. Det hevdes også å være en utfordring at nasjonale myndigheter ofte godtar lokaliseringer av statlige institusjoner, større handelsvirksomheter m.m. utenfor etablerte byer og regionale sentra, og slik sett selv aksepterer betydelig byspredning også i mindre byregioner.

Sektoriseringen i samfunnet og den geografiske mismatchen mellom de administrative og funksjonelle regionene skaper utfordringer for planlegging og utviklingsevne i mange av de mindre byregionene. I denne rapporten omtales også det forhold at mange kommuner her er små, og har svært begrensede ressurser, kompetanse og kapasitet, til å drive samfunns-planlegging og strategisk utviklingsarbeid sammen med andre kommuner i BA-regionen o.l., som de tilhører. NIBRs forskere skriver at det derfor kan være viktig å se på om man bør utvikle noen nasjonale tiltak for å understøtte et slikt kommunesamarbeid.

De mindre byregionene i Distrikts-Norge representerer viktige regionale enheter og samfunn av stor betydning for nasjonale mål om balansert og bærekraftig regional utvikling. De mindre byregionens står overfor store utfordringer knyttet til demografi og grønt skifte i årene som kommer, men også store muligheter med basis i egne fortrinn og nye digitale løsninger for utdanning, arbeid og nyskaping. Skal man bedre klare å utnytte de mindre byregionenes fortrinn og muligheter blir det å skape velfungerende regionsentre viktigere. Dette vil kreve at statlige, regionale, kommunale og private aktører og tiltak trekker i samme retning. I NIBR-rapporten forslås det å etablere et flerårig nasjonalt utviklingsprogram for å styrke mindre byregioners evne til å utnytte fortrinn og skape attraktivitet og fornyelse innenfor bærekraftige rammer. Det ville styrket kompetanseheving og utviklingsevne i småbyregionenes senter- og omlandskommuner, og framskyndet evnen til å utvikle robuste og bærekraftige småbyregioner i mye av landet.

Mange av perspektivene, temaene og tiltaksområdene som omtales i NIBRs rapport er for øvrig stor grad i overenstemmelse med mange av momentene som har framkommet i innspillene til KMD, og som også i betydelig grad er nedfelt mye på intensjonsplanen i småbystrategien. Innspillene og strategien belyser i tillegg flere gode eksempler til virkemidler og tiltak med overføringsverdi.

3.3 Avsluttende kommentarer

I Norge har vi svært mange småbyer som spiller viktige roller i regionene de ligger, og sammen med utviklingen i deres omland, er av stor betydning for den regionale utviklingen i landet. I alle fylkeskommunene i landet, men særlig de som mangler storbyer, er små- og mellomstore byers utvikling og rolle for omlandet, helt avgjørende for den regionale utviklingen og balansen. For Distrikts-Norge spesielt er småbyene og småbyregionenes attraktivitet, bærekraft og utviklingsevne avgjørende viktig i årene som kommer.

Til arbeidet med en nasjonal småbystrategi viste de fleste innspillene fra fylkeskommunene, men også andre aktørgrupper, at en slik strategi var noe man gjerne så ble utviklet og flere signaliserte også vilje og ønske til å delta gjennom mulige pilotprosjekter. Stort sett alle de fylkeskommunale innspillene ga klart uttrykk for at en nasjonal småbystrategi hadde relevans for sentrale problemstillinger, utfordringer og muligheter i sine fylker. Fylkeskommunene kom også med ganske mange innspill til hva en slik strategi kan og bør inneholde både med hensyn til lokale og regionale tiltak og satsinger, men også innspill til nasjonal oppfølging.

Avslutningsvis her vil vi liste opp følgende utfordrings- og mulighetsområdene som vi mener har særlig relevans og kan vurderes i en nasjonal politikk for å styrke de ulike småbyregionenes utviklingsevne for økt bærekraft og attraktivitet:

- Nye virkemidler som kan stimulerer til *forpliktende samarbeid mellom by- og omlandskommuner* for økt bærekraft og attraktivitet i småbyregionene. Strategier og tiltak på dette feltet må være basert på god medvirkning og forankring (nivå/sector), ha en tydelig (mikro-) regional innretning, tverrsektoriell tilnærming og langsiktig karakter.
- Iverksette tiltak som særlig kan bidra til å *styrke småbykommunenes utviklingskapasitet* (økonomisk, organisatorisk, kompetansemessig) og -rolle i stedsbasert ledelse og utviklingsarbeid som inkluderer kommunene i regionen.
- Styrke *fylkeskommunenes kapasitet og rolle som rådgivere* for de mange mindre kommunene i småbyregionene på feltet, som også kan kreve noe økt tilgang til regionale utviklingsmidler (etter mange års kutt).
- Bedre samordning av fylkeskommunal, kommunal og statlig *lokaliseringspolitikk* mot regionale mål om å styrke utvalgte småbyer som attraktive og bærekraftige regionale sentre i ulike regioner.
- Etablere et nasjonalt *kunnskaps- og nettverksprogram* for å styrke kunnskaps- og kompetanseutvikling og -deling om betingelser for å skape bærekraftige og attraktive småbyer og småbyregioner i ulike deler av landet.

Referanser

KMD (2021): Strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre. KMD-rapport juni 2021.

NIBR (2021): Mindre byer og regionsentre - roller og funksjoner i regioner og regional utvikling. NIBR-rapp.2021:2 av Knut Onsager, Anders Eika, Marit Ekne Ruud, Lars Monkerud, Geir Orderud og Marianne Tønnessen.