

The background is a stylized, layered illustration. It features rolling hills in shades of light blue and green. In the upper left, there are small, dark green houses. A white star is in the top right. A dashed line with a small airplane at the end curves across the top. The middle section shows a dense forest of dark green trees. Below this, a dark green hillside is visible. The bottom section shows a row of dark green houses, some with white roofs, and a few stylized human figures. A small, dark green tree is on the right side of the bottom section. A small, dark green object, possibly a key or a small house, is in the bottom right corner.

KAPITTEL 1

BAKGRUNN



Bakgrunn

1.1 Bakgrunn og utfordringer – hvorfor Tettstedsprogrammet?

Å utvikle miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene er en av strategiene for å oppfylle den politiske målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Ikke minst er det viktig å legge til rette for at ungdom og unge voksne finner det fristende å flytte til tettsteder i distriktene, og at de som vokser opp der ønsker å bli boende på hjemstedet sitt, eller flytte tilbake etter å ha tatt utdanning eller jobb andre steder.

Det er ikke lenger tilstrekkelig at et sted kan tilby arbeidsplasser og naturkvaliteter. Ønsket om varierte fritidsaktiviteter, kulturopplevelser og møteplasser av forskjellige typer er også viktige forutsetninger når folk skal velge å slå seg ned på et sted og bli værende. Og etter hvert har en også sett at næringslivet ser seg om etter steder med varierte og gode tilbud når de skal etablere seg – for å sikre seg dyktig og stabil arbeidskraft. God stedsutvikling vil derfor ofte også være god næringsutvikling.

Når presset fra ulike internasjonale impulser er sterkt, er det spesielt viktig å ta vare på de lokale særtrekkene som gir Norge sin egenart. Mye av det mest unike og bevaringsverdige i global sammenheng finnes utenfor de mest urbaniserte områdene. Blomstrende bygdekultur og kystkultur og levende og rik samisk kultur er viktig i arbeidet med å opprettholde og videreutvikle Norge som en særpreget og spennende nasjon – også sett i internasjonalt perspektiv.

Tettstedsutvikling kan gi nye veier til miljøvennlig utvikling. Bedre utnyttelse av ressurser som eksisterende bygninger og infrastruktur, aktiv bruk av kulturminner og lokale natur- og kulturressurser, bedre utnyttelse av arealer som allerede er tatt i bruk til byggeformål og reduserte miljøbelastninger vil være en del av dette.

Stedsutvikling krever målrettet innsats og samordning av virkemidler fra mange aktører. Det fordrer utvikling av ulike typer partnerskap med deltakelse både fra offentlig og privat sektor. Dette forutsetter nye arbeidsformer og kunnskap om hvordan en kan mobilisere og drive prosesser.

Stedsutvikling, med eller uten statlig engasjement, er selvsagt ikke noe nytt. Det gjøres en stor innsats i mange fylker og kommuner. Fra

statlig hold har stedsutvikling vært prioritert blant annet gjennom de distriktspolitiske virkemidlene fra Kommunal- og regionakldepartementet (KRD). Det har også vært initiert flere statlige program som KRDs Utkantprogram (1998–2002) som var et nært samarbeid mellom utvalgte programkommuner og departementet.

Gjennom "Program for miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene" ønsket Miljøverndepartementet (MD) i samarbeid med KRD og andre departementer å utvikle et program med flere siktemål. Det skulle resultere i konkrete tiltak i utvalgte kommuner, føre til styrket kompetanse og endrede arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner og styrke fylkenes veiledning overfor kommunene. Det var også ønskelig at staten i større grad skulle samordne sine midler. Et hovedmål med programmet var å få fram gode eksempler og erfaringer fra stedsutviklingsarbeid til støtte og inspirasjon for resten av landets kommuner og fylker.

Fra Miljøverndepartementets side har det i tidligere programmer og utviklingsarbeid vært et hovedfokus på god og helhetlig planlegging. I dette programmet ønsket staten også å fokusere på hvordan kommunene får til god, praktisk gjennomføring av tiltak.

Tettstedsprogrammet skulle i hovedsak omfatte prosjekter i tettsteder i mindre kommuner, først og fremst i kommunesentra og regionale sentra. Programmet skulle evalueres løpende, og erfaringer formidles både underveis og i etterkant til øvrige kommuner i landet.

1.2 Mål og strategier

- å bidra til å utvikle mer miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene som bosted for nye generasjoner. Mulige tilflyttere og tidligere bosatte i kommunene er de viktigste målgrupper, spesielt ungdom og kvinner. Programmet skal stimulere kommunene til å gjennomføre konkrete prosjekter for god stedsutvikling.
- I løpet av programperioden på fem år skal programmet ha gitt resultater i form av fysiske forbedringer, organisatoriske tiltak og igangsatte prosjekter. Bred lokal mobilisering, deltakelse av kvinner og ungdom skal tillegges stor vekt.



Programmet har hatt fem delstrategier:

1. stimulere til lokal medvirkning i stedsutviklingsprosesser, med særlig vekt på barn og unge
2. stimulere til å etablere lokale partnerskap og styrke kommunens rolle som aktiv aktør i tett samarbeid med private og med andre offentlige instanser
3. utvikle kommunal kompetanse og styrke det regionale nivåets evne til å veilede i lokale stedsutviklingsprosesser
4. se ulike statlige og regionale tiltak og virkemidler av betydning for tettstedsutviklingen i sammenheng for å oppnå større effekt lokalt
5. styrke nettverk mellom sentrale myndigheter, det regionale nivået og andre samarbeidspartnere for å sikre mobilisering, evaluering og læring.

1.3 Deltakere i programmet

Lokalt nivå

Kommunene hadde selv ansvar for å sette i gang, mobilisere og organisere prosjektarbeidet. Det var naturlig å velge ulike modeller, avhengig av de lokale forholdene. Det ble i utgangspunktet pekt på at det var viktig at kommunens administrasjon og politiske ledelse gjennom arbeidet fikk erfaring med nye samarbeidsformer. Det ble videre pekt på at de konkrete tiltakene burde organiseres som lokale partnerskap mellom private og offentlige aktører, og at kommunene burde spille en sentral rolle. Det ville være hensiktsmessig med en prosjektleder i hver kommune som bindeledd både internt i kommunen og mellom kommunen og regionalt og sentralt nivå. Statlige og regionale midler som ble stilt til rådighet gjennom Tettstedsprogrammet skulle først og fremst bidra til å "gjødsle" de ideer og initiativ som ble sådd på lokalt nivå og som kunne fremstå som gode eksempler for andre.

I alt 16 kommuner fra fire fylker har deltatt i programmet med hvert sitt tettsted: Hadsel (Melbu), Gildeskål (Inndyr), Vefsn (Mosjøen), Hattfjelldal (Hattfjelldal), Flatanger (Lauvsnes), Vikna (Rørvik), Steinkjer (Steinkjer), Grong (Grong), Tingvoll (Tingvollvågen), Haram (Brattvåg), Rauma (Åndalsnes), Ulstein (Ulsteinvik), Tolga (Tolga), Grue (Kirkenær), Åmot (Rena) og Elverum (Elverum).

Ved utvelgelsen av de 16 tettstedene til programmet ble det bl.a. lagt vekt på å få med både mindre og større tettsteder for å sikre representativitet og overføringsverdi til tettsteder som ikke er med i programmet. Tettstedene varierer i

størrelse fra ca 450 innbyggere (Lauvsnes) til ca 12.500 (Elverum). Alle tettstedene bortsett fra Melbu i Hadsel kommune, er kommunesentre. Steinkjer er også fylkessenter.

Regionalt nivå

På regionalt nivå har det vært vesentlig å knytte tettstedsutviklingen opp mot fylkesplanarbeidet og mot prosessene på tvers av ulike sektorer omkring de regionale utviklingsprogrammene, med prioritering av statlige midler. Fylkeskommunene har vært sentrale aktører i programmet, både ut fra deres veiledningsansvar overfor kommunene i forhold til planlegging og deres rolle som regionale utviklingsaktører. En fylkeskoordinator for Tettstedsprogrammet i hver fylkeskommune har hatt som oppgave å være hovedkontakt mot både kommuner og sentralt nivå, og å koordinere arbeidet og finansiering av kommunale tiltak på regionalt nivå. Fylkeskoordinatoren har også hatt hovedansvar for veiledning og opplæring i forhold til kommunene.

Fylkene som har deltatt er: Nordland, Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal og Hedmark

Sentralt nivå

På nasjonalt nivå har hovedoppgavene vært å fremskaffe og koordinere ressurser til drift av programmet, bygge opp kompetanse og sikre evaluering og formidling.

Programmet har vært ledet av Miljøverndepartementet som har vært sekretariat for arbeidet. Oppgavene har vært å bygge og vedlikeholde nettverk for erfaringsutveksling mellom fylkene, bidra til å utvikle kompetanse lokalt, regionalt og sentralt, samt ha ansvar for å evaluere resultatene. Sekretariatet skulle samarbeide med de andre departementene, spesielt med KRD, blant annet om driftsmidler til programmet.

På sentralt nivå ble det etablert en koordineringsgruppe ledet av Miljøverndepartementet med deltakelse fra seks andre departementer:

- Kommunal- og regionaldepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Landbruks- og matdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Kultur- og kirkedepartementet
- Utdannings- og forskningsdepartementet (Departementet delegerte ansvaret for deltakelsen til Læringssenteret som i 2004 ble omdannet til Utdanningsdirektoratet)



Formålet med gruppen var å forankre programmet i departementene og profilere arbeidet gjennom budsjettprosesser, meldinger, signaler til underliggende etater, etc. Gruppen skulle også initiere tiltak på egne ansvarsområder og møtes 1-2 ganger i året.

Det ble også etablert en ressursgruppe med følgende organisasjoner/institusjoner: Norsk Form, Det Kgl. Selskap for Norges Vel, Direktoratet for naturforvaltning, GRIP (Grønt i praksis), Husbanken, Jernbaneverket, Norges Automobilforbund, Norges Bygdeungdomslag, Norges Kooperative Landsforening, Norsk kulturråd, Norsk museumsutvikling (Senere slått sammen med arkiv og bibliotek og endret til ABM-utvikling), NSB, Riksantikvaren, Sparebankforeningen i Norge, Stiftelsen Idébanken, Vegdirektoratet

Mandatet for gruppen var å samarbeide med sekretariatet om faglige oppgaver og koble programmet opp mot egne tiltak og egne formidlingskanaler. Gruppen skulle møtes en gang i året. Sekretariatet kunne videre ha møter med deltakerne enkeltvis eller i mindre grupper etter behov.

Prinsippskisse for samhandling:



1.4 Endringer underveis i forhold til opprinnelige rammebetingelser

Da programmet startet opp i 2001 disponerte enkelte departementer fremdeles en del midler som kunne øremerkes til bestemt bruk i kommuner og fylker. Det var altså mulig for ulike departementer å gi føringer for bruk av midler til for eksempel stedsutvikling ved fordeling til kommuner og fylkeskommuner. Underveis i programperioden har det skjedd en omlegging av bevilgningssystemet slik at bruken av statlige midler ble delegert til fylkeskommunene. Mulighetene for departementene til målrettet innretning av midler til for eksempel stedsutvikling i fylker og kommuner, falt dermed i all hovedsak bort.

1.5 Følgeevaluering

Tettstedsprogrammet er gjennom hele programperioden følgeevaluert av Agderforskning og Nord-Trøndelagsforskning. De har bl.a. deltatt på møter og ulike samlinger både i kommunene, fylkeskommunene og på sentralt nivå og gitt råd og anbefalinger om behov for kursendringer og forbedringer i arbeidet underveis. De har også foretatt spørreundersøkelser og intervjuer både i programkommunene, programfylkene og på sentralt nivå. En del av de resultater, funn og anbefalinger som presenteres i denne rapporten baserer seg på informasjon og synspunkter som kom fram i følgeevalueringen. Forskerne har utarbeidet en egen evalueringsrapport som i større grad går i dybden på både hva som har lyktes og hva som ikke har lyktes i Tettstedsprogrammet.