



TEMAUTREDNING BY- OG NÆRINGSUTVIKLING

Oppdatering av Bystrategi Grenland
Kunnskapsgrunnlag

bystrategi
GRENLAND

Desember 2021

Innholdsfortegnelse:

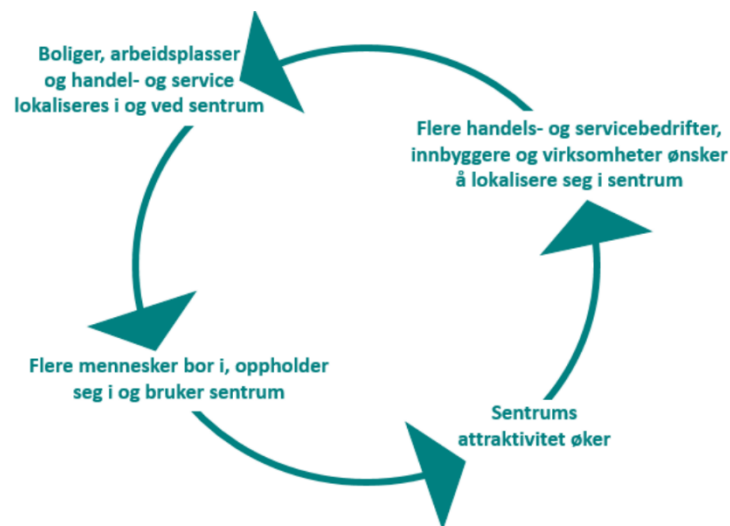
SAMMENDRAG	2
1 INNLEDNING	7
2 HVA SKAL TIL FOR Å LYKKES?	7
2.1 Samordnet areal- og transportutvikling	7
2.2 Lokalisering av næringsliv	9
2.3 Sentrumsutvikling	12
2.3.1 Kommunenes innsats	12
2.3.2 Næringslivets innsats	14
2.4 Hva kjennetegner regioner som vokser?	14
2.5 Kunnskap spesifikk for Grenland	15
2.5.1 Hvordan kan Grenland vokse?	15
2.5.2 Verdiskapende fortetting i Grenland	17
2.5.3 Fortettingsstudie Siljan sentrum*	20
2.5.4 Fortettingsstudie Langesundshalvøya	21
2.5.5 Mulighetsstudie for Knutepunkt Porsgrunn	21
3 GJELDENE PLANER, STRATEGIER OG FØRINGER	22
3.1 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging	22
3.2 Regional plan for samordnet areal og transport i Grenland 2014-2025	23
3.3 Strategi for næringsarealer i Grenland	24
3.4 Strategisk næringsplan for Grenland 2017-2020	28
3.5 Byvekstavtale Grenland - Mandat for forhandlinger	30
4 OVERORDNET TRAFIKKANALYSE I GRENLAND	31
4.1 Transportmiddelfordeling	32
4.2 Reiseformål	32
5 HOVEDUTFORDRINGER OG MULIGHETER	34
5.1 Hovedutfordringer i dagens Grenland	34
5.2 Muligheter og potensial	34
6 SKISSE TIL FORELØPIGE STRATEGISKE GREP	35
7 FORELØPIG TILTAKSPAKKE (HELHETLIG VIRKEMIDDELBRUK)	35
8 UTREDNINGER OG ANALYSER SOM BØR VURDERES GJENNOMFØRT	37
9 REFERANSER/SLUTTNTER	39

Sammendrag

Visjonen i den regionale planen er at Grenland skal være et tyngdepunkt for befolkningsutvikling og næringsutvikling sør-vest for Oslo. På grunn av spennende jobbmuligheter og gode bykvaliteter velger folk fra hele landet å flytte til Grenland. For å få til dette skal befolkningsvekst skapes ved å velge løsninger som sikrer attraktivitet for bedrifter, beboere og besøkende. Bærekraft skal skapes ved å velge areal- og transportløsninger som fremmer miljøvennlig transport, trafikksikkerhet, god folkehelse og god samfunnsøkonomi. For å lykkes med denne visjonen, må Grenland videreutvikles som en attraktivt og bærekraftig region. Fremtidens byutvikling må bidra til økt bruk av bærekraftig transport og til et byområde som er attraktivt for både innbyggere og næringsliv. Strategiene som utarbeides i fellesskap med en rekke viktige aktører må bidra til at politisk vedtatte målsettinger nås.

Klimavennlig byutvikling dreier seg ofte om en areal- og transportutvikling som bidrar til at folk reiser kortere og i mindre grad som sjåfør i bil. Arealbruken påvirker hvordan vi reiser, gjennom tetthet og lokalisering av funksjoner i byene. Jo tettere byene er, jo mindre biltrafikk genererer de. Jo mer sentralt boliger, arbeidsplasser, handel og andre viktige funksjoner er lokalisert i byene, jo mindre biltrafikk genererer de. Mekanismene bak dette er mer utfyllende forklart i kapittel 2.1.

Et av de viktigste kriteriene for en attraktiv by at sentrum er livlig. Utfordringen er å skape en høy nok konsentrasjon av aktiviteter og mennesker til å danne grunnlag for et variert tilbud av handel og service i sentrum, og som gjør sentrum til et livlig og interessant sted. Sentrums attraktivitet kan bl.a. økes ved en riktig lokalisering av funksjoner. Hvis boliger, arbeidsplasser og handel- og service lokaliseres i og ved sentrum, vil flere mennesker bo i, oppholde seg i og bruke sentrum. Sentrums attraktivitet øker for handels- og servicebedrifter, for virksomheter og for innbyggere - både som handelsdestinasjon og som bosted. Økt attraktivitet bidrar til at flere handels- og servicebedrifter, innbyggere og virksomheter ønsker å lokalisere seg i sentrum. Dette fører igjen til at flere boliger, arbeidsplasser og handel- og service lokaliseres i og ved sentrum. I mellomstore byer er det spesielt viktig å styre ønsket utvikling og (re)lokalisering mot sentrum, da det er færre muligheter til å «rette opp i» feillokaliseringer; nyetableringer og relokaliseringer kommer sjeldnere enn i de største byene. Kommunene bør være klar over at hver eneste «feil» lokalisering, bidrar til at målsetningene om attraktive og levende byer blir vanskeligere å oppnå og opprettholde.



Figur fra: Hagen, Øksenholt og Tennøy 2017 (TØI-rapport 1612/2017).

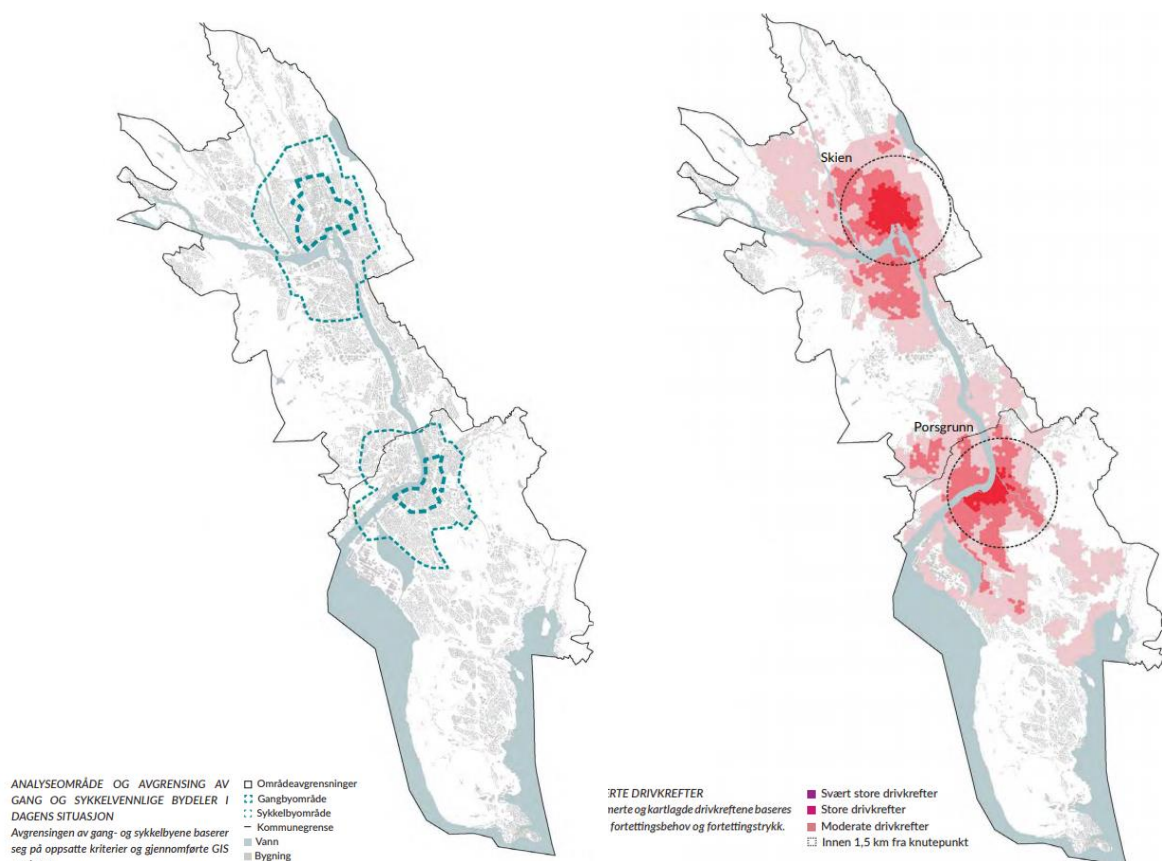
Byers tetthet er kilde til økonomisk vekst. Videreutvikling av Grenlands to bysentre og tilrettelegging for næringsetablering i sentrum er viktig for å stimulere egen vekst. Hvilke beslutninger som ligger bak hvor ulike type bedrifter og næringer velger å lokalisere seg, er viktig bakgrunnsinformasjon. Studier viser bl.a. at pris er et viktig kriterium, sammen med tilgjengelighet for ansatte, tilgang på arbeidskraft og tilgjengelighet for kunder, marked og besøkende. Hvilke av disse kriteriene som veier tyngst vil være avhengig av type bedrift. I mange tilfeller vil valg av lokalisering gjøres basert på flere av disse kriteriene. For å støtte opp under god sentrumsutvikling og gå foran som et godt eksempel, er det viktig å lokalisere offentlige virksomheter i sentrumsområdene.

Det er en klar sammenheng mellom vekst i sysselsetting og vekst i innbyggertall. Grenland er ett bo- og arbeidsmarked som strekker seg over kommunegrenser, og byområdet må sees på som en helhet. Det er avgjørende for videre vekst at Grenland klarer å tiltrekke seg både kunnskapsbaserte virksomheter og innbyggere med høyere og relevant kompetanse. Grenland har sterke industrielle tyngdepunkt og spisskompetanse, og investeringer knyttet til det grønne skiftet gir vekstmuligheter. Nye industrietableringer vil naturlig lokaliseres utenfor sentrum, mens sentrum kan være aktuelt for tilknyttede tjenestevirksomheter. Samtidig er det viktig å arbeide for å få flere kontorarbeidsplasser til sentrum, og at man tenker riktig lokalisering av ulike typer næringer i fremtidig planarbeid.

Rapporten *Hva kjennetegner regioner som vokser?* har levert et faglig innspill til hvordan Bystrategi Grenland kan nå definerte mål, og har følgende anbefalinger til videre arbeid med utvikling av byregionene i Grenland:

- Grenland trenger videreutvikling av sine to bysentre for å stimulere egen vekst.
- Kunnskapsbaserte næringer og helse- og omsorgstjenester vil vokse mest de kommende årene. Det vil bli en hardere konkurranse om å tiltrekke seg unge voksne. Det er avgjørende at byene i Grenland klarer å tiltrekke seg både kunnskapsbaserte virksomheter og unge voksne.
- Tilrettelegging for næringsetablering i sentrum blir særlig viktig for å være attraktiv for både publikumsrettede virksomheter generelt og kunnskapsbaserte virksomheter spesielt.
- Grenland har begrenset tilstedeværelse av høyere utdanningsinstitusjoner, som normalt er viktig for byvekst. Videreutvikling av Universitet i Sørøst-Norges campus i Porsgrunn er i denne sammenheng av stor betydning. Trolig er det viktig for campusens langsiktige attraksjonskraft om den lokaliseres i eller tettere på sentrum av Porsgrunn, dersom det er muligheter for det.
- Myndighetsutøvelse er i Norge en reell kunnskapsnæring. Det er mange gevinster å hente når offentlig virksomheter lokaliseres i sentrumsområdene, som lokalisering av administrasjonen til den nye fylkeskommunen i Skien. Signaleffekten til andre kunnskapsvirksomheter kan være stor. (Også omvendt – det gir negative signaleffekter når offentlige virksomheter lokaliseres utenfor sentrum.)
- Grenland har sterke industrielle tyngdepunkter og spisskompetanse. Investeringer knyttet til det grønne skiftet gir vekstmuligheter for Grenland. Nye industrietableringer vil naturlig lokaliseres utenfor sentrum, mens sentrumsområdene kan være mer aktuelle for tilknyttede tjenestevirksomheter.
- Framkommelighet blir viktig, både til, innad i og mellom Skien og Porsgrunn sentrum. For å få til økt tetthet, bør det fortsatt legges mer til rette for både kollektive trafikkløsninger, samt sykkel og forgjengerløsninger. Kollektive knutepunkter bør ligge tett på sentrum av byene
- Vakre nære rekreasjonsmuligheter i og ved byene får økende betydning ettersom byene vokser. Økt bruk av hjemmekontor også etter pandemien, forsterker viktigheten av gode boligområder tett på byenes sentrum. Byene i Grenland har et særlig godt utgangspunkt for å kombinere fortetting, aktivitetsbasert attraktivitet og forskjønning.

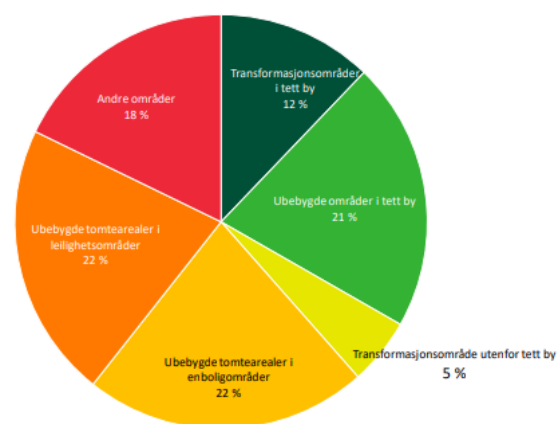
I rapporten *Verdiskapende fortetting i Grenland* finner man en klar sammenheng mellom gang- og sykkelvennlige bydeler (venstre) og de områdene hvor drivkreftene for fortetting er sterkest (høyre).



Figur 1: Gang- og sykkelvennlige bydeler og summerte drivkrefter for fortetting.

Figur fra Vill/Spacescape 2020.

Det ble kartlagt hvor stor andel av fortettningspotensialet som finnes i hvilke typer områder. I figuren ser man at hele 33% av det totale fortettningspotensialet i Grenland ligger i transformasjonsområder og ubebygde områder i tett by. Det skal også gjennomføres fortettningsundersøkelser i Siljan og Bamble.



Rapporten definerer syv prinsipper for videre arbeid med verdiskapende fortetting i Grenland:

1. **Prioritert fortetting innenfor de gangvennlige bydelene** bidrar til økt bykvalitet, redusert biltrafikk og til økt attraktivitet for unge voksne og nye bedrifter.
2. Man må ha et **mangfold av fortettningsstrategier** som er tilpasset ulike steder i byen og som bidrar til variasjon i det bygde miljøet.
3. **Fortetting med boliger må balanseres med næringslokaler**, for å sikre et bymiljø med blanding av innbyggere og arbeidsplasser.
4. **Fortetting må balanseres med parkareal**, for å få økt attraktivitet, styrke det biologiske mangfoldet, rense luften og bidra til fremtidig klimatilpasning.
5. **Bylivsnettverk som knytter sammen de gang- og sykkelvennlige bydelene**, og bidrar til nye koblinger i nettverket og å knytte sammen viktige målpunkt.
6. **Relokalisering av offentlige virksomheter til knutepunktnære steder**, for å styrke sentrumsstrukturene, gi grobunn for handelsliv og redusere privatbilisme.
7. **Utvikle prosesser for lokal stedsutvikling**, slik at byens viktigste ressurs, menneskene som bor der, kommer på banen og bidrar til utvikling.

Basert på litteratur om hva som skal til for lykkes med by- og næringsutvikling som også følger opp målene satt i Bypakke Grenland, har vi utviklet en skisse til foreløpige **strategiske grep**:

- Legge til rette for arealbruk som gir økt bruk av kollektiv, gåing og sykling.
- Følge prinsippene for ABC-lokalisering av næring – «*rett virksomhet på rett sted*».
- Styring og relokalisering av kontorarbeidsplasser og sentrumsfunksjoner (detaljhandel/service/kultur/opplevelse) til sentrum.
- Fortetting av boliger i sentrumsområdene før en fortetting innenfor bybåndet.
- Understøtte en satsing på sentrum gjennom vedtak og tillatelser som gis/avslås.
- Samarbeide på tvers av kommunegrenser om en parkeringsløsning som underbygger sentrum og bidrar til økt bruk av kollektiv, gåing og sykling.
- Legge gode rammebetingelser for bedre bymiljø, økt attraktivitet og bedre forhold for gående i sentrum og sentrale områder.
- Beholde og videreutvikle gode uteoppholdsareal og tilgang til grønnstruktur.

Dette er overordnede grep som gir retning for utvikling i kommunene på et overordnet nivå, og som hver enkelt kommune, både politikere og administrasjon, bør følge og understøtte i konkrete saker.

For at prosjektporteføljen i Bypakke Grenland skal virke positivt på by- og næringsutviklingen i området, er det noen **tiltak** som bør gjennomføres:

- Lokalisere og relokalisere offentlige virksomheter til sentrum.
- Sette krav til rekkefølge av utbyggingsområder for bolig, kontor og næring, på en måte som understøtter by- og sentrumsfunksjoner.
- Planlegge knutepunkt i Porsgrunn og togstopp i Skien (fjell).
- Innføre felles parkeringsordning (trinnsvis).
- Gjennomføre tiltak som bidrar til bedre bymiljø, økt attraktivitet og bedre forhold for gående i sentrum og sentrale områder.
- Sette krav som sikrer gode uteoppholdsareal og tilgang til grønnstruktur gjennom byggesaker og planarbeid.

Lokalisere og relokalisere offentlige virksomheter til sentrum

En mer sentral lokalisering av en større andel av offentlige virksomheter (statlig, fylkeskommunal og kommunal), vil øke andelen som kan benytte seg av kollektivtransport, sykling eller gåing på arbeidsreisen. Det stimulerer til byutvikling, og understøtter bruk av sentrum til lunsjmøter, innkjøp og ærend. Økt bruk av sentrum bidrar til et bedre tilbud for befolkningen generelt. Å satse på en lokalisering og relokalisering av offentlige virksomheter til sentrum bidrar derfor positivt til måloppnåelse, både for nullvekstmålet og for attraktivitetsmålet.

Sette krav til rekkefølge av utbyggingsområder for bolig, kontor og næring

Kommunene i Grenland har flere utbyggingsområder liggende ute enn hva behovet skulle tilsi gitt beregnet, fremtidig befolkningsvekst. Det vil være fornuftig av hver enkelt kommune å ta en gjennomgang av disse områdene, klassifisere dem og sette krav til i hvilken rekkefølge de skal bygges ut. Klassifiseringen bør inneholde kriterier som (i synkende rekkefølge av viktighet, listen er ikke uttømmende): avstand til sentrum; avstand til metroholdeplass; tilgang til eksisterende gang- og/eller sykkelvegnett; tilgang til eksisterende kommunal infrastruktur; mv. Rekkefølgen av

utbyggingsområder bør settes etter hva som bidrar til å understøtte by- og sentrumsfunksjoner og miljøvennlig transport.

Knutepunktutvikling

Gode knutepunkt er en forutsetning for at kollektivtrafikk skal være attraktivt for lokale og regionale reiser, og har stor betydning for å nå nullvekstmålet i framtiden. Både planlegging av togstopp i Skien og knutepunktet Porsgrunn var prioritert som tiltak i Bypakke Grenland fase 1, og det anbefales at det jobbes videre med å realisere disse prosjektene.

Felles parkeringsordning

Tilgang til parkering påvirker om man velger bil og hvor man velger å reise. Både Byutredningens trinn 1 og 2 og beregninger av måloppnåelse i byvekstavtale Grenland viser at parkering har særlig stor effekt på måloppnåelse i Grenland. Parkering er et effektivt virkemiddel som kan målrettes for å styrke ønsket utvikling, gjennom styring av lokalisering, omfang og prisregulering. En felles parkeringsordning må ha som mål å få flest mulig til å reise kollektivt, sykle og gå, uten at avvisningseffektene er så store at sentrum taper mot omkringliggende handelsområder. Disse områdene har ofte nok og gratis parkering, og dårligere tilgang med kollektiv, gang og sykkel. Å utradere sentrums attraktivitet pga. en total mangel på P-plasser kan derfor virke mot sin hensikt, ved at stadig flere (må) velge eksterne handelsområder (tilgjengelig med bil) for å få gjennomført sine innkjøp. Ideelt sett bør P-plassene på eksterne handelsområder også inkluderes i en felles parkeringsordning, men det er vanskelig å «påtvinge» parkeringsrestriksjoner (tidsbegrensning, avgift) på slike plasser ettersom de er på privat grunn. Dersom man ikke får med private aktører på en slik felles parkeringsordning, bør man se på hvordan man best kan få en parkeringspolitikk som underbygger målene, uten at sentrum undergraves. Dette kan gjøres i form av ulike kombinasjoner av tidsbegrensning og avgift i ulike soner i sentrum, eksempelvis at det er mulig med korte stopp (30min) i de aller mest sentrale områdene, 2-3t gratis i de nære, omkringliggende områder (og deretter mot en høyere avgift), og at heldagsparkering legges litt lenger ut i de sentrale områdene (og evt. avgiftsbelegges med en lavere avgift).

Bedre bymiljø, økt attraktivitet og bedre forhold for gående i sentrum og sentrale områder

For at en by skal være attraktiv bør den inneha et visst minimum av funksjoner. For at et slikt tilbud skal være levedyktig, er man avhengig av et visst kundegrunnlag. For å bygge opp under en attraktiv by – både for innbyggere og næringsliv – bør kommunene gjennomføre tiltak som bidrar til bedre bymiljø, økt attraktivitet og bedre forhold for gående i sentrum og sentrale områder.

Gode uteoppholdsareal og tilgang til grønnstruktur

Fortetting medfører økt press på sentrumsnær grønnstruktur, viktige landskapstrekk og bynære friluftsområder. En viktig del av en fortettings- og utbyggingsstrategi i sentrale områder, er å tilrettelegge for og sikre gode uteoppholdsareal og tilgang til grønnstruktur. Dette er viktig for at sentrale områdene skal anses som gode å bo i og oppholde seg i. Det må settes konkrete krav til dette gjennom byggesaker og planarbeid.

1 Innledning

Denne temarapporten er en av flere rapporter som utarbeides som grunnlag for revisjon av Areal og Transportplanen for Grenland. Rapporten oppsummerer kunnskapsgrunnlaget for temaet by- og næringsutvikling.

Grenland har lav befolkningsvekst og en spredt arealutvikling. Mye av handelen er spredt utenfor sentrum (Brotorget, Kjørbekk, Herkules osv.), og det samme gjelder mange kontorarbeidsplasser som er lokalisert utenfor bysentra. Regionen har høye bilandeler og lave kollektivandeler på daglige reiser, sammenlignet med andre byområder av samme størrelse. Gangandelen på korte reiser er også lavere enn i andre byområder.

Grenland er ett bo- og arbeidsmarked som strekker seg over kommunegrenser, og byområdet er avhengig av å tiltrekke seg både arbeidsplasser og riktige hoder for å snu den lave befolkningsveksten. Dette gjør at det kreves et godt samarbeid og felles strategier på tvers av disse grensene for at man skal få til en utvikling i tråd med definerte målsettinger.

Visjonen er at Grenland skal være et tyngdepunkt for befolkningsutvikling og næringsutvikling sør-vest for Oslo. På grunn av spennende jobbmuligheter og gode bykvaliteter velger folk fra hele landet å flytte til Grenland. For å få til dette skal befolkningsvekst skapes ved å velge løsninger som sikrer attraktivitet for bedrifter, beboere og besøkende. Bærekraft skal skapes ved å velge areal- og transportløsninger som fremmer miljøvennlig transport, trafiksikkerhet, god folkehelse og god samfunnsøkonomi.

2 Hva skal til for å lykkes?

For å lykkes med denne visjonen, må Grenland videreutvikles som en attraktivt og bærekraftig region. Fremtidens byutvikling må bidra til økt bruk av bærekraftig transport og til et byområde som er attraktivt for både innbyggere og næringsliv. Strategiene som utarbeides i fellesskap med en rekke viktige aktører må bidra til at politisk vedtatte målsettinger nås.

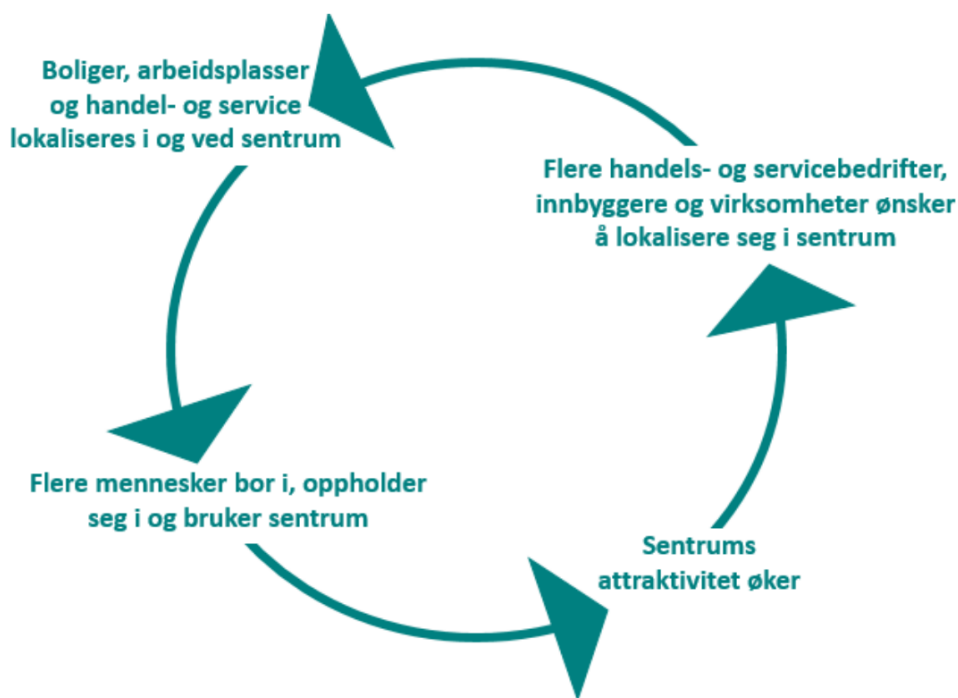
2.1 Samordnet areal- og transportutvikling

Klimavennlig byutvikling dreier seg ofte om en areal- og transportutvikling som bidrar til at folk reiser kortere og i mindre grad som sjåfør i bil. Arealbruken påvirker hvordan vi reiser, gjennom **tetthet** og **lokalisering av funksjoner** i byene. Disse ligner og henger ofte sammen, men er likevel litt ulike. Tetthet går på antall bosatte og ansatte innenfor et gitt område, mens sentralitet går på tilgang til ulike funksjoner innenfor kortest mulig avstand. Mekanismene beskrevet under vil i all hovedsak gi samme *type* effekter, selv om effektene vil ha ulik *styrke* i byer av ulik størrelse. Jo **tettere** byene er, jo mindre biltrafikk genererer de. I en tett struktur er det høyere kundegrunnlag på et mindre område, mange funksjoner og målpunkt ligger nær hverandre, avstandene blir korte og flere kan velge å gå og sykle på sine reiser. Tette byområder og byer kan enklere betjenes med et konkurransedyktig kollektivtilbud, og har ofte dårligere betingelser for bilbruk. Dette er viktige forklaringer på at tette byer gir mindre biltrafikk per person enn spredte byer, hvor kundegrunnlaget er spredt utover i strukturen, det er lengre mellom målpunkt, lengre å gå til kollektivholdeplassene og enklere å kjøre bil¹. Jo mer **sentralt** boliger, arbeidsplasser, handel og andre **viktige funksjoner er lokalisert i byene**, jo mindre biltrafikk genererer de². Sentrum i en by inneholder mange ulike funksjoner, slik at de som oppholder seg der (bor, jobber, er der av andre grunner) har mange funksjoner innenfor gang- og sykkelavstand (handel, service, kulturtilbud, mv.). Det er gjerne det området i en by som har flest

arbeidstagere og innbyggere bosatt i gang- og sykkelavstand, og det er navet for kollektivtransporten; sentrum er derfor vanligvis det området i en by som er enklest tilgjengelig med sykkel og til fots for folk flest, og som er lettest tilgjengelig med kollektivtransport fra byen og regionen. Samtidig er tilgjengelighet med bil ofte dårligere (pga. parkeringsbegrensninger, køer og gater med mange andre trafikanter). Funksjoner lokalisert i sentrum genererer derfor mindre biltrafikk enn lignende funksjoner lokalisert andre steder i byen og regionen³. For å nå nullvekstmålet er det med andre ord viktig å lokalisere flest mulig innbyggere, arbeidsplasser og handels- og servicefunksjoner i sentrum og de mest sentrale områdene, fremfor andre steder i bybåndet.

Areal- og transport henger ugjenkallelig sammen, men befolkningens reisevaner påvirkes også av faktorer som tilgang til bil, tilgang til parkeringsplass, mv. En analyse av sammenhengen mellom reisevaner og rammebetingelser for transport for de tretten største byområdene i Norge viser at personer uten tilgang til bil foretar flere kollektivreiser og flere gangturer enn de med tilgang til bil. Jo flere biler man har tilgang til, jo mer benytter man bil på reisene. De som ikke har tilgang til gratis parkering hos arbeidsgiver reiser vesentlig mer med kollektivtransport og de går og sykler også en god del mer, sammenlignet med de som har gratis parkeringsplass hos arbeidsgiver. Analysen viser også at de med svært god tilgang til kollektivtransport reiser mer kollektivt, går mer og fortar færre bilturer enn de som har dårlig tilgang til kollektivtransport⁴, men det kan tenkes at dette er et resultat av at de som har svært god tilgang til kollektivtransport oftere også bor i tettere områder med dårligere forhold for bilkjøring.

Lokalisering av funksjoner kan bidra positivt til sentrums attraktivitet. Hvis boliger, arbeidsplasser, handel- og service og kulturinstitusjoner lokaliseres i og ved sentrum, vil flere mennesker bo i, oppholde seg i og bruke sentrum. Sentrums attraktivitet øker for handels- og servicebedrifter, for virksomheter og for innbyggere - både som destinasjon for handel og kultur, og som bosted. Økt attraktivitet bidrar til at flere handels- og servicebedrifter, innbyggere og virksomheter ønsker å lokalisere seg i sentrum. Dette fører igjen til at flere boliger, arbeidsplasser og handel- og service lokaliseres i og ved sentrum⁵.

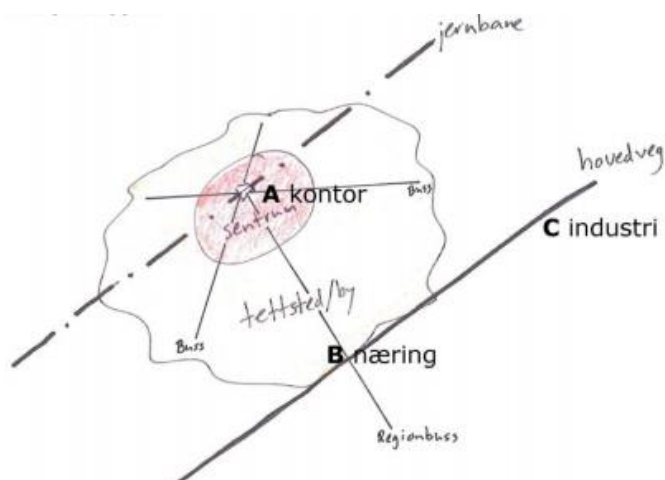


Figur 2: Hvordan lokalisering i og ved sentrum kan bidra til økt attraktivitet og en positiv utvikling. Figur fra Hagen, Øksenholt og Tennøy 2017.

For å oppnå en utvikling som beskrevet og skissert i figuren over, er det i små og mellomstore byer spesielt viktig å styre ønsket utvikling og (re)lokalisering mot sentrum. I disse byene er det færre muligheter til å «rette opp i» feillokaliseringer, da nyetableringer og relokaliseringer kommer sjeldnere enn i de største byene. Kommunene bør være klar over at hver eneste lokalisering som avviker fra den positive utviklingssirkelen, bidrar til at målsetningene om attraktive og levende byer blir vanskeligere å oppnå og opprettholde.

2.2 Lokalisering av næringsliv

ABC-prinsippet er mye brukt i beskrivelser av næringslivslokalisering som bidrar til redusert biltrafikk⁶. A-områder er de mest sentrale områdene i en by, og har god gang-, sykkel og kollektivtilgjengelighet. Her skal funksjonene som tiltrekker seg flest mennesker (ansatte og/eller besøkende) per arealenhet lokaliseres, bl.a. kontorarbeidsplasser, handels- og servicebedrifter og utdannings- og helseinstitusjoner. Dette bidrar til å øke andelen som går, sykler og reiser kollektivt til arbeid og ærend i disse områdene, mens bilbruken reduseres. C-områder ligger utenfor tettstedet, og ofte i tilknytning til hovedvei eller havn. Dette er områder hvor typiske industribedrifter lokaliseres. Disse er oftest plasskrevende og forurensende (støy, støv, el.l), og bør ligge mer adskilt fra det umiddelbare tettstedet. Både A- og C-lokaliseringer er forholdsvis



Figur 3: Figur hentet fra vedlegg 5 til IKAP2 i Trondheimsregionen.

greie å både forstå og forholde seg til. Utfordringen kommer ofte i *B-områdene*. I disse områdene kan bedrifter med et større arealbehov og færre ansatte og besøkende lokaliseres, bl.a. transportbedrifter, lager, bygg- og anleggsvirksomheter og handel med plasskrevende varer (f.eks. trelast). Dette er bedrifter som ikke bør beslaglegge viktig areal i sentrale områder, men som likevel bør lokaliseres på en slik måte at det er tilgjengelig med kollektiv og bil/lastebil. Det er nettopp i B-områdene det ofte kommer opp viktige diskusjoner som bør avklares, for hva skal egentlig i en B-lokasjon? Dette er områder som i mange norske byer er typiske BixBox-område. Disse områdene har både bilforretninger og trelast mv., men også større varehus som ikke kun selger plasskrevende varer per se, men som bruker argumentet «plasskrevende varehandel». Varehus som Power, Elkjøp, Rusta, Europris, mv. selger enkelte plasskrevende varer (kjøleskap, utemøbler, mv.), men mesteparten av sortimentet består av mindre varer (småelektronikk, kjøkkenutstyr, pynteting, mv.) som like gjerne kunne vært solgt i sentrale områder. Det blir derfor en diskusjon og vurdering om hva man skal godta i slike områder.

For å kunne få til en best mulig utvikling i regionen, er det viktig å ha en viss forståelse for hvorfor ulike næringer etableres på ulike steder.

En studie av norske, statlige virksomheter fra 2017 fant at 63 prosent av dem som ble flyttet eller etablert i perioden 2005-2016, ble lokalisert i tråd med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-SBAT). I caseundersøkelser av statlige virksomheter som ikke ble lokalisert i tråd med SPR-SBAT fant man at lokalisering i tråd med statlige føringer ofte ikke er et viktig kriterium ved valg av lokasjon. Beslutningene om lokalisering tas i stor grad tas av virksomhetene selv, og i vurderingene som gjennomføres veier andre hensyn tyngre, og da særlig (i de undersøkte casene) fagspesifikke kriterier og pris⁷.

Forskning fra Oslo-området viser at bedriftene (i denne undersøkelsen) legger størst vekt: pris (10 av 11); tilgjengelighet for ansatte (8 av 11); arbeidskrafttilgang og tilgjengelighet for kunder, marked og besøkende (begge 7 av 11) ved lokalisering/relokalisering. Studien konkluderer med det ikke er store konflikter mellom målet om et konkurransedyktig næringsliv og et bærekraftig storbysamfunn⁸.

En annen norsk undersøkelse om hvorfor sentrum velges bort som etableringsarena for handel og service, fant at struktur, profil og praktiske forhold er viktig når leietakerne vurderer hvor de vil plassere butikken eller servicebedriften sin⁹. *Struktur* dreier seg blant annet om å samle flere butikker som selger samme type varer, f.eks. klær, men også om felles åpningstider på tvers av handel- og servicebedrifter som gjør at tilbud oppleves mer som en helhet. *Profil* dreier seg bl.a. om hvordan handelsområdet fremstår. Eksempelvis vil eksklusive motebutikker gjerne ligge nær andre tilbydere som også har en «high end» profil, fremfor å ligge inneklemt mellom ett gatekjøkken og en bruktbutikk (som i seg selv også kan bidra positivt til sentrums samlede attraktivitet, men som har en helt annen profil). Markedsføring er også en del av profileringen. Gjennom felles markedsføring kan man redusere kostnadene og øke effekten. *Praktiske forhold*, som logistikk, kan være en utfordring i sentrum. Dette er likevel et viktig element som må være på plass, og det er viktig at fotgjengervennlige tiltak i sentrum ikke reduserer butikkenes vareleveringsmuligheter. Andre praktiske forhold dreier seg om parkering, trafikkregulering, bruk av fortausarealer, rydding og renhold, gattearbeider og annet som kommunen har ansvar for.

Den ofte fragmenterte gårdeierstrukturen i sentrum gjør det vanskeligere for handels- og serviceaktørene å få oversikt over ledige lokaler og betingelsene for å leie dem, å få tilpasset lokalene

etter egne behov, og å få til den type strukturering og profilering som er viktig for dem når de velger hvor de skal etablere seg. Den fragmenterte gårdeierstrukturen, sammen med at det er kommunene som har kontroll over fellesarealene, kan bidra til å gjøre lokalisering i sentrum vanskeligere og mindre attraktivt enn å etablere seg i kjøpesentre – hvor alt styres av samme eier.

En annen opplevd utfordring for handels- og servicebedrifter i Norge at de færreste mener at politikerne i deres kommune arbeider hardt og målrettet for å styrke sentrum¹⁰.

Tabell 1: Sendt til de 61 kommunene i Norge med mer enn 7 000 innbyggere i det største tettstedet, og til 42 sentrumsforeninger, næringsforeninger eller lignende. 33 kommuner (54%) og 25 sentrumsforeninger (60%) besvarte undersøkelsen (Kilde: Tennøy mfl. 2014).

Hvor enig er du i følgende påstand?	Kommune (adm)	Sentrumsforening
Politikerne i min kommune arbeider hardt og målrettet for å styrke sentrum	15 %	12 %
Politikerne i min kommune arbeider for å bedre rammebetingelsene for sentrum, men innsatsen er enten ikke spesielt imponerende eller politikerne gjør ikke det som faktisk er nødvendig	58 %	68 %
Politikerne i min kommune prioriterer ikke sentrum	18 %	20 %

Flesteparten av respondentene er enige i at politikerne arbeider for å bedre rammebetingelsene for sentrum, men at innsatsen enten ikke er spesielt imponerende eller at politikerne ikke gjør det som faktisk er nødvendig. Det er interessant å merke seg at andelen som mener at politikerne ikke prioriterer sentrum er høyere enn andelen som mener at politikerne har jobbet hardt, lenge og målrettet for å styrke sentrum. Til sammen kan dette skape usikkerhet for næringslivet, ved at de ikke tør stole på at sentrum faktisk kan være en god lokalisering også i fremtiden. I intervjuene som ble gjennomført fortelles det om politikere som sier at de ønsker å satse på sentrum den ene dagen, og som dagen etter vedtar nye utbyggingsprosjekter som undergraver sentrums attraktivitet. Det er derfor viktig at hvis man legger opp til å satse på sentrumsområdene, også understøtter dette gjennom de enkelte vedtakene og tillatelsene som gis eller avslås.

I en annen undersøkelse om «*Lærdommer fra gode vertskommuner for næringsutvikling*»¹¹ beskriver flere informanter hvilke utfordringer som oppstår når politikere gir løfter om tilgang til næringsareal som ikke er regulert for gjeldende formål. Kommunens administrasjon klarer ikke alltid å følge opp, ettersom slike prosesser kan ta tid. En ivrig politikers engasjement og velvilje kan dermed føre til at en forventningsfull bedriftseier føler seg lurt, noe som igjen svekker tilliten til kommunens vilje til å legge til rette for næringsutvikling.

2.3 Sentrumsutvikling

Et av de viktigste kriteriene for en attraktiv by at sentrum er livlig¹², og mange norske byer arbeider for et mer levende sentrum. Utfordringen i små og mellomstore byer er gjerne å skape en høy nok konsentrasjon av aktiviteter og mennesker til å danne grunnlag for et variert tilbud av handel og service i sentrum, og som gjør sentrum til et livlig og interessant sted. Livlige sentrum finnes der mennesker bruker sentrum. Mennesker tiltrekkes andre mennesker, så jo flere som oppholder seg i sentrum eller går innom sentrumsgatene på sin vei; jo bedre. Aktive folk som bruker fasilitetene bidrar til et hyggeligere og livligere miljø, samt et sentrum som kan fungere som møteplass. En viktig konkurransefaktor for handelen i sentrum, og dermed også sentrum attraktivitet, er at sentrum kan tilby mer enn handel, nemlig et levende og godt bymiljø med et spekter av service, aktiviteter og offentlige funksjoner. I bylivsundersøkelsen fra Oslo¹³ fant man at mange sentrumsbesøkende kombinerte flere formål, som for eksempel handel og sosiale aktiviteter. Spørreundersøkelsen viser at de fleste besøker byen for å oppleve bystemningen, benytte kulturtilbud eller for å spise, drikke eller handle, og folkeliv fremheves som positivt. Selv om Oslo er spesiell i norsk kontekst, viser likevel denne studien at sentrum må dekke mange forskjellige typer tilbud for å kunne opprettholde sin attraktivitet, og at aktiviteter og tilbud som bidrar til mer folkeliv i sentrumsgatene er positivt.

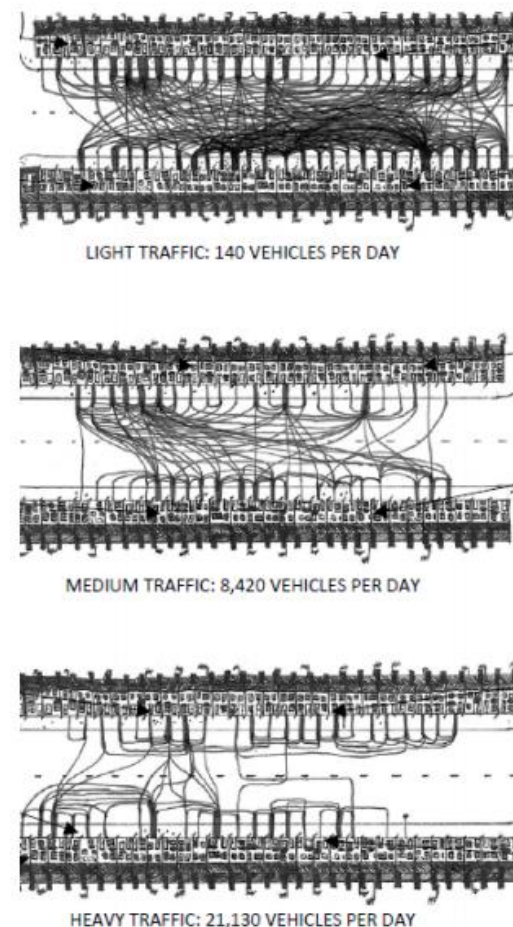
Figuren til høyre viser hvordan mennesker beveger seg over gater med ulike trafikkmengder. Vi ser tydelig at interaksjonen på tvers av gatesnittet er mye høyere i gater med lavere trafikkmengder, og vice versa. En litteraturstudie som undersøkte sammenhenger mellom handel, tilgjengelighet og bymiljø fant bl.a. at:

«Sentrumsbrukerne setter pris på bilfrie byrom og gode gåmiljøer. Prosjekter som gir bedre gåmiljø i sentrale deler av sentrum bidrar til å øke befolkningens bruk av disse områdene og til å styrke handelen.»¹⁴

Dette skjedde gjennom økt omsetning og/eller reduksjon i ledige lokaler. Ingen av studiene konkluderer med at tiltak for gående ikke gir effekt eller gir negativ effekt på handelen. Fotgjengervennlig planlegging av sentrumsområdet er derfor viktig.

2.3.1 Kommunenes innsats

Planlegging etter plan- og bygningsloven er fylkeskommunenes og kommunenes viktigste virkemiddel for å styre arealplanleggingen og sentrumsutvikling i retning som gir attraktive og levende byer. Men kommunene er også en viktig sentrumsaktør; de eier de fleste gatene i sentrum, de er sentrale når det kommer til tilrettelegging for kultur og aktivitet i sentrumsområdene, og de er ansvarlig for parkering på offentlig grunn. Det virker likevel å være mangel på formelt samarbeidet mellom kommunens etater om å bedre rammebetingelsene for handel i sentrum. Flere kommuner oppgir derimot at de samarbeider uformelt, mens flesteparten av sentrumsforeningene opplever at kommunenes etater ikke samarbeider i det hele tatt. Gjennom studier av Hamar, Drammen, Asker og



Figur 4: Det er større ferdsel, flere gatekryssinger og en bedre samhandling mellom begge sider av gaten der hvor det er lite trafikk. (Faksimile fra Hart og Parkhurst 2011, i Tennøy mfl. 2014)

Mosjøen kom man frem til at følgende faktorer er *viktige betingelser* for å lykkes med å gjøre sentrum til en mer attraktiv etableringsarena for handel og service¹⁰:

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

FoU-prosjektet «*Lærdommer fra gode vertskommuner for næringsutvikling*»¹¹ omhandler hvordan kommuner og fylkeskommuner kan bli bedre vertskapskommuner for næringslivet, samtidig som næringslivet styrker sin rolle i lokal samfunnsutvikling. Undersøkelsen viser at alle case-kommunene ser en tilrettelegging for mer attraktive sentrumsområder som en nøkkel til vekst både i kunnskapsintensive og servicerettede virksomheter. Betydningen av utvikling av sentrumsområdene i kommunene er det mest entydige resultat fra bedriftsundersøkelsen i dette prosjektet. Sammenhengen ble uttrykt som at mer attraktive sentrumsområder skaper økt bolyst, som igjen er viktig for å tiltrekke seg (eller holde på) arbeidskraft.

Ifølge rapporten er det noen **kjennetegn** ved kommuner som har lyktes med sitt arbeid for næringsutvikling:

- De ser næringsutviklingsarbeid som en del av kommunens arbeid for gode lokalsamfunn.
- De tar utgangspunkt i egen kommunes geografiske og næringsmessige fortrinn og utfordringer, og omsetter dette til faktisk handling.
- De er opptatt av å utvikle og holde fast på en langsiktig strategi for næringsutvikling.
- De er opptatt av at arbeidet er godt forankret både i kommunens administrative og politisk ledelse.
- De har jevnlig og god dialog med relevante næringsaktører i egen kommune, for slik å involvere lokalt næringsliv i strategisk planlegging.
- De ser eget arbeid som en del av regionens arbeid for positiv næringsvekst.
- De har en bred innfallsvinkel til næringsutviklingsarbeidet på tvers av kommunale sektorer.
- De har god dialog med næringslivet både på administrativt og politisk nivå.

Avveingene mellom lovpålagte oppgaver og prioritering av næringsutvikling kan av og til være utfordrende. Enkelte kommuner løfter fram faglig kompetanse og/eller kapasitet i administrasjonen som en **barriere** til å tilrettelegge for næringsutvikling.

De viktigste **tiltak** som styrker kommunene som aktiv næringsutvikler er:

- Kommuner må kombinere langsiktighet med hurtig respons dersom de skal påvirke næringsutviklingen. Virksomhetenes arealbehov kan komme «plutselig» og raskere enn normal kommunal arealplanlegging tilsier. For å sikre utviklingsmuligheter for slike virksomheter vil derfor kommunene være tjent med å ha ferdig regulerte arealreserver for rett virksomhet på rett sted. En kritisk faktor er at næringslivet melder sine behov i god tid eller fortløpende informerer om markedssituasjonen.
- Samarbeid, koordinering og arbeidsdeling mellom kommunens politiske og administrative ledelse gir resultater.
- Tverrsektorielt samarbeid innad i kommuneadministrasjoner er krevende, men nødvendig. Det handler om å involvere alle sektorinteresser i næringsplanarbeidet, men ikke minst å arbeide for å opprettholde en kommunikasjon mellom etatene slik at det er forståelse for de rammebetingelser ulike virksomheter trenger.

- Kommuner med suksess spiller på lag med naboene. Det er normalt alltid bra at det går godt for en nabokommune, fordi det øker attraktivitetene til hele regionen, og dermed hver enkelt kommune på lang sikt. Viktigst ser dette ut til å være for kommuner som har en tydelig funksjonell arbeidsdeling med sine naboer.
- Jevnlig dialog med næringslivet er avgjørende for å forstå behov og endringer i behov.

2.3.2 Næringslivets innsats

Samarbeid mellom aktørene er en viktig forutsetning for å utvikle sentrum til en mer attraktiv etableringsarena for handels- og servicenæringen. I en norsk studie fant man at det er mest samarbeid mellom kommune og sentrumsforening og mellom gårdeiere og sentrumsforening, men at det er mindre samarbeid mellom kommune og gårdeierforening. Å få alle aktørene til å dra sammen for å styrke sentrum er en stor og viktig utfordring, og det er behov for mer samarbeid og mer formelt samarbeid mellom de ulike aktørene¹⁰. Her må også næringslivet bidra med sin kompetanse og kunnskap, og ta den plassen som trengs for at samarbeidet blir fruktbart.

Næringslivet selv er i mange tilfeller drivkraften i næringsutviklingsarbeidet. Hva kreves fra næringslivets side for å fungere som en god samarbeidspartner?¹¹

- God organisering, slik at kommunene har representative kontaktflater som de kan trekke veksler på i strategiske planprosesser.
- Aktive initiativ til dialog og samhandling. Når større næringsaktører etablerer seg i små kommuner eller i kommuner med "voksesmerter", er det viktig at bedriftene selv bidrar med god dialog og vilje til å bidra tilbake til samfunnet. En bedrift som oppnår legitimitet i befolkningen, vil også kunne oppnå egen nytte i form av bedre dialog og enklere veier til løsninger snarere enn barrierer.
- Styrke rekruttering og kompetanseutvikling. Bedriftene kan bidra med undervisning, lærlingeplasser, stipend eller ved å tilrettelegge for prosjekter med skolene som bidrar til å øke interessen for et fagområde som trenger kompetent arbeidskraft.
- Vilje (og tid) til å stille opp for fellesskapsatsinger.
- Kjennskap til plan- og bygningsloven. Jo tidligere næringsaktører informerer om framtidige behov, jo bedre muligheter er det for å gjennomføre planprosessen i tråd med de juridiske kravene. Dersom kommune og næringslivets organisasjoner kan «utdanne» hverandre i hverandres rammebetingelser, jo bedre muligheter er det for realistiske og framtidsrettede strategiske planer.
- Bidra med markedsinformasjon. Bedriftene må bidra med god informasjon om markedsutvikling, slik at kommunen har mulighet for å følge opp både der det kan komme utfordringer og der det kan dukke opp muligheter. En viktig side av informasjonsarbeidet fra næringslivets aktører er å synliggjøre forskjeller på kort og lang sikt.
- Informasjon om betydningen av komplementære virksomheter eller næringer.

2.4 Hva kjennetegner regioner som vokser?

Historisk blir i) steder velegnet som møtested for handel, ii) senter for politikk og myndighetsutøvelse, og iii) viktige sentra for kunnskap (som universitet), etter hvert til større byer. Ofte kombineres disse tre kildene til byvekst – handel, myndighetsutøvelse og kunnskapsproduksjon – og virker gjensidig forsterkende for hvilke oppgaver som etterspørres og dermed hvilken sysselsetting som utvikles. De fleste innovasjoner skjer i byer, noe som igjen er den viktigste kilden til økonomisk vekst både i byene og i moderne økonomier generelt¹⁵. Kommuner som har en

tilstedeværelse av høyere utdanning har også hatt en særlig positiv vekst i kunnskapsbaserte tjenester¹¹.

Hele begrunnelsen for at mennesker klumper seg sammen i byer, er at byer gir mange økonomiske fordeler. Over tid vil normalt innbyggere søke til områder med arbeids- og inntektsmuligheter. Andre forhold enn inntekt påvirker naturligvis også bosetting og befolkningsutvikling, som f.eks. tilhørighet til familie, men data viser like fullt en tydelig sammenheng mellom vekst i sysselsetting og bosetting innenfor regioner.

Virksomheter på sin side, drar også fordeler av lokalisering i byer. Virksomheter med behov for spesiell arbeidskraft og som trenger medarbeidere med spesielle kunnskaper, er opptatt av at lokalisering. Dersom medarbeidere slutter eller vekst krever flere medarbeidere, må virksomhetene vite at det finnes ny kompetanse i nærheten. Slike virksomheter oppstår i (eller søker seg til) steder hvor det er mange med spesialkompetanse.

En hovedforklaring til økende forskjeller mellom byers veksttakt, er koblet til globale endringer i teknologi og kunnskapsetterspørsel. I de aller fleste land er det to typer næringer som vokser som andel av økonomien: helse- og omsorg og forretningsmessige tjenesteyting. Helse- og omsorg vokser både som følge av endringer i befolknings sammensetningen og som følge av større vektlegging av nettopp helse og omsorg etter hvert som samfunnene blir rikere. Forretningsmessige tjenester vokser som følge av at kommersielle verdikjeder blir mer komplekse og krever innsats fra mange flere spesialiserte virksomheter for å kunne gi kundene ett fullgodt produkt. Etter hvert som stadig flere varer og tjenester kan handles digitalt, vil det bli mindre marked for tradisjonelle utsalgssteder. Jo sjeldnere kunder trenger å oppsøke en butikk, jo viktigere blir det for gjenværende butikker å være der mange mennesker samles¹⁵.

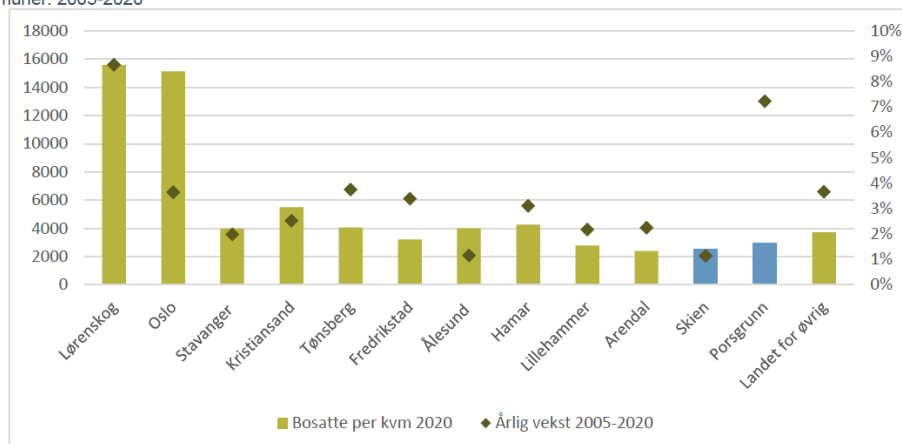
2.5 Kunnskap spesifikk for Grenland

2.5.1 Hvordan kan Grenland vokse?

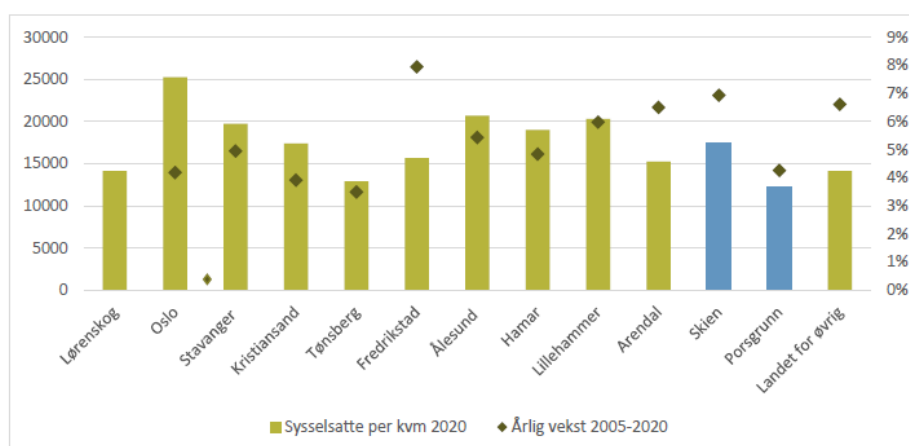
Samfunnsøkonomisk analyse¹⁵ har levert et faglig innspill til hvordan Bystrategi Grenland kan nå definerte mål. Rapporten '*Hva kjennetegner regioner som vokser?*' består av en gjennomgang av internasjonal og norsk forskning, og gir en kortfattet oppsummering av sentrale kjennetegn ved byer som vokser, med relevans for Grenland.

Figuren øverst viser at Porsgrunn har hatt en høy vekst i befolkningstetthet i sentrum i perioden 2005-2020, mens Skien og Porsgrunn til sammen ligger forholdsvis lavt på innbyggere per kvm. i sentrum. Skien har også en lav befolkningsvekst i sentrum. Figuren nederst viser at Porsgrunn ligger forholdsvis lavt både når det gjelder vekst i og antall sysselsatte per kvm i sentrum, mens Skien ligger nest øverst i vekst i sysselsatte i sentrum og midt på treet på antall.

Innbyggere per kvm i sentrumssoner (søyler, v. akse) og vekst i befolkningstetthet (punkter, h. akse). Utvalgte kommuner. 2005-2020



Sysselsatte per kvm i sentrumssoner (v. akse) og vekst i sysselsettingstetthet (h. akse). Utvalgte kommuner. 2005-2020



Dette viser at begge byene har noen styrker og har hatt en positiv utvikling på noen punkt, men at det fortsatt finnes forbedringspotensial. Basert på den faglige gjennomgangen har rapporten følgende anbefalinger til videre arbeid med utvikling av byregionene i Grenland:

- Grenland trenger videreutvikling av sine to bysentre for å stimulere egen vekst.
- Kunnskapsbaserte næringer og helse- og omsorgstjenester vil vokse mest de kommende årene. Det vil bli en hardere konkurranse om å tiltrekke seg unge voksne. Det er avgjørende at byene i Grenland klarer å tiltrekke seg både kunnskapsbaserte virksomheter og unge voksne.
- Tilrettelegging for næringsetablering i sentrum blir særlig viktig for å være attraktiv for både publikumsrettede virksomheter generelt og kunnskapsbaserte virksomheter spesielt.
- Grenland har begrenset tilstedeværelse av høyere utdanningsinstitusjoner, som normalt er viktig for byvekst. Videreutvikling av Universitet i Sørøst-Norges campus i Porsgrunn er i denne sammenheng av stor betydning. Trolig er det viktig for campusens langsiktige attraksjonskraft om den lokaliseres i eller tettere på sentrum av Porsgrunn, dersom det er muligheter for det.
- Myndighetsutøvelse er i Norge en reell kunnskapsnæring. Det er mange gevinster å hente når offentlig virksomheter lokaliseres i sentrumsområdene, som lokalisering av administrasjonen

til den nye fylkeskommunen i Skien. Signaleffekten til andre kunnskapsvirksomheter kan være stor. (Også omvendt – det gir negative signaleffekter når offentlige virksomheter lokaliseres utenfor sentrum.)

- Grenland har sterke industrielle tyngdepunkter og spisskompetanse. Investeringer knyttet til det grønne skiftet gir vekstmuligheter for Grenland. Nye industrietableringer vil naturlig lokaliseres utenfor sentrum, mens sentrumsområdene kan være mer aktuelle for tilknyttede tjenestevirksomheter.
- Framkommelighet blir viktig, både til, innad i og mellom Skien og Porsgrunn sentrum. For å få til økt tetthet, bør det fortsatt legges mer til rette for både kollektive trafikk-løsninger, samt sykkel og forgjengerløsninger. Kollektive knutepunkter bør ligge tett på sentrum av byene
- Vakre nære rekreasjonsmuligheter i og ved byene får økende betydning ettersom byene vokser. Økt bruk av hjemmekontor også etter pandemien, forsterker viktigheten av gode boligområder tett på byenes sentrum. Byene i Grenland har et særlig godt utgangspunkt for å kombinere fortetting, aktivitetsbasert attraktivitet og forskjønning.

Rapporten beskriver at det er en klar sammenheng mellom vekst i sysselsetting og vekst i **innbyggertall**. Det er derfor avgjørende for videre vekst at Grenland klarer å tiltrekke seg både kunnskapsbaserte virksomheter og innbyggere med høyere og relevant kompetanse. Rapporten beskriver videre hvordan byers tetthet er kilde til **økonomisk vekst**, og at videreutvikling av Grenland sine to bysentre og tilrettelegging for næringsetablering i sentrum er viktig for å stimulere egen vekst. For å støtte opp under en viktig sentrumsutvikling er det trolig mange gevinster å hente dersom offentlig virksomheter lokaliseres i sentrumsområdene. Den type areal- og transportutvikling som bidrar positivt til å nå nullvekstmålet (som beskrevet i 2.1), bidrar dermed også til økonomisk vekst.

2.5.2 Verdiskapende fortetting i Grenland

Grenland er i dag en region med relativt lav urbanisering og fortettningsgrad i bysentrene. Målpunkt og funksjoner ligger spredt i byområdet. Spredningen har ført til en bilbasert transport og næringsutvikling som i liten grad henter ut merverdi og synergieffekter lokalisering kan gi.

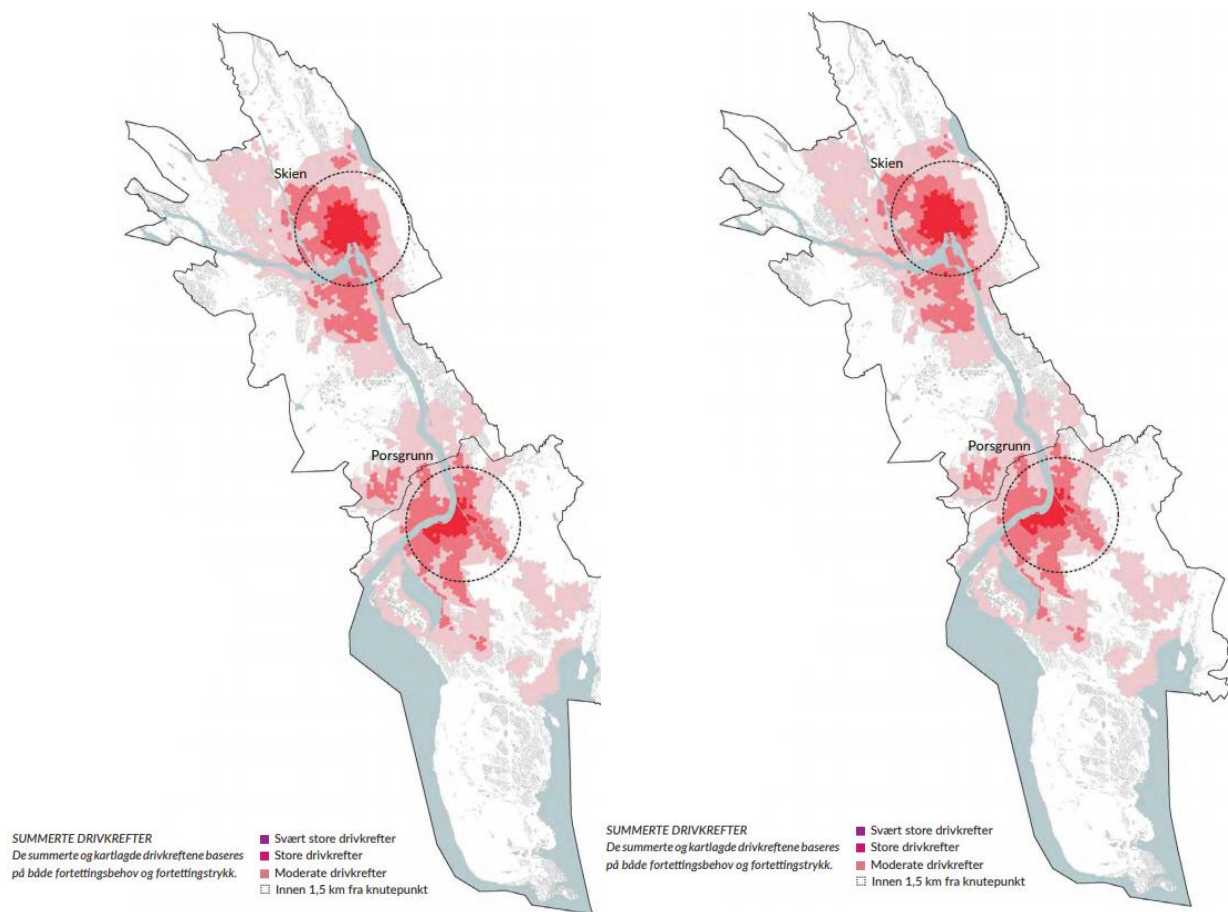
Spacescape og Vill gjennomførte i 2020 en fortettningsanalyse¹⁶, som kunne gi et bedre grunnlag for å gå videre med planer for utvikling og konkret knutepunktutvikling i sentrum av Skien og Porsgrunn. Formålet med prosjektet er å konkretisere fortettningspotensialet for bolig og næring, primært innenfor gangbar avstand til knutepunktene.

Utredningen bestod av følgende fem momenter:

1. Kartlegging av egnede fortettningsområder, gitt politiske drivkrefter, markedstrykk og begrensninger.
2. Beregning av boligpotensial og kontorpotensiale.
3. Beskrive potensialet for relokalisering av offentlige institusjoner i tilknytning til knutepunktene.
4. Foreslå strategier for verdiskapende fortetting i ulike situasjoner.
5. Visualisere hvordan fortetting kan utformes for både bidra til stedskvalitet og lavere utslipp.

Fortettningspotensialet ble identifisert ved at drivkrefter og begrensninger ble veid opp mot hverandre. Areal egnet for utbygging er identifisert i de områder hvor drivkreftene er større enn begrensningene. For byggbart areal i sentrum har en utnyttelsesgrad tilsvarende dagens blitt brukt. For bebyggelse utenfor sentrum har en lavere utnyttelse på 1,0 blitt anvendt.

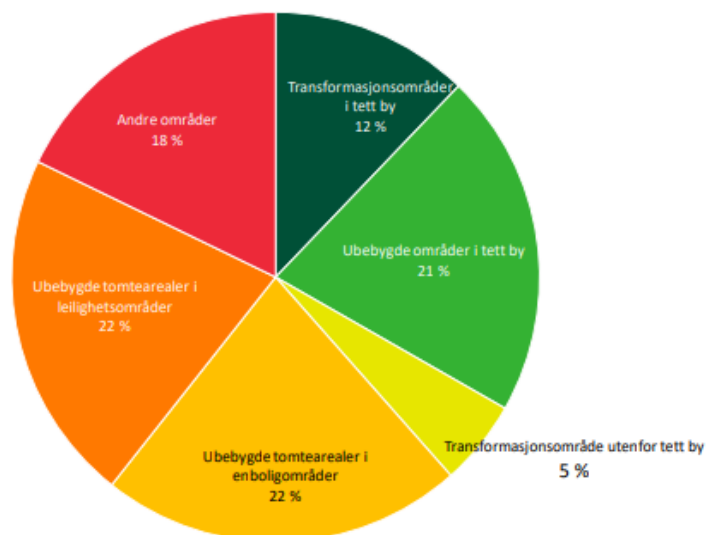
Vi ser i figuren under at det er en klar sammenheng mellom det som er definert som gang- og sykkelvennlige bydeler (venstre) og de områdene hvor drivkreftene for fortetting er sterkest (høyre).



Figur 5: Gang- og sykkelvennlige bydeler og summerte drivkrefter for fortetting. Figurer fra Vill/Spacescape 2020.

Det ble også kartlagt hvor stor andel av fortettningspotensialet som finnes i hvilke typer områder. I figuren til høyre ser man at hele 33% av det totale fortettningspotensialet i Grenland ligger i transformasjonsområder og ubebygde områder i tett by.

Det er i den mangfoldige byen med flerkasjonelle områder vi har størst muligheter for bærekraftig vekst. Dette betyr å ha fokus på å skape gode boområder, gode muligheter for handel og andre urbane funksjoner, og legge til rette for godt arbeidsliv. I tillegg til å ha en kombinert fortettningsstrategi med fokus på både boliger og næring i sentrumsområdene, bør viktige offentlige (og private) ansattintensive bedrifter og arbeidsplasser (re)lokaliseres i sentrum og nært opp mot offentlig kommunikasjon. Det er videre behov for at det etableres nye koblinger som bidrar til å knytte målpunkt sammen innen de gang og sykkelvennlige delene av byen og sentrum. Tilgangen til verdifulle grøntarealer er i seg selv en



etterspurt bykvalitet, men i Skien og Porsgrunn (særlig i Porsgrunn) er tilgangen til gode grøntareal lav (ut fra UN Habitats anbefalinger). Grøntareal har også stor betydning for fremtidig klimatilpasning (bl.a. gjennom overvannshåndtering), så dette bør inkluderes i fremtidige prosjekter. Men selv om vi legger alt tilrette og følger alle kjøreregler for god by, er det ikke sikkert at det skapes liv likevel. Det er viktig at det offentlige legger til rette for at innbyggermevirkning, hvor innbyggernes ideer, ønsker og visjoner for en utvikling i tråd med fastsatte mål kan realiseres.

En viktig del av fortetningsanalysen var å kartlegge markedet og markedstrykket for å øke realismen i det som foreslås. Ikke bare ses det på hvor det er mulig å bygge, men også hvor det er økonomiske drivkrefter for en utbygging. For å få klarhet i hvilke bykvaliteter som etterspørres i Grenland ble det gjennomført en undersøkelse blant lokale bolig- og næringsutviklere. Disse har fungert som eksperter for hva innbyggere og boligkjøpere krever av bykvaliteter.

Følgende bykvaliteter var det som ble verdsatt høyest:

- Levende attraktive bymiljø
- Nærhet til metrobussholdeplass
- Handel, privat service
- Nærhet til kollektivknutepunkt
- Urbane virksomheter innen 500 meter
- Nærhet til parker og torg
- Nærhet til vann

Det er dermed tydelig at markedet etterspør mange av de faktorene som typisk finnes i sentrale områder, og som svar på de åpne spørsmålene skilte sentrumsnærhet seg ut som en særdeles viktig kvalitet.

Rapporten definerer syv prinsipper for hvordan man kan arbeide for verdiskapende fortetting i Grenland:

1. **Prioritert fortetting innenfor de gangvennlige bydelene** bidrar til økt bykvalitet, redusert biltrafikk og til økt attraktivitet for unge voksne og nye bedrifter.
2. Man må ha et **mangfold av fortetningsstrategier** som er tilpasset ulike steder i byen og som bidrar til variasjon i det bygde miljøet.
3. **Fortetting med boliger må balanseres med næringslokaler**, for å sikre et bymiljø med blanding av innbyggere og arbeidsplasser.
4. **Fortetting må balanseres med parkareal**, for å få økt attraktivitet, styrke det biologiske mangfoldet, rense luften og bidra til fremtidig klimatilpasning.
5. **Bylivsnettverk som knytter sammen de gang- og sykkelvennlige bydelene**, og bidrar til nye koblinger i nettverket og å knytte sammen viktige målpunkt.
6. **Relokalisering av offentlige virksomheter til knutepunktnære steder**, for å styrke sentrumsstrukturene, gi grobunn for handelsliv og redusere privatbilisme.
7. **Utvikle prosesser for lokal stedsutvikling**, slik at byens viktigste ressurs, menneskene som bor der, kommer på banen og bidrar til utvikling.

2.5.3 Fortettingsstudie Siljan sentrum*

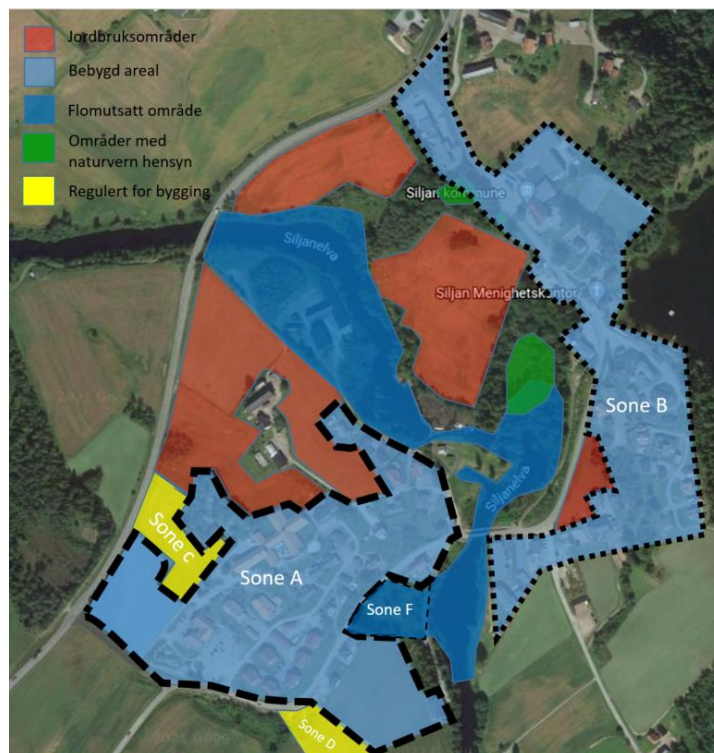
Siljan kommune har de siste årene satset på eneboligtomter, og ser nå et behov for å tilrettelegge for konsentrert småhusbebyggelse og leiligheter. Sentrumsområdet egner seg godt for dette. Sentrumsområdet i Siljan har en særlig viktig funksjon som bosted for eldre, og denne gruppen vil vokse mye i årene som kommer. Det er grunn til å forvente en større etterspørsel etter sentrumsnære leiligheter fra den gruppen i årene som kommer. Uteområder må tilrettelegges med kvalitet for opphold, og sentrumsområdet må også tilrettelegges for aktivitet i tilknytning til bolig- og næringsbebyggelse. Arealer til universelt utforma turveier, og andre veier som også kan fungere som snarveier og skoleveier bør planlegges gjennom områderegulering. Skal sentrumsområdet fremstå som attraktivt må fortetting og utbygging skje med kvalitet på alle nivå.

Innenfor sentrumsringen er det lite muligheter for fortetting uten at en utfordrer jordvernet. Fortettingsstudien har som første prioritet sett på areal som ikke utfordrer jordvernet. Det er sett på noen areal som ikke er bebygd eller forbeholdt planlagt bebyggelse, eller er i konflikt med nasjonale interesser eller er flomutsatt. Deler av flomutsatt område, vist som sone F/område 3 i figurene under, kan heves over flomnivå ved oppfylling. Det forutsettes at områdestabilitet og øvrige grunnforhold er avklart.

Fortettingsstudien har vurdert en kapasitet på 115 nye leiligheter. Av dem ligger:

- 18 bolig i område med stor konflikt mot landbruk.
- 14 boliger i et område med krevende flomforhold.
- 15 boliger i sone med antatt krevende grunn- og flomforhold.
- 11 boliger kan ligge i område med behov for tiltak for sikring av utvalgt naturtype

Dette betyr at 57 nye sentrumsboliger kan bygges på arealer uten konflikt med nasjonale interesser eller arealer med krevende grunn- eller flomforhold.



Figur 6: Flyfoto som viser ulike arealsituasjoner - flyfoto er gammelt og mangler en del nyere bebyggelse (faksimile: utkast Fortettingsstudien).



Figur 7: Flybilde som viser noen aktuelle areal for fortetting. Flyfoto er gammelt og viser ikke nyere bebyggelse (faksimile: utkast Fortettingsstudien).

* OBS: Fortettingsstudien er ikke ferdigstilt på tidspunktet denne rapporten ferdigstilles, og ligger derfor ikke i ref.listen. Vi tar forbehold om endringer i tekst og bilder som gjengis, og vil evt. raskest mulig rette det opp.

2.5.4 Fortettingsstudie Langesundshalvøya

Fortettingsstudien for Langesundshalvøya er foreløpig ikke ferdigstilt, og teksten som gjengis under er fra prosjektplanen til fortettingsstudien og noen foreløpige resultater.

Langesundshalvøya er et strengt avgrenset område geografisk med Høgenhei i vest og havet i nord, øst og syd. Grensa for Oslofeltet (geologisk formasjon) går rett vest for Høgenhei.

Langesundshalvøya består av kalkfjell. Kombinert med gunstig klima med gode temperaturer og nærhet til sjø gir dette forutsetninger for biologisk mangfold som er unike i landsmålestokk og liknende det man finner på Eidangerhalvøya og deler av Skien. Unikt for Bamble er at det ikke finnes andre områder for utvikling innenfor bybåndet. Områder som ikke er regulert er enten viktig for friluftsliv og rekreasjon og/eller biologisk mangfold med nasjonal verdi. Det finnes flere naturreservater i området. Fortetting blir dermed utfordrende fordi det ikke finnes nye områder som kan reguleres ut over det som allerede ligger inne i arealplanene, og da tenkes det særlig på Grasmyrområdet. Man står da igjen med klassiske transformasjonsprosjekter der det finnes eksisterende bebyggelse som omdannes til boliger. Dette gir utfordringer trafikkmessig og protester fra naboer med høyt konfliktnivå.

Det er i dag relativt store arealer som er regulert til bolig på Langesundshalvøya, med potensial for i overkant av 1000 av boliger innenfor bybåndet*. Det er i fortettingsstudien identifisert noen foreløpige resultater med tre områder for transformasjon, hvor fortettpotensialet skal undersøkes nærmere:

- Barfot gård: gammel gård, næring/marina rett nord for Langesund. Egnet for transformasjon, men må avklares i forhold til flere formål med en reguleringsplan. I dag regulert til bolig, kombinert formål og næring i gjeldende kommunedelplan: Stoa - NATO. Arealet ligger rett utenfor 10-minuttersbyen, men i umiddelbar nærhet og er en naturlig utvidelse av Langesund sentrum. Arealet ligger innenfor bybåndet. Private eiere.
- Langesund u-skole: transformasjonsareal – Den gamle u-skolen er ikke i bruk som skole fordi den nye u-skolen på Grasmyr er tatt i bruk. Mye av arealet er eid av kommunen. Krav til detaljreguleringsplan.
- Sentrumsformål vest i Stathelle. Krav til detaljregulering i ny KPA, i dag en del av reguleringsplan Stathelle brohodet. Ligger innenfor sentrum i Stathelle og i umiddelbar nærhet til Brotorvet med flere sentrumsfunksjoner.

Resultater fra fortettingsstudien og byregnskapet vil bli bakt inn i kart, bestemmelser og beskrivelse til kommuneplanens arealdel.

2.5.5 Mulighetsstudie for Knutepunkt Porsgrunn

Mulighetsstudie for Knutepunkt Porsgrunn¹⁷ ble gjennomført i 2018 som et samarbeidsprosjekt mellom Porsgrunn kommune, Bane NOR Eiendom, Telemark fylkeskommune og Statens vegvesen (prosjektgruppen). Mulighetsstudien omfatter et stort område midt i Porsgrunn sentrum med betydelig byutviklingspotensial. Området kan imidlertid ikke utvikles grunnet usikre planer knyttet til fremtidig jernbaneutvikling. Porsgrunn stasjon må oppgraderes/utvides når ny sammenkobling mellom Vestfoldbanen og Sørlandsbanen (Grenlandsbanen) skal bygges, men det er ikke avsatt

* Iflg. gjeldende Kommuneplanens Arealdel for Bamble kommune.

statlige planleggingsmidler til dette før om 10-15 år. Kommunen har ventet i mange år allerede, og har et sterkt ønske om å komme i gang med helhetlig utvikling av området så raskt som mulig.

Målet med arbeidet har vært:

- **Å få synliggjort utviklingspotensialet rundt knutepunktet og få frigjort arealer til dette;** Prosjektet skal vise potensialet på arealer tilknyttet det nye knutepunktet, og konkretisere omfanget av det båndlagte arealet til jernbaneformål.
- **Bidra med kunnskap inn i andre prosesser;** Mulighetsstudien skal være et grunnlag til kommende forhandlinger om en byvekstavtale, videre planlegging av InterCity til Skien, planlegging av Grenlandsbanen og rulling av NTP.
- **Fungere som en utviklingsstrategi;** Mulighetsstudien skal gi anbefalinger om videre prosess, og hvordan utviklingen kan gjennomføres.

Det ble gjennomført et parallelloppdrag som innspill til fremtidig utvikling av området. To tverrfaglige team med både arkitekt-, jernbane-, og vegkompetanse ble engasjert for å lage hvert sitt forslag for by- og knutepunktsutvikling på området.

To konsepter trekkes frem av prosjektgruppen som spesielt viktige å følge opp i det videre arbeidet:

- Ny jernbanetrasé bør plasseres så tett på dagens Fv.32 som mulig. Et slikt grep kan gi betydelige utviklingsmuligheter i direkte tilknytning til eksisterende sentrum.
- En sentral stasjonsplassering med perrongen som en del av bygulvet, og en ny gang- og sykkelakse mot Kjølnes i forlengelsen av Jernbanegata.

3 Gjeldende planer, strategier og føringer

Følgende dokumenter er sentrale for denne temautredningen:

- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging
- Regional plan for samordnet areal og transport i Grenland 2014-2025
- Strategi for næringsarealer i Grenland. Kommunene i Grenlandssamarbeidet og Telemark fylkeskommune 2018
- Strategisk næringsplan for Grenland 2017-2020. Grenlandssamarbeidet 2016
- Byvekstavtale Grenland - Mandat for forhandlinger, datert 12.04.2019 m/vedlegg

3.1 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging¹⁸ (SPR-SBAT) har som mål at planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, god trafiksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet.

Videre er det et mål at utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. I henhold til klimaforliket er det et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene.

Det presiseres bl.a. at utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå effektive løsninger, og slik at transportbehovet kan begrenses og det legges til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Videre at det i by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. I områder med stort utbyggingspress bør det legges til rette for arealutnyttelse utover det som er typisk. Samtidig bør hensynet til gode uteområder, lysforhold og miljøkvalitet tillegges vekt.

3.2 Regional plan for samordnet areal og transport i Grenland 2014-2025

I *Regional plan for samordnet areal og transport i Grenland 2014-2025*¹⁹ (heretter ATP Grenland) er det satt en visjon:

I 2025 er Grenland et tyngdepunkt for befolkningsutvikling og næringsutvikling sør-vest for Oslo. På grunn av spennende jobbmuligheter og gode bykvaliteter velger folk fra hele landet å flytte til Grenland.

Visjonen er konkretisert ned i to hovedmål, at i) Befolkningsvekst skal skapes ved å velge løsninger som sikrer attraktivitet for bedrifter, beboere og besøkende, og at ii) Bærekraft skal skapes ved å velge areal- og transportløsninger som fremmer miljøvennlig transport, trafiksikkerhet, god folkehelse og god samfunnsøkonomi.

For å få til dette har man definert 10 strategier. Det kan argumenteres for at de fem første er tilknyttet arealutvikling og arealbruk, mens de fem siste er tilknyttet transport og mobilitet:

• Tilrettelegge for utbygging i bysentrene • Høyere arealutnyttelse innenfor bybåndet • Utnytte elvas attraksjonskraft • Attraktive bo-områder • Konsentrasjon av handel	• Et effektivt transportsystem • Bedre kollektivtilbud • Tilrettelegging for gående og syklende • Helhetlig parkeringspolitikk • Elbil og annen miljøvennlig transport skal bli en viktig transportform innen 2025
--	--

Hovedgrepet i planen er å legge vekt på det sammenhengende bybåndet fra Langesund til Skien. 80 % av Skien og Porsgrunn sin boligutbygging og 70 % av Bamble sin skal skje innen gangavstand fra metrolinjene. Gangavstand er satt til 500 meter i Skien og Porsgrunn, og 800 meter i Bamble. I Siljan, som ligger utenfor bybåndet, skal hovedtyngden av utbyggingen gjennomføres i områdene rundt kommunesentret og Holtesletta.

Kommunesentrene er definert med 1 km radius i Skien og Porsgrunn og 500 meters radius i Stathelle og Langesund (Bamble opererer med to kommunesentre). I disse sonene skal det være særlig fokus på høy arealutnyttelse, blanding av funksjoner og etablering av gode byrom og attraktive møteplasser. I Siljan er kommunesenter definert som et mindre område rundt rådhuset. Her er det mindre aktuelt med høy arealutnyttelse, men man ønsker fortsatt en blanding av funksjoner og gode byrom og møteplasser.

Sentralt i bybåndet, mellom Skien og Porsgrunn, er det på begge sider av elva definert en «elveby» hvor planen legger til rette for å utnytte elvas attraksjonskraft til byutvikling. Det planlegges for høyere arealutnyttelse i denne sonen enn i regionen for øvrig.

For alle tema i planen er det definert retningslinjer. Disse er retningsgivende for kommunenes planlegging og kan gi grunnlag for innsigelser. For handel- og tjenesteyting er det både definert

planbestemmelser og retningslinjer. Planbestemmelser er juridisk bindende og virker foran reguleringsplan og kommuneplan.

Selve plandokumentet er delt inn i syv temaer, i) senterstruktur, ii) boliger, iii) næringsutvikling, iv) handel, v) transport og infrastruktur, vi) grønnstruktur, og vii) landbruk og naturressurser. Under hvert tema beskrives det hvorfor dette er et viktig tema, hvilke utfordringer og muligheter som finnes, og de definerte undermålsettingene innenfor dette tema. Noen av disse undermålene er konkrete, målbare og sammenlignbare over tid (f.eks. at boligtettheten i det sammenhengende tettstedsområdet skal økes fra 1,5 til 2,0 boliger pr. dekar innen 2025, under temaet 'bolig'). Andre undermål er viktig, men mangler den konkretiseringen som gjør det vanskeligere å måle og sammenligne utviklingen over tid (f.eks. at Grenland skal ha levende kommune- og lokalsentre som styrker regionens attraktivitet, under temaet 'senterstruktur').

ATP Grenland er implementert i arealdelene til de fire kommunene i Bystrategi-samarbeidet. Overordnede mål, og en del undermålsettinger og konkrete tiltak i ATP Grenland vil fortsatt anses som gjeldende, men planen har også noen klare forbedringspunkter påpekt av både kommuner og ansatte i fylket, bl.a. at avgrensingen av utbygging er satt likt til hele bybåndet – et nytt hus i utkanten av bybåndet er «like mye verdt» som en sentral bolig. Den regionale planen skal revideres i 2022-2023, og det skal bl.a. gjøres en gjennomgang av retningslinjer og planbestemmelser for å gjøre disse tydeligere og mer konkrete på enkelte områder, etter oppfordring fra flere av kommunene. ATP Grenland er sterkt knyttet opp mot Bypakke- og Bystrategi-arbeidet, og Bypakke Grenland er handlingsprogram for tiltak i transportsystemet. Disse må derfor sees i sammenheng.

3.3 Strategi for næringsarealer i Grenland

Kommunene Skien, Porsgrunn, Bamble, Siljan, Kragerø og Drangedal* har sammen med Telemark fylkeskommune utarbeidet en *Strategi for næringsarealer i Grenland*¹⁹ (vedtatt i 2017).

Grenlandssamarbeidet og Vekst i Grenland har også deltatt i arbeidet. Det skal være attraktivt å drive og etablere næringsvirksomhet i Grenland, og det er sentralt at regionen har tilgang til relevante arealer for all type næring med riktig størrelse og beliggenhet. Med næringsarealer menes arealer til krevende industri, småindustri, tjenesteyting, logistikk og sentrumsarealer. Strategien omhandler ikke arealer til handel, da dette er lagt under ATP Grenland.

Mål for næringsareal er definert som:

- Kommunene og fylkeskommunen skal ha en offensiv og positiv holdning til dem som ønsker å etablere seg, eller videreutvikle sin virksomhet i Grenland.
- Grenland skal ha et variert utvalg av ledige arealer med ulike kvaliteter egnet for ulike typer virksomheter.
- Næringsarealene skal være klare når bedriftene etterspør dem (hylleware).
- Næringsarealene skal tilfredsstillе næringslivets lokaliseringkriterier.
- Strategien for næringsarealer skal bygge videre på føringer og målsettinger fra ATP-Grenland, ATP Telemark og Bypakke Grenland.

Det beskrives en del **strategiske grep** som skal legges til grunn, oppsummert i tabellen under.

* Vi vil i vår gjennomgang kun omtale det som er relevant for Grenlandskommunene Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan.

NÆRING	HVOR BØR VI SATSE?	HVEM HAR ANSVAR?
Krevende industri	Frier Vest	Felles
Høgskole/undervisning	Kjølnes-Kammerherreløkka	Felles
Sykehus/helse	Moflata	Felles
Datasenter	Gromstul	Felles
Logistikk/distribusjon	Havn, E18 og jernbanen	Grenland Havn Felles ansvar
Annen tjenesteyting	Styrke kommunesentrum	Hver enkelt kommune
Småindustri	Sikre muligheter i alle kommuner	Hver enkelt kommune
Friluftsliv/turisme (og kulturisme i byene)	Hytteområder i Drangedal. Skjærgården i Kragerø og Bamble. By- og kulturisme i byene.	Arealer: hver enkelt kommune. Markedsføring: felles
Landbruksrelatert industri	Alle kommuner har landbruk, men dette har en særlig stor betydning for Drangedal og Siljan.	Hver enkelt kommune
Kontorarbeidsplasser	Bysentrene Kjølnes	Hver kommune Felles for statlige arbeidsplasser

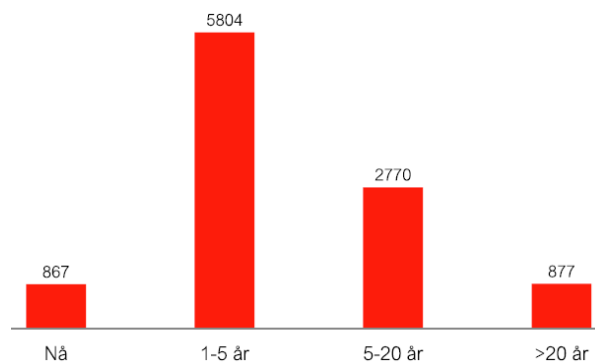
Figur 8: Oversikt over ansvarsforhold.

Planlegging og tilrettelegging av næringsarealer er ressurskrevende og komplisert, og må jobbes med kontinuerlig. Strategien peker på at realisering krever innsats fra alle parter og at det er vesentlig moment at alle drar i samme retning og framsnakker hverandre.

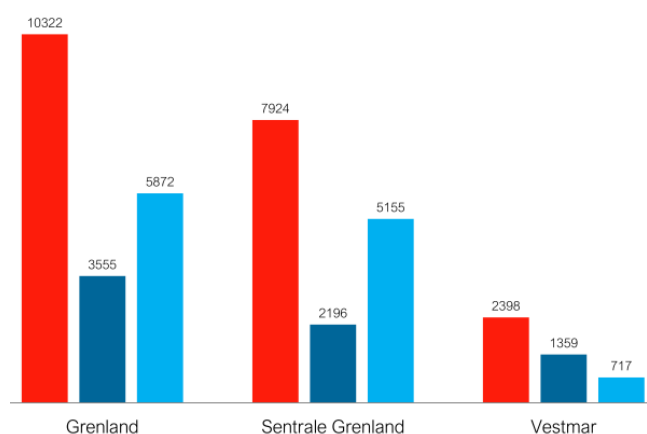
Strategi for næringsarealer i Grenland inneholder også en **kartlegging av næringsarealer**²¹ i de aktuelle kommunene. Som et grunnlag for strategiarbeidet ble det i 2015 gjort en kartlegging av næringsarealer og en analyse av framtidig behov.

Følgende figur illustrerer arealreserven i kommunene fordelt på perioder:

- 850 dekar er regulert, opparbeidet og klar for bygging.
- 5800 dekar kan bli ledig om 1-5 år. Arealene er under regulering, men er avhengig av offentlig infrastruktur. Frier vest med 2.300 dekar er det største.
- 2800 dekar er ledig om 5-20 år. Arealene kan være avhengig av at tung infrastruktur er på plass før de tas i bruk.
- 900 dekar er ledig etter 20 år. Dette er deler av dagens arealer for råstoffutvinning.



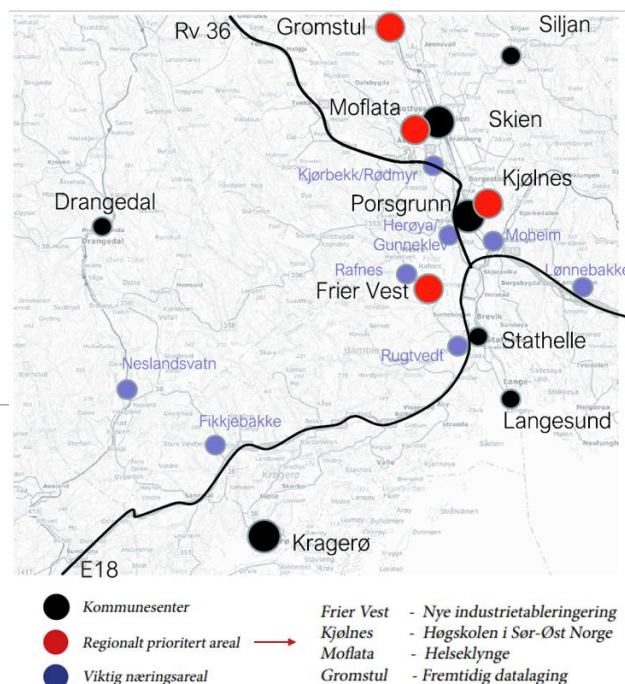
En gjennomgang av eksisterende områder regulert til næring og behov for næring i tiden fremover, viser at det ligger mer arealreserver i Grenland enn man har behov for i 2030, inkl. en vekst på 1,1%.



Tabell: Illustrerer arealbehov og arealreserver i dekar.

Grenland : Skien, Porsgrunn, Siljan, Bamble, Kragerø og Drangedal
 Sentrale Grenland: Skien, Porsgrunn, Siljan og Bamble
 Vestmar: Kragerø og Drangedal

- Arealreserve
- Behov 2030
- Behov vekst på 1,1%

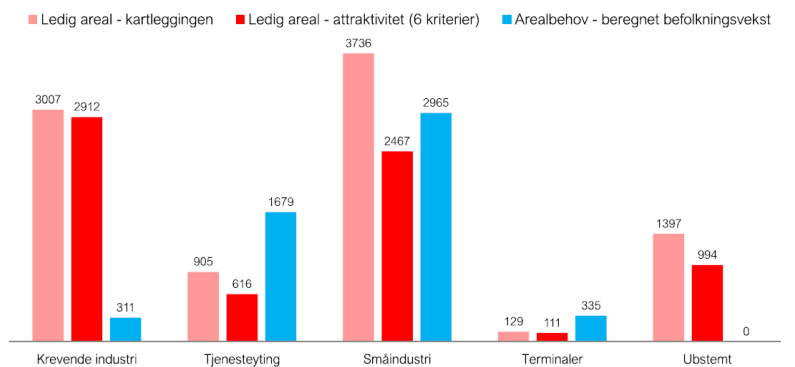


Figur 9: Arealreserver og fremtidig behov (til venstre) og oversikt over spredning av næringsareal (høyre) i Grenland og omegn.

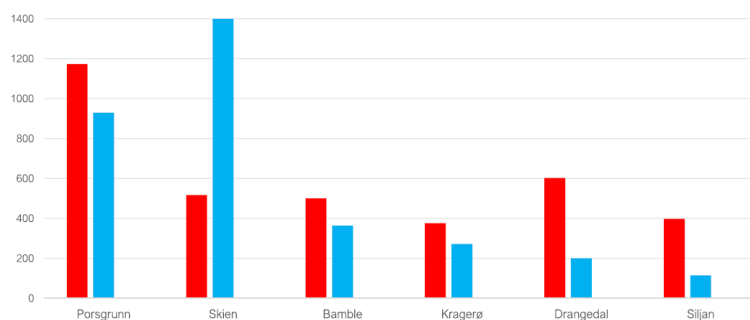
Arealbehovet i 2035 er vurdert til å være i underkant av 6000 dekar* , mens ledig arealreserve er 10.000 dekar. Dette er en gjennomgang fra 2015, så noe av dette potensialet kan selvfølgelig være bygd ut. Samtidig er det fortsatt større næringsarealer i kartet som ikke er bygd ut (f.eks. Lønnebakke), og det finnes store næringsareal i regionen som ikke vises i kartet (f.eks. Langrønningen).

* Forutsatt en befolkningsvekst og arbeidsplassvekst som landsgjennomsnittet på 1,1%, som er dobbelt så høyt som SSBs MMM-prognose.

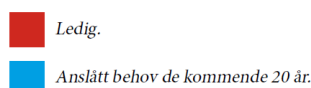
Brutt ned på ulike typer næringsarealer ser vi imidlertid at mye av arealoverskuddet er tilknyttet krevende industri, mens beregnet behov for areal til tjenesteyting og til terminaler og distribusjon er større enn arealreserven. Det samme gjelder delvis for småindustri, hvor ledig areal er større enn arealbehov, men ikke innenfor det som beskrives som regional attraktiv sone⁴.



Brutt ned på kommunenivå ser man at alle kommunene har tilstrekkelige næringsreserver, unntatt Skien. Her er arealbehov de kommende 20 år (fra 2017) stipulert til nesten tre ganger så mye som dagens reserve.



Tabell: Arealbehov og ledige arealer til småindustri målt i dekar.



Det samme finner man når det gjelder arealreserver nær ny transportinfrastruktur (se tabell under).

Tabell 2: Næringsareal nær ny infrastruktur (figur fra Næringsstrategi for Grenland?)

Kommune	Avklarte arealer	Arealkonflikter				
		Små konflikter	Middels store konflikter	Store konflikter	Svært store konflikter	Ikke avklarte konflikter
Skien	461 daa	652 daa	204 daa	1 408 daa	0 daa	0 daa
Porsgrunn	1 527 daa	36 daa	396 daa	433 daa	64 daa	0 daa
Bamble	467 daa	0 daa	0 daa	0 daa	0 daa	91 daa
Kragerø	1 358 daa	1 211 daa	0 daa	0 daa	0 daa	0 daa

Samlet utgjør de nye områdene langs den nye transportinfrastrukturen (primært E18 og IC-knutepunkt) 8 300 dekar. Av disse er 3 800 dekar allerede avsatt i kommuneplanens arealdel. Ytterligere 1900 dekar av de områdene som ikke er avsatt i kommuneplanens arealdel er ansett å være områder med små arealkonflikter, og er dermed sannsynligvis ikke problematisk å få inkludert. Potensiale for nye næringsarealer er altså betydelig.

Det vurderes at flere av målene i strategien fortsatt er aktuelle for tema næringsutvikling, men at de muligens bør sees på og vurderes på nytt. Som et eksempel kan målene om at kommunene skal ha 'næringsarealene klare når bedriftene etterspør dem (hyllevare)' være problematisk dersom det i)

⁴ Definert som en sone langs E18, rv 36 eller maks 10 min kjøretid fra Skien og Porsgrunn sentrum.

brukes som et argument for regulering av områder som ikke er i tråd med gjeldende føringer, og/eller ii) at man ikke sikrer at de hylleklare næringsarealer faktisk svarer ut næringslivets ønsker og behov. For å redusere potensielle konflikter med andre mål i Bypakken er det derfor viktig at man vurderer hvor mye areal som legges ut hvor, setter strenge krav til hva slags type næring og virksomheter som kan og ikke kan lokalisere seg i de ulike hylleklare næringsområdene, og sikrer at dette følges opp av det politiske nivå. Det vil også være viktig å samordne Strategi for næringsareal med de andre strategiene og målsettingene i Bystrategi Grenland, for å sikre at de samlet sett bidrar til å oppfylle Bypakkas målsettinger best mulig.

3.4 Strategisk næringsplan for Grenland 2017-2020

Strategisk næringsplan for Grenland 2017-2020²² omfatter kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien og er Grenlandskommunenes felles plan for næringsutviklingen i perioden. Planens hensikt er å forsterke samspillet mellom kommunene og dermed Grenlands konkurransekraft som næringsregion. Den peker på at nøkkelen for å få til dette ligger i samarbeid mellom kommunene.

Følgende visjon og mål er formulert for strategien:

- Visjon: Grenland – samlet, synlig og attraktiv
- Mål: Økt antall arbeidsplasser, minst tilsvarende landsgjennomsnittet

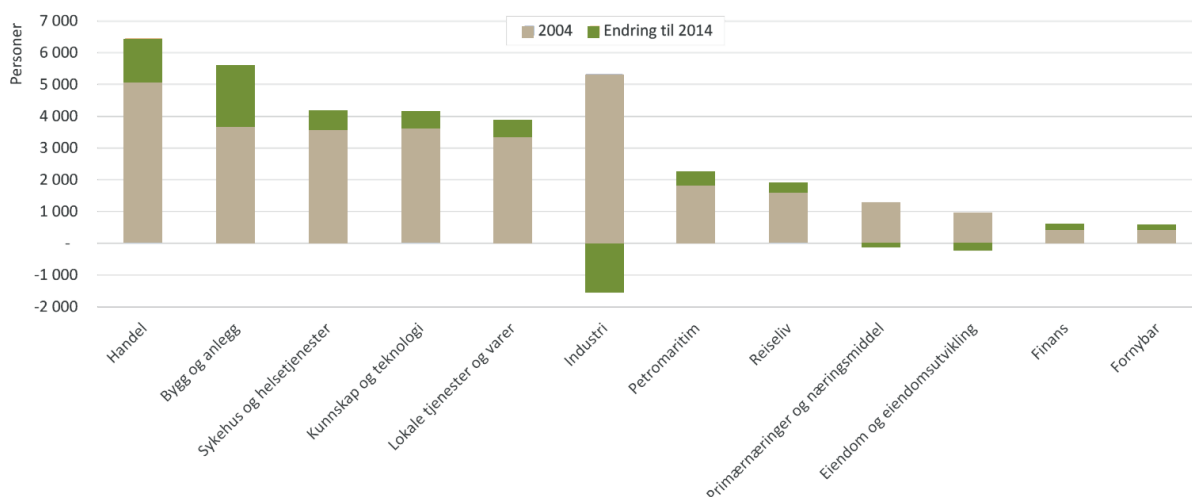
De strategiske grepene er samlet i tre grupper:

- **En samlet region:** *Grenland må stå samlet og samarbeide for næringsutvikling og økt antall arbeidsplasser.*
- **En synlig region:** *Grenland er en region full av muligheter og fortrinn. Her er mye å være stolt av.*
- **En attraktiv region:** *Grenlands mange fortrinn gir mange muligheter.*

Strategien beskriver kunnskapsgrunnlaget i perioden 2000 – 2015. I denne perioden har Grenland hatt en befolkningsvekst vekst på 6,4 %, mens landsgjennomsnittet var nærmere 16%. Innvandring har bidradd vesentlig til veksten, mens netto utflytting til andre regioner har økt. Antall arbeidsplasser har økt med om lag 4%, men også her er gjennomsnittsvæksten nasjonalt langt større med 17%. Etter finanskrisen i 2008 har den totale økningen vært negativ i Grenland, men det har vært en økning i antallet offentlige arbeidsplasser.

Næringssammensetningen beskrives som mer mangfoldig enn for 20 år siden, noe som har gitt et mer differensiert arbeidsmarked. Figuren under viser endringer i antall sysselsatte fordelt på næring i Grenland fra 2004-2014.

* Vi vil i vår gjennomgang kun omtale det som er relevant for Grenlandskommunene Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan.



Figur 4: Antall sysselsatte fordelt på næring i Grenland. Kilde: Menon, 2015.

Næringssammensetningen i de ulike kommunene beskrives slik:

- Skien har et mangfoldig næringsliv, er både en by- og landbrukskommune. Kommunen har mange arbeidsplasser innen stat og fylkeskommune, spesielt innen helse. Dette gir ringvirkninger for vare- og tjenesteyting. Landbruket har vekt på produksjon av korn, poteter, kjøtt og melk.
- Porsgrunn og Bamble har et stort antall industriarbeidsplasser. Industriklynge, verdensledende bedrifter, streke forskningsmiljøer og teknologisk spisskompetanse er stikkord. Bamble er den kommunen i Grenland som relativt sett har flest sysselsatte innen handel.
- Siljan er en typisk bokommune med stor utpendling til det øvrige Grenland, og har ellers mange arbeidsplasser knyttet til landbruk.

Det er også gjennomført en SWOT-analyse for Grenland som gjengis i sin helhet under:

Styrker

- Industriell infrastruktur
- Industriell kompetanse/arbeidskultur
- Høy etableringsfrekvens
- Høy bostedsattraktivitet
- Private FoU-miljøer
- Lønnsnivå over nabofylkene
- Offentlig infrastruktur
- Ledende havn
- Sjønære næringsarealer
- Høy produktivitet
- Omstillingskompetanse
- Nærhet til Europa
- Lang erfaring innen resirkulering/bistrømmer
- Ledende internasjonale bedrifter
- Mye tilgjengelig næringsarealer
- Felles kommunalt virkemiddelapparat
- Høgskoleinstitusjon
- Internasjonal lufthavn

Muligheter

- Høgskolesammenslåing HSN
- Ny veiinfrastruktur øst/vest/nord
- InterCity Vestfoldbanen med 1/2t frekvens
- Kortere reisetid kan gi flere statlige virksomheter
- Regionen er prioritert i NTP
- Utvidet arbeidsmarkedsregion
- Byutvikling/urbanisering – tyngdepunkt
- Ledende innen industriell teknologi
- Fremtidsrettet råvaregrunnlag (Fen + bio)
- Pilotparken
- Velferdsteknologi
- Kompetanseklunge innrettet for grønne næringer
- Samordnet regionalt virkemiddelapparat
- Grenlandsbanen

Svakheter

- Bransjestrukturen
- Manglende utlysninger i stillingsmarkedet
- Utdanningsnivået
- Mangler kunnskapsarbeidsplasser (spesielt utenom ingeniørfag)
- Avstand til hovedkontorene
- Få mellomstore bedrifter
- Svak vekstrate (arbeidsplasser og innbyggere)
- Svak innenlands tilflytting
- Svakt privat investormarked
- Mange bedrifter med svak verdiskapingsvne
- Kommunestrukturen
- Lav yrkesdeltagelse, spesielt blant unge
- Mangler opparbeidede næringsarealer

Trusler

- Nasjonalt fokus olje/gass
- Konjunkturer/kronkurs
- «Oslo-syndromet» / vekstoptimerende offentlige investeringer
- Planreversering (omkamper)
- Energipris / energitilgang
- Terror
- Internasjonal klimauenighet

3.5 Byvekstavtale Grenland - Mandat for forhandlinger

*Byvekstavtale Grenland - Mandat for forhandlinger*²³ sammenfatter det lokale grunnlaget Grenland vil forhandle med staten om en byvekstavtale om.

Visjonen for Grenland i 2030 er et levende byområde hvor folk bor, jobber, handler og har gode opplevelser. Det er enkelt å transportere seg med tog, buss, sykkel, gange og bil. Skien og Porsgrunn er knutepunkt hvor det er etablert nye arbeidsplasser. Næringstrafikken har fått et løft ved ny E18 og ny rv36 gjennom byområdet. Sentrum i Porsgrunn og Skien er drivkraften i regionen og de utfyller hverandre på en god måte – Porsgrunn som knutepunkt og Skien som fylkeshovedstad. Byene har utviklet seg med nyetableringer, boliger og arbeidsplasser, statlige virksomheter har etablert seg i sentrum, byrom er rustet opp og nye teknologiske løsninger har gjort hverdagen enklere. En byvekstavtale for Grenland skal bidra til å ta regionen dit.

For å kunne forhandle om en byvekstavtale har staten satt følgende betingelser:

- At personbiltrafikken ikke skal øke, og veksten tas av kollektivtransport, sykkel og gange (nullvekstmålet)
- En porteføljestyrt tiltakspakke med balanse mellom prosjekter og finansiering

Målene for Byvekstavtale Grenland er definert som følger:

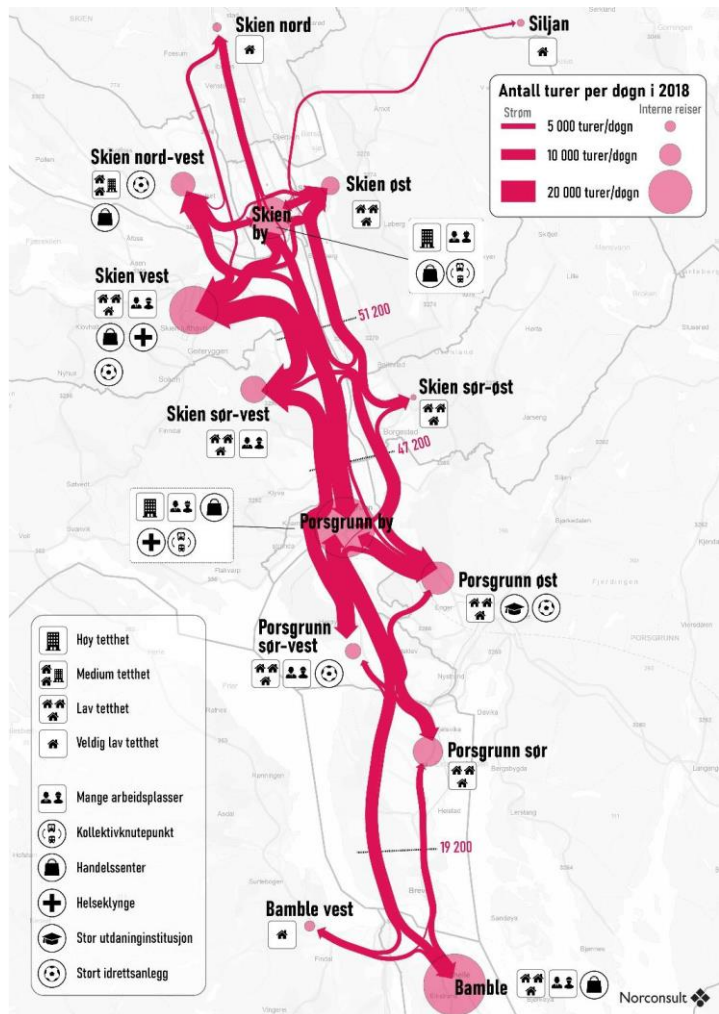


Prosjektene og tiltakene i eksisterende bypakke og de som foreslås i byvekstavtalen, er basert på felles strategier og planer utarbeidet av Bystrategi Grenland-samarbeidet de senere år. I forbindelse med inngåelse av byvekstavtale og kommende revisjoner av avtalen, skal disse strategiene og regional plan for samordnet areal og transport revideres. Hensikten er å samordne og målrette disse, for bedre å vise hvordan Grenland skal komme dit vi ønsker å være i 2030.

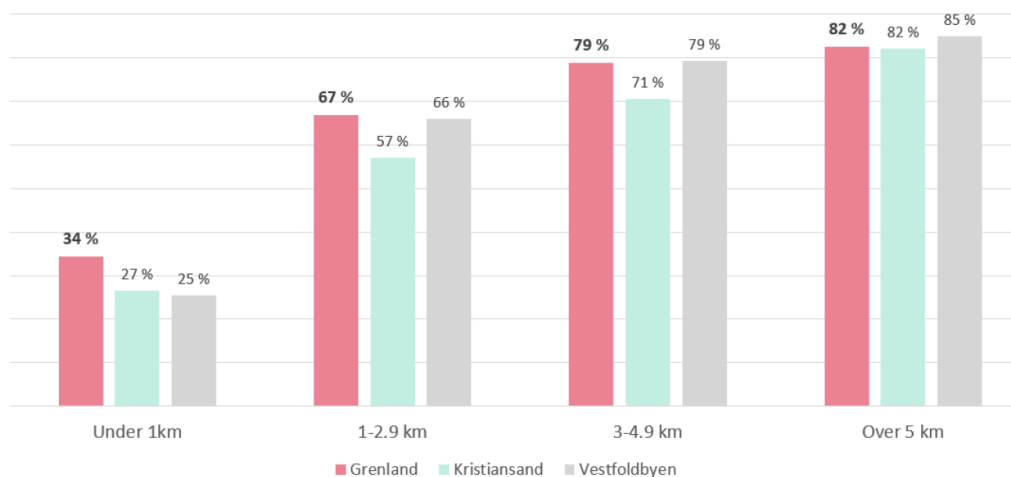
4 Overordnet trafikkanalyse i Grenland

Grenland har høye bilandeler og lave kollektivandeler på daglige reiser, sammenlignet med byområder av samme størrelse. Gangandelen på korte reiser er også lavere enn i andre byområder, mens sykkelandelen er noe høyere enn i sammenlignbare byområder – selv om denne også er lav. Innbyggerne i Grenland tilbys et kollektivtilbud som er på høyde med andre sammenlignbare byområder, men sammenlignet med de fleste andre byområder er det færre passasjerer per avgang²⁴.

Den høye bilandelen kan delvis forklares med at Grenland har et langstrakt bybånd og en spredt bolig- og arbeidsplasslokalisering innad i dette bybåndet. De viktigste målpunktene, som kjøpesentre, store kontorarbeidsplasser og utdanningsinstitusjoner mv, er spredt plassert. Reisesstrømmene er størst i områder som har flest målpunkt, som Porsgrunn og Skien sentrum og Skien vest. Sonene som ligger lengst fra sentrumsområder både skaper og tiltrekker seg færre reiser: Bamble, Bamble vest og Siljan.



Figur 10: Overordnede reisesstrømmer i Grenland (RTM, dagens situasjon 2018). Figur fra Urzainqui og Ruud (2021)²⁴.

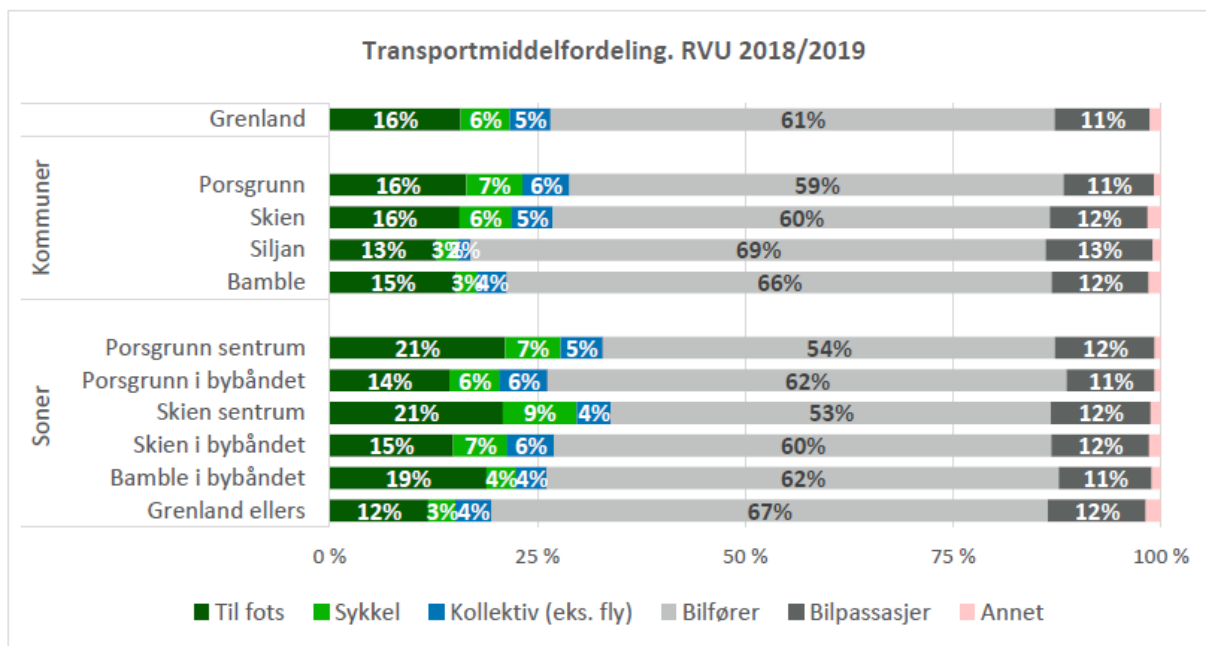


Figur 11: Andel av reisene som er bilreiser (fører og passasjer). Kilde: RVU 2018/2019. Figur fra Urzainqui og Ruud (2021)²⁴.

Samtidig ser vi at også mange av de kortere reisene gjennomføres med bil, og andelen korte bilturer er høyere enn i andre byområder. 34% bruker bil på reiser under 1km²⁴.

4.1 Transportmiddelfordeling

Av de daglige reisene i Grenland gjennomføres 61 % som bilfører, 11 % som bilpassasjer, 16 % av reisene er gangturer, 6 % er sykkelture, og 5 % er kollektivreiser. Transportmiddelfordelingen i området har vært relativt stabil over tid²⁵.



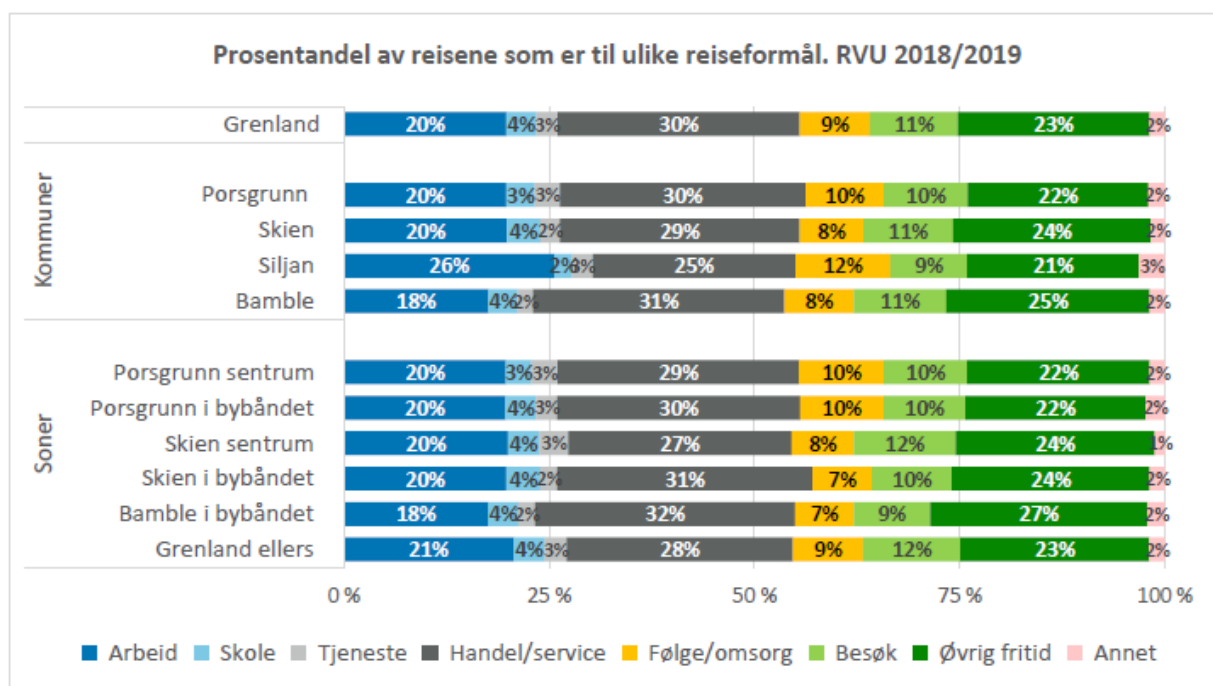
Figur 12: Transportmiddelfordeling på daglige reiser. Grenland. RVU 2018/19. Figur fra Ellis mfl. 2021²⁵.

Bosatte i Skien sentrum og Porsgrunn sentrum bruker bilen mindre (bilførerandel på 53-54 %) enn de som bor i resten av Grenland, og har høyest andel av miljøvennlig transport (kollektiv, sykkel og gåing) på 33-34%. I både Porsgrunn sentrum og Skien sentrum er 21 % av de daglige reisene gangturer, mens de ellers i bybåndet ligger på 14-19 %. Sykkelandelen varierer mellom 3-9%, med høyest andeler i de mer sentrale områdene. Kollektivandelen i Grenland er på 5 %, og variasjonen er forholdsvis lav²⁵.

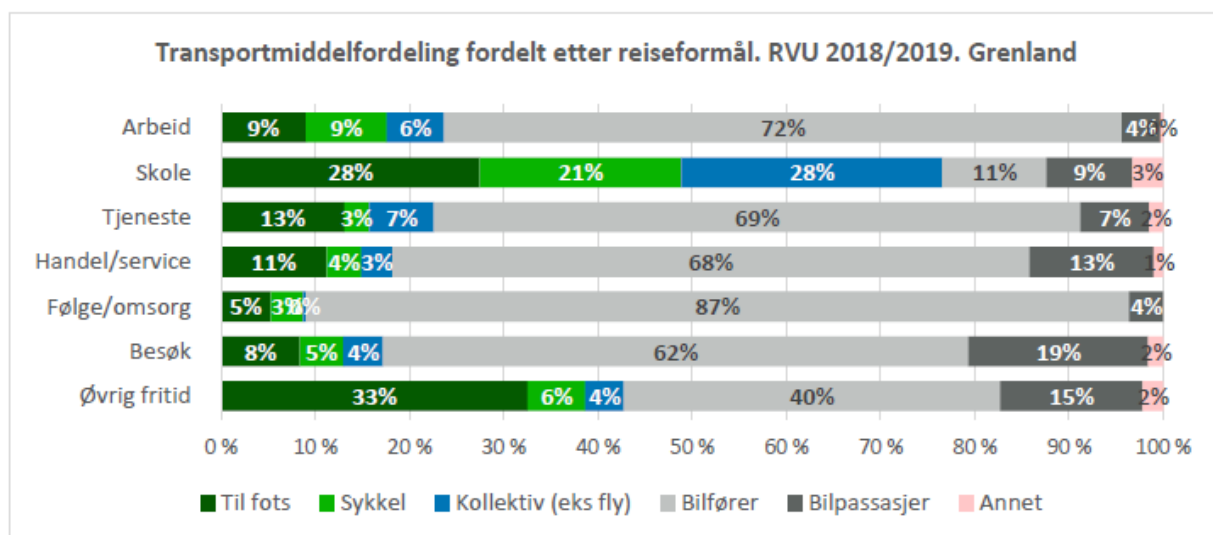
4.2 Reiseformål

Handle- og servicereiser utgjør den største andelen av de daglige reisene, med 30 %. 20 % av reisene er arbeidsreiser, 23 % er en fritidsreise, 11 % er besøksreiser og 9 % er følge- og omsorgsreiser. Det er verdt å merke seg at **andelen arbeidsreiser er underrepresentert***.

* Arbeidsreiser er underrepresentert som reiseformål på grunn av måten undersøkelsen er lagt opp på. En reise fra arbeid via barnehage og hjem vil f.eks. bli registrert som en følge- og omsorgsreise og ikke som en arbeidsreise, siden formålet med den siste reisen (fra barnehage til hjem) definerer reiseformålet for hele reisen.



Figur 13: Reiseformål for daglige reiser. RVU 2018/19. Figur fra Ellis mfl. (2021)²⁵.



Figur 14: Transportmiddelfordeling fordelt etter reiseformål. Grenland. RVU 2018/19. Figur fra Ellis mfl. (2021)²⁵.

Transportmiddelfordelingen er svært forskjellig på reiser til ulike formål. På *arbeidsreiser* er bil det mest brukte transportmiddelet. 72 % kjører bil selv, 6 % reiser med kollektivtransport, 9 % går, 9 % sykler og 4 % sitter på med andre. Samtidig vet vi at mer enn 8 av 10 yrkesaktive har tilgang til gratis parkering hos arbeidsgiver. 62 % av de med arbeidsplass i Skien sentrum, og 80 % av de med arbeidsplass i Porsgrunn sentrum har tilgang til gratis parkering hos arbeidsgiver, mot 93 % av de med arbeidsplass i Grenland utenfor bybåndet. De fleste *handle-/servicereisene* gjennomføres med bil (68 % bilfører, 13 % bilpassasjer), mens den totale andelen kollektiv, gang og sykkel utgjør 18%²⁵. Det ser dermed ut til å være mest «å hente» ved å få til en endring i transportmiddelfordelingen på arbeidsreiser og handle-/servicereiser, som til sammen utgjør halvparten av alle reiser. Spesielt arbeidsreiser som både er daglige reiser og som er underrepresentert statistisk, har potensial til å bidra til en endret transportmiddelfordeling for Grenland som helhet.

5 Hovedutfordringer og muligheter

5.1 Hovedutfordringer i dagens Grenland

En av hovedutfordringene i dagens Grenland er en lav befolkningsvekst og en spredt arealutvikling. Selv om befolkningsveksten har blitt noe bedre, har den lenge vært lav og er fortsatt lav. Mye av handelen er spredt utenfor sentrum (på Brotorget, Kjørbekk, Herkules osv) og mange kontorarbeidsplasser er lokalisert utenfor bysentrene. Sentrumsområdet har derfor et uutnyttet potensial, og i tiden fremover blir det viktig å arbeide for en mer konsentrert arealutvikling, en økt vekst i befolkning og arbeidsplasser, og lokalisering av virksomheter (spesielt kontorarbeidsplasser) til sentrum.

Man har en jobb å gjøre for å bygge et positivt omdømme knyttet til Grenland som bo- og arbeidsmarkedsregion. Boligprisene er lavere i Grenland enn i byene i fylket som ligger nærmere Oslo, men pendlingsavstanden er også lenger og de som skal dagpendle til Oslo vil sannsynligvis velge å bosette seg lenger nordøst i fylket. Hvis man ønsker å tiltrekke seg unge voksne og barnefamilier til regionen, er det derfor viktig å tenke «hele pakka», mtp. både arbeidsplasser, bolig, skoler og barnehager, urbane kvaliteter, mv. Det er også et behov for videre samarbeid om næringsutvikling på flere plan (handel, service, industri, kunnskapsintensive virksomheter, mv.), og oppfølging av interesserte aktører for å kunne tiltrekke seg viktige arbeidsplasser til regionen.

Det er en utfordring at man mangler felles parkeringsnormer/parkeringstiltak, som ser Grenlandsregionen på tvers av kommunegrensene. Dette fører til at man ved å stramme inn på parkeringen ett sted, kan risikere at trafikken forflytter seg til et annet sted.

Avslutningsvis er det en usikkerhet knyttet til ny teknologi, hjemmekontor og netthandel i dette bildet, og hvordan det vil påvirke fremtidens arbeidsplass, arbeidsreiser og handlemønster.

5.2 Muligheter og potensial

Skien og Porsgrunn kommuner fikk høsten 2021 tildelt Attraktiv by-prisen. Dette er statlig pris for bærekraftig by- og stedsutvikling som belønner planlegging og gjennomføring av by- og stedsutvikling med høy kvalitet. Byene har fått prisen for felles innsats og samarbeid om å snu tap av industriarbeidsplasser til en positiv og bærekraftig byutvikling i Grenlandsområdet.

Juryens begrunnelse²⁶ er bl.a. at «... *tvillingbyene Skien og Porsgrunn er et fremragende eksempel på at virkemiddelapparatet virker når aktørene makter å samle innsatsen mot felles mål. [...] Samarbeid over kommunegrensen, særlig gjennom bypakke Grenland, har styrket begge byenes forutsetninger for videre utvikling. [...] Skien / Porsgrunn viser hvordan samordnet innsats på tvers av fysiske og administrative grenser kan øke muligheten for at begge byene lykkes i sitt arbeid for styrket attraktivitet. [...] Skien/ Porsgrunn har, i samarbeid med statlige og regionale myndigheter, her lagt grunnlaget for større sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft for sin region. Samtidig har bærekraftsmål 17, «Sammen for å nå målene», vist sin styrke! Juryen mener at kulturen for samarbeid som er etablert i Grenlandsregionen er noe andre tettsteder og byområder i Norge kan lære av.»*

Dette er en viktig annerkjennelse av arbeidet som er lagt ned i byene i samarbeid med fylkeskommunen, statelige aktører og det lokale næringslivet over mange år. Prisen viser at byområdet har gjort mange viktige grep allerede, men gir også retning for videre arbeid med bærekraftig og attraktiv byutvikling.

Man har allerede etablert et godt samarbeid gjennom Bystrategi Grenland, og en god forståelse for at kommunene må samarbeide til felles beste for å skape vekst og utvikling. Man har også et felles samarbeid om næringsutvikling i regionen. Grenland har relativt billige boliger, variert tilbud av boligtyper og god tilgang på attraktive og vakre rekreasjonsarealer. Det finnes gode kommunale tjenester, og man har god eksisterende og planlagt infrastruktur. Industrien på Herøya og fremtidig utvikling knyttet til grønn energi kan også skape viktige arbeidsplasser som i seg selv er attraktive. Det viktigste er kanskje at kommunene er klar over at samarbeid og enighet om felles mål og retning er avgjørende for å lykkes. Et viktig satsingsområde i tiden fremover bør være en sterkere styring av boliger og kontorarbeidsplass til sentrale områder. Det er bl.a. et stort potensial for boliger i transformasjonsområder i sentrum.

6 Skisse til foreløpige strategiske grep

Basert på tidligere gjennomgåtte studier og rapporter, har vi utviklet en skisse til foreløpige strategiske grep:

- Legge til rette for arealbruk som gir økt bruk av kollektiv, gåing og sykling.
- Følge prinsippene for ABC-lokalisering av næring – «*rett virksomhet på rett sted*».
- Styring og relokalisering av kontorarbeidsplasser og sentrumsfunksjoner (detaljhandel/service/kultur/opplevelse) til sentrum.
- Fortetting av boliger i sentrumsområdene før en fortetting innenfor bybåndet.
- Understøtte en satsing på sentrum gjennom vedtak og tillatelser som gis/avslås.
- Legge gode rammebetingelser for bedre bymiljø, økt attraktivitet og bedre forhold for gående i sentrum.
- Beholde og videreutvikle gode uteoppholdsareal og tilgang til grønnstruktur.
- Samarbeide på tvers av kommunegrenser om en parkeringsløsning som underbygger sentrum og bidrar til økt bruk av kollektiv, gåing og sykling.

Dette er overordnede grep som gir retning for utvikling i kommunene på et overordnet nivå, og som hver enkelt kommune, både politikere og administrasjon, bør følge og understøtte i konkrete saker.

7 Foreløpig tiltakspakke (helhetlig virkemiddelbruk)

For at prosjektporteføljen i Bypakke Grenland skal virke positivt på by- og næringsutviklingen i området, er det noen tiltak som bør gjennomføres:

- Lokalisering og relokalisering av offentlige virksomheter til sentrum
- Sette krav til rekkefølge av utbyggingsområder for bolig, kontor og næring, på en måte som understøtter by- og sentrumsfunksjoner.
- Planlegge knutepunkt i Porsgrunn og togstopp i Skien (fjell)
- Trinnsvis innføring av felles parkeringsordning
- Gjennomføre tiltak som bidrar til bedre bymiljø, økt attraktivitet og bedre forhold for gående i sentrum og sentrale områder.
- Sette krav som sikrer gode uteoppholdsareal og tilgang til grønnstruktur gjennom byggesaker og planarbeid.

Lokalisering og relokalisering av offentlige virksomheter til sentrum

En mer sentral lokalisering av en større andel av offentlige virksomheter (statlig, fylkeskommunal og kommunal), servicefunksjoner og kontorarbeidsplasser vil øke andelen som kan benytte seg av kollektivtransport, sykling eller gåing på arbeidsreisen. Det stimulerer til byutvikling, og understøtter bruk av sentrum til lunsjmøter, innkjøp og ærend. Økt bruk av sentrum bidrar til et bedre tilbud for befolkningen generelt.

Her må det offentlige gå foran med et godt eksempel, ved å lokalisere og relokalisere sine virksomheter til sentrum. Dette bidrar positivt til måloppnåelse, både for nullvekstmålet og for attraktivitetsmålet. Dette er et viktig punkt å få inn i bindende avtaler mellom aktørene i samarbeidet.

Det er også viktig at kommunen som arealmyndighet er med å understøtte satsingen på sentrum gjennom å være restriktive i godkjenninger av reguleringer, vedtak og tillatelser knyttet til kontorvirksomheter utenfor byen.

Sette krav til rekkefølge av utbyggingsområder for bolig, kontor og næring

Kommunene i Grenland har flere utbyggingsområder liggende ute enn hva behovet skulle tilsi gitt beregnet, fremtidig befolkningsvekst. Det vil være fornuftig av hver enkelt kommune å ta en gjennomgang av disse områdene, klassifisere dem og sette krav til i hvilken rekkefølge de skal bygges ut. Eksempelvis bør klassifiseringen for boligområder inneholde kriterier som (i synkende rekkefølge av viktighet, listen er ikke uttømmende): avstand til sentrum; avstand til metroholdeplass; tilgang til eksisterende gang- og/eller sykkelvegnett; tilgang til eksisterende kommunal infrastruktur; mv. Lignende kriterier kan benyttes for vurdering av utbyggingsområder for kontor og næring. Rekkefølgen av utbyggingsområder bør settes etter hva som bidrar til å understøtte by- og sentrumsfunksjoner og -attraktivitet, og miljøvennlig transport.

Knutepunktutvikling

Gode knutepunkt er en forutsetning for at kollektivtransport skal være attraktivt for lokale og regionale reiser, og har stor betydning for å nå nullvekstmålet i framtiden. Både planlegging av togstopp i Skien og knutepunktet Porsgrunn var prioritert som tiltak i Bypakke Grenland fase 1, og det anbefales at det jobbes videre med å realisere disse prosjektene.

Felles parkeringsordning

Tilgang til parkering påvirker om man velger bil og hvor man velger å reise. Både Byutredningens trinn 1²⁷ og 2²⁸ og beregninger av måloppnåelse i byvekstavtale Grenland²⁹ viser at parkering har særlig stor effekt på måloppnåelse i Grenland. Parkering er et effektivt virkemiddel som kan målrettes for å styrke ønsket utvikling, gjennom styring av lokalisering, omfang og prisregulering. En felles parkeringsordning må ha som mål å få flest mulig til å reise kollektivt, sykle og gå, uten at avvisningseffektene er så store at sentrum taper mot omkringliggende handelsområder. Disse områdene har ofte nok og gratis parkering, og dårligere tilgang med kollektiv, gang og sykkel. Å utradere sentrums attraktivitet pga. en total mangel på P-plasser kan derfor virke mot sin hensikt, ved at stadig flere (må) velge eksterne handelsområder (tilgjengelig med bil) for å få gjennomført sine innkjøp. Ideelt sett bør P-plassene på eksterne handelsområder også inkluderes i en felles parkeringsordning, men det er vanskelig å «påtvinge» parkeringsrestriksjoner (tidsbegrensning, avgift) på slike plasser ettersom de er på privat grunn. Dersom man ikke får med private aktører på en slik felles parkeringsordning, bør man se på hvordan man best kan få en parkeringspolitikk som

underbygger målene, uten at sentrum undergraves. Dette kan gjøres i form av ulike kombinasjoner av tidsbegrensning og avgift i ulike soner i sentrum, eksempelvis at det er mulig med korte stopp (30min) i de aller mest sentrale områdene, 2-3t gratis i de nære, omkringliggende områder (og deretter mot en høyere avgift), og at heldagsparkering legges litt lenger ut i de sentrale områdene (og evt. avgiftsbelegges med en lavere avgift).

Bedre bymiljø, økt attraktivitet og bedre forhold for gående i sentrum og sentrale områder.

For at en by skal være attraktiv bør den inneha et visst minimum av funksjoner. For at et slikt tilbud skal være levedyktig, er man avhengig av et visst kundegrunnlag. For å bygge opp under en attraktiv by – både for innbyggere og næringsliv – bør kommunene gjennomføre tiltak som bidrar til bedre bymiljø, økt attraktivitet og bedre forhold for gående i sentrum og sentrale områder.

Gode uteoppholdsareal og tilgang til grønnstruktur

En viktig del av en fortetnings – og utbyggingsstrategi i sentrale områder, er å tilrettelegge for og sikre gode uteoppholdsareal og tilgang til grønnstruktur. Dette er viktig for at sentrale områdene skal anses som gode å bo i og oppholde seg i. Man bør se på mulighetene for å sette konkrete krav til dette gjennom byggesaker og planarbeid.

8 Utredninger og analyser som bør vurderes gjennomført

Det er noen konkrete utredninger og analyser som bør gjennomføres for å få et best mulig grunnlag i utviklingen av tiltakspakke og prosjektportefølje. Det første går på **lokalisering og relokalisering av virksomheter i Grenland og i sentrumsområdene**. Det er flere ting her som kan og bør undersøkes.

- Hvordan kan man få til en relokalisering av eksisterende virksomheter til sentrum?
For å undersøke dette foreslås det å gjennomføre en spørreundersøkelse til kontorbedrifter om hva som skal til for at de skal flytte til sentrum, og hvorvidt det anses som aktuelt.
- Hvor har næringsetablering og relokaliseringer faktisk skjedd de siste årene?
I rapporten Senterstruktur- og handelsanalyse Grenland⁷ konkluderes det med at:
«Utviklingen i arbeidsplasser [i perioden 2000-2012] har i stor grad foregått i middels sentrale og til dels lite sentrale områder. I de sentrale områdene de siste årene har det kun vært 10 prosent økning i arbeidsplasser.» Det vil være interessant å se hvordan dette har utviklet seg de siste 10 årene (fra 2012-2022).
- Hvor stort potensiale er det i å få til relokaliseringer til sentrumsområdene?
Dette kan både være i form av ledige lokaler og potensiale for flytting, men også hvor mye slike relokaliseringer vil bidra til å nå definerte målsettinger.
- Er det behov for en ny samarbeidsarena for å tiltrekke nye virksomheter til Grenland?
Hva gjorde at den tidligere samarbeidsarenaen Vekst-i-Grenland ikke fungerte, og hvilke lærdommer kan vi ta med derfra? Hvordan bør et nytt forsøk på et slikt samarbeid evt. organiseres, hvilke aktører bør delta, og hvem kan/bør ta ansvar? Hva er eventuelt kommunenes og fylkeskommunes rolle i dette?

Det andre går utviklingen av en **felles parkeringsordning**. I dette arbeidet bør man sammenfatte dagens status og eksisterende kunnskap på feltet. Det er allerede gjort flere utredninger og analyser som dekker mange av disse aspektene. Det som derimot mangler, er å få utarbeidet konkrete forslag til varianter for hvordan en slik ordning kan bygges opp og trinnvis innføres. I dette arbeidet bør man

⁷ Asplan Viak, 2013.

bl.a. adressere hvordan man forholder seg til problematikken knyttet til offentlig og privat parkering og konkurransesituasjon områdene imellom (f.eks. sentrum vs. andre handelsområder), og hvordan dette hensyntas i de ulike forslagene til felles parkeringsordning. Det bør også ses på hva som er fornuftige P-normer i ulike utbyggingsområder på tvers av kommunegrensene. Det tredje er tilknyttet **fortetting med kvalitet i sentrale områder i Grenland**. Hvilke kriterier er viktig for å få til dette, og hvilke krav bør evt. settes i plan- og reguleringsarbeidet for å sikre dette? Bør tetthetskrav i gjeldende planer vurderes og evt. tilpasses? Hvordan få til fortetting som ivaretar tilgang til grønnstruktur og rekreasjonsareal? Hvilke deler av den sentrumsnære grønnstrukturen bør beholdes?

Det er også arbeid og analyser som allerede er igangsatt eller planlagt gjennomført:

- Det skal gjennomføres byformanalyser for Porsgrunn sentrum og Skien sentrum, fortettingsstudie for Siljan sentrum, og fortettingsstudie for Langesundshalvøya. Disse er tildelt midler fra KMD, og er planlagt gjennomført høsten 2021. Analysene vil bidra med innsikt til hvilke fortettingspotensial som finnes og gi innspill til de konkrete rammene for hvordan byene kan utvikles videre.
- Arealdataverktøyet (ADV) er et verktøy fra KMD som er under utvikling og pilotering. ADV kobler arealbruk med regionale transportmodeller for å få en mer presis tallfesting av hvordan endring i arealbruk påvirker omfang av biltrafikk med tilhørende utslipp i byområder. Det vil være interessant å se hva som kan hentes ut fra ADV, og hvordan verktøyet kan brukes i videre arbeid og utredninger. Forhåpentligvis blir ADV et viktig verktøy i arbeidet med å løpende evaluere hvordan ulike arealgrep i Grenland påvirker måloppnåelsespotensialet.

Det er også planlagt gjennomført et arbeid som ikke går direkte på prosjektporteføljen, men som er en viktig premissgiver for fremtidig planlegging og utvikling av regionen. Dette går på Hvordan vi kan sikre at overordnede planer bidrar til en utvikling i tråd med overordnede mål i Bypakke Grenland. Det er gjennomført intervjuer med planleggere og plansjefer i de fire kommunene; totalt har vi pratet med 12 ansatte i kommunene, og hver kommune er representert med minst to informanter. De viktigste punktene fra samtalene med kommunene er:

- Alle kommunene beskriver at de regionale planene og strategiene ikke brukes aktivt i det daglige, men de brukes ved konkretisering av tiltak, overordnede føringer og mål. Kommunene oppsøker de ulike regionale planene og strategiene når de skal igangsette arbeidet med egne planer, og de regionale planene er viktige premissgivere i utviklingen av kommunenes egne arealplaner.
- Gjeldende ATP Grenland blir sett på som en viktig plan, men med behov for revisjon. Forbedringspotensial er at temaer, strategier og retningslinjer burde henge bedre sammen tematisk, og at det må være tydelig hva som er en retningslinje og hva som er en bestemmelse. Andre ting som burde vurderes i revisjonen er bruk av bybåndavgrensningen med 80/20-regelen og tetthetskravene. Flere trekker frem at det er viktig å tilgjengeliggjøre ATP Grenland bedre enn per i dag.
- Flere ytrer ønske om at tiltak og strategier burde gjøres tilgjengelig i kommunenes kartløsninger. Det er viktig å synliggjøre at det pågår/er planlagt prosjekter på ulike steder, slik at man kan ta hensyn til det fra kommunenes side.
- En interessant observasjon er at når intervjuobjektene blir spurt om regionale strategier, begynner de fleste innledningsvis å prate om strategier mer overordnet og slik de står i ATP Grenland, og ikke de aktuelle strategiene som er utarbeidet som en del av Bystrategi-samarbeidet. Dette forteller oss at det kan være behov for å samkjøre de regionale planene og strategiene bedre.
- Grenlandsstandarden trekkes frem som et viktig samarbeidsverktøy.
- Absolutt alle informantene forteller at samarbeidet gjennom Bystrategi Grenland er nyttig, viktig og nødvendig. Ingen av informantene tror de hadde vært der de er i dag uten samarbeidet. Samtidig beskriver samtlige at samarbeidet er omfattende og ekstremt tidkrevende.
- Omtrent alle påpeker at det er fornuftig at VTFK har det koordinerende og overordnede ansvaret i Bystrategi Grenland, både fordi det sørger for fremdrift og fordi det oppfattes som mindre «partisk» at

fylket tar det overordnede ansvaret i et interkommunalt samarbeid, hvor man ser målsettinger og tiltak på tvers av kommunegrenser.

- Flere trekker frem at det er tidkrevende å forstå og vanskelig å formidle organiseringen, hva Bystrategi Grenland er og hvordan det henger sammen med Bypakke Grenland.

I det videre arbeidet vil vi vurdere om det er behov for en kort spørreundersøkelse til flere ansatte i kommunene om bruken og nytten til de ulike planene og strategiene i deres daglige arbeid. I forbindelse med revisjonen av ATP Grenland vil det også gjennomføres flere samtaler med representanter fra regionalt nivå om konkrete forbedringspunkter. Dette kan bidra med viktig informasjon om hvordan utvikle gode og treffsikre retningslinjer i nye og reviderte planer. Arbeidet som gjøres med temautredningene og utviklingen av en ny felles bystrategi, vil også være viktige premissgivere.

9 Referanser/sluttnoter

¹ Newman, P. og Kenworthy, J. (2015) *The End of Automobile Dependence. How Cities are Moving Beyond Car-Based Planning*. Island Press.

² Næss, P. (2012) Urban Form and Travel Behavior: Experience from a Nordic Context. *Journal of Transport and Land Use*, Vol. 5, 2012.

³ Tennøy, A., Øksenholt, K.V., Tønnesen, A. og Hagen, O.H. (2017) *Kunnskapsgrunnlag: Areal- og transportutvikling for klimavennlige og attraktive byer*. TØI Rapport 1593/2017.

⁴ Solli Hilde m.fl. 2014: Ringvirkninger av arealplanlegging - for en mer bærekraftig bytransport? Dokumentasjonsrapport. UA-rapport 51b/2014

⁵ Hagen, O.H., Øksenholt, K.V. og Tennøy, A. 2017. *Kunnskap og virkemidler for byutvikling og fortetting*. TØI rapport 1612/2017.

⁶ Verroen, E. J., Jong, M. A., Korver, W. og Jansen, B. (1990) *Mobility Profiles of Businesses and Other Bodies*. Rapport INRO-VVG 1990-03. Delft: Institute of Spatial Organisation TNO.

⁷ Tennøy, A., Knapskog, M., Gundersen, F., Hagen, O.H., Skartland, E.G. og Øksenholt, K.V. (2017) *Statlig lokalisering – hvor og hvorfor?* TØI rapport 1576/2017.

⁸ Langeland, O., Gundersen, F., Grünfeld, L., Holmen, R.B., Nielsen, A.F., Tennøy, A. og Øksenholt, K.V. (2016) *Byutvikling, Infrastruktur og næringsutvikling i hovedstadsområdet – konkurransedyktig næringsliv og bærekraftig storbysamfunn*. TØI rapport 1528/2016

⁹ Midtskog, O. (2011) *Hvorfor velges sentrum bort som etableringsarena?*

¹⁰ Tennøy, A., Midtskog, O., Øksenholt, K.V. og Nore, N. (2014) *Hva kan gjøres for å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena for handel og service?* TØI rapport 1334/2014.

¹¹ Einasdottir, A., Flatval, V.S., Røtnes, R. og Toftdahl, H. (2021) *Lærdommer fra gode vertskommuner for næringsutvikling*. Rapport 03-2021, Samfunnsøkonomisk analyse.

¹² Gehl, J. (2010) *Cities for People*. Island Press.

- ¹³ Gehl Architects (2014) *Bylivsundersøkelse Oslo sentrum*. [URL] <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1327646/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Levende%20Oslo/Bylivsunders%C3%B8kelsen.pdf>
- ¹⁴ Tennøy, A., Tønnesen, A. og Øksenholt, K.V. (2015) *Kunnskapsstatus - Handel, tilgjengelighet og bymiljø i sentrum*. TØI-rapport 1400/2015.
- ¹⁵ Røtnes, R.A. (2021) *Hva kjennetegner regioner som vokser? Faglig innspill til hvordan Bystrategi Grenland skal nå definerte mål*. Rapport 12-2021, Samfunnsøkonomisk analyse.
- ¹⁶ Spacescape/Vill, november 2020. *Verdiskapende fortetting i Grenland*. [URL] <https://www.skien.kommune.no/globalassets/bdk/byutvikling/bypakka/verdiskapende-fortetting-i-grenland.pdf>
- ¹⁷ Porsgrunn kommune 2018 [13-Mulighetsstudie-for-Knutepunkt-Porsgrunn.pdf \(bypakka.no\)](#)
- ¹⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. [URL] <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/>
- ¹⁹ Telemark fylkeskommune. 2014. *Regional plan for samordnet areal og transport i Grenland 2014-2025*. [URL] <https://www.vtfk.no/globalassets/episerver-forms/samferdsel/styringsdokumenter/atp-grenland-2014-2025.pdf>
- ²⁰ Kommunene i Grenlandssamarbeidet og Telemark fylkeskommune. 2017. *Strategi for næringsarealer i Grenland*. [URL] <https://bypakka.no/wp-content/uploads/2019/04/9-Strategi-for-n%C3%A6ringsarealer-i-Grenland.pdf>
- ²¹ Faveo. 2015. *Kartlegging av næringsarealer i Grenland*.
- ²² Grenlandssamarbeidet. 2016. *Strategisk næringsplan for Grenland 2017-2020* [URL] <https://bypakka.no/wp-content/uploads/2019/04/10-Strategisk-n%C3%A6ringsplan-for-Grenland-2017-2020.pdf>
- ²³ Byvekstavtale Grenland - Mandat for forhandlinger, datert 12.04.2019 m/vedlegg [URL] <https://bypakka.no/wp-content/uploads/2019/04/Byvekstavtale-Grenland-Mandat-for-forhandlinger-12.04.19.pdf>
- ²⁴ Urzainqui, P. og Ruud, A. 2021. *Transportsystemet i Grenland. Påvirkningsfaktorer, måloppnåelse og innsatsområder framover*. Norconsult dokumentnr R-5206192-2.
- ²⁵ Ellis, I.O., Strætkvern, A., Berglund, G. og Kjørstad, K.N. 2021. *Reisevaner i Grenland 2018/2019*. Rapport 155/2021.
- ²⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2021. *Pressemelding: Skien og Porsgrunn er Norges mest attraktive byer*. [URL] <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen->

[solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kmd/pressemeldinger/2021/kien-og-porsgrunn-er-norges-mest-attraktive-byer/id2868610/](https://solberg.aktuelt-regjeringen-solberg/kmd/pressemeldinger/2021/kien-og-porsgrunn-er-norges-mest-attraktive-byer/id2868610/)

²⁷ Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet. (2018) *Byutredning Grenland. Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan*. [URL]<https://bypakka.no/wp-content/uploads/2019/04/2-Byutredning-Grenland.pdf>

²⁸ Kufås, I., Alfheim, L., Bowitz, E. og Nordang, E.H. (2018) *Utredning for Byutredningene trinn 2 og Bystrategi Grenland. Rolledeling mellom transportformene i et mellomstort byområde*. Norconsult, Dokumentnummer: 5184365-1. [URL] https://bypakka.no/wp-content/uploads/2019/04/12-Byutredning-trinn-2_Rolledeling-melom-transportformene-i-et-mellomstort-byomr%C3%A5de.pdf

²⁹ Urbanet Analyse (2018) *Sannsynliggjøring av nullvekstmålet. Effektberegning av mulige tiltak for å nå nullvekstmålet i Grenland*. Notat 130/2018.



Nå bygges fremtidens Grenland!

bypakka.no
facebook.com/bypakkegrenland

Et samarbeid mellom Vestfold og Telemark fylkeskommune, Skien kommune,
Porsgrunn kommune, Siljan kommune, Jernbanedirektoratet og Statens
vegvesen

bypakke
GRENLAND