



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 31

(2002–2003)

Storbymeldingen

Om utvikling av storbypolitikk

Det er i byer

Det er i byene vi ser
de sterkeste solnedgangene
De som ligner øyeblikk i alles liv
rett før mørket synker ned i oss
Vi ser det siste lyset
idet det stryker over byen
og får de skarpe, stemte
konturene av tak og åser
til å synge
Det er i byene
solen virkelig går ned
Husene utstråler samme mørke
som natten selv
der den forvandler torg og plasser
til glattceller, til
hule klingende rom
for ensomme skritt
Det er i byer
solnedgangene ligner
på byene selv, på deres oppgang
lysende storhet, fall
og undergang
Og det er bare i byer
månen kan finne en ensomhet
like stor
som sin egen

Stein Mehren

Fra «Nattmaskin», 1998

Innhold

1	Innledning: Storbymeldingens mål og perspektiver	7	3.3	Miljø, boforhold og attraktive byområder	37
1.1	Det politiske grunnlaget for en storbypolitikk	7	3.3.1	Sammenhenger mellom byspredning og miljøkonsekvenser ...	37
1.1.1	Norske storbyer	8	3.3.2	Arena for bykultur og det gode byliv ..	38
1.1.2	Dialog og parallelle prosesser	8	3.4	Storbyregionenes næringsstruktur	40
1.1.3	Storbymeldingen og forholdet til andre politiske dokumenter	11	3.4.1	Strukturendringer og storbyfordeler ..	40
1.2	Regjeringens strategier og prinsipper for en styrket storbypolitikk	11	3.4.2	Norske storbyer i konkurranse for økonomisk utvikling	42
1.2.1	Samarbeid, dialog og koordinering overfor storbyene	13	3.5	Innvandringens betydning for verdiskaping og kulturell utvikling	45
1.2.2	Storbyene skal få større ansvar og handlingsrom	13	3.6	Befolkning og boligsituasjon	49
1.2.3	Storbyenes regionale og nasjonale rolle	13	3.6.1	Trekk ved storbybefolkningen	49
1.2.4	Bærekraftig byutvikling og byvekst ..	13	3.6.2	Boligsituasjonen i storbyregionene	52
1.2.5	Storbyenes sosiale utfordringer	14	3.7	Levekårs- og inntektsforskjeller	56
1.3	Meldingens oppbygging	15	3.7.1	Levekårsforskjeller og segregasjon ...	56
			3.7.2	Inntektsforskjeller	59
2	Samordning av statlig politikk	17	4	Storbyenes regionale og nasjonale rolle	63
2.1	Bedre samordning av statlig politikk	17	4.1	Vekstkraftige regioner – storbyene som drivkraft	63
2.2	Storbyene skal få større ansvar og handlingsrom	18	4.2	Storbypolitikk inngår i en helhetlig regionalpolitikk	65
2.2.1	Modernisering av kommunesektoren	18	4.3	Storbyene vektlegger kultur, kompetanse og kreativitet	71
2.2.2	Statlige reformer og satsingsområder	20	4.4	Storbyens og regionens identitet	72
2.3	Generalistkommunesystemet og et system med kommunal oppgavedifferensiering	22	4.5	Vekst i hele landet – statlig lokalisering og dynamiske klynger	75
2.3.1	Ny oppgavefordeling innen rusomsorgen	23	4.6	Innovasjon og verdiskaping – samspill med bredere kompetansemiljøer	76
2.3.2	Nærmere om forsøk med kommunal oppgavedifferensiering i storbyene	23	5	Samarbeid om bærekraftig storbyutvikling	81
2.3.3	Forsøkssøknader fra storbyene	24	5.1	Nasjonale mål for storbyutviklingen ..	81
2.3.4	Evalueringsforsøkene	26	5.1.1	Rollefordeling og samspill	81
2.3.5	Forsøk med endret ansvarsdeling for transportsektoren i byområder	26	5.1.2	Bedre dialog og statlig koordinering ..	82
2.4	Storbyenes økonomi	26	5.2	Byutviklingspolitikk og markedsdynamikk	82
			5.2.1	Verdistigning og sosiale effekter	82
			5.2.2	God byplanlegging – en forutsetning for effektive markeder	84
3	Storbyregionene – bystruktur, befolkning og næringsstruktur	31	5.2.3	Statens rolle som stor eier og aktør i storbyene	86
3.1	Innledning	31	5.3	Bedre samordnet areal- og transportpolitikk	88
3.2	Storbyvekst i Norge	31	5.3.1	Byspredning og fortettningsstrategier ..	88
3.2.1	Generelt om urbanisering	31	5.3.2	Bytransport og satsing på kollektivtrafikk	90
3.2.2	Flyttemønstre – preferanser for arbeid og utdanning	31			
3.2.3	Storbyregioner – senter og omland ...	35			

5.3.3	Samarbeid på tvers av kommunegrensene	90	6.6	Helse	123
5.4	Boligpolitikk og bymiljø	93	6.6.1	Psykisk helse	123
5.4.1	Byutvikling skaper ulikhet mellom områder	93	6.6.2	Dødelighet	124
5.4.2	Ubalanser på boligmarkedet	94	6.6.3	Miljø og helse	124
5.4.3	Utvikling av gode byboliger	94	6.6.4	Folkehelsepolitikken	124
5.4.4	Byfornyelse	96	6.7	Innvandrere i det norske samfunn ...	125
5.4.5	Bymiljøspørsmål	97	6.7.1	Deltakelse i det norske samfunn	125
5.4.6	Kultur og kulturminner	99	6.7.2	Bomiljø	126
5.5	Effektive virkemidler i byutvikling	99	6.7.3	Diskriminering og inkludering	127
5.5.1	Bedre utnyttelse av privat sektors kompetanse og mer fleksible styringsformer	99	6.7.4	Brukerorientering – den multikulturelle utfordringen	127
5.5.2	Bruk av utbyggingsavtaler	100	6.8	Barn og unge i storbyene	128
5.5.3	Modernisering av planlovgivningen	105	6.8.1	Barn som målestokk i byutviklingen	128
5.5.4	Modernisering av bygningslovgivningen og byggesaksbehandlingen	107	6.8.2	Utfordringer i barnehagene	129
6	Sosiale utfordringer i storbyene .	111	6.8.3	Den flerkulturelle skolen	131
6.1	Levekår og sosiale spørsmål i storbypolitikken	111	6.8.4	Barne- og ungdomskriminalitet.....	133
6.2	Vanskeligstilte på boligmarkedet	112	6.8.5	Statens rolle for barns oppvekstmiljø i storbyene	134
6.2.1	Fokus på svake grupper	112	6.9	Arbeid for trygghet – mot hverdagskriminalitet	134
6.2.2	Bostedsløse	114	6.10	Kirken i storbyen	136
6.2.3	Storbyenes strategier for vanskeligstilte på boligmarkedet	115	6.11	Storbyer med muligheter og velferd for alle	137
6.3	Fattigdom i storbyene	116	7	Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser	139
6.3.1	Lavinntektsgrupper og fattigdomsproblemer	117	Vedlegg		
6.3.2	Mål og strategier i arbeidet mot fattigdom	118	1	Utredninger og referanser	140
6.4	Arbeidsledighet og kvalifisering	119	2	Norske storbyregioner	141
6.5	Rus-problemer	120	3	Inntektsforskjeller og lavinntekts situasjonen i storbyene	147
			4	Storbyenes økonomiske situasjon	152
			5	Kart om storbyutvikling	156



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 31

(2002–2003)

Storbymeldingen

Om utvikling av storbypolitikk

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 9. mai 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning: Storbymeldingens mål og perspektiver

Regjeringen tegner i denne stortingsmeldingen et bredt bilde av norske storbyer og storbyregioner, og trekker opp perspektiver for en langsiktig storbypolitikk.

Storbyene spiller en viktig rolle for verdiskaping og hele landets utvikling, og for internasjonalt samarbeid og kontakt. Samtidig møter storbyene betydelige sosiale utfordringer og må løse oppgaver og problemer som følger av vekst knyttet til infrastruktur, boligtilbud, arealbruk, miljø, levekår, m.v. Derfor vil regjeringen sette fokus på storbyenes utvikling ut fra ulike hensyn – sosiale, kulturelle, økonomiske og miljømessige.

Storbyene er mer og mer knyttet sammen med sitt omland. Både i økonomisk og sosial forstand er storbyene og deres nære omland deler av samme funksjonelle storbyregion.

Dette er et perspektiv regjeringen vil legge vekt på i utviklingen av en storbypolitikk. Regjeringen vil utvikle en storbypolitikk der staten fokuserer på storbyene og storbyregionenes muligheter og utfordringer i sammenheng.

Storbypolitikkenes mål er:

- Gi alle likeverdige muligheter til å leve det gode liv i storbyen gjennom sosial og økonomisk velferd og en hverdag i trygghet.
- Sikre bedre balanse mellom landsdeler og regioner i forhold til befolkningsvekst og velferdsutvikling
- Bedre utnyttelse av storbyenes fortrinn og muligheter for å oppnå større verdiskaping og grunnlag for økt velferd i hele landet

1.1 Det politiske grunnlaget for en storbypolitikk

Utgangspunktet for regjeringens storbypolitikk er prinsippene for modernisering av offentlig sektor og det verdigrunnlaget som ble formulert i bl.a. i Sem-erklæringen, der det blant annet heter:

«Livet i byene gir rike muligheter til mangfold og kulturmøter. Også distriktene er avhengig av fungerende byer og regionsentre. Samarbeidsregjeringen legger til grunn at det ikke er en motsetning mellom gode vilkår for byene og

vekstkraftige distrikter. (...) Samarbeidsregjeringen vil føre en aktiv og positiv storbypolitikk som legger til rette for næringsutvikling og gode oppvekstvilkår for barn. Det er viktig at byene settes i stand til å løse fattigdomsproblemene. Samarbeidsregjeringen (...) vil sette fokus på storbyens sosiale problemer, integrering av innvandrere, miljøproblemer knyttet til samferdsel og knutepunktsfunksjoner knyttet til utviklingen av sitt omland.»

Det gode liv i storbyene

Regjeringen mener alle skal ha frihet til å bosette seg der de ønsker. Byenes sterke vekst de siste ti årene er et resultat av bedrifters lokalisering og enkeltpersoners bostedsvalg. Regjeringen vil legge til rette for at byene kan gi alle sine innbyggere mulighet til et godt liv. Det forutsetter attraktive, funksjonelle og miljøvennlige storbyer og tilrettelegging for en grunnleggende sosial og økonomisk velferd, gode levekår, en trygg hverdag og konkurransedyktige økonomiske rammer for bedrifter og næringsliv.

Vekstkraftige regioner

Regjeringen vil stimulere vekstkraftige regioner som fungerer som drivkraft i den nasjonale og regionale verdiskapningen. Byene er sentre for kunnskap, kapital, kreativitet og innovasjon. Regjeringen har som mål å videreutvikle vekstkraftige regioner i alle deler av landet for å sikre en balansert utvikling. Storbyene spiller en sentral rolle i denne utviklingen. Samtidig ønsker regjeringen at storbykommunene selv må definere sine roller. Regjeringens storbypolitikk skal bygge opp under og styrke storbyenes nasjonale og regionale rolle.

Samarbeid og koordinering overfor storbyene

Storbyene og storbyregionene er i særlig grad utsatt for de negative konsekvensene av manglende koordinering av statlig politikk. Behovet for bedre samordning av statlig politikk forsterkes i større kommuner og storbyregioner pga. større press og belastning på infrastruktur, boliger, sosialtjeneste og andre sentrale forhold. På grunn av sine knutepunktsfunksjoner, regional rolle og befolknings- og næringsmessige tyngdepunkt er storbyregionene også viktige aktører og leverandører i forbindelse med gjennomføringen av nasjonale politikk.

Modernisering av kommunal sektor: Mer ansvar og handlingsrom

Storbymeldingen følger opp prinsippene for regjeringens moderniseringsarbeid slik det blant annet er redegjort for i Moderniseringsredegjørelsen. Regjeringen mener det er kommunene selv som skal prioritere ressursbruken og ha hovedansvaret for sin utvikling. En slik politikk vil skape gode forutsetninger for en effektiv og moderne offentlig sektor. Statens ansvar er å gi kommunene best mulige rammevilkår og størst mulig lokal handlingsfrihet, og gjennom nasjonale virkemidler ivareta avveiningen mellom likeverdighet i rettigheter og hensynet til lokal handlingsfrihet i offentlig tjenesteyting.

1.1.1 Norske storbyer

Storbyer i norsk forstand er de seks store landsdelssentrene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø. Vel halvparten av Norges befolkning bor i disse seks storbyregionene. I en egen ramme vises bruken av begrepene storby og storbyregion i denne meldingen. Det er flere norske byer som har en viktig regional rolle, og det er flere byregioner med en stor befolkning, men regjeringen har valgt på fokusere på de seks byene ut fra en samlet vurdering av størrelse og rolle i sin landsdel. Over lang tid har samfunnet gjennomgått en sentralisering på mange områder, og storbyregionene har hatt større vekst i befolkning og arbeidsplasser enn resten av landet. Utfordringer knyttet til denne veksten vil stå sentralt i storbypolitikken.

1.1.2 Dialog og parallelle prosesser

Regjeringen har lagt vekt på å utvikle storbypolitikken sammen med storbyene, og har også invitert Drammen og Fredrikstad med i dette samarbeidet. De to er store byer som har spesielle roller i forhold til utviklingen i Oslo-regionen. Regjeringen har ført en aktiv dialog med storbyene om politikk for å møte utfordringene. Dialogen har foregått gjennom hele meldingsprosessen, både på politisk og på administrativt nivå. Gjennom dialogen har storbyene reist en rekke sentrale spørsmål, samtidig som regjeringen har utfordret storbyene til diskusjon om storbyenes visjoner for sin framtid. Regjeringen tar i meldingen opp flere spørsmål storbyene har reist. I storbyene har dialogen og prosessen rundt storbymeldingen også bidratt til økt fokus på storbyenes rolle og visjo-

Boks 1.1 Norske storbyer og storbyregioner

De seks norske byene vi i denne stortingsmeldingen betegner som *storbyer*, har alle en sentral rolle for sin landsdel. Også andre byer er viktige sentra for sine nære regioner, men etter en vurdering av både nasjonal rolle og størrelse peker Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø seg ut som storbyer.

- Tromsø kommune har vokst med 48 prosent mellom 1970 og 2001, særlig på grunn av nye landsdelsfunksjoner for Nord-Norge.
- Kristiansand er landsdelssenter for Sørlandet og en av byene med sterkest vekst
- Stavanger har hatt særlig sterk vekst økonomisk og befolkningsmessig. Stavanger er landets fjerde største by og har vokst sammen med Sandnes i et bybånd.
- Trondheim er dominerende landsdelssenter i Midt-Norge med flere nasjonale funksjoner og lange bytradisjoner.
- Bergen var fra gammelt av Norges største by med lange tradisjoner som handels- og administrasjonsby og internasjonal orientering.

- Oslo har vært Norges dominerende by fra 1800-tallet som hovedstad og administrasjonsby, industriby og universitetsby – et trafikkmessig og kulturelt tyngdepunkt med sentrale handel- og logistikkfunksjoner.

Storbyene er kjerne i funksjonelle bolig- og arbeidsmarkedsregioner som vi betegner *storbyregioner*. En hovedtyngde av arbeidsplasser og næringsliv er lokalisert i de sentrale deler av storbyregionen, og intern mobilitet og daglig pendling preger storbyregionen sterkt. De seks storbyregionene har 2,3 millioner innbyggere eller om lag halvparten av Norges befolkning.

Tromsø kommune dekker nesten hele sin byregion. Bergensregionen domineres av storbyen, men omfatter mange kommuner. Oslo-regionen er sammensatt av storbykommunen, forstadskommuner (indre ring) og en ytre ring med lavere pendlingsgrad. Også fra Drammen og Moss er det stor pendling mot Oslo. Med Drammens- og Mosseregionene inkludert, har Stor-Osloregionen 1,2 millioner innbyggere.

Tabell 1.1 Storbyregionene

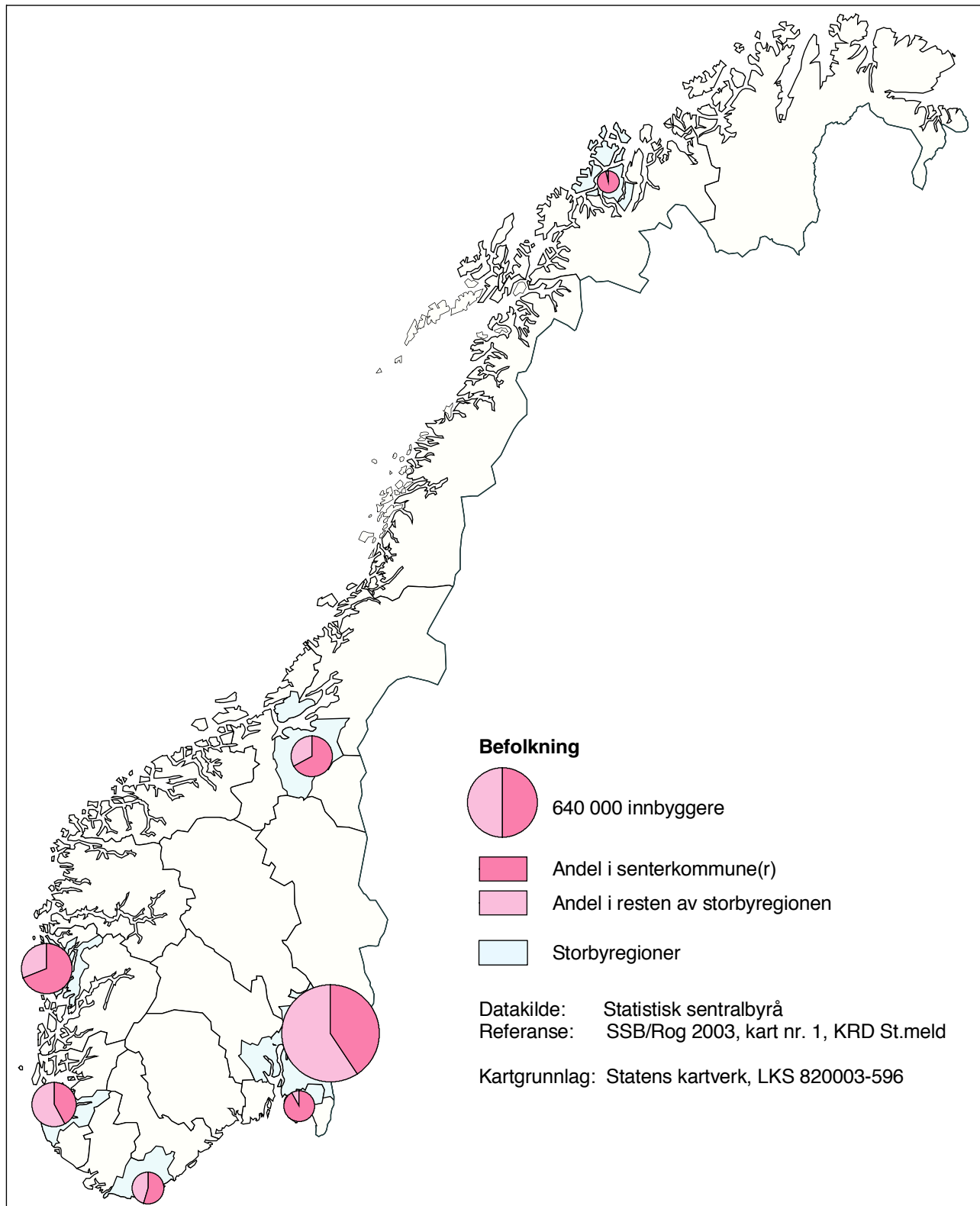
Storbyregion	Antall kommuner i regionen	Befolkning pr. 1.1.2002
Stor-Osloregionen	46 kommuner	1 259 929
Bergensregionen	14 kommuner	338 611
Stavangerregionen	13 kommuner	261 493
Trondheimsregionen	10 kommuner	225 759
Kristiansandsregionen	10 kommuner	135 335
Tromsøregionen	2 kommuner	62 988

Tabellen viser de seks storbyregionene, antall kommuner og samlet folketall. Som vedlegg følger en detaljert liste over byregionene, med kommuner, folketall mv. Figur 1.1 viser forholdet mellom befolkningen i storbyen og resten av storbyregionen.

Når denne stortingsmeldingen bruker uttrykket storby er det enten storbykommunen som myndighet og politisk organ som menes, eller det kan referere seg til bysamfunnet innenfor kommunens grenser. Uttrykket storbyregion brukes tilsvarende. Den avgrensingen av storbyregion som er gjort er ikke ment normativt – som en definisjon av en regiongrense fra regjeringens side. Den er basert på vurdering fra forskerhold av de funksjonelle bolig- og arbeidsmarkedsregionene rundt storbyene. Andre avgrensinger er mulig, men disse regionene er brukt i kart og statistikk. (Se vedlegg 2).

De seks storbyene sammen med Drammen og Fredrikstad har deltatt i departementets dialog om storbymeldingen.

Ut fra størrelse og regional funksjon har også andre byer en særlig viktig regional rolle. Bodø er administrasjons-, skole- og handelssenter i Nordland. Ålesund er sentrum i en region med dynamiske næringsklynger på Sunnmøre. Haugesund-regionen har både storindustri og små og mellomstore bedrifter. Østlandets byregioner står i et samspill med Osloregionen, og er omtalt i boks 4.2.



Figur 1.1 Storbyregioner, befolkning 2002

Kartet viser de seks storbyregionene med befolkning pr. 1.januar 2002. Nedre Glomma-regionen er også med. Drammens- og Mosseregionene er regnet med i Stor-Osloregionen. Total befolkning i storbyregionene er vist ved størrelsen på sirkelen, og den mørke sektoren viser storbykommunenes andel.

Kartet i figur 1.2 viser forventet befolkningsvekst i flere store og mellomstore byregioner – se også teksten i ramme 1.1 og vedlegg 2.

ner. Regjeringen ønsker å videreføre dialogen med storbyene.

1.1.3 Storbymeldingen og forholdet til andre politiske dokumenter

Ulike sider ved storbyenes situasjon har tidligere blitt tatt opp av tidligere regjeringer blant annet i St.meld. nr. 11 (1991-92) *Norge trenger storbyene* og St.meld. nr. 14 (1994-95) *Om levekår og boforhold i storbyene*. Storbymeldingen bygger videre på disse meldingene og peker på flere politikkområder der storbyenes spesielle utfordringer skal få oppmerksomhet i regjeringens videre arbeid.

Storbymeldingen skal også ses i sammenheng med de stortingsmeldinger og handlingsplaner denne regjeringen for øvrig har lagt fram siste år, som har tatt fatt på de flere av de viktigste utfordringer storbyene står overfor. Det tas utgangspunkt i de planene som er lagt på de enkelte sektorområdene, og i storbymeldingen er den særlige relevansen for storbyene innen disse sektorområdene løftet fram og drøftet. Meldingen peker på utfordringer som i sterk grad gjelder for storbyregionene, og hvordan storbyene og storbyregionene skiller seg fra øvrige deler av landet innen disse områdene. På dette grunnlag framsetter meldingen mål og prinsipper knyttet til vekstkraftige regioner, sosiale utfordringer og bærekraftig byutvikling. Disse prinsippene skal ligge til grunn for forvaltningen av statlige ressurser og virkemidler og statens samarbeid med storbyene.

Et viktig perspektiv for arbeidet med lokalisering av statlige tilsyn i St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn* har vært utviklingen av sterkere byregioner i alle landsdeler ut fra lokale fortrinn når det gjelder miljø og kompetanse. Sosiale utfordringer av stor betydning for storbyene har regjeringen tatt fatt på i forbindelse med arbeidet med fattigdom, rusproblemer, psykisk helse og folkehelse, barnevern og bostedsløse. Dette gjelder for eksempel St.meld.nr. 6 (2002-2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*. Mange menneskene som sliter med økonomiske problemer befinner seg i de største byene, og særlig i Oslo. Det samme gjelder regjeringens handlingsplan for perioden 2003-2005 mot rusmiddelproblemer. St. meld. nr. 17 (1999-2000) *Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet* og St.meld. nr. 39 (2001-2002) *Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge* er sentrale når det gjelder forholdene for barn og unge i storbyene. Stortingsmeldingen om boligpolitikk som etter planen vil bli lagt frem høsten 2003 vil også ha sentral relevans for storbyene.

For temaet bærekraftig byutvikling er grunnlaget for regjeringens politikk først og fremst framlagt i St.meld. nr. 23 (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder* og St.meld. nr. 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport*.

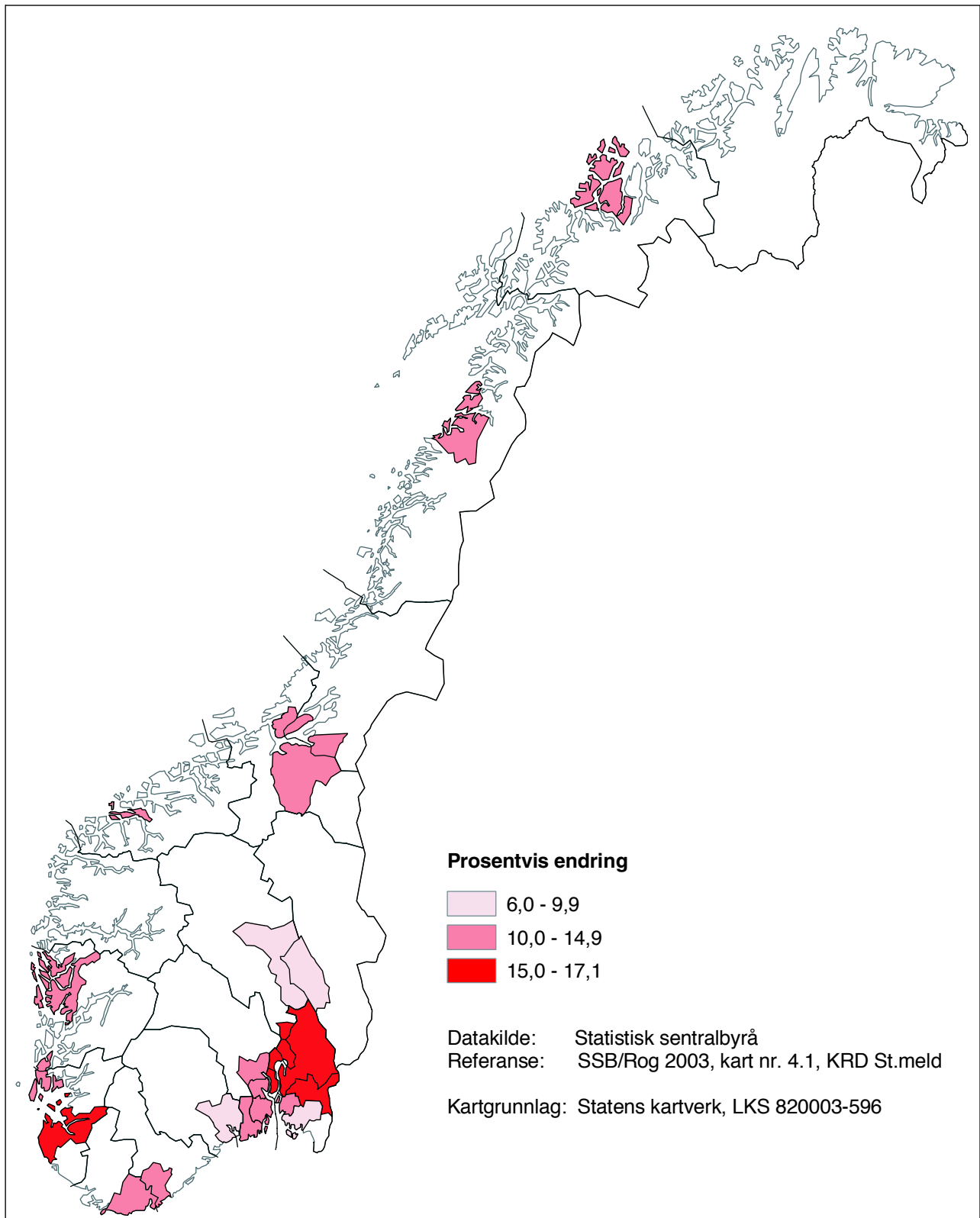
Regjeringen har på en rekke felt tatt viktige initiativ som har stor betydning for storbyene. Kommuneproposisjonen for 2004 presenterer de økonomiske rammer for kommuneøkonomien. Regjeringens moderniseringsprogram og prinsippene for arbeidsfordelingen innenfor offentlig sektor, med vekt på brukerorientering og regelforenkling, samordning av offentlig tjenesteyting, lokalisering av statlige etater, og reformer på ulike enkeltsektorer i offentlig tjenesteyting, vil alle få virkninger for storbyenes innbyggere. I denne forbindelse har regjeringen lagt frem St.meld. nr. 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* og Ot.prp. nr. 54 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.* (Rusreform II og rett til individuell plan) som innebærer viktige reformer for tilrettelegging av et samlet tjenestetilbud i storbyene. Stortinget har vedtatt å sende St.meld. nr. 14 (2002–2003) tilbake til regjeringen som vil arbeide videre med å få frem et nytt beslutningsunderlag for Stortinget. I forbindelse med oppfølgingen av St.meld. nr.19 (2001 – 2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet*, har regjeringen invitert til for- søk med kommunal oppgavedifferensiering.

1.2 Regjeringens strategier og prinsipper for en styrket storbypolitikk

Innbyggerne i storbyene skal ha et godt liv der de føler trygghet og velvære. For å oppnå dette vil regjeringen sette storbyene bedre i stand til å utvikle og ivareta egne muligheter og å løse sine egne utfordringer, og utnytte potensialet for økonomisk, sosial og kulturell nyskaping i storbyene bedre.

For å oppnå dette, vil regjeringen basere storbypolitikken på følgende strategier:

- Koordinere statlig politikk overfor storbyene bedre
- Gi storbyene økt handlingsrom til å utnytte sine muligheter og løse sine utfordringer
- Sikre innbyggerne et bedre og mer sammenhengende tjenestetilbud gjennom å overføre mer makt og myndighet til storbyene ved økt rammefinansiering og kommunal oppgavedifferensiering



Figur 1.2 Storby- og byregioner – Befolkningsprognose, alternativ MMMM. 2020

Kartet viser prosentvis befolkningsendring for byregioner fra 2002 til 2020. Alternativ MMMM står for middels nasjonal vekst med forutsetninger om middels fruktbarhet, middels levealder, middels innenlands mobilitet og middels netto innvandring. Drammensregionen og Mossere regionen er her vist separat. Storby- og byregionene er vist i vedlegg 2.

- Forbedre dialogen med storbyene og for å utvikle storbyregionenes sterke sider
- Utfordre storbyene til å skape egne visjoner og styrke samarbeidet i storbyregionen

Regjeringen forventer at:

- Storbyene selv tar ansvar for å løse egne utfordringer og utvikle egne muligheter på en best mulig måte innenfor rammene staten gir.
- Storbyene selv tar ansvar for samarbeidet i storbyregionene med andre kommuner, regionale aktører og statlige instanser for å få til en helhetlig utvikling av storbyregionene.

1.2.1 Samarbeid, dialog og koordinering overfor storbyene

Regjeringen ønsker en bedre koordinering av statlig politikk, og vil etablere en ny ordning for bedre samordning av statlig politikk i storbyregionene.

Bedre dialog og samarbeid med byene er viktig fordi mange av storbyenes utfordringer ikke kan løses innenfor en sektor alene, men krever samarbeid mellom ulike offentlige sektorer og private aktører.

I kapittel 2.1 vil forslag til ordninger for dette bli utdypet.

1.2.2 Storbyene skal få større ansvar og handlingsrom

Regjeringen ønsker å gi storbyene større ansvar gjennom økt rammefinansiering, redusert detaljstyring og kommunal oppgavedifferensiering.

Regjeringen har allerede foreslått reformer når det gjelder rus jf. Ot.prp. nr. 54 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.* (Rusreform II og rett til individuell plan), og endringer som følge av arbeidet med Nasjonal Transportplan for 2006-2015. Dette vil styrke samordningen av statlig politikk, og på en del områder gi storbyene mer ansvar.

Viktige prosesser er:

- Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering
- Utrede endringer i inntektssystemet.
- Rusreform II. Kommunene vil overta ansvaret for de av rusbehandlingsinstitusjonene som ikke yter spesialiserte tjenester.
- I arbeidet med Nasjonal transportplan 2006-2015 gjennomføres en planprosess med medvirkning fra berørte myndigheter, brukergrupper og interesseorganisasjoner.

- Forsøk med endret ansvarsdeling for transportsektoren i byområder.

For videre utdyping av dette vises det til kapittel 2.2 og 2.3.

1.2.3 Storbyenes regionale og nasjonale rolle

Storbyenes rolle som motor for regional utvikling skal stimuleres. Storbyenes vekstkraft skal bidra til å fremme verdiskaping, bosetting og vekstkraftige regioner over hele landet. Storbypolitikk skal i fremtiden være del av en helhetlig regionalpolitikk.

Regjeringen vil:

- Bidra til å utvikle storbyenes rolle som drivkraft for kompetanse og innovasjon.
- Bygge opp regionene med bedre kommunikasjon, og bygge gode forbindelser mellom regionale sentra.
- Gjennom statlig lokaliseringspolitikk styrke de største byene som motorer for regional utvikling i sine landsdeler.
- Sikre at statlige regioninndelinger er i samsvar med rammene for en helhetlig regionalpolitikk.
- Understøtte økt landsdelssamarbeid, hvor samspill mellom storbyene, regional stat og fylkeskommunene har en sentral plass.

Regjeringens storbypolitikk skal baseres på:

- At storbypolitikken er en naturlig del av en helhetlig by- og regionpolitikk.
- Den framtidige by- og regionpolitikken vil bli utformet med utgangspunkt i at storbyregionene går på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

For videre utdyping av dette vises det til kapittel 4.

1.2.4 Bærekraftig byutvikling og byvekst

Regjeringen ønsker at norske storbyer skal være attraktive, funksjonelle og miljøvennlige og vil arbeide for at statlige sektorer og aktører bidrar til en bærekraftig byutvikling i samarbeid med storbyene. Regjeringen har i St.meld. 23 (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*, trukket opp planprinsipper for mer funksjonelle og attraktive byer og tettstedsstrukturer, som også legges til grunn for storbyenes utvikling. Byene ble her invitert til pilotprosjekter innenfor viktige tema i miljøvennlig byutvikling.

Byvekst gir utfordringer for arealutviklingen, bymiljø og trafikkproblemer. Sterk vekst er også en utfordring for kommuner som har ansvaret for

utbygging av sosial og teknisk infrastruktur. Tilbudet av boliger i storbyene har vært lavere enn etterspørselen. Prisene har økt og lavinntektsgrupper har fått problemer på boligmarkedet. Kommunene er plan- og reguleringsmyndighet, men prosjekter foreslås og bygges ut i privat regi. Modernisering av lovgivningen er et viktig tema, bl.a. i lys av statens og kommunenes påvirkning av boligbygging og bokostnader.

Regjeringen vil konsentrere sin innsats om å:

- Bidra til at lokale, regionale og statlige myndigheter i storbyregionene blir i bedre stand til å samarbeide om areal- og transportplanlegging
- Bedre kollektivtilbudet gjennom statlige finansieringsordninger
- Bidra til bedre samordning og samarbeid med storbyene om gode transportløsninger og øke andelen for kollektivtransport i forhold til personbil
- Arbeide for bedre balanse i storbyenes boligmarked og legge til rette for gode boliger og bomiljø
- Samarbeide med storbyene og utbyggere for å finne gode løsninger på vekstkommuners problemer og avklare rammene for bruk av utbyggingsavtaler
- Fortsette arbeidet med å forenkle og modernisere plan- og bygningsloven
- Arbeide for økt kvalitet på byggverk, både mht. estetikk, helse, miljø og sikkerhet
- Legge til rette for at fortetting og omforming skjer med kvalitet og at lokalområder utvikles i et helhetsperspektiv
- Bidra til at utbygging av infrastruktur, utemiljø og bygninger skjer etter prinsippet om universell utforming med god tilgjengelighet for mennesker med funksjonsnedsettelse
- Gjennomføre pilotprosjekter sammen med storbyene for å fremme miljøvennlig byutvikling

Regjeringens storbypolitikk skal baseres på:

- Samordnet areal- og transportplanlegging
- At statlige virksomheter i størst mulig grad skal ta hensyn til lokale strategiske areal- og transportplaner, ved lokalisering, prosjekt- og eiendomsutvikling, avhending og utvikling av transportsystemet.
- At det skal prøves ut ulike partnerskapsmodeller for byutvikling
- Samarbeid og dialog med storbyene for å finne fram til gode virkemidler som er tilpasset lokale behov

For videre utdyping av dette vises det til kapittel 5.

1.2.5 Storbyenes sosiale utfordringer

Sosiale utfordringer og ulikhet i levekår er et viktig tema i internasjonal storbypolitikk. I Norge skiller Oslo seg tydelig ut med størst andel fattige, rusmisbrukere og bostedsløse. Også de interne forskjellene i inntekt og levekår er størst i Oslo, og viser seg også som store forskjeller mellom bydeler. Også i de andre storbyene finnes det en relativt stor andel vanskeligstilte og ulikheter i levekår. En forklaring kan være at vanskeligstilte mennesker fra resten av landet oppsøker byene på grunn av boligstruktur og tjenester, men også den anonymitet som er spesiell for de store byene. En annen forklaring er de høye bo- og livstilsutgiftene som gjør storbyene til en særegen levekårsarena. Dette reiser viktige spørsmål om arbeidet for å utjevne levekår, og organisering og finansiering av sosiale tjenester.

Regjeringen vil:

- Arbeide for å forhindre opphopning av levekårsproblemer i dårlige bomiljøer.
- Bekjempe kriminalitet, utrygghet og diskriminering i storbyene.
- Bekjempe fattigdom i storbyene.
- Øke deltakelsen for etniske minoriteter i samfunnet.
- Følge opp likestillingsperspektivet i storbypolitikken aktivt i samarbeid med storbyene i årene som kommer.
- Bidra til et godt boligtilbud for vanskeligstilte og unge i etableringsfasen, og bedre oppfølging for å mestre en bosituasjon for de som trenger det.
- Legge til rette for gode oppvekstvilkår for barn og unge i storbyene.
- Legge til rette rammevilkårene for en god pleie- og omsorgstjeneste. Dette behandles i den planlagte stortingsmeldingen om bedre kvalitet i de kommunale pleie- og omsorgstjenestene som skal legges frem i 2003.

Regjeringens storbypolitikk skal baseres på:

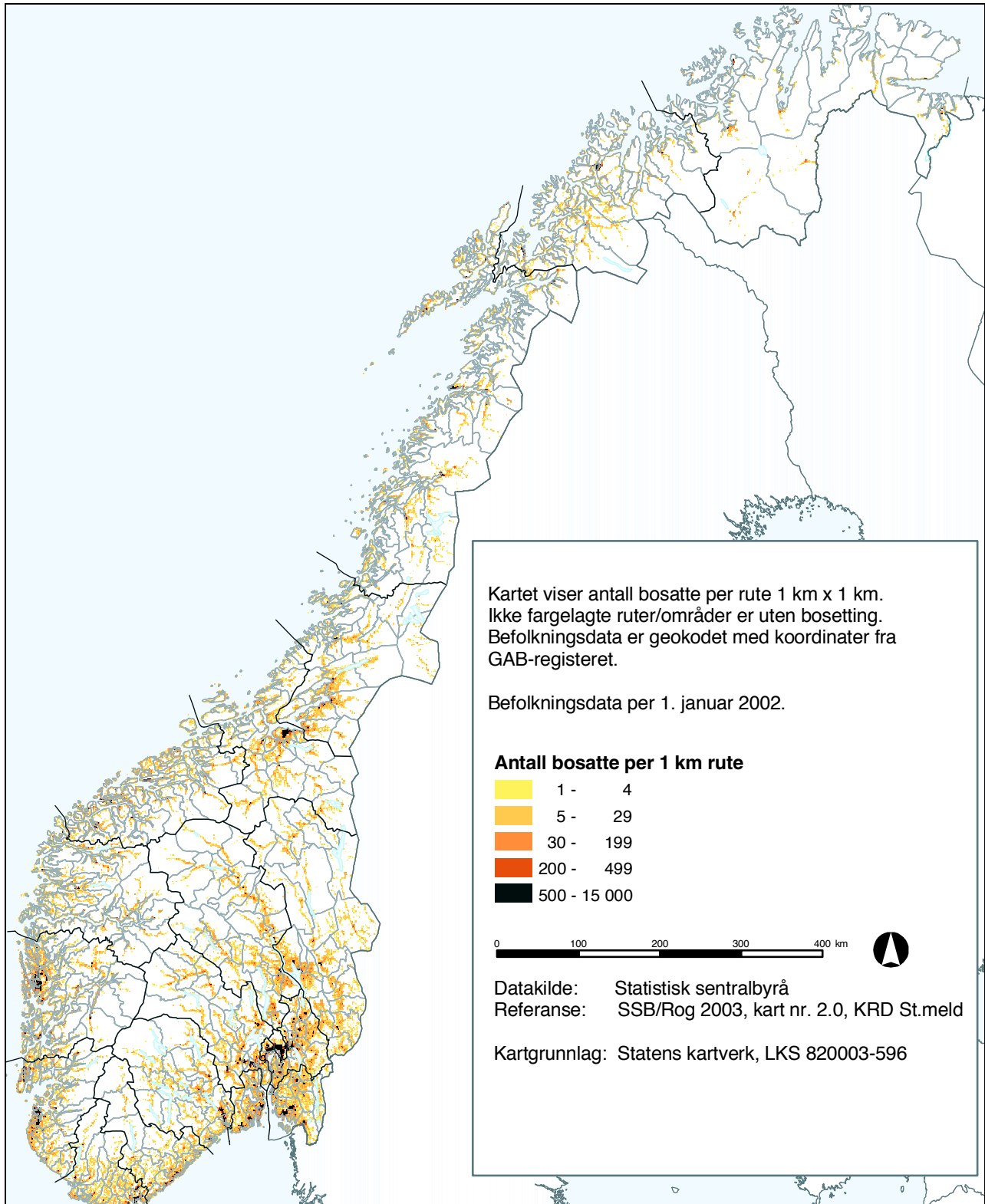
- At storbyenes økonomiske rammebetingelser skal gjøre dem i stand til å håndtere og løse egne sosiale utfordringer
- At staten skal koordinere sin innsats overfor sammensatte sosiale utfordringer i storbyene bedre.
- Å prøve ut ny ansvarsfordeling og nye samarbeidsformer mellom forvaltningsnivåene og de berørte sektorene gjennom forsøk med kommunal oppgavedifferensiering

For videre utdyping av dette vises det til kapittel 2 og 6

1.3 Meldingens oppbygging

I kapittel 2 presenteres regjeringens politikk overfor storbyene. En rekke tiltak på mer detaljert nivå omtales i de andre kapitlene. Kapittel 3 gir en beskrivelse av de norske storbyer og storbyregioner. Kapittel 4 tar opp storbyenes nasjonale og regionale rolle, med vekt på samspillet mellom

storbypolitikken og regionalpolitikken. Kapittel 5 tar opp sentrale problemstillinger knyttet til byvekst og byutvikling. Samspillet mellom staten og storbyene i byutvikling, eiendomsforvaltning og byfornyelse, modernisering av plan- og bygningslov og bruk av utbyggingsavtaler, m.v. er her sentrale temaer. Kapittel 6 tar opp sosiale utfordringer. Levekårsforskjeller i storbyene, boligmarked og boligpolitikk, fattigdom, helse, arbeidsledighet og kvalifisering, etnisk og kulturelt mangfold, barn og ungdom og trygghet er temaer som tas opp.



Figur 1.3 Bosettingsmønster i 2002

Kartet over som viser befolkningsmønster 2002 for hele landet er et eksempel på bruk av registre med sted-festet informasjon (GIS – geografiske informasjonssystemer).

2 Samordning av statlig politikk

Regjeringen mener samordningen av statlig politikk overfor storbyene må styrkes.

Bedre beslutnings- og samordningsprosesser for storbyregionene er en av hovedutfordringene i storbypolitikken. Internasjonalt er denne utfordringen forbundet med begrepet «metropolitan governance». Dette er en langsiktig utfordring, ettersom endringer i beslutnings- og samordningsprosessene innebærer endringer i etablerte vaner og strukturer

Over halvparten av landets befolkning bor nå i de seks største storbyregionene. Storbyregionenes betydning for nasjonal verdiskaping, regional utvikling og levekår har økt i takt med en betydelig vekst i disse områdene. Storbyene har samtidig spesielle utfordringer som følge av denne veksten. Regjeringen mener at utviklingen i og rundt storbyene må skje på en måte som tjener både storbyregionene og statens målsetninger. Dette må gjøres gjennom å styrke storbyregionenes ansvar og handlingsrom og samordne statens politikk i storbyregionene på en bedre måte.

Gjennom samarbeidet med storbyene om storbymeldingen er tilbakemeldingen fra byene at manglende samordning av statlig politikk ofte hindrer en god og hensiktsmessig utvikling av storbyregionene. Storbyenes problemer må tas på alvor. Regjeringen vil derfor tenke nytt og annerledes i forhold til hvordan staten organiserer sin politikk overfor storbyregionene. Formålet er å ha samordningsmekanismer som gjør det mulig å finne omforente løsninger som sikrer en helhetlig utvikling i storbyregionene.

2.1 Bedre samordning av statlig politikk

I storbyregionene kan gjennomføring av byutviklingsprosjekter ofte stoppe opp på grunn av konflikter mellom staten som grunneier og sektoransvarlig og kommunen som planmyndighet.

Regjeringen mener at denne typen konflikter bør løses gjennom å løfte saken til departementene og regjeringen. For det første må de eksisterende samordningsmekanismer i plansystemet

tydeliggjøres og forbedres. For det andre må det etableres en ny og supplerende ordning for samordning av statlig politikk.

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for samordning av statlig politikk overfor kommunesektoren. Et samordningsansvar for storbyregionene vil være en utvidelse av dette ansvaret. Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for planlegging etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven, herunder innsigelsesinstituttet. Konflikter som gjelder alternative løsninger av arealbruk og lokalisering skal fortsatt løses gjennom mekanismene i plansystemet.

Regjeringen vil samtidig at Miljøverndepartementets ansvar for å finne løsninger i arealbruk og lokaliseringssaker og håndtering av statlige innsigelser skal presiseres.

Den nye samordningsordningen som regjeringen foreslår, skal gjelde økonomiske rammebetingelser for planlegging og utvikling. Kommunal- og regionaldepartementet gis ansvaret for å finne løsninger på konflikter som er knyttet til økonomiske rammebetingelser for planlegging og gjennomføring av byutviklingsprosjekter. Når det gjelder de eksisterende samordningsmekanismer knyttet til plansystemet, vil regjeringen understreke betydningen overfor statlige fagorganer av at de på et tidligst mulig tidspunkt i planprosessen redegjør for hva som er nasjonale og regionale interesser knyttet til planområdet. I tillegg må fylkesmannens oppgave med å få statlige organer til å medvirke aktivt i kommunens planlegging, og komme fram til omforente løsninger gjennom megling, understrekes. Målsetningen må være å unngå konflikter mellom staten og storbyene.

Avgrensinger

Regjeringen presiserer at den nye samordningsordningen skal supplere, ikke erstatte, eksisterende ordninger.

- Ordningen fratar ikke det enkelte departement sektor- og samordningsansvar.
- Areal- og byutviklingspørsmål skal fortsatt løses gjennom plansystemet.

Konflikter i storbyregionene mellom for eksempel storbykommunen og en av nabokommunene, eller fylkeskommunen og kommuner i storbyregionen må løses lokalt, og/eller gjennom plansystemet, og er ikke aktuelle i forbindelse med den nye ordningen.

Ordningen skal ikke medføre løsninger som gir økte utgifter for staten.

Beskrivelse av ordningen

Den nye ordningen skal gjelde for økonomiske rammebetingelser for planlegging og utvikling. Det vil si i tilfeller hvor økonomiske interesser eller økonomiske føringer hindrer eller vanskeliggjør planlegging og gjennomføring av byutviklingsprosjekter. Gjennom den nye ordningen skal staten bli bedre til å synliggjøre de økonomiske rammebetingelsene og tydeliggjøre hva som er kommunenes handlingsrom. Behovet for en ny ordning er særlig stort der det foreligger godkjente planer for utbygging, men hvor endrede statlige prioriteringer eller mangelfull medvirkning hindrer gjennomføringen av prosjektet. Kommunal- og regionaldepartementet vil få ansvaret med å koordinere kontakten med storbyene i slike saker. Storbyene gis anledning til å melde inn slike saker, men før slike saker fremmes for Kommunal- og regionaldepartementet forutsettes det at man har forsøkt å finne en løsning regionalt. Fylkesmannen får i oppgave å megle mellom partene, og skal deretter vurdere og anbefale om saken skal fremmes for Kommunal- og regionaldepartementet. Kommunal- og regionaldepartementet forelegger saken for berørte departementer. I saker som berører statlig eiendomsforvaltning vil det være behov for et nært samarbeid med Arbeids- og administrasjonsdepartementet og berørte sektordepartementer.

Oppsummering

Kommunal- og regionaldepartementet får et nytt ansvar overfor storbyene når det gjelder avklaring av økonomiske rammebetingelser som hindrer planlegging eller gjennomføring av byutviklingsprosjekter. Konflikter som gjelder areal- og lokaliseringsspørsmål skal fortsatt løses gjennom plansystemet. Prosessen i slike saker vil bli at fylkesmannen administrerer meglingsregionalt, og vurderer og anbefaler om saken skal forelegges Kommunal- og regionaldepartementet. Kommunal- og regionaldepartementet forelegger saken for berørte departementer, og samarbeider med Arbeids- og administrasjonsdepartementet og

berørte sektordepartementer i saker som berører statlig eiendomsforvaltning.

Regjeringen vil måtte foreta videre utredninger og konkretiseringer av en slik ordning, og vil komme tilbake med en nærmere presisering.

Behovet for videreutvikling av dialogen

Samtidig som regjeringen vil etablere en ordning for bedre samordning av statlig politikk i forhold til storbyregionene, vil regjeringen videreutvikle den løpende dialogen med storbyene om statlig politikk i storbyregionene. Regjeringen mener Samarbeidsforum for storbyutvikling fortsatt er et egnet forum for diskusjon om rammebetingelser og prinsipper for byutvikling.

Miljøverndepartementet leder og har sekretariatsfunksjonen for dette forumet. Regjeringen vil vurdere hvordan dette forumet for byutviklingsspørsmål og andre ordninger for dialog mellom storbyene og staten skal videreutvikles.

2.2 Storbyene skal få større ansvar og handlingsrom

Sem-erklæringen slår fast at samarbeidsregjeringen gjennom desentralisering av makt og myndighet vil styrke lokaldemokratiet. Regjeringens ansvar er å gi kommunesektoren rammevilkår slik at kommunepolitikerne får handlingsrom til å prioritere. Når det kommer til valg av virkemidler er det kommunepolitikerne som må finne den beste løsningen for sin kommune.

2.2.1 Modernisering av kommunesektoren

Storbykommunene skal gjennom forsøksordninger få mer ansvar og handlingsrom innenfor flere oppgaver som i dag er statlige eller fylkeskommunale. Forsøkene skal gi oss svar på om andre forvaltningsløsninger og modeller for oppgavefordeling kan skape et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud, og er bedre tilpasset innbyggerne, enn det vi har i dag.

Regjeringens målsettinger for modernisering av kommunesektoren er tredelt:

- Utvikling av lokaldemokratiet gjennom økt frihet. Kommunene skal ha handlingsrom til å foreta prioriteringer ut fra lokale behov og ønsker.
- En mer kostnadseffektiv utnyttelse av ressurser, der pengene vi investerer gir mer og bedre velferd. Mer effektiv ressursutnyttelse skal

oppnås gjennom lokal frihet og lokalt ansvar. Det vil være opp til den enkelte kommune å velge egnede effektive løsninger. Hovedoppgaven for sentrale myndigheter vil være å sørge for at kommunen får effektivitetsfremmende rammevilkår.

- En individtilpasset tjenesteproduksjon. Offentlig sektor er til for innbyggerne, og må tilpasse seg deres ønsker og behov.

Innbyggerne må stå i sentrum når vi planlegger utviklingen av vårt velferdstilbud.

Det er kommunene som har ansvaret for tilretteleggingen av hvordan tjenestetilbudet skal organiseres. Regjeringens mener derfor at kommunesektoren må ha en viktig rolle i prioriteringen av ressurser basert på en bred forståelse av innbyggernes behov. Storbyene vil ha spesielt gode muligheter til å tilby et bredere spekter av løsninger og brukertilpasning, særlig når det gjelder økt likebehandling mellom private og offentlige tilbydere av tjenester. I storbyregionene er det marked for private aktører som yter tjenester innenfor det kommunale ansvarsområdet, og det er befolkningsgrunnlag som gjør at kommunene enklere kan legge til rette for at innbyggerne skal kunne velge mellom ulike tilbud. Regjeringen har i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund etablert nettverkssamarbeid mellom kommuner som har til hensikt å vinne erfaringer med og prøve ut ordninger med friere brukervalg og mer effektiv tjenesteproduksjon:

- Nettverkssamarbeid for friere brukervalg: I alt 11 kommuner, derav Kristiansand, Oslo, Trondheim og Tromsø, deltar for å få utredet kritiske suksessfaktorer og konsekvenser av arbeidet med friere brukervalg i kommunene.
- Effektiviseringsnettverkene: Det er etablert nettverk mellom kommuner for å vinne erfaringer med forbedring av tjenestetilbudet gjennom effektiviseringsutvikling i de deltakende kommuner, og å finne frem til nasjonale indiksjoner for kvalitets- og effektivitetsutvikling i kommunal sektor.

I tillegg har regjeringen nylig lansert et eget omstillingsprogram for kommunene gjennom å støtte opp om kommuner som gjennomfører en helhetlig omstillingsprosess og som bruker flere ulike virkemidler for å oppnå økt innbyggerfokus og bedre effektivitet.

Regjeringen vil også i kommuneproposisjonen for 2004 drøfte ulike modeller for å stimulere til mer bruk av konkurranse.

Rammefinansiering og lokale stykkprisordninger

Regjeringens moderniseringsredegjørelse fastslår at det i kommunesektoren er mange tilfeller der det er naturlig med fristilling av tjenesteproduksjon. Det må imidlertid være opp til de folkevalgte i den enkelte kommune å velge egnede, effektive løsninger. Regjeringen vil gi kommunene større frihet – til å velge måter å organisere tjenestetilbudet på, til innenfor videre rammer å bestemme utforming av tjenestene, til å disponere statlige overføringer, og til reelt sett å påvirke sine inntekter.

Friere stilling for kommuner og statlige tjenesteytere, større valgfrihet for brukerne og flere ordninger der pengene følger brukerne vil føre til en sunn konkurranse mellom offentlige tjenesteprodusenter. Det gjør det også lettere å åpne for konkurranse mellom offentlige og private aktører.

For å imøtekomme innbyggernes behov, mener regjeringen det vil være en god løsning å stimulere kommunene til å ta i bruk lokale stykkprisordninger. Ved å legge til rette for kommunal stykkprisfinansiering ved at pengene følger brukerne, vil innbyggeren kunne velge fritt mellom det private eller offentlige tjenestetilbudet i kommunen. Gjennom rammefinansiering har kommunene det finansielle ansvaret, samtidig som et slikt system i større grad vil likebehandle private og kommunale aktører. Om det er flere typer tilbud/tilbydere i kommunen, kan innbyggerne slik velge hvilke tjenester de vil benytte.

Gjennom rammefinansiering fastsetter staten inntektsrammene, mens det blir kommunesektorens ansvar å tilpasse utgiftene til inntektene. Muligheten til å fastsette endelige budsjettamme på forhånd sikrer makroøkonomisk styring og kostnadskontroll. Rammetilskuddet er basert på objektive kriterier som gir grunnlag for en rettferdig fordeling av inntekter mellom kommunene basert på forskjeller i behov (f.eks. alderssammensetting) og kostnadsforhold (f.eks. bosettingsmønster). Rammestyring bidrar også til å styrke lokaldemokratiet ved at kommunepolitikere får økt handlingsrom. Muligheten for lokale løsninger og valg er en forutsetning for kreative og innovative kommuner, og stimulerer til mer kostnadseffektive løsninger ved at kommunene beholder gevinsten ved å ta i bruk «smarte» løsninger. I tillegg er det en effektiviseringsgevinst ved at nivået på tjenesteytingen er resultat av en prioriteringsdiskusjon i kommunene.

Gjennom en slik ordning vil det automatisk tas hensyn til lokale kostnadsforskjeller, fordi størrel-

sen på rammetilskuddet varierer med kostnadsforskjeller grunnet befolkningssammensetning, bosetting og andre strukturelle forhold i kommunene. Flere kommuner har allerede fattet interesse for å utarbeide lokale ordninger for innsatsstyrt finansiering i kommunen. Kristiansand kommune har utviklet en kalkylemodell for innsatsstyrt finansiering av hjemmebaserte omsorgstjenester i kommunen. I Trondheim kommune er det utarbeidet et kriteriesystem for fordeling av ressursene basert på gruppestykkpris for helse- og omsorgssektoren.

En annen måte vil være statlige stykkprisordninger som gis direkte til bruker eller institusjon uten å ta veien om kommunen. Ulempen med en slik løsning er at disse tilskuddene vil bli skjermet fra kommunale og statlige prioriteringer når det ikke settes et øvre «tak» for bruken av tjenesten, og kostnadskontroll og utgiftsøkning blir lett ett problem. Hvis kommunene fratas de finansielle virkemidlene, blir det også vanskelig å tilrettelegge tjenesteytingen i tråd med befolkningens behov.

Regjeringen mener at rammestyring av kommunesektoren best fremmer målsetningene om økt lokaldemokrati og brukertilpasning. Kombinasjonen av kommunal rammefinansiering og brukertilpasning av lokal tjenesteproduksjonen vil gi de beste betingelser for den enkelte innbygger i storbyene, og skape større rom og interesse for kommunenes egne prioriteringer.

Økt bruk av rammefinansiering vil derfor styrke lokaldemokratiet samtidig som det vil gi en mer brukertilpasset tjenesteproduksjon gjennom friere brukervalg og økt interesse for kommunenes egne prioriteringer.

2.2.2 Statlige reformer og satsingsområder

Regjeringens forslag til reformer og endret oppgavefordeling innenfor områder med tjenesteyting som Rusreform I og II, samt oppfølgingen av fatigdomsmeldingen og forsøk med endret ansvarsdeling for transportsektoren i byområder, vil i vesentlig grad forbedre storbyregionenes mulighet til å løse egne problemer og ivareta og utvikle egne muligheter.

Rusreform I og II og rusmiddelproblemer

Regjeringens forslag til Rusreform I, jf. Ot.prp. nr. 3 (2002-2003) ble vedtatt av Stortinget 28. januar 2003. Reformen innebærer at ansvaret for spesialiserte helsetjenester overføres fra fylkeskommu-

nene til de regionale helseforetakene. Med det fremlagte forslaget i Ot.prp. nr. 54 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.* (Rusreform II og rett til individuell plan) foreslår regjeringen at fylkeskommunens gjenværende ansvar for spesialiserte sosiale tjenester og døgninstitusjoner for omsorg for rusmiddelbrukere, overføres til kommunene. Det tas sikte på at Rusreform I og II kan tre i kraft samtidig fra 1. januar 2004.

Det er i dag 3 forvaltningsnivåer i rusomsorgen. Det er lite rasjonelt. Etter forslagene i Rusreform II vil kommunene og staten stå igjen med det samlede ansvaret. Med Rusreform II sluttføres Regjeringens omorganisering av rusomsorgen. Ansvaret for alle tiltak, med unntak av spesialiserte helsetjenester, vil ligge i kommunene. Det muliggjør en helhetlig tiltakskjede, til beste for brukerne.

Kommunene har i dag det grunnleggende ansvaret for å yte bistand til rusmiddelmissbrukere. Kommunen er den primære velferdsprodusenten i dagens Norge. Kommunene har ansvaret for vesentlige deler av velferdsapparatet; kommunehelsetjenesten herunder fastleger, sosialtjenesten, barnevern, boligkontor, skole og kulturretat. I mange kommuner finnes det dessuten andre sentrale samarbeidsparter som politi eller lensmann, trygdekontor og Aetat. Hele dette apparatet er viktige bidragsytere i behandlingen av og omsorgen for rusmiddelmissbrukere.

Det er kommunene som har de beste kunnskaper om den enkelte rusmiddelmissbruker og kan fange opp lokale behov. Dette gir kommunene de beste forutsetninger for å skape et helhetlig tiltaksapparat med en sammenhengende behandlingskjede, hvor institusjonsplasser utgjør et supplement til de mer tradisjonelle kommunale tiltakene.

Regjeringen la i oktober 2002 fram en egen Handlingsplan mot rusmiddelproblemer. Handlingsplanen er av generell karakter og tiltakene skiller i liten grad mellom mindre og større kommuner. Blant de store utfordringene i dagens rusmiddelpolitikk er å:

- føre en samordnet politikk som reduserer rusmiddelproblemene
- styrke kontrollen med ulovlig produksjon, innførsel og omsetning av rusmidler
- styrke den forebyggende innsatsen i kommunene og lokalsamfunnene
- sikre misbrukere og deres pårørende god hjelp og omsorg

SATS

Det er god velferdspolitikkk å få flere i arbeid eller aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp. Dette vil også styrke finansieringen av velferds-samfunnets ytelser. Tallet på alderspensjonister vil stige sterkt etter 2010, og det blir flere pensjonister og færre i arbeid. Økning i antallet som mottar uførepensjon og andre trygder og pensjoner vil bidra til ytterligere utgiftsvekst og en nedgang i den yrkesaktive befolkningen. Veksten i arbeidsstyrken vil avta de kommende årene. Samtidig vil etterspørselen etter arbeidskraft øke i en del sektorer, ikke minst i pleie- og omsorgssektoren. Dette forsterker nødvendigheten av å føre en politikk som hindrer at stadig flere faller ut av arbeidsstyrken. Skal flere komme i arbeid, må det være godt samsvar mellom de kvalifikasjonene folk i arbeidsstyrken har, og de jobbene som tilbys. I en situasjon med arbeidsledighet samtidig som vi har mangel på arbeidskraft i mange sektorer, stilles blant annet kvalifiseringsarbeidet, utdanningssystemet og helsetjenesten overfor store utfordringer.

I St.meld. nr. 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* (SATS) foreslo regjeringen en omorganisering av velferdsforvaltningen basert på tre elementer:

- En enhetlig 1. linjetjeneste hvor kommunene tilbys driftsansvaret.
- To nye statlige etater, en for arbeid og en for pensjoner og familieytelser.
- Videreføring av det kommunale ansvaret for sosialtjenesten.

Stortinget har vedtatt å sende meldingen tilbake til regjeringen som vil arbeide videre med å få frem et nytt beslutningsunderlag for Stortinget. Målsetningen om mer brukervennlige velferdstjenester som fanger opp og løser brukernes individuelle behov vil ligge til grunn også i det videre arbeidet.

Det kan være en særlig utfordring for dem som opplever fattigdom å finne frem i et oppsplittet offentlig tjenesteapparat i storbyene. I det videre arbeidet med SATS vil det være viktig å bedre tilgjengeligheten og gi et mer samordnet tjenestetilbud med særlig vekt på å lede flere mot arbeid.

Fattigdom

Fattigdomsutfordringen angår hele landet. Blant storbyene er utfordringen særlig stor i Oslo. Lav-

inntekt – under 50% av medianinntekten – er blant storbyene i dag først og fremst et Osloproblem. Den negative utviklingen man hadde i 10-årsperioden 1986 – 1996 ser heldigvis ut til å ha stoppet opp også i Oslo. Men det er en spesiell utfordring å redusere andelen med lavinntekt i Oslo.

I tiltaksplan mot fattigdom er det redegjort for at regjeringen vil bygge innsatsen på følgende strategier:

- Arbeid – styrke selvforsørgelse og tilknytning til arbeidslivet. Arbeid er viktigste strategi i arbeidet med å bekjempe fattigdomsproblemet. Regjeringen vil derfor målrette 1000 plasser i arbeidsmarkedstiltak for langtids sosialhjelpsmottakere. Ungdom under 25 år og enslige forsørgere som er langtidsmottakere av sosialhjelp skal prioriteres. Plassene vil blant annet bli lagt til enkelte bydeler i Oslo og andre storbyer med et høyt antall langtidsmottakere av sosialhjelp. Regjeringen vil også målrette 300 tiltaksplasser til arbeidsmarkedsrettet kvalifisering for innvandrere. Det vil også her være aktuelt å legge en stor andel av plassene til Oslo og andre storbyer. Tiltaksplassene vil være et viktig virkemiddel for å styrke kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet for innvandrere og flyktninger.
- Målretting av velferdstjenester. Til tross for et godt utbygd velferdssystem faller enkeltpersoner, ofte med langvarige og omfattende hjelpebehov, utenfor. Regjeringen vil derfor målrette velferdsordningene for å gi bedre og tidligere hjelp til de som trenger det mest. Bostedsløshet er et problem som i særlig grad rammer innbyggere i storbyene. Som ledd i arbeidet med å forebygge bostedsløshet, vil regjeringen styrke og utvikle oppfølgingstjenester i bolig i storbykommunene. Høye boutgifter er et annet problem i storbyene. For å bedre situasjonen for barnefamilier med høye boutgifter har regjeringen fjernet finansieringskravet i bostøtteordningen for denne gruppen. Regjeringen vil også ifm. boligmeldingen arbeide videre med å utvikle bostøtteordninger, særlig i forhold til storbyene.
- Sosial inkludering. Å leve i fattigdom over tid innebærer å måtte avstå fra materielle goder, men kan også medføre manglende deltakelse i viktige sosiale og kulturelle fellesskap. Sosial tilhørighet og deltakelse er ikke bare et gode i seg selv, men også en forutsetning for å kunne ta ansvar for eget liv. For barn og unge er deltakelse og tilhørighet til familie, skole- og fritidsmiljø forutsetninger for en god oppvekst og

senere et godt liv. Regjeringen vil derfor styrke tilskuddsordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn». Regjeringen vil også øke innsatsen for å hindre at ungdom faller ut av videregående opplæring. Oppfølgingstjenestens arbeid skal styrkes. Det vil i første omgang være aktuelt å starte med noen utvalgte regioner, herunder Oslo og/eller andre storbyer.

Samferdsel

Et effektivt transportnett er en forutsetning for et levende bysamfunn. Utbyggingen av vei- og kollektivtrafikken er viktige virkemidler for å redusere miljø- og trafikksikkerhetsproblemene. Samtidig krever transportinfrastrukturen store arealer, og trafikken kan i større byområder skape betydelige framkommelighet, miljø- og trafikksikkerhetsproblemer. For å løse de transportutfordringene byene står overfor, er det nødvendig at kollektivtransporten tar en større andel av transporten i byområdene, samtidig som veksten i transportbehovet begrenses. Det krever en mer helhetlig areal- og transportpolitikk, der investeringer i vei- og kollektivinfrastruktur, drift av kollektivtransport og andre transportpolitiske virkemidler inngår.

Den videre planleggingen av utbyggingsmønsteret og transportsystemet i storbyene må samordnes slik at det legges til rette for en mest mulig effektiv, trygg og miljøvennlig transport. Dette stiller krav til oppgavedeling og samordning mellom forvaltningsnivåene. Samordnet virkemiddelbruk er spesielt viktig i de store byområdene. Derfor har storbykommunene fått en mye mer aktiv rolle i samferdselsplanleggingen de senere årene.

I arbeidet med Nasjonal transportplan 2006-2015 gjennomføres en åpen planprosess gjennom medvirkning fra berørte myndigheter, brukergrupper og interesseorganisasjoner. Fylkeskommunenes og storbyområdenes reelle innflytelse i transportplanarbeidet er styrket.

De strategiske analysene fra fylker og storbyområder har vært et viktig grunnlag for det konkrete planarbeidet utført av transportetatene. Fylkeskommunene og de største byområdene har vært trukket inn i dette arbeidet gjennom deltakelse i referansegrupper for korridorutredninger og storbyomtaler. Analysene er også innspill til Samferdselsdepartementets og Fiskeridepartementets arbeid med transportpolitiske spørsmål, og departementene har avholdt et eget møte med fylkene og storbyområdene for å få en drøfting av de ulike problemstillingene som ble tatt opp. I

revisjonen av Nasjonal transportplan vil også storbykommunene på linje med fylkeskommunene få transportetatenes plandokument til uttalelse våren 2003. For å sikre en god dialog i denne fasen vil det i tillegg bli avholdt et møte med departementene i høringsperioden.

I St.meld. nr. 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport* ble det foreslått å innføre en statlig insentivordning med sikte på å styrke og premiere vekst i kollektivtransporten i store byområder. Det ble også foreslått å vurdere bruk av avtaler som i større grad forplikter berørte myndigheter til å følge opp lokale areal- og transportplaner. Samferdselsdepartementet tar sikte på å innføre insentivordning for kollektivtransporten fra 2004. Det legges opp til en nærmere omtale og vurdering av avtaler i Nasjonal transportplan 2006-2015.

Samferdselsdepartementet har tatt et initiativ til å opprette et samordningsorgan for kollektivtransporten i det sentrale Østlandsområdet. Dette er omtalt i St.meld. nr. 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport*. Samordningsorganet skal koordinere tiltak for utvikling av et sammenhengende nett for all kollektivtransport i regionen uavhengig av type transportmiddel, med sikte på økt konkurransekraft i forhold til bruk av personbil. Oslo kommune, fylkeskommunene Akershus, Buskerud og Østfold er invitert til å delta i et utredningsarbeid som ferdigstilles til 1. juni 2003. Utredningsarbeidet skal vektlegge samordningen av driften av kollektivtransporten i dette området. Utredningen skal også begrunne en egnet geografisk avgrensning, ansvar og oppgavefordeling, rammebetingelser, finansiering samt fremme forslag til organisering. Det vil også bli pekt på mulige ansvarsområder for samordningsorganet etter at organet har vært i virksomhet en tid. Det tas sikte på at samordningsorganet skal være i virksomhet fra 1. januar 2004.

2.3 Generalistkommunesystemet og et system med kommunal oppgavedifferensiering

Gjennom St. meld. nr 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* fikk regjeringen tilslutning fra Stortinget til at kommunal oppgavedifferensiering skulle prøves ut ved å gi noen kommuner ansvaret for flere oppgaver enn andre kommuner gjennom forsøk.

Dagens kommunesystem er basert på prinsippet om generalistkommunen. Systemet innebærer at alle kommuner skal kunne prioritere og

samordne mellom samme type oppgaver. Det legges vekt på at dette også innebærer en effektivitets- og demokratiseringsgevinst.

Innenfor dette systemet er statlige krav og styringsmetoder de samme overfor kommunene uavhengig av kommunenes ulike forutsetninger.

Hovedinnvendingen mot et slikt system er at det vil være de minste kommunenes forutsetninger som legger premissene for hvilke oppgaver, beslutninger og ansvar som kan desentraliseres til kommunesektoren. Kommuner med forutsetninger for å overta ansvar for statlige eller fylkeskommunale oppgaver vil innenfor et generalistkommunesystem ikke ha anledning til dette. Disse kommunene vil derfor få svakere muligheter med hensyn til å utvikle et helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud for sine innbyggere, enn med et system basert på differensiert oppgavefordeling.

Kommunal oppgavedifferensiering innebærer at kommuner med ulike forutsetninger spesielt med hensyn til antall innbyggere, får ansvar for ulike oppgaver. Et slikt system vil også kunne åpne for at kommuner gjennom interkommunalt samarbeid får ansvar for flere oppgaver. Kommunal oppgavedifferensiering vil innebære differensiert styring av kommunene, med bruk av ulike virkemidler (økonomiske og juridiske) for ulike kategorier av kommuner.

Den viktigste fordel ved et system med oppgavedifferensiering er muligheten til å skreddersy forvaltningsløsninger etter lokale forutsetninger i hver enkelt kommune og region. I et system med kommunal oppgavedifferensiering vil oppgaver og beslutninger kunne legges til et nivå nærmere brukerne av tjenestene. Dette vil innebære at flere oppgaver blir gjenstand for helhetlige avveininger og prioriteringer, og tilrettelegging for mer prioriteringseffektive kommuner hvor tilbudet er bedre innrettet i forhold til brukernes behov.

Regjeringen mener den beste og mest demokratiske måten å løse oppgavene på, er at ansvaret ligger nærmest mulig innbyggerne. Dette sikrer innbyggerne nærhet til beslutningsprosessen, og muligheter til å påvirke lokale myndigheters valg av organisering av tjenestetilbudet. Regjeringen mener nærhet til beslutningstagerne er av vesentlig betydning for utviklingen både av lokaldemokratiet og tjenestetilbudet. Regjeringen går derfor inn for at staten fortsatt skal desentralisere mer ansvar og myndighet til kommunesektoren slik at kommunene selv kan utforme tjenestetilbudet i forhold til lokale utfordringer.

Regjeringen vil gjennom forsøk med kommunal oppgavedifferensiering vurdere generalistkommunesystemet. Utprøving av et system med kommunal oppgavedifferensiering vil i første omgang innebære at et begrenset antall store kommuner gjennom forsøk får ansvaret for noen få klart definerte oppgaver. Gjennom de erfaringene som høstes med dette, vil den videre utviklingen av oppgavefordelingen og kommunenes ansvar kunne vurderes.

2.3.1 Ny oppgavefordeling innen rusomsorgen

Regjeringen har foreslått å overføre mer ansvar og myndighet til kommunene når det gjelder fylkeskommunens gjenværende ansvar for spesialiserte sosiale tjenester og døgninstitusjoner for omsorg for rusmiddelbrukere (Rusreform II):

Rusreform II

Med det fremlagte forslaget til odelstingsproposisjon om Rusreform II foreslår regjeringen at fylkeskommunens gjenværende ansvar for spesialiserte sosiale tjenester og døgninstitusjoner for omsorg for rusmiddelbrukere overføres til kommunene. Dette gjelder alle landets kommuner, men på grunn av de spesielle utfordringene som finnes i en del av storbyene når det gjelder behandlingen og oppfølgingen av rusmisbrukere, er overtagelsen av dette ansvaret svært viktig. Dette gir bedre mulighet til å skape et sammenhengende tjenestetilbud i byene når det gjelder arbeidet med behandling og forebygging av rusmiddelproblemer, og bedre muligheter til å se utviklingen innenfor ulike tjenestoområder i sammenheng.

2.3.2 Nærmere om forsøk med kommunal oppgavedifferensiering i storbyene

Grunnlaget for en storbypolitikk bør være å gi storbyene mer ansvar og økt handlingsrom. Storbyene må settes i stand til å gi egne innbyggere et helhetlig og tilpasset tjenestetilbud, med utgangspunkt i lokale forutsetninger og utfordringer gjennom økt rammestyring kombinert med at flere oppgaver desentraliseres.

Regjeringen sa i St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt* at vi ville myke opp generalistkommunesystemet gjennom forsøk med kommunal oppgave-

vedifferensiering. Stortinget ga gjennom Innst. S. nr. 268 (2001-2002) sin tilslutning til dette.

Regjeringen vil gjennom forsøk gi storbykommunene ansvar og myndighet for flere oppgaver som i dag er statlige eller fylkeskommunale. Formålet med forsøkene er å få prøvd ut nye måter å fordele ansvar og oppgaver på for å oppnå et helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud. Hensikten er å legge til rette for en oppgaveløsning som innebærer et kvalitativt bedre tjenestetilbud for brukerne og bedre offentlig ressursutnyttelse.

Regjeringen mener forsøk med oppgavedifferensiering er en nødvendig vei å gå for å få prøvd ut om en annen oppgavefordeling enn den vi har i dag kan gi innbyggerne i kommunene et bedre tilbud. Forsøk gir anledning til å vinne erfaringer med ny organisering og ansvarsfordeling i forhold til offentlige etaters oppgaveløsning. Det er viktig at ulike modeller prøves ut, for bedre å kunne si noe om grunnlaget for eventuelle generelle reformer.

2.3.3 Forsøkssøknader fra storbyene

Alle de åtte byene som har deltatt i forbindelse med arbeidet med storbymeldingen har søkt om forsøk med kommunal oppgavedifferensiering. For rusområdet er en del av søknadene fra storbyene i tråd med regjeringens forslag til rusreform II, og søkerne trenger derfor ikke forsøk for å gjennomføre de tiltak de ønsker. En del av søknadene handler om at kommunene ønsker å overta driftsansvaret for førstelinjetjenesten innen SATS.

Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten (SATS)

- Stavanger og Tromsø: Søknader om forsøk med etablering av førstelinjetjeneste godkjennes. I forbindelse med det videre arbeidet med SATS vil det bli vurdert ytterligere forsøksvirksomhet. Departementet vil i den sammenheng også vurdere å invitere storbyene til en nærmere dialog om dette.

Rusreform II

- Stavanger, Tromsø og Trondheim: Søknad om overtagelse av ansvaret for fylkeskommunale institusjoner gjennomføres i tråd med oppfølgingen av Rusreform II, men ikke som forsøk med kommunal oppgavedifferensiering

Regjeringen ønsker å gå videre med forsøk i de ulike storbyene på de områder som følger under. Når det gjelder de enkelte forsøkene vil regjeringen ta sikte på videre dialog mellom de aktuelle departementene, kommunene og Kommunal- og regionaldepartementet om konkretisering, avgrensning og utforming av forsøkene.

Kulturminner

Kulturminner og kulturmiljø er en viktig ressurs i fremtidens byutvikling. For å få utnyttet disse mulighetene er det avgjørende at byene tar et økt ansvar for bruk og ivaretagelse av kulturminnene. Plan- og bygningsloven og kulturminneloven er viktige virkemidler for å få dette til. For å øke byenes mulighet til å ta ansvaret for en helhetlig forvaltning av disse verdiene, har regjeringen invitert til forsøk hvor kommunene tar et økt ansvar for oppgaver etter kulturminneloven.

Regjeringen vil også legge frem en stortingsmelding om kulturminnepolitikken i 2003 der mulighetene og virkemidlene for utvikling av kulturminnene som ressurs i byene vil være et tema. Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering i storbyene må også sees i sammenheng med kommunereformen innen miljøvern, jf. St.meld. nr. 19 (2001-2002). Flere av storbyene har søkt om å få økt ansvar og myndighet innen *kulturminnevern*.

- Bergen, Kristiansand og Stavanger: Søknadens del om overføring av oppgaver fra fylkeskommunen godkjennes. Overføring av oppgaver fra Riksantikvaren til kommunene kan være aktuelt ut fra nærmere fastsatte kriterier. Det tas sikte på videre dialog mellom Miljøverndepartementet, kommunene og Kommunal- og regionaldepartementet om utformingen av forsøkene.
- Tromsø: Søknad om overtagelse av ansvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven som gjelder kulturminner vurderes nærmere i dialog mellom Miljøverndepartementet, Tromsø kommune og Kommunal- og regionaldepartementet

Forsøpling av offentlig uterom:

Oslo søker om å få et samlet ansvar for oppfølging av forsøpling av offentlige uterom i henhold til forurensningsloven og politivedtektene.

- Oslo forsøpling av offentlige uterom: Søknaden godkjennes.

Barnevern

Flere av storbyene har søkt om forsøk med hel eller delvis overtagelse av ansvaret for barnevern, samtidig som regjeringen har foreslått at fylkeskommunens oppgaver innen barnevern skal overføres til staten. Regjeringen ønsker å åpne for forsøk innenfor barnevernet der store kommuner eller flere mindre kommuner i samarbeid kan ta ansvar for flere oppgaver enn de har i dag jf. Ot.prp. nr 9 2002-2003 Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v. Stortinget sluttet seg til dette jf. Innst. O. Nr. 64 (2002-2003). Oslo skal beholde ansvaret for barnevernet som en permanent ordning. Storbyene har særskilte utfordringer knyttet til barnevernet, men også særskilt kompetanse i hjelpetjenestene for å kunne håndtere de spesielle utfordringene.

- Trondheim og Drammen barnevern: Søknadene godkjennes. Det forutsettes at kommunene overtar ansvaret for alle barnevernsoppgaver for innbyggerne i kommunen. Det forutsettes også at kommunen overtar drifts- og eieransvar for aktuelle institusjoner i kommunen.

Familievern

Regjeringen mener det er viktig å se organiseringen og ansvarsfordelingen med barne- og familievern i sammenheng. Familievernkontorene er et lavterskeltilbud som har sterk tilknytning til primærhelsetjenesten. Barneverntjenesten vil kunne dra veksler på familievern tjenesten i forebyggende sammenheng, i forbindelse med familieproblematikk som kriseintervensjon, vold i familien, etnisitet etc.

- Oslo familievern: Søknaden godkjennes som et begrenset forsøk der Oslo kommune kan ta ansvaret for deler av familievernnet.

Aetats kvalifisering av arbeidssøkere.

Oslo kommune søker om å overta ansvaret for Aetats kvalifisering av arbeidssøkere. Oslo ønsker å samkjøre dette med Bydelsreform 2004, der også Aetat planlegger å endre sin struktur i tråd med de nye bydelene. Aetats hovedoppgaver er formidling og kvalifisering av arbeidssøkere og forvaltning av attføringspenger og dagpenger under ledighet. Det er to hovedgrupper av brukere, yrkeshemmede og ordinært arbeidsledige.

Den kommunale sosialtjenesten er et sikkerhetsnett for personer som ikke får dekket sine materielle behov på andre måter eller som trenger råd, veiledning eller annen hjelp til å bli selvhjulpne. Fordi mange av brukerne har behov for hjelp fra flere instanser, er det tjenester overfor disse felles brukerne at Oslo har interesse av å se i sammenheng.

- Oslo kommune, kvalifiseringstiltak Aetat: Det godkjennes et forsøk hvor Oslo kommune overtar ansvar for Aetats kvalifiserings tiltak for arbeidssøkere avgrenset til 2-4 bydeler og for personer som er langtids sosialhjelpsmottakere

Veg og trafikk

Drammen kommune søker om å overta ansvaret for samlet forvaltning av veg- og trafikkregulering i kommunen som gjelder blant annet avkjørsler, skilt og trafikkregulerende tiltak. Dette innebærer å overta myndighet etter vegloven og vegtrafikkloven fra fylkeskommunen, politiet og Statens Vegvesen. Riksveger og stamveger holdes utenfor forsøket. Kommunen ønsker å få vedtaksmyndighet, men at de andre vegmyndigheter skal høres og ha klagerett.

- Drammen kommune, veg og trafikkforvaltning: Søknaden godkjennes. Når det gjelder de deler av søknaden som omhandler myndighet fordelt etter veilovens bestemmelser, må dette avklares nærmere mellom Drammen kommune og Buskerud fylkeskommune.

Psykiatri

Fredrikstad kommune søkte om å overta ansvar for Distriktpsikiatrisk senter (DPS) Fredrikstad, som i dag hører til helseforetak Øst, for å kunne tilby en mer sammenhengende tiltakskjede rettet mot brukerne, og legge til rette for «en dør» for brukerne inn til det psykiatriske tilbudet og DPS.

- I den forbindelse vil departementet be om at kommunen og Helse Øst RHF drøfter om man gjennom et avtalebasert samarbeidsprosjekt kan ivareta intensjonen om en sammenhengende tiltakskjede mot brukerne. Det gjøres ikke endringer i oppgavefordelingen i forbindelse med samarbeidsprosjektet.

Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvenser av forsøkene, vises det til omtale av dette i kapittel 7.

2.3.4 Evaluering av forsøkene

Forsøkene skal evalueres etter at forsøksperioden er avsluttet i 2008. Et viktig formål med evalueringen er å ta stilling til:

- om forsøkene skal avsluttes og ordningene reverseres, slik at ansvars- og oppgavefordelingen blir slik den var før forsøkene startet opp.
- om forsøksperioden skal forlenges utover de fire årene.
- om erfaringene med forsøkene er så gode at endringen i ansvars- og oppgavefordelingen skal gjøres permanent.

Et viktig moment ved evalueringen av forsøkene er at den skal foregå parallelt med evalueringen av fylkeskommunene jf. St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt*. Dette vil gi anledning til å se fremtidig ansvars- og oppgavefordeling ut fra et mer helhetlig perspektiv.

2.3.5 Forsøk med endret ansvarsdeling for transportsektoren i byområder

Samferdselsdepartementet har også tatt viktige initiativ overfor storbyene for at de skal ha en mer aktiv rolle i utformingen av transportpolitikken i by. Med bakgrunn i Nasjonal transportplan 2002-2011 har Samferdselsdepartementet nå pågående en omfattende prosess med de største byene med tilhørende fylkeskommuner knyttet til forsøk med endret ansvarsdeling for transportsektoren i byområder. Forsøkene skal belyse om en annen organisering av transportsektoren i byområdene kan gi bedre grunnlag for reelle prioriteringer, for eksempel mellom veg- og kollektivtransport og mer effektiv ressursutnyttelse gjennom samordning av ulike virkemidler. Samferdselsdepartementet har i begynnelsen av april 2003 mottatt, og har til behandling, forsøksøknader fra Kristiansands-regionen, Nord-Jæren, Trondheim og Bergen. I søknadene fra Kristiansands-regionen og Nord-Jæren er det lagt opp til en organisasjonsmodell med avtaler mellom flere kommuner og fylkeskommunene, mens søknadene fra Trondheim og Bergen er basert på en bykommunal organisasjonsmodell. Forsøkene planlegges igangsatt fra og med 2004. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake med omtale av disse forsøkene i kommuneproposisjonen. Samferdselsdepartementet har også utarbeidet et eget evalueringsopplegg for forsøkene med endret ansvarsdeling for transportsektoren i byområder.

2.4 Storbyenes økonomi

Rammefinansiering gjennom inntektssystemet er hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Inntektssystemet regulerer fordelingen av kommunesektorens frie inntekter som inkluderer rammetilskudd og skatteinntekter. Staten fastsetter gjennom rammefinansiering inntektsrammene, og det er kommunens ansvar å tilpasse utgiftene til inntektene. Fordelen med et slikt system er at staten har muligheten til å fastsette en endelig budsjettamme. Dette sikrer makroøkonomisk styring og kostnadskontroll. Rammestyring av kommunesektoren bidrar til å gi kommunepolitikkerne økt handlingsrom. Slik styrker rammefinansiering lokaldemokratiet. I et slikt system ligger det en betydelig effektiviseringsgevinst ved at nivået på tjenesteytingen reguleres av prioriteringer i kommunene ut fra lokale forutsetninger.

I Sem-erklæringen forplikter samarbeidsregjeringen seg til å redusere bruken av øremerkede tilskuddsordninger. Slike ordninger skal være forbeholdt viktige nasjonale prioriteringer i en startfase.

Inntektssystemet

Inntektssystemet er et kriteriebasert system for fordeling av statlige rammetilskudd til kommunesektoren. Den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å sørge for en rettferdig fordeling av midlene som blir tilført kommunesektoren. I tillegg skal inntektssystemet ivareta regionalpolitiske målsetninger.

Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder befolkningssammensetning, geografisk struktur og størrelse. Dette medfører at det er store variasjoner mellom kommunene i hvilke behov innbyggerne har for kommunale tjenester, og hvor mye det koster å produsere en enhet av tjenestene. Gjennom utgiftsutjevnningen i inntektssystemet får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulempes som kommunen selv ikke kan påvirke. Faktorer som fanger opp ufrivillige kostnadsulempes omtales også som objektive kriterier. Til grunn for kriteriene i dagens kostnadsnøkkel ligger omfattende analyser av hvilke forhold det er som påvirker kommunenes utgiftsbehov. Stortinget ga ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 1997 tilslutning til prinsippet om at kostnadsnøkklene i inntektssystemet skal være faglig begrunnet, jf. Innst. S. nr 268 (1995-1996).

Forskjellene mellom landets kommuner når

det gjelder skatteinntekter er stor. Gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet utjevnes delvis variasjoner i skatteinntekt.

Inntektssystemet og storbyene

Inntektssystemutvalget foretok i 1996 en omfattende vurdering av kriteriene i utgiftsutjevningen. På bakgrunn av utvalgets arbeid ble det etter 1997 innført nye kriterier i kostnadsnøkkelen, samt en ny vekting av eksisterende kriterier. Endringene medførte at det ble større samsvar mellom storbyenes faktiske utgiftsbehov og storbyenes beregnede utgiftsbehov. Årsaken til det er bl.a. at sosiale kriterier fikk større vekt i kostnadsnøkkelen enn tidligere. En annen viktig endring for kommunene var lavere vekt på basiskriteriet, som er et likt beløp pr kommuner. Endringene har videre medført at kriterieendringer, det vil si endringer i befolkningssammensetning, sosiale kriterier osv., får gjennomslag i rammetilskuddet samme år som de finner sted. Tidligere hadde kriterieendringene gjennom overgangsordningen blitt innført over flere år. Endringen var til fordel for vekstkommuner og til ulempe for fraflyttingskommuner.

Storbykommunene i Norge har enkelte utfordringer som andre kommuner ikke har i samme grad. Dette gjelder spesielt innenfor rus og sosiale problemer, men også utfordringer med å sikre innvandrernes deltagelse i samfunnet, bolig, miljø og forurensning og veier og kollektivtrafikk.

Storbyenes høyere utgifter til bl.a. innvandrernes deltagelse i samfunnet og sosialhjelp blir kompensert gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Kommunenes utgiftsbehov knyttet til rus og psykiatri er imidlertid ikke godt nok fanget opp gjennom kriteriene i dagens kostnadsnøkkelen. Departementet arbeider derfor nå i samarbeid med SIRUS (Statens institutt for rusmiddel forskning) med å utvikle nye kriterier i kostnadsnøkkelen som gjør at kommuner som har merutgifter i tilknytning til mennesker med rus og/eller psykiatriske problemer kan kompenseres bedre. Resultatene fra prosjektet vil presenteres i kommuneproposisjonen for 2004. Inntil det kan innføres nye kriterier i inntektssystemet kompenseres storbyene for høye rus- og psykiatriutgifter gjennom et midlertidig storbytilskudd på 70 mill. kr. Tilskuddet fordeles i 2003 mellom Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø, Drammen, Fredrikstad og Skien med et likt beløp i kr pr innbygger. Oslo kommune mot-

tar et eget hovedstadstilskudd, som bl.a. er begrunnet med at Oslo har høye utgifter innen helse- og sosialsektoren.

Kommunal- og regionaldepartementet legger opp til at det skal settes ned et utvalg i 2004 som skal foreta en total gjennomgang av inntektssystemet. For utvalget vil det være aktuelt å vurdere om dagens kostnadsnøkkelen på en god nok måte fanger opp variasjoner i utgiftsbehov kommunene imellom.

Gratispassasjerproblematikken

En del offentlige oppgaver er av en slik karakter at forbruket av de tjenester og goder som tilbys ikke kan avgrenses til tjenesteytende myndighets geografiske ansvarsområde. Deler av sosialsektoren har en slik karakter. Problemet som oppstår ved slike tilfeller er det såkalte «gratispassasjerproblemet», dvs. at enkelte får tilgang til goder eller tjenester som de ikke er med på å finansiere gjennom skatter og avgifter. Gjennom lov om sosiale tjenester er kommunene forpliktet til å yte hjelp til personer som oppholder seg i kommunen, selv om de ikke er folkeregistrert i kommunen. Dette medfører at kommuner bl.a. kan få sosialhjelpsutgifter og hospitsutgifter for personer som ikke er registrert i den aktuelle kommunen i folkeregisteret. På bakgrunn av dette framhever enkelte storbyer at de må dekke en stor del av utgiftene til personer som egentlig tilhører en annen kommune, men som trekker inn til de største byene.

Gjennom kostnadsnøkkelen i inntektssystemet skal storbyene i prinsippet få full kompensasjon for de ufrivillige kostnadene storbyene har i forbindelse med kommunal tjenesteproduksjon, herunder bl.a. at de må gi økonomisk sosialhjelp til personer som er folkeregistrert i en annen kommune. Dette er fanget opp fordi inntektssystemutvalget tok utgangspunkt i kommunenes totale utgifter til sosialhjelp, da de utviklet kriteriene som skulle fange opp kommunens sosialhjelpsutgifter. Dersom storbyenes utgifter i tilknytning til mennesker som ikke er folkeregistrert i kommunen har økt etter at inntektssystemutvalget foretok sine analyser, kompenseres imidlertid ikke storbyene for dette gjennom utgiftsutjevningen. Gratispassasjerproblematikken vil derfor være en aktuell problemstilling for det nye inntektssystemutvalget som skal settes ned i 2004.

Selskapsskatt

I Sem-erklæringen som ligger til grunn for regjeringens arbeid heter det at:

«Samarbeidsregjeringen vil: (...) sikre at kommunene har incitament for å legge til rette for næringsutvikling lokalt. En andel av selskapsskatten må derfor igjen tilfalle kommunene. Det må utarbeides fordelingskriterier som gir en mer rettferdig fordeling av selskapsskatten enn tidligere».

En arbeidsgruppe, med representanter fra Kommunal – og regionaldepartementet, Finansdepartementet og Skattedirektoratet har sett på hvordan dette kan løses i praksis. Nærmere omtale vil bli gitt i kommuneproposisjonen for 2004.

Kapitalkostnader og finansieringskrav i utbyggingsavtaler

Flytting over kommunegrensene gjør at kommunene må tilpasse tjenesteytingen til et endret befolkningsgrunnlag. Dette kan medføre tilpassingsproblemer i tjenestetilbudet i perioder med høy vekst eller fraflytting.

Både vekstkommuner og fraflyttingskommuner hevder at de har relativt høye kapitalkostnader, og de har foreslått at dette bør kompenseres gjennom økte rammeoverføringer. Det finnes i dag ingen egne kriterier for å ivareta kapitalkostnader i kostnadsnøkklene i inntektssystemet. Inntektssystemutvalget anbefalte i sin 1. delutredning ikke egne kriterier for å ivareta kapitalkostnader. Utvalget antok at kapitalkostnadene over tid ville fordele seg mellom kommunene omtrent som driftsutgiftene, og at ekskludering av kapitalkostnadene ikke ville ha særlige fordelingsvirkninger (NOU 1996:1).

Departementet har, i samarbeid med Statistisk sentralbyrå, gjennomført et forprosjekt som har vurdert behandlingen av kapitalkostnader i inntektssystemet. En bakgrunn for forprosjektet er at avskrivninger fra og med 2001 blir rapportert inn gjennom KOSTRA, slik at det foreligger nye muligheter for å anslå kapitalutgiftene. Med utgangspunkt i forprosjektet vil departementet nå igangsette et hovedprosjekt. Departementet tar sikte på å presentere resultatene fra forprosjektet i kommuneproposisjonen for 2004, og resultatene fra hovedprosjektet i kommuneproposisjonen for 2005.

I de senere år har kommuners bruk av utbyggingsavtaler (avtaler mellom eiendomsbesitter/utbygger og kommunene ved privat utbygging)

økt. Kommunal- og regionaldepartementet skrev i kommuneproposisjonen for 2002 blant annet dette om utbyggingsavtaler:

«Det reiser seg en rekke uavklarte spørsmål rundt kommunenes bruk av utbyggingsavtaler. Det kan reises spørsmål ved om det er rimelig at kommunene gjennom utbyggingsavtaler skal kunne lette presset på egen økonomi, da på bekostning av eiendomsbesitter/utbygger. Det finnes ingen regler eller omtale av slike avtaler i lovverket. Denne typen avtaler vil også ha fordelingsvirkninger, noe som gjør det nødvendig å vurdere avtalene sett fra et samfunnsøkonomisk og boligpolitisk synspunkt».

For en videre omtale av utbyggingsavtaler vises det til omtale i kap. 5.

Nærmere om storbyenes økonomiske rammebetingelser

Forskjeller i inntektsnivå kommunene imellom kan hovedsakelig forklares med variasjoner i skatteinntekt og variasjoner i tildeling av regionalpolitiske begrunnede tilskudd.

Storbyene, eksklusive Oslo, har et nivå på de frie inntektene som er noe under gjennomsnittet¹. I 2001 hadde storbyene utgiftskorrigerte inntekter på 95 pst. av landsgjennomsnittet². Oslo kommune har derimot et inntektsnivå som ligger betydelig over landsgjennomsnittet. I løpet av perioden 2002-2006 skal det gjennomføres endringer i inntektssystemet som vil medføre at storbyene, eksklusive Oslo, vil få økte inntekter.

Fra og med 2003 er det innført et midlertidig storbytilskudd i inntektssystemet. Gjennom storbytilskuddet får storbyene kompensasjon for høye utgifter knyttet til mennesker med rus og/eller psykiatiske problem. Regjeringen arbeider samtidig med å utvikle nye kriterier i kostnadsnøkkel, som gjør at alle kommuner som har merutgifter knyttet til mennesker med rus og/eller psykiatiske problem kan kompenseres for dette. I løpet av perioden 2002-2006 skal det gjennomføres fire endringer i inntektssystemet for kommunene: det ekstraordinære skjønnnet skal avvikes, nye bosetningskriterier skal innføres i kostnadsnøkkel, og

¹ Frie inntekter er definert som skatt på inntekt og formue og rammetilskudd.

² Når kommunenes inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov sammenliknes, blir det tatt hensyn til at de antatte kostnadene ved å produsere tjenester varierer betraktelig mellom kommunene. I beregningene som presenteres her er det korrigert for korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler.

skatteandelen skal trappes opp og inntektsutjevningen skal økes. Dette er endringer som noen av storbyene vil tjene på. I tillegg vil enkelte storbyer tjene på at rutinene for beregningene av innbyggertilskuddet endres f.o.m. 2003, slik at nye innbyggere raskt gir utslag i økt rammetilskudd.

Beregninger som Kommunal- og regional departementet har foretatt viser at endringene som nå gjennomføres i inntektssystemet vil medføre at storbyene unntatt Oslo får økte inntekter. Tabell 2.1 viser nivået på storbyenes inntekter i 2001, samt anslag på hvilket nivå storbyene ville hatt på frie inntekter, dersom endringene i inntektssystemet hadde vært fullt gjennomført³. I disse beregningene er det ikke tatt hensyn til at enkelte av storbyene vil tjene på at innbyggertilskuddet skal baseres på nyere befolkningstall f.o.m. 2003.

Tabell 2.1 viser at storbyene, eksklusive Oslo, vil få en økning i utgiftskorrigerte inntekter på 1,7 prosentenhet når de påbegynte endringene i inntektssystemet er fullt gjennomført. Inntektsøkningen vil kunne bidra til å øke storbyenes økonomiske handlingsrom og å styrke deres finansielle

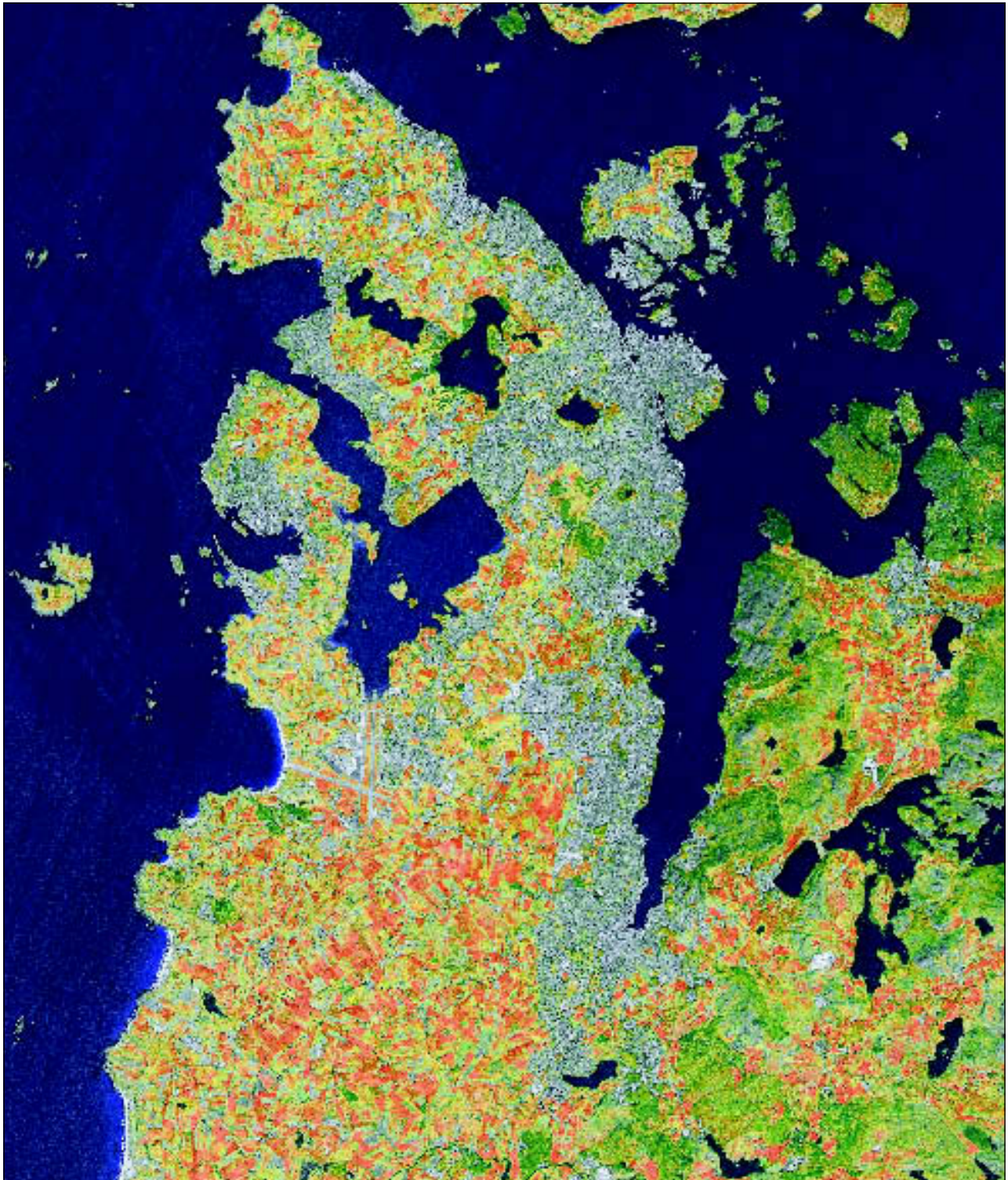
situasjon. Årsaken til at «øvrige» kommuner ligger noe høyere, er at det i denne gruppen finnes relativt flere kommuner med høye regionalpolitiske overføringer. En relativ forbedring av storbyenes situasjon krever reduserte regionalpolitiske overføringer. Det må i denne sammenheng påpekes at det er til dels store variasjoner mellom storbyene mht. nivået på frie inntekter og finansiell situasjon. I vedlegg 4 redegjøres det nærmere for den økonomiske situasjonen i den enkelte storby.

Oslo kommune vil tape på endringene som skal gjennomføres i inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden 2002-2006. I løpet av den samme perioden skal det gjennomføres to endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene: det ekstraordinært skjønnet skal avvikles og skatteandelen skal trappes opp. Dette er endringer som Oslo som fylkeskommune vil tjene på. Oslo fylkeskommune vil dessuten tjene på virkningene av sykehusreformen. Til sammen vil Oslo fylkeskommune anslagsvis tjene om lag 745 mill. kr på endringene i inntektssystemet for fylkeskommunene og sykehusreformen. Gevinsten til Oslo fylkeskommune overstiger det anslåtte tapet for Oslo kommune.

³ Endringene i inntektssystemet vil være fullt gjennomført i 2006.

Tabell 2.1 Utgiftskorrigerte inntekter

Kommunegrupper	Utgiftskorrigerte inntekter 2001	Anslag på utgiftskorrigerte inntekter når endringene i IS er fullt gjennomført
Storbyene, eksklusive Oslo	95,2	96,9
Oslo	122,6	116,5
Øvrige kommuner	97,8	98,4
Landet	100	100



Figur 2.1 Stavanger-regionen

Opptak fra den Indiske IRS-1C satellitten fra 817 km høyde - 1c 21 juli 2000 Fargene er fremstilt ved bruk av multispektral (LISS) og pankromatisk (PAN) bildeinformasjon med henholdsvis 23 og 5.8 meter oppløsning på bakken. Satellittdataene er geometrisk korrigert for bruk i GIS-sammenheng. Satellittdata er hentet fra Norsk satellittdataarkiv og prosessert ved Statens kartverk, Miljøenheten.

Infrastruktur, bebyggelse og industriområder gjengis i grå/hvite fargetoner med tydelige strukturer. Baruskog er grønn, mens lauvskog er rød-orange med noe struktur fra trekroner. Dyrka mark har jevnere farge som varierer fra gul-rød-grå avhengig av avlingstype og om arealet er høstet/ikke høstet. Frodig grasdekke er rød-orange. Bart fjell er lilla-grå.

Kilde: © Statens kartverk 2003. © Antrix, Sie, Euromap

3 Storbyregionene – bystruktur, befolkning og næringsstruktur

3.1 Innledning

Hvilke særpreg har storbyregionene i forhold til de øvrige deler av landet? Storbyene og storbyregionene tiltrekker seg både innbyggere og bedrifter – hva er bakgrunnen for dette mønsteret? Dette kapitlet omtaler veksten i befolkning, arbeidsplasser og arealbruk i storbyregionenes senter og omland. Det gis videre en skisse av de faktorer som former den sterke tiltrekkingskraften. Varierte muligheter for arbeid og utdanning, sosialt og kulturelt mangfold og attraktive byområder har betydning for befolkningsveksten. For bedrifter er kommunikasjon, informasjon, og nærhet til markeder og spesialisert arbeidskraft blant sentrale tiltrekkingsfaktorer. Dynamisk byutvikling kan gi økt verdiskaping, men har også en kostnadsside i form av blant annet infrastruktur- og bymiljøinvesteringer. Høye boustgifter og miljøbelastninger som stor trafikk, avstander, forurensing og mangel på grøntområder reduserer livskvaliteten for mange innbyggere. Kapitlet skisserer en del viktige belastninger som storbyregionenes press- og trengselsproblemer kan medføre for befolkningen, og utfordringer stat, kommuner og innbyggere står overfor for å utvikle gode byområder. Best mulig kunnskap om trendene i storbyenes utvikling er viktig både for staten og kommunene for å kunne føre en fornuftig politikk. Dette kapitlet gir et grunnlag for å se på prinsipper og strategier for å møte storbyregionenes særlige utfordringer i de påfølgende kapitlene.

3.2 Storbyvekst i Norge

3.2.1 Generelt om urbanisering

Alle de seks storbyregionene har i løpet av de siste 30 årene hatt en befolkningsvekst på 20 prosent eller mer. Veksten har relativt sett vært sterkest i Stavanger-regionen, med 50 prosent, fulgt av Tromsø-regionen med 48 prosent og Kristiansands-regionen med 33 prosent. De øvrige har

hatt en vekst på omkring 20 prosent. I absolutte tall har Oslo-regionen hatt den største veksten, med 230 000 nye innbyggere, fulgt av Stavanger-regionen, med 86 000 nye innbyggere. Veksten har kommet både i storbyene og i omegnskommunene. I et 30-års perspektiv har veksten i storbyene vært sterk i alle regionene, mens det over kortere tidsrom også har vært perioder med svak vekst eller befolkningsnedgang. Mest dramatisk nedgang fant sted i Oslo, hvor folketallet sank fra 488 000 personer i 1970 til 447 000 personer femten år senere. Bergen hadde også nedgang i folketallet i samme periode, men siden midten av 80-tallet har alle storbykommunene hatt årlig befolkningsvekst. Selv om det har vært sentralisering i hele denne perioden, er denne byveksten også konjunkturavhengig. Særlig investeringer i fast eiendom og bolig påvirkes av konjunktursvingninger, men det gjelder også flytting og tilveksten i arbeidsplasser.

Omegnskommunene har de siste 30 år hatt en gjennomsnittlig vekst som er høyere enn storbykommunene, enkelte med svært høy vekst – også over 90 prosent. Statistisk sentralbyrås (SSB) befolkningsprognoser for perioden 2002 til 2020 tyder også på at veksten vil fortsette i alle storbyregionene (se figur 1.2 og 4.1).

Urbaniseringen har også ført til at større områder rundt byene får bymessig karakter eller blir oppfattet som by- og forstadsområder. Denne utviklingen følger ikke nødvendigvis samme mønster som veksten i befolkning og arbeidsplasser.

3.2.2 Flyttemønstre – preferanser for arbeid og utdanning

Blant de sentrale årsakene til storbyenes vekst er den økende andel unge som tar høyere utdanning og flytter derfor til storbyene. I tillegg etablerer folk seg senere, slik at de unge som flytter inn til storbyene venter lenger før de eventuelt flytter videre for å etablere familie.

Storbyene har et stort og mangfoldig utdanningstilbud, ikke minst på høyere nivå. Det har

Boks 3.1 Norske og europeiske storbyer

Mange europeiske land – spesielt de små – har en dominerende storby. Noen få vesteuropeiske storbyer er i en klasse for seg, som Paris, London, Berlin, Madrid og Roma. Andre storbyer er kjernen i svært store storbyregioner, som byene i Ruhr i Tyskland og Randstad i Nederland.

Ellers er det byer med fra 150–200.000 til 1,5–2 millioner mennesker som utgjør tyngden av storbyer eller mellomstore byer i Vest-Europa.

I deler av Europa ligger slike byer i et tett nettverk. I Norden er det fire hovedsteder som kan regnes blant de 40 største storbyregionene i de 20 vesteuropeiske landene. Fire norske byer er da mellomstore byer i en vesteuropeisk forstand. De norske byene ligger langt fra hverandre sammenlignet med de mer tettbefolkete landene i sentrale deler av Europa.



Figur 3.1 Nattbilde av lysene fra europeiske storbyer sett fra satellitt. © www.worldsat.ca

Kilde: NASA GSFC

Boks 3.2 Verdens storbyer

I 1950 var New York eneste by med over 10 millioner innbyggere. Ved siste årtusensskifte var det 19 byer over denne størrelsen. I 2010 vil tallet etter prognosene bli 21. Ingen av disse vil ligge i Europa med mindre Istanbul skal regnes som europeisk. 3 byer – Tokyo, Mombay (Bombay) og Lagos – vil ha mer enn 20 millioner innbyggere. I løpet av ytterligere 5 år vil Dhaka, Dehli, Sao Paulo og Mexico City passere samme grense. Da vil det også være opp mot 40 byer i verden med mellom 5 og 10 millioner innbyggere, fire av dem i Europa.

Byveksten vil i hovedsak skje i utviklingsland. Urbaniseringstakten er nå større i Afrika enn den noen gang har vært andre steder i verden, men er fortsatt betydelig også i Asia. Lagos, som i 2010 etter prognosene vil være verdens tredje største by, hadde i 1980 under 5 millioner innbyggere. Ukontrollert byvekst er av FNs generalsekretær Kofi Annan blitt betegnet som en av dette århundrets største utfordringer. Utviklingen innebærer at fattigdommen urbaniseres. Et flertall av verdens fattigste, de med inntekter under 1 USD dagen, vil i løpet av få år bo i byer samtidig som miljøutfordringene som følge av byveksten vil gi dramatiske utfordringer for mange av utviklingslandene.

The State of the World's Cities, 2001, publikasjon fra UN Habitat

vært en utdanningseksplasjon de siste ti årene, spesielt for kvinner. Fra 1971 til 1997 ble antallet kvinnelige studenter ved universiteter og høyskoler mer enn seksdoblet, mens antallet menn ble doblet. Dette har medført at studenter i stadig større grad er med på å prege bybildet. De store byene kan også tilby et stort, variert og mangfoldig arbeidsmarked, både for ufaglærte og folk med høy kompetanse.

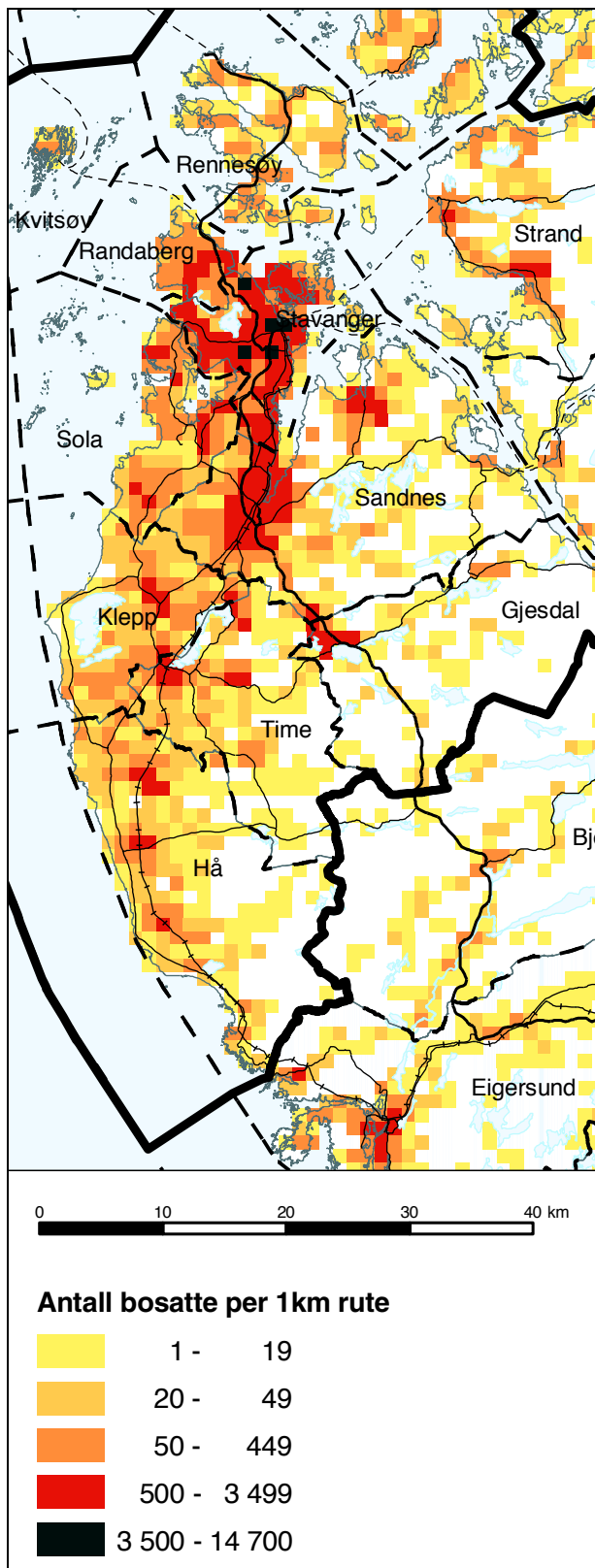
Befolkningsutviklingen i de store byområdene i Norden følger et noe annet mønster enn utviklingen i store byer i de fleste land i Vest-Europa i følge rapporten «Nyinnflytting, videreflytting og annen storbydemografi» fra Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR). I Vest-Europa er det kortere avstander mellom byområdene og høyere folketetthet både i og utenfor den enkelte storby-

region. De fleste menneskene i disse landene vokser opp i urbane miljøer og har et urbant utgangspunkt. I de mest folkerike områdene i Vest-Europa foregår flytting i større grad mellom byområder, mens det regionale samspillet i Norge i større grad består i en utveksling av personer, kulturelle impulser og ideer mellom by og land. I Norge går det sterke og konsentrerte strømmer i klare geografiske mønstre, som sterkt blir farget av gjøremål i ulike livsfaser. Dette blir også betegnet som livsfaseflytting.

Omtrent 60 prosent av alle som melder flytting inn til de store byene i løpet av ungdomsfasen, har flyttet ut igjen til omegnen eller andre deler av landet når de er etablert med arbeid og familie. Særlig gjelder dette familier med barn. Det er samtidig en økende tendens til at videreflyttere flytter til byenes omland. Om lag 45 prosent av alle innflyttere som flytter ut igjen av de fem største byene ender opp i omlandet til disse byene. Disse er da fortsatt knyttet til storbyregionenes felles bo- og arbeidsmarked, og bidrar til veksten i storbyregionene. Det er liten forskjell i denne andelen mellom de seks byene. Over 90 prosent de som flytter ut av storbyene er personer som ikke vokste opp der. Dette er et forholdsvis stabilt mønster.

Resultatet av tilflyttingen er vekst både i storbyenes og omegnskommunenes befolkning. Det kan pekes på to trender; en urbaniseringstendens, knyttet til den økende gruppe av unge, studenter og uetablerte i storbyene, og en regionaliserings-tendens (regionforstørring), hvor enklere kommunikasjon knytter regionenes innbyggere tettere sammen. Det er også en viktig sentraliseringsprosess basert på følgende mekanismer: Av dem som flytter inn til storbyene, flytter over halvparten ut igjen. «Magnetkraften» som trakk dem til storbyene er imidlertid ikke så sterk den andre veien, og de flytter derfor ikke så langt bort fra storbyene som de kom fra. Flere barn vokser dermed opp nærmere storbyene. Tendensen til å flytte inn til landsdelsentret innen man er 30 år er mellom 2 og 2,5 ganger så sterk for dem som vokser opp i omlandet enn for dem som vokser opp lenger ute. På denne måten får vi over tid en sentralisering av befolkningen.

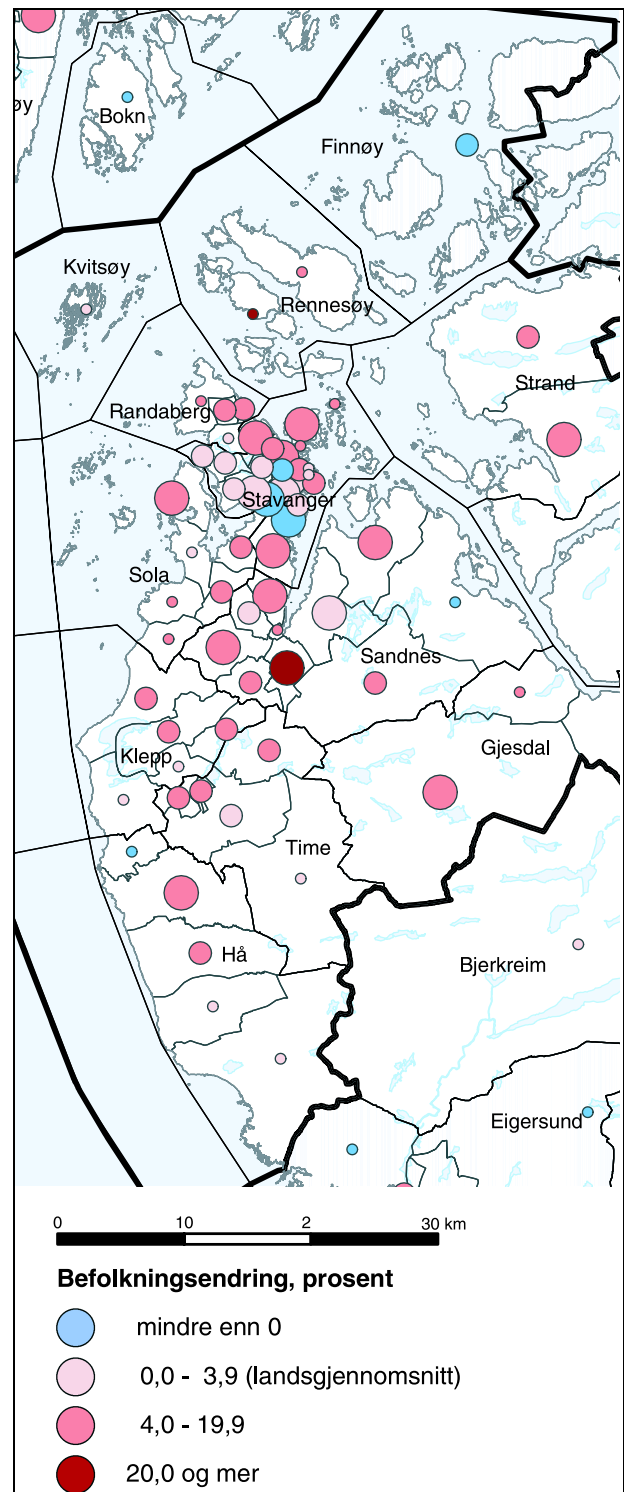
Det grunnleggende mønsteret som er beskrevet ovenfor er det viktig å ha klart for seg når en vurderer årlige netto flyttetall inn eller ut av storbyene. Årlige netto flyttetall kan variere, selv om det grunnleggende mønsteret har holdt seg stabilt. En av årsakene er at årskullenes størrelser varierer. Innvandrerne har dessuten et flyttemønster som avviker fra det hovedmønsteret vi har



Figur 3.2 Stavanger-regionen, bosettingsmønster 2002

Kartet viser antall bosatte per rute 1 km x 1 km. Ikke fargelagte ruter/områder er uten bosetting. Befolkningsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registret. Data per 1. januar 2002.

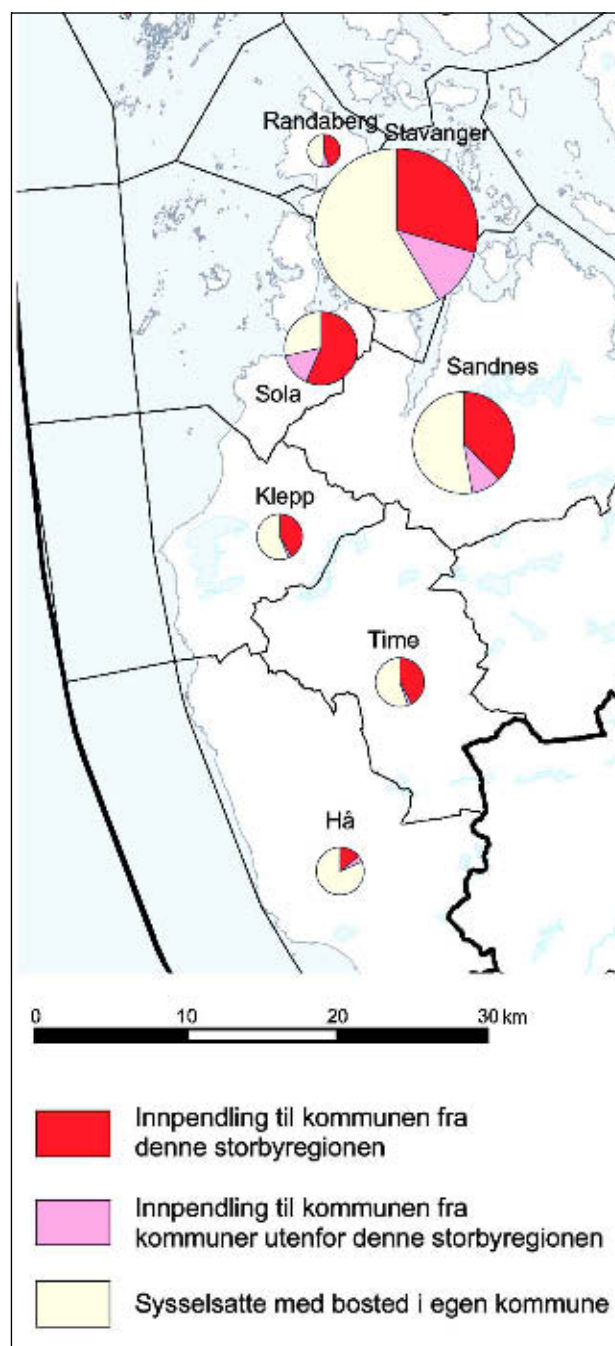
Kilde: SSB/Rog 2003, kart nr. 2.6



Figur 3.3 Stavanger-regionen, befolkningsendring 1995 – 2002

Kartet viser befolkningsendring for delområder (dvs. en samling grunnkretser) i perioden 1995 til 2002. Sirklene er proporsjonale med befolkningen i 2002, men fargene viser befolkningsendringen i prosent fra 1995 til 2002.

Kilde: SSB/Rog 2003, kart nr. 3.6



Figur 3.4 Stavanger-regionen, innpendling 2001

Kartet viser sysselsatte for hver kommune, fordelt på sysselsatte med bosted i kommunen, innpendling fra storbyregionen og innpendling fra andre kommuner. Sirklene er proporsjonale med antall sysselsatte med arbeidssted i kommunen. Innpendling er definert som reiser inn til kommunen, dvs. eksklusive reiser internt i hver kommune.

Kilde: SSB/Rog 2003, kart nr. 6.6

beskrevet. Bevegelser i antall innvandrere fra år til år påvirker i neste omgang årskullenes størrelse i befolkningen som helhet. En høy andel av

innvandrerne flytter fra sine første bosettingskommuner og inn til storbyene, og da særlig Oslo. En betydelig lavere andel flytter ut igjen fra storbyene når de etablerer seg.

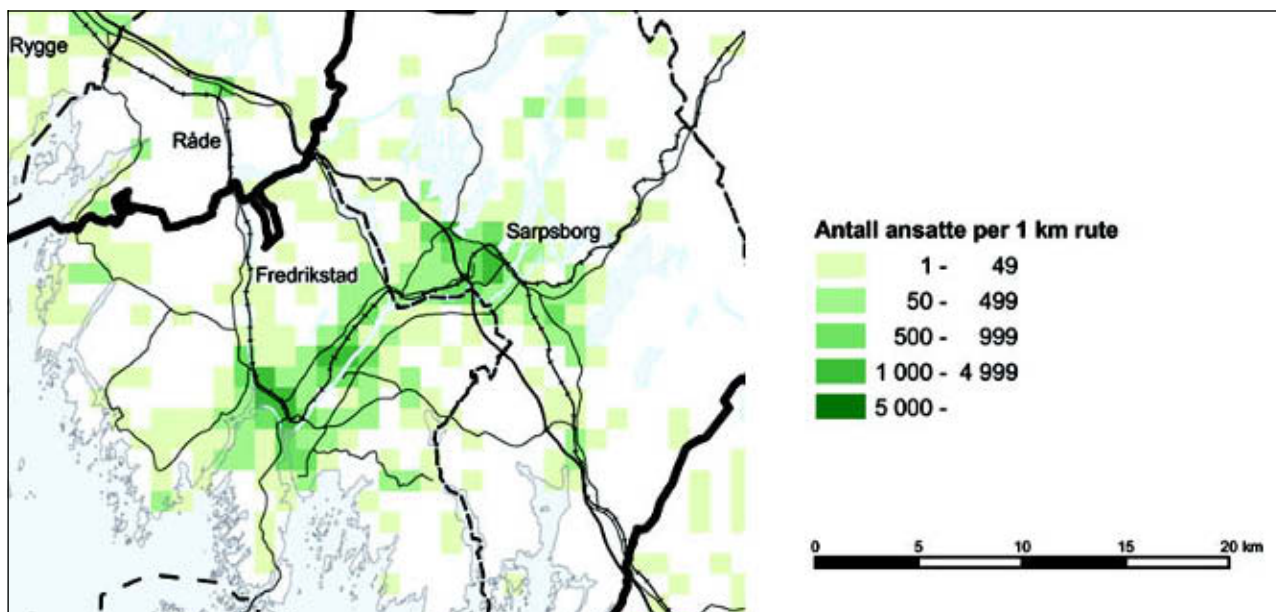
3.2.3 Storbyregioner – senter og omland

Pendlingsomland og befolkningsvekst i storbyregionene

Storbyregionene i Norge har ulike sentrum-periferi strukturer. Kommunene i storbyregionene kan kategoriseres etter deres forhold til senteret. Agderforskning har i sin rapport «Norske byregioner» brukt begrepene senterkommune, forstadskommune og randsoneskommune, og kategorisert kommunene etter data for pendling og befolkningsvekst. Forstadskommuner er kommuner med høy befolkningsvekst og en høy andel pendling inn til senterkommunen. Randsoneskommunene er preget av en lavere andel pendling, svak eller ingen befolkningsvekst og dermed også mindre press på areal og tjenester. Kartene for pendling viser at det er store forskjeller i pendlingsandelen mellom omegnskommuner. I Oslo og Stavanger kommer nesten halvparten av arbeidsstyrken fra kommuner utenfor storbygrensene. I Bergen, Trondheim og Kristiansand kommer ca 25 prosent av arbeidskraften fra områder utenfor kommunen, mens Tromsø og de andre storbyene er mer «selvforsynte».

For kommunene med svært lav andel pendling kan det diskuteres om de er del av storbyregionen. Enkelte kommuner, særlig i randsonene til storbyregionene, har betydelig intern variasjon i forhold til graden av tilknytning til storbyregionen. Størrelsen og utbredelsen av storbyregionene er m.a.o. vanskelig å definere. Regioninndelingen som har blitt brukt i arbeidet med storbymeldingen omfatter hele kommuner, og blir derfor mindre presis enn en inndeling kunne vært ut fra lavere geografisk nivå.

I Kristiansands-regionen har Kristiansand kommune hatt en sterk og stabil vekst over en lang periode. De siste fem-seks årene har bare Søgne hatt en sterkere vekst i byregionen. Dermed skiller Kristiansand seg noe fra de andre større byene, ettersom de andre storbyregionene har størst vekst i sitt nære omland, og mindre i storbyen. Samtidig har Kristiansand noen omegnskommuner som er nært knyttet til byens arbeidsmarked. I flere av omegnskommunene pendler nær halvparten av arbeidsstyrken inn til byen. I Trondheims-, Bergens- og Stavanger-



Figur 3.5 Nedre Glomma-regionen – antall ansatte. Mønster 2002

Kartet viser antall ansatte per rute 1 km x 1 km. I ikke fargelagte ruter er ingen ansatt. Data er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data per 1. januar 2002.

Kilde: SSB/Rog 2003, kart nr. 2.4

regionen samsvarer data for befolkningsvekst forholdsvis godt med data for pendling til senterkommunene. Sterk vekst samsvarer med mye pendling. I disse regionene har befolkningsveksten vært sterkest i de nære omegnskommunene, mens kommuner som ligger mer perifert i bo- og arbeidsmarkedsregionene har opplevd svak og til dels negativ befolkningsvekst. I Stavanger-regionen har veksten de siste 30 årene vært sterkest i forstadskommuner til både Sandnes og Stavanger, men også Sandnes kommune har hatt betydelig befolkningsvekst. Tromsø har hatt sterk vekst – og det er byen som utgjør det aller meste av byregionen.

I Oslo-regionen har senterkommunen hatt en betydelig lavere befolkningsvekst enn omlandskommunene i løpet av de siste 30 årene. Særlig sterk er befolkningsveksten i kommunene med høy innpendling til Oslo. Kommunene i randsonen til storbyregionen viser derimot andre trekk, med lav eller ingen befolkningsvekst. Men mønsteret er ikke entydig, og det er store variasjoner i befolkningsveksten mellom kommunene i randsonen av bo- og arbeidsmarkedsregionen, bl.a. fordi andre sterke sentra på Østlandet påvirker mekanismene.

Når det gjelder vekst i antall arbeidstakere (i perioden 1995–2000), har senterkommunene gjennomgående hatt sterk vekst i forhold til

omlandskommunene. Ettersom det motsatte er tilfellet for befolkningsveksten, medfører dette økte avstander mellom boliger og arbeidsplasser. Alle storbyregionene med unntak av Tromsø har imidlertid også omlandskommuner med vekst i antall arbeidstakere. Denne veksten følger et mønster som ligner befolkningsveksten, men enkelte omlandskommuner bærer preg av å være boligkommuner. Både bosettingen og lokaliseringen av arbeidsplasser er hovedsakelig tetttest i de sentrale områder. Men deler av bosettingen blir spredd over et større område, slik at mange av dem som bor i omlandet må pendle langt til byen.

Storbyregionenes senterstrukturer

Noen byregioner er dominert av ett bysenter, og omlandets økonomi og innbyggerne er avhengige av byens utvikling. Bergen, Trondheim, Ålesund, Bodø og Tromsø har slike byregioner. Andre byregioner består av flere sentra som historisk har utviklet seg noenlunde samtidig, med ulike typer drivkrefter bak sin utvikling. Slike regioner kan betegnes som flersenter-regioner. Vestfold og Mjøsbyen kan ses som slike regioner. Kristiansand og de omkringliggende byene, fra Mandal i vest til Arendal i øst, kan også være på vei til å bli en flersenter-region. Vestfold har to byregioner, Tønsberg-regionen (som består av syv kommuner

og inkluderer Tønsberg og Horten), og Larvik/Sandefjord. Denne regioninndelingen omtales nærmere i vedlegg 2. Mjøsbyen omfatter til sammen ti kommuner, med Hamar, Lillehammer og Gjøvik.

Noen byregioner har sammenvokste byer. Eksempler er byregionene Nedre Glomma, Grenland og Stavanger/Sandnes. Her strekker det seg bybånd mellom to større bysentre. Nedre Glomma-regionen omfatter fire kommuner, herunder byene Fredrikstad og Sarpsborg. Som allerede nevnt er Oslo-regionen spesiell i norsk sammenheng. Denne bolig- og arbeidsmarkedsregionen omfatter 46 kommuner. Da er også Drammens-regionen og Mosse-regionen regnet med.

Nedre Glomma er også under sterk innflytelse av Oslos utvikling. Vestfold-byene og Mjøsbyen merker nærheten til Oslo i forbindelse med arbeidsmarkedspendlingen. Det finnes flere sterke sentra i Oslo-regionen, som alle er preget av nærhet til Oslo. Det gir et sammensatt mønster av arbeidspendling og annen reising.

3.3 Miljø, boforhold og attraktive byområder

3.3.1 Sammenhenger mellom byspredning og miljøkonsekvenser

Ved urbanisering og befolkningsvekst blir mer areal bebygget. Ofte bygges det i byenes randsoner, særlig ved de største innfartsårene. Byene spres på den måten utover, og transportavstandene øker. Byspredning henger også sammen med at arealkrevende virksomheter flytter ut fra bebygde områder til randsonene, og med boligbygging med stort arealbehov. Avstander mellom bolig og arbeidsplasser fører til store belastninger på veinettet og kollektivtransporten, og skaper forurensingsproblemer. Verdifulle jordbruks- og naturarealer nedbygges gjennom byspredning. Nye data fra SSB (2003) viser at relativt mye av de beste landbruksarealene i Norge befinner seg rundt de 19 største tettstedene. Analyser av endringer i arealbruken i Stor-Osloregionen viser at industri- og boligformål er årsak til mest arealnedbygging. På den annen side har bystrukturer ofte en effektiv arealbruk. Arealforbruket per innbygger er betydelig lavere i større byer enn på mindre steder. I tettbebygde områder er det dessuten enklere å gå, sykle eller bruke kollektivtransport, slik at bilbehovet er lavere. Kollektivtransporten

utgjør i de fire største byene mellom 11 og 16 prosent av daglige reiser, mens den for landet utenom storbyregionene utgjør 5-6 prosent. Bilandelen er også lavest i Oslo, fulgt av de andre største byene. (Reisevaneundersøkelsen 2001)

Fortetting av byområder kan forhindre byspredning, bidra til mer effektiv arealbruk og lavere transportbehov. Samtidig kan fortetting også skape lokale miljøproblemer i form av dårlig luftgjennomstrømming, støy, mangel på grøntområder og lys. Bieffektene ved bilkjøring og annen forurensende og støyende virksomhet vil også gå utover flere personer, og transport fører lettere til kødannelser i tettbebygde områder. Fortetting med kvalitet tar hensyn til behov for bl.a. grøntområder og gode, sunne boforhold.

Sammenhengene mellom miljøeffekter og ulike former for byvekst er kompliserte. Flere forskningsmiljøer, deriblant Statistisk sentralbyrå, arbeider med å utvikle indikatorer for bærekraftig arealbruk, noe som gir nyttig informasjon om miljøeffektene av byvekst. Sammenhengene mellom utvikling av vekstkraftige regioner og bærekraftig arealbruk er også sammensatte. Mulighetene til sterkere integrering av bo- og arbeidsmarkedsregionene og enklere kommunikasjon og mobilitet innad i storbyregionen er noe av det som karakteriserer dens vekstkraft og utviklingspotensial. Det fører til økt transportbehov, uten at det nødvendigvis er en motsetning mellom arbeidet for å redusere miljøbelastningene og behovet for å styrke regionene. Storbyregionene bygger bl.a. sine strategier på utvikling av kollektivknutepunkter hvor det legges opp til høy utnyttelsesgrad nær kollektivtilbud. Dette blir i mange forskningsmiljøer framhevet som et utgangspunkt for en mer miljøvennlig byutvikling samtidig som det kan bidra til å knytte regionen tettere sammen. Kap. 4 går nærmere inn på integrering og kommunikasjon i storbyregionene og kap. 5 går nærmere inn på politiske utfordringer for bærekraftig byutvikling.

En del sentrumsområder preges av arealer med lav utnyttelse. Først og fremst skyldes dette at utbyggingen har skjedd i tider med lavere innbyggertall, og at grunneiere og naboer ofte ikke ønsker fortetting. Transformasjon av bygningsmassen er i tillegg ofte kostbar og vanskelig, slik at økt utnyttelse ikke alltid er lett å gjennomføre, selv om det er ønskelig. Nedlagte havne- og industriområder er viktige eksempler. De åtte byene som er studert nærmere i forbindelse med storbymeldingen er alle havnebyer. Havneområder er karakteristiske for de endringer og mekanismer

Boks 3.3 Database for storbypolitikk

Departementet vil i samarbeid med storbyene og andre departement gjennomføre et utviklingsarbeid for å etablere gode kriterier for storbyutvikling. Kriteriene vil være knyttet til regjeringens og storbyenes mål og til grunnleggende økonomiske, demografiske, sosiale og miljømessige forhold. Det vil bli lagt vekt på å utnytte og samle informasjon som likevel innhentes og finne gode måter for illustrasjon av informasjonen. En samlet database vil bli vurdert, også forholdet til KOSTRA-systemet. SSB har bistått departementet i arbeidet med utnyttelse av registerstatistikk som grunnlag for kart og analyser av levekår, befolkningsutvikling mv. Departementet vil arbeide videre med mulighetene som finnes i registerinformasjon og systematiske undersøkelser som drives av SSB og andre forsknings- og utredningsinstitusjoner. En forutsetning for gode informasjonssystemer med relevante indikatorer er vitenskapelig basert kunnskap og innsikt og dette vil være prioritert i storbypolitikken. NFR (Norges Forskningsråd) har med støtte fra KRD, MD og SD siden 2000 gjennomført et byforskningsprogram for å styrke norske forskningsmiljøer. En rekke innfallsvinkler er relevante for å forske og forstå storby-spørsmål. En samfunnsvitenskaplig forskning om de geografiske dimensjonene i økonomi og sosial utvikling vil bli prioritert som en oppfølging av storbymeldingen. Både for storbypolitikken og regionalpolitikken er det viktig å se by- og regionalspørsmål i forskningsmessig sammenheng.

som foregår i storbyene. Det er områder med forholdsvis lav utnyttelse og som fungerer dårlig i forhold til byenes strukturelle endringer. Mange steder jobbes det med å flytte havneområdene ut av bysentrum og åpne sjøfrontene for innbyggerne. Havneområdene er imidlertid ofte krevende å transformere. Havnenes funksjon er også viktig for byene som internasjonalt, nasjonalt og regionalt knutepunkt, ikke minst fordi det av miljømessige grunner er ønskelig at en større andel av godstransporten foregår med skip. Havnenes rolle i storbyregionene viser dermed at det kan være spenning mellom storbyene som knutepunkt og som arena for det gode byliv.

3.3.2 Arena for bykultur og det gode byliv

Mangfoldet i utdannings-, arbeids- og fritidstilbud gjør byene attraktive for mange grupper, både som bosted, arbeidssted og sosial arena. Arbeid og utdanning er de viktigste årsakene til at folk flytter til storbyregionene. Samtidig ser vi en økt interesse for andre kvaliteter storbyene kan tilby som bosted. I Norge har vi tradisjon for å se på boligbygging utenfor sentrumsområdene som et ideal. Rimelige, praktiske, helse- og familievennlige boliger har vært framhevet, og dette har vært enklere å oppnå utenfor sentrum. For mange er det fortsatt slik at god boligkvalitet og bomiljø best kan oppnås utenfor de store bysentra. Likevel øker interessen for å bo i områder med sentrums-kvaliteter som bl.a. nærhet til ulike tilbud og fasiliteter. Mange sentrumsområder er rustet opp og gjort mer attraktive, slik at det er enklere å oppnå god boligkvalitet i sentrumsnære områder. Folk som bor i de øvrige delene av storbyregionene kan også dra nytte av å bo i nærheten av mer attraktive sentrumsområder. Attraktive sentrumsområder bidrar derfor til at regionen som helhet blir mer attraktiv.

Byplanleggingen i Norge ble i første halvdel av forrige århundre sterkt inspirert av britiske byplantrender. De britiske trendene var særlig knyttet til ideer om boliger i grønne omgivelser atskilt fra industri og annen næringsvirksomhet. Ønsket var at man dermed kunne bo i landlige omgivelser i byer av en viss størrelse. Gjennom hele etterkrigstiden har soneinndeling vært en sentral del av fysisk planlegging. I tillegg var etterkrigstiden preget av ideene om å utforme mer funksjonelle byer. Funksjonalismen var bl.a. knyttet til ideer om arealeffektivitet, praktiske og sunne boliger og gode lysforhold. Drabantbybyggingen var preget både av funksjonalismen og de britiske ideene. Først på 70-tallet begynte disse trendene å endres. Presset på boligmarkedet i byene var en av årsakene. Behovet for å ta vare på de tradisjonelle bystrukturene begynte på denne tiden også å tre sterkere fram. I løpet av de siste 30 årene har mange indre byområder blitt rustet opp (byfornyelsen), og er nå blitt attraktive både som boligområder og arenaer for sosial aktivitet, noe som avspeiles bl.a. gjennom høye boligpriser. De positive kvalitetene ved disse byområdene har etter hvert fått et solid fotfeste blant innbyggerne. Myndighetene i de tre største byene har gjennom stor satsing på byfornyelse, og med støtte fra staten gjennom Husbanken, i lang tid bidratt til opprusting av byområder. Opprusting av sentrums-

områder henger også sammen med at nye næringer, bl.a. rettet mot folks fritidsinteresser. Kafeer og spisesteder, handel og kunst- og kulturtilbud, har blitt etablert etter hvert som industrien har flyttet ut. Endringer i byrom og uteområder har ofte skjedd ut fra innbyggernes og disse næringenes felles interesser. Økt fritid har bidratt til at slike tilbud blir mer attraktive.

Etter en periode på 80-tallet med omgjøring av boliger til kontorer i bysentra er det nå en stadig større del av tidligere næringsarealer som omgjøres til bolig- eller serviceformål. Mange mindre håndverksbedrifter og verksteder som holdt til i sentrumsnære lokaler er i dag omdannet til boliger eller mer publikumsrettet virksomhet. En del mindre transformasjoner kan gjøres forholdsvis enkelt, mens større endringer, som kornsiloer omgjort til boliger, er mer krevende.

De fleste storbyene har også i lang tid arbeidet for å begrense trafikken, skape vakre byrom og grøntarealer, og for å bedre tilgjengeligheten for fotgjengere og kollektivtrafikk. Det har blitt satset på vakre byrom bl.a. gjennom å utvikle særpreg ved bevaring av kulturminner og bygningsmasse med historiske og arkitektoniske verdier. Bergen fikk i 2002 Statens byggeskikkpris for sitt langvarige arbeid for oppgradering av byens uterom. I de fleste storbyene er det i dag etablert egne sentrumsforeninger som organiserer forretningsdrevende, grunneiere og næringslivet.

Opprustningen av byenes møterom og parker har gitt arenaer for opplevelser og sosial aktivitet. Utvidede åpningstider har gitt rom for økt aktivitet. Økende kulturelt mangfold preger byene og gir rom for nye opplevelser. Antallet butikker og restauranter drevet av innvandrere har økt sterkt de siste årene. Dette er med på å sette sitt preg på mange områder. Et nyskapende og variert kulturliv er vesentlig for at byene oppfattes som attraktive og levende. De norske byene har fått en økning i ulike kulturtilbud, både offentlige og private institusjoner. Kino, teater, klubber, scener, kulturhus, museer og lignende er institusjoner som er viktige for å skape en ramme for et godt liv i storbyen. Norske storbyer har også mange av småbyenes kvaliteter med nærhet til natur og friarealer. En del områder i storbyene kan oppleves som småbyer i større bystrukturer. Selv i de største byene er for eksempel andelen eneboliger forholdsvis høy. De fleste norske storbyene har et forholdsvis lite, avgrenset geografisk område som er preget av høy tetthet og med urbane kvaliteter.

I mange byer henger fornyelse av bykjerner

også sammen med en internasjonal trend som betegnes som gentrifisering. Gentrifiseringen innebærer at områder, tidligere arbeiderstrøk eller strøk dominert av lavinntektsgrupper, i økende grad tiltrekker seg grupper med høyere inntekter som ønsker en urban bo- og livsform. Kunstnere og studenter har ofte vært tidlig ute på grunn av lave priser og leieutgifter og interessen for urban og sentral beliggenhet. Leiligheter er pusset opp og har, sammen med kulturelle og sosiale aktiviteter som kunstutstillinger, konserter og kafeer, gitt verdistigning i disse områdene. Dette tiltrekker i neste omgang mer kjøpesterke grupper. I andre tilfeller har gentrifiseringen vært knyttet til mer planlagt utvikling av tidligere arbeiderstrøk ut fra kjennskap til slike områders popularitet. Slike prosesser har vært en gjennomgående trend i de fleste europeiske byer. I Norge er noen av de mest kjente eksemplene Bakklandet i Trondheim, Grünerløkka og Kampen i Oslo og Nedre Nygård i Bergen. Denne omdanningsprosessen skjer også i de fleste andre byene i Norge etter hvert som de sentrale områdene blir mer og mer attraktive gjennom trafikksanering og opprustning av offentlige rom og parker. Den planmessige byfornyelsen i storbyene har bidratt til dette.

Nærhet til arbeidsplasser og attraktive tilbud er viktig for mange. Mange velger å senke kravene til boligens størrelse og utforming eller å gå opp i pris, for å få kortere arbeidsreise og/eller lettere tilgang til sentrale funksjoner og tjenester. Dette gjelder ikke bare unge og enslige, men også i stadig større grad voksne uten forsørgeransvar, som selger store boliger til fordel for mer lettelste boliger i sentrum. Nye boligprosjekter rettes inn mot kjøpesterke grupper som ønsker høy standard så sentralt som mulig. Denne trenden kan tolkes som en endring av synet på hva som er et godt liv, der verdier som tilgjengelighet til kultur, møtesteder, handel og større eller mer spesialiserte sosiale nettverk får økt betydning. Flere identifiserer seg med de kulturelle og sosiale aktiviteter som man forbinder med tette bymiljøer. I storbyene har man større mulighet til å velge hvilke nettverk man ønsker å være en del av. Mer fokus på individualisme gjør byene attraktive. Tettheten i byene tiltrekker mange ulike grupper som ønsker nærhet eller anonymitet.

Samtidig som dette kan tolkes som en ny trend, kan det også ses i sammenheng med trekk ved europeisk bytradisjon. Mange byer i Europa har tette bystrukturer hvor man tradisjonelt har basert seg på boliger i sentrum, gaaavstand til

ulike fasiliteter og variert arealbruk med boliger, handel og arbeidsplasser i samme område. Videre har mange byer sterke bykulturelle tradisjoner hvor blant annet kulturinstitusjoner, kaféliv og politisk aktivitet har spilt viktige roller. Ønsket om å bevare, transformere og videreutvikle de tette bystrukturene både i Norge og andre steder i Europa kan derfor ses som en videreføring av slike tradisjoner.

Selv om slike trender først og fremst dreier seg om hovedsentra i storbyregionene, ser man også tendenser til urbanisering av andre deler av storbyregionene, blant annet gjennom fokus på utvikling av knutepunktsområder. Statistisk sentralbyrås kart viser samtidig en betydelig økning av tettstedsarealene storbyregionene siden 1955. Særlig i perioden etter 1975 har det skjedd en sterk økning i arealet med tettbebyggelse i storbyområdene. Slik tettsted er definert er imidlertid ikke slik tettbebyggelse utpreget urban. Store deler av befolkningen i storbyregionene bor i forholdsvis landlige omgivelser, med storbyens kvaliteter innen rekkevidde. Størst tetthet har visse deler av indre Oslo. Av storbyregionene er Stor-Osloregionen tettest, med Stavanger-regionen på neste plass.

3.4 Storbyregionenes næringsstruktur

3.4.1 Strukturendringer og storbyfordeler

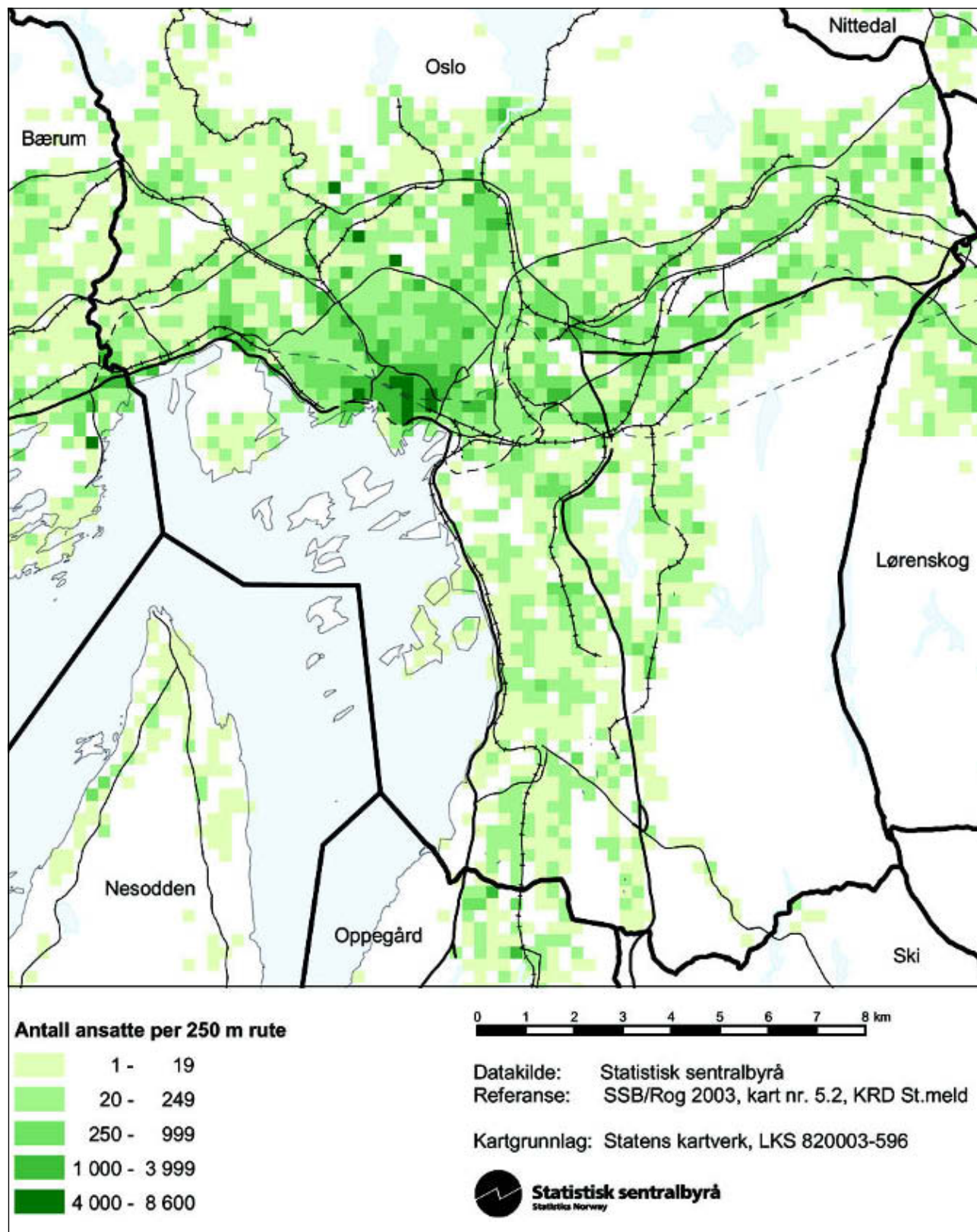
Storbyenes funksjoner og roller har blitt vesentlig endret gjennom de strukturendringer som har pågått i næringslivet og i samfunnet generelt i løpet av de siste tiårene. I Europa var mange av de vekstkraftige byene i etterkrigstiden preget av å være sentra for industri, mens utviklingen av de globale markedene og overflytting av industri til andre deler av verden har ført til en endring i hva som skaper vekstkraftige byer. Siden midten av 1960-tallet har det skjedd en betydelig endring i sysselsettingsstrukturen i de største norske byene, først og fremst med en nedgang i industri-sysselsettingen. Mange byer mistet vekstkraft i forbindelse med denne overgangen. I tillegg var nedslitte byer, med store begrensninger grunnet eksisterende bebyggelse, lite attraktive. Bedre kommunikasjonsteknologi muliggjorde også i større grad at arbeid ble utført på ulike steder.

I likhet med mange andre europeiske byer har de norske storbyene i løpet av de siste tiårene hatt til dels sterk vekst i arbeidsplasser. Selv om bedre kommunikasjonsteknologi har bidratt til at virksomheter har flyttet ut av byområdene, har en

annen effekt av denne teknologiutviklingen etter hvert også bidratt til å styrke byene. Det har blitt enklere å splitte opp produksjonsskjedene, og dette innebærer at det har blitt mer attraktivt å lokalisere deler av virksomhetene til byene. Deler av virksomhetene kan lokaliseres ut fra plasshensyn og kostnadsnivå. Andre deler av næringslivet/virksomhetene legger større vekt på fordelene med nærhet til tjenester og andre bedrifter – urbaniserings- og stordriftsfordeler – og disse vil ha større tendens til å lokalisere seg i byene.

Bedriftenes styrings-, utviklings- og kontrollfunksjoner, som hovedkvarter, FoU-virksomhet og markedsføring, blir i større grad lagt til byene, sammen med forretningsmessig tjenesteyting. I Norge står de seks største byregionene for 80 prosent av alle arbeidstakere innen forretningsmessig tjenesteyting. Disse næringene har i tillegg en sterk tendens til å samle seg i sentrum av byene. I de største byregionene, med unntak av Stavanger-regionen, er 80-90 prosent av forretningsmessig tjenesteyting samlet i senterkommunen. Forretningsmessig tjenesteyting er en kategori for statistiske formål som er bredt definert og dekker over en vesentlig forskjell mellom to ulike kategorier. Over halvparten av arbeidstakerne er knyttet til utleie og formidling av utstyr, maskiner og arbeidskraft. Den andre halvdel er knyttet til kunnskapsintensiv tjenesteyting, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, databehandling og forsknings- og utviklingsarbeid. Det dreier seg m.a.o. delvis om tjenester til bedrifter som har behov for den fleksibilitet som arbeidskrafts- og utstyrsreserver gir. De kunnskapsbaserte virksomhetene vil på den annen side lokalisere seg i sentrale områder både fordi en større andel av bedrifters styrings-, utviklings- og kontrollfunksjoner er der – som er viktige kundegrupper, og fordi de vil kunne dra nytte av informasjonsflyten mellom bedrifter. Geografisk nærhet har vist seg i mange tilfeller å være svært sentralt for informasjonsflyt og for den nyskapning som god informasjonsflyt kan føre med seg.

Styrings-, utviklings- og kontrollfunksjoner har i tillegg generelt sett fått økt betydning for bedriftene, bl.a. med bakgrunn i økt vektlegging av forholdet mellom produkter og identitetsbygging, strategisk utvikling av bedriftene og betydningen av ulike former for FoU og nyskapning. Vi ser dermed også styrking av relaterte virksomheter innen forretningsmessig tjenesteyting. Den kraftigste veksten de siste årene har kommet i deler av denne næringen, fulgt av bygge- og anleggs-virksomhet, som også i stor grad har vokst i



Figur 3.6 Oslo, arbeidsliv – antall ansatte. Mønster 2002

Kartet viser antall ansatte per rute 250 m x 250 m. Ikke fargelagte ruter/områder er uten ansatte. For noen kommuner er det dårligere dekning av antall ansatte. Bedriftsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data per 29. oktober 2002, fra SSBs bedrifts- og foretaksregister.

byområder. Andre sterke vekstnæringer med tilknytning til byene har vært undervisningssektoren og detaljhandel. Både innen forretningsmessig tjenesteyting og bygg og anlegg har alle storbyregionene hatt en vekst på over 24 prosent i perioden 1995-2000. Oslo-regionen har hatt den største veksten innen forretningsmessig tjenesteyting, med en vekst på 59 prosent, fulgt av Bergens-regionen med 44 prosent, Tromsø-regionen med 38 prosent og Trondheims-regionen med 37 prosent. Innen bygg og anlegg har Kristiansands-regionen hatt høyest vekst med 42 prosent, fulgt av Tromsø-regionen med 34 prosent og Stavanger-regionen med 30 prosent. Analyser av endringen i industrisysselettingen viser at storbyregionene har klart seg bra også innen et felt som ikke er en utpreget bynæring. Alle storbyregionene unntatt Oslo har hatt vekst i industrisysseletting i perioden 1995-2000. Trondheim har hatt hele 6 prosent vekst, mens de andre har hatt en vekst på 1-3 prosent. Den samlede endringen i industrisysselettingen har vært negativ i samme periode.

Veksten i forretningsmessig tjenesteyting har som nevnt stort sett gitt utslag i senterkommunene, men det har også vært en betydelig vekst i storbyregionene som helhet. Dette skyldes bl.a. bedret kommunikasjonsteknologi, først og fremst innen transport. På denne måten har avstanden målt i tidsbruk blitt utvidet. Med andre ord pekes det her på to tendenser. Urbaniseringstendensen er knyttet til veksten i storbyregionene. Det er også tendenser til at storbyregionen knyttes tettere sammen, og at virksomheter og bynæringer kan lokaliseres i omlandet og samtidig ha nært samspill med storbyen. Næringsmessig vekst i omlandet er derfor også et uttrykk for storbyens dynamikk og vekstkraft.

Selv om alle storbyregionene har hatt vekstkraft de siste årene, er det likevel stor forskjell mellom Oslo og de andre regionene. Dette kan illustreres ved å se på det totale antall nye arbeidsplasser i regionene i perioden 1995-2000. Oslo-regionen har hatt en økning på 85 300 nye arbeidsplasser i perioden. Deretter følger Bergens-regionen med 13 500 og Stavanger-regionen med 11 800 nye arbeidsplasser.

3.4.2 Norske storbyer i konkurranse for økonomisk utvikling

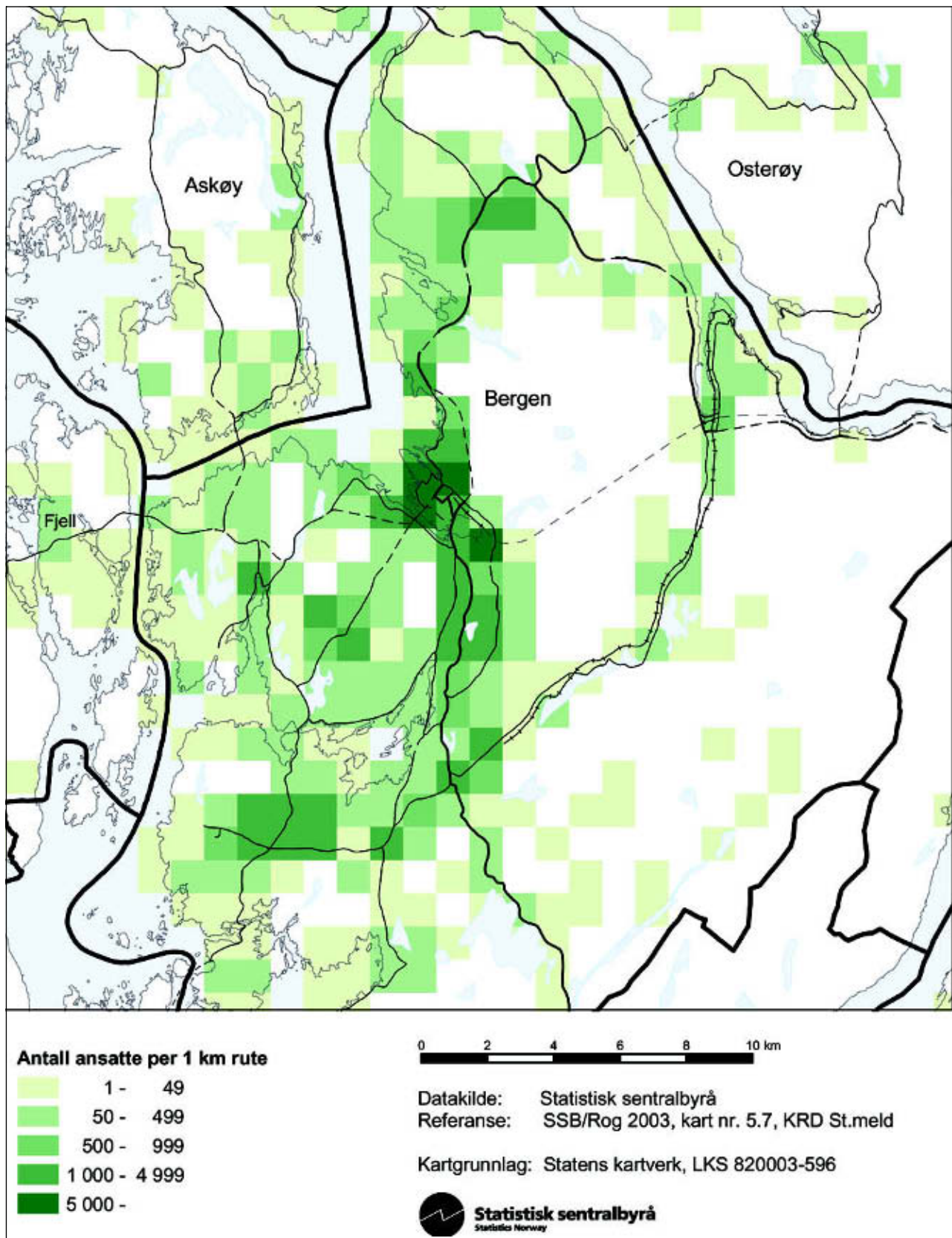
I takt med globaliseringen og storbyenes endrede roller og funksjoner har lokale myndigheter i økende grad sett på sin økonomiske utvikling som en del av en konkurranse mellom byer om å til-

trekke seg attraktiv arbeidskraft og næringsliv. Pga. større markeder, enklere kommunikasjon og endrede rammebetingelser står bedriftene på mange måter friere i å lokalisere seg andre steder. Storbyene kan gjennom markedsføring og utvikling av positive kvaliteter og konkurransefortrinn påvirke bedriftenes valg. Kommunene kan m.a.o. fremme økonomisk utvikling gjennom å være aktive aktører, i partnerskap med lokale bedrifter og organisasjoner, og ikke kun fungere som en regulator. Gjennom sine muligheter til å spille en aktiv rolle i lokal økonomisk utvikling, har storbykommunenenes nasjonale betydning mht. verdiskapning økt. Det ser vi både i Norge og andre deler av Europa.

I Europa har mange byer hatt svært aktive og uavhengige roller i forhold til egen økonomisk utvikling. I historisk perspektiv er de tyske Hansabyene og de italienske bystatene eksempler på dette. Selv om ingen byer i dag har tilsvarende uavhengig status, ligger denne tradisjonen til grunn for Europa slik det framstår i dag og setter preg på ideene om byenes framtidige roller. Norske storbyer er bevisste på den økte betydning som legges på byene som aktører i Europa, og flere har etablert kontor eller planlegger å etablere kontor i Brussel for å dra nytte av nettverk innen EU.

Ulike bedrifter legger på vekt ulike kvaliteter, og byene kan respondere på dette gjennom sin utvikling av konkurransefortrinn. Byens sentralitet i forhold til markeder, gode kommunikasjonsforbindelser og muligheter for fysisk tilrettelegging er av betydning. En rekke andre elementer knyttet til kulturelle, sosiale og menneskelige aspekter har også vist seg å ha betydning for bedriftene. Graden av nettverksforbindelser mellom lokale aktører, og evnen til institusjonell fleksibilitet hos disse aktørene kan være faktorer som påvirker mulighetene for innovasjon og fornyelse. For mange bedrifter er nettopp innovasjon og fornyelse blant de mest ettertraktede kvaliteter i et nærmiljø. Betydelig kompetanse på bedriftenes virksomhetsområde, for eksempel gjennom en ansamling av beslektede bedrifter og servicefunksjoner (agglomerasjonsøkonomi), vil kunne være viktig for deres utviklingspotensial. Samtidig kan et spekter av ulik kompetanse og et bredt tilbud av ulike servicefunksjoner være andre kvaliteter som skaper fleksible forhold for bedriftene.

Storbyregionene har sine særtrekk som kan danne grunnlag for regionale konkurransefortrinn. Oslo er et nasjonalt sentrum ikke bare i kraft av sin hovedstadsfunksjon, men også økono-



Figur 3.7 Bergen, arbeidsliv – antall ansatte. Mønster 2002

Kartet viser antall ansatte per rute 1 km x 1 km. Ikke fargelagte ruter/områder er uten ansatte. For noen kommuner er det dårligere dekning av antall ansatte. Bedriftsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data per 29.oktober 2002, fra SSBs bedrifts- og foretaksregister.

misk og befolkningsmessig. Regionen er preget av en stor befolkning og stor heterogenitet, samtidig som regionen har en spesialisering innen noen næringer som agentur, engros, IKT og kultur. Oslo skiller seg fra de andre byregionene når det gjelder andelen virksomheter innen forretningsmessig tjenesteyting med 16 prosent mot de andre regionene som har fra 8 til 12 prosent.

Trondheim er preget av kunnskapsintensive næringer og Stavanger av petroleum og matvare. Stavanger er den mest spesialiserte og den mest industribaserte, mens Bergen er den mest heterogene av byregionene vurdert etter næringsstruktur. Tromsø har en høy andel sysselsatt innenfor forskning og utvikling (FoU) og offentlig virksomhet. Universitet og regionsykehuset i Tromsø har hatt stor betydning for befolkning og rolle som landsdelssenter.

Storbyregionene ønsker å arbeide aktivt med å fremme og utvikle sine lokale kvaliteter. Deres fortrinn spenner over ulike felt som transport og nettverk, kompetanse og bymiljø. Flere av kommunene har i forbindelse med arbeidet med storbymeldingen pekt på egne perspektiver og fortrinn. Med basis i teorier om konkurransekraftige næringsmiljøer og partnerskap har Bergen i snart 10 år hatt hovedfokus på følgende næringspolitiske satsingsområder; fiskerirelatert virksomhet, maritim virksomhet inkl. olje og gass, reiseliv og utdanning. Bergen satser på sterke kompetansemiljøer innen fiskeriforskning og forvaltning, et maritimt miljø, og innen olje, gass og maritim offshore. Bergen profilerer seg videre som innfallsporten til Fjord-Norge og derigjennom Vestlandet som reisemål. Videreutvikling av Bergen som utdanningsby gjøres i partnerskap mellom kommunen og Universitetet i Bergen, Høyskolen i Bergen og Norges Handelshøyskole samt representanter fra næringsliv m.fl. Ønsket om å bevare og videreutvikle Bergen som finansby har også hatt næringspolitisk oppmerksomhet de seneste årene. Både Oslo og Bergen framhever at de i kraft av sin størrelse og brede sammensetning blir viktige sentra for landet. Kristiansand har lagt vekt på sin korte avstand til Europa og sin internasjonale orientering, og ønsker å videreutvikle dette gjennom å styrke sin rolle som transportknutepunkt og sitt internasjonale kontaktnettverk. Tromsø ønsker å videreutvikle sin rolle som nasjonalt og internasjonalt senter for nordområdene (jf. kap. 4). Ved at næringsliv, kunnskapsindustri og universitets- og forskningsmiljøer kan dra nytte av hverandres kompetanse kan man utvikle konkurransefortrinn på dette områ-

det. Drammen har i sine innspill til storbymeldingen pekt på to sentrale områder hvor de ønsker å videreutvikle sin kompetanse; om utvikling av et velfungerende flerkulturelt samfunn og helhetlig forvaltning av vassdrag.

Stavanger har satt følgende fire uttrykk på sin satsing: «Den internasjonale byen», «Den kompakte og nære byen», «Industri- og innovasjonsregionen» og «Energiregionen». De to siste er i særlig grad direkte knyttet til utviklingen av næringsprofilen. De peker på at ved siden av å dra nytte av sine råvarebaserte fortrinn, ønsker de å dra nytte av og videreutvikle sine kompetansemessige fortrinn. Fokus skal rettes mot lovende teknologier og bedrifter som i et samspill seg i mellom kan bidra til innovasjon og teknologiutvikling. Samtidig peker Stavanger på at de fire satsingsområdene henger sammen. I en global økonomi er et internt regionalt samarbeid ikke tilstrekkelig. Internasjonale nettverk er avgjørende. Et flerkulturelt samfunn kan være stimulerende både for nærings- og kulturutvikling, og en regions internasjonale karakter vil kunne virke attraktivt for studenter og kompetent arbeidskraft. En kompakt by med attraktive byrom kan legge grunnlaget for sosial, kulturell og næringsmessig nettverksbygging.

Ved siden av å utvikle lokale konkurransefortrinn, satser mange byer også på en aktiv profilering av byen. Kulturelle tiltak og tiltak for å skape attraktive og godt besøkte byområder blir gjerne brukt i den forbindelse. Gjennom å vise at man arbeider for å fremme en levende bykultur og et godt byliv markerer byene seg som framtidsrettede og kvalitetsbevisste. Eksempler er arrangement som Europeisk Kulturby 2000 i Bergen (Stavanger søker for 2008 og Oslo for 2011), 1000-års jubileum og VM på ski i Trondheim i 1997 og Quart Festivalen i Kristiansand. Et annet eksempel på aktiv profilering er brosjyren «Det meste er nord. Sårbar rikdom – Tromsøs utfordringer.» I Fredrikstad ønsker man å utvikle Gamlebyen som en bydel med en levende bykultur med gode muligheter til å profilere byen.

Det er en økende bevissthet om at byenes historiske verdier, kulturminner og kulturmiljøer er viktig for å bygge opp en tydelig identitet. Disse verdiene gir både regional tilhørighet og forankring og potensial for utvikling og nyskaping. Flere nasjonale og internasjonale eksempler viser at det gir god effekt når ny utvikling og profilering tar utgangspunkt i historien. Flere av storbyene har søkt om å få delta i forsøk med økt ansvar for kulturminner. Dette viser at de ser mulighetene som

ligger i en helhetlig forvaltning der kulturminneforvaltning og planlegging ses i sammenheng.

3.5 Innvandringens betydning for verdiskaping og kulturell utvikling

Nyere innvandring har ført til at Norge – og særlig byene – ser annerledes ut enn for bare tretti år tilbake. Den innvandrede befolkningen i Norge har vokst fra ca. 59 000 i 1970 til ca. 311 000 i 2002, eller fra en andel på 1,5 til 6,9 prosent av befolkningen. Av disse er ca. 51 500 født i Norge av utenlandsk-fødte foreldre. Nærmere halvparten av innvandrerbefolkningen – 45 prosent – er norske statsborgere. Blant innvandrere født i utlandet hadde mindre enn en tredjedel bodd her i 15 år eller mer i 2001. En drøy tredjedel hadde 5–14 års botid, den siste tredjedelen 0–4 år. Over 85% av de som har ikke-vestlig bakgrunn bor i storbyregioner.

Kulturelt og etnisk mangfold er berikende og en styrke for fellesskapet, og blir ofte trukket frem som noe av det positive ved det å bo i storbyer. I dag opplever mange nordmenn at nærmiljøet kan tilby det samme som man for noen år siden måtte reise til utlandet for å oppleve. Innvandring, særlig de siste tiårene, har ført til større spennvidde i livssyn, tradisjoner og oppfatninger av det gode liv enn før. Mangfold i kultur og tro, i kunnskaper og ferdigheter gjør oss bedre rustet til å møte nye utfordringer, nasjonalt og internasjonalt. Innvandring gir tilgang til et vesentlig mer variert erfarings- og kunnskapsgrunnlag enn det som finnes i mer lukkede, ensartete samfunn. Innvandrere har gjennom tidene fungert som et spill for det å være norsk. Framveksten av den nasjonale norske identiteten har skjedd gjennom at ulike miljøer definerte seg i forhold til innvandrere og tidligere innvandrete familier.

Historisk tilbakeblikk

Ser vi på innvandring til Norge i et historisk perspektiv, ser vi at disse har vært større og landet mer heterogent også i tidligere perioder, enn det mange er klar over. I enkelte perioder har andelen innvandrere vært betydelig. I noen deler av landet har innvandring hatt særlig betydning, som innvandringen av tyske handelsfolk til Bergen og den finske innvandringen til Finnmark. Historisk kan man skille mellom tre hovedtyper innvandrere (Knut Kjeldstadli, 2002); karriereflyttere, arbeidsmigranter og flyktninger. Karriereflyttere er folk med spesialkompetanse som er blitt godt beløn-

net, og som gjennom tidene har gått inn i de øvre lag av folket: fogder, lovkyndige, geistlige, bergverkseksperter, glassblåsere, handelsmenn og økonomiske mellommenn, oljeeksperter mv. Arbeidsinnvandrere har vært vanlige arbeidere – tjenestejenter, anleggsarbeidere, industriarbeidere, etc. Den tredje gruppen er flyktningene, som kommer fordi de er forfulgt. Innenfor alle tre grupper har innvandrerne blitt fulgt av sine familiemedlemmer. Selv om det har kommet mennesker fra alle tre kategorier til enhver tid, kan man si at den typiske innvandreren i middelalderen og tidlig moderne tid tilhørte overklassen, og hadde til dels en overlegen makt i forhold til den opprinnelige befolkningen (f.eks. hanseatene i Bergen). Motsatt har mange flyktninger i seneste tid blitt marginalisert og befinner seg i lavere skikt i lønnsarbeiderklassen eller utenfor arbeidslivet. Noe skyldes migrasjonsgrunnene; karriereflytterne kommer frivillig og er ønsket, mens flyktninger i utgangspunktet kommer på ufrivillig grunnlag påtvunget av omstendighetene.

Innvandring har bidratt til å endre synet på byen og til å utvikle bykulturer i Norge. Innvandrere brakte med seg forretningskultur, arkitektur, billedhogging, portrettmaling, ny matkultur mv. Med karrieremigrantene kom også en religiøs kompetanse. Bibelen kom med innvandrere, og mange av de første biskopene var utlendinger. Den dominerende religionen i Norge er derfor kommet med importerte spesialister. Handelsfolkene bar på en handels- og bykultur, noe en ikke minst ser i det som lenge var landets ene betydelige by, Bergen. Til Vestlandet kom skotske handelsmenn; til Trondheim på 1700-tallet kom særlig nordtyske forretningsfolk. Viktige teknologiske bidrag fra det 16. til det 19. århundret kom med nederlandske festningsingeniører, tyske gruvefolk og glassverksarbeidere, engelske ingeniører og maskinmestre, og i nyere tid franske og amerikanske oljeindustriekspertene. Mye av den teknologiske moderniseringen av Norge innen f.eks. jernverk, glassverk og gruvedrift, var helt avhengig av innvandring. I en tid da teknologisk kunnskap hvilte i den enkeltes erfaring, var disse innflytterne en forutsetning for norsk industrialisering.

Den innvandrete bykulturen hadde også en kunstnerisk side. Barokke motiver i treskjæring og rokokkoinspirert rosemaling ble utviklet på grunnlag av impulser fra tyske og hollandske kunstnere som kom på 1600- og 1700-tallet. Mange av våre nasjonale kunstnere har innvandrerbakgrunn.

Boks 3.4 Innvandring av kompetanse – Stavanger som eksempel

Stavanger har historisk en internasjonal tilknytning gjennom sjøfart, misjon, eksport av hermetikk. De siste 35 – 40 år har den internasjonale orienteringen skutt fart gjennom en økt innvandring. Først som et resultat av næringspolitikken, senere som en følge av den generelle innvandringspolitikken.

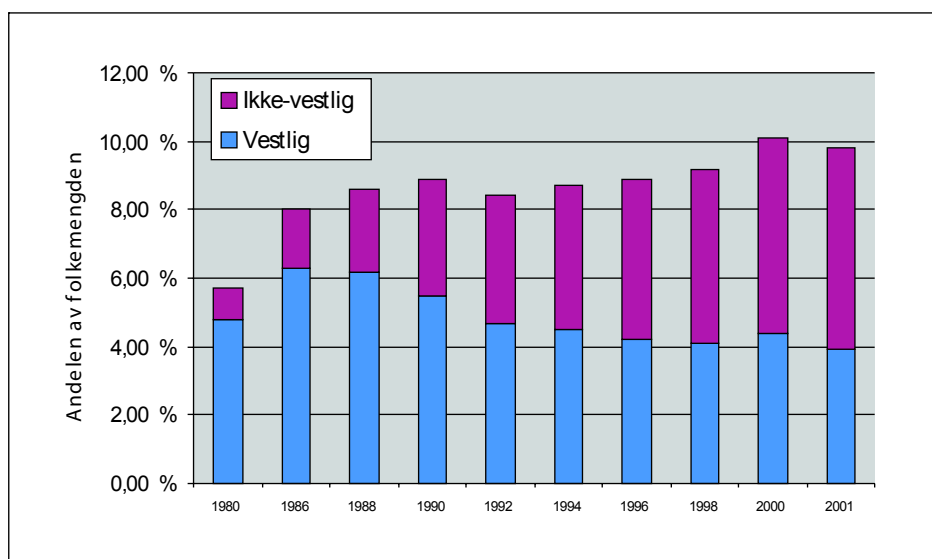
Det startet i 1965, da Phillips og Esso etablerte seg i Stavanger og startet leteaktiviteter på norsk sokkel. Kort etter kom også andre internasjonale olje- og leverandørselskaper til. De internasjonale oljeselskapene etablerte seg i byen forut for etableringen av Statoil og Oljedirektoratet som kom i 1972. En internasjonal flyplass, nærhet til oljefeltene og målrettet arbeid fra kommune og lokalt næringsliv var viktige lokaliseringsfaktorer. I 1969 ble Ekofisk-feltet oppdaget og fra 1973 og utover skjøt sysselsettingen i oljenæringen for alvor fart.

Med de internasjonale olje- og leverandørselskapene kom også internasjonal arbeidskraft til Stavanger. På 1970 tallet utgjorde disse vestlige innvandrere byens flerkulturelle miljø. Gruppen ikke-vestlige innvandrere var så godt som fraværende med bare en andel på 16 % i 1980. Blant de viktigste innvandrerlandene var USA, Storbritannia og Frankrike. Som et viktig infrastrukturtiltak ble The International School of Stavanger etablert i 1966. I dag har skolen 500 studenter med 30 forskjellige nasjonaliteter. I tillegg har byen også fransk og britisk skole.

Tilrettelegging for import av utenlandsk kompetent kapital og arbeidskraft var et fundament for utviklingen av petroleumsindustrien i Norge og Stavanger. Videre var den petroleums- og industripolitikken som ble ført en forutsetning for den utviklingen som senere har funnet sted. Staten var aktiv både i forhold til etableringen av norske oljeselskap og i forbindelse med avtaler om teknologiutvikling (1979-1985) som sikret FoU-aktiviteter og kompetansevekst ved norske forskningsmiljø som NTH og Rogalandsforskning og i industrien mer generelt. Både på 1980- og spesielt på 1990-tallet har andelen utlendinger i norsk oljevirksomhet blitt redusert til fordel for norsk arbeidskraft kvalifisert i norske utdannings- og forskningsmiljøer. Dagens utfordring er nå internasjonalisering basert på norsk kompetanse.

Figuren viser at andel innvandrere i Stavangers befolkning har økt fra 5,7 % i 1980 til ca 10 % i 2002. Samtidig har det foregått en endring i sammensetningen fra 84 % til 40 % vestlige innvandrere.

Denne forskyvningen mellom type innvandrere har forsterket regionens internasjonale karakter og gitt et enda større mangfold i det flerkulturelle samfunn. Som en naturlig følge av dette ble Stavanger kommune den første kommunen i landet som etablerte et kommunalt innvandrerråd og et fristed for forfulgte forfattere.



Figur 3.8 Innvandring Stavanger

Kilde: Stavanger-statistikken

Boks 3.4 (forts.)

I næringsssammenheng har denne strukturendringen gitt nye utfordringer, der det kreves mer offentlige ressurser til kvalifisering for arbeidsmarkedet og jobbskaping. Stiftelsen Internasjonalt Hus, etablert i år 2000, har utviklet seg til et aktivum for byen og regionen med en rekke kulturelle, kompetanseutviklende og næringsrelaterte aktiviteter. I jobbskapings- og næringsssammenheng har det de to siste år pågått et eget kompetanseutviklingsprosjekt for å stimulere til bedriftsetableringer og nettverksbygging. Bevisstgjøring av deltakerne om verdien av en flerkulturell bakgrunn og deres flerkulturelle nettverk som en ressurs er sentralt i prosjektet som er støttet av Aetat Rogaland og Stavanger kommune.

Den internasjonale byen Stavanger handler om innvandrere, internasjonale selskaper, men ikke bare om det. Den handler også om en utadrettet virksomhet rettet mot Europa gjennom nettverks- og vennskapsbysamarbeid med utgangspunkt i næringsliv, utdanning og forskning- og kulturaktiviteter. Stavanger-regionens Europakontor, etablert i 1993, er et sentralt brohode mot Europa i dette arbeidet.

I økende grad har det lokale næringslivet i Stavanger-regionen måttet omstille seg til internasjonale virksomheter innenfor sine markedssegmenter og tilpasse seg globale markeder for å vokse og overleve. Det er mange eksempler på slike bedrifter. Laerdal Medical AS, som produ-

serer akuttmedisinsk utstyr og kompetanse, har hovedkontor i Stavanger og i tillegg virksomheter i USA og Asia og produserer i hovedsak for et internasjonalt marked. Technor ASA produserer brann- og eksplosjonssikkert utstyr i flere lokaliteter i Norge og etableringer i Frankrike, Italia, Storbritannia og Midt-Østen. Kverneland Group med ca. 3 350 ansatte produserer landbruks- og vinhøstingsmaskiner for et globalt marked med virksomheter i 20 land. På den annen side har det nederlandske selskapet Nutreco gjennomført oppkjøp og investeringer i norske oppdretts- og førselskaper. I regionen driver selskapet en betydelig forskningsaktivitet med egen forskningsstasjon bemannet av internasjonale forskere. For å være et attraktivt lokaliseringalternativ for internasjonale selskaper stilles det nå helt nye krav til by- og næringsutviklingspolitikken.

Denne flerkulturelle innvandringen har gitt Stavanger et helt annet preg og identitet, noe som vises i uteliv, restaurantbransje og ulike kulturelle uttrykk. Stavanger er både en kompakt og tett by samtidig som det er en storbyregion med internasjonalt preg. Stavanger mener at dette er et godt utgangspunkt for utvikling av de nettverk som etableres på tvers av næringer, kulturer og mellom offentlige instanser, høyskole/forskning og privat virksomhet. De ønsker med dette utgangspunkt å videreutvikle Stavangers profil som en internasjonalt åpen og samtidig nær by.

Arbeidsmigrantene bidro først og fremst med sin arbeidsevne og arbeidsvilje. For norske bedriftseiere ga de et tilskudd av arbeidshjelp som var viktig under den første industrielle revolusjon, da fabrikker, anlegg og utbygging av kommunikasjoner krevde store mengder allmenn arbeidskraft. Samtidig med masseemigrasjonen på slutten av 1800-tallet, særlig til USA, var Norge også et betydelig innvandringsland.

Også flyktningene som har kommet har gitt sin begavelse og sin arbeidsevne til et nytt hjemland. Men flyktningenes spesielle bidrag har kanskje vært å minne et forholdsvis skjermet norsk samfunn om konfliktene i verden som fascismen, den kalde krigen, konflikter mellom politiske og etniske grupper, og konflikter om ressurser og tro. Slik har de bidratt til en mindre lukket bevissthet blant nordmenn. Dessuten har arbeids-

innvandring og flyktninger skapt en mangefarvethet i et samfunn som historisk har vært forholdsvis enhetlig – selv om det, som beskrevet over, er en myte at Norge er blitt et innvandringsland først i seneste tid.

Dagens flerkulturelle storby

Når vi tenker på storbyens positive mangfold, tenker vi ofte på mangfoldet i livsstil, utseende og klesdrakt, og på variasjonsbredden i kunstneriske, kulturelle og religiøse uttrykk. Nyere innvandring har fått dette mangfoldet til å blomstre og utvikle seg. Trekkene blir ofte forstørret og mer synliggjort i bysamfunn.

Innvandring påvirker kulturen på flere måter. Forandringer oppstår blant annet fordi både grupper av nyinnvandrete og den eksisterende innvan-

Boks 3.5 Påvirkning på matkultur

Innvandrerens kulinariske entreprenørskap har utvilsomt bidratt til å gi flere av storbyene et mer interessant og kosmopolitisk bymiljø. Man kan si at etniske minoriteter slik har bidratt til globalisering av etniske nordmenns smak, en globalisering som dreier seg om et mangfold av kulturer. Innvandrerbutikkene utgjør et unikt tilbud når det gjelder omfang og variasjon i utvalget av frisk frukt og grønnsaker, også sett i internasjonal sammenheng. I Oslo er både de pakistanske, indiske, tyrkiske, vietnamesiske, kurdiske etc. matvarebutikkene samlet på et relativt begrenset område. I mange verdensbyer har man i større grad områder preget av én etnisk gruppe. Fram til midten av 1990-tallet var det nødvendig å dra til indre øst i Oslo (særlig Grünerløkka og Gamle Oslo) for å finne innvandrerbutikker. Nå finnes disse også etter hvert ute i drabantbyene og på vestkanten. En intervjuundersøkelse gjennomført i 2000/2001 blant 90 butikkeiere fra 23 nasjonaliteter som eide til sammen 110 kafeer, gatekjøkkener, dagligvarer etc., viser at det er flere grunner til at de fleste innvandrerdrevne butikkene ble lokalisert i Oslo indre øst (Krogstad, 2002). For det første var det i denne delen av byen at omtrent halvparten av de intervjuede bodde. Dette reduserer tid og transportutgifter når store deler av familien skal jobbe lange dager. Dessuten gir innvandrertettheten i denne delen av byen et kundegrunnlag for mange typer innvandrersprodukter. På 70-tallet var kundegrunnlaget hovedsakelig unge enslige menn. Etter hvert som arbeidsmigrantene fikk sine ektefeller, barn og foreldre hit, har nå kundegrunnlaget fått en stor variasjon både når det gjelder alder, kjønn, etnisk bakgrunn, klasse, kjøpekraft, forbruksmønster mv. En restauranteier som tar høyde for verdier som kvalitet, renslighet, orden, hygge og koselig stemning, kan dessuten lettere tilfredsstille behovene hos etniske nordmenn. Mange i undersøkelsen sier at de setter særlig pris på etnisk norske kunder fordi de ikke klager så ofte for eksempel på pris.

drerbefolkning er bærere av kulturelle uttrykk og preferanser som skiller seg fra flertallets. De blir

et tillegg til det kultur- og samfunnsliv som finnes allerede. Dessuten bringer de impulser til forandring av det vi opplever som norsk kultur. Dermed utfordres status quo.

I 2002 var det over 40 forskjellige muslimske, buddhistiske og hinduistiske menigheter i Oslo. Nesten alle har kommet til de siste 30 årene. Innvandrerne bidrar også til å styrke etablerte religioner. Blant annet vokser den katolske kirken.

Mange av disse utviklingstrekkene er en naturlig følge av at en by eller samfunn har en innvandrerbefolkning av en viss størrelse. Innvandrerbefolkningens mulighet til å prege og delta i samfunnet øker også med økt botid. Derfor spores forandringene først i storbyen Oslo der relativt mange med innvandrerbakgrunn har bodd i flere tiår. Hvordan påvirkningen skjer, må ses i forhold til hvem innvandrerbefolkningen i en storby er; dvs. hvilke særtrekk de er bærere av, og om de er mange nok til å ha påvirkningskraft. For mange innvandrere – og en del etniske nordmenn – er deres religion mer enn en religiøs tro. Den er en livsform. Derfor vil den også påvirke deres dagligliv og kulturelle tilpasning i videre forstand. Dette uttrykkes gjerne i spørsmål som berører familie, kjønnslikestilling, alkohol og seksualitet.

Kjøkkenet ser ut til å være en arena hvor det er uproblematisk å la kulturer og tradisjoner møtes. Mange synes det er spennende og positivt med kulinariske ulikheter. Også innenfor musikk blir nye impulser fra andre kulturtradisjoner raskt tatt opp og satt pris på. Det samme gjelder innenfor eksempel billedkunst og i økende grad film. Flere museer, deriblant Norsk Folkemuseum, har vært tidlig ute med å dokumentere innvandreres liv som del av det norske. Innenfor litteratur og teater har få stemmer fra minoritetsmiljøene hittil sluppet til eller gjort seg gjeldende. Et nytt og positivt utviklingstrekk er humorister og satirikere med innvandrerbakgrunn. Ungdommen i Norge skaper sin egen multietniske kultur hvor de tar opp språk og musikk fra ulike etniske grupper.

Særlig synlig er endringene i matkulturen. Innvandring, i tillegg til blant annet økt reisevirksomhet og bedre privatøkonomi, har skapt et matmangfold som var helt ukjent i Norge for 40 år siden. Matbutikkene og restaurantene blir multietniske møteplasser. Tall forteller at hele 2/3 av byens befolkning handler ofte i forretninger eid av innvandrere (Krogstad, 2002).

Det er flere trekk ved storbyene som kan gjøre det lettere for innvandrere å finne arbeid. Variasjonsbredden i yrker er stor, og det er en

større andel stillinger i tjenesteytende næringer. I flere av disse er kravet til formell utdanning og norskkunnskaper mindre, for eksempel innen renhold. Dette er en antatt fordel for særlig nyankomne med svake norskkunnskaper. Det å kunne bruke sitt nettverk for å skaffe seg jobb er dessuten særlig avgjørende for innvandrere som har større problemer med å komme gjennom i de vanlige søkerkanalene på arbeidsmarkedet enn de med norsk bakgrunn. Vi ser at i Oslo utgjør innvandrere en relativt stor andel av de ansatte i offentlig og privat tjenesteyting, særlig i hotell- og restaurantvirksomhet, i helsesektoren og innen kollektiv transport.

Mange med etnisk minoritetsbakgrunn har startet forretning fordi de var arbeidsledige. De har fått et godt feste i det norske samfunnet gjennom sin virksomhet i matrelaterte næringer, og har dessuten også kunnet gi arbeid til andre innvandrere. Ønsket om en mer selvstendig arbeidssituasjon har vært en positiv drivkraft. Samtidig er en del av bildet at kun et fåtall ønsker at barna deres skal overta; de har selv høyere utdanning og er egentlig utdannet til andre yrker (Krogstad, 2002). De store multietniske kundemiljøene skaper møteplasser og gir således muligheter for samhandling og kontakt. Det samme gir det multietniske samarbeidet og samhandlingen blant forretningsdrivende. Nettverkssamarbeidet både innen og mellom etniske minoritetsgrupper kompenserer for den svake stillingen den enkelte har når det gjelder penger, informasjon, konverterbar utdanning, politisk makt og innflytelse. De multietniske nettverkene gir en viss uavhengighet av vertssamfunnet, og kan således føre til segregasjon, men de utgjør også et springbrett for videre sosial mobilitet.

3.6 Befolkning og boligsituasjon

3.6.1 Trekk ved storbybefolkningen

Befolkningssammensetningen i de norske storbyene er preget av en større andel enslige og aleneboende enn befolkningen for øvrig. Dette gjelder for storbyene, mens det i storbyenes omland er relativt få som bor alene. Også innenfor storbykommunene følger fordelingen av enslige og aleneboende et sentrum-periferimønster. Storbyenes innvandrerbefolkning skiller seg fra dette bildet, ettersom flere bor i store husholdninger. Andelen som bor i flerfamiliehusholdninger, det vil si husholdninger med to eller flere familier, er over dob-

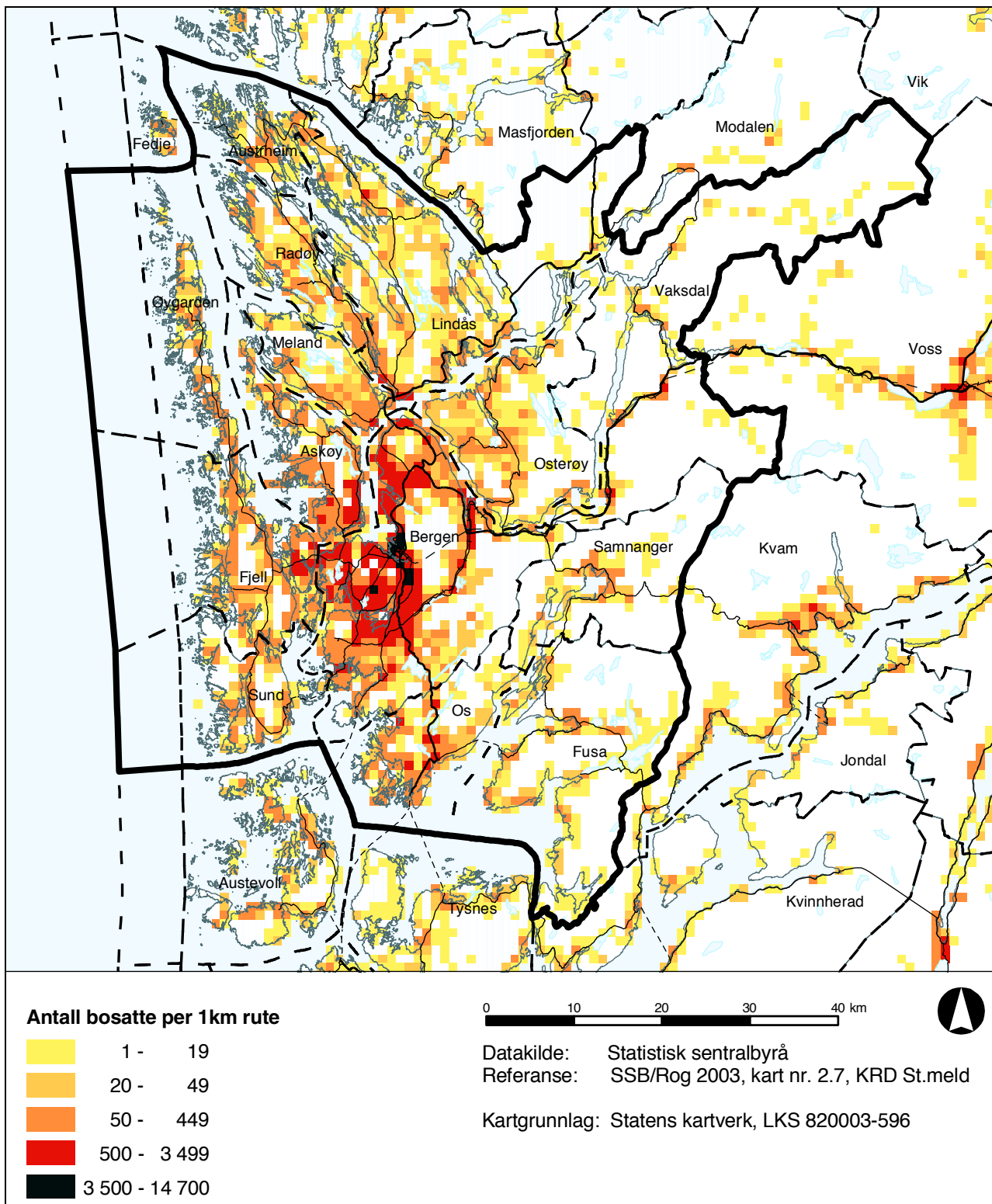
belt så stor for ikke-vestlige innvandrere sammenlignet med personer uten innvandrerbakgrunn.

Oslo er den byen som har flest enslige og de minste husholdningene, men her er det også store interne variasjoner mellom bydelene. I Oslo lever nær halvparten av alle personer som er 20 år og eldre utenfor parforhold, mens 35 prosent bor alene. Av dem som lever i parforhold i hovedstaden er relativt mange samboere. Det er naturlig å anta at sentrumsbydelenes høye andel skilte, enslige og aleneboende i hovedsak skyldes disse gruppenes preferanser for bosted og livsstil. De mange enslige i storbyene skyldes også høyere skilsmissehyppighet. De fleste enslige har ikke utpreget dårlige levekår, men de har likevel dårligere levekår i snitt enn gifte og samboende, blant annet på grunn av høyere boutgifter. Som enslig kan man lettere bli sårbar i forhold til endringer i arbeids- og boligmarkedet. På tross av flere enslige er det ikke nevneverdig flere av de bosatte i storbyene som oppgir at de føler seg ensomme, i følge Levekårsundersøkelsen fra 1995.

Storbyenes sentrumsområder har en overvekt i forhold til resten av landet av husholdninger uten barn. Det har vært en tendens til at mer romslige boliger som kan være egnet for barnefamilier kjøpes av andre grupper, deriblant unge personer som bor i kollektiv og middelaldrende som selger sine eneboliger. Sentrumsområdene preges ellers i stor grad av yngre uetablerte, både samboende og enslige. Barnefamilier i sentrumsområdene har i større grad bosatt seg i områder med lavere tetthet og mer småhuslignende bebyggelse.

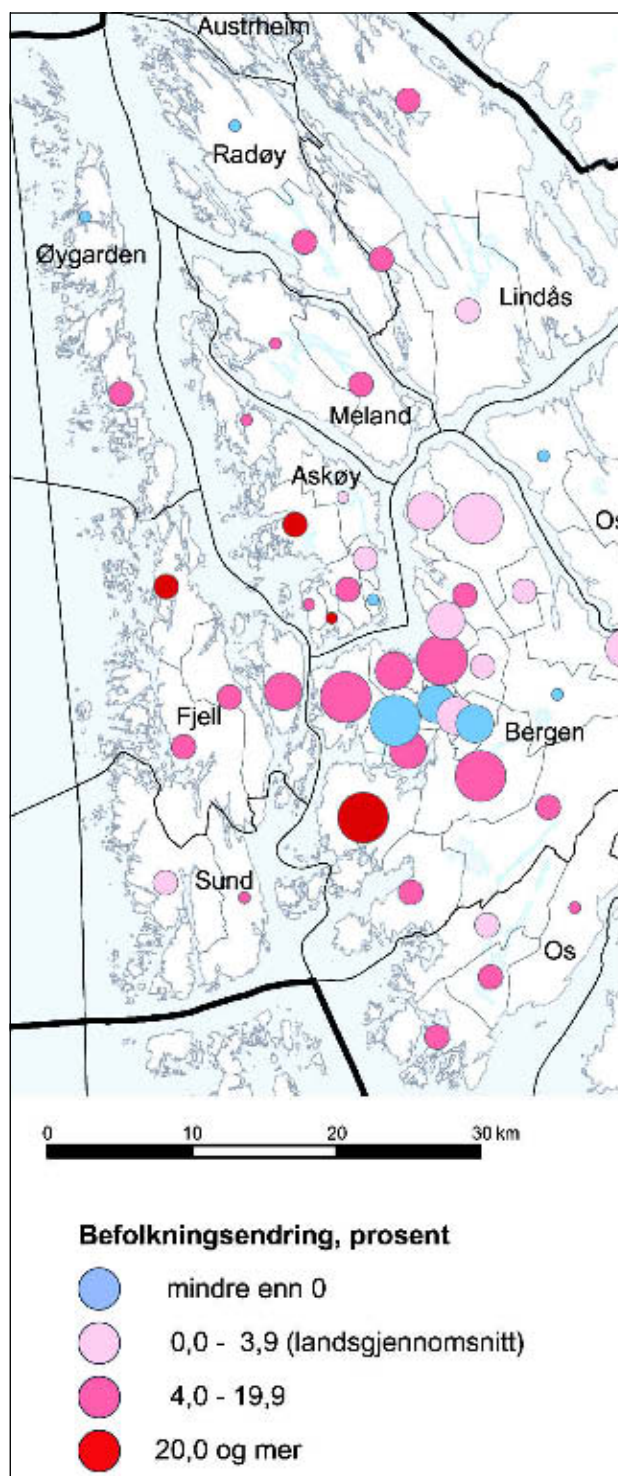
Det har vært hevdet at storbyene har en høyere andel personer med levekårsproblemer fordi en del av dem tiltrekkes av storbyenes anonymitet og fordi storbyenes kostnadsnivå bidrar til å forverre levekårene til utsatte grupper. Dette er foreløpig lite dokumentert. Studier fra Statistisk sentralbyrå kan imidlertid gi en viss støtte til påstanden om tiltrekking til storbyene (se kapittel 6). Deres data viser at sosialhjelpsmottakere har en noe større tendens til å flytte til storbyene enn den øvrige befolkningen. Det vises i særlig grad en forskjell i flytting fra storbyene til omegnskommunene. Mottakerne av sosialhjelp flytter i betydelig mindre grad til omegnskommunene.

Nyankomne flyktninger har en tendens til å flytte til storbyer gjennom egenetableringer, til tross for at myndighetene i en lang periode har forsøkt å styre bosettingen av nyankomne flyktninger til kommuner over hele landet. En av årsakene er at det er enklere å få jobb i storbyene. Det



Figur 3.9 Bergensregionen, bosettingsmønster 2002

Kartet viser antall bosatte per rute 1 km x 1 km. Ikke fargelagte ruter/områder er uten bosetting. Befolkningsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data per 1. januar 2002.



Figur 3.10 Bergensregionen (sentrale del), befolkningsendring 1995 – 2002

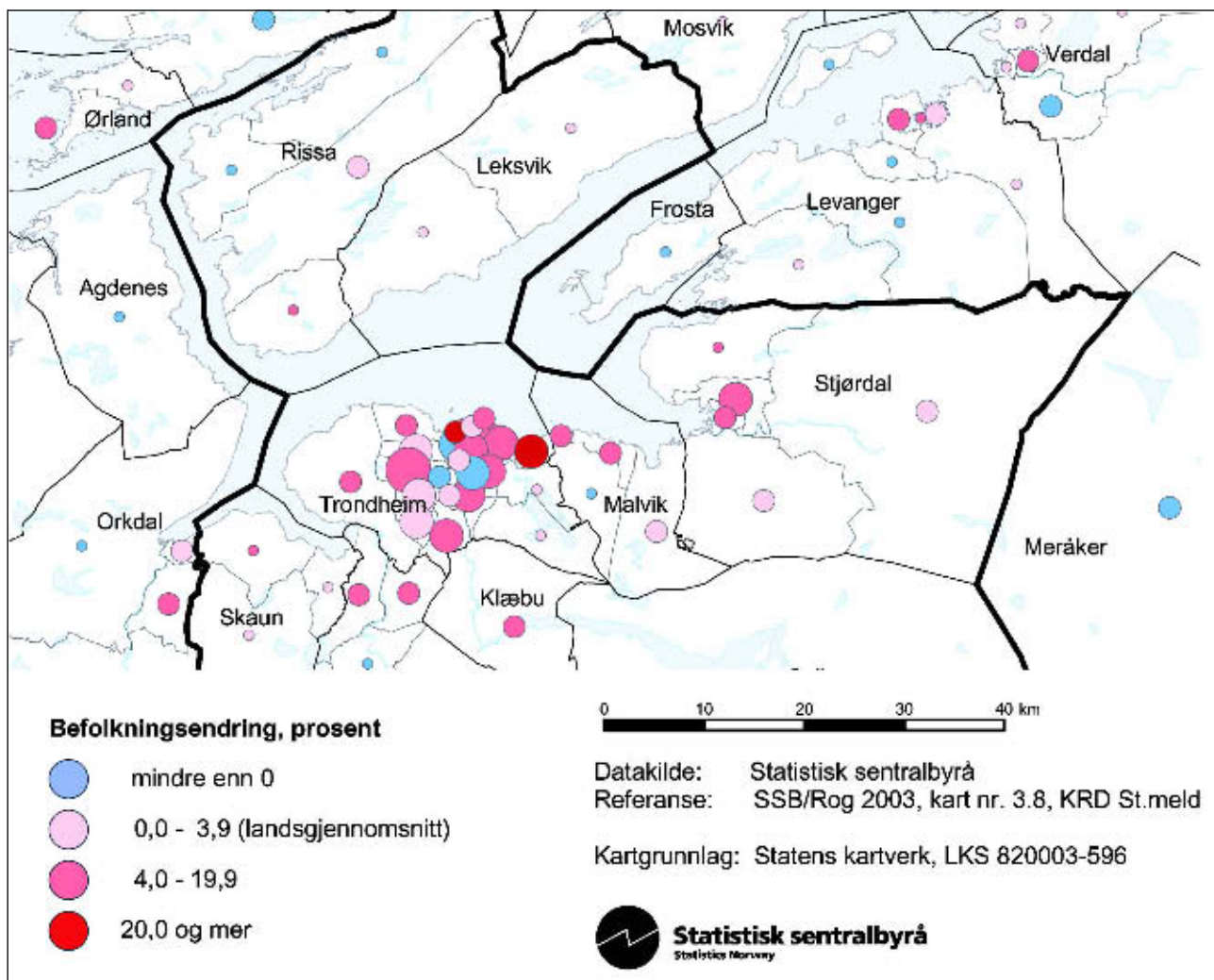
Kartet viser befolkningsendring for delområder (dvs. en samling grunnkretser) i perioden 1995 til 2002. Sirklene er proporsjonale med befolkningen i 2002, men fargene viser befolkningsendringen i prosent fra 1995 til 2002.

Kilde: SSB/Rog 2003, kart nr. 3.7

skyldes delvis en selvforsterkende effekt – etter som det bor flest innvandrere fra før i storbyene, er det naturlig å søke seg til nettverket av venner og familie. Byene med flest ikke-vestlige innvandrere er Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Drammen og Kristiansand. For øvrig bor en tredjedel (35 prosent) av alle landets innvandrere i Oslo. Av alle ikke-vestlige innvandrere er over 40 prosent bosatt i Oslo, og de utgjør 17 prosent av Oslo befolkning. Tilsvarende andeler for Bergen og Stavanger er henholdsvis 3,7 og 5,7 prosent. Flere av storbyene har også forholdsvis stor samisk befolkning. Oslo, Tromsø, Bergen og Trondheim har aktive sameforeninger.

Antallet studenter i de største byene har økt dramatisk siden slutten av 80-tallet, og setter sitt preg på alle de største byene. Studenter og unge bruker ofte byens rom som parker og kafeer aktivt, og kan dermed bidra til å skape levende bymiljøer. Studentene og nyutdannede kan også bidra til å skape kompetansemiljøer. Samtidig kan et stort antall studenter være en utfordring for bykommunen. En konsentrasjon av unge som bruker byrom aktivt, som ofte har kortvarige boforhold, og med en annen døgnrytme enn den øvrige befolkningen, kan skape konflikter. Ordinære beboere opplever at ungdom som bare skal bo der en kort tid ikke er interessert i tiltak og aktiviteter som gjør området bedre på lengre sikt. Siden ungdom under utdanning oftest er registrert som innbyggere i sin hjemstavnskommune har ikke bykommunene oversikt over denne befolkningsgruppen. Det som for eksempel i Bergen i henhold til folkeregisteret så ut til å være en befolkningsnedgang viste seg å være en ikke ubetydelig befolkningsøkning når en tok med studenter bosatt i de samme områdene.

Mange personer i storbyene har høy utdanning, men samtidig er det forholdsvis store variasjoner i utdanning og inntektsnivå innen regionene. I Oslo-området bor det for eksempel mange med fullført høyere utdanning i Oslo indre og ytre vest. I Oslo indre vest hadde 44 prosent av menn og 38 prosent av kvinner over 15 år utdanning på universitets- og høyskolenivå i 2000. Disse andelene er langt høyere enn gjennomsnittet for hele landet. Derimot er andelene med høyere utdanning i Oslo ytre nord ca. 5 prosentpoeng lavere enn landsgjennomsnittet. Generelt sett har storbyregionene et preg av sentrum-periferi mønster i forhold til utdanning og inntekt. Senterkommunen og de omegnskommunene med høy pendling og integrasjon med senterkommunen har et høyere inntekts- og utdanningsnivå enn



Figur 3.11 Trondheims-regionen, befolkningsendring 1995 – 2002

Kartet viser befolkningsendring for delområder (dvs. en samling grunnkretser) i perioden 1995 til 2002. Sirklene er proporsjonale med befolkningen i 2002, men fargene viser befolkningsendringen i prosent fra 1995 til 2002.

kommunene i utkanten av storbyregionene. Internasjonalt har det de siste årene vært fokusert på at det kan være vanskelig for en del yrkesgrupper å bosette seg i byer med et høyt inntekts- og prisnivå. Dette kan gjelde for grupper som en del offentlig ansatte, serviceyrker og jobber for ufaglærte. I Norge har man også begynt å se slike utfordringer, hvor det blant annet er mangel på enkelte yrkesgrupper i Oslo indre og ytre vest.

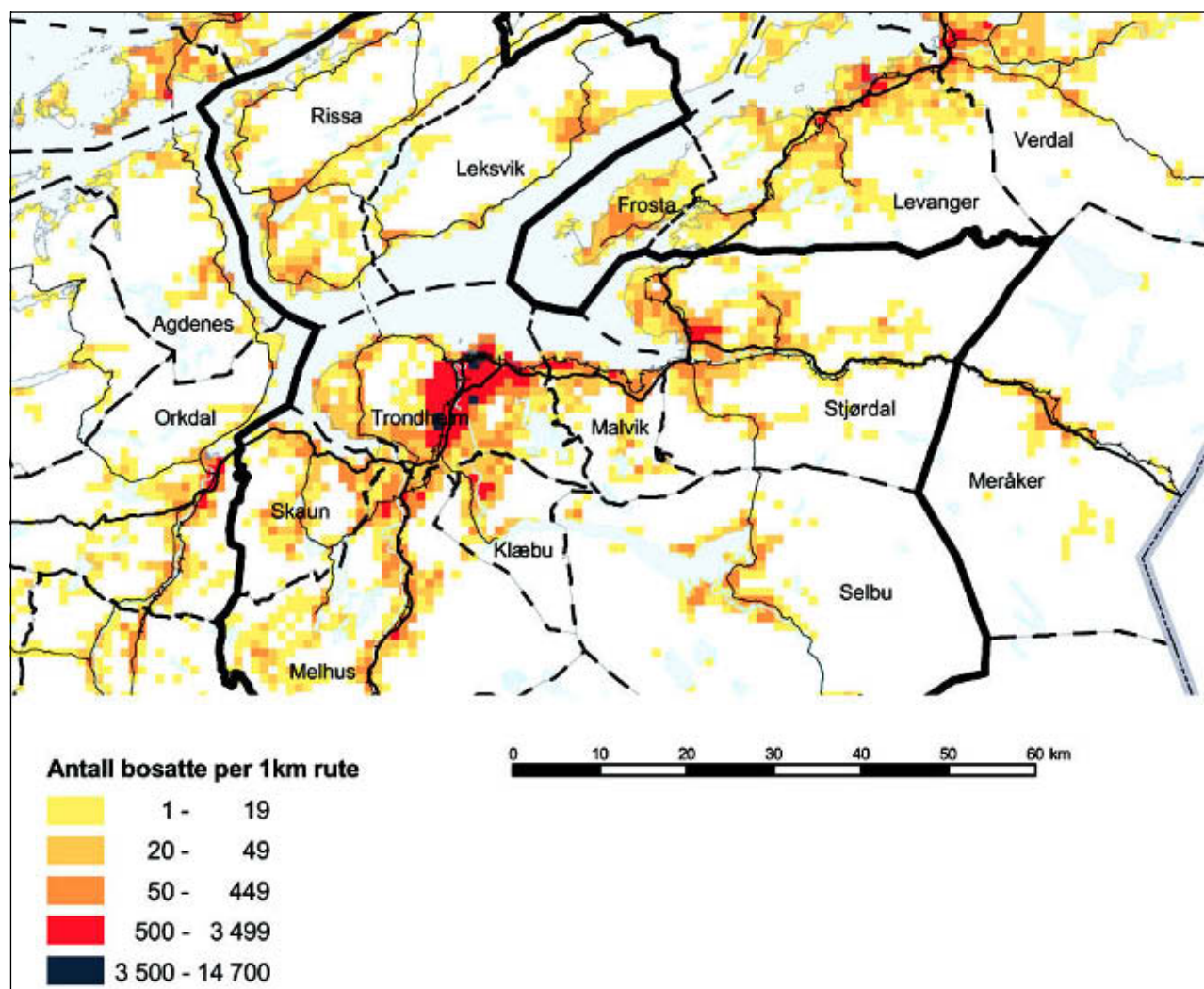
3.6.2 Boligsituasjonen i storbyregionene

Boligstandarden i Norge er blant de beste i verden, både i og utenfor storbyene. Standarden har blitt stadig bedre. En kartlegging foretatt i de tre største byene viser at det fremdeles er boliger med dårlig standard, blant annet sanitærstandard,

men andelen er betydelig redusert. God brannsikring er en stor utfordring for mange av storbyene med gammel bebyggelse, spesielt den tette trehusbebyggelsen og de gamle murgårdene, og her er det fortsatt en god del som gjenstår. Støy og forurensning er også problematisk i endel boligområder. Videre er det et problem at et stort flertall av norske boliger ikke er tilgjengelige for funksjonshemmede. 87% av boligene er ikke tilgjengelige for rullestolbrukere.

Boligsammensetningen

De tre største storbyregionene har en høyere andel små boliger og en lavere andel store boliger enn landet for øvrig. Forskjellen mellom Oslo og de andre storbyene er samtidig betydelig. For de



Figur 3.12 Trondheims-regionen, bosettingsmønster 2002

Kartet viser antall bosatte per rute 1 km x 1 km. Ikke fargelagte ruter/områder er uten bosetting. Befolkningsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data per 1. januar 2002.

øvrigte storbyregionene er det små forskjeller i størrelsene på boliger i forhold til landet forøvrig. Oslo er dessuten den eneste byen hvor andelen store boliger falt i perioden 1990-2001. Resultater fra Folke- og boligtellingsen 2001 viser at det er få store hushold i små boliger i storbyregionene. Det kan likevel være et stort problem for dem det gjelder. Samtidig viser data at små husholdninger, som enslige og par uten barn, i stadig større grad bor i boliger som tidligere var betraktet som familieboliger. Denne situasjonen finner vi i særlig sterk grad i Oslo. Det skyldes den store andelen små hushold i hovedstaden og høy kjøpekraft hos en stor andel av befolkningen. I Oslo er så mange som 50 prosent av dem som bor i en stor bolig (100 kvm eller større), hushold med ett eller to medlemmer, samme andel som utenfor storbyre-

gionene. Dårlig utnyttelse av boligmassen gjennom høyt boligkonsum bidrar i en større sammenheng til høyt arealforbruk og byspredning.

Boligmassen i Norge er dominert av eneboliger. Dette gjelder også storbyregionene med unntak av de tre største byene. De mindre storbyregionene skiller seg lite ut fra resten av landet med hensyn til boligsammensetning. Oslo skiller seg klart ut og har i denne sammenheng et tydelig storbypreg, som Bergen og Trondheim også har til en viss grad. Boligstrukturen i de tre største byregionene skiller seg også ut fra de andre storbyregionene, med større forskjell mellom byene og omlandet. De tre største byene har en eneboligandel på 10 prosent i Oslo og 30 prosent i Bergen og Trondheim. Stor-Osloregionen utenom Oslo har en andel på 60 prosent eneboliger, som

tilsvarer landgjennomsnittet. Bergens og Trondheims omland har nærmere 75 prosent eneboliger, som tilsvarende andelen for landet utenfor storbyregionene. Det gir en indikator på forskjellene mellom de funksjoner senteret og omlandet fyller. Det er en forholdsvis lik fordeling av småhus (rekkehus, kjedehus og terrassehus) i de ulike regionene, med unntak av Oslo. Størrelsen på småhusene varierer imidlertid med storbyregionenes størrelse. Det er et større innslag av store småhus i de største storbyene enn i de mindre. Dette kan tyde på at småhus i de største storbyene kan fungere som erstatning for eneboliger. Forskjellene mellom senter og omland er noe mindre enn data for eneboliger alene antyder.

Stor andel boliger i blokk er også først og fremst knyttet til de tre største storbyregionene. Oslo har den høyeste andelen med hele 70 prosent boliger i blokk. Også i Bergen og Trondheim er andelen høy, med ca 34 prosent og 29 prosent. I tillegg viser data det forventede mønsteret at andelen blokker faller når man beveger seg ut i byenes omland. De andre storbyregionene har et mindre innslag av boliger i blokker. Blokkbebyggelsen i Oslo skiller seg også ut med en større andel små leiligheter (ett eller to roms) enn resten av landet.

Det er klare forskjeller i hvilken type bolig innvandrere og personer uten innvandrerbakgrunn bor i. Denne tendensen finner vi uavhengig av om vi ser på sentrale eller mindre sentrale kommuner. I de mest sentrale kommunene bor 54 prosent av personer uten innvandrerbakgrunn i enebolig, mens kun 19 prosent av ikke-vestlige innvandrere bor i enebolig. I de minst sentrale kommunene er tilsvarende tall 87 og 60 prosent. Innvandrere eier i mindre grad sin bolig enn personer uten innvandrerbakgrunn. Ikke-vestlige innvandrere har også en lavere boligstandard enn det som er vanlig blant resten av befolkningen. Mye av dette skyldes kombinasjonen av lavt inntektsnivå og preferanser for å bo i pressområder hvor prisnivået er høyest. For mange er det også et bevisst valg å la boutgifter utgjøre en mindre andel av husholdningsutgiftene enn det som er vanlig blant personer med norsk bakgrunn.

Etterkrigsbebyggelsen og drabantbyer

Alle de største byene har byområder som er dominert av drabantbyer. Drabantbyene har en avgrenset, relativt ensartet og konsentrert bebyggelse med felles senter og servicefunksjoner. Drabantbyene befinner seg i storbyenes periferier, i områ-

dene godt utenfor de tradisjonelle bykjernene. De kjennetegnes ved en tidsbestemt arkitektonisk ideologi og en tilhørende byggeteknologi, i hovedsak bygget innenfor den periode som enkelte har beskrevet som «storskalaperioden» i norsk boligpolitikk (Hansen og Guttu 2000). Denne perioden er sammenfallende med tilsvarende store utbyggingsprosjekter i andre land. I Norge er denne boligmassen jevnt over i god stand og er et godt tilbud til mange boligsøkere. Dette blir ofte forklart med at mesteparten av denne boligmassen er organisert i borettslag med tilknytning til boligbyggelag. Mange borettslag har sørget for opprustning og utbedring av både bygningsmasse og uteområder, i noen tilfeller ved hjelp av statlige og kommunale midler.

En del av disse boligområdene som ble bygget ut i stor skala på 50- og 60-tallet begynner nå å oppleve problemer knyttet til rehabilitering. Det er også problemer knyttet til slitasje på uteområder og at uteområdene ikke ble planlagt ut fra dagens krav og ønsker. Noen av disse områdene opplever også nedtursspiraler og økende opphopning av levekårsproblemer. Selv om det kan være behov for rehabilitering, er den grunnleggende boligstandarden likevel som oftest ivaretatt. De største utfordringene er knyttet til trafikk og offentlige fellesarealer med lav standard. I mange av disse områdene skjer parkering på gateplan. I de eldste drabantbyene er leilighetene små og leilighetsstrukturen ensidig. Dette gjør boligene mindre attraktive, spesielt for barnefamilier.

Etablering og utleie

Førstegangsboligetablering skjer i stor grad i den eksisterende boligmassen ofte i form av leid bolig. Byenes sentra er preget av småhusholdninger som i stor grad er leietakere. Flyttefrekvensen er forholdsvis stor og bringer lite stabilitet. Kjøp av bolig krever egenkapital og betydelig inntekt. Økningen av antallet studenter har medført økt press på utleiemarkedet, og mange har omgjort store og mellomstore leiligheter til hybler for grupper av ungdom under utdanning.

Studenter bor gjennomgående trangere enn andre i samme aldersgruppe, jf. Folke- og boligteilingen 2001. 63 prosent av studentene bor i boliger med ett eller to rom. 35 prosent bor i ettromsleiligheter. I tilsvarende aldersgruppe i resten av befolkningen bor 29 prosent i ett- eller toromsleiligheter, og 9 prosent i ettromsleiligheter. 43 prosent av studentene bor i boliger som er mindre enn 40 kvadratmeter. Tilsvarende tall for andre i

samme aldersgruppe er 9 prosent. Knappt 10 prosent av studentene som bor borte eier boligen de bor i. Andelen som eier er noe høyere i de eldste aldersgruppene, men andelen er fortsatt lav (under 15 prosent). Tallene står i klar kontrast til andre i samme aldersgruppe hvor et flertall bor i eid bolig (56 prosent).

Storbyene skiller seg ikke ut i særlig grad mht. andelen unge som leier bolig. Den høyeste andelen leietakere i gruppen mellom 20-29 år er utenfor storbyene. Den høye leieandelen i Oslo kan forklares med at det bor flere i den aktuelle alderen i Oslo enn andre steder, ikke med at det er mer vanlig å leie i Oslo. Utviklingen viser at det er flere unge som leier bolig i dag enn for 10 år siden. Denne økningen har vært sterkest i de mest konsentrerte og største bykommunene som Oslo, Bergen og Trondheim.

Leieandelen i storbyregionene ligger noe høyere enn i områdene utenfor, og utgjør mellom 20 prosent (Bergen og Trondheim) og opp mot 30 prosent (Oslo, Tromsø) av boligmassen i regionen. I Oslo er dette blant annet synlig ved at andelen utleieboliger faller når man beveger seg ut fra Oslo.

Utleiemarkedet i Norge skiller seg på flere vis fra utleiemarkedet i de fleste andre europeiske land. I Norge er mange utleieboliger ekstraboliger som ikke er bygget spesielt for utleie over lang tid, men boliger som leies ut ved behov. Sokkelleiligheter i vanlige eneboliger utgjør en stor del av dette markedet på landsbasis, og også i storbyområdene spiller sokkelleilighetene en viktig rolle.

Boligbygging og boligmarked

I storbyregionene ble det i perioden 1990-2001 bygd 140 850 boliger. Veksten i boligmassen var i samme periode på 190 300. Nesten 50 000 boliger kom til ved deling eller bruksendring. Dette har sammenheng med presset på boligmarkedet i storbyregionene. Tilvekst uten nybygg kan også forklares med at tidligere tomme boliger er blitt tatt i bruk, sokkelboliger blir leiet ut, og at tidligere kontor og næringslokaler gjøres om til boliger. Sammenlignet med landet for øvrig er dette svært høye tall, ettersom man for resten av landet hadde 36 900 boliger netto som gikk ut av bruk.

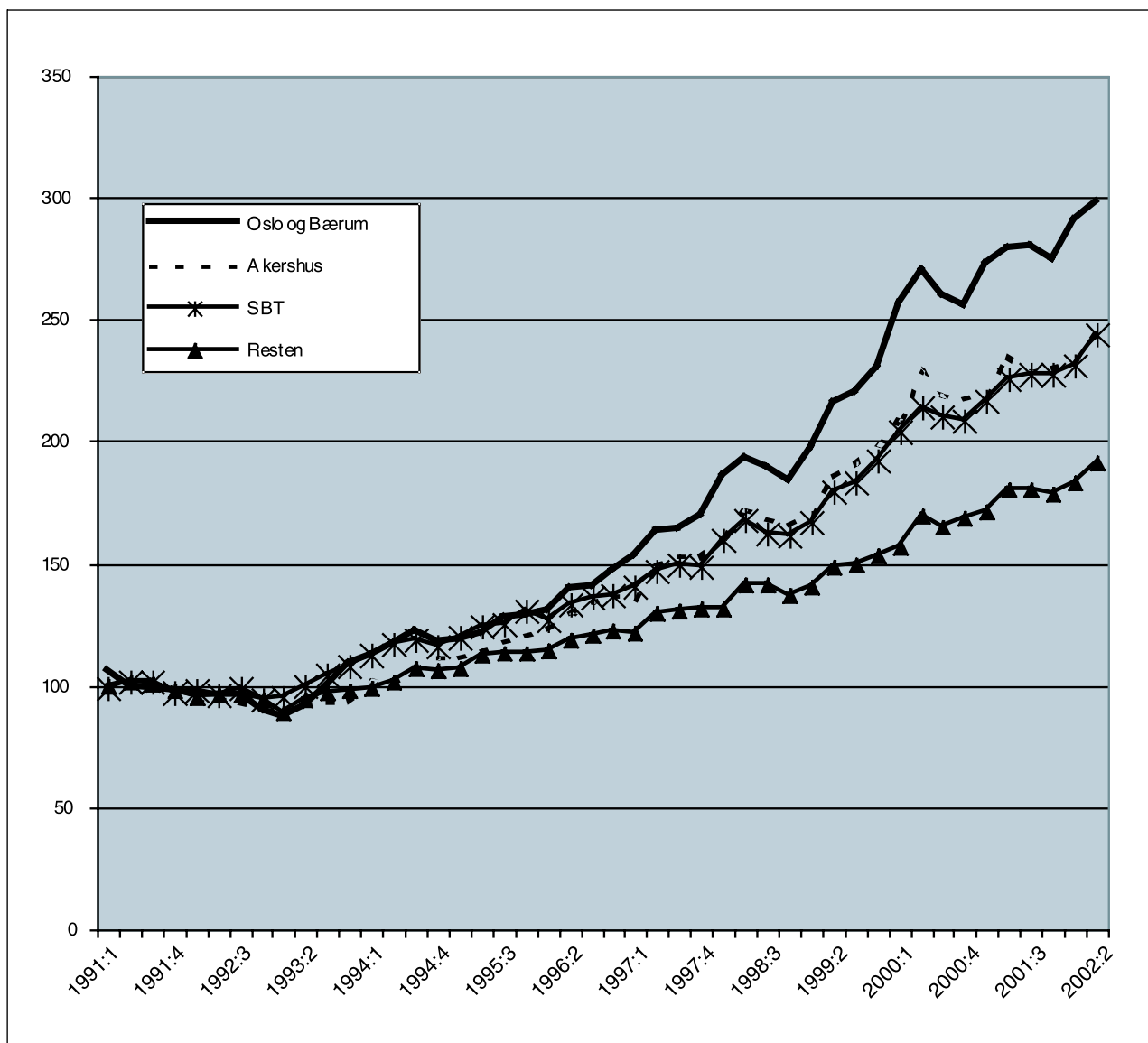
Boligbyggingen har variert mellom regionene i perioden 1991-2002. Kristiansands-, Stavanger-, Ålesunds- og Haugesunds-regionen har hatt en høy boligbygging sammenlignet med boligmassen i 1990 på 16–17,5 prosent. De nordnorske

storbyregionene har også hatt høy bygging (19 prosent). Bergens- og Trondheims-regionen har i denne perioden hatt en nybygging som ligger litt over landsgjennomsnittet. Oslo-regionen skiller seg ut i dette bilde med en forholdsvis lav andel (ca. 10 prosent) nybygde boliger i forhold til boligmassen i 1990. Her er det et skille mellom Oslo og Oslo-regionen utenfor Oslo. I Oslo er tilveksten ca. 6 prosent, mens tilveksten i regionen utenom ligger på over det dobbelte (ca 14 prosent).

I Oslo-regionen mener mange av omegnskommunene at det er vanskelig for dem å møte det store utbyggingspresset. Sterk vekst fører til belastning på den sosiale og fysiske infrastrukturen og/eller høye kostnader for å utbedre infrastrukturen. For flere av de andre storbyregionene er imidlertid problemstillingen annerledes. En del omegnskommuner er villige til å ta imot vekst som i omfang og form kan bidra til økt byspredning.

Kostnadsnivået og lav boligbygging gir utslag i prisene, særlig i Oslo og Oslo-regionen, men også i flere av de andre store byene. Veksten i antall husholdninger og særlig veksten i antall små husholdninger har bidratt til at etterspørsel og priser også har vært økende for mindre leiligheter. Boligprisene utvikler seg ujevnt i ulike deler av storbyene og storbyregionene. De siste årene har boligbyggingen i storbyene ofte vært rettet mot den øvre del av boligmarkedet, med høy pris og standard. De høye prisene på nye boliger, og spesielt betydelig prisvekst i sentrale strøk, skyldes kostbare tomter, men også høye byggekostnader. Den høye etterspørselen etter bolig gir grunnlag for høye priser, siden betydelige grupper har god kjøpekraft.

I de tre byregionene utenfor Oslo med høyest prisnivå på småhusboliger (boliger med unntak av blokkleiligheter) etter hovedstaden, er prisnivået bare om lag halvparten av hva det er i Oslo. Tønsberg-regionen ligger høyest, med et prisnivå på 56 prosent av nivået i Oslo (2000). I Stavanger- og Bergens-regionen var prisnivået i 2000 på slike boliger hhv. 50 og 46,3 prosent av nivået i Oslo. Prisenivået for boliger i blokk var i Stavanger-, Bergens- og Trondheims-regionen henholdsvis 61,8, 41,7 og 46,7 prosent av nivået i Oslo. Det er for øvrig store forskjeller innen storbyregionene, med fallende priser ut fra sentrum. Denne tendensen ser vi i sterkest grad i Oslo-området. Oslo-regionen er også i en særstilling i og med at det høye prisnivået ikke i større grad gir utslag i økt nybygging. Det skyldes bl.a. at arealknappheten



Figur 3.13 Prisutviklingen på boligmarkedet

Prisutviklingen 1991 - 2002 for regionene Oslo (m. Bærum); Akershus forøvrig; Stavanger, Bergen og Trondheim; resten av landet.

Kilde: SSB, NBI 2003

er større i dette området, slik at nybygging blir mer komplisert. Det høye prisnivået har skapt en betydelig utfordring fordi det innebærer at flere får problemer med å håndtere boligkostnadene.

3.7 Levekårs- og inntektsforskjeller

3.7.1 Levekårsforskjeller og segregasjon

Storbyene har noe dårligere levekår samlet sett enn andre kommuner, men er ikke langt fra landsgjennomsnittet. Levekårsdata viser dessuten at

det både i 1996 og 2001 er en svak tendens til opphopning av levekårsproblemer i storbyene. Den største byregionen, Oslo-regionen, er på linje med landsgjennomsnittet. Grenlands-regionen, Nedre Glomma- og Kristiansand-regionen skårer dårligst på indeksen av byregionene, men heller ikke de er påfallende mye dårligere enn landsgjennomsnittet. Bergen, Trondheim og Stavanger har en verdi som så vidt er dårligere enn gjennomsnittet.

Tabell 3.2 viser derimot en tydelig tendens til en konsentrasjon av bosatte med levekårsproblemer i bestemte deler av de større byene, framfor alt sentrumsbydelene.

Tabell 3.1 Indeks for levekårsproblemer – storbyer og resten av landet, 1996 og 2001

	1996	2001
Oslo i alt	7,2	6,8
-Ytre vest	2,3	2,8
-Indre vest	5,4	4,9
-Indre øst	9,8	9,7
-Ytre øst, gamle drabantbyer	6,9	6,9
-Ytre øst, nye drabantbyer	7,6	8,5
Bergen, Trondheim, Stavanger	6,5	6,0
Mellomstore byer eller byområder ¹	7,1	6,8
Mindre byer ²	6,8	6,4
Landet forøvrig	5,4	5,4
Alle kommuner og bydeler (uvektet)	5,5	5,5

¹ Sarpsborg, Fredrikstad, Drammen, Porsgrunn/Skien, Kristiansand, Sandnes, Tromsø

² Moss, Tønsberg, Sandefjord, Larvik, Hamar, Lillehammer, Gjøvik, Haugesund, Ålesund, Bodø

Kilde: SSB

Bydelene i Oslo indre øst skiller seg ut, også ved sitt høye innbyggertall. Av andre områder med mer enn 10 000 innbyggere er det Storhaug i Stavanger, Sentrum i Kristiansand, Saupstad i Trondheim og Stovner i Oslo som ligner mest på Oslo indre øst mht. konsentrasjon av levekårsproblemer. I mellomstore byer som Gjøvik, Moss, Drammen, Porsgrunn, Larvik, og Ålesund finner vi mindre distrikter med lignende konsentrasjoner.

Alt i alt er det en betydelig stabilitet fra 1996 til 2001 i hvilke områder som har mange innbyggere med store levekårsproblemer. Blant folkerike bydeler (minst 10 000 innbyggere) er de mest påfallende endringene fra 1996 til 2001 at Sentrum i Sarpsborg og Sentrum i Trondheim ikke lenger er på listen over bydeler med sterkest problemkonsentrasjon. Indeksverdien for Sentrum i Trondheim sank fra 8,8 i 1996 til 7,6 i 2001. Dette faller sammen med en relativt sterk vekst i ande-

Boks 3.6 Indeks for levekårsproblemer

Indeksen gir en sammenlikning av kommuner/bydeler. Sammenligningen er bygd på registerdata om sosiale forhold. Informasjonen som er valgt ut skal så langt som råd med en enkel metode gi et godt samlet bilde av levekår for den enkelte og i sum for lokalsamfunnet. Dette er indeksgrunnlaget for 2002:

- Sosialhjelpstilfeller – 16 år og eldre per 100 innb.
- Uførepensjonister – 50-66 år per 31/12 2001 per 1000 innb. 50-66 år
- Voldskriminalitet. Siktelser etter bostedskommune/-bydel. Gjennomsnitt 1999-2000 per 1000 innb.
- Registrert arbeidsledige og personer på tiltak per 100 innb. 25-66 år. 2001
- Dødelighet i alt per 100 000 innb. Gjennomsnitt 1995-1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå

For hver indikator i indeksen er kommunene og bydelene rangert i 10 like store grupper (desimaler). Verdien 1 innebærer at kommunen/bydelen tilhører tidelen med lavest verdi på indikatoren, mens verdien 10 innebærer at kommunen/bydelen tilhører tidelen med høyest verdi på indikatoren. Samleindeksen uttrykker den gjennomsnittlige verdien på de fem delindeksene. Samleindeksen vil med andre ord også variere fra 1 til 10, hvor verdien 10 innebærer at bydelen/kommunen tilhører tidelen med høyest verdi (dvs. tidelen som er dårligst stilt) på samtlige levekårsindikatorer. Jo høyere verdi, jo flere levekårsproblemer er det sammenlignet med andre kommuner og bydeler. Indeksen er beregnet for 675 kommuner/bydeler i 2002.

Tabell 3.2 Dårlige levekår – Levekårsindeks for endel kommuner eller bydeler/kommunaldistrikter

Navn	Verdi	Innbyggertall
Gamle Oslo, Oslo	9,8	25 682
Grünerløkka-Sofienberg, Oslo	9,8	26 857
Sagene-Torshov, Oslo	9,4	28 129
Sentrum, Kristiansand	9,2	19 982
Saupstad, Trondheim	8,8	13 404
Storhaug, Stavanger	8,8	11 244
Stovner, Oslo	8,8	21 355
Kragerø	8,6	10 610
Grorud, Oslo	8,6	17 390
Helsfyr-Sinsen, Oslo	8,6	21 660
Sentrum, Fredrikstad	8,6	28 253
Kristiansund	8,6	17 009
Lenvik	8,6	11 080

Bydeler og kommuner som tilhører de fem prosent dårligst stilte av alle kommuner og bydeler med minst 10 000 innbyggere, etter verdi på indeksen for levekårsproblemer (verdi 8,6 eller høyere). 2001.

Kilde: SSB

len av befolkningen med høyere utdanning i denne bydelen, i kontrast til den atskillig svakere veksten i Saupstad. Den tydeligste endringen i negativ retning gjelder de nye drabantbyene i Oslo ytre øst. Særlig nedgangen i arbeidsledigheten i disse bydelene var mindre enn i landet for øvrig, utviklingen i tallet på voldstiltfeller har også vært mer negativ, og det har vært en noe sterkere vekst i tallet på uførepensjonerte i aldersgruppen 50-66 år enn i landsmålestokk. De nye drabantbyene har en økende overrepresentasjon av personer med bakgrunn fra ikke-vestlige land og personer med lav utdanning. Fra 1998 til 2001 gikk andelen ikke-vestlige innvandrere svakt ned i indre øst og økte med vel fem prosentpoeng i de nye drabantbyene. De nye drabantbyene forsterket sin posisjon som bydelene med den sterkeste konsentrasjonen av ikke-vestlige innvandrere i Oslo (og med det også i landet som helhet). Vel 4 av 10 ikke-vestlige innvandrere bor i Oslo.

Konsentrasjonen av personer med levekårsproblemer i Oslo indre øst er enestående i landsmålestokk. Bare fire Finnmarkskommuner hadde høyere verdi på indeksen for levekårsproblemer i 2001 enn bydelene i indre øst. I den andre enden av fordelingen (verdi 2,5 eller bedre) er det en stor overvekt av småkommuner i Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane samt Møre og Romsdal. Av de 27 bydelene med verdi 2,5 eller lavere er over halvparten lokalisert i Bærum, Asker og Oslo ytre vest. Befolkningsmessig ligger tyngdepunktet i Bekkestua/Sandvika i Bærum (vel

73000 innbyggere) og bydelene Vinderen, Ullern og Sogn i Oslo ytre vest (vel 62000 innbyggere).

Oslo er med andre ord kontrastenes by, hvor vi både finner landets sterkeste konsentrasjon av personer med de nevnte levekårsproblemene og landets sterkeste konsentrasjon (sammen med deler av Bærum) av personer uten slike problemer.

Pressområder preges av en del miljøulemper. Mye trafikk fører til luft- og støvforurensing, kødannelse og økt reisetid. Byspredning fører også til økt reisetid. Tettbebyggelse går på bekostning av sollys, grønne områder og fritidsarealer. I mange storbyområder er enkelte områder sterkt preget av slike kostnader, mens andre i liten grad er preget. Prisnivået på boliger følger i betydelig grad disse miljøaspektene. Det er derfor tendenser til at lavinntektsgrupper bor i miljøbelastete områder. Internasjonalt har en sett store områder preget av håpløshet og konsentrasjon av mennesker med problemer. Ulikheter i levekår i Norge viser visse trekk av det samme.

En indikator på integrasjon og like muligheter for alle kan være om mennesker med ulike forutsetninger bor atskilt fra hverandre i byens geografi. Internasjonalt er det utviklet metoder for å studere dette. I USA og flere vest-europeiske land er det stor avstand mellom ulike sosioøkonomiske grupper og etniske grupper. Det ytrer seg i klar segregasjon av disse gruppene. SSB har gjennomført studier av segregasjon i norske storbyer. En hovedkonklusjon er at segregasjonen ikke er sterk. I Oslo må ca 34 prosent av de ikke-vestlige

innvandrerne flytte til en annen bydel i Oslo for at de skal bli likt fordelt med befolkningen av ikke-innvandrere. (En slik teoretisk betraktning viser hvordan en anerkjent indeks for segregasjon er bygd opp.) Vi finner likevel en sterk bokonsentrasjon av innvandrere i noen bydeler. Mønsteret er i endring. Når vi ser på barnebefolkningen er bokonsentrasjonen og segregasjonen sterkere enn for voksne. Skoler og barnehager blir derfor sterkere preget av det ulike mønsteret i bosetting. Ulike økonomiske ressurser og prisforskjeller i boligmarkedet bidrar til at vi får en slik fordeling av vanlige nordmenn og ikke-vestlige innvandrere. Også når vi ser på fordelingen av innbyggere etter utdanningsnivå får vi slående klare mønstre. I Oslo vet vi at disse mønstrene slår ut som ulikhet i dødelighet i ulike bydeler.

3.7.2 Inntektsforskjeller

Fordelingen av personlig inntekt er skjevere i storbyene enn i resten av landet, skjevast i Oslo. For lavinntektsgrupper blir levekårene ofte vanskeligere på steder med store inntektsforskjeller. Dette kan bl.a. skape problemer i forhold til sosiale aktiviteter, ikke minst for barn. I storbyene er pris- og kostnadsnivået også høyere fordi stor etterspørsel og mange personer med høy inntekt bidrar til å heve nivået. Boligmarkedet gir sannsynligvis det tydeligste eksempelet på denne effekten, men også på andre områder, som innen tjenesteyting, kan vi finne tilsvarende. På andre områder enn bolig er det ofte enklere å øke tilbudet slik at effektene blir mindre.

Inntektsfordelingen i de fire største byene og resten av landet er vist i tabell 3.4. I en boks står også inntektsbegreper mv som SSB bygger på. Tabellen er ordnet i ti like store grupper av personer etter størrelsen på husholdningsinntekt per forbruksenhet. Tabellen kan leses slik: I Oslo har de 10 prosent som tjener minst til sammen 2,9 prosent av inntektene. De 10 prosent som tjener mest har til sammen 27,2 prosent av inntektene i Oslo. Om vi slår sammen i større grupper, har de 30 prosent med best inntekt nær 52 prosent av inntektene, mens de 30 prosent med lavest inntekt har 14,2 prosent av inntektene. Dette har betydning for storbyen som levekårsarena, og kommer for eksempel til uttrykk i boligpriser og fordelingen av boforhold i ulike deler av byen.

Boks 3.7 Personers inntekt (etter skatt) per forbruksenhet

Tabell 3.3 er basert på gruppering av husholdningsinntekt per forbruksenhet. Inntektene i en husholdning fordeles på husholdningsmedlemmene etter visse regler, og statistikken kan være egnet til å sammenligne inntekt i forhold til forsørgelsesplikter.

Den første inntektsgruppen (desil 1) utgjør den tidelen av personene som har lavest inntekt etter skatt per forbruksenhet, mens den siste inntektsgruppen (desil 10) angir tidelen med de høyeste inntektene. Vi viser til vedlegg 3 om inntektsforskjeller og lavinntekt for nærmere definisjoner av inntektsbegrep, beregning av inntekt pr forbruksenhet mv.

Statistikken viser store endringer siden 1986 (se tabell i vedlegg 3). I 1986 disponerte den høyeste inntektsgruppen (tidelen) i Oslo drøyt 5 ganger så høy inntekt som den laveste inntektsgruppen. I 1996 er dette forholdstallet nesten doblet. De tre andre storbyene, Stavanger, Bergen og Trondheim, har hatt en mindre vekst i ulikhetene enn Oslo. Men fra 1996 til 2000 har fordelingen i Oslo vært mer stabil, mens konsentrasjonen av inntekter i høyeste desil har økt utenfor Oslo. Hvis en sammenligner inntektsulikheter (Gini-koeffisient), finner vi at denne økte med om lag 35 prosent i Oslo, 25 prosent fra 1986 til 1996 for Bergen, Trondheim og Stavanger samlet og 16 prosent for hele landet. Fra 1996 til 2000 har ikke dette ulikhetsmålet endret seg for Oslo, mens det er en tendens i retning av at inntektsulikheten har fortsatt å øke i de tre andre storbyene sett under ett. For hele landet økte Gini-koeffisienten med 7 prosent fra 1996 til 2000.

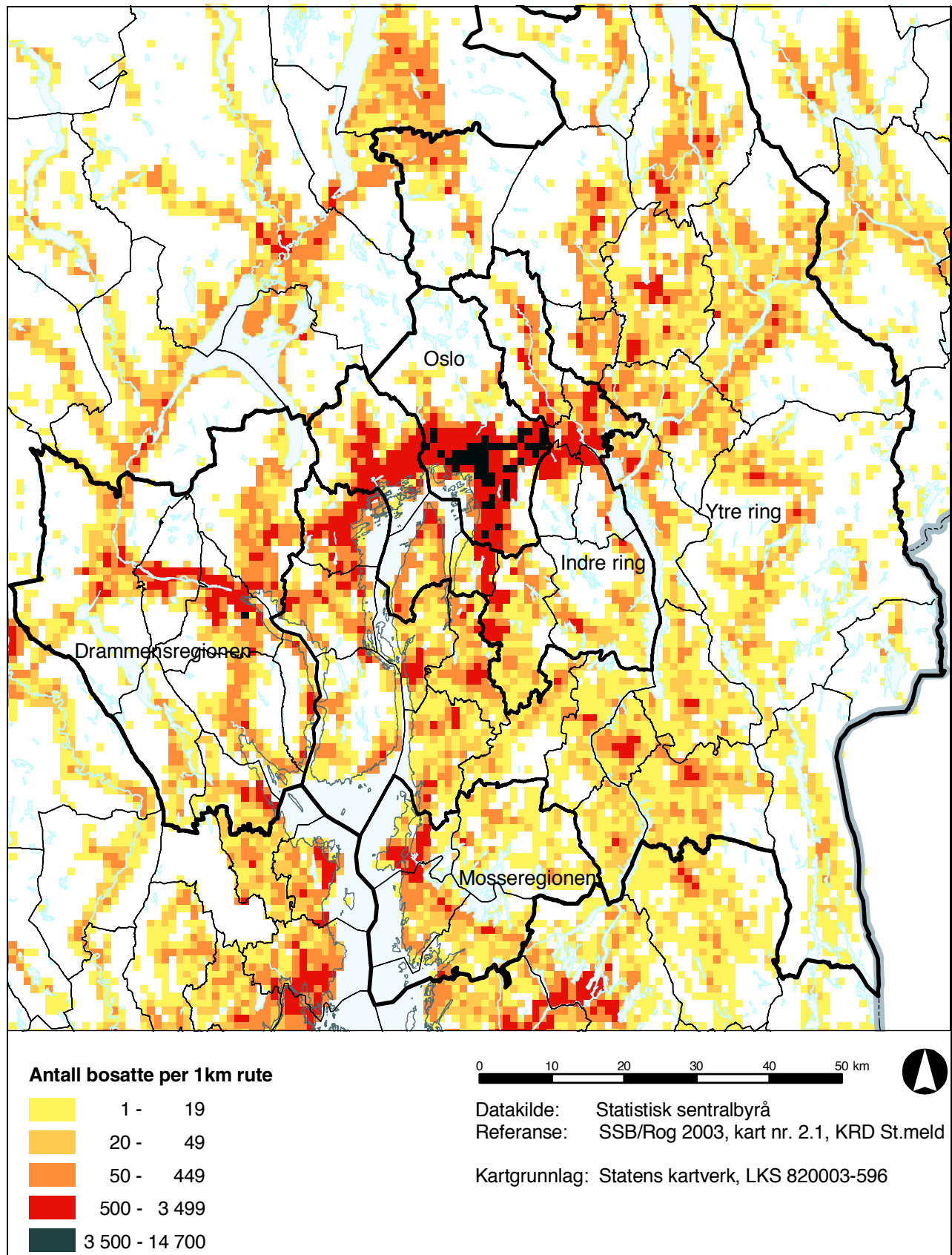
Det er grunn til å tro at den relativt dårlige inntektsutviklingen til de laveste inntektsgruppene, spesielt i Oslo, henger sammen med økt innslag av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn med dårlig tilknytning til arbeidsmarke-

Tabell 3.3 Inntektsfordelingen (desiler) i Oslo, andre storbyer, hele landet i 2000

Inntektsgruppe	Prosent av samlet personinntekt etter skatt		
	Oslo	Bergen, Trondheim, Stavanger	Hele landet
1	2,9	4,3	4,3
2	5,2	5,9	6,0
3	6,1	6,6	6,8
4	7,1	7,3	7,6
5	8,0	8,1	8,4
6	8,9	9,0	9,2
7	10,0	10,0	10,1
8	11,2	11,0	11,3
9	13,4	12,6	13,0
10	27,2	25,1	23,4
	100,0	99,9	100,1
Statistiske mål på fordeling – antall observasjoner			
Gini-indeks	0,322	0,275	0,261
Standardavvik	(0,017)	(0,021)	(0,006)
Antall observasjoner.	1 486	1309	12 756

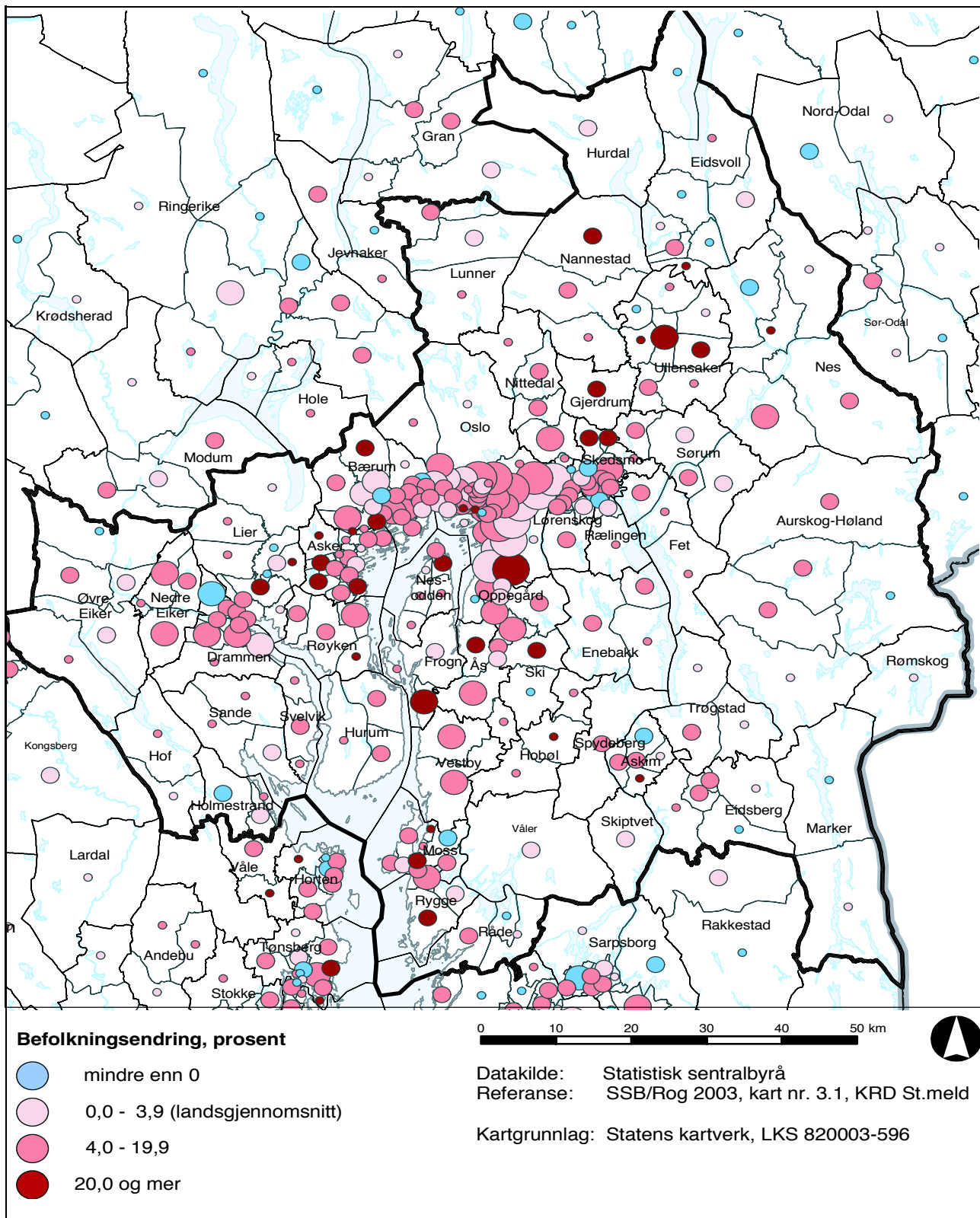
Gini-koeffisienten varierer fra 0 til 1. Dersom G er lik 0 er all inntekt helt likt fordelt, mens G lik 1 betyr at en person eller husholdning mottar all inntekt. Jo større indeksverdi, jo større ulikhet.

Kilde: SSB



Figur 3.14 Stor-Osloregionen, bosettingsmønster 2002

Kartet viser antall bosatte per rute 1 km x 1 km. Ikke fargelagte ruter/områder er uten bosetting. Befolkningsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data pr. 1. januar 2002.



Figur 3.15 Stor-Osloregionen, befolkningsendring 1995 - 2002

Kartet viser befolkningsendring for delområder (dvs. en samling grunnkretser) i perioden 1995 til 2002. Sirklene er proporsjonale med befolkningen i 2002, men fargene viser befolkningsendringen i prosent fra 1995 til 2002.

4 Storbyenes regionale og nasjonale rolle

4.1 Vekstkraftige regioner – storbyene som drivkraft

I Kommunal- og regionalministerens regional- og distriktpolitiske redegjørelse «*Vekst – i hele landet*» for Stortinget 30.4.2002, ble det slått fast at regjeringen vil føre en fremtidsrettet og mulighetsorientert distrikts- og regionalpolitikk. Regjeringen vil legge til rette for at det skapes varige og lønnsomme arbeidsplasser, og at det skal være godt å bo over hele landet.

Storbyene har tradisjonelt ikke vært en del av regional- og distriktpolitikken i Norge. Dette vil regjeringen endre på. For både å styrke norsk internasjonal konkurransekraft og samtidig fremme balansert regional utvikling, må storbypolitikken være en del av en helhetlig regionalpolitikk. Et avgjørende utgangspunkt for en slik politikk vil imidlertid være at storbyene selv tar initiativ og sammen med de omkringliggende kommunene definerer innhold og strategier for regionens utvikling. Det er i denne sammenheng behov for et nærmere samarbeid mellom storbyregionene, de berørte fylkeskommunene og staten.

Regjeringen mener det er viktig for hele landet å ha vekstkraftige byer som fungerer som drivkraft i den nasjonale og regionale verdiskapingen. Byene er innfallsporten til mange internasjonale trender og er sentre for kunnskap, kapital og innovasjon. Regjeringen vil bidra til utviklingen av vekstkraftige regioner i alle deler av landet. Dette vil sikre en mer balansert utvikling der alle landsdelene har befolkningsvekst. Byene spiller en viktig rolle i en slik utvikling, og regjeringen forventer at storbykommunen definerer sine roller i samspill med så vel den nære storbyregionen som det fylket og den landsdelen storbykommunen er en del av. Regjeringens storbypolitikk skal bygge opp under og styrke storbyenes regionale og nasjonale rolle.

Regjeringen ønsker at:

- Storbyenes vekstkraft skal bidra til å fremme internasjonal konkurransedyktighet, verdiskaping, bosetting og levedyktige lokalsamfunn over hele landet.

Byene utgjør kraftsenteret i større sammenhengende arbeids-, bo- og serviceregioner. Tett samspill med omlandet, både når det gjelder næringsrelasjoner og transportmønstre, forsterker regionenes vekstkraft. Dette samspillet vil regjeringen støtte opp under.

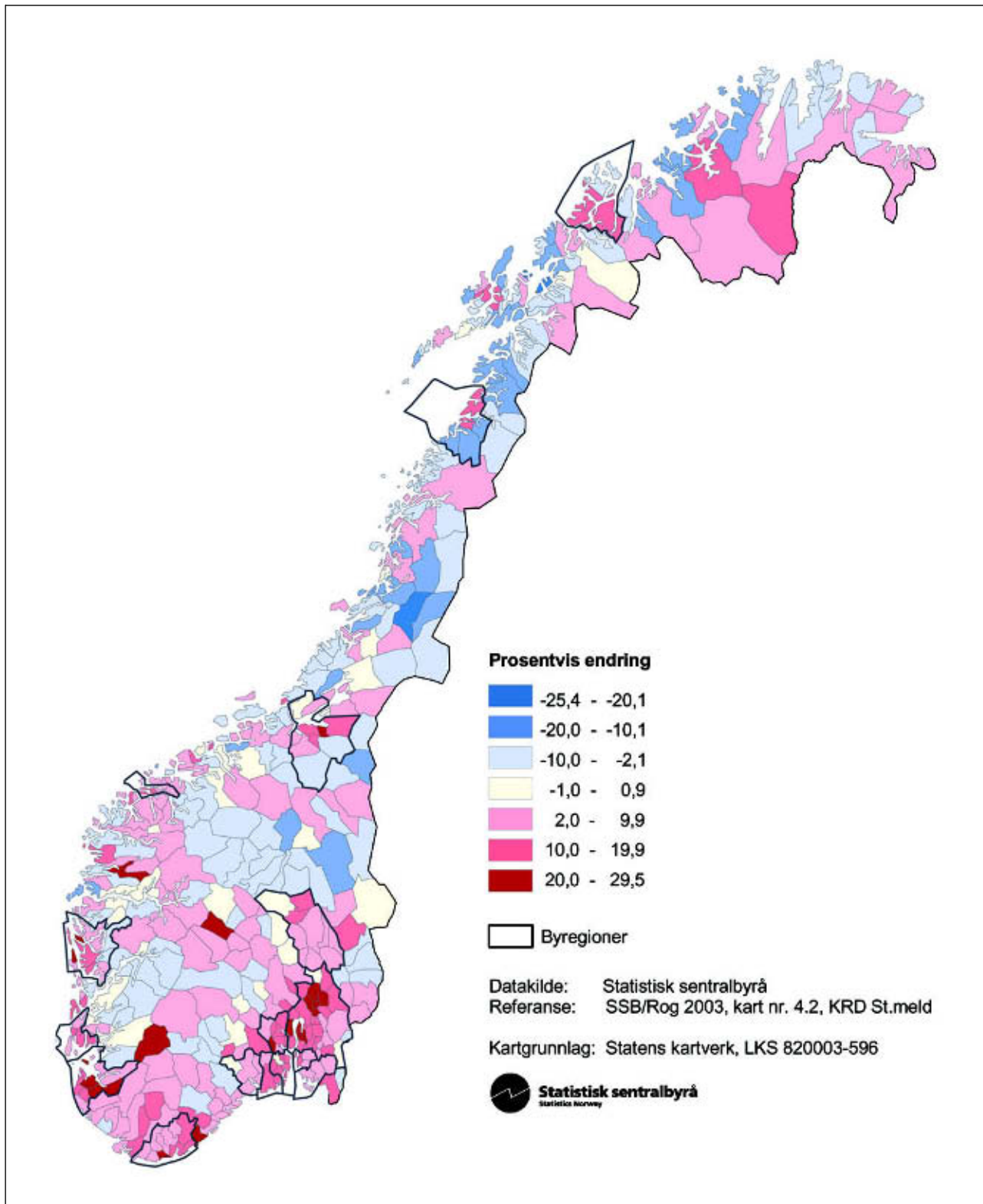
Figur 4.1 viser befolkningsprognose for alle kommuner fra 2002 til 2020. I alt 14 storby- og byregioner er markert på kartet, for å vise utviklingen her. Disse 14 regionene er de samme bo- og arbeidsmarkedsregioner som er omtalt i kap. 1 og i vedlegg 2.

I alle landsdeler finnes det vekstkraftige regioner med tunge sentra. Her finner man sterke kompetanse- og næringsmiljøer. Ved å dyrke egne fortrinn og videreutvikle det man allerede er god på, vil mange regioner i Norge ha gode fremtidsutsikter. Regjeringen vil legge til rette for vekstkraftige regioner og styrke regionsentrenes rolle blant annet ved å

- føre en mer aktiv by- og regionpolitikk
- binde den enkelte region ytterligere sammen kommunikasjonsmessig
- styrke kompetansemiljøene gjennom satsing på utdanning og forskning
- føre en offensiv statlig lokaliseringpolitikk

Regjeringen har på denne bakgrunn følgende mål og perspektiver for storbyene som drivkrefter i den regionale utviklingen:

- Storbyene må ut fra sin økonomiske tyngde og nyskapingsevne bidra til en langsiktig balansert regional utvikling.
- Storbyene er regioner som går på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Storbyregionenes utstrekning og kjennetegn vil danne viktige utgangspunkt for utformingen av politikken.
- Storbyene ønsker å spille internasjonale, nasjonale og regionale roller. Storbyene må selv definere innholdet i disse rollene. Staten vil, med utgangspunkt i nasjonale og regionale interesser medvirke i utvikling av disse rollene. Fylkeskommunene forventes å medvirke aktivt.



Figur 4.1 Befolkningsprognose, alternativ MMMM. Kommuner, 2020

Kartet viser prosentvis befolkningsendring i kommunene fra 2002 til 2020. Alternativ MMMM står for middels nasjonal vekst med forutsetninger om middels fruktbarhet, middels levealder, middels innlands mobilitet og middels netto innvandring.

4.2 Storbypolitikk inngår i en helhetlig regionalpolitikk

Over halvparten av landets befolkning bor i storbyregioner, og storbyene har stor betydning for utviklingen også utenfor dette området. Det er nær sammenheng mellom utviklingen i storbyregionene og den regionale utviklingen generelt. Dette innebærer at storbypolitikk i praksis også er regionalpolitikk.

Utviklingen av vekstkraftige regioner er betinget av at storbyene spiller en aktiv rolle for å fylle sin regionale og nasjonale funksjon. I dialogen med KRD har storbyene selv vært opptatt av dette. Dette er en langsiktig og utfordrende ambisjon som må bygges opp gjennom bevisst regionalt samarbeid.

Kunnskap om storbyregionene

Oversikten over norske storbyregioner som er gitt i kap. 3, illustrerer dynamikken i disse regionenes utvikling. Regionenes utstrekning og sammensetning er i stadig bevegelse, og det er en rekke krefter som driver disse prosessene. De administrative grensene utfordres hele tiden av utviklingen i boligmarkedet, arbeidsmarkedet, utbygging av kollektivtrafikk, veier, tunneler, etablering av utdannings- og forskningsinstitusjoner, og en rekke andre faktorer. Lokalpolitikere og fylkespolitikere som ønsker å ha innflytelse på utviklingen, tvinges hele tiden til å tenke i nye perspektiver når det gjelder regionale utviklingsmønstre og samarbeidsmåter. Også for Stortinget og regjeringen blir det viktig å ha et bredt og langsiktig perspektiv, for å kunne bidra til å ta i bruk de positive utviklingsmulighetene og bidra til å hindre negative utviklingsmønstre. Dynamikken krever større endringsevne og raskere beslutninger, også i det politiske systemet.

Storbyene har hatt liten plass i de regionale analysene som har ligget til grunn for regionalpolitikken fram til nå. God nok kunnskap og dokumentasjon om storbyregionene er viktig for å utvikle en storbypolitikk som treffer i forhold til utfordringene. Det er derfor nødvendig å identifisere fellestrekk og særtrekk ved storbyregionene. I forbindelse med meldingsarbeidet er det innhentet statistikk og utredninger som på ulike måter beskriver og analyserer storbyregionene. I tillegg har byene selv bidratt med et betydelig materiale som beskriver kjennetegn og utfordringer.

Det er i meldingsarbeidet tatt sikte på å dokumentere nærmere, med utgangspunkt i fors-

kningsdata, kjennetegnene for og sammensetningen av alle storbyregionene i Norge. Denne kunnskapen skal legge grunnlaget for statens dialog med storbyene og virke stimulerende på samarbeidet innad i de enkelte storbyregionene. Det gjelder både hva samarbeidet kan omfatte og hvem som blir mest berørt av samarbeidet.

Felles trekk ved storbyregionens utvikling er viktig ny kunnskap som grunnlag for felles politikk. Eksempler på slike felles trekk kan være belastninger på infrastruktur (skole, kollektivtransport, arealpress, vann og kloakk, ledningsnett, veier) knyttet til befolkningsvekst eller slitasje, press på omsorgsoppgaver (barn og ungdom, eldre, rus og psykiatri), stor sosial ulikhet (fattigdom på grunn av særlige høye levekostnader i byene), funksjoner som landsdelsenter, kultursenter, utdannings- og kompetansesenter, drivkraft i regionen m.v.

I tillegg til felles trekk vil regjeringen også få frem kunnskap om særtrekk ved de enkelte storbyregionene som vil legge grunnlag for en regionalt tilpasset politikk. Eksempler på slike regionale særtrekk kan være forskjeller i kulturell og økonomisk historie og identitet, næringsstruktur, spesialisering i kompetansebygging gjennom sentre og høyskoler, nasjonale og internasjonale nettverk og satsingsområder, demografisk struktur, m.v.

For at kunnskap om storbyregionenes forutsetninger for å fylle sin regionale, nasjonale og internasjonale rolle skal være tilgjengelig, vil KRD ta initiativ til å etablere en database med indikatorer som viser storbyenes særlige kjennetegn, utvikling og utfordringer.

Globalisering medfører utfordringer for by og region

Økt globalisering, endringer i næringsstruktur og forutsetninger for økonomisk utvikling, gjør at storbyene får økt betydning for utviklingen framover. Tradisjonelle ressursbaserte næringer har en mindre andel av verdiskaping og sysselsetting enn tidligere. Vekstnæringer er først og fremst bynæringer. Kunnskap og kompetanse får stadig økt betydning. Innovasjon og utvikling forutsetter nettverk og samhandling. Det er viktig at byene opererer som drivkraft i den regionale økonomien. Forutsetningen for dette er at byene ikke fungerer i et tomrom. Det må være et samspill mellom by og omgivelser basert på gjensidighet.

Globaliseringen har medført en ny arbeidsdeling mellom byer og regioner. Byer og regioner spesialisere seg i langt høyere grad innenfor bre-

dere eller smalere nisjer, hvor de har særlig kompetanse. Dette betyr at byer og regionale nettverk blir stadig mer sentrale aktører i den globale konkurransen. Utviklingen av den nye kunnskapsøkonomien fører til at større byer opplever vekst på flere områder enn mindre byer. Men mindre byer opplever også, sett i et lengre perspektiv, vekst på bakgrunn av det stigende internasjonale samkvem. De mindre byene inntar ofte en annen funksjon enn større byer. Generelt utgjør de store byene sentra hvor bredere kunnskaps- og kommunikasjonsressurser er lokalisert, mens de mindre byene overveiende har en spesialisert vareproduksjon.

Den globale konkurransen kan ha negative konsekvenser for byer og regioner, hvis den bygger på utviklingsstrategier uten langsiktig perspektiv. Resultatet kan bli en sosial og fysisk oppsplitting mellom byer, mellom regioner og mellom byer og regioner, hvor kun få områder får nytte av den globale konkurransen.

Dette reiser utfordringer i forhold til en balansert regional utvikling. Forskningsmateriale viser at storbyer ikke uten videre glir inn i rollen som

regionale motorer. Det bør utformes langsiktige strategier som bygger på samarbeid mellom byer og en viss grad av arbeidsdeling og spesialisering. Det taler for at storbyer og andre byer/regioner satser på og utvikler sine egne komparative fortrinn og velger ut områder hvor en har spesielle forutsetninger for å lykkes og som innebærer en viss grad av spesialisering i forhold til andre.

Internasjonalt er det sterkt fokus på byenes betydning for regional utvikling. Innenfor EU er man bl.a. opptatt av at globaliseringen skjerper behovet for et integrert perspektiv på by- og regional utvikling. Høsten 2002 ble det av det danske formannskapet i EU arrangert en konferanse i København om «Europeiske byer i en global æra» hvor fokus ble satt på byenes rolle for den regionale utvikling i en tid preget av globalisering. I innledningen til konferanserapporten skriver det danske Miljøministeriet:

«Byerne fungerer på mange måder som drivkraft i den globale økonomi og er væsentlige aktører i den regionale utvikling, hvilket både legger et pres på bymiljøet og medfører nogle regionale uligheder i vækstmulighederne. Det

Boks 4.1 «Copenhagen Charter 2002 – 10 prinsipper»

I forbindelse med konferansen «Europeiske byer i en global æra» presenterte det danske EU-formannskapet en erklæring i 10 punkter (prinsipper) «Copenhagen Charter 2002» om hvordan globaliseringens utfordringer kan håndteres i by- og regionale strategier:

1. Bruk globaliseringens krefter konstruktivt i utviklingen av by- og regionale strategier ved å vurdere det lokale potensialet i den globale økonomien.
2. Ta utgangspunkt i byenes og regionens identiteter, når globale forandringer omsettes, ved å fortolke og registrere karakteristika ved det fysiske miljø, arkitekturen samt den sosiale og kulturelle kapital.
3. Etabler et integrert perspektiv i by- og regionalpolitikken ved å ha øye for byenes rolle i den regionale utvikling og derigjennom fremme regional samhörighet og et polysentrisk bymønster.
4. Koordiner by- og regionalstrategier, og understøtt partnerskap mellom offentlige og private aktører.
5. Skap innovative og bæredyktige langsiktige perspektiver, hvor regional identitet og byenes forskjellige potensiale koples med regional kompetanse, kreativitet og kultur.
6. Bruk byens arkitektoniske historie og de globale tendenser til å forme det bymessige og regionale miljø for å sikre mangfoldighet og lokal forankring og for å motarbeide den monotoni, som karakteriserer det globale arkitektoniske uttrykk.
7. Se revitaliseringen av byen og regionen som en dynamisk prosess, og bruk lokale fremgangsmåter og nye initiativer.
8. Skap forskjelligartede og kreative bolig- og næringsmiljøer i alle byområder ved å inkludere alle kulturer og potensialer i utviklingen.
9. Styrk integrasjonen i hele byen og regionen for å unngå sosial utstøtelse ved å sikre adgang for alle til bærekraftig transport, arbeidsplasser, boliger, viten, utdanning og sosial service.
10. Styrk muligheten for offentlig deltakelse i debatten om by- og regional utvikling og ansvarliggjør lokale aktører ved å gjøre bruk av deres viten om stedet og dets potensiale.

er derfor problematisk, at regional- og bypolitikk ofte ses som to adskilte størrelser. Det er en stor utfordring i EU og medlemslandene at sikre, at den fremtidige by- og regionalpolitikk bidrager til den regionale utvikling, uten at vi går på kompromis med miljøet og med vores byers identitet. Og uten at vi skaber store områder, der ikke får andel i utviklingen. Det kræver, at initiativet på forskjellige myndighedsnivåer spiller sammen. Og det kræver at vi begynner å formulere en regionalpolitikk, hvor byernes rolle som vekstcentre understøttes til gagn for hele regionen. Den globale utvikling understreger således behovet for at revidere vores viden og strategier, hvis vi skal sikre en balanceret by- og regionalutvikling.»

Innenfor EU arbeider en for en balansert regional utvikling. Det er gjennomført en rekke ESDP-arbeider (ESDP = European Spatial Development Perspective). Disse ikke bindende dokumentene inviterer regjeringer, beslutningstakere, organisasjoner og EU-kommisjonen til å bidra til en målorientert fysisk-funksjonell utvikling av EU. ESDP lanserer nye ideer som skal motvirke økonomisk konsentrasjon i de europeiske kjerneregionene. Den overordnede ide er å støtte regional utvikling ved hjelp av byenes utviklingsdynamikk.

I regi av Europarådet har de europeiske ministrene med ansvar for regional planlegging (CEMAT) trukket opp prinsipper for en planleggingspolitikk for bærekraftig utvikling i Europa. Her fremholdes behovet for en mer balansert sosial og økonomisk utvikling av regioner og forbedret konkurranseevne, et bedre samspill mellom by og land og utvikling av nettverk mellom byene. CEMAT har også trukket opp retningslinjer og tiltak med sikte på bærekraftig utvikling i byer og tettsteder, som er gjengitt i St.meld. nr. 23(2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*.

Å utvikle dynamiske, attraktive og konkurransedyktige byer og byregioner med utgangspunkt i prinsipper for bærekraftig byutvikling står sentralt i europeisk planpolitikk. Det blir lagt stor vekt på å utvikle et helhetssyn på forholdet mellom by og land med vekt på nye partnerskapsløsninger og samarbeid mellom urbane og rurale strøk. Å bygge ut et flerkjernet bysystem skal sikre en balansert og bærekraftig utvikling og bidra til å hindre en for sterk økonomisk og befolkningsmessig konsentrasjon i Europa. Det skal legges vekt på å fremme metoder og mekanismer som gjør det mulig for byer og regioner å samarbeide i nettverk og utvikle komplementære

tilbud. Dette vil gjelde både innad i regioner, mellom regioner og mellom land.

Det er nylig gjennomført en studie for å utvikle en modell for en balansert polysentrisk utvikling i Europa i regi av CPMR (Conference of Peripheral Maritime Regions). Norge har deltatt i dette arbeidet sammen med 5 andre europeiske land. Studien vurderes fulgt opp i en nordisk sammenheng.

Regjeringen følger opp utviklingen i EU, bl.a. ved at Norge nå er tilknyttet ESPON-programmet (European Spatial Observation Network), som har som formål å forbedre kunnskapen om og forståelsen av den territorielle utviklingen i det utvidede Europa, herunder byclustere og urbane områder.

Også i Norge finnes det eksempler på satsing på polysentrisk utvikling. Ikke minst er samarbeidet i Mjøsregionen eksempel på dette. Som nevnt har jo også flere av de norske byregionene en polysentrisk struktur (eks. Mjøsbyen, Vestfoldbyene). Forutsetningen for å få til en polysentrisk utvikling er samarbeid om en samordnet næringsutvikling.

Aust- og Vest-Agder fylkeskommuner samarbeider i prosjektsammenheng om utvikling av Agderbyen. Man er opptatt av å vurdere viktige utviklingslinjer og hvordan en samordnet og bevisst utvikling kan føre til en god utvikling for Agder.

Det arbeides i den forbindelse for deltakelse i et Interreg-prosjekt vedrørende polysentrisk utvikling som kalles Town-Net. Her legges det opp til samarbeid med seks andre byregioner i Europa. Nordregio har utarbeidet en forprosjektrapport som grunnlag for videre arbeid. De aktuelle kommunene er også involvert i dette arbeidet.

Spørsmålet om polysentrisk utvikling har også vært vurdert i andre landsdeler. Østlandssamarbeidet tok allerede i 1998 initiativ til å utarbeide en analyse av landsdelen som helhet, dens historiske utviklingstrekk, status og utviklingsmuligheter framover. Arbeidet resulterte i rapporten «Østlandets framtid – Oslodominert eller polysentrisk». Rapporten munner ut i to scenarier for perioden 1996 – 2015. Det ene viser en fortsatt konsentrasjon av befolkning, næringsliv og infrastruktur, og representerer slik sett en forlengelse av trendene før 1995. Det andre viser en alternativ utvikling, kalt polysentrisk. I dette andre scenariet «Det polysentriske Østlandet» er byveksten i Oslo dempet, mens det er størst vekst i de mindre byene. Det sentrale grepet i den regionale strategien med polysentrisk byvekst er å forbedre kommunikasjonene med kraftig reduksjon av reisetidene mellom de ulike områdene innenfor landsdelen.

Boks 4.2 Stor-Osloregionen og Østlandet

Oslo kommune har 512 000 innbyggere (pr. 1.1.2002). Ut fra den omfattende pendlingen mot arbeidsmarkedet i Oslo kan en peke ut en indre ring av nabokommuner med ca 280 000 innbyggere. Sammen med Oslo danner de på mange måter et sammenhengende bylandskap. I en ytre ring av kommuner er det noe mindre pendling til Oslo, men likevel sterk integrering i Oslo-regionen. En kan også si at konsentrasjonen av økonomisk aktivitet i Oslo på mange vis forutsetter boligtilbudet i hele storbyregionen. I regionens ytre ring bor det også ca 280 000 innbyggere, fordelt på 24 kommuner i fem fylker. Denne store geografiske regionen omfatter også flere kommuner med lite folketall og store arealer. Byregionene er definert som et antall hele kommuner. Kartene som viser befolkningsmønsteret og tettstedene rundt byene forteller en annerledes og like riktig historie om storbyregionen. Oslo tettsted strekker seg inn i Akershus og Buskerud. Oslo tettsted har 784 000 innbyggere. Befolkningstettheten i Osloregionen er høyere enn i andre storbyregioner, tross stort areal.

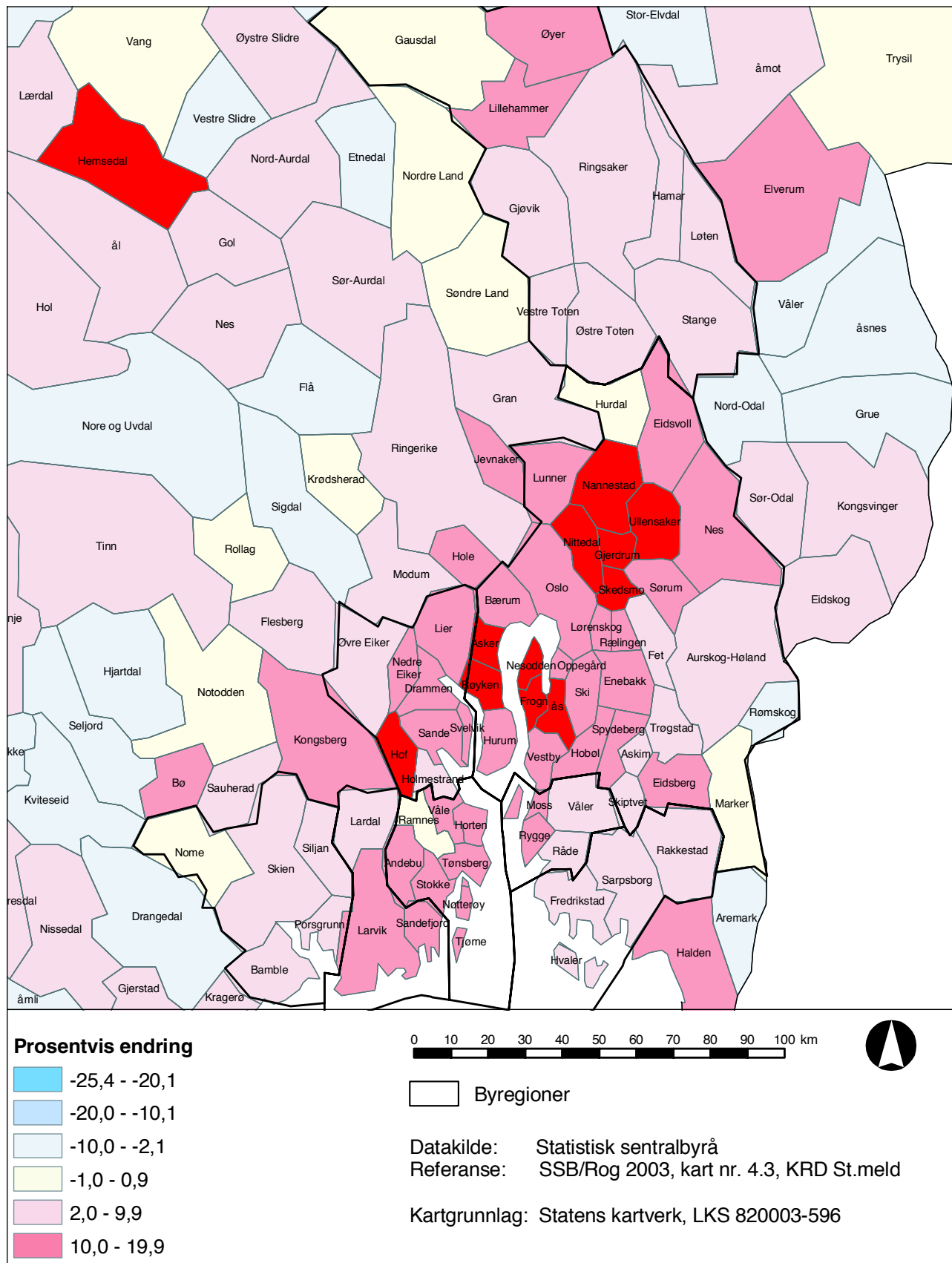
Den høye pendlingen inn mot Oslo gjør det rimelig å si at også Drammen og Moss med sine omland er del av en Stor-Osloregion. Uten Drammens- og Mosseregionene har Oslo-regionen ca 1 070 000 innbyggere. Med Drammens- og Mosseregionene blir innbyggertallet ca 1 260 000.

Osloregionen er sterkt dominert av Oslos økonomiske og befolkningsmessige tyngde. Likevel har Osloregionen flere sentra eller områder med konsentrasjoner av befolkning og næringsliv. Slike sentra er Sandvika, Lillestrøm og Ski. Inkludert Drammens- og Mosseregionene får vi en mer tydelig flersenterstruktur der byregioner delvis overlapper hverandre. Byregioner vil i en viss forstand konkurrere med hverandre om bedrifter og innbyggere. Men spesielt funksjonelle byregioner som dekker deler av hverandres omland har en spesiell utfordring med samarbeid.

I Oslo legger kommuneplanen vekt på fortetting rundt kollektivknutepunkt. En mest mulig bærekraftig bystruktur for Stor-Osloregionen er en viktig utfordring. God kommunikasjon i byregionen mellom tyngdepunkter for service og arbeidsplasser kan bidra til mer bærekraftig byutvikling. Drammen framholder at en sterkere rolle for byen kan gi et mer balansert pendlingsmønster i Oslos vestregion. Regjeringen har støttet fylkesplanene for Buskerud, Østfold og Hedmark der det framstår som et mål at de øvrige byene på Østlandet avlaster Oslo.

I Nedre Glomma-regionen har Fredrikstad sammen med Sarpsborg forutsetninger for å utvikle en byregion med mange bein å stå på. Sentralt i Fredrikstad ligger store industriområder brakk og den gamle festingsbyen får nye funksjoner. Skien og Porsgrunn har vokst sammen til et sammenhengende byområde i Grenland og har styrke i kombinasjonen av administrative funksjoner, skole, kultur og sin rolle som industrielle tyngdepunkt. Sandefjord/Larvik og Tønsberg-regionen er to byregioner som har vært preget av allsidig økonomisk vekst og økende befolkning gjennom flere år. Utvikling av bedre kommunikasjoner på begge sider av Oslofjorden vil knytte hele det gamle Viken tettere sammen. Drammen er sentrum for en stor byregion i norsk sammenheng, og kan utvikle nye roller i krysningspunktet mellom Oslo og regionene rundt. Hamar, Gjøvik og Lillehammer har sammen en befolkningsmessig tyngde og betrakter vi Mjøsbyen som en felles byregion, har vi et tydelig tyngdepunkt for utviklingen i det indre østlandsområdet.

Samarbeid mellom Oslo, nabokommunene og byene og fylkeskommunene på Østlandet er uten tvil en krevende prosess fordi det er ulike interesser og synsvinkler som må forenes. Men regjeringen forventer at partene går inn i et slikt flernivå-samarbeid, fordi det åpenbart er nødvendig. Staten vil legge vekt på dette i sitt samarbeid med regionen.



Figur 4.2 Befolkningsprognose, alternativ MMMM, Østlandsområdet, byregioner og kommuner, 2002 – 2020

Kartet viser prosentvis befolkningsendring i kommunene fra 2002 til 2020. Alternativ MMMM står for middels nasjonal vekst med forutsetninger om middels fruktbarhet, middels levealder, middels innenlands mobilitet og middels netto innvandring.

Samarbeid og partnerskap øker utviklingskraften

Forutsetningen for å lykkes i utviklingsarbeidet i byregionene er et tett samarbeid mellom alle involverte aktører. Partnerskap er blitt et sentralt begrep. Vi snakker om at offentlig styring i denne sammenheng har gått fra «government» til «governance», hvor governance representerer nettverk med partnerskap. OECD har arbeidet med «metropolitan governance». Erfaringer viser at den beste utviklingen kommer når partene i en region klarer å samle seg om felles strategier.

I St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* redegjøres det for regjeringens ambisjoner om fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunen vil framover spille en viktig rolle som tilrettelegger, samarbeidspartner og pådriver for regional utvikling. Utgangspunktet er at fylkeskommunen har det politiske ansvaret for fylkesplanlegging. Fra 2003 bestemmer fylkeskommunene selv, i forpliktende partnerskap med næringsliv, virkemiddelaktører, private organisasjoner og kommuner, hvordan de regionale- og distriktpolitiske virkemidlene skal brukes. Gjennom å ha styrket fylkeskommunens mulighet til å medvirke som regional utviklingsaktør, har regjeringen bidratt til at fylkeskommunen fremstår som en samarbeidspartner for næringsliv, regional statsforvaltning og kommuner.

Et godt samarbeid mellom fylkeskommunen og storbyene/storbyregionene vil være viktig for å videreutvikle vekstkraftige regioner, og for at storbyene i størst mulig grad skal fungere som motorer i sine regioner og landsdeler. Det er også nødvendig for at fylkeskommunen skal kunne fylle sin nye regionale utviklingsrolle på en god måte.

Det vil også være nødvendig med dialog mellom storbyregionene og staten om langsiktige strategier om for eksempel storbyens regionale rolle, spesielle satsinger, kompetanseutvikling og andre temaer av bred interesse. Det kan være ytterligere behov for dialog i lys av det som er skissert i kap. 2 om dialog vedrørende samordning av statlig politikk. Regjeringen legger stor vekt på å sikre at staten i dialog med regionalt nivå og storbyene opptrer mer enhetlig.

Faktorer som har betydning for regional utvikling, og som dermed også har betydning for storbyenes rolle som regional motor, har ofte utstrekning og betydning utover det enkelte fylke. Innenfor mange områder er den enkelte storby senter og har innflytelse for flere fylker. Dette gjelder f.eks. innenfor samferdsel, utdanning, forskning,

kultur og næringsutvikling. Dette understreker behovet for å se ut over det enkelte fylket og at det er behov for å samarbeide innenfor større regioner og i mange tilfeller på landsdelsnivå.

Regjeringen vil understøtte økt landsdelssamarbeid hvor samspillet mellom storbyene og fylkeskommunene har en sentral plass. Initiativet til slikt samarbeid må komme nedenfra. Det er etablert samarbeidsorganer i landsdelene i forhold til regional utvikling. Eksempler på slike samarbeidsorganer er: Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag, Trøndelagsrådet, SAVOS, Vestlandsrådet, Agderrådet og Østlands-samarbeidet. Samarbeidsorganene har ulike mandat og utgangspunkt og er delvis geografisk overlappende.

Økt fokus på samarbeid og regionale strategier innenfor den enkelte landsdel vil bidra til at landsdelsentrene (dvs storbyene) i sterkere grad vil kunne fylle sin regionale og nasjonale rolle. Dette vil kunne bidra til en mer balansert regional utvikling hvor de andre storbyene kan bidra til å dempe presset på Oslo-regionen. Dette fordrer imidlertid samarbeid om viktige lokaliserings- og utviklingsoppgaver innad i landsdelen, og til en viss grad arbeids- og ansvarsdeling landsdelene i mellom.

KRD vil gjennom sitt samordningsansvar for både storbypolitikk og regionalpolitikk inngå i en dialog med blant annet landsdelenes fora og bidra til videre strategiutvikling på området.

Infrastruktur og kommunikasjoner avgjørende for storbyregionens utvikling

Et velfungerende transport- og kommunikasjonssystem er av avgjørende betydning for storbyregionenes utvikling. Det gjelder både transport av personer og varer og tilrettelegging for bruk av IKT. For å utvikle vekstkraftige regioner er det viktig å binde sammen regionen internt med gode kommunikasjoner, og å bygge gode forbindelser mellom regionale sentra. Dette skal bl.a. oppnås gjennom vegbygging og gjennom å videreutvikle gode og raske kollektivtransporttilbud internt i regioner og mellom landsdeler.

Storbyene har i sin rapport «Storbypolitikk – Robuste regioner» lagt vekt på regionforstørring som regional strategi. Regionforstørring innebærer å arbeide aktivt for å øke rekkevidden fra et gitt senter til dets omland. Vi har lite statistikk til å beskrive hvordan et senter samhandler med omlandet sitt. Regjeringen vil ta initiativ til å få bedret statistikk og datagrunnlaget. Regionfor-

størring er for øvrig en viktig del av svensk regionalpolitikk.

Regjeringen har gjennom arbeidet med Nasjonal transportplan 2006-2015 etablert en dialog med storbyene, som vil bli vurdert videreutviklet som en del av arbeidet med videre utvikling av plansystemet.

Statlige regioninndelinger

De enkelte statsetater ser på landet og storbyene med sine «fagbriller». Norge deles inn i regioner ut fra den enkelte etats eller virksomhets behov. Det er behov for å se de ulike regioninndelingene som del av en helhetlig regionpolitikk, slik at ikke «tilfeldige» regioninndelinger får utilsiktede konsekvenser. Det er viktig at slike regioninndelinger sees i sammenheng med lokale og regionale aktørers behov. Regjeringen vil rette særlig oppmerksomhet mot utviklingen av statlige regioninndelinger, for å sikre at de utvikler seg i samsvar med rammene for en helhetlig regionalpolitikk.

4.3 Storbyene vektlegger kultur, kompetanse og kreativitet

Regjeringen har som nevnt i arbeidet med denne stortingsmeldingen ført en aktiv dialog med storbyene. Dialogen har vært ført med Oslo, landsdelssentrene Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø, samt Drammen og Fredrikstad. Gjennom dialogen har regjeringen fått innspill fra byene til temaer og prosjekter som kunne være særlig egnet til drøfting, for å prøve ut ulike modeller for samarbeid. Byene har gitt en rekke nyttige innspill, hvorav mange har bidratt til å forme innholdet i denne meldingen. Mange av de øvrige forslagene har det ikke vært mulig å ta stilling til ennå.

Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø har fra før av et godt samarbeid, og som ledd i denne dialogen har de i fellesskap fått utarbeidet en rapport med tittelen «Storbypolitikk – robuste regioner.» Prosessen er nå ytterligere styrket gjennom at også Oslo er kommet med. Dette viktige samarbeidet består dermed av alle de store landsdelssentrene og hovedstaden.

Ut fra et internasjonalt perspektiv på byenes roller og utfordringer, peker rapporten på betydningen av at byene utvikler strategier i forhold til utfordringene som blant annet internasjonale nettverk og internasjonal konkurranse skaper. De tar

også opp betydningen av å se byenes rolle i et nasjonalt og regionalt perspektiv. De peker på følgende kritiske faktorer i utviklingen av en moderne storbypolitikk i Norge:

- Ny kommunal og regional organisering
- Nye planleggingsmodeller i storbyregionene
- En mer balansert fordeling av statlige ressurser og investeringer
- En klarere kobling mellom satsingen på storbyene og fornyelsen av staten

Både i samarbeidet med «Storbypolitikk – robuste regioner» og i de enkelte innspill til KRD vektlegger storbyene kultur, kompetanse og kreativitet som sitt største aktivum for framtidig utvikling. Innenfor hvert av disse områdene pekes det på hva som er byenes utgangspunkt, hva man ønsker å oppnå og hva som ønskes av staten.

Eksempler på hva som er løftet fram innen kultur er:

Kristiansand har trukket fram etablering av stiftelsen Cultiva som kultursatsing innen landsdelen. Stavanger har trukket fram søknaden om å bli europeisk kulturby i 2008. Oslo er opptatt av hovedstadens rolle som kulturby. Drammen ønsker å utnytte potensialet i sitt kulturelle mangfold ved å bli et nasjonalt kompetansesenter innenfor området «det flerkulturelle samfunn».

I samarbeidsrapporten nevnes:

- Skillet mellom statlige institusjoner og landsdelsinstitusjoner bør oppheves og staten må overta hele ansvaret for finansieringen av de viktigste kulturinstitusjonene i Norge. Bergen har for sin del gitt konkrete eksempler på hva dette kunne innebære for Bergen.
- Kulturminnene er en viktig del av storbyenes identitet. Ansvaret for kulturminnene i storbyene overføres fra fylkeskommunen til storbyene selv.

I storbyene finner man de største kompetansemiljøene. Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø har universiteter. De andre storbyene har høyskolemiljø. De store forskningsinstituttene er lokalisert til de største byene, og byene står i sentrum for utvikling av den nye kunnskapsøkonomien.

Byene peker selv på den betydning kompetanse har for konkurransekraft, verdiskaping og økonomisk utvikling. Forskning, undervisning, innovasjon og annen spesialisert tjenesteyting er bærende element i den fremtidige byutviklingen. En bevisst og bred satsing på disse områdene mener byene er den fremste garantien for å styrke den regionale konkurranseevnen. I byene er for-

utsetningene for utvikling av sterke kompetansemiljøer til stede.

For å sikre den regionale konkurransekraften mener byene at det må bygges opp under de sterke kompetansemiljøene og de sentrale institusjonene, og gi dem mulighet til å utvikle sitt potensiale som kunnskapsleverandør i den nye økonomien. Høgskolene i Kristiansand/Grimstad og i Stavanger er de høgskolene som ligger nærmest til status som universiteter i kraft av sin bredde og faglig tyngde. Byene foreslår derfor at:

«Staten bør støtte utviklingen av høgskolene i Kristiansand/Grimstad og Stavanger til universiteter, slik at alle storbyer får mulighet til å utvikle sitt universitet med en profil som underbygger disse storbyenes alminnelige utviklingsstrategi. Det er likevel viktig at universitets- og høgskolemiljøene i Tromsø, Trondheim, og Bergen gis økonomiske betingelser som gjør dem i stand til å ivareta sine tiltenkte oppgaver.»

Kreativitet er en fellesnevner for byenes vurdering av sin framtidige utvikling. Kreativitet har utgangspunkt i både kultur og kompetanse. Storbyene har en helt sentral posisjon i innovasjonsprosessen med utgangspunkt både i kultur og kompetanse. Storbyene peker selv på at kunst og kultur kan være av stor betydning for å skape et innovativt og nyskapende miljø.

4.4 Storbyens og regionens identitet

Det er både internasjonalt og her i landet økende oppmerksomhet om identitetsbegrepets betydning for byer og regioners utvikling. Identitet er i seg selv et vanskelig begrep som kan ha ulike definisjoner. Identitet kan være det som gjør en by til noe spesielt, samtidig kan en by ha flere identiteter knyttet til ulike aspekter ved byen. Identitet handler både om hvordan byen oppfattes sett utenfra og hvordan den oppfattes fra forskjellige ståsteder sett innenfra. Begrepet identitet kan henseile både på det individuelle og det som er felles. Bak byens mangfold ligger enheten, det som byens borgere kan identifisere seg med. Byens og regionens identitet beror på et samspill av mange faktorer slik som: innbyggere, kultur, institusjoner, bygninger, næringsvirksomhet osv. Også grøntdrag, for eksempel parker, elveparti og strand, i byer kan gi identitet. Og identiteten er i stor grad basert på historien, samtidig som det er

en utfordring hva som skjer med identiteten ved store strukturelle endringer.

Utvikling av identitet er en offensiv vekselvirkning mellom historiske tradisjoner og fortrinn og framtidssjanser. Det er ikke snakk om én identitet. Det er snakk om mange identiteter som eksisterer parallelt, med ulik vekt i de ulike byer og regioner.

Flere av byene har tatt utgangspunkt i sin identitet og sine historiske forutsetninger ved innspillene til utviklingsprosjekter.

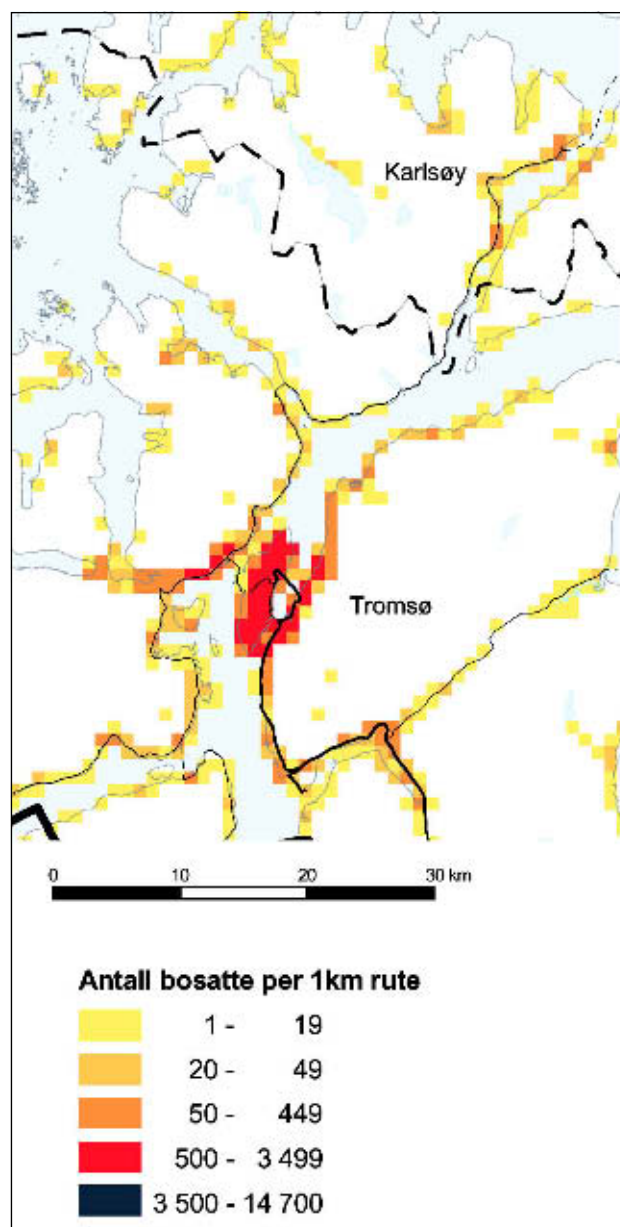
Tromsø har lansert en handlingsorientert plattform for byens rolle og funksjon i norsk politikk framover. Med utgangspunkt i byens geografiske beliggenhet, historiske forutsetninger og identitet har byen videreutviklet sin kompetanse knyttet til ressursutnytting, utforskning og forvaltning av nordområdene. Disse nasjonale oppgavene blir enda viktigere i årene framover.

Fiske og fangst var det historiske grunnlaget for byens utvikling. Men byens beliggenhet har også på andre områder gitt grunnlag for nasjonale oppgaver innenfor nordområdene. Geofysen, som ble etablert i 1918, har gitt grunnlaget for Nordlysobservatoriet (1928) og værvarslingsen for Nord-Norge. Statens forsøksgård på Holt ble i 1923 etablert med oppgave å undersøke grunnlaget for planteproduksjon under arktiske og subarktiske betingelser. Med etableringen av Universitetet i Tromsø i 1972 har den breie nordområdeprofilen kommet tydelig fram innen mange fagområder. Flyttingen av Norsk polarinstitutt fra Oslo til Tromsø i 1998 og etableringen av Polarmiljøsentret har ytterligere styrket og utvidet den nasjonale og internasjonale forskningsinnsatsen og forvaltningskompetansen knyttet til polare områder. Dessuten har sentrale deler av byens næringsvirksomhet, kulturliv og mange ulike institusjoner sitt grunnlag i aktiviteter knyttet til nordområdene. Det samme gjelder infrastrukturen, spesielt knyttet til havneutbygging. Moderne kunnskapsindustri innenfor bl.a. fiskeri, romforskning, telemedisin er vokst fram langs utviklingslinjer som byen er basert på.

Innenfor denne nordområdeplattformen er det mange arbeidsoppgaver. I et bredt utviklingsprosjekt er følgende tema eksempler på aktuelle utfordringer å ta tak i:

- Miljøovervåking
- Transport og næringsutvikling
- Arktisk naturbruk
- Reiseliv og kultur

Tromsø kommune har sammen med sentrale



Figur 4.3 Tromsøregionen, bosettingsmønster 2002
Kartet viser antall bosatte per rute 1 km x 1 km. Ikke fargelagte ruter/områder er uten bosetting. Befolkningsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data per 1. januar 2002.

Kilde: SSB/Rog 2003, kart nr 2.9

aktører i byen i rapporten: «Det meste er nord» formulert visjonen: «Å løfte Tromsø og landsdelen fra en nasjonal utkant til et internasjonalt senter for innovasjon for nordområdene». Dette er et eksempel på hvordan byens identitet og regionale ansvar vil skape et godt grunnlag for utvikling framover.

Bergen har de siste år utviklet seg som et nasjonalt tyngdepunkt med et levende og for-

skende kulturliv både innen institusjonenes rammer og på nye arenaer. Det bergenske kunst- og kulturliv har utviklet seg i et samarbeid mellom mange aktører med ulik kompetanse, noe som har lagt grunnlag for utvikling av faglige nettverk og nettverksproduksjoner. Utviklingen av det lokale kulturlivet har vært knyttet til den internasjonale utviklingen og skapt arenaer for samarbeid over landegrensene. Bergen har også anerkjente kulturminner internasjonalt, bl.a. Bryggen, som er et verdenskulturminne og inngår på UNESCOs lister.

Det at kunst- og kulturutviklingen lokalt har skjedd i en internasjonal kontekst har også medført at den bergenske kunstproduksjonen har vært både regional og internasjonal i uttrykket. Kunstuttrykkene har reflektert mangfold og søken etter nye impulser, samtidig som flere kunstinstitusjoner, frie grupper og enkeltkunstnere har klart å kombinere det beste lokalt med det beste internasjonalt. Eksempler på større internasjonale arrangementer er Festspillene, Nattjazzen og Ole Blues festivalen.

Et annet eksempel er Kristiansand som fremhever sin identitet knyttet til internasjonal orientering. Det vises til at Sørlandet har lange tradisjoner for internasjonalt samarbeid og bystyret i Kristiansand har vedtatt å satse langsiktig også i fremtiden. Kommunen har innbyggere fra 140 nasjoner som snakker til sammen 84 forskjellige språk. Næringslivet i byen har kontakter over hele verden og er et av landets mest internasjonalt rettede. Høgskolen i Agder satser tungt på utvikling av internasjonale relasjoner.

Det vises også til Kristiansands beliggenhet som transportknutepunkt med kort avstand til Europa. Kristiansand kommune mener at staten bør utnytte Kristiansands beliggenhet og infrastruktur. Etableringen av kompetansefondet og Energiverkstiftelsen med kapitalbase på over 2 mrd. kr. vil være en plattform for videreutvikling av byen og dens egenart. Dette vil gi rom for sat-sing på kompetanse og kultur for å utvikle næringsliv og offentlig sektor.

Det er en rekke eksempler internasjonalt hvor byer og regioner med utgangspunkt i egen identitet har gjennomgått store utviklingsprosesser. Og det er eksempler på hvor byen som ledd i utviklingsprosesser har skiftet identitet.

Malmø er et eksempel på en by der skifte av identitet har vært en hovedsatsing. En ny identitet er på vei til å vokse fram i Malmø. Byen redefinerer sin rolle i Øresundsregionen med komplementære kvaliteter i forhold til København. Byen har anvendt

en samling langsiktige strategier for utvikling og arbeidet bevisst med identitet. Den tidligere framgangsrike industri- og handelsbyen er etter en dramatisk strukturforandring på vei inn i kunnskaps- og informasjonssamfunnet. Viktige utviklingsfakto-

Boks 4.3 Bilbao og Santiago de Compostella – Spanske eksempler på bruk av kultur som urban restruktureringsstrategi

Bilbao er ofte fremhevet som eksempel på vellykket urban restruktureringsstrategi. I denne sammenheng pekes det særlig på Guggenheim-museet som er blitt en «ikon-bygning». Bilbao-strategien består imidlertid av mye mer. Det er andre kulturbygninger bl.a. et musikk- og konsertkompleks i nærheten av museet. De sentrale deler av byen er knyttet sammen med hele byområdet gjennom et nytt Metro-system. Elven og kultursentret er gjort mer tilgjengelig. Det er lagt til rette for å bruke byen på en ny måte, hvor Bilbao endrer identitet fra industriby til kulturby.

Santiago de Compostella har i århundrer vært mål for religiøs turisme. I de senere årtier har turiststrømmen vokst med den alminnelige kulturturisme. Disse store turiststrømmene satte i stigende omfang preg på byen, dels i form av økt trafikk og dels i form av at anlegg og butikker ble tilpasset turismen. Byens reaksjon på denne situasjonen var en samlet strategi, som inneholdt en rekke praktiske tiltak i forhold til trafikken som gjorde byen tilgjengelig for fotgjengere. Men det viktigste var å få de eksisterende beboerne i bykjernen til å bli boende. Ved å gjøre den sentrale del av byene til et godt sted å bo, bl.a. gjennom utbygging av ulike typer infrastruktur, (nye parkeringsanlegg, nye skoler, forbedring av parker, nye boliger, nytt kunstmuseum), har den et autentisk dagliglivsrom som setter de historiske monumentene inn i en naturlig sammenheng.

Santiago de Compostellas strategi retter seg som Bilbaos mot det kulturelle, men det kulturelle i en bredere forstand. Det er dagliglivskultur som settes i sentrum. Dette er viktig for at en by som økonomisk sett allerede er en del av tjenestesamfunnet, kan overleve i den sammenheng.

Boks 4.4 Emscher Park

Ruhr-området hadde en lite merkbar historie før industrialismen. Hele identiteten i området er knyttet til industri. Den visuelle identitet var de store industrianleggene. Den kulturelle og sosiale identitet var knyttet til livet omkring fabrikkene. En overgang fra industri- til tjenesteøkonomi ville derfor være en dramatisk transformasjon.

Denne erkjennelsen dannet utgangspunktet for den strategien som ble definert i forbindelse med det såkalte Emscher Park-prosjektet som dekker det gamle Ruhr-området. I anvendelsen av parkbegrepet lå dels en erkjennelse av at bystrukturen i området var en form for forvokst landsby uten de historiske bymessige fortetninger, som tjenesteøkonomien ofte knytter seg til. Omvendt uttrykte parkbegrepet ambisjonen om å kunne bygge opp en ny type bylandskap, som forener det rekreative og det produktive på nye måter. Innenfor denne overordnede rammen ble det formulert generelle mål for, hva endringsprosjektene skulle orientere seg i mot: rette opp de økologiske problemene, og skape et nytt materielt grunnlag for beboerne i området – en ny lokal økonomi. Det handler i høy grad om å bygge opp en ny identitet for området.

Det er med utgangspunkt i de store gamle fabrikkplanlegg blitt skapt en rekke unike parker: aktivitetsparker, utstillingsparker, produksjonsparker og kontorparker. Det er skapt en forbindelse mellom historien og nåtiden. Prosjektet har engasjert og aktivisert store grupper.

rer er nytt universitet, boliger med høy kvalitet, utvikling av havnen og sentrale deler av byen og ikke minst integrasjon av byens innbyggere.

Det er viktig å erkjenne betydningen av identitetsdiskusjon og visjonsdiskusjon for å mobilisere befolkningen i en region, og da kanskje spesielt ungdom. Dette engasjementet er en avgjørende faktor for fremtidig utvikling. Storbyene bør tenke igjennom hvilke utfordringer en står overfor, og utforme visjoner for å møte disse. Det finnes mange gode eksempler både nasjonalt og internasjonalt som bør kunne inspirere.

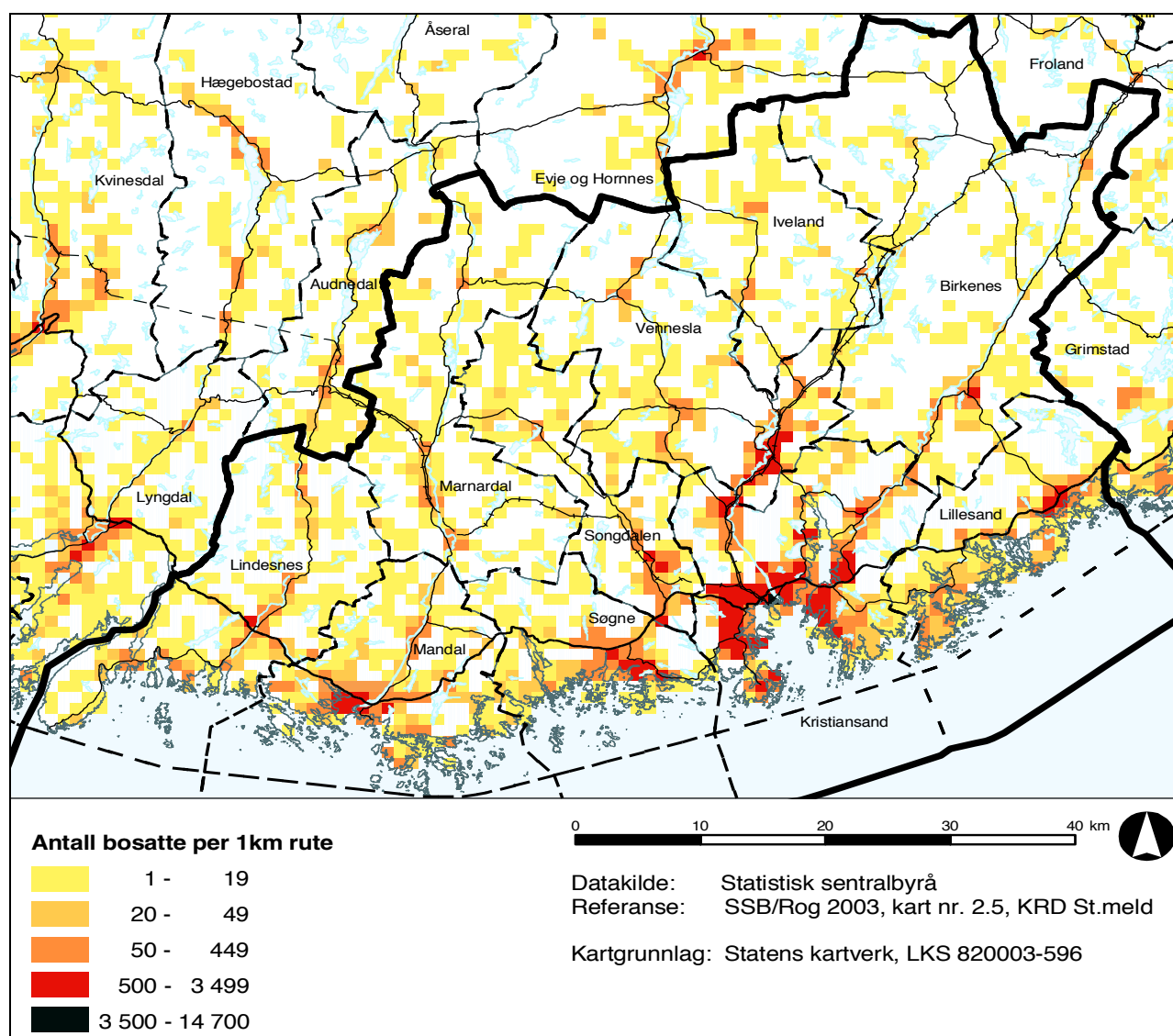
4.5 Vekst i hele landet – statlig lokalisering og dynamiske klynger

Ved kongelig resolusjon av 30.3.2001 ble det vedtatt nye retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon. Ambisjonene fra disse retningslinjene ble forsterket og konkretisert i Sem-erklæringen. Her slås det fast at Samarbeidsregjeringen vil legge til rette for utflytting av statlige arbeidsoppgaver og arbeidsplasser. Nye statlige arbeidsplasser skal som hovedregel legges utenfor Oslo. I Kommunal- og regionalministerens redegjørelse «*Vekst – i hele landet*» til Stortinget 30.4.2002 om regional- og

distriktspolitikken, ble det understreket at regjeringen legger opp til en langt mer offensiv politikk når det gjelder lokalisering av statlige oppgaver utenfor Oslo enn tidligere regjeringer.

Storbyene representerer i dag velfungerende kompetansemarkeder, dvs markeder med universiteter, høyskolesentra, differensiert arbeidskrafttilbud mv. I tillegg fungerer storbyene som livskraftige regionale kultursentra. Samlet sett gjør dette de fleste storbyene til sentra med store utviklingsmuligheter innen sine områder og særskilte fortrinn.

En aktiv statlig lokaliseringspolitik vil bidra til å videreutvikle vekstkraftige arbeids-, bo- og



Figur 4.4 Kristiansandsregionen, bosettingsmønster 2002

Kartet viser antall bosatte per rute 1 km x 1 km. Ikke fargelagte ruter/områder er uten bosetting. Befolkningsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data per 1. januar 2002.

serviceregioner, samt skape en balansert regional utvikling både mellom de ulike landsdelene og innenfor en landsdel. Den kan også medvirke til å videreutvikle den enkelte region med utgangspunkt i det kompetansemiljøet og andre fortrinn som en region har.

Prioritering av landsdelssentrene vil bidra til å bygge opp sterke alternativ til Osloregionen. Det vil også bidra til å styrke de største byene som motorer for regional utvikling i sine landsdeler. Lokalisering til byer og sentra på lavest mulig senternivå vil bidra til å videreutvikle et nettverk av vekstkraftige arbeids-, bo- og serviceregioner innen en landsdel, ved systematisk å bygge på det kompetansemiljøet og andre fortrinn som en region har. Typen arbeidsplasser som skal utlokaliseres vil være avgjørende for hvilke sentra de kan legges til.

Regjeringen har nylig lagt fram en stortingsmelding om statlige tilsyn (St. meld. nr. 17 (2002–2003)). For å trekke på kompetansen i hele landet, gi tilsynene basis i kompetansemarkeder hvor de vil være konkurransedyktige, og for å bidra til en mer balansert regional utvikling varsler meldingen at åtte tilsyn skal ligge i andre byer enn Oslo. De åtte byene som er valgt er: Trondheim, Stavanger, Tønsberg, Bodø, Haugesund, Bergen, Fredrikstad og Lillesand som befinner seg midt i «Agderbyen». Lokaliseringen av tilsynene er et viktig eksempel på iverksettingen av regjeringens statlige lokaliseringspolitik, hvor beslutningene bidrar til å styrke byenes regionale rolle.

Ved valg av lokaliseringssted for det enkelte tilsyn er forutsetninger og kompetanse for de aktuelle steder vurdert. Det er bl.a. lagt vekt på tilgang på høyt kompetent arbeidskraft og sterke kompetansemiljøer. Statlige tilsyn krever tilgang på høyt kompetent arbeidskraft, nærhet til relevante fagmiljø og et arbeidsmarked av en viss størrelse. Det er derfor naturlig å lokalisere denne typen arbeidsplasser til byer og større regionsentra. Lokaliseringsvalgene er foretatt etter en helhetlig vurdering av de aktuelle tilsyn og landets regionsentra.

Regional utvikling bør ta utgangspunkt i regionsentraenes komparative fortrinn. Det er viktig å videreutvikle vekstkraften der den finnes, og bygge på sterke kompetanse- og næringsmiljøer. Flere av byene har pekt på sine komparative fortrinn med sterke kompetansemiljøer, naturgitte forutsetninger, næringsstruktur og historiske og kulturelle tradisjoner. Det finnes eksempler på såkalte dynamiske klynger hvor det er velfun-

rende regionale innovasjonssystemer og nettverk. I mindre målestokk er Jæren og Sunnmøre ofte presentert som vellykkede eksempler på dette. Det er opp til storbyregionene selv i samarbeid med fylkeskommune og det regionale partnerskap inklusive næringslivet å velge strategier for å utvikle storbyenes og regionens roller.

4.6 Innovasjon og verdiskaping – samspill med bredere kompetansemiljøer

Storbyene har en helt sentral posisjon i innovasjonsprosessen. De største FoU- og kunnskapsmiljøene, som universiteter og forskningsinstitutter, er lokalisert til storbyene. Storbyene er også i stor grad «importthavner» for ideer fra utlandet. Storbyene og særlig Oslo har en høy andel av den moderne kunnskapsøkonomien. Det aller meste av forskning skjer utenfor Norge, og det er viktig å kunne ta i bruk eksisterende kunnskap og kople denne til egen FoU. Det krever kompetansemiljøer av en viss størrelse for å følge med i, og ta i bruk, kunnskap som utvikles i utlandet – og sammen med denne utvikle egen forskning.

FoU-virksomheten er i særlig grad konsentrert om Oslo-, Trondheims- og Bergensregionen. I følge Rogalandsforskning er nesten halvparten (47%) av de totale FoU utgiftene på 20,3 milliarder kr. konsentrert om Oslo/Akershus. Det andre tyngdepunktet er Sør-Trøndelag som disponerer 3,5 milliarder kr. eller 17% av den norske forskningsinnsatsen. FoU er imidlertid av avgjørende betydning også for de andre større byregionenes dynamikk. Kristiansand, Stavanger, og Tromsø har også høyskoler og universitet som spiller en nøkkelrolle i så måte. Også en rekke av de andre byregionene tillegger høyskolene avgjørende betydning for sin framtidige utvikling.

Innovasjon er imidlertid ikke bare anvendelse av ny forskningsbasert kunnskap, men kan også dreie seg om ulike endringer i produkt- og prosessutvikling eller organisatoriske endringer. Hele spektret av innovasjonsformer er viktig for å styrke verdiskapingen. Kultur kan også virke som kilde til kreativitet, innovasjon og verdiskaping i næringslivet.

SSB peker i en rapport om FoU-virksomhet i det regionale næringslivet på at næringslivets innovasjonsaktivitet er mer spredd utover landet enn FoU-virksomheten. Regioner med mye innovasjon har heller ikke nødvendigvis mye FoU, men befolkningens utdanning, næringsstrukturen og

innslag av store enheter i næringslivet samsvarer i stor grad med begge typer aktiviteter. (SSB har delt landet inn i 90 økonomiske regioner). Det viser seg at den FoU-intensive regionen er en region i sentrale strøk av landet der befolkningen er både velutdannet og av en viss størrelse og tetthet. Næringslivet i regionen har relativt flere selskaper innen næringer som tradisjonelt driver med FoU og nyter godt av eksistensen av forskningsinstitusjoner. I tillegg er enhetene i næringslivet relativt store og har ekstern tilknytning gjennom konserntilhørighet. Det er derimot ikke belegg for å si at FoU-intensive regioner generelt har spesialisert næringsliv, eller at eksistensen av høyere utdanningsinstitusjoner eller studentmiljø virker inn, uansett fag eller nivå. Det er regioner i Sør-Trøndelag og det sørlige Østlandet som har et næringsliv som satser mest på FoU.

Innovasjonsaktiviteten er heller ikke jevnt fordelt utover landet, men de innovasjonsintensive regionene er mer spredt utover landet enn det FoU-intensive regioner er. Hele Nord-Norge fremstår likevel som et område som har både lite FoU og lite innovasjon. Også for innovasjonsintensiteten betyr næringsstruktur, enhetenes størrelse og befolkningens utdanning mye for å forklare det regionale mønsteret.

Erfaringene fra bl.a. HONARO-prosjektet

(Hovedstadsregionens nasjonale rolle) og andre utredninger viser at storbyenes potensiale som drivkraft for innovasjon og økonomisk utvikling langt fra er utnyttet.

SSBs rapport viser også at både storbyene og regionene har mye å tilføre for å fremme innovasjon og verdiskapning. Også mange regioner utenfor storbyene har betydelig innovasjonsaktivitet. Det er behov for en sterkere kopling og samhandling mellom næringsliv og kompetansemiljøer i storbyregionene og regioner for øvrig for å utnytte landets verdiskapingspotensiale. Det er også nødvendig å utvikle bedre strategier for hvordan storbyene og regionene skal inngå i effektive innovasjonssystemer.

Det er viktig å identifisere den kompetanseprofilen de enkelte storbyregionene ønsker å utvikle bl.a. som grunnlag for statlige prioriteringer. En slik utvikling av kompetanse- og næringsprofiler i storbyregionene tilsier at det legges til rette for en spesialisering og arbeidsdeling mellom disse regionene.

En av utfordringene en står overfor er å utvikle et bedre samarbeid mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner, næringsliv og myndigheter. Det må være et samspill mellom de brede kompetansemiljøene som bare finnes i storbyene og den mer nisjepregede kompetanse som kan

Boks 4.5 Inkubator med fokus på arbeidsledig ungdom og innvandrere

Wandsworth Youth Enterprise (WYE) i London ble etablert 1988 for å gi arbeidsledige ungdommer muligheter for selv å skaffe seg jobb gjennom å starte egen bedrift. Dette konseptet er etablert som et «Charity», en veldedig organisasjon med formål å gi unge mennesker mellom 17 og 30 år hjelp til selvhjelp. Organisasjonen tar imot både ungdommer med utdanning, idé og klar forretningsplan, og de som trenger opplæring fra bunnen av.

Lokalområdet har en veldig ung befolkning og svært stor andel med utenlandsk opprinnelse. Det har vist seg at nettopp det flerkulturelle miljøet har vært til stor hjelp ved bedriftsetableringene. Inkubatoren er i dag engasjert av EU til å drive tilsvarende sentre i sentral og Øst-Europa.

Inkubatoren har først og fremst tatt mål av seg til å sette unge mennesker i stand til å tjene

nok til å livnære seg selv. Ideen om vekstimpulser til den lokale økonomien har en svak undertone. Et eget forretningssenter er etablert for å gi et tilbud til de som vokser ut av inkubatorstudiet. Tre av etablererne har fått sterk vekst i antall ansatte og har startet opp her. Husleien i inkubatorstudioet trappes gradvis opp, og etter ca to år flytter de fleste til hjemmekontor eller nærliggende leide lokaler.

WYE er en del av Young Business Network, et europeisk nettverk av inkubatorer for unge entreprenører. Inkubatorene er støttet av EU. Det har gjennom årene hjulpet over 250 unge til vellykket etablering. Senteret rommer 27 enheter. Lokalitetene er meget enkle. Fostringsmiljøet er imidlertid veldig godt tilrettelagt og helt på høyde med mer høyprofilerte satsinger.

Kilde: Elvestad B. og Lullau K.M.: «God praksis i inkubatorvirksomhet i Storbritannia.» Norges Eksportråd 2000.

utvikles på mindre steder. Både storbyene og regionene bør ta utgangspunkt i egne forutsetninger som grunnlag for prioriteringer. Utvikling av kompetanse innebærer prioritering av temaområder i kombinasjon med oppmuntring av kreativitet og skaperevne. Storbyene har selv valgt å fokusere nettopp på sine forutsetninger her.

Innovasjon, klimaet for nyskaping er så viktig for fremtidig verdiskaping og velferd, at regjeringen har tatt initiativ til å utvikle en helhetlig og samlet innovasjonspolitik. Regjeringen vil høsten 2003 legge fram en handlingsplan for helhetlig innovasjonspolitik. I planen vil det bli fokusert spesielt på fem områder:

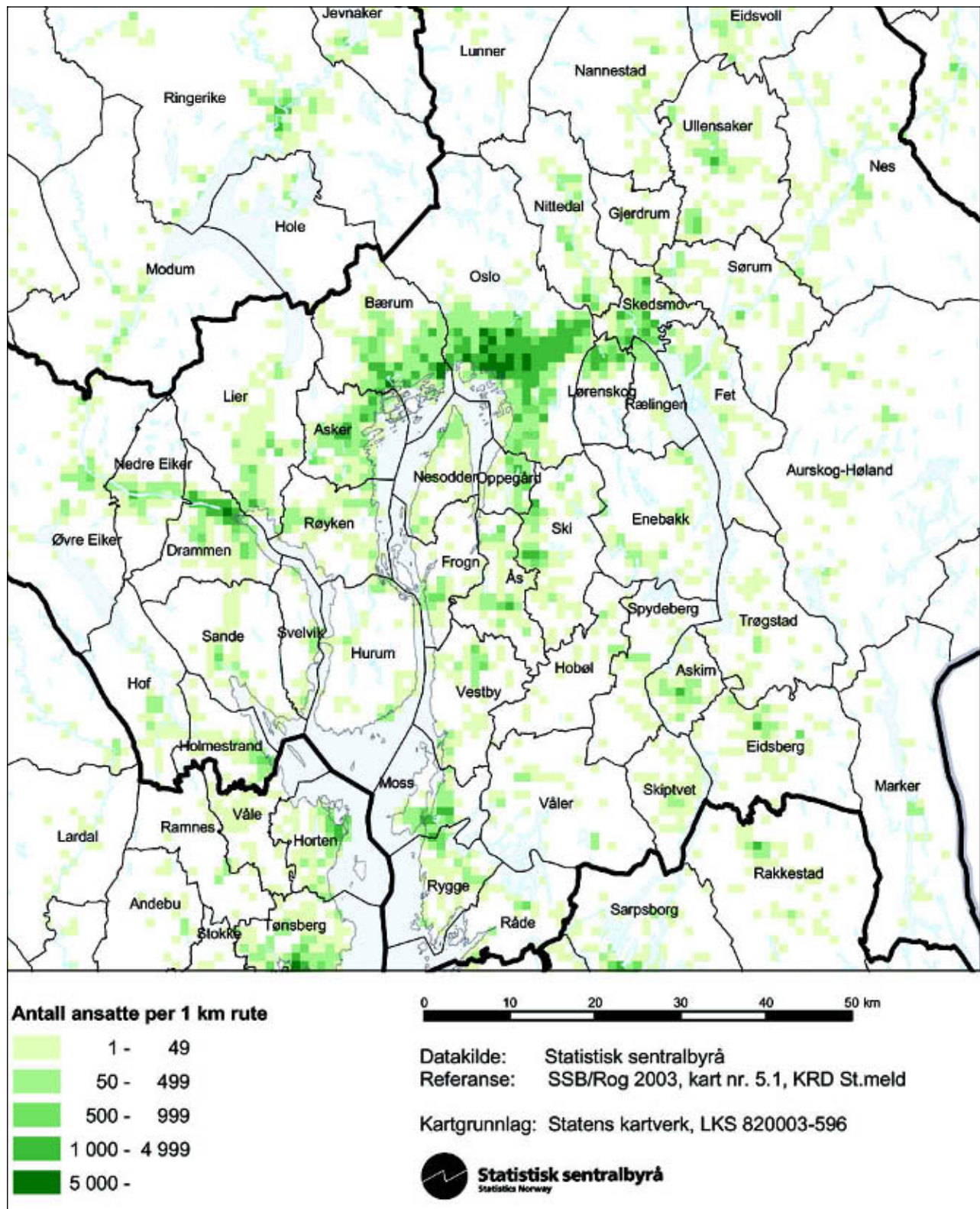
1. generelle rammebetingelser for næringslivet
2. kunnskap og kompetanse
3. forskning, utvikling og kommersialisering
4. entreprenørskap, oppstart av ny virksomhet
5. infrastruktur

Planen skal gjøre rede for det faglige grunnlaget og vurdere tiltak som har betydning for innova-

sjon. Det skal dessuten settes flere mål for politiken, og en struktur som muliggjør vurdering av måloppnåelse. Det vil bli lagt vekt på å se ulike politikkområder og tiltak i sammenheng, slik at en får effektiv utnyttelse av tilgjengelige ressurser.

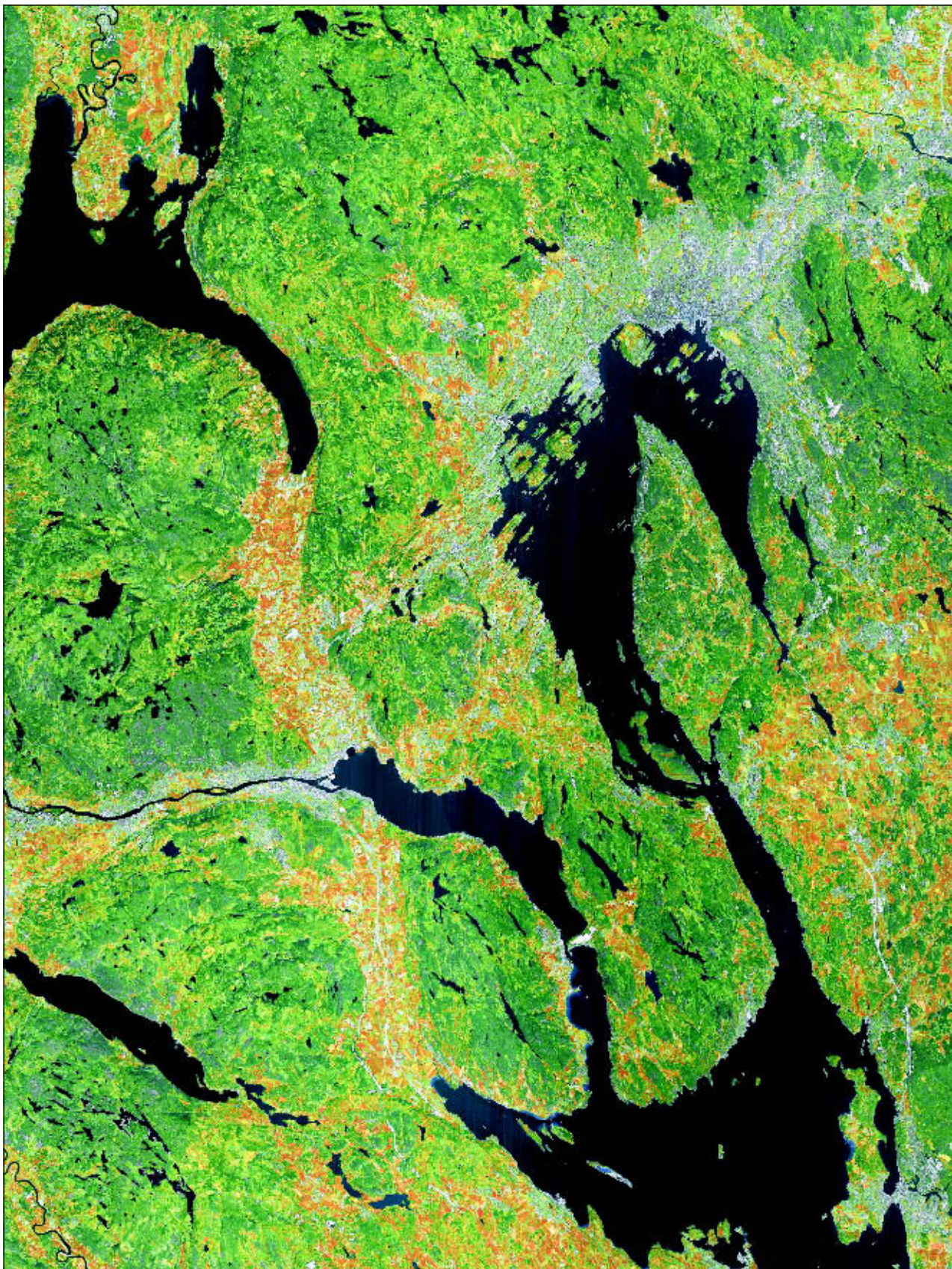
Regjeringen vil legge til rette for en effektiv utnyttelse av de resursene vi har, uansett hvor i landet de finnes. Regjeringen vil stimulere til omstilling, innovasjon og nyetablering. Potensielle nyskapere og entreprenører vil være hovedgruppen for den næringsrettede innsatsen.

Regjeringen har gjennomgått det næringsrettede virkemiddelapparatet (St.prp. nr.51 (2002-2003)) med sikte på at dette skal fremme entreprenørskap og innovasjon, og bli mer effektivt og brukervennlig. Det legges her til grunn at innovasjon skal være det sentrale målet for de næringsrettede virkemidlene sett under ett. Konklusjonene er en del av regjeringens arbeid med helhetlig innovasjonspolitik.



Figur 4.5 Stor-Osloreionen, arbeidsliv – antall ansatte. Mønster 2002

Kartet viser antall ansatte per rute 1 km x 1 km. Ikke fargelagte ruter/områder er uten ansatte. For noen kommuner er det dårligere dekning av antall ansatte. Bedriftsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data per 29. oktober 2002, fra SSBs bedrifts- og foretaksregister.



Figur 4.6 Stor-Osloregionen

Opptak fra den Indiske IRS-1C satellitten fra 817 km høyde - 1. juli 1997. Om teknikk og farger se fig. 2.1.

Kilde: (C) Statens kartverk 2003

5 Samarbeid om bærekraftig storbyutvikling

Norske storbyområder er i forandring og vekst. I dette kapittelet er fokus på statens rolle som tilrettelegger for storbyenes byutviklingspolitikk. Kommunene er hovedansvarlige for byutvikling – blant annet gjennom sin myndighet etter plan- og bygningsloven. Staten skal legge best mulig til rette for kommunene og ivareta nasjonale mål og interesser. Det kreves et effektivt samspill på et område som er viktig for landet. Regjeringen vil derfor legge økt vekt på dialog og samarbeid mellom staten og storbyene og mellom offentlige og private parter. Gjennom gode samarbeidsprosesser er målet bedre koordinering av statlige, regionale og lokale prioriteringer.

5.1 Nasjonale mål for storbyutviklingen

Regjeringen ønsker at norske storbyer skal være attraktive, funksjonelle og miljøvennlige.

For regjeringen er det derfor viktig å legge til rette for:

- Miljøvennlig og bærekraftig byutvikling
- Samordnet areal- og transportplanlegging
- Å legge til rette for verdiskaping
- Å skape likeverdige muligheter til å leve det gode liv i storbyen
- At segregasjonen av ulike befolkningsgrupper ikke skal øke i norske storbyer
- Dialog og samarbeid med storbyene, der statlige aktører aktivt bidrar

Regjeringens mål for en miljøvennlig byutvikling er presentert i St.meld. nr. 23 (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*. Den slår fast at det er nødvendig å utvikle mer konsentrerte bystrukturer med utbyggingsstrategier som understøtter kollektivtransporten. Dette følges opp i St.meld. nr 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport*.

Regjeringen utfordrer storbyene til å videreutvikle egne visjoner og forventer at storbyene tar initiativ og ansvar for å utvikle samarbeidet i storbyregionene med andre kommuner og regionale aktører.

5.1.1 Rollefordeling og samspill

Staten har viktige roller i byutviklingen – både som myndighet og aktør. Staten planlegger og bygger nasjonal infrastruktur og organiserer og driver ulike statlige sektorer som betyr mye i byene. Staten er dermed en stor eier og bruker i byene: Staten lokaliserer egne bygg og virksomheter som bruker arealer, yter tjenester, skaper trafikk og har gode eller mindre gode kvaliteter. Dette gjør staten til en betydelig aktør i byutviklingen, og staten må ta politisk ansvar og opptre på en god og koordinert måte.

Som myndighet gir staten nasjonale mål og retningslinjer, og økonomiske og juridiske rammebetingelser. Staten har ansvar for mange nasjonale hensyn og skal fordele sine ressurser mellom mange regioner. Mange statlige sektorer og virksomheter som er tungt tilstede i storbyene har oppdrag og målsettinger som ikke er definert i forhold til byutviklingsmål som lokalsamfunnet har. Statlige sektormyndigheter kan ha i oppgave å hevde nasjonale interesser som går på tvers av lokale ønsker. Det er ikke alltid gitt at de lokale ønsker bør vinne, men det er viktig å ha gode metoder for å finne løsninger slik at en kan komme frem til en stor grad av enighet om prioriteringene.

Det er etablert prosesser for å avklare løsninger ved konflikt i plan- og bygningsloven og i andre regelverk. Disse kan gjøres mer effektive. Men erfaring viser at konflikter rundt storbyutvikling kan være kompliserte å løse, og regjeringen ønsker å skape nye samordningsmekanismer for statlige interesser og utvikle bedre dialog med storbyene.

Regjeringen har som mål å redusere detaljstyringen av kommunene og gi kommunene bedre reell styring som byutviklingsmyndighet. Rammestyring skal gi kommunene et økt ansvar for å finne gode helhetlige løsninger. Reformen og forsøk i samferdselssektoren er eksempler på dette.

Regjeringen vil modernisere plan- og bygningsloven og en intensjon vil være at medvirkningen fra statlige organer i kommunal planlegging skal fungere godt. Målet om bærekraftig storbyut-

vikling stiller krav til bedre regionalt samarbeid og dialog, interkommunale løsninger og en samlenende strategisk planlegging.

5.1.2 Bedre dialog og statlig koordinering

Regjeringen legger stor vekt på å utvikle en bedre dialog mellom staten og storbyene. Den må skje på mange plan, og er allerede i dag en del av god forvaltningsskikk og innarbeidet som verktøy i plan- og bygningsloven, i arbeid med nasjonal transportplan og i praksisen til flere etater. Bedre dialog kan være en metode for å finne omforente løsninger, eller avklare konflikter som bør behandles på høyt nivå i det politiske systemet. Storbyene ønsker dialog om visjoner og rolle, om strategiske planer for byutvikling, forvaltningsforsk, infrastruktur, arealdisponering, eller gjennomføring av viktige private, kommunale, regionale eller statlige enkeltprosjekter.

En forutsetning for fruktbar dialog er viljen til å finne helhetlige løsninger. Det vil kreve at staten selv blir bedre koordinert. Regjeringens storbypolitikk skal gi en bedre koordinert stat – både når det gjelder staten som myndighet og som aktør i byutviklingen. Det skal bidra til at nasjonale og lokale mål og interesser kan forenes eller avveies på en bedre måte. Regjeringen vil som presentert i kapittel 2 utvikle bedre mekanismer for å koordinere statens opptreden og løse konflikter i byutviklingen og sikre omforente prioriteringer.

5.2 Byutviklingspolitikk og markedsdynamikk

Utviklingen i den internasjonale og den globale økonomien legger langsiktige føringer for utviklingen av norsk økonomi og næringsliv og derigjennom for lokalisering, bosettingsmønster og storbyutvikling.

Storbyenes og storbyregionenes endring og vekst er nærmere beskrevet i kapittel 3. Som det fremgår der er drivkreftene bak byutviklingen flere. De vil variere i styrke over tid, men det forventes at utviklingen mot videre byvekst vil fortsette. Byutviklingspolitikken, både statlig, regionalt og lokalt, må forholde seg til slik vekst og legge til rette slik at en oppnår en bærekraftig og sosialt forsvarlig utvikling.

Tilflyttingen til storbyene skyldes både tilbudet av arbeid, utdanning og de livsløp som mange velger. Siden en betydelig del av bedrifter og institusjoner med behov for høyt utdannet arbeids-

kraft er lokalisert der, er storbyene det viktigste arbeidsmarked for en stadig økende del av befolkningen. Et variert kulturliv har også sterk tiltrekningskraft.

Storbyenes vekst kan ses i lys av fordelene av at mye kan gjøres i stor skala eller at mange (ofte) små aktører har fordeler ved nærhet seg mellom. Men storbyer har også skalaulemper, problemer som oppstår på grunn av trengsel, kompleksitet og størrelse.

Fordelene ligger i varierte arbeids- og forbrukermarkeder, mulighetene til å treffe mange – enten en trenger kunder eller noen som vil selge, enten en vil ha samarbeidspartnere som har det en ikke har selv eller en vil møte likesinnede. Slike skalafordeler er derfor knyttet både direkte til rene økonomiske fordeler, til økning av kunnskap og til ønsker om å leve et urbant liv. Skalaulempene er knyttet til lavere effektivitet når tettheten og trengselen blir for stor. Trafikk over visse nivåer gir store tidskostnader og forurenning. Bygging i bystrøk er komplisert og dyrt. Når mange mennesker bruker samme område, må det investeres mye for eksempel i byrommets utforming for at det skal bli attraktivt. Økt trafikk og økte priser kan føre til oppløsning av gamle miljøer. Lokalisering av ny virksomhet skjer der den kan være mest effektiv og bli et godt tilbud til mange, slik at fordeler og ulemper må avveies. Det er en oppgave for kommunene som myndighet etter plan og bygningsloven.

God balanse mellom arbeidsplasser, infrastruktur og boliger kan gi en bærekraftig byutvikling. Men private fordeler av lokalisering og vekst kan medføre ubalanser i byutviklingen, som offentlig planlegging og regulering bør medvirke til å løse.

5.2.1 Verdistigning og sosiale effekter

I byutviklingen eksisterer det samspill og avhengigheter mellom en rekke offentlige reguleringer og markeder som boligmarked, tomtemarked, byggemarked og kredittmarked. Samtidig forekommer det en rekke eksterne effekter i byutviklingen som disse markedene ikke uten videre tar hensyn til.

Tomteverdier og byutvikling

En modell for variasjonen i eiendomspriser fra sentrum mot periferi er presentert i NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Verdien stiger vanligvis jo nærmere sentrum i en byregion en

eiendom er lokalisert. En hovedforklaring er kostnadene knyttet til reise (tid og penger). Sentral lokalisering innebærer kortest mulig reise til mange arbeidsplasser, og at mange kan nå en virksomhet (arbeidsplass eller servicebedrift) på enklest mulig måte. Prisen på grunneiendom kan ses som uttrykk for en økonomisk lokalisering. Nærhet til andre bedrifter kan være nyttig, på linje med nærhet til attraksjoner, populære strøk, og rekreasjonsmuligheter. Tid kan verdsettes i penger og nærhet til transportårer kan kompensere fysisk avstand. Beliggenheter i en by har derfor priser som følger et visst mønster. Myndighetene legger planer for bylandskapetets utvikling og former det direkte. Eiendomsbesittere og virksomheter kan selv påvirke hvordan bylandskapet brukes og oppfattes. De til dels betydelige beliggenhetsverdier som eksisterer betyr mye for aktørenes disposisjoner i markedene for fast eiendom. Dette vil også være en del av grunnlaget for en realistisk byutviklingspolitikk.

Verdien av en tomt påvirkes av reguleringsformål. Regulering til høy eller lav utnyttelse fordeler verdier i tomtemarkedet. Det gjør også lokalisering av offentlig og private servicefunksjoner. Vi ser betydningen av dette ved at sentrale boligeiendommer i dagens marked har høy verdi, mens omgjøring til kontor og næring i andre situasjoner kan gi best inntjening. Dette er avhengig av økonomiske konjunkturer, endringer i næringsstrukturen og befolkningens boligønsker. De høye tomteverdiene kan være til hinder for boligbygging for sosiale behov og lokale investeringer i skoler, barnehager og andre fellesanlegg.

Verdistigningen på eiendom er både en følge av eierens disposisjoner og av samfunnsutviklingen. Den samfunnsskapt verdistigning kan både være en følge av regulering og planlagte offentlige eller private investeringer i byutvikling (veier, baner, plasser og parker) og mer indirekte følge av ny privat eller offentlig aktivitet som gjør nabolaget mer attraktivt. Knappheten på arealer og dårlig utnytting bidrar også til at eiendomsprisene blir uforholdsmessig høye. Kommunene kan påvirke verdiene gjennom regulering, og legge til rette for en positiv utvikling gjennom avtaler med grunneiere og utbyggere eller gjennom oppkjøp (eventuelt ekspropriasjon) av grunn for å gjennomføre en ønsket byutvikling. Praksis har endret seg over tid, og varierer mellom kommuner i dag. Noen kommuner har en aktiv kommunal politikk som griper inn i utviklingen gjennom

kommunale oppkjøp og som begrunnes med muligheten kommunen får til å avveie mange hensyn samlet og fordele verdi og kostnader på et forsvarlig vis. Andre kommuner har lagt mer vekt på fordeling av verdi og kostnader gjennom markedsmekanismer. Utviklingsavtaler tas opp i avsnitt 5.6.2 nedenfor.

Byutvikling, verdier og segregasjon

Variasjoner i eiendomsverdiene har som nevnt ovenfor, mye med beliggenhet å gjøre: avstand, naturgitte, bymessige og sosiale kvaliteter. Inntekts- og formuesfordelingen gir innbyggerne ulike forutsetninger ved valg av bosted, og boligmarkedets mekanismer får følger for den sosiale sammensetningen av strøk. (Se om levkårsforskjeller i kapittel 3.7 og 6. Formuesforholdene påvirkes gjennom verdiutviklingen for eksempel i boligmarkedet, og vurderinger av hva som er lav inntekt må ses i forhold til pris- og leienivået på boliger.

Ulikhet mellom strøk og bydeler kan være en berikelse for en by. Utvikling i eiendomsverdier og husleier kan imidlertid tvinge grupper med svak økonomi til å flytte. Følgen av slike prosesser kan være mer ensidig sammensatte boligstrøk og økt konsentrasjon av grupper med sosiale problemer i visse områder. Et slikt resultat kan være indikasjon på at byutviklingen bør fokusere sterkere på slike aspekter. Segregasjonen i norske storbyer er ikke høy, sammenliknet med andre land, der sterk segregasjon oppleves som en tung utfordring. I Norge kan vi observere endringer i segregasjonsmønstre som bør følges nøye.

Regjeringen ser det som et mål at segregasjonen mellom grupper ikke øker i norske storbyer, og ser dette som et aktuelt tema for videre drøfting med storbyene.

Det kan utvikle seg store verdiforskjeller mellom sentrale og perifere strøk i en storby. I mange storbyer i andre land er områder av drabantbykarakter preget av sosiale problemer og fysisk forfall. Norske drabantbyer er lite preget av dette. Det store innslaget av beboerstyrte borettslag kan være en medvirkende årsak, men også lavere grad av økonomisk ulikhet og arbeidsledighet. Det er en oppgave i norsk bypolitikk å bidra til at drabantbyene og mer perifere deler av storbyregionene kan opprettholde en positiv status og utvikles som integrerte deler av storbyene.

Eiendomsutvikling – samfunnsøkonomi og privatøkonomi

Fast eiendom i storbyene representerer en betydelig del av samfunnets realkapital. Den langsiktige trend har vært en betydelig verdistigning. Fast eiendom i byene har ofte en verdifull alternativ bruk, og det gir trygghet for eier. Den omfattende omforming av arealer fra gammel til ny bruk i byene er et eksempel på dette. Mulighetene for ny verdiskaping etter at gamle virksomheter flytter eller dør gir ofte et positivt grunnlag for fortetting – i tråd med en bærekraftig byutvikling.

Siden fast eiendom kan gi langsiktig vekst av verdier, er det usikkert hvordan eierne på kort sikt vurderer hva som tjener dem. De kan ha langsiktige motiver som tilsier å ikke realisere gevinst nå, men vente og la arealer ligge brakk eller med lav utnyttelse. Bylandskapet bærer mange tegn på det. Det kan hindre ny alternativ bruk av arealer og bygninger som ville være samfunnsøkonomisk ønskelig. Det er et viktig politisk spørsmål hvordan insentivene for både offentlige og private grunneiere i byene skal gi en god og effektiv utnyttelse av sentrale arealer.

Fast eiendom fungerer som et plasseringsobjekt for mange finansielle investorer (bl.a. forsikringselskaper, pensjonsfond mv.) Investering i byene framtrer ofte som en trygg plassering. Investering i utvikling av eiendom har samtidig vist seg som en bransje med store fortjenestemuligheter. Svingninger i konjunkturene, overetableringer og tendenser til kostnadsvekst i bygge- og anleggsbransjen, innebærer imidlertid risiko.

Et kritisk spørsmål til de høyeste verdsettninger av tomtegrunn i byene er om avkastningsvurderinger alltid gir den beste langsiktige bruk. For at en by (og ofte også de enkelte virksomheter) skal fungere og skape verdier, må helheten av funksjoner være tilstede: infrastruktur, grøntstruktur; plass til kultur og idrett, varierte tjenester, boliger av forskjellige slag mv. Gode byområder kan ikke ensidig bestå av områder med høy utnyttelsesgrad i form av kun boliger/nærings eiendommer. Hvis prosjekter med høy avkastning låser utviklingen av bystrukturen og arealbruken, kan alle tape. Dette er en av grunnene til at god byplanlegging er viktig både for gode levekår, effektive bysentre og en sunn utvikling for eiendomsbransjen i byene.

Store byutviklingsprosjekter er en betydelig utfordring for planmyndighetene. Når eiendomsutviklere ser nye muligheter, ønsker de rask regu-

leringsbehandling og igangsettingstillatelse for byggeprosjekter. Årsaken kan være at det er viktig å gjøre avtaler med leietakere, og det er frykt for at markedet vil snu. Dette gjelder både boligbygg og næringsbygg. Når etterspørselen er konjunkturømfintlig og marginen mellom byggepris og betalingsvilje i markedet er liten, er det viktig å sikre seg kontrakter på rett tidspunkt. Dette kan i en del tilfeller føre til konflikt mellom lønnsomheten av private utbyggingsplaner og samfunnsmessige behov for en god regulering av byutvikling.

Sentrale aktører i byutviklingen kan stå i ulike situasjon. Grunneiere kan ønske å realisere verdistigning på sin eiendom nettopp nå. Andre har sine grunner til å vente. Entreprenørselskaper kan gå inn som grunneier for å få oppdrag eller sikre seg avkastningen i et stigende marked. Eiendomsselskaper som kjøper, utvikler, gjennomfører og leier ut byggeprosjekter på lang sikt er en annen variant. I boligmarkedet er utbygging for salg til boligkjøpere eller bygging for borettslag en vanlig form. Boligbyggelagene er en spesialisert boligutbygger. En rekke prosjekter er i dag preget av at ulike utbyggere selskaper går sammen om gjennomføring av prosjekter. De kan dermed utnytte sin spesielle kompetanse og fordele risikoen knyttet til salg og finansiering. Selskaper som spesialiserer seg på utvikling av prosjekter for å ta ut sin del av verdiøkningen er en tredje. Egne selskap som spesialiserer seg i eiendomsutvikling kan spille en sentral rolle i den faktiske byutviklingen. Forretningsideen er å forutse kundenes behov for arealer og bygg og skape nye verdier ved å se andre muligheter. Spesialiserte eiendomsselskaper kan også ha sin styrke i evnen til å samle tilstrekkelig kapital og finansiering til å gjennomføre omfattende prosjekter. Det kan ha stordriftsfordeler, men krever også evne til å ta stor risiko.

5.2.2 God byplanlegging – en forutsetning for effektive markeder

I byutviklingen eksisterer det samspill og avhengigheter mellom en rekke offentlige reguleringer og en lang rekke markeder som boligmarked, totemarked, byggemarked og kredittmarked. Samtidig forekommer det en rekke eksterne effekter i byutviklingen som vanlige markeder ikke uten videre tar hensyn til. Eksempel er støy, utsikt, trafikk tetthet, byform og mer langsiktighet. Gjennom sin reguleringsmyndighet kan kommunen sikre at fellesfunksjoner får plass på funksjonelle og effektive steder i byen, og at verdier

for hele samfunnet ikke går tapt når enkeltprosjekter gjennomføres. Slike forhold er det offentlig planlegging og regulering må søke å korrigere for slik at de byplanmessige løsninger blir best mulig. Dette må gjøres i forkant av utbygging av enkeltprosjekter og på en slik måte at de gir klare og stabile forutsetninger for den enkelte utbygger. Med andre ord; det eksistere en grunnleggende avhengighet mellom god planlegging og gode markedsløsninger.

Planleggingen må gjennomføres systematisk på ulike geografiske nivå og da med ulike mål og detaljeringsgrad. Fra flere hold blir det pekt på at overordnet planlegging for regioner og kommuner må forbedres nettopp som grunnlag for at de ulike enkeltaktører kan få informasjon om hva som er de langsiktige muligheter og begrensninger. Samtidig må det være innebygget i planleggingen en strategisk grunnholdning som gjør at samfunnet og den enkelte kan tilpasse seg uforutsette forandringer og nye utviklingsmuligheter.

Et sentralt aspekt i den overordnede planlegging er å sikre en god balanse mellom de enkelte utbyggingsbehov i storbyregionene. Storbyregionene bør bl.a. se veksten i arbeids- og studieplasser i sammenheng med utviklingen på boligmarkedet og mulighetene for nybygging. I et slikt perspektiv vil enkeltkommunene lettere kunne ta hensyn til et bærekraftig bosettingsmønster i storbyregionene.

Regjeringen vil samarbeide med storbyene for å gjøre byregionene bedre i stand til å samarbeide om overordnede planleggingsutfordringer. Her vil videreutvikling av ulike former for samordnede miljø- areal- og transportplaner «SMAT» være en mulighet, eksempelvis på nivå av storbyregioner eller delregioner i storbyregioner, noe som har gitt gode resultater i flere storbyregioner.

Fordeling av kostnader og verdistigning

Med økende vekt på desentralisering og markedsstyring bør de samfunnsmessige kostnadene ved å lokalisere virksomhet til en del av storbyen være synlige for de som treffer lokalisering og utbyggingsbeslutninger. Utviklingen av infrastruktur og annen samfunnsutvikling i prosjektenes omgivelser bidrar til prosjektenes lønnsomhet og økte beliggenhetsverdier. Når kommuner ønsker bidrag til finansiering av infrastruktur fra utbyggere av store prosjekter, kan det ses som forsøk på slik synliggjøring av kostnadene. Slike krav om inndekning av investeringskostnader er et uttrykk for at kommunene har begrenset

økonomisk handlingsrom og må finne kilder til finansiering av byutviklingsoppgavene. Om skattlegging og avgifter ikke gir det offentlige tilstrekkelig grunnlag for å gjøre nødvendige grunnlagsinvesteringer, kan alternativet enten være å nekte privat utbygging eller å gjennomføre avtaler om samarbeid mellom det offentlige og private. Partnerskap, utbyggingsavtaler, offentlig-privatsamarbeid mv er en form. Den politiske diskusjonen om utbyggingsavtaler har spesielt blitt fokusert på avtaler knyttet til boligbygging, siden finansieringskrav fra kommunen kan øke utbyggingskostnadene i det enkelte prosjekt og mer generelt driver boligprisene opp.

Omforming som byutvikling

Store omformingsprosjekter på arealer som kan få ny bruk (som gamle industri- og lagerarealer, og havneområder), ofte kalt transformasjonsområder, er svært synlige tegn på storbyenes endring. Prosjektene gir ofte positivt tilskudd til byene med nye attraktive boliger, nærings- og rekreasjonsområder. St.meld. nr. 23 (2002-2003) *Bedre miljø i byer og tettsteder* presenterer en rekke gode eksempler på slike store byutviklingsprosjekter. Endringer skjer også over tid i form av bruksendringer, oppgradering og utbedring av gammel bebyggelse og offentlige byrom.

Presset på ledige arealer med god beliggenhet er også stort, spesielt i de mest sentrale og attraktive delene av storbyene. Økte tomtepriser og ønsker om økt utnyttelse av areal viser dette. En slik byutvikling medfører konflikter knyttet til utbygging, fortetting eller bevaring. Konfliktene gjelder ofte legitime interesser. Det er viktig at plan- og bygningsloven legger til rette for en god prosess, og at de lokale myndighetene og partene i konfliktene utvikler en effektiv praksis. Arealbruksmål, vernespørsmål og hensyn til nabolaget er politiske spørsmål. For byutviklingen er det verdifullt hvis forutsetningene for de enkelte prosjektene og byggesakene er avklart i gode planer og plangrunnlag.

Store byutviklingsprosjekter

Store byutviklingsprosjekter kan være organisert av en eller flere eiere eller investorer. En investor kan bygge inn i et stort prosjekt mange funksjoner som et godt byområde har behov for. Drivkraften kan være økning av eiendommens verdi. Uten en samlet eier kan det være store problemer med kostnadsfordeling, verdifordeling og innpas-

ning av felles funksjoner og kvaliteter. Her har kommunene som planmyndighet og samarbeidspartner for utbyggere store utfordringer.

Et samarbeidsprosjekt mellom Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og 6 ulike kommuner under tittelen «Bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder» tok for seg kommunenes arbeid på dette feltet. Erfaringene fra prosjektet viser at det er klar sammenheng mellom kommunenes tilrettelegging og hvor vellykket prosjektet blir. Erfaringene viser også at det kan være store forskjell på prosjektlønnsomhet, kommunaløkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Derfor må kommunene håndtere både spørsmålet om en god regulering (legge til rette for verdistigning og effektivitet i prosjektet) og fordeling mellom ulike parter som berøres. Dette stiller store krav til kommunens kompetanse og forhandlingsevne. Regjeringen mener kommunene må utvikle planer og strategier for byomforming og fortetting som ivaretar eksisterende kvaliteter og avveier nye muligheter.

Kommunene kan gjennom god organisering av større byutviklingsprosjekter bidra til å dempe interessekonflikter og sikre god gjennomføring. De mest vanlige modellene er opprettelse av ulike former for selvstendige kommunale tomte- og eiendomsselskap, ulike former for partnerskap og bruk av utbyggingsavtaler. Utvikling av gode verktøy for kommunene og for parter som vil samarbeide i byutviklingsprosjekter er en viktig oppgave for statlige myndigheter. Dette har bl.a. blitt drøftet under betegnelsen *urbant jordskifte*.

5.2.3 Statens rolle som stor eier og aktør i storbyene

Reformer i forvaltningen, forsvaret og statlig økonomisk virksomhet fører til at staten selv, eller statlig eide selskaper, står foran betydelige omdispenserings av fast eiendom i storbyene – ofte med sikte på salg. Når staten avhender eiendom skal en normalt selge til markedspris (avhendingsinstruksen). Etter den rollefordeling som gjelder er det kommunene som er planmyndighet og har lokalpolitisk ansvar, og statlige eiere må på en tydelig måte respektere dette.

Nye roller for offentlige eiendomsaktører

Mange offentlige eiendomsaktører har endret organisasjonsform de senere årene. Utviklingen går i retning av å skille ut statens eiendomsvir-

somhet i egne enheter og selskaper. Et vesentlig poeng har vært å profesjonalisere eiendomsdriften gjennom å etablere et organisatorisk og budsjettmessig skille mellom statens eiendomsforvaltere og leietagerne. Et element i dette er etablering av husleieordninger som bidrar til en riktigere prising av lokaler som vesentlig innsatsfaktor i statlig tjenesteproduksjon. På denne måten legges det til rette for en mer effektiv og rasjonell bruk av lokaler. Etablering av statlige eiendomsselskaper har som konsekvens at muligheten for direkte politisk styring på dette området reduseres, noe flere storbyer har påpekt som lite gunstig sett fra deres ståsted.

Regjeringen er av den oppfatning at fordelene ved en slik profesjonalisering av statlig eiendomsvirksomhet er vesentlig større en ulempene. Også statlige eiendomsselskaper viser en klar interesse for å delta i samarbeidsprosjekter der de er en naturlig part. Selskapene har dessuten den fordel at de som regel kan handle raskere enn ordinære statlige etater når det gjelder å fatte beslutninger, herunder avklare finansieringsmuligheter.

Staten som eiendomsforvalter

Regjeringen forventer at statlige etater og selskaper som forvalter eiendom i utviklingsområder i storbyregionene er positive til å inngå i samarbeidsfora for koordinering og samordning av ulike interesser og planer. Regjeringen vil styrke samarbeidet med lokale myndigheter, slik at både nasjonale og lokale interesser kan avveies og tilgodeses. I denne sammenheng er det viktig for staten å ha ajourført oversikt over statlige arealer, anlegg og bygninger på tvers av sektorer som klarlegger omfang, typer av eiendom, ulike bygg og anlegg innen ulike kategorier. Utviklingen i retning av utskillelse av statlig eiendom i egne selskaper stiller staten overfor nye utfordringer i så måte. Regjeringen ønsker en effektiv samordning av ulike statlige sektors eiendommer på lokalt plan, slik at staten i sterkere grad kan vurdere sin samlede eiendomsmasse i lys av statlige behov og som mulig virkemiddel i statlig politikk, enten dette fører til eiendomsutvikling eller avvikling og salg.

Staten er en betydelig grunneier i storbyene. Ofte ligger statens eiendommer sentralt eller godt strategisk plassert i storbyregionene, og har en bestemt rolle i bysamfunnet. Dette gir selvsagt betydelige muligheter, men også store utfordringer.

Boks 5.1 Trondheim 2003–2012: «Bygge byen innover»

Trondheim kommune har i 2003 vedtatt ny kommuneplan med samlet strategidel og arealdel for perioden til 2012 – som legger stor vekt på å «bygge byen innover»

For å oppnå en mest mulig bærekraftig og konkurransedyktig byutvikling, har Trondheim kommune som hovedprinsipp å konsentrere videre byutvikling innenfor eksisterende bystruktur og å prioritere fortetting, spesielt langs de tyngste kollektivaksene. Dette gir kortere avstander og mer mulighet for samlokalisering/samhandling – et bedre grunnlag for næringsutvikling og en mer pulserende by. Også etterspørselen etter sentrale urbane boliger blir ivaretatt. Kunst og kultur framheves som basis for byutvikling. Spesiell vekt er lagt på byomforming og fortetting av randsonen til Midtbyen og to definerte avlastningssenter for handel – hvor kjøpesenterstoppen nå oppheves.

Fortetningsprinsippene er utviklet, tydeliggjort og konkretisert i de vedtatte kommuneplandokumentene. Strategidelen har som mål «å bygge byen innover og samtidig sikre grønns-

strukturen og det historiske bybildet». Denne utfordringen er videreført i arealdelen gjennom både strategiske og juridiske grep: Reduksjon av perifere utbyggingsarealer (tilbakeført til LNF), differensiering i grove arealkategorier for å styre lokalisering, retningslinjer om tetthet samt en entydig fastsatt grønnstruktur som sikrer de viktigste arealene som skal forbli ubebygget. I byomformingsområdene kreves minimum 10 boliger pr dekar eller 160%TU for annen utbygging.

Fra Trondheim kommunes side må en forutsette at statlig utbygging ivaretar strategiene – og statens egne rikspolitiske retningslinjer. Både Statens hus og Statens vegvesen er nå lokalisert i sentrum, med klar gevinst i forhold til enklere samhandling/tilgjengelighet og mer miljøvennlig transport. Lokaliseringssaken om St Olavs hospital utfordret byutviklingen. Konklusjonen med plassering på Øya var for kommunen en viktig forutsetning for å videreføre fortetningsstrategien.



Figur 5.1 Staten bygger i Trondheim

Realfagbygget på Gløshaugen er et godt eksempel på fortetting som samlokaliserer viktige aktører – og som også ivaretar grønne omgivelser og miljøvennlig transport. Her er det bygd 60 000 kvm uten at det er etablert nye parkeringsplasser.

Regjeringen vil at statens eiendommer skal utgjøre et positivt bidrag til kvaliteten på det offentlige rom i storbyregionene. Dette fordrer at både bygningsmasse og tilhørende uteareal er godt vedlikeholdt. Endringer i allerede utbygde områder vil alltid være gjenstand for mange motstridende ønsker og betydelig oppmerksomhet fra allmennheten, ikke minst gjelder dette i sentrale strøk. Behov for fornyelse blir ofte satt opp mot kulturvern, og staten kan selv ha vanskeligheter med å finne fornuftige avveininger. Nær dialog med lokale myndigheter i alle faser av eiendomsutviklingsprosjektene er avgjørende for et vellykket resultat.

Hensyn til ønsket byutvikling

I større transformasjonsprosesser der statlige eiendommer er involvert, må statlige virksomheter ha en bred tilnærming til arealplanleggingen i den aktuelle kommunen. Statlige eiere bør alltid informere kommunene tidlig om planlagt avhending. Alle offentlige myndigheter, både statlige, fylkeskommunale og kommunale, må i slike sammenhenger ta hensyn til hva som tjener storbyregionen og den enkelte kommunen best. Etter at arealplanene med tilhørende reguleringsformål er nærmere avklart, kan et eventuelt statlig salg skje til høystbydende i tråd med statens instruks for avhending av fast eiendom og prinsippene i EØS-avtalen.

Ved oppføring av statlige nybygg må også lokale myndigheters ønske om plassering, sett i lys av den ønskede byutvikling, tillegges avgjørende vekt. Dette innebærer at statlige myndigheter bør informere så tidlig som mulig om planlagt avhending og invitere til dialog med vertskommunen i oppstartsfasen av et statlig byggeprosjekt, med sikte på å drøfte lokaliseringsspørsmål mv. Staten som bruker av eiendommer har også et særlig ansvar for at samfunnsmessige hensyn som tilgjengelighet, miljø og estetikk blir ivare tatt i utbygging og eiendomsforvaltning.

5.3 Bedre samordnet areal- og transportpolitikk

De lokale myndighetene har gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplanarbeid et hovedansvar for en bedre samordnet areal- og transportplanlegging. Arealbruk og transportløsninger strekker seg imidlertid over administrative grenser. Tilrettelegging fra statens side og på

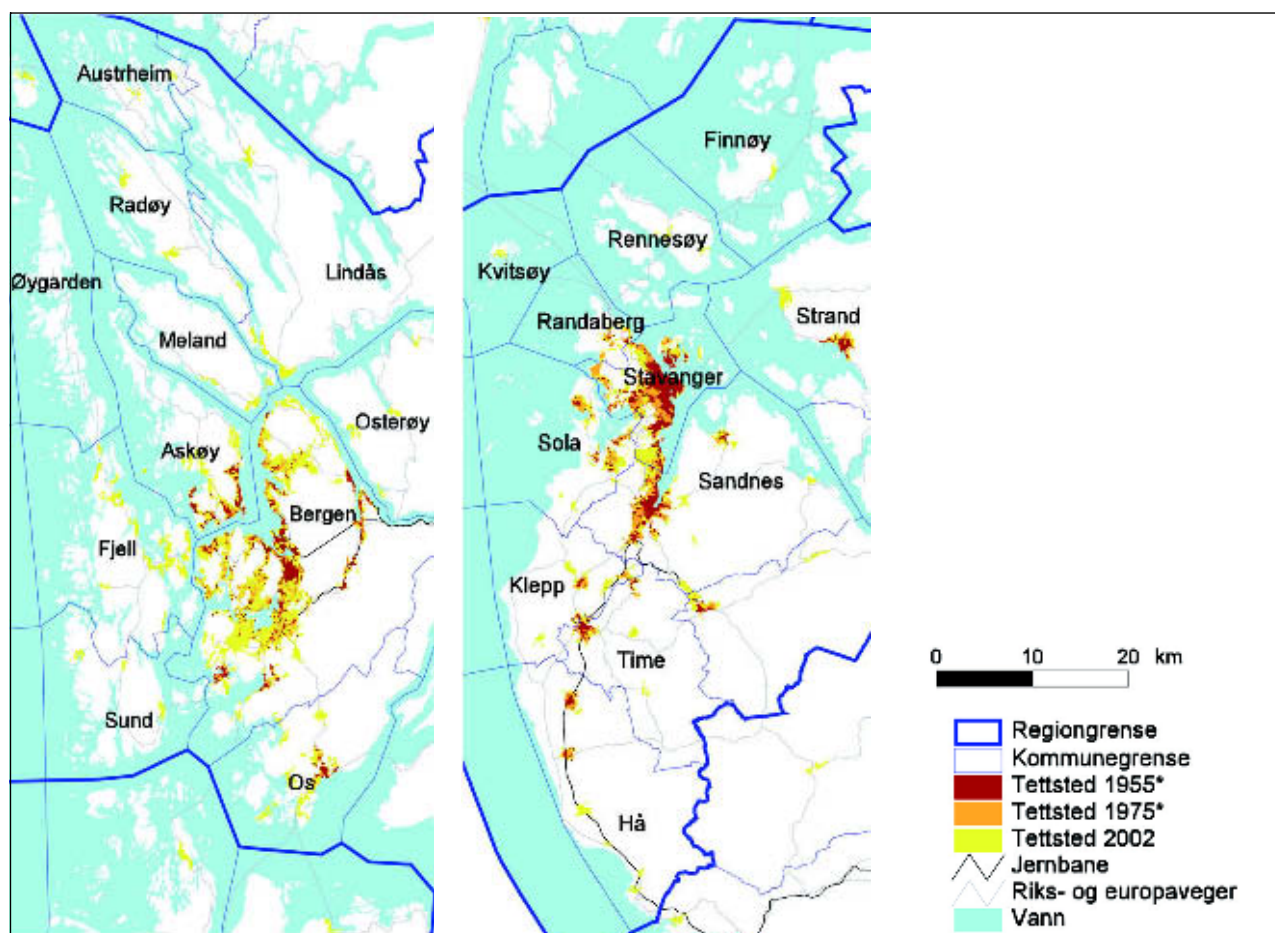
regionalt nivå er derfor viktig for å oppnå samordnet areal- og transportpolitikk. Staten påvirker gjennom lovverket, transportplanlegging og –investeringer og generelt statlig eiendoms- og lokaliseringsspolitikk. Staten har mange interesser og målsettinger, og mange kommuner har lagt vekt på at ulike statlige virkemidler og planer bør koordineres bedre med hverandre og med lokal planlegging.

St.meld. nr. 23 (2002-2003) *Bedre miljø i byer og tettsteder* peker på at fortetting er en viktig strategi for å redusere byspredning, gjøre byveksten konsentrert og støtte opp under kollektivtransporten. Som felles utgangspunkt for den lokale og regionale bruken av planmyndighet vil Miljøverndepartementet legge fram nye rikspolitiske retningslinjer (RPR) for areal- og transportplanlegging. Riktig lokalisering av riktig funksjon i forhold til tilgjengelighet for personer og transport er et viktig planprinsipp. God lokalisering kan redusere trafikkveksten og legge til rette for kollektivtrafikk. Dette er viktig for å oppnå en bærekraftig byutvikling.

5.3.1 Byspredning og fortettingsstrategier

Fortetting kan bidra til at byvekst på LNF arealer kan begrenses. God arealøkonomi er ikke minst viktig i de storbyregionene som ligger i områdene med Norges beste landbruksjord. Til nå har tettstedsarealene økt mer enn veksten i arbeidsplasser og befolkning i storbyregionene. Det er en indikator på at det fortsatt foregår mer tilfeldig byspredning. Hver kommune kan legge til rette for nye bedrifter og boliger, eller gi byggetillatelse i enkeltsaker som til sammen fører til et tilfeldig byutviklingsmønster. Et grunnlag for dette utviklingsmønsteret er økt mobilitet basert på bil. Preferansene for å bo i enebolig med relativt rimelige tomtekostnader i naturomgivelser er en viktig drivkraft. Romslige arealer, lave tomtepriser, arbeidskraft og enklere trafikkforhold kan være begrunnelse for mange bedrifter. Lokalisering av handels- og servicebedrifter langs de store veiene har gitt et stort kundegrunnlag, men skal etter den midlertidige kjøpesenterstoppen bli styrt av regionale planer.

Selv om byspredningen ofte bygger på selvstendige valg hos familier og virksomheter, kan det ha betydelige konsekvenser mange ikke ønsker. Økt trafikk med høye kostnader, investeringsbehov, arealkrav og forurensing til følge er en av disse. Reduserte muligheter til å utnytte fordelene ved en kompakt by med tett kontakt er en



Figur 5.2 Byspredning 1955 – 2002. Stavangerregionen og Bergensregionen

Tettsted er en avgrensning som kan være med på å beskrive urbaniseringen i Norge. Skillet mellom bosetningsformene tettbygd og spredtbygd bosetningsstrøk brukes i mange analyser som en viktig variabel for å forklare variasjoner sosiale, miljømessige og demografiske forhold. Tettsted er en viss erstatning for et manglende statistisk bybegrep. Begrepet tettsteder er brukt i SSB siden folketellingen i 1960.

SSBs tettstedsdefinisjon: En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der. Avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter. Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges.

annen. Det er derfor et mål at storbyene kan gjennomføre fortetting med god kvalitet og samarbeide med sine nabokommuner om et bedre byutviklingsmønster. Rimelig boligbygging i nabokommunene kan være en del av dette. En bedre balanse i forholdet mellom boliger og arbeidsplasser kan bidra til reduksjon av daglige arbeidsreiser. Økt boligbygging der det er bedrifter med mange arbeidsplasser og høy etterspørsel etter bolig, er den ene siden av denne utfordringen. Bedre fordeling av arbeidsplasser i forhold til hvor boligene ligger er en annen utfordring.

Storbyene forventer økt vekst og har i sine kommuneplaner vedtatt strategier for hvordan de skal møte den. Økt fortetting og mer konsentrert utbygging innenfor dagens byggesone er et mål for

alle. Kristiansands kommuneplan sier at ca 60 % av den totale utbygging pr år i kommuneplanperioden skal skje i fortetningsprosjekter. Det er imidlertid knyttet mange utfordringer til denne utbyggingstrategien, fordi tomtekostnadene er store og interessekonfliktene mange. Dette gjelder også i Bergen. Flere av storbyene fører en aktiv tomtepolitikk for å sikre tilstrekkelig nye arealer for å dekke framtidig behov, først og fremst til boligformål. Tromsø og Kristiansand har i sine kommuneplaner vedtatt at kommunen skal ha en tomtereserve som dekker et langsiktig behov, og erverver tomtegrunn til dette formålet. I høringsutkastet til ny kommuneplan som ble sendt på høring av byrådet i Oslo i mars 2003 legges det vekt på at det meste av boligbyggingen kan skje

innenfor utbygde områder med vekt på store transformasjonsområder og ved fortetting i utvalgte knutepunkter. Det heter videre at kommunen «ikke kan fastsette utbyggingstakten i boligmarkedet, men skal legge til rette for og stimulere til økt boligbygging i årene framover – slik at byen kan ta imot den forventede veksten».

SSB har på oppdrag fra MD gjort en undersøkelse som viser at det er byene som er dårligst stilt når det gjelder tilgang til nærturterreng og lek- og rekreasjonsarealer. Regjeringen viser til at både bymiljø- og friluftslivsmeldingen foreslår flere gode tiltak i denne forbindelse. Et viktig arbeid er å bidra til å gjennomføre eksisterende planer som sikrer grønnstruktur og friluftsarealer.

Regjeringen viser til at Stortinget har understreket viktigheten av å ivareta bymarker og grønnstruktur og har pekt spesielt på at barn og unges behov for grøntarealer må tillegges stor vekt i planlegging og utbygging av boligområder. Dagens uheldige utvikling med nedbygging av slike grøntarealer må snus. I følge St.meld. nr. 39 (2000-2001) *Friluftsliv* skal regionale grønnstrukturer med stor verdi for friluftsliv bli kartlagt og innarbeidet i aktuelle planer innen 2006.

Stortinget viste ved behandlingen av bymiljømeldingen til verdien av at alle større kommuner med grense mot skog og utmark utarbeider plan for forvaltning av disse områdene innen 2006 og sluttet seg til at dette planarbeidet blir utført etter denne framdriftsplanen. Regjeringen vil bidra til veiledning for planlegging av bymarker og for å sikre og videreutvikle grønnstruktur.

Regjeringen er opptatt av at statlige virksomheter ikke skal bidra til ytterligere byspredning og forutsetter derfor at de samarbeider med lokal myndigheter og tar hensyn til lokale og regionale planer som er basert på nasjonale mål og prinsipper.

5.3.2 Bytransport og satsing på kollektivtrafikk

Et godt fungerende transportsystem er nødvendig for å sikre funksjonelle og miljøvennlige storbyer og storbyregioner. Storbyene er trafikknutepunkter både for persontrafikk og godstrafikk, og mange av byene har stor gjennomgangstrafikk som også belaster det lokale veinettet. Lokalisering av virksomheter og boliger har stor innvirkning på transportbehovet og trafikkavviklingen, og vil kunne legge føringer på transportmiddelfordelingen. Gjennom ulike trafikkregulerende vir-

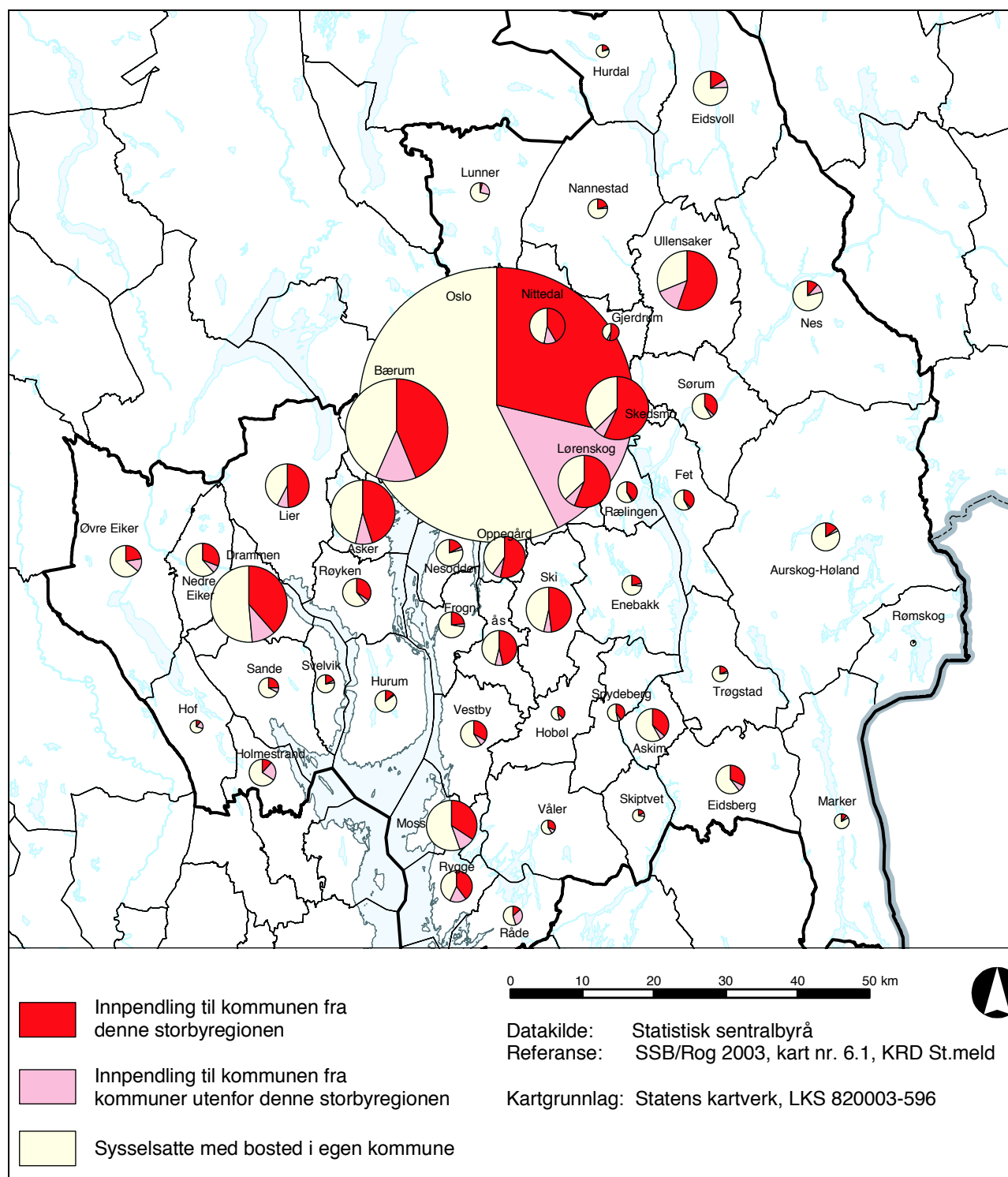
kemidler og en areal- og transportplanlegging der fortetting i eksisterende bolig- og næringsområder og knutepunkter for kollektivtransporten står sentralt, kan kommunene bidra til å redusere bruken av personbil og styrke kollektivtransporten. Et velfungerende kollektivtilbud i byområdene gir mindre køer, bedre framkommelighet for næringslivets transporter og reduserer behovet for nye veiinvesteringer.

Storbyenes befolkningsvekst stiller krav til et godt kollektivtilbud dersom målet om økte markedsandeler for kollektivtransporten og en begrenset vekst i transportbehovet skal nås. Alle storbyene har planer for hvordan videre utbygging kan støtte opp under et godt og miljøvennlig kollektivtilbud. For eksempel ønsker Bergen å basere sin byutvikling omkring en bybane. Kristiansand har planer for en stamlinje for buss som kan betjene store deler av byen. Oslo arbeider for å gjennomføre T-baneringen. Staten har bidratt til betydelig satsing på å bedre infrastrukturen for kollektivtransporten i storbyene de siste årene, gjennom bl.a. ulike tiltakspakker som for eksempel Oslopakke 1 og 2. Forsøk med samordnet transportpolitikk i storbyene er omtalt i kapittel 2.

Regjeringen vil fortsette sitt arbeid for at kollektivtilbudet blir et konkurransedyktig alternativ i byene. Stortingets behandling av St.meld. nr. 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport* gir regjeringen grunnlag for vurdering av statlig innsats for å bedre kollektivtransporttilbudet. Et økt statlig engasjement i kollektivtransporten vil være avhengig av at lokale myndigheter i større grad forplikter seg til å prioritere kollektivtransport høyt over egne budsjetter og til å legge opp til en arealpolitikk som tilrettelegger for kollektivtransport, i tillegg til at virkemidler som kan dempe bruken av personbil tas i bruk. Videre skal bedre organisering og samordning i transportpolitikken bidra til mer samordnet areal- og transportpolitikk og dermed mer miljøvennlige transportløsninger. Regjeringen vil også bedre kollektivtilbudet ved å frigjøre ressurser gjennom økt konkurranse både mellom transportselskaper og om offentlige kontrakter. Også ut fra et helseperspektiv og målet om økt fysisk aktivitet, vil satsing på gang- og sykkelveinett gi et mer funksjonelt transportnett.

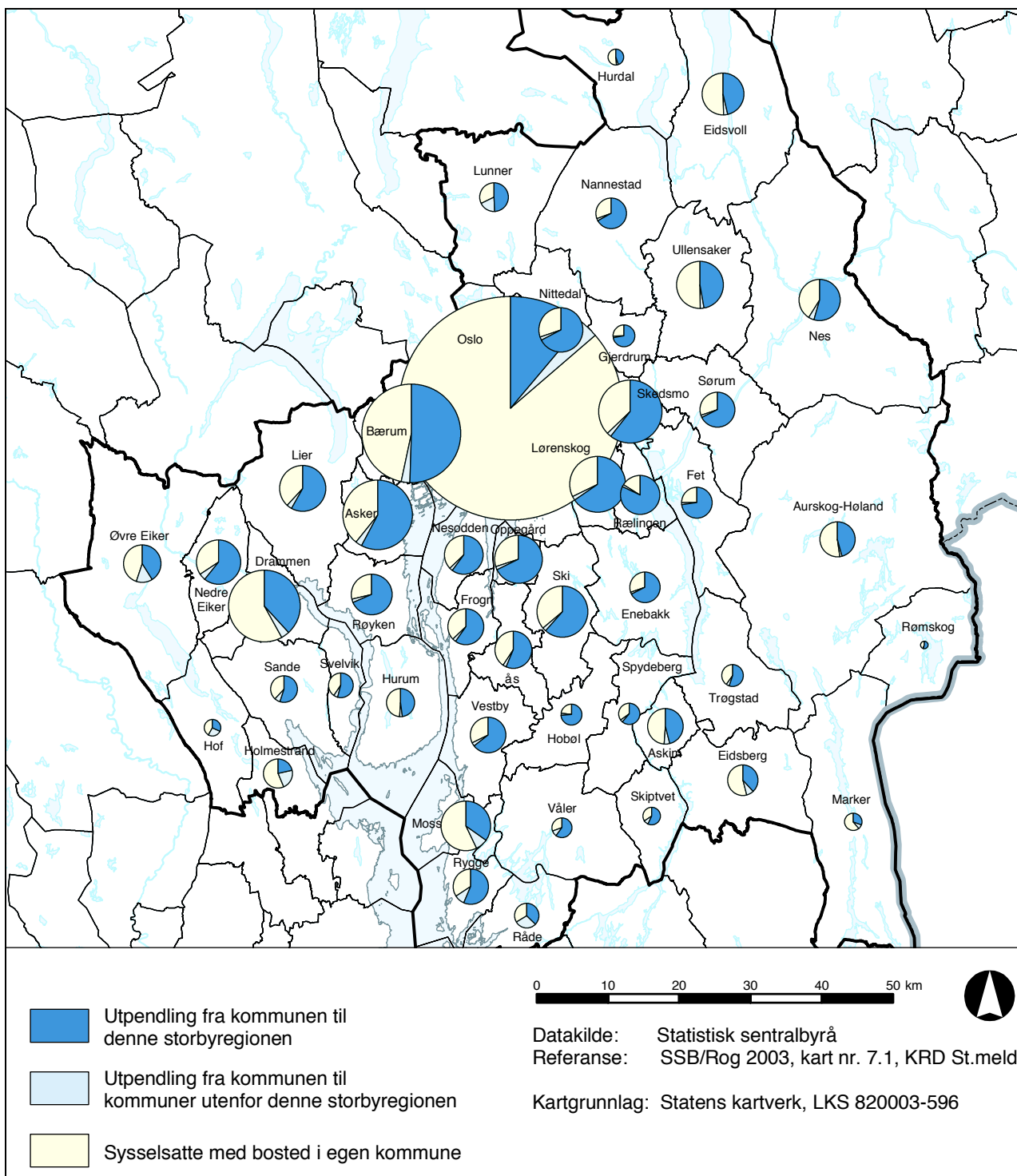
5.3.3 Samarbeid på tvers av kommunegrensene

Fra statens side forventes det at storbyene og de andre kommunene aktivt går inn i samarbeid om



Figur 5.3 Stor-Oslo-regionen, innpendling 2001

Kartet viser sysselsatte for hver kommune, fordelt på sysselsatte med bosted i kommunen, innpendling fra storbyregionen og innpendling fra andre kommuner. Sirklene er proporsjonale med antall sysselsatte med arbeidssted i kommunen. Innpendling er definert som reiser inn til kommunen, dvs. eksklusive reiser internt i hver kommune.



Figur 5.4 Stor-Oslo-regionen, utpendling 2001

Kartet viser sysselsatte for hver kommune, fordelt på sysselsatte med bosted i kommunen, utpendling til storbyregionen og utpendling til andre kommuner. Sirklene er proporsjonale med antall sysselsatte med bosted i kommunen. Utpendling er definert som reiser ut av kommunen, dvs. eksklusive reiser internt i hver kommune.

en god regional utvikling og arealbruk. I nasjonal transportplanlegging og i forbindelse med utviklingen av tiltakspakker i byområdene har staten bedt kommunene samarbeide om utredninger og fylkesdelplaner, og at slikt samarbeid på tvers av administrative grenser bør intensiveres. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har samarbeidet om plangrunnlaget for Oslos kommuneplan og Akershus fylkesplan. Nabokommuner har ofte i utgangspunktet motstridende interesser, men de kan også utvikle løsninger som tjener alle parter. Bergen kommune framholder at en fortetningspolitikk i byområdet kan motvirkes av nabokommunenes areal- og boligpolitikk. Dette kan bidra til ytterligere byspredning og ekstra transportbelastninger for storbyen. I fylkesdelplan for byutvikling i Stavangerregionen er byutviklingsmønsteret formet ut fra en satsing på kollektivbetjening med en ny bybane i det sentrale bybåndet gjennom Stavanger og Sandnes. Fylkesdelplanen er godkjent ved Kongelig resolusjon. Finansieringen vil være avhengig av prioriteringer på statlig hold og lokale bidrag. Oslo, nabokommuner og Akershus fylkeskommune har samarbeidet i utredningsprosjektet «Boligutvikling i Oslo-Akershus». Departementet ønsker at Husbanken skal videreutvikle kompetanse på disse feltene og medvirke til utvikling av samarbeid i regionene.

Det er viktig å kunne følge utviklingen i arealbruk og byspredning for å kunne evaluere areal- og transportpolitikken. Regjeringen mener det er viktig at det blir videreutviklet systemer for arealkartlegging og miljøovervåking i storbyene. Digitalisert informasjon som vist på kart i denne meldingen gir nye muligheter.

I planprosesser må fylkeskommunen sammen med fylkesmannen påse at kommunene ivaretar hensyn til biologisk mangfold og friluftsliv og unngår uheldig fragmentering og nedbygging av arealer som er viktig for sårbare arter og for det allmenne friluftslivet.

5.4 Boligpolitikk og bymiljø

Regjeringen arbeider med en boligmelding som skal legges fram høsten 2003.

En velfungerende by trenger et tilstrekkelig stort og variert boligtilbud for ulike grupper. Boligbyggingen skjer på markedets betingelser, men det må legges til rette for en langsiktig kvalitet på det som bygges. For dem som bor i byer er både bolig og bymiljø viktig for det gode liv. Ulike individer kan ha ulike krav til bosted og boligut-

forming, og i storbyene og storbyregionene finnes det en bred skala av botilbud. Utviklingen av kvaliteten i boligområder og bymiljø på lang sikt er en viktig utfordringen for storbyene og deres nabokommuner.

Regjeringen ønsker at Husbanken skal spille en viktig rolle i forhold til utviklingen av boligområder i storbyene, både gjennom långivning og tilbud om kompetanse og bruk av informasjon i forhold til aktørene i markedet og kommunene. Det er vesentlig at det bygges opp et godt nettverk for formidling av gode og moderne løsninger for byutviklingsprosjekter, rehabilitering av eldre bebyggelse og fleksible boligbygg.

5.4.1 Byutvikling skaper ulikhet mellom områder

De store endringene som byene går igjennom skaper mange attraktive bo- og bymiljøer, men bidrar også til at enkelte områder mister sin attraktivitet. Dette kan skyldes flere forhold, for eksempel økt trafikk eller uheldig fortetting. Det er store sammenhenger mellom levekårsproblemer og store miljøbelastninger. Personer med svak økonomi og/eller sosiale problemer bor ofte i områder med store miljøbelastninger, til dels på grunn av at boligprisene er lavest her. Opphopning av dårlige levekår i sentrale strøk i storbyene er uttrykk for dette. Disse problemene ser vi også mange andre steder i storbyene, for eksempel i enkelte drabantbyer. Støy, forurensning og nedslitte omgivelser og mangel på trygghet påvirker både den fysiske og psykiske helse. Redusert forurensning bidrar både til bedre fysisk miljø, helse, trivsel og levekår. En forbedring av miljøforholdene vil derfor både ha en levekårs- og fordelings-effekt.

I andre sammenhenger kan årsakene til ulike levekår være mer uklare, for eksempel at enkelte områder av ulike årsaker får «dårlig rykte». Flere storbyer har opplevd at enkelte drabantbyer har fått et slikt negativt stempel uten at det kan begrunnes i fysiske forhold (NBI 2002). Storbyene er som nevnt i kap. 3 preget av at mange flytter, også innenfor kommunegrensene. I enkelte områder kan det være så mye som 25% som flytter hvert år. Denne mobiliteten bidrar ofte til å forsterke negative trender i enkelte områder og kan føre til nedtursspiraler med en opphopning av grupper med dårlige levekår. Den høye mobiliteten bidrar til at disse prosessene går raskere i storbyene enn ellers i landet.

Internasjonale erfaringer viser at problemom-

råder med dårlige boforhold og opphopning av andre levekårsproblemer følger sin egen negative dynamikk. Det er svært vanskelig å snu en slik utvikling hvis den går for langt. Mange særdrag ved det norske samfunnet gjør imidlertid at erfaringene fra andre land ikke er helt relevante. Norge har en jevnere inntektsfordeling og høy deltakelse i arbeidsstyrken. Sammenliknet med mange andre europeiske land er det forholdsvis få «nedkjørte» områder i de norske storbykjernene.

Områderettet planlegging kan være et viktig virkemiddel til å oppnå mer miljøvennlig og bedre bo- og utemiljø. Forholdet mellom bolig, utearealer, transport og parkering kan dermed sees som en helhet. Erfaringer så langt har vist for stor grad av bygging av boliger uten tilfredsstillende utearealer og trafikkkløsninger. Det er viktig at kommunene bruker kommunedelsplaner og områderettet planlegging aktivt for å sikre gode bomiljøer og mål om bedre miljø (for eksempel krav til parkering, boligsammensetning).

5.4.2 Ubalanser på boligmarkedet

Typisk for de fleste storbyregionene er at den største boligbyggingen de siste årene har kommet i omegnskommunene, mens det er i storbyen at arbeidsplassene er konsentrert. Innpendling til arbeid er omfattende. Det er en viktig utfordring å legge til rette for større balanse i tilbudet av bolig og arbeid. Dette må skje i samarbeid mellom kommunene, og det offentlige må spille sammen med bedrifter og aktører i slik tilrettelegging.

Selv om det er mange som ønsker en sentral bolig i en storby og prisene som oppnås der er høye, kan det være komplisert å legge til rette for økt boligbygging. I Oslo kan situasjonen på første halvdel av 90-tallet med lav tilrettelegging for nybygging, forklare at boligbyggingen ikke økte i takt med etterspørselen. I dagens situasjon er det mange ferdig regulerte prosjekt, men tomte- og byggekostnadene er høye, og utbyggere er usikre på avsetningsmulighetene i nye kostbare prosjekter. Tilpasningen mellom tilbud og etterspørsel kan ta svært lang tid i vekstregioner, særlig hvis det er sterke begrensninger på tomtetilbudet. Dette presser opp prisene på byggeklare tomter. Slike presssituasjoner kan skape pris- og kostnadsnivåer som boligsøkerne ikke kan betale, og stagnasjon og nedgang i boligbyggingen kan bli resultatet selv om boligbehovet er stort. Det er viktig at både staten og regionale og lokale myndigheter er bevisste på slike bølgebevegelser i byggemarkedet og søker å stabilisere utviklingen.

Lav boligbygging i pressområdene og høye boligpriser gjør det vanskelig for mange å etablere seg. Nybygging fører gjerne til lange flyttekjeder i en storbyregion. Det frigjør brukte og rimelige boliger på markedet. Lav bygging reduserer denne effekten. Regjeringen vil arbeide for å øke tilbudet av boliger i pressområder gjennom fokus på bl.a. byggekostnader og byggesaksbehandling. Husbanken og Statens bygningstekniske etat vil ha sentrale roller i dette arbeidet.

En del omegnskommuner har problemer med å møte det store utbyggingspresset rundt storbyene. Enkelte mindre kommuner ønsker ikke en sterk vekst, først og fremst på grunn av belastningen på fysisk og sosial infrastruktur. Utbyggingsavtaler for store boligprosjekt er litt brukt spesielt av kommuner i Oslo-regionen. Dette er et viktig tema, og regjeringen vil vurdere hvordan bruken bør reguleres (se avsnitt 5.5.2).

Storbyene er opptatt av at omegnskommunene i for liten grad legger til rette for et boligtilbud til svakere grupper. Det er ønskelig at omegnskommunene i større grad legger til rette for et variert boligtilbud og på den måten tar et større ansvar for flere grupper som har problemer på boligmarkedet.

Demping av veksten i tomte- og byggekostnader er en betydelig utfordring. God tilrettelegging kan forbedre markedets funksjonsmåte og boligpolitikken skal rettes inn mot å skape mer effektive rammebetingelser. Departementet vil oppfordre til bedre samspill rundt areal- og boligpolitikk i storbyregionene og tilby kommunene samarbeid med Husbanken. Statlige organer skal være åpne for dialog om omdisponering av eiendom til boligformål.

5.4.3 Utvikling av gode byboliger

Økt interesse for å bo i sentrumspregede områder stiller kommuner, utbyggere og arkitekter overfor nye oppgaver. Byboliger kan bidra til å skape gode byrom dersom det tas hensyn til dette i utforming, uterom og fasade. Flere nye byboligprosjekter lar for eksempel områdets grøntarealer skal være åpne for alle. På den måten ønsker man å unngå at området blir en lukket, privat enklave i midt i byen. Det er også en utfordring å skape byboliger for endrede livsformer og behov. Mens boliger tradisjonelt har vært bygd for stabile kjernefamilier, blir det nå større behov for boliger for andre livsformer. Halvprivate fellessoner og større fleksibilitet er eksempler på kvaliteter som etterspørres. Variasjonen i boligbehov er samtidig

Boks 5.2 Boligutvikling i Oslo-Akershus

I 2000 ble det etablert et samarbeidsprosjekt mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, flere Akershuskommuner og staten ved Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken. Bakgrunnen er erkjennelsen av at regionen er ett bolig- og arbeidsmarked. Boligmarkedet kan ikke sees uavhengig av utviklingen på arbeidsmarkedet. Dette ble vektlagt i St.meld. nr. 49-1997-98 «*Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*» der en samlet analyse av boligsituasjonen i regionen ble foreslått.

Målet med prosjektet var å kartlegge boligutviklingen på tre hovedområder; Boligbyggingen, boligsituasjon for ungdom og andre med etableringsproblemer og gjennomgang av aktuelle virkemidler. Prosjektet har bygget på tilgjengelige informasjonskilder og egne utredninger: Boligpolitikk i et utbyggerstyrt marked, Boligforsyning og boligmarkedet, Boliger for unge og vanskeligstilte, Bruk av Husbankens virkemidler, Leiemarkedet, Kommuner og bydeler som aktører i boligmarkedet. Utbyggere og boligbyggelag som aktører. I tillegg kommer en sammendragsrapport og en rapport om bruken av Husbankens etableringslån.

Hovedresultater:

- En klar utvikling i retning av ett bolig- og arbeidsmarked, men med klare trekk av differensiering av boligmassen og tendenser til segregasjon og bokonsentrasjon
- Markedsstyrt og utbyggerstyrt boligbygging
- Presset boligmarked med høyere bruktpriiser og bygge- og tomtekostnader enn for resten av landet.
- Lav boligbygging sammenliknet med resten av landet og tidligere 10-år.
- Vanskelig å skaffe rimelige boliger for lavinntektsgrupper og andre svakstilte grupper
- Svakt koordinert boligutvikling i regionen
- Husbankens virkemidler brukes i varierende grad av de enkelte kommuner.

Prosjektet avsluttes i 2003 med en undersøkelse av bruken av etableringslån i regionen og en sluttrapport. Styringsgruppen for prosjektet foreslår at det vurderes etablert en felles strategi for boligplanlegging i regionen som legger vekt på bedre dialog og samordning av boligplanleggingen i den enkelte kommune

stor, og flere byboligprosjekter har varierte boligløsninger.

Tilrettelegging for bygging av gode byboliger er en av de felles hovedutfordringene for staten og de store byene. Utviklingen i storbybefolkningens sammensetning og inntekts- og formuessituasjon gir føringer for hvilke typer og størrelser av boliger som vil bli etterspurt og hvilke sosiale behov som utvikler seg. Boligutviklere med ulik bakgrunn prøver seg frem i et marked som preges av usikkerhet og høye kostnader. Dette skaper en høy risikosituasjon som kan føre til tap og stagnasjon i boligbyggingen. Boligbyggingen i de større byene og deres omegnskommuner har gjennom flere år ligget på et lavt nivå og derved gitt grunnlag for en sterk prisstigning på både nye og brukte boliger. Informasjon fra storbyene tyder på at det gjennom de senere år er under utvikling en lang rekke større boligprosjekter med sentral beliggenhet. Det vil være avgjørende for byenes boligsituasjon at disse boligene får slike kvaliteter at de treffer markedet over et vidt spekter av behov og preferanser og til en pris som

ulike husholdningstyper kan makte. Kvalitetene bør ikke begrense seg til bare selve boligen, men også gjelde gode nærmiljøkvaliteter. Ikke minst vil en del middelaldrende og eldre som har opparbeidet betydelig egenkapital, finne det interessant å kjøpe nye, hensiktsmessige boliger som ligger attraktivt for dem.

Husbanken har, i samarbeid med en rekke fagmiljøer knyttet til planlegging og byggesektor, gjennom en lang årrekke opparbeidet erfaring med gode boliger med kvaliteter for tilgjengelighet, miljø og ressursbruk og til en kostnad som store grupper kan dekke. Regjeringen legger vekt på at den kompetansen som Husbanken og andre har skaffet seg i forbindelse med Handlingsplanen for eldre kan utnyttes aktivt i utviklingen av byboligprosjekter slik at både utbyggere og befolkning får gode og hensiktsmessige boliger til en pris de kan makte.

Husbanken har for eksempel sammen med Norsk institutt for by- og regionforskning presentert «Bolig +» med aktuelle eksempler på nye boligløsninger for et moderne hverdagsliv. Hus-

banken bistår sammen med andre Oslo kommune (Eiendoms- og byfornyelsesetaten) i forbindelse med ideutviklingen knyttet til en arkitektkonkurranse om gode boligtyper i et sentralt byfornyelsesområde. Målet er å få moderne boliger tilpasset varierende livssituasjoner og behov.

5.4.4 Byfornyelse

Sentrale strøk i storbyene har bygningsmasse fra ulike tidsepoker som gir særpreg. Denne bygningsmassen har varierende standard og kvaliteter. Staten har siden slutten av 1970-tallet samarbeidet med Oslo, Bergen og Trondheim om å bedre boforholdene og bomiljøene gjennom arbeidet med byfornyelse. Siden den gang har det foregått byfornyelse i offentlig regi mer eller mindre kontinuerlig.

Formålene med satsingen

Fornyelse av de eldre sentrumsnære byområdene i de største byene i Norge har vært et mål for offentlige myndigheter siden slutten av 1970-tallet. Innsatsen i byfornyelsen har først og fremst vært rettet mot bedring av det fysiske bomiljøet, og skulle være en ekstra satsing som skulle avsluttes når alle bygg med såkalt understandard var enten utbedret eller revet.

Den tradisjonelle byfornyelsen har hatt som hovedmål å bidra til oppgradering og utbedring av eksisterende boligmasse og bidra til gode bomiljøer i områder med dårlige levekår, og tiltakene har vært rettet mot samfunnsnyttige formål som ikke finansieres i det ordinære markedet. Det har også vært en målsetting at byfornyelsen skulle gjennomføres og finansieres slik at beboerne har en reel mulighet til å overta de utbedrede boligene. Videre har det vært et mål å gi eksisterende beboere mulighet til å eie egen bolig, for blant annet å sikre bedre framtidig vedlikehold av eiendommene. Mange utleieeiendommer ble omgjort til borettslag eller sameier i forbindelse med slik utbedring. Bedre utemiljø i de indre byområdene, spesielt med vekt på oppgradering av gatetun, gårdsrom, parker, rekreasjonsområder og trafikksanering har vært en sentral del av byfornyelsen. Satsingen har også bidratt til å stimulere eiere til å legge inne kvaliteter som ikke etterspørres i markedet i dag, f.eks. miljøhensyn og tilgjengelighet.

Ansvar for vedlikehold og fornyelse av den eksisterende boligmassen ligger først og fremst hos eierne. Det er de som står ansvarlig for gjennomføring, og finansiering av arbeidene må i

utgangspunktet skje gjennom det private kredittmarkedet. Det har likevel vært nødvendig med statlige finansierings- og tilskuddsordninger for å få igangsatt nødvendige fornyelsestiltak. Dette gjelder spesielt fornyelse av boliger for svake grupper og fornyelse av boliger i områder med opphopning av dårlige levekår, der risikoen er stor og manglende vilje eller evne til investeringer er størst. Statens satsing på byfornyelse har sprunget ut av ønsket om å sikre en forsvarlig boligstandard for landets innbyggere. Staten har først og fremst bidratt ved å tilby finansierings- og tilskuddsordninger for den planmessige byfornyelsen. Kommunene har hatt ansvaret for planlegging og gjennomføring av byfornyelsen.

Behov for endringer

Byggforsk har gjennomført flere evalueringer av arbeidet med byfornyelse og effekten av tilskuddet. (Brattbakk og Chen 2001) (Brattbakk og Dyb 2001) (Brattbakk 2002) Rapportene viser at arbeidet med byfornyelse i stor grad har vært vellykket og at den offentlige satsingen har vært nødvendig for å stimulere til utbedring av eiendommer med «ikke-profesjonelle eiere».

Byfornyelsen slik den har vært praktisert fra 1980-tallet, rettet seg mot definerte områder med dårlig bygningsmasse og en opphopning av dårlige levekår i sentrum av våre største byer, dvs. bygårdsbebyggelsen fra slutten av 1800-tallet. Kartlegging foretatt av Oslo, Bergen og Trondheim viser at det fremdeles er eiendommer igjen med dårlig sanitærstandard og brannsikring. Tallene viser at det i Oslo er rundt 5 000 leiligheter uten bad og WC inne i leiligheten og i underkant av 6000 boliger med utilfredstillende rømningsvei. I Bergen er det i underkant av 2000 boliger som mangler bad og toalett inne i leiligheten, mens i underkant av 2000 boliger har mangler knyttet til brannsikkerhet. I Trondheim er det i underkant av 1000 boliger med understandard knyttet til sanitærforhold og i overkant av 4000 boliger med understandard knyttet til brannsikkerhet. I følge kartleggingsrapporten fra Oslo er ikke understandard i like stor grad knyttet til de tradisjonelle byfornyelsesområdene som tidligere. I Oslo finner vi for eksempel mange eiendommer rundt Majorstua med vesentlig understandard knyttet til manglende sanitærforhold. Byggforsk peker på at det er behov for å målrette innsatsen mot enkelte typer eiere, og at bruken av de økonomiske og juridiske virkemidlene i større grad må tilpasses ulike behov.

Arbeidet med byfornyelse i de tre byene har vært tilpasset de ulike byenes behov og utfordringer. Erfaringene viser at prisene på boligmarkedet har stor betydning for investeringsviljen/risikoviljen til eiere og investorer. Bergen har i sin evaluering vist at den offentlige satsingen på oppgradering av offentlige uterom har blitt fulgt av store investeringer i privat eiendom. Erfaringer fra Oslo viser imidlertid at dette ikke er et entydig bilde.

Arbeid videre

Gjeldende boligpolitiske hovedmål er at alle skal ha en god bolig i et godt bomiljø. Regjeringen mener det er uheldig at det fremdeles eksisterer dårlige boforhold i våre storbyer. Dårlig brannsikring er en fare for alle, og kan få store konsekvenser for bymiljøer, spesielt eldre bebyggelse. Opprustning av offentlige byrom er viktige bidrag til å gjøre byene attraktive og stimulerer private investeringer. I boligområdene er slik satsing viktige bidrag for å skape trygge og gode oppvekstvilkår for barn og unge. Dette er derfor vektlagt i både regjeringens Handlingsplan mot fattigdom og i St.meld. nr. 16 (2002-2003) *Resept for et sunnere Norge*.

Byfornyelse er primært et kommunalt ansvar, og utbedring og forvaltning av eiendommer er først og fremst eieres ansvar. Stadig nye årganger av boliger vil få utbedringsbehov – enten på grunn av manglende vedlikehold som fører til skade på bygningen eller dårlig utført arbeid. Dette griper også inn i en bredere diskusjon om behovet for generell standardheving i den eksisterende boligmassen. Krav til mer miljøvennlige og tilrettelagte løsninger vil også komme mer i fokus i fremtiden. Det nedsatte bygningslovutvalget skal se på bl.a. kravene til bestående byggverk, og dette temaet vil også bli nærmere behandlet i regjeringens boligmeldingen.

Regjeringen mener det er viktig å se de fysiske tiltakene i sammenheng med det arbeidet som gjøres for å forbedre de sosiale forholdene i storbyene jf. kap 6. Staten forvalter i dag flere virkemidler som har betydning for byutvikling og bedring av levekår innenfor ulike sektorer. Regjeringen foreslår derfor at staten i samarbeid med storbyene skal bedre samordning og koordinering av virkemidler for dette. Erfaringer fra land som Danmark og Storbritannia kan danne grunnlag for en slik vurdering.

Regjeringen ser byfornyelsen som et kommunalt ansvar og ledd i storbyenes politikk for gode

levestandard og byutvikling. Husbanken kan gi lån til utbedring av boliger. Byfornyselstilskuddet fra Husbanken er redusert de senere år. Tilskudd fra staten skal gis til kommunene i Oslo, Bergen og Trondheim som selv organiserer de lokale prosessene for byfornyelse og kan disponere tilskuddet til støtte for viktige prosjekter. Det er viktig at kommunene utnytter de juridiske virkemidlene for å sikre helse, miljø og sikkerhet i gamle boliger og bygningsmiljøer. Staten skal, i dialog med storbyene, legge til rette gjennom lov og regelverk og veiledning fra Husbanken.

5.4.5 Bymiljøspørsmål

En viktig årsak til byenes attraktivitet er den positive utviklingen som har skjedd i sentrumsområdene, som er byenes viktigste møteplass. De fleste storbyene har i lang tid arbeidet for å begrense biltrafikk, skape vakre byrom og bedre tilgjengeligheten for fotgjengere og kollektivtrafikk. Dette er gjort gjennom en satsing på å bevare kulturminner og bygningsmasse med historiske og arkitektoniske verdier. Oppgradering av offentlige uterom med vekt på høy kvalitet og estetikk har vært viktige bidrag. De største byene har arbeidet systematisk med slik oppgradering for å bidra til at byene blir vakre og attraktive. Bergen fikk i 2002 statens byggeskikkpris for sitt langvarige arbeid for oppgradering av byens uterom. St.meld. nr. 23(2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder* presenterer en rekke eksempler på god sentrumsutvikling og legger vekt på betydningen av å oppnå god organisering av ulike aktører og grunneiere for å sikre god utvikling og vedlikehold. I de fleste storbyene er det i dag etablert egne sentrumsforeninger som organiserer forretningsdrivende, grunneiere og næringslivet. Staten er en av flere eiere i storbyenes sentrum, og regjeringen vil arbeide for at staten tar sin del av dette ansvaret gjennom samarbeid med storbyene.

Universell utforming

Regjeringen legger våren 2003 fram en stortingsmelding om visjoner, mål og strategier i politikken for funksjonshemmede. I denne legges det vekt på strategien universell utforming for å rette oppmerksomhet mot forholdet mellom individ og omgivelser. Strategien universell utforming går i korte trekk ut på at så langt det er mulig skal produkter, byggverk og uteområder, som er i alminnelig bruk, utformes slik at de kan brukes av alle,

uten spesiell tilrettelegging. Teknologi og kompetanse er hindringer for hvor langt det er mulig å gå i forhold til universell utforming.

Regjeringen ønsker å stimulere til at gode bruksegenskaper må utvikles ved siden av kvaliteter som sikkerhet, miljø, estetikk og økonomi. Det er viktig å understreke at universell utforming er en strategi som ikke setter en endelig standard for kvalitet, men som går ut på å søke det beste til enhver tid.

NOU 2001:22 *Fra bruker til borger* skisserer tre prioriterte satsningsområder der strategien universell utforming vil være et viktig virkemiddel for å bedre tilgjengeligheten for alle. Disse er:

- Tilgjengelighet til byggverk og uteområder
- Tilgjengelighet til transport
- Tilgjengelighet til informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Kristiansand kommune har utmerket seg positivt, også utenfor landets grenser. I 2002 vant de den årlige konkurransen til Nordiska Handikapppolitiske Rådet. Konkurransen hadde temaet «Stadsplanering for alla» som tema.

Byutvikling og miljøpolitikk

Bolig- og byggsektoren er en tung sektor i ressursammenheng, både sett i forhold til energibruk, materialbruk og som produsent av byggavfall til deponi. Den har stor vekt i et samlet miljøregnskap. En stor andel av den årlige nybyggingsvirksomheten og av utbedringen i den eksisterende bygningsmassen foregår i storbyene. Storbykommunene kan spille en viktig rolle i en mer bærekraftig utvikling gjennom god planlegging og ved å gå foran som et godt eksempel i sin egen bygge- og forvaltningsvirksomhet. Erfaringene viser at god planlegging og samarbeid mellom alle sentrale parter er vesentlig for å oppnå gunstige miljøresultater balansert mot økonomiske og sosiale hensyn.

Statsbygg, Oslo kommune, utbyggere og arkitekter samarbeider om å satse på en økologisk byutvikling i Pilestredet park (tidligere rikshospitalstomt). Det blir et pilotprosjekt for energiøkonomisering, sunne materialer, avfallshåndtering, kildesortering, godt innemiljø og gode uteområder i tett by.

Økt fokus på miljøvern i byutviklingen vil på flere områder tvinge seg fram som følge av internasjonale forpliktelser, og vurdering av miljøhensyn inngår i mandatet til både Planlovutvalget og Bygningslovutvalget. Regjeringen har som mål å

øke bruken av vannbåren varme basert på fornybare energikilder, spillvarme og varmepumper med 4 TWh innen 2010. Dette bidrar til en mer miljøvennlig og sikrere energiforsyning. Kyotoavtalen gjør det nødvendig å gjennomføre tiltak som reduserer klimagassutslippene.

Flere EU-direktiver har direkte relevans for miljøspørsmål i utbyggingsprosjekter. Det dreier seg bl.a. om «Prosjektdirektivet» som stiller krav til medlemslandene om at miljøkonsekvenser skal være vurdert før nærmere spesifiserte prosjekter kan settes i verk. Kravet er implementert i norsk lovgivning gjennom reglene om konsekvensutredninger. I 2001 vedtok EU et «Plandirektiv» om miljøkonsekvensutredninger av planer og programmer. I desember 2002 vedtok EU et nytt direktiv om energibruk i bygninger og krav om energisertifikat for nye og under visse betingelser, i eksisterende bygg.

Pilotprosjekter for miljøvennlig byutvikling

I St.meld. nr. 23 (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder* varslet regjeringen at den ville invitere til pilotprosjekter og samarbeid om utviklingsoppgaver innenfor miljøvennlig byutvikling. Hensikten med prosjektene er å utvikle gode eksempler på byutvikling, som kan være forbilder for kommuner, næringslivet og andre. Fire temaer for pilotprosjektarbeidet er omtalt i meldingen: Miljøsoner, Utvikling og drift av bysentrum, Planlegging og organisering av byomforming, samt Næringsliv, miljøvennlig og helsebringende transport.

Koordinering av statlige interesser i byområder kan være aktuelt for flere av temaene. En hovedutfordring vil være å utvikle nye og forpliktende samarbeidsformer på tvers av sektorer i offentlig forvaltning, næringslivet og organisasjoner innenfor ulike tema i byutviklingsarbeidet. For å drive fram slikt utviklingsarbeid, blir det nødvendig å innhente og utvikle kompetanse, nye metoder og samarbeidsformer. Det kan også vise seg nødvendig å utvikle virkemidlene for å skape bedre rammebetingelser for kommunene og næringslivets arbeid og overføre myndighet til lokalt nivå.

Etter dialog med byene som deltar i Samarbeidsforum for storbyutvikling, har Miljøverndepartementet valgt ut pilotprosjekter i alle byene. Flere departementer er invitert til samarbeid om pilotprosjektene. Foreløpig gjelder de fleste prosjektene byomforming og sentrumsutvikling.

Oslo bystyre har vedtatt et byøkologisk program og skrevet under på charteret om bærekraft

tig utvikling i europeiske byer. Kartlegging av miljøkonsekvensene av aktivitet i Oslo skjer gjennom studier av byens såkalte økologiske fotavtrykk. At storbyene forplikter seg til å nå en rekke miljømål i løpet av de nærmeste årene er positivt.

Nasjonal Agenda

Regjeringen har satt i gang arbeidet med å lage en nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling. Dette arbeidet vil blant annet bygge på det lokale arbeidet som er gjort i forbindelse med Lokal Agenda 21.

5.4.6 Kultur og kulturminner

Norske storbyer (som storbyer rundt i verden) satser sterkt på kultur for å skape positiv byutvikling. Strategisk satsing på kultur blir brukt for å gi byutviklingen en ønsket retning. Dette er for eksempel knyttet til lokaliseringsvalg. Nye, synlige institusjoner og aktiviteter skal bidra til å løfte utviklingen av bydeler. Forskriften for vurdering av lokalisering i Oslo indre øst (når statlige institusjoner skal etableres eller reetableres i Oslo) er et praktisk utslag av dette. Bergen kommune legger vekt på utviklingen av en kulturakse i sitt sentrum. Operalokaliseringen i Bjørvika er et annet kjent eksempel. Staten bidrar betydelig til kulturinstitusjoner i storbyene. Regjeringen vil legge fram en egen stortingsmelding om kulturpolitikk,

og satsing på kultur blir derfor ikke drøftet her i storbymeldingen.

Kulturmiljøer og kulturminner er viktig for byenes identitet og for å ta vare på og utvikle urbane kvaliteter som vi ofte finner i områder som har bygget seg opp over lang tid. Både for byen som helhet og for hvert enkelt område er det viktig at den historiske kulturarven holdes levende gjennom aktiv bruk. Den historiske arven bidrar til forankring og kontinuitet som gjør at folk føler tilhørighet til byen og omgivelsene. Samtidig er det utfordringer i forhold til at bevaring kan komme i konflikt med nye utbyggingsbehov.

Regjeringen vil i løpet av i våren 2003 legge fram en stortingsmelding om kulturminnepolitikken. Et sentralt tema vil være aktiv bruk av kulturminner og hvordan kulturminneverdiene kan bidra til sosial, kulturell og økonomisk verdiskaping og utvikling.

5.5 Effektive virkemidler i byutvikling

Plan- og bygningsloven er kommunenes og statens viktigste virkemiddel for styring og samarbeid om byutvikling. Erfaringer fra blant annet prosjektet *Bedre arealutnyttelser i byer og tettsteder* viser at det er behov for mer fleksible og effektive styrings- og samarbeidsformer. Mangel på forutsigbarhet og effektivitet blir ofte trukket fram som et viktig argument for endringer av dagens plansystem.

Boks 5.3 LA 21

Agenda 21 er en handlingsplan for bærekraftig utvikling i det 21. århundret. Agenda 21 ble vedtatt på FNs konferanse om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992. Statsledere og representanter fra organisasjoner og næringsliv fra hele verden var med på å utforme Agenda 21 som gjelder alle aktørgrupper og sektorer i samfunnet. I Agenda 21 oppfordres også lokale myndigheter til å lage lokale handlingsplaner for en bærekraftig utvikling og et bedre miljø i det 21. århundret. Dette er lokal Agenda 21 (LA 21). Stavanger kommune har tatt imot oppfordringen fra Rio og er kommet godt i gang. I Stavangers LA 21 er Grønne bygg, Grønne bydeler og Grønt bomiljøviktige prosjekter der kommunen samarbeider med beboere, utbyggere, organisasjoner og næringsliv.

5.5.1 Bedre utnyttelse av privat sektors kompetanse og mer fleksible styringsformer

Privat sektor har gjennom de siste tiårene fått økt innflytelse i utbyggingssektoren, og offentlig sektors styringsform i denne sektoren er under stor endring. Nå står privat sektor for hovedandelen av utbyggingsprosjektene og reguleringsplanarbeidet i denne sektoren. Mange kommuner arbeidet tidligere også med oppkjøp og utvikling av tomter, men etter de kommunale tomteselskapenes økonomiske problemer på slutten av 1980-tallet, ble mesteparten av denne driften avvirket. En del tomteselskaper, bl.a. på Vestlandet er fortsatt aktive og har etablert et samarbeidsforum. Privat sektor blir nå også invitert til å delta i utbyggings- og driftsoppgaver som tradisjonelt sett har vært drevet av offentlige organer. Dette skjer gjennom nye samarbeidsformer, hvor offentlige etater gjennom anbudsinnbydelser legger rammebetingel-

sene for det som skal produseres, mens private utfører oppdraget. Denne utviklingen, som det legges opp til på de fleste områder hvor offentlig sektor kjøper varer og tjenester, har vært omfattende i samferdselssektoren.

Kompetanse om markedsforhold og insentiver til å vurdere prosjekters alternativkostnader og samfunnseffektive utnyttelse, er blant de strukturelle sidene ved privat sektor som etterspørres. Privat sektor har dessuten tilpasset seg strukturendringene. Økt innsats og kompetanse konsentreres om reguleringsplanarbeid og det øvrige grunnlaget for prosjektutvikling. Utviklere, en forholdsvis ny gruppe aktører, har kommet sterkere inn i mange prosjekter. De identifiserer og utvikler eiendomsprosjekter, og verdiskapingen ligger nettopp i denne identifikasjonen. En annen gruppe som har kommet sterkere inn i prosjekter er investorer utenfor de tradisjonelle finansinstitusjonene. Denne gruppen har ofte høyere risikovillighet enn bankene, og arbeider gjerne tett sammen med utviklere i identifikasjonsprosesser. Regjeringen mener at det er viktig å utnytte privats sektors kompetanse, initiativ og økonomiske effektivitet i verdiskapingen og forvaltningen av verdier i byutviklingen, og vil medvirke til at denne prosessen fortsetter.

I tillegg til at man i større grad har ønsket å dra nytte av privats sektors kompetanse, er det en betydelig økning i graden av nettverksorganisering og partnerskap. For kommunal sektor blir dette med engelske begreper ofte omtalt som en endring i styringsform fra «government» til «governance». Det er også behov for å utvikle mer fleksible offentlige styringsformer og enklere samarbeid mellom offentlig og privat sektor som en følge av økt globalisering og de rammevilkår som følger av denne. Innen byutvikling ser man disse tendensene tydelig, noe som kan skyldes mangelen på dekkende institusjoner. Områderettede organisasjoner er et eksempel på denne tendensen.

Planlovutvalget og Bygningslovutvalget, gjennomgår en del av disse problemstillingene, se nærmere omtale i kap. 5.5.3 og 5.5.4. Samtidig omfatter planprosessene behandling av en rekke samfunnsmessige hensyn og byutviklingsidealer. Det gjelder bl.a. kvalitetsmessige hensyn, som miljøstandarder, fysisk tilgjengelighet og gode uterom. Det gjelder også funksjonsmessige hensyn, som offentlige og kulturelle tilbud, og areal til idrett, rekreasjon og kultur, ivaretagelse og bruk av eldre bygningsmasse og kulturmiljøer, estetikk og byggeskikk, demokratiske hensyn,

som medvirkning og offentlig tilgjengelighet, og målsetninger innen samordnet areal- og transportplanlegging, som knutepunktsutvikling og god kollektivdekning, varierte funksjoner, fortetting og grøntstruktur.

Komplekse byutviklingsoppgaver kan stille både utbyggere og kommuner overfor betydelig større utfordringer enn feltutbygging. Slike komplekse oppgaver, og endringer i styringsformer og i ansvars- og oppgavefordeling, fører til behov for å finne nye former for ivaretagelse av samfunnsmessige hensyn. Det er et viktig mål for utviklingen av samarbeidsformer mellom utbyggere og kommune at kommunene har muligheter til å legge samfunnsmessige premisser tidlig i planleggingsfasen. Samtidig er det viktig, dersom fleksible samarbeidsformer skal fungere, at kommunene forstår utbyggernes situasjon og premisser, deriblant markedsforhold og prosjektøkonomiske forhold. Dessuten skal kommunene ikke kunne presse fram urimelige avtaler gjennom uheldig bruk av regulerings- og planmyndighetene. Regjeringen ønsker å bidra til å utvikle gode, effektive og fleksible styrings- og samarbeidsformer i byutviklingen. Revisjon av plan- og bygningsloven, samarbeid med kommunene om kunnskapsutvikling og utvikling av prosedyrer og organisasjonsformer, og forsøksprosjekter om omforming og fortetting vil være relevante tiltak i denne sammenheng. Utbyggingsavtaler, andre offentlig-private samarbeidsavtaler og nettverksorganisering kan ha en viktig funksjon. Det finnes mange muligheter til å utvikle forhandlingsprosesser og avtaleformer til å bli relevante påvirkningsverktøy for kommunene. En av de mest sentrale utfordringene ved partnerskapsbaserte styringsformer er å sørge for at den demokratiske medvirkningen ikke blir skadelidende. Beslutninger som tas i allianse mellom lokale myndigheter og private aktører må ikke gå på bekostning av bredere hørings- og medvirkningsprosedyrer. Den samme demokratiske utfordringen vil naturligvis oppstå når staten og kommuner i en større region utvikler partnerskap i prosjekter.

5.5.2 Bruk av utbyggingsavtaler

Begrepet utbyggingsavtaler dekker et vidt spekter av avtaletyper som inngås mellom kommuner og utbyggere eller grunneiere, og regulerer mange forskjellige forhold. Det er ikke uvanlig at slike avtaler brukes i stedet for reglene i plan- og bygningsloven om opparbeiding av vei, vann og avløp i tilknytning til byggeområdet ved større

byggeprosjekter. Disse avtalene erstatter ofte lovens regler om refusjon for tekniske anlegg og kommunale avgifter. Videre har kommunene ofte brukt utbyggingsavtaler for å styre utformingen av boligfelt når det gjelder boligsammensetning, grøntstruktur o.a. Slike avtaler har vært lite omtvistede. Utbyggingsavtaler kan bl.a. framstå som et rasjonelt virkemiddel for gjennomføring av vedtatte reguleringsplaner, både for kommunen og for utbygger/eiendomsbesitter.

I den senere tid har imidlertid bruken av utbyggingsavtaler tatt en ny retning, ved at de også pålegger utbygger å betale for bygninger og anlegg som skal inngå i det offentlige tjenestetilbudet, og som tradisjonelt har blitt betalt av det offentlige. Kommunens motytelser er i en del tilfeller begrenset til reguleringsvedtak og byggetillatelser. Eksempler på slike avtalevilkår er oppføring eller bidrag til skoler og barnehager, kultur- og idrettsbygg, større infrastrukturtiltak og boliger som skal inngå i kommunens tilbud til boligtrengende. Man har i særlig grad sett en økning i slik bruk av utbyggingsavtaler i områder med sterk befolkningsvekst og press på arealer. For disse typene avtaler finnes ikke noen alternative regler for kostnadsfordeling, slik man har for vei, vann og avløp. Slike avtaler er kontroversielle, og har ført til debatt.

Den økte bruken av utbyggingsavtaler har reist spørsmålet om hvilke begrensninger som finnes, særlig for bruk av finansieringsbidrag gjennom avtaler. Det har også vært en diskusjon om avtaler har vært en del av den offentlige forvaltningsmyndighet eller av privatrettslig karakter. Dette har betydning for hvilke sett av regler som skal gjelde. Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Justisdepartementet har gjennomgått temaet på bakgrunn av gjeldende rett, og konkludert med at kommunene på det nåværende tidspunkt har få begrensninger til å bruke avtalene til å sikre finansieringsbidrag (jf. Rundskriv H-5/02 fra KRD og MD). Kommune har ikke anledning til ensidig å kreve et fast kontantbeløp av utbyggere, og finansieringsbidrag må avtales og kunne knyttes direkte til de utgifter de nye innbyggerne medfører. Utover dette er utbyggingsavtaler lovlige forutsatt at utbygger ikke utsettes for utilbørlig press. Regjeringen mener det er behov for ytterligere politiske avklaringer og retningslinjer på området og vil bl.a. se på problemstillingen i lys av Planlovutvalgets forslag.

Alle involverte parter er enige om at bruken av utbyggingsavtaler kan ha en rekke positive

sider. Avtalene kan bidra til å avklare krav, forenkle prosesser, skape forutsigbare framdriftsplaner og gi muligheter for økt kommunal handlefrihet og medvirkning i utbyggingssaker. Hvis kommunen mener det er positivt med større befolkningsvekst enn de kan håndtere innenfor sine budsjetter, kan også finansieringsbidrag være ønskelig.

For kommunen er det en fordel at de gjennom bruk av utbyggingsavtaler kan jobbe for å få innarbeidet samfunnshensyn, bl.a. mht. boligstandard og boligtyper, uterom og andre kvalitetshensyn. Forhandlinger og avtaler kan også brukes til å se ulike effekter eller ytelser og motytelser i sammenheng, og forsøke å skape omforente løsninger. Samtidig kan både kommune og utbyggere dra nytte av at avtalene kan sikre en raskere og enklere gjennomføring av planprosessen. Slik bruk av avtaler krever imidlertid forhandlings- og bestillingskompetanse, og kompetanse om utilsiktede virkninger som uformell binding av planmyndighet og myndighetsmisbruk overfor utbygger. Det er problematisk at utbyggere kan komme i en situasjon hvor de føler seg presset til å inngå avtaler de mener de ikke har økonomisk dekning for. Dette kan blant annet skje når utbyggerne kontraktmessig er bundet til andre aktører, og dermed vanskelig kan trekke seg fra prosjektet. Det er da lite sannsynlig at man finner løsninger som er samfunnsøkonomisk effektive, og også stor risiko for at kostnadene blir overveltet på boligkjøperne.

Kommunenes rolle i forbindelse med offentlig-privat samarbeid er vesensforskjellig fra deres rolle i reguleringssammenheng, og krever betydelig omstilling. Slik omstilling er en sentral del av moderniseringsprosjektet for kommunesektoren, og har høy prioritet for regjeringens samarbeid med kommunene. Forhandlingsløsninger som ikke er basert på uttidig press kan kun oppnås dersom forhandlinger er beste alternativ for alle parter. Forhandlinger må baseres på god kompetanse om å søke etter vinn-vinn-situasjoner. Kompetansen både hos utbyggere og kommuner i forhold til forhandlinger om utbyggingsavtaler kan bedres. Utbyggere etterspør bl.a. økt kompetanse hos kommuner i forhold til prosjektøkonomi og markedsforhold, slik at kommunene i større grad får forståelse for hva de kan kreve av utbyggere i den enkelte situasjon. Mange utbyggere kan med fordel bedre sin kompetanse om kommunale mål og strategier. Mange kommuner kan dessuten med fordel bedre sin organisering på dette området, slik at forholdet mellom rollen som forvaltningsmyndighet og avtalepart er ryddig.

Boks 5.4 Utbyggingspolitikk i Stavanger

Stavanger kommune har de siste 25-30 år hatt en aktiv utbyggingspolitikk. Utbyggingspolitikken er nedfelt i utbyggingsplanen. Dette er en temaplan som supplerer kommuneplanens arealdel på et noe mer detaljert nivå hva angår boligbyggingens volum, fordeling, lokaliseringsmessige tyngdepunkt og utbyggingstakt. Planen gir også uttrykk for kommunens rolle i boligbyggingen i og utenfor hovedutbyggingsområdene. Utbyggingsplanen er å anse som handlingsplan for bestemt virksomhetsområde innenfor kommuneplanleggingen, og sendes i likhet med planer etter Plan- og bygningslovens §20-5 til departement, fylkesmann, fylkeskommune og berørte statlige fagmyndigheter til orientering. Det sentrale virkemiddel for å få gjennomført planens forutsetninger er defineringen av hovedutbyggingsområder. Et hovedutbyggingsområde er et større område på mellom 100 og 500 dekar som gjennom godkjenning av kommuneplanens arealdel er blitt tillatt omdisponert fra LNF-område til byggeområde.

Grunnet områdenes størrelse, mange hjemmelshavere, manglende byggemodning, ofte kulturminner av betydelig omfang, behov for helhetlig planlegging i forhold til bydelen forøvrig og ønske om å påvirke type boliger, eierform og fordeling av utbyggingsoppgavene på ulike utbyggerkategorier, har Stavanger kommune i 25-30 år benyttet denne modellen. I hovedutbyggingsområdene erverver kommunen alt areal som er nødvendig for utbyggingen i området. Ca 80% av alle erverv skjer ved avtale, resten må eksproprieres. Avtaleskjønn og ekspropriasjonsskjønn går i første instans for Stavanger skjønnsrett for bygningssaker. Dette er en «særdomsstol» for Stavanger kommune opprettet av Justisdepartementet i medhold av Plan- og bygningslovens § 60. Prisen på «råmarksareal» (areal med liten eller ingen byggemodning) var i 80 årene kr. 80-85 pr. m², i nittiårene ca. kr. 95 pr. m² og siste rettskraftige skjønn var på kr. 130 pr. m². Dette prisnivået kan synes lavt men må sees i lys av at Skjønnsretten har akseptert at alle kostnader med intern (og delvis eksternt) tilrettelegging av hovedutbyggingsområdene, herunder ulike rekkefølgetiltak til planen, skal belastes utbyggingsområdet. Kommunen må derfor overfor skjønnsretten sannsynliggjøre og dokumentere kostnadene og fordele disse på videresalgbart areal.

I Stavanger har en som nevnt belastet hovedutbyggingsområdene med all teknisk infrastruktur innenfor området og nødvendig teknisk infrastruktur inn til området. De «dimensjonsbegrensninger» som følger av pbl. § 46 jfr. § 67 kommer ikke til anvendelse i disse sakene. Utgifter til arkeologiske undersøkelser/utgravinger blir også belastet hele området og ikke bare de eiendommene der disse funnene ligger. Dersom grunnforholdene er vanskelige på deler av utbyggingsområdet (f.eks myr eller forurensning) blir ekstrakostnadene ved å klargjøre disse områdene belastet hele utbyggingsområdet. Kostnadene med erverv og tilrettelegging av grøntområder behandles på samme måte som den tekniske infrastruktur. Stavanger kommune har vært tilbakeholden med å definere skillet på interne og eksterne friområder (jfr. Parkprinsippet) dette medfører at alle grunneiere innenfor et utbyggingsområde får samme pris for arealene. Denne praksis har gjort det mulig å tilrettelegge en grøntstruktur av høy kvalitet. I Stavanger har det til nå ikke vært praksis for å belaste utbyggingsområdene med sosial infrastruktur. Dette fordi utbyggingsplanen/kommuneplanen samordnes med for eksempel skolebruksplanen slik at hovedutbyggingsområdene søkes lagt i områder der det er ledig skolekapasitet.

I likhet med de andre storbyene står Stavanger kommune overfor store nye uprøvde utfordringer i forbindelse med transformering av gamle industriområder til nye nærings og boligområder. I disse områdene kan kommunen ha følgende roller: Myndighetsutøver, grunneier, yter av kostnadsbidrag, mekler mellom private grunneiere/utbyggere, eiendomserverver/ekspropriet.

Den etablerte modellen med hovedutbyggingsområder vil kreve så store økonomiske ressurser at Stavanger kommune ikke er i stand til å gjennomføre transformasjon med denne modellen. Kommunen forsøker derfor å etablere et aktivt samarbeid med grunneierne i området der en benytter en modifisert hovedutbyggingsområdemodell. Utgangspunktet er fremdeles at transformasjonsområdet selv skal bære alle kostnadene med teknisk infrastruktur og etableringen av grøntstruktur. Imidlertid vil det i disse områdene ligge store utgifter i form av sanering

Boks 5.4 (forts.)

og avvikling/flytting av eksisterende virksomheter, som det fortsatt gjenstår å finne gode måter å håndtere.

Utenfor de etablerte hovedutbyggingsområdene og transformasjonsområdene driver kommunen aktivt oppkjøp av eiendommer som kommer for salg i det en regner med blir fremtidige

utbyggingsområder. I forbindelse med større og mindre fortetningsprosjekter på enkelttomter inngår kommunen avtaler med utbyggerne om bidrag til etablering av infrastruktur dersom kostnadene blir for høye for det enkelte prosjekt. Til dette formål bevilger kommunen hvert år et beløp på 12 millioner kr.



Figur 5.5 Husabø utbyggingsområde i Stavanger

Regjeringen vil arbeide for å legge grunnlaget for bedre prosesser for avtaleinngåelse. Det kreves både klarere retningslinjer og bedret kompetanse på området. For å oppnå gode forhandlingsprosesser, bør kommunene i så stor grad som mulig forankre krav til utbyggere i kommuneplaner, utbyggingsprogrammer eller andre politiske vedtak, og kravene bør gjøres så forutsigbare som mulig. Det kan bidra til å legge grunnlaget for mer reelle og bedre forhandlingsprosesser. Kommunenes mål for befolkningsvekst, utbyggingsområder, utbyggingstakt, og en prioritert oversikt over utbygging av kommunal infrastruktur og lig-

nende bør være sentrale holdepunkter for forhandlinger, og gi retningslinjer for fordelingen av offentlig og privat innsats. Nå ser vi at en del kommuner for eksempel utarbeider svært uklare kommunale planer mht. hvilke utbygginger de ønsker å legge til rette for. På denne måten kan de motta tilbud om finansiering av kommunal infrastruktur fra private utbyggere, og bruke skatteinntekter andre steder. Dette er problematisk i forhold til skattesystemet og gir utydelighet i kommunale prioriteringer. Regjeringen vil se nærmere på hvordan retningslinjer på dette området kan klargjøres, bl.a. i forbindelse med revisjonen av plan-

og bygningsloven, og oppfordrer kommunene og utbyggere til å komme med sine innspill om dette.

En av de mest sentrale utfordringene ved partnerskapsbaserte beslutninger er å sørge for at den demokratiske medvirkningen ikke blir skadelidende. Beslutninger som tas i allianser mellom lokale myndigheter og private aktører må ikke gå på bekostning av bredere hørings- og medvirkningsprosedyrer. I beste fall kan partnerskap og avtaler bidra til mer aktive former for demokrati og medvirkning dersom parter som ikke har en eierandel i prosjektet, men som påvirkes av det, får medvirke i forhandlingsprosessene. Dersom andre parter ikke får medvirke i forhandlingsprosessene kan på den annen side de demokratiske rettighetene bli redusert. Dette er imidlertid meget kompliserte spørsmål, som regjeringen ønsker å se nærmere på. Slike prosesser kommer i tillegg til de formelle beslutningsprosesser, der kommuner etter hvert har blitt flinkere til å samkjøre avtaleinngåelse og kommunale vedtak.

Bruken av finansieringskrav i utbyggingsavtaler har en rekke ringvirkninger for byutviklingen. Avtalene kan bidra til å øke boligbyggingskostnadene, ettersom det blir et kostnadspåslag for utbyggerne, og dermed bidrar til å øke boligprisene og/eller redusere boligbyggingen. Dette er en sentral utfordring ettersom regjeringen ser på arbeidet med å redusere boligbyggingskostnadene som svært viktig. Samtidig kan avtalene bidra til at kommunene blir i stand til å godta utbyggingsprosjekter for boliger de ellers ikke kunne prioritert eller som ville gått utover andre deler av kommunens tjenestetilbud. Utbyggingsavtaler bidrar på denne måten til å øke kommunenes økonomiske spillerom, fordi kommunens budsjetter da kan benyttes på andre områder. Dette kan dermed ha positive effekter for kommunens håndtering av befolkningsvekst, men i tilfeller hvor avtalegrunnlaget er basert på uklare kommunale planer, kan de som nevnt ha negative effekter.

Effekten på boligprisene kan også gi ulike utslag ved avtalebruk. I noen tilfeller, for eksempel der hvor tomteprisene er svært høye og kommunens krav er kjent tidlig i prosessen, vil kostnadspåslagene kunne gi seg utslag i reduserte tomtepriser. I andre tilfeller vil utbyggerens marginer bli redusert. På sikt vil slike finansieringskrav ofte gi utslag på boligprisene. Økte boligpriser kan dessuten innebære urimelige kostnader for boligkjøperne dersom de dekker utgifter til tiltak uten at disse tiltakene bidrar til like høy verdistigning på boligene. Det kan også oppfattes

som urimelig dersom etablerte innbyggere får like høy verdistigning på sine eiendommer uten at de påføres tilsvarende kostnader.

Regjeringen mener at effekten på boligprisene og urimelige kostnader for boligkjøpere er uheldig. Ved regjeringens arbeid med retningslinjer for utbyggingsavtaler, vil disse hensynene stå sentralt. Dette legges til grunn bl.a. i arbeidet med bedre forhandlingsprosesser. Å klargjøre krav tidlig i prosessen er sentralt for å unngå at kostnadene overveltes på boligkjøperne, fordi de reelle kostnadene da i større grad kan ligge til grunn for kalkyler og forhandlinger for tomtepriser, kostnader og finansieringsbidrag gjennom hele prosessen. Det vil videre arbeides med å klargjøre retningslinjer for ulike typer finansieringsbidrag. Det er avklart at kommunene må passe på at det er en saklig sammenheng mellom finansieringskrav og selve utbyggingen. Det må imidlertid klargjøres nærmere retningslinjer for en slik avgrensing. Man må ikke minst se på i hvilken grad bidrag til kultur- og idrettsfasiliteter kan regnes som direkte og nødvendig følge av utbygging.

I tillegg må det klargjøres i hvilken grad og under hvilke vilkår kommuner kan legge planer for en boligbygging og tilsvarende utbygging av infrastruktur det ikke er kommunale ressurser til. Som prinsipielt utgangspunkt mener regjeringen at kommunene ikke bør legge planer de ikke har kapasitet til å følge opp i forhold til kommunale kjerneoppgaver. Samtidig må enkelte finansieringskrav i forbindelse med utbygging av kommunalt velferdstilbud kunne ses i sammenheng med forhandlinger om ytelse-motytelse. Det kan være aktuelt dersom både kommune og utbygger ønsker å gå inn på en modell med utbygging i et raskere tempo enn kommunen har kapasitet til, og utbyggerens bidrag kan knyttes til de utgifter kommunens påføres ved raskere utbygging. Det må imidlertid være samsvar mellom partenes ytelse, og bl.a. må framtidige skatteinntekter fra de nye innbyggerne også legges til grunn. Eksempler på modeller som kan følge et prinsipp om ytelse-motytelse er: Forskuttering og senere tilbakebetaling av kommunens utgifter, finansiering av renteutgifter ved lånoptak, og offentlig-private samarbeidsavtaler (OPS) hvor utbygger har driftsinntekter, for eksempel ved at kommunen er leietaker. Kommunale ytelser utover de mest sentrale velferdsoppgaver bør også kunne vurderes i forbindelse med en utbyggingsavtale. Dersom kommunen gjennom opprusting av et område bidrar til verdiøkning for utbyggingen i området, vil det kunne være naturlig å se denne verdiøkning

gen i sammenheng med forhandlinger. Det vil bli arbeidet videre med å utrede slike prinsipper. Dette arbeidet legges til grunn, sammen med øvrige innspill om temaet, ved regjeringens vurdering av behovet for lovregulering og i arbeidet med å etablere mer omforente beregningsgrunnlag for denne type bidrag. Det har bl.a. kommet innspill om ulike former for forbud mot ulovhjemlede finansieringskrav. Bl.a. legger Planlovutvalget dette til grunn i sin utredning. Regjeringen vil også se denne problemstillingen i sammenheng med spørsmålene om storbyregionenes økonomi, omtalt i kap. 2.

Regjeringens to oppnevnte utvalg for revisjon av Plan- og bygningsloven vil se på temaet utbyggingsavtaler. Planlovutvalget sa i sin første delutredning at de ville komme tilbake til spørsmålet om utbyggingsavtaler i sluttrapporten. Bygningslovutvalget skal følge opp Planlovutvalgets arbeid, og vil fremme en anbefaling i oktober 2003. Regjeringen vil på den bakgrunn legge fram forslag for Stortinget om evt. lovendring, veiledningsmateriale m.v.

Regelverket om offentlige anskaffelser er også sentralt for vurderingen av de legale grensene ved inngåelse av utbyggingsavtaler. Det må vurderes konkret om en utbyggingsavtale etter sitt innhold er en offentlig anskaffelse. EF-domstolen har lagt til grunn at inngåelse av avtaler om at grunneiere bygger ut infrastruktur er en anskaffelse regulert av EUs innkjøpsdirektiv 93/37. Dette innebærer at utbyggingsavtaler skal inngås etter reglene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Utgangspunktet er at kommunene ikke kan inngå en utbyggingsavtale direkte med grunneier uten at det gjennomføres en anbudskonkurranse og forutgående kunngjøring. I rettspraksis er det imidlertid stilt opp unntak fra prosedyrene i anskaffelsesregelverket. Utbyggingsavtaler som gjelder infrastruktur kan trolig slutes direkte med en grunneier forutsatt at grunneier forpliktet til å inngå sine kontrakter etter anskaffelsesregelverket. Grensene for dette unntaket vil dermed være avgjørende.

5.5.3 Modernisering av planlovgivningen

Kommuner og andre aktører har stilt spørsmål ved om plan- og bygningsloven i sin nåværende form er et godt verktøy for å håndtere planlegging og utbyggingspolitikk. I sin første delinnstilling gir Planlovutvalget uttrykk for at plansystemet i plan- og bygningsloven er et av samfunnets viktigste virkemidler for å fastlegge politiske mål, prio-

ritere og løse aktuelle oppgaver, legge tilrette for utvikling og utbygging og ikke minst ivareta langsiktige miljøhensyn og andre allmenne interesser. Det er et klart behov for en modernisering og forbedring av dette systemet dersom det skal kunne fungere som et godt verktøy i forhold til framtidens behov.

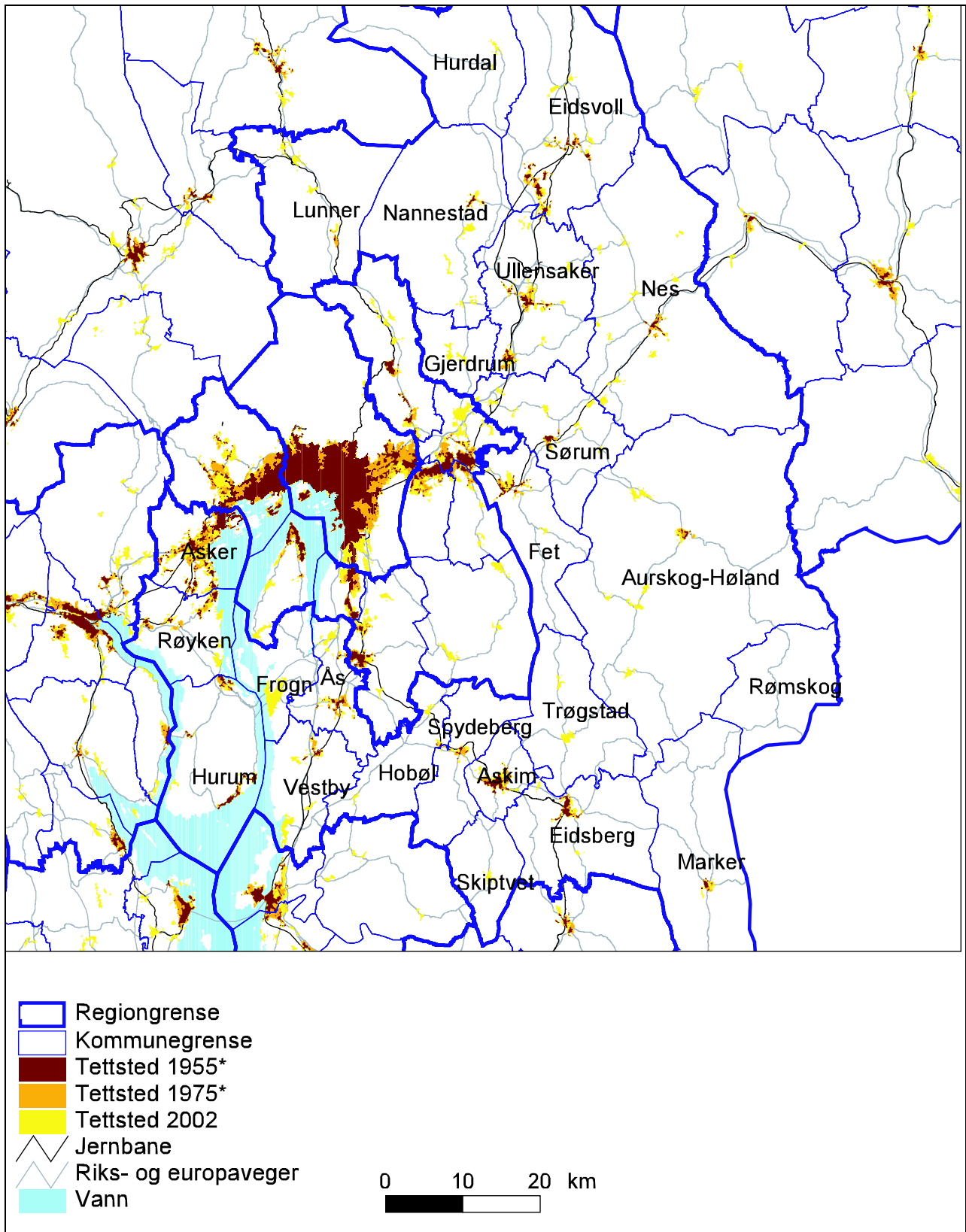
I en tid med skarpere arealbrukskonflikter stilles det større krav til systemets evne til å sikre gode helhetsløsninger, og til å ivareta for eksempel natur- og kulturmiljøet og estetiske verdier mer effektivt. Det møter også krav om mer åpne beslutningsprosesser, sterkere medvirkning og bedre rettssikkerhet for alle som berøres av planer og byggesaker. Nye EØS-regler medfører krav om utredning av miljøkonsekvenser av planer. Planlovutvalget, som leverer sin endelige innstilling våren 2003 og Bygningslovutvalget, gjennomgår en del av disse problemstillingene. Regjeringens målsetting med denne gjennomgangen er å bidra til å utvikle fleksible styrings- og samarbeidsformer som sikrer god og effektiv gjennomføring.

Planlovutvalgets arbeid

Det er nedsatt et lovutvalg (*Planlovutvalget*) med grunnlag i mandat (Kgl.res 23.10.98.) som skal fremme forslag om endrede planbestemmelser i loven og evt. endringer i tilknyttede sektorlover. Utvalgets oppdrag er å gå gjennom reglene om regional og kommunal planlegging i nåværende plan- og bygningslov og foreslå forbedringer. Utvalgets funksjonstid er i utgangspunktet 4 år fra desember 1998. Utvalget skal avgi to utredninger. Første delutredning er avgitt i tråd med planen (januar 2001) og har vært på høring i perioden mars – juli 2001. Utvalget legger fram sin innstilling med lovforslag våren 2003. *Bygningslovutvalget* vurderer de øvrige delene av loven.

Utvalget har basert seg på følgende prinsipper for de reformer som det arbeider med:

- Planleggingen skal fremme bærekraftig utvikling. Den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og fylker skal sees i sammenheng, og i et langsiktig perspektiv.
- Planleggingen skal styres av folkevalgte organer. Alle berørte interesser og allmennheten skal ha mulighet til innflytelse, og rettssikkerheten for den enkelte skal ivaretas.
- Planleggingen skal fremme helhet og sikre samordning og samarbeid mellom alle berørte myndigheter om løsning av oppgavene.



Figur 5.6 Byspredning, Stor-Osloregionen 1955/2002

Forenklede tettstegrenser. Tettsteder med mer enn 1000 innbyggere i 1975.

Kilde: SSB og Statens kartverk, LKS 82003/596

- Planleggingen skal være målrettet og ikke mer omfattende enn nødvendig.
- Planleggingen skal vareta og avveie både kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale hensyn og interesser. Den skal bygge på prinsippene om at oppgaver skal søkes løst på laveste hensiktsmessige nivå og om gjensidig informasjon mellom forvaltningsnivåene som grunnlag for planlegging og vedtak.
- Planleggingen skal være forpliktende. Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, fylkeskommunal, statlig og privat virksomhet i planområdet

Planlovutvalgets første delutredning med høring danner basis for arbeidet med forslagene i den endelige innstillingen. Utvalget mener det fortsatt bør være en samlet plan- og bygningslov, fordi sammenhengen mellom samfunnsplanlegging, utarbeidelse av arealplaner og gjennomføring av planene gjennom byggesaksbehandling bør opprettholdes. Men loven må bli vesentlig mer oversiktlig og lettere å forstå. Utvalget legger opp til dette, gjennom en klarere lovstruktur og enklere språk. Det arbeides også med et helt nytt innledningskapittel i loven som beskriver hovedtrekkene i plansystemet og sammenhengen med byggesaker.

Utvalget vil styrke loven som redskap for sektorovergripende samfunnsplanlegging i fylker og kommuner. Det innebærer blant annet en styrket og mer strategisk innrettet planlegging over kommunegrenser. For kommunal planlegging foreslås tilsvarende at tidlig i hver valgperiode skal kommunestyret gå gjennom planstatus og behov i kommunen og treffe vedtak om hvorvidt gjeldende planer er tilfredsstillende og kan videreføres uten endringer, eller om de skal revideres, og hvilke nye planer som eventuelt skal utarbeides. De kommunale planformene opprettholdes i hovedtrekk med kommuneplan med grovmasket arealdel samt handlingsprogram. Videre legger utvalget opp til at den mer nyanserte arealreguleringen for offentlige og private behov skal skje gjennom områdeplaner og detaljplaner. I dagens system brukes kommunedelplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner til slike planoppgaver.

Det er behov for nye og klarere regler om selve planbehandlingen. Bestemmelsene om konsekvensutredninger inkorporeres i saksbehandlingsbestemmelsene for de aktuelle planer. Som hovedregel skal det for større planer utarbeides planprogram tidlig i planprosessen, som bl.a. skal

bestemme fremdrift, opplegg for medvirkning og utredning av konsekvenser. De statlige virkemidler som ligger i loven i dag vil i hovedsak bli videreført.

Det vurderes også egne kapitler om enkelte viktige planleggingsoppgaver som stiller særlige krav til en bred samordning over sektorer og mellom forvaltningsnivåene, og hvor statlige og regionale myndigheter vil ha viktige roller: samordnet areal- og transportplanlegging som vil gi et felles plansystem for veger, jernbaner, flyplasser og havner, og kystsoneplanlegging.

Ut over dette går utvalget gjennom en lang rekke tema og sektorer, og tilhørende virkemidler, som inngår i planleggingen. I bysammenheng vil dette blant annet stikkordsmessig omfatte samferdsel, areal- og transportplanlegging, kulturmiljø, forurensing, friluftsliv, barn og unge, boliger, helse og levekår, boligbygging, arealomforming og effektiv arealbruk, kriminalitetsforebygging, tilgjengelighet m.m. Regjeringen skal følge opp utvalgets forslag når de foreligger.

5.5.4 Modernisering av bygningslovgivningen og byggesaksbehandlingen

Gjeldende plan- og bygningslov bygger i stor grad på bygningsloven fra 1965. Loven har gjennom årene gjennomgått en rekke delrevisjoner, men ingen helhetlig gjennomgang. Siste endring i byggesaksdelen av loven, den såkalte «Byggesaksreformen», ble foretatt i 1995 med virkning fra 1.01.1997. Hovedsiktemålet var økt kvalitet og innebar nye regler for ansvar, godkjenning og kontroll samt noen endringer av saksbehandlingsreglene. De mange delrevisjonene som er foretatt både av den gamle Bygningsloven og av Plan- og bygningsloven etter 1985, har resultert i at bygningslovgivningen er blitt uoversiktlig og lite systematisk. Lovgivningen og forvaltningen av denne har således ikke gitt den forutsigbarhet og effektivitet i prosesser som er nødvendig for en rasjonell tilrettelegging for og gjennomføring av byggevirk-somhet, særlig i storbyene.

Regjeringen er opptatt av at plan- og bygningslovgivningen skal gi gode rammebetingelser for byggevirk-somheten i storbyene og har lagt store ressurser inn i arbeidet med modernisering av regelverket og forvaltningen. Det er viktig at forvaltningen fremstår som ryddig og ubyråkratisk, hvor offentlig sektor spiller sammen med næringslivet i forutsigbare prosesser. I storbyregionene er det tatt fatt i denne utfordringen gjen-

nom forbedring av rutiner, organisering og prosesser, ofte i et samarbeid med byggenæringen. I en rekke kommuner, særlig i pressområdene, ser vi likevel at den totale saksbehandlingen av byggeprosjekter kan ta svært lang tid. Ikke bare er dette fordyrende for utbygger og kjøper, men det fører også til at det blir et dårlig samsvar mellom tilbud av og etterspørsel etter nye boliger. Regjeringen mener det er behov for ytterligere forbedringer og forenklinger og har iverksatt tiltak som både på kort og lang sikt skal gi et enklere og ryddigere regelverk som grunnlag for gode og effektive byggesaksprosesser

Forutsigbarhet i prosesser – Tidsfrister i byggesaksbehandlingen

Stor byggeaktivitet i storbyregionene utfordrer de administrative ressursene i kommunene. Særlig med bakgrunn i at saksbehandlingstiden i mange kommuner fortsatt er for lang, og at kommunene også praktiserer loven ulikt, har det vært nødvendig å gjennomføre forbedringstiltak som på kort sikt kan gi raskere og smidigere byggesaksprosesser. Den 16. august 2002 la Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet fram hver sin odelstingsproposisjon om tidsfrister m.m. i hhv plan- og byggesaksbehandlingen, jf Ot.prp. nr. 113 og 112 (2001-2002). Stortinget har ved Besl.O. nr. 55 (2002-2003) i januar i år vedtatt endringer i plan- og bygningsloven om bl.a.

- innføring av tidsfrister i byggesaksbehandlingen på flere områder enn i dag
- utvidelse av meldingsordningen og avgrensning av kommunens mulighet til å begrense omfanget av «enkle tiltak»
- mer hensiktsmessig arbeidsdeling mellom de involverte i byggesaken, og
- mer standardisert og avgrenset dokumentasjonen til kommunen i byggesaken

Spørsmålet om innføring av tidsfrister i byggesaksbehandlingen har vært diskutert i mange år. Det er tidligere innført frister for enkelte sakstyper (meldinger og enkle tiltak). Når det nå innføres ytterligere frister for flere sakstyper og faser i saksbehandlingen, skjer dette både som element i en naturlig utvikling, men også på bakgrunn av initiativ fra Stortinget med tverrpolitisk tilslutning. Undersøkelser som bl.a. er gjennomført av Statens bygningstekniske etat viser at de fleste kommunene i landet klarer å behandle sakene innenfor de frister som nå innføres. Enkelte kommuner i storbyregionene vil måtte foreta tilpasning

ger av organisasjon og rutiner for å møte de nye kravene om raskere saksbehandling. Regjeringen har imidlertid lagt vekt på at tidsfristene skal være mest mulig realistiske for å sikre forutsigbarhet i prosessene. Dette samsvarer også med bransjens behov.

Endringene i loven forutsettes utfyllt ved bestemmelser i forskrift, hovedsakelig Forskrift om saksbehandling og kontroll. Denne forskriften er blitt endret flere ganger etter at den ble vedtatt første gang 22. januar 1997. En del regler er blitt så innarbeidet i praksis at de nå er blitt overflødige, mens en del rutiner og blanketter er blitt endret i en slik grad at det i seg selv medfører behov for endringer i forskriften. Sammen med lovendringene tilsier dette behov for en større gjennomgang av forskriften. Forskriftens struktur foreslås endret for å innpasse nye bestemmelser i en mer logisk sammenheng, og for å gjøre forskriften mer brukervennlig, bl. a. ved at de forskjellige aktørers roller kommer klarere til uttrykk i oppbyggingen av forskriften.

Med de endringer som nå gjennomføres i plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter, mener regjeringen at det gjennom et enklere og klarere regelverk er lagt til rette for økt tempo i byggesaksbehandlingen, større grad av forutsigbarhet og en mer hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom kommunen og aktørene i byggesaken.

Elektronisk saksbehandling – Byggsøk

Parallelt med utvikling av nytt regelverk har det vært sentralt i regjeringens moderniseringsarbeid å sørge for tilpasning av teknologi og administrative rutiner. Dette er nødvendig for sikre at målene om større effektivitet og produktivitet i alle ledd skal kunne nås.

Etter initiativ fra regjeringen Bondevik I, ble prosjektet Byggsøk startet i 2000. Prosjektet som er et samarbeid mellom Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, underliggende etater, byggenæringen og kommunene, har som visjon å effektivisere plan- og byggesaksbehandlingen i Norge. Dette skal skje ved bruk av maskinuavhengige løsninger på internett og ved endringer i arbeidsmåter hos søkere og i kommunene.

Prosjektet avsluttes sommeren 2003 og går da over i en drifts- og videreutviklingsfase hvor Statens bygningstekniske etat er gitt oppfølgingsansvaret. Innen prosjektets avslutning skal det foreligge tilbud til kommunene om et elektronisk søk-

nadssystem for byggesak (eByggesak) og et driftssystem for informasjonstjeneren <http://www.byggesak.com>, dvs nettstedet hvor kommunene alt har startet å legge ut sin plan- og byggesaksinformasjon. Nær 250 kommuner er registrert som brukere av denne portalen og ca. 60 kommuner har her lagt ut egne hjemmesider med opplysninger om sine tilbud (saksbehandlingstider, rutiner, regulativ m.m.). Storbyene er aktive i prosjektet og 4-5 kommuner ligger særlig langt framme og driver reell utprøving av elektronisk søknad i samarbeid med bransjen; eksempelvis Oslo, Bergen og Trondheim. Det er likevel ikke riktig å si at disse kommunene tilbyr fullstendig elektronisk byggesaksbehandling ennå, men at et en eller flere av disse kommunene vil ha på plass et slikt tilbud i løpet av 2003.

Byggsøk fokuserer på både plan- og byggesak og skal bidra til at sammenhengen mellom planlegging og gjennomføring ivaretas og styrkes. Regjeringen mener dette er viktig for å oppnå en mer effektiv gjennomføring av boligpolitikken. Plandelen av prosjektet (ePlansak) startet noe senere enn byggesaksdelen, og et tilbud om elektronisk søknadssystem for planer vil ikke være på plass innen prosjektavslutning 1. juli 2003. I ePlansak er utfordringene bl.a. å finne frem til mer ensartede krav til planmaterialet og omforente løsninger som sikrer enkel og trygg elektronisk overføring av kart- og plandata. Byggsøk legger også opp til standardisering av planbeskrivelser og utvikling av aktuelle og entydige planbestemmelser for ulike situasjoner. Prosjektets målsettingen er at en prototyp for plandelen skal være tilgjengelig for bransjen og kommunene innen sommeren 2003. Fullføringen av ePlansak vil skje innenfor den etablerte samarbeidsmodellen for ByggSøk og med Miljøverndepartementet som ansvarlig fagdepartement.

Et sentralt element i forhold til elektroniske søknadssystemer er behovet for mest mulig ensartet form og innhold i den informasjonen som gis i planer og søknader. Slik det er i dag, møtes byggebransjen av varierende krav til form og innhold fra kommune til kommune. Dette er selvsagt frustrerende og uholdbart for bransjen. Byggsøk forutsetter økt grad av standardisering og forenkling både av regelverk og rutiner. Dette er et viktig bidrag til å øke forutsigbarheten i prosessene og til å gjøre det lettere for kommunen å overholde tidsfristene som nå innføres for plan- og byggesaksbehandlingen. I nært samarbeid med Byggsøk skjer en tilsvarende utvikling av elektronisk søknadsbehandling i Husbanken. Prosjektene har

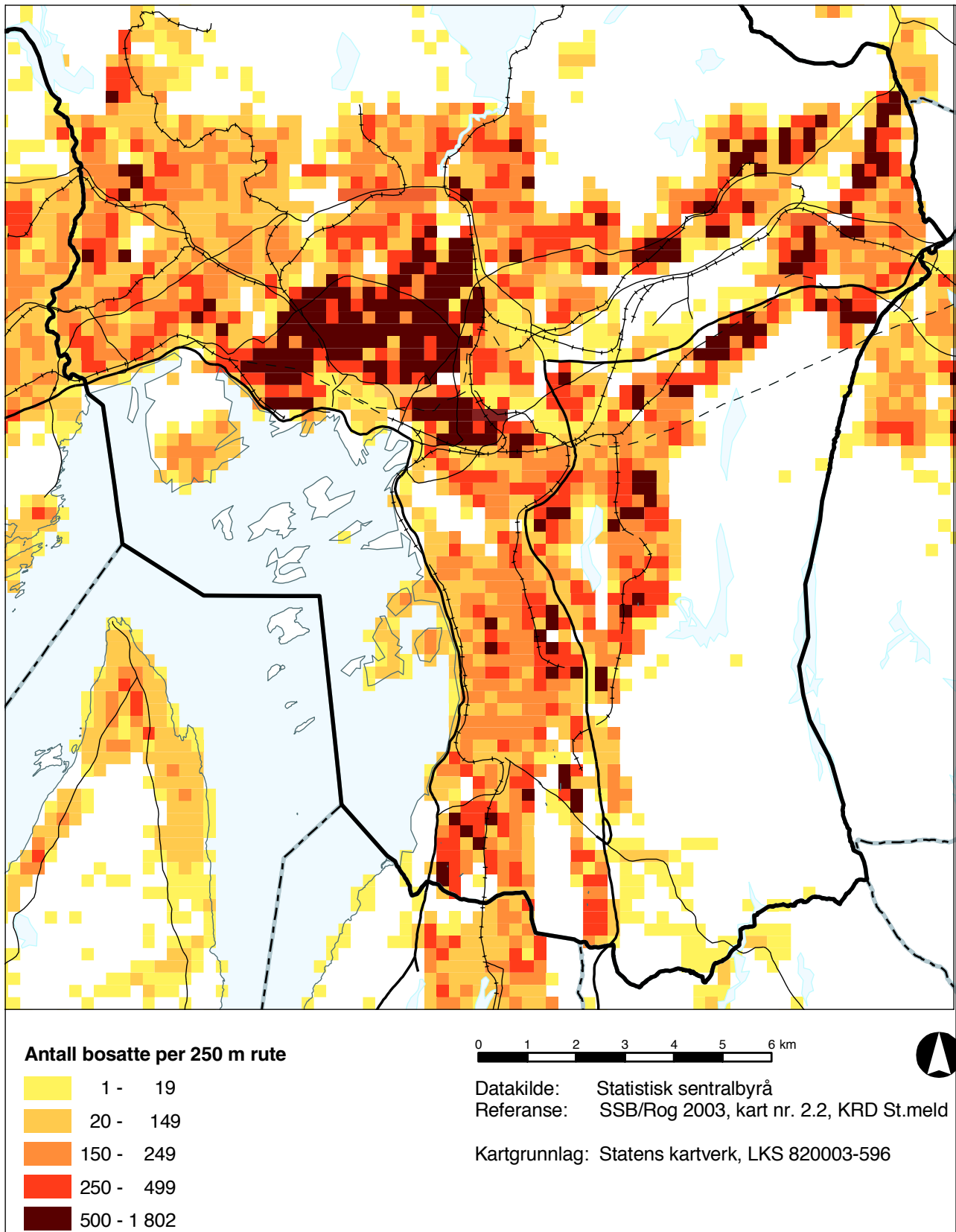
en felles målsetting om systemer som bl.a. skal ivareta at søker legger inn felles data bare en gang.

Bygningslovutvalget

Bygningslovutvalget startet sitt arbeid høsten 2002. Utvalget er gitt i oppdrag å foreta en bred gjennomgang av bygningslovgivningen med sikte på ytterligere forenklinger og en mer brukervennlig lov. Utvalget er bedt om å samarbeide med Planlovutvalget bl.a. ved vurdering av hele strukturen i loven og se på mulighetene for en sterkere integrering av plansaker og byggesaker. Målet for arbeidet i utvalget skal være å sikre at lovverket legger til rette for at tiltak kan gjennomføres på en måte som ivaretar formålet med loven samt å sikre at partenes interesser ivaretas på en best mulig måte. Store samfunnsmessige investeringer berøres av loven og det er derfor viktig at den legger til rette for gode og effektive prosesser slik at ikke planlagte byggeprosjekter forsinkes unødig. I arbeidet med en gjennomgang av bygningslovgivningen skal utvalget ha hensynet til rettssikkerhet, estetikk, tilgjengelighet, helse, miljø og sikkerhet som et grunnleggende utgangspunkt.

Det har på noen områder vært et problem for kommunene at gjennomføringsprosessene etter vedtak av reguleringsplaner har gått tregt, mye på grunn av at regelverket gir anvisning om kompliserte og tidkrevende prosesser. Det er derfor behov for å vurdere prinsipielle endringer bl.a. innenfor reglene om ekspropriasjon og refusjon. I denne sammenheng vil det også være naturlig for utvalget å vurdere behovet for særskilte regler om avtalebasert gjennomføring av reguleringsplaner (såkalte utbyggingsavtaler) i loven.

Utvalget forutsettes å kartlegge situasjonen og utviklingen i de andre nordiske land, og eventuelt andre land det kan være naturlig å hente opplysninger fra. Utvalget skal også undersøke om det er trekk i utviklingen av EU-regelverk som det vil være grunn til å ta hensyn til og eventuelt innarbeide i norsk regelverk. Utvalget skal også ha for øye annen internasjonal utvikling, for eksempel på området standardisering, som kan gi grunnlag for regelverksutviklingen. Utvalget forutsettes å trekke inn Norges Forskningsråds evaluering av lovendringene i 1997 i regelverksutviklingen. Utvalget har en funksjonstid på 3 år og vil levere en delinnstilling innen november 2003. For nærmere informasjon vises til utvalgets internett-adresse: <http://www.bygningslovutvalget.dep.no>.



Figur 5.7 Bosettingsmønster, Oslo. 2002

Kartet viser antall bosatte per rute 250 m x 250 m. Ikke fargelagte ruter/områder er uten bosetting. Befolkningsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data per 1. januar 2002.

6 Sosiale utfordringer i storbyene

Kulturelle og sosiale forskjeller bidrar til et positivt mangfold i storbyene. Samtidig viser undersøkelsene av levekår i storbyene at storbykommunene står overfor alvorlige sosiale utfordringer. Dette er først og fremst utfordringer knyttet til barn og unges oppvekst og levekår, rus, psykisk helse og sosiale tjenester, trygghet og tilbud om bolig til alle, språk og kultur. Det etniske mangfold i dagens Norge setter preg på storbyene, spesielt Oslo. Spørsmål om integrering av innvandrere gir omfattende utfordringer som gjelder kultur, oppvekst, arbeid, bolig og brukerorienterte tjenester.

I dette kapitlet blir det satt fokus på de sosiale utfordringene storbykommunene står overfor, og på variasjon og ulikhet innad i storbyene og mellom dem. Oslo har både de beste og de dårligste levekår i Norge (se kap. 3.7) og de største sosiale utfordringene. Andre storbyer og mellomstore byer har også sin andel av sosiale storbyproblemer. For hver utfordring er det nødvendig å se den enkelte bruker og hans eller hennes situasjon i sammenheng. Siden noen byområder har opphoping av levekårsproblemer, har erfaringer vist at det er både viktig og effektivt å se utfordringene i sammenheng og arbeide helhetlig med områderettede tiltak.

På det sosiale området er storbypolitikken mål å sikre alle mennesker likeverdige muligheter og en grunnleggende sosial og økonomisk velferd, gode levekår og en hverdag i trygghet. Da kan vi best utnytte hvert enkelt menneskes ressurser til kulturell og økonomisk vekst og gi alle muligheter for det gode liv. Dette er derfor en integrert del av en moderne, utviklingsorientert storbypolitikk.

6.1 Levekår og sosiale spørsmål i storbypolitikken

Det gode liv i storbyene bygger på den rike blandingen av de ulike funksjonene som storbyen har, og det store antallet mennesker som utveksler arbeid og tjenester nettopp der. Det har betydning for den som vil skape forretningsforbindelser,

utvikle kreative løsninger eller dyrke sosiale kontakter og kulturelle ideer. Men storbyens muligheter spiller også en viktig rolle for ulike vanskeligstilte grupper.

Storbyen er felles arena for mennesker med ytterst ulike forutsetninger, både – økonomisk, kulturelt og sosialt. Boligmarked, arbeidsmarked og marked for varer og tjenester er velutviklet og differensiert, jf. kapittel 3. Avhengighet av inntekt slår mer direkte ut på levekår enn i andre kommunetyper. For mennesker med lave inntekter er gode fellesskapsløsninger viktig for å kunne få glede av de mulighetene som storbyen gir. Det er et stort tilbud av aktivitet, kontakt og tjenester gjennom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter. Storbykommunene har ofte vært tidlig ute med å utvikle tjenestetilbud til befolkningen. Kommunene i storbyene er store organisasjoner som tilbyr velferdstjenester og organiserer kollektive goder. En forutsetning for et godt tilbud er at storbykommunene aktivt videreutvikler velferdstilbudet, og sørger for at det er godt organisert og målrettet.

Storbykommunene har hovedansvaret for velferdstjenestene i storbyene og er dermed en sentral aktør i arbeidet med å møte de sosiale utfordringene. De står nå overfor viktige oppgaver både når det gjelder brukerorientert utvikling av tjenestene og tilrettelegging for utvikling i regi av andre. For regjeringen er derfor dialog med storbykommunene en viktig del av arbeidet på dette feltet.

Grunnlaget for samfunnet og den enkeltes velferd ligger i de inntekter som skapes ved innsats i arbeidslivet. Regjeringen har derfor lagt arbeidslinjen, dvs. at flest mulig kan delta i arbeidslivet, som hovedgrunnlag for sin politikk. Dette er også fundamentet for de skatter og avgifter som staten og kommunene får inn og som utgjør det økonomiske grunnlag for trygdesystemet og offentlige tjenester. Det statlige trygdesystemet – Folkestrygden og andre trygdeordninger, bostøtte osv. skal sikre alle innbyggere, også de som av ulike grunner ikke deltar i arbeidslivet, en forsvarlig levestandard. Skatter og avgifter og overføringer fra staten – inntektssystemet – gir alle kommu-

nene et økonomisk grunnlag for å kunne levere lokale offentlige tjenester.

Befolkningens inntektsmuligheter og levekår avhenger av en rekke individuelle og mer samfunnsmessige faktorer, som helse og utdanning, men vil også variere med langsiktig næringsutvikling, bosettingsmønster og de mer kortsiktige konjunkturer. Her viser storbyene og deres omegnskommuner andre trekk enn i resten av landet med større individuell variasjon i levekår, men også større vekst og mer varierte arbeidsmuligheter. Storbyene står derfor overfor ulike oppgaver og utfordringer. Regjeringen vil satse på målrettede tiltak som er tilpasset ulike behov. Samarbeid med storbyene om gode løsninger som fungerer lokalt er viktig.

Kommunene har ansvar for organiseringen av mange sosiale tjenester til befolkningen, og supplerer i dag statens ansvar for velferdsordningene på flere punkter. Regjeringen vil modernisere velferdsordningene og oppgavefordelingen i offentlig sektor. Kommunene skal få ansvar, myndighet og økonomi til å løse oppgaver som best egner seg for lokal politikk og forvaltning. Dette er en forutsetning for et velfungerende lokaldemokrati. Regjeringen ønsker å samarbeide med storbyene om en best mulig oppgavefordeling og utforming av tjenester med brukeren i sentrum.

Regjeringen har de senere år i flere stortingsmeldinger og handlingsplaner tatt fatt på de største sosiale utfordringene; fattigdom, rusproblemer, psykisk helse, folkehelse, barnevern, barn og unges oppvekst og levekår, og bostedsløse. Regjeringen vil legge fram en boligmelding i løpet av høsten 2003 som tar opp ulike sider ved boligpolitikken. Ulike problemstillinger knyttet til det flerkulturelle samfunn vil bli drøftet i en melding som vil bli framlagt 2004.

6.2 Vanskeligstilte på boligmarkedet

Storbyenes ulike områder har ulike kvaliteter, og mennesker med ulike ønsker og ressurser kan velge å bosette seg i forskjellige strøk. Attraktive boliger og strøk prises høyt og hushold med svak økonomi kan måtte velge bosted som ikke tilfredsstiller deres ønsker og behov. Studenter eller andre med et kortsiktig behov kan akseptere et utemiljø eller en trang bolig som vil være problematisk for en barnefamilie. Boligpolitikken kan bidra til å holde slik sortering på et rimelig nivå. Attraktive strøk har ofte naturgitte fordeler, men gjerne også samfunnsskapt kvaliteter. Et mål for

alle norske storbyer har vært å utvikle boligstrøk til områder med gode kvaliteter og et variert boligtilbud. Dette er prinsipper for bolig- og byutviklingen som både på kort og lang sikt er viktig for å skape byer som det er godt å leve i for alle borgere.

Kommunen kan gjennom planlegging, økonomisk innsats og partnerskap med aktører i lokalmiljøet skape bymiljø med gode kvaliteter. Regjeringen ser det som en viktig oppgave for kommunene å legge til rette for en slik byutvikling og redusere uønsket ulikhet mellom bydeler. Særlig fokus må rettes mot tettbygde og nedslitte bområder og drabantbyene. Storbykommunene har lagt stor vekt på en variert bolig- og befolkningssammensetning i sine kommuneplaner, og kan vise til gode resultater på dette området. Både i våre naboland og ellers er problemene langt større. Dette er en situasjon som det er langt vanskeligere å komme ut av enn ved å forebygge. Gjennom samarbeid mellom staten (Husbanken) og storbyene ønsker regjeringen å legge vekt på dette også i årene som kommer.

Folk med vanlige inntekter, (se inntektsgruppene midt i fordelingen i tabell 3.3) kan velge i det brede boligtilbudet som finnes i norske storbyer. De kan prioritere boligkonsum svært høyt og skaffe en bolig med mange kvaliteter, eller velge nøkterne boliger med enklere standard. Presset på boligmarkedet synes imidlertid å føre til økte priser på svært nøkterne boliger og boliger med lavere standard. Det er alvorlig hvis mennesker må betale en urimelig stor andel av sin inntekt for å bo i nøkterne eller dårlige boliger.

Å legge til rette for økt boligbygging kan dempe presset og gi lettere markedsadgang for alle. Kommunene i storbyregionene har et ansvar for å samarbeide om planlegging og tilrettelegging av boligbygging og boligtilbud for grupper med særlige behov. Sammen med storbyene vil regjeringen legge til rette for tilstrekkelig boligbygging. Regjeringen vil gjennomgå boligpolitikken for å legge godt til rette for kommunalt engasjement. Regjeringen skal legge fram en boligmelding til høsten.

6.2.1 Fokus på svake grupper

Situasjonen for de svake gruppene i markedet er regjeringens hovedhensyn. Det er ulike grunner som økonomi, sosiale og fysiske forhold, foruten diskriminering som bidrar til at enkelte blir vanskeligstilte på boligmarkedet. Å være vanskeligstilt på boligmarkedet handler både om personer

som har problemer i forhold til å etablere seg og personer som har problemer i forhold til å bli boende. Presset på boligmarkedet i storbyene krever blant annet større ressurser for å beholde en bolig og for å etablere seg.

Regjeringen vil fokusere på etterspørselsevnen på boligmarkedet for de husstandene som i dag har den vanskeligste boligsituasjonen og legge vekt på å styrke denne. Å kjøpe seg eller leie bolig i storbyene er dyrt, og politiske tiltak kan ikke utviske slike forskjeller mellom by og land. Regjeringen vil i sitt arbeid med de boligpolitiske virkemidlene legge økt vekt på at boforhold og økonomi for vanskeligstilte i storbyene skal bli tilfredsstillende.

Det er et mål for regjeringen å legge til rette for at husstandene selv kan ivareta en trygg og stabil bosituasjon. Blant annet har regjeringen lagt til rette for at husstander med etableringsproblemer kan kjøpe egen bolig. Første januar 2003 innførte regjeringen Startlån. Startlånet er en forenkling av det tidligere kjøpslånet og etableringslånet. Startlånet administreres av kommunene. For å i møtekomme ulike utfordringer i kommunene og ulike behov blant brukerne, er det lagt opp til at kommunene kan utforme egne retningslinjer og variere utmåling etter behovet til lånesøker. Regjeringen har lagt vekt på at låneordningene skal forankres sterkere i det private markedet for å oppnå maksimal effekt. En arbeidsgruppe bestående av Finansnærings Hovedorganisasjon (FNH), Sparebankforeningen, staten, Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd (KBL) og Kommunens Sentralforbund (KS) utarbeidet en rapport med oppsummering og tilrådinger til hvordan et slik samarbeid kan finne sted. For personer med større betalingsvaner er det lagt opp til at kommunene kan innvilge inntil 100 prosent finansiering og eventuelt kombinere lånet med boligtilskudd. Rett til bostøtte bør også vurderes i sammenheng med betalingsevne og lånebehov. Regjeringen vil utvikle virkemidlene slik at de kan være en god hjelp i storbyenes boligstrategier. Kommunene trenger godt verktøy og finansielle muligheter når de skal tilrettelegge for vanskeligstilte – det gjelder både de boligøkonomiske virkemidlene, lovverket og tjenesteapparatet. Regjeringen vil legge fram nærmere vurderinger og forslag i boligmeldingen.

Botrygghet er viktig for husholdene. Det er derfor et viktig boligpolitisk mål å kunne bidra til mer forutsigbar boligøkonomi for husstander med permanente lave inntekter. En riktig innrettet bostøtteordning vil være et egnet virkemiddel.

Boks 6.1 Startlånet i storbyene

406 kommuner har innført startlåneordningen og 349 søkte om friske midler i 2003 – totalt 3,3 milliarder kroner til videreutlån. Alle storbyene har innført startlånordningen og har tatt opp til sammen 1,3 mrd kroner i lån fra Husbanken. Storbyene praktiserer ordningen noe forskjellig. Oslo og Trondheim har ikke lagt til noen egen rentemargin utover husbankrenten. De andre byene har påplussset 0,25 prosentpoeng på husbankrenten. Fredrikstad og Kristiansand benytter Husbankens generelle retningslinjer, mens de andre byene har utarbeidet egne retningslinjer. Bergen kommune er den eneste av storbyene som har satt et lånetak – dette er på 1 million kroner. De andre byene vurderer lånebehovet i hver enkelt sak. Kristiansand og Drammen har inngått samarbeid med lokale private kredittinstitusjoner.

Regjeringen ønsker å tilpasse bostøtten bedre til prisnivået i storbyene slik at den vil bidra til mål om botrygghet og god bolig for den enkelte. Dette er en problemstilling som vil bli drøftet videre i boligmeldingen.

De geografiske variasjonene i boutgifter er betydelige. I pressområdene vil boutgiftene i mange tilfeller overstige grensen for godkjente boutgifter i bostøtteordningen. Regjeringen vil derfor gjennomgå ordningen for å se hvordan den

Boks 6.2 Husbankens bostøtteordning

Bostøttens målsetting er i dag å bidra til at eldre, uføre og barnefamilier med svak økonomi skal kunne anskaffe eller bli boende i en god og hensiktsmessig bolig.

Boligutvalget som avga sin innstilling våren 2002 (NOU 2002:2, *Boligmarkedene og boligpolitikken*) går inn for endringer i bostøttens regelverk slik at flere kategorier boliger og husstander faller inn under ordningen. Blant annet foreslås det at bostøtten i større grad kan dekke boutgifter som i dag blir dekket ved hjelp av sosialhjelp til boligformål.

Boligutvalget foreslår også en geografisk differensiering av bostøttesatsene slik at bostøtten kan være et bedre virkemiddel i pressområder med høye boutgifter.

i større grad målrettes som et effektivt virkemiddel for lavinntektsgrupper også i pressområdene.

I storbyene er det mange boliger med heis som gir muligheter for brukbare boforhold, også for funksjonshemmede og eldre. Det er imidlertid en stor andel av boligmassen som ikke er tilgjengelig for mange funksjonshemmede. Dette gir mange utfordringer, både for individer som får begrenset sine muligheter på boligmarkedet og sin kontakt med andre, og for kommunenes tjenesteapparat. Regjeringen vil legge fram forslag til bedre koordinering av Rikstrygdeverkets og Husbankens ordninger for utbedring av boliger.

6.2.2 Bostedsløse

I 1997 var det om lag 6200 bostedsløse i Norge. Storbyene hadde om lag 25 prosent av landets befolkning, men opptil 70 prosent av landets bostedsløse. I Oslo var det vel 5 personer per tusen innbyggere som var bostedsløse, i Bergen over 3 og i mellomstore kommuner på landsbasis 0,6 bostedsløse per tusen innbygger. Mange bostedsløse er innflyttere til byene. Regjeringen vil gjennomføre en ny kartlegging av bostedsløshet for å bedre kunnskapsgrunnlaget om bostedsløshet og skaffe bedre oversikt over utfordrin-

Boks 6.3 Hvem er bostedsløse?

Registreringen av 6200 bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet ble gjort i 1997. Bostedsløse er i kartleggingen forstått som personer som:

- ikke disponerer en egen eid eller leid bolig og ikke har ordnet oppholdssted kommende natt
- er henvist til midlertidig botilbud (hospits, hotell, pensjonat, campingplass etc)
- holder til i institusjon (fengsel, behandlingsopphold), vedkommende har ikke bolig og det gjenstår mindre enn to måneder av oppholdet
- bor midlertidig hos venner og familier

Registreringen og prosjektets målgruppe er i samsvar med internasjonale definisjoner av bostedsløshet. Enkelte kommuner har etter 2000 foretatt en kartlegging som også omfatter bostedsløse. Denne kartleggingen finner mange sammenfallende resultater som undersøkelsen foretatt i 1997.

gene. Det skal gjennomføres en nasjonal kartlegging av omfanget av bostedsløshet, samt en studie av oppfølgingsbehov.

Om lag halvparten av alle bostedsløse har et rusproblem og 1/3 har et psykisk problem, men dette er delvis overlappende grupper. Videre viser undersøkelser at 1/3 først og fremst har et boligproblem og kan greie seg uten oppfølging, 1/3 har behov for bolig med oppfølging og resten har behov for behandling eller omfattende omsorgstil-

Boks 6.4 Prosjekt bostedsløse

Tiltak overfor bostedsløse har vært fragmentert og lite systematiske. Prosjekt bostedsløse ble igangsatt for å utvikle helhetlige og systematiske strategier for å motvirke og forebygge bostedsløshet. Erfaringene fra prosjektet, som avsluttes i 2004, skal danne grunnlaget for en nasjonal strategi mot bostedsløshet. Arbeidet med å utvikle denne strategien har allerede startet og vil omtales i boligmeldingen som regjeringen legger fram til høsten.

I prosjektet er det utviklet gode erfaringer på at eksisterende boliger i etablerte bomiljøer i stor grad kan benyttes. Mange av beboerne har behov for bo-oppfølging, utover ordinær husleiekontrakt. Prosjektet har vist at naboprotester kan møtes når tiltakene er godt forberedt. Utprøvingstiltakene viser at institusjonsideologi og særomsorg fortsatt er fremtredende, særlig for bostedsløse med rusproblemer. De fleste byene har i dag såkalte lavterskeltilbud som tilbys bostedsløse. Disse skal fungere som midlertidige oppholdssted. I praksis er dette delvis dyre og dårlige hospits-er som folk bor i over lengre perioder. Generelt har døgnovernattingssteder gått betydelig ned i Oslo, ikke minst i bydelen St.Hanshaugen/Ullevål som er deltaker i prosjektet (fra 35 pr år til ingen i 2002). Stavanger startet i 2002 et målrettet arbeid for å bosette hospitsbeboere i kommunale boliger. Tiltaket skal evalueres i slutten av 2003 og kommunen ser for seg et bedre tilbud for beboere og en økonomisk gevinst for kommunen.

Kompetanseheving er en viktig del av prosjektet og det er igangsatt videreutdanning i boligsosialt arbeid ved høyskolen i Trondheim med studenter fra de 7 byene, og de 3 organisasjonene som er med i prosjektet, samt fra Husbankens regionkontor. Fra 2003 skal dette være et åpent studium.

tak før de kan greie seg i egen bolig. Undersøkelser fra andre europeiske storbyer viser at omfanget av yngre bostedsløse øker og at det blir flere bostedsløse kvinner. De fleste bostedsløse i Norge er menn. Flertallet av disse er under 40 år.

St.meld. nr. 50 (1998-99) *Utjamningsmeldinga* signaliserte sterkere innsats mot bostedsløshet. Behovet for samordning mellom kommuner, statlige etater og departementene var sterkt fremhevet. Sju byer – Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen og Tromsø – og de humanitære organisasjonene Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens sosialtjeneste, samt Sosialdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken er nå med i et metodeutviklingsprosjekt: Prosjekt bostedsløse. Sammen skal de utvikle modeller for nye boligtilbud og tjenester. Prosjektet avsluttes i 2004. Regjeringen vil følge opp resultatene fra prosjektet ved å legge fram en nasjonal handlingsplan mot bostedsløshet.

Samarbeid mellom byene og nabokommunene skal ha et større fokus i det videre arbeidet. Strategier som kan bidra til å forebygge og forhindre utkastelser vil også få økt fokus framover.

6.2.3 Storbyenes strategier for vanskeligstilte på boligmarkedet

Det er flere husstander som bor trangt, har dårlig utemiljø eller anstrengt boøkonomi i storbyene enn i andre kommunetyper. Dette viser levekårsundersøkelsen fra 2001. Dårlige boforhold gjør seg i særlig grad gjeldende i Oslo, mens forholdene i Bergen, Stavanger og Trondheim er mer lik landsgjennomsnittet. Boforholdene i storbyenes omland er derimot bedre enn gjennomsnittet i Norge.

Kommunene har en viktig boligpolitisk oppgave med å bistå grupper med dårlige boforhold. Husbanken fikk etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 49 (1997-98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*, i oppdrag å stimulere og veilede kommunene i arbeid med lokale handlingsplaner for boligetablering. De fleste storbykommunene hadde også før denne tid egne meldinger og planer. Disse hadde i mindre grad en helhetlig tverrsektoriell tilnærming. De boligsosiale handlingsplanene er et viktig verktøy for dialog og samhandling mellom stat og kommune når utfordringene skal løses i praksis.

Kommunene foretar en kartlegging av boligbehov når de utarbeider den boligsosiale hand-

Boks 6.5 Boligsosiale handlingsplaner

En boligsosial handlingsplan er en tverrsektoriell handlingsplan. Husbanken har kunnet tilby tilskudd til delvis frikjøp av prosjektleder, og tilrettelagt med veiledning i en metodeperm og arbeidsseminar. Metoden som ble benyttet i Oslo kommune sitt arbeid med de bydelsvise boligprogrammene har gitt inspirasjon til Husbankens veiledningsopplegg.

Kristiansand og Tromsø fikk tilskudd til planarbeid i 2001. Kristiansand kommune vedtok sin plan høsten 2002. Tromsø kommune benytter anledningen til også å evaluere sin boligsosiale melding fra 1997, og vedtar sin plan våren 2003. Fredrikstad og Drammen fikk tilskudd i 2002 og er i ferd med å utarbeide en plan. Trondheim kommune fikk tilskudd til å foreta kartlegging som skal inngå som faktagrunnlag i kommunens boligprogram som legges fram i løpet av 2003.

lingsplanen. Brukere som er i kontakt med kommunenes tjenesteapparat og som tjenesteyterne mener har et boligbehov kartlegges. Kartleggingen har avdekket to hovedgrupper med store boligbehov. Den ene gruppen domineres av yngre, enslige menn. De har ofte problemer i form av rus og psykiske lidelser. Tilknyttingen til boligmarkedet er svak ved at de enten mangler bolig helt, eller har en leiebolig de kan miste dersom det ikke iverksettes tiltak. I denne gruppen er mange sosialhjelpsmottakere. Den andre store gruppen er eldre. Denne gruppen domineres av enslige kvinner. Boligproblemet deres består ofte i at boligen ikke er tilpasset deres funksjonsnivå. Mange har lav inntekt, men de eier ofte en bolig av stor verdi.

Den boligsosiale handlingsplanen gir kommunen mulighet til å se statlige og kommunale virkemidler i sammenheng. De fleste kommuner har avdekket et behov for og vist strategier for å fremskaffe flere utleieboliger for vanskeligstilte. Kristiansand kommune har også fokusert på hvordan de kan få større sirkulasjon i den kommunale boligmassen ved å tilby beboere i kommunale boliger hjelp til å kjøpe egen bolig. Startlånet vil være et viktig virkemiddel i en slik strategi. Arbeidsmarkedstiltak og låne- og tilskuddsmidler til kjøp av bolig kan vurderes i sammenheng. Mange vanskeligstilte har behov for oppfølging i

boligen. Det er behov for nye metoder og utvikling av tjenesteapparatet for å møte dette behovet. En del kommuner har i sine planer fokusert på organisering av kommunens boligjenester. I Oslo kommune er tildelingen av kommunale boliger omorganisert. Bydelene disponerer i større grad de kommunale boligene i bydelen. Bosetting av store flyktningefamilier er et spesielt problem i Oslo.

Arbeidet med de boligsosiale handlingsplanene legger grunnlaget for en bedre dialog mellom stat og kommune og mer målrettet virkemiddelbruk.

6.3 Fattigdom i storbyene

Regjeringen legger stor vekt på å sette inn tiltak for den delen av befolkningen som har lav inntekt og lever i fattigdom, se *Tiltaksplan mot fattigdom*, St.meld. nr. 6 (2001 – 2002). Ekstrem lavinntekt dvs. under 50 prosent av medianinntekten, er blant storbyene i dag først og fremst et Osloproblem, se tabell 6.2. Den negative utviklingen man

hadde i 10-årsperioden 1986 – 1996 ser ut til å ha stoppet opp også i Oslo, men det er en spesiell utfordring å redusere andelen med lav inntekt i Oslo.

I boks 6.6 gjengis tiltaksplanens fattigdomsdefinisjon og lavinntektsgrenser. Til sammenlikning vises folketrygdens minstepensjon i samme år.

De som har en inntekt noe over lavinntektsgrensen vil kunne oppleve fattigdom dersom de har nødvendige utgifter ut over det vanlige. Forskjellen mellom Oslo og de tre andre største byene er mindre dersom det brukes en mindre streng avgrensning av lavinntektsgruppen, jf. andel med 60 og 70 pst av medianinntekten. De tre byene Stavanger, Bergen og Trondheim ligger samlet sett godt an i forhold til landet for øvrig.

Utfordringen i Oslo er særlig stor også fordi inntektsforskjellene der er store. Fattigdom er et spørsmål om en har penger nok til å få dekket grunnleggende velferdsbehov. For den fattiges opplevelse av fattigdom spiller også andres synlige rikdom en rolle (jf også vedlegg 3). Høyt prisnivå i storbyene gir også spesielle utfordringer.

Tabell 6.1 Andelen personer med husholdningsinntekt per forbruksenhet (OECD-skala) under hhv. 50, 60 og 70 prosent av median inntekten for alle personer. 1986, 1996 og 2000. Prosent. Eksklusive studenthushold og personer med brutto finansformue per forbruksenhet større enn kr 50 000. Disse defineres her som ikke-fattige, men er fortsatt en del av den totale populasjonen¹.

	Regiontype				
	I alt	Oslo	Stavanger, Bergen og Trondheim	Sentrale kommuner	Øvrige kommuner
1986					
p50	2,1	2,6	2,0	1,7	3,5
p60	6,5	6,2	5,8	5,7	11,0
p70	12,3	10,7	11,4	11,6	17,5
1996					
p50	3,0	5,5	2,4	2,5	3,2
p60	6,7	9,5	7,3	6,1	6,9
p70	11,9	14,5	12,8	11,3	11,9
2000					
p50	2,9	5,6	2,4	2,5	3,0
p60	5,8	7,8	5,1	5,5	6,6
p70	10,6	12,1	10,3	10,2	11,7

¹ Pga. litt forskjellige inntektsbegreper er andelen med lavinntekt litt høyere i denne tabellen enn i tiltaksplanen mot fattigdom.

Kilde: Tabeller med kommentarer fra Seksjon for inntekts- og lønnsstatistikk Statistisk sentralbyrå 2002. Se også vedlegg 3.

Boks 6.6 Fattigdom i Norge

Fattige: personer med så lav inntekt, eventuelt i kombinasjon med høye nødvendige utgifter til sykdom, funksjonshemning mv., at de i en vedvarende periode ikke får dekket grunnleggende

velferdsbehov, eller opplever dårlige levekår og sosial utstøtning. (St.meld. nr. 6 (2001 – 2002) *Tiltaksplan mot fattigdom.*)

Tabell 6.2 Lavinntektsgrenser i år 2000 for ulike husholdningstyper*)

Husholdningstype	Kroner	Husholdningstype	Kroner
Enslig	77 000	To voksne	132 000
Enslig forsørger med 1 barn	116 000	To voksne med 1 barn	170 000
Enslig forsørger med 2 barn	155 000	To voksne med 2 barn	209 000
Enslig forsørger med 3 barn	193 000	To voksne med 3 barn	248 000

*) 50 prosent av medianinntekten per forbruksenhet regnet etter OECD-skalaen.

Inntekten er inntekt etter skatt. Overføringer er inkludert. (St.meld nr. 6 (2001 – 2002) Tiltaksplan mot fattigdom.)

Minstepensjonen**) for en enslig i år 2000: ca kr 86.000.

Minstepensjon**) for person som var født ufør eller ble ufør før fylte 26 år: ca kr 115.000

**) Skatt ikke trukket fra. Overføringer ikke inkludert.

6.3.1 Lavinntektsgrupper og fattigdomsproblemer

Personer med vedvarende lav inntekt har gjennomgående svak tilknytning til arbeidslivet og er i stor grad avhengige av offentlige stønader. Følgende grupper er overrepresentert blant personer med vedvarende lav inntekt: Småbarnsfamilier, herunder enslige forsørgere, enslige under 45 år, sosialhjelpsmottakere og innvandrere fra ikke-vestlige land. Ikke-vestlige innvandrere har lavere yrkesdeltakelse og høyere arbeidsløshet enn befolkningen for øvrig. Dette har sammenheng både med lavt utdanningsnivå og diskriminering – de har vanskeligere for å få jobb enn andre med tilsvarende kvalifikasjoner. Personer med lav utdanning er mer utsatt for arbeidsløshet enn andre og er overrepresentert i lavinntektsgruppen. Psykisk sykdom, eventuelt i kombinasjon med rusmiddelproblemer, kan være en medvirkende årsak til fattigdom som følge av de problemer sykdommen skaper for utdanning, arbeid, sosial etablering og evne til å ta vare på seg selv.

Personer med nedsatt funksjonsevne har lavere yrkesdeltakelse enn befolkningen for øvrig. De har i liten grad inntekt under lavinntektsgrensen, men mange befinner seg like over og har i mange tilfeller store nødvendige utgifter pga. funksjonshemningen. Nødvendige ekstrautgifter som ikke refunderes av det offentlige må trekkes fra når en beregner hvilken inntekt som er disponibel for de vanlige leveomkostninger som alle

har. Slike utgifter registreres ikke i løpende statistikk. Dette gjelder utgifter til helse- og sosialtjenester og medisiner, samt merutgifter til bolig pga. spesielle behov, merutgifter til det å ha barn, merutgifter i forbindelse med sosiale aktiviteter og merutgifter til transport. En overvekt av grunnstønadsmottakere med dårlige levekår bor i større byer og det sentrale Østlandsområdet.

Oslo og Osloregionen står i en særstilling i landet når det gjelder høye boligpriser og boutgifter. Det kan føre mange av de med lave inntekter inn under fattigdomsgrensen. Innvandrere fra Tyrkia, Somalia, Pakistan og Thailand har klart lavere utdanning enn befolkningen for øvrig, og er overrepresentert i Oslo og andre storbyer. Mange ikke-vestlige kvinner har liten eller ingen utdanning. Innvandrere fra Filippinene, Polen, India, Kina og Iran i aldersgruppen 30-44 år har derimot høyere utdanning enn gjennomsnittet av alle i Norge i denne aldersgruppen. (I skoleåret 1999/2000 var 6,8 pst. av elevene i grunnskolen og 4,4 pst. av elevene i videregående skole i Norge minoritetsspråklige. Tilsvarende tall for Oslo var henholdsvis 28,5 og 22,0 pst.)

I rapporten «Familieprosjektet – arbeid som veien til bedre levekår» (Oslo kommune, Bydel Sagene-Torshov, 2002) heter det at nesten alle gifte familier med sosialhjelp var innvandrerfamilier. I rapporten «Barnefamilier – Fra hospits til varig bosetting» (Arne Holm og Dag Yttri, Norges byggforskingsinstitutt, 2002) sies det at storparten, trolig over 90 pst., av familiene i hospits er

flyktninger eller innvandrere. Oslo kommune opplyser at ingen barn bor på hospits i 2003.

I en rapport om arbeidsløse sosialhjelpsmottakere («Veien fra sosialhjelp til arbeid», Oslo kommune, bydel Sagene-Torshov, desember 2000.) fra Bydel Sagene-Torshov sies det at økningen i antall sosialhjelpsmottakere etter 1980 også skyldes nye former for rusmisbruk og ikke minst deinstitusjonaliseringen som førte mange brukere fra psykiatriske institusjoner, herberger og alkoholistinstitusjoner til den «åpne» omsorgen og til sosialhjelpen.

Det har vært reist spørsmål om noe av forklaringen på at en relativt høy andel av Oslos befolkning har svært lav inntekt i noen grad skyldes tilflytting fra andre kommuner. Statistisk sentralbyrås undersøkelser av flyttemønstre for sosialhjelpsmottakere gir en viss støtte for denne antakelsen (Lars Østby, SSB 2003, upublisert notat). Senterkommunene i alle storbyregionene opplever en viss netto innflytting av sosialhjelpsmottakere, men det er særlig Oslo by som er en stor nettomottaker av sosialhjelpsklienter. Man vet imidlertid ikke hvor mange av disse som mottar sosialhjelp over lengre tid. I forhold til det samlede antall sosialhjelpsmottakere hvert år utgjør innflytterne en liten andel. Det er også vist at flyttemønsteret til en annen gruppe med gjennomgående lav inntekt (ikke-vestlige innvandrere) bidrar til en konsentrasjon av denne gruppen i Oslo.

De inntektsdataene som er brukt i tabell 6.2, inkluderer offentlige overføringer, inkludert økonomisk sosialhjelp. At så mange, særlig i Oslo, likevel har en inntekt under lavinntektsgrensen, viser at velferdsordningene og arbeidsmarkedet ikke fungerer godt nok. Dette er en utfordring både til statlige og kommunale myndigheter.

6.3.2 Mål og strategier i arbeidet mot fattigdom

Det er i Tiltaksplan mot fattigdom redegjort for at regjeringens tiltak mot fattigdom vil bygge innsatsen på følgende strategier:

- arbeid – styrke selvforsørgelse og tilknytning til arbeidslivet
- målretting av velferdstjenester
- sosial inkludering

Tiltak for å få flere i arbeid

Arbeid er viktigste strategi i arbeidet med å bekjempe fattigdomsproblemet. Regjeringen vil

derfor målrette 1 000 plasser i arbeidsmarkedstiltak for langtids sosialhjelpsmottakere. Ungdom under 25 år og enslige forsørgere som er langtidsmottakere av sosialhjelp skal prioriteres. Plassene vil i stor grad bli fordelt til enkelte bydeler i Oslo og andre storbykommuner med et høyt antall langtidsmottakere av sosialhjelp. Regjeringen vil også målrette 300 tiltaksplasser til arbeidsmarkedsrettet kvalifisering for innvandrere. Det vil også her være aktuelt å legge en stor andel av plassene til Oslo og andre storbykommuner. Tiltaksplassene for innvandrere vil være et viktig virkemiddel for å styrke kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet for innvandrere og flyktninger.

Bedre målretting av velferdsordningene

Til tross for et godt utbygd velferdssystem faller enkeltpersoner, ofte med langvarige og omfattende hjelpebehov, utenfor. Regjeringen vil derfor målrette velferdsordningene for å gi bedre og tidligere hjelp til de som trenger det mest. Bostedsløshet er et problem som i særlig grad rammer storbyene. Som ledd i arbeidet med å forebygge bostedsløshet, vil regjeringen styrke og utvikle oppfølgingstjenester i bolig i storbykommunene. Høye boutgifter er et annet problem som i særlig grad rammer i storbyene. For å bedre situasjonen for barnefamilier med høye boutgifter har regjeringen fjernet finansieringskravet i bostøtteordningen for denne gruppen. Det er avsatt 77 millioner kroner til dette formålet i 2003.

Sosial inkludering

Å leve i fattigdom over tid innebærer å måtte avstå fra materielle goder, men kan også medføre manglende deltakelse i viktige sosiale og kulturelle fellesskap. Sosial tilhørighet og deltakelse er ikke bare et gode i seg selv, men også en forutsetning for å kunne ta ansvar for eget liv. For barn og unge er deltakelse og tilhørighet til familie, skole- og fritidsmiljø forutsetninger for en god oppvekst og senere et godt liv. Regjeringen vil derfor styrke tilskuddsordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn». Regjeringen vil også øke innsatsen for å hindre at ungdom faller ut av videregående opplæring. Oppfølgingstjenestens arbeid skal styrkes. Det vil i første omgang være aktuelt å starte med noen utvalgte regioner, herunder Oslo og/eller andre storbyer.

Måltrettet sosialt arbeid

Oslo har rapportert gode erfaringer med måltrettet sosialt arbeid. Det gjelder særlig i forhold til arbeidsledige sosialhjelpsmottakere som kan komme i kvalifisering dersom de får bistand til jobbsøk og aktiv kvalifisering i stedet for aktiv sosialhjelp. I en annen rapport rapporteres det om gode resultater når det sosiale arbeidet rettes inn mot begge ektefeller («familiebehandling»). På bakgrunn av grunnstønadsundersøkelsen tok Sosialdepartementet initiativ til et prosjekt i Bydel Sagene-Torshov for å utvikle mer treffsikre tiltak for grunnstønadmottakere med de dårligste levekårene. Rapporten fra prosjektet er nylig kommet. Den foreslår også forbedringer i offentlige ordninger. Forslagene blir vurdert av Sosialdepartementet.

6.4 Arbeidsledighet og kvalifisering

Situasjonen på arbeidsmarkedet har forverret seg siden sommeren 2001. Arbeidsledigheten er nå høyere i storbyene enn i landet som helhet, og høyere i storbyene enn i storbyenes omegnskommuner. Størst økning finnes i byene på Østlandet (Oslo, Drammen og Fredrikstad), mens byene nordpå (Tromsø og Bodø) kommer best ut. Forskjellene innad i Osloregionen er påfallende, med en særlig lav arbeidsledighet i indre vest (Bærum) og ytre vest (Asker, Røyken, Hurum). Arbeidsledigheten i 2002 var i underkant av 2 prosent i disse områdene totalt sett, mens bydelene i Oslo ytre vest hadde en ledighet på rundt 2,5 prosent. Innad i Oslo var ledigheten høyere enn landsgjennomsnittet i de indre østlige bydelene (5,7 prosent) og i de nye drabantbyene i ytre øst (4,1 prosent). Ledigheten i Oslo indre øst ble mer enn halvert fra mai 1996 til mai 2001. Ledighetsøkningen fra 2001 til 2002 har vært størst i de vestlige bydelene, mens Oslo indre øst ikke har hatt så sterk økning. Alle bydelene i Oslo har hatt en ledighetsøkning over landsgjennomsnittet.

Sysselsettingsveksten i Oslo-regionen (og særlig i Oslo) var lenge særlig sterk, men nå er tilbakegangen sterk. Ved utgangen av 2002 var 4,0 prosent av arbeidsstyrken i Oslo registrert som arbeidsledig, og 3,4 prosent av arbeidsstyrken i hele landet (Aetat 2003). Oslo har i løpet av kort tid gått fra å være et fylke med en ledighet rundt gjennomsnittet til å være blant fylkene med høyest ledighet. Sterk økning i ledigheten i Oslo og Akershus høsten 2001 var i hovedsak en virkning

av konkurser og nedbemanning innen IKT-sektoren. I 2002 har økningen vært særlig stor innenfor administrativt og humanistisk arbeid, samt i naturvitenskapelige yrker (Aetat 2002). Ikke minst bekymringsfull er den markerte økningen i langtidsledigheten. I prosent av alle ledige har langtidsledigheten vært høyere i Oslo enn i noe annet fylke det siste året.

Sårbare grupper

Forverring av situasjonen på arbeidsmarkedet kan i særlig grad ramme grupper som er spesielt sårbare for endringer i konjunktorene, slik som ikke-vestlige innvandrere og personer med helseproblemer. Når det er mangel på arbeidskraft, vil erfaringsmessig arbeidsgiverne lettere akseptere arbeidstakere de er usikre på. Fra november 2001 til november 2002 steg den registrerte arbeidsledigheten blant førstegenerasjons ikke-vestlige innvandrere i Oslo fra 4,7 til 5,9 prosent (i prosent av hele befolkningen 16-74 år). For alle bosatte steg den fra 2,3 til 3,0 prosent. Per november 2002 var en tredjedel av de arbeidsledige i Oslo førstegenerasjons ikke-vestlige innvandrere. Arbeidsledighet blant ikke-vestlige innvandrere i Oslo var omtrent som i andre deler av landet, i motsetning til ledighetsnivået totalt sett. Det er imidlertid store etniske forskjeller, med høy ledighet blant somaliere og lav ledighet blant tamiler.

Diskriminering på arbeidsmarkedet

Innvandrere rammes av diskriminering og skepsis. De får ofte ikke godkjent medbragt kompetanse, og er ofte å finne i jobber de er overkvalifisert for. Arbeidsplassen er den viktigste arenaen for kontakt mellom etniske nordmenn og innvandrere. Fire av ti har en eller annen form for kontakt med innvandrere gjennom arbeidsplassen. Å lykkes bedre med å tilby innvandrere jobb er derfor sentralt i regjeringens integreringspolitikk. I storbyene og deres omland er det et stort og variert arbeidsliv med bruk for en mangfoldig kompetanse. Der er også et betydelig antall jobber der kompetansekravene er beskjedne, men arbeidsvilkårene kan være usikre. Staten, storbyene og næringslivets organisasjoner satser aktivt på å rekruttere innvandrere til ledige jobber og har tiltaksplaner mot diskriminering. Flere trekk ved storbyene kan gjøre det lettere for innvandrere å finne arbeid. Variasjonsbredden i yrker er stor, og der er en større andel stillinger i tjenesteytende næringer. I flere av disse er kravet til formell

utdanning og norskkunnskaper mindre, for eksempel innen renhold. Dette er en antatt fordel for særlig nyankomne med svake norskkunnskaper. Et stort rengjøringsfirma har ca. 1800 ansatte i Oslo, hvorav 1320 med minoritetsbakgrunn. Hele 10 prosent av Oslos ikke-vestlige førstegenerasjons innvandrere jobber med rengjøring, mot 1,4 prosent av alle. Muligheten til å kvalifisere seg til en framtidsrettet jobb er viktig. Et godt tilrettelagt kvalifiseringssystem er viktig for å gi vanskeligstilte muligheter til et godt liv.

Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere

Regjeringen fremmet i desember 2002 forslag om en ny lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003)). Lovforslaget skal etter planen behandles av Stortinget våren 2003.

Ifølge lovforslaget skal nyankomne innvandrere få et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram av kommunen snarest mulig etter bosetting i kommunen. Formålet med lovforslaget er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet. Hensikten er videre å gi kommunene en bedre rettslig ramme i sitt integreringsarbeid overfor nyankomne innvandrere. Lovforslagets målgruppe er i hovedsak flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente til disse gruppene. Disse skal ha rett og plikt til å delta i programmet.

Hovedelementene i introduksjonsprogrammet skal være opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Sentralt ved utformingen av programmet er kartlegging av deltakernes bakgrunn, individuelle kvalifiseringsplaner og tett oppfølging av den enkelte. Introduksjonsprogrammet skal være en heldagsbeskjeftigelse og helårlig. Programmene skal som hovedregel ikke vare lenger enn to år. Personer som deltar i introduksjonsprogram skal ha krav på en bestemt økonomisk ytelse – introduksjonsstønad. Introduksjonsstønaden er foreslått satt til to ganger folketrygdens grunnbeløp på årsbasis. Kommunene skal ha hovedansvar for introduksjonsprogrammene. Introduksjonsordningen forutsetter at kommunen har et utstrakt samarbeid med Aetat. Utlendingsdirektoratet vil ha hovedansvaret for å følge opp kommunene i forbindelse med innføring av introduksjonsprogram.

Det foreslås at loven skal tre i kraft som en frivillig ordning for kommunene fra 1. september

2003, og som en obligatorisk ordning fra 1. september 2004.

Bedre samordning

Å sikre at en stor andel av de unge gjennomfører videregående opplæring er av stor viktighet for å legge til rette for deltakelse i arbeidslivet. I storbyene, med sine tallmessig betydelige grupper sosialhjelpsklienter, fattige, arbeidsledige og rusmisbrukere, vil samordningen av tiltakene i sosialetaten, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten være særlig krevende og viktig. I det videre arbeidet med SATS vil det også bli vurdert ytterligere tiltak for utvikling av en brukerrettet kvalifisering og sosialtjeneste.

6.5 Rus-problemer

Regjeringen la i oktober 2002 fram en egen Handlingsplan mot rusmiddelproblemer. Handlingsplanen er av generell karakter og tiltakene skiller i liten grad mellom mindre og større kommuner. Blant de store utfordringene i dagens rusmiddelpolitikk er å:

- føre en samordnet politikk som reduserer rusmiddelproblemene
- styrke kontrollen med ulovlig produksjon, innførsel og omsetning av rusmidler
- styrke den forebyggende innsatsen i kommunene og lokalsamfunnene
- sikre misbrukere og deres pårørende god hjelp og omsorg

I handlingsplanen vektlegges i betydelig grad at rusmiddelpolitikken skal utformes, forankres og utøves i lokalsamfunnene. Særlig gjelder dette den forebyggende innsatsen, men nærmiljøets betydning understrekes også som et viktig prinsipp i Rusreform II. Samtidig er det avgjørende at tilbudet om behandling og rehabilitering er likeverdig og uavhengig av geografi.

Det siste tiåret har anslaget av tunge rusmiddelmisbrukere økt fra ca. 6 000 til 10 000 – 14 000 (gjelder ikke alkoholmisbrukere). Det har også vært en betydelig økning i antall personer som oppgir at de noen gang har brukt ulike rusmidler. Økningen har stagnert og gått noe tilbake de tre siste år. Foruten den relative økning, er det blitt enda tydeligere at dette i svært mange tilfeller er personer med en generell dårlig helsetilstand og svært ofte har de også psykiske lidelser. Kombinasjonen av disse forhold utløser oftest nye pro-

blemer og behov for mange slags hjelpetjenester. Problemene er sammensatte og det er av avgjørende betydning å sørge for at tilbudene er koordinert og sammenhengende. Kriminalitet relatert til rusmisbruk har økt de siste årene. Dette krever et mer forpliktende forvaltningssamarbeid mellom helse, rus- og kriminalomsorg.

Storbyenes utfordringer knyttet til mange personer med sammensatte sosiale problemer, eksempelvis knyttet til rusmiddelmisbruk, psykiske lidelser og bostedsløshet synliggjør behovet for en tiltakskjede med tett samarbeid mellom ulike sektorer, etater og organisatoriske nivåer. Dette er det sterkeste eksemplet på viktigheten av å utvikle en helhetlig tilnærming til brukerne av den offentlige tjenesteyting. Prinsippet har gyldighet også i forebyggende sammenheng for dem som ikke har like omfattende problemer som de mest vanskeligstilte.

Kunnskapen om innvandreres bruk av rusmidler er begrenset. Enkelte indikasjoner tyder på at antallet personer med innvandrerbakgrunn i narkotikamiljøet øker. Ikke etniske nordmenn utgjør en stadig mer synlig del av gatemiljøet, ikke minst i hovedstaden. Blant voksne med innvandrerbakgrunn er omfanget mindre enn i befolkningen for øvrig, mens andre- og tredjegenasjons innvandrere har et høyere forbruk enn foreldregenerasjonen. På omsetningssiden synes de å være overrepresentert.

Det har blitt antatt som en generell oppfatning at utbredelsen av rusmiddelproblemer er større i byene, og særlig i de største byene, enn i landet for øvrig. Det er imidlertid lite tilgjengelig statistikk som kan gi et detaljert bilde av denne situasjonen. En undersøkelse foretatt av SIRIUS i 1995 (*SIFA-rapport nr. 1/95*) indikerer at de største byene, og spesielt Oslo, har flere rusmisbrukere enn andre kommuner. Alkoholforbruket er større i Oslo enn i de 10 nest største byene, som igjen har et større forbruk enn resten av landet. I de senere år har det derimot vært en klar utvikling at illegale rusmidler er blitt tilgjengelig i alle deler av landet. Det er også grunn til å anta at bruken er tilsvarende.

Rusmidler i Norge viser antall ungdom som oppgir at de noen gang har brukt ulike typer legale og illegale rusmidler. Her framgår det imidlertid ikke lokale eller regionale forskjeller, med unntak av Oslo. Sammenlignet med resten av landet, er det flere unge som oppgir å bruke illegale rusmidler i Oslo. Langt flere ungdommer i Oslo bruker cannabis. Sammenlignet med ungdom i landet som helhet, var det i 2002 mer enn dobbelt så mange i Oslo som hadde brukt cannabis i løpet

av siste halvår (Statens institutt for rusmiddelforskning 2003). Andelen som har brukt mer alvorlige former for narkotika som amfetamin, ecstasy m.m. er også høyere i Oslo. Når det gjelder alkohol, er prosentandelen blant ungdom i Oslo som oppgir at de har drukket alkohol tilnærmet likt, eller noe lavere, enn landet for øvrig. Ungdom i Oslo har imidlertid inntatt mer alkohol enn gjennomsnittlig for resten av landet. Innad i Oslo har noen undersøkelser funnet et høyere forbruk av alkohol blant ungdom i de vestlige enn i de østlige bydelene (Grøtvedt og Gimmedstad 2002). Det er sammenheng mellom misbruk av alkohol og narkotika og psykiske helseproblemer. Det er flest i Oslo og andre større byer som drikker alkohol 2-3 ganger i uka eller mer (Dalgard mfl. 2002: 253).

Det har vært en klar økning i andelen som har brukt forskjellige narkotiske stoffer fra første halvdel av 1990-tallet til 2002, både i Oslo og i landet for øvrig. Økningen i narkotikabruken har likevel vært sterkere i andre deler av landet enn i Oslo, slik at forskjellene mellom Oslo og resten av landet har blitt mindre (Skretting 2001). Den samme tendensen til sterkere vekst utenfor hovedstadsområdet er påvist blant intravenøse rusmiddelmisbrukere (Bretteville-Jensen og Ødegård 1999). Fra slutten av 1990-tallet har det vært tegn til en utflating og i det siste en viss nedgang i narkotikabruken blant ungdom. Den samme utviklingstendensen gjelder bruken av alkohol i denne aldersgruppen.

Kripas oversikt over antall narkotikabeslag er en annen indikator som også viser samme tendens. Narkotikaproblemer er i mindre grad kun et byfenomen, men er representert i alle deler av landet. Tallene viser at Oslo dominerer, men med unntak av LSD (kan imidlertid ikke vektlegges fordi antall beslag er så få), har den prosentvise andel beslag gjort i Oslo vist en merkbar nedgang de siste år.

Fram til 1998 var det flere som døde av overdoser i Oslo enn i resten av landet. Fra og med 1998 har det imidlertid vært flest overdoser utenfor Oslo, og denne tendensen har vist en klar stigning (fra to flere i 1998 til 108 flere utenfor Oslo i 2001). Disse tallene er fordelt på politidistrikter, og viser med noen unntak at dette først og fremst er et byfenomen, men ikke nødvendigvis et storbyfenomen. Blant annet er tallene forholdsmessig høye i Haugesund, Larvik, Arendal og Øvre-Eiker, mens for eksempel Trondheim har forholdsvis lave tall. Tallene er imidlertid små og varierende fra år til år, og det er vanskelig å trekke absolutte slutninger ut av tallene.

Statistisk sentralbyrås oversikt over antall sosialhjelpsmottakere viser store kommunevis forskjeller. Det er en klar tendens til at andelen sosialhjelpsmottakere øker med økende innbyggertall. Oslo og de fire nest største byene hadde i 2001 den høyeste andelen innbyggere i alderen 20-66 år som hadde mottatt økonomisk sosialhjelp, jf. Kommuneøkonomiproposisjonen 2003. En stor andel av kommunenes sosialhjelpsutgifter kan knyttes til mennesker med rus eller psykiatriske problemer. SIRIUS anslår at 23 prosent av sosialhjelpsmottakerene har et rusproblem, 18 prosent har en psykisk lidelse og 6 prosent har dobbeltdiagnoser. I forbindelse med rusreformene er det oppgitt at i alle fall 1/3 av tilbudene for rusmiddelmisbrukere ligger i Oslo. Dette viser at Oslo har et variert og omfattende tiltaksapparat, men det viser i seg selv ikke at en tilsvarende andel av rusproblemene finnes i Oslo.

De regionale forskjellene i antall ansatte i sosialtjenesten er store. Oslo har best dekning i forhold til folketall med 2,8 årsverk pr 1000 innbyggere, mens Møre og Romsdal har lavest dekning med 0,9 årsverk. I tillegg til Handlingsplanen mot rusmiddelproblemer og Tiltaksplanen mot fattigdom, samarbeider regjeringen med flere storbyer i Prosjekt bostedsløse (se boks 6.4). Det skal i løpet av prosjektet prøves ut ulike typer bolig- og oppfølgingstiltak. Husbanken gir første prioritet til boligprosjekter fra kommunene som skal løse behov hos bostedsløse. I en oversikt fra 1997 opereres det med 6.200 personer uten fast bolig for hele landet. Ca. 40 prosent av disse oppholder seg i Oslo, mens de øvrige i hovedsak er fordelt på de øvrige større byene. En betydelig andel av disse er personer med rus- og/eller psykiske problemer.

Samlet viser dette at tilgang på og bruk av illegale rusmidler ikke bare er et byfenomen, og at rekruttering foregår uavhengig av kommunenes størrelse. Det er likevel grunn til å anta det er en viss opphoping av personer med langvarig og etablert misbruk og med de tyngste og sammensatte problemer i de større byene.

Regjeringen varslet i Sem-erklæringen at de i det videre arbeidet med inntektssystemet ville legge særlig vekt på at kommunenes utgiftsbehov knyttet til rus og psykiatri skulle bli tatt tilstrekkelig hensyn til, slik at kommuner som har en høy andel mennesker med rus eller psykiatriske problemer får kompensasjon for merutgiften. Statens institutt for rusmiddelforskning har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet analysert variasjonene i kommunenes utgiftsbehov

knyttet til rus og psykiatri. Formålet med prosjektet har vært å undersøke om kriteriene i dagens inntektssystem på en god nok måte ivaretar det forhold at kostnadene innen rus- og psykiatrisektoren varierer mellom kommunene, samt kartlegge/utrede egne kriterier for disse tjenestene. Regjeringen vil presentere resultatene fra prosjektet i kommuneproposisjonen for 2004.

Regjeringens hovedmål for rusmiddelpolitikken er å få en betydelig reduksjon i de sosiale og helsemessige skadene av rusmiddelbruk. Målet skal nås gjennom et strategisk arbeid med tiltak som regulerer tilbudet av – og påvirker etterspørselen etter – rusmidler, og gjennom behandling og skadereduksjon. Det skal legges særlig vekt på tiltak hvor behovene og nøden er størst, og på de områder hvor tiltakene kan dokumentere best effekt. Rusmiddelpolitikken utøves på flere arenaer og forvaltningsnivåer. Samarbeid, samordning og kvalitetssikring av tiltakene er helt nødvendig for at innsatsen skal ha effekt både nasjonalt og lokalt. Innsatsen på feltet må utgjøre en sammenhengende tiltakskjede hvor foreldre, nærmiljø, frivillige organisasjoner, kommunale, fylkeskommunale og statlige innsatser danner en kjede av tiltak som utfyller hverandre. Det er viktig å øke bevisstheten og styrke kompetansen til de som direkte eller indirekte arbeider med rusmiddelrelaterte problemstillinger, og da særlig på lokalt og regionalt nivå.

Handlingsplanen mot rusmiddelproblemer vektlegger forankring i lokalsamfunnet som en viktig premiss. Dette gjelder både for det forebyggende arbeidet, og for omsorg og rehabilitering. Goder som er av rettighetsmessig karakter skal selvsagt være uavhengig av hvor en bor. Utover det vil det være naturlig og ønskelig med lokale variasjoner og tilpasninger. Det er ikke usannsynlig at større kommuner med flere rusmiddelmisbrukere vil etablere mer omfattende og spesialiserte tilbud, enn mindre kommuner hvor etterspørselen er mindre. Dette kan innebære en viss tilflyt av personer til større kommuner på grunn av et mer omfattende hjelpetilbud. Dette kan imidlertid ikke brukes som argument for mindre kommuner for ikke å sørge for tilbud de er ansvarlige for. I mange sammenhenger kan det imidlertid være naturlig at interkommunale løsninger diskuteres som en mer rasjonell løsning.

For å redusere rusmiddelproblemene er både spesialisert behandling og rehabilitering/oppfølging i dagliglivet nødvendig. I Norge er det en sterk tradisjon for institusjonsbasert behandling. Nå er det viktig å bygge opp et oppfølgingsapparat

utenfor institusjon, som dekker rusmiddelmissbrukernes behov for langsiktig oppfølging og rehabilitering i dagliglivet. Rusmiddelmissbrukere er som alle andre avhengig av et nærmiljø for å oppnå livskvalitet. Det krever helhetlige løsninger og bistand. Hjelpeapparatet må fornyes med sikte på gode helhetsløsninger. Ansvar for fylkeskommunale tjenester på rusområdet skal gjennomgå og helse- og sosiallovgivningen harmoniseres. Rusreform I sikrer rusmiddelmissbrukere samme tilgang til helsetjenester som resten av befolkningen. Ansvar for institusjoner med tilbud om spesialisert helsefaglig behandling, er derfor vedtatt overført fra fylkeskommunen til de regionale helseforetakene. Det er planlagt at reformen skal tre i kraft fra 1. januar 2004. Regjeringen vil våren 2003 legge fram en odelstingsproposisjon med forslag om at fylkeskommunens gjenværende ansvar for spesialiserte tjenester og institusjoner for omsorg for rusmiddelmissbrukere skal overføres til kommunene (Rusreform II).

6.6 Helse

I tidligere undersøkelser av selvrapportert helse-tilstand er det funnet små forskjeller mellom Oslo, andre storbyer og landet for øvrig. Færre middelaldrende bosatt i storbyene enn i landet forøvrig svarer i følge levekårsundersøkelsen 1991 at de har en sykdom med betydelige konsekvenser for hverdagen. Dette er i tråd med uførepensjoneringsratene, som også er lavere enn landsgjennomsnittet i Oslo. Noen alvorlige sykdomstyper er mer utbredt i Oslo enn ellers i landet. Sammenlignet med landsgjennomsnittet har Oslo noe høyere krefthyppighet, samt mange med astma/bronkitt og diabetes. Hyppigheten av diabetes er større blant ikke-vestlige innvandrere enn blant nordmenn. En høyere andel av befolkningen er utsatt for psykiske helseproblemer i Oslo enn i andre storbyer og i resten av landet.

Det er flere som vurderer sin helsetilstand som god eller meget god i vest enn i øst i Oslo. Blant 60-åringer oppgir over 80 prosent av bosatte på Vinderen, Ullern og Ekeberg-Bekkelaget at de har god/meget god helse, sammenlignet med rundt 50 prosent av bosatte i indre øst. I Helseundersøkelsen i Oslo 2000-2001 (HUBRO) ble det også spurt om personene var plaget av smerter og/eller stivhet i muskler og ledd. Det var meget store forskjeller mellom bydelene i utbredelsen av slike plager i befolkningen. Blant kvinner 59-60 år var nesten halvparten mye plaget i bydelene Grü-

nerløkka-Sofienberg, Sagene-Torshov og Romsås, mens den tilsvarende andelen i indre vest var i underkant av 20 prosent. Forskjellene mellom innvandrere og andre forklarer en del av forskjellene.

6.6.1 Psykisk helse

Forekomsten av psykiske problemer med hovedvekt på angst og depresjon, ble kartlagt i Helseundersøkelsen i Oslo. Sammenligninger med andre fylker tyder på en høyere forekomst av psykiske problemer i Oslo og Akershus. Tall fra Levekårsundersøkelsen 1998, med helse som hovedtema, viser at det er menn i Oslo som har størst hyppighet av psykiske helseproblemer. Også blant kvinner kommer Oslo forholdsvis dårlig ut. Blant personer med lav utdanning hadde 27 prosent av de bosatte i Oslo psykiske helseproblemer, sammenlignet med 12 prosent på Vestlandet.

Innad i Oslo er det flere som har symptomer på psykiske problemer i Oslo indre øst enn i de andre bydelene. De gruppene som er mest utsatt for dårlig psykisk helse er overrepresentert her, dette gjelder personer som har lav utdanning, er enslige og er født i et ikke-vestlig land. Andre sosiale variable som dårlige naboforhold, negative livshendelser og økonomiske problemer slår også ut i disse bydelene. Dalgard (2002) påpeker at selve opphopningen av dårlige levekår på område- og individnivå kan bidra til at ulike negative forhold forsterker hverandre. For eksempel kan mangelen på sosial støtte bli særlig kritisk når en person blir utsatt for negative livshendelser eller kronisk stress.

Flere undersøkelser viser at innvandrere fra ikke-vestlige land bosatt i Oslo har økt hyppighet av psykiske helseproblemer. Dette gjelder både voksne og barn. Det kan være flere grunner til dette. Det kan ligge både i de opplevelsene de hadde før de kom til Norge, i selve migrasjonsprosessen som blant annet gjør at de mister sitt sosiale nettverk, og i de problemene som oppstår i forbindelse med integreringen i Norge. En relativt stor andel ikke-vestlige innvandrere har problemer på arbeidsmarkedet, har lav inntekt og opplever sin livskvalitet dårligere enn resten av befolkningen. Dette kan i seg selv bidra til å skape psykiske problemer. I tillegg kan en følelse av ekskludering og manglende tilhørighet til stor-samfunnet være en stor belastning for enkelte. Mange opplever at de har lite sosial støtte fra andre mennesker enn familien. I sitt hjemland hadde mange et stort sosialt nettverk som virket støttende, og de har ikke klart å bygge opp et nytt

nettverk i Norge. I noen undersøkelser nevnes dessuten som vanlige stressfaktorer problemer i forhold til familie og barn, sosiokulturelt betingede problemer og konflikter og usikkerhet i forhold til framtiden.

6.6.2 Dødelighet

Dødeligheten i visse deler av storbyene er markert høyere enn for hele landet og for storbyene som helhet. Dette er en av de klareste indikatorer på levemålsforskjeller. Økt sykkelighet og dødelighet kan ses som uttrykk for sammensatte sosiale problemer. Det er også en følge av livsstilssykdommer med klar overdødelighet, og en følge av dårlig arbeidsmiljø. Slike årsaker veksler gjennom tidene. En faktor som i seg selv synes å kunne være viktig for sykkelighet og høy dødelighet er store sosiale ulikheter (jf bl.a. Oslo-undersøkelsen UiO / Ullevål sykehus 2002). Ulikheter en finner i storbyer kan således være en belastende faktor for enkeltmennesker i helsesammenheng.

6.6.3 Miljø og helse

Analysene viser også en klar sammenheng mellom trafikkbelastning, særlig støy og forurensning – og befolkningens generelle helse og psykiske velvære (hodepine, tretthet, lettere nervøse lidelser). Luftforurensningen i de store byene kan også fremskynde dødsfall. Det er beregnet at svevestøv framskynder 330 til 660 dødsfall årlig i Oslo. Til tross for forbedringene, er både Gamle Oslo og andre deler av indre by fortsatt sterkt trafikkbelastede områder. Ifølge beregninger fra Helsevernetaten i Oslo var nærmere 40 000 personer sterkt plaget av veitrafikkstøy i Oslo i 2002, og over halvparten av disse var bosatt i indre by.

Regjeringen ønsker at statlige instanser skal spille en positiv rolle for å bidra til bedre helse i utsatte bystrøk. Dette berører vei-, helse- og forurensningsmyndighetene. St.meld. nr. 23 (2001-2002) *Om bedre miljø i byer og tettsteder* peker på at det er viktig med god adgang til grøntarealer også i byer og tettsteder, og at byutviklingen har særlig fokus på sammenhengende grøntareal, sykkelstier og forhold for fotgjengere og turgåere. Se også avsnittet om statens rolle i byfornyelsen.

6.6.4 Folkehelsepolitikken

Regjeringen la i vinter fram St.meld. nr. 16 (2002-2003) *Resept for et sunnere Norge*. Folkehelsepolitikken. Stortingsmeldingen trekker opp nye stra-

tegier for de neste ti årene. Flere levemålsforskjeller er de overordnede målene. Stortingsmeldingen inneholder fire hovedstrategier for et sunnere Norge: 1) Gjøre det enklere for den enkelte å ta ansvar for egen helse, 2) Infrastrukturen for det lokale folkehelsearbeidet skal styrkes, 3) Helsetjenesten skal legge større vekt på forebygging og 4) Tiltakene skal bli mer kunnskapsbaserte. I tillegg kommer en egen strategi for kvinnehelse.

Gjøre det enklere for den enkelte å ta ansvar for egen helse

I stortingsmeldingen er søkelyset rettet mot sammenhengene mellom livsstil og helse, den psykiske helsen og sosial ulikhet i helse. Tilrettelegging og tiltak må rette seg inn mot samfunnsforhold og faktorer i miljøet som påvirker levestett og helse. Denne strategien inneholder tiltak for å motvirke en tiltakende fysisk inaktivitet i befolkningen, fremme et sunnere kosthold, forebygge tobakkskader og rusmiddelproblemer. Videre lanseres det en langsiktig satsing på flere fronter for å redusere ulikheter i helse. Hensynet til helseulikheter skal styrkes inn i planlegging av tiltak, og det skal utarbeides en egen handlingsplan for å redusere ulikhet i helse. Når det gjelder psykisk helse, pekes det på hvordan samfunnet kan bidra til å forebygge psykiske problemer gjennom å styrke den enkeltes opplevelse av egen mestring. Det varsles tiltak knyttet til skolearenaen, bl.a. mot mobbing, og egne strategier og plan for selvhjelp og for barn og unges psykiske helse.

Styrket infrastruktur for lokalt folkehelsearbeid

Selv om det foregår mye positivt folkehelsearbeid lokalt, har det så langt vært for tilfeldig og preget av prosjekter og ildsjeler. Det er behov for bedre kontinuitet, forankring og integrering i den ordinære samfunnsplanleggingen. For å styrke det lokale folkehelsearbeidet ønsker regjeringen å stimulere til en nasjonal offentlig folkehelsekjede, som innebærer at det etableres et partnerskap mellom stat, fylkeskommunene og kommuner. Det lokale leddet vil være det viktigste leddet i kjeden, og fylkeskommunen vil kunne ha en koordinerende rolle gjennom sin posisjon som regional planlegger og utvikler. Målet er å bygge opp et systematisk, forpliktende og helhetlig folkehelsearbeid. Det legges opp til å gi folkehelsearbeidet en sterkere lokal og demokratisk forankring.

Helsehensyn skal også trekkes sterkere inn i

alle deler av samfunnsplanleggingen, gjennom en tydeliggjøring av lovverket og utvikling av metoder og redskaper. Regjeringen vil vurdere om hensynet til folkehelsen skal gå fram av plan- og bygningslovens formålsparagraf. Helsekonsekvensutredninger og helseprofiler skal videreutvikles som redskaper i det lokale folkehelsearbeidet, og være med på å bidra til at helsehensyn blir inkludert i planverket og ivaretatt i alle sektorer. Det skal bl.a. bygges opp et sentralt kompetansemiljø på helsekonsekvensutredninger, samt at Norgeshelse skal videreutvikles til å bli et samordnende verktøy overfor kommunene.

Sterkere fokus på forebygging i helsetjenesten

Videre blir det i stortingsmeldingen lagt vekt på at helsetjenesten skal forebygge mer for å reparere mindre. Helseforetakenes rolle i det forebyggende arbeidet skal styrkes, det samme gjelder de forebyggende helsetjenestene til barn og unge (helsestasjons og skolehelsetjenesten) og fastlegene skal gjennom en endring i takstsystemet stimuleres til i større grad å fokusere på livstilsendring.

6.7 Innvandrere i det norske samfunn

Av vel 200 000 ikke-vestlige innvandrere bor 172 000 i storbyregionene. Antallet er doblet på ti år og veksten er fordelt på alle storbyregioner. Det er i Oslo og Oslo-regionen at hovedtyngden av innvandrerne bor, men også de andre storbyene har mange innvandrere. I tillegg til den kulturelle berikelsen dette er for storbysamfunnet, byr det også på flere utfordringer. Storbysamfunnet må løse med oppgaven å øke innvandrernes deltakelse på alle områder i samfunnet.

6.7.1 Deltakelse i det norske samfunn

Den store variasjonen i innbyggernes levemåter, religion, tradisjoner og livsvalg som vi finner i storbyene, skaper utfordringer knyttet til organiseringen av storbyenes institusjoner og tjenesteapparat. For at livet i storbyene skal kunne fungere bra, må alle føle tilhørighet til samfunnets og byens institusjoner. Tilhørighet skapes blant annet gjennom deltakelse på storbyens ulike arenaer, som på arbeidsmarkedet, i kulturlivet og i frivillige organisasjoner. Byenes offentlige tjenester benyttes av mennesker med ulik bakgrunn og levestandard, og det er svært viktig at det offentlige tje-

nesteapparat og samfunnets institusjoner tilpasser seg, slik at alle brukergruppene føler at de blir ivaretatt på en god måte.

Kunnskaper i norsk og om det norske samfunnet er viktige forutsetninger for deltagelse og for å kunne bruke samfunnets institusjoner. I dag får innvandrere tilbud om gratis opplæring i norsk. En person med skolebakgrunn tilsvarende norsk grunnskole eller mer, kan få opp til 850 timer norskopplæring. En person med lite eller ingen utdanning fra hjemlandet, kan få opp til 3 000 timer norskopplæring. Kommunene får statstilskudd for å gjennomføre undervisningen.

Regjeringen utreder nå en større omlegging av opplæringstilbudet i norsk med samfunnskunnskap for voksne. Tilskuddsordningen skal endres med sikte på å gjøre undervisningen mer målrettet og tilpasset den enkeltes behov. Alle som skal bo fast i Norge, trenger kunnskaper i norsk og om norske samfunnsforhold, og Regjeringen vurderer derfor om undervisningen for voksne innvandrere skal være obligatorisk på linje med annen grunnleggende undervisning.

Regjeringen samarbeider bl.a. med Oslo om utviklingstiltak i skolen. For å bidra til en bedre skolestart for barn som ikke har norsk som morsmål, har regjeringen som mål å bedre språkforståelsen og deltakelsen av minoritetsspråklige barn i barnehage. Dette må sees i sammenheng med norskopplæring for mødre. I alle samfunn og byer hvor det bor mange mennesker og grupper med ulik bakgrunn, religion, opprinnelsesland, språk og etnisitet, vil det være forhold knyttet til organiseringen av samfunns- og privatlivet som preges av uenigheter og konflikter. Problemer og motsetninger blir tydeligere når miljøer og grupper består av flere mennesker som bidrar til å synliggjøre motsetninger og konfliktlinjer utad. Samtidig vil konflikter og interne problemer lettere kunne skjules i de ulike gruppene på grunn av storbyenes mulighet for anonymitet.

Dilemmaer knyttet til hvor mye ulikhet, og hva slags ulikhet samfunnet kan godta, får praktiske uttrykk i storbyene med sine relativt store etniske minoritetsgrupper. Et slikt dilemma er hvor stor ulikhet i levemåten kan være uten at dette medfører ulike rettigheter eller ulikheter i levekår som helse, bolig og innflytelse. Utfordringen knytter seg blant annet til i hvilken grad byenes offentlige institusjoner skal tilrettelegges for de ulike befolkningsgruppens behov, samtidig som man bevarer et tilstrekkelig felles verdigrunnlag og tilbyr likeverdige tjenester for alle.

Offisiell statistikk om levekår (inntekt, bolig-

situasjon, deltakelse i arbeidslivet, helse m.m.) viser at personer med innvandrerbakgrunn kommer dårligere ut i forhold til de fleste kriterier man måler levekår etter i forhold til resten av befolkningen. Årsakene til dette er mange, og det er samtidig svært stor variasjon mellom ulike innvandrergrupper og mellom individer. Diskriminering kan være én mulig årsak til dårligere levekår hos enkelte grupper, men det er ingen enkel sammenheng mellom diskriminering og levekår. Levekårsstatistikken alene kan ikke si noe om omfanget av rasisme og diskriminering i samfunnet.

Til tross for at myndighetene har forsøkt å styre bosettingen av nyankomne flyktninger til kommuner over hele landet, er det tendens til at mange etter en tid flytter til storbyer gjennom egenetableringer. Noen av årsakene er at det er enklere å få jobb i storbyene, bl.a gjennom familie og etablerte nettverk.

Den påvirkning innvandring har på kulturen kan oppleves som en berikelse og en inspirasjon, men også som en trussel mot det kjente og trygge. Ulike befolkningsgrupper er ulikt åpne overfor disse endringsprosessene. Holdningene varierer blant annet med utdanning og alder, og hvor direkte man opplever at endringene berører ens egen tilværelse. De forandringene innvandring medfører, kommer i tillegg til et samfunnsliv som er i stor endring. Ofte kanaliserer folk sin usikkerhet på innvandrere og innvandring. Personer bosatt i de mest sentrale strøk av landet, er gjennomgående mer positive til innvandrere og innvandring. I følge SSB, høsten 2002, er 90 prosent positive til å ha en innvandrer som hjemmehjelp eller nabo. Når problemstillingen blir mer «nær» og privat – nemlig hvordan de vil reagere på å få en innvandrer som svigerdatter eller svigersønn, reserverte 40 prosent seg.

6.7.2 Bomiljø

I byene i Norge er det ikke bydeler som er preget av én bestemt nasjonalitet i noen særlig grad, som for eksempel «China-town» eller «Little Italy» i New York. I Norge finnes det bydeler hvor det bor mange innvandrere fra mange forskjellige land. Dette er spesielt tydelig i Oslo, som har vært Nordens mest økonomiske og sosialt lagdelte hovedstad (Krogstad 2000). Innvandringen har forsterket dette preget.

Segregerte bomiljøer kan medføre at personer kan bo og leve i Norge uten å aktivt måtte forholde seg til majoritetssamfunnets tilbud og regler. I byene i Norge er ikke dette et utstrakt

problem (Svein Blom 2002). De etniske minoritetsmiljøene består ikke av et stort antall mennesker, noe som gjør at man er nødt til å benytte seg av majoritetssamfunnets tilbud og tjenester i stor grad. I visse miljøer finnes det personer som lever relativt isolert fra majoritetsbefolkningen. Tradisjonelt sett har dette vært hjemmeværende kvinner og kvinner som har flyttet til landet pga. giftemål. Ulike problemstillinger om innvandrergruppers deltakelse i samfunnet vil bli drøftet i en stortingsmelding om det flerkulturelle samfunn som vil bli fremlagt i 2004.

Det er mange årsaker til at segregerte bomiljøer oppstår. Noen har behov for å ha nærhet til egne etniske grupper, for på den måten å føle trygghet og å kunne bevare identitet og egenart. En forklaring er at kjennskap til ledige boliger formidles gjennom etniske nettverk (Byggforsk, Susanne Søholt 2001). Dette er trolig viktigst for innvandrere med kort botid i Norge eller for grupper som lever marginalisert. En av de viktigste forklaringene er relatert til økonomiske ressurser. Tradisjonelt bosetter nyankomne innvandrere seg i de rimeligere strøkene i byen, i boliger med lav standard og dårlig utemiljø, på grunn av de har lav inntekt og formue. En årsak er også at enkelte utleiende diskriminerer ikke-vestlige innvandrere, og dermed begrenser valgmulighetene.

Regjeringen la ved årsskiftet 2002/2003 fram nye lover om boligbyggelag og borettslag. I disse lovene blir det foreslått bestemmelser om forbud mot diskriminering på grunnlag av trosbekkenelse, hudfarge, språkkunnskaper, nasjonalt eller etnisk opphav eller homofil legning, leveform eller orientering. Tilsvarende diskrimineringsforbud skal også gjelde i husleieloven og eierseksjonsloven.

Isolasjon, forsterkede fattigdomsproblemer, og økt kriminalitet trekkes fram som negative aspekter ved segregerte bomiljøer. Samtidig framheves andre positive virkninger av at innvandrere bor tett sammen: tilgang til gjensidig hjelp til å takle fremmedartede og av og til fiendtlig innstilte omgivelser, lettere adgang til å videreføre kulturelle og religiøse tradisjoner, og bedre grunnlag for å etablere seg på arbeidsmarkedet gjennom nettverksbygging. Det hevdes også at det først er når innvandrerene har en trygg forankring i et miljø «blant sine egne», at han eller hun får kraft og «selvtillit» nok til å vende seg aktivt utad mot storsamfunnet og søke integrering. Det har for eksempel vist seg at der mange innvandrere med en bestemt nasjonalitet bor samlet er valgdeltakelsen høy (Innvandrere og lokalvalget 1999, ISF).

Dette forklares med at det gir større muligheter for organisering og kollektiv mobilisering. Det er også gjort undersøkelser som viser at et boligområde med en relativt høy andel innbyggere med blandet, etnisk minoritetsbakgrunn virker positivt i forhold til å utvikle toleranse og respekt for mennesker av annen bakgrunn enn en selv. (Byggforsk, Susanne Søholt 2001).

Regjeringen legger vekt på at individer fritt skal kunne velge hvor de skal bo. Det å styre hvor mennesker skal bo dersom de har egne midler, er i strid med prinsippet om like rettigheter for alle i et demokratisk samfunn.

6.7.3 Diskriminering og inkludering

Innvandrerbefolkningen i storbyregionene opplever diskriminering på flere områder. Personer med bakgrunn fra ikke-vestlige land med en annen kultur og religion enn majoritetsbefolkningen er mer utsatt for å bli diskriminert både på arbeidsmarkedet, boligmarkedet, på utesteder, i skolen og hos offentlige instanser (dokumentert bla i Senter mot etnisk diskriminerings arbeid, jf. rapportene Underveis mot et bedre vern 1999, 2000 og 2001, i Utendingsdirektoratets undersøkelse «Art og omfang av rasisme og diskriminering i Norge 1999-2000» og i rapporten «Rasisme og diskriminering i Norge 2001-2002»).

En handling er diskriminerende hvis den har som effekt at noen kommer dårligere ut på grunn av hudfarge, etnisk opprinnelse m.v., uavhengig av om hensikten var å forskjellsbehandle eller ikke. Det er imidlertid vanskelig å måle omfanget av etnisk diskriminering. Det er ingen enkel sammenheng mellom diskriminering og levekår. En kan derfor ikke si i hvor stor grad det er diskriminering som er årsak til den relativt store andelen personer med innvandrerbakgrunn som har dårlige levekår i storbyene. Det er også trekk ved storbyene som kan tilsi at diskriminering er mindre omfattende her enn i spredtbygde strøk. Et stort og synlig innslag av personer med minoritetsbakgrunn kan gjøre storbysamfunnet mer tolerant. Uansett er etnisk diskriminering ikke akseptabelt i et demokratisk samfunn.

Regjeringens Handlingsplan mot rasisme og diskriminering for 2002 – 2006 omfatter en rekke tiltak på flere områder. Et stadig tilbakevendende problem er diskriminering i forbindelse med adgang til utesteder. Denne diskrimineringen rammer særlig ungdom med minoritetsbakgrunn, og oppleves som krenkende og er vanskelig å komme til livs. Fra statens side vil innsatsen mot

utestedsdiskriminering bli styrket gjennom forslag til endringer i alkoholloven m.v. Videre skal politiet styrke sin innsats mot utestedsdiskriminering i samarbeid med kommunene.

I Norge skal alle kunne leve sine liv som de selv ønsker innenfor rammen av norsk lov. Når mennesker hindres i dette gjennom vold, overgrep og tvang skal samfunnet gripe inn. Det er viktig å tilby hjelp til dem som rammes. Regjeringen følger opp Handlingsplan mot kjønnslemlestelse (2001 – 2003). Handlingsplan mot tvangsekteskap (1999 – 2001) er ført videre gjennom 30 nye tiltak som ble lagt fram våren 2002. Regjeringen er i ferd med å etablere et nettverk av trygge boalternativ for kriserammede.

Politiets mannskaper bør i mye større grad gjenspeile befolkningens sammensetning i de store byene. Regjeringen ser det som en utfordring å legge til rette for rekruttering av mennesker med bakgrunn fra land i Asia, Afrika og Latin-Amerika til politiet.

Holgersen-utvalget foreslår i NOU 2002:12 en lov mot etnisk diskriminering. Lovens formål skal være å hindre etnisk diskriminering og å arbeide for å sikre like rettigheter og muligheter uavhengig av etnisitet. Utvalget foreslår at det blir innført en aktivitetsplikt for alle offentlige myndigheter på deres respektive fagområder. Dette innebærer en plikt for offentlige myndigheter, herunder kommunene, til å kartlegge, planlegge, tilpasse og gjennomføre aktuelle tiltak innen sitt virkefelt for å sikre alle like muligheter og rettigheter uavhengig av etnisitet. Utvalget foreslår også en aktivitetsplikt for alle arbeidsgivere, både i privat og offentlig virksomhet, som skal sikre likestillings tiltak innen virksomhetenes personalpolitikk. Det foreslås også en aktivitetsplikt for organisasjonene i arbeidslivet.

6.7.4 Brukerorientering – den multikulturelle utfordringen

Det er et mål at samfunnets institusjoner og tjenesteyting skal ivareta behovene i alle deler av befolkningen. For at en stadig voksende multikulturell befolkning skal kunne nyttiggjøre seg de offentlige tjenester og få et like bra tilbud som resten av befolkningen, må den flerkulturelle kompetansen styrkes hos de ansatte. Å rekruttere personer som tilhører minoritetene er en metode for dette. De ansatte innenfor helse- og sosialsektoren, utdanningsvesenet, arbeidsmarkedsetaten, politi- og rettsvesen m.v. som skal forholde seg til personer med innvandrerbakgrunn, må få økt

kunnskap og nye metoder for å øke minoritetsperspektivet i egen virksomhet. I tilpassingen er det flere hensyn å ta. For det første er de som har en annen kulturell bakgrunn i ekstra stor grad avhengig av åpenhet og vilje til individuell tilpassing. De trenger ofte en annen type informasjon da de ikke vil ha den samme forutgående kunnskap om institusjonen og tjenestene som de fleste med norsk bakgrunn har. De som har dårlige norskkunnskaper er avhengig av at informasjonen formidles muntlig, og ofte ved bruk av tolk. Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002 – 2006) lanserer en rekke tiltak bl.a. for å øke rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til høyere utdanning og til visse yrker, øke kompetansen hos de ansatte gjennom utdanning og kompetansehevingstiltak, samt gjennom å bedre tolketjenestene.

På grunn av den store andelen av storbyenes innbyggere som tilhører ulike etniske, religiøse og kulturelle minoriteter, har storbyene gode muligheter til å tilrettelegge og tilpasse byenes felles institusjoner, herunder helsestasjoner, barnehager, skoler, sosialkontor, familievernkantor mv. Eksempelvis kan nevnes forhold knyttet til bruk av tolk. På grunn av at det finnes relativt mange innenfor enkelte minoritetsspråkgrupper, er det mulig å rekruttere tolker innenfor disse språkgruppene, og å benytte disse på regulær basis.

I Storbritannia ble Race Relations Act endret i 2002. Offentlige myndigheter er forpliktet til å utgi en såkalt Race Equality Scheme som forklarer hvordan vedkommende myndighet vil gjennomføre likestillingspolitikken. Race Equality Scheme skal inneholde en redegjørelse for hvilke funksjoner, politikk og forslag til politikk som er relevante. Et eksempel er fra bydelen Ealing i London, som i Ealing council Race Equality Scheme 2002 foretok en kartlegging av problemområdene i sin bydel, og hvordan disse skulle løses trinn for trinn. Planen, kartlegger og fastsetter tiltak for å eliminere hindringer for etnisk likestilling. I planen inngår blant annet transport/kommunikasjon, forbrukervern, utvisning fra skoler, støtte til ulike organisasjoner i bydelen, hjemmetjenester, bostøtte, boligkontoret, bibliotek-tjenesten, organisering av parkering, rapportering av rasistiske hendelser, skolemåltider og gatehandel. Planen omfatter også bydelens rolle som arbeidsgiver, med en rekke tiltak for å oppnå etnisk likestilling ved rekruttering og representasjon av arbeidsgivere med minoritetsbakgrunn i bydelens ulike organer. Dialog og konsultasjoner

med befolkningen i bydelen gjennom spørreskjemaer til bydelens organisasjoner sto sentralt i utarbeidelsen. Det ble også lagt vekt på konsultasjoner med organisasjoner der minoritetsbefolkningen var representert.

I Storbritannia blir den etniske sammensetningen i arbeidsstokken i enkeltorganisasjoner kartlagt. Dette holdes opp mot befolkningssammensetningen i den aktuelle bydelen, kommunen eller regionen. Ofte settes det som mål i likestillingspolitikken at det skal være samsvar mellom befolkningssammensetningen og sammensetningen på organisasjonsnivå. Slike måltall gir mulighet til å foreta kartlegging over tid og dermed etterprøve om ulike tiltak har hatt effekt.

Selv om en aktivitetsplikt foreløpig ikke er lovfestet i Norge, vil eksemplet fra Ealing council kunne benyttes som verktøy for storbyenes arbeid med en bedre tilpassing av tjenestene til behovene hos minoritetsbefolkningen og til bekjempelse av hverdagsrasisme.

Utlendingsdirektoratet har som oppgave å gi veiledning om hvordan kommuner og andre offentlige instanser kan øke sin kompetanse for å yte gode tjenester i et kulturelt mangfoldig samfunn. Storbyene vil også kunne nyttiggjøre seg denne veiledningen.

6.8 Barn og unge i storbyene

Barnefamiliene søker ofte bolig utenfor de sentrale delene av storbyene. Mange mener at drabantbyer og småhusområder i storbyenes ytterområder og nabokommuner gir bedre oppvekstmiljø for barn. Likevel bor mange barn og unge i de tette deler av byene. God bypolitikk og byplanlegging har en klar utfordring: å legge til rette for et godt oppvekstmiljø. Dette må gjøres gjennom å kombinere intens arealutnyttelse med at de fleste boligområder i byene bør være brukbare for barnefamilier, og samtidig sørge for et godt velferds-tilbud.

6.8.1 Barn som målestokk i byutviklingen

Gode levekår for barn kan brukes som en målestokk for et levelig bymiljø: Det som er godt for barn er godt for alle. Akseptabel luftkvalitet, rekreasjonsmuligheter og grønne lunger, trygge omgivelser, soner med lite støy, og nødvendige sosiale tilbud er viktig å ha innenfor rimelig rekkevidde. Rikspolitiske retningslinjer for barn og unges interesser i planleggingen skal bidra til

avveining av barns interesser mot andre konkrete interesser i byutviklingen.

Nyere forskning viser at barn har mange fordeler ved å vokse opp i et mangfoldig bymiljø. Å leve med og å måtte samarbeide med mennesker som er annerledes enn deg selv, gir viktig lærdom. Du får en kompetanse som er viktig for å møte livet og ikke minst det moderne arbeidslivets krav. Barnehage og skole betyr mye for oppvekstvilkårene i alle lokalsamfunn. I storbyene skal skolen gi et godt tilbud til alle på tross av stort mangfold. Et godt skoletilbud og trygt fritidstilbud betyr mye i storbyene der utrygge alternativer er åpenlyse.

6.8.2 Utfordringer i barnehagene

Barnehagedriften er en betydelig virksomhet i storbyene med mange aktører og stor ressursbruk. Et særpreg i byene er at flere barn har lengre oppholdstid i barnehagene enn barnehagebarn ellers i landet. På grunn av storbyenes arealsituasjon og kostnader og befolkningens sammensetning og størrelse, har barnehagesektoren særlige utfordringer. Samtidig har storbyene gode fagmiljøer med mye kompetanse. Barnehagene i storbyene fungerer ofte som motor i nasjonalt utviklingsarbeid og utprøving av nye barnehagereformer.

Byene har en betydelig privat barnehagesektor, og andelen barnehagebarn i private barnehager er høyere enn gjennomsnittet på landsbasis. Storbyene har i de siste årene hatt økt fokus på samarbeid med private barnehager og mange kommuner gir tilskudd til drift av private barnehager. Flere storbyer har også samordnet opptak.

Barnehage er det mest omfattende forebyggende tiltaket samfunnet kan gi barn i førskolealder utenfor hjemmet. Barnehagen er dessuten et generelt tilbud som gis til alle uten å virke stigmatiserende på barn eller familier i en utsatt livssituasjon. Sammenhengen mellom vanskelige oppvekstvilkår og risikoen for å utvikle avvikende adferd som ungdom og voksen, er etter hvert godt dokumentert. Det er derfor særlig viktig å sette inn tiltak overfor barn som er i en utsatt livssituasjon. Tverrfaglig og tverretattlig samarbeid er helt nødvendig for å skape gode oppvekstvilkår og velferdstilbud for barn og foreldre. Regjeringen vil støtte utviklingstiltak i storbyene der barnehetilbud tilpasses brukernes behov og der tilbudet utvikles i samarbeid mellom brukerne og barnehagemyndighetene.

Barn med minoritetsbakgrunn

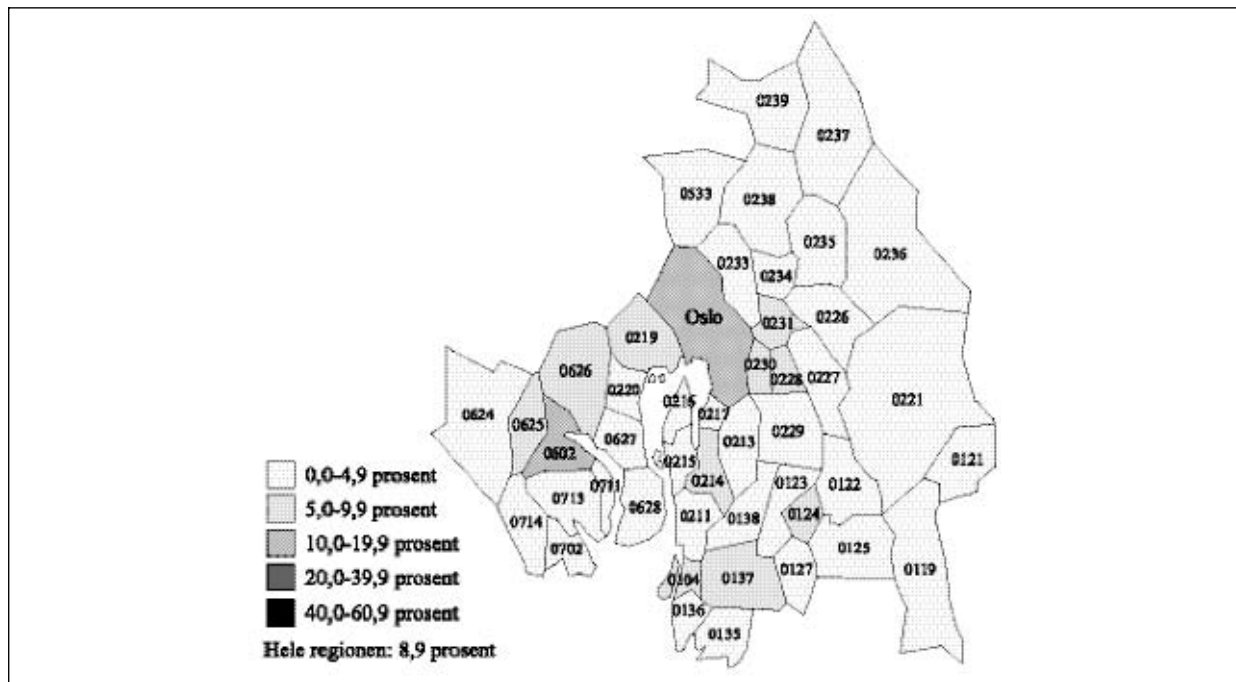
Barnehageerfaring gir barn med minoritetsbakgrunn et bedre grunnlag for skolegang og senere utdanning. Barnehagen har lang tradisjon med foreldresamarbeid og fungerer på denne måten som et bindeledd mellom innvandrereforeldre og det norske samfunnet. Flere bykommuner har i mange år arbeidet aktivt for å tilrettelegge ulike tilbud for barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Barn med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i barnehagene og særlig i storbyene. De har også tilbrakt kortere tid i barnehagene før de begynner på skolen enn etnisk norske barn.

Forsøket med gratis korttidstilbud i barnehagene for 4-5 åringer, som ble igangsatt i bydel Gamle Oslo i 1998, har bidratt til å øke andelen barn med innvandrerbakgrunn i barnehagene i denne bydelen. Evalueringer viser bl.a. at alle barn i aktuelle aldersgrupper som det vært mulig å oppnå kontakt med, har deltatt i gratistilbudet hele eller deler av året. 5-åringene har gjort positive språklige framskritt selv om de fortsatt ligger etter sine norskspråklige jevnaldringer. I forsøksbarnehagene har barn og foreldre med minoritetsbakgrunn blitt kjent med det norske barnehage- og skolesystemet. Dette har positiv effekt for barna når de begynner på skolen. Prosjektet ble avsluttet som forsøk ved utgangen av 2001, men har fått driftsmidler ut barnehageåret 2002/2003. Innenfor midler fra Handlingsprogram for Oslo indre øst har det også vært finansiert gratis korttidsplasser i barnehager for 5-åringer i bydel Sagene- Torshov og Grünerløkka- Sofienberg.

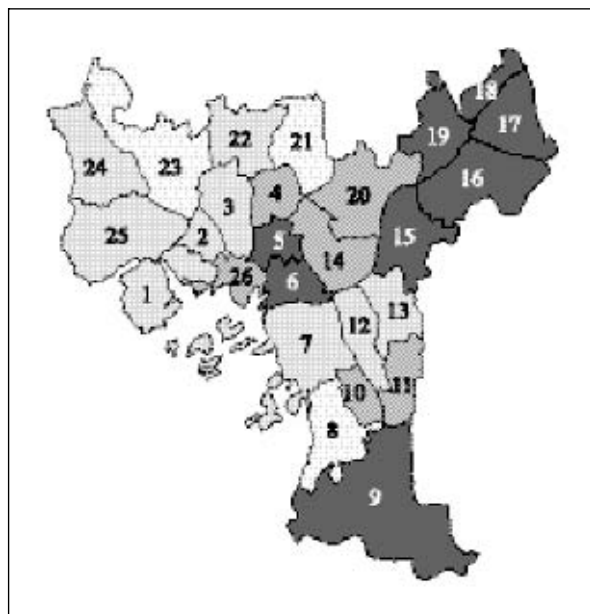
Regjeringen har satt ned en tverrdepartemental gruppe som skal utrede nye tiltak for å øke språkforståelsen og deltakelsen av minoritetsspråklige barn i barnehage. Tiltakene skal sees i sammenheng med andre departementers arbeid på feltet og Barne- og familiedepartementets ordning med tilskudd til tospråklig assistanse i barnehagen. Utredningen skal bl.a. bygge på kunnskap fra forsøket med gratis korttidstilbud i bydel Gamle Oslo. Eventuelle nye tiltak skal være målrettede og innrettes slik at kommunene får stor fleksibilitet i oppgaveløsningen på tvers av ulike sektorer og tjenestetilbud. Dette er en oppfølging av Handlingsplan for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn.

Barn med samisk bakgrunn

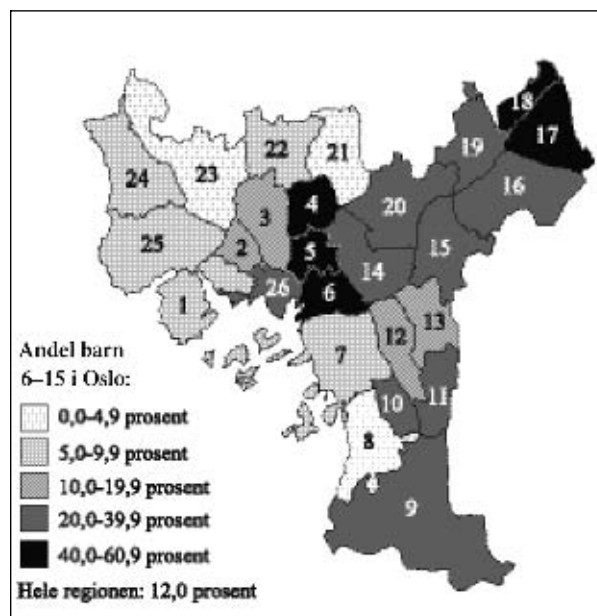
Det er egne samiske barnehager i Oslo og Tromsø. Disse barnehagene samler barn fra ulike

Boks 6.7 Bokkonsentrasjonen av barn av ikke-vestlige innvandrere er betydelig i deler av Oslo

Figur 6.1 Andel ikke-vestlige innvandrere (alle aldersgrupper) i Stor-Osloregionen (tall er kommunenummer). Gråtoneskala for andel innvandrere. Oslo og Drammen har høyeste andel.



Figur 6.2 Andel ikke-vestlige innvandrere (alle aldre) i Oslos bydeler (bydelers bydelnummer). Oslo indre Øst og nye drabantbyer i Groruddalen og Søndre Nordstrand har høyest andel. Gråtoneskala som for kart over hele Stor-Osloregionen (se figur 6.1).



Figur 6.3 Andel ikke-vestlige innvandrere 6–15 år i bydelene i Oslo. Oslo indre øst, Groruddalen (spesielt i nordøst) og drabantbyer i sørøst har høyest andel. Den høye bokonsentrasjonen i deler av byen av barn med innvandrerbakgrunn gjør at segregasjonen for denne aldersgruppen er høy i Oslo, også sett i internasjonal sammenheng.

samiske miljøer. Den samiske barnehagen i Oslo har eksistert i 20 år. Samiske barnehager i byene innebærer et tilbud om et samisk miljø til barn som kanskje ikke har så store muligheter til å forholde seg til andre samer utover kjernefamilien i det daglige. Barnehagepersonalets kunnskaper i samisk språk og kultur er avgjørende forutsetninger for at barn i samiske barnehager skal kunne styrke og utvikle samisk språk og identitet. Behovet for etter- og videreutdanning av barnehagepersonale skal utredes og vil sees i sammenheng med satsing på kvalitet i barnehagen. Dette er nærmere omtalt i St. meld. nr. 55 (2000-2001) *Om samepolitikken* og i St.meld. nr. 34 (2001-2002) *Kvalitetsreformen Om høyere samisk utdanning og forskning*.

6.8.3 Den flerkulturelle skolen

Skolen er en viktig del av alle barns og foresattes hverdag. Det er en møteplass for barn og unge med ulik kulturell og språklig bakgrunn. Verdiskonfliktene som oppstår i samspillet mellom minoritet og majoritet konkretiseres daglig i skolen. Måten skolen møter disse spenningene på, får følger for elevenes opplevelse av å gå i en skole som inkluderer alle uansett hudfarge, språk, religion eller kulturell bakgrunn. Våre storbyskoler er i dag flerkulturelle. En flerkulturell skole er en som favner om alle elevene og som gjenspeiler det samfunnet vi lever i. Begrepet den flerkulturelle skolen representerer noe nytt og annerledes, og gir nye utfordringer.

Antallet språklige minoriteter i grunnsopplæringen har økt sterkt de siste årene. I skolen forstås språklige minoriteter som elever og lærlinger som har et annet morsmål enn norsk og samisk. I grunnskolen har antallet barn fra språklige minoriteter økt fra 24 555 i 1994/95 til 39 599 i skoleåret 1999/2000. I videregående skoler har antallet økt fra 4 373 i skoleåret 1994/95 til 6 868 i 1999/2000. Skoleåret 1999/2000 utgjorde språklige minoriteter 6,8 prosent av elevmassen i grunnskolen og 4,3 prosent av elevmassen i videregående opplæring. I storbyene og spesielt i Oslo, er andelen minoritetsspråklige i skolen høyere enn ellers i landet. I Oslo hadde 28,5 prosent av elevene i grunnskolen annet morsmål enn norsk og samisk skoleåret 1999/2000. I videregående opplæring var prosentandelen 22,5 prosent samme år. Bergen, Stavanger og Drammen er andre storbyer med en stor andel minoritetsspråklige elever i grunnsopplæringen.

Minoritetsspråklige elever

Mange minoritetsspråklige elever står overfor særskilte språklige og kulturelle utfordringer i opplæringen, noe som blant annet gir seg utslag i svakere skoleprestasjoner sammenliknet med gjennomsnittet av norsk ungdom. Undersøkelser viser at 39 prosent av minoritetselvene har svake karakterer, mot 16 prosent av majoritetselvene (Krange og Bakken 1998). Dette kan skyldes flere forhold. Elevers botid i Norge forklarer noe, pga. at elever med kort botid har svakere skoleresultater. Foreldrenes sosio-økonomiske status og plass i arbeidsmarkedet har betydning for skoleprestasjoner. Foreldrenes og særlig mødrenes, norsk-kunnskaper har også stor betydning. 72 prosent av dem hvis mor ikke kan norsk har svake skoleprestasjoner. PISA, en stor internasjonal undersøkelse i regi av OECD, om 15-åringers kunnskaper og ferdigheter i lesing, matematikk og naturfag, viste at det er større gjennomsnittlige forskjeller i prestasjoner mellom etnisk norske og innvandrerelevener i Norge enn i land som England og USA. Færre innvandrere enn majoritets elever fullfører grunnskolen, og færre innvandrere begynner på videregående; 60 prosent av første- og 80 prosent av andregenerasjons innvandrere, mot 95 prosent av majoritetsungdom (Opheim og Støren 2001).

Storbyene i Norge har en stor samisk befolkning, og samiske foreldre i storbyene ønsker å gi sine barn oppvekstvilkår som bevarer deres identitet og tilhørighet til egen kultur. Til tross for dette har det vært vanskelig å etablere skoleklasser som har samisk som undervisningsspråk. Dette kan henge sammen med kravet om at det må være minimum 10 elever for å etablere samiske klasser utenom samiske distrikter.

Tilpasset tilbud

Alle barn og unge i Norge har rett til å få et opplæringstilbud tilpasset egne evner og forutsetninger. Prinsippet om rett til tilpasset opplæring er forankret i Opplæringsloven. Loven gjelder både grunnskolen og videregående opplæring. Elever fra språklige minoriteter skal derfor ha de samme muligheter, rettigheter og plikter som medelever med norsk eller samisk som morsmål.

På en flerkulturell skole ser personalet på det kulturelle og språklige mangfoldet blant elever, foreldre og lærere som normalt tilstand og bygger på dette i skoleutviklingen. De voksne i skolevirksomheten ivaretar elevenes rett til annerledeshet i

felleskapet. Majoritets elever og foreldre inkluderes i utviklingen av det flerkulturelle fellesskapet blant annet gjennom internasjonalisering og et kulturelt og språklig sammenliknende perspektiv i virksomheten. Den flerkulturelle skolen skal inkludere tiltak som imøtekommer de språklige minoritetselevenes behov for tilrettelegging. Det skjer naturlig i organisasjonen og ikke som forbigående ordninger som systematisk isoleres fra ordinær virksomhet i skolen.

I flere skoler vil etnisk norske elever utgjøre en lavere andel av elevmassen enn minoritetselevene. Dette stiller skolene og samfunnet overfor nye utfordringer. Tøyen, Gamlebyen, Stig, Vahl, Gran, Sinsen og Lakkegata er eksempler på skoler i Oslo der over 60 prosent av elevene får opplæring i norsk som andrespråk. 11 prosent av de minoritetsspråklige elevene i Oslo får morsmålsopplæring, 23 prosent tospråklig opplæring og 66 prosent har særskilt norskopplæring. Mange storbyskoler har en svært sammensatt elevmasse, og det er en særlig utfordring å finne fram til fleksible ordninger slik at det blir mulig å tilpasse opplæringen til den enkeltes forutsetninger.

Foreldre og skole

Foreldrenes involvering i barnas skolegang og foreldrenes tilknytning til skolen er viktig ikke bare for de resultater barna oppnår på skolen, men også for hvordan minoritetselevene blir integrert i skolen. Undersøkelser viser imidlertid at minoritetsforeldre ofte har få tradisjoner fra sitt hjemland med hjem-skole samarbeid, og at minoritetsforeldre har mindre tilknytning til skolen enn majoritetsforeldrene (Nordahl 2000). Høsten 2002 iverksatte derfor Utdannings- og forskningsdepartementet prosjektet Minoritetsspråklige foreldre – en ressurs for barns opplæring i skolen. 14 skoler fra Oslo, Drammen, Bærum, Fredrikstad og Rælingen er med i det 3-årige prosjektet ledet av Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG). Hovedmålet med prosjektet er at foreldre med minoritetsbakgrunn skal få økt trygghet og styrke i sin rolle som foreldre slik at barna kan fungere godt i en flerkulturell skole og i et flerkulturelt samfunn.

I møtet med skolen er det viktig at også læreplaner og læremidler gjenspeiler det samfunnet elevene lever i. Regjeringen har nedsatt Kvalitetsutvalget hvis mandat er å se på hele grunnopplæringen. Utvalget legger fram sin innstilling juni 2003. Utdannings- og forskningsdepartementet vil følge opp utvalgets innstilling med tanke på å bedre grunnopplæringen for alle elever.

I 2000 opprettet Regjeringen Senter for kompetanseutvikling i den flerkulturelle skolen (SEFS) ved Høyskolen i Oslo. Senteret skal være nettverksbygger og pådriver for kompetanseutvikling i den flerkulturelle skolen. Videre har Utdannings- og forskningsdepartementet iverksatt en evaluering av hvordan det flerkulturelle perspektivet ivaretas i læremidler. Gjennom Handlingsprogram for Oslo indre øst er det satset mye på skole og skolefritidsordningen (SFO). Et mangfoldig tilbud har også blitt gitt gjennom handlingsprogrammet som bl.a. leksehjelp, skolebibliotek, mødregruppe og bokcafé.

Verdier og holdningsdannelse

Skolen er en viktig arena for holdningsdannelse gjennom undervisningen og i måten elever og lærere omgås hverandre. Alle skoler, men særlig storbyskolene må arbeide for et trygt, inkluderende og godt lærings- og oppvekstmiljø, og ha en nulltoleranse for rasisme, mobbing, vold og diskriminering. Dette krever en kontinuerlig og langsiktig innsats i nært samarbeid med foreldre, elever og nærmiljø. Regjeringen har endret Oppføringsloven § 9 for å bedre elevenes arbeidsmiljø og for å tydeliggjøre voksnes plikt til å gripe inn mot mobbing, diskriminering, vold og rasisme. Gjennom disse endringene har elever og foreldre fått økt innflytelse på skolens lærings- og oppvekstmiljø. De nye bestemmelsene trådte i kraft fra 1. april 2003. Videre har Læringssenteret på oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet utviklet en egen plan for skolens arbeid med oppvekst- og læringsmiljøet, og de har iverksatt prosjektene «Verdier i skolehverdagen» og «Skal – Skal ikke?» ut i fra et ønske om å styrke verdiformidling og verdibevisssthet i skolen og i lærebedrifter. Det er ikke bare minoritetene som skal møte majoritetens verdier, men også vise versa. Noen verdier som menneskerettigheter, demokrati og likestilling er grunnleggende for det norske samfunnet og dette skal gjenspeiles i skolens arbeid. Læringssenteret er gitt i oppdrag å utvikle nye læringsmidler til bruk i skolens holdningsskapende arbeid mot rasisme og diskriminering.

I januar 2003 ble Benjamin-prisen delt ut for første gang. Prisen gis til en skole som har utmerket seg i arbeid med rasisme og diskriminering. Prisen er gitt navn etter Benjamin Hermansen, den 15 år gamle gutten fra Oslo som mistet livet i 2001 i et rasistisk og nazistisk motivert drap. Regjeringen har oppfordret alle skoler i Norge til

å delta med årlige markeringer som et ledd i skolens arbeid mot diskriminering og rasisme.

Tiltak for barn og unge

Gjennom tilskuddsordningen Ungdomstiltak i større bysamfunn og Handlingsprogrammet Oslo indre øst er det gitt støtte til gode og billige møteplasser i lokalmiljøene (fritidsklubber, ungdomshus, medieverksteder, lokaler til frivillige organisasjoner mv.). Regjeringen ser dette som gode investeringer for bedre oppvekstvilkår. Kommunale initiativ og samarbeid med ulike parter kan bidra til at dette tilbudet øker og fyller et behov.

Handlingsprogrammet Oslo indre øst har også finansiert kultur- og fritidsaktiviteter og arbeidstrening for unge som viser at det nytter å organisere forebyggende tiltak. Tiltakene skaper åpne møteplasser, gir ungdommen rom for selv å være kreativ, skapende og utvikle positive kontaktnett. Dette gir ungdom med ulik bakgrunn adgang til deltakelse i samfunnet. Sett i et forebyggende perspektiv er dette også viktige tiltak mot kriminalitet og rusproblemer. Regjeringen vil fortsette utviklingsarbeidet for kvalitet i skolen og styrke sine tilskudd til storbytiltak for ungdom.

6.8.4 Barne- og ungdomskriminalitet

Regjeringen vil styrke innsatsen overfor barn og unge slik at man kan hindre rekruttering til kriminalitet. Det må tas i bruk en rekke virkemidler og samarbeides godt på tvers av etat- og sektorgrenser.

Bedre samarbeid

Oppfølgingen av utsatte barn og unge skal styrkes og utvikles med fokus både på generelt primærforebyggende tiltak og individuelle tiltak. Dette krever samarbeid mellom ulike samfunnsinstanser. Det er nødvendig å forholde seg til helheten i barn og unges livssituasjon, både i familien, på skolen og i dagliglivet for øvrig. Det er svært uheldig at noen barn og unge blir kasteballer mellom politi, barnevern, rusomsorg og helsevesen.

Tverretattlig samarbeid og konkret plassering av ansvaret for etablering og oppfølging av målrettede tiltak for det enkelte risikobarn, er utfordringer som må møtes – både sentralt og lokalt. Spørsmål knyttet til forankring i lovverk og organisering vil bli nærmere utredet av Regjeringen i tiden framover, med sikte på å skape et forpliktende grunnlag for samarbeid mellom rettshånd-

hevere, hjelpeapparat, foreldre og den unge selv.

I denne forbindelse skal lokal tverretattlig samordning være et prioritert arbeidsområde. Lokale tverretattlige ordninger vil kunne bidra til å ansvarliggjøre alle aktører om det felles målet, og å effektivisere tiltakene. Et av de sentrale tiltakene er mer bruk av modellen «Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak» (SLT). Ideen bak SLT er bedre utnyttelse av allerede eksisterende ordninger og tiltak innen de ulike etatene. Hovedmålet er å få kommunale myndigheter til å tenke og handle helhetlig med sikte på bedre samordning av kriminalitetsforebyggende tiltak.

Mer forebygging

Antall ungdommer mellom 15-17 år som ble siktet for narkotikaforbrytelser mellom 15-17 år har økt med 142 prosent i perioden 1997 til 2001 (fra 378 til 916 personer). Blant 15-17 åringene steg antallet siktede for vold med 54 prosent (fra 547 til 844) i denne perioden. For mange har den risikofylte utviklingen startet lenge før kriminell lavalder.

Veien fra rusmiddelbruk til kriminalitet er ofte svært kort. For søkende ungdom kan også rusmiljøene tilby sosial tilhørighet, spenning, makt og prestisje. Regjeringens Handlingsplan mot rusmiddelproblemer for 2003-2005 vil sammen med andre tiltak møte problemene med rusrelatert kriminalitet. Positive aktiviteter for ungdom som gir dem muligheter til å utvikle sine evner og øke sin selvrespekt, har en betydelig forebyggende funksjon. St.meld. nr. 39 (2001-2002) *Oppvekst og levekår for barn og ungdom i Norge* sikter mot å gi alle barn og unge likeverdige tilbud og utviklingsmuligheter. Regjeringen ser dette i nær sammenheng med behovet for å sikre at ungdom har et godt og tilpasset tilbud om videregående opplæring og tilbud om arbeid eller arbeidstrening.

Regjeringen vil legge økt vekt på forebyggende arbeid i politi og barnevern for å hindre at barn og unge kommer på skråplanet. Politiet skal legge vekt på problemorientert arbeid, spesielt i byene, og utvikle gode oppfølgingsrutiner i samarbeid med kommunale myndigheter. Det er lagt fram forslag til lovendring for å styrke oppfølgingen av mindreårige som er kommet på kant med loven.

Bryte kriminelle løpebaner

Minst 60 prosent av de siktede for narkotika har tilbakefall til ny forbrytelse i de etterfølgende fem

år. I Sverige har man funnet at én av syv innsatte mangler fullført utdanning, mens det i befolkningen ellers er én av hundre. Tre av fire innsatte er arbeidsledige før innsettelsen. Hver femte innsatte har begått lovbrudd for å klare løpende utgifter til mat, husleie og andre regninger. Tre av ti mangler egen bolig, mens det i befolkningen ellers er fire av hundre. En relativt mye større andel hadde alvorlige problemer på grunn av langvarig sykdom. Innsatte med tilbakefall scorer dårligere enn normalbefolkningen på samtlige levekårsvariable. Resultatene svarer til norske forhold, hvor man i tillegg vet at innsatte har et relativt lite og svakt sosialt nettverk.

Justisdepartementet har hovedansvaret når det gjelder kriminalitetsforebygging og rehabilitering av innsatte, mens andre sektorer har klare delansvar for at man samlet skal lykkes i arbeidet. Oppfølgingen av denne gruppen barn og unge med betydelige mangelfulle levekår skal være et felles ansvar. Stortinget har behandlet Ot.prp. nr. 106 (2001-2002) hvor en rekke forslag for rask og hensiktsmessig reaksjon på lovbrudd begått av barn og unge. Et samarbeid mellom flere forvaltningsområder skal ha som siktemål:

- å utvikle en prosess som ivaretar mindreåriges rettssikkerhet
- etablere akutt-plasseringsplasser
- sikre individuell oppfølging.

I det tverrsektorielle samarbeidet må også hjelp og behandling til rusbelastede personer, samt individuell støtte og oppfølging til unge personer som soner fengselsdom stå sentralt.

En rekke ungdomsgrupper og ungdomsmiljøer i de større byene engasjerer seg aktivt i arbeidet med å bekjempe negative trekk i ungdomsmiljøene knyttet til vold, kriminalitet, rus og rasisme. Det er mange eksempler på at slike positive og nyskapende ungdomstiltak vekker stor interesse blant ungdom, ikke bare i byene, men også i andre kommuner. Regjeringen vil fortsatt støtte opp under ungdoms egen innsats og videreføre dialogen og samarbeidet med ungdom i arbeidet med å bekjempe negative trekk i barne- og ungdomsmiljøene.

6.8.5 Statens rolle for barns oppvekstmiljø i storbyene

Både fra statens side og fra kommunenes side er det viktig å se ulike tiltak for barn og unges levekår i storbyene i sammenheng. Storbyene har selv hovedansvaret for barns oppvekstmiljø – gjennom

ansvar for utvikling av bomiljø og skole-, barnehage og SFO-tilbud. Regjeringen ønsker et bedre kunnskapsgrunnlag for statlig og kommunal politikk som gjelder barn og unge med oppvekst i storbyene.

Regjeringen vil gjennomgå rammebetingelsene for kommunenes oppgaveløsning, bl.a. riks-politiske retningslinjer for barn og unges oppvekstmiljø. Andre tiltak er nærmere beskrevet i St.meld. nr. 27 (1999-2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*, St.meld. nr. 17, (1999-2000) *Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet*, St.meld. nr. 39 (2001-2002) *Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge*, St.meld. nr. 40 (2001-2002) *Om barne- og ungdomsvernet* og handlingsplanen Tiltak for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn (2002).

6.9 Arbeid for trygghet – mot hverdagskriminalitet

Hverdagskriminalitet er en samlebetegnelse for flere typer lovbrudd som rammer mange og angår en stor del av befolkningen. Dette gjelder bl.a. tyverier, annen vinningskriminalitet, innbrudd, mindre alvorlig voldskriminalitet og trakassering, hærverk, tagging etc. Disse formene for kriminalitet skaper ofte utrygghet hos befolkningen eller er til stor sjenanse og plage.

Trygghet for hver enkelt borger er en sentral velferdsfaktor. Både enkeltmennesker og institusjoner har krav på beskyttelse mot overgrep og kriminelle handlinger. Regjeringen legger vekt på en helhetlig kriminalpolitikk for å forebygge og bekjempe ulovlige handlinger og å skape større trygghet. Sammenliknet med andre europeiske land er Norge fortsatt et trygt land å bo i. Likevel må vi kunne konstatere at kriminalitetsnivået er for høyt, særlig i de største byene. Dette viser også levekårsundersøkelsene.

Befolkningen i de største byene er noe mer utsatt for vold eller trusler. Volden er sterkere i deler av storbyene. Frykten for å bli utsatt for vold er mest utbredt i Oslo indre øst der det også behandles flere voldsskader og anmeldes langt flere voldstilfeller enn i andre deler av Oslo.

Grov, umotivert vold er en særlig utfordring for det trygghetsskapende arbeidet. Politiet har prioritert innsatsen mot slik vold høyt. Likevel ser vi at denne volden, som ofte skjer i kombinasjon med rusmiddelbruk eller ran, synes å tilta nettopp i de store byene. Regjeringen vil i forbindelse med en fornyet politikk for storbyene legge sterk vekt

Boks 6.8 Frykt for vold

Levekårsundersøkelsene (SSB) tyder på små endringer i risikoen for å bli utsatt for vold i løpet av det siste tiåret, men at det har blitt mindre voldsfrykt i storbyene i løpet av de siste ti årene. I tettbygde strøk med mer enn 100 000 bosatte var det 17 prosent av befolkningen som gav uttrykk for en slik frykt i 1991 og 11 prosent i 2001 (aldersgruppen 16 år og eldre). I landet som helhet var det 10 prosent i 1991 og 8 prosent i 2001 som var urolige for å bli utsatt for vold eller trusler

på tiltak som kan redusere denne form for vold, og dermed styrke både den faktiske og den opplevde tryggheten.

Voldsbruk mot sjåfører og andre arbeidstakere innen kollektive transportmidler som buss, drosje, tog og trikk m.m., synes å tilta og skaper stor utrygghet for dem som arbeider der. Dette er med på å forringe deres arbeidsmiljø. Det er nødvendig at både politiet, arbeidsgivere og bransjenes foreninger engasjerer seg i arbeidet for å gjøre kollektivtransporten tryggere, både for arbeidstakerne og for passasjerene. Oppfølging i lokalsamfunnet kan her være virkningsfullt, for eksempel ved ulike former for «bussravning», kommunale vektere etc. Erfaring viser at dersom man engasjerer det sivile samfunnet som en type nabohep, eksempelvis ved at voksne er med i bussen som «ravner», kan man oppnå en form for uformell kontroll som kan gi positive resultater. Hensikten med slike tiltak er å oppnå positive holdninger til så vel voksne som ungdommers behov, og til større forståelse for yrkespersonellens situasjon.

På landsbasis har det i perioden 1997 – 2001 under ett vært en økning i anmeldte lovbrudd på 3 prosent. Økningen har i sin helhet kommet i anmeldte forbrytelser (4,5 prosent). Det har vært visse svingninger, og fra 2000 til 2001 var det en nedgang på 2,2 prosent. Tallene for 1. halvår 2002 viser imidlertid igjen en sterk oppgang.

Vinningskriminalitet er den desidert største lovbruddsgruppen og utgjorde i 2001 om lag 63,4 prosent av det totale antall anmeldte forbrytelser. I perioden 1997 – 2001 har det vært en nedgang i vinningsforbrytelsene på 4,3 prosent. Politidirektoratet mener at tyverimønsteret synes å ha endret seg i de senere årene. Antall anmeldte

grove tyverier fra villa, leilighet, hytte og motorkjøretøyer har gått ned, mens tyverier fra kjeller, loft og oppgang, samt fra personer på offentlig sted har økt sterkt. Det kan ha blitt vanskeligere å begå innbrudd i hjem og å omsette tyvegods. Politiet har lagt mer og mer vekt på målrettet arbeid for å holde vinningskriminelle gjengangere «unna gata». Ca. ¼ av alle anmeldte lovbrudd finner sted i Oslo, bl.a. størstedelen av grove tyverier på offentlig sted.

Det forebyggende arbeidet skal gjennomsyre arbeidet mot kriminalitet på alle nivåer. Det er viktig at man i arbeidet retter fokus mot årsakene til at kriminalitet oppstår framfor å behandle symptomer. Videre er det nødvendig å legge stor vekt på samspill med publikum og andre offentlige myndigheter som har et medansvar for å kunne forebygge slik kriminalitet.

Den organiserte kriminaliteten er mobil og søker mot land og byer med store muligheter for vinning. I dagens globaliserte verden legges det til rette for en stadig økende mobilitet over landegrensene. Arbeidsmarked, utdanningstilbud og tjenestetilbud til turister m.v. er noen av elementene i denne utviklingen. Langt de fleste som gjør bruk av de mulighetene som samfunnsutviklingen fører med seg, overholder de innvandringsreglene som gjelder. De fleste land i vår del av verden tiltrekker seg imidlertid også mennesker som søker å forbedre sin livssituasjon, men som ikke fyller de betingelsene som er satt for hvem som får opphold og arbeid her. Mulighetene for å få arbeid og opphold på lovlig måte er begrenset. Konsekvensene av den organiserte menneskesmuglingen til Europa har vi sett mange tragiske eksempler på i senere år. Dette er en vekstnæring innen den organiserte kriminaliteten, der organisasjoner og bakmenn hittil har funnet at fortjenestemuligheten er enorm, samtidig som både risiko for å bli tatt og strafferammene er lavere enn hva som er tilfelle i forhold til annen organisert kriminalitet. Ikke alle som oppholder seg i Norge uten tillatelse har kommet hit gjennom organisert virksomhet.

Noen reiser hit på lovlig vis, men blir værende når visumet utløper, andre kan ha vært her som asylsøkere og forsvinner fra mottaket når et negativt vedtak foreligger uten at det er klart om de har forlatt landet. En del av disse har antakelig dratt tilbake til sitt hjemland uten å orientere norske myndigheter. Noen drar til andre land, mens et lite mindretall bli værende i Norge uten arbeids- og oppholdstillatelse.

I Norge kan vi anta at det først og fremst er i

storbyene det er mulig å leve utenfor offentlighetens søkelys. Her er også framveksten av et svart arbeidsmarked et problem. Kontroller i byggebransjen og utelivsbransjen i Oslo viser dette. Regjeringen vil i samarbeid med kommunene følge opp dette og bruke de reaksjonsmuligheter som utlendingsloven åpner for overfor arbeidsgiverne. Mange av ofrene for menneskehandel havner som prostituerte i de store byene. Det anslås at omtrent halvparten av landets prostituerte i dag har innvanderbakgrunn. Regjeringens Handlingsplan mot handel med kvinner og barn (2002) tar fatt i de utfordringene som følger av dette.

6.10 Kirken i storbyen

Den demografiske utviklingen i storbyene innebærer endrede familiemønstre, større andel én-persons-familier og høyere grad av mobilitet. Menneskers behov for tilhørighet og sammenheng blir dermed tydeligere. Kirken er tradisjonelt inndelt i lokalmenigheter med ulike tjenestetyper som favner individets og familiens liv. Disse utgjør en av flere forutsetninger for sosial, lokal og geografisk tilhørighet og er fremdeles funksjonell. Kirken har samtidig behov for å utvikle seg og sitt virke inn mot endrede demografiske trekk, slik at ressursene kan rettes inn mot utviklingen.

I de siste tiårene har det religiøse og kulturelle mangfoldet i Norge vokst. Oslo er særlig utfordret på dette området ved at byen har utviklet seg i retning av å bli en kulturell smeltedigel. Men også andre storbyer kjenner utfordringene og tar dem opp. Med et økende innslag av nye og fremmede kulturer, religioner og livssyn er det en stadig viktigere oppgave for kirken å delta i og fremme dialoger på tvers av ulike trosretninger og livssyn. Kunnskap, respekt og toleranse mellom mennesker med ulik tro og kulturbakgrunn er avgjørende for fredelig sameksistens i et flerkulturelt samfunn. Her står kirken fram som en relevant og troverdig samtalepartner som kan bidra til å bygge broer mellom vår egen kultur- og trosbakgrunn og andre religioner og tros- og livssynssamfunn.

Det er kirkens valgte og styrende organer, på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, som er nærmest til å utforme de strategier og tiltak som er nødvendige for å komme de utfordringene som knytter seg til kirkens plass i storbyen i møte. Det er mange eksempler på at kirken tar denne utfordringen. Kirken går aktivt inn i rollen som samtalepartner både i lokale menigheter og i større sammenhenger. I forbindelse med krigen i Irak

møttes for første gang kristne og muslimer til felles bønn og samtale i moskeen på Grønland. I tillegg har det blitt holdt flere møter og konferanser i regi av biskopene som har sett det som viktig å fremme dialog og vise solidaritet. Spørsmålene om hvordan en skal møte felles utfordringer i dagens samfunn er dermed satt på agendaen.

I de ulike storbyene har kirken stått for flere lokale initiativ for å bedre situasjonen for vanskeligstilte, ofte i samarbeid med frivillige organisasjoner. Sosialt omsorgsarbeid i regi av frivillige organisasjoner og kirkens diakonale arbeid har mange steder gått hånd i hånd. Arbeidet har vært kreativt for å gi de forskjellige gruppene fellesskap og hjelp til å finne livsmot, bolig og mat. I en rekke byer har det på lokalt initiativ blitt opprettet egne kirker eller sentra i samarbeid med Kirkens Bymisjon. Her kan svakt stilte grupper, som er i utkanten av eller faller utenfor samfunnets støtteapparat, søke fellesskap og hjelp til å komme seg gjennom en vanskelig hverdag. Kirkene og sentraene holdes åpne hver dag for en stille stund eller samtale. Der kan en få mat, rådgivning og omsorg. Disse tiltakene er plattformer for en utvikling der frivillighet og offentlig engasjement har en tradisjon det kan bygges videre på.

Den lokale menighetsstrukturen er et grunnleggende redskap for å nå ut til mennesker med den kompetanse og erfaring kirken har i det diakonale arbeidet. Tidligere innebar dette i hovedsak institusjonalisert omsorg for barn, unge og eldre. I dagens velferdssamfunn knytter det seg andre utfordringer både til omsorgssektoren og til hjelpeapparatet rundt dem som faller utenfor sosiale nettverk. Storbyen utfordres i forhold til eldreomsorg, flerkulturell integrasjon og grupper som tradisjonelt har blitt karakterisert som vanskeligstilte. Men i storbyen utfordres også kirken i forhold til det generelle nettverksbehovet utviklingen av nye bosetningsmønstre fremkaller. De unge som vokser opp i dag, etablerer andre samhandlings- og kommunikasjonsformer. Den økende forekomsten av én-persons-husholdninger har skapt et større rom for ensomhet. Mange mangler faste holdepunkter i livet og trenger nettverk og omsorg for ikke å miste fotfeste.

Kirken står ovenfor utfordringer i forhold til det å være kirke for mennesker der de er og for de behov som i dag søkes dekket. For å møte disse utfordringene gjør menigheter forsøk med å holde kirker eller menighetshus åpne på dag- og kveldstid. Det er etablert samarbeid mellom bydeler og menigheter. Flere steder er det også etablert såkalte «bryggekapell», dvs. små kirkerom

etablert i havner, på flyplasser og andre steder der folk ferdes. I tillegg er det gjort forsøk med å legge den tradisjonelle søndagshøymessen til andre tidspunkter, blant annet til kveldstid, for å kunne nå lettere ut til unge mennesker med andre behov og livsmønstre.

Samfunnets krav til effektivitet og profesjonalitet stiller også krav til kirken og dens arbeid. Kirken har lang erfaring med å drive omsorgsarbeid, og har utbygde nettverk for dette. Den har likeledes identitet og tradisjon for samarbeid med frivillige organisasjoner og tros- og livssynssamfunn, samt andre religioner. Men det moderne samfunnets utfordringer, som særlig blir tydelige i storbyen, gjør at også kirken må utvikle dette og gå nye veier for å kunne være en kirke med menneskelig omsorg og fellesskapsbyggende arbeid. I denne sammenheng har blant annet Oslo bispedømme tatt initiativ til prosjektet «Gud i storby», som nå er i startfasen. Målet er å skaffe seg større innsikt om kirkens konkrete utfordringer sett i lys av storbyens utfordringer, for å finne fram til forpliktende endringer i kirkelige nærversformer, tjenestetyper og organisasjon.

6.11 Storbyer med muligheter og velferd for alle

I mange vestlige storbyer er atskillelse og opphopning av ulike sosioøkonomiske eller etniske grupper (segregasjon) et stort problem. Tendenser til segregasjon er også en del av norsk hverdag, men i mer moderat grad. Det er vanskelig å tenke seg at ingen segregasjon skal forekomme, men det er lite ønskelig at den skal øke. Regjeringen ser det som en viktig mulighet for sosial, kulturell og etnisk integrasjon i det norske samfunnet at vi bor i lokalsamfunn der mange grupper kan føle tilhørighet.

Vanlige velferdspolitiske tiltak som forbedrer den enkeltes muligheter for et godt liv er viktige, ikke minst i områder med opphopning av dårlige levekår. Nettopp her er det mange individer som trenger særlig oppmerksomhet og individuelt tilpassede tjenester. Storbyene, som har desentralisert sosiale tjenester til bydeler, har vedtatt fordelingssystemer for budsjettet som bygger på objektive kriterier for befolkningens behov. Det er nødvendig for å legge opp et velferdssystem som er brukerrettet. Dette viser at storbyene tar prioritering av sosiale oppgaver og levekår på alvor. Det kriteriebaserte systemet for finansiering av bydelene i Oslo er evaluert av FAFO og NIBR. Syste-

Boks 6.9 Habitat

UN Habitat er FNs fagorgan for bosettings- og byspørsmål og for oppfølging av Habitat-agendaen, erklæringen fra verdenskonferansen om bosettingsspørsmål i Istanbul 1996. Organisasjonen har også ansvaret for å følge opp bosettingsrelaterte problemstillinger i tilknytning til FNs millenniumsmål, bl.a. «target 11» om å forbedre levekårene for minst 100 millioner slumbeboere innen 2020. Habitat har i denne sammenheng etablert «Cities Alliance» – et samarbeid med Verdensbanken, regionale utviklingsbanker, et titall av de land som gir mest utviklingsbistand og de internasjonale sammenslutningene av lokale myndigheter, bl.a. IULA. Innenfor dette initiativet samles det ressurser for å gjøre en samordnet innsats i storbyer i utviklingsland og bistå dem med å utvikle bærekraftige byutviklingsstrategier og programmer for «slum-upgrading». Parallelt med dette administrerer UN Habitat to globale kampanjer, den ene for godt stysresett i byene («Urban Governance») og den andre for å sikre bl.a. slumbeboere trygghet mot tilfældige utkastelser («Secure Tenure»). UN Habitats nettsider har adresse www.unhabitat.org.

Norge deltar aktivt både i Habitat og i Cities Alliance. Over Utenriksdepartementets budsjett ble det i 2002 bevilget tilsammen 20 mill. kroner til Habitat og Cities Alliance. Kommunal- og regionaldepartementet ivaretar deltakelse i Habitats styrende organer og gir Utenriksdepartementet faglig bistand i bosettingsspørsmål.

met er bedømt som effektivt og en god basis for lokalt demokrati.

Barn og unge er spesielt sårbare for levekårsproblemer. De er en gruppe som i liten grad kan påvirke egne levekår og som er mer avhengig av et godt oppvekst- og nærmiljø enn andre grupper. Regjeringens arbeid og innsats på dette området er omtalt i St. meld. nr 39 (2001-2002) *Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge*.

Bydeler eller områder der mange innbyggere har lav utdanning, svak økonomi, sosiale problemer eller dårlig tilknytning til arbeidsmarkedet, skårer høyt på indeksen for levekårsproblemer. Internasjonal forskning synes å vise at slike områ-

der i visse tilfeller har en negativ effekt på individenes muligheter. Dette kan slå ut i skolesammenheng, på arbeidsmarkedet mv.

Områder som er rammet av miljøproblemer og som har mange innbyggere med levekårsproblemer, kan blir rammet av dårlig omtale. Dette gir effekter for boligpriser og fører til ytterligere tap for dem som bor der. Dårlig omtale og lite stolthet over eget hjemsted kan virke selvforsterkende. Både offentlig planlegging og kommunale aktive tiltak kan motvirke slike tendenser. Derfor er spesielle tiltak for å løfte levekårene i slike utsatte områder noen ganger påkrevd. Dette kan være en ekstra satsing på tiltak som tilbyr tjenester, og som kan utformes slik at de bygger opp nettverk og sosial kapital i et område. Tiltak for å forbedre et dårlig fysisk miljø, dårlig boligmasse og svakt utbygd offentlig service er viktige for å gi mennesker en bedre sjanse til gode levekår. Byfornyelse, trafikksanering og bomiljøtiltak kan gi spesielt positive ringvirkninger. Tiltakene kan skape gode sirkler i utviklingen av et område gjennom økt anseelse og individenes selvrespekt og selvhjelpenhet.

Gjennom Handlingsprogrammet for Oslo indre øst (et samarbeid mellom stat og kommune) er det satset ekstra på læringsmiljø og foreldresamarbeid på skoler der det går et flertall unge med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Handlingsprogrammet har også støttet utviklingsarbeid og ekstra innsats i sosialtjenesten, kvalifisering, språkopplæring, helseproblemer, ungdomstiltak mv. Disse tiltakene har fått gjennomgående positive evalueringer fra forskerhold.

Eier har ansvar for at boligmassen i et område ikke forfaller, men forfall har en effekt på flere enn de som sitter med fast eiendom. Omfattende byfornyelse med statlig og kommunal støtte har medført at sentrale boligstrøk i Oslo, Bergen og

Trondheim er blitt populære og har fått en langt mer variert befolkning enn tidligere. Det er nå grunn til å vurdere mer varierte virkemidler. Erfaringer fra mange land viser at offentlig innsats for å forbedre levekår og skape forbedringer for nedslitte bystrøk må være brede. En samordnet strategi der miljø, bolig, ungdomsarbeid, sosiale tiltak og kultur ses i sammenheng vil gi best resultater. Erfaringer fra Oslo og Bergen, dansk bypolitikk og analyser fra OECD m.v. viser dette.

Det er kommunenes oppgave å se byutvikling og sosial utvikling i lokalsamfunnet i sammenheng og møte disse utfordringene. For regjeringen er det et mål å unngå opphoping av levekårsproblemer i områder med dårlig bymiljø. Regjeringen vil støtte utviklingen av områderettet politikk i storbyene. Regjeringen vil bidra blant annet ved å videreføre støtten til Handlingsprogrammet for bedre levekår i Oslo indre øst og storbytiltak for ungdom. Oslo kommune har foreslått at organiseringen av Handlingsprogrammet for Oslo indre øst revurderes og at tiltakstypene også anvendes i andre bydeler enn Oslo indre øst. Regjeringen vil sammen med Oslo kommune gjennomføre en slik vurdering.

Regjeringen forutsetter at statlige instanser bidrar til en positiv sosial og fysisk utvikling når statens oppgaver og interesser blir berørt i et byområde. I statlige budsjetter er det i dag enkelte tilskudd som har som formål å bidra til løsning av sosiale utfordringer i storbyene. Det er viktig at slike tilskudd bidrar til en helhetlig politikk for å møte levekårsutfordringene. Regjeringen vil se nærmere på hvordan staten i land som Danmark og Storbritannia stimulerer utviklingen i utsatte byområder, og vil vurdere hvordan staten kan støtte opp om en helhetlig kommunal politikk for å fremme gode levekår, oppvekstforhold og bomiljø.

7 Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser

Denne stortingsmeldingen har lagt hovedvekt på å trekke opp nye perspektiver for regjeringens framtidige storbypolitikk. Det dreier seg om å gi økt handlingsrom for storbyene og skape en god dialog mellom staten og storbyene om de utfordringene storbyene møter. Det dreier seg også om å skape et samspill mellom staten og storbyene om de framtidige rollene storbyene vil kunne spille i regional utvikling. De konkrete visjonene og handlingene som vil følge av dette vil komme som resultater av den dialogen som her skal bygges opp. Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser som følger av denne prosessen, vil bli tatt opp underveis i samarbeidet når konkrete tiltak med slike konsekvenser vurderes. De vil på de aktuelle tidspunktene bli innpasset i de økonomiske og miljømessige rammene som da foreligger.

Regjeringen har iverksatt mange viktige tiltak med stor betydning for storbyenes utvikling. Disse tiltakene omtales i denne meldingen på de stedene de temamessig hører hjemme. Tiltakene er i regi av de departementene som har faglig ansvar for dem, og de er innarbeidet i de respektive departementenes budsjetttrammer. Denne meldingen tar ikke opp noen tiltak som ligger utenfor disse rammene.

Når det gjelder forsøkene med oppgavediffe-

rensiering, vil det i tråd med prinsipper for finansiering varslet i St.meld. nr. 19 (2001-2002) skje en overføring av midler fra det forvaltningsorgan som mister en oppgave til det forvaltningsorgan som skal overta ansvaret for oppgaven. Det har blitt signalisert i St. meld. nr. 19 (2001-2002) at Kommunal- og regionaldepartementet vil vurdere å bidra til å dekke nødvendige engangskostnader ved igangsetting av forsøk. Opplegget for finansiering av forsøk med kommunal oppgavedifferensiering er provenynøytralt med unntak av midler knyttet til engangskostnader. Midler som skal dekke engangskostnader ved igangsetting av forsøk, foreslås utbetalt som skjønnsmidler (kap.571, post 64). Det legges ikke opp til å øke skjønnsrammen for 2004 som følge av forsøk med kommunal oppgavedifferensiering. En eventuell overføring av midler må stå i samsvar med overføringen av oppgaver.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 9. mai 2003 om Storbymeldingen: Om utvikling av storbypolitikk blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Utredninger og referanser***Utredninger om byregioner og byutvikling*

- Viggo Nordvik m.fl.: «Bo i storby: Boforhold og boligmarked i norske storbyregioner», Prosjektrapport under utgivelse, Norges byggforskningsinstitutt 2003
- Fosse J.K. m.fl. (2002): «Norske byregioner», Agderforskning, 2003.
- Karlsen J. m.fl. (2002): «Sammenligning av byregionene Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Tromsø», Agderforskning, 2003.
- Sørli K. (2003): «Nyinnflytting, videreflytting og annen storbydemografi». NIBR notat.
- August Røsnes og Terje Holsen «Utbyggingsavtaler som virkemiddel i byutvikling». Institutt for landskapsplanlegging NLH 2003

Utredninger til Storbymeldingen fra Statistisk sentralbyrå, seksjon for demografi og levekårsforskning, seksjon for levekårsstatistikk og seksjon for inntekt og lønn

1. Bosettingsmønster (Notat 2003/33, Statistisk sentralbyrå)
 - Silje Vatne Pettersen: Ikke-vestlige innvandreres bosettingsmønster i storbyregionene.
 - Silje Vatne Pettersen: Bosettingsmønster og utdanningsnivå i storbyregionene, med spesiell vekt på Oslo.
2. Levekår og ulikhet (Notat 2003/34, Statistisk sentralbyrå)
 - Anders Barstad: Levekår i storby.
 - Anders Barstad: Om tiltak for å motvirke levekårsproblemer i storbyene.
 - Mads Ivar Kirkeberg: Inntektsulikhet.

3. Flytting og pendling (Notat 2003/35, Statistisk sentralbyrå)
 - Lars Østby: Sosialhjelpsmottakeres flyttemønster 1999-2000 i forhold til storbyene.
 - Erik Nymoen: Omplasserings effekter i Osloregionen av flyttinger 1993-2000 blant sosialhjelpsmottakere, ikke-vestlige fødte og lavt utdannede.
 - Anders Barstad: Om forholdet mellom pendling og inntekt.
4. Boforhold (Notat 2003/36, Statistisk sentralbyrå)
 - Arne Andersen: Boforhold i storbyen. Utsatte grupper.
 - Torkil Løwe: Boforhold og boligetablering i storbyen. Boforhold i Oslo/Akershus og andre storbyer i et livsfaseperspektiv, med fokus på yngre voksne og aleneboende.

Norges forskningsråd og Kommunal- og regionaldepartementet holdt en konferanse om storbyforskning i september 2002.

Foredrag ligger på NFRs nettsted: <http://www.program.forskningsradet.no/by> – bl.a:

Eirik Vatne, Norges Handelshøyskole. *Storbyene: arena for en 'ny' økonomi?*

Anne Lise Fimreite, Rokkansenteret. *Hvis staten styrer kommunene, hva skal da storbyene styre?*

Vedlegg 2**Norske storby- og byregioner***Av Kjetil Sørli*

Som en del av bakgrunnsarbeidet til en storbymelding i 2003 ble det laget en inndeling av kommunene i utvalgte byregioner. I hovedsak skulle inndelingen brukes til ulike typer av analyse av storbyområdene, men det ble sett også sett som formålstjenlig å få inkludert flere mellomstore byener i inndelingen. Resultatet ble 16 byregioner, åtte på Østlandet og åtte utenfor Østlandet. De åtte på Østlandet danner en geografisk sammenhengende helhet. De åtte byregionene utenfor Østlandet er alle geografisk frittstående.

Alle byregionene er definert ved en bykommune som senter og med et utvalg omlandskommuner rundt. Dette er et hovedprinsipp. Med dette lagt til grunn ønsket vi en inndeling som ville være stram nok til å gi en klar avgrensing av hvert enkelt byområde, samtidig som vi så det som viktig at byområdene som geografisk grenser mot hverandre ble inkludert i full skala. Det siste er altså gjort gjeldende for de åtte byregionene på Østlandet. I en viss forstand har vi her sju byregioner som i større eller mindre grad har en omlandsrelasjon til Osloregionen, avhengig av avstand og problemstilling, samtidig som de også er en byregion i seg selv. For de fleste formål har vi valgt å definere Drammens- og Mosseregionen som en del av Osloregionen, mens de andre byregionene langs Oslofjorden pluss Mjøsbyene i utgangspunktet ikke har en slik relasjon. Utviklingen med hensyn til flytting

og pendling aktualiserer og utfordrer imidlertid denne problemstillingen kontinuerlig.

Som utgangspunkt for inndeling i byregioner ble det lagt to eksisterende kommuneinndelinger til grunn, «Standard for økonomiske regioner» (Hustoft mfl. Rapport 99/6, SSB) og «Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner» (Juvkam, NIBR-rapport 2002:20). Begge disse legger prinsippet om senter med omlandstilknytning til grunn, men ingen av dem har som eget mål å avgrense spesifikke byregioner. I hovedsak er den foreliggende inndelingen av kommuner i utvalgte byregioner en justert og til dels strammet versjon av regioner vi finner i disse to inndelingene.

Osloregionen har fått en spesialbehandling. Til forskjell fra de andre store byene (landsdels-sentrene) har omlandet til Oslo blitt delt opp i seks delregioner. Disse består av en indre og en ytre ring, som videre er delt opp i tre sektorer – mot sør, mot vest og mot nord. Ved avgrensingen av disse sektorene ble det lagt vekt på å få en rimelig jevn befolkningsfordeling mellom indre og ytre ring for hver av de tre sektorene. Dette gjør at indre ring er blitt avgrenset til et fåtall kommuner, noe vi betraktet som en fordel og som et mål, gitt de kriterier vi hadde lagt til grunn. Vi har imidlertid fått kritikk for at Bærum alene ligger i indre ring mot vest. Dette var altså et bevisst valg, fordi befolkningsutviklingen i Bærum skiller seg fra kommunene lenger ut.

Tabell 2.1 Storbyregionene og andre større byregioner. Tabeller over inndelingen med folketall 1.1.2002 og framskrevet etter alternativ MMMM 1.1.2010.

Navn på byregion	Kommunennummer og navn	Folketall 1.1.2002	MMMM 1.1.2010
Stor-Osloregionen	46 kommuner:	1 259 929	1 347 028
Oslo	0301 Oslo	512 589	544 615
Indre ring	9 kommuner	278 838	300 722
Ytre ring	24 kommuner	277 193	299 594
Drammensregionen	8 kommuner:	139 918	147 600
Mosseregionen	4 kommuner:	51 391	54 497

Tabell 2.1 Storbyregionene og andre større byregioner. Tabeller over inndelingen med folketall 1.1.2002 og framskrevet etter alternativ MMMM 1.1.2010.

Navn på byregion	Kommunenummer og navn	Folketall 1.1.2002	MMMM 1.1.2010
<i>Stor-Osloregionen</i>			
Indre ring	9 kommuner	278 838	300 722
Indre sør	4 kommuner:	73 657	79 670
	0213 Ski	25 763	28 114
	0216 Nesodden	15 777	17 415
	0217 Oppegård	23 152	24 524
	0229 Enebakk	8 965	9 617
Indre vest	1 kommune:	101 497	108 421
	0219 Bærum	101 497	108 421
Indre nord	4 kommuner:	103 684	112 631
	0228 Rælingen	14 631	15 311
	0230 Lørenskog	29 834	31 810
	0231 Skedsmo	40 034	44 171
	0233 Nittedal	19 185	21 339
Ytre ring	24 kommuner	277 193	299 594
Ytre sør	11 kommuner:	84 417	90 385
	0119 Marker	3 319	3 284
	0121 Rømskog	657	632
	0122 Trøgstad	4 952	5 042
	0123 Spydeberg	4 670	4 933
	0124 Askim	13 673	14 246
	0125 Eidsberg	9 919	10 495
	0127 Skiptvet	3 258	3 359
	0138 Hobøl	4 455	4 865
	0211 Vestby	12 515	13 353
	0214 Ås	14 037	15 632
	0215 Frogn	12 962	14 544
Ytre vest	3 kommuner:	75 338	83 429
	0220 Asker	49 990	55 717
	0627 Røyken	16 749	18 591
	0628 Hurum	8 599	9 121
Ytre nord	10 kommuner:	117 438	125 780
	0221 Aurskog-Høland	12 997	13 394
	0226 Sørum	12 386	13 045
	0227 Fet	9 327	9 751
	0234 Gjerdrum	4 778	5 487
	0235 Ullensaker	21 942	24 529
	0236 Nes	17 458	18 696
	0237 Eidsvoll	18 035	18 838
	0238 Nannestad	9 436	10 484
	0239 Hurdal	2 624	2 602
	0533 Lunner	8 455	8 954

Tabell 2.1 Storbyregionene og andre større byregioner. Tabeller over inndelingen med folketall 1.1.2002 og framskrevet etter alternativ MMMM 1.1.2010.

Navn på byregion	Kommunennummer og navn	Folketall 1.1.2002	MMMM 1.1.2010
Mosseregionen	4 kommuner:	51 391	54 497
	0104 Moss	27 338	29 212
	0135 Råde	6 388	6 598
	0136 Rygge	13 539	14 447
	0137 Våler	4 126	4 240
Drammensregionen	8 kommuner:	139 918	147 600
	0602 Drammen	55 862	58 741
	0624 Øvre Eiker	15 161	15 531
	0625 Nedre Eiker	20 931	22 430
	0626 Lier	21 536	23 247
	0702 Holmestrand	9 426	9 620
	0711 Svelvik	6 445	6 780
	0713 Sande	7 524	7 909
	0714 Hof	3 033	3 342
<i>Byregioner på Østlandet utenfor Oslo-området</i>			
Nedre Glommaregionen	4 kommuner:	127 807	132 557
	0105 Sarpsborg	48 555	50 051
	0106 Fredrikstad	68 505	71 482
	0111 Hvaler	3 588	3 741
	0128 Rakkestad	7 159	7 283
Tønsbergregionen	7 kommuner:	106 768	113 478
	0704 Tønsberg	35 326	38 017
	0701 Horten	24 302	25 394
	0716 Re	8 172	8 756
	0719 Andebu	4 823	5 098
	0720 Stokke	9 815	10 545
	0722 Nøtterøy	19 797	20 768
	0723 Tjøme	4 533	4 900
Larvik/Sandefjordregionen	3 kommuner:	83 260	87 776
	0706 Sandefjord	40 079	42 816
	0709 Larvik	40 795	42 545
	0728 Lardal	2 386	2 415
Grenland	5 kommuner:	106 191	109 257
	0805 Porsgrunn	33 122	34 273
	0806 Skien	49 936	51 487
	0811 Siljan	2 328	2 413
	0814 Bamble	14 159	14 479
	0819 Nome	6 646	6 605

Tabell 2.1 Storbyregionene og andre større byregioner. Tabeller over inndelingen med folketall 1.1.2002 og framskrevet etter alternativ MMMM 1.1.2010.

Navn på byregion	Kommunennummer og navn	Folketall 1.1.2002	MMMM 1.1.2010
Mjøsbyene	10 kommuner:	174 316	178 953
	0403 Hamar	26 952	27 623
	0501 Lillehammer	24 796	25 964
	0502 Gjøvik	27 093	28 109
	0412 Ringsaker	31 701	32 396
	0415 Løten	7 292	7 422
	0417 Stange	18 030	18 438
	0521 Øyer	4 924	5 214
	0522 Gausdal	6 192	6 149
	0528 Østre Toten	14 167	14 221
	0529 Vestre Toten	13 169	13 417
<i>Byregioner utenfor Østlandet</i>			
Kristiansandregionen	10 kommuner:	135 335	144 141
	1001 Kristiansand	73 977	79 671
	0926 Lillesand	8 930	9 479
	0928 Birkenes	4 315	4 571
	0935 Iveland	1 113	1 110
	1002 Mandal	13 417	14 008
	1014 Vennesla	12 255	12 746
	1017 Songdalen	5 502	5 649
	1018 Søgne	9 229	10 236
	1021 Marnardal	2 184	2 177
	1029 Lindesnes	4 413	4 494
Stavangerregionen	13 kommuner:	261 493	282 004
	1102 Sandnes	54 929	60 741
	1103 Stavanger	109 710	117 884
	1119 Hå	14 203	14 735
	1120 Klepp	14 009	15 091
	1121 Time	13 593	14 384
	1122 Gjesdal	9 104	10 171
	1124 Sola	19 231	20 887
	1127 Randaberg	8 880	9 457
	1129 Forsand	1 055	1 090
	1130 Strand	10 188	10 556
	1141 Finnøy	2 822	2 788
	1142 Rennesøy	3 249	3 680
	1144 Kvitsøy	520	540

Tabell 2.1 Storbyregionene og andre større byregioner. Tabeller over inndelingen med folketall 1.1.2002 og framskrevet etter alternativ MMMM 1.1.2010.

Navn på byregion	Kommunennummer og navn	Folketall 1.1.2002	MMMM 1.1.2010
Haugesundregionen	5 kommuner:	82 319	86 703
	1106 Haugesund	30 742	32 820
	1145 Bokn	765	794
	1146 Tysvær	9 036	9 739
	1149 Karmøy	37 093	38 542
	1216 Sveio	4 683	4 808
Bergensregionen	14 kommuner:	338 611	357 774
	1201 Bergen	233 291	247 271
	1241 Fusa	3 723	3 722
	1242 Samnanger	2 343	2 295
	1243 Os	14 103	14 806
	1245 Sund	5 250	5 310
	1246 Fjell	18 927	21 407
	1247 Askøy	20 575	21 718
	1251 Vaksdal	4 187	3 960
	1253 Osterøy	7 104	7 064
	1256 Meland	5 577	6 125
	1259 Øygarden	3 786	4 124
	1260 Radøy	4 618	4 601
	1263 Lindås	12 612	12 939
	1264 Austrheim	2 515	2 432
Ålesundregionen	5 kommuner:	58 708	61 948
	1504 Ålesund	39 373	41 901
	1523 Ørskog	2 096	2 141
	1529 Skodje	3 570	3 699
	1531 Sula	7 230	7 649
	1532 Giske	6 439	6 558
Trondheimsregionen	10 kommuner:	225 759	236 647
	1601 Trondheim	151 408	159 228
	1624 Rissa	6 449	6 405
	1648 Midtre Gauldal	5 819	5 634
	1653 Melhus	13 425	13 945
	1657 Skaun	5 922	6 119
	1662 Klæbu	5 047	5 510
	1663 Malvik	11 472	12 682
	1664 Selbu	3 961	3 882
	1714 Stjørdal	18 724	19 699
	1718 Leksvik	3 532	3 543

Tabell 2.1 Storbyregionene og andre større byregioner. Tabeller over inndelingen med folketall 1.1.2002 og framskrevet etter alternativ MMMM 1.1.2010.

Navn på byregion	Kommunennummer og navn	Folketall 1.1.2002	MMMM 1.1.2010
Bodøregionen	4 kommuner:	46 373	48 828
	1804 Bodø	41 760	44 565
	1838 Gildeskål	2 276	2 111
	1839 Beiarn	1 257	1 137
	1842 Skjerstad	1 080	1 015
Tromsøregionen	2 kommuner	62 988	67 424
	1902 Tromsø	60 524	65 047
	1936 Karlsøy	2 464	2 377

Vedlegg 3

Inntektsforskjeller og lavinntektsituasjonen i storbyene

Av Mads Ivar Kirkeberg, Statistisk Sentralbyrå, Seksjon for inntekts- og lønnsstatistikk

Flest med lavinntekt i Oslo

Tabell 1 viser andelen personer med husholdningsinntekt per forbruksenhet¹ under 50 prosent av medianinntekten² for alle personer, for ulike regioner i landet. Dette inntektsmålet blir ofte referert til i internasjonale studier som en form for lavinntektsgrense. Personer som har en inntekt under denne grensen tilhører lavinntektsgruppen, også kalt inntektsfattige. Nå kan det innvendes flere forhold ved valg av en slik grense, blant annet hvorfor andelen på 50 prosent skal velges. I tabell 1 er det i tillegg vist hvor mange personer som har en inntekt under henholdsvis 60 og 70 prosent av medianinntekten.

Oslo skiller seg ut som den storbyen med høyest andel personer med lavinntekt når denne defineres som under 50 prosent av medianinntekten. I 2000 hadde 7,6 prosent av bosatte personer i Oslo en så lav inntekt per forbruksenhet. Til sammenligning hadde de tre storbyene Stavanger, Bergen og Trondheim en andel på tilsammen 3,9 prosent, noe lavere enn gjennomsnittet for hele landet. Fjorten år tidligere, i 1986, var andelen med lavinntekt omtrent den samme i Oslo som i de tre andre storbyene, og bare litt høyere enn for landet totalt.

Det er vanskelig å peke på konkrete årsaker til denne utviklingen for Oslo sammenlignet med de tre andre byene uten å foreta nærmere analyser, men det er grunn til å tro at økt innvandring fra

ikke-vestlige land i første halvdel av 1990-tallet har påvirket andelen med lavinntekt i Oslo. Tidligere analyser (Kirkeberg 2001) viser for eksempel at i 1994 var det for hele landet mer enn 8 ganger så stor sannsynlighet for at en ikke-vestlig innvander havnet under lavinntektsgrensen sammenlignet med en person uten innvandrerbakgrunn. Samtidig viser befolkningsstatistikken (Statistisk sentralbyrå 2002:a) at innvandrerbefolkningen med ikke-vestlig landbakgrunn er klart overrepresentert i Oslo sammenlignet med Stavanger, Bergen og Trondheim.

En annen mulig årsak til den relativt høye andelen inntektsfattige i Oslo er husholdnings sammensetningen. Oslo har en langt høyere andel en-personhushold enn i andre deler av landet. Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelse for husholdninger viser at andelen en-personhushold utgjør om lag 55 prosent i Oslo sammenlignet med om lag 43 prosent for Stavanger, Bergen og Trondheim samlet. Den samme inntektsstatistikken viser at enslige er overrepresentert blant de med lavinntekt (Epland 2002).

Hvis vi trekker inn andre kommuner i landet og grupperer disse etter sentralitet ifølge Statistisk sentralbyrå sin standard for kommuneklassifisering, finner vi at kommuner som ikke blir klassifisert som sentrale har en høyere andel personer med inntekt under 50 pst av medianinntekten i 2000, sammenlignet med både Bergen, Stavanger og Trondheim, og andre sentrale kommuner. Bare Oslo hadde en høyere andel inntektsfattige i 2000. De sentrale kommunene har samlet sett den laveste andelen inntektsfattige ved bruk av denne inntektsgrensen.

Det inntektsbegrepet som er benyttet i tabell 1, inntekt etter skatt, omfatter yrkesinntekter, kapitalinntekter og ulike overføringer fratrukket skatter og negative overføringer (se Statistisk sentralbyrå 2002:b for en nærmere redegjørelse). Dette inntektsbegrepet omfatter ikke utbetalt studielån fra Statens Lånekasse for Utdanning. En del studenter vil dermed havne i lavinntektsgrup-

¹ For å sammenligne inntektene til forskjellige typer husholdninger er det vanlig å benytte såkalte ekvivalensskalaer, eller beregne inntekten per forbruksenhet. En ekvivalensskala tar hensyn til stordriftsfordelene ved at flere bor sammen.

Det finnes i dag en rekke skalaer i bruk, og det er ingen enighet om hvilken skala som er den beste. I tabell 1 og 2 er den såkalte OECD-skalaen benyttet. Denne skalaen gir første voksne i en husholdning vekten 1, deretter vekten 0,7 for hver av de resterende voksne og vekten 0,5 for hver av barna. For at en familie på for eksempel to voksne og to barn (sum vekter lik 2,7) skal ha samme økonomiske velferdsnivå som en enslig med f.eks. 100 000 kroner i inntekt, må denne familien ha en samlet inntekt på 270 000 kroner.

² Medianinntekten er det midterste beløpet i inntektsfordelingen, etter at en har sortert inntektene etter størrelse.

pen på grunn av dette. I tabell 1 er derfor andelen personer med lavinntekt også gitt eksklusiv personer som tilhører studenthusholdningene³. Forholdet mellom Oslo og de tre andre storbyene påvirkes ikke nevneverdig av at studentene utelates. Andelen inntektsfattige synker med 0,5-1 prosentpoeng i både Oslo og Stavanger, Bergen og Trondheim samlet.

En del personer kan ha en lav inntekt ett år av ulike årsaker, men likevel ha en formue å tære på. Hvis vi i tabell 1, i tillegg til å utelate studenthushold, også utelater personer med en brutto finansformue per forbruksenhet større enn 50 000 kroner, faller andelen med lavinntekt ytterligere. Forholdet mellom Oslo og de tre andre storbyene påvirkes heller ikke så mye av at slike formuende personer utelates. Men det er likevel en tendens til at Oslo, relativt sett, får færre inntektsfattige enn Stavanger, Bergen og Trondheim i 2000.

Oslo – byen med de store inntektsforskjellene

Tabell 2 viser inntekt etter skatt per forbruksenhet, etter desiler⁴ og regioner i perioden 1986 til 2000. Den første inntektsgruppen (desil 1) utgjør den tidelen av personene med lavest inntekt etter skatt per forbruksenhet, mens den siste inntektsgruppen (desil 10) angir tidelen med de høyeste inntektene. Inntektsbegrepet og ekvivalensskalaen er forøvrig de samme som er benyttet i tabell 1.

Tabellen viser at inntektsulikheten er større i storbyene sammenlignet med landet totalt sett. Oslo skiller seg klart ut fra de tre andre storbyene Stavanger, Bergen og Trondheim. I 1986 disponerte den høyeste inntektsgruppen i Oslo 19,1 prosent av den totale inntekten til hele befolkningen i byen. Ti år senere hadde denne andelen økt til 27,3 prosent. I samme tidsperiode falt andelen av totalinntekten for alle de andre ni inntektsgruppene i Oslo på grunn av den sterke veksten i toppen av inntektsfordelingen. Tidelen med lavest inntekt minsket sin andel fra 4 til 2,9 prosent. I 1986 disponerte den høyeste inntektsgruppen om

lag 5 ganger så høy inntekt som den laveste inntektsgruppen. I 1996 hadde dette forholdstallet økt til nesten 10 ganger. Tidligere analyser har også vist at Oslo er det stedet hvor forskjellene i de økonomiske levekårene er større enn noe annet sted i landet (Barstad 1995, Epland m.fl. 1997 og Kirkeberg 1997). Fra 1996 til 2000 ser det derimot ut til at inntektsulikheten i Oslo ikke har endret seg nevneverdig.

De tre andre storbyene, Stavanger, Bergen og Trondheim, kan vise til en lavere vekst i inntektsulikheten enn i Oslo. Hvis vi benytter et annet statistisk mål på inntektsulikhet, Gini-koeffisienten⁵, finner vi at denne økte med om lag 22 prosent fra 1986 til 1996 for disse tre byene samlet. I samme periode økte Gini-koeffisienten med 40 prosent i Oslo og 17 prosent totalt for hele landet. Fra 1996 til 2000 har ikke dette ulikhetsmålet endret seg for Oslo, mens det er en tendens i retning av at inntektsulikheten har fortsatt å øke i de tre andre storbyene sett under ett. For hele landet økte Gini-koeffisienten med 6 prosent fra 1996 til 2000.

Det er vanskelig å komme utenom skattereformen i 1992 som en årsak til den økte inntektsulikheten på 1990-tallet. Skattereformen gjorde det mer lønnsomt å utbetale aksjeutbytte framfor å øke verdiene på eiernes aksjer ved å holde overskudd tilbake i bedriftene. Dette førte trolig til den sterke økningen i utbetalt aksjeutbytte på 1990-tallet. Aksjeutbytte mottas i stor grad av husholdninger med høyest inntekt (Statistisk sentralbyrå 2002:c). Dette sammen med økt synliggjøring av andre typer kapitalinntekter, for eksempel aksjegevinster, vil være en viktig årsak til den økte inntektsulikheten i Oslo siden man i hovedstaden finner mange av de største kapitaleierne i landet. I tillegg er det grunn til å peke på, som tidligere nevnt, at også demografiske endringer vil påvirke inntektsfordelingen. Det er grunn til å tro at den relativt dårlige inntektsutviklingen til de laveste inntektsgruppene, spesielt i Oslo, henger sammen med økt innslag av innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn med dårlig tilknytning til arbeidsmarkedet.

³ Studenthusholdningene er skilt ut ved å utelate husholdninger som har mottatt studielån og hvor hovedinntektstaker ikke er yrkestilknyttet eller pensjonist.

⁴ Desiler angir en tideling av et datamateriale sortert etter størrelsen på en variabel.

⁵ Gini-koeffisienten varierer fra 0 til 1. Dersom G er lik 0 er all inntekt helt likt fordelt, mens G lik 1 betyr at én person eller én husholdning mottar all inntekt og de andre mottar ingenting. Desto større denne koeffisienten er, jo større er altså ulikheten i fordelingen.

Tabell 3.1 Andelen personer med husholdningsinntekt per forbruksenhet (OECD-skala) under hhv. 50, 60 og 70 prosent av median inntekten for alle personer. 1986, 1996 og 2000. Prosent.

		Regiontype			
	I alt	Oslo	Stavanger, Bergen og Trondheim	Sentrale kommuner ¹	Øvrige kommuner
<i>Hele befolkningen</i>					
1986					
p50	3,1	3,4	3,2	2,7	4,4
p60	8,9	9,5	8,0	8,1	13,1
p70	17,5	15,2	15,8	17,0	22,5
1996					
p50	4,5	6,8	4,0	3,9	5,6
p60	10,6	12,2	10,1	9,6	14,5
p70	18,8	18,5	17,7	17,8	24,6
2000					
p50	4,3	7,6	3,9	3,7	4,8
p60	8,9	10,9	7,2	8,4	11,5
p70	16,8	17,2	15,0	15,7	22,8
<i>Eksklusive studenthushold og personer med brutto finansformue per forbruksenhet større enn kr 50 000. Disse defineres her som ikke-fattige, men er fortsatt en del av den totale populasjonen.</i>					
1986					
p50	2,1	2,6	2,0	1,7	3,5
p60	6,5	6,2	5,8	5,7	11,0
p70	12,3	10,7	11,4	11,6	17,5
1996					
p50	3,0	5,5	2,4	2,5	3,2
p60	6,7	9,5	7,3	6,1	6,9
p70	11,9	14,5	12,8	11,3	11,9
2000					
p50	2,9	5,6	2,4	2,5	3,0
p60	5,8	7,8	5,1	5,5	6,6
p70	10,6	12,1	10,3	10,2	11,7

¹ Iflg. Statistisk sentralbyrås standard for kommuneklassifisering

Kilde: Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelse for husholdninger

Referanser

Barstad, Anders (1995) : Levekår i by og land, Samfunnsspeilet nr. 1, Statistisk sentralbyrå

Epland, Jon og Erstad, Terje (1997) : Barnefamiliene: De høyeste og laveste inntektene finner vi i Oslo, Samfunnsspeilet nr. 1, Statistisk sentralbyrå

Epland, Jon (2002) : Minst 90 000 personer med vedvarende lavinntekt. Artikkel i SSB-magasinet (<http://www.ssb.no/vis/magasinet/analyse/art-2002-09-27-01.html>)

Kirkeberg, Mads Ivar (1997) : Barnefamilier i Oslo: Høyest inntekt på Vindern – lavest på Grünerløkka, Samfunnsspeilet nr. 4, Statistisk sentralbyrå

Kirkeberg, Mads Ivar (2001) : Innvandrерhusholdningenes inntekter 1994 og 1998: Færre ikke-vestlige innvandrere med lav inntekt, Samfunnsspeilet nr. 2, Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå (2002:a) : Folkemengd. Innvandrарar, 1. januar 2002. Fleire innvandrарar frå Asia – flest nye frå Irak (<http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/>)

Statistisk sentralbyrå (2002:b) : Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger 1997-1999, NOS C701

Statistisk sentralbyrå (2002:c) : Økonomisk utsyn. Husholdningene. Økonomiske analyser nr 1

Vedlegg 4

Storbyenes økonomiske situasjon

I dette vedlegget redegjøres det for storbyenes økonomiske situasjon. I redegjørelsens tas det utgangspunkt i finansielle indikatorer, frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov og indikatorer for det kommunale tjenestetilbudet. Storbyer er her definert som Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Fredrikstad, Tromsø og Drammen.

Økonomisk og finansielt handlingsrom

Finansielle indikatorer

Som mål på det finansielle handlingsrom brukes indikatorene netto driftsresultat, netto lånegjeld og arbeidskapital. Innledningsvis defineres de ulike indikatorene.

Netto driftsresultat er det beløpet kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter er trukket fra. I driftsinntektene inngår renteinntekter og utbytte, og i driftsutgiftene inngår låneavdrag og renter på lån. Netto driftsresultat indikerer om kommunelovens krav til driftsbalanse er oppfylt, dvs om driftsresultatet er stort nok til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger. Netto driftsresultat kan anvendes til finansiering av investeringer i investeringsregnskapet, dekke tidligere års underskudd eller avsettes til fond. Et netto driftsresultat på 3 % av driftsinntektene er ansett å være et nødvendig nivå i forhold til egenfinansiering av investeringer og avsetninger/sparing.

Netto lånegjeld er definert som kommunens langsiktige gjeld fratrukket totale utlån (videreformidling av lån) og ubrukte lånemidler. Netto lånegjeld anses derfor å være den størrelsen som gir best uttrykk for den lånegjelden kommunene må betjene gjennom sine ordinære driftsinntekter.

Arbeidskapital er definert som kommunens omløpsmidler (bankinnskudd, verdipapirer og fordringer som forfaller innen ett år) fratrukket kortsiktig gjeld (kassakreditt, leverandørgjeld eller andre forpliktelser som forfaller innen ett år). Arbeidskapitalen gir således uttrykk for kommunenes likvide stilling, dvs evnen til å betale for-

pliktelser etter hvert som de forfaller.

Netto driftsresultat sett i forhold til gjeldsbelastningen og likviditetssituasjonen sier således noe om kommunenes økonomiske handlingsrom.

Finansiell situasjon i storbyene

KOSTRA-tall for 2001 (reviderte) viser at kommunenes netto driftsresultat i gjennomsnitt er 1,9 prosent av driftsinntektene. På bakgrunn av en reduksjon de siste årene og i forhold til et anbefalt nivå på om lag 3 prosent er dette ikke tilfredsstillende. Gjennomsnittet for netto lånegjeld er 15 481 kroner per innbygger, etter en økning de siste årene. Gjennomsnittet for arbeidskapitalen er 23,7 prosent av driftsinntektene, etter en reduksjon de siste årene. Alle gjennomsnitt er eksklusive Oslo (regnskapet for Oslo inkluderer både kommunale og fylkeskommunale tjenester slik at sammenlignbarheten svekkes).

Den finansielle situasjonen i de 8 største byene synes å være svært ulik da særlig netto driftsresultat og lånebelastning varierer. Sett i forhold til landsgjennomsnittet er ikke situasjonen i de største byene entydig, men likviditeten er generelt svakere enn landsnivået selv om lånebelastningen generelt synes å være lavere. Samlet sett synes det finansielle handlingsrom i Oslo, Stavanger og Bergen å være noe bedre enn landsgjennomsnittet tatt i betraktning netto driftsresultat på landsnivå, og lavere netto lånegjeld som gir lavere bindinger på fremtidige inntekter til renter og avdrag. Fredrikstad, Drammen og Tromsø synes å ha et strammere handlingsrom enn landsgjennomsnittet med negative netto driftsresultat og høyere lånebelastning. Utenom Fredrikstad og Trondheim er likviditetssituasjonen i de største byene betydelig dårligere enn landsgjennomsnittet.

- Fredrikstad – Netto driftsresultat for 2001 er på –4,7%, altså svært svakt. Netto lånegjeld ligger noe høyere enn landsnivået med 20 624 kr per innbygger. Arbeidskapitalen ligger noe lavere enn landsnivået med 17%.

Tabell 4.1 Finansielle indikatorer for storbyene (KOSTRA-tall 2001)

	Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene	Netto lånegjeld i kroner pr innbygger	Arbeidskapital i prosent av driftsinntektene
Fredrikstad	-4,7	20 624	17
Oslo	2,8	6 601	4,3
Drammen	-3,3	-15 621	0,8
Kristiansand	1,8	14 300	0,4
Stavanger	1,9	1 934	-0,6
Bergen	2,1	1 818	0,1
Trondheim	1,9	13 452	12,1
Tromsø	-1,6	24 610	2,5
Landsgjennomsnittet utenom Oslo	1,9	15 481	23,7

- Oslo – Netto driftsresultat er 2,8%, dvs nær anbefalt nivå. Netto lånegjeld er lav med 6 601 kr per innbygger. Arbeidskapitalen er lav med knappe 4,3%.
- Drammen – Netto driftsresultat er negativt med -3,3%, altså også et meget svakt resultat. Netto lånegjeld er negativ med -15 621 kr per innbygger. Basert på KOSTRA-tall for balanseregnskapet 2001 skyldes dette stort utlånsvolum. Samtidig er Drammen kommune organisert slik at en stor del av lånegjelden ikke fanges opp gjennom KOSTRA. Arbeidskapitalen er lav med kun 0,8%.
- Kristiansand – Netto driftsresultat ligger på landsnivået med 1,8%. Netto lånegjeld er litt lavere enn i landet for øvrig med 14 300 kr per innbygger. Arbeidskapitalen er også her svært lav med 0,4%.
- Stavanger – Netto driftsresultat ligger på landsnivået med 1,9%. Netto lånegjeld er lav med 1 934 kr per innbygger. Arbeidskapitalen er negativ med -0,6%.
- Bergen – Netto driftsresultat ligger litt over landsnivået med 2,1%. Netto lånegjeld er lav med 1 818 kr per innbygger. Arbeidskapitalen er svak med 0,1%.
- Trondheim – Netto driftsresultat er som i landet for øvrig med 1,9%. Netto lånegjeld ligger litt under landsnivået med 13 452 kr per innbygger. Arbeidskapitalen ligger noe under landsnivået med 12,1%.
- Tromsø – Netto driftsresultat er negativt med -1,9%. Netto lånegjeld er relativt høy med 24 610 kr per innbygger. Arbeidskapitalen er lav med 2,5%.

Frie inntekter, korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

Når man sammenligner kommunenes inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov tar man hensyn til at de antatte kostnadene ved å produsere tjenestene varierer betraktelig mellom kommunene.

Storbyene, eksklusive Oslo, har et relativt lavt nivå på de frie inntektene. I 2001 hadde storbyene Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Fredrikstad, Tromsø og Drammen frie inntekter, eksklusive eiendomsskatt og konsesjonskraft, på 95 prosent av landsgjennomsnittet. Oslo kommune og landets øvrige kommuner hadde i 2001 frie inntekter på henholdsvis 123 og 98 prosent av landsgjennomsnittet. Forskjeller i inntektsnivå kommunene imellom kan hovedsakelig forklares med nivået på skatteinntektene, utformingen av inntektsutjevningen og variasjoner i tildeling av regionalpolitiske begrunnede tilskudd.

Kompensasjonsordningen i inntektsutjevningen var i 2001 basert på at kommuner med skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet fikk kompensert 90 prosent av differansen mellom egen skatt og et referansenivå på 110 prosent. Storbyene, eksklusive Oslo, hadde i 2001 skatteinntekt på om lag 100 pst. av landsgjennomsnittet og ble derfor omfattet av kompensasjonsordningen. Det vil si at storbyene, eksklusive Oslo, fikk kompensert 90 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og referansenivået på 110 prosent av landsgjennomsnittet. Storbyene må imidlertid, i likehet med landets øvrige kommuner, være med på å finansiere inntektsutjevningen. I 2001 kostet finansieringen av inntektsutjevningen 2 162 kroner pr innbygger. I 2001 mottok storby-

Tabell 4.2 Frie inntekter, eksklusive eiendomsskatt og konsesjonskraft, korrigert for variasjoner i utgiftsbehov i 2001. Prosent.

Kommune	Frie inntekter (2001) (kol 1)	Anslag på utgiftskorrigerte inntekter når endringene i IS er fullt gjennomført (kol 2)
Fredrikstad	91,4	93,8
Oslo	122,6	116,5
Drammen	92,3	94,8
Kristiansand	92,8	94,8
Stavanger	103,1	102,1
Bergen	92,1	95,1
Trondheim	94,0	95,9
Tromsø	107,3	107,1
Landsgjennomsnittet	100,0	100,0

ene, eksklusive Oslo, mindre i (brutto) inntektsutjevningstilskudd enn hva finansieringen av inntektsutjevningen kostet. Storbyene endte derfor opp med et negativt inntektsutjevningstilskudd i 2001. Utformingen av inntektsutjevningen bidro på denne måten til å redusere storbyenes inntekter. Så lenge vi ikke har full inntektsutjevning må storbyene påregne å få et trekk gjennom inntektsutjevningen. Det er imidlertid i denne sammenheng viktig å være oppmerksom på endringen som skal gjennomføres i inntektsutjevningen i løpet av perioden 2002-2006 vil medføre at finansieringen av inntektsutjevningen blir billigere.

I løpet av perioden 2002-2006 skal det foruten endringen i inntektsutjevningen, gjennomføres tre andre endringer i inntektssystemet for kommunene: det ekstraordinære skjønnet skal utvikles, nye bosettingskriterier skal innføres i kostnadsnøkkelen og skatteandelen skal trappes opp til om lag 50 prosent. Samlet sett vil endringen føre til at storbyene, eksklusive Oslo, får økt nivå på utgiftskorrigerte inntekter. For en nærmere omtale av endringene henvises det til kap. 9 i kommuneproposisjonen for 2002 (St.prp. nr 82 (2000-2001)). Innføringen av et midlertidig storbytilskudd i inntektssystemet f.o.m. 2003 vil også bidra til øke storbyenes frie inntekter.

Beregninger som departementet har foretatt viser at storbyene, eksklusive Oslo, vil få en økning i utgiftskorrigerte inntekter på 2,1 prosentenhet når endringene i inntektssystemet er fullt gjennomført. Tabellen under viser nivået på den enkelte storby sine inntekter i 2001, samt anslag på hvilket nivå storbyene ville hatt på frie inntekter, dersom endringene i inntektssystemet hadde vært full gjennomført¹. I disse beregningene er det ikke tatt hensyn til at enkelte av stor-

byene vil tjene på at innbyggertilskuddet baseres på nyere befolkningstall f.o.m. 2003. Tabell 2 viser at det er, og at det også etter at endringene i inntektssystemet er fullt gjennomført, vil være til dels store forskjeller mellom inntektsnivået til storbyene.

Kolonne 1 viser at det i 2001 var til dels store forskjeller mellom inntektsnivået til storbyene. Hovedårsaken til at Oslo og Stavanger har et inntektsnivå som ligger over landsgjennomsnittet er at kommunene har høye skatteinntekter. I 2001 hadde Oslo og Stavanger skatteinntekt på henholdsvis 143 og 118 prosent av landsgjennomsnittet. Årsaken til at Tromsø har et høyt nivå på utgiftskorrigerte inntekter er at kommunen mottar Nord-Norgetilskudd. I 2001 mottok Tromsø om lag 135 mill. kr i Nord-Norgetilskudd, hvilket utgjorde 31 prosent av kommunens totale rammetilskudd.

Tabell 2 viser at Oslo, Stavanger og Tromsø vil få en reduksjon i inntektene som følge av endringene som skal gjennomføres i inntektssystemet i løpet av perioden 2002-2006. Oslo kommune anslås å få en reduksjon i utgiftskorrigerte inntekter på 6,1 prosentenhet. Det er her viktig å se reduksjonen i Oslo kommune sine inntekter i sammenheng med at Oslo som fylkeskommune anslås å tjene om lag 745 mill. kr på sykehusreformen og endringene i inntektssystemet for fylkeskommunene².

Tabell 2 viser at Fredrikstad, Drammen, Kristiansand, Bergen og Trondheim vil få økte

¹ Endringene i inntektssystemet vil være fullt gjennomført i 2006. Beregningene er foretatt på 2003-nivå.

² I løpet av perioden 2002-2006 skal det gjennomføres to endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene: det ekstraordinære skjønnet skal utvikles og skatteandelen skal trappes opp til om lag 50 pst.

utgiftskorrigerte inntekter som følge av endringene som skal gjennomføres i inntektssystemet. Som tabellen viser vil imidlertid disse kommunene fortsatt ha et inntektsnivå under landsgjennomsnittet. Så lenge en ikke har full inntektsutjevning og så lenge man har regionalpolitiske begrunnede tilskudd som alle kommuner må være med på å finansiere, så må disse kommunene påregne å ha et inntektsnivå som ligger noe under landsgjennomsnittet.

Tjenesteytingsindikatorer

I dette avsnittet gis det en beskrivelse av det kommunale tjenestetilbudet i de største byene ut fra indikatorer som viser barnehagedekning, spesialundervisning i grunnskolen, årstimer utover minstetallet, mottakere av hjemmetjenester og alders- og sykehjemsplasser.

Etterspørselen etter barnehageplasser, spesielt for barn i aldersgruppen 1-2 år, er høyere i byer enn i mindre kommuner³. KOSTRA-tall for 2001 viser at det er til dels store forskjeller mel-

lom barnehagedekningen i storbyene. Mens Fredrikstad i 2001 hadde en barnehagedekning på 53,1 prosent for barn i alderen 1-5 år hadde Stavanger kommune en barnehagedekning på 68,2 prosent for den samme gruppen.

Indikatorene «spesialundervisning i grunnskolen» og «årstimer utover minstetallet pr. elev» viser at det er til dels stor forskjeller mellom storbyene når det gjelder ressursinnsats i grunnskolen. Mens 2,2 prosent av elevene i Tromsø får spesialundervisning, får 7,6 prosent av elevene i Kristiansand spesialundervisning.

I pleie- og omsorgssektoren synes andelen innbyggere 67 år og over som mottar hjemmetjenester å ligge litt lavere i de største byene enn i landet for øvrig. Når det gjelder andelen innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon er bildet mindre entydig.

Tabell 3 viser indikatorer for den enkelte storby og landsgjennomsnittet, eksklusive Oslo.

³ Kilde: St.meld. nr 27 (1999-2000), Barnehage til beste for barn og foreldre.

Tabell 4.3 Tjenesteytingsindikatorer for storbyene. Prosent.

Kommune	Andel barn 1-5 pr med barnehageplass	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	Årstimer utover minstetallet pr elev	Andel innbyggere 67 år og over som mottar hjemmetjenester	Andel innbyggere 80 år og over som bor i alders- og sykehjem
Fredrikstad	53,1	5,9	29	19,6	11,4
Oslo	71,4	5,5	34	21,1	17,0
Drammen	61,8	7,6	27	21,8	14,1
Kristiansand	61,1	4,8	25	16,0	14,3
Stavanger	68,2	4,5	25	17,3	17,0
Bergen	58,1	4,6	24	19,3	16,8
Trondheim	64,3	6,5	22	14,5	11,4
Tromsø	63,6	2,2	27	19,5	16,4
Landsgjennomsnittet, eksklusive Oslo	62,2	5,5	27	19,8	15,3

Vedlegg 5**Kart om storbyutvikling**

Bedre informasjon om storbyregionene er av stor interesse som grunnlag for samarbeid i storbyregionene. Byveksten på tvers av kommune- og fylkesgrenser, utviklingen i befolkningsmønster, lokalisering av arbeidsplasser og pendling kan vises på kart.

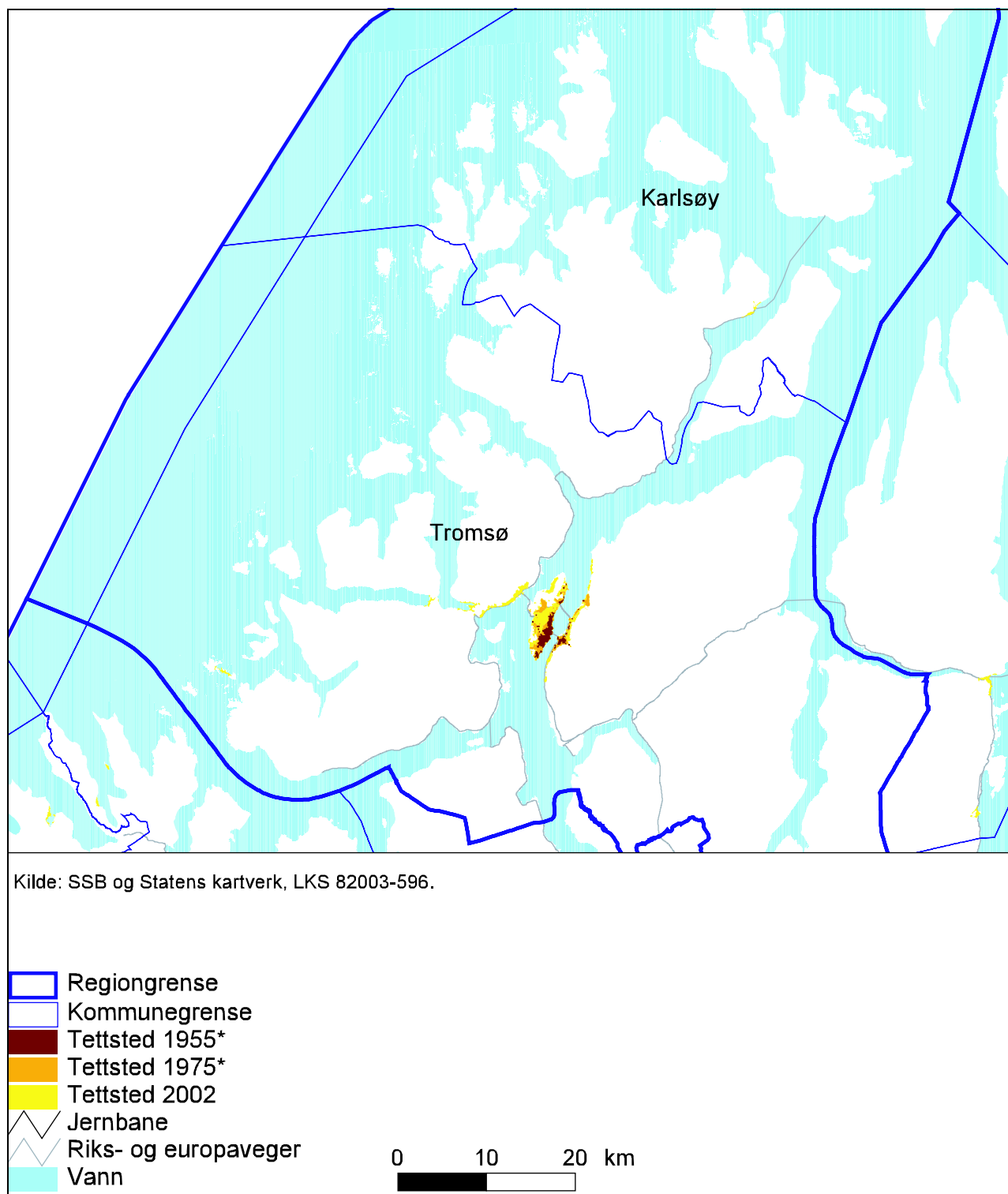
Statistisk sentralbyrå kartfester informasjon fra registre med digital stedfesting av befolkning, arbeidsplasser, pendling mv. For KRD er det utarbeidet et sett kart for de seks storbyregionene, og for Nedre Glomma-regionen og Drammensregionen alene.

Noen kart er laget for hele landet – bl.a. fig. 1.3 som viser befolkningsmønster 2002. Dette er et eksempel på bruk av registre med stedfestet

informasjon (GIS – geografiske informasjonssystemer). Kart med befolkningsmønster i den enkelte byregion er produsert etter samme prinsipp.

Kartene vil bli tilgjengelige i elektronisk form i en serie om bosettingsmønster, befolkningsendring, befolkningsprognose, antall ansatte, innpendling, utpendling. Kartene er resultatet av et utviklingsarbeidi SSB ved Lars Rogstad våren 2003. Både kartuttrykk og tema kan videreutvikles. SSB har også produsert kartene om tettstedsutviklingen i storbyregionene.

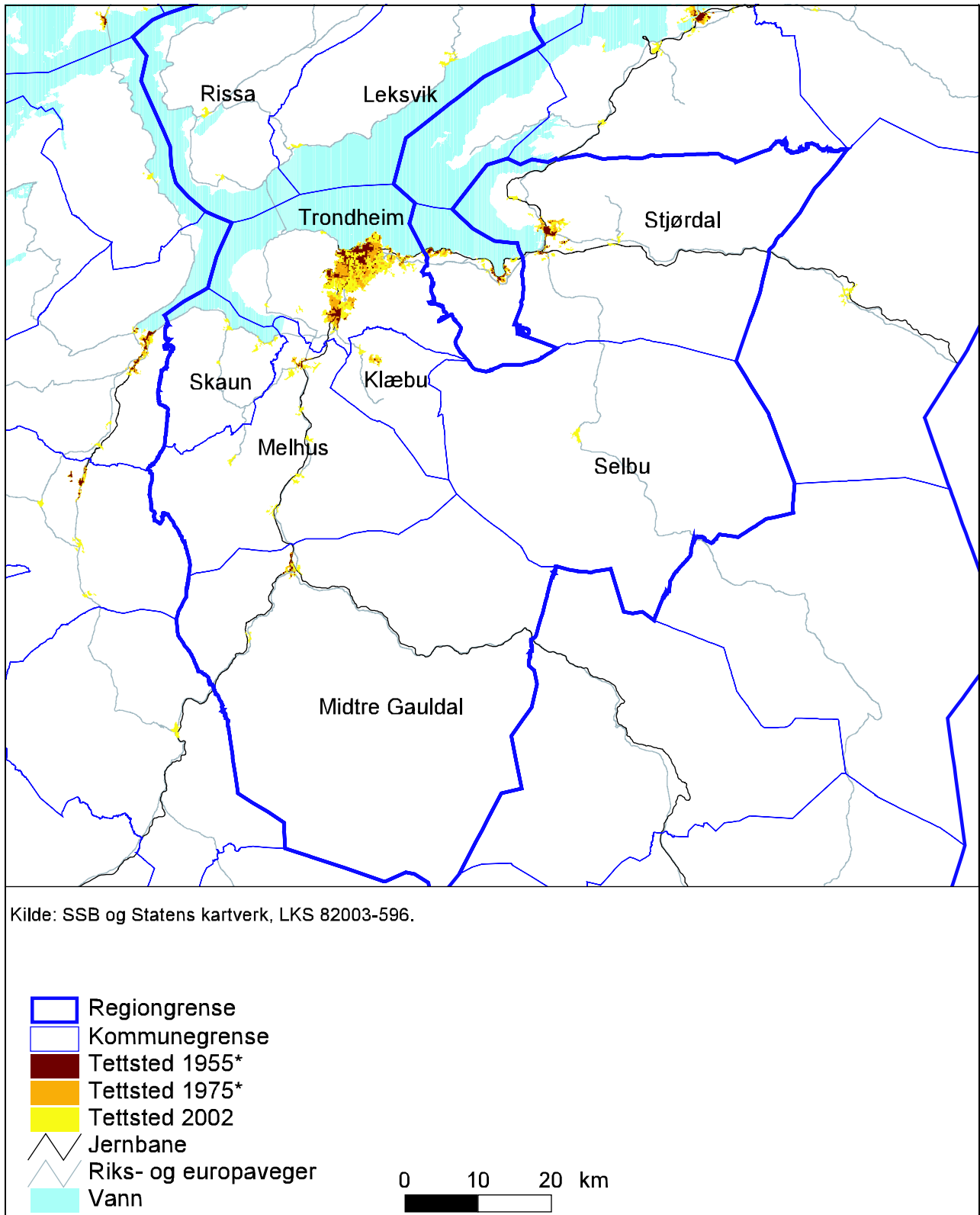
Nedenfor gjengis noen flere kart enn de som er brukt i kapitlene foran. Kartene vil bli publisert samlet av SSB.



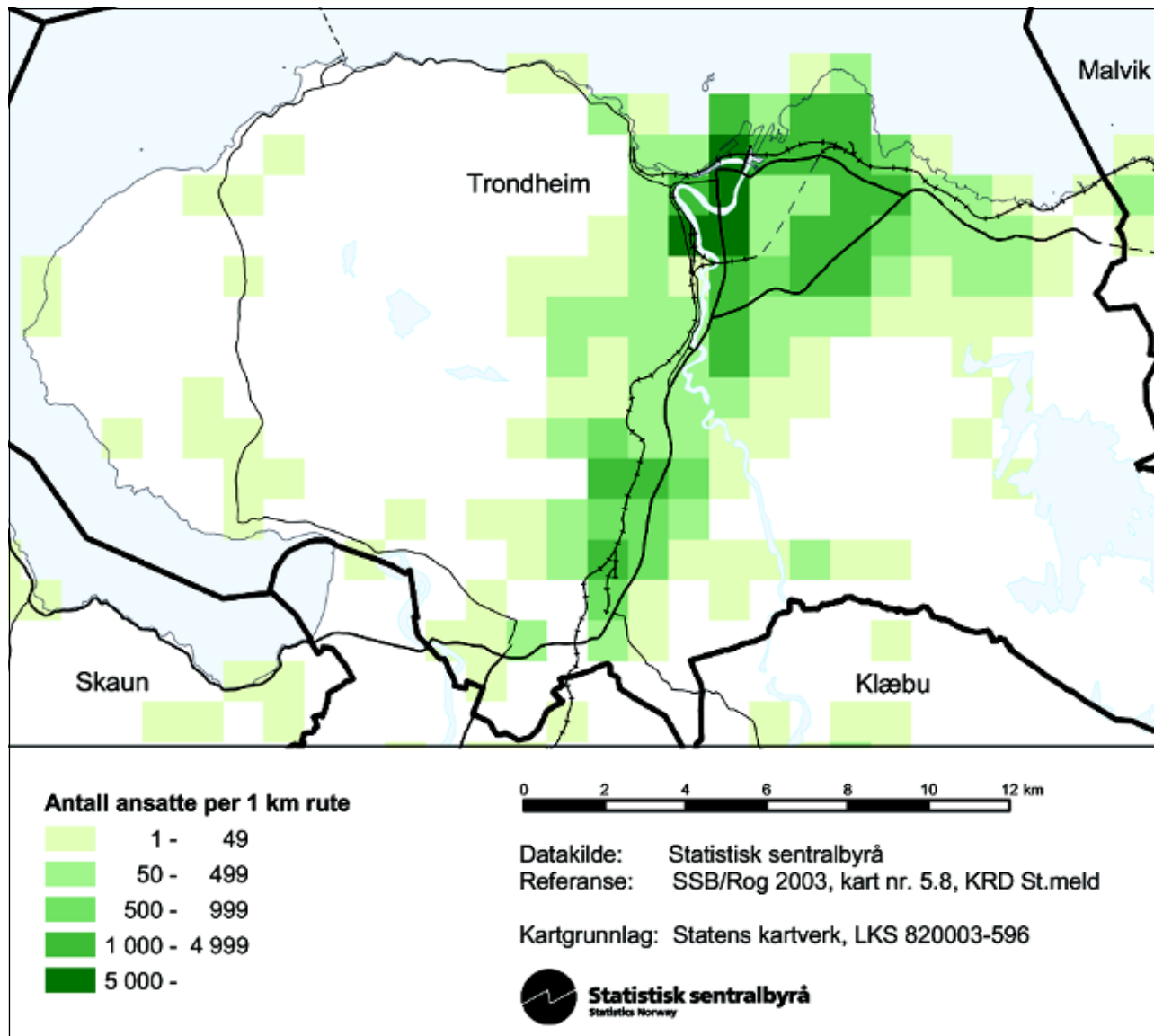
Figur 5.1 Byspredning 1955 – 2002. Tromsøregionen

Tettsted er en avgrensning som kan være med på å beskrive urbaniseringen i Norge. Skillet mellom bosetningsformene tettbygd og spredtbygd bosetningsstrøk brukes i mange analyser som en viktig variabel for å forklare variasjoner sosiale, miljømessige og demografiske forhold. Tettsted er en viss erstatning for et manglende statistisk bybegrep. Begrepet tettsteder er brukt i SSB siden folketellingen i 1960.

SSBs tettstedsdefinisjon: En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der. Avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter. Det er tillatt med et skjønsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges.

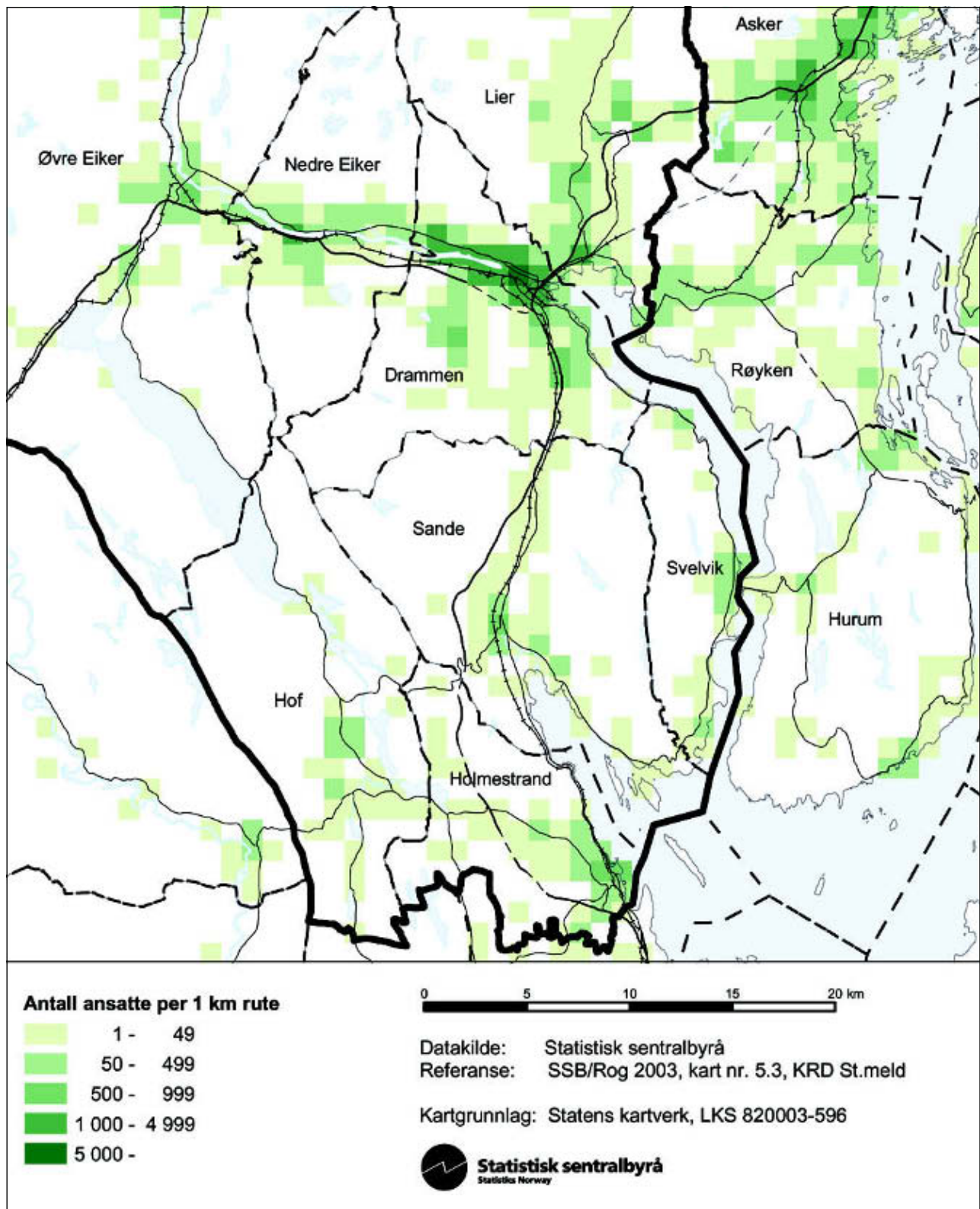


Figur 5.2 Trondheimsregionen. Byspredning 1955-2002.



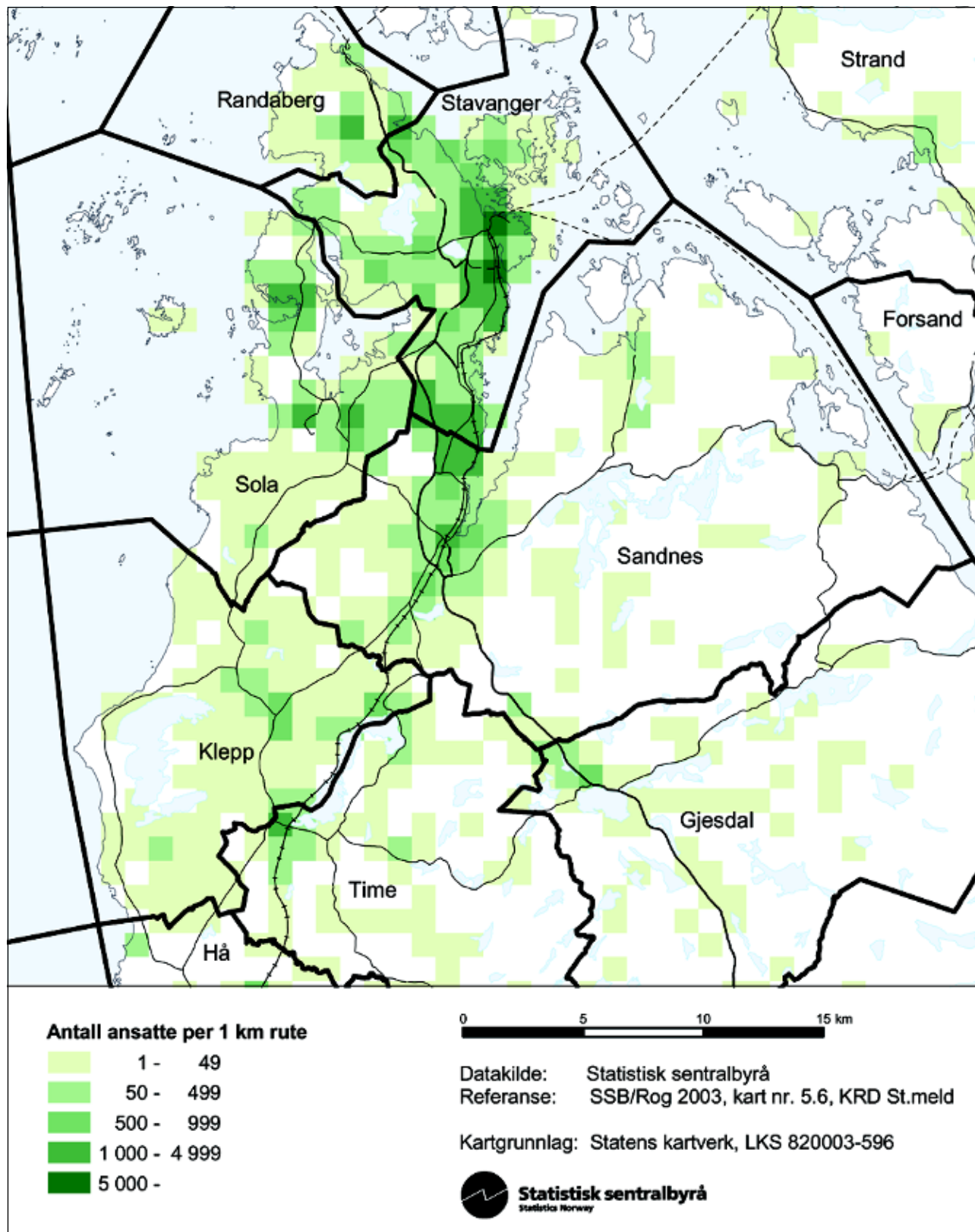
Figur 5.3 Trondheim, arbeidsliv – antall ansatte. Mønster 2002

Kartet viser antall ansatte per rute 1 km x 1 km. Ikke fargelagte ruter/områder er uten ansatte. For noen kommuner er det dårligere dekning av antall ansatte. Bedriftsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data per 29.oktober 2002, fra SSBs bedrifts- og foretaksregister.



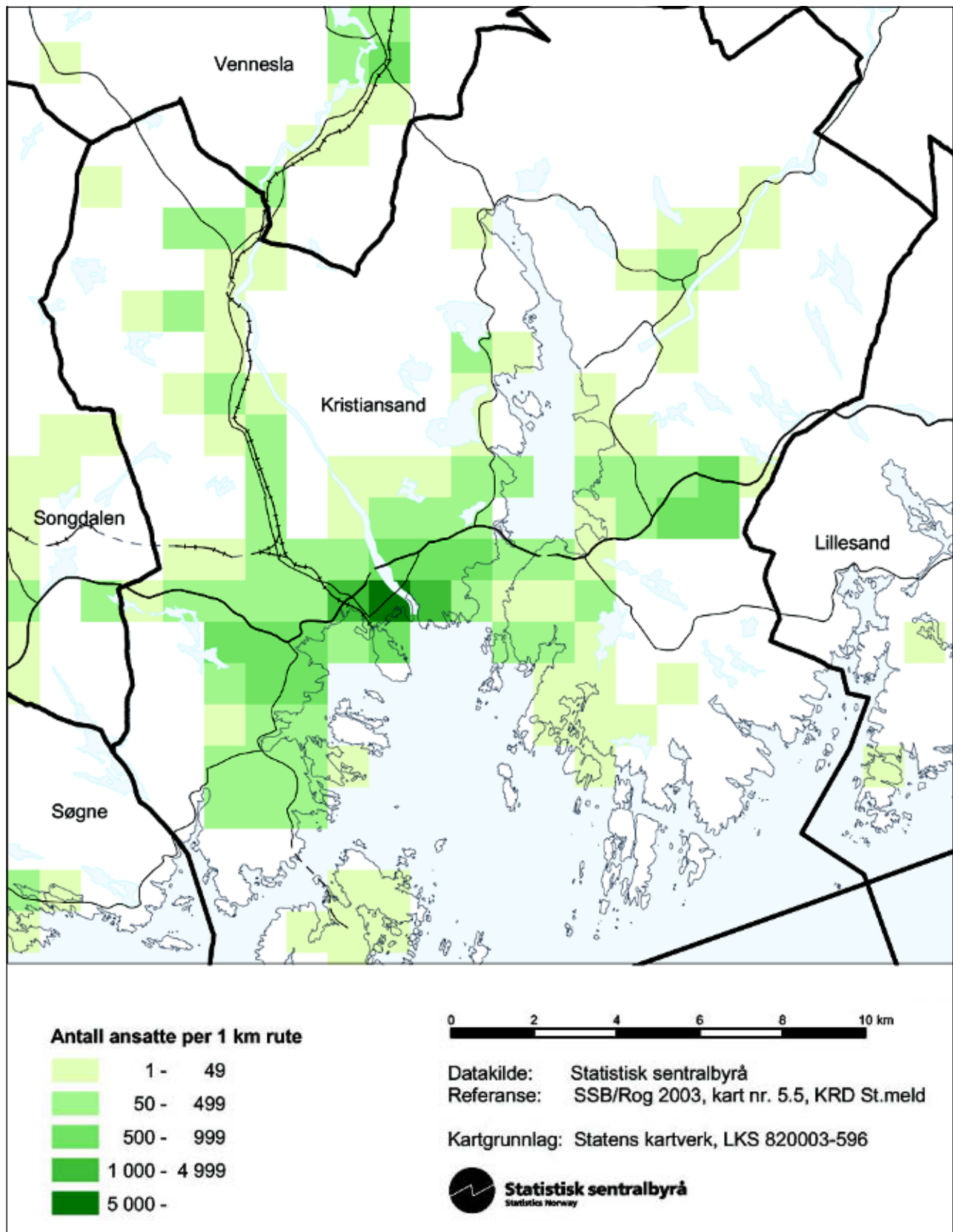
Figur 5.4 Drammensregionen, arbeidsliv – antall ansatte. Mønster 2002

Kartet viser antall ansatte per rute 1 km x 1 km. Ikke fargelagte ruter/områder er uten ansatte. For noen kommuner er det dårligere dekning av antall ansatte. Bedriftsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data per 29.oktober 2002, fra SSBs bedrifts- og foretaksregister.



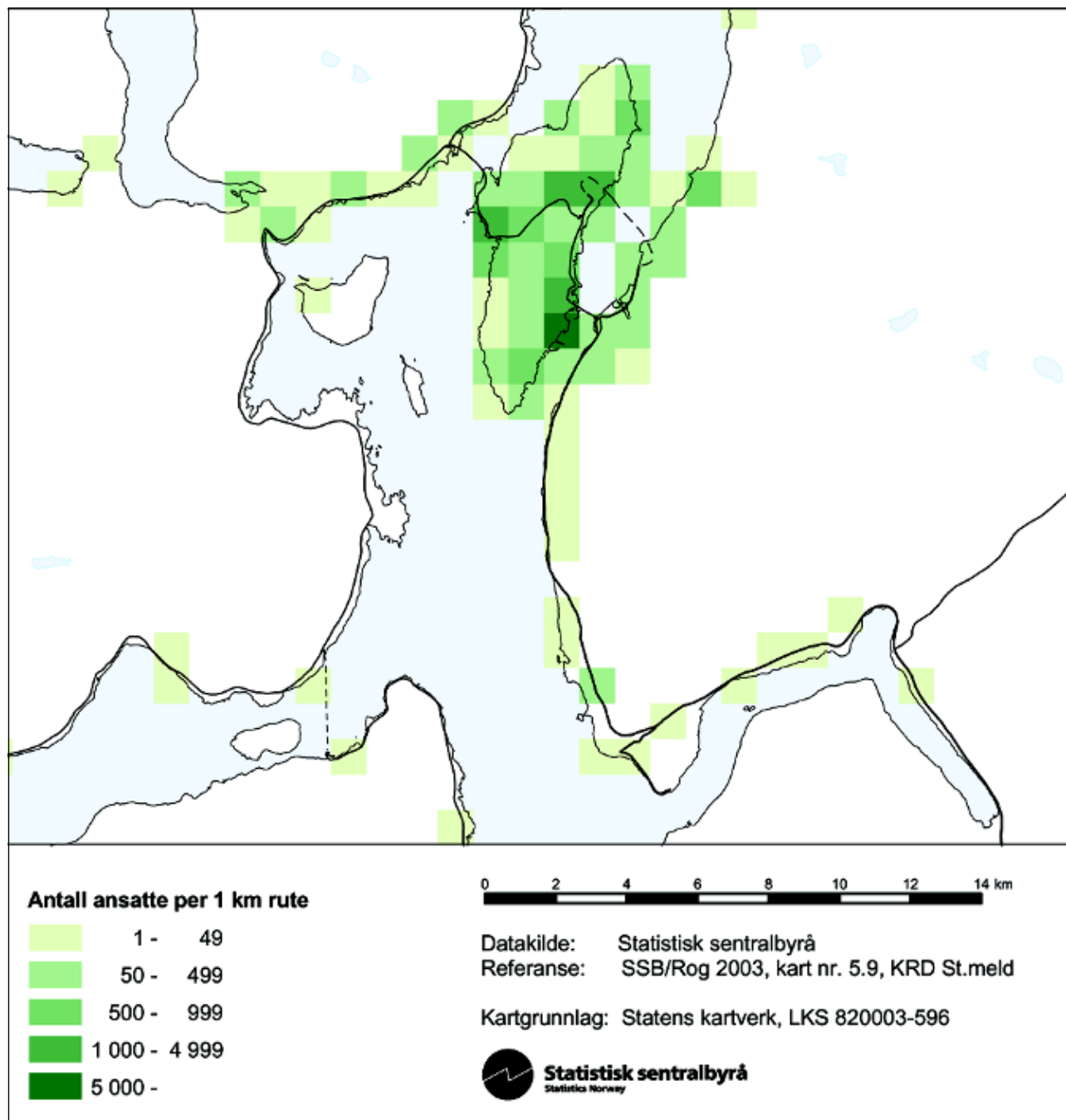
Figur 5.5 Stavangerregionen, arbeidsliv – antall ansatte. Mønster 2002

Kartet viser antall ansatte per rute 1 km x 1 km. Ikke fargelagte ruter/områder er uten ansatte. For noen kommuner er det dårligere dekning av antall ansatte. Bedriftsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data per 29.oktober 2002, fra SSBs bedrifts- og foretaksregister.



Figur 5.6 Kristiansand, arbeidsliv – antall ansatte. Mønster 2002

Kartet viser antall ansatte per rute 1 km x 1 km. Ikke fargelagte ruter/områder er uten ansatte. For noen kommuner er det dårligere dekning av antall ansatte. Bedriftsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data per 29.oktober 2002, fra SSBs bedrifts- og foretaksregister.



Figur 5.7 Tromsø, arbeidsliv – antall ansatte. Mønster 2002

Kartet viser antall ansatte per rute 1 km x 1 km. Ikke fargelagte ruter/områder er uten ansatte. For noen kommuner er det dårligere dekning av antall ansatte. Bedriftsdata er geokodet med koordinater fra GAB-registeret. Data per 29.oktober 2002, fra SSBs bedrifts- og foretaksregister.

