

21.12.17 NH

Sluttrapport Gjøvikregionmodellen (Connected Living)

1. Bakgrunn

Store utfordringar som følgje av utviklingstrekka i samfunnet er bakteppet for prosjektet Connected Living, som er delprosjekt i ein nasjonal pilot som fylkesmannen i Oppland sette i gang i samband med kommunereformarbeidet. Kommunane i Gjøvikregionen har ansvaret for prosjektet som handlar om å utvikle bustadløyningar, lokalmiljø og produkt som skal bidra til god folkehelse der folk er mest mogleg sjølvhjelpne. Ein ynskjer å sjå om erfaringar frå innovasjonsarbeid i næringslivet kan overførast til kommunesektoren. Nye løysingar skal redusere presset på offentlege tenester. Det er peikt på at dette må vera eit ansvar for både offentlig og privat sektor, og det må nyttast eksisterande og ny kunnskap på tvers av fleire fagområde.

På denne bakgrunn vart det etablert eit tre-partsamarbeid mellom kommunane, næringslivet og forskinga for å drive nyskapande utviklingsarbeid som òg skal danne modell og ha overføringsverdi til andre delar av landet. Tre-partsamarbeidet vart lagt til grunn for samansetjing av styringsgruppa for prosjektet. I tillegg har det vore oppnemnt ei plangruppe med representantar for dei same partane og eit par grupper med kommunale deltakarar. Gjøvikregionen Utvikling har hatt prosjektleiinga. Prosjektet er gjennomført med finansiering av fylkesmannen i Oppland og med eigeninnsats av Gjøvikregionen Utvikling.

2. Forprosjekt

Forprosjektet bygde på innspel frå tidlegare HiG, nå NTNU i Gjøvik, om utvikling av framtidens bumiljø og lokalsamfunn (Connected Living). Utgangspunktet var dei store demografiske utfordringane framover der dei eldste aldersgruppene ser ut til å auke kraftig medan dei yngre er meir stabile. Det vart peika på at det må utviklast løysingar som reduserer presset på dei offentlege tenestene, og at dette ikkje berre er eit ansvar for offentlig sektor, men handlar like mykje om korleis marknaden kan utvikle boligløyningar og produkt så folk kan vera sjølvhjelpne og bu lengst mogleg heime. Hjelpemidlar, det bygde miljøet (bygningar, hus og leilegheiter) og det fysiske miljøet (uteområde, infrastruktur, kollektivtransport) vart trekt fram som viktige utviklingsområde for å få til nye løysingar.

Connected Living

Gode fellesskap – moderne busamfunn – alle generasjonar – offentlig privat samarbeid

I forprosjektet var det formulert tre delmål:

- a) Foreslå samarbeidsmodell mellom kommune, næringsliv og forskning for å sikre kompetanse i samfunnsplanlegginga i regionen
- b) Identifisere/ finne 1 – 3 «skarpe case» eller eksempel på helse- og trivselsknapende løysingar der folk kan greie seg sjølv lengst mogleg med eige hjelp
- c) Initiere og utvikle ei næringsklynge i regionen

Det synt seg at det ville ta tid å realisere dei prosjekta som var foreslått som «case». Samtidig vart det konkludert med at etablering både av samarbeidsmodell og næringsklynge ikkje var aktuelt før det kom i gang konkrete prosjekt. På denne bakgrunn vart det bestemt å lage ein modell for framtidens bumiljø og lokalsamfunn. Dette la grunnlaget for å setja i gang eit hovudprosjekt.

3. Hovudprosjekt

I hovudprosjektet er det sett opp ein visjon om at kommunane i Gjøvikregionen skal framstå som føregangskommunar med god samfunnsplanlegging og utvikling av gode bumiljø der folk er sjølvhjelpne.

Målsetjinga uttrykkjer at det skal utviklast god folkehelse gjennom nye løysingar for gode bumiljø og lokalsamfunn med utbygd infrastruktur, varierte bustadtypar og teknologi. Generasjonane bur om kvarandre, har gode møteplassar og folk greier seg sjølv lengst mogleg i sine eigne heimar. På den måten skal presset på offentlege tenester bli mindre.

Konkrete tiltak i hovudprosjektet var i fyrste rekkje å utarbeide ein modell for framtidens bumiljø og lokalsamfunn (Gjøvikregionmodellen). Modellen skulle vera basert på bruk av velferdsteknologi, bumiljø med vekt på felles funksjonar som fellesrom, fellesareal og møteplassar og uteområde tilpassa ulike grupper i alder og funksjonsnivå. Andre tiltak i hovudprosjektet var bl.a. å etablere ei planleggingsgruppe med representantar for næringsliv, forskning og offentleg forvaltning. I tillegg skulle eksempel («case») frå forprosjektet vera referanseprosjekt i hovudprosjektet.

4. Analyse

Store utfordringar i samband med samfunnsutviklinga var som nemnt bakgrunn for at prosjektet vart sett i gang. For Gjøvikregionen samla er prognosa fram til 2040 svært liten vekst i dei yrkesaktive aldersgruppene (20-66 år). Prognosa for dei eldste aldersgruppene (80 år +) er derimot nesten ei dobling. I 2016 var det 11,8 yrkesaktive for kvar eldre medan prognosa for 2040 syner at forholdstalet er 6,4 – nesten ei halvering. Dette betyr at det blir færre til å finansiere fellesoppgavene og færre til å fylle jobbane framover. Samtidig må vi rekne med at den sterke veksten av eldre vil auke potensialet av pleietrengande til bortimot det dobbelte samanlikna med dagens situasjon.

Den økonomiske utviklinga framover ser ut til å bli svakare enn i perioda frå 1980-åra og fram til i dag. Dette heng ikkje minst saman med at oljeprisane dei siste par åra har falle sterkt, med den konsekvensen at inntektene for landet er betydeleg redusert. Det har òg konsekvensar for kommunesektoren, som frå før har store pensjonsplikter i åra som kjem. I tillegg står samfunnet overfor andre store utfordringar bl.a. når det gjeld miljø og flyktningar.

Spørsmålet blir korleis vi skal møte framtidige utfordringar som inneber store kostnader for samfunnet samtidig som den økonomiske evna til å løyse oppgavene ser ut til å vera svekka. Å kutte oppgaver eller senke kvaliteten veit vi er svært krevjande å gjennomføre. Da står vi att med å kompensere for inntektsbortfallet anten med nye inntekter eller med tiltak som kan minske finansieringsbehovet for det offentlege. Både delar handlar om å yte meir til fellesskapet.

Vi kan yte meir til fellesskapet gjennom større økonomiske bidrag til stat og kommune. Da er auka skattlegging det mest nærliggjande. Produktivitetskommissjonen (NOU 2016: 3) refererer utrekningar som syner at gjennomsnittleg skattesats for hushald må aukast frå 37 % (2015) til 64 % i 2060 for å finansiere dagens velferdsnivå. Andre alternativ for å finansiere offentlege velferdstenester kan vera auka avgifter og auka brukarbetaling. Blir offentlege tenester redusert eller borte, må vi rekne med at kjøp av private tenester vil få ein kraftig vekst – avhengig av folks kjøpekraft.

Vi kan òg yte meir til fellesskapet gjennom å ta større ansvar for oss sjølve. På den måten kan behovet for tenester frå hjelpeapparatet minske og det offentlege får reduserte oppgaver og eit mindre finansieringsbehov. Å ta større ansvar for seg sjølv betyr å greie seg sjølv lengst mogleg utan hjelp frå offentlege tenester. Da blir det viktig med god folkehelse og kultur for å hjelpe kvarandre. I denne samanheng vil modellar for delingsøkonomi vera eit sentralt hjelpemiddel.

For at folk skal greie seg lengst mogleg i sine eigne heimar må samfunnet leggje til rette for gode bu- og levevilkår. Det betyr at vi må ha søkeljoset på korleis bumiljø og lokalsamfunn fungerer. Møteplassar er viktig både som ein arena for sosial kontakt og for å lære kvarandre å kjenne. Skal vi kunne hjelpe kvarandre må vi fyrst kjenne kvarandre. Dessutan er det spørsmål om infrastruktur og utemiljø er tilpassa alle aldersgrupper og personar med ulike funksjonsnivå. Organisering og utforming av så vel bustad som uteområde vil vera sentralt for at vi skal vera best mogleg sjølvhjelpne. Dessutan vil god tilgang på tenestetilbod (butikkar, fritidstilbod m.m.) og kollektivtilbod vera ein føresetnad for at folk skal ha gode liv.

5. Gjøvikregionmodellen

Modellen handlar om korleis vi forstår gode fellesskap i moderne busamfunn (Connected Living). I tillegg til å beskrive innhald og kravspek skal modellen beskrive planleggingsprosess og deltakarar i prosessen.

Connected Living

Gode fellesskap – moderne busamfunn – alle generasjonar – offentleg privat samarbeid

Det er neppe nokon eintydig definisjon av moderne busamfunn og Connected Living-omgrepet. Gjøvikregionmodellen peikar likevel på at aktuelle prosjekt i alle fall må ha i seg element av teknologiske løysingar, vera bygningsmessig tilpassa ulike behov og ha ein god infrastruktur slik at dette i sum svarar på korleis folk kan greie seg lengst mogleg utan hjelp frå hjelpeapparatet – vera sjølvhjelpne. Møteplassar både i og mellom blokker og hus, «det moderne klyngetunet», er peikt på som eit sentralt bilde på modellen. Det vil vera viktig å få i gang forskingsprosjekt om dei mange problemstillingane.

Moderne busamfunn vil måtte utvikle seg over tid og det må vera rom for diskusjon og tilpassing. Som eit utgangspunkt blir det foreslått at innhald og kravspek for eit moderne busamfunn i Gjøvikregionmodellen skal byggje på følgjande moment:

1. Gode fellesskap i moderne busamfunn der alle generasjonar bur om kvarandre er bilde på idégrunnlaget (moderne klyngetun)
2. Bumiljøet der bebuarane har gode fellesskap og kan hjelpe kvarandre gjev ein meirverdi i form av sosial kontakt, livskvalitet og folkehelse
3. Buområda har gode møte- og opphaldsplassar som byggjer på dei fysiske føresetnadene på staden – livet i og mellom husa
4. Planløysingar og infrastruktur er tilpassa alle generasjonar og ulike funksjonsnivå med tilgang på fellesrom/ fellesfunksjonar, gjesterom og moderne velferdsteknologi – mindre private areal og meir fellesareal og deling
5. Forholdet mellom bebuarane er kjenneteikna av frivilligheit der fellesgode, hjelpsamheit og delingsøkonomi står sentralt

I tillegg til innhald skal modellen beskrive planleggingsprosess og relevante aktørar i prosessen. Det er konstatert at planstrategiar og kommuneplanar må reviderast dersom visjonen om at «kommunane i Gjøvikregionen skal framstå som føregangskommunar gjennom god samfunnsplanlegging og utvikling av gode bumiljø» skal følgjast opp.

Å revidere planstrategiar og kommuneplanar er tidkrevjande prosessar. For inneverande kommunestyreperiode vart det derfor i staden bestemt å utarbeide ein regional strategi for utvikling av moderne busamfunn. I tillegg blir det foreslått at kommunane må ha (ta att) styringa av arealbruken og lage retningslinjer for saksbehandlinga:

1) Regional strategi

Formålet med ein regional strategi vil vera at kommunane får felles plangrunnlag for utvikling av moderne busamfunn (Connected Living) og blir bevisste på behovet for å utvikle nye løysingar. Samtidig vil eit regionalt dokument synleggjera at kommunane i Gjøvikregionen framstår som føregangskommunar!

2) Kommunal styring av arealbruken

Ein regional strategi for utvikling av moderne busamfunn vil vera eit overordna styringsdokument som kommunane skal byggje boligpolitikken sin på. Den enkelte kommune må leggje dokumentet til grunn for så vel kommuneplanens arealdel som reguleringsplanar, som er juridisk bindande dokument.

Connected Living

Gode fellesskap – moderne busamfunn – alle generasjonar – offentleg privat samarbeid

Private utbyggingsområde og private reguleringsplanar har kjenneteikna boligbygginga ei lengre periode. Sjølv om det er kommunestyra som vedtek reguleringsplanane, har samfunnsinteressene ofte kome i bakgrunnen. Skal Gjøvikregionen vera i førarsetet for å utvikle moderne busamfunn må kommunane ha sterkare styring av arealbruken, som betyr kapasitet og kompetanse i arealplanlegging.

3) Retningslinjer for saksbehandlinga

Plan- og bygningslova skal dekkje eit stort og komplekst område om arealbruk, bygg og anlegg. Det er lagt vekt på opne og føreseielege prosessar der alle som på ein eller annan måte blir påverka av planane skal ha høve til å medverke. Lova har reglar og tidsfrister for å gje uttale og klage på vedtak. Alt dette betyr at ein plan- og byggjeprosess både er omstendeleg og tidkrevjande. Det vil derfor vera ei viktig oppgave å forenkle prosessane mest mogleg.

Det blir foreslått å stramme opp saksbehandlinga med retningslinjer som skal trekkje søkjaren inn i behandlinga for å forenkle planprosessane. Målet skal vera betre resultat og redusert behandlingstid.

6. Regional strategi

Strategiane skal gjelde for framtidens boligbygging med uteområde og infrastruktur og for alle delar av kommunane. Fordi det vil vera til dels stor skilnad på bustadbygginga frå by til tettstad og grend, er det laga strategiar som beskriv områda kvar for seg men som har i seg dei same elementa for utbygging. Gjennomgåande element er

- møteplassar, klyngetun, fellesareal og fellesrom, og
- tilgang på tenestetilbod (butikkar, fritids- og kulturtilbod) og kollektivtilbod.

A. STRATEGIAR FOR BYER OG BYDELER

Klyngetunet blir assosiert med bygder og den gamle bondekulturen. Det «moderne klyngetunet» høyrer derimot like mykje heime i by og tettstad som på bygda. Kjenneteiknet på «moderne klyngetun» er at bebruarane har inngang til sitt hus eller leilegheit over eit felles areal eller gjennom eit felles rom – som da vil vera den naturlege møteplassen for bebruarane her. Det betyr at løysingar må kunne utviklast for blokker så vel som for mindre leilegheitsbygg og eineboligar, for eksisterande bygg så vel som for nybygg.

I tillegg må nødvendige tenestetilbod og kollektivtilbod vera tilgjengeleg. For byar og sentrumsområde bør det ikkje vera vanskeleg å ivareta slike omsyn. Både kommunale og private utbyggingar må i større grad vera utgangspunktet for å utvikle lokale sentrum eller bydelar. Eksempel er skular, barnehagar, omsorgssentre m.m. Her finst lokal som kantine, gymsal, toalettanlegg og uterom, som i tillegg til sitt primære føremål kan tene som møteplass og dermed grunnlag for eit lite sentrum i lokalsamfunnet.

B. STRATEGIAR FOR TETTSTADER

Tettstader har mykje av dei same kjenneteikna som byar og bydelar. Dette omfattar kommunesentrum og andre større sentrum i ei landkommune. Det er fyrst og fremst ein skalaforskjell der dimensjonane i ein tettstad er av ein heilt annan storleik enn i ein by. Boligløysingane vil likevel vera dei same – «moderne klyngetun» der bebruarane har inngang til sitt eige hus eller leilegheit over eit felles areal eller gjennom eit felles rom. På same måten som i by må nødvendig tenestetilbod og kollektitilbod vera tilgjengeleg. I mange tilfelle har tettstadene stutte avstandar til ulike tilbod. Både kommunale og private utbyggingar må også her vera utgangspunkt for å utvikle sentrum med å nytte fasilitetane i desse bygga til sentrumsfunksjonar i tillegg til sine primære føremål. Slike bygningar og uteområde vil vera fine møteplassar for lokalmiljøet.

Ein tettstad er langt meir oversiktleg enn ein by eller bydel. Dette betyr at folk her som regel kjenner kvarandre. Mange er medlemmar i lag og foreiningar som betyr at dei møtest og har eit godt utgangspunkt for å løyse andre utfordringar i fellesskap.

C. STRATEGIAR FOR GRENDER

For grender handlar det på mange måtar om å innføre klyngetunet på nytt. Men det vil måtte utviklast i nye og moderne versjonar. Kjenneteiknet vil også her vera at bebruarane har inngang til sitt eige hus eller leilegheit gjennom eit felles areal eller eit felles rom. Den desentraliserte busetjingsstrukturen vil på denne måten bli ivareteke av husklyngar utover på bygda til erstatning for spreidde einestader, som er typisk for dagens busetjing. Ny avløpsteknologi kan gjera slik utbygging enklare framover.

I grender manglar ofte ulike tenestetilbod og utfordringa vil vera korleis befolkninga kan få tilgang til desse. Mykje vil likevel kunne løysast med god tilrettelegging av kollektivtransport og felleskøyring i privat regi. Både kommunale og private utbyggingar må også her vera utgangspunkt for å utvikle møteplassar. Lag og foreiningar kjenneteiknar ofte grendene og mange stader er det grendehus og andre forsamlingslokal som er naturlege møteplassar. Frivilligheit og dugnadsånd er typiske trekk for livet i mange grender og er eit fortrinn for å skape fellesskapsløysingar.

For å gjennomføre strategiane er det foreslått følgjande tiltak:

I. STRATEGISK PLANSAMARBEID

For å styrke samarbeidet og kommunanes planlegging skal det etablerast eit breitt samarbeidsforum mellom næringsliv, forskning, kommune og regionale styresmakter. Samarbeidsforumet skal vera felles for dei fem kommunane i Gjøvikregionen og kome med innspel til nye løysingar for bolig- og samfunnsutviklinga og for planprosessane i kommunane. Kommunane på si side skal kunne bruke samarbeidsforumet for å få råd i sin samfunns- og bustadplanlegging.

Forumet skal også vurdere om lov- og regelverk og om statlege og regionale forventingar til kommunal planlegging fremjar eller hemmar gjennomføring av strategien. Vidare skal forumet vurdere finansieringsordningar. Det er peikt på at organisering er viktig dersom

Connected Living

Gode fellesskap – moderne busamfunn – alle generasjonar – offentleg privat samarbeid

samarbeidsforumet skal bli vellykka, og at Gjøvikregionen Utvikling, som regionens utviklingsorgan, kan ha ansvaret for å etablere og drifte eit slikt forum.

II. STRATEGIAR FOR STYRING AV AREALBRUKEN

Ei lenger periode har vore kjenneteikna av mange private utbyggingsområde og private reguleringsplanar. Sjølv om det er kommunestyra som vedtek reguleringsplanane, har samfunnsinteressene ofte kome i bakgrunnen. Det er viktig at kommunane gjev rammer og stiller krav til planlegginga. All utbygging må ivareta behovet for offentlege rom, parker, torg og andre samfunnsfunksjonar, som er sjølve fundamentet i all sentrumsutvikling.

Skal Gjøvikregionen vera i førarsetet for å utvikle moderne busamfunn må kommunane ha sterkare styring av arealbruken, som betyr kapasitet og kompetanse i arealplanlegging. For å bidra til god areal- og utbyggingspolitikk skal det etablerast ei plan- og byggesaksgruppe i regionen. Tett og hyppig kontakt mellom fagfolka vil bidra til å styrke både fag og kapasitet. Her må også private planleggjarar og utbyggjarar trekkjast inn. I tillegg vil god kontakt mellom fagfolka gjera det lettare å hjelpe kvarandre dersom saksmengde og bemanning tilseier det. Det er peikt på at Gjøvikregionen Utvikling kan vera ansvarleg for å få gruppa i gang, men at ho må vera sjølvgåande og ha tett dialog med rådmennene.

III. RETNINGSLINER FOR SAKSBEHANDLINGA

Plan- og bygningslova har ein plandel med kommuneplan (samfunnsdel og arealdel) og reguleringsplan (områderegulering eller detaljregulering), og ein byggesaksdel. Lova dekkjer eit stort og komplekst område om arealbruk, bygg og anlegg. Det er lagt vekt på opne og føreseielege prosessar der alle som på ein eller annan måte blir påverka av planane skal ha høve til å delta. Lova har reglar og tidsfrister for å medvirke, gje uttale og klage på vedtak. Alt dette betyr at ein plan- og byggesakprosess er både omstendeleg og tidkrevjande. Det vil derfor vera ei viktig oppgave å få til så gode og enkle prosessar som mogleg. Målet skal vera betre resultat og redusert behandlingstid.

7. Gjennomføring

Regional strategi for utvikling av framtidens bomiljø og lokalsamfunn har vore på høyring og i løpet av hausten 2017 har dei fem kommunestyra i Gjøvikregionen slutta seg til strategien. Vedtaka i kommunestyra har dermed gjeve klarsignal for at strategien skal gjennomførast.

For å få til god gjennomføring av strategien er det avgjerande å få til ei god forankring. Viktigaste målgruppa for forankringa er kommunale saksbehandlarar og private planleggjarar og utbyggjarar. I tillegg er kommunale politikarar, næringslivet generelt, regionale styresmakter, forskinga og befolkninga viktige for å få til ei god forankring.

Det er så langt (utgangen av november) arrangert arbeidsseminar for areal- og byggesaksfolka i Land- og Toten-kommunane. Tilsvarende arbeidsseminar er planlagt for fagfolka i Gjøvik kommune, men ikkje gjennomført.

Prosjektperioda blir avslutta ved utgangen av 2017. Deretter er det kommunane som vil ha ansvaret for gjennomføring av Gjøvikregionmodellen og den regionale strategien (Connected Living-konseptet).

Det er peikt på at Gjøvikregionen Utvikling kan ha ansvaret for etablering og drift av det planlagte samarbeidsforumet mellom næringsliv, forskning, kommune og regionale styresmakter. Det betyr at Gjøvikregionen Utvikling må bli tildelt denne oppgava og få ressursar til å gjera jobben. Viss ikkje må kommunane organisere eit samarbeid på annan måte for å drifte samarbeidsforumet.

Det er peikt på at Gjøvikregionen Utvikling òg kan vera «fødselhjelp» for den planlagte plan- og byggesaksgruppa. Denne gruppa er meint å vera sjølvgåande og ha tett dialog med rådmennene.

Med vedtaka i kommunestyra om å slutte seg til den regionale strategien for utvikling av bumiljø og lokalsamfunn er prosjektet i det store og heile gjennomført. Samtidig blir det peikt på ein del oppfølging som står att.

8. Konklusjon (vegen vidare)

Visjonen i prosjektet er at «kommunane i Gjøvikregionen skal vera føregangskommunar gjennom god samfunnsplanlegging og utvikling av gode bumiljø der folk er sjølvhjelpne.» Vedtaka i kommunestyra om å slutte seg til den regionale strategien har lagt eit grunnlag for å realisere visjonen.

Når prosjektperioda blir avslutta ved utgangen av 2017 går prosjektet over frå å vera ein pilot til å gå inn i drifta i kvar enkelt kommune. Likevel blir ein del fellestiltak vurdert som nødvendig for at Gjøvikregionmodellen (Connected Living-konseptet) skal bli lagt til grunn i framtidige boligprosjekt.

Det viktigaste tiltaket er å etablere ei ny styringsgruppe som får ansvaret for oppfølginga. Gruppa bør bestå av representantar for næringsliv, forskning, kommunar og regionale styresmakter. Gruppa vil sjølv måtte finansiere og organisere aktiviteten sin.

I tillegg blir det lista opp ein del tiltak som den nye styringsgruppa vil få på sin dagsorden:

- a) Etablere samarbeidsforum (planleggingsforum) mellom næringsliv, forskning, kommunar og regionale styresmakter.
- b) Arrangere arbeidsseminar for private planleggjarar og utbyggjarar saman med samfunnsplanleggjarar, andre planleggjarar og lederar av aktuelle hovudutval/ komitéar i kommunane. I tillegg vil Husbanken vera aktuell deltakar.
- c) Følgje opp konkrete prosjekt i den enkelte kommune.

Oppfølginga skal etter kvart utvikle ein modell for god samfunnsplanlegging og etablering av ei nærings-/ kompetansekylnge.

Vedlegg:

- Gjøvikregionmodellen – datert 25.01.17
- Regional strategi for utvikling av framtidens bomiljø og lokalsamfunn – datert 14.06.2017
- Økonomisk status (Revidert budsjett 2017 med stipulert resultat – datert 19.12.17)