

NTL KOMMUNAL- OG  
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Vår ref.: 126547/2016 - 2016/10918

Deres ref.:  
Dato: 16.09.2016

## Kunngjøring: Bærekraftige byer og sterke distrikter – innspill til ny stortingsmelding

Vi oversender med dette Østfold fylkeskommunes innspill til ny stortingsmelding, vedtatt av Fylkesutvalget 15. september 2016.

Med hilsen

*Dokumentet er elektronisk godkjent og signert av*

Elin Tangen Skeide  
fylkesplansjef

Saksnr.: 2016/10918  
Løpenr.: 102797/2016  
Klassering:  
Saksbehandler: Elin Tangen Skeide

## Møtebok – Saksframlegg

|                                |                        |                            |
|--------------------------------|------------------------|----------------------------|
| Behandlet av<br>Fylkesutvalget | Møtedato<br>15.09.2016 | Utvalgssaksnr.<br>158/2016 |
|--------------------------------|------------------------|----------------------------|

## Bærekraftige byer og sterke distrikter – innspill til ny stortingsmelding

### Vedlegg

- 1 [Regjeringens diskusjonsnotat](#)
- 2 [Innspill fra samarbeidsalliansen Osloregionen](#)

### Bakgrunn for saken

Regjeringen skal tidlig i 2017 legge frem en stortingsmelding om politikk for både byer og distrikter. Distriktspolitikk og politikk for byer er ofte sett som motsetninger og har stort sett blitt behandlet i separate stortingsmeldinger. Nå samles disse i en melding. Hensikten er å sikre bærekraftig vekst og verdiskaping i hele landet, og regjeringen ønsker å se hvordan by og distrikt kan trekke i samme retning. Utfordringen er å styrke den økonomiske utviklingen, levekårene og attraktiviteten for innbyggere, næringsdrivende og besøkende, samtidig som klimagassutslippene og arealforbruket reduseres. Det er åpnet bredt for innspill til utarbeidelsen av meldingen. Siste mulighet for innspill er september 2016.

### Fakta

Normalt har samfunnet liten innflytelse på utarbeidelsen av stortingsmeldinger. Det er ingen offentlig høring som i regionalt og kommunalt planarbeid. Det åpnes av og til opp for innspill underveis i utarbeidelsen. I utarbeidelsen av denne stortingsmeldingen har imidlertid regjeringen invitert bredt ut til innspill. Det har også vært avholdt enkelte regionale innspillmøter. Det nærmeste som har vært avholdt Østfold har vært i Oslo. Møtet ble arrangert i forbindelse med Bykonferansen for «Plansatsing mot store byer» på Litteraturhuset i Oslo. Eventuelle innspill må gis senest september 2016. Innspill kan gis av enkeltpersoner, organisasjoner eller andre samfunnsaktører og behøver ikke gis gjennom en formell prosess. Innspill kan gis på hjemmesiden [www.byerogdistrikter.no](http://www.byerogdistrikter.no).

Det er ingen føringer på hvilke innspill som er ønsket, men regjeringen har utarbeidet et diskusjonsnotat som man kan ha som utgangspunkt. Følgende temaer er angitt:

- [Vekstkraftige bo- og arbeidsmarkeder i hele landet](#)
- [Distriktspolitikk under nye forutsetninger](#)
- [Samordnede løsninger og attraktive bymiljø](#)
- [Utfordringer i hovedstadsregionen](#)

## Andre innspill

Osloregionen har gitt innspill på vegne av sine medlemmer. Innspillet er utarbeidet i faggruppen for areal- og transport, hvor alle regioner og fylker i samarbeidsalliansen er representert, og vedtatt av styret 31.05.16. I Osloregionens innspill er det lagt vekt på å spisse innspillet for å tydeliggjøre hovedstadsregionens utfordringer som skiller seg ut fra andre deler av landet. Følgende vedtak ble fattet (se vedlegg for hele notatet):

*1. Osloregionen har som utgangspunkt at en flerkjernet utvikling på Østlandet er en forutsetning for å styrke regionens internasjonale konkurransekraft, og en helt nødvendig del av den kursendringen som må til for å nå nasjonale og regionale klimamål og håndtere sterk vekst innenfor rammene av en bærekraftig utvikling.*

*2. InterCity-utbyggingen og andre store nasjonale samferdselsinvesteringer på Østlandet gir unike muligheter både til utvidelse av arbeidsmarkedsregioner og utvikling av miljøvennlige og mer konkurransedyktige byer på Østlandet. For å unngå at bedre kommunikasjon kun resulterer i større innpendling til Oslo og flere lange arbeidsreiser, må de regionale bykjernene på Østlandet bli tilstrekkelig attraktive for arbeidsplassetablering og befolkningsvekst. En slik utvikling må understøttes av helhetlig og forutsigbar virkemiddelbruk på tvers av forvaltningsnivåene, og et samspill byregionene imellom.*

*3. Osloregionen ber regjeringen oppnevne et utvalg for flerkjernet utvikling på Østlandet, som gir anbefalinger om en nasjonal politikk med forslag til virkemidler. Utvalget må vurdere dagens utviklingstrender og utfordringsbilde, drøfte aktuelle virkemidler og samspill mellom virkemidler og virkemiddeleiere.*

Østlandssamarbeidet har ikke gitt innspill, men har vært løpende orientert om arbeidet i Osloregionen. Det innebærer at det ikke er gitt et koordinert innspill på vegne av bare fylkeskommunene.

Flere fylkeskommuner har gitt innspill, blant annet Hedmark, Telemark, Trøndelag, Møre og Romsdal og Troms. Østfold fylkeskommune har deltatt i arbeidet med Osloregionens innspill og har arrangert et Planforum med stortingsmeldingen som tema for å løfte fram muligheten for å gi innspill også for kommunene.

## Fylkesrådmannens vurdering

### Hensikt med innspillet

Hensikten må være å få fram behov som er særskilt for Østfold. Det er mange som er opptatt av distriktspolitikk, men for resten av Norge er ikke våre distriktskommuner «distrikt nok». Østfolds særskilte utfordringer har vi fått et godt innblikk i gjennom arbeidet med

Regional planstrategi og Næringsriket Østfold. Et innspill fra Østfold bør ta utgangspunkt i dette arbeidet. Samtidig er dette anledningen til å ta den regionale rollen på alvor. I en stortingsmelding er det de store grepene som tas, det er derfor viktig å synliggjøre de *regionale* utfordringene. Noen av våre utfordringer har vi til felles med randsonen rundt Oslo, andre utfordringer kan skyldes vår særegne beliggenhet mot Sverige, eller vår særegne historie og kultur.

### **Østfolds utfordringer – Regional planstrategi**

I høringsutkastet til Regional planstrategi er følgende utfordringer og innsatsområder prioritert:

- 1) Øke antall arbeidsplasser mer enn befolkningsveksten, fordi tilgang til og muligheter for arbeid er en av de absolutt viktigste faktorene for velferd. Sysselsettingsandelen vil øke og levekårene vil bli bedre. Samtidig tilrettelegge for fortsatt sterk befolkningsutvikling (høy innflytting), fordi dette igjen vil stimulere lokalt næringsliv til vekst, og det vil gi arbeidsplasser i kommunene. For å sikre dette må det tas hensyn til en variert nærings-, areal- og befolkningsstruktur i fylket.
- 2) Samordne innsatsen for utviklingen av fremtidens kompetanse, slik at flest mulig mennesker i Østfold blir i stand til å bidra til verdiskapingen og nyte godt av et bærekraftig velferdssamfunn og et aktivt medborgerskap. Innsats på helhetlig skoleløp, fullføring av videregående skole og økt andel med høyere utdanning, høyskole og FoU som støtter regionalt næringsliv, og et næringsliv som legger til rette for mer forskning og innovasjon.

Utfordringene med minkende sysselsettingsandel er sammensatt. Østfold har ligget i «oljeskyggen» i mange år og hatt svakere utvikling i arbeidsplassveksten enn mange andre deler av landet. Dette kan i stor grad tilskrives sterk kronekurs. Nå som kronekursen er svekket går det bedre med næringslivet i Østfold. Likevel er ikke dette eneste forklaring på Østfold utfordringer.

### **Bærekraftig utvikling av randsonen til hovedstaden**

Å ligge i randsonen til hovedstaden har også innvirkning. Effekten av nærheten til hovedstaden er imidlertid delt for fylket. De nordligste kommunene har større vekst enn de sørligste, siden disse inngår i Oslo og Akershus` pendleromland. E6-utbyggingen er et eksempel på at beliggenheten har nasjonal interesse og dermed har fått en nasjonal investering som også gavner regional utvikling. Likevel så vi i utredningsarbeidet til revideringen av Osloregionens areal- og transportstrategi, at 90% av veksten i Osloregionen de siste 10 årene har kommet i Oslo og Akershus, og disse fylkene har gjennom felles planarbeid nå lagt til rette for en massiv boligbygging. Reisetid spiser av fritiden og er derfor viktig for folk. Innspillet fra Osloregionen påpeker at InterCity-utbyggingen også gavner byene utenfor Oslo fordi det kan få flere til å bosette seg der. IC-utbyggingen er derfor ønsket. Men for å unngå at det kun er den prissensitive delen av befolkningen som velger å bo i Østfold, må samtidig de regionale byene bli tilstrekkelig attraktive også for arbeidsplassetablering. For at Østfold skal kunne beholde, kunne videreutvikle og dra nytten av økt kompetanse, må byene kunne tilby attraktive arbeidsplasser og boområder. De to

innsatsområdene i Regional planstrategi henger derfor tett sammen og kan ikke skilles fra hverandre.

### **Behov for kunnskapsbasert og målrettet virkemiddelbruk**

Utviklingen av fremtidens kompetanse og næringsliv, samt utvikling av attraktive byer og tettsteder må i hovedsak gjøres av regionen selv. Samtidig må det ikke underslås at det er behov for virkemidler. «Oslo-suget» er kraftig, og mange bedrifter og arbeidstakere knytter både image og identitet til storbylivet. Å ligge i randsonen til denne magneten er en særskilt utfordring Østfold deler med de øvrige randson fylkene og –kommunene rundt Oslo. Disse områdene er samtidig preget av å falle mellom to stoler ved at de hverken er «storby» eller «distrikt». Storregionen anses å dra store fordeler av beliggenheten ved Oslo, det er i stor grad et felles bo- og arbeidsmarked, og næringslivet kan lett samarbeide på tvers av fylkesgrensene. Dette avspeiles i andelen regionale utviklingsmidler fra staten og invitasjon til ulike statlige utviklingsprogrammer.

Kampen om statlige virkemidler blir ofte en ørkesløs argumentasjon hvor fylkene står mot hverandre. Men drøftingen handler like mye om innretningen av dem er riktig og om de faktisk virker, som om størrelsen. Et eksempel er utfordringer på folkehelseområdet. Høgskolen i Østfold har forsket på hvordan inntektssystemet for kommunene slår ut. De mener at det i flere sammenhenger ikke utjevner sosiale ulikheter mellom kommunene etter intensjonen. I noen tilfeller så forsterker det til og med slike ulikheter. Fylkesrådmannen vil påpeke at også dette temaet er avgjørende for at vi skal kunne lykkes med å utvikle attraktivitet nok for fremtidens kompetanse og arbeidsliv. Et annet eksempel er den spesielle strukturen hvor Oslo er omkranset med et omland med mange mellomstore byer. De mellomstore byene utgjør en stor del av befolkningen i regionen, men har få virkemidler. Skal samspillet mellom storby og distrikt lykkes forutsetter det en bedre forståelse av de mellomstore byenes rolle, både lokalt og regionalt. Fylkesrådmannen mener derfor det er på sin plass å be om en nasjonal politikk med gjennomgang av og forslag til virkemidler for å balansere utviklingen og få en reell bærekraftig og flerkjernet utvikling i hele Osloregionen. Det må både ses på avtaleregimet, økonomiske virkemidler, lokaliseringspolitikken, organisering og nivåer, forskning og planlegging. Gjennomgangen av virkemidler må også se på hvordan den sosiale dimensjonen kan håndteres.

### **Sterkere regioner**

Østfold fylkeskommune har som regional utviklingsaktør tatt viktige regionale grep for å understøtte en bærekraftig utvikling: Vi vedtok i 2009 en nyskapende fylkesplan med retningslinjer for arealbruken i kommunene, vi innførte biogass og setebelter i bussene, vi har utviklet et attraktivt tilbud for elbillading, det er utviklet en kompetanseplan med fokus på både næringslivets behov, effekten for folkehelsen og behovet for samordning, og det utvikles nå en næringsplan med fokus på bl.a. smart spesialisering, for å nevne noen satsinger. Østfold fylkeskommune ser i sterkere grad enn før virkemidlene i sammenheng, og er opptatt av å styrke det regionale perspektivet bl.a. gjennom partnerskap med kommunene. Vi har nylig utviklet en skolebruksplan hvor samfunnsperspektivet er integrert og hvor lokaliseringen og utviklingen av skolene også ses som et viktig bidrag til å utvikle attraktive byer.

Det regionale perspektivet er avgjørende for at Østfold og Osloregionen i fellesskap skal klare å nå målet om en bærekraftig utvikling av både byene og distriktene. Uansett utfall for kommunereformen har regjeringen varslet at dagens fylkeskommuner skal erstattes av sterkere regioner. Det vil være nødvendig å styrke og synliggjøre disse regionene som samfunnsutvikler og regional utviklingsaktør. Fordelen med regionalt organiserte fagmiljøer er nærheten til kommunene. Nasjonale kompetansesentre kan bidra med fag og være nyttige som formidlere av ny forskning og utvikle pilotprosjekter, men regionene har større forutsetninger for å finne de rette virkemidlene og bidra til å gjennomføre ulike forsøk ut ifra de lokale og regionale forutsetningene.

Gjennom regionale planer er det sikret god medvirkning. Dette gjør planene til en arena for kompromisser som har balansert ulike interesser mot hverandre. Prosessene bidrar til å motarbeide polarisering, og fremmer de regionale styrkene og samarbeid i regionen. I mange statlige programmer glemmes imidlertid fylkeskommunens viktige rolle, staten henvender seg for ofte direkte til kommunene, som Fremtidens byer og Byregionprogrammet. Statlige prosesser, f.eks. KVVU'er, gjennomføres som selvstendige, parallelle prosesser etter eget lovverk, hvor regionale erfaringer, vurderinger og vedtak tilsidesettes. Dette motarbeider det fylkeskommunen og regionen har oppnådd, ved at det undergraver tilliten til de regionale prosessene etter plan- og bygningsloven, og bidrar dessuten sterkt til forsinkelser, økte kostnader og byråkrati. I konfliktsaker opplever fylkeskommunene at det regionale perspektivet litt for ofte må vike for det lokale når staten må fatte avgjørelsen. Østfold fylkeskommune mener at alt dette bidrar til å undergrave fylkeskommunenes samordnings- og utviklingsrolle. Denne viktige rollen krever at regionene får en tydelig, selvstendig stemme, tillit i sine vurderinger og handlingsrom til å utvikle et målrettet virkemiddelapparat.

## Fylkesrådmannens anbefaling

Det er et samordnet, politisk mål å oppnå flerkjernet utvikling i Osloregionen. Østfold fylkeskommune viser til at beliggenhet i randsonen av hovedstaden gir noen særskilte utfordringer. Østfold fylkeskommune har følgende innspill til arbeidet med stortingsmeldingen om bærekraftige byer og sterke distrikter:

1. De mellomstore byene rundt Oslo utgjør en stor del av befolkningen i regionen, men har få virkemidler. Skal samspillet mellom storby og distrikt lykkes forutsetter det en bedre forståelse av de mellomstore byenes rolle, både lokalt og regionalt. Det er behov for en nasjonal politikk med gjennomgang av, og forslag til, virkemidler for å balansere utviklingen og få en reell bærekraftig og flerkjernet utvikling i hele Osloregionen. Det må både ses på avtaleregimet, økonomiske virkemidler, lokaliseringspolitikken, organisering og nivåer, forskning og planlegging. Gjennomgangen av virkemidler må også se på hvordan den sosiale dimensjonen kan håndteres.
2. Det regionale perspektivet er avgjørende for at Østfold og Osloregionen i fellesskap skal klare å nå målet om en bærekraftig utvikling av både byene og distriktene. Regionene har størst forutsetninger for å finne de rette virkemidlene og bidra til å gjennomføre ulike forsøk ut ifra de lokale og regionale forutsetningene.

3. Gjennom regionale planer er det sikret god medvirkning. Dette gjør planene til en arena for kompromisser som har balansert ulike interesser mot hverandre. Prosessene bidrar til å motarbeide polarisering, og fremmer de regionale styrkene og samarbeid i regionen. Fylkeskommunenes samordnings- og utviklingsrolle må understøttes av staten. Denne viktige rollen krever at regionene får en tydelig, selvstendig stemme, tillit i sine vurderinger og handlingsrom til å utvikle et målrettet virkemiddelapparat.

Sarpsborg, 19. august 2016

Odd Roald Andreassen  
kst. fylkesrådmann

Hilde Brandsrud  
fylkesdirektør

### **Fylkesordførers behandling**

Ingen endring.

### **Fylkesordførers forslag til vedtak**

Det er et samordnet, politisk mål å oppnå flerkjernet utvikling i Osloregionen. Østfold fylkeskommune viser til at beliggenhet i randsonen av hovedstaden gir noen særskilte utfordringer. Østfold fylkeskommune har følgende innspill til arbeidet med stortingsmeldingen om bærekraftige byer og sterke distrikter:

1. De mellomstore byene rundt Oslo utgjør en stor del av befolkningen i regionen, men har få virkemidler. Skal samspillet mellom storby og distrikt lykkes forutsetter det en bedre forståelse av de mellomstore byenes rolle, både lokalt og regionalt. Det er behov for en nasjonal politikk med gjennomgang av, og forslag til, virkemidler for å balansere utviklingen og få en reell bærekraftig og flerkjernet utvikling i hele Osloregionen. Det må både ses på avtaleregimet, økonomiske virkemidler, lokaliseringspolitikken, organisering og nivåer, forskning og planlegging. Gjennomgangen av virkemidler må også se på hvordan den sosiale dimensjonen kan håndteres.
2. Det regionale perspektivet er avgjørende for at Østfold og Osloregionen i fellesskap skal klare å nå målet om en bærekraftig utvikling av både byene og distriktene. Regionene har størst forutsetninger for å finne de rette virkemidlene og bidra til å gjennomføre ulike forsøk ut ifra de lokale og regionale forutsetningene.
3. Gjennom regionale planer er det sikret god medvirkning. Dette gjør planene til en arena for kompromisser som har balansert ulike interesser mot hverandre. Prosessene bidrar til å motarbeide polarisering, og fremmer de regionale styrkene og samarbeid i regionen. Fylkeskommunenes samordnings- og utviklingsrolle må understøttes av staten. Denne viktige rollen krever at regionene får en tydelig, selvstendig stemme, tillit i sine vurderinger og handlingsrom til å utvikle et målrettet

virkemiddelapparat.

### **Fylkesutvalgets behandling:**

#### **Representanten Johan Edvard Grimstad (Sp) framsatte følgende tilleggsforslag:**

##### *Punkt 4:*

Østfold Fylkeskommune mener at aspektet med de bynære distriktene og bygdeområdene på Østlandet må hensyntas. Det må være ambisjoner også for slike områder og for tettsteder og lokalsamfunn.

##### **Votering:**

Johan Edvard Grimstads forslag fikk 1 stemme og falt (Sp).  
Fylkesordførers forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

### **Fylkesutvalgets vedtak 15.09.2016:**

Det er et samordnet, politisk mål å oppnå flerkjernet utvikling i Osloregionen. Østfold fylkeskommune viser til at beliggenhet i randsonen av hovedstaden gir noen særskilte utfordringer. Østfold fylkeskommune har følgende innspill til arbeidet med stortingsmeldingen om bærekraftige byer og sterke distrikter:

1. De mellomstore byene rundt Oslo utgjør en stor del av befolkningen i regionen, men har få virkemidler. Skal samspillet mellom storby og distrikt lykkes forutsetter det en bedre forståelse av de mellomstore byenes rolle, både lokalt og regionalt. Det er behov for en nasjonal politikk med gjennomgang av, og forslag til, virkemidler for å balansere utviklingen og få en reell bærekraftig og flerkjernet utvikling i hele Osloregionen. Det må både ses på avtaleregimet, økonomiske virkemidler, lokaliseringspolitikken, organisering og nivåer, forskning og planlegging. Gjennomgangen av virkemidler må også se på hvordan den sosiale dimensjonen kan håndteres.
2. Det regionale perspektivet er avgjørende for at Østfold og Osloregionen i fellesskap skal klare å nå målet om en bærekraftig utvikling av både byene og distriktene. Regionene har størst forutsetninger for å finne de rette virkemidlene og bidra til å gjennomføre ulike forsøk ut ifra de lokale og regionale forutsetningene.
3. Gjennom regionale planer er det sikret god medvirkning. Dette gjør planene til en arena for kompromisser som har balansert ulike interesser mot hverandre. Prosessene bidrar til å motarbeide polarisering, og fremmer de regionale styrkene og samarbeid i regionen. Fylkeskommunenes samordnings- og utviklingsrolle må understøttes av staten. Denne viktige rollen krever at regionene får en tydelig, selvstendig stemme, tillit i sine vurderinger og handlingsrom til å utvikle et målrettet virkemiddelapparat.

Sarpsborg, 30. august 2016



Ole Haabeth  
fylkesordfører



1#13:12d3e62-8e8e-43d0-96db-796800f1ae90:10