



DET KONGELEGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Meld. St. 18

(2016–2017)

Melding til Stortinget

---

## Berekraftige byar og sterke distrikt



Omslagsbilete:

Årvoll gård: Marianne Gjørv

Fiskar i nord: Reiner Schaufler

Vardø: Benedicte Akre

Arendal sentrum: Marianne Gjørv

Tøyen: Guro Voss Gabrielsen

Unge syklistar: Guro Voss Gabrielsen

Byferga: Jan Hausken

Arena Heidner: Jens Haugen

Industripark: Mo Industripark AS

Lokal matkasse: Lokalmatkassen

# Innhald

<b>1</b>	<b>Innleiing</b> .....	13	3.1.2	Universitet og høgskular i regionale innovasjonssystem .....	48
1.1	Kvifor ei melding .....	13			
1.2	Nye mål for regional- og distrikts- politikken .....	13	3.1.3	Regionalt samarbeid om kompetansepolitiske utfordringar .....	49
1.3	Ein lokalt og regionalt forankra norsk bypolitikk .....	14	3.1.4	Digitalisering og næringsutvikling	52
1.4	Alle forvaltningsnivå må svare på utfordringane .....	15	3.1.5	Statlege arbeidsplassar i regionale og lokale arbeidsmarknader .....	55
1.4.1	Rolla til kommunane .....	15	3.1.6	Infrastruktur og omstillingsevne ..	56
1.4.2	Rolla til fylkeskommunane .....	15	3.2	Regional leiarskap .....	57
1.4.3	Rolla til staten .....	16	3.2.1	Utvikling i partnerskap .....	58
1.4.4	Rolla til Sametinget .....	17	3.2.2	Behov for gode analysar og prioriteringar .....	58
			3.2.3	Samarbeid mellom fylkeskommunane og staten i nord .....	60
<b>Del I</b>	<b>Drivkrefter og utfordringar</b> .....	21	3.2.4	Aktiv bruk av nordisk og europeisk samarbeid .....	62
<b>2</b>	<b>Drivkrefter og utfordringar</b> .....	23	3.3	Næringsvenlege kommunar .....	64
2.1	Befolkningsendringar gjev ulike konsekvensar .....	23	3.3.1	Næringsareal og omstillingsevne ..	64
2.1.1	Urbanisering på norsk .....	23	3.3.2	Betre rettleiing om planlegging i kystnære sjøområde .....	64
2.1.2	Dei folkerike områda veks mest ...	24	3.3.3	Samarbeid mellom kommunar om næringsutvikling .....	66
2.1.3	Behov for ei balansert befolknings- samansetjing .....	24	3.3.4	Frå omstilling til utvikling .....	68
2.1.4	Minkande og aukande ulikskap i inntekt og arbeidsløyse .....	29			
2.1.5	Ubalanse i dei minste og største bustadmarknadene .....	30	<b>4</b>	<b>Berekraftig arealbruk og transportsystem</b> .....	71
2.2	Regionale skilnader gjev ulike føresetnader for omstilling .....	30	4.1	Ei styrkt knutepunktutvikling .....	72
2.2.1	Ulike næringsstrukturar gjev ulike føresetnader .....	30	4.1.1	Byvekstavtalar styrkjer knutepunkta .....	74
2.2.2	Omstillingsevna varierer .....	32	4.1.2	Tilrettelegging for sykkel og gange .....	75
2.2.3	Bygevinstar og økonomiske tyngdepunkt .....	32	4.1.3	Lokalisering av statleg besøks- og arbeidsplassintensiv verksemd ...	77
2.2.4	Tilgang på arbeidskraft og kompetanse .....	34	4.1.4	Når utbyggingsomsyn møter verneomsyn i knutepunkta .....	78
2.3	Langsiktige perspektiv på klima- og miljøvenleg arealbruk .....	36	4.1.5	Utvikling i hovudstadsregionen ...	79
2.3.1	Kompakt byutvikling er ein del av løysinga .....	36	4.2	Bustadbygging i pressområda .....	79
2.3.2	Jordbruksareal er ein knapp ressurs .....	36	4.2.1	Tiltak for ein meir balansert bustadmarknad .....	80
2.3.3	Bevaring av naturmangfald .....	37	4.3	Meir vekt på regionale løysingar ..	82
2.3.4	Klimaendringane gjev ulike utslag ulike stader i landet .....	38	4.3.1	Føreseieleg oppfølging av planar ..	82
			4.3.2	Regionale prioriteringar i planlegging av statlege infrastrukturiltak .....	83
<b>Del II</b>	<b>Politikk for berekraftige byar og sterke distrikt</b> .....	41	<b>5</b>	<b>Byar og tettstader der det er godt å bu og leve</b> .....	84
<b>3</b>	<b>Vekstkraftige regionar</b> .....	43	5.1	Kvalitet i dei bygde omgjevnadene	86
3.1	Omstillingsdyktige næringsmiljø ..	45	5.1.1	Kommunane må drive aktiv klimatilpassing .....	87
3.1.1	Velfungerande næringsmiljø .....	45	5.1.2	Det grøne skiftet i byområda .....	90

5.1.3	Kvalitet i arkitekturen og attraktive byrom .....	91	6.3.4	Rettleiing og støtte til mindre kommunar .....	127
5.1.4	Auka medvit om kulturarven .....	92	<b>7</b>	<b>Planlegging som verktøy for samfunnsutvikling</b> .....	129
5.2	Levande sentrum .....	95	7.1	Tydelege rammer for kommunal og regional planlegging .....	130
5.2.1	Heilskapelege sentrumsplanar .....	96	7.2	Kommunen som samfunnsutviklar .....	132
5.2.2	Forpliktande avtalar mellom kommune, private aktørar og innbyggjarar .....	96	7.2.1	Betre kopling mellom samfunnsdelen og økonomiplanen .....	134
5.2.3	Enklare å ta i bruk tomme lokale ..	97	7.2.2	Raskare rullering av samfunnsdelen .....	136
5.3	Inkludering og likeverdige levekår i utsette byområde .....	98	7.2.3	Tydelegare arealstrategi i samfunnsdelen .....	137
5.3.1	Områdesatsingar for varige forbetringar .....	99	7.2.4	Kommunane treng kompetanse og kapasitet til planlegging .....	137
5.3.2	Bustadsosialt arbeid .....	101	7.3	Regional planlegging må gje retning til samfunnsutviklinga .....	140
<b>6</b>	<b>Vekstkraft og likeverdige levekår i distrikta</b> .....	104	7.3.1	Meir forpliktande regional planlegging .....	140
6.1	Styrkje næringslivet i distrikta .....	106	7.4	Betre og raskare arealplanlegging	141
6.1.1	Føre vidare ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift ...	107	7.4.1	Arealplanar må tilpassast behovet	142
6.1.2	Tilgang på kapital .....	107	7.4.2	Utgreiingar må tilpassast behovet	144
6.1.3	Verksemdsretta program i distrikta .....	109	7.4.3	Arealprofilar som felles kunnskapsgrunnlag for planlegginga .....	144
6.2	Lettare å satse på næringsverksemd i fjell og utmark .....	110	7.4.4	Enklare plan- og byggjesakshandsaming .....	146
6.2.1	Forenkling av utmarksforvaltninga	110	7.4.5	Betre samordning mellom plan- og bygningslova og tilgrensande sektorlover .....	148
6.2.2	Auka verdiskaping i landbruksbaserte næringar .....	112	7.4.6	Meir bruk av statleg arealplan .....	149
6.2.3	Berekraftig reiseliv basert på utmarksressursar .....	114	7.5	Gode og effektive planprosessar ..	150
6.2.4	Verdiskaping basert på kulturminne .....	115	7.5.1	Betre medverknad og deltaking ...	151
6.2.5	Planlegging av fritidsbusetnad og reiselivsdestinasjonar .....	116	7.5.2	Styrkt samordning i planprosessane .....	152
6.2.6	Planlegging for spreidd næringsverksemd i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområde .....	117	7.5.3	Regionalt planforum skal gjerast obligatorisk .....	154
6.2.7	Fjellområde som er viktige for villrein .....	118	7.5.4	Betre grunnjevne motsegner .....	154
6.3	Lokal utviklingskraft i dei tynnast folkesette områda .....	119	7.5.5	Samordning av statlege motsegner	155
6.3.1	Betre tilgang på bustad i distrikta	119	<b>8</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvensar</b> .....	157
6.3.2	Tilgang på grunnleggjande kommersiell service .....	122	<b>Litteraturliste</b> .....	158	
6.3.3	Inkluderande og vekstkraftige lokalsamfunn .....	123			

### Elektronisk vedlegg:

Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser



DET KONGELEGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Meld. St. 18

(2016–2017)

Melding til Stortinget

---

## Berekraftige byar og sterke distrikt

*Tilråding frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet 17. februar 2017,  
godkjend i statsråd same dagen.  
(Regjeringa Solberg)*

### Samandrag

I Sundvolden-erklæringa varsla regjeringa ein ny regionalpolitikk. Den legg mellom anna vekt på rammevilkåra for norske verksemder og arbeidsplassar og ein meir aktiv storbypolitikk. Ulike stader har forskjellig utgangspunkt og moglegheiter. Difor er det naudsynt med ein politikk som kan tilpassast, som styrkjer samarbeid og gjev vekstkraft og likeverdige levekår i alle delar av landet.

Denne stortingsmeldinga er ei overordna melding som gjev eit samansett og kunnskapsbasert bilete av utfordringar og moglegheiter. Meldinga meislar ut kva retning regjeringa meiner det er rett å gå i for å oppnå ei berekraftig utvikling av byane og tettstadene, distrikta og regionane våre.

Meldinga styrkjer innsatsen for å betre samarbeidet mellom ulike aktørar. Kommunane er grunnmuren i det norske demokratiet, den viktigaste planstyresmakta og førstelinje for næringsutviklinga. Gjennom nærleiken til innbyggjarane og næringslivet har kommunane lokalkunnskap som gjev gode føresetnader for å vere ein pådrivar i samfunns- og næringsutviklinga. Regjeringa styrkjer lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar

til kommunane. Den komande proposisjonen om kommunereforma, som legg vekt på større og sterkare velferdskommunar, vil vere eit viktig grep i ein ny politikk for byar og distrikt.

Regjeringa ynskjer ein heilskapleg forvaltningsstruktur som kan møte utfordringar i dag og i framtida. I Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* føreslo regjeringa å gjennomføre ei regionreform frå 2020, samtidig med kommunereforma. Måla til regjeringa er å utvikle eit folkevalt mellomnivå som spelar godt på lag med stat og kommune, som kan gripe sentrale utfordringar i samfunnet og leggje til rette for utvikling og vekst i alle delar av landet. Regjeringa vil våren 2017 leggje fram ein proposisjon for ny inndeling for det regionalt folkevalde nivået, basert på det som blei vedteken under handsaminga av Meld. St. 22 (2015–2016) om ei styrking av samfunnsutviklarrolla og nye oppgaver for mellomnivået.

Regjeringa vil nytte fagkompetansen som finst på ulike stader i landet, og sikre ei meir balansert lokalisering av statlege arbeidsplassar. Spreiing av

kompetanse er eit bidrag til å styrkje kunnskapsmiljø utanfor dei større byane. Regjeringa sin plan for lokalisering av statlege arbeidsplassar er lagd ved denne meldinga.

### Meldinga i korte trekk

Regjeringa lanserer nye mål for regional- og distriktspolitikken. Alle i Noreg skal ha likeverdige levekår same kvar dei bur. Regjeringa legg vekt på at befolkninga skal ha tilgang på grunnleggjande tenester uavhengig av kor dei bur. Tilgangen på meir spesialiserte offentlege tenester vil variere med lokalisering av tenestetilboda. Eit godt fungerande næringsliv er ein viktig føresetnad for velferd, levekår og livskvalitet i alle typar samfunn, både i byregionar og i spreiddbygde område. Vi treng eit aktivt og lønsamt næringsliv som innoverer og skaper arbeidsplassar. Samtidig er samsamsetjinga av befolkninga viktig for framtidig vekst og utvikling. Politikken skal leggje til rette for ei utvikling der vi tek vare på ressursane for framtidige generasjonar, og det skal vere eit mål å ha små skilnader mellom regionane i Noreg. Dette vil leggje til rette for å halde på hovudtrekka i busetjingsmønsteret.

Berekraftige byar og sterke distrikt kan dra nytte av kvarandre. Det finst ressursar over heile landet. Byane veks på grunn av høge fødselstal og innvandring, og urbaniseringa gjev moglegheiter for landet som heilskap. Byane gjev større tilgang på kompetanse og kapital, infrastruktur og tenester. I distrikta finn vi viktige ressursar som gjev grunnlag for industri og vekst. Fiskeri og havbruk har hatt sterk vekst dei siste åra, og gjeve ny aktivitet i mange småsenterregionar og spreiddbygde område langs kysten av Nord-Noreg, Trøndelag og Vestlandet. Samtidig dreg kunnskapsintensive tenestenæringar, gjerne lokaliserte i byar, nytte av eit sterkt, ressursbasert næringsliv i distrikta.

Regjeringa legg vekt på langsiktig omstillingsevne og eit konkurransedyktig næringsliv. Styrkt satsing på samferdsel og innovasjon, vekstfremjande skattelettar og forenkling i offentleg sektor stimulerer vekstkrafta i næringslivet. I tillegg vil regjeringa

- prioritere verkemiddel som styrkjer dei langsiktige føresetnadene for konkurransevne og regional vekstkraft
- satse på verkemiddel som mobiliserer verksemder til bruk av forskning i utviklingsarbeid
- gje insentiv til meir og betre samspel mellom universitets- og høgskulesektoren og arbeids-, samfunns- og næringslivet ved å leggje vekt på slike samarbeid i finansieringa av sektoren

- styrkje samarbeid og samordning på regionalt nivå gjennom vidare utvikling av regionale strategiar for vekst og tilgang på kompetanse i arbeidslivet
- sikre ei balansert lokalisering av statlege arbeidsplassar og nytte fagkompetansen som finst på ulike stader i landet
- at departementet vurderer bruk av avtalar mellom sektorstyresmakter og lokale/regionale styresmakter på stader med særskilde omstillingsutfordringar
- at departementet gjennomgår ansvaret for å handtere meir akutte omstillingsutfordringar
- sørge for betre rettleiing om planlegging i kystnære sjøområde
- utvikle Nord-Noreg til ein av dei mest skapande og berekraftige regionane i landet

Tilgang til effektiv transport har mykje å seie for næringsutviklinga og omstillingsevna over heile landet. God infrastruktur mellom ulike knutepunkt for transport av gods er avgjerande for mange næringar for å nå viktige marknader. Berekraftig arealbruk og transportsystem medverkar til økonomisk aktivitet, sikrar klima- og miljøomsyn og fremjar sosial integrasjon. Betre arealbruk og miljøvenleg transport er sentrale element i det grøne skiftet i byane. Dei statlege planretningslinjene for samordna bustad-, areal og transportplanlegging ligg til grunn for politikktutviklinga i denne meldinga. For å lukkast vil regjeringa

- vere ein aktiv partnar i planlegging for ei framtidsretta og klimavenleg by- og tettstadutvikling i heile landet, der ein prioriterer høg arealutnytting i senter og nær knutepunkt for kollektivtransport
- samarbeide med byområda om å inngå byvekstavtalar for å sikre samordning mellom arealbruken og investeringane i transportsystema
- at lokalisering av statlege publikumsretta verksemder og større statlege arbeidsplassar skal byggje opp om utviklinga i by- og tettstadsentera og i knutepunkta
- vidareføre forenklingarbeidet med sikte på å leggje til rette for raskare bustadbygging. For å møte bustadbehovet er det særleg viktig å sjå på korleis det kan leggjast til rette for raskare, billigare og enklare utbygging i kompliserte fortettings- og transformasjonsområde
- medverke med kunnskap, metodar og erfaringar frå utviklingsarbeid for å sikre naudsynt omsyn til helse og livskvalitet, og dermed sosial berekraft, i samordna bustad-, areal- og transportplanlegging

Utforminga av dei fysiske omgjevnadene har mykje å seie for kvardagen og livsutfoldinga til folk. Gode offentlege rom og møteplassar kan fremje kontakt mellom menneske og er viktig for det sosiale livet på staden. Grøne område og korridorar opnar for rekreasjon, fysisk aktivitet og naturopplevingar. Ved å ta vare på kulturminne og kulturmiljø styrkjer ein særpreget og identiteten til byane og tettstadene. Arkitektur, historiske bygg og bymiljø er òg med på å skape identitet og opplevingar av senterområda. Dette er ressursar kommunane kan nytte for å utvikle klima og miljøvenlege, attraktive by- og tettstadsenter, for innbyggjarar, næringsliv og turistar. Regjeringa er oppteken av å unngå aukande ulikskapar mellom grupper av befolkninga og å medverke til gode og inkluderande lokalsamfunn. Nye erfaringar, innovative arbeidsformer og modellar som blir utvikla i områdesatsingane, vil gje læring og innspel til utarbeiding av ny statleg politikk. For å lukkast vil regjeringa

- leggje til rette for gode og inkluderande lokalsamfunn med vekt på sosial berekraft i utsette byområde gjennom områdesatsingar, styrkje og vidareutvikle oppveksttenester, sysseltjenestener og nærmiljøkvalitetar og støtte opp under frivillig arbeid som førebyggjer einsemd og fremjar sosial inkludering.
- halde fram arbeidet med dei eksisterande områdesatsingane og fortløpande vurdere samarbeid med andre byar der utfordringane er særleg store
- støtte opp om kommunar og andre aktørar som ynskjer å prøve ut nye løysingar og verktøy for frivillig forpliktande sentrumssamarbeid
- opne for at ein tiltakshavar som har søkt om permanent bruksendring, kan gå attende til opphavleg bruk. Regjeringa vil vurdere om det er mogleg å gjere fleire endringar i nasjonalt regelverk som kan gjere det enklare å ta i bruk tomme lokale mellombels til andre føremål enn dei er regulerte til, og vurdere behov for betre rettleiing på feltet
- styrkje rettleiinga for kvalitet og attraktivitet i dei bygde omgjevnadene med sikte på auka livskvalitet og eit godt liv for alle uavhengig av alder og funksjonsnivå
- auke medvit og styrkje arbeidet for at kulturarven og andre miljøgode skal vere ein ressurs i by- og tettstadarbeidet, gjennom tilrådingar om korleis bevaring, bruk og utvikling kan medverke til god stadutvikling.

Regjeringa styrkjer distrikta gjennom ein aktiv distriktpolitikk. Ei rekkje sektorar er viktige for

ein aktiv distriktpolitikk, slik som den generelle nærings- og samferdselspolitikken. Mindre arbeidsmarknader har likevel meir utfordrande føresetnader for omstilling enn større arbeidsmarknader, på grunn av små lokale marknader og lange avstandar, få næringsaktørar og mangel på finansinstitusjonar og kompetansmiljø. Dette gjer det naudsynt med ein nasjonal ekstrainsats i distrikta. I distrikta vil regjeringa

- halde fram med ein særleg innsats for næringsliv i område med særskilde utfordringar, i tillegg til politikken som gjeld heile landet. Ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift er ein sentral del av politikken
- prioritere finansielle verkemiddel som investeringsstøtte og verksemdsutviklingstilskot
- føre næringshageprogrammet vidare som eit viktig distriktpolitisk verkemiddel
- forenkle utmarksforvaltninga slik at det blir enklare å drive berekraftig næringsverksemd basert på naturressursar i utmark og fjell
- styrkje rettleiinga om planlegging i fjell og utmark
- medverke til grunnleggjande kommersielle tenestetilbod i tynt busette område gjennom Merkur-programmet
- utløyse lokal utviklingskraft i distrikta gjennom innsats som legg til rette for næringsutvikling og tiltak som medverkar til å inkludere tilflyttarar

Planlegging etter plan- og bygningslova er ein av nøklane til berekraftig utvikling i heile landet. Gjennom planlegginga skal kommunane og fylkeskommunane, saman med andre regionale og lokale aktørar, peike ut ei retning for samfunnsutviklinga. Dei må ta utgangspunkt i regionale og lokale føresetnader og nasjonale rammer og mål, og kome fram til strategiar og tiltak for å utvikle samfunnet i den retninga dei ynskjer. I dette arbeidet skal dei samarbeide med andre aktørar og ta utgangspunkt i aktuelle utfordringar og nasjonale rammer og mål. Bruk av ny teknologi i planlegging og samfunnsutvikling vil medverke til ei framtidsretta og berekraftig utvikling.

I planprosessane må det leggjast til rette for samordning og avveging av ulike interesser og omsyn. Det gjev grunnlag for avgjerder som er godt forankra og står seg over tid, og som sikrar at planane kan gjennomførast. Planlegging er eit av dei viktigaste verktøya til folkevalde organ på kommunalt og regionalt nivå. Dei folkevalde må difor utøve leiarskap i planprosessane og i gjennomføring av planane. For å lukkast vil regjeringa

- arbeide for ytterlegare harmonisering og samordning av plan- og bygningslova og tilgrensande sektorlover
- medverke til å styrkje samfunnsplanlegginga i kommunane gjennom betre rettleiing og vurdere tiltak for å gjere det mogleg å rullere samfunnsdelen av kommuneplanen raskare
- styrkje medverknad frå folk flest i heile planprosessen mellom anna gjennom betre tilrettelegging for digitale løysingar
- føre vidare innsatsen for styrkt samordning i planprosessane med tiltak som skal medverke til tidleg dialog, betre samordning av ulike interesser og betre handtering av konflikthar i planprosessane
- forlenge forsøket med samordning av statlege motsegner til kommunale planar og avklare vidare oppfølging
- gjere statistikk om arealutvikling i kommunar og fylke meir tilgjengeleg ved å lansere «arealprofilar» som eit nytt verktøy for planlegginga
- vidareføre arbeidet med digitalisering og forenkling av plan- og byggjesaksprosessane som eit særskilt satsingsområde

Denne meldinga er blitt til i ein open prosess der alle har hatt høve til å kome med innspel. Desse er gjorde tilgjengelege på nettsida [www.byerogdistrikter.no](http://www.byerogdistrikter.no). I alt 56 innspel blei sende inn til nettsida frå kommunar og fylkeskommunar, privatpersonar, verksemder og medlems- og interesseorganisasjonar. I tillegg blei det arrangert ti innspelsmøte over heile landet. Her fekk deltakarar frå store og små verksemder, offentleg forvaltning og utdanningssektoren møte kommunal- og moderniseringsministeren og tilsette i departementet.

Innspelsmøta og innspel til nettsida har hatt stor verdi for meldingsarbeidet. Tema som tilgang på relevant utdanning og arbeidskraft, samarbeid mellom verksemder og akademia, gode regionale transportløysingar, gode arealplanar, levande sentrum og overgang til eit samfunn med lågare utlepp har gått igjen. Vidare syner diskusjonane på innspelsmøta at temaa heng saman og difor må løysast på tvers av faggrensar og forvaltningsnivå.

Eit døme er forholdet mellom utdanningstilbodet og behovet for arbeidskraft blant verksemder i

regionen. Dette har òg gått igjen i mange av innspela til nettsida. God oversikt over kompetansebehov i lokale og regionale arbeidsmarknader er vesentleg for å kunne styrkje koplinga mellom utdanningstilboda og verksemda.

Kompetanse og kapasitet er òg viktige faktorar i planlegginga. Oppdaterte arealplanar er ein føresetnad for å gjere gode avvegingar om berekraftig bruk, leggje til rette for berekraftig transport, tiltrekkje seg nye verksemder og gjere det føreseieleg for innbyggjarane kva utvikling dei kan vente i området dei bur i. Frå Nord-Noreg kom det fleire innspel om kor viktig det er med oppdaterte arealplanar også for sjøområda.

Ved fleire høve tok deltakarane opp korleis by og distrikt kan spele kvarandre gode. For nye næringar, til dømes havbruksnæringa, er byar og tettstader med levande sentrum og gode offentlege tenester, viktig for å trekkje til seg rett arbeidskraft. Reiselivsnæringa peikte på at operatørane treng attraktive byar og tettstader som utgangspunkt for reise- og friluftsliv i til dømes fjell og utmark. Samspelet mellom byane og dei kringliggjande kommunane blei trekt fram som avgjerande for ei vidare berekraftig utvikling.

Kva for moglegheiter som ligg i automatisering og digitalisering, var òg eit tema som gjekk att. Innlandet trekte særleg fram bioøkonomien sin innverknad på eit grønt skifte i Noreg. Over heile landet la deltakarar vekt på koplinga mellom fysiske og digitale møteplassar, og korleis digitale sosiale nettverk kan supplere fysiske møtestader og knyte gründerar i by og distrikt tettare saman.

Kommunal- og moderniseringsministeren takkar for alle innspel og ein god dialog undervegs i arbeidet med denne meldinga. Her har det vore arrangert innspelsmøte:

1. Hafjell i Øyer kommune, september 2015
2. Litteraturhuset i Oslo, november 2015
3. Hønefoss, november 2015
4. Ålesund, desember 2015
5. Arendal, januar 2016
6. Mesh i Oslo, februar 2016
7. Henningsvær, mars 2016
8. Stavanger, mai 2016
9. Grenland, august 2016
10. Vadsø, november 2016



## Čoahkkáigeassu

Ráđdehus diedihii Sundvolden-julggaštusas odđa regionálapolitihka. Dat deattuha earret eará rámmaeavttuid mat nannejit norgga fitnodagaid ja bargosajiid ja doaibmevaš stuoragávpotpolitihka.

Iešgudet báikkiin leat iešgudetlágan hástalusat ja vejolašvuodát. Danne lea dárbu fievrridit njuovžilis politihka mii nanne ovttasbarggu ja ovdida ahtanuššanovddideaddji ja dásseárvosaš birgenlági buot osiin riikkas. Dát stuoradiggedieđáhus lea bajitdási dieđáhus mii govvida mánggabealat ja máhtolašvuhtii vuodduuvvon hástalusaid ja vejolašvuodaid. Dieđáhus lea čujuhussan dasa guđe guvlui ráđdehuse mielas lea riektá bargat olahan dihte guoddevaš ovdáneami gávpogiin, gilážiin ja stuorit guovlluin.

Dieđáhus vuoruhá doaimmaid mat galget buoridit iešgudet oasálaččaid gaskasaš ovttasbarggu. Gielddat leat norgga demokratiija geađejuolgi, deháleamos plánastivreneiseválddit ja servodatovddideaddjit. Gielddain lea máhttu báikkálaš diliid birra go sis lea lagasvuohka ássiide ja ealáhuseallimii, ja dat dahká vejolažžan ángiruššat servodat- ja ealáhuseovdáneami ovdii. Ráđdehus nanne báikkálaš demokratiija go sirdá fámu ja ovddasvástádusa gielddaide. Boahttevaš stuoradiggedieđáhus gielddaodastusa birra, mii deattuha stuorit ja beaktillis čálgogielddaid, lea dehálaš gaskaoapmi odđa politihka ovddideapmái sihke gávpogiin ja boaittoealguovlluin.

Ráđdehus háliida ollislaš hálddašstruktuorra mii nagoda dustet dala ja boahttevaš hástalusaid. *Died.St.22 (2015–2016) Odđa álbmotválljenregionnat – rollat, struktuvrrat ja doaimmat* bokte ráđdehus árvalii čađahit regiovdnaodastusa jagi 2020 rájes, oktan gielddaodastusain. Ráđdehuse mihttomearri lea ovdánahttit regionála álbmotválljenorgána mii bures ovttasdoaibmá stáhtain ja gielddaiguin, mii nagoda čoavdit dehálaš hástalusaid servodagas ja láchit dili ovdáneapmái ja ahtanuššamii buot osiin riikkas. Ráđdehus áigu giddat 2017 ovddidit proposišuvnna regionála álbmotválljendási odđa struktuvrra birra mii čuovvula Died.St.22 mearrádusaid ahte nannet regiovdnadási servodatovdánahttinrolla ja odđa doaimmaid.

Ráđdehus áigu geavahit fágagelbbolašvuoda mii juo gávdno riikkas, ja sihkkarastit ahte stáhtalaš bargosajit dásseedit ásaheavvojit. Gelbbolašvuoda juogadeapmi lea mielde nannemin máhtto-birrasiid stuorit gávpogiid birrasiin. Ráđdehuse plána stáhtalaš bargosajiid ásaheapmái lea mielddus dán dieđáhusas.

### Dieđáhus oanehaččat čilgejuvvon

Ráđdehus ovddida dieđáhusa bokte odđa ulbmiliid regionála- ja guovllupolitihkkii. Buot Norgga ássiin galget leat seammaárvosaš eallineavttut beroškeahttá gos ássat. Bures doaibmi ealáhuseallin lea dehálaš eaktu čálgui, birgenláhkái ja eal-linkvalitehtii buotlágan servodagain, sihke gávpotguovlluin ja gilážiin. Mii dárbašat aktiivvalaš ealáhuseallima mii hutká ja ráhkada odđa bargosajiid. Seammás lea álbmoga čoahkkáduš dehálaš boahttevaš ahtanuššamii ja ovdáneapmái. Politihkka galgá láchit dili ovdáneapmái gos mii váldit vára resurssain mañit buolvvaide ávkin, ja mihttu lea ahte guovlluid gaskka Norggas eai galgga stuora erohusat. Dat lea mielde bisuheamen ássanminstara váldobeliid.

Ráđdehus vuoruhá gaskaomiid mat dahket guoddevaš gávpogiidda ja fámoláš báikegottiide vejolažžan ávkkástallat gudet guimmiideaset resurssaid. Resurssat gávdnojit miehtá riikka. Gávpogat sturrot go riegádahttinlogut ja sisafárremat lassánit ja go eanet olbmot fárrerjit stuorit báikkiide, de dat addá eanet vejolašvuodaid. Gávpogiin gávdno gelbbolašvuohka ja kapitála, infrastruktuorra ja bálvalusat. Boaittoealbbáikkiin gávdnojit dehálaš resurssat mat addet vuodu industriijadoaimmaide ja ahtanuššamii. Guolásteapmi ja mearradoallu leat sakka lassánan mañimuš jagiid ja vuolggašan odđa doaimmaid ollu smávit guovddášbáikkiin ja gilážiin Davvi-Norgga, Trøndelága ja Vestlándda riddoguovlluin. Seammás sáhttet máhttointensiiva bálvalusealáhusat mat eanaš gávdnojit gávpogiin, ávkkástallat nana, resursavudot ealáhuseallimis mat gávdnojit boaittoealguovlluin.

Ráđdehus deattuha guhkesáiggi nuppástuhtindáiddu ja gilvalannávccalaš ealáhuseallima.

Nana ealáhuseallin ovdána go vuoruhat johtolatsuorggi ja innovašuvnna, ahtanuššanovalddideaddji vearrogeahpádusaid ja almmolaš suorggi álkidandoaimmaid. Dan lassin áigu ráđdehus

- vuoruhit váikkuhangaskaomiid mat nannejit guhkesáiggi gilvalannávccaid ja regionála ahtanuššanvejolašvuodaid
- vuoruhit váikkuhangaskaomiid mat movttidahttet fitnodagaid geavahit dutkama ovdánahttinbarggus
- movttidahttet universitehta- ja allaskuvla-suorggi ja bargo-, servodat- ja ealáhuseallima buorebut ovttasdoaimmat go suorgái juolluduvvojit ruhtadoarjagat
- guovllu ahtanuššanstrategiijaid viidáset ovdánahttimis nannet ovttasbarggu ja ovttashttima regionála dásis
- sihkkarastit ahte stáhtalaš bargosajit dásedit ásuovvojit ja ahte fágagelbbolašvuhta mii gávdno iešguđet báikkiin riikkas geavahuvvo
- ovdánahttit Davvi-Norgga nu ahte dat šaddá okta dain stuorimus ovdáneaddji ja guoddevaš guovlluin Norggas
- departemeanta árvvoštallá suorgeiseválddiid ja báikkálaš/regionála eiseválddiid vejolašvuodaid geavahit šiehtadusaid dustet hástalusaid dakkár báikkiin gos leat erenomáš hástalusaid
- departemeanta guorahallá hálldašanovaldasvástádusa meannudit fáhkka nuppástuhttin-hástalusaid
- fuolahit ahte plánabagadallan doaibmá buorebut riddolagaš mearraguovlluin

Fievrridanvejolašvuodát leat hirbmat dehálaččat ealáhusovdáneapmái ja nuppástuhttimii miehtá riikka. Buorre siskkáldasstruktuva iešguđet báikkiid gaskka lea mearrideaddjin ollu ealáhusaide vai besset ávkástallat gálvomárkaniid. Diedáhus láchá dili guoddevaš areálageavaheapmái gos lea dakkár fievrridanvuogádat mii ovdida ekonomalaš gánnahtti gávpedoaimmaid, sihkkarastá dálkkádat- ja birasberoštumiid ja ovdida sosiála ovttaiduhhtima. Buoret areálageavaheapmi ja birasseasti fievrrideapmi leat guovddáš áššit gávpogiid ruoná ođasmahttimis. Stáhtalaš plánanjuolggadusat ovttahttit ássanguovllu-, areála- ja fievrridanplánabargguid leat vuodđun diedáhusa politihkaovddideapmái.

Ráđdehus áigu vai lihkestuvvat

- doaibmevaččat searvat plánabargui ovddidit boahhteáigái heivehuvvon ja birasseasti gávpogiid ja čoahkkebáikkiid miehtá riikka, gos gávpotguovddážiid ja kollektiivajohtolaga areála-geavaheapmi vuoruhuvvo

- ovttasbargat gávpogiiguin šiehtadan dihte gávpotahtanuššanšiehtadusaid sihkkarastit dan ahte areálageavaheapmi ja fievrridansuorggi investeremat oktiiheivehuvvojit
- ahte stáhtalaš bálvalusfálaldagat ja stuorit stáhtalaš bargosajit galget leat mielde ovdánahttimin gávpogiid, čoahkkebáikkiid ja deaivvadanbáikkiid
- joatkit álkidahttinandoaimmaid dainna ulbmilin ahte ássarviessohuksemiid johtileappot čađahit. Dusten dihte ássarviessodárbbuid lea erenomáš dehálaš geahčadit maid sáhtta dahkat vai huksenbarggut čađahuvvojit johtileappot, hálbbibun ja álkibun moalkás čoahkke- ja nuppástusguovlluin
- geavahit máhtu, metodaid ja vásáhusaid maid vuodđun leat ovdánahttinbarggut, sihkkarastin dihte ahte dearvvašvuhta ja eallinkvalitehta vuhtiváldojuvvo, ja maiddá dan ge ahte sosiála ceavzilvuhta sihkkarastojuvvo ovttahttojuvvon ássan-, areála- ja fievrridanplánabarggus

Olbmuid árgabeaivái ja eallindillái lea hirbmat dehálaš dat movt fysalaš birrasat hábmejuvvojit. Buorit almmolaš lanjat ja deaivvadanbáikkid sáhttet buoridit olbmuid gaskavuodaid ja mearkkašit ollu sosiála eallimii. Ruoná guovllut ja váccáhagat rahpet vejolašvuodaid vuoinnasteapmái, lihkaheapmái ja luondduvásáhusaide. Kulturmuittuid ja kulturbirrasiid áimmahuššan nanne gávpogiid ja čoahkkebáikkiid iešvuodaid ja dovdomearkkaid. Arki-tekstuvra, historjjálaš huksehusat ja gávpotbirrasat leat maid mielde duddjomin iešdovddu ja vásáhusaid čoahkkebáikkiin. Gelddat sáhttet geavahit dáid resurssaid ovddidit dálkkádat- ja birasseasti, geasuheaddji gávpot- ja guovddášbáikkiid, ássiid, ealáhuseallima ja mátkeealáhusa várás. Ráđdehus mihtu lea eastadit eallindili erohusaid olmmošjoavkkuid gaskka ja leat mielde ovddideamen buriid ja searvadahti báikegottiid.

Ráđdehus áigu vai lihkestuvvat

- surggiid oktasašbarggu bokte láchit dili buresdoaimbi ja searvadahti báikegottiide mat vuhtiváldet sosiála ceavzilvuoda hástaleaddji gávpotguovlluin, nannet ja viidáset ovddidit bajásšaddanbálvalusaid, barggahusbálvalusaid ja lagašbirasdoaimmaid ja doarjut eaktodáhtolašdoaimmaid mat eastadit eret duvdašuvvama ja mat ovddidit sosiála searvadahttima. Ođđa vásáhusat, innovatiiva bargovuogit ja bargomálet mat ovddiduvvojit, addet vuodu hábmet ođđa stáhtalaš politihka.
- joatkit suorgegaskasaš ángiruššamiid ja jotkkolaččat árvvoštallat ovttasbargovejo-

- lašvuodaid eará gávpogiiguin gos leat erenoamáš stuora hástalusat
- doarjut gielddaid ja eará oasálaččaid geat háliidit geahččaladdat odđa čovdosiid ja reaiduid čadahit eaktodáhtolaš geatnegahtti gávpotvttasbarggu, earret eará gávpotahtanuššanšiehtadusaid bokte
  - Doaibmaálggaheddjiide, geat leat ohcan bistevas areálageavahanrievdadusa rahpat vejolašvuoda beassat geavahit areálaid nu go ovdal. Ráđdehus áigu maid árvvoštallat vejolašvuodaid rievdadit nationála lágaid vai šaddá álkit geavahišgoahtit geavakeahntes eatnamiid mat leat várrejuvnon eará doaimmaide, ja árvvoštallat dárbbu buoridit diehtjuohkima dán suorggis
  - odđa huksejuvnon birrasiin ángiruššat kvalitehta ja loaktima ovdii buoridan dihte eallinkvalitehta ja eallindili beroškeahntá agis ja doaibmanávccain
  - Nannet didolašvuoda ja doaimmaid rávvagiid bokte movt seailuheapmi, geavaheapmi ja ovdánahttin sáhttet váikkuhit nana báikegoddeovddideapmái, vai kulturárbi ja eará birasbuorrevuodát bohtet ávkin gávpot- ja čoahkkebáikkiid ovddideapmái

Ráđdehus áigu nannet boaittoealguovlluid aktiivvalaš guovllupolitihka bokte. Ulbmil lea oaččuhit áigái ovdánannávccalaš, ovttaárvosas eallineavttuid ja guoddevas regiovnnaid buot osiin riikkas. Ollu suorggit leat dehálaččat fievriridit aktiivvalaš guovllupolitihka, nu go oppalaš ealáhus- ja johtolatpolitihka. Smávva bargomárkaniid lea almmatge váddáseappot nuppástuhttit go stuorra bargomárkaniid, smávva báikkálaš márkaniid ja guhkes gaskkaid geažil, ealáhusdoallit eaige leat nu ollugat ja ruhtadanásahusat ja gelbbolašvuodabirrasat váilot. Dan dihte leage dárbu nationála dásis erenoamážit ángiruššat boaittoealguovlluid ovdáneami ovdii.

Ráđdehus áigu boaittoealguovlluin

- joatkit ángiruššat ealáhuseallima ovdii erenoamáš hástaleaddji guovlluin, ja dan lassin fievriridit politihka mii gusto miehtá riikka. Heivehuvvon bargoaddidivortnet lea guovddáš oassi dán politihkas
- vuoruhit ekonomalaš váikkuhangaskaomiid nu go investerendoarjaga ja ovddidandoarjaga
- joatkit ealáhusgárdeprográmma mii galgá doaibmat dehálaš guovllupolitihkalaš váikkuhangaskaoapmin
- álkidahttit meahcehálldašeami vai šaddá álkit jodihit guoddevas luondduvuodot ealáhusaid duoddariin ja mehciin

- nannet plánabagadallama mii guoská meahcástallandoaimmaide
- sihkkarastit dehálaš kommersiála bálvalusfálaldagaid smávit báikegottiin
- nannet boaittoealguovlluid ahtanuššanvejolašvuodaid doaimmaiguin mat láchčēt dili ealáhusovdáneapmái ja doaibmabijuiguin mat searvadahttet olggobeale olbmuid geat fárrejit báikái

Plána- ja huksenlágavuodot plánabargu lea okta čovdda riikkaviidosas guoddevas ovdáneapmái. Plánabarggus galget gielddat ja fylkkagielddat, ovtta regionála ja báikkálaš oasálaččaiguin čujuhit guđe guvlui servodat galgá ovdánit. Sii fertejit vuhtiiváldit regionála ja báikkálaš eavttuid ja nationála rámmaid ja mihtuid, ja ovddidit strategijaid ja doaibmabijuid mat ovdánahttet servodaga dan guvlui maid sii háliidit. Dán barggus lea dárbu ovttasbargat eará oasálaččaiguin ja vuhtiiváldit áigequovdilis hástalusaid ja nationála rámmaid ja ulbmiliid. Teknologija geavaheapmi plánabarggus ja servodatovdánahttimis lea mielde duddjomin guoddevas ja boahnteáigái heivehuvvon ovdáneami.

Plánaproseassain galgá leat vejolašvuodta iešguđet beroštumiid ja deasttaid oktiiveivehit ja vihkkedallet. Dat addá vejolašvuoda dahkat bures vuodđuduvvan mearrádusaid mat gustojit guhkit áiggi, ja mat sihkkarastet ahte plánat čadahuvvojit. Plánabargu lea álbmotválljejuvnon orgánaid deháleamos reaidu, sihke gieldda- ja regionála dásis. Álbmotválljejuvnon jodiheaddjit fertejit fuolahit ahte plánaproseassat ja plánat čadahuvvojit.

Ráđdehus áigu vai lihkestuvvat

- bargat dan ovdii ahte plána- ja huksenláhka ja áigequovdilis suorgelágit buorebut heivehuvvojit ja ovttahttojuvvojit
- váikkuhit dasa ahte gielddaid servodatplánabargu nannejuvvo bagadallama bokte mii lea buorre ja ávkkálaš, ja árvvoštallat vejolašvuodaid gielddaplána servodatoasi johtileappot odasmahttit
- oaččuhit eanet olbmuid searvat olles plánaproseassi earret eará buresdoaibmi digítála čovdosiid bokte
- plánaproseassaid buorebut oktiiveivehit doaibmabijuiguin mat galget váikkuhit dasa ahte bealit gulahallagohtet nu árrat go vejolaš, ja buorebut oktiiveivehit iešguđet beroštumiid ja plánaproseassain buoridit riidduidčoavdinháldašeami
- ásahit bistevas ortnega ovttahttit stáhtalaš vuostecealkámušaid gielddalaš plánaid hárrái ja guorahallat mo dan geavatlaččat sáhtta čadahit

- váikkuhit dasa ahte buohkat galget beassat geavahit gielddaid ja fylkkaid areálageavahanstastihkaid «areálaprofiillaid» go dat ásahuvvo ođđa plánareaidun
- viidáset ovddidit digitaliserendoaimmaid ja álkidahttit plána- ja huksenproseassaid, mii lea okta deháleamos ángiruššansurggiin

Diedáhusas lea leamaš rabas proseassa mas buohkat leat beassan buktit cealkámušaid. Dat gávdnovit neahttabáikkis [www.byerogdistrikter.no](http://www.byerogdistrikter.no). Gielddat, fylkkagielddat, ovttaskasolbmot, fitnodagat ja ásahusat ja miellahttu- ja ealáhusorganisašuvnat sáddejedje oktiibuot 54 cealkámuša neahttabáikái. Dan lassin lágiduvvojedje 10 gulahallančoahkkima miehtá riikka gos olbmot besse buktit oaviliiddiset. Doppe oassálaste sihke stuora ja smávva fitnodagat, almmolaš hálddašepmi ja oahpahussuorgi, gieldda- ja ođasmahttinministtar ja departemeantta bargit.

Gulahallančoahkkimat ja cealkámušat neahttabáikkis leat mearkkašan ollu diedáhusbargui. Ollu ságastallui dan birra ahte gávdnovit go relevánta oahppofálaldagat ja bargofámot, ja ásahusaid ja akademiija gaskasaš ovttasbargu, buorit regionála fievrriidandávdosat, areálaplánat, ealli guovddážat ja movt geahpedit nuoskkideami ledje áššit mat ožžo stuora beroštumi. Ja divaštallamat gulahallančoahkkimiin duodaštedje ahte visot áššit gullet oktii, ja ahte daid lea dárbu čoavdit fágasurggiid ja hálddašandásiid gaskasaš ovttasbarggus.

Ovdamearkka dihte leat go oahppofálaldagat heivehuvvon fitnodagaid bargofápmoárbbuide. Dát ášši divaštallojuvvui dávjá neahttabáikkis. Lea dehálaš ahte báikkálaš ja regionála bargomárkanat bures čalmustahttet gelbbolašvuodadárbbuid vai sáhtta oahppofálaldagaid buorebut heivehit fitnodatdárbbuide.

Gelbbolašvuolta ja doaimmanávccat gustojit maid plánabargguide. Ođasmahttojuvvon areálaplánat gáibiduvvojit go gánnáhahti doaimmaid galgá árvvoštallat, ja go lea dárbu nanusmahttit ceavzilis fievrriidandávdagaid ja ođđa bargo-

sajiid, ja vai ássit sáhttet einnostit boahpteáiggi iežaset ássanbáikái. Davvi-Norggas oavvildedje mánggas ahte lea dárbu ođasmahttit plánaid mat gusket mearraguovlluide.

Mángga oktavuodas leai sáhka dan birra movt gávpogat ja boaittoealguovllut gaskaneaset sáhtátedje geavahit gelbbolašvuoda buorebut. Ođđa ealáhusaide, ovdamearkka dihte mearradollui, leat gávpogat ja čoahkkebáikkid gos lea ealli biras ja almmolaš bálvalusat dehálaččat olahit ja doalahit rivttes bargofámuid. Mátkealáhus čujuhii dasa ahte fitnodagat dárbbasit geasuheaddji gávpogiid ja čoahkkebáikkiid vuolggasadjin mátkkoštan- ja meahcástallanfálaldagaide. Namuhuvvui maid ahte ovttasdoaimman gávpogiid ja lagašgielddaid gaskkas lea mearrideaddjin viidáset guoddevaš ovdáneapmái.

Automatiseren ja digitaliseren leai fáddá mii dávjá ságastallojuvvui. Siseatnanássit gesse enomážit ovdan dan movt bioekonomiija sáhtta váikkuhit ruoná ođasmahttimii Norggas. Buot oasseválddit miehtá riikka deattuhedje ahte fysalaš ja digitála deaivvadanbáikkiid galggašii sáhttit buorebut geavahit ovttas, ja guđe láhkai digitála sosiála neahttabáikkid sáhttet dievasmahttit fysalaš deaivvadanbáikkiid ja duddjot buorre oktavuoda fitnoálggaheddjiid gaskka gávpogiin ja boaittoealbbáikkiin.

Gielda- ja ođasmahttinministtar giitá buot cealkámušaid ovddas ja go gulahallan lea leamaš hui buorre diedáhusa bargoproseassas.

Lágiduvvon gulahallančoahkkimat:

1. Hafjell, Øyer gielddas, čakčamánu 2015
2. Litteraturhuset, Oslos, skábmamánu 2015
3. Hønefoss, skábmamánu 2015
4. Ålesund, juovlamánu 2015
5. Arendal, ođđajagemánu 2016
6. Mesh, Oslos, guovvamánu 2016
7. Henningsvær, njukčamánu 2016
8. Stavanger, miessemánu 2016
9. Grenland, borgemánu 2016
10. Čáhcesuolu, skábmamánu 2016

# 1 Innleiing

## 1.1 Kvifor ei melding

---

Regjeringa legg med dette fram ei melding til Stortinget om politikk for utvikling i byar og distrikt. Det er ei overordna stortingsmelding som gjev eit samansett og kunnskapsbasert bilete av korleis utfordringar og moglegheiter varierer rundt om i landet. Meldinga meislar ut kva retning regjeringa meiner det er rett å gå i for ei vidare utvikling av byane og tettstadene, distrikta og regionane våre. Alle byar, tettstader og bygder tilhøyre ein region. I meldinga møtest by- og distriktpolitikk i ein felles politikk for den regionale utviklinga.

Klimaendringane, økonomisk omstilling og endringar i befolkningssamansetjinga, påverkar landet ulikt. Ulike stader har forskjellige utgangspunkt og moglegheiter. Difor trengst det ein politikk som kan tilpassast, og som styrkjer samarbeidet mellom forvaltningsnivå og sektorar. Berre slik kan vi utnytte ressursane lokalt til beste for regionen og landet som heilskap. Siktemålet med denne meldinga er å peike på dei store samfunnsutfordringane og meisle ut ei retning for korleis politikken kan tilpassast regionalt og lokalt.

Vi er inne i ei tid prega av fornying. Kommune- og regionreforma er i ferd med å endre dei administrative grensene i landet. Det blir lagt fram ei rekkje strategiar og meldingar, slik som stortingsmeldinga om auka omstillingsevne og mobilitet på arbeidsmarknaden, stortingsmeldinga om livslang læring og utanforskap, dei kommande meldingane om høvesvis industri og reiseliv. Nasjonal transportplan har særleg stor innverknad på utviklinga og vil bli lagd fram kort tid etter denne meldinga.

Bustad- og bygningspolitikken er viktig for utviklinga i byar og distrikt. Bustadpolitiske tiltak er difor omtalte i fleire kapittel. Den breie bustadpolitikken blir teken opp i fleire andre samanhengar, slik som den nasjonale strategien for bustadsosialt arbeid, *Bolig for velferd (2014–2020)* og *Strategi for boligmarkedet*.

## 1.2 Nye mål for regional- og distriktpolitikken

---

I Europa har regionalpolitikk i stor grad handla om å redusere skilnader i økonomisk velstand og levekår mellom regionar. Dette har òg vore viktig i Noreg. Her har i tillegg målet om å halde oppe hovudtrekka i busetjingsmønsteret stått sentralt, og hatt stor symbolkraft.

Den regionale balansen i Noreg er i hovudsak god. Dei regionale inntekts- og helseskilnadene er reduserte. Samanlikna med andre land er sysselsetjingsnivået høgt og arbeidsløysa låg i alle landsdelar. Hovudutfordringa no er å leggje til rette for naudsynte omstillingar som følgje av endringar i økonomi, klima og befolkning, og samstundes ta vare på dei små regionale skilnadene. Regional balanse blir difor eit viktig mål i tida framover.

Regional balanse handlar om å sikre vekstkraft, likeverdige levekår og berekraftige regionar i alle delar av landet. Godt fungerande verksemdar er viktig for velferd, levekår og livskvalitet. Det gir grunnlag for busetnad. Gode levekår blir best sikra ved god nytting av ressursar, gjennom høg yrkesdeltaking og høg produktivitet i velfungerande arbeidsmarknader. Regjeringa legg vekt på at befolkninga skal ha tilgang på grunnleggjande tenester uavhengig av kor dei bur. Tilgangen på meir spesialiserte offentlege tenester vil variere med lokalisering av tenestetilboda.

Regjeringa legg vekt på å nytte ressursar i heile landet, både menneskelege og naturgjevne. Dei menneskelege ressursane legg grunnlag for framtidig vekst og utvikling. Balansert befolkningssamansetjing er ein føresetnad for berekraftig utvikling og for korleis busetjingsmønsteret utviklar seg. Naturen gir oss ei rekkje gode, og er viktig å ta vare på. Naturressursar er òg ei sentral kjelde til utvikling og verdiskaping. Vi må nytte dei på ein måte som er berekraftig for miljøet. Politikken må sørge for ei utvikling der vi tek vare på ressursane for framtidige generasjonar.

Dette gjev grunnlag for busetnad i alle delar av landet, og for å halde i hevd dei kulturelle og historiske verdiane i Noreg.

### Boks 1.1 Den europeiske regionalpolitikken liknar den norske

EUs fond for regional utvikling (ERDF) liknar på norsk regional- og distriktspolitikk. Fonda er organiserte etter kva for føresetnader dei ulike regionane i Europa har. Ein sentral funksjon for ERDF er å fremje økonomisk og sosial samhøyrse gjennom å redusere ubalansar mellom europeiske regionar. I tillegg har ERDF i seinare år gjeve særskild merksemd til einskilde områdetypar, som byområde (for å redusere økonomiske, miljømessige og sosiale problem i byar), lite tilgjengelege område, tynt folkesette område og fjellregionar.

Som i EU handlar norsk regional- og distriktspolitikk om berekraftig vekst, utjamning av ubalansar og tematisk konsentrasjon med særleg merksemd mot einskilde område. Eit felles prinsipp er at innsatsen skal baserast på dei moglegheitene og utfordringane som finst regionalt. Måla for norsk regional- og distriktspolitikk speglar dette.

Regionalpolitikken til EU liknar òg på regional- og distriktspolitikken i Noreg gjennom at han er basert på såkalla delt styring. EU-kommisjonen førebur regelverk og tildeler pengar til program, medan medlemslanda og regionane forvaltar programma etter eigne strategiar.

Nye utfordringar gjev behov for justering av måla for regional- og distriktspolitikken. Målet for regjeringa sin regional- og distriktspolitikk er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og berekraftige regionar i heile landet. Ein berekraftig region har ei balansert samansetjing av befolkninga og forvaltar menneskelege ressursar og naturressursar for utvikling og verdiskaping no og i framtida. Dette vil leggje til rette for å halde på hovudtrekka i busetjingsmønsteret.

### 1.3 Ein lokalt og regionalt forankra norsk bypolitikk

Vi har byar og tettstader i ulike storleikar over heile landet. Urbaniseringa skaper eit mogleghetsrom som må nyttast positivt.

### Boks 1.2 Nordisk samarbeid om attraktive byar, konkurransekraft og omstilling

Ei felles nordisk satsing på berekraftig byutvikling skal få fram korleis ein kan måle kor attraktive byane er, og korleis kvalitetane til byane kan medverke til å skape eit godt bymiljø, god folkehelse og attraktive arbeidsplassar. Satsinga, som ber namnet *Attraktive byar. Grønn omstilling og konkurransekraft i nordiske byregioner: Byar som ramme for gode liv for alle*, har ei ramme på totalt 9 millionar danske kroner og er eit samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Dette er eit av prosjekta regjeringa har prioritert i tilknytning til det norske formannskapet i Nordisk ministerråd i 2017.

Regjeringa er oppteken av at ein tek i bruk dei kvalitetane og dei ressursane som ligg i byar av alle storleikar. Kvar by og kvar tettstad har ulike føresetnader og ressursar som kan nyttast i den vidare utviklinga. Regjeringa vil leggje til rette for at kommunal og regional planlegging kan støtte opp om dei lokale initiativa som kjem frå innbyggjarar og næringsliv. Arealbruk og utforminga av dei fysiske omgjevnadene har mykje å seie for kvardagen og livsutfoldinga til folk.

Storbyane er viktige for utviklinga i dei ulike landsdelane. Regjeringa vil føre ein aktiv politikk der storbyane og regionane omkring utviklar eit samspel til felles beste. Løysingar knytte til samordna bustad-, areal- og transportutvikling er særleg viktige i den samanheng.

Medan storbyområda i stor grad må handtere vekst, vil mellomstore og små byregionar ofte ynskje meir vekst. Fordi vi har ulike byar, med ulike føresetnader og moglegheiter, er det regjeringa si haldning at vi ikkje treng éin, men fleire bypolitikkar. Kompetansen lokalt skal vere god, slik at byane kan utviklast nedanfrå. Reformene i region- og kommunestrukturen er sentrale for å auke kompetansen for by- og tettstadpolitikken over heile landet. Staten skal lage gode rammer og medverke til betre samspel mellom forvaltningsnivå, på tvers av administrative grenser og ulike sektorar.

## 1.4 Alle forvaltningsnivå må svare på utfordringane

Regionale og lokale styresmakter er heilt sentrale for å få til gode løysingar. Staten skal støtte opp om innsatsen, leggje klare rammer og medverke økonomisk der det trengst.

Regjeringa vil fremje ein heilskapleg forvaltningsstruktur der dei ulike forvaltningsnivåa fungerer godt saman og er best mogleg rusta til å møte utfordringane no og i framtida. Regjeringa sin politikk er å gjere forvaltninga smidigare og meir effektiv og styrkje samarbeidet mellom offentlege, private og frivillige aktørar.

### 1.4.1 Rolla til kommunane

Kommunane er grunnmuren i det norske demokratiet, den viktigaste planstyresmakta og førstelinja for næringsutvikling. Gjennom nærleiken til innbyggjarane og næringslivet har kommunane lokalkunnskap som gjev gode føresetnader for å vere ein pådrivar i samfunns- og næringsutviklinga.

Regjeringa styrkjer lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar til kommunane. Det viktigaste grunnlaget blir lagt gjennom kommunereforma. Større kommunar vil få auka kompetanse og kapasitet og vil såleis styrkje kommunane si rolle som utviklingsaktør.

Inntektssystemet fordeler dei frie inntektene til kommunar og fylkeskommunar. Dette er inntekter kommunar og fylkeskommunar kan disponere fritt, utan andre føringar frå staten enn gjeldande lover og regelverk.

Det overordna føremålet med inntektssystemet er å jamne ut føresetnadene kommunane og fylkeskommunane har for å gje eit likeverdig tenestetilbod til innbyggjarane. I tillegg inneheld rammetilskotet løyvingar som er grunnjevne ut frå regionalpolitiske mål.

I kommuneproposisjonen 2017 la regjeringa fram eit forslag til nytt inntektssystem for kommunane, i tilknytning til kommunereforma. Nytt inntektssystem for kommunane blir innført frå og med 2017. Dei regionalpolitiske tilskota skal framleis vere ein viktig del av inntektssystemet og vil vere eit viktig verkemiddel i distriktspolitikken mellom anna for å oppnå næringsutvikling og ei god samfunnsutvikling.

Kommunane har ei sentral rolle i det grøne skiftet. Gjennom innovasjonsfremjande anskaffingar kan kommunane medverke til å utvikle nye og meir klima- og miljøvenlege løysingar. Nytt regelverk for offentlege anskaffingar tek til å gjelde i ja-

nuar 2017, der krav om å sikre miljø- og andre samfunnsomsyn har fått større plass.

Gjennom kommuneplanlegginga etter plan- og bygningslova er kommunane gjevne eit handlingsrom til å setje dagsordenen og forme den lokale utviklinga både innanfor eigne ansvarsområde og for utviklinga av lokalsamfunnet som heilskap. Sett i samanheng med økonomiplanlegginga etter kommunelova gjev dette kommunane eit godt grunnlag for prioritering av innsats og ressursar. Gjennom arealplanlegginga legg kommunane òg grunnlag for utforminga av det fysiske miljøet og sikrar kvalitet og moglegheit for utbygging og vern ut frå eigenart og lokale føresetnader.

Regjeringa vil styrkje samfunnsplanlegginga i kommunane. Samfunnsdelen av kommuneplanen legg grunnlag for kva retning kommunen skal gå. Den handlar om korleis kommunen kan styrkje lokalt næringsliv, bruk og vern av areal, kva for økonomiske grep som må takast, og korleis dei rette aktørane kan mobiliserast. Regjeringa legg vekt på at kommunane tek i bruk lokale ressursar. Næringsliv, utdanningssektor og andre offentlege tenester, frivillig sektor og private aktørar spelar ei sentral rolle i utviklingsarbeidet til kommunane.<sup>1</sup>

### 1.4.2 Rolla til fylkeskommunane

Fylkeskommunen er både tenesteproducent, styresmakt og samfunnsutviklar. Måla til regjeringa er å utvikle eit folkevalt mellomnivå som spelar godt på lag med stat og kommune, kan gripe sentrale utfordringar i samfunnet og leggje til rette for utvikling og vekst i alle delar av landet.

Rolla som utviklingsaktør inneber å ta initiativ til ei heilskapleg og ynskt utvikling for eigen region og dermed formulere mål og skape oppslutning om strategiar for å nå desse måla. Det inneber eit tettare samarbeid mellom nasjonale og regionale aktørar utan å rokke ved prinsippet om kommunalt sjølvstyre.

Regional planlegging fører aktørar saman og synleggjer samanfallande og motstridande interesser og mål. Av Meld. St. 22 (2015–2016) går det fram at regional planlegging skal få meir forpliktande verknad. For å syte for at dei blir avstemte tidleg i dei regionale planprosessane, og sikre tidleg og forpliktande statleg involvering, vil departementet leggje til rette for regelmessige møte mellom regionalt folkevalt nivå, dei departe-

<sup>1</sup> Sjå mellom anna Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015: Samarbeid mellom frivillige og kommuner, råd og veiledning til kommuner som vil inngå samarbeid med frivillige, inspirasjonshefte.

### Boks 1.3 Kommunereform

Kommunane må ha kraft til å møte dei utfordringane som ventar, og Stortinget har gjeve tilslutning til å gjennomføre ei kommunereform. Større kommunar med betre kapasitet og kompetanse vil leggje til rette for gode og likeverdige tenester over heile landet. Større fagmiljø vil gje meir stabile arbeidsmiljø, breiare kompetanse og ein større tiltaksportefølje, særleg for små og spesialiserte tenester.

Kommunesektoren skal bli betre i stand til å løyse nasjonale utfordringar. Reforma skal betre føresetnadene for ei styrkt og samordna lokal og regional utvikling i alle delar av landet både når det gjeld arealbruk, samfunnstryggleik, transport, næring, miljø og klima, og for den sosiale utviklinga i kommunen.

Større kommunar vil ha større ressursgrunnlag og kan ha ei meir variert befolknings- og næringssamansetjing. Det gjer kommunane meir robuste overfor både venta og uventa hendingar og utviklingstrekk. Berekraftige kommunar vil leggje til rette for meir effektiv ressursbruk innanfor avgrensa økonomiske rammer. Større kommunar kan få fleire oppgåver. Dette vil gje meir makt og ansvar til kommunane og dermed auka lokalt sjølvstyre. Større kommunar vil òg redusere behovet for interkommunale løysingar. Færre og større kommunar som gjennomfører ein velferdspolitik i samsvar med nasjonale mål, vil redusere behovet for statleg detaljstyring. Kommunane vil slik få større fridom til å prioritere og tilpasse velferdstilbodet til dei behova innbyggjarane har.

Alle kommunane i landet blei hausten 2014 inviterte til å starte prosessar for å avklare om det er aktuelt å slå seg saman med nabokommunar.

Regjeringa la opp til to ulike løp i kommunereforma. Kommunar som var tidleg ute, fekk høve til å sende søknad om samanslåing til departementet og få denne vedteken ved kongeleg resolusjon. 11 kommunar blei vedtekne slått saman til 5 nye kommunar i dette løpet: Stokke, Andebu og Sandefjord blei til nye Sandefjord kommune frå 1. januar 2017. Og 1. januar 2018 blir Larvik og Lardal til nye Larvik kommune, Hof og Holmestrand blir til nye Holmestrand kommune, Tjøme og Nøtterøy blir til Færder kommune, og Rissa og Leksvik blir til Indre Fosen kommune i den samanslåtte Trøndelag fylkeskommune frå same dato.

Innan 1. februar 2017 hadde 155 kommunar gjort vedtak om at dei ynskte samanslåing med ein eller fleire naboar. 94 kommunar hadde gjort gjensidige vedtak om at dei ynskte å slå seg saman til 39 nye kommunar.

Ved handsaminga av Prop. 121 S (2014–2015) Kommuneproposisjonen 2016, jf. Innst. 375 S (2014–2015), vedtok Stortinget dette: «Stortinget ber regjeringa syta for at fylkesmennene kjem med si tilråding om kommunestrukturen i fylket etter at kommunane har gjort sine vedtak seinast 1. juli 2016.»<sup>1</sup> I tråd med dette bad departementet om at alle kommunestyrevedtak om samanslåing skal sendast til fylkesmannen. Fylkesmennene kom før 1. oktober med tilrådingar om kommunestrukturen i fylka. Tilrådingane inneheld både forslag til samanslåingar på kort sikt og ein omtale av gjenstående utfordringar i fylka. Kommunane har også hatt høve til å fatte vedtak om samanslåing hausten 2016.

Regjeringa legg fram ein proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017.

<sup>1</sup> Anmodningsvedtak nr. 691.

menta det gjeld, og relevante underliggjande etatar. Departementa vil be dei underliggjande etatane sine om å delta aktivt og forpliktande i regionale planprosessar, og sørge for at dei deltek som aktive partnarar ved oppfølging av planane, også gjennom avtalar.

Oppfølging av regionale planar i seinare kommunale vedtak kan vere ei utfordring. Alle involverte aktørar skal kjenne seg trygge på at det felles grunnlaget for regional utvikling, slik det ligg

føre i den regionale planen, er gjeldande for alle partar.

#### 1.4.3 Rolla til staten

Å fremje ein heilskapleg forvaltningsstruktur inneber å leggje til rette for at regionale og lokale styresmakter kan gjennomføre oppgåvene sine best mogleg. Staten legg rammer gjennom økonomiske løyvingar, oppfølging av lovverk, rettleiing



### Boks 1.4 Regionreform

Regionreforma opnar for ei sterkare kopling mellom lokal og regional kunnskap og prioriteringar og nasjonal politikk. Gjennom Meld. St. 22 (2015–2016) om nye folkevalde regionar legg regjeringa opp til eit regionalt folkevalt nivå med ei sterkare rolle som samfunnsutviklar.

Med Innst. 300 S (2013–2014) vedtok Stortinget at det framleis skal vere tre folkevalde nivå. Samtidig famnar viktige samfunnsoppgåver og utfordringar vidare enn kommunar og fylke. Dei lét seg heller ikkje løyse innanfor éin einskild sektor eller av einskilde aktørar.

Regionreforma vil gje større og meir funksjonelle regionar. Målet er regionar som tek eit tydelegare ansvar for samfunnsutviklinga – ut frå eigne moglegheiter og fortrinn. Målet er òg at reforma skal forenkle og tydeleggjere det ansvaret mellomnivået har for samfunnsutviklinga regionalt, og dermed medverke til best mogleg samspel og samordning mellom kommunar, regionar og stat. Endringane i rolla og oppgåvene til regionane skal òg medverke til mindre byrå-

krati og auka effektivitet, samtidig som det styrker demokratiet på regionalt nivå. Regjeringa har som mål å gjennomføre kommunereforma og regionreforma samtidig, slik at nye regionar og kommunar kan vere på plass frå 1. januar 2020.

Føremålet med regionreforma er til dels samanfallande med måla for kommunereforma. Det handlar om å spreie makt og byggje samfunnet nedanfrå. Det handlar om at den geografiske og administrative inndelinga ikkje samsvarer med korleis samfunnet har utvikla seg. Samtidig er det nettopp kommuneovergripande og sektorovergripande perspektiv som trengst for å kunne fylle den regionale samfunnsutviklarrolla. Heilt sentralt i regionreforma står difor samordning av oppgåveløysing på tvers av sektorar og prioriteringar. Når den nye regioninndelinga er fastlagd, vil regjeringa gå gjennom staten sine regionale strukturar med sikte på betre samanfall enn tilfellet er i dag.

og styring av underliggjande etatar. I område med særlege utfordringar vil regjeringa medverke med økonomiske verkemiddel, avtaleinstitutt og andre verktøy.

Regjeringa har som mål at staten skal vere føreseieleg og meir samordna overfor lokale og regionale styresmakter. Staten skal vere ein trygg og god samarbeidspart. Regjeringa har sett i verk ei rekkje tiltak for å forenkle, forbetre og fornye offentleg sektor.

Staten skal sjå til at nasjonale målsetjingar og internasjonale forpliktingar som Noreg har, blir følgde opp, og stiller difor også ei rekkje krav til seg sjølv. Desse er nedfelte i mellom anna «Nasjonale forventningar til kommunal og regional planlegging». Her samlar regjeringa mål, oppgåver og interesser som det blir forventa at regionalt og kommunalt nivå legg vekt på i planlegginga i dei fire komande åra. Regjeringa er oppteken av at staten også følgjer opp desse forventningane i eiga sektorverksemd, og at dei blir lagde til grunn

for korleis dei statlege styresmaktene tek del i planlegginga.

#### 1.4.4 Rolla til Sametinget

Fleire tema i meldinga er knytte til område der samane har interesser. Sametinget er eit folkevalt organ for samane i Noreg. Sametinget skal styrkje den politiske stillinga til samane og fremje interessene deira. Sametinget skal medverke til likeverdig og rettferdig handsaming av det samiske folket og leggje forholda til rette for at samane kan sikre og utvikle språket, kulturen og samfunnslivet sitt.

Sametinget er, til liks med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, oppteke av at det blir lagt til rette for vekst som er tilpassa regionale og lokale forhold. I arealsaker er det ei folkerettsleg plikt å konsultere urfolk. Denne konsultasjonsplikta gjeld i alle saker som vil kunne påverke samiske interesser direkte.

### Boks 1.5 Nytt forskingsprogram skal styrkje innovasjonsevna i kommunane

I 2017 startar eit nytt forskingsprogram som skal gjere kommunane betre rusta til å møte utfordringar i framtida. Det nye programmet (FORKOMMUNE) skal medverke til forskingsstøtta innovasjon i kommunesektoren ved å utvikle ny kunnskap som er relevant for kommunesektoren, og sørgje for ei betre kopling mellom kommunesektor, forskingsmiljø og andre kunnskapsaktørar. På denne måten skal kommunesektoren setjast betre i stand til å møte noverande og framtidige behov. Hovudmålet til FORKOMMUNE-programmet er å utløyse

forskningsstøtta innovasjon i kommunesektoren og styrkje innovasjonskapasiteten og innovasjonsevna i kommunane. Målet er at kunnskapsressursane i samfunnet skal kome betre til nytte for heile kommunesektoren og medverke til innovasjonsarbeidet i kommunane på både kort og lang sikt. Programmet dekkjer i prinsippet alle kommunale og fylkeskommunale ansvarsområde. Tverrfaglege og tverrsektorielle problemstillingar vil stå sentralt.

Kjelde: Noregs forskingsråd

### Boks 1.6 Program for demokratisk og effektiv styring, planlegging og forvaltning (DEMOS)

DEMOS er eit handlingsretta tiårig forskingsprogram (2015–2024) som skal medverke til å utvikle kunnskap for demokratisk og effektiv styring, planlegging og forvaltning. Programmet byggjer på kunnskap frå tidlegare forskingsprogram på feltet, særleg DEMOSREG (2005–2014). DEMOS skal fremje forskning som går på tvers av forvaltningsnivå og sektorar, og såleis medverke til ein kunnskapsbasert politikk for offentleg sektor. Fire forskningstema ligg innunder DEMOS:

1. Internasjonalisering, stat og lokaldemokrati
2. Heilskap og sektorar

3. Regionar og urbanisering
4. Velferdsstatens tenester og tenesteytarar

I budsjettet for 2017 styrkjer regjeringa DEMOS-programmet. Målet er å styrkje planleggingsarbeidet i fylka, lage regionale framskrivningar av økonomi og arbeidsmarknad, og å utvikle verkøy for å lage konsekvensutrekningar av offentleg politikk og endringar i rammevilkår, for eksempel valutakurs- og oljeprisendringar.

### Boks 1.7 Parisavtalen

På klimatoppmøtet i Paris blei deltakarlanda einige om ein historisk klimaavtale. Parisavtalen er den første rettsleg bindande klimaavtalen med reell global deltaking frå alle land. Landa er einige om at temperaturen på kloden ikkje skal stige meir enn 2 gradar før hundreåret er omme, samanlikna med førindustrielt nivå. I tillegg skal dei gjere alt dei kan for at han ikkje skal stige meir enn 1,5 gradar. For å nå måla skal landa arbeide for at verda skal bli karbonnøytral, med balanse mellom utslepp og opptak av klimagasar i andre halvdel av hundreåret. Alle land skal medverke ved å leggje fram eit mål for kor my-

kje landet skal kutte, og målet skal fornyast kvart femte år frå og med 2020. Kvar gong det blir fornya, må det vere ein progresjon frå førre gong. Alle land skal jamleg rapportere korleis det går med utsleppskutta.

Landa skal bli betre til å samarbeide om klimatilpassing og dele kunnskap og erfaringar. Alle land skal også lage nasjonale klimatilpassingsplanar og finne gode metodar for å redusere risiko for og handsame tap og skade etter naturkatastrofar, flaum og tørke.

Avtalen tok til å gjelde den 4. november 2016.

### Boks 1.8 FNs berekraftsmål

I 2015 vedtok FN nye universelle mål for berekraftig utvikling. Regjeringa har forplikta Noreg til å følgje opp desse måla. Dette inneber at regjeringa i større grad vil leggje berekraft til grunn for by- og regionutviklinga. Det er særleg tre av måla som må løftast fram.

Mål 8 handlar om å fremje økonomisk vekst og sysselsetjing. I meldinga handlar dette om konkurransekraftig og omstillingsdyktig næringsliv som skal sikre vekstkraft og likeverdige levekår i heile landet.

Mål 10 handlar om å redusere ulikskap i og mellom land. I meldinga handlar det om korleis vi kan unngå aukande ulikskapar mellom ulike delar av landet og innanfor byar og tettstader i tida som kjem, og sikre ein god regional balanse.

Mål 11 er å gjere byar og busetnader inkluderande, trygge, robuste og berekraftige. Målet

dekkjer både sosiale og økonomiske utfordringar og miljøutfordringar. I meldinga handlar det særleg om berekraftig areal- og transportplanlegging, ei styrkt knutepunktsutvikling, kvalitet i dei bygde omgjevnadene og innsats for inkludering og likeverdige levekår i utsette byområde.

I oktober 2016 vedtok FN ein ny Urban Agenda. Landa blei einige om ein deklarasjon, den såkalla *Quito deklarasjonen* og ein plan for gjennomføring. Agendaen fylgjer opp mange av berekraftmåla gjennom forslag til konkrete tiltak. Agendaen legg vekt på at byar må vera for alle, også framtidige generasjonar, der alle skal inkluderast og ha like muligheiter til å leve eit godt liv. Agendaen inneheld prinsipp for korleis ein bør planleggje, finansiere, utvikle, styre og forvalte byane for at dei skal bli berekraftige.



Figur 1.1 I 2015 vedtok FN nye universelle mål for berekraftig utvikling. Måla består av 17 hovudmål og 169 delmål, og reflekterer dei tre dimensjonane ved berekraftig utvikling: klima og miljø, økonomi og sosiale forhold.



*Del I*  
*Drivkrefter og utfordringer*



## 2 Drivkrefter og utfordringar

Befolkninga i Noreg er i endring. Ein aukande del bur i tettbygde strok. Vi blir eldre, og fleire eldre har betre helse. Vi har ei historisk høg innvandring, særleg på grunn av høg arbeidsinnvandring. Noreg vil bli eit stadig meir mangfaldig og meir globalt integrert samfunn. Talet på innvandrarar som bur i Noreg, er venta å auke frå dagens 848 200 til 1,7 millionar i 2060.<sup>1</sup>

Migrasjonsmønsteret er eit klart uttrykk for globaliseringa. Globaliseringa er òg avgjerande for korleis næringsverksemdene rundt i landet utviklar seg. Mange av dei norske næringane er konjunkturutsette, og evna til å tilpasse seg dei internasjonale marknadene er avgjerande. Produktivitsvekst må skje i andre næringar og sektorar enn petroleumssektoren om vi skal kunne føre vidare veksten i levestandard dei siste tiåra. Nye forretningsmodellar og automatisering er i ferd med å endre både arbeidsliv og marknader. Kunstig intelligens, helseteknologi, nanoteknologi, energilagring, 3D-printing og sirkulærøkonomi er stikkord. Effekten av automatisering og robotisering gjer at oppgåver eller jobbar blir overflødige, og vi vil truleg få ei relativt stor endring i yrkesstrukturen. Den digitale utviklinga gjev samtidig norske verksemdar høve til å flytte produksjon tilbake til Noreg. Utviklinga skaper i seg sjølv nye behov og nye moglegheiter.

Mange av dei norske byane veks, og urbaniseringa byr på moglegheiter og utfordringar. Større fagmiljø og eit større mangfald av arbeidsgjevarar er attraktivt både for verksemdar som ynskjer å ekspandere eller etablere ny verksemd, og for høgt utdanna arbeidstakarar. Verksemdene, institusjonane og menneska sine val av lokalisering og busetjing gjer at kompetansearbeidsplassar i stor grad veks fram i større arbeidsmarknader.<sup>2</sup> I dei større byane finn vi òg ei opphoping av levekårsutfordringar, press på naturmangfaldet, lokal luftforureining og sterk vekst i bustadprisane, særleg i Oslo. Gjennom nasjonale og internasjonale avtalar

har Noreg forplikta seg til å redusere klimagassutsleppa. Konsentrasjon av folk og verksemd gjer det mogleg med løysingar der fleire kan velje kollektivtransport, gange og sykkel.

Noreg er ein liten, open økonomi med ein sterk eksportbase, særleg knytt til ressursbaserte næringar, maritime næringar, reiseliv og einskilde kunnskapsintensive næringar. Særleg fisk og havbruk har hatt gunstige vilkår det siste tiåret. Rike naturressursar og høg kompetanse gjev oss konkurransefortrinn i overgangen til lågutsleppssamfunnet. Noreg har rikeleg tilgang på fornybare biologiske ressursar både i havet og på land, og ein industri- og kompetansebase som er godt eigna til å utnytte dette potensialet.

Ei tid med raske endringar krev evne til omstilling i næringslivet, fornying i offentleg sektor, kutt i klimagassutslepp og tilpassing til nye klima- og miljøvilkår i samfunnet. Denne meldinga tek utgangspunkt i dei store utviklingstrekka knytte til demografi, økonomi og klima, og korleis dei slår ut ulike stader i landet. Dagens drivkrefter og utfordringar understrekar kor viktig det er å ha ein politikk som er tilpassa dei ulike stadene i landet.

### 2.1 Befolkningsendringar gjev ulike konsekvensar

Dei demografiske endringane treffer ulikt og har ulike konsekvensar. Dei folkerike områda veks mest, i hovudsak på grunn av fødselstal og innvandring. Det blir relativt sett fleire eldre innbyggjarar, og prosentdelen eldre blir størst i spreiddbygde område.

#### 2.1.1 Urbanisering på norsk

Noreg er eit langstrekt land i periferien av Europa med levedyktige byar, tettstader og spreiddbygde område i alle landsdelar. Dei fleste av desse byane og tettstadene er små, og vi finn dei i alle delar av landet. Noreg skil seg ut i europeisk målestokk ved at mykje av landarealet er fjell og vidder, og

<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrå 2016: Dette er Norge, hva tallene forteller, Statistisk sentralbyrå, Oslo/Kongsvinger.

<sup>2</sup> NOU 2011: 3 Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet.

ved at det ofte er store avstandar mellom arbeidsmarknadene.

Per 1. januar 2015 budde det i alt 4 172 800 personar i totalt 981 tettstader i Noreg.<sup>3</sup> Dette utgjorde 81 prosent av befolkninga. Det er stor forskjell på kor mange som bur i tettstader i dei ein-skilde fylka. I Oslo bur nær 100 prosent i tettstader, medan mellom 57 og 60 prosent av befolkninga i fylka Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag gjer det same. Eit felles trekk er likevel at ein aukande del av befolkninga bur i tettbygde område.

Noreg er det landet i Europa der færrest innbyggjarar bur i storbyar. Med unntak av hovudstadsregionen er norske byområde små i internasjonal samanheng. Dei er i tillegg stort sett plasserte langt frå kvarandre og har låg tettheit både i folketal og i talet på arbeidsplassar. Det er berre på Austlandet det er fleire større byar med kort reiseavstand mellom. Hovudstadsregionen dominerar med ei befolkning på nærare 1,3 millionar innbyggjarar. Det er meir enn alle dei tre andre storbyregionane til saman.

Dei siste ti åra har vore ein historisk unik periode. Økonomisk vekst har hatt følgje av befolkningsvekst i heile landet, til skilnad frå tidlegare periodar med økonomisk vekst og sentralisering. Høg arbeidsinnvandring dei siste ti åra har hatt mykje å seie for denne utviklinga, særleg i spreiddbygde område. Utan innvandringa ville vi hatt nedgang i befolkninga i rundt halvparten av kommunane i landet.

### 2.1.2 Dei folkerike områda veks mest

Det er no om lag 5,2 millionar innbyggjarar i Noreg. Økonomiske oppgangstider har tradisjonelt gjeve vekst særleg i byane, men dei siste åra har folketalsutviklinga i distrikta òg vore stabil. Statistisk sentralbyrå trur at veksten vil halde fram, og i 2030 vil vi nærme oss 6 millionar innbyggjarar, ein auke på 13 prosent.<sup>4</sup> Det er dei folkerike fylka

<sup>3</sup> Basert på den funksjonelle inndelinga som Statistisk sentralbyrå produserer for skilnaden mellom tettstader og spreiddbygde strom. SSB definerer ein tettstad som ei samling hus der det bur minst 200 menneske og avstanden mellom bygningane normalt ikkje er meir enn 50 meter. Husklyngjer som naturleg høyrer med til tettstaden blir rekna med inntil ein avstand på 400 meter frå tettstadkjernen. Det inneber at det vi i meldinga omtaler som byar og tettstader inngår i definisjonen til SSB.

<sup>4</sup> Statistisk sentralbyrå 2016: «Befolkningsframskrivinger 2016–2100: Hovedresultater» i Økonomiske analyser 3/2016. Det er knytt uvisse til nokre av framskrivingane, særleg til omfanget av framtidig innvandring frå andre land.

som vil få høgast vekst, både i prosent og i reinetal.

Urbaniseringa blei lenge driven fram av flytting frå spreiddbygde strom til byane og flytting mot Austlandet. Denne innanlandske flyttinga forklarar berre delar av urbaniseringsprosessen. Fødselsoverskotet i storbyregionane var allereie i 1980-åra ein viktigare drivar for vekst enn innanlandsk flytting. Dei siste fem åra stod fødselsoverskotet for 40 prosent av veksten i storbyregionane. Innanlandsk flytting medverkar no i liten grad til vekst i dei større byregionane.

Nettotala skjuler at det er stor inn- og utflytting i alle kommunar og regionar internt i Noreg. Det er inn- og utflytting i både mindre sentrale og meir sentrale regionar. I spreiddbygde område og småsenterregionar gjev likevel innanlandsk flytting utfordringar med å halde oppe folketalet. Ein del av denne flyttinga er flyktningar som forlèt den første bustadkommunen sin.<sup>5</sup> Denne sekundærflyttinga går i stor grad til fylka rundt Oslofjorden, men nivået på flyttinga har gått ned over tid.

### 2.1.3 Behov for ei balansert befolknings-samansetjing

Prosentdelen av eldre aukar, og innvandringa gir naudsynt arbeidskraft. Samansetjinga av befolkninga har mykje å seie for framtidig vekst og utvikling på ein stad.

#### *Prosentdelen av eldre aukar*

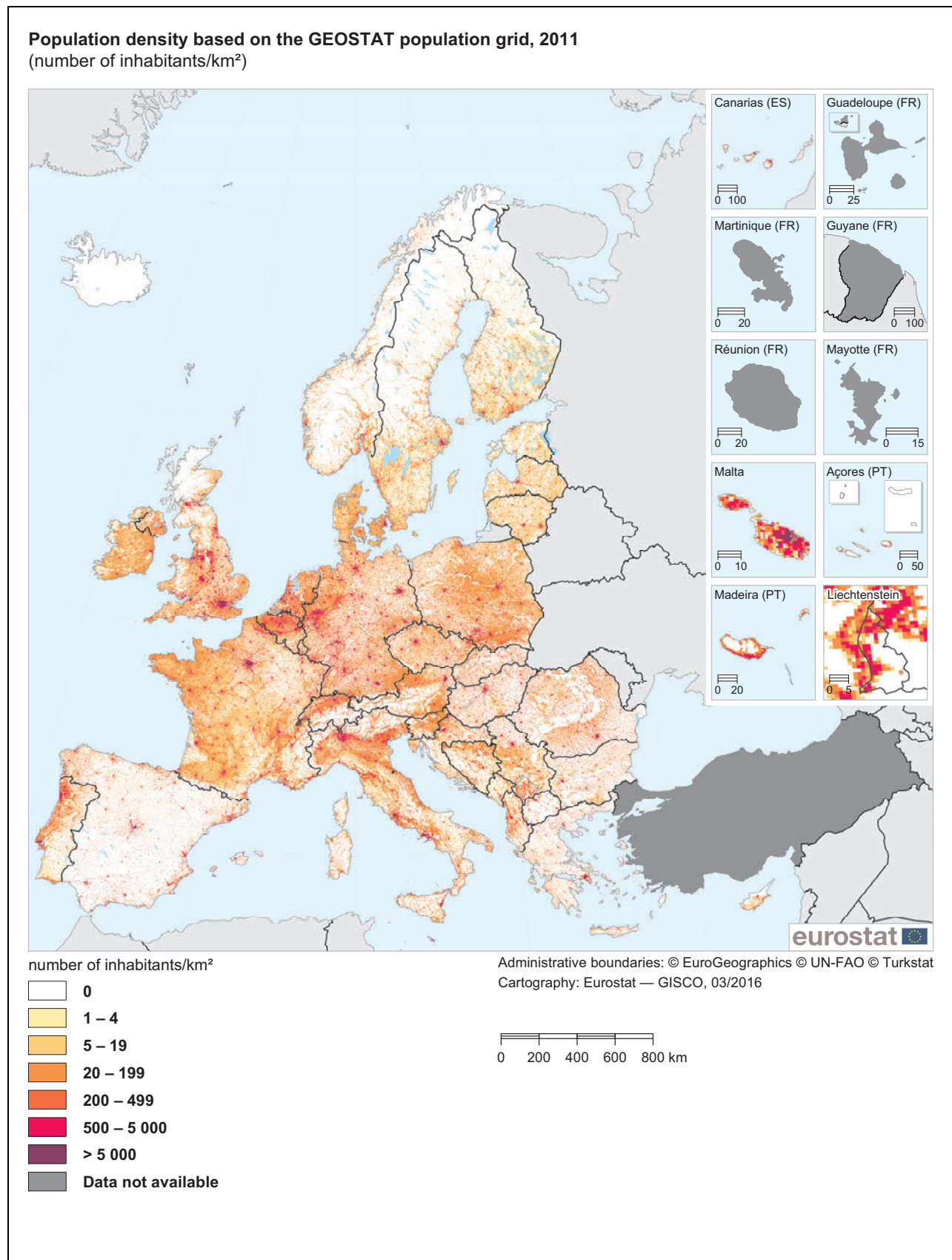
Betre helse har medverka til at forventade levealder ved fødsel har stige med meir enn to år per tiår dei siste 100 åra. Fram til neste hundreårsskifte er det venta at levealderen held fram med å auke med vel eitt år per tiår som følgje av lågare mortalitet blant dei eldre. Slik blir befolkninga eldre over tid.

Dei siste tjue åra har aldri vore motverka av at store etterkrigskull og forholdsvis små fødselskull frå mellomkrigstida har gjeve færre eldre per person i yrkesaktiv alder. Denne situasjonen er no i ferd med å endre seg. Talet på personar over 66 år i forhold til personar i yrkesaktiv alder vil om femti år vere dobbelt så høgt som i dag.

I dag er over 1 million nordmenn over 60 år, og det er nesten 600 000 personar i Noreg som har fylt 70 år. Aldri tidlegare har Noreg hatt så mange eldre. Talet på folk over 67 år vil auke med om lag 70 prosent fram mot 2040, og veksten vil vere ster-

<sup>5</sup> Stambøl, Lasse 2016: Sysselsetting og flytting blant innvandrere belyst ved regional arbeidsmarkedsmobilitet, Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.1 Befolningstettleik per km<sup>2</sup> i Europa i 2011.

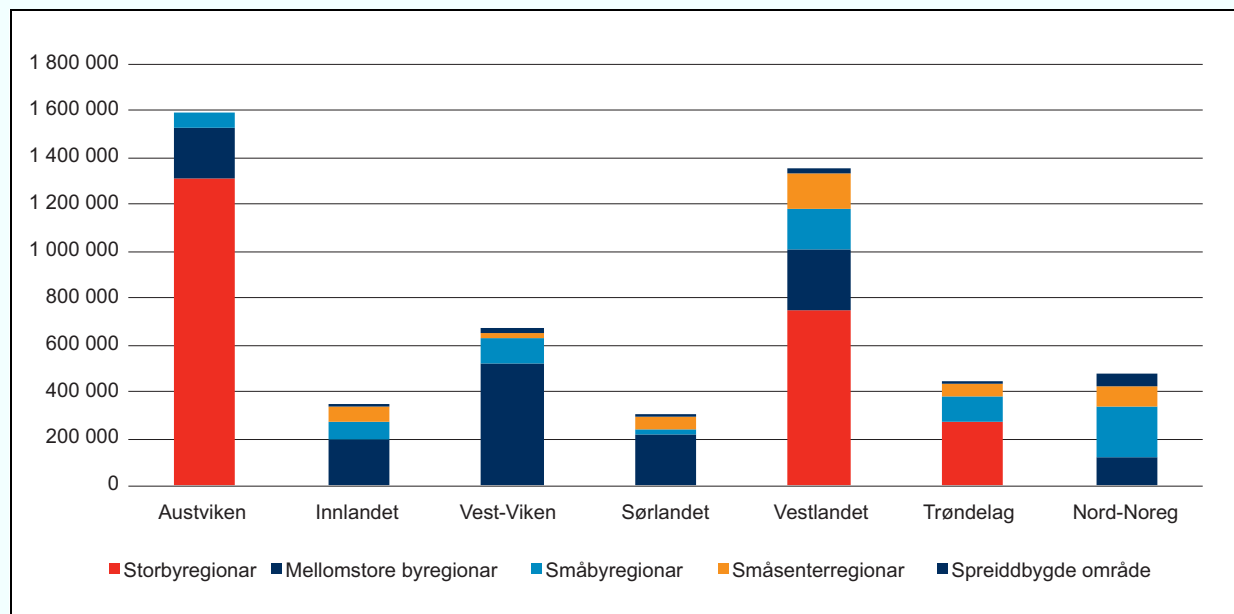
Kjelde: JRC, Eurostat, GEOSTAT Population Grid 2011

### Boks 2.1 Busetnadmønster og klassifisering av busetnad

Ei mykje brukt klassifisering av busetnad er skiljet mellom tettstader og spreiddbygde strøk som Statistisk sentralbyrå nyttar. Ein tettstad er ei samling hus der det bur meir enn 200 menneske, og der avstanden mellom husa normalt ikkje overstig 50 meter.

Ein annan måte å vurdere busetnad på er å klassifisere bu- og arbeidsmarknadsregionar etter sentralitet. Då kan vi sjå at graden av urbanisering er ulik i landsdelane. Austlandet er mest urbanisert, og der dominerer hovudstadsregionen. I tillegg til hovudstadsregionen er det på begge sider av Oslofjorden fleire mellomstore

byregionar. På Vestlandet har storbyregionane Bergen og Stavanger/Sandnes ein stor del av folketalet i landsdelen. Landsdelen har òg spreidd busetnad langs fjord og kyst, med ein stor del av folketalet i småsenterregionar. Trøndelagsregionen er dominerande i Trøndelag, som elles manglar andre mellomstore byregionar. Nord-Noreg har mange små og mellomstore byregionar og dessutan relativt mange innbyggjarar i spreiddbygde område (område utan senter). Innlandet og Sørlandet er dei minste landsdelane, med ein hovuddel av folketalet i mellomstore byregionar.



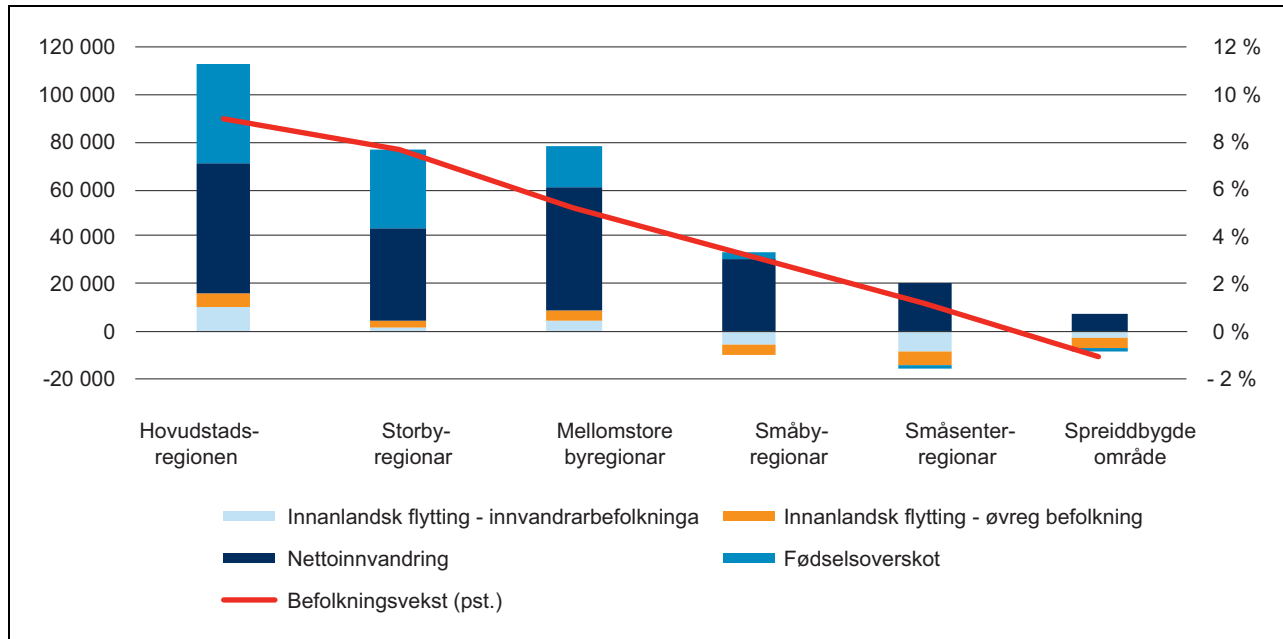
Figur 2.2 Folketal 1.1.2016, etter landsdel og sentralitet.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, utrekningar Kommunal- og moderniseringsdepartementet

kast i storbyregionane, med heile 85 prosent. Tallet på eldre målt opp mot folk i arbeidsfør alder syner likevel at dei spreiddbygde områda vil få ein større prosentdel eldre enn storbyregionane. I over ein firedel av dagens kommunar vil over 27 prosent av innbyggjarane vere eldre enn 67 år. Det kjem først og fremst av at byregionane framleis vil ha god vekst i befolkninga i dei andre aldersgruppene på grunn av innvandring og fødselsoverskot, medan tettstadregionar og spreiddbygde område venteleg vil få ein nedgang i dei andre aldersgruppene.

Det er i stor grad dei same kommunane som opplever nedgang i folketalet, som vil få ei sterkt

aldrende befolkning. Derimot er dei ikkje geografisk jamt fordelte: I dag er prosentdelen eldre høgast i dei minst sentrale kommunane (15 prosent) og går ned med aukande grad av sentralitet. Fylka med den høgaste delen eldre (over 20 prosent) er Hedmark, Oppland, Nordland og Sogn og Fjordane. Til samanlikning har dei store byane den lågaste delen eldre (9 prosent). Oslo er fylket med den lågaste delen eldre (8 prosent). Aldringa av befolkninga i Noreg vil bli noko svakare enn det som er venta elles i Europa. Dette er fordi Noreg har hatt eit mindre fall i fruktbarheita og relativt høg innvandring – samtidig som levealdren i Noreg ikkje er blant dei aller høgaste.<sup>6</sup>



Figur 2.3 Befolkningsutvikling etter sentralitet og vekstkomponent 1.1.2011–1.1.2016.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, utrekningar Kommunal- og moderniseringsdepartementet

### Innvandringa gjev arbeidskraft

Medan flyktningar dominerte innvandringa til Noreg i 1990-åra, har arbeidsinnvandrarar frå EU/EØS-området overteke som den største gruppa av innvandrarar sidan 2004. Samtidig er det knytt uvisse til talet på flyktningar i Noreg framover.

Arbeidsinnvandringa er svar på ei blanding av høg økonomisk aktivitet og mangel på rett arbeidskraft på rett plass. Særleg sidan finanskrisa i 2008 har arbeidsinnvandrarar fylt eit behov for arbeidskraft i heile landet. Arbeidsinnvandrarane har vore med på å fylle ein del av den etterspurnaden etter arbeidskraft som det innanlandske flyttemønsteret ikkje har klart å dekkje. Særleg på Vestlandet, i Midt-Noreg og i Nord-Noreg har det i perioden etter 2006 vore ei betre sysselsetjingsutvikling.

Innvandrar og norskfødde med innvandrarforeldre utgjer no 16 prosent av folketalet. Oslo har lenge hatt ein stor del av innvandrarbefolkninga, men denne er no meir spreidd utover landet, og Oslos del av totalen går ned. Innvandrarbefolkninga auka likevel mest på det sentrale Austlandet, etterfølgt av Vestlandet. Den store skilnaden frå tidlegare er at dei aller fleste kommunane no

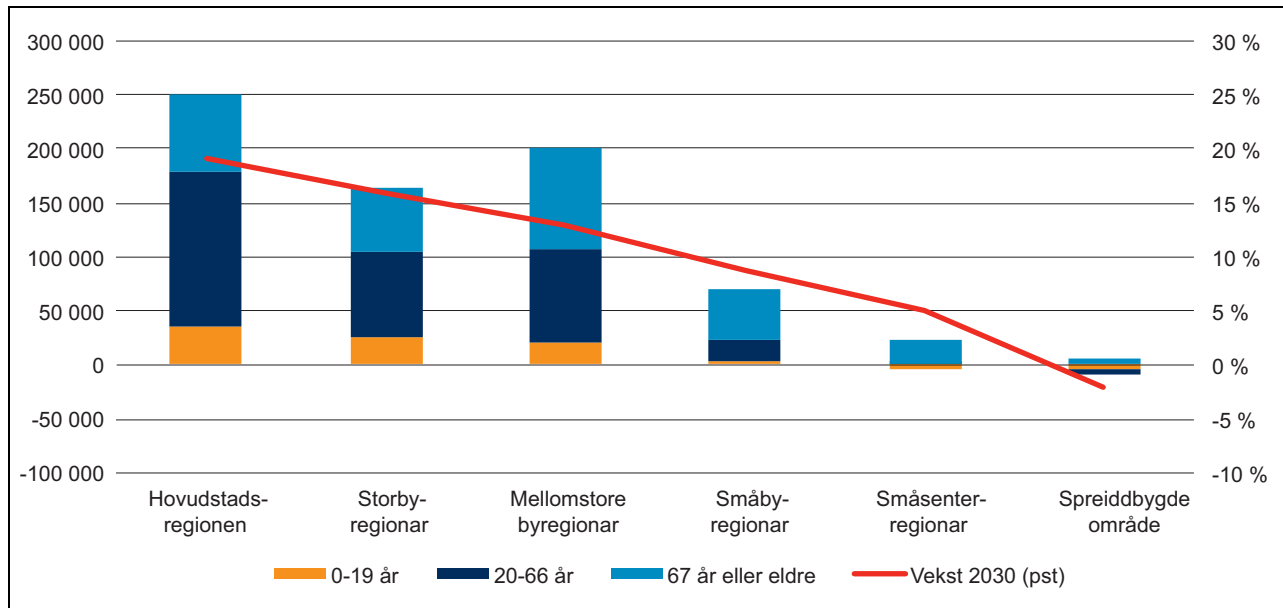
har eit mangfald i befolkninga. Berre 10 kommunar har ein innvandrandel på under 5 prosent.

Sidan toppen i 2011 har innvandringa, og dermed veksten i folketalet, minka. Årsakene er dels lågare arbeidsinnvandring og dels at ein større del av arbeidsinnvandrarane har flytta ut.<sup>7</sup> Nettoinnvandringa har særleg gått ned i storbyregionane, medan innvandringa i 2015 framleis låg på eit historisk høgt nivå i småsenterregionar og spreiddbygde område. Figur 2.4 syner den absolutte veksten i ulike aldersgrupper fram til 2030 inkludert innvandring, slik han kjem fram i mellomalternativet til SSB (MMMM). Vi ser at for dei minst sentrale arbeidsmarknadsregionane vil folketalsauken innebære ein auke i talet på eldre. Sjølv med innvandring viser framskrivingane nesten ingen vekst i befolkninga i yrkesaktiv alder eller blant dei unge. Også for dei små og mellomstore byregionane ser vi at talet på eldre i stor grad vil prege utviklinga framover.

Innvandring er ei motkraft til aldring av befolkninga. Figur 2.5 syner den absolutte veksten i ulike aldersgrupper fram til 2030 etter mellomalternativet til SSB, delt etter sentralitet – utan innvandring. Utan innvandring er det berre storbyane som vil ha vekst som ikkje kjem av ein auke i talet på eldre. Særleg for dei små og mellomstore

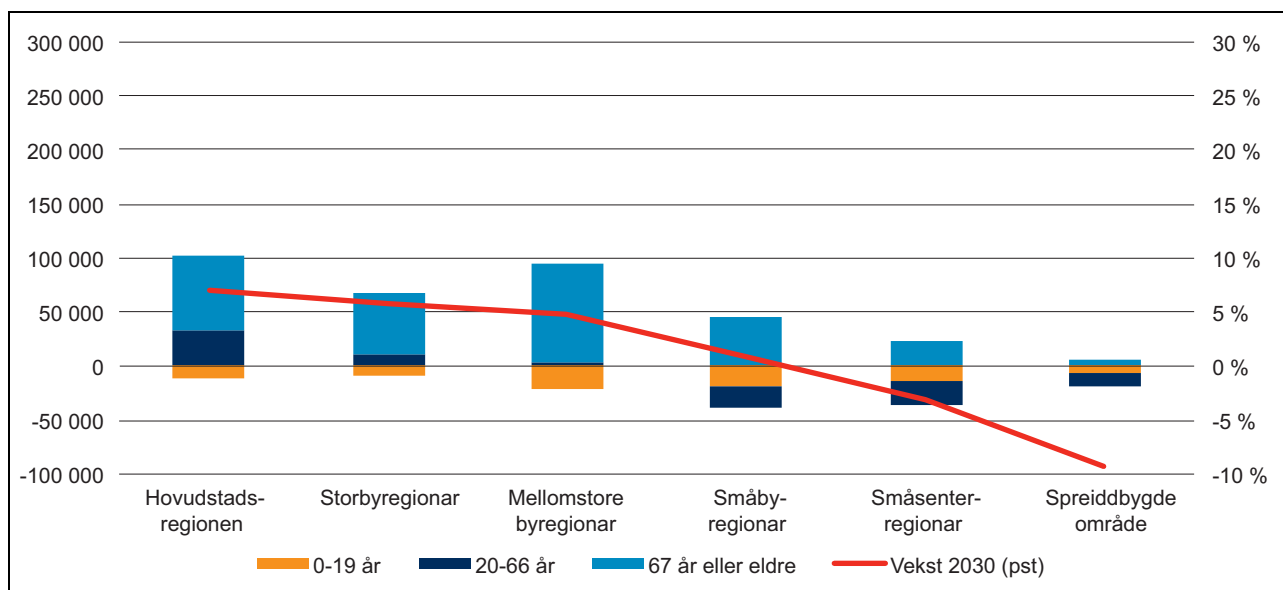
<sup>6</sup> Statistisk sentralbyrå 2016: «Befolkningsframskrivinger 2016–2100: Dødelighet og levealder», i Økonomiske analyser 3/2016.

<sup>7</sup> Statistisk Sentralbyrå 2016: Utvandring blant innvandrere i Norge, Rapport 2016/27.



Figur 2.4 Framskreven befolkningsvekst etter alder, 2016–2030. SSB MMMM-alternativ (med innvandring). Sentralitet.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, utrekningar Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 2.5 Framskreven befolkningsvekst etter alder 2016–2030. SSB MMM0-alternativ (utan innvandring). Sentralitet.

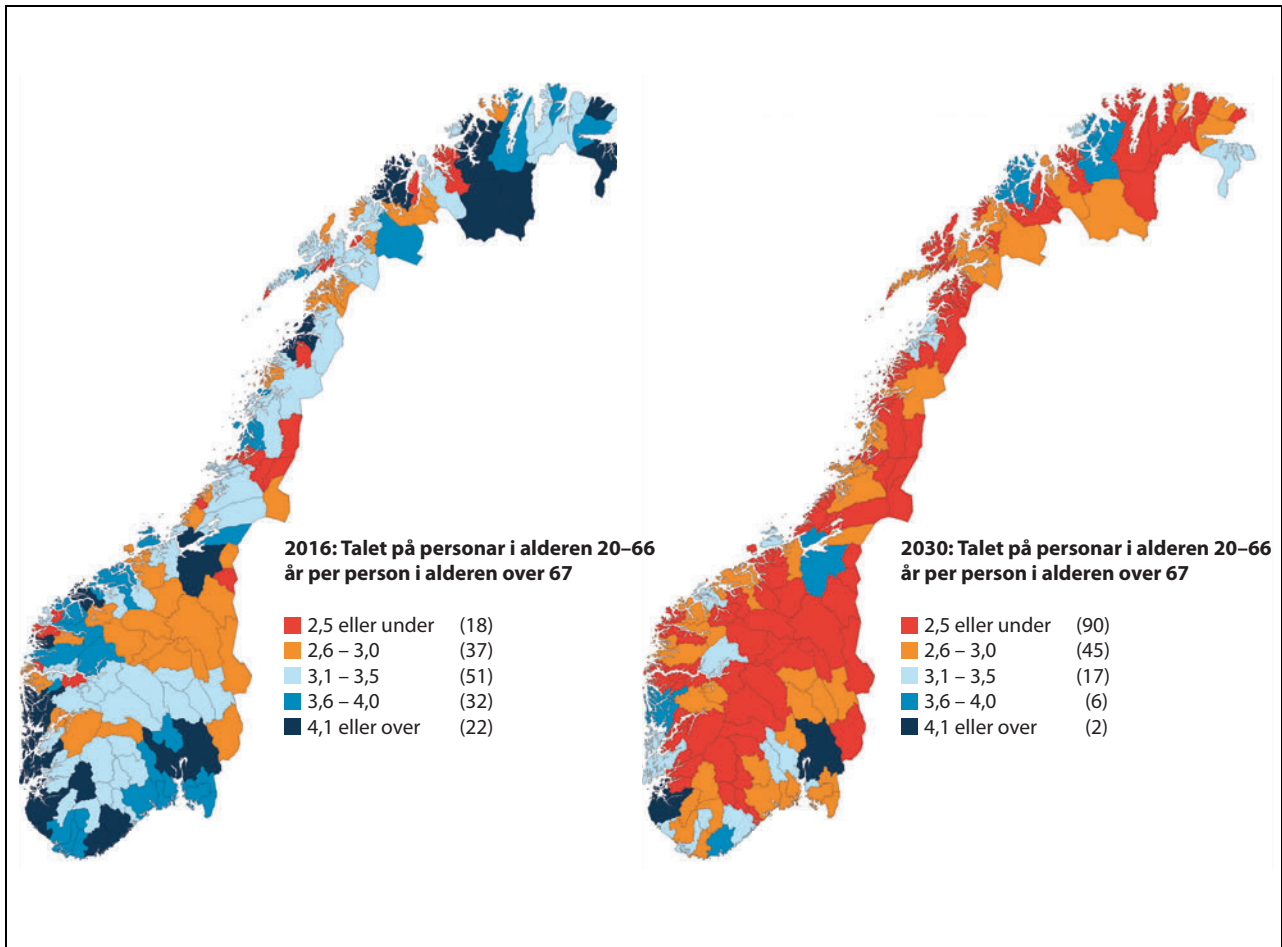
Kjelde: Statistisk sentralbyrå, utrekningar Kommunal- og moderniseringsdepartementet

byregionane vil den absolutte auken i talet på eldre vere stor utan innvandring.

Sjølv med høg innvandring vil talet på personar i arbeidsfør alder gå ned, og kampen om arbeidskrafta vil tilspisse seg. Figur 2.6 viser ei samanlikning av talet på personar i arbeidsfør alder i forhold til eldre basert på den faktiske utviklinga i 2016 og framskrivne tal for 2030. Med nokre unntak vil store delar av landet ha færre enn tre perso-

nar i arbeidsfør alder for kvar person over 67. I nokre kommunar vil dette talet vere så lågt som 1,5.

I 2015 busette kommunane i overkant av 11 300 flyktningar i alle delar av landet. Dette er det høgaste busetjingstalet nokosinne i Noreg, og det er ein auke på 46 prosent frå 2014. Samtidig kom det mange asylsøkjjarar til Noreg i 2015. Auken i talet på asylsøkjjarar i 2015, og mange av dei har behov for vern, inneber at det er fleire som



Figur 2.6 Talet på personar i arbeidsfør alder (20–66 år) i forhold til eldre (67 år og over), nivå 2016, framskriving 2030.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, utrekningar og kart Kommunal- og moderniseringsdepartementet

skal busettast i kommunane i 2017. Per 30. juni 2016 er det busett nærare 6 000 flyktningar. Det er 34 prosent fleire enn på same tid i 2015.

Talet på nykomne asylsøkjjarar er sterkt redusert i 2016. Ved utgangen av august 2016 var det kome om lag 2 250 asylsøkjjarar til Noreg. Per 30. juni 2016 var det nærare 4 300 personar med godkjent opphaldsløyve i mottak som venta på å bli busette.

#### 2.1.4 Minkande og aukande ulikskap i inntekt og arbeidsløyse

I Noreg som i Europa elles har regionalpolitikk i stor grad handla om å redusere skilnader i økonomisk velstand og levekår mellom regionar. Mange stader i Europa aukar no skilnadene mellom fattig og rik, og i fleire byar lever låg- og høginntektsgrupper meir eller mindre skilde frå kvarandre.<sup>8</sup> OECD har peikt på at ulikskapen i Europa er den

høgaste på 30 år.<sup>9</sup> Det kan få konsekvensar for sosial stabilitet og konkurransevne.

Den norske befolkninga har mindre økonomiske utfordringar samanlikna med resten av Europa. Arbeidsløysa er relativt sett låg, og prosenten som ligg under låginntektsgrensa, er liten. Samtidig er det blitt minkande regionale forskjellar i inntektsnivå, både mellom fylke og mellom kommunar.<sup>10</sup>

I Noreg ser ein likevel tendensar til at fleire barn i byane veks opp i familiar med vedvarande låg inntekt. Dette er særleg tydeleg i nokre av dei større byane, men også i einssilde mellomstore

<sup>8</sup> Tammaru T. mfl. 2016: Socio-Economic Segregation in European Capital Cities, Routledge.

<sup>9</sup> OECD 2014: Focus on Inequality and Growth, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.

<sup>10</sup> Sjå til dømes NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd, Produktivitetskommissjonens første rapport.

byar.<sup>11</sup> Integreringa av innvandrarakar i Noreg går godt, og utdanningsnivået blant innvandrarane er høgt. Nivået på sysselsetjinga blant innvandrarane er òg høgare i Noreg enn i dei andre skandinaviske landa og i EU.<sup>12</sup> Sjølv om mange innvandrarakar er i jobb, er det likevel for mange i denne gruppa som står utanfor arbeidslivet. Sysselsetjinga av innvandrarakar er i gjennomsnitt 7 prosent lågare enn for resten av befolkninga, men med store variasjonar internt i denne gruppa. Dermed er fattigdomsproblematikk ofte relatert til særskilde grupper av innvandrarar.

Samanlikna med spreiddbygde strok er det ein klart større del av dei busette i storbyområda som har problem på minst to eller tre levekårsområde på same tid. Nokre område i storbyane har særleg store levekårsutfordringar. Dei har gjerne ein høgare prosentdel innvandrarakar enn resten av byen. Opphopinga av levekårsutfordringar heng saman med sosial og økonomisk ulikskap.<sup>13</sup>

### 2.1.5 Ubalanse i dei minste og største bustadmarknadene

Dei siste ti åra har det vore ein sterk auke i både bustadprisar og inntekter om ein ser landet under eitt. Bustadprisane er i snitt 73 prosent høgare enn for ti år sidan, mot ca. 20 prosent samla prisvekst i samfunnet i same periode.<sup>14</sup> Auka bustadprisar medverkar isolert sett til at det blir vanskelegare å kjøpe den første bustaden, medan høgare inntekter og formuar, lite arbeidsløyse og låg rente medverkar til at det blir lettare.

Gjelda til hushalda veks raskare enn inntekta. Målt som del av den disponible inntekta har gjelda til hushalda aldri vore høgare enn no. Fleire år med sterk vekst i bustadprisar og gjeld har auka risikoen for at finansiell ustabilitet kan utløyse og forsterke eit tilbakeslag i norsk økonomi.

Gjennom 2016 har det vore ein sterk vekst i bustadprisane sentralt i nokre av dei større byane, særleg i Oslo. Sjølv om bustadprisane har auka kraftig nokre stader, er det store skilnader i prisnivået både mellom kommunar, innanfor kommunegrensene og mellom regionane. Utfordringane er ulike. Alderssamansetjing, folketal, økonomisk utvikling og levekår er trekk ved befolkninga som

varierer frå kommune til kommune og innanfor kvar kommune, og som påverkar bustadmarknaden.

I dei større byane handlar det om auka bustadprisar, i mindre sentrale strok handlar det om lite differensierte bustadmarknader. Lite nybygging, overvekt av eldre einbustader og ein svært avgrensa utleigemarknad har ført til eit lite variert tilbod og endåtil mangel på tilgjengelege bustader.<sup>15</sup> Nokre stader blir det ikkje bygd nok bustader for å dekkje eit variert bustadbehov. Einebustaden er dominerande, og det er få eller ingen leilegheitsbygg til sals eller leige. Utleigebustadene er ofte i kommunal regi og då med særskilde føremål, retta mot ulike grupper av vanskelegstilte. Dette gjev ein lite dynamisk bustadmarknad og gjer det vanskeleg for mange målgrupper å finne ein eigna bustad.

Sommaren 2015 utarbeidde regjeringa ein eigen bustadstrategi, som sidan er følgd opp med særleg vekt på tilbodssida, (sjå omtalen i kapittel 4.2). I dei 11 første månadene av 2016 blei det sett i gang 33 400 bustadar. Dette er langt fleire enn i åra før, og det er venta at bustadsbygginga vil vere på eit høgt nivå i åra framover.

## 2.2 Regionale skilnader gjev ulike føresetnader for omstilling

Føresetnadene og behovet for omstilling er ulike i forskjellige delar av landet. Næringsstruktur, eksportorientering, innovasjonsevne og varierende tilgang på arbeidskraft er nokre døme på korleis føresetnader og behov får eit geografisk uttrykk. Desse elementa heng òg saman med storleiken på arbeidsmarknadene.

### 2.2.1 Ulike næringsstruktur gjev ulike føresetnader

Omstilling vil mellom anna handle om å gå frå éi spesialisering til å utvikle nye spesialiseringar. Det er meir sannsynleg at regionar utviklar nye spesialiseringar i næringer som er i slekt med dei som allereie eksisterer. Regionar som har ei breidd i næringslivet med nærstående næringer har større evne til omstilling. Slike regionar har òg større motstandskraft mot endringar i konkurranse, teknologi og marknader dersom næringane ikkje er utsette for dei same konjunkturane.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Statistisk sentralbyrå 2016: Barnefamilienes inntekter, formue og gjeld 2004–2014, Rapportar 2016/11; og Statistisk sentralbyrå 2015: Utvikling i vedvarende lavinntekt.

<sup>12</sup> Integerings- og mangfaldsdirektoratet 2016: Integrering i Skandinavia, IMDi-rapport 2016.

<sup>13</sup> Tammaru, T. mfl. 2016: Socio-Economic Segregation in European Capital Cities Routledge.

<sup>14</sup> Tala er henta frå bustadstatistikken frå Eiendom Norge.

<sup>15</sup> Ruud, M.E. mfl. 2014: Boligpreferanser i distriktene, NIBR-rapport 2014:1.

Noreg har i dag ein sterk eksportbase knytt til særleg ressursbaserte næringar, maritime næringar, reiseliv og einskilde kunnskapsintensive næringar. For norsk eksport har petroleumssektoren vore i ei særstilling og fått auka innverknad også for Fastlands-Noreg. Eit døme på dette er at sektoren i 2014 stod for 13 prosent av etterspurnaden (investeringar, produktinnsats og lønskostnader) i bruttonasjonalproduktet til Fastlands-Noreg, samanlikna med 7,7 prosent i 2002. Denne veksten var tydelegast på Vestlandet. Rogaland og Hordaland hadde til dømes 40 og 21 prosent av sysselsetjinga knytt til petroleumssektoren, indirekte eller direkte. Oljeavhengnaden i desse to fylka var 5 og 2,5 gonger høgare enn i Noreg sett under eitt.

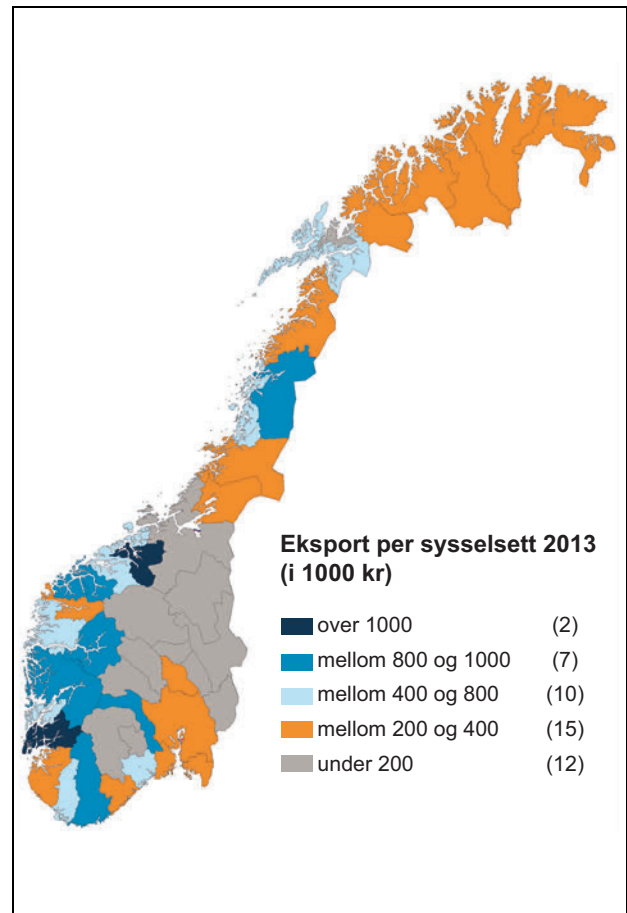
Lågare oljepris har gjeve stigande arbeidsløyse i fylka med dominerande petroleumsindustri. Samstundes har valutakursen gjeve betre tilhøve for annan industri. Nedgangen i petroleumssektoren kan framskande ein prosess der Noreg blir mindre avhengig av sektoren. Sjølv om olje og gass kjem til å vere ei viktig kjelde til sysselsetjing og inntekter framover, kan ein ikkje rekne med den same høge vekstimpulsen frå sektoren. Dette gjev høve til framvekst av andre og nye næringar og vil særleg påverke dei industrispesialiserte regionane på Vestlandet og dels på Sørlandet.

Fiskeri og havbruk er ei anna ressursbasert næring som har hatt sterk vekst dei seinare åra. Dette har gjeve ny aktivitet i mange småsenterregionar og spreiddbygde regionar langs kysten i Nord-Noreg, i Trøndelag og på Vestlandet. Dette er regionar som ofte har tynne næringsmiljø<sup>17</sup> og relativt ein-sidedig næringsstruktur og såleis er sårbare for raske endringar i marknader eller produksjon. Mindre, ein-sidede industristader er òg tilsvarende sårbare.

Trass i stor ressursbasert eksport er Noreg ein tenesteøkonomi. Hovuddelen av tenesteytande sektor er retta mot lokale og regionale marknader, som kommunesektoren, varehandel, bygg og anlegg og personleg tenesteyting. Dette er viktige næringar i alle delar av landet. Byregionar med stor prosentdel statlege og fylkeskommunale arbeidsplassar, som sjukehus, høgskular, vidaregåande skular, tilsyn og etatar, har høgare sysselsetjingsvekst enn andre byregionar, særleg

<sup>16</sup> Fitjar, R.D. mfl. 2016: Politikk for innovative regioner, Cappelen Damm.

<sup>17</sup> Tynne næringsmiljø er næringsmiljø karakteriserte av låg grad av relatert variasjon – det er med andre ord få koplingar mellom næringane. Dette kan til dømes ha innverknad på om næringsverksemdene kan rekruttere arbeidskraft frå andre verksemdar i same område.



Figur 2.7 Eksport per sysselsett 2013 (i 1000 kr). 46 arbeidsmarknadsregionar.

Kjelde: Mellbye, C. m.fl 2015: *Eksport fra norske regioner – et regionalt perspektiv på norsk eksportvirksomhet*, Menon 9/2015

dersom det òg finst mykje privat næringsverksemd.<sup>18</sup>

Kunnskapsintensive tenester, finans og IKT er næringar som har hatt stor vekst i sysselsetjinga dei siste åra. Dei er konsentrerte til storbyregionane, særleg hovudstadsregionen. Dette er eit uttrykk for ei nasjonal arbeidsdeling. Gjennom kunde- og leverandørforhold er det til dømes ei sterk kopling mellom dei kunnskapsintensive næringane i storbyregionane og offshorenæringane. Dei kunnskapsintensive næringane er spådde ei viktigare sjølvstendig rolle for norsk økonomi. Ei spreiding av næringane ut over storbyregionane er avhengig av sterke regionbyar.<sup>19</sup>

Austlandet har gått gjennom ei omstilling frå å vere landets fremste industriregion til å bli landets

<sup>18</sup> Leknes, E. mfl. 2016: Drivkrefter for vekst i små og mellomstore byregioner. Rapportnr. IRIS – 2016/130, MENON – 2016/38.

<sup>19</sup> NOU 2015: 1, NOU 2011: 3.

fremste serviceregion. Aukande regional integrasjon gjennom omfattande utbygging av transportinfrastrukturen med nye vegsamband og høgare standard, har gjeve folk og føretak større rekkjevidd. Slik regional integrasjon skjer dels gjennom auka rekkjevidd for pendling, men òg gjennom endring i handlemønster og tilgang til tenester.<sup>20</sup> Byregionar på Austlandet med pendleavstand til Oslo har hatt høg vekst i befolkninga, men noko lågare vekst i sysselsetjinga. Byregionar i randsona rundt Oslo, som Gjøvik, Kongsvinger, Notodden og Halden, har derimot hatt lågare vekst. Dei inngår ikkje i arbeidsmarknaden til storbyregionen, samtidig som dei konkurrerer med storbyregionen om å tiltrekkje seg folk og verksemd.<sup>21</sup>

### 2.2.2 Omstillingsevna varierer

Evne til fornying og innovasjon er viktige faktorar for omstillingsevna. Analyseverktøyet *Regional innovation scoreboard* (RIS) måler evner og føresetnader for innovasjon i regionane og deler dei inn i fire kategoriar.<sup>22</sup> Målinga viser at ingen av regionane i Noreg er innovasjonsleiarar i europeisk målestokk, til skilnad frå regionar i Danmark, Sverige og Finland, som har ein annan næringsstruktur der forskning i næringslivet er ein viktig faktor.

Fornyninga som skjer i Noreg, er i større grad praksisbasert og skjer ofte i møtet med krevjande kundar, leverandørar og konkurrentar.<sup>23</sup> Dei flate organisasjonsstrukturane i norske verksemd er òg ein sentral føremon for den norske innovasjonsevna. Saman med Sverige har vi i Noreg den største delen tilsette i Europa som lærer nye ting på jobben, bruker egne idear og medverkar til å løyse problem.<sup>24</sup> Dette gjev hyppige, mindre forbedringar og effektivisering. Norsk næringsliv rapporterer like mykje innovativ aktivitet som næringslivet i dei andre nordiske landa. Det er òg stor entreprenørskapsaktivitet blant tilsette i Noreg, såkalla intraprenørskap. 7,9 prosent av den vaksne befolkninga i Noreg er involvert i entreprenørskapsaktivitet på vegne av arbeidsgjevaren sin, noko som er høgt i internasjonal saman-

heng.<sup>25</sup> Prosentdelen av føretak med innovasjonsaktivitet varierer i liten grad mellom ulike delar av landet. Derimot er investeringane i innovasjon og graden av nye produkt høgare i større byregionar.<sup>26</sup> Ulike regionar og næringer innoverer altså på ulike måtar, og den offentlege innsatsen for innovasjon må vere tilpassa desse skilnadene.

Samanlikna med andre OECD land er det relativt få personar i Noreg som er involverte i oppstart av eit føretak.<sup>27</sup> Noreg har òg relativt låge etableringsratar. Blant dei nordiske landa har Sverige hatt den høgaste prosentdelen over fleire år. I 2014 var det 6,7 prosent av den vaksne befolkninga i Sverige som var involverte i oppstart av eit føretak, samanlikna med 5,5 prosent i Danmark og 5,6 i Noreg og Finland. Samtidig har Verdsbanken vist at det er blitt enklare å drive verksemd i Noreg.<sup>28</sup> I den årlege rangeringa er Noreg nummer seks av 190 land i 2016 og har dermed klatra to plassar i rangeringa frå året før. Rangeringa måler korleis regelverk legg til rette for å starte og drive næringsverksemd. Ei mangfaldig og heterogen befolkning vil kunne fremje naudsynt innovasjon og omstillingsevne.<sup>29</sup>

### 2.2.3 Bygevinstar og økonomiske tyngdepunkt

Produktivitetskommissjonen har trekt fram at «bygevinstar» gjev fleire føremoner. I byane er det enklare å kople saman arbeidsgjevarar, arbeidstakarar, kundar og leverandørar i ein større arbeidsmarknad. Dermed aukar sjansen for at jobbane går til personar som best kan fylle dei, og at prosjekt blir realiserte. Ein større marknad opnar òg for meir effektiv deling av lokal infrastruktur og fasilitetar (stordriftsføremoner) og eit større mangfald av leverandørar (spesialisering). For det tredje gjev storleiken og tettleiken betre grunnlag for kunnskapsspreiing og innovasjon i byane.

Bygevinstane er ei viktig forklaring på at dei økonomiske tyngdepunkta i Noreg ligg i Oslo og Akershus, Rogaland og Hordaland. I desse fire fylka skaper dei meir enn halvparten av alle verdi-

<sup>20</sup> I 1990 var det 28 prosent som jobba i ein annan kommune enn bustadkommunen sin. I 2014 var det tilsvarande talet 34 prosent.

<sup>21</sup> Leknes, E. mfl. 2016: Drivkrefter for vekst i små og mellomstore byregioner. Rapportnr. IRIS – 2016/130, MENON – 2016/38.

<sup>22</sup> European Commission 2016: Regional Innovation Scoreboard

<sup>23</sup> Fitjar, R.D. mfl. 2016: Politikk for innovative regioner, Cappelen Damm.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Alsos, G. mfl. 2014: Global Entrepreneurship Monitor – Entreprenørskap i Norge 2014, Handelshøgskolen i Bodø.

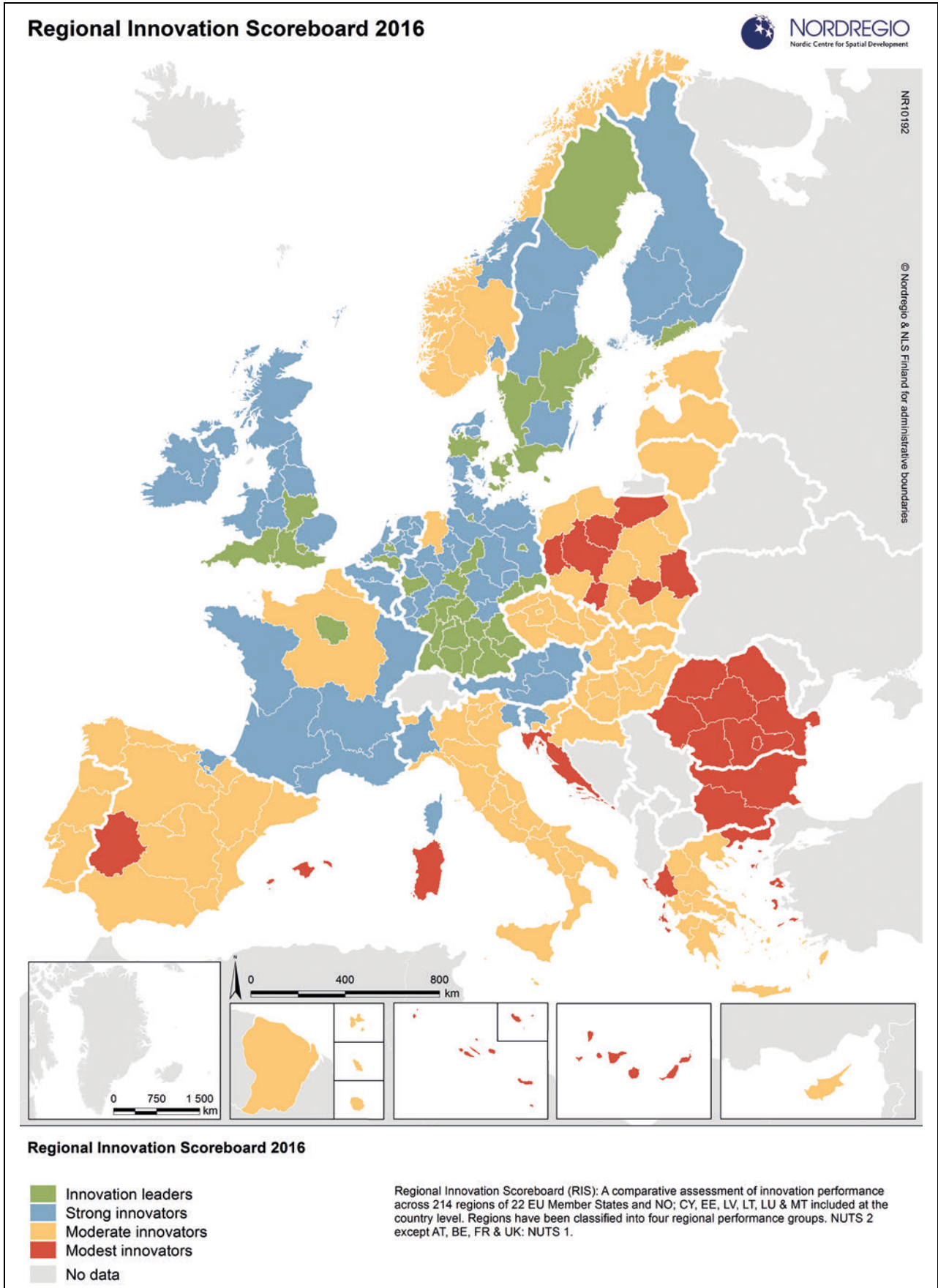
<sup>26</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: Regionale utviklingstrekk 2016.

<sup>27</sup> Nærings- og fiskeridepartementet 2015: Gode ideer – fremtidens arbeidsplasser. Regjeringens gründerplan.

<sup>28</sup> World Bank Group 2014: Doing Business 2015 – Going beyond efficiency.

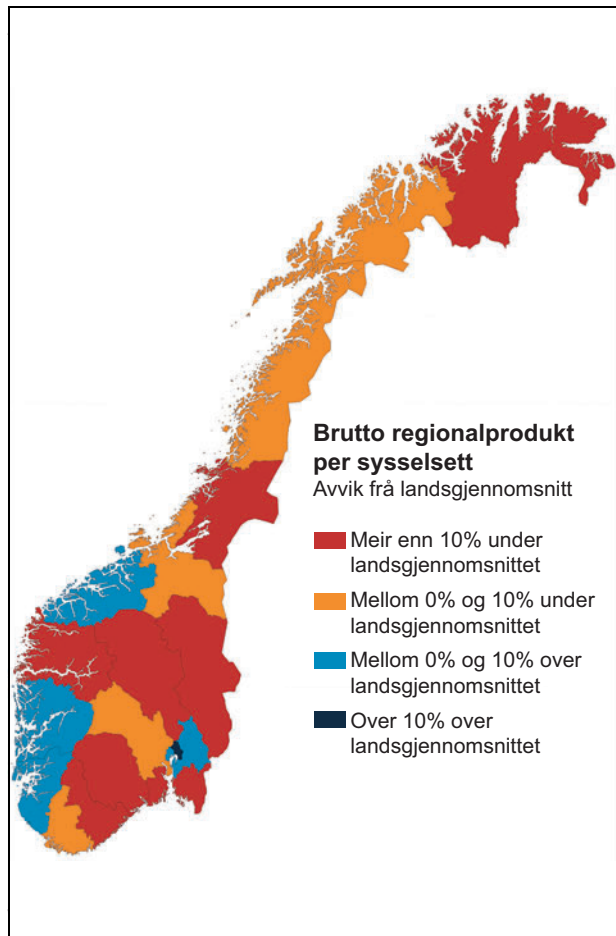
<sup>29</sup> Sjå til dømes Nathan, Max 2013: Cultural diversity, innovation, entrepreneurship: firm-level evidence from London, IDEAS Working Paper Series from RePEc, 2013.





Figur 2.8 Regional innovation scoreboard 2016.

Kjelde: European Commission & UNU-MERIT, kart Linus Rispling, Nordregio



Figur 2.9 Brutto regionalprodukt per sysselsett, 2014. Fordelt på fylke.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, utrekningar og kart Kommunal- og moderniseringsdepartementet

ane i landet.<sup>30</sup> Denne fylkesvise fordelinga speglar i stor grad kvar i landet folk bur og arbeider. Desse fylka har òg den høgaste produktiviteten målt som bruttoprodukt per sysselsett. Andre forklaringar på denne produktivitetsskilnaden er næringsstruktur, plassering i verdikjeda og opphoping av hovudkontor.

#### 2.2.4 Tilgang på arbeidskraft og kompetanse

Det er ei rekkje faktorar som påverkar næringslivet. Tilgang på infrastruktur, kompetent kapital, arbeidskraft og kunnskap er avgjerande rammevilkår som òg legg grunnlag for framtidig nærings-

liv. Høg yrkesdeltaking og utnytting av dei menneskelege ressursane er ein føresetnad.

Evna til å utvikle og ta i bruk ny kunnskap er blant dei viktigaste konkurransefaktorane for norsk næringsliv. Det er avgjerande både for omstilling i eksisterande næringar og som eit grunnlag for nye næringar. Både på kort, mellomlang og lang sikt skal trongen til kompetanse i arbeidsmarknaden dekkjast. Aller helst skal det vere godt samsvar mellom det arbeidsmarknaden treng, og kompetansen og evnene til den einskilde. Men dette er ikkje alltid tilfellet. Misforholdet tek ulike former og varierer mellom ulike sektorar.

#### Auka arbeidsløyse

Lågare oljepris har ført til oppseiingar og auka arbeidsløyse på Sør- og Vestlandet (sjå figur 2.10). Rogaland er hardt råka. Sidan oktober 2014 har den registrerte arbeidsløysa auka med 2,1 prosenteningar til 4,4 prosent i oktober 2016. Utanom Sør- og Vestlandet er den registrerte arbeidsløysa relativt stabil. Det er uvanleg at arbeidsløysa aukar mykje i nokre fylke, medan ho går ned i andre og er relativt stabil i landet som heilskap. Historisk har auka arbeidsløyse regionalt samanheng med svekte nasjonale konjunkturar.

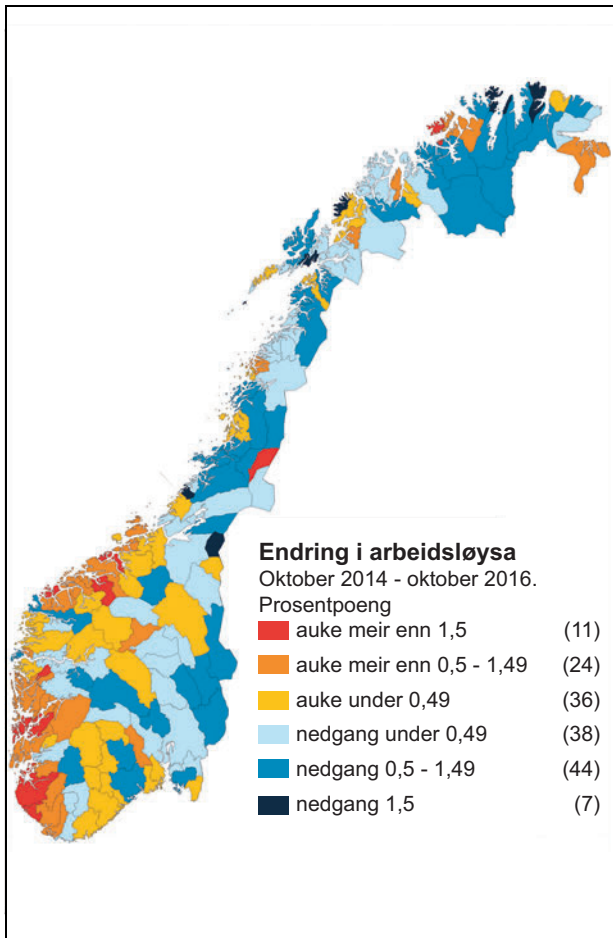
Konjunktur nedgangen har òg råka andre delar av landet. Statistisk sentralbyrå (SSB) si arbeidskraftundersøking har sidan før oljeprisfallet i 2014 vist auka arbeidsløyse på Austlandet.<sup>31</sup> Her har veksten i sysselsetjing vore svak, medan befolkningsveksten er relativt høg. Tilbodet av arbeidskraft er høgare enn etterspurnaden, og det gjer at ein del nye arbeidstakarar ikkje kjem inn på arbeidsmarknaden. Det er berre i Nord-Noreg SSB ikkje har målt auka arbeidsløyse.

Konjunktur nedgangen har gjort det lettare for verksemdar mange stader å rekruttere naudsynt kompetanse. Verksemdar i Rogaland har no minst rekrutteringsproblem, etter at dei har hatt størst utfordringar i fleire år. NAVs verksemdsundersøking for 2016 syner at det er verksemdar i Nord-Noreg som no har dei største utfordringane med å få dekt kompetansebehovet sitt og anten har mislukkast med å rekruttere arbeidskraft eller har måtta tilsetje nokon med annan eller lågare formell kompetanse enn dei søkte etter.<sup>32</sup> I absolute tal er mangelen på arbeidskraft i Nord-Noreg størst innan helse- og sosialtenester, medan næ-

<sup>30</sup> Statistisk sentralbyrå 2015: Fylkesfordelt nasjonalregnskap 2013. Dette er ikkje medrekna verdiskapinga på sokelen, som i 2013 hadde eit bruttoprodukt på meir enn 600 milliardar kroner.

<sup>31</sup> Sjå til dømes SSB 2016: «Årsaker til ulike tall på arbeidsledighet». Nettartikkel, sist oppdatert 27. oktober 2016.

<sup>32</sup> NAV 2016: NAVs bedriftsundersøkelse 2016, notat 2/2016.



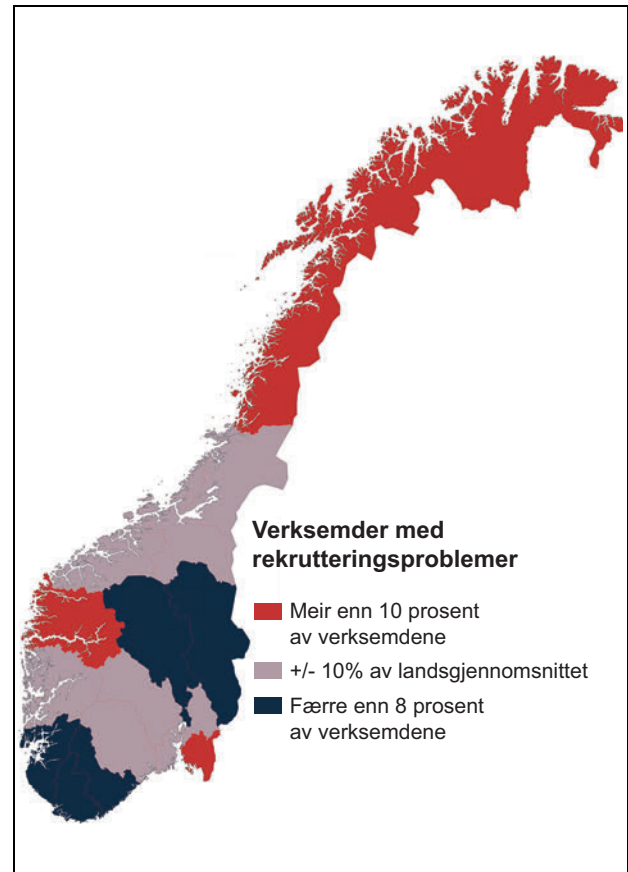
Figur 2.10 Endring i arbeidsløysa oktober 2014 – oktober 2016.

Kjelde: NAV. Utrekningar og kart: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

ringar som overnatting og servering, eigedomsdrift, forretningsmessig og fagleg tenesteyting og bygg og anlegg relativt sett opplever den strammaste arbeidsmarknaden.

#### *Auka utdanningsnivå, men mange med grunnutdanning*

Noreg har ei høgt utdanna befolkning samanlikna med resten av Europa. Totalt har 32 prosent av befolkninga høgare utdanning. Samstundes er Noreg berre på gjennomsnittet for OECD-landa når ein ser på prosentdelen med mastergrad og doktorgrad. Mange av dei med høgare utdanning er på bachelornivå. Prosentdelen er større i byane, særleg i storbyregionane, der tenestesektoren sysselset mange med høgare utdanning. Industrien sysselset mange fagarbeidarar, og byregionar prega av industri har gjerne ein høg prosentdel fagarbeidarar. Offentleg sektor sysselset



Figur 2.11 Verksemder som har mislykkaast med å rekruttere arbeidskraft eller har måtta tilsetje nokon med annan eller lågare formell kompetanse enn dei søkte etter, etter fylke.

Kjelde: NAVs bedriftsundersøking 2016. Utrekningar og kart: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

mange med høgare utdanning og medverkar til å spreie etterspurnaden etter slik kompetanse særleg innan helse, omsorg og undervisning til alle delar av landet.

Fleire unge tek høgare utdanning. Blant dei mellom 25 og 29 år har 46 prosent høgare utdanning. Samstundes har 22 prosent berre grunnutdanning, og prosentdelen har auka sidan 2005. Dette har samband med fråfall i vidaregåande opplæring. OECD har peikt på at det høge fråfallet i fagopplæringa har ført til mangel på faglært arbeidskraft her i landet.<sup>33</sup>

OECD har òg peikt på at det er eit stort potensial for å auke produktiviteten med betre samsvar mellom kompetansebehov og tilbod.<sup>34</sup> I Noreg er

<sup>33</sup> OECD 2014: OECD Skills Strategy, Diagnostic Report, Norway.

<sup>34</sup> OECD 2015: The future of productivity, preliminary version.

det særleg overkvalifisering som er eit problem. Innvandrarar er oftare overkvalifiserte (24 prosent) enn norskfødde (13 prosent).<sup>35</sup>

#### *Auka konkurranse om arbeidskrafta framover*

Konkurransen om arbeidskrafta mellom næringar og mellom regionar er venta å auke framover. Det vil vere liten vekst i befolkninga i arbeidsfør alder mange stader, og det aller meste av denne veksten vil kome gjennom innvandring. Det ligg samstundes eit potensial i å auke avgangsalderen, som pensjonsreforma stimulerer til.

Framskrivningar frå SSB syner at det vil vere høg vekst i etterspurnaden etter arbeidskraft med yrkesfagleg opplæring fram mot 2030. Denne gruppa inkluderer fagskuleutdanna. Auken i talet på eldre vil gje auka etterspurnad etter kompetanse i pleie- og omsorgstenester.<sup>36</sup> Særleg i kommunar og regionar med høg prosentdel eldre vil ein større del av arbeidsstyrken bli sysselsett i pleie- og omsorgssektoren. Analysane viser at det vil vere ein udekt etterspurnad etter arbeidskraft med yrkesfagleg opplæring frå vidaregåande skule og innan pleie- og omsorgstenester. Situasjonen på arbeidsmarknaden vil derimot bli vanskeleg for dei med grunnutdanning. Tilbodet av arbeidskraft med høgare utdanning vil auke meir enn etterspurnaden fram mot 2030 og gje større konkurranse mellom arbeidstakarane.<sup>37</sup>

### **2.3 Langsiktige perspektiv på klima- og miljøvenleg arealbruk**

Ein rask befolknings- og forbruksvekst gjev utfordringar for miljøet. Dei største utfordringane globalt og i Noreg er klimaendringar, tap av naturmangfald og spreing av miljøgifter. Det europeiske miljøbyrået peiker på at dersom Europa skal leve innanfor dei økologiske grensene jorda set, krevst det grunnleggjande endringar i systema for produksjon og forbruk, som er hovudårsaka til press på miljøet. Døme på effektar av klimaendringar som vi kan sjå i dag, er auka føre-

komst av ekstremvêr, tap av leveområde, auka spreing av framande artar og endra flaum-mønster, skred og overvatn. Dette har mellom anna konsekvensar for liv og helse.

#### **2.3.1 Kompakt byutvikling er ein del av løysinga**

Samtidig med at byane og tettstadene veks, er manglande samordning av transportsystem og bustad-, nærings- og arbeidsplasslokaliseringar ei utfordring. Byane står for 70 prosent av klimagassutsleppa i verda, noko som stiller krav til korleis byane kan og bør vekse i framtida. Kompakte byar og tettstader, saman med tett utbygging rundt kollektivknutepunkt, reduserer byspreiing, transportbehov og klimagassutslepp. Det reduserer arealforbruk og transportbehov, styrkjer grunnlaget for kollektivtransport, sykkel og gange og medverkar til reduserte klimagassutslepp. Kompakt byutvikling kan òg redusere kostnadene til å etablere og drive infrastrukturen i byane.

Nyare byutvikling og bustadbygging skjer gjennom transformasjon og fortetting mange stader. Det er framleis eit potensial for å auke arealutnyttinga i dei fleste byane og tettstadene. Folkeveksten i dei største byane skjer i det store og heile innanfor byggjesona, medan det er større tendensar til byspreiing i dei mellomstore og mindre byane. I dei større byane har veksten hovudsakleg kome gjennom fortetting i bustadområde og omdisponering av industri- og hamneområde dei siste tiåra. Det har ført til at sjølv om det bur fleire menneske i byane enn før, så er den arealmessige utvidinga målbart mindre.

#### **2.3.2 Jordbruksareal er ein knapp ressurs**

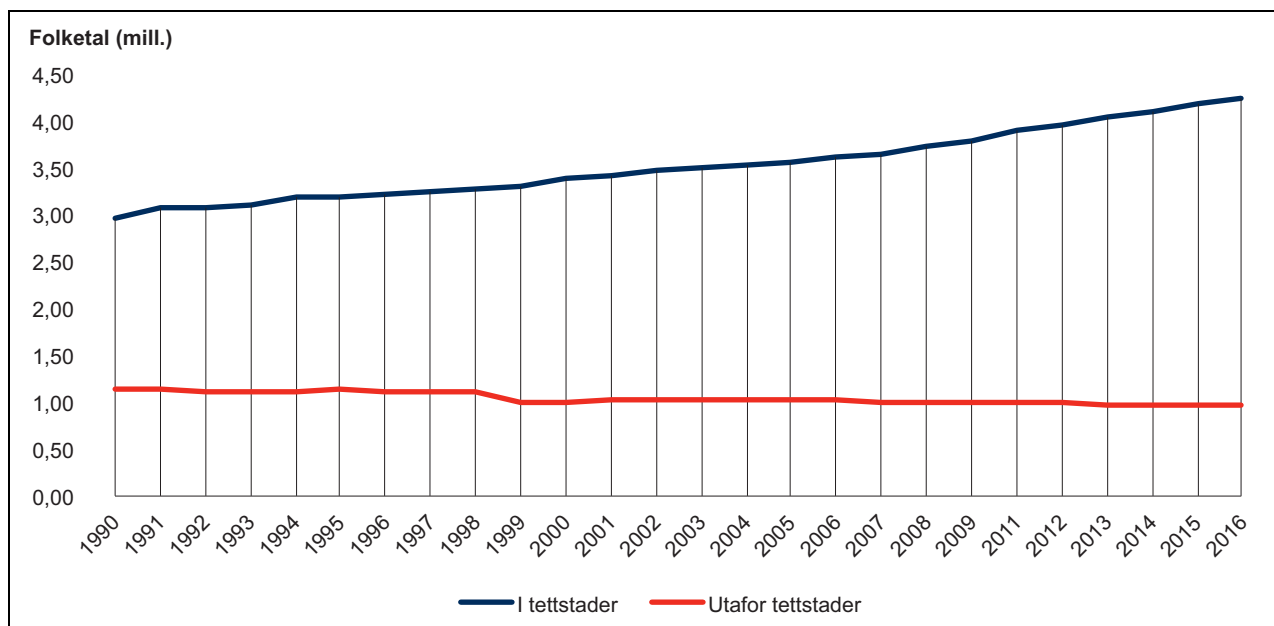
Jordbruksareal er viktig som grunnlag for sysselsetjing, busetjing, verdiskaping og eit levande kulturlandskap over heile landet. Om vi skal ha sikker matforsyning for ei stadig veksande befolkning i verda og i Noreg, må vi i størst mogleg grad halde oppe jordbruksareala. Sundvolden-erklæringa slår fast at vi skal ta vare på god matjord, men balansere jordvernet mot behova til storsamfunnet. Stortinget fastsette i 2015 eit nytt jordvern-mål som inneber ein gradvis reduksjon i den årlege omdisponeringa av dyrka mark til maksimalt 4000 dekar per år innan 2020.

I Noreg er 2 prosent av landarealet utbygd. Mesteparten av dette er nytta til veg- og bustadføremål.<sup>38</sup> Nasjonalt er dei ubygde areala hovudsakleg skog og areal med låg vegetasjon, fjell, innsjøar og vidde. Vi har lite jordbruksareal saman-

<sup>35</sup> Statistisk sentralbyrå 2016: «Arbeidskraftundersøkelsen – tilleggsundersøkelse om innvandrere. Hver fjerde innvandrere overkvalifisert i jobben?» i Samfunnsspeilet 2/2016.

<sup>36</sup> Gjefsen, H.M. mfl. 2014: Framskrivningar av befolkning og arbeidsstyrke etter utdanning med alternative forutsetningar for innvandring. Rapportar 2014/31. Statistisk sentralbyrå, Oslo/Kongsvinger.

<sup>37</sup> Kunnskapsdepartementet 2016: Utdanning og arbeidsmarkedet del 2 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utdanning-og-arbeidsmarkedet-del-2/id2470701/>



Figur 2.12 Utvikling av folketalet i og utanfor tettstader.

Figuren byggjer på tal frå SSB og viser at det har vore sterk befolkningsvekst i tettstader dei siste 25 åra, og overslag viser at tettstadareal per innbyggjar går ned. Folk i tettstader bur med andre ord tettare no enn tidlegare. Det er ikkje tal for 2010. Frå og med 2013 er det teke i bruk ein ny metode for avgrensing av tettstadene.

likna med mange andre land, og mykje av den beste matjorda ligg kring byane og tettstadene.

3 prosent av landarealet i Noreg er i dag dyrka mark, inkludert overflatedyrka mark og innmarksbeite. Av dette er det om lag 30 prosent som eignar seg til å dyrke matkorn på. Ingen EU-land har lågare prosentdel. Det totale jordbruksarealet i Noreg har auka dei siste 25 åra, men den beste jorda, der vi kan produsere korn, poteter og grønnsaker, har blitt redusert. Forklaringa ligg i at det har blitt meir innmarksbeite, medan fulldyrka jord mange stader er omdisponert eller teken ut av drift. I perioden 1994–2003 har det gjennomsnittleg blitt omdisponert 11 400 dekar dyrka jord per år til andre føremål enn landbruk, gjennom vedtak etter plan- og bygningslova eller jordlova. Seinare er omdisponeringa redusert. I 2013 var ho på 5620 dekar og i 2014 på 5 710 dekar, det lågaste nivået sidan registreringane starta i 1976.<sup>39</sup> I 2015 blei det igjen ein liten auke i omdisponeringa til 6 341 dekar dyrka jord.

Innsende planar frå private grunneigarar og utbyggjarar får stor vekt i dei kommunale planprosessane.<sup>40</sup> I mange høve har det ført til eit press

for å omdisponere dyrka mark til andre føremål, sjølv om analysar peiker på at det allereie finst tilstrekkelege arealreservar innanfor byggjesona i vedtekte planar.<sup>41</sup>

Det er særleg dei høgt produktive landbruksområda nær byar og tettstader som er utsette for utbyggingspress. Dei siste ti åra har den største omdisponeringa skjedd i storbyregionane. For å sikre matproduksjonen til forbruk, men òg beredskapen er det viktig å ta vare på god matjord.

### 2.3.3 Bevaring av naturmangfald

Arealpolitikken er kopla nær opp mot den norske naturforvaltningspolitikken. Dei nasjonale måla for naturmangfald seier at økosystema skal ha god tilstand og levere økosystemtenester.<sup>42</sup> Ingen artar eller naturtypar skal utryddast. Utviklinga til truga og nær truga artar og naturtypar skal betrast. Vi skal ta vare på eit representativt utval av norsk natur for kommande generasjonar.

Dei siste tiåra har det globale naturmangfaldet blitt sterkt redusert, og tilstanden til økosystema er dårlegare enn før. Nokre økosystem er så belastat at dei ikkje leverer dei goda vi er avhengige

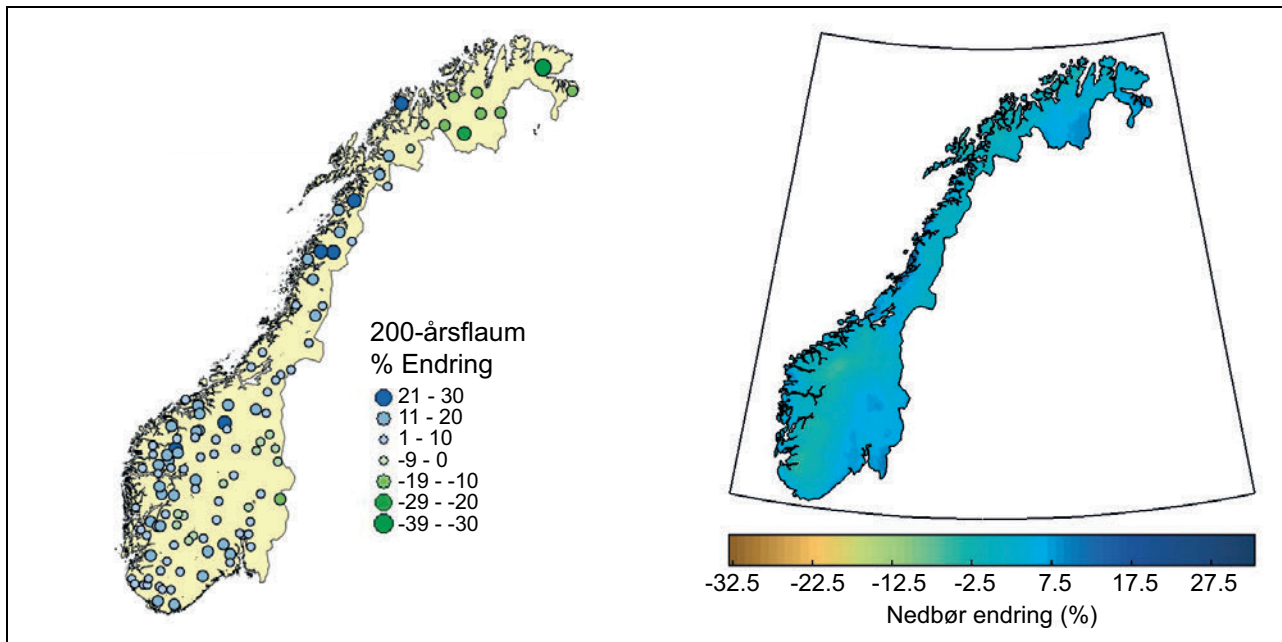
<sup>38</sup> Av det bygde arealet er 39 prosent vegar, medan 23 prosent er brukt til bustadbygging. Kategoriane fritidsbustader, næring og bebygd område for landbruk og fiske står kvar for rett under 10 prosent av det bygde arealet.

<sup>39</sup> Rapportering frå kommunane til Statistisk sentralbyrå gjennom KOSTRA.

<sup>40</sup> Asplan Viak 2016: Arealutvikling og arealkonflikter.

<sup>41</sup> Statistisk sentralbyrå 2016: Areal for boligbygging beregnet fra kommuneplanens arealdel.

<sup>42</sup> Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold.



Figur 2.13 Forventa endring i flaum og nedbør 2031–2060.

Kjelde: Noregs vassdrags- og energidirektorat

av. Situasjonen for naturmangfaldet i Noreg er på mange område meir positiv, men også her finst det utfordringar. Arealbruk og endra disponering av areal er i dag den viktigaste påverknadsfaktoren for naturmangfaldet på land. Naturen skal takast vare på gjennom vern og berekraftig bruk. Dette vil òg kome dei mange norske næringane som er avhengige av naturens ressursar, til gode.

Fysiske inngrep og endra arealbruk utgjer i dag den viktigaste negative påverknaden på naturmangfaldet. Naturområde utan inngrep blir sett på som ein underskotsressurs både i nasjonal og i internasjonal samanheng. Særleg etter 1945 har samfunnsutviklinga ført til omfattande endringar i arealbruken og store inngrep i naturen.

Nedbygging eller oppdyrking av naturlege økosystem fører til øydelegging av desse systema, som er leveområda til artar, og i ein del tilfelle kan det medverke til global oppvarming ved at evna til å lagre karbon blir redusert, eller ved at det gjev auka klimagassutslepp. Mange inngrep som kvar for seg verkar små, kan samla få omfattande følger for overlevingssjansane til artar og bestandar og for produksjonsevna til økosystema.

### 2.3.4 Klimaendringane gjev ulike utslag ulike stader i landet

Utrekningar syner at klimaet i framtida vil gje mildare vêr og meir nedbør i Noreg.<sup>43</sup> Det vil mellom anna føre til endra flaummønster og kunne på-

verke matproduksjonen. Naturbaserte næringar som landbruk, fiske og turisme er særleg utsette.

Hovudfunna i rapporten *Klima i Noreg 2100* syner at dersom vi ikkje set inn tiltak mot dei aukande klimagassutsleppa, vil medianverdiane for klimaendringar i Noreg fram mot slutten av dette hundreåret vere slik:<sup>44</sup>

- Årstemperatur: auke på om lag 4,5 °C (spenn: 3,3 til 6,4 °C)
- Årsnedbør: auke på om lag 18 prosent (spenn: 7 til 23 prosent)
- Episodane med styrtregn vil vere kraftigare og hyppigare
- Regnflaumane blir større og kjem oftare
- Snøsmelteflaumane blir færre og mindre
- I lågare område vil snøen bli nesten borte mange år, medan det i høgfjella kan kome større mengder med snø i visse område
- Det blir færre isbrear, og dei som er igjen, vil vere mykje mindre
- Havnivået aukar med mellom 15 og 55 cm avhengig av lokalitet

Ulike delar av landet og ulike samfunnsområde er utsette for klimaendringar på forskjellige måtar, i ulik grad og til ulik tid. Å tilpasse seg klimaendrings-

<sup>43</sup> Hanssen-Bauer, I. mfl. 2015: Klima i Norge 2100. Kunnskapsgrunnlag for klimatilpassing oppdatert i 2015, NCCS-report nr. 2/2015.

<sup>44</sup> Ibid.

gane vil innebere forskjellig tilnærming i ulike geografiske område. Klimaendringar og samfunnsendringar skjer parallelt, og samfunnsendringane vil påverke kor sårbare vi er for verknadene av klimaendringane. Natur som våtmarker, elvebreidder og skog kan dempe verknadene av klimaendringar. At fleire bur i by, og at dei aller fleste byane i Noreg ligg ved vatn, anten det er ei kystlinje, ei elv eller ein innsjø, gjer oss sårbare for sterk vind, større nedbørsmengder, meir intens nedbør og stigande havnivå. Utfordringane med handsaming av overvatn vil venteleg auke.<sup>45</sup>

Nedbør og snøsmelting i byar og tettstader med mange tette flater gjev hurtig og stor avrenning som må handsamast på ein trygg måte. Om avrenninga ikkje blir forsvarleg handsama, kan det gje store skadeverknader på bygg, helse og miljø. Større mengder overvatn kjem av både naturgjevne forhold, klimaendringar og lokal menneskeleg påverknad gjennom fortetting og andre inngrep.

---

<sup>45</sup> Overvatn er vatn som renn på overflata som følgje av til dømes mykje nedbør eller smeltevatn.





## *Del II*

### *Politikk for berekraftige byar og sterke distrikt*



### 3 Vekstkraftige regionar

Eit konkurransekraftig og omstillingsdyktig næringsliv er avgjerande for å sikre trygge arbeidsplassar og vekstkraft i norske regionar. Næringslivet skaper økonomiske verdiar og arbeidsplassar for innbyggjarane, leverer varer og tenester og gjev inntektsgrunnlag for offentleg sektor. Godt fungerande verksemder er ein føresetnad for velferd, gode levekår og livskvalitet i alle typar samfunn både i byregionar og i spreiddbygde regionar.

Raske endringar krev at verksemder endrar forretningsmodellar, finn nye måtar å løyse utfordringar på og tilpassar seg endra marknadsvilkår. Både omstilling og nye næringar er naudsynt for å halde på arbeidsplassar og sikre norsk verdiskaping og velferd. Mange av dei norske næringane er konjunkturutsette, og evna til å tilpasse seg dei internasjonale marknadene er avgjerande for arbeidsplassar og vekst på lengre sikt.

Eit næringsmiljø er samansett av meir enn ein-skilde verksemder. Verksemder blir etablerte og nedlagde. Samansetjinga av næringslivet i eit område og korleis verksemdene samverkar, er viktigare for den regionale vekstkrafta enn den ein-skilde verksemda. I velfungerande næringsmiljø erstattar nye verksemder dei som blir nedlagde.

Vi har mange spesialiserte næringsmiljø i ulike delar av landet, der verksemdene går godt på grunn av dyktige tilsette og leiarskap og sterkt etterspurde produkt og tenester i marknaden. Ved å spesialisere seg blir føretak og næringsmiljø stadig betre på å produsere det dei allereie er gode på. Det er avgjerande for konkurransekrafta. På den andre sida kan spesialisering gjere næringsmiljøa sårbare ved marknadsmessige og/eller teknologiske endringar. I ei tid med raske endringar er det viktig med langsiktig omstillingsevne i næringsmiljøa.

Stat, fylkeskommune og kommune har ulike roller, verkemiddel og tiltak som kan leggje til rette for omstillingsevne i næringslivet. Regjeringa legg vekt på å føre ein politikk for føreseielege og gode rammevilkår som støttar opp om naudsynt omstilling og fornying. Gjennom styrkt satsing på samferdsel og innovasjon, vekstfremjande skattelettar og forenkling av offentleg sek-

tor satsar regjeringa på eit vekstkraftig næringsliv i Noreg.

Regjeringa meiner det er viktig at politikken for næringsutvikling og omstilling er regionalt og lokalt tilpassa. Verksemder og omgjevningane til næringslivet varierer i ulike delar av landet, og dermed også føresetnadene for innovasjon og omstilling. Nokre stader er næringslivet i ein region dominert av industrinæringar, andre stader av meir kunnskapsintensive næringar. Nokre regionar har eit eksportretta næringsliv, andre har det i mindre grad. Kombinasjonen av faktorar som høgt utdanna befolkning, tilgang på forskning og spesialiserte leverandørar, arbeidsmobilitet og utveksling av idear og kunnskap gjev verksemder i byane eit godt utgangspunkt for vekst og omstilling. Samtidig kan skilnader i vekst blant dei små og mellomstore byregionane i liten grad forklarast med storleik.<sup>1</sup> Tilgang på naturressursar i havet og på land, økonomisk forhistorie og nærleik til andre byregionar er døme på faktorar som har større innverknad på veksten mange stader. Dei naturgitte ressursane i havet og på land bidreg til å påverke kva næringsverksemd som vert utvikla i ulike delar av landet, og nytting av desse ressursane gjev moglegheiter for nye kunnskapsbaserte arbeidsplassar.

Kommunane og fylkeskommunane har ei sentral rolle for å sikre ei positiv samfunnsutvikling i regionane. Nasjonale aktørar som Innovasjon Noreg, Noregs forskingsråd og Siva har både naudsynte verkemiddel og sentral kunnskap om næringsmiljøa. I tillegg har ei rekkje sektorstyresmakter på nasjonalt og regionalt nivå innverknad på den regionale vekstkrafta. Lokalisering av statlege arbeidsplassar skal medverke til breidd og omfang på tilbodet av kompetansearbeidsplassar i arbeidsmarknader i alle delar av landet. Universitets- og høgskulesektoren medverkar med både arbeidskraft og kunnskap som er naudsynt for å bygge opp langsiktig omstillingsevne. Ansvarsdeling gjev behov for samarbeid om prioriteringar, oppgåver og innsatsar.

<sup>1</sup> Leknes, E. mfl.: Drivkrefter for vekst i små og mellomstore byregioner, IRIS rapport 2016/130.

### Boks 3.1 Regjeringa betrar dei generelle rammevilkåra



Figur 3.1 Regjeringa har opna for fleire nye prosjekt i mineralnæringa. Her illustrert med Mo Industripark AS.

Foto: Mo Industripark AS

Regjeringa arbeider med ei melding til Stortinget om rammevilkåra til industrien (industrimeldinga). Meldinga vil med eit langsiktig perspektiv ta opp sentrale tema for konkurransekrafta i norsk industri, som det grøne skiftet og auka automatisering og digitalisering.

Regjeringa vil at Noreg skal vere eit godt land å starte og utvikle nye verksemder i. Gründerplanen til regjeringa blei lagd fram i 2015. I oppfølginga har løyvingane til etablerartilskot auka og sakshandsaminga blitt redusert. Gründersenteret til Innovasjon Noreg i Førde, etablert i 2015, skal gjere tilbodet til gründerar betre og meir effektivt. Under dette senteret ligg òg Gründertelefonen, ei gratis teneste der gründerar kan diskutere idear og få rettleiing og råd.

Regjeringa har vidare betra rammevilkåra for einskildnæringar innan til dømes maritim og marin sektor og mineralnæringa. I 2016 blei det gjort omfattande endringar i tilskotsordninga for sysselsetjing av arbeidstakarar til sjøs og ei oppmjuking av avgrensingane i fartsområde for skip i Norsk Internasjonalt Skipsregister (NIS). Endringane gjev betre rammevilkår for den maritime næringa og tilgang til norsk operativ maritim kompetanse også i framtida.

I Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurranskraftig sjømatindustri* har regjeringa foreslått ei rekkje tiltak for å forenkle og betre konkurransekrafta i sjømatindustrien. Meldinga blir følgd opp mellom anna med ein strategi for handsaming av restråstoff, strategi for heilårlege arbeidsplassar og rekruttering.

Regjeringa har opna for fleire nye prosjekt i mineralnæringa i Kvalsund, Naustdal og Rana.

I nasjonal bioøkonomistrategi legg regjeringa til rette for auka verdiskaping og nye arbeidsplassar, reduserte klimagassutslepp og ei meir effektiv og lønsam utnytting av naturressursane.<sup>1</sup> Ei forsterka nasjonal satsing innanfor bioøkonomien skal både fremje berekraftig omstilling og konkurransekraft i etablerte bionæringar og styrkje utviklinga av heilt ny næringsverksemd gjennom å utløyse synergjar på tvers av etablerte strukturar og samhandlingsmønstre.

<sup>1</sup> «Kjente ressurser – uante muligheter». Regjeringens bioøkonomistrategi. 29.11.2016.

Med forvaltningsreforma frå 2010 fekk fylkeskommunane eit særskilt mandat som regional samfunnsutviklar gjennom ansvaret for regional planlegging og regionalt utviklingsarbeid.<sup>2</sup> Regjeringa forsterkar denne regionale rolla med regionreforma frå 2020 og legg i mellomtida til rette for styrkt regional leiarskap på tvers av sektorar og forvaltningsnivå. Det regionale samordningsarbeidet er ei krevjande oppgåve. Dialog i regionale partnerskap er avgjerande.

Kommunane har fleire oppgåver som er sentrale for å fremje vekstkraft. Tilgang på areal, te-

nestetilbod og lokal infrastruktur er døme på korleis kommunane påverkar vilkåra for næringslivet. Kommunereforma i 2020 vil setje kommunane betre i stand til å ta rolla som næringsutviklar. På veg mot kommunereforma er det behov for å styrkje kommunane si evne til å leggje til rette for næringsutvikling, både innanfor eigen kommune og på tvers av kommunegrensene. Kommunen har òg ei avgjerande rolle når næringslivet blir råka av akutte endringar.

Regjeringa legg med dette vekt på tre sentrale strategiar for å fremje vekstkraftige regionar, i tillegg til den nasjonale politikken for forskning, innovasjon og verdiskaping. Desse gjeld i varierende

<sup>2</sup> Meld. St. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*.

grad ansvarsområda til dei ulike forvaltningsnivåa og rollene deira som utviklingsaktørar:

- fremje omstillingsdyktige næringsmiljø
- vektleggje regional leiarskap for vekstkraft
- leggje til rette for næringsvenlege kommunar

### 3.1 Omstillingsdyktige næringsmiljø

Verksemder kan gå godt på grunn av sterkt etterspurde produkt og tenester i marknaden, dyktige tilsette og god leiarskap. Spissa produksjon, kunnskap og kompetanse er avgjerande for verksemder som konkurrerer i ein global marknad.

Når marknaden snur, må verksemdene omstille seg. Omstillingsevne handlar om evne til å utnytte nye marknader, skaffe seg ny og rett kompetanse, utvikle nye og betre forretningsmodellar og arbeids- og tenkjemåtar. Det handlar om å forlengje, fornye eller skape eit utviklingsspor.<sup>3</sup> Realisering av lågutsleppssamfunnet gjev til dømes auka etterspurnad etter fornybare ressursar, særleg frå jord, skog og hav. Dette opnar for moglegheiter i både by og distrikt.

Omgjevnadene til verksemdene legg føresetnader for omstillingsevna. Tilgang på nye og flek-

<sup>3</sup> Fitjar, R. D mfl. 2016: Politikk for innovative regioner, Cap-pelen Damm Akademisk.

sible samarbeidspartnarar, rett kompetanse, risikokapital og areal til ny verksemd er døme på forhold som er vesentlege for at verksemdar skal finne nye lønsame forretningsområde. Dersom omgjevnadene på staden tilbyr dårlegare vilkår for utvikling enn omgjevnader andre stader, vil omstillingsevna til ei verksemd vere svakare.

Korleis det offentlege legg til rette for omstilling i regionen, er avgjerande for evna til å behalde og tiltrekke seg ny næringsverksemd. For å fremje vekstkraftige regionar legg regjeringa vekt på verkemiddel, innanfor eksisterande rammer, som styrkjer langsiktig omstillingsevne i næringsmiljøa. Denne innsatsen kjem i tillegg til regjeringa si satsing på dei generelle rammevilkåra for næringsverksemd. Regjeringa legg særleg vekt på høvet til samarbeid med andre verksemder og kunnskapsmiljø, og tilgang til kompetanse og arbeidskraft. Regjeringa legg òg vekt på at lokalisering av statlege arbeidsplassar styrkjer regionale arbeidsmarknader, og at infrastruktur støttar opp om omstillingsevna.

#### 3.1.1 Velfungerande næringsmiljø

Sidan 2015 har mange næringsmiljø, særleg i olje og gass og leverandørindustrien, møtt store utfordringar. Det gjev ringverknad for andre verksemder. Erfaringar viser samstundes at klyngjer og

#### Boks 3.2 Norske verksemder flaggar produksjon heim

Raske endringar innan digitalisering, automatisering og robotisering endrar produksjonsforholda i Noreg og gjev fleire norske verksemder høve til å flytte produksjon heim. Eit høgt kompetansenivå, kortreiste naturressursar og meir føreseieleg arbeidsliv gjer det òg meir attraktivt for verksemdene å produsere i Noreg. Dette gjev viktige arbeidsplassar i lokale arbeidsmarknader.

Berry Alloc i Lyngdal produserer flytande golv og er eitt av fleire døme på heimflytting av verksemd. I fleire år handla selskapet aluminiumslistar frå Kina, men krav til ein konsistent høg kvalitet og auka lønsemd medverka til at produksjonen no er flytta heim. Denne produksjonen er flytta til Sapa på Magnor i Hedmark og nyttar aluminium produsert på Sunndalsøra.

Også Neuman Aluminium, som leverer juloppheing i aluminium til leiande bilprodusentar i verda, har flytta produksjonen heim. Norsk

effektivitet og utstrekt bruk av automasjon, saman med ei lokalisering i kompetanse- og industriklyngja på Raufoss, gjorde at den austeriske eigaren valde å føre produksjonen tilbake til Noreg.

Hunton Fiber vil òg flytte produksjon av fullverdige isolasjonsmateriale av trefiber til Gjøvik. Høgteknologi, robotar og automatisering i kombinasjon med kortreist granflis og rein energi basert på vasskraft gjer verksemda lønsam.

Også store verksemder som Kværner har valt å flytte produksjon som tidlegare blei utført i lågkostnadsland, tilbake til Verdal og Stord. Høgt kompetansenivå hjå norske arbeidarar, norske råvarer og naturressursar kombinert med bruk av digitalisering, automatisering og 3D-printing medverkar til konkurransekraft i ein global økonomi.

Kjelde: Norsk Industri

### Boks 3.3 Nye næringer og arbeidsplassar innanfor bioøkonomi i innlandet



Figur 3.2 Arena Heidner på Hamar er ei kompetanse- og teknologiklyngje innanfor bioøkonomi.

Foto: Jens Haugen

Arena Heidner er eit døme på eit klyngjeprosjekt som medverkar til nye næringer og arbeidsplassar. Som del av prosjektet blei det etablert eit bioøkonomisenter med mål om å medverke til utvikling av nye næringer og arbeidsplassar innanfor bioøkonomien i innlandet. Klyngja har som resultat av prosjektet opparbeidd seg eit omfattande økosystem av ressursar. Klyngjeprosjektet er lokalisert i Hedmark Kunnskapspark, der det også er ein inkubator med særskild kompetanse innan landbruk og bioøkonomi. Prosjektverkstaden «Biosmia» støttar opp om utviklingsidear i ein tidleg fase. Eit team av personar med komplementær kompetanse hjelper til som sparringpartnarar, med moglegheitsstudiar og marknadsanalyse, IPR-rådgjeving<sup>1</sup> og startkapital.

Medlemmene i Arena Heidner har produsert over 100 innovasjonsidear, og ut frå desse ideane er det førebels sett i gang 12 prosjekt. Ideane som blir støtta, kan realiserast som ei nyetablering eller som eit prosjekt innanfor ei etablert verksemd. Resultata er allereie synlege – «Biosmia» har auka innovasjonstakten i klyngja, noko som vil vere viktig for å halde oppe vekstraten bland dei små og mellomstore verksemdene i klyngja. Veksttakten har vore nær 10 prosent frå starten av Arena-prosjektet. Dette er ein vekstrate tilsvarende marin sektor. Målet er at denne veksttakten skal halde seg. Arena Heidner er ei kompetanse- og teknologiklyngje, og ringverknadene av dette er at rundt 40 prosent av nye arbeidsplassar vil krevje mastergrad eller doktorgrad. Dette er mykje høgare enn i andre sektorar innan bioøkonomi. Klyngja ventar at det vil bli skapt rundt 100 nye arbeidsplassar i regionen over dei neste tre åra i SMB-delen av klyngja.

Klyngja held til i Hamar sentrum, og byggjar på erfaringar i Hedmark som eit av dei viktigaste landbruksfylka i landet, med lange tradisjonar innan dyrking av poteter og korn, og for husdyrproduksjon. Nærleik til naturressursar, kunnskapsmiljø og samarbeidspartnarar frå heile landet gjer at klyngja dreg nytte av føremonar med både by og distrikt.

<sup>1</sup> Intellectual property rights.

næringsmiljø omstiller seg ved at dei i auka grad finn saman på tvers av sektorar og kompetanseområde.<sup>4</sup> Det skaper grunnlag for å utvikle heilt nye forretningsområde og marknader, som kan gje ny vekst.

Velfungerande næringsmiljø har godt samarbeid med leverandørar, kunnskapsmiljø og andre utviklingsaktørar. Tillit mellom kunde, leverandør, investor, utdanningsmiljø og kunnskapsmiljø er avgjerande. Det gjer utveksling av kunnskap og samarbeid om ny kunnskapsutvikling meir effektivt. Det igjen legg grunnlag for samarbeid om utvikling og forbetring av produkt eller prosessar. Velfungerande næringsmiljø gjev med andre ord

verksemdene enklare tilgang til kunnskap, kapital og partnarar og har ofte ei rolle som «motor» for andre delar av næringslivet.

I ein del tilfelle har verksemdar ikkje kapasitet til, eller kultur for, å samarbeide om felles marknadsforståing, innovasjonsprosjekt, kompetanse-tilbod, infrastruktur og forskning. I andre høve kan det vere manglande kompetanse eller eit lite utvikla innovasjonssystem som gjer utvikling av velfungerande næringsmiljø vanskeleg.

Regjeringa prioriterer verkemiddel som styrker langsiktig omstillingsevne i næringsmiljøa. Dette inkluderer verkemiddel som mobiliserer verksemdar til å bruke forskning i utviklingsarbeid og samarbeide meir langsiktig med andre verksemdar og kunnskapsmiljø. Døme på velfunge-

<sup>4</sup> Innovasjon Noreg 2016: Årsrapport 2015

rande tiltak for å styrkje samarbeidet mellom verksemder i nettverk er klyngje- og nettverksprogramma i Innovasjon Noreg, Forskringsrådet sin innsats for å mobilisere verksemder til å ta i bruk forskning, tiltak for etter- og vidareutdanning på ulike nivå, leverandørutviklingsprogrammet i regi av NHD, KS og Difi, og bruken av offentlege kjøp. Samlokalisering av små verksemder er òg eit viktig verkemiddel for å styrkje samarbeid mellom verksemder.

Klyngjeprogrammet til Innovasjon Noreg, *Norwegian Innovation Clusters*, skal forsterke innovasjons- og fornyingsevna i regionale innovasjonsmiljø i heile landet. Programmet skal medverke til auka samspel og samarbeid innanfor næringslivet og mellom næringsliv, kunnskapsmiljø og offentlege utviklingsaktørar. Ein effektanalyse viser at verksemdene i klyngjene har ei meir positiv utvikling enn verksemder dei kan samanliknast med.<sup>5</sup> Ein pilotstudie av ringverknader syner at fire av fem regionar har hatt positiv utvikling i den totale regionale konkurransevna etter etablering av klyngja, samanlikna med referanseperioden.<sup>6</sup>

Selskapet for industrivekst (Siva) sitt inkubasjonsprogram skal gje auka nasjonal verdiskaping gjennom effektivt å identifisere, vidareutvikle og kommersialisere gode idear til nye vekstverksemder, og skape ny vekst i etablerte verksemder. Inkubasjon er ein metode der lovande gründeridear eller -selskap får tilgang til eit etablert og strukturert miljø for lettare å nå potensialet sitt. Inkubatorane tilbyr profesjonell forretningsutviklingskompetanse og nettverk i tillegg til eit fysisk miljø der verksemdene kan lære av kvarandre og dra nytte av samlokalisering. Ved hjelp av inkubasjon søker ein å auke prosentdelen av levedyktige nystarta verksemder gjennom kompetanse, kapital, nettverk og eigarskap. Nasjonale og internasjonale evalueringar og studiar viser at verksemder som har vore i ein inkubator, veks raskare og er meir levedyktige enn gjennomsnittet av nystarta verksemder.<sup>7</sup>

Forskringsrådet lanserer i år programmet *Forskningsbasert innovasjon i regionene (FORRE-GION)*. Programmet legg vekt på mobilisering til forskningsbasert innovasjon i tråd med regionale planar og forskings- og innovasjonsstrategiar. Re-

gionsatsinga skal samarbeide med *Regionale forskingsfond* (RFF) for å få fleire verksemder til å ta i bruk forskning som verkemiddel ved omstillingar. På denne måten vil terskelen senkast for at næringslivet nyttar moglegheitene som ligg i RFF og nasjonale og internasjonale forskingsprogram. Regionsatsinga vil òg etablere arenaer for dialog og erfaringsutveksling med fylkeskommunane for å styrkje samanhengen mellom nasjonal og regional innsats for forskingsbasert innovasjon. I 2015 blei det starta 137 verksemdsprosjekt i form av konkret samarbeid mellom forskingsmiljø og verksemder gjennom forgjengaren til Regionsatsing, Verkemiddel for regional innovasjon. Satsinga medverka òg til vidareutvikling av fylkeskommunane sitt arbeid for å fremje velfungerande innovasjonssystem.

Innovasjon Noregs program Bedriftsnettverk skal stimulere små og mellomstore verksemder i heile landet til å etablere kommersielle, strategiske samarbeid om konkrete forretningsprosjekt med andre verksemder. Ei evaluering tyder på at programmet har medverka til å styrkje samarbeidet mellom verksemder, og at dette medverkar til meir innovasjon.<sup>8</sup>

Gode analysar syner kva for verksemder og næringar som er sterke i ein region, og kva for slektskap desse næringane har. Dei nasjonale programma er godt eigna til å skape auka samspel og fleire koplingar mellom verksemder og til å bygge bru mellom verksemder og kunnskapsinstitusjonar og andre, nærstående næringar.

Innovasjon Noreg, Siva og Noregs forskingsråd samarbeider tett med fylkeskommunane gjennom den regionale partnerskapen. Fylkeskommunane spelar ei sentral rolle for å identifisere flaskehalsar for utvikling av regionale næringsmiljø, for å mobilisere til auka samarbeid og for å setje i verk tiltak for å betre vilkåra for næringsmiljøa. Dei statlege aktørane skal medverke til fylkeskommunane sine analysar av næringslivet i fylka. Fylkeskommunane bør medverke til kunnskap i det nasjonale verkemiddelapparatet om kva for koplingar som kan eller bør styrkjast for å fremje sterkare slektskap mellom eksisterande verksemder i ein region, og gjennom dette styrkt omstillingsevne.

Kva for verkemiddel som kan medverke til å nå måla med politikken, vil variere med utfordringar og moglegheiter i kvar region. Departementa, fylkeskommunane og kommunane må vere koordinerte for å tilby eit velfungerande verkemidde-

<sup>5</sup> Innovasjon Noreg 2016: Årsrapport 2015, upublisert analyse, SINTEF, «En shift-share analyse av klyngebedriftenes økonomiske vekst opp mot sysselsettingsvekst i fylket».

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Lindeløv, B. mfl. 2009: Følgeevaluering av FOU-inkubatorer med distribuerte løsninger: NF-rapport nr. 4/2009. OECD 2009: Business Incubation – International Case Studies, s. 10. OECD publishing 2009.

<sup>8</sup> Damvad 2013: Evaluering av Innovasjon Norges arbeid med bedriftsnettverkstjenester, 07/02/14.

### Boks 3.4 Sensorteknologi i matproduksjon



Figur 3.3 Mikro- og nanoteknologiklyngja i Horten har medverka til utviklinga av eit digitalsystem for lagerovervaking.

Foto: Terje Borud

7sense leverar eit brukarvenleg, fleksibelt og robust system til lagerovervaking av grønnsaklager kjøler, veksthus, tunnellar og kyllinghus. Måleiningane er trådlause og har lang rekkjevidd, slik at dei kan plasserast ei rekkje stader der det trengst meir informasjon eller kontroll

over temperatur, fukt og CO<sub>2</sub>. Systemet varslar dersom kritiske målegrenser blir brotne, til dømes ved kuldeinnslag i kjølelageret eller for høg CO<sub>2</sub> i potetlageret. Moglegheitene og føremønene er mange. Systemet er utvikla av 7Sense, ei verksemd i mikro- og nanoteknologiklyngja i Horten-regionen.

Ideen oppstod på eit tenkjetankarrangement der programmet Virkemidler for regional innovasjon (VRI) hadde invitert nøkkelpersonar frå landbruk og teknologi. Ein matprodusent spurde om det var mogleg å ha sensorar inni potetbingen. Systemet blei utvikla i eit forprosjekt mellom Norsk Landbruksrådgivning Viken og Høgskolen i Buskerud og Vestfold (HBV) og utvalde produsentar og med støtte frå VRI Vestfold. Vidare har utviklinga fått støtte frå Norwegian Centres of Expertise Micro- and Nanotechnology (NCE MNT), Innovasjon Noreg og Skattefunn. Til no er det levert over 80 anlegg som overvakar norske gardar. Rask avklaring medverka til at utviklingsarbeidet kom kjapt i gang og kunne gjennomførast med god fart. Dette var essensielt for eit produkt som rettar seg mot eit sesongbehov.

lapparat for næringslivet. Det finst døme på overlapping mellom aktørar og uklare roller. Leiaren av eit føretak må kunne rekne med å få god informasjon om kva for andre aktørar som kan hjelpe henne. Det er ikkje realistisk at einskilde aktørar skal kunne tilby alt det dei andre aktørane tilbyr. Departementet vil i samarbeid med fylkeskommunane gjennomgå sine eigne, fylkeskommunane og kommunane sine verkemiddel for næringsutvikling. Dette skal medverke til at statlege, regionale og lokale aktørar og verkemiddel ikkje overlappar kvarandre, men gjev eit effektivt tilbod til verksemder og gründerar. Departementet verdset eit visst mangfald på dette området, men meiner tida er moden for ein gjennomgang av korleis dette arbeidet ser ut på operativt og lokalt nivå. Arbeidet vil byggje vidare på Nærings- og fiskeridepartementets gjennomgang av verkemiddel retta mot næringslivet.

#### 3.1.2 Universitet og høgskular i regionale innovasjonssystem

Universitet og høgskular tilbyr forskning til regionale næringsmiljø, til dømes som bindeledd til internasjonalt forskingssamarbeid, og utdannar kandidatar til den regionale arbeidsmarknaden. Universitet og høgskular er blant dei viktigaste aktørane for kunnskapsformidling og -utvikling, og dei er avgjerande for relevant utdanning og forskning som kan gje nye vekstmoglegheiter.

Meir og betre samarbeid mellom institusjonar, forskingsinstitutt, næringsaktørar, arbeids- og samfunnsniv vil gje større relevans i utdanningane, auke verdiskapinga og gjere Noreg betre rusta til å møte store samfunnsutfordringar. I Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet — Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* understreka regjeringa at samfunnsrolla til universiteta og høgskulane skal vidareutviklast og styrkjast i ein struktur med færre institusjonar. I Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* understreka regjeringa at samar-



### Boks 3.5 Etter- og vidareutdanning for industrielt internett



Figur 3.4 Arenaklyngja iKuben, ProtoMore kunnskapspark og Høgskulen i Molde har utvikla etter- og vidareutdanningstilbod for industrielt internett.

Foto: iKuben

Samansmeltinga av industri, IKT og logistikk vil føre til store endringar i norsk næringsliv og påverke forretningsmodellar, produksjonsprosessar, kompetansebehov og samarbeidsformer. Med dette som bakgrunn har Arenaklyngja i Ku-

ben, saman med ProtoMore kunnskapspark og Høgskolen i Molde, vitskapleg høgskule i logistikk, gått saman om å utvikle to etter- og vidareutdanningsmodular ved høgskolen innanfor industrielt internett. Utdanningsprogrammet skal gjere industrien i stand til å forstå desse nye utfordringane og utvikle kompetansen både i verksemdene og blant nye studentar. Modulane er «Innovasjon og leiing» og «Industrielt internett – framtidens produksjon», og dei gjev 15 studiepoeng kvar. Med hjelp frå tenesta «Kompetanseutvikling i regionale næringsmiljø» har dei på kort tid fått etablert dei to modulane med oppstart hausten 2016 og våren 2017. Det er avgjerande for verksemdene at slike relevante kompetanse-tilbod blir utvikla på kort tid og kan leverast av ein undervisningsinstitusjon som kjenner behovet i næringslivet og har kontakt med andre internasjonale kunnskapsmiljø.

Industrinæringane i Møre og Romsdal sysselset ein høg del av arbeidsstyrken i regionen, både i dei mindre og dei større arbeidsmarknadene. Eit slikt studietilbod vil kunne ha mykje å seie for verksemdar i både byar og distrikt i regionen.

beid med lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv er sentralt i samfunnsoppdraget til alle universitet og høgskular.

Samanlikna med andre land har norske utdanningsinstitusjonar lite ekstern finansiering. Meir eksternt finansierte aktivitet vil gje universitet og høgskular fleire bein å stå på. Evne til å konkurrere om ekstern finansiering er òg ein føresetnad for at eit leiande fagmiljø skal lukkast på lang sikt. Det er fleire døme på internasjonalt leiande universitet og høgskular som har ein høg prosentdel ekstern finansiering som eit viktig mål.

For å gje insentiv til meir samspel med arbeids-, samfunns- og næringsliv innfører regjeringa ein ny indikator for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA) i finansieringa av sektoren. BOA-inntekter gjev ein indikasjon på i kva grad institusjonane er etterspurde FoU-aktørar og attraktive leverandørar av tenester som andre finn relevante og nyttige, til dømes oppdragsforskning og etter- og vidareutdanning. BOA-inntekter spenner svært breitt og dekkjer både utdannings- og forskningssamarbeid og samarbeid med offentleg og privat sektor. Midlar frå utanlandske kjelder utanom EU vil òg vere inkluderte i indikatoren,

mellom anna EØS-midlar. Eit slikt insentiv vil treffe breidda av institusjonane, særleg mange av dei yngre universiteta og høgskulane, som i dag har eit omfattande samarbeid med offentleg sektor og næringsliv. Regjeringa sender med dette eit signal til offentlege aktørar og private verksemdar om å søkje samarbeid med utdannings- og forskingsinstitusjonane for å få fram forskning og utdanningstilbod som er til nytte for dei regionale næringsmiljøa og regionale arbeidsmarknader.

#### 3.1.3 Regionalt samarbeid om kompetansepolitiske utfordringar

I åra som kjem, vil arbeidsmarknadene vere meir dynamiske. Nye fagfelt vil vekse fram, teknologien endrar seg raskt, robotisering og digitalisering av oppgåver og tenester vil endre mange arbeidsplassar.

Ein av føresetnadene for vekst og omstilling er at verksemdene og regionane lukkast med å nytte, utvikle og tiltrekkje seg kompetent arbeidskraft. Kompetansebehova i næringslivet og i arbeidsmarknaden utviklar seg i takt med ny teknologi, moglegheiter og krav. Verksemdar i heile lan-

### Boks 3.6 Vidaregåande skule bygger kompetanse



Figur 3.5 Elevane ved Fagerlia vidaregåande skule på besøk hos Møreforsking.

Foto: Aino Maria G. Tornes

I desember 2015 inviterte statsråd Jan Tore Sanner sentrale samfunnsaktørar på Sunnmøre til eit innspelsmøte på Klippfiskakademiet i Ålesund. Temaet for møtet var samspelet mellom dei blå næringane og byar og byregionar. Ein av deltakarane var Fagerlia vidaregåande skule. Dei har ei aktiv haldning til å skape kompetanse og vere ein regional kulturbyggjar. Skulen synleggjer det lokale næringslivet og utdannar kompetente og sjølvstendige framtidige arbeidstakarar. Samarbeidet med NTNU Ålesund har gjeve ungdommen innsikt i kompetansemiljøa i regionen.

Kjelde: Fagerlia vidaregåande skule

det treng tilgang på nok og rett kompetanse for økonomisk vekst og for omstillingar som kjem. Dette krev at tilbodet om ordinær utdanning og etter- og vidareutdanning er i takt med behova til næringsliv og offentleg sektor i den einskilde regionen.

Kompetansepolitikken famnar breitt. Ansvaret er delt mellom fleire sektorar, ikkje minst utdannings-, arbeidsmarknads-, integrerings-, nærings- og regionalpolitikken. Ein målretta og effektiv kompetansepolitikk krev samarbeid mellom sektorane både på nasjonalt og regionalt nivå og mellom forvaltningsnivå. Slik kan ein få meir ut av innsatsen frå ulike aktørar og betre tilpassa løysingar for individ og verksemdar. Dette var ein av dei viktige budskapane OECD hadde til Noreg i rapporten *OECD Skills Strategy*.<sup>9</sup> Det låg til grunn for framlegginga av ein nasjonal kompetansepolitisk strategi i februar 2017. Strategien er resultat av eit breitt samarbeid mellom fem departement og partane i arbeidslivet, og peiker mellom anna på den sentrale kompetansepolitiske rolla til det regionale politiske nivået.

Regjeringa har følgd opp tilrådingane frå OECD om å styrkje samarbeid og samordning på

regionalt nivå, gjennom å stille forventningar om kompetansepolitisk strategiar i den regionale planlegginga. Regional planlegging gjev ei god ramme for utvikling av slike strategiar. I dei nasjonale forventningane til regional og kommunal planlegging frå 2015 bad regjeringa fylkeskommunane om å utvikle regionale kompetansepolitisk strategiar i partnerskap med utdannings-, arbeidsmarknads- og næringsaktørane, og på tvers av sektorar og forvaltningsnivå. Målet er å styrkje tilgangen på relevant kompetanse i arbeidsmarknadene gjennom systematisk samarbeid mellom fylkeskommunen og viktige kompetanseaktørar i regionen. Fylkeskommunane har ansvar for regional utvikling og næringsutvikling, vidaregåande utdanning og fagskular. Andre sentrale aktørar er NAV, universitet og høgskular, næringsretta verkemiddelaktørar, kommunar og partane i arbeidslivet. Samarbeidet spenner frå kartlegging av kompetansebehov og heilskaplege planer og strategiar til koordinering av politikk og tiltak.

Skal regionalt tilpassa strategiar og tiltak ha innverknad, må statlege aktørar og verksemdar med kompetansepolitisk oppgåver i dei ulike regionane samarbeide godt med fylkeskommunane. Dette krev at dei har tilstrekkeleg fleksibilitet til å tilpasse innsats til regionale variasjonar i utfordringane. Regjeringa vil vidareutvikle regionale

<sup>9</sup> OECD 2014: *OECD Skills Strategy, Diagnostic Report, Norway*

### Boks 3.7 Kompetanseutfordringar sett frå fylkeskommunane

Utdanningspolitikk, arbeidsmarknadspolitikk og kompetansepolitikk må sjåast meir i samanheng nasjonalt og regionalt. Fylkeskommunane, som har ansvar for regional utvikling, peiker på behovet for sterkare samordning og koordinering mellom departement, direktorat og andre statlege aktørar i kompetansepolitikken. Statleg sektorstyring gjer det vanskeleg å møte regionale behov heilskapleg. Fylkeskommunane understrekar behovet for meir fleksible løp i utdanningssystemet, tilrettelegging for meir fleksible og desentraliserte tilbod og tiltak for arbeidsmarknaden. Det trengst òg eit meir heilskapleg og effektivt kvalifiseringsløp for flyktingar og innvandra- rar. Handlingsrom og tettare samhandling regionalt mellom fylkeskommunen, kommunane, NAV og lokalt arbeidsliv vil vere nyttig for god integrering i arbeidslivet for alle.

Fylkeskommunane understrekar at alle regionar står overfor utfordringar med å sikre høg sysselsetjing og god tilpassing mellom kompetansen i arbeidsstyrken og behova i arbeidslivet. Betre kunnskap om behova i arbeidslivet er naudsynt for å gje god karriererettleiing.

### Boks 3.8 Kompetanseforum Østfold

Østfold deltok som pilotfylke i Kunnskapsdepartementets prosjekt for å kartleggje behov for kompetanse i eigen region. Pilotprosjektet i Østfold er forankra i næringsseksjonen og vart gjennomført i tett samarbeid med opplæringsavdelinga i fylkeskommunen og relevante aktørar i regionen. Utgangspunktet for deltaking frå Østfold er målet i regional kompetanseplan om å samordne innsatsen for utvikling av kompetanse for framtida, slik at flest mogleg menneske i Østfold kan medverke til verdiskapinga og nyte godt av eit berekraftig velferdssamfunn og eit aktivt medborgarskap. Gjennom opprettinga av Kompetanseforum Østfold blir det lagt til rette for meir heilskapleg og systematisk samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv. I tillegg til å effektivisere ressurs- og tidsbruken vil dette kunne gje gode resultat. Tettare dialog og ein enkel, føreseieleg informasjonskanal vil gje eit betre grunnlag for å dimensjonere og leggje til rette for utdanningstilbod etter reelle behov for arbeidskraft på både kort og lang sikt. Den føreslåtte modellen vil medverke til å gjere arbeidslivet til ein meir aktiv og konsekvent bidragsytar for å sikre arbeidslivsrelevans i utdanninga.

kompetansepolitiske strategiar med mål om meir heilskapelege og forpliktande samarbeid om innsats og arbeidsdeling mellom sektorane, fylkeskommunen og kommunane i regionen.

Kunnskapsdepartementet legg til grunn at universitets- og høgskulesektoren deltek aktivt i utforminga av regionale kompetansepolitiske strategiar, i tråd med vedtekne nasjonale forventningar til regional planlegging. Departementet legg òg til grunn at det nye BOA-insentivet (sjå kapittel 3.1.2) vil medverke til auka kontakt med regionalt arbeids- og samfunnsliv. Det vil òg gje auka nytte av å delta i kunnskapsutvikling og utvikling av strategiar for kompetansebehov og etter- og vidareutdanning. Ordninga med *Råd for samarbeid med arbeidslivet* (RSA) ved universitet og høgskular skal evaluerast. Evalueringa tek mellom anna opp spørsmålet om korleis RSA kan medverke til kvalitet og auka relevans av utdanningar, og til sikre god tilgang på kompetent og relevant arbeidskraft i regionale arbeidsmarknader. I arbeidet vil det bli innhenta erfaringar frå fylkeskommunane

om deira samarbeid og erfaringar med RSA. Rolla til større folkevalde regionar og regionale kompetansepolitiske strategiar overfor RSA vil bli vurdert.

Eit godt faktagrunnlag og lik forståing av utfordringane i dei ulike regionane er naudsynt som grunnlag for prioriteringar og føringar i dei kompetansepolitiske strategiane. Dette gjev grunnlag for konkrete tiltak og verkemiddel. Kunnskapsdepartementet har, i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gjennomført eit pilotprosjekt der fem fylkeskommunar i nært samarbeid med andre aktørar har testa ut organisering og ulike metodar for å kartleggje behov for kompetent arbeidskraft. Føremålet med prosjektet var å skape eit felles kunnskapsgrunnlag og problemforståing mellom aktørane. Dei fem fylkeskommunane – Hordaland, Troms, Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Østfold – har gjennom prosjektperioden jobba med dette på ulike måtar. Nokre har brukt piloten til å skape nye regionale samordningsmodellar mellom kompetanseaktø-

rane, medan andre har samla inn og kartlagt regionale analysar av kompetansebehov i fylket og lokalt. Pilotprosjektet har gjeve verdifulle erfaringar, som er samla i ein sluttrapport.

På grunnlag av erfaringane i pilotprosjektet inviterte departementa hausten 2016 alle fylkeskommunane til eit utvida fagleg utviklingsarbeid i 2017. Målet er å konkretisere korleis kompetansepolitiske strategiar kan innrettast, og korleis samarbeidsformer, forankring og felles eigarskap til strategiarbeidet skal organiserast og setjast i verk. 16 fylkeskommunar deltek i utviklingsprosjektet.

Regjeringa vil leggje til rette for utvikling og systematisk samarbeid om kunnskapsgrunnlaget mellom arbeidslivet, ulike utdanningsmiljø og andre kompetanseaktørar regionalt og mellom nasjonalt og regionalt nivå. Dette er bakgrunnen for etablering av eit «Kompetansebehovsutval» (KBU). Utvalet skal sjå på nasjonale og regionale kompetansebehov i privat og offentleg sektor både på kort og på lang sikt. Partane i arbeidslivet tek del i dette arbeidet.

Norske verksemder er generelt små, med avgrensa ressursar til å drive systematisk etter- og vidareutdanning. I tillegg kan avstanden til utdan-

ningsmiljø vere lang, og det kan vere for få personar til å etablere tilbod om etter- og vidareutdanning på staden. Regjeringa meiner difor det er naudsynt med aktiv tilrettelegging for etter- og vidareutdanning for mange verksemder i mindre næringsmiljø, for å sikre kompetanseutvikling og omstilling i næringslivet i heile landet. Dette krev godt samarbeid mellom fylkeskommunar, kompetansmiljø og verksemder. Det trengst òg meir kunnskap om kva som fremjar livslang læring, og modellar for å byggje kompetanse og kapasitet i heile næringslivet. Fleksible og nettbaserte tilbod kan gjere det enklare å kombinere arbeid og etterutdanning. Dette vil følgjast opp i proposisjonen om nytt folkevald nivå.

Regjeringa vil mobilisere til livslang læring for høg omstillingsevne i næringslivet og styrkje utvikling og tilrettelegging av relevante etter- og vidareutdanningstilbod for verksemdene i heile landet. I Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle struktur og oppgaver* blir fagskulane, universiteta og høyskulane framheva som viktige for å gje ulike næringar og bransjar i regionane relevant etter- og vidareutdanning (EVU). I meldinga peiker regjeringa på at dei folkevalde regionane bør få ansvar for å leggje til rette for mellom anna etter- og vidareutdanning, og at det er behov for å definere ansvar og oppgåver for dette betre. Fylkeskommunane forvaltar regionale utviklingsmidlar over budsjettet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet som mellom anna skal nyttast til å styrkje tilgangen på relevant kompetanse. Midlane skal mobilisere til kompetanseutvikling i verksemder, tilrettelegging av tilbod om etter- og vidareutdanning og fleksibel læring, og utvikling av spissa utdanningstilbod som næringslivet har behov for. Denne typen satsingar skal vere forankra i regionale kompetansestrategiar.

### **Boks 3.9 Noreg ligg langt framme, men kan strekkje seg lenger**

*Top of Digital Europe* er ein uavhengig tenkjetank som arbeider for å fremje den baltiske regionen sin posisjon innan IKT-sektoren. I samarbeid med Baltic Development Forum og Microsoft, gjev dei ut ein årleg tilstandsrapport, *State of the Digital Region*.

Rapporten syner at Noreg ligg langt framme i den digitale økonomien, særleg når det gjeld digital infrastruktur. Likevel er dei norske byane ikkje like godt kjende for digitale nyetableringar som til dømes Stockholm, København og Tallin. Stockholm er omtalt som «the start-up capital of Europe» og er rangert som nummer sju i ei kåring av europeiske byar som knutepunkt for nyetableringar, medan København er rangert som nummer ni. Til samanlikning ligg Oslo på plass nummer 23.

For at norske byar skal kunne konkurrere på ein internasjonal marknad, er det viktig å trekkje til seg talent og verksemder. Her har norske byar noko å strekkje seg etter.

Kjelde: Wernberg, J. mfl. 2016: *State of the Digital Region*.

### **3.1.4 Digitalisering og næringsutvikling**

Digitalisering skaper nye moglegheiter for næringsutvikling og betre utnytting av ressursane samla sett. Den digitale økonomien kan medverke til vekst og sysselsetjing ved å skape grunnlag for investeringar og innovasjon, senke terskelen for tilgang til større marknader og syte for at geografisk lokalisering blir mindre avgjerande. Digitale teknologiar gjer at små verksemder kan nå kundar over heile verda utan store meirkostnader. Dette gjer at verksemder veks seg større raskare, noko som kan gje meir konkurranse og lågare pris for forbrukarane. Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Noreg* framhevar dette som vesentleg for Noreg, som har eit næringsliv prega av

### Boks 3.10 Digitalisering som grunnlag for nyetableringar



Figur 3.6 Nærleiken til høgskule og friluftsliv gjer Sogndal attraktivt for nye talent.

Foto: Falkeblikk AS

I Noreg og Norden har digitale og fysiske møteplassar mellom entreprenørar med idear og aktørar med oppstartskapital blitt etablerte på privat initiativ i fleire byar dei siste åra. Tilsvarande verkemiddel som inkubasjonsprogrammet, knytt til høgskular, og næringshageprogrammet, som er særleg retta mot område med distriktsutfor-

dringar, er private initiativ i byane, som Mesh i Oslo, og Mess and Order i Stavanger. Slike møteplassar kan stimulere deltakarane til å utvikle gode idear i samspel med andre. Det blir enklare å etablere nettverk og omsetje idear til praksis. I tillegg til å skape lokale møteplassar gjev slike arenaer grunnlag for nettverk og koplingar mellom verksemdar i byane og verksemdar i distrikta.

Sogndal er eit døme på ein mindre stad med eit sterkt teknologimiljø. I Sogndal finn ein høgskule og nærleik til større offentlege og private verksemdar i kombinasjon med gode høve til friluftsliv. I sum gjev dette gode vilkår for å trekkje talent til tettstaden. Rocketfarm, ei ung verksemd på Fosshaugane campus med 13 tilsette, har til dømes delteke i arbeidet med digital postkasse i regi av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Rocketfarm er òg del av entreprenørøkosystemet til Mesh. Slike digitale sosiale nettverk supplerer fysiske møtestader, og er eit godt døme på korleis ein kan knyte gründerar i byar og distrikt saman.

### Boks 3.11 Stordata gjev moglegheiter

Stordata er bruk av datasett i store volum som blir raskt oppdaterte frå kjelder med stor variasjon, sikkert opphav og kjend kvalitet.<sup>1</sup> Stordata omfattar heile verdikjeda: datainnsamling, lagring, prosessering, analyse og visualisering av resultat. Dette kan gje grunnlag for å automatisere produksjon betre. Eit døme er kontrollen av talet på fisk og vektutvikling på fisken i oppdrettsanlegg gjennom biletanalyse. Eit anna døme er korleis kombinasjonen av fleire datastraumar gjennom fjernovervaking kan gje betre kontroll på til dømes kranoperasjonar og dynamisk posisjonering innan offshorenæringa.<sup>2</sup>

Verksemda eSmart Systems i Halden utviklar tenester og produkt knytte til energistyring og produksjon, men rettar seg òg inn mot andre løysingar innanfor området smarte byar og smarte samfunn. Verksemda har vakse til over 60 tilsette sidan oppstarten i 2013.

Verksemda har utvikla løysingar saman med både Oslo kommune og Halden kommune. I Oslo har dei utvikla eit klimabarometer der det blir samla inn klima- og miljørelaterte data, som teljing av syklistar og fotgjengarar, ladebruk av

elbil og luftforureining. I samarbeid med Halden kommune har eSmart Systems utvikla ei ny digital løysing innanfor velferdsteknologi. Ved hjelp av digital teknologi kan pasientar i Halden skrivast inn i ei nyoppretta avdeling i kommunen som blir kalla Virtuell korttidsavdeling. Pasientane i denne avdelinga får behovsbasert oppfølging frå kommunen i eigen heim, men med eit minst like godt tilbod som ved innlegging.

Stordata har potensielt svært mykje å seie for samfunnsplanlegginga. Nokre døme på det er førebygging og handtering av miljøkatastrofar, framskrivne utviklingsmønster i helsesektoren, betre planlegging av samferdsel og sikring av samfunnet mot potensielle farar. Kommunar kan ha oppdatert oversikt over karbonfotavtrykk for å kunne setje inn målretta tiltak for å bli klimanøytrale. Offentlege verksemdar kan nytte stordata til å skreddarsy tenester ut frå livssituasjonen og behova til innbyggjarane.

<sup>1</sup> Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*.

<sup>2</sup> Workshop om Stordata i NCE-klyngja Maritime Cleantech 8.11.2016. Døma er frå Solstad Offshore og Uni Research Polytec.

### Boks 3.12 Teknologi for berekraftige og smartare byar



Figur 3.7 Den høge prosentdelen elbilar i Noreg gjev erfaringer for ein ny generasjon elbilladarar.

Foto: Zaptec

Omgrepet «smarte byar» blir ofte brukt om dei byane som nyttar digital teknologi for å utvikle staden. Digitalisering gjer det mogleg å kombinere område som transport, energi og arealplanlegging. Dette gjev rom for auka verdiskaping og nye forretningsområde. I norsk samanheng gjev det meining å snakke om smarte byar av alle storleikar, også smarte tettstader.

SmartCity Bærum er ein partnerskap mellom kommune og næringsliv i Bærum. Målet er å redusere energibruk og klimagassutslepp. Hovudideen er å utvikle ny teknologi, rutinar og organisatoriske grep for å få på plass grøne løysingar, og samstundes fremje meir miljøvenleg næringsutvikling med god lønsemd. Løysingane skal vere attraktive, slik at innbyggjarane ynskjer å ta dei i

bruk. Eit av prosjekta SmartCity Bærum arbeider med, er å utvikle området Fornebu til eit utstillingsvindaug for moderne miljøtenking og berekraftig byutvikling. Erfaringane så langt viser kor viktig det er med ei samordna offentleg forvaltning og eit næringsliv som kan medverke til å skape attraktive bymiljø gjennom verksemda si.

Analyseselskapet Frost & Sullivan har rekna ut at den globale smartby-marknaden representerer marknadsmoglegheiter på over 13 000 milliardar kroner dei neste fem åra.<sup>1</sup>

Zaptec er eit norsk firma som har utvikla teknologi som kan brukast for å oppnå smartare og meir berekraftig byar. Firmaet blei starta i Stavanger i 2012 og har vakse frå 2 til 30 tilsette.<sup>2</sup> Selskapet har satsa på miniatyrisering av plasskrevjande kraftelektronikk. Som ein del av denne satsinga har Zaptec utvikla elbilladarar, som basert på norske erfaringar med høg prosentdel elbilar, er skalerbare slik at straumnettet blir trygt og optimalt nytta sjølv med fleire tusen ladepunkt. Zaptec utviklar òg så kompakt teknologi at den kan plasserast i lyktestolpar. Med denne typen ladar treng ein ikkje plasskrevjande dedikerte parkeringsplassar med ladestasjonar, og ein elektrisk bil kan ladast nær sagt kvar som helst. Firmaet er mellom anna med i konkurransen om ein kontrakt for London der det skal investerast i løysingar for ein smartare by.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Innovasjon Norge 2016: Drømmeløftet 2016: Smarte samfunn.

<sup>2</sup> <http://www.zaptec.com/about/#zaptecas>

<sup>3</sup> <http://www.tu.no/artikler/lyktestolper-skal-lade-londons-el-taxier-na-er-norsk-ladeteknologi-en-av-fa-kandidater/346867>

### Boks 3.13 Delingsøkonomi

Den såkalla delingsøkonomien er eit døme på korleis digital teknologi kan føre til nye arbeidsplassar og innovative tenester. Digitalisering av økonomien gjer det mogleg å omsetje varer og tenester langt meir effektivt enn tidlegare. Dette skjer gjennom digitale plattformer som Airbnb eller det norske dømet Nabobil.no. Viktige føresetnader for delingsøkonomien er allmenn tilgang til internett, stor utbreiing av smarttelefonar/nettbrett og digitale betalings- og autentiseringssystem med låge transaksjonskostnader.

Dette medverkar til nye forretningsmoglegheiter for einskildindivid, føretak og entreprenørar som ser høve til å skape nye digitale plattformer eller digitale møteplassar på stadig nye område. Nabobil.no er eit døme på ein norsk aktør innanfor delingsøkonomien. Nabobil er ein marknadsplass som koplpar privatpersonar som treng bil, med personar som leiger ut ein bil. Selskapet har vakse raskt og rapporterte i 2016 om 50 000 registrerte brukarar, 3000 bilar og 13 000 leigetransaksjonar.

### Boks 3.14 Døme på statlege arbeidsplassar i regionale arbeidsmarknader

Lotteri- og stiftelsestilsynet, etablert i Førde i 2001, er eit statleg direktorat som tilfører viktige arbeidsplassar lokalt. Dei har om lag 70 tilsette, dei fleste med høgare utdanning. Denne lokaliseringa er eit døme på at den statlege verksemda er ein viktig rekrutteringskanal for høgare utdanna arbeidskraft til regionen. Tilsynet er lokalisert saman med verksemdar som etterspør noko av den same kompetansearbeidskrafta. Dette lettar rekrutteringa og gjev samla ein meir attraktiv arbeidsmarknad i og rundt Førde.

Kystverket blei flytta frå Oslo til Ålesund i 2002 med 40 arbeidsplassar, mellom anna for å

fornye verksemda. Kystverket er underlagt Samferdselsdepartementet og er statens fagdirektorat som skal sørge for sikker og effektiv ferdsle i farleier langs kysten og inn til hamner, og ein nasjonal beredskap mot akutt forureining. Det er sentraladministrasjonen som er lagd til Ålesund. 13 personar blei med frå Oslo, medan dei andre blei rekrutterte lokalt, regionalt og nasjonalt. Lokaliseringa har vore strategisk viktig for heile regionen, som er prega av eit solid maritimt næringsmiljø og eit universitetsmiljø under utvikling.

mange små verksemdar, ein relativt liten heimemarknad og stor avstand til dei store marknadene.

For å få til dette er godt samarbeid mellom styresmakter og næringsliv avgjerande. Dette gjeld både identifisering av behov og moglegheiter. Her har offentleg sektor ei rolle å spele ved å tenkje nytt i mellom anna kjøpsituasjonar.

Noreg har sterke næringsmiljø som koplar aktørar og fagfelt på nye måtar gjennom digitale løysingar. Smart Innovation Østfold, i næringsklyngja NCE Smart Energy Markets, utviklar mellom anna eit kompetansesenter i Halden som skal jobbe for grøn vekst gjennom smarte energiløysingar, digitalisering og Smart City-konseptet. Andre døme på marknadsmoglegheiter ligg i koplinga mellom eksisterande sterke fagmiljø, til dømes mellom lettmetallklyngja på Raufoss og mikroelektronikkmiljøet i Vestfold for å utvikle smarte kraftmaster. Gjennom å kople fagområde og aktørar på nye måtar kan digitaliseringa medverke til å gjere norsk næringsliv meir omstillingsdyktig. Regjeringa vil halde fram tilrettelegginga for at moglegheitene som ligg i digitalisering kan nyttast til å fremje berekraftige byar og sterke distrikt.

#### 3.1.5 Statlege arbeidsplassar i regionale og lokale arbeidsmarknader

Regjeringa vil nytte fagkompetansen som finst på ulike stader i landet, og sikre ei meir balansert lokalisering av statlege arbeidsplassar. Spreiing av kompetanse er eit bidrag til å styrkje kunnskapsmiljø også utanfor storbyane. Statlege arbeidsplassar kan medverke til meir dynamiske og velfungerande arbeidsmarknader, med fleire moglegheiter

for verksemdar til å rekruttere og betre karrieremoglegheiter for arbeidstakarar. Dette kapittelet trekkjer fram lokaliseringspolitikken knytt til arbeidsmarknader, medan den statlege lokaliseringspolitikken og målet om knutepunktutvikling er tema i kapittel 4.

Spreiing av arbeidsplassar kan vere med på å sikre vekst og utvikling i heile landet. Den teknologiske utviklinga gjer det mogleg å organisere statlege verksemdar, eller delar av statlege verksemdar, på andre måtar enn før, og nærleik til brukarar er mindre relevant.

Regjeringa sin politikk for lokalisering av statlege arbeidsplassar skal medverke til breidde og omfang på tilbod av kompetansearbeidsplassar i arbeidsmarknader i alle delar av landet. Dette vil medverke til å gjere arbeidsmarknadene attraktive for personar med spesiell kompetanse og styrkje tilgangen på ulik kompetanse i ein regional arbeidsmarknad.

Eit godt og variert tilbod av arbeidsplassar i eit område gjev gode vilkår for næringsliv og busetjing. Storleiken av og tilgangen på differensiert kompetanse i arbeidsmarknaden lokalt og regionalt påverkar særleg næringslivet. Di meir spesialisert kompetanse ei verksemda treng, di viktigare blir storleiken og graden av differensiering i arbeidsmarknaden. Statlege arbeidsplassar krev oftast høgare utdanning og kan spele ei viktig rolle i arbeidsmarknader ved å utvide kompetansebasen. Statlege verksemdar og arbeidstakarar gjev òg andre positive effektar ved at etterspurnad etter offentlege og private tenester i regionen aukar.

Regjeringa stramma inn og tydeleggjorde «Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon» då dei ble

### Boks 3.15 Tilskotsordning for grøn skipsfart

I dag er det 102 fylkesvegferjesamband og 17 riksvegferjesamband. Dei næraste åra skal 60 fylkeskommunale ferjesamband (75 ferjer) og om lag ti riksvegferjesamband lysast ut på anbod. Ferjesambanda har vore og er viktige aktørar for innføring av ny miljøvenleg teknologi. For å fremje det grønne skiftet blei det etablert ei

ordning i 2016 retta mot aktørar i maritim næring, som reiarlag, verft og utstyrsleverandørar. Ordninga skal mellom anna medverke til innføring av låg- og nullutsleppsteknologi på ferjene og andre rutegåande samband i fylkeskommunar og kommunar.



Figur 3.8 Verdas første batteridrevne ferje er norsk og heiter Ampere. Ho går i trafikk mellom Lavik og Oppedal på E39 i Sogn og Fjordane.

Foto: Fjellstrand Verft

reviderte i 2014. Retningslinene skal medverke til at nye og omlokaliserte verksemder i hovudsak blir lokaliserte utanfor Oslo. Den nye hovudregelen ved oppretting av ny statleg verksemd er at minst tre alternative lokaliseringsstader bør vurderast. Det skal leggjast vekt på lokalisering i regionale senter. Ved omlokalisering eller strukturendring skal moglegheitene i eksisterande regionstruktur vurderast.

Regjeringa har lokalisert det nye Valdirektoratet til Tønsberg, Skatteklagenemnda til Stavanger, Regelrådet til Hønefoss, oppretta nye arbeidsplassar knytte til Forbrukarrådet i Tromsø og lagt Nasjonalt klageorgan for helsetenesta til Bergen. I tillegg har regjeringa vedteke å leggje det nye vegselskapet til Kristiansand-regionen og eit nytt Nasjonalt IT-senter for norske sjukehus til Bergen, og å opprette Sjukehusbygg HF med base i Trondheim. Det nye kompetansesenteret for løn og rekneskap i politiet blir lokalisert i Kristiansund.

Regjeringa legg med dette fram ein plan for lokalisering av statlege arbeidsplassar for Stortinget. Planen omfattar pågåande prosessar, som inneber at om lag 600 statlege arbeidsplassar anten blir flytta ut av Oslo eller blir oppretta i nye verksemder utanfor Oslo. Planen peiker òg på fleire konkrete oppgåver, funksjonar og delar av verksemder der ein i løpet av 2017 vurderer ny lokalisering. Endringane vil styrkje kompetansemiljøa i regionane. Viktige føresetnader for å kunne utlokalisere arbeidsplassar er at tenesta kan utførast like godt, og at ein har tilgang på relevant kompetanse lokalt eller regionalt. Lokaliseringa skal skje i samsvar med dei statlege planretningslinjene for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging. Planen er lagd ved denne meldinga.

#### 3.1.6 Infrastruktur og omstillingsevne

Noreg er eit land med lågt folketal fordelt på store areal. Landet er rikt på stadbundne naturressursar, som ofte må transporterast for vidare fored-



ling. Utvikling av god og stabil transport til marknadene i alle delar av landet er viktig for vareproduserande næringsliv, ikkje minst for å utnytte dei store marine ressursane langs kysten.

Regjeringa legg samfunnsøkonomisk lønsemnd til grunn for prioriteringar av den statlege infrastrukturen i kombinasjon med dei transportpolitiske måla. Det nye overordna målet peiker ut ei langsiktig retning for utviklinga av transport-systemet: «Et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet».<sup>10</sup> Regjeringa har lagt stor vekt på å utvikle gode samferdselsløysingar i budsjetta. Regjeringa vil vurdere prioriteringar knytte til det framtidige transportsystemet i arbeidet med ny Nasjonal transportplan (NTP) (2018–2029).

Fylkeskommunane har eit viktig ansvar for å medverke til ei samordna areal- og transportplanlegging gjennom den regionale planlegginga, i samarbeid med statlege verksemder og kommunane. Veginvesteringar og satsing på kollektivtrafikk kan medverke til meir velfungerande arbeidsmarknader ved å redusere pendleavstanden mellom senter/byar, og slik skape ein større arbeidsmarknad med rom for fleire koplingar mellom verksemder og arbeidstakarar. Større arbeidsmarknader gjev verksemdene betre høve til å skaffe relevant kompetanse og partnerar, og kan medverke til balansert vekst. Infrastrukturtiltak som utvidar storleiken på arbeidsmarknadene aukar sjansane for mobilitet og betre samsvar mellom tilbod og etterspurd kompetanse.

Fylkeskommunane har ansvar for kollektivtrafikk, og er i dag den største vegeigaren i landet. Det har dei vore sidan dei fekk overført ansvaret for fylkesvegane i 2010, som del av forvaltningsreforma. Ein grunn til dette var at regionalt ansvar for samferdsel ville gje større potensial for heilskaplege prioriteringar. Regjeringa har dei siste åra gjeve fylkeskommunane betre høve til å prioritere vedlikehald og utvikling av fylkesvegane, auka løyvingane til samferdselstiltak og opna for nye drifts- og gjennomføringsmodellar.

### 3.2 Regional leiarskap

I Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* peiker regjeringa på at det er tid for ei reform som gjev større og meir

funksjonelle regionar. Ein av bodskapane i meldinga er at statleg innsats i nokre sektorar i auka grad bør tilpassast regionale føresetnader og behov, for på denne måten å gje betre grunnlag for å nå nasjonale politiske mål. Større og meir funksjonelt avgrensa regionar vil ha betre føresetnader for å påverke utviklinga utover dei oppgåvene som folkevalde regionar sjølv har ansvaret for. Difor legg regjeringa vekt på at regionreforma skal resultere i om lag halvparten så mange einingar som i dag. Med større folkevalde regionar med meir funksjonelle grenser vil føresetnadene for samfunnsutviklarrolla styrkast. For at fylkeskommunane skal lukkast som regional utviklingsaktør, må dei òg lukkast med å

- gje strategisk retning til samfunnsutviklinga
- mobilisere private sektor, kulturliv og lokalsamfunn
- samordne og koordinere offentleg innsats og verkemiddelbruk<sup>11</sup>

I samarbeid med fylkeskommunane vil regjeringa vidareutvikle rolleforståinga og arbeidsdelinga mellom staten, fylkeskommunen og kommunen fram mot reforma. Som regional planstyresmakt og leiar av den regionale utviklingspartnerskapen skal fylkeskommunen ta ei leiarrolle, sørge for tilslutning og for at andre aktørar trekkjer saman i den retninga det blir semje om. Dette skjer mellom anna gjennom eit godt kunnskapsgrunnlag og gode regionale planprosessar med deltaking frå relevante kommunale, private og statlege aktørar. Det føreset gode analysar og prioriteringar, koordinering med andre forvaltningsnivå og stiller krav til medverknad frå statleg og kommunalt hald.

Regjeringa vil at fylkeskommunane tek i bruk alle tilgjengelege verkemiddel for å fremje berekraftige samfunn i eigen region. Døme på verkemiddel som kan nyttast i samfunnsutviklarrolla, er fylkeskommunen som innkjøpar, tilskotsforvaltar og kunnskapsformidlar. Som kjøpar kan fylkeskommunen styre til dømes kva for løysingar som skal nyttast, og på denne måten fremje produktutvikling. Som tilskotsforvaltar gjev fylkeskommunen oppdrag til Innovasjon Noreg eller tilskot til innovasjonsselskap, forskingsprosjekt eller kommunale næringsfond. Som kunnskapsformidlar er fylkeskommunen sentral for å skaffe fram og formidle kunnskap om utviklinga og moglegheitene i

<sup>10</sup> Retningslinje 2 for transportetatens og Avinors arbeid med grunnlaget for Nasjonal transportplan 2018–2029, datert 19.05.2015.

<sup>11</sup> Hofstad, H. mfl. 2015: Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging, NIBR-rapport 2015: 17.

eigen region. Dette er i tråd med regjeringa sin langtidsplan for forskning og høgare utdanning.

Departementet har etablert ein læringsarena for diskusjon og samhandling mellom regionane for å ruste fylkeskommunane betre til å ta rolla som regional samfunnsutviklar og oppdragsgjevar for verkemiddelapparatet, på tvers av sektorar. Ein slik arena vil òg gje departementet betre innsikt i dei utfordringane og moglegheitene regionane står overfor, og korleis statleg sektorinnsats kan gje betre rom for regional tilpassing.

### 3.2.1 Utvikling i partnerskap

Eit godt samspel mellom verksemder, universitet og høgskular, aktørane i arbeidslivet og offentleg sektor er avgjerande for å fremje omstillingsdyktige næringsmiljø. Gjennom regionale partnerskap drøftar fylkeskommunane utfordringar og moglegheiter med relevante aktørar i eige fylke for å samordne innsats. Noregs forskingsråd, Siva, Innovasjon Noreg, universitets- og høgskulesektoren, NAV, fylkesmennene og transportetatane er viktige medspelarar for å realisere regionale strategiar gjennom kvar sine verkemiddel.

Fylkeskommunane har lang tradisjon for å arbeide utviklingsretta gjennom partnerskap. Partnerskapa er samansette av representantar frå næringslivet, partane i arbeidslivet, utdannings- og kompetanseorganisasjonar, kommunane og staten. Fylkeskommunane skal medverke til gode analysar av utfordringar og moglegheiter, dei skal leie drøftinga av mål og strategiar, skape oppslutning om ei retning og få medlemmene til å medverke til å setje i verk strategiane. Ressursar frå alle delar av offentleg sektor skal inngå i arbeidet. Fylkeskommunane skal gå føre og få dei andre med seg, slik at partnerane arbeider saman og trekkjer i same retning.

Gjennom å inkludere nasjonale verkemiddel og satsingar i partnerskapsdialogen kan ein skape synergjar som styrkjer den regionale innsatsen. Dette gjer det mogleg å trekkje inn andre nasjonale verkemiddelaktørar som til dømes ENOVA. Vellukka regionale initiativ og satsingar kan òg løftast fram som innspel til ulike nasjonale politiske initiativ og satsingar.

Kryssande mål krev tydeleg veging av ulike omsyn for å få gode resultat, på tvers av sektorar. Fylkeskommunane skal utarbeide analysar og prioriteringar i tett samarbeid med den regionale partnerskapen. Dette krev felles forståing av kva roller og ansvar dei ulike partnerane har. Felles forståing av kva ein skal oppnå, korleis innsatsen

skal gjennomførast, og kva bidrag dei ulike partnerane skal gje, er avgjerande.

Gode læringsløyfer er viktig i oppfølgingsarbeidet. Det vil seie å ha systematiske diskusjonar kring avvik og grunnane til desse som utgangspunkt for felles læring. Denne typen læringsløyfe bør vere ein sentral del av dialogen med fylkeskommunen for deltakarane i partnerskapen. Regjeringa vil i samarbeid med fylkeskommunane vidareutvikle forståinga av roller og arbeidsdeling i grenseflatene mellom forvaltningsnivå.

God koordinering av statleg sektorpolitikk er viktig for å få god effekt av den samla offentlege innsatsen i ein region. Godt samarbeid mellom statlege sektorstyresmakter og fylkeskommunane er ein føresetnad for å få dette til. Behovet for samordning kryssar gjerne administrative grenser. Regional og kommunal planlegging er sentralt for å sjå statleg sektorpolitikk i samanheng med regional og lokal samfunnsutvikling, slik at ein kjem fram til løysingar som medverkar til miljømessig, økonomisk og sosial berekraft.

### 3.2.2 Behov for gode analysar og prioriteringar

Ulike stader har ulike vilkår for næringsutvikling, avhengig av eigenskapar ved verksemdene, eigenskapar ved forskinga og korleis offentlege styresmakter prioriterer fellesressursar.

Den offentlege innsatsen for næringsutvikling må ta omsyn til kva føresetnader som finst lokalt og regionalt og kva for samfunnsutvikling som er ynskjeleg. Dette er føresetnader som krev kunnskap om utviklinga i dei ulike bu- og arbeidsmarknadsregionane og om utviklingstrekk og potensial i sentrale næringar. Slik detaljkunnskap er ikkje synleg i statistikk på makronivå.

Fleire teoretiske tilnærmingar til territorial økonomisk utvikling syner at omgjevnadene til næringslivet er avgjerande for evna til omstilling, og at offentleg politikk bør rettast inn mot å styrkje desse omgjevnadene.<sup>12</sup> Felles for dei ulike tilnærmingane er at dei legg til grunn at samspelet mellom verksemder, forskning og offentlege styresmakter er avgjerande for omstillingsevna. Alle legg vekt på korleis staden og ressurstilgangen er

<sup>12</sup> Sjå til dømes Porter, M.E. 1990: *The Competitive Advantage of Nations*, New York Free Press; Florida, R. 2004: *Rise of the Creative Class*, Basic Books; Reve, T. og Sasson, A. 2012: *Et kunnskapsbasert Norge*, Universitetsforlaget; NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*; og Jakobsen E. mfl. 2015: *Faglige begrunnelser for næringsrettede virkemidler i distriktene*.

### Boks 3.16 Smart spesialisering i Nordland

Nordland fylkeskommune deltek i EUs plattform for Smart spesialisering.<sup>1</sup> I 2014 vedtok fylkestinget i Nordland «Et nyskapende Nordland – innovasjonsstrategi for Nordland 2014–2020». Strategien blei utvikla basert på metodikken i smart spesialisering. Nordlands sterke sider og utviklingsområde blei analyserte, og næringslivet gav innspel på barrierar og moglegheiter. Utkast til strategi var grunnlag for fagfelle vurdering i Smart spesialisering-plattformen. Etter faglege drøftingar i fylkesadministrasjonen, Innovasjon Noreg og andre aktørar i den regionale partnerskapen blei strategien vedteken.

Nordland er ein sterk eksportregion og har sterke næringar innanfor kraftforedlende industri, sjømat og opplevingsbasert reiseliv. Dette er råvare- og naturbaserte næringar som står overfor gradvis effektivisering.

Paradokset i Nordland er at verdiskapinga aukar medan sysselsetjinga går ned. I oppfølginga av strategien blir det difor arbeidd med å utvikle verdikjedene. Det handlar dels om å styrkje eksisterande næringsliv, men i endå større grad om å skape nye moglegheiter basert på fortrinn i regionen. Algeproduksjon og bruk av spillvarme frå industri til havbruksnæringa er eksempel på innovasjonsprosjekt på tvers av bransjar.

Ei utfordring for industrien i Nordland er mangelen på relevante forskingsmiljø. Innovasjonsprosessane er i stor grad erfaringsbaserte. For å styrkje industrien blir det difor bygd opp teknologiforskingmiljø i regionen, mellom anna gjennom etablering av SINTEF Helgeland AS.

I Nordland blir regionsatsinga frå 2017 spissa til å mobilisere til forskning i industrien på Helgeland. Tilgang på relevant kompetanse er ei utfordring. Difor er rekruttering av arbeidskraft og utvikling av meir relevante utdanningstilbod viktig for å stimulere til sirkulær økonomi og grønt skifte. Nordland fylkeskommune medverkar med kompetanse- og finansiering i fleire av utviklingsprosjekta. I fleire prosjekt er og plan- og arealforvaltning ei utfordring. Planavdelinga i Nordland fylkeskommune medverkar med kompetanse til kommunane og utbyggjarar for at planprosessane skal bli meir effektive. No etablerer Smart spesialisering-plattformen tematiske innsatsområde.

<sup>1</sup> EUs plattform for Smart spesialisering.

Kjelde: Nordland fylkeskommune

avgjerande for utviklinga av verksemdar og bransjar.

Omgjevnadene har ein tendens til å påverke kvarandre. I seinare tid har omgrepet nærstående mangfald fått auka merksemd i forskinga kring regional innovasjon.<sup>13</sup> Nærstående mangfald er eit omgrep som freistar å skildre kva for næringsstrukturar som gjev gode og mindre gode vilkår for læring og utveksling mellom verksemdar. Ein tese er at høg grad av nærstående mangfald gjev høve til nye kombinasjonar av eksisterande kunnskap i regionen. Når ein legg til grunn at slektskap mellom næringar gjev høve til alternativ bruk av kunnskap og kompetanse, kan vi, dersom næringane ikkje følgjer dei same konjunkturane, slutte at omgrepet er relevant for å vurdere regional omstillingsevne.

<sup>13</sup> Fitjar, R.D. mfl. 2016: Politikk for innovative regioner, Cap-pelen Damm.

Smart spesialisering er EUs metode for regionale vekststrategiar, som Europakommisjonen legg til grunn for strukturfondsprogramma.<sup>14</sup> Smart spesialisering føreset samanlikning med andre regionar, nasjonalt eller i andre land. Slik ynskjer EU at regionane skal lære av kvarandre. Metoden skal gje grunnlag for prioritering av of-fentleg innsats. Tanken er mellom anna å identifisere nye moglegheiter til næringsverksemd på område som har slektskap med eksisterande fortrinn i regionen. Ved å kople saman sterke miljø kan ein leggje til rette for framvekst av nye forretningsområde. Smart spesialisering handlar difor mest om differensiering eller det å få fleire bein å stå på.

<sup>14</sup> EU-forordning nr. 1303/2013, felles regelverk for EUs regionalutviklingsfond, sosialfondet, samhörighetsfondet, bygdeutviklingsfondet og maritim- og fiskerifondet, Official Journal of the European Union, 20.12.2013.

Fleire fylkeskommunar tek no i bruk dette rammeverket og tilpassar det til ein norsk samanheng. Metoden kan tilby nyttige verktøy for å få til ein tverrgående og målretta politikk for regional utvikling og vekstkraft. Metoden gjev gode moglegheiter til koordinering mellom regionale sektorvise planar og strategiar. Departementet meiner fylkeskommunane bør ta i bruk Smart spesialisering for å vidareutvikle analysar og prioriteringar for næringsutvikling i tråd med føresetnadene i eigen region. Departementet vil utvikle ein rettleiar for smart spesialisering i samarbeid med fylkeskommunane. Gode analysar og prosessar gjev òg høve til at statlege og kommunale aktørar kan

ha eit meir aktivt forhold til den kunnskapen og dei prioriteringane som er felte ned i regionale strategiar og planar.

### 3.2.3 Samarbeid mellom fylkeskommunane og staten i nord

Regjeringa har eit mål om å utvikle Nord-Noreg til ein av landets mest skapande og berekraftige regionar.<sup>15</sup> For å nå dette målet må offentleg innsats dra i same retning. OECD har mellom anna peikt på at forvaltningsaktørar på nasjonalt og regionalt

<sup>15</sup> Sundvolden-plattformen, 7. oktober 2013.

## Boks 3.17 Nordområdepolitikken til regjeringa



Figur 3.9 Våren 2017 vil regjeringa leggje fram ein nordområdestrategi, der det mellom anna blir lagt vekt på havet som ein viktig ressurs i nord.

Foto: Benedicte Akre

Nordområda representerer store moglegheiter for framtidig verdiskaping. Land frå heile verda rettar no merksemd mot moglegheitene som blir opna av nye sjøveggar og store naturressursar både i og under havet og på land. Noreg har med den nordlegaste landsdelen sin ein framskoten posisjon på denne arenaen. Den norske delen av nordområda har relativt sett stor busetnad, og infrastruktur, erfaring og kompetanse hjå befolkninga, forskings- og næringsaktørar representerer komparative føremoner.

Nordområdepolitikken er eit samspel mellom utanriks- og innanrikspolitikk. I rapporten *Nordkloden* frå 2014 presenterer regjeringa fem prioriterte målområde for å nå måla:

- internasjonalt samarbeid og auka samhandling over grenser i nord
- ei offensiv næringssatsing
- ei brei kunnskapssatsing i nord
- vidareutvikling av infrastruktur
- styrkt miljøvern, tryggleik og beredskap

Regjeringa vil føre desse prioriteringane vidare i nordområdestrategien som blir lagd fram våren 2017. I tillegg vil det bli auka vektlegging av havet som ein viktig ressurs i nord. Berekraft og grønn omstilling vil bli eit gjennomgåande perspektiv i strategien, og medverknad frå landsdelen vil bli løfta fram.

### Boks 3.18 Grenseoverskridande reiselivskonsept i nord

Reiselivsnæringa er eit døme på kor viktig det er med grenseoverskridande perspektiv i nord. Dette er ei av dei raskast veksande næringane globalt, og det er venta ein årleg vekst på 2,3 prosent i internasjonale turistar til Europa fram mot 2030.<sup>1</sup> Visit Arctic Europe tek utgangspunkt i felles føremoner og verdiar i dei nordlegaste regionane i Noreg, Sverige og Finland. Prosjektet skal utvikle nye og innovative grenseoverskridande reiselivskonsept for distribusjon i utvalde marknader og til utvalde målgrupper. Målet er å ta større delar av ein aukande global marknad. Deltakarane er eksportmodne verksemder i Nord-Noreg og svensk og finsk Lappland som ynskjer å skape nye samarbeidskonstellasjonar og produktkombinasjonar retta mot ein internasjonal marknad. Partnerane i dette prosjektet er NordNorsk Reiseliv, Swedish Lapland Visitors Board og Lapland Tourist Board Assosiation. Planen er å ta ein større del av marknaden gjennom samarbeid, i staden for å bruke krefter på å konkurrere mot kvarandre.



Figur 3.10 Nordlysturisme er i vekst.

Foto: Innovasjon Noreg

<sup>1</sup> World Tourism Organization (UNWTO) 2016: UNWTO Annual report 2015.

nivå må sjå sine eigne strategiar og mål i samanheng for å få ein samkøyrd politikk.

Regjeringa har ei brei og heilskapleg tilnærming til nordområdepolitikken. Regjeringa legg vidare til rette for ein nordområdepolitikk som i større grad blir bygd nedanfrå. Fylkeskommunane og Sametinget sit nærare verksemder, institusjonar og folk i regionen og har god kunnskap om utviklinga i eigen landsdel.

For å styrkje kontakten mellom stat og region har regjeringa teke initiativ til eit regionalt nordområdeforum med fylkeskommunane i Nordland, Troms og Finnmark og Sametinget. Føremålet med forumet er å betre dialogen og forståinga mellom nasjonalt og regionalt nivå om problemstillingar som er særleg relevante for utviklinga i nord, og å tydeleggjere ansvarsfordelinga mellom aktørane. Dette er naudsynt for å kunne betre samordninga mellom nordområdepolitikken og annan nasjonal og regional innsats i Nord-Noreg.

Forumet blir leidd av Utanriksdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Andre departement og nasjonale og regionale aktørar vil bli involverte seinare. Regjeringa ynskjer òg at fylkeskommunane og Sametinget som viktige utøvarar av nordområdepolitikk får sterkare eigarskap til nordområdepolitikken. Regjeringa vil

i samråd med fylka og Sametinget vurdere ulike tilnærmingar til samarbeid og arbeidsdeling mellom nasjonalt og regionalt nivå i nordområdepolitikken, avhengig av tema. Bruk av avtalebaserte modellar vil bli vurdert.

Våren 2017 legg regjeringa fram ein ny nordområdestrategi som vidarefører hovudlinjene i nordområdepolitikken. Arbeidet med strategien har danna ramma for dei første møta i regionalt nordområdeforum, der innspel og diskusjonar gjev viktige bidrag til innhaldet i strategien. Slik legg regjeringa til rette for auka deltaking frå regionalt nivå. Andre relevante aktørar frå akademien, næringsliv og organisasjonar i landsdelen har òg fått høve til å påverke arbeidet ved å kome med synspunkt og innspel.

Regionalt folkevalt nivå har ei aktiv rolle i internasjonalt samarbeid med andre regionar. Dette er ein viktig og integrert del av eige regionalt utviklingsarbeid (til dømes barentssamarbeidet, nordisk arktisk samarbeid, austersjøsambeidet og europapolitisk samarbeid gjennom EU-program som Interreg). Her har fylka i nord tilgang på både kompetanse, erfaringar, økonomiske verkemiddel og viktige politiske nettverk. Gjennom desse samarbeida kan regionane også påverke politikktutviklinga, til dømes EUs arktiske politikk,

og slik hjelpe til med å byggje internasjonal nord-områdepolitikk nedanfrå.

### 3.2.4 Aktiv bruk av nordisk og europeisk samarbeid

Tilgang til marknader og samarbeid over landegrensene er viktig for at verksemdar skal kunne styrkje omstillingsevna. Det er ikkje alltid dei mest relevante samarbeidspartnarane finst i dei nære omgjevnadene. Dei kan like gjerne vere i ein annan region i Noreg, Norden eller Europa. Verdikjedene kryssar gjerne landegrensar, og store delar av norsk næringsliv er avhengig av eksport. Auka digitalisering og betre transportløyseringar gjer at avstand i seg sjølv ikkje treng å vere til hinder for samarbeid.

Deltaking i den indre marknaden er eit hovudverkemiddel i norsk næringspolitikk. EØS-avtalen gjer Noreg til del av den indre marknaden på lik linje med dei 30 andre EØS-statane. I den indre

marknaden gjeld fri rørsle av personar, varer, tenester og kapital. I tillegg sikrar EØS-avtalen like konkurransevilkår for verksemdene. Dette utvidar heimemarknaden til norske verksemdar frå ei befolkning på om lag 5 millionar til om lag 500 millionar. På same tid gjer avtalen det mogleg for verksemdar å rekruttere og finne den ynskjelege kompetansen i heile EØS.

Som del av EØS-samarbeidet deltek Noreg i EUs program for forskning og innovasjon, Horisont 2020. Offentleg verksemd, forskingsinstitusjonar og næringsliv har òg i høg grad delteke i prosjektsamarbeid med mottakarar av EØS-midlar. Horisont 2020 legg i større grad enn tidlegare ramme-program for forskning vekt på innovasjons- og utviklingsprosjekt. I denne programperioden har EU-kommisjonen, medlemslanda og Noreg lagt vekt på å auke deltakinga frå private verksemdar i einskilde prosjekt. Innovasjon, nyskaping og teknologisk utvikling er særleg høgt prioriterte. Dette kan vere utfordrande for universitets- og

#### Boks 3.19 Interreg gjev resultat

Interreg-programma er delte inn i tre typar: grenseregionale, som handlar om samarbeid på tvers av nasjonale grensar; transnasjonale, som handlar om samarbeid i større europeiske område om tema som miljø- og klimautfordringar knytte til flaum og tørke, utvikling av berekraftige transport- og kommunikasjonskorridorar, utvikling av internasjonale instrument knytte til innovasjon, forskning og utvikling osv.; og interregionale, som handlar om læring, analysar og erfaringsoverføring mellom regionar i heile Europa.

Programma inneheld ei rekkje interessante døme. Samarbeid for handtering av tryggleiks-, krise- og redningstenester mellom Trøndelag og Jämtland fører vidare eit vellukka forsøksprosjekt som blei gjennomført i førre programperiode og eit prosjekt som utvikla felles digitale kart for redningstenester mellom miljøstyresmaktene i Jämtland og Trøndelag. I det nye prosjektet er omfanget utvida til å gjelde all krisehandtering frå større skogbrannar, større ulukker og mogleg terrorverksemd. Prosjektet skal etablere nye og effektive rutinar for felles opplæring og felles øvingar og involverer eit breitt partnerskap med kommunar, energiselskap, FoU og naudetatar i regionen. Samarbeidet gjev auka tryggleik for innbyggjarane i området.

Food Port-prosjektet er eit døme på korleis samarbeid mellom land kan gje store gevinstar

for samfunnet. Gjennom utvikling av forslag til nye løyseringar for transportsystem til sjøs for matprodukt har prosjektet synleggjort moglegheiter for nye ruter. Det langsiktige målet er at sjøtransport erstattar landtransport. Det vil på sikt medverke til at vegbelastninga og forureininga går ned. Prosjektet samla aktørar innan matvareproduksjon, infrastruktur og logistikk. På norsk side deltok Kristiansund og Nordmøre Havn IKS som partnarar. Prosjektet har så langt gjeve grunnlag for investeringar på 450 millionar kroner i Hitra Kysthavn og Hitra Industripark, og det er tilsett 40 personar. Investeringane gjeld mellom anna kaianlegg tilliggende med kjøle- og fryselager. Når heile første byggetrinn i Hitra Industripark er ferdig, vil området sysselsetje 800 personar og ha gjennomført investeringar for meir enn to milliardar kroner. Dette omfattar mellom anna to lakseslakteri som skal etablerast av Marine Harvest og Lerøy Midnor, og to emballasjefabrikkar med venta driftsstart i 2018. I 2015 blei det eksportert varer for meir enn 14,3 milliardar kroner frå Hitra/Frøya og frakta 250 000 tonn varer. Delar av tonnasjen vil bli flytta frå landtransport til sjøtransport. Det kortsiktige målet til Hitra Kysthavn er å overføre mest mogleg gods frå land til sjø

Arealplanlegging av området står omtala i boks 3.20.

høgskulemiljøa utan godt samarbeid med næringsmiljø. Her spelar mobiliseringsarbeidet til Forskningsrådet ei viktig rolle. Også regionale forskingsfond skal mobilisere og kvalifisere til deltaking i europeisk forskingssamarbeid.

Prioriteringane i fylkeskommunane bør liggje til grunn for dette mobiliseringsarbeidet. Samstundes er det viktig for private verksemder å kjenne til at det krevst langsiktig arbeid for å oppnå resultat av internasjonalt samarbeid, og at investeringar i både infrastruktur og nye arbeidsplassar kan ta tid.

For fylkeskommunane, forskingsmiljø og andre utviklingsaktørar er samarbeid med internasjonale aktørar viktig for å styrkje omstillingsevna, både innan privat og i offentleg sektor. Regionalt samarbeid over landegrensar gjev auka tilgang på kompetanse og ressursar, som medverkar til å løyse felles samfunnsutfordringar. Samarbeidet kan ha verdi på ulike felt, som transport, miljø, forskningssamarbeid, sivilsamfunn og næringsutvikling.

Internasjonalisering kan vere viktig for å få naudsynt kompetanse. Senter for internasjonalisering av utdanninga (SIU) har verkemiddel for alle aktørar med kompetanse eller utdanningsbehov, mellom anna verksemder, frivillige organisasjonar og forskingsinstitutt. I tillegg til å organisere utveksling av tilsette og studentar/elever/lærlingar gjev dei støtte til samarbeid for fagleg utvikling og innovasjon.

I tillegg deltek Noreg i programperioden 2014–2020 med nasjonale midlar i 12 av EUs program for territorialt samarbeid (Interreg).<sup>16</sup> Den norske innsatsen innanfor programma er særleg konsentrert om område som forskning, teknisk utvikling og innovasjon, auka konkurransekraft for små og mellomstore verksemder, miljøorienterte satsingsområde og berekraftig transport. Desse programma er ikkje del av EØS-samarbeidet.

Regjeringa legg vekt på at deltaking i Interreg-programma skal støtte opp under omstillingsevna i privat og offentleg sektor. Konkret kan dette handle om samarbeid om felles løysingar og standardar for offentleg og privat infrastruktur, eller gjennom samarbeid om å kople saman verdikjeder i dei deltakande landa for å dra nytte av komplementære næringsstrukturar og marknadsmoglegheiter.

Interregprogramma medverkar til å trygge jobbar, etablere verksemder og gjer at verksemder tek i bruk ny teknologi/nye strategiar.<sup>17</sup> Fyl-

keskommunane og andre involverte aktørar får auka kompetanse og utviklar nye tenestetilbod og kunnskap som dannar bakgrunn for politiske vegval.<sup>18</sup> Det internasjonale samarbeidet til fylkeskommunane er difor ein viktig del av rolla deira som regional utviklingsaktør.

Deltaking i program som Horisont 2020 og Interreg gjev tilgang på kunnskap, erfaringar og støtte til konkrete prosjekt på prioriterte område. Dei gjer det mogleg for private og offentlege verksemder å finne partnarar og få tilgang på medfinansiering av innovasjon, forskning og anna utviklingsarbeid. Gjennom styringsorgana til programma kjem norske aktørar i nær kontakt med representantar for medlemslanda og med EU-kommisjonen. Dette gjev tilgang til informasjon – ofte på eit tidleg stadium – og høve til å fremje synspunkt i drøfting av saker som er viktige for regional utvikling.

I tillegg har fylkeskommunane ei viktig rolle som deleigar av og oppdragsgjevarar for Innovasjon Noreg. Innovasjon Noreg har nærvær ved 36 utekontor i 28 land. Ein viktig del av verksemda til Innovasjon Noreg er å stimulere norske verksemder til auka internasjonalisering, og dette er også viktig for arbeidet ved distriktskontora til Innovasjon Noreg.

Alle nettverks- og klyngjeprosjekt skal byggje på eit internasjonalt marknadsperspektiv. Som regionale oppdragsgjevarar til Innovasjon Noreg kan fylkeskommunane styrkje oppdraga sine ved eksplisitt å inkludere internasjonale marknadsperspektiv.

Nordisk Ministerråd er ein arena for å drøfte politiske og faglege utviklingstrekk mellom dei nordiske landa. For perioden 2017–2020 vil det regionalpolitiske samarbeidet i nordisk regi prioritere tre temaer: Berekraftig landsbygdsutvikling, Innovative og resiliente regionar og Berekraftige stader og byutvikling.<sup>19</sup> Desse innsatsområdene samsvarer godt med norske nasjonale regionalpolitiske prioriteringar. Innan alle temaa vil samarbeidet ta opp arktiske problemstillingar.

<sup>17</sup> European Commission 2015: Final report. Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund (CF) – Work Package Zero: Data collection and quality assessment, 2013CE16BAT060.

<sup>18</sup> Leknes, E. mfl. 2011: Interregs betydning for norsk regionalt utviklingsarbeid, IRIS-rapport 2011/067.

<sup>19</sup> Resiliens handlar om evna til å absorbere ytre påverknadar, snu negativ utvikling, og til å være førebudd for framtidige større endringar. (omsett frå OECD Resilient cities preliminary report, 21. Juni 2016)

<sup>16</sup> Ni har nasjonal finansiering i 2017.

### 3.3 Næringsvenlege kommunar

Kommunane er det næraste forvaltningsnivået for innbyggjarar og næringsliv. Kommunane har nærleik til innbyggjarane og næringslivet, og det gjev gode føresetnader for å vere ein pådrivar for lokal samfunnsutvikling og næringsutvikling. Når næringsverksemd legg ned og arbeidsløysa brått stig, er kommunen den sentrale aktøren. Tilgang på areal, tenestetilbod og lokal infrastruktur er døme på korleis kommunane påverkar vilkåra for næringslivet og gjer det attraktivt for næringslivet å lokalisere verksemd i kommunen.

Kommunane har eit generelt ansvar for samfunnsutviklinga, og dei har stor fridom til å utforme den lokale politikken på dette området. Det er i stor grad opp til kvar einskild kommune å prioritere arbeid med samfunnsutvikling ut frå lokale utfordringar og mål. Dette er difor ei oppgåve dei må ta framfor å få.

Regjeringa vil styrkje den rolla kommunane har som samfunns- og næringsutviklar. Det viktigaste arbeidet blir lagt gjennom kommunereforma. Større kommunar kan auke kapasiteten og kompetansen sin på samfunns- og næringsutvikling, noko som kan gje betre resultat av arbeidet kommunane gjer. Ei evaluering av tidlegare kommunesamanslutningar viser nettopp at det særleg har rusta kommunane til å møte utfordringar knytte til samfunns- og næringsutvikling.<sup>20</sup> Med større kommunar vil ein òg få større variasjon og breidd av verksemd og næringsliv.

Når kommunane får betre kapasitet og kompetanse, vil dei i større grad kunne leggje tilhøva til rette for lokale verksemd og medverke til at kommunen blir ein meir attraktiv og sterkare samarbeidspartnar. Større kommunar vil kunne ha betre kapasitet til å vere ein aktiv medspelar for fylkeskommunen.

I tillegg til kommunereforma legg regjeringa vekt på å gje kommunane meir føreseielege rammer for avgjerder om arealbruk, mellom anna gjennom statlege planretningslinjer der dette trengst. Staten må òg vere ein tydeleg og føreseieleg samarbeidspartnar i dei einskilde planprosene. Regjeringa legg vekt på at byar og omlanda deira har felles kunnskap og gode rammer for å samarbeide om å utnytte potensialet for vekst i eigen region. I kommunar med meir akutte omstillingsbehov legg regjeringa vekt på samordna innsats mellom ulike aktørar og forvaltningsnivå.

<sup>20</sup> Brandtzæg, B.A. 2009: Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008 – Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund, TF-rapport nr. 258.

#### 3.3.1 Næringsareal og omstillingsevne

Regjeringa vil gje gode rammevilkår for næringsverksemd. Langsiktige og oppdaterte arealplanar er viktig for eksisterande verksemd og for å tiltrekkje seg ny verksemd. Næringslivet treng langsiktige rammer for investeringar og må planleggje drift og utvidingar for lang tid framover. Arealplanlegginga må reflektere behova til verksemdene og marknadsutsiktene på staden.

Kommunane er den primære styresmakta for arealplanlegginga. Dei vedtek juridisk bindande arealplanar innanfor rammene av nasjonal og regional politikk. Avsetjinga av areal til næringsføremål bør reflektere dei langsiktige måla kommunen har for eiga utvikling.

Regionale eller interkommunale arealplanar er viktige for å sjå større område i samanheng og få avklart spørsmål som går på tvers av kommunegrensar. Døme på dette kan vere avklaring av senterstruktur, regionale næringsområde, utbygging i fjellområde eller opning av areal for akvakultur i sjø.

For næringslivet er det viktig at kommunane har oppdaterte arealplanar som sikrar tilgangen på areal til ulike næringsføremål, og som gjev grunnlag for rask handsaming av byggesøknader og private reguleringsforslag. Rammene for arealbruk skal vere føreseielege. Gjennom planprosene må kommunane avklare tilhøvet mellom ulike nærings- og brukarinteresser og andre omsyn og leggje langsiktige og føreseielege rammer for arealbruken. Innanfor rammene av ein føreseieleg areal- og næringspolitikk bør næringslivet gjevast tilstrekkeleg fleksibilitet til å handtere omstilling og andre endringar. For at kommunane og fylkeskommunane skal kunne planleggje effektivt, treng dei tydelege rammer frå staten. Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging og statlege planretningslinjer er med på å tydeleggjere desse rammene. Gode planprossar der statlege, regionale og lokale aktørar deltek aktivt, er eit viktig grunnlag for føreseielege planar. Plansystemet er nærare omtalt i kapittel 7.

#### 3.3.2 Betre rettleiing om planlegging i kystnære sjøområde

Føresetnadene for planlegging i sjø er i rask endring. Ny kunnskap om livet i havet, om sjøbotnen, om straum- og vindforhold og om spreining av sjukdomar gjer at planlegginga kan gje betre avklarings enn for berre nokre få år sidan. Samstundes er havnæringsane i rask teknologisk utvikling, slik at behova for planlegging òg endrar seg raskt. Dette



gjeld særleg akvakulturnæringa, som etterspør raskare planavklaringar for å kunne nå måla for vekst.

Presset på dei kystnære sjøareala har auka dei seinare åra. Dette inneber òg at behovet for planavklaringar og samordning mellom styresmakter og lovverk aukar. Areala i kystnære sjøområde har verdi for mange interesser og aktørar. Næringsliv, transport, forsvar, rekreasjon, friluftsliv og omsyn til naturmiljø, landskap og kulturminne er alle viktige føremål, og dei kjem til tider i konflikt med kvarandre. Avveging mellom dei ulike interessene kan vere utfordrande. I Noreg har det vore lite tradisjon for planlegging etter plan- og bygningslova i kystsona. Sektorlovene har ein sterk posisjon i reguleringa av ressursutnytting og vern. I sum gjev dette lite føreseielege rammer for næringsliv og andre interesser, mellom anna fordi verknedene av vedtekte planar blir uklare.

Eit nytt system for kapasitetsjusteringar i lakse- og aureoppdrett med inndeling av kysten i produksjonsområde som nyleg har vore på høyring, kan raskt gjere kommuneplanane utdaterte og skape behov for raskare revisjonar. Samstundes må planlegging i sjø ta omsyn til anna eksisterande og ny verksemd. Mellom anna er skipstrafikken og farleistrukturen langs kysten viktige både for næringslivet og for forvaltning og bruk

av areala. Arealbehovet til skipsfarten og hamnene er difor eit viktig omsyn i den heilskaplege planlegginga av dei kystnære sjøområda. Det er sett ned eit lovutval som skal gå gjennom hamne- og farvasslova, noko som mellom anna vil omfatte reglane i lova for bruk av farvatn og hamn. Utvalet skal levere rapporten sin i desember 2017.

Fylkeskommunane er regional planstyresmakt med ansvar for regional næringsutvikling. Dei har ansvaret for planretteiing til kommunane og skal mellom anna medverke til at havbruksinteresser blir sikra i kommunal arealplanlegging. Det er òg fylkeskommunane som gjev løyve til akvakultur (lokalitetsavklaring). Samstundes er næringsinteressene og naturressursane i kystsona uavhengige av kommunale grenser. Regjeringa forventar difor at fylkeskommunane tek ei aktiv rolle i planlegging av kystsona, anten gjennom regional planlegging eller ved å støtte kommunane i interkommunale eller kommunale planprosessar.

Regjeringa forventar at både fylkeskommunane og kommunane medverkar til at planlegging av kystsona blir sett i eit regionalt perspektiv, og at dei samarbeider med næringslivet og statlege styresmakter om å finne berekraftige løysingar for næringsutvikling. Dette inneber å sikre tilstrekkeleg areal til fiskeri- og havbruksnæringane samstundes som ein sikrar natur- og miljøomsyn, transportbehov, friluftsliv og andre samfunnsinteresser. I sjøsamiske område skal dei samiske interessene òg takast omsyn til og involverast i planprosessane. Eit regionalt perspektiv på kystsonoplanlegginga vil innebære at til dømes areal til akvakulturnæringa ikkje kan fordelast likt mellom kommunane, men må vurderast ut frå kva område som totalt sett er best eigna. Dette vil mellom anna vere naudsynt for å sikre ei berekraftig forvaltning av villaks og anna naturmangfald.

Det er behov for auka kompetanse om planlegging i sjøområda, både i kommunane og i fylkeskommunane. Departementet arbeider med ein rettleiar om planlegging etter plan- og bygningslova i sjøområda, som skal medverke til å heve kvaliteten i kystsonoplanlegginga. Parallelt blir det arbeidd med eit rundskriv for å klargjere lovgrunnlaget som gjeld for planlegging og forvaltning av kystsona og bruk av føresegner i kommuneplanen.

Regjeringa ynskjer å leggje til rette for betre og raskare planavklaringar i sjø. Departementet tek sikte på å utarbeide statlege planretningslinjer for kystnære sjøområde. Statlege planretningslinjer vil kunne gje signal om samordning og avveging mellom ulike interesser i kystsona gjennom regional, interkommunal og kommunal planleg-

### **Boks 3.20 Hitra Kysthavn og Industripark**

Hitra Kysthavn og Hitra Industripark ligg på Jøsnoya ved skipsleia mellom Trondheim og Kristiansund og skal utviklast til eit trafikk- og logistikknutepunkt på til saman 1000 dekar. Hitra kommune har som næringsutviklar og planstyresmakt lagt til rette for vekst i næringslivet, nye arbeidsplassar og sikrere og meir miljøvenleg godstransport. Hitra kommune kjøpte Jøsnoya i 2009 og har sjølv stått for utvikling og planlegging av området. Området blei lagt inn i arealdelen av kommuneplanen i 2010, og reguleringsplan for området blei vedteken i 2011. Reguleringsplanen blei utarbeidd og ferdig handsama på ni månader. Rådmann Laila Eide Hjertø forklarar: «Tydelege mål for planarbeidet og tidleg dialog med statlege og regionale styresmakter medverka til ein effektiv planprosess.» Næringsverksemd i Hitra Kysthavn og Hitra Industripark er omtala i boks 3.19.

ging. Retningslinjene vil mellom anna bli sett i lys av arbeidet med rundskriv og rettleiar.

### 3.3.3 Samarbeid mellom kommunar om næringsutvikling

I rolla som samfunnsutviklar og næringsutviklar har kommunane eit aukande behov for å sjå ut- over eigne grenser. By- og omlandskommunar har ei særleg viktig oppgåve, saman med fylkeskommunane, i å vidareutvikle og styrkje samspelet på tvers av grenser, slik at potensial for vekst og økonomisk utvikling i byregionane blir nytta. Byane og omlanda deira bør samarbeide for å utnytte potensialet for vekst i eigen region. I fleire regionar er mangelen på slikt samarbeid til hinder for verdiskaping og vekst.<sup>21</sup>

Kommune- og regionreforma kan medverke til betre samordna areal-, transport- og bustadplanlegging. Sjølv med større kommunar og færre regionar vil det likevel vere trong for samarbeid, mellom anna fordi dei funksjonelle bu- og arbeids-

marknadsregionane framleis vil krysse administrative grenser.

Det er stor variasjon når det gjeld utfordringar og moglegheiter for økonomisk vekst. Dette er blitt stadfesta gjennom Utviklingsprogrammet for byregioner (Byregionprogrammet), der kommunar har gått saman for å sjå regionen som eit samanhengande funksjonelt område. Byregionane tek utgangspunkt i sine særeigne utfordringar og prioriterer såleis ulike samfunnsområde og løysingar som kan medverke til å auke verdiskapinga i kvart område. Samstundes kjem det fram eit mønster der det er variasjon i kva type utfordringar høvesvis store og små byregionar er prega av. I mindre byregionar legg kommunane vekt på utfordringar som påverkar tilgang på arbeidsplassar i privat sektor, tilgang på kompetanse og arbeidskraft, ofte kombinert med utfordringar knytte til aldring og flytting. I større byregionar heng utfordringane ofte saman med ei veksande befolkning som har konsekvensar for arealbruken. Løysingane dei ser, heng oftare saman med arealplanlegging, senterstruktur og utbyggingsmønster.

Byregionprogrammet har verdi på fleire plan. Kommunane får styrkt høvet til å gje retning til samfunnsutviklinga gjennom å mobilisere privat

<sup>21</sup> Skogstrøm, J.F. mfl. 2015: Samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst. Menon 3/2015.

#### Boks 3.21 Byregionprogrammet

Utviklingsprogrammet for byregionar (Byregionprogrammet) skal medverke til å styrkje vekstkrafta i byregionane som er med i programmet, og til auka kunnskap om samspelet mellom by og omland. Gjennom programmet gjev Kommunal- og moderniseringsdepartementet støtte til å skaffe fram kunnskap om kva utfordringar og potensial regionane har, og til å utvikle eit samarbeid om vekstfremjande strategiar og tiltak. Utgangspunktet for byregionprogrammet er at byregionane har ulike utfordringar, og at tiltak difor må tilpassast til den ein-skilde regionen.

Programmet omfattar 37 byregionar i 220 kommunar. Byregionane i programmet har hatt svakare vekst i sysselsetjing og folketal enn gjennomsnittet for landet. Særleg folketalsveksten har vore lågare. Programmet omfattar dermed dei byregionane som kan dra ekstra nytte av stimuleringsmidlar for vekstfremjande samarbeid.

Alle byregionane legg vekt på overordna regionaløkonomiske utfordringar og moglegheiter

knytte til sysselsetjing/arbeidsplassar og verdiskaping/produktivitet i privat sektor. Prosjekta legg hovudvekt på å utvikle den mjuke infrastrukturen i byregionen og evna til økonomisk vekst på lang sikt. Strategiar er retta mot utfordringar som den ein-skilde byregionen meiner er til hinder for ei positiv utvikling på kort og lang sikt. Tiltaka er retta mot ulike sider ved næringsutviklinga, ofte knytte til behovet for systematisk kontakt med og mellom dei aktørane som kan medverke til positiv utvikling. Døme på tiltak er regionale næringsplanar, ulike former for nettverks- og klyngjearbeid retta mot næringslivet for å auke kompetansen, og formalisering av samarbeidet mellom kommunane og næringslivet. Sjølv om kommunane har mykje erfaring med å samarbeide om velferdstenester, tyder tiltaka i programmet på at dei i mindre grad har systematisk samarbeidd med kvarandre og med private og statlege etatar om samfunnsutvikling generelt og næringsutviklinga særskilt. Tiltaka er såleis eit viktig steg mot å sikre at kommunane dreg i same retning.

### Boks 3.22 Behov for samarbeid på tvers av grense og forvaltningsnivå

I små- og mellomstore byregionar med utfordrande næringsstruktur og stadig kortare pendleavstand til ein større by må mange aktørar trekkje saman for at regionen skal bli vekstkraftig. Avstanden mellom Oslo og Hamar har til dømes blitt stadig kortare som følgje av oppgradering av E6 og jernbanetraseen. Verksemdene i Hamarregionen treng meir innovasjonskompetanse og relasjonsbygging for å oppnå ytterlegare vekst. Trass i varierende innovasjonsevne i næringslivet, er det aukande nyetableringsrate og vekst i nye næringar, til dømes innan bioteknologi, spel og VR.

I samband med byregionprogrammet har Hamarregionen prioritert arbeid med næringsutvikling og profilering, med vekt på etablering og utvikling av bransjespesifikke klyngjer og nettverk innanfor det eksisterande næringslivet, og vil utvikle moglegheitene for ytterlegare næringsetablering.



Figur 3.11 Det er aukande nyetableringsrate og vekst i næringar som bioteknologi, spel og VR i Hamarregionen.

Foto: Hamarregionen Utvikling

sektor, kulturliv og lokalsamfunn. Dei får medverke til å samordne og koordinere offentleg innsats og verkemiddelbruk. Overordna vil det auke kunnskapen om kor viktig samspelet mellom by og omland er for den økonomiske utviklinga i regionen. Konkret gjev det impulsar til systematisk og kunnskapsbasert samarbeid på tvers av administrative grenser. På sikt vil dette styrkje samarbeid og regional vekstkraft.

Departementet meiner det er viktig at kommunane, som samfunnsutviklarar og tilretteleggjarar for næringsutvikling, ser utover eigne grenser og mobiliserer og koordinerer innsats frå offentlege og private aktørar. Kommunalt næringsutviklingsarbeid handlar om å leggje til rette for verksemdsetableringar og utvikling av eksisterande verksemdar med sikte på sysselsetjing og verdiskaping. Dette er konkret arbeid, som for eksempel sakshandsaming for næringslivet, arealplanlegging, tilrettelegging av infrastruktur, støtte og rettleiing til nyetableringar og nettverksetablering. Næringsplanar er eit viktig verktøy som gjev høve til ei aktiv rolle i næringsutviklinga.

Kommunane har ikkje aleine dei verkemidla som trengst for få til ei positiv samfunns- og næringsutvikling. Dei må samarbeide med verksem-

dene i regionen, med nabokommunar, med fylkeskommunen og statlege verksemdar. Dette blir gjort mange stader, og denne typen målretta og systematisk samarbeid er naudsynt for å utnytte moglegheiter for vekstkraft som ein kommune ikkje kan realisere aleine. I tillegg til kommunane må også statlege aktørar og næringslivet medverke, slik at ein saman, og helst samtidig, kan setje inn tiltak som er tilpassa utfordringane. For å få til dette trengst det ein sterk aktør som kan sørge for at alt trekkjer i same retning.

Fylkeskommunane opererer på eit langt større territorium enn einskildkommunar og har fleire og meir ulike aktørar som dei skal samarbeide med i regionale partnerskap. Gjennom regionreforma vil regionane bli sterkare samfunnsutviklarar.

Departementet meiner det er viktig for ei heilskapleg og vilja utvikling at nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet i kommunane bli koplå til fylkeskommunane sitt arbeid som regional utviklingsaktør og til regional planlegging. Det regionale planarbeidet, under dette areal- og transportplanlegging, skal skje i samarbeid mellom fylkeskommunen, kommunen og statlege etatar, og

legg viktige rammer for arbeidet med å setje i verk politikk.

### 3.3.4 Frå omstilling til utvikling

Den nasjonale konkurransevna er avhengig av eit næringsliv som kan konkurrere på globale marknader. Mange verksemdar svarer på denne utfordringa gjennom spesialisering. Kommunar med vekst i næringslivet kan ofte vere avhengige av ei hjørnesteinsverksemd eller spesialisering innan éin bransje. Slik spesialisering gjer det mogleg å konkurrere på ein global marknad, men det gjer òg næringslivet sårbart ved marknadsmessige og/eller teknologiske endringar.

Særleg i kommunar som ikkje er del av ein større arbeidsmarknad, vil nedlegging av verksemd få store konsekvensar. Også i framtida vil vi oppleve at hjørnesteinsverksemdar rundt om i landet går konkurs eller blir lagde ned. Desse endringane kjem i tillegg til dei strukturelle endringane. Staten og fylkeskommunane kan i slike tilfelle løyve ekstra omstillingsmidlar for å skape ny verksemd og hindre langvarig arbeidsløysa.

Nokre gonger oppstår situasjonar der fleire faktorar spelar inn samstundes. Fallet i oljepris skapte omfattande utfordringar på Sør-Vestlandet, med fare for spreining til andre delar av landet. Landsdelen opplevde raskt auke i arbeidsløysa, som mellom anna auka presset på offentlege velferdstenester og gav eit fall i bustadmarknaden. Liknande og omfattande utfordringar har tidlegare råka til dømes Lierne og Meløy og no sist Sør-Varanger. Slike situasjonar kan føre til at verkemiddelapparatet, fylkeskommunane og kommunane, gjennom tildelt ramme frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ikkje har tilstrekkelege ressursar til å setje inn tiltak. I slike situasjonar kan det vere naudsynt med ein ekstrainsats frå staten.

Ei omfattande evaluering frå 2010 viser at omstillingsinnsatsen til regjeringa har verknader som står seg over tid. Det er gjennomgåande positive effektar på nyskapingsevna, vekst i sysselsetjing og utvikling av ein meir robust og variert næringsstruktur.

Regjeringa vil ta stilling til behov for eventuelle omstillingsmidlar etter ei konkret vurdering i

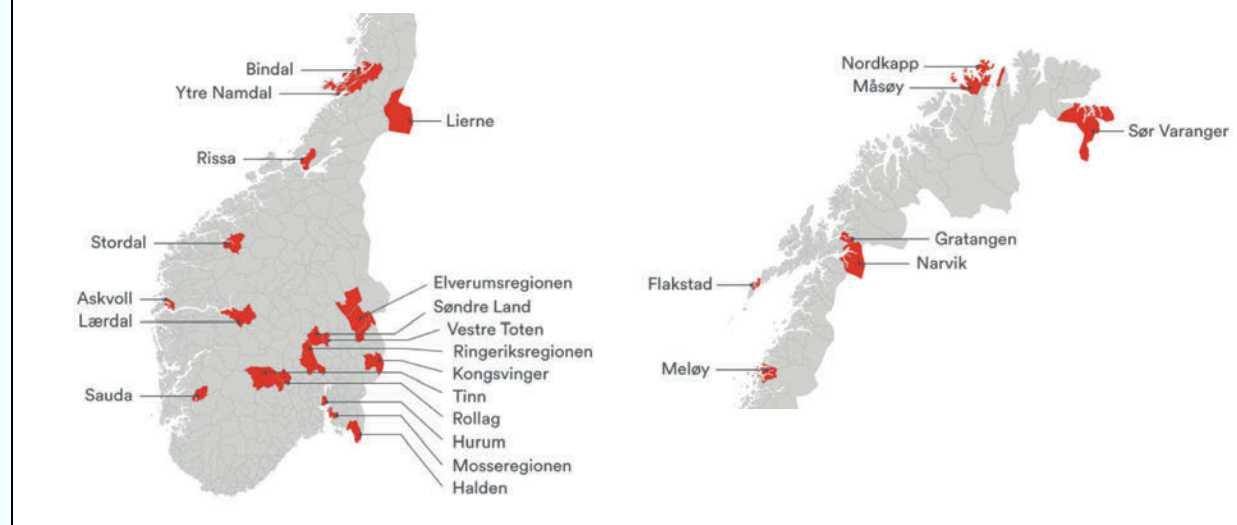
#### Boks 3.23 Omstillingsområde 2016

Til kvar tid finst det ein 25–30 omstillingskommunar. Dette er kommunar som opplever brå og

stor nedgang i sysselsetjinga i ei hjørnesteinsverksemd eller hjørnesteinsnæring.

#### Omstillingsområder 2016

#### Innovasjon Norges oppfølgingsansvar



Figur 3.12 Kart over omstillingsområde 2016.

Kjelde: Innovasjon Norge

### Boks 3.24 Nedlegginga av smelteverket i Meråker

Smelteverket i Meråker var ei hjørnesteinsverksemd i kommunen fram til nedlegginga i 2006. Avviklinga av drifta innebar at om lag ein seksdel av arbeidsplassane i kommunen forsvann, og var den direkte grunnen til at omstillingsprogrammet blei etablert. Kommunen og fylkeskommunen tilførte omstillingsprogrammet eigne midlar, slik at det totale budsjettet utgjorde 50 millionar kroner.

Hovudmålsettinga om å medverke til å skape og sikre 200 arbeidsplassar blei for det meste innfridd. Næringsstrukturen blei i løpet av om-

stillingsperioden meir differensiert og robust enn før omstillingsperioden, da kommunen vart dominert av ein einskild hjørnesteinsbedrift. Omstillingsprogrammet heva også kompetansen i kommunens utviklingsarbeid retta mot næringslivet. Meråker Utvikling AS blei etablert og fekk i omstillingsperioden tilført ein metodikk for målretta arbeid mot næringslivet. Tal frå SSB viser nedgang i talet på arbeidsplassar med 15 prosent frå 2000 til 2006, medan nivået i 2012 var det same som i 2006.

kvart einskilt tilfelle. Regjeringa vil òg leggje til rette for omstillingsevne i verksemdar og lokalsamfunn for å unngå negative sjokk i form av høg arbeidsløyse eller rask fråflytting med dei problema dette gjev for individ og samfunn.

Lov om meldeplikt ved nedlegging av næringsverksemd krev rapportering til fylkeskommunen når verksemdar av ein viss storleik planlegg å leggje ned verksemda. Dette er eit verktøy som gjer at offentlege styresmakter kan setje inn tiltak i rett tid.

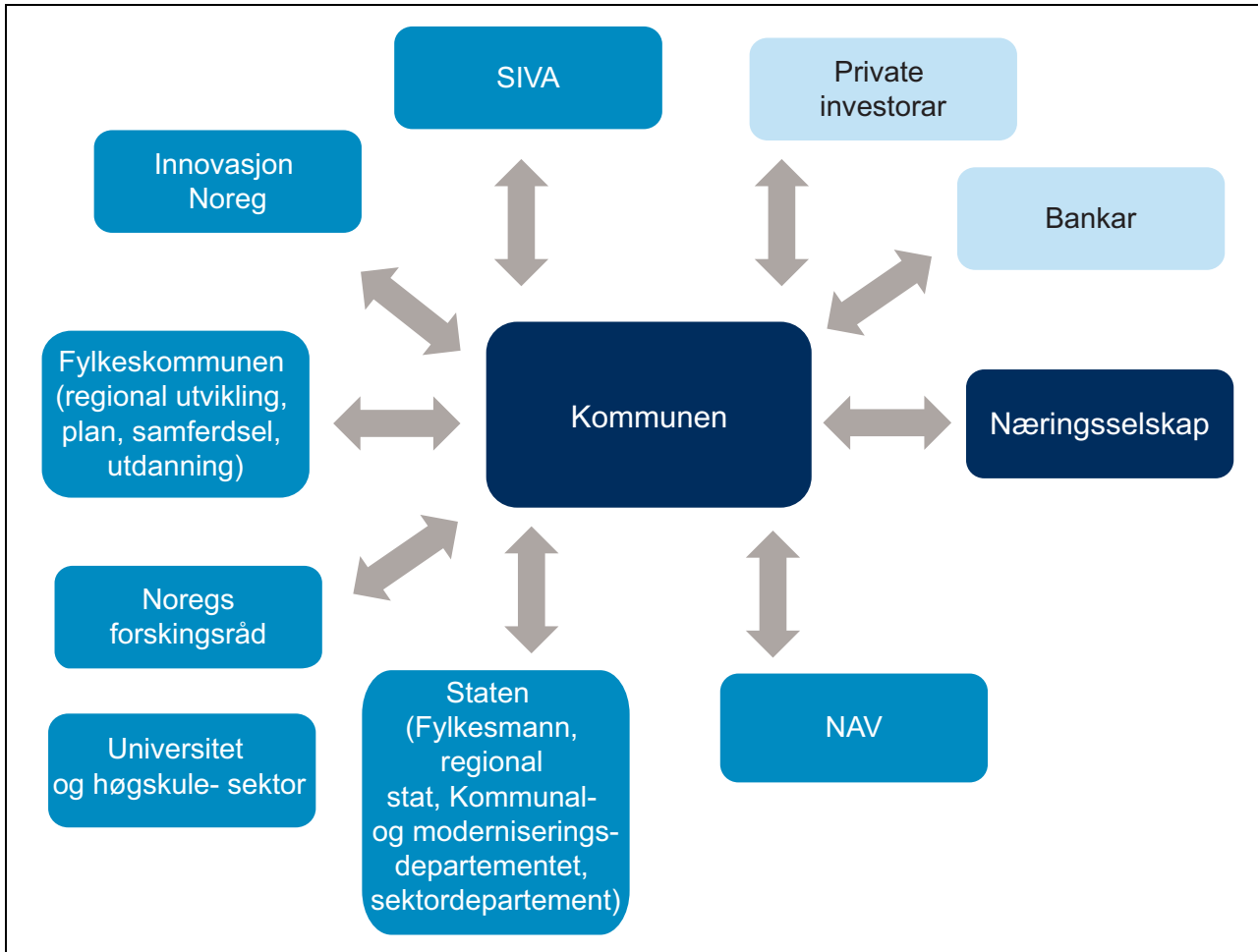
Ulike departement, fylkeskommunen, NAV, utdanningssystemet på ulike nivå og det offentlege verkemiddelapparatet har alle ei rolle. Innovasjon Noreg er det nasjonale kompetanseorganet for lokal og regional omstilling etter oppdrag frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet og kan på oppdrag av fylkeskommunane hjelpe omstillingsprosjekt i heile landet med råd, rettleiing, verkemiddel og kvalitetssikring.

Den mest sentrale aktøren i omstillingsarbeidet er kommunen. Det er i den einskilde kommunen krisa oppstår, og dermed vil det vere kommunen si oppgåve å ta initiativ til å finne gode løysingar. Det skjer sjølvsgagt i nært samarbeid med næringslivet og dei som er råka av nedlegginga/konkursen. Det er kommunen som søker om omstillingsmidlar, tek initiativ til å lage ein plan for omstillingsarbeidet og er pådrivar i omstillingsarbeidet.

Det er ein rekkje aktørar, både offentlege og private, som kan vere gode hjelparar for kommunen i dette arbeidet. For ein kommune kan det vere vanskeleg å orientere seg i dette landskapet og finne ein måte å drive omstillingsarbeidet på i situasjonar med svakt næringsliv og omstillingsutfordringar.

Departementet vil ta initiativ til ein gjennomgang av arbeidet med omstilling for å undersøkje korleis rolle- og ansvarsdelinga mellom dei offentlege aktørane kan bli klarare. Dette vil skje i nært samarbeid med Innovasjon Noreg, fylkeskommunane og eit utval omstillingskommunar. Ved denne gjennomgangen vil ein sjå nærare på erfaringane frå omstillingsperioden og kva som gjev varig vekst og omstillingsevne i kommunen og lokalt næringsliv. Gjennomgangen vil også omfatte organisering og koordinering av samla offentlig innsats for å møte store omstillingsutfordringar. Målet med gjennomgangen er å gjere det enklare for kommunane å jobbe med akutte omstillingsutfordringar, for på denne måten å få betre og raske resultat av den offentlege meirinnsatsen.

Den beste løysinga i éin sektor vil til tider gje mindre gode løysingar i andre sektorar. Dette gjev normalt lengre prosessar før avgjerder blir tekne. Ved større hendingar som nedleggingar, storbrann, flaum eller liknande kan det oppstå behov for rask og koordinert handling for å få ein kommune ut av ein vanskeleg situasjon. I slike tilfelle kan det vere viktig å setje i gang tiltak som medverkar til ei heilskapleg og god utvikling for staden. Dette kan handle om mellombels å gje større handlingsrom for lokale eller regionale styresmakter til å avgjere sakar, eller å gje større rom til å nytte øyremerkte tilskot på andre måtar i ein avgrensa periode. Departementet vil vurdere moglegheitene for å bruke avtalar mellom forvaltningsnivå (sjå omtalen av byvekstavtalar i kapittel 4.1.1) for å fremje koordinert offentlig innsats i område med store omstillingsutfordringar for å kome inn i eit godt utviklingsspor.



Figur 3.13 Eit mangfald av omstillingsaktørar.

Kjelde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

## 4 Berekraftig arealbruk og transportsystem

Noreg er eit stort land i utstrekning, rikt på stadbundne naturressursar og med lågt folketal samanlikna med mange andre land. Tilgang til effektiv transport har mykje å seie for næringsutviklinga og omstillingsevna over heile landet. God infrastruktur mellom ulike knutepunkt for transport av gods er avgjerande for mange næringar for å nå viktige marknader. Nye samferdselstiltak kan redusere reisetida og slik kople arbeidsmarknader saman og utvide den funksjonelle regionen rundt mindre og mellomstore byar. Større arbeidsmarknader gjev auka fleksibilitet med omsyn til sysselsetjing og moglegheiter til å skaffe relevant kompetanse for verksemdene, og kan medverke til å skape meir robuste regionar og balansert vekst. Infrastruktur og transportsystem blir i hovudsak planlagde i Nasjonal transportplan, som skal leggjast fram våren 2017.

Dette kapitlet handlar om korleis regjeringa vil leggje til rette for berekraftig arealbruk med transportsystem som medverkar til økonomisk aktivitet, sikrar klima- og miljøomsyn og fremjar

sosial integrasjon. Betre arealbruk og miljøvenleg transport er sentrale element i det grønne skiftet i byane. Regjeringa legg dei statlege planretningslinjene for samordna bustad-, areal og transportplanlegging til grunn for politikktutviklinga i denne meldinga.

Å få til ei berekraftig areal- og transportutvikling handlar om felles innsats, der dei involverte partane dreg i same retning. Heilskaplege planar med føreseielege rammer for utviklinga basert på avveging mellom viktige omsyn er ein føresetnad. Ei sentral utfordring er å få til forplikande gjennomføring av planane over tid.

Kring byane med høgt press på areala kan dagens kommunestruktur gjere det krevjande å handsame vekst i befolkninga på ein heilskapleg måte. Færre kommunegrenser vil kunne gjere det lettare å sjå større område i samheng og gje betre samordning av planlegginga.

Samordna bustad-, areal- og transportplanlegging handlar om å vere medviten om dei omsyna vi må ta, om kvar vi legg dei ulike funksjonane

### **Boks 4.1 Statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging, fastsett ved kgl.res. av 26.09. 2014, jf. plan- og bygningslova av 27.06.2008, § 6–2<sup>1</sup>**

Føremålet med retningslinjene er å oppnå samordning av bustad-, areal- og transportplanlegginga og medverke til meir effektive planprosesser. Retningslinjene skal medverke til eit godt og produktivt samspel mellom kommunar, stat og utbyggjarar for å sikre god stad- og byutvikling.

Retningslinjene gjeld for planlegging i heile landet. Praktisering av retningslinjene må tilpassast regionale og lokale forhold. Måla for retningslinjene er at planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremje samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnytting, god trafikktryggleik og effektiv trafikkavvikling. Planlegginga skal medverke til å utvikle berekraftige byar og tettstader, leggje til rette for verdiskaping og næringsutvikling og fremje helse, miljø og livskvalitet.

Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremje utvikling av kompakte byar og tettstader, redusere transportbehovet og leggje til rette for klima- og miljøvenlege transportformer. Etter klimaforliket er det eit mål at veksten i persontransporten i storbyområda skal takast med kollektivtransport, sykkel og gange. Planlegginga skal leggje til rette for tilstrekkeleg bustadbygging i område med press på bustadmarknaden, med vekt på gode regionale løysingar på tvers av kommunegrensene.

<sup>1</sup> Ein kan lese heile dei statlege planretningslinjene på nettsidene til regjeringa: <https://www.regjeringen.no/contentassets/689bae9d728e48e8a633b024dcd6b34c/sprbatp.pdf>



Figur 4.1 Fortetting ved Kolbotn jernbanestasjon.

Foto: Jan Hausken

#### Boks 4.2 Rett verksemd på rett plass

Nokre område har konsentrert bustadbygging, detaljhandel og offentleg og privat service og er kjenneteikna av god tilgjenge på høgkvalitetstilbod av kollektivtransport, sykkel og gange og avgrensa tilgjenge på parkering. Dette er typisk for by- og tettstadsenter med mange arbeidsplassar, tilreisande og busette.

Andre område har meir blanda næringsverksemd, til dømes kontor og lagerverksemd, kjenneteikna av god tilgjenge med både kollektivtransport og sykkel og rimeleg tilgjenge med bil, der langtidsparkeringa er avgrensa for å redusere bilbruk til arbeidsreiser. Dette er typisk for område langs kollektivaksar, i tilknytning til byar og tettstader.

Ein tredje type område har meir industrieller logistikkverksemd, kjenneteikna av god tilgjenge med vegtransport og gode parkeringstilhøve, men ikkje krav til kollektivtilbod. Dette er typisk for område som ligg utanfor by- og tettstadsenter, men med god tilkomst til godstransport på jernbane, hamn og/eller hovudvegnettet.

som er naudsynte i alle samfunn, til dømes arbeidsplassar, bustader, teneste- og servicetilbod, kulturinstitusjonar, areal for fritidsaktivitetar og handel. Det handlar om å avgrense transportbehova og inngrepa i dyrka mark og område med store miljøverdiar og i viktige friluftslivsområde, og det handlar om å utnytte areal knytte til dei store transportårene.

Det er særleg tre forhold regjeringa vil leggje vekt på for å oppnå ei meir berekraftig areal- og transportutvikling:

- ei styrkt knutepunktutvikling
- meir bustadbygging i pressområde
- meir vekt på regionale utfordringar og løysingar

#### 4.1 Ei styrkt knutepunktutvikling

Norske arbeidsreiser blir lengre og er framleis bilbaserte, også kring dei store byane. I tillegg til å vere eit klimaproblem er kø ei økonomisk utfordring på grunn av tapt arbeidstid og fordi varer ikkje blir leverte og tenester ikkje utførte til rett tid. Også bilar som ikkje slepper ut klimagassar krev store areal til veg og parkeringsplassar, kan gje lokal forureining og er med på å danne køar.

Det er ein sterk samanheng mellom utforminga av byar og tettstader, utslepp av klimagas-





Figur 4.2 Byferga i Fredrikstad er eit gratis kollektivtilbod.

Foto: Jan Hausken

sar og vala folk gjer av reisemåtar. Dei som bur eller arbeider i område med tett utbygging og område med stort mangfald av aktivitetar, har kortare reiser, bruker meir kollektive transportmiddel, går og sykklar meir enn andre og har lågare klimagassutslepp enn dei som bur i meir spreidd-bygde område.

Regjeringa er oppteken av at byane og tettstadene i heile landet skal vekse på grunnlag av ei berekraftig areal- og transportutvikling, slik at vi reduserer transportbehov, arealforbruk og klimagassutslepp.

### Boks 4.3 Gode digitale planverktøy

Ved hjelp av GIS-verktøy kan ein kople saman informasjon frå digitale temakart, arealplanar og datasett for transport. Dette gjer det mogleg å sjå arealbruk og transportsystem i samheng på ein systematisk og etterprøvbar måte. Viktige spørsmål ved planlegging av byar og tettstader er kvar det kan byggjast meir konsentrert, og korleis utbygginga påverkar behovet for ulike transportformer. Slike areal- og transportanalysar med talfesta kalkylar og framsyning på kart kan vere eit godt diskusjonsgrunnlag ved planlegginga i kommunar og regionar.

Prinsippa om rett verksemd på rett plass har desse måla som utgangspunkt og kan nyttast som rettesnor for ei samordna bustad-, areal- og transportplanlegging.

Å støtte opp om senterområda, å utvikle kompakte byar og tettstader rundt knutepunkt for transport og ferdsel er med på å gje betre grunnlag for handel, kollektivtransport og offentlege tenester. Konsentrasjon av handel og andre tenestetilbod i sentrum medverkar til å gjere staden meir attraktiv å bruke.<sup>1</sup> Det er fleire døme på plassering av handelssenter som støttar opp under kol-

### Boks 4.4 Bygdepakke Bø

Bø kommune har teke initiativ til prosjektet Bygdepakke Bø med ei målsetjing om å redusere internttrafikk av personbilar i sentrum. I styringsgruppa for prosjektet er både Statens vegvesen, Telemark fylkeskommune og Fylkesmannen i Telemark representerte.

Mindre biltrafikk er ein føresetnad ikkje berre for å redusere klimagassutslepp, men òg for å kunne styrkje folkehelsa gjennom å utvikle sosiale møteplassar og skape attraktive sentrum og eit levande sentrumsmiljø. Desse omsyna er like viktige på bygda som i byane. Meir attraktive sentrum på bygda er ein viktig faktor for å halde på dei unge og trekkje til seg nye innbyggjarar, og difor vesentleg for å redusere flyttestraumen mot byane.

For å skaffe sikker kunnskap og data om mellom anna trafikkmønster, årstdøgntrafikk og prosentdel gåande og syklande, er det gjennom-

ført ein grundig forstudie finansiert med egne midlar og med bidrag frå Statens vegvesen og Telemark fylkeskommune.

Bø kommune er særst nøgd med samarbeidet med Statens vegvesen, fylkesmannen og Telemark fylkeskommune i Bygdepakke Bø. Erfaringa viser at involvering av desse etatane på styringsgruppenivået gjev god forankring av prosjektet og rom for å finne løysingar. Etatane er òg representerte i arbeidsgruppa for prosjektet, noko som gjev viktig kompetanseoverføring inn i prosjektet. Bygdepakke Bø fekk støtte frå mellom anna klimasatsmidlane til regjeringa og Oslofjordfondet i forprosjektfasen. I forprosjektet er også Transportøkonomisk institutt og Distriktssenteret med som sentrale partnarar. Prosjektet er eit nybrottsarbeid som eignar seg til inspirasjon for arbeid med redusert biltrafikk på mindre stader.

lektivtransporten og livet i sentrum, som i Halden, Fredrikstad, Jessheim, Svoldvør og Hammerfest.

Fortetting i små og mellomstore byar rundt dei større gjev ein tydeleg miljøgevinst dersom det er høve til å pendle kollektivt begge vegar mellom byane. Samstundes må ein ta omsyn til at fleire er avhengige av bil i kvardagen.

I område med spreidd utbygging vil ei konsentrert utbygging, samla om eitt eller fleire kollektivknutepunkt, gje reduserte kostnader til naudsynt infrastruktur og samtidig medverke til utvikling av tettstader med meir aktivitet og større mangfald. Det å samle og stimulere handel og offentlege tenester vil styrkje region- og distriktsentera, og gjere det lettare å sikre eit tilfredsstillande kollektivtilbod, som er avgjerande for at til dømes barn, unge og ein del eldre kan ferdast og bruke dei ulike stadene i regionen.

Dei statlege planretningslinjene for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging peiker på at det i slike område kan leggjast til rette for eit meir differensiert utbyggingsmønster. Ved ei slik differensiering er det viktig med ei føreseieleg tolking av retningslinjene. Gjennom den regionale planlegginga må ein bli einige om ein heilskapleg senterstruktur, med stader for handelsverksemd og anna publikumsretta privat og offentleg verksemd plasserte nær eksisterande og planlagde kollektivknutepunkt. Handel og tenester må plasserast slik at det er balanse mellom tilbodet og folketallet i eit område, med dei mest grunnleggjande varene og tenestene i nærmiljøa og breiare tenesteytingar i småbyar, bydelar og sentrum i større byar. Industri- og godsverksemd må plasserast slik at ein sikrar effektiv og sikker trafikkavvikling med god framkomst for næringstransporten.

#### 4.1.1 Byvekstavtalar styrkjer knutepunkta

Regjeringa vil medverke til eit sterkt stamnett for kollektivtrafikken samordna med arealutviklinga kring byane, og høg kvalitet på dei delane av reisa som skjer før og etter hovudtransportmiddelet.

Regjeringa forventar at fylkeskommunane saman med kommunane utarbeider planar som fastset regionalt utbyggingsmønster, senterstruktur og hovudtrekka i transportsystemet, medrekna knutepunkt for kollektivtrafikken. For å sikre ei heilskapleg samordning av arealbruk og utvikling av transportsystemet, på tvers av kommunegrensar, er det viktig at dei regionale planane

både gjev føringar og reduserer uvissa for kommunane ved arealplanlegging. Staten, fylkeskommunane og kommunane skal leggje dei vedtekne planane til grunn for eigne vedtak. I fleire tilfelle blir likevel ikkje viktige avklaringar i planane følgde opp. Det gjeld både stat, fylkeskommunar og kommunar. Manglande oppfølging er ei utfordring om ein skal få til ei berekraftig areal- og transportutvikling der ein ser bustader, næringsliv og samferdsel i samanheng.

Løysinga ligg dels i plansystemet (meir om det i kapittel 7) og dels i utvikling av nye verktøy for betre oppfølging av planar for god knutepunktutvikling. For å nå nullvekstmålet for personbiltransport legg regjeringa opp til at staten inngår byvekstavtalar (samordna bymiljø- og byutviklingsavtalar) med dei fire største byområda. Etter å ha hausta erfaringar med byvekstavtalar for dei fire største byområda legg regjeringa opp til at også dei fem andre av dei ni største byområda (Grenland, Nedre Glomma, Tromsø, Kristiansand og Buskerudbyen) kan inngå slike avtalar.

Byvekstavtalane er gjensidig forpliktande politiske avtalar som byggjer på dei etablerte bompengepakkanane i dei største byområda. Dei skal sikre betre samordning av arealutvikling og investere



Figur 4.3 Ein stor del av den venta transportveksten i by og tettstadsområde kan skje med sykkel og til fots.

Foto: Guro Voss Gabrielsen

<sup>1</sup> Tennøy A. mfl. 2014: Hva kan gjøres for å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena for handel og service?, TØI-notat 1334/2014.

ringar i transportsystema. Kommunar og fylkeskommunar, som inngår slike byvekstavtalar, skal sørge for ein arealbruk som støtter opp under dei statlege investeringane i kollektivtransport, sykling og gange i deira byområde. Liknande avtalar er i bruk i dei andre europeiske og nordiske landa.<sup>2</sup> På denne måten legg regjeringa til rette for eit godt samarbeid der staten, fylkeskommunen og kommunen dreg i same retning for auka samfunnsnytte i oppfølginga av regionale eller interkommunale areal- og transportplanar.

Gjennom utvikling av meir effektive og miljøvenlege areal- og transportsystem i byområda, vil byvekstavtalane òg medverke til betre vilkår for omstillinga i næringslivet, der tidskostnader og nærleik til infrastruktur er viktige faktorar. For å styrkje dette avtaleverktøyet rettar regjeringa for 2017 ordninga med tilskot til plansatsing i dei store byområda inn mot arbeidet med å utvikle og gjennomføre arealtiltak i byvekstavtalane. Både fylkeskommunar og kommunar i dei største byområda, Oslo-, Bergens-, Stavanger- og Trondheimsregionen, vil kunne søkje om statleg bidrag til arbeidet med desse avtalane. Dette er utviklingsprosjekt for å skape gode knutepunkt med betre arealutnytting, tilstrekkeleg bustadbygging og auka attraktivitet for innbyggjarar og næringsliv. I val av prosjekt vil det bli lagt vekt på samarbeids- og utviklingsprosjekt som konkretiserer regional eller interkommunal plan på tvers av forvaltningsnivå og mellom kommunane. Satsinga skal medverke til at oppfølginga av regionale og kommunale planar blir effektiv og føreseieleg, at ein unngår motsegn, og at arealbruken er i tråd med nullvekstmålet for personbiltransporten. Det er sett av 19,6 millionar kroner til dette utviklingsarbeidet i statsbudsjett for 2017. Regjeringa legg opp til å føre vidare tilskotsordninga ut 2020.

For små og mellomstore byar og deira omland kan liknande avtalar knytast til oppfølging av den regionale planlegginga og medverke til å utvikle attraktive, levande og klimavenlege regionale senter i heile landet.

#### 4.1.2 Tilrettelegging for sykkel og gange

Mange av reisene våre er korte. Ein stor del av den venta transportveksten i by- og tettstadsområda kan difor skje med sykkel og til fots.<sup>3</sup> Tilrettelegging for gåande og syklande skal sikrast i all areal- og transportplanlegging. Anlegg av høg kvalitet som sikrar samanhengande reisekjeder, er ein føresetnad for auka gåing og sykling som effektive og helsefremjande transportformer. Erfaringar frå sykkelbyar i Noreg og andre land viser at det trengst eit samanhengande sykkelvegnett langs hovudvegane, men også eit meir finmaska nett i sentrumsområda.<sup>4</sup> For gåande er det viktig med korte avstandar mellom sentrale målpunkt, etablering av snarvegar, og trygge og attraktive omgjevnader. Funksjonelle og lett tilgjengelege sykkelparkeringsanlegg ved kollektivknutepunkt er viktig for å leggje til rette for sykling, også på delar av reisa.

Utvikling av samla transportsystem og løysingar for kollektivtrafikk, sykkel og gange er eit naturleg tema i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel også for mindre byar og senter, for å redusere både bilbruk og arealbruk. Regjeringa forventar at kommuneplanlegginga legg til rette for auka bruk av sykkel og gange i dagleglivet slik at ein sikrar samanhengande gang- og sykkelband av høg kvalitet i byar og tettstader i heile landet.

Regjeringa har hatt ei omfattande satsing på å byggje ut gang- og sykkelveg dei seinare åra. Det viktigaste verkemiddelet til regjeringa er løyvingar til utbygging av gang- og sykkelanlegg over statsbudsjettet. For å leggje betre til rette for utbygging av gang- og sykkelvegar oppretta regjeringa i 2014 også ei tilskotsordning for det fylkeskommunale og kommunale vegnettet. Det er dessutan viktig å arbeide for å effektivisere utbygginga av gang- og sykkelvegar. Regjeringa er oppteken av forenkla løysingar for utbygging av sykkelvegar, slik at vi kan få mest mogleg gang- og sykkelveg igjen for dei midlane som blir sette av. Regjeringa vil vurdere verkemiddel for å styrkje tilrettelegginga for reiser med sykkel i *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

<sup>2</sup> Statens offentliga utredningar (SOU) 2016: Delrapport frå Sverigeförhandlingen. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersielle förutsättningar, SOU 2016:3; og European Policies Research Centre (EPRC) 2016 Negotiating Development? Contracts, Agreements and Deals in the Governance of Regional Policy in Europe

<sup>3</sup> Urbanet analyse 2014: Nullvekstmålet Hvordan kan den forventede transportveksten fordeles mellom kollektivtransport, sykkel og gange, rapport 50/2014

<sup>4</sup> Sjø mellom anna: Strand, A mfl. 2015 Norsk sykkelpolitikk – på vei. TØI rapport 1453/2015 og Sørensen, M.W.J. 2012 Gang- og sykkeløsninger. Sammenligning av norske og utenlandske anbefalinger om bruksområder og utforming. TØI rapport 1228/2012

### Boks 4.5 Byutvikling for gåande

Stavanger kommune ynskjer å medverke til å skape ein by der dei viktigaste daglege gjere-måla kan ordnast innan ti minutt gangavstand. For å følge opp Nasjonal gåstrategi, målet om nullvekst i den bilbaserte persontransporten og eigen kommuneplan ynskjer Stavanger å etablere eit fast organisert snarvegprosjekt.<sup>1</sup> Føremålet med prosjektet er systematisk sikring av ganginfrastruktur og tilrettelegging for snarvegar for allmenn ferdsel, for å gjere vegen kortare til stoppestader for kollektivtransport, bydelssenter og mål i nærmiljøet. Undersøkingar syner at det ei rekkje stader i Stavanger er regulert inn snarvegar som ikkje er lagde til rette for eller tilgjengelege for allmenn ferdsel. I samarbeid med fagmiljø er det gjennomført eit pilotprosjekt i bydel Hillevåg som har utarbeidd

- eit opplegg for å avgrense og organisere snarvegprosjektet i kommunen
- eit opplegg for å kartleggje eksisterande og manglande snarveglenkjer
- kategoriar og prinsipp for iverksetjing ved hjelp av tiltak ut frå tiltakstype, til dømes behov for plan/regulering, krav til standard, lyssetjing og drift/vedlikehald

Prosjektet Case Fredrikstad har som mål å utvikle sentrum til ein nærleiksby der folk har tilgang til det dei treng i kvardagslivet, innan ein gangavstand på om lag 1 km. Det gjeld mellom anna skule, barnehage, butikk og nærservice, byrom og grøntområde, haldeplass for kollektivtrafikk og andre aktuelle tilbod. Kartlegging og analysar av sentrumsområdet syner at Fredrikstad sentrum langt på veg er ein nærleiksby. Ein premiss for nærleiksbyen er at offentlege gater og byrom, stiar og snarvegar, dannar eit heilskapleg nettverk av samanhengande gangsamband og sykkelvegar. Fredrikstad er ein elveby der Glomma er ei viktig kommunikasjonsåre. Som ei forbetring av gang- og sykkelnettet har ein gjort byferjene, som koplar bydelar saman, gratis og dermed også sentrum lettare tilgjengeleg. Denne utvidinga av kollektivtilbodet har gjeve endra reisevanar og ei tredobling av talet på reisande.

<sup>1</sup> Statens vegvesen, Nasjonal gåstrategi: [http://www.vegvesen.no/\\_attachment/528926/binary/851213?fast\\_title=Nasjonal+g%C3%A5strategi.pdf](http://www.vegvesen.no/_attachment/528926/binary/851213?fast_title=Nasjonal+g%C3%A5strategi.pdf)

### Boks 4.6 Byutvikling for syklande

Alta kommune har etablert seg som sykkelby og gjort det enklare og meir attraktivt å sykle. Gjennom sykkelbyprosjektet har kommunen vist vilje til å motivere ulike befolknings- og aldersgrupper til å ta sykkelen i bruk heile året. Det har gjort sykkelbyen Alta til noko folk er stolte av. Det er gjennomført ei rekkje tiltak retta mot arbeidsplassar, skular og fritidsaktivitetar. Kommunen har sett søkjelys på samanhengen mellom fysisk planlegging og folkehelse, og arbeidsmåten og resultatata er no lagde inn i den ordinære drifta av kommunen, etter ein prosjektperiode på fem år.

Med eit krevjande utgangspunkt langt nord i landet har kommunen oppnådd gode resultat. Dei har utvikla ein arbeidsmåte og eit engasjement som inspirerer, og som har stor overfø-

ringsverdi til større og mindre kommunar. For innsatsen blei Alta kommune tildelt Statens bymiljøpris 2014.

Som del av den kommunale satsinga på grøn mobilitet har Trondheim kommune i samarbeid med NTNU og Miljøpakka etablert eit kompetansegevande etterutdanningskurs i sykkelplanlegging, eit seminar for lokale planleggjarar om sykkelstrategi og gode løysingar, og eit pilotprosjekt for å styrkje sykkelplanlegginga og auke bruken av sykkel i lokalsenteret Saupstad. Samarbeidet har som mål å vekkje merksemd og engasjere lokalbefolkninga og lokale aktørar for sykling gjennom arrangement og aktivitetar som mekkkurs, popup-sykkelverkstad og kommunikasjon på sosiale medium.

### Boks 4.7 Å gå og sykle gjev helseeffekt

I handboka *V712 Konsekvensanalyser* (Statens vegvesen) er det sett opp verdiar for den positive helseeffekten ved auka gåing og sykling. Verdien blei i 2014 vurdert til 52 kroner per kilometer for gåande og 26 kroner per kilometer for syklistar.

Tabellen under viser helsesegevinsten ved auka satsing på gang- og sykkeltrafikk i 2040 i forhold til dagens nivå, med Lillehammer som eksempel. Dette er kalkulert som ei endring,

der ein større del av dei daglege reisene blir gjorde til fots (auke frå 24 til 27 prosent), på sykkel (auke frå 4 til 9 prosent) og kollektivt (auke frå 8 til 10 prosent), samanlikna med ei rein framskriving av reisemiddelfordelinga i dag. Dette vil i 2040 gje ein helsegevinst per år på 200 millionar 2014-kroner for gåande, 283 millionar kroner for syklande og 26 millionar kroner for gåing/sykling til og frå haldeplassar, totalt 509 millionar kroner.

Tabell 4.1 Årleg helsegevinst i 2040 ved auka gang- og sykkeltrafikk, i millionar 2014-kroner. Lillehammer som eksempel.<sup>1</sup>

Årleg helsegevinst i 2040	Til fots	Sykkel	Til/frå kollektiv	Sum
Millionar km/år	3,81	10,73	0,49	
Millionar 2014-kr	200	283	26	509

<sup>1</sup> Lillehammer kommune, Statens vegvesen, Oppland fylkeskommune og Lillehammer næringsforening 2016: Lillehammer 10-minutters-byen, Strategi for areal- og transportutvikling med handlingsprogram.

#### 4.1.3 Lokalisering av statleg besøks- og arbeidsplassintensiv verksemd

Kvar ein vel å lokalisere verksemdar med mange besøkjande og arbeidsplassar har mykje å seie for reisemønster og tilgjenge. I tillegg til å medverke til å redusere klimagassar og unaudsynleg transportarbeid er det fleire viktige grunnar til at staten bør plassere dei besøks- og arbeidsplassintensive verksemdene sine i knutepunkt. Arbeidsplassar i sentrum kan medverke til betre tenestetilbod, meir liv og auka omsetning for lokal handel. Alle innbyggjarar – også unge, eldre og andre utan bil – bør enkelt kunne ta seg til verksemdene. Det krev mellom anna god kollektivdekning.

Her har staten eit spesielt ansvar. Når det er avgjort i kva del av landet arbeidsplassane skal lokalisert, gjeld statlege planretningslinjer for samordna bustads-, areal- og transportplanlegging også for statens egne lokaliseringar. Retningslinjene seier at besøks- og arbeidsintensive statlege verksemdar skal lokalisert ut frå ei heilskapleg regional vurdering tilpassa eksisterande og planlagd senterstruktur og kollektivknutepunkt i regionale areal- og transportplanar.

Tomter utanfor sentrum er som regel rimelegare enn i sentrum. Når slike omsyn gjer at statlege verksemdar vel tomter utanfor knutepunkta, har det negative konsekvensar for utviklinga av

byar og tettstader. Det medverkar også til å undergrave statens rolle som førebilete og ein føreseieleg og påliteleg aktør i planprosessar der omsynet til areal- og transportplanlegging er sentralt.

Ulike omsyn i ulike sektorar har ført til varierende praksis knytt til lokalisering av statleg verksemd. Det er ei utfordring når statlege sektorinteresser legg opp til å plassere offentlege verksemdar i strid med statens eigen politikk for areal- og transportplanlegging eller regionale eller kommunale planar.<sup>5</sup>

Regjeringa vil at lokaliseringa av statlege publikumsretta verksemdar og større statlege arbeidsplassar skal medverke til reduksjon av biltransport, auke i kollektivtransport og eit styrkt bymiljø. Dette må sikrast på eit tidleg tidspunkt i arbeidet med å velje lokalisering.

Stortinget vedtok ved handsaminga av meldinga om regionalt folkevalt nivå, Meld. St. 22 (2015–2016), at departementa skal be dei underliggjande etatane følgje den nasjonale politikken og leggje regional politikk til grunn for lokalisering av egne verksemdar. Departementa skal følgje opp respektive underliggjande etatar med omsyn til dette.

<sup>5</sup> Millstein, M. mfl. 2016: Staten og bærekraftig byutvikling, NIBR-rapport 2016:10

### Boks 4.8 Sjukehuset er ein del av byen – St. Olavs Hospital i Trondheim



Figur 4.4 St. Olavs hospital ligg midt i byen.

Foto: St. Olavs hospital

Lokaliseringa av St. Olavs Hospital til bykjernen i Trondheim har resultert i eit sjukehus integrert i det etablerte bymiljøet. Det har med-

verka til at Trondheim kommune er blant landets beste når det gjeld bruk av sykkel- og kollektivtransport. Resultatet er ein open og grøn bydel med sterke urbane kvalitetar, med attraktive møteplassar for både innbyggjarane, dei 8000 tilsette ved sjukehuset, 1000 studentar og mange brukarar.

Ein viktig føresetnad for utviklinga av St. Olavs Hospital er at prosjektet er integrert i byutviklingsstrategien til kommunen. Arealdelen av kommuneplanen i Trondheim har eit hovudgrep med ein «kollektivboge» der institusjonar som sjukehus og universitet blir ein del av ei framtidsretta trafikkkløysing basert på kollektivtransport og eit omfattande nett av sykkelveggar og gangbruer som knytter sjukehusområdet til sentrum og andre bydelar på ein avansert og berekraftig måte.

I tillegg til ansvaret for lokalisering av egne verksemdar har staten eit ansvar for korleis dei agerer som eigedomsforvaltar (til dømes gjennom Statsbygg, Forsvarsbygg, helseføretaka, Jernbanedirektoratet og BaneNor) og som tenesteleverandør. Regjeringa ser det som viktig at staten legg til grunn prinsippa for berekraftig areal- og transportutvikling også som eigedomsforvaltar og tenesteleverandør.

#### 4.1.4 Når utbyggingsomsyn møter verneomsyn i knutepunkta

Gjennom dei statlege planretningslinjene for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging og «Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging» har regjeringa gjeve klare signal om kompakt by- og tettstadutvikling for ei framtidsretta og klimavenleg utvikling i heile landet. Særleg rundt viktige kollektivknutepunkt bør det sikrast ei høg arealutnytting, fortetting og transformasjon.

Samstundes møtest mange omsyn nettopp i areal- og transportplanlegginga og i knutepunktutviklinga. Fysiske inngrep og endra arealbruk er i dag dei viktigaste årsakene til tap av naturmangfald, kulturminneverdiar, friluftsområde og god matjord. Avveginga mellom omsyna til utbygging og andre verdiar og interesser er difor utfordrande.

Regjeringa meiner at god regional og kommunal planlegging er avgjerande for å finne dei beste

løysingane. Regionale planar bør avklare viktige senter og knutepunkt for kollektivtrafikken som framtidige vekstområde, og samtidig trekkje langsiktige grenser mellom desse områda og store samanhengande landbruks-, natur- og friluftsområde. Kommunane skal så leggje desse regionale avklaringane til grunn for arealplanlegginga. Dette inneber at utbygginga blir konsentrert innanfor tettstadgrensene og nær viktige kollektivknutepunkt.

Dyrka jord er eit godt døme på ressursar som må sjåast i samheng med regionalt utbyggingsmønster. Det er naudsynt å ta vare på god matjord, men jordvernet må balanserast mot andre behov i storsamfunnet, til dømes i område med utbyggingspress og stort behov for bustader. På mindre og inneklemda landbruksområde innan ein viss radius frå sentrum og viktige kollektivknutepunkt, der regional plan har peikt ut framtidige vekstområde, vil det ofte vere riktig å prioritere utbygging med høg utnytting. Ei slik heilskapleg planlegging vil samstundes vere eit viktig verkemiddel og medverke til å hindre nedbygging av samanhengande landbruksareal utanfor tettstadgrensa.

Berekraftig areal- og transportplanlegging krev god plankompetanse. Regjeringa legg stor vekt på det lokale sjølvstyret og meiner det er kommunane som har beste kjennskap til kva for konkrete løysingar som er rette lokalt. I dette ligg det òg eit ansvar hjå kommunane for å sikre vik-

#### Boks 4.9 Regional plan for Oslo og Akershus

I regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus, vedteken i 2015, er det gjort heilskaplege vurderingar av regionalt utbyggingsmønster og prioritert utbygging i regionale byar og knutepunkt. Planen gjev retningslinjer for område der vekst skal prioriterast framfor vern, for å styrkje vekstområda og gje stabile rammer for den langsiktige planlegginga av areala innanfor grensa.

tige regionale og nasjonale omsyn i planlegginga gjennom god dialog og balanserte avvegingar. Gjennom arbeidet med byvekstavtalar vil regjeringa også medverke til auka kompetanse på planlegging for god knutepunktutvikling.

#### 4.1.5 Utvikling i hovudstadsregionen

Storbyane er viktige for utviklinga i dei ulike landsdelane, og hovudstadsregionen skil seg ut som den klart største. Hovudstadsregionen står i ei særstilling, både økonomisk, sosialt og med omsyn til klima. Potensialet for å kutte i klimagassutsleppa er høgt i hovudstadsregionen fordi det bur mange menneske der.<sup>6</sup>

Vidare fleirkjerna utvikling er viktig for å styrkje den internasjonale konkurransekrafta til regionen og for vidare kutt i klimagassutslepp. Intercity-utbygginga og andre store nasjonale samferdselsinvesteringar har utvida bu- og arbeidsmarknadsregionane på Austlandet. Det er viktig at dette ikkje berre resulterer i fleire lange, ressurskrevjande arbeidsreiser. Dei store investeringane bør også gje grunnlag for utvikling av miljøvenlege og konkurransedyktige byar i hovudstadsregionen som er attraktive for etablering av arbeidsplassar og bustader. Framover vil utvikling av utdannings- og næringsmiljø med vekt på innovasjon og høg kompetanse i nye næringar vere viktige faktorar for vekst i slike område.<sup>7</sup> Ei slik utvikling må understøttast av ei heilskapleg og føreseieleg planlegging både lokalt og regionalt, og

<sup>6</sup> The Global Commission on the Economy and Climate 2016: The Sustainable Infrastructure Imperative. Financing for better growth and development. The 2016 New Climate Economy Report

<sup>7</sup> Menon/IRIS 2016: Drivkrefter for vekst i små og mellomstore byregioner, Rapport IRIS 2016/130, Rapport Menon 2016/38.

eit samspel mellom kommunale, fylkeskommunale og statlege aktørar i hovudstadsregionen om aktuelle utfordringar og verkemiddel.

Eit døme er sikring av naudsynte byggjevolum i dei sentrale knutepunkta i kommunane, langs kollektivaksar med hyppige avgangar. Eit anna er gods- og logistikkstrukturen for heile regionen. Ei konseptvalutgreiing om terminalstruktur i Osloregionen vil kome tidleg i 2017. Temaet vil bli omtalt i *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Regjeringa vil ha nær dialog med logistikknæringa og fylkeskommunar i det vidare arbeidet.

## 4.2 Bustadbygging i pressområda

Bustadprisane har auka kraftig dei seinare åra. Særleg sterk har prisveksten vore i og rundt dei største byane. På same tid er det skilnader mellom dei største byane. Den siste tida har prisveksten vore sterkast i Oslo-området, medan prisane har gått ned i Stavangerregionen. Med så høg prisvekst i bustadmarknaden vil den forventade gevinsten ved å selje ein bustad vere høgare enn kostnadene til normalt vedlikehald og nedbetaling av gjeld. Det kan føre til vidare prisvekst. Utfordringane i pressområda skil seg frå resten av landet. Særlege utfordringar i distrikta er diskuterte nærare i kapittel 6.

At gjelda i hushalda aukar over tid, kan innebære auka risiko for finansiell ustabilitet. Eit eventuelt fall i bustadprisane vil redusere eigenkapitalen til bustadeigarane og kan gje store verknader for den samla økonomiske aktiviteten.

Det er fleire årsaker til at bustadprisane i Noreg er høge, særleg i attraktive område der tilgangen på byggeareal er avgrensa. Mange hushald



Figur 4.5 Bustadprisane har auka kraftig dei seinare åra, særleg i dei store byane.

Foto: Jan Hansken

vil kunne betale store bustadlån så lenge renta er låg. For regjeringa er det eit mål at skatt på den bustaden folk eig og bur i, skal vere låg. Det er brei semje om dette. Samstundes kan det no sjå ut til at ein stor del av prisveksten kan forklarast med at stadig fleire kjøper bustad som investeringsobjekt. 44 prosent av leilegheitene under 60 kvadratmeter som blei selde i Oslo i første kvartal 2016, blei kjøpte av andre enn dei som bur der, viser tal frå Eiendomsverdi.<sup>8</sup>

#### 4.2.1 Tiltak for ein meir balansert bustadmarknad

Det er regjeringa sitt utgangspunkt at dei som ynskjer det, skal kunne eige bustaden sin. Dei som eig bustaden sin, tek betre vare på han. Det å eige bustad gjer livssituasjonen meir føreseieleg, sam-

<sup>8</sup> Eiendomsverdi 2016, gjengitt i Meld. St 1. (2016–2017) Nasjonalbudsjettet

stundes som det medverkar til eit stabilt og godt bumiljø. Prisveksten i bustadmarknaden skaper ein gevinst for bustadeigarane, men gjer samstundes terskelen inn i bustadmarknaden høgare for dei som står utanfor. Når bustadprisane aukar meir enn inntektene, må hushalda – om alt anna er likt – anten redusere bustadkonsumet eller redusere anna konsum for å finansiere bustadkonsumet. Mange unge i etableringsfasen tek opp store lån for å kjøpe bustad. Desse er spesielt sårbare for eit brått fall i bustadprisane. Difor har regjeringa gjennomført ei rekkje tiltak med sikte på ei meir balansert utvikling i bustadmarknaden, både på tilbods- og etterspurnadssida.

Særleg i 2016 har bustadbygginga teke seg opp. I dei 11 første månadene blei det sett i gang bygging av 33 400 bustader. Dette er klart høgare enn i åra før, og det er venta at bustadbygginga vil vere på eit høgt nivå også i åra framover. Over tid vil dette i seg sjølv medverke til å dempe prisveksten.



Figur 4.6 Fortetting og nye bustader kan gje positive kvalitetar til nærområda. Dælenenggata 36 i Oslo fekk prisen for årets bygg i 2013. Prisen blir delt ut av Byggeindustrien.

Foto: Guro Voss Gabrielsen  
Arkitekt: Element arkitekter



*Tilbodssida*

Regjeringa har samla ansvaret for plan- og bygningslova i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette sikrar heilskap, samanheng og gjennomføringskraft i bustadpolitikken. Mange har oppfatta at regelverket har vore tungvint, omfattande og krevjande. Regjeringa har difor gjennomført ei rekke forenklingar i regelverket og planlegg å setje i verk endå fleire.

I 2015 la regjeringa fram ein strategi for bustadmarknaden. Strategien skal leggje til rette for raskare, enklare og billigare bustadbygging. Strategien samanfatta også allereie gjennomførte og planlagde tiltak.

Regjeringa har mellom anna forenkla byggteknisk forskrift ved at halvparten av dei minste leilegheitene ikkje treng å følgje krav til tilgjengelegheit. OBOS peiker på at det inneber at desse bustadene kan byggjast fleire hundre tusen kroner billigare enn før. Regjeringa har forenkla krava til eksisterande bygg, slik at det er blitt lettere å setje i stand delar av bustaden til annan bruk. Slik blir det også enklare å leige ut ein del av bustaden enn det har vore tidlegare. Regjeringa har òg fjerna søknadsplikta for mindre tiltak som garasjar og uthus. No kan desse setjast opp utan at ein treng betale gebyr til kommunen. Energireglane har blitt forenkla, og det er betre høve til å bruke elektrisitet til oppvarming enn før. Små bustader har fått viktige fritak frå krava, og for fritidsbustader under 70 kvadratmeter gjeld ikkje energikrav i det heile.<sup>9</sup>

Det er innført rettleiande tidsfristar for handsaming av motsegn saker i kommunane og hjå fylkeskommunane, og femårsfristen for bygging etter detaljregulering er oppheva. Dette er gjort for at innbyggjarar og næringsliv skal kunne starte opp bygging raskare enn i dag.

Regjeringa held fram arbeidet med nye tiltak for å leggje til rette for bustadbygging. Før sommaren 2016 sende Kommunal- og moderniseringsdepartementet framlegg til Stortinget om ytterlegare forenklingar av plan- og bygningslova. Framlegget inneber at kommunane skal kunne endre eksisterande reguleringsplanar på ein enklare og raskare måte enn i dag. For eksempel skal det bli mogleg å omdisponere areal frå næring til bustad og å opne for større utnytting av arealet enn den opphavlege planen legg opp til.

<sup>9</sup> Tidlegare måtte høvesvis 40/60 prosent av varmebehovet for bygg inntil 500/over 500 kvadratmeter dekkjast av anna energiforsyning enn direkteverkande elektrisitet. Å ha fleire varmekjelder kan koste meir.

Det er avgjerande å leggje til rette for betre samordning av areal- og transportpolitikken i og rundt dei store byane om bustadbygginga skal aukast. Utviklinga i kollektivknutepunkta skal vere berekraftig. Her kan byvekstavtalane medverke til høg arealutnytting og til at arealbruken støttar opp under investeringar og tilrettelegging for kollektivtransport.

Hausten 2016 sende regjeringa framlegg til ny byggteknisk forskrift på høyring. Forskrifta definerer kva som er minstekrava til byggverk. Reglane skal forenklast og forbetrast, mellom anna ved å lempe på krav og rydde i gammalt regelverk. Endringane vil først og fremst gjelde bustader, og etter planen skal nye og enklare krav setjast i verk i 2017. Regelverket skal òg tilpassast til ei digital framtid. Det skal bli mindre permar og papir og meir bruk av nettløysningar og digitale verktøy.

Dei byggtekniske krava er først og fremst utforma med tanke på nye bygg, men krava vil ofte gjelde ved arbeid i eksisterande bygg òg. Då kan det vere dyrt og vanskeleg å oppfylle dei. Undersøkingar viser at regelverket som gjeld ved tiltak i eksisterande bygg, blir oppfatta som komplisert og uklart. Både byggjenæringa og kommunar har problem med å forstå kva krav som gjeld, og sentrale omgrep i regelverket blir tolka ulikt. Døme på dette er omgrepa «hovudombbygging» og «vesentlege kostnader». Mykje tyder på at bygningseigarar lét vere å rehabilitere eller oppgradere på grunn av regelverket, eller dei vel å gjere berre små endringar som ikkje er omfatta av plan- og bygningslova. Slik kan regelverket i ein del tilfelle vere til hinder for god og effektiv bruk av eksisterande bygg. Difor har regjeringa no sett i gang eit arbeid med å forenkla og tydeleggjere regelverket.

Kommunane har i dag eit stort handlingsrom til å ta i bruk planar, prioritere bustadprosjekt, forenkla lokalt regelverk, jakte på tidstjuvar i byggjesakshandsaminga, jobbe saman med utbyggjarane og ta i bruk digitale verktøy. Saman med dei forenklingane regjeringa gjennomfører, vil dette medverke til fleire bustader i marknaden og til å dempe prisveksten.

*Etterspurnadssida*

Regjeringa har i fleire trinn stramma inn den gunstige skattlegginga av sekundærbustader for å gjere spekulasjon i bustad mindre lønsamt. Formuesverdsetjinga av sekundærbustader er auka frå 50 prosent i 2013 til 90 prosent i 2017. I tillegg er verdsetjinga av gjeld tilordna sekundærbustad

reduisert med 10 prosent frå 2017. Reduksjonen i formuesskattesatsen frå 1,1 prosent til 0,85 prosent har òg redusert den relative skattefavoriseringa av fast eigedom samanlikna med andre investeringar. Det er vidare innført ein verdsetjingsrabatt for aksjar og driftsmiddel som kan føre til at meir av den private sparinga går til investeringar i næringsverksemd framfor investeringar i fast eigedom. Reduksjonen i skattesatsen på alminneleg inntekt frå 28 prosent i 2013 til 24 prosent i 2017 fører til at rentefrådraget får lågare skatteverdi, og gjer det dermed isolert sett mindre gunstig å ta opp lån.

For å medverke til ei meir berekraftig utvikling i gjelda til hushalda og i bustadprisane fastsette Finansdepartementet 15. juni 2015 ei forskrift om krav til nye utlån med pant i bustad. Forskrifta tok til å gjelde 1. juli 2015 og skulle i utgangspunktet gjelde fram til 31. desember 2016. Forskrifta inneber mellom anna at lån normalt ikkje skal overstige 85 prosent av bustadverdien, at låntakaren må kunne tole ein renteauke på minst 5 prosenteningar, og at det skal vere avdragsplikt ved lånegrad over 70 prosent. Forskrifta opna for at opptil 10 prosent av det samla utlånet frå ein bank per kvartal kan vere lån som ikkje oppfyller alle krava i forskrifta.

Finansdepartementet fastsette 14. desember 2016 ei ny forskrift om krav til nye utlån med pant i bustad. Forskrifta tok til å gjelde 1. januar 2017

#### **Boks 4.10 Regjeringa sin strategi for bustadmarknaden**

Regjeringa ynskjer å leggje til rette for raskare, eklare og billigare bustadbygging og la difor fram ein strategi for bustadmarknaden i juni 2015. Målet er å medverke til ei meir berekraftig utvikling i bustadprisar og gjeld. Regjeringa gjer det billigare å byggje gjennom mindre byråkrati, enklare planprosessar og forenklingar i byggjereglane. Strategien omfattar mellom anna tiltak for raskare planprosessar og styrking av lokaldemokratiet, enklare byggetekniske krav, særlege tiltak for auka bustadbygging i pressområde, registerordning for gjeld og andre gjeldsførebyggjande tiltak. Regjeringa vil følgje opp med fleire tiltak.

Heile strategien for bustadmarknaden kan lesast på heimesida til regjeringa:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/a33f408af00d4e37aa894556a241f137/strategi\\_boligmarkedet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/a33f408af00d4e37aa894556a241f137/strategi_boligmarkedet.pdf)

og skal gjelde fram til 30. juni 2018. Den nye forskrifta fører vidare kravet til maksimal lånegrad og kravet om at låntakaren må kunne tole ein renteauke på minst 5 prosenteningar. Etter den nye forskrifta skal det vere avdragsplikt ved lånegrad over 60 prosent. Forskrifta stiller også eit nytt krav om at den samla gjelda til låntakaren ikkje skal overstige fem gonger bruttoinntekta til låntakaren. Utanfor Oslo er bankane sin fleksibilitet til å gi lån som ikkje oppfyller alle krava i forskrifta, blitt vidareført, medan denne kvoten er redusert til 8 prosent i Oslo. Etter den nye forskrifta er maksimal lånegrad for sekundærbustader i Oslo 60 prosent.

### **4.3 Meir vekt på regionale løysingar**

Samordna bustad-, areal- og transportplanlegging skal medverke til å knyte byen tettare til omlandet og knyte større regionar nærare til kvarandre – i heile landet. Dei funksjonelle bu- og arbeidsregionane spenner over kommunegrenser og nokre stader over fylkesgrenser. Ei heilskapleg planlegging på tvers av fylkes- og kommunegrenser der ein set dei nasjonale måla og retningslinjene inn ein regional og lokal samanheng, er avgjerande for å lukkast med ei berekraftig utvikling.

Det regionale folkevalde nivået er ein sentral aktør i den regionale utviklinga. Gjennom den regionale planlegginga kan fylkeskommunane, saman med kommunar og andre aktørar, leggje klare regionale føringar for ei føreseieleg areal- og transportutvikling i kommunane. Kommunane kan også sjølv ta initiativ til interkommunalt samarbeid om arealbruk som støttar opp under miljøvenlege transportformer.

I oppfølginga av Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* vil regjeringa konkretisere nærare korleis den regionale planlegginga kan gjerast meir forpliktande. Det vil skje i proposisjon til Stortinget med forslag til ny inndeling av regionalt folkevalt nivå som blir lagt fram våren 2017.

#### **4.3.1 Føreseieleg oppfølging av planar**

Regjeringa legg vekt på å vere ein aktiv partner i den regionale og kommunale bustad-, areal- og transportplanlegginga. Departementa skal gje dei underleggjande etatane fullmakt til å forplikte staten, innanfor rammene av vedtak fatta av Stortinget.

Plansystemet er fleksibelt, og kommunane har stor fridom til å velje omfang og ambisjonsnivå for planarbeidet sitt slik at planlegginga blir strate-

gisk, målretta og tilpassa behovet. Samstundes er det avgjerande at kommunar som har vore med på å utarbeide ein regional plan, også legg han til grunn for eigne vurderingar og avgjerder seinare, slik at det offentlege blir ein føreseieleg partnar. Det same gjeld for det statlege forvaltningsnivået. Det gjeld til dømes vurderingar av motsegner til feltutbygging utan kollektivdekning eller plassering av publikumsretta funksjonar som er i strid med regionale og statlege retningslinjer.

For dei største byområda vil byvekstavtalane lage ei forpliktande ramme for alle som skal følgje opp tiltak eller retningslinjer i regionale bustad-, areal- og transportplanar. Regjeringa vil samarbeide vidare med kommunane og fylkeskommunane i byregionane om å utvikle ei heilskapleg areal- og transportplanlegging gjennom slike avtalar.

#### 4.3.2 Regionale prioriteringar i planlegging av statlege infrastrukturtiltak

Mange store statlege investeringar, særleg i infrastruktur, kan få store verknader for regional samfunns- og arealbruksutvikling. I tillegg kan lønsemnda i investeringa vere avhengig av regional og kommunal utvikling. Til dømes vil lønsemnda til ei ny jernbane vere avhengig av at mest mogleg ny bustadbygging i regionen skjer rundt stasjonane, eller der det er god tilbringarteneste. Den gjensidige påverknaden og bindinga mellom statlege investeringar og regionale og lokale prioriteringar og tiltak tilseier at det vil vere føremålstenleg med eit tettare og meir formalisert samarbeid mellom stat og region for å definere både behov, strategiar og samfunns mål.

Planlegging av transportårer er i dag i for liten grad samordna med ei heilskapleg kommunal og regional areal- og samfunnsplanlegging. Regionale bustad-, areal- og transportplanar kan gje betre regional og lokal forankring av store statlege

#### Boks 4.11 Konseptvalutgreiing

Systemet for konseptvalutgreiing og ekstern kvalitetssikring av konseptvalutgreiinga (KVU/KS-systemet) er Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlege investeringar (over 750 millionar kroner). Hovudføremålet med statens prosjektmodell er å sikre at alternativet som blir valt, gjev best ressursutnytting og verdiskaping for samfunnet, og å sikre best mogleg gjennomføring av prosjektet. Alle prosjekt som kjem inn under ordninga, tek til med ein idéfase. Så kjem ein forstudie som inneheld ei konseptvalutgreiing (KVU). Dette er første del av prosjektfasen, og den kjem før den første eksterne kvalitetssikringa (KS1) og eventuell planlegging etter plan- og bygningslova.

infrastrukturprosjekt som er omfatta av ordninga med konseptvalutgreiing (KVU). Regional plan kan medverke til tidleg avklaring av regionale prioriteringar for samfunns måla ved nye store infrastrukturtiltak og sjå desse i samanheng med samfunns- og arealspørsmål i eit breiare perspektiv. Slik kan regionale planar medverke til at det blir utvikla meir heilskaplege konsept som samsvarer med dei måla tiltakseigaren har for investeringa.

Regjeringa ynskjer å få utgreiings- og planprosessane til å gå raskare utan at det går ut over den lokale og regionale forankringa og samordninga med heilskapleg kommunal og regional planlegging. Regjeringa vil vurdere nærare om utgreiingane etter systemet for KVU kan samordnast meir effektivt med utgreiingskrava som følgjer av regelverket om konsekvensutgreiingar etter plan- og bygningslova.

## 5 Byar og tettstader der det er godt å bu og leve

Regjeringa vil fremje byar og tettstader som gjev gode vilkår for menneske, næringsverksemd og miljø. Utforminga av dei fysiske omgjevnadene har mykje å seie for kvardagen og livsutfoldinga til folk. Gode offentlege rom og møteplassar kan fremje kontakt mellom menneske og er viktig for det sosiale livet på staden. Grøne område og korridorar opnar for rekreasjon, fysisk aktivitet og naturopplevingar. Ved å ta vare på kulturminne og kulturmiljø styrkjer ein særpreg og identitet. Nyskapande arkitektur er viktig for å sikre gode by- og bustadområde og livsvilkår og for å møte klima- og miljøutfordringane. Arkitektur, historiske bygg og bymiljø er òg med på å skape identitet og opplevingar av senterområda. Dette er ressursar kommunane kan nytte for å utvikle klima- og miljøvenlege, attraktive by- og tettstadsenter, for innbyggjarar, næringsliv og turistar.<sup>1</sup> Regjeringa er oppteken av å hindre utanforskap og å medverke til gode og inkluderande lokalsamfunn der fleire deltek aktivt.



Figur 5.1 Måten omgjevnadene blir utforma på verkar inn på kvardagslivet vårt.

Foto: Guro Voss Gabrielsen

### Boks 5.1 EU Urban Agenda

- Noreg støttar EUs arbeid med ein Urban Agenda som gjev eit politisk rammeverk for å møte dei viktigaste utfordringane for europeiske byar i åra framover.
- Byutvikling føreset ei brei tilnærming med samarbeid på tvers av sektorar, mellom ulike forvaltningsnivå og mellom private og det offentlege.
- EU Urban Agenda fokuserer på tre pilarar i EUs politikktutvikling og gjennomføring: betre regelverk, betre finansiering og betre kunnskapsgrunnlag og kunnskapsutveksling.
- Partnerskap mellom regjeringar, byar og organisasjonar vil vere sentralt i utvikling og gjennomføring av agendaen. Det er i første omgang plukka ut tolv tema som vil bli behandla av slike partnerskap. Agendaen legg opp til ei jamnleg oppdatering av tema, slik at arbeidet med bypolitikk heile tida er tilpassa dei utfordringane byane står overfor.
- Oslo har fått ansvaret for å koordinere partnerskapet på sirkulær økonomi. Dette dreier seg om å få auka ressurseffektivitet gjennom betre design, produksjon, forbruk og avfallshandtering. Oslo leier allereie Eurocities arbeidsgruppe på avfall.

Regjeringa legg vekt på å utvikle attraktive og berekraftige stader over heile landet. Det er vesentlege skilnader mellom storby og småby. Medan storbyområda i stor grad må handsame vekst, vil mellomstore og små byregionar ofte ynskje meir vekst. Storbyområda har større konsentrasjon av folk og marknader enn mindre byregionar. I mange av småbyane er det fleire eldre og færre unge enn i dei større byane.

Norsk by- og tettstadpolitikk ligg til alle tre forvaltningsnivåa. Kommunane er den viktigaste styresmakta for arealbruken i byar og tettstader, ein

<sup>1</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015: Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging, vedtekte ved kongeleg resolusjon 12. juni 2015.

### Boks 5.2 JPI Urban Europe

- Noreg er med i JPI urbant Europa, som er eit initiativ på regjeringsnivå til forskings- og innovasjonssamarbeid om urbane spørsmål. Samarbeidet omfattar om lag 14 medlemsland, dessutan er nokre andre land og EU-kommisjonen observatørar.
- Urbant Europa er eitt av fleire fellesprogram som er etablert for å svare på dei store samfunnsutfordringane som Europa står overfor. Dei utgjer komplementære aktivitetar til rammeprogrammet Horisont 2020.
- Programmet fokuserer på det potensialet byane har for å bli meir berekraftige og gode å leve i, og kva som bør vere den langsiktige innretninga på forskning og innovasjon for å medverke til dette.
- Hovudtemaa er levande urbane økonomiar, velferd og finans, miljømessig berekraft og tilpassing, tilgjengelegheit og tilkopling (inkl. transport) og styring og deltaking.
- Norske forskingsmiljø er aktive både i fellesutlysingane av prosjekt og i forskarnettverket som er etablerte.

stor eigar av areal og infrastruktur og ein sentral samfunnsaktør. Fylkeskommunane, som regionale utviklingsaktørar, driv rettleiing og kompetanseutvikling på feltet. Også innan samferdsel har fylkeskommunane ei sentral rolle. Staten gjev rammer og rettleiing. Medan kapittel 3 og 4 tok føre seg høvesvis omstillingsdyktige næringsmiljø og ei samordna bustad-, areal- og transportplanlegging, er det først og fremst det kommunale handlingsrommet for by- og tettstadsutvikling som blir teke opp i dette kapitlet. Det er kommunane som legg grunnlaget for utforminga av det fysiske miljøet og sikrar kvalitet gjennom arealplanlegging. I tillegg har kommunane ansvar for handsaming av byggjesaker og tett samhandling med innbyggjarar, frivillig sektor og næringsliv. Kommunar som lukkast med å utvikle attraktive og levande byar og tettstader, er kjenneteikna av at dei tek ei aktiv rolle som samfunnsutviklar, at dei har eit heilskapleg og langsiktig grep om arbeidet, og at dei spelar på lag med innbyggjarar og lokalt næringsliv.

God rettleiing er vesentleg for å sikre rett kompetanse i kommunane. Fylkesmannen er ein del av statens regionale forvaltning, men skal òg sam-

### Boks 5.3 Byane som løysingsarena

Noregs forskingsråd lyste i mai 2016 ut 71 millionar kroner til prosjekt som fremjar byane som løysingsarena for omstilling til eit berekraftig samfunn. BYFORSK er eit tidsavgrensa initiativ frå Forskingsrådet som skal levere ny innsikt og nye løysingar for å skape attraktive, berekraftige og økonomisk levedyktige byområde.

Forskingsrådets byinitiativ har som utgangspunkt at urbaniseringa er ein global megatrend som også formar Noreg. Byvekst, urbanisering og framvekst av byregionar fører med seg store utfordringar, men opnar òg for nye samfunnsløysningar. Når fleire menneske skal dele same areal og ressursar, aukar presset på forvaltninga og utviklinga av byane. Avgjerder om tiltak med langsiktige konsekvensar skal takast i høgt tempo. Det blir viktig at dei som skal gjere dei viktige og riktige vedtaka, kan gjere det med utgangspunkt i forskingsbasert, relevant og oppdatert kunnskap.

Byane treng kunnskapsbaserte løysingar for planlegging og styring i framtida – og dei treng teknologiar og innovasjon som gjev kompakte, smarte, energi- og ressurseffektive, miljø- og klimavenlege, transporteffektive og sosialt og kulturelt inkluderande, trygge og berekraftige byar.

For å møte dei komplekse utfordringane byane står overfor, trengst det ei integrert tilnærming gjennom tverrfaglege prosjekt og nye samarbeidskonstellasjonar. Difor utfordrar BYFORSK forskarar og offentlege og private aktørar til å gå saman om å utvikle prosjektidear. Ein viktig del av satsinga er at ny kunnskap skal gjerast tilgjengeleg, delast og takast i bruk av dei som formar og dei som bruker byane i dag og i framtida. BYFORSK-initiativet er primært retta mot kunnskapsoppbygging i Noreg, og prosjekta må ta utgangspunkt i norske forhold. Samtidig er det viktig at relevant erfaring og kunnskap frå andre land og kontekstar blir trekte inn i prosjekta og bygde vidare på.

ordne statens oppgåver på det regionale nivået. Fylkesmannen skal rettleie kommunane og ta initiativ på sine område når det blir vurdert som naudsynt.

Fylkeskommunen har ei viktig rolle som utviklingsaktør og planretteleiar overfor kommunane. Dei fremjar regionane sine interesser overfor nasjonale styresmakter, og deltek aktivt i internasjonalt arbeid innanfor sine ansvarsområde. Eit viktig kjenneteikn ved arbeidsforma i fylkeskommunane er at utforminga av politikken og løysinga av oppgåvene skjer i nettverksbasert samhandling og samarbeid med kommunane, regional statsforvaltning, kompetanseinstitusjonar og frivillige og private aktørar.

Fleire offentlege og private aktørar medverkar med rettleiing til kommunar som ynskjer det. Norsk design og arkitektursenter (DOGA), Bylivsenteret (NAL) og Distriktssenteret er døme på aktørar med kompetanse på lokal samfunnsutvikling og kvalitet i dei bygde omgjevnadene.

Regjeringa er oppteken av at kommunane skal ha tilgang til kunnskap og gode praktiske døme på korleis ein kan skape byar og tettstader der det er godt å bu og leve. I kommunar med små og sårbare fagmiljø vil kommunesamanslåing kunne ha positive effektar ved å gje større breidd i fagmiljøa. Det vil medverke til at det blir lettare å rekruttere arbeidskraft med relevant kompetanse og å oppnå tilstrekkeleg kapasitet.

Fleire forhold har innverknad på gode levekår og ei meir klimavenleg utvikling. Regjeringa ynskjer i denne samanheng å løfte fram særleg tre:

- kvalitet i dei bygde omgjevnadene
- levande sentrum
- inkludering og likeverdige levekår

## 5.1 Kvalitet i dei bygde omgjevnadene

Dei menneskeskapte omgjevnadene omfattar bygg og anlegg, uterom og landskap. Dei kan sjåast separat som einskildbygg eller i samspel som ein by- eller tettstadstruktur. Måten omgjevnadene blir utforma og bygga plasserte i høve til kvarandre på, verkar inn på samfunnsstryggleik, bruk, tilgjenge, næringsetableringar, trivsel og moglegheita for vidare utbygging.

Folk har ulikt syn på kva som er ein god by eller tettstad. Gode byar og tettstader gjev alle mange moglegheiter. Regjeringa har ein visjon om eit samfunn der alle kan delta. Dei bygde omgjevnadene verkar inn på kvardagslivet til folk, på trivsel, livskvalitet og tryggleik. Difor er det viktig å fremje trygge og sunne stader, kulturmiljø og ei kjensle av å høyre til, sosiale møteplassar og eit levande sentrum. Av omsyn til livskvalitet og attraktivitet er det viktig at dei tette byane ikkje blir opplevde som tronge og konfliktfylte, men som nære

og tilgjengelege med urbane kvalitetar. Kommunane har ansvaret for å gå i dialog med utbyggjarar og innbyggjarar om utforminga av dei bygde omgjevnadene. Viktige verkemiddel for å oppnå dette er medverknad gjennom plan- og bygningslova og deling av gode døme.

Målsetjinga om utvikling av knutepunkt gjer det endå viktigare å rette merksemda mot kvalitet og vektlegging av estetiske omsyn i bygningsmasse og uterom. Fleire av dei mest brukte og populære uteromma er historiske plassar og parkar. Det handlar ikkje berre om at noko skal vere fint, men om å skape og ta vare på omgjevnader som kan stimulere til samfunnsdeltaking, aktivitet og bruk. Det må skje i dialog med befolkninga. Byggeskikken må heile tida tilpassast behova og utfordringane i samtida og er difor i stadig endring.

Også uteromma i byane og tettstadene er ein del av dei bygde omgjevnadene. NOU 2013:10 *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester* skildrar verdien av all natur, også kvardagsnaturen som kjelde til naturgode som kjem heile befolkninga til gode. I friluftslivspolitikken er friluftsliv i nærmiljøet prioritert, og målet er at ein stor del av befolkninga skal drive med friluftaktivitetar jamleg.<sup>2</sup>

Den fysiske aktiviteten til befolkninga syner ein negativ trend. Dette kjem i hovudsak av redusert aktivitet i kvardagslivet for alle aldersgruppe og i alle sosiale lag av befolkninga, til dømes for lite aktiv transport som sykling eller gåing til arbeid, skule, fritidsaktivitetar og gjeremål i kvardagen. Berre 1 av 3 vaksne følgjer helsetilrådingane om fysisk aktivitet, som er minst 30 minutt dagleg for vaksne og eldre. Det er tilrådd at barn er moderat aktive i minimum 60 minutt kvar dag. Prosenttalet som tilfredsstillar krava, går ned med aukande alder. I alle aldersgrupper er det fleire gutar enn jenter som tilfredsstillar tilrådingane om fysisk aktivitet. Ein stor del av dagen går med til å vere i ro. Regelmessig fysisk aktivitet er ei kjelde til livskvalitet og helse. Dagleg, variert leik og fysisk aktivitet er naudsynt for at barn og unge skal vekse og utvikle seg normalt. Dette gjeld både motoriske, sosiale og kognitive funksjonar. Stillesitjing og for mykje tid i ro fører til risiko for å utvikle helseplager og sjukdom.

I Nasjonal transportplan 2018–2029 vil regjeringa gje ei nærare omtale av reisevanane og behova til barn og unge og leggje vekt på omsynet til barn og unge ved lokal og regional planlegging.

<sup>2</sup> Sjå også Meld. St. 18 (2015–2016) Friluftsliv – Natur som kjelde til helse og livskvalitet.

Å ta vare på og vidareutvikle grønstrukturar i byar og tettstader er viktig for helse og trivsel og for å skape gode og inkluderande bumiljø.

Alle kommunar er oppfordra til å utarbeide grønstrukturplanar for sine byar og tettstader. Høgt press på areal gjer at parkar og mindre opparbeidde område, slik som elvefar, skulehagar og hundremetersskogar, er truga av utbygging til både offentlege tenester, næringsverksemd og bustader. Dette er område som har stor verdi for livskvalitet og helse, friluftsliv i kvardagen, fysiske og sosiale aktivitetar, og dei er av særskild verdi for barn og unge. Sidan veksten i byar og tettstader i stor grad vil skje gjennom transformasjon og fortetting, er det særleg viktig å ta vare på naturverdiane saman med dei urbane kvalitetane. Det er forventa at kommunane tek vare på naturverdiane og legg til rette for fysisk aktivitet for folk flest ved å sikre samanhengande grøne strukturar, opne vassvegar og nær tilgang til område for leik, idrett, rekreasjon og nærfriluftsliv.<sup>3</sup>

### 5.1.1 Kommunane må drive aktiv klimatilpassing

Klimaendringane råkar ulikt, og ulike stader i landet har ulike utfordringar. Klimatilpassing er eit sektorovergripande omsyn som krev samordning og samarbeid mellom statlege, fylkeskommunale og kommunale organ. Arealplanlegging som tek høgde for klimautfordringane er avgjerande. Kommunane har ei særleg viktig rolle som planstyresmakt etter plan- og bygningslova.

God arealplanlegging skal medverke til auka samfunnstryggleik. Geografien og klimaet i Noreg fører til at vi alltid har måtta ta omsyn til flaum, skred og andre naturfarar, men klimaendringane gjer at mange av desse utfordringane blir forsterka. Rapporten om klima i Noreg 2100 syner

<sup>3</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015: Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging.



Figur 5.2 Uteromma i byane og tettstadene er òg ein del av dei bygde omgjevnadene. Sørenga sjøbad i Oslo.

Foto: Guro Voss Gabrielsen



Figur 5.3 Fedra i Kvinesdal vart råka av flaum i 2015.

Foto: Tor Erik Schrøder

at vi må vente eit varmare klima, med meir nedbør, kortare snøsesong, endra flaummønster og høgare havnivå.<sup>4</sup> Styrregn og regnflumar vil kome oftare og vere kraftigare enn tidlegare. Snøsmelteflaumane blir etter kvart mindre.

Endringar i klimaet vil også kunne påverke naturmiljø og helse og føresetnadene for mange næringer, til dømes endringar i infrastrukturtenester, transport og turisme/reiseliv, vekstforhold og landbruk elles.

For å styrkje kommunanes arbeid med klimatilpassing, er nye statlege planretningslinjer for klimatilpassing under utarbeiding. Det vert lagd opp til at desse inngår som ein del av dei eksisterande retningslinjene for klima og energiplanlegging. Føremålet er å medverke til at kommunar og fylkeskommunar tek omsyn til eit endra klima i planlegginga etter plan- og bygningslova.

Kommunane har varierende kompetanse og kapasitet til å drive klimatilpassingsarbeid. Klima- og miljødepartementet har difor oppretta ei tilskotsordning der kommunar og fylkeskommunar kan søkje om midlar til oppbygging av kunnskap og utgreiningar om konkrete klimatilpassingstiltak som kan gje resultat lokalt.

Både klimautviklinga med meir nedbør og samfunnsutviklinga med meir fortetting, medverkar til auka utfordringar med handsaming av overvatn. Som ei oppfølging av tilrådingane i stortingsmeldinga om klimatilpassing sette regjeringa ned det såkalla «Overvassutvalet», som leverte sine tilrådingar i desember 2015.<sup>5</sup> Utvalet peiker på at ut-

#### Boks 5.4 Nasjonalt nettverk for klimatilpassing

Kommunane har varierende kompetanse og kapasitet til å drive klimatilpassingsarbeid. I regi av Miljødirektoratet er det etablert eit nasjonalt nettverk av 11 byar som er i front i arbeidet med klimatilpassing. Nettverket skal vere med på å utvikle klimatilpassinga vidare i kommunane gjennom kompetanseheving, kunnskapsdeling og utprøving av tiltak i dei byane som deltek i nettverket.

Ein eigen nettstad, [www.klimatilpassing.no](http://www.klimatilpassing.no), er utvikla for å medverke med tilgjengeleg og god kommunikasjon om klimatilpassing og ulike tiltak. Nettsida er særleg retta mot dei som rettleier, planlegg og tek avgjerdar lokalt og regionalt. Klima 2050 er eit av 17 senter for forskingsdriven innovasjon, etablert for å redusere risiko i samband med klimaendringar i det bygde miljøet. Senteret legg særleg vekt på utvikling av fuktsikre bygg, handsaming av overvatn, blå-grøne løysingar og tiltak for å førebyggje jordskred utløyst av vatn.

fordringane bør møtast lokalt og tilpassast forholda i kvar einskild kommune. Det foreslår ei rekkje av verkemiddel som til saman vil medverke til å førebyggje skadar på bygg, infrastruktur, helse og miljø, samstundes som overvatn kan nyttast til å skape gode bymiljø. Forslaga frå utvalet har vore på høyring. Klima- og miljødepartementet arbeider no med oppfølging av forslaga i samarbeid med andre relevante departement.

Overvatn må i større grad handsamast utanfor avløpsnettlet gjennom til dømes opning av bekker, mindre asfalt, fleire grøne område som drenerer vatn, grøne tak og vegger og så bortetter. Regnvatn kan såleis nyttast som ein kvalitet i dei offentlege uteromma. Meir vegetasjon og vatn vil òg medverke til grønar byar og tettstader med auka kvalitetsoppleving og rikare biologisk mangfald. Mange av tiltaka som er naudsynte for å møte klimaendringane, må innarbeidast i samfunnsdelen og arealdel i kommuneplanen og følgjast opp med detaljering og konkretisering i reguleringsplanar (sjå også kapittel 2.3.4).

<sup>4</sup> Hanssen-Bauer I. mfl. 2015: Klima i Norge 2100. Kunnskapsgrunnlag for klimatilpassing oppdatert i 2015, NCCS-report no 2/2015.

<sup>5</sup> Meld. St. 33 (2013–2013) Klimatilpassing i Norge.





Figur 5.4 Klimatilpassing og leikeplass. Åsaveien skule i Trondheim.

Foto: Visualis v/Matthias Herzog

### Boks 5.5 Urbant landbruk

Dei siste åra har interessa for dyrking av mat auka i fleire norske byar og tettstader. Interessa for opphavet til maten og sunne råvarer er stigande. Fleire ynskjer å ta del i produksjon av mat frå plantar og dyr til eige forbruk og til andre.<sup>1</sup> Ein slik trend opnar nye sjansar for å byggje relasjonar mellom folk i urbane miljø og næringsutøvarar i det profesjonelle landbruket. Urbant landbruk kan medverke til kunnskapsutveksling mellom landbruket og befolkninga i byane og tettstadene, utvikling av gode møteplassar mellom bonde og forbrukar i byen, utvikling og styrking av nettverk mellom bonde og forbrukar, og det kan gje landbruket fleire moglegheiter som tenesteleverandør til urbane strok.

Urbant landbruk kan òg ha positive effektar på den mentale helsa ved at det skaper ein møteplass der ein kan finne ro og føle nærleik til jorda. Parsellar og dyrkingsområde kan òg ta form av mellombels byrom der ein bruker eit område til noko sunt og nyttig før det eventuelt

blir utvikla vidare til andre føremål. Det kan medverke til å auke engasjementet for byen og gje innbyggjarane ei positiv oppleving av å ta byen i bruk på nye måtar.

Alminnelege arenaer for dyrking i byområde i dag er parsellhagar, kolonihagar, skulehagar, private hagar, burettslagshagar, takhagar, nærmiljøhagar, besøksgardar, parkar og andre offentlege areal. Det urbane landbruket kan vere ein viktig opplevings-, lærings- og meistringsarena for befolkninga. Dyrking av kortreist mat i og rundt byane er eit enkelt og framtidsretta klima- og miljøtiltak for planlegging av berekraftige byar for framtida.

Regjeringa arbeider i 2016 med ei utgreiing om tilrettelegging for tilleggsnæringar som parsellhagar, kolonihagar og andelsjordbruk som del av revisjonen av plan- og bygningslova og Landbruk pluss (sjå òg kapittel 6.2.1).

<sup>1</sup> Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2014: Urbant landbruk, bærekraftig, synlig og verdsatt, Rapport nr. 1/2014.

### 5.1.2 Det grønne skiftet i byområda

Med sterk folkevekst står byområda overfor store utfordringar innan klima og miljøpolitikken. Korleis vi planlegg for denne veksten er difor ein viktig del av løysinga. God planlegging er avgjerande for å sikre effektiv arealbruk, eit miljøvenleg transportsystem, tilstrekkeleg bustadbygging, sunne og trygge omgjevnader og gode levekår for alle.

Utviklinga av byane må skje med tanke på å redusere klimagassutslepp og tilpasse seg eit våtare, varmare og villare klima. Dette må vere styrande for arealplanlegginga i byane. Vegtransport er i dag den største kjelda til utslepp i norske byområde og står for om lag halvparten av utsleppa. Vegtrafikken er òg ei stor kjelde til utslepp av NO<sub>2</sub> (nitrogenoksid), svevestøv og støy. Stortinget har vedteke eit nullvekstmål for persontrafikken som gjeld for dei ni største byområda i Noreg. All vekst i persontrafikken i desse områda skal skje gjennom kollektivtransport, sykkel og gange, omfordeling av reiser, reduksjon av reisebehovet gjennom arealplanlegging og utfasing av fossile drivstoff i transportsektoren.

Ei målretta arealplanlegging vil i tillegg medverke til meir attraktive bumiljø i byane. Areal kan frigjerast til parkar og andre grøntareal for rekreasjon og friluftsliv. Opning av bekkeløp og fleire grønne flater gjev eit sunnare og trivelegare bymiljø som betre kan handsame aukande mengder regnvatn.

Kulturminne og kulturmiljø utgjer ofte ein ressurs og medverkar til verdiskaping, ikkje minst innan reiselivet. Ved transformasjon og ny bruk, kan eldre bygningar, anlegg og byplanelement spele ei aktiv rolle i byutviklinga. Ut frå ein livsløpsrekneskap vil det ofte vere klima- og miljøvenleg å ta vare på og bruke eksisterande bygningsmasse.

Dei største byane er ambisiøse og ynskjer rask grøn omstilling. Dette er eit arbeid som skaper mange moglegheiter for utvikling og byvekst, men det er òg eit arbeid som gjev store utfordringar. Samtidig har dei store byane kompetanse, og andre byar kan dra nytte av deira erfaringar. Regjeringa har difor invitert dei største byane til eit nyoppretta fast dialogforum, «Grønn byutvikling – dialogforum for de største byene», der klima- og miljøvenleg byutvikling står på agendaen. Føremålet er å lytte til ynska og behova byane presen-



Figur 5.5 Meir vegetasjon medverkar til grønare byar og tettstader med auka kvalitetsoppleving og rikare biologisk mangfald.

Foto: Monica Løvdal

terer, og bruke desse møta som ein kanal for samordning og informasjon.

Regjeringa skal òg leggje fram ei melding om avfallspolitikk og sirkulærøkonomi før sommaren 2017.

### 5.1.3 Kvalitet i arkitekturen og attraktive byrom

Skal ein utvikle attraktive byrom og ein heilskapleg arkitektur som fremjar liv i byane og tettstadene, stiller det krav til planleggjarar, utbyggjarar og politikarar. Regjeringa ynskjer å rette merksemd mot kva som medverkar til kvalitet og attraktivitet i dei bygde omgjevnadene, og medverke til rettleiing og spreiding av gode eksempel.

I 2009 gjekk 13 departement saman om dokumentet *arkitektur.nå – norsk arkitekturpolitikk*, der hovudutfordringar og innsatsområde blei beskrivne. Eit mål med dokumentet var å stimulere til utvikling av lokal arkitekturpolitikk. Ein brei definisjon av omgrepet blei lagd til grunn: «Arkitektur omfattar i vid forstand alle våre menneskeskapte omgjevnader. Det gjeld både bygg og anlegg, uterom og landskap. Det handlar om ein-skilddbygg og bygg i samspel, om heilskapen i byar, tettstader og landskap».<sup>6</sup>

Byane og tettstadene må sikre samspel mellom fleire faktorar:

- urbane kvalitetar, attraktive byrom og betre samanheng for gåande og syklande
- bustad og bygningsmiljø med god arkitektur og høg miljøkvalitet som fremjar godt sosialt miljø
- attraktive sentrumsområde med handel og fritids- og kulturtilbod som gjev gode sosiale og kulturelle møteplassar for alle aldersgrupper
- vern og utvikling av kulturminne og kulturmiljø som viktige ressursar i stadutviklinga
- tilgang til blågrøne område for rekreasjon og friluftsliv

Utarbeiding av lokale handlingsplanar for kvalitet og god arkitektur i kommunane kan vere eit mogleg verktøy. Om ein skal sikre kvalitet i omgjevnadene, må det speglast i utforminga på alle nivå, frå oversiktsplanar, byplanar, planar for sentrum og bustadområde til detaljutforminga av bygningar, gater, parkar og plassar. Arkitektur og landskapsarkitektur er verktøy for å få dette til.

Attraktive offentlege rom og trygge samband mellom dei aukar tilgangen på uterom og lysta til å opphalde seg utandørs til fots og på sykkel. Det legg igjen grunnlag for meir fysisk aktivitet og fleire møtepunkt menneske imellom. Å korte ned på avstandane mellom ulike gjeremål, redusere behovet for biltransport, styrkje grunnlaget for kollektivtransport og ta vare på og styrkje miljøkvalitetar er sentrale element. Samlokalisering medverkar òg til breiare tilbod av tenester og opplevingar. Samfunns- og byplanlegging er nokre av verktøya som kan nyttast for å fremje fysisk aktivitet og for å ta vare på urbane kvalitetar, sosiale møteplassar og naturgode som er viktige for folkehelsa. Som ei hjelp til arealplanarbeidet i kommunane har departementet utarbeidd ei praktisk orientert idéhandbok for byrom og byromsnettverk.<sup>7</sup> Målet er å gje kommunane og andre aktørar i planarbeidet idear, forslag til strategiar og døme på korleis ein kan utvikle attraktive byrom og knyte dei saman.

Bygg og anlegg skal vare lenge. Å leggje vekt på kvalitet er lønsamt i eit langsiktig perspektiv. Motsett har låg kvalitet ein kostnad som gjerne fell på fellesskapet i form av manglande byliv, barrierar mellom elles attraktive område eller svekt stoltheit og glede over å høyre til ein plass. I byar og tettstader gjeld det å byggje på dei kvalitetane som har lagt grunnlaget for veksten, og vidareutvikle ein urban arkitektur. I pressområde må areala nyttast godt, og det som blir bygd, må gje positive opplevingar tilbake til fellesskapet. I byar og tettstader med mindre press, kan det vere vanskelig å halde oppe det langsiktige perspektivet når ein skal vurdere initiativ frå investorar. Då vil gode planar for utvikling av byen eller tettstaden, med attraktive alternativ for utbyggjarar, vere ein nyttig reiskap for å ta vare på lokale kvalitetar og sikre ny aktivitet.

I arbeid med byggkvalitet har staten lagt særleg vekt på å stimulere til sunne og sikre bygg som kan nyttast av dei fleste, og redusert bruk av energi i bygg, i tillegg til god byggjeskikk. Byggjeregjar skal sørge for at bustader og bygg er sikre, energieffektive og miljøvenlege. I tillegg vil regjeringa stimulere til bustader og bygg med god tilgang og universell utforming og leggje til rette for teknologiske hjelpemiddel og velferdsteknologiske tenester. Dette er viktig for å møte framtidige behov som følgjer av demografiske endringar, miljøutfordringar og klimaendringar. Innovasjon og produktivitetsvekst i bustad- og bygnings-

<sup>6</sup> Departementa 2009:7 Arkitektur.nå – norsk arkitekturpolitikk [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kkd/kultur/rapporter-og-utredninger/kkd\\_arkitektur.naa\\_web\\_justert\\_pdf-utgave\\_sept09.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kkd/kultur/rapporter-og-utredninger/kkd_arkitektur.naa_web_justert_pdf-utgave_sept09.pdf)

<sup>7</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: Byrom – en idéhandbok

### Boks 5.6 Attraktiv by

Attraktiv by, statens pris for berekraftig by- og stadutvikling, er ei påskjøning til planlegging og gjennomføring av berekraftig by- og stadutvikling med høg kvalitet. Alle tre dimensjonar ved berekraftomgrepet blir vektlagde: økonomisk, sosialt og miljømessig.

I 2016 vann Bodø statens pris for Attraktiv by. Viljen til å satse på utvikling av sentrum og

transformasjon av flyplassen var avgjerande. Bodø har handsama veksten i befolkninga på ein god måte. «Betydningen av at flere bor i den sentrale bykjernen kan knapt overvurderes. Smitteeffektene på annen by- og næringsutvikling er fundamental», sa juryen i grunngjevinga.

I 2015 vann Trondheim prisen for lokaliseringa av St. Olavs hospital (sjå også boks 4.7).



Figur 5.6 Bodø blei tildelt statens pris for Attraktiv by i 2016.

Foto: Bodø kommune

sektoren skal medverke til raskare bustadbygging og betre kvalitet på det som blir bygd. Husbanken forvaltar låne- og tilskotsordningar som medverkar til at fleire bustader blir bygd med god kvalitet. Innanfor rammene som det offentlege set, er det likevel først og fremst innsatsen frå private aktørar som medverkar til å nå målet om raskare bustadbygging og god byggkvalitet.

Regjeringa er oppteken av at kommunane legg vekt på kvalitet i arkitekturen og byrom i dei lokale planprosessane. Kva slags kvalitet som er viktig i den einskilde byen eller tettstaden, må ein

come fram til i dialog med innbyggjarane. Dette er viktig for utviklinga av dei bygde omgjevnadene. Regjeringa vil difor styrkje rettleinga om by- og stadutvikling. Det vil skje i samarbeid med sentrale fagmiljø.

#### 5.1.4 Auka medvit om kulturarven

Kulturarven omfattar alle materielle og immaterielle uttrykk for menneskeleg aktivitet gjennom tidene og er ein viktig del av kvaliteten og attraktiviteten ved omgjevnadene våre.



Figur 5.7 Årvoll gård i Groruddalen. Dei historiske elementa dannar ofte viktige landemerke og kjenne-teikn som er ein del av identiteten til staden og byen.

Foto: Marianne Gjørsv

### Boks 5.7 Forum for stadutvikling

Forum for stadutvikling er ein nasjonal, fagleg samarbeidsarena for statlege institusjonar som arbeider med by- og tettstadutvikling. Siktet målet med forumet er å styrkje kompetansen i kommunane, betre samarbeidet på tvers av sektorar og forvaltningsnivå og auke vektlegginga av stadutvikling. Fylkeskommunane er viktige samarbeidspartnarar for forumet. Staten har ei eiga nettside om stadutvikling [www.stedsutvikling.no](http://www.stedsutvikling.no). Eit brev med nyheiter blir sendt ut i samband med nettsida.

### Boks 5.8 Byggeskikknøkkelen

Det elektroniske verktøyet Byggeskikknøkkelen er eit planleggings- og avgjerdsverktøy for alle aktørar i byggjeprosessen. Det skal styrkje kommunane i arbeidet med å skape bygg og omgjevnader med estetisk kvalitet. Rettleiinga er òg eit praktisk verktøy når kommunane skal bruke skjøn. Verktøyet kan medverke til å skape felles forståing av kvalitet, mål og utfordringar i plan- og byggesaksarbeidet i kommunane.

Direktoratet for byggkvalitet har fagansvaret for nøkkelen.

Norske byar og tettstader er i stor grad utforma med utgangspunkt i ein bykjerne og ein struktur som blei til før bilen og dei store infrastrukturprosjekta. Farten og skalaen har blitt større, medan mange av dei eldre gatestrukturane, plassane, aksane, parkane, bygnadsmiljøa og bygningane framleis finst. Desse historiske elementa dannar ofte viktige landemerke og kjenne-teikn som er ein del av identiteten til staden og

byen. Utviklinga vil framleis skje ved tilpassing av det vi har: ved transformasjon, fortetting og utviding. Kulturarven er med oss i det daglege og vil vere der i overskodelig framtid. Ei god forvaltning av kulturminne og kulturmiljø er viktig både av omsyn til attraktivitet for innbyggjarar, besøkjande og verksemder og av omsyn til ressursar og klima. Attraktivitet for busetjing, turisme og

### Boks 5.9 Tenk universelt

Universell utforming er ein samfunnskvalitet som er særleg viktig for personar med nedsett funksjonsevne, og ein strategi for å fjerne samfunnsskapt barrierar for dei og ikkje lage nye.

Talet på personar med nedsett funksjonsevne i utvida tyding veks fordi det blir stadig fleire eldre. Tilgjenge er grunnleggjande for bruk og deltaking i lokalsamfunn og i sosialt liv. For store grupper i samfunnet er fysisk tilgjenge og universell utforming ein viktig premis for deltaking. Registreringar og analysar som er gjorde av Statens kartverk, syner at 7 prosent av offentlege bygg i norske kommunar er tilgjengelege for rullestolbrukarar. Dette er ein indikasjon på at norske byar og tettstader har manglar som bør rettast opp gjennom planlegging og stadutvikling. Regjeringa sin handlingsplan for universell utforming 2015–2019 har tiltak på fleire område, mellom anna for universell utforming i regional- og kommunal planlegging. Departementet legg vekt på å utvikle god rettleiing og gode rutinar for universell utforming i planlegginga, i tillegg til dei føresegnene som ligg i byggteknisk regelverk. Husbanken og Direktoratet for byggkvalitet står bak nettportalane Tenk universelt og Se universelt. Tenk universelt inneheld artiklar om utforming, uteareal, publikumsbygg og bustader. Se universelt er ein biletportal som syner gode døme på universell utforma løysingar.

næringsverksemd kan i mange tilfelle òg innebere direkte økonomisk gevinst. Kulturminne og kulturmiljø er med på å leggje grunnlaget for lokal verdiskaping.

Å ta vare på dei historiske by- og tettstads-sentruma kan vere ei utfordring ved avveging mot mål om fortetting og kompakt byutvikling. Ein by eller tettstad er ikkje statisk, men i kontinuerleg utvikling, og den beste forma for vern av kulturminne og kulturmiljø er ofte gjennom aktiv bruk. Det vil i somme tilfelle òg seie ny bruk, som inneber at ein må gjere tilpassingar av eksisterande bygningar. Det gjev høve til å utvikle unik og attraktiv arkitektur om ein finn ein god balanse mellom bruk og vern og kva for tilpassingar som er akseptable.

Regjeringa vil auke medvitet om og styrkje arbeidet for at kulturarven skal vere ein ressurs i by- og tettstadarbeidet, gjennom tilrådingar om korleis bevaring, bruk og utvikling kan medverke til god stadutvikling. Dette arbeidet heng saman med oppfølginga av *Riksantikvarens bystrategi 2017–2020* (sjå eigen boks) med tilhøyrande tiltaksplan.

I dei historiske byområda er det gjerne relativt god arealutnytting, til dømes i område med mur- og trehus frå 1800-talet. I særleg viktige historiske byområde må nye bygg passast inn skånsamt og med respekt. Det inneber mellom anna å leggje vekt på mønsteret som blir danna ved repetisjon av storleiken på tomtane, form, korleis husa er plasserte, og gatesystem. Tiltak kan til dømes vere utbetringar, påbygg og nybygg innimellom dei eldre bygningane. Ved bygging av nye hus i tette byområde blir det ofte diskusjonar om utnytting og høgder. Dette gjeld anten ein planlegg bygging på små tomter utan eksisterande bygg, eller om ein erstattar gamle hus. I slike område må planstyresmakt og kulturminneforvaltning greie ut handlingsrommet.

Stat, regionalt nivå og kommunar har alle eit ansvar for at kulturminne og kulturmiljø blir integrerte og teke varne på i planlegging generelt og i utvikling av historiske byområde spesielt.

### Boks 5.10 Strategi for forvaltning av kulturarv i by

Riksantikvaren har etter oppdrag frå klima- og miljøministeren utarbeidd ein eigen bystrategi. Det er eit ledd i arbeidet regjeringa gjer med bypolitikk, og eit tiltak for å gjere medverknaden frå kulturminneforvaltninga i byutviklingssaker klar og føreseieleg.

Strategien presenterer ni delstrategiar og åtte tilrådingar for viktige innsatsområde. Han legg vekt på at kulturarv er ein viktig del av både utfordringane og løysingane i det grøne skiftet i byane. Å ta vare på og setje i stand eksisterande bygg kan i mange høve gje ein betre klimarekneskap enn å rive og byggje nytt. Ein tiltaksplan skisserer korleis ein kan gjennomføre strategiane og utvikle dialog og kompetanse.

*Riksantikvarens bystrategi 2017–2020* er venta å bli utgjeven våren 2017.

## 5.2 Levande sentrum

Eit levande sentrum med godt omdøme er til gagn for innbyggjarane og næringslivet i heile regionen. Eit attraktivt og levande sentrum har eit mangfald av funksjonar, tenester og tilbod og fysiske omgjevnader som gjer det trygt, triveleg og enkelt å opphalde seg der til fots og med sykkel.

Fleire kommunar lukkast godt med sentrumsarbeidet. I andre kommunar er det tomme gater og lokale, nedlagde butikkar, slitne fasadar, få møteplassar og manglande liv. Det er ei særleg utfordring i dei små og mellomstore byane og tettstadene. Utfordringane vil variere frå plass til plass avhengig av geografi, storleik og funksjon. I alle høve handlar det om at kommunane må leggje til rette for ei positiv sentrumsutvikling i nært samarbeid med næringsliv, kulturliv og innbyggjarar og sikre at utbygginga og fortettinga skjer med kvalitet og omsyn til menneska og deira behov.

Handel og service har historisk vore viktige drivkrefter for utvikling av byar og tettstader. Sjølv om framvekst av netthandel, nye handelskonsept og ny teknologi er i ferd med å endre handleva-

nane våre dramatisk, vil eit godt handels- og servicetilbod, framleis vere ein føresetnad for eit levande sentrum. Undersøkingar syner likevel at sentrumshandelen taper marknadsdelar mange stader, og at sentrum blir svekt som handleområde.<sup>8</sup> Dette kjem i stor grad av konkurranse frå kjøpesenter og andre handelsformat lokaliserte i utkanten av stadene. Fleire sentrumsforeiningar strevar med å halde liv i verksemda.

Difor er det viktig med samla regionale planar for lokalisering av handel i eit større område for å avgrense omfanget av bilbaserte kjøpesenter utanfor sentrumsområda, i tråd med rikspolitisk føresegn om kjøpesenter og statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging (sjå kapittel 4). Det vil gje kommunane og næringslivet i området føreseielege rammer for å utvikle og investere i sentrum.

For å utvikle eit levande sentrum må ein leggje til rette for ein god miks av bustader, handel og service, kulturtilbod og arbeidsplassar. Gode og

<sup>8</sup> Strand A. mfl. 2014: Detaljvarehandel i 20 bykommuner, TØI-rapport 1303/2014; og Hegsvold, K. og Onarheim, S. 2013: Handel i og utenfor bysentrum, Asplan Viak.



Figur 5.8 Handel og service har historisk vore viktige drivkrefter for utvikling av byar og tettstader. Arendal sentrum.

Foto: Marianne Gjorv

varierte møteplassar tilpassa ulike brukarar er viktig. Dei historiske by- og tettstadssentruma har særleg stor konsentrasjon av kulturminne og kulturmiljø, i form av bygningar, gater, plassar, parkar, anlegg, aksar og anna. Det ligg eit uutnytta miljømessig, sosialt og økonomisk potensial i å nytte desse historiske verdiane betre i sentrumsutviklinga. Urbane kvalitetar, opne fasadar og liv i gatene kan leggje til rette for at fleire bruker byen og tettstaden. Første etasje i bygningane i sentrum bør takast i bruk til publikumsretta aktivitet og verksemd. Kjøpesenter og andre store handelsetableringar må tilpassast byane og tettstadene når det gjeld storleik og utforming, med opne fasadar mot byen og god kopling til gatenettet i sentrum.

### 5.2.1 Heilskaplege sentrumsplanar

For å skape liv i sentrum og gjere det til ein attraktiv etableringsarena for handel og næringsliv, er det naudsynt med ein heilskapleg og langsiktig lokal innsats. Utviklinga må ta utgangspunkt i kvardagslivet til folk med deltaking frå innbyggjarar og næringsliv. Kommunane kan leie arbeidet og aktivt nytte rolla si som planstyresmakt og samfunnsutviklar til å vitalisere sentrum. Eit hovudgrep kan vere å avgrense sentrum tydeleg og lokalisere nye bustader, arbeidsplassar, handel, kultur og offentlege tenestetilbod inne i sentrum eller tett på, ikkje i områda utanfor.

Ein heilskapleg sentrumsplan som inneheld langsiktige mål og strategiar for arbeidet, er til stor nytte for sentrumsutviklinga. Planen bør utviklast i eit nært samspel mellom styresmakter, grunneigarar, næringsdrivande og innbyggjarar, kople saman ulike fagområde og interesser og samordne drifts- og utviklingstiltak i offentleg og privat regi. Ein sentrumsplan som blir utarbeidd og handsama som ein kommunedelplan, vil gje planen juridisk tyngd og forankring i ein demokratisk avgjerdsprosess. Det vil som oftast lette gjennomføringa samanlikna med meir uformelle sentrumsplanar.

Utviklinga av eit sentrum for framtida, både i byar og i tettstader, krev nye og smarte løysingar og betre kunnskap mellom anna om brukarane og deira behov og ynske. Digital teknologi kan nyttast meir aktivt, til dømes for å programmere lokale til utleige og styre parkeringa. Regjeringa vil halde fram med rettleiing og kunnskapsformidling om sentrumsutvikling og støtte opp om kommunar, næringsaktørar, foreiningar og innbyggjarar som ynskjer å gå føre i sentrumsutviklinga.

### 5.2.2 Forpliktande avtalar mellom kommune, private aktørar og innbyggjarar

Ei hovudutfordring for sentrumsutviklinga er mangfaldet av aktørar og interesser som har ulike behov. Dette kan løysast gjennom å etablere ulike former for forpliktande og langsiktig samarbeid der ein ser strategiane, aktivitetane og behova til dei ulike sentrumsaktørane i samanheng med kommunale planar og tiltak og byggjer opp under felles mål. Eit døme på dette er den nye kommunedelplanen for Stavanger sentrum, som er utvikla i tett samarbeid mellom kommunen og private aktørar. Der skal 12 strategiske verkemiddel følgjast opp gjennom styrkt organisering av det offentleg-private samarbeidet.

Den fragmenterte gardeigarstrukturen, med mange små eigarar, er ei særskild utfordring i dei fleste bysentera. Her har kjøpesenter eit stort fortrinn ved at dei som oftast har éin eigar med samla ansvar for drift, utvikling av uteareal og bygningar, marknadsføring, underhaldning, opningstider, butikkmix, tryggleik og så bortetter – og der alle er forplikta til å fylgje felles reglar.

Gardeigarsamarbeid kan regulerast gjennom ulike former for avtalar, til dømes ved at fleire går saman og skipar eit gardeigarselskap. Selskapet kan vere kontaktpunkt for leigetakarar og forvaltarar, marknadsføre handelsareala og arbeide fram ei felles strukturering og profilering av verksemda. Samstundes har den einskilde gardeigaren eigarskap og kontroll over eigne eigedomar. Ein kan òg gjere som i Mosjøen, der ei handfull gardeigarar har blitt samde om å leggje eigne eigedomar inn i eit felles gardeigarselskap (Bysentrum Eiendom AS) som eig, utviklar og forvaltar eigedomane samla. Målet er å profesjonalisere og effektivisere drifta og marknadsarbeidet for å styrkje sentrum. Gardeigarselskapet samarbeider tett med kommunen og det lokale næringssselskapet.

Nokre stader er eigarskapet til sentrumseigedomane i hovudsak samla hjå éin eller nokre få utviklingsretta gardeigarar. Det kan medverke til positiv sentrumsutvikling, men det kan òg gje ein del demokratiske utfordringar.

Mange bykommunar har vist interesse for å prøve ut nye verktøy for forpliktande sentrumsamarbeid. Regjeringa vil halde fram med å støtte opp om kommunar og andre aktørar som ynskjer å prøve ut dette. Eitt alternativ er samarbeid basert på erfaringane med Business Improvement District (BID), men med frivillig deltaking. Ein



### **Boks 5.11 Samarbeid og aktive gardeigarar gjev meir liv og fleire butikkar i Fredrikstad sentrum**

Innsats langs fleire aksar har medverka til ei positiv utvikling av Fredrikstad sentrum og eit betre omdøme blant innbyggjarar og næringsdrivande.

Fredrikstad næringsforeining har saman med gardeigarar og kommunen engasjert seg sterkt i utviklinga av eit urbant og levande sentrum. Ei handfull sentrale aktørar med lokal tilknytning, har etablert eit velfungerande sentrumssamarbeid. Med støtte frå kommunen har dei engasjert ein sentrumsleiar, som saman med gardeigarane har arbeidd aktivt for å fylle opp tomme butikk- og kontorlokale, skape ny attraktivitet i sentrum og lokke nye forretningar til byen.

Det er òg innført eit nytt parkeringsregime med tidsavgrensa parkering og betre utnytting av kapasiteten i eksisterande parkeringshus. Slik er det skapt eit meir attraktivt gate-miljø for gåande og syklende.

Samstundes blir gamle industriområde omgjorde til bustad, kultur- og næringsområde, slik at fleire vil bu tettare på senterområda. Kommunen har rusta opp byrom, betra vedlikehaldet og gjort ferjetilbodet i sentrum gratis for innbyggjarane i byen. Det har gjeve ein markant auke i talet på reisande til sentrum. Kommunen har som mål at Fredrikstad skal bli ein nærleiksby, der det ein treng i kvardagen, er tilgjengeleg i rimeleg gå- eller sykleavstand.

Den breie innsatsen til næringsliv, sentrumsleiar, kommune og eldsjeler blant gardeigarane, har medverka til ei ny bløming i Fredrikstad, med mellom anna 21 nyetableringar i 2016. Fredrikstad sentrum ved Cityplan er nominert til Cityprisen 2017, som blir delt ut av Norsk Eigedom.

kan mellom anna vurdere å prøve ut slike modeller som del av samarbeidet om byvekstavtalar.

### **5.2.3 Enklare å ta i bruk tomme lokale**

Tomme butikkvindauger og ledige lokale inviterer ikkje til byliv eller gode opplevingar. Ofte gjev det eit negativt bilete av byen eller tettstaden. Ved å jobbe strategisk med mellombels bruk av tomme

lokale kan kommunane skape nye sosiale møteplassar, eit forbetra grunnlag for handel og service, betre rammevilkår for gründerar og meir samarbeid mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Slik bruk kan også gje betre vilkår for kunst- og kulturlivet og frivillige organisasjonar og foreiningar. Strategisk bruk av tomme lokale handlar om å vere medviten om kva slags aktivitetar som kan eigne seg, og korleis desse verkar inn på kvarandre og på livet i sentrum. Eit døme på slik bruk kan vere å gjere om sentrumsnære lokale til kombinasjonsbygg med næring og bustader.

Kommunane har sjølve eit stort handlingsrom for å leggje til rette for bruk av tomme lokale, mellom anna gjennom ei meir fleksibel utforming av planar der ein i arealplanen nyttar kombinerte arealføremål, som omfattar mange ulike typar verksemder. Dei kan òg setje av tid til sakshandsaming og rettleiing i søknadsprosessar og eventuelt differensiere kommunale gebyr.

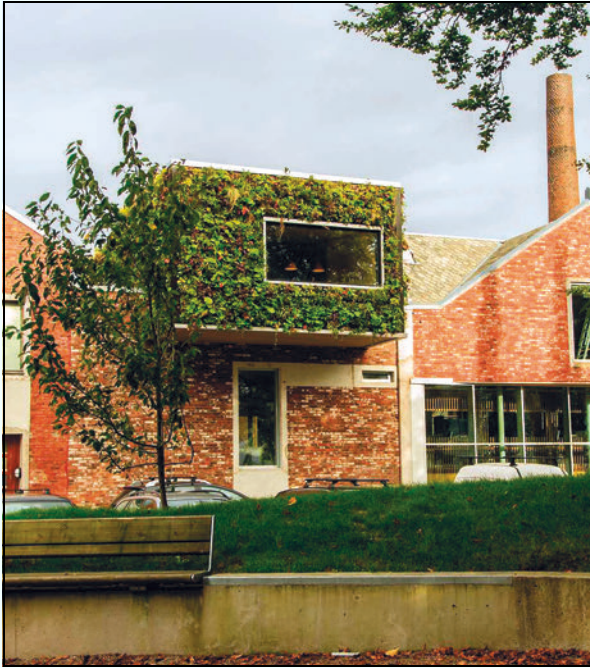
Å søkje om endra bruk av tomme lokale gjennom omregulering av ein plan, eller dispensasjon frå planen, kan vere både krevjande og kostbart. Mellom anna trengst det ofte løyve frå fleire styresmakter, og søkjaren vil måtte oppfylle dei same krava i byggt teknisk forskrift som gjeld for permanent bruksendring. Mange av dei som ynskjer lokale til mellombels bruk, har ikkje dei økonomiske ressursane, tida eller kompetansen som krevst for å få dette til.

### **Boks 5.12 Levande lokale**

Tomme lokale er ein ressurs som kan nyttast strategisk i by- og tettstadutviklinga for å skape liv og gjere sentrum meir attraktivt. Mellombels bruk av tomme lokale kan auke tilgangen på lokale for kunstnarar, gründerar, sosiale entreprenørar og frivillige lag og foreiningar som elles ikkje har råd til å leige sentrumslokale.

I regi av Norsk design- og arkitektursenter (DOGA) er det utarbeidd eit eige prosjekt som skal utvikle strategiar og verktøy som kommunane kan ta i bruk for å handsame tomme lokale og skape liv i sentrum. Arendal, Lærdal og Tromsø er valde som pilotkommunar, og det er etablert eit nettverk av kommunar som ynskjer å vere med på prosjektet. I referansegruppa sit ulike fagmiljø, statlege aktørar, utviklarar, organisasjonar og følgjeforskarar. Prosjektet går frå 2016 til 2018.

### Boks 5.13 Oransjeriet i Stavanger, ny bruk av eldre bygg



Figur 5.9 Oransjeriet fekk byggjeskikkprisen frå Stavanger kommune i 2014.

Foto: Siv Egeli  
Arkitekt: Torgeir Norheim

Oransjeriet er ein tidlegare fabrikk som er bygd om til bustad- og næringsføremål. Prosjektet er eit døme på korleis gamle bygg og område kan dekkje nye behov og samstundes ta vare på byens eigenart. Samspelet mellom nytt og gammalt gjev eit unikt uttrykk med ei rik samansetting av historiske lag. Prosjektet fekk byggjeskikkprisen frå Stavanger kommune for 2014. Juryen seier mellom anna: «Prosjektet fortel ei historie om endring og tilpassing til nye føresetnader i den moderne byen. Gjennom å tilføre nye bygnadselement og ved å byggje om eksisterande bygg er kvartalet gjort om til tidsriktige kontor og bustader. Gammalt og nytt inngår her i ein ny og harmonisk heilskap, der både det nye og dei historiske spora kan lesast tydeleg. Ved ombygginga av mellombygget verkar kvartalet no komplett.»

Dei tekniske byggjekrava i TEK10 lét seg ikkje overføre direkte, men det er likevel mogleg å integrere nye standardar i gamle bygg. Det kjem fram i rapporten «Nye standarder i gamle bygg».<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Holm, A. 2016 Nye standarder i gamle bygg, NIBR-rapport 2016:14

Regjeringa har som mål å skape ein enklare kvardag for folk flest og ei forvaltning som støttar opp om lokale initiativ. Ulike krav og regelverk skal ikkje vere til hinder for ei positiv utvikling av lokalsamfunnet. Difor har departementet mellom anna føreslått regler om tidsbestemt bruksendring og at det ikkje lenger skal vere naudsynt å søkje på nytt dersom ein tiltakshavar som har søkt om tidsbestemt bruksendring, ynskjer å gå attende til opphavleg bruk.

Regjeringa vil òg vurdere om det er mogleg å gjere fleire endringar i nasjonalt regelverk som kan gjere det enklare å ta i bruk tomme lokale mellombels til andre føremål enn dei er regulerte til, og vurdere behov for betra rettleiing på feltet. Moglege endringar må vurderast opp mot andre omsyn, som HMS-krav og konkurranseaspekt, og kulturhistoriske verdier.

### 5.3 Inkludering og likeverdige levekår i utsette byområde

Sosial ulikskap aukar særleg innanfor storbyområda. I område med store levekårsutfordringar finn ein ofte også ein større del innvandrarakar enn i resten av byen. Samanlikna med dei fleste mindre og mellomstore byane har ein større prosentdel av dei busette i storbyområda problem på minst to eller tre levekårsområde på same tid.

For å rette opp og førebyggje sosial ulikskap må ein utvikle samarbeid på tvers av sektorar og forvaltningsnivå. I nokre av dei større og mellomstore byregionane har ein over tid jobba med områdesatsingar der ein utviklar nye metodar og praksisar i forvaltninga. Dette er gode døme på meir heilskapleg byutvikling som kan vere nyttig å spreie til alle byar og tettstader.

Gode og inkluderande nærmiljø skaper tryggleik og nettverk som aukar sjansen for deltaking i samfunnslivet. Utan ein trygg bustadsituasjon er det vanskeleg å utvikle eller halde på ei stabil tilknytning til arbeidslivet, stå i eit skule- og utdan-

ningsløp, ta imot helsetenester, delta i sivilsamfunnet og unngå kriminalitet. Dette er heilt avgjerande for å styrkje den sosiale dimensjonen i berekraftomgrepet. Bustadpolitikken er difor ein viktig del av den breie velferdspolitikken og innsatsen mot fattigdom.

Regjeringa vil leggje til rette for å skape gode og inkluderande lokalsamfunn i utsette byområde gjennom områdesatsingar. Nye erfaringar, innovative arbeidsformer og modellar som blir utvikla i satsingane vil gje læring og innspel til utarbeiding av ein ny statleg politikk.

### 5.3.1 Områdesatsingar for varige forbetringar

Sundvolden-erklæringa peikte på at ein del storbyar har større sosiale utfordringar og fattigdomsproblem enn andre norske byar. Regjeringa har gjeve storbyane større handlingsrom til sjølv å ta hand om desse utfordringane, i samarbeid med staten.

Nokre område har utfordringar av eit slikt omfang at det er naudsynt med særlege områdesatsingar der stat og kommune samarbeider. Ein del bustadområde har dårlege nærmiljøkvalitetar og

mange bebuarar med dårlege levekår. Ei relativt stor gruppe av dei har innvandrarbakgrunn.

Ein slik konsentrasjon heng saman med at innvandrarbefolkninga i gjennomsnitt har lågare inntekt og kjem dårlegare ut på ei rekkje levekårsområde enn resten av befolkninga. Offentlege tenester innan oppvekst og sysselsetjing må tilpassast ei befolkning med eit større mangfald av bakgrunnar, behov og føresetnader. For å skape gode og inkluderande nærmiljø og lokalsamfunn i desse områda må vi styrkje og vidareutvikle oppveksttenester, sysselsetjingstenester og nærmiljøkvalitetar på same tid.

Prisforskjellar i bustadmarknaden fører til ein konsentrasjon av hushald med låg inntekt i dei mest utsette lokalområda. Rapporten *Bolig og folkehelse – hva er sammenhengen?* syner at barn er særleg utsette for helserisiko ved å bu i belasta bustadområde.<sup>9</sup> Det gjeld for utslepp, dårleg luftkvalitet, støy, konsentrasjon av fattigdom og mangel på grønt- og friluftsområde.<sup>10</sup>

I områderetta innsats er det viktig å utvikle arbeidsformer og verkemiddel og gjennomføre til-

<sup>9</sup> Helgesen, M. mfl. 2014: *Bolig og folkehelse – hva er sammenhengen?* En litteraturstudie, NIBR-rapport 2014:16.



Figur 5.10 Blåkkfjellfestivalen, Fjell i Drammen. Artist: Stella Mwangi.

Foto: Neon Klubbhus, Drammen kommune

### Boks 5.14 Særskilt innsats på Grønland i Oslo

For å førebyggje kriminalitet, utanforskap og fattigdom har regjeringa føreslått å løyve 17 millionar kroner til ein særskilt innsats på Grønland i bydelen Gamle Oslo. 7 millionar går til politiet og 10 millionar i tilskot til Oslo kommune. Løyvinga skal forvaltast av Politidirektoratet og Integrerings- og mangfaldsdirektoratet og sjåast i samanheng med Oslo kommune og statens områdesatsing i indre Oslo aust.

tak som legg til rette for frivillig innsats, kulturaktivitetar og aktive lokalsamfunn. Vidare er det sen-

<sup>10</sup> Rapporten Ung og ute understrekar at gode uterom i utsette område er viktig for oppvekstvilkår og inkludering for dei unge (Hagen mfl. 2016).

tralt å arbeide med både fysiske og ikkje-fysiske tiltak, for til dømes å fremje lokalt friluftsliv og annan fysisk aktivitet på fritida og i kvardagslivet. Arbeidet med områderetta innsats er kopla tett til resten av byutviklinga for å ta i bruk fleire verkemiddel i nærmiljøarbeidet. Det kan mellom anna dreie seg om å knyte den lokale utviklinga i denne typen område opp mot meir overordna planlegging av byutviklinga og påverke dei fysiske rammene for dei mest utsette lokalområda.

Områderetta innsats kan leggje til rette for private og offentlege investeringar i området og sikre varierte bustader med god kvalitet. Staten har støtta opp om kommunale initiativ i fleire ulike områdesatsingar, mellom anna i Oslo (Groruddalen, indre Oslo aust, Oslo sør), Drammen (Fjell), Bergen (Årstad bydel, indre Laksevåg og Ytre Arna) og Trondheim (Saupstad/Kolstad). Regjeringa vil halde fram med dei eksisterande områdesatsingane og fortløpande vurdere samarbeid med andre byar der utfordringane er særleg store.

Regjeringa vil leggje til rette for gode og inkluderande lokalsamfunn i utsette byområde gjen-

### Boks 5.15 Groruddalssatsinga

Groruddalssatsinga (2007–2016), som er landets største områdesatsing, blei evaluert i 2016. Den evalueringa synte gode resultat på mange felt, til dømes opparbeiding av parkar, turvegar, kulturminne, foreiningsliv, barnehage, skule og folkehelse.<sup>1</sup> Mange lokalsamfunn har fått styrkt kvalitetar som gjer at folk trivst. Evalueringa peiker på at ei positiv utvikling i utsette område krev ein heilskapleg og koordinert bruk av både statlege og kommunale verkemiddel.

Stat og kommune har gjennom Groruddalssatsinga lært mykje både om korleis ein kan gjennomføre ein heilskapleg lokal innsats, og korleis ein kan samarbeide på tvers av sektorar og fagområde. Groruddalssatsinga har skapt arenaer for felles problemforståing og gode løysingar. Satsinga har gjeve nye erfaringar, innovative arbeidsformer og modellar som er godt dokumenterte og delte med kommunar over heile landet.

Staten og Oslo kommune har i 2016 blitt enige om ei ny tiårig Groruddalssatsing. Mål og strategiar, organisering, prinsipp for finansiering og plan for evaluering er blitt utarbeidd av åtte departement med underliggjande etatar og sju byrådsavdelingar i Oslo kommune i tillegg til dei

fire bydelane i Groruddalen. Staten og Oslo kommune skal saman utvikle og prøve ut nye verkemiddel og arbeidsformer for viktige tenester med betre koordinering av statleg og kommunal innsats innanfor områda oppvekst, sysselsetjing og nærmiljø.

Programmet skal medverke til varige forbetringar av tenester og nærmiljøkvalitetar i områda i Groruddalen der behova er størst, slik at fleire bebuarar blir økonomisk sjølvstendige og aktivt deltakande i lokalsamfunn og storsamfunn. Fleire skal sikrast gode oppvekstvilkår, og fleire skal fullføre vidaregåande opplæring gjennom forbetring av tenester på oppvekst- og utdanningsfeltet i Groruddalen. Målet er vidare at fleire skal kome ut i ordinært arbeid og få varig tilknytning til arbeidslivet gjennom utvikling av tenester innan sysselsetjings- og kvalifiseringsfeltet i Groruddalen. Nærmiljøkvalitetar i lokalområda i Groruddalen skal styrkjast, og innsatsen skal medverke til inkluderande lokalsamfunn der fleire er aktivt deltakande.

<sup>1</sup> Agenda Kaupang 2016: Sluttevaluering av Groruddalssatsinga, Hovedrapport



Figur 5.11 I områderetta innsats er det viktig å utvikle arbeidsformer og verkemiddel og gjennomføre tiltak som legg til rette for frivillig innsats, kulturaktivitetar og aktive lokalsamfunn.

Foto: Ellen Johanne Jarli

nom områdesatsingar for å styrkje, vidareutvikle oppveksttenester, sysselsetjingstenester og nærmiljøkvalitetar og støtte opp under frivillig arbeid som førebyggjer einsemd og fremjar sosial inkludering. Områdesatsingane er relevante verktøy for å sikre forbetringar av tenester og nærmiljøkvalitetar.

Regjeringa vil at erfaringar med innovative arbeidsformer og betre samordning mellom stat og kommune, slik dei blir utvikla i områdesatsingane, skal delast. Dette er viktig kunnskap som kommunar over heile landet skal kunne gjere seg nytte av. Nye erfaringar, innovative arbeidsformer og modellar som blir utvikla i satsingane, vil gje læring og innspel til utarbeiding av ny statleg politikk.

### 5.3.2 Bustadsosialt arbeid

Bustadpolitikken er ein viktig del av arbeidet med å skape eit samfunn med moglegheiter for alle. Ein bustad, ein heim, gjev oss sjansen til å utdanne oss, arbeide, stifte familie og ha eit sosialt liv. Utan ein god plass å bu er det vanskeleg å takle andre utfordringar i livet, og det går ut over livskvalitet og helse.

Staten har fleire bustadsosiale verkemiddel som gjer at folk som treng bistand, får tilgang til

#### Boks 5.16 Nytt initiativ for samanstilling av kunnskap

Inkludering og god livskvalitet er sentrale mål i det lokale folkehelsearbeidet, og det har mange kontaktpunkt med arbeidet for integrering av flyktningar og innvandrarar i kommunane. Difor har Helsedirektoratet og Integrerings- og mangfaldsdirektoratet teke initiativ til eit felles prosjekt der målet er å samanstille kunnskap og døme på god praksis i kommunar som fremjar deltaking, medverknad, fellesskap og livskvalitet. Prosjektet skal understøtte det lokale folkehelsearbeidet slik at det i større grad medverkar til gode inkluderingsprosessar. Gode døme på korleis ein kan samarbeide med frivillig sektor og dra nytte av frivillig kapasitet og kompetanse, vil òg vere eit sentralt tema i prosjektet.

ein bustad og hjelp til å bli buande der. Over statsbudsjettet finansierer staten mellom anna bustøtte til husstandar med låg inntekt og høge bustadutgifter, startlån og tilskot og lån til bygging av utleigebustader, sjukeheimsplassar og studentbustader. Regjeringa vil medverke til at det blir fleire kommunalt disponerte utleigebustader. Det er mellom anna viktig å få til ei raskare busetjing av flyktningar. Tilskot til utleigebustader er auka fleire gonger.

Kommunane har ansvaret for å hjelpe vanskelegstilte på bustadmarknaden. Kommunale arealplanar skal leggje til rette for god utforming av dei bygde omgjevnadene, gode bumiljø og gode oppvekst- og levekår for innbyggjarane. God areal- og samfunnsplanlegging er viktig for å førebyggje og motverke at sosial ulikskap hopar seg opp, og for å førebyggje utvikling av nye utsette byområde og bumiljø. Det er viktig at kommunane tek bustadssosiale omsyn i areal- og samfunnsplanlegginga. Dette kan vere å setje krav til storleiken på bustader og nærområde, å regulere nok tomter til bustadforemål og å sikre geografisk spreing av kommunale bustader.

I 2016 lanserte Husbanken det nye kommuneprogrammet «Husbankens kommuneprogram: Bolig for velferd 2016–2020». I strategiperioden skal det gjerast ein særleg bustadsosial innsats for Oslo og dei andre store byane. Det er her ein har dei største bustadsosiale utfordringane.

I programperioden skal Husbanken samarbeide med kommunane for å auke kvaliteten på

det bustadsosiale arbeidet, medverke til heilskapleg og strategisk planlegging og medverke til utvikling av gode og trygge buområde og buforhold. Innsatsen er målretta mot langsiktige effektar, kunnskapsutvikling og læring. Gjennom programmet gjev Husbanken eit grunntilbod til alle kommunar og tilbod om deltaking i delprogram retta mot høvesvis storbykommunar og by- og tettstadkommunar.

Mange kommunar er initiativrike og prøver ut ulike tiltak, strategiar og samarbeidsmodellar med privat og frivillig sektor i det bustadsosiale arbeidet. Det er samstundes eit potensial for nytenking og innovasjon. Gjennom strategiarbeidet skal det leggjast til rette for sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap i det bustadsosiale arbeidet.

Regjeringa har teke initiativ til å utvikle ei «kokebok» som gjev råd, tips og informasjon om sosialt entreprenørskap. Kokeboka skal vere til hjelp og inspirasjon for kommunar og sosiale entreprenørar som ynskjer å samarbeide om offentlege oppgåver innanfor ulike sektorar.

Regjeringa er oppteken av at barn og unge skal bu trygt og ha høve til å vekse opp i eit godt nærmiljø.<sup>11</sup> Ein stabil busituasjon er viktig for alle. Barn i familiar med låg inntekt bur ofte dårlegare og trongare enn andre. Bustaden og nærmiljøet legg ei viktig ramme for oppveksten til barn og

<sup>11</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2015: Trygghet, deltaking og engasjement – regjeringens arbeid for barn og ungdom

### Boks 5.17 Kriminalitetsforebyggjande planlegging

Arealplanlegginga kan vere med på å auke innbyggjarane si oppleving av tryggleik i byar og tettstader. Noko handlar om utforminga av omgjevnadene, til dømes lyssetjing, men det kanskje aller viktigaste for å skape tryggleik er nærveret av andre menneske. I så måte er opplevinga av at nokon bryr seg, at det finst «auge på gata», nokon som grip inn om noko skulle skje, eit kriminalitetsforebyggjande element i seg sjølv. Og måten by- og bustadmiljø blir utforma på, er med på å leggje grunnlaget for kvar det bur folk, og om gater og plassar er attraktive å ferdast i. Utforminga av dei felles omgjevnadene våre påverkar kriminaliteten, og om ein allereie i planprosessane kan rette merksemd mot kva som reduserer hærverk, tjuveri, vald og liknande, så vil dette gje lønsame effektar på lengre sikt.

Planar for arealutnytting skal ta kriminalitetsforebyggjande omsyn. Det inneber at når kommunen vurderer planar, skal dei finne fram til løysingar som minimerer faren for kriminalitet i området. Politidistrikta skal involverast i planprosessar der kriminalitetsforebygging kan vere eit aktuelt tema, og kan om naudsynt fremje motsegn.

Kommunen har plikt til å etablere ei særskild ordning som tek vare på interessene til barn og unge, og ein bør ha eit særskilt blikk på korleis planlegginga og utviklinga av ulike område verkar inn på moglegheitene dei har til å utfalde seg. Lokalt vil koordinatoren for samordning av lokale kriminalitetsforebyggjande tiltak

åleine eller i samråd med utekontakten kunne medverke med erfaringar og innspel til planlegginga. Politiet har rett til å delta i planprosessar før planutkastet er ferdig utforma, og dei har høve til å kome med innspel allereie når kommunen utviklar planstrategien sin.

Dei heilskaplege risiko- og sårbarheitsanalyser i kommunane er eit viktig verktøy for å koordinere tiltak på andre område med plan- og byggjesakshandsaminga.

Politirådet er eit formalisert samarbeid mellom lokalt politi og kommunale styresmakter der målet er å medverke til samvirke om kriminalitetsforebygging og tryggleik i lokalsamfunnet. Ordninga er frivillig, men nærast landsdekkjande. Erfaringar syner at samarbeidet er med på å skape betre informasjonsflyt mellom politi og kommune, og at deltaking gjev meir målretta kriminalitetsforebygging.

I Danmark har dei arbeidd i lengre tid for å redusere kriminaliteten i utsette bustadområde. Gjennom ei systematisk satsing har dei fått ungdomskriminaliteten meir ned i slike område enn på landsplan. Første steg var å arbeide saman med dei unge gjennom oppsøkjande verksemd på gateplan og etablering av stader der dei unge kunne vere. Andre steg var å jobbe med mentorar og nettverksmøte for å få dei unge over i utdanning og arbeid. I tredje steg er det etablert kriminalitetsforebyggjande nettverk som støttar opp om dei første stega gjennom kunnskap om dei unge i bustadområdet.

unge. Forsking på «buforhold blant barnefamiljar med låg inntekt» har vist at familiar som leiger bustad over lengre tid, oftare er mottakarar av sosialhjelp, er vedvarande fattige, har låg bukvalitet og bur trengt. Barn som veks opp i leigd bustad, har sjeldnare eige rom.<sup>12</sup>

Gjennom strategien *Bolig for velferd (2014–2020)* styrkjer regjeringa innsatsen overfor barn og unge som ikkje bur bra. Dette er viktig for barn

<sup>12</sup> Turner, L.M. og Stefansen, K. 2012: Boforhold blant barnefamiljar med lav inntekt, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA Notat 1/2012

her og no og for å førebyggje reproduksjon av sosial ulikskap.

Sentrale målsetjingar er at utleigebustader for barnefamiljar skal vere av god kvalitet i eit trygt bumiljø, at mellombelse bustadtilbod berre unntaksvis skal nyttast av barnefamiljar og unge, at slike opphald ikkje skal vare meir enn tre månader, og at bustadløyse blant barnefamiljar og unge skal førebyggjast og reduserast. Dei økonomiske verkemidla er målretta for at fleire barnefamiljar skal få ein trygg og varig busituasjon. I dialog med kommunane følgjer direktorata opp strategien.

### Boks 5.18 Bustad for velferd

I 2014 la fem departement fram ein felles langsiktig nasjonal strategi for bustadsosialt arbeid, *Bolig for velferd (2014–2020)*. Føremålet med strategien er å samle og målrette offentleg innsats overfor vanskelegstilte på bustadmarknaden. Bustadsosialt arbeid handlar om å skaffe bustader til vanskelegstilte og gjere det lettare for kvar einskild å meistre buforholda. Erfaringar syner at samarbeid på tvers av sektorar og forvaltningsnivå er avgjerande for å lukkast i det bustadsosiale arbeidet. Eit godt samarbeid føreset at aktørane kjenner si eiga og andre si rolle. Eit av dei viktigaste tiltaka er utvikling av den digitale rettleiaren «Veiviser Bolig for velferd». Rettleiaren er ein elektronisk kunnskapsbank for bustadsosialt arbeid, og blei lansert 1. november 2016. Han inneheld ei samla og tverrfagleg oversikt over økonomiske verkemiddel, relevant lovverk og oversikt over tenestområdet.

Han fungerer som arena for erfaringsoverføring og digital læring. Strategien har tre overordna mål:

1. Alle skal ha ein god stad å bu.
2. Alle med behov for tenester skal få hjelp til å meistre buforholda.
3. Den offentlege innsatsen skal vere heilskapleg og effektiv.

Arbeidet er leidd av Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det blir følgt opp av seks direktorat (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Husbanken, Integrerings- og mangfaldsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet). Husbanken koordinerar strategien.

## 6 Vekstkraft og likeverdige levekår i distrikta

Målet for regional- og distriktpolitikken til regjeringa er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og berekraftige regionar i heile landet. Private verksemdar har ein sentral plass for å nå dette målet. Dei skapar arbeidsplassar, og med dette grunnlag for busetjing og likeverdige levekår.

Mange næringsmiljø i distrikta er baserte på fornybare ressursar. Det ressursbaserte næringslivet byr på både vekst og innovasjon og gjev vesentlege bidrag til den nasjonale verdiskapinga. Særleg fiskeri og havbruk har hatt ei gunstig utvikling, og også reiselivsnæringa. Havbruksnæringa er døme på ei næring med høg lønsemd som i stor grad er lokalisert i små arbeidsmarknader.<sup>1</sup> Landbruk- og landbruksbaserte næringer er viktige for verdiskaping og sysselsetjing i distrikta.

Politikken skal leggje til rette for ei utvikling der vi tek vare på ressursane for framtidige generasjonar. Næringsutvikling, konkurransekraft og klima er i aukande grad område som går inn i kvarandre.

Mindre arbeidsmarknader har svakare føresetnader for omstilling enn større arbeidsmarknader. Dei har mellom anna få større næringsaktørar, og færre finansinstitusjonar og kompetansmiljø. Ein har enkelt sagt færre bein å stå på og færre aktørar å spele på. Slike strukturelle ulemper gjer det meir krevjande å nytte ressursane for vekst og verdiskaping.

Det er tre typer verkemiddel. Ei rekkje landsdekkande ordningar er viktige for å nå dei distriktpolitiske måla. Den såkalla breie distriktpolitikken er på om lag 40 milliardar kroner i 2017. I tillegg målrettar regjeringa den såkalla smale politikken mot innsats for næringsliv i område med strukturelle utfordringar.

For mange distriktskommunar har fjell- og utmarksressursane stor innverknad på næringsutvikling og levekår. Nokre kommunar har satsa

<sup>1</sup> Sjå til dømes Index Nordland 2016: «Havbruk og fiskeri har de beste driftsmarginene i Nordland. Nordland er nå landets desidert største fylke innen havbruk og står for 11,7 % av den globale produksjonen av atlantisk laks.»

### Boks 6.1 Distrikt som omgrep

Omgrepet distrikt er mangfaldig. I administrativ samanheng bruker vi gjerne distrikt om eit avgrensa geografisk ansvarsområde, som politidistrikt, valdistrikt og så bortetter. I denne meldinga blir distrikt omtalte som område med særlege utfordringar på grunn av geografien (sentralitet, reiseavstand, folketettleik). Døme er avstandsulemper, små marknader og ubalanse i befolkningssamansetjinga.

Det er skilt mellom tre ulike geografiske storleikar i meldinga:

- notifiserte område for særskilde økonomiske verkemiddel
- verkeområdet for differensiert arbeidsgjevaravgift
- tynt folkesette område (små arbeidsmarknader)

spesielt på naturen for å trekkje til seg bebuarar og arbeidskraft, reiseliv eller besøkjande. Næringsverksemd er ofte prega av at fleire verksemdar blir kombinerte, som landbruk og turistverksemd. Regjeringa vil leggje til rette for at det skal bli lettare å drive næringsverksemd på desse premissane. Korleis kommunane legg til rette for næringsretta arealbruk, er eit gjennomgåande tema.

Sjølv om Noreg har lukkast i å halde oppe ein god regional balanse, har nokre kommunar særlege demografiske utfordringar. Prosentdelen av eldre er mykje høgare i dei tynnast folkesette områda enn i sentrale strom.

Regjeringa satsar på utvikling av inkluderande og vekstkraftige lokalsamfunn ved å

- styrkje næringslivet i distrikta
- gjere det lettare å satse på næringsverksemd i fjell- og utmarksområda
- styrkje utviklingskrafta i dei tynnast folkesette områda



### Boks 6.2 Notifiserte område for økonomiske verkemiddel

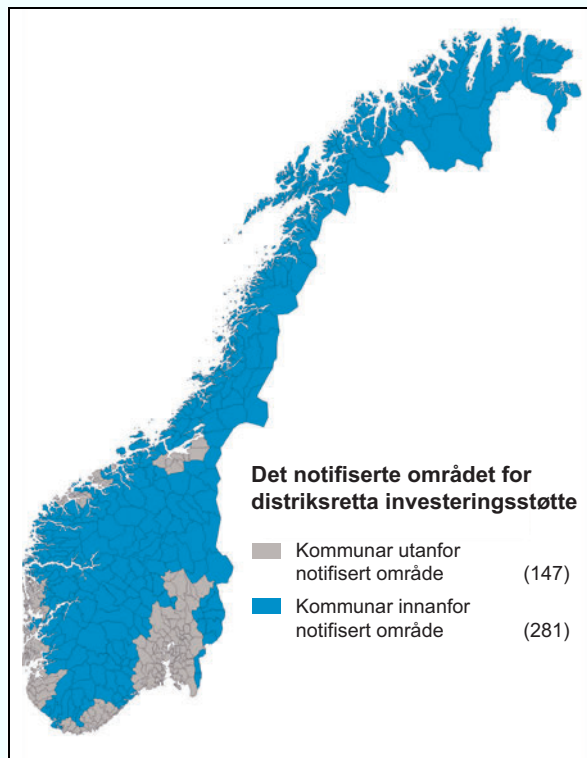
Både heile EU og einskilde land som Noreg har ei balansert økonomisk utvikling som mål. Dei felles europeiske konkurransereglane skal sikre at næringsdrivande i heile EØS-området har føreseielege konkurranse- og rammevilkår. Regelverket for offentleg støtte legg dei ytre rammene for bruk av offentlege verkemiddel retta mot næringslivet. Det gjeld både typen verkemiddel, maksimale støttesatsar og dei geografiske områda verkemidla gjeld for.

Konkurransereglane har særlege føresegner for område som er spreiddbygde eller står i fare for å få befolkningsnedgang. Noreg har fleire verkemiddel som er geografisk avgrensa.

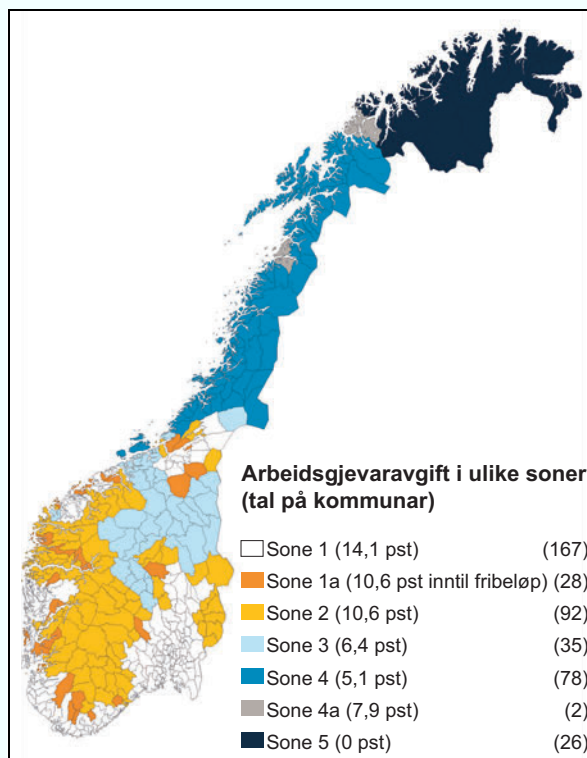
Eitt område gjeld distriktsretta investeringsstøtte til verksemdar. I dette området bur om lag 25 prosent av befolkninga. Av dei 160 bu- og arbeidsmarknadsregionane finn vi 128 regionar innanfor verkeområdet for distriktsretta investeringsstøtte. 25 regionar har kommunar både utanfor og innanfor, og berre 7 regionar er ikkje omfatta av ordninga.

Midlar til investeringstilskot, verksemdsutviklingstilskot, distriktsretta risikolån og garantiar og distriktsretta etablerartilskot for desse områda, blir fordelte mellom fylkeskommunane etter ein indeks som er kalla distriktsindeksen. Denne er sett saman av både indikatorar som speglar føresetnader for utviklinga og den faktiske utviklinga i kommunane. Indeksen er særleg knytt til geografi, demografi, arbeidsmarknad og levekår. Dei strukturelle forholda er vektlagde høgare enn den faktiske utviklinga.

I verkeområde for den geografisk differensierte arbeidsgjevaravgifta bur 19 prosent av befolkninga. Av dei 160 bu- og arbeidsmarknadsregionane i landet har 123 regionar redusert arbeidsgjevaravgift. 23 regionar har både kommunar med redusert avgift og kommunar med full avgift. Berre i 14 regionar har alle kommunane full avgift. Korleis ordninga fungerer, er omtalt i kapittel 6.1.1. Kartet viser dei ulike sonene i ordninga.



Figur 6.1 Kart over det notifiserte området for distriktsretta investeringsstøtte.

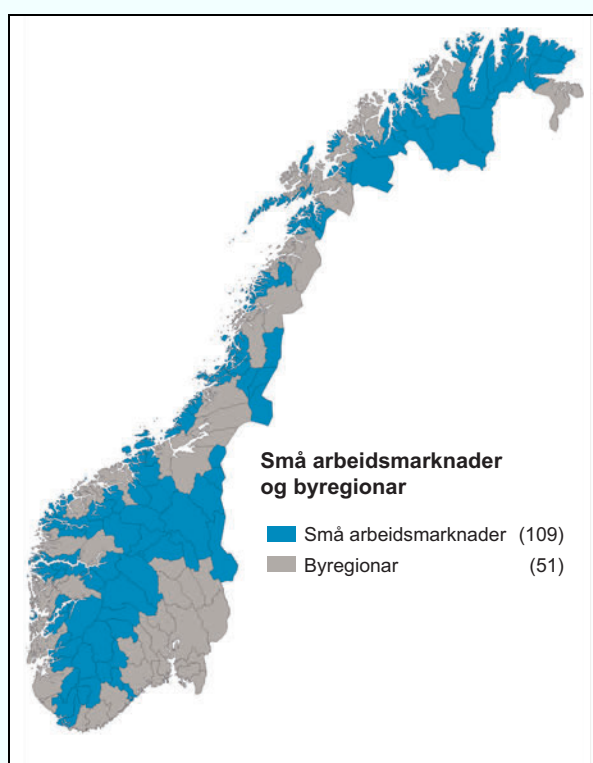


Figur 6.2 Kart over verkeområdet for differensiert arbeidsgjevaravgift.

### Boks 6.3 Dei tynnast folkesette områda

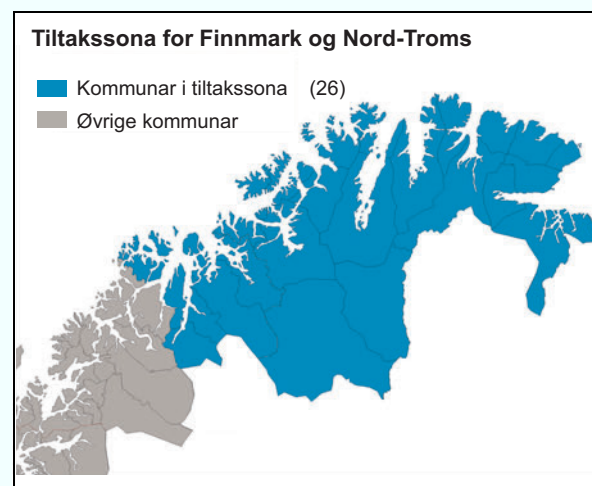
Distrikta blir gjerne definerte som område prega av lågt folketal og lang avstand til større senter. I mange slike område har folketalet gått gradvis ned, med redusert tenestetilbod til dei som bur der, som konsekvens. Slike område finn vi i mange kommunar og i alle landsdelar.

170 av dagens kommunar utgjer 109 mindre arbeidsmarknader med små eller ingen senter. I tillegg ligg dei langt frå eit større senter. I denne meldinga blir desse områda omtalte som dei tynnast folkesette områda i landet, eller som små arbeidsmarknader.



Figur 6.3 Kart over små arbeidsmarknader og byregionar.

I tiltakssona for Finnmark og Nord-Troms inngår heile Finnmark og Karlsøy, Lyngen, Storfjord, Gáivuotna – Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen. Målet med tiltakssona er å medverke til å gjere området attraktivt for busetjing, arbeid og næringsverksemd. Kostnadene i tiltakssona utgjorde i 2016 om lag 1,28 milliardar kroner, om ein ikkje reknar med provenytapet for differensiert arbeidsgjevaravgift. Innanfor tiltakssona for Finnmark og Nord-Troms er fritak for arbeidsgjevaravgift det fremste verkemiddelet. I tillegg kjem reduksjon i personskatt, fritak frå elavgift og nedskrivning av studielån. Kommunane i tiltakssona får ein høgare sats i småkommunetilskotet og i Nord-Noreg-tilskotet og Namdals-tilskotet.



Figur 6.4 Kart over tiltakssona for Finnmark og Nord-Troms.

## 6.1 Styrkje næringslivet i distrikta

Trass i marknadsmoglegheiter er det meir krevjande å etablere og vidareutvikle verksemd når det er få verksemdar, tynnare næringsmiljø og færre lokale investorar.

Dei landsdekkande ordningane er viktige for verksemdar i distrikta. Det gjeld til dømes vegtiltak, høgare utdanning, forskning og utvikling, arbeidsmarknadstiltak og overføringar til kommunane. God tilgang på marknader er avgjerande.

Frå 2013 til 2017 har regjeringa auka satsinga på fylkesvegvar. Det kjem i tillegg til ein kraftig vekst i løyvingar til riksvegvar og kollektivtransport.

Den breie distriktspolitikken er òg sentral, slik som distriktsretta næringspolitikk og ordningar som differensiert arbeidsgjevaravgift og tiltakssona for Finnmark og Nord-Troms.

Gjennom forvaltninga av regionale utviklingsmidlar har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i tillegg eit særleg ansvar for å medverke til å utløyse verdiskapingspotensialet i område der

spreidd busetjing og lange avstandar gjev utfordringar for vekst og utvikling. Regjeringa spissar dei distriktspolitiske verkemidla og rettar dei meir mot næringsliv og nyskaping.

### 6.1.1 Føre vidare ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift

Differensiert arbeidsgjevaravgift er eit av dei viktigaste distriktspolitiske verkemidla. Målet med ordninga er auka sysselsetjing og grunnlag for næringsverksemd i område med særskilde utfordringar. Differensiert arbeidsgjevaravgift medverkar til at dei menneskelege ressursane i Noreg blir nytta og kompenserer næringslivet for nokre av ulempene med lågare folketettleik og store avstandar. Ordninga er eit ubyråkratisk verkemiddel med enkel administrasjon. I 2017 utgjer skattelette om lag 13,8 milliardar kroner.

Regjeringa vil føre vidare ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift. Dagens regelverk og kart for differensiert arbeidsgjevaravgift gjeld fram til 31. januar 2020. I samarbeid med Finansdepartementet gjennomfører Kommunal- og moderniseringsdepartementet no ei evaluering av ordninga. Evalueringa skal ferdigstillast i 2018 og

vil vere eit viktig kunnskapsgrunnlag ved utforminga av verkemiddelet.

Fleire kommunar førebur no kommunesamanlåing. Det er avklart med ESA at alle noverande kommunar vil få vidareført arbeidsgjevaravgiftsatsen sin slik han blei fastsett frå og med 1. juli 2014 og fram til ordninga blir revidert med verknad frå og med 1. januar 2021, også om dei slår seg saman med andre før den tid.

### 6.1.2 Tilgang på kapital

Tilgang på kapital er grunnleggjande for at næringslivet får nytta dei marknads- og innovasjonsmoglegheitene som finst. Kapitalmarknadene i Noreg fungerer generelt godt.<sup>2</sup> Tilgangen på kapital kan likevel variere på grunn av ulike typar marknadssvikt. Det kan til dømes handle om at investorar og finansieringsinstitusjonar har for dårleg kunnskap om lønsemd og risikobilete. Over tid har finansinstitusjonane redusert talet på kontor, særleg i distrikta. Dette kan påverke tilgangen på kunnskap knytt til einskilde prosjekt i det som gjeld lokale forhold og eigenskapar ved verk-

<sup>2</sup> Scheel-utvalet (NOU 2014: 13) og Produktivitetskommissjonen (NOU 2016: 3).

## Boks 6.4 Distriktsretta investeringstilskot i Lofoten



Figur 6.5 Idéen til ein ny type berøringsfri fråkobling av nålar kjem frå Ballstad i Lofoten.

Foto: Anton Soggiu

På Ballstad i Lofoten fekk lege og gründer Christian Mide ideen til ein ny type sprøyte med berøringsfri fråkopling frå nålar og koplingar. «Det er utfordrande å ta på seg store utviklingskostnader før ein kan starte salet og tene pengar. Støtta vi no får i etableringsfasen, er heilt avgjerande for at vi

satsar for fullt i selskapet», uttalte gründer Mide, som mottok distriktsretta utviklingstilskot frå Innovasjon Noreg i 2012. Med støtte frå Innovasjon Noreg kan verksemda ConceptoMed AS no lanserast både i Europa og i Midtausten. USA står for tur. Til saman har selskapet henta inn 127 millionar kroner. Det går til produksjon og marknadsintroduksjon. Men planen er framleis at dei store voluma skal produserast først i slutten av neste år. Verksemda hadde ved slutten av 2016 tolv tilsette, med hovudkontor på Ballstad og tilsette i Sverige og Oslo. Verksemda er eit godt døme på korleis verdikjeder og verksemdar går på tvers av by og distrikt.

ConceptoMed fekk i desember 2016 prisen for «Company of the Year 2016» av Oslo Medtech. Tidlegare i 2016 kom dei på topp 100-lista til Disrupt 100 over selskap med størst potensial til å endre eller skape nye lokale marknader og få følgjer for alle menneske på jorda. Sjå mellom anna <http://www.disrupt100.com/company/conceptomed/>

### Boks 6.5 Døme på næringshagar

#### *Næringshagen på Voss AS*

Næringshagen på Voss i Hordaland fylke er ein pådrivar for innovasjon og vekst i regionen. Det er ein bransjeuavhengig næringshage, men blant dei 40 målverksemdene som deltek i næringshagen, er reiselivet – opplevingsleverandørar – sterkt representert. Næringshagen legg mellom anna til rette for relevante møteplassar og kompetansehevande tiltak der verksemdene knyter kontakt og er med på nettverksbygging med anna næringsliv regionalt og nasjonalt og med andre verkemiddelaktørar. I tillegg til å vere ein ordinær programoperatør for næringshageprogrammet deltek Næringshagen på Voss også i Sivas ekstrasatsing innanfor næringshageprogrammet. I dette arbeidet blir det utvikla og etablert ein såkalla innovasjonshub for næringslivet i regionen, og den har primært som målsetjing å skape fleire vekstverksemdar i regionen.

Talet på verksemdar i næringshagen har auka frå 31 i 2013 til 37 i 2015. Verksemdene i næringshagen hadde ein auke på 68 tilsette (29 prosent) frå 2014 til 2015 og er godt nøgde med aktivitetar og tenester i næringshagen.<sup>1</sup>

Marknadene strekkjer seg frå lokale tenester til globale produkt, og er eit døme på korleis ein kan legge til rette for samspel mellom by og distrikt.

#### *Buskerud Næringshage AS*

Buskerud Næringshage arbeider særleg innanfor tre bransjar. Det er industri, reiseliv/hyttenæring

og landbruk/lokalmat. Om lag 50 målverksemdar i Midt-Buskerud og Numedal deltek i næringshagen, som har eit godt tilbod om råd og bistand til verksemdene til dømes ved søknad på ulike finansieringsordningar, i tillegg til profilering av verksemdar og nettverksarbeid. Buskerud Næringshage har eit godt samarbeid med regionale og lokale næringsforeiningar og næringsnettverk. Næringshagen har òg prioritert arbeid med å etablere nettverk mellom verksemdene i regionen. Eit døme er Lokalmatkassen, der dei eksisterande matnettverka Eventyrsmak, Hallingkost og Matopplevelser i Numedal samarbeider om å tilby lokalmat til hyttefolket. Dette har medført at den eine bransjen som næringshagen arbeider med (landbruk/lokalmat), samarbeider om å tilby produkta til den andre næringa: reiselivs- og hyttenæringa.

Verksemdene i næringshagen er godt nøgde med tenestene og ressursane som næringshagen tilbyr, og melder at dette gjev viktige bidrag til utviklingsarbeidet deira. Verksemdene som har vore i næringshagen i 2013–2015 har hatt ei akkumulert verdiskaping på i overkant av 300 millionar kroner i perioden 2012–2014. Frå 2014 til 2015 hadde dei deltakande verksemdene ein auke på vel 100 arbeidsplassar.

<sup>1</sup> NTNU: Kundetilfredshetsundersøkelse utført på vegne av Siva

Kjelde: Siva

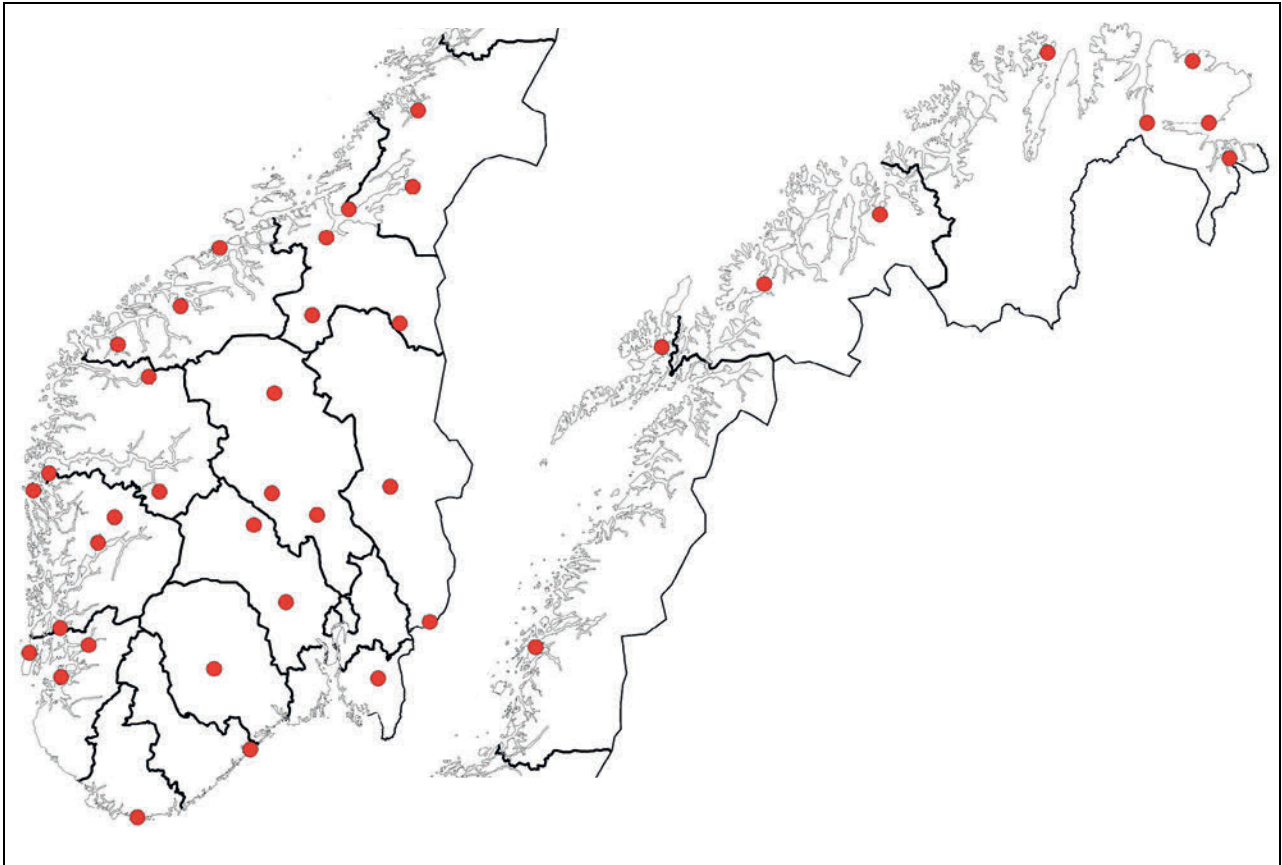
senda. Menons analyse av bankmarknaden viser at nærleik til lokale sparebankar gjer det lettare for verksemdene å få lån.<sup>3</sup> Ei verksemd som får lån frå lokalbankane, og som elles ikkje ville fått lån, gjer det like bra som liknande verksemdar med lån frå andre bankar, i form av både vekst og lønsemd over tid.

Ein viktig del av handlingsrommet for regionalpolitikken er høve til å gje investeringsstøtte til verksemdar i distrikta. Desse løyvingane er delegerte til fylkeskommunane, som gjev sine oppdrag til Innovasjon Noreg. Regionale utviklings-

strategiar skal liggje til grunn for oppdraga (sjå kapittel 3.2.2).

Midlane skal mellom anna utløyse verdiskapingspotensialet i område der marknaden ikkje fungerer tilfredsstillande og geografiske og demografiske føresetnader gjev utfordringar for vekst og utvikling. I område med få innbyggjarar, små lokale marknader og lange avstandar er koplinga mellom utviklinga i næringslivet og lokalsamfunnet særleg viktig. Tilskots- og låneordningar frå Innovasjon Noreg kan i desse områda medverke til at verksemds- og samfunnsøkonomisk lønsame prosjekt blir utløyste. På denne måten har kapitalverkemidla ein viktig funksjon i å støtte opp om vekstkraft i distrikta, og gjennom dette ei balansert utvikling mellom regionar i landet. Effekten

<sup>3</sup> Grimsby, G. mfl. 2013: Lokale sparebankers betydning for norsk næringsliv Menon-publikasjon nr. 21/2013.



Figur 6.6 Kart over næringshagar som mottek støtte frå Siva.

Kjelde: SIVA, kart Kommunal- og moderniseringsdepartementet

av innsatsen til Innovasjon Noreg i distrikta er i hovudsak på linje med effektar av andre oppdrag Innovasjon Noreg har.<sup>4</sup>

Regjeringa prioriterer finansielle verkemiddel som investeringsstøtte og verksemdsutviklingstilskot (risikolån, garantiar, tilskot). Distriktsretta risikolån er eit tilbod i område der banktilbod og andre private finansieringskjelder er mangelfulle. Risikolånet blir ofte nytta til toppfinansiering av venteleg lønsame prosjekt som er vanskelege å finansiere i den private kredittmarknaden. Investeringstilskot er bidrag til fysiske investeringar som til dømes produksjonslokale eller produksjonsutstyr. Støtte kan gjevast til små og mellomstore verksemdar i alle bransjar.

Innovasjon Noreg og Det europeiske investeringsfondet (EIF) har signert to avtalar som skal gje norske oppstartsverksemdar og små og mellomstore verksemdar i ei vekst og omstillingssfasa betre tilgang på kapital. Garantiavtalen gjev Innovasjon Noreg høve til å auke utlånsramma med inntil 900 millionar kroner fordelt på 2017 og 2018.

<sup>4</sup> Årleg rapportering til oppdragsgjevarar 2015 frå Innovasjon Noreg.

Den andre avtalen er utgangspunkt for den nye ordninga *Vekstgaranti*. Gjennom denne ordninga gjev Innovasjon Noreg nokre utvalde kommersielle bankar garantiar slik at dei kan ta større risiko på lån til verksemdar i vekstfasa. Ordninga har ei ramme på 300 millionar kroner fordelt på 2017 og 2018. EIF tek halvparten av risikoen i låne- og garantiprojekta som er dekkja av avtalene. Auka kapitaltilgang medverkar til omstilling og verdiskaping i distrikta.

### 6.1.3 Verksemdsretta program i distrikta

Verksemdar i Distrikts-Noreg har ikkje same tilgang på kompetanse, nettverk og utviklingsmiljø som i meir sentrale strom. Samlokalisering kan skape betre utviklingsmoglegheiter i distrikta. For å styrkje omstillingsevna i distrikta er det òg viktig å halde oppe og forsterke utviklingsmiljø som legg til rette for fornying og vekst. I distrikts-Noreg har næringshagar ein viktig funksjon som stabiliserande miljø og som møtepunkt mellom verksemdar, på mange måtar tilsvarande gründermiljøa i dei større byane.

Ein næringshage er eit innovasjons- og utviklingsselskap som arbeider for vekst og nyskaping for og i næringslivet i sin region. Næringshagemiljøet er samansett av ei rekkje verksemder som i hovudsak er lokaliserte saman i næringshagen eller knytte til denne gjennom tett oppfølging. Næringshagen utgjer eit innovativt, fagleg og sosialt miljø av verksemder som ynskjer vekst og utvikling.

Departementet sette i gang eit nytt næringshageprogram i 2011. Næringshageprogrammet skal medverke til verksemdsetablering og utvikling og vekst i eksisterande verksemder. Siva er operatør for næringshageprogrammet. Ved å vere ein del av næringshageprogrammet får verksemder tilgang på kompetanse og nettverk. Programmet skal medverke til vekstkraft i distrikta, ikkje berre for den einskilde verksemda, men for lokalsamfunnet og det større næringsmiljøet. Ved utgangen av 2015 var 46 næringshagar omfatta av programmet.

Regjeringa fører næringshageprogrammet vidare. Departementet meiner det er viktig å ha ein modell for finansiering som både er langsiktig og føreseieleg, og som samstundes er fleksibel og stimulerer til at miljøa blir ytterlegare profesjonaliserte. Frå og med 2016 har Siva endra noko på innretninga av programmet. Endringa har to konkrete føremål:

1. å prioritere velfungerande næringshagemiljø med uutnytta potensial
2. å justere tilskotet ned, eller ta næringshagane ut av programmet, om dei leverer dårlegare enn forventta over tid

## 6.2 Lettare å satse på næringsverksemd i fjell og utmark

Om lag 95 prosent av Noregs landareal er fjell og utmark. Desse areala omfattar myr, innsjøar og vassdrag, skog og snaufjellområde. For mange distriktskommunar utgjer desse areala viktige ressursar for lokal næringsverksemd, stoltheit og identitet. Fjell- og utmarksareal er ressursrike og viktige produksjonsområde for jordbruk, skogbruk, reindrift, natur- og kulturbasert reiseliv, hytterelatert verksemd, energiproduksjon og mineralutvinning. Dei er òg leveområde for dyr og plantar og attraktive område for friluftsliv, rekreasjon og fritidsbustader.

Regjeringa jobbar for å gjere det enklare å satse på næringsverksemd i fjell og utmark gjennom forenkling av forvaltninga. I tillegg legg regjeringa vekt på verdiskaping basert på land-

bruksressursar, berekraftig reiseliv basert på utmarksressursar og moglegheiter for verdiskaping basert på kulturminne. Næringsverksemd i område for fritidsbusetnad er viktig for verdiskapinga i distrikta, det same er næringsutvikling i landbruks-, natur-, friluftsliv- og reindriftsområde.

### 6.2.1 Forenkling av utmarksforvaltninga

Forvaltninga av utmarka er komplisert og uoversiktleg for næringsaktørar og brukarar.<sup>5</sup> Det er ei utfordring at kunnskap, verktøy og løyvingar må hentast frå mange ulike kjelder. Forvaltning av areal og ressursar i utmarka skjer etter plan- og bygningslova og ulike sektorlover. 17 prosent av fastlandsarealet i Noreg er verna etter naturmangfaldlova, og den største delen av verneområda ligg i høgfjellet. Randsona til verneområda er ofte attraktiv for reiselivsutvikling og fritidsbustader, og det kan vere krevjande å finne løysingar som balanserer ulike interesser på ein god måte.

Mange kommunar arbeider godt med utmarksbasert næringsutvikling, medan det i andre kommunar er potensial for å styrkje kapasitet og kompetanse på feltet. Distriktsenteret har nett publisert ein rapport som samlar kunnskap frå kommunar som jobbar heilskapleg med å fremje natur som grunnlag for berekraftig verdiskaping og lokal utvikling.<sup>6</sup>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet samarbeider med Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet for å forenkle utmarksforvaltninga. Nærings- og fiskeridepartementet er òg med i samarbeidet. Dei overordna måla for arbeidet er å styrkje lokaldemokratiet, forenkle og redusere byråkrati og leggje til rette for meir verdiskaping basert på naturressursane samtidig som naturverdiane, og grunnlaget for verdiskaping blir tekne vare på for framtidige generasjonar. Regjeringa vil styrkje kommunane si rolle som samfunnsutviklar og forvaltar, slik at dei kan nytte potensialet for verdiskaping basert på naturressursar på ein berekraftig måte.

Regjeringa følgjer opp arbeidet gjennom å vidareutvikle forvaltningssystemet og forbetre praksisen, med utgangspunkt i tilrådingane frå ei arbeidsgruppe som såg på korleis kommunane si førstelinjeteneste for utmarksforvaltning kan styrkjast.<sup>7</sup> Gjennomgåande vil departementa fram-

<sup>5</sup> Falleth, E. mfl. 2014: Forenkling av utmarksforvaltningen. Rapport fra faggruppe. Rapporten er utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<sup>6</sup> Kompetansesenter for distriktsutvikling 2017: Verdiskaping basert på natur- og kulturressursar. Kva kan vi lære frå Lom, Røros, Vega og Lysefjordområdet?

### Boks 6.6 Fire døme på korleis regjeringa arbeider med verdiskaping i fjell- og utmarksområde



Figur 6.7 Eit av innspelsmøta til meldinga var på Hafjell. Her satsar ein på aktiv fjell-turisme.

Foto: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

På oppdrag frå Klima- og miljødepartementet har Miljødirektoratet utarbeidd ein merkevare- og kommunikasjonsstrategi for nasjonalparkane. Det er òg utvikla besøksstrategiar for nasjonalparkane i fire pilotar (Hallingskarvet,

Varangerhalvøya, Jotunheimen og Rondane). Målet er at alle nasjonalparkane skal ha innarbeidd besøksstrategiar som del av forvaltningsplanane innan 2020.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjev støtte til næringsprosjekt gjennom eit femårig verdiskapingsprogram for å styrkje næringsgrunnlaget i fjellområda. «Terrensykling som berekraftig verdiskapar i fjellregionen» er eit av prosjekta som får støtte. Det er eit samarbeidsprosjekt mellom reismåla i Hallingdal, Destinasjon Trysil og Valdres Destinasjon. Gjennom erfaringsdeling og utvikling av felles standardar skal dei utvikle terrensykling som berekraftig fyrstårn i fjellregionen.

For å synleggjere verdiane i landbrukets kulturlandskap, både for turistar og for andre som ferdast i utmarka, har Landbruks- og matdepartementet lyst ut 20 millionar til ei eiga satsing på utsiktstrydding i kulturlandskapet.

Nærings- og fiskeridepartementet har ei tid støtta eit arbeid med å reorganisere reiselivsnæringa. Landsdelsselskapa er omstrukturerte for å effektivisere drifta og betre finansieringa. Reismålsselskapa er samla til større einingar, og samhandlinga mellom dei er styrkt. Fjellområda i Noreg er samla i eitt selskap under nemninga «Fjell-Norge».

heve verdiskapingsperspektivet i lokalt utviklingsarbeid knytt til naturressursar.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet forenkler og effektiviserer reglane for handsaming av plan- og byggjesaker. Målet er å leggje til rette for raskare avklaring av utbyggingsplanar og søknader om tiltak. Samstundes er terskelen for motsegn heva. Dette vil lette sakshandsaminga av saker også i utmarka, og gjev auka handlingsrom for kommunane og styrkjer lokaldemokratiet.

Eit anna viktig tiltak er å styrkje sakshandsamingskompetansen i kommunane. Felles nettportal med rettleiing og betre kartgrunnlag vil gjere det enklare for både sakshandsamarar og næ-

ringsaktørar å orientere seg i lovverket og leggje grunnlag for meir parallell handsaming av saker som krev løyve etter fleire lovverk. På den måten vil sakshandsamarar, næringsaktørar og andre brukarar få betre tilgang til relevant informasjon. Arbeidet skal forenkle søknadsprosessen både for søkjarar og for sakshandsamarar.

I 2016 utlyste Kommunal- og moderniseringsdepartementet for første gong midlar til ei femårig forsøksordning for kommunar som ynskjer å forenkle utmarksforvaltninga. Ordninga blir forsterka i 2017. Målet er å styrkje førstelinjetenesta og forvaltningspraksisen til kommunane i utmarksforvaltninga. Prosjekta som får tilskot, skal gje auka verdiskaping basert på ressursgrunnlaget i utmarka.

«Landbruk Pluss»-rettleiaren handlar om korleis plan- og bygningslova kan brukast for tilrettelegging av ny landbrukstilknytt næringsverk-

<sup>7</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: Forenkling av utmarksforvaltning. Kommuner som førstelinjetjeneste og rapport fra arbeidsgruppe for utmarksforvaltning og forenkling innen IKT.

semd. Bruksendringar av landbruksbygg er eit døme på slike saker. For å leggje bette til rette for landbruksbasert næringsutvikling har departementa innleidd arbeidet med å gå gjennom rettleiaren «Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss». I tråd med signala i Meld. St. 31 (2014–2015) *Garden som ressurs, marknaden som mål* skal rettleiaren venteleg vere klar i 2017.

Arbeidet med å forenkle og modernisere statsallmenningsslovverket er òg i gang, og lovutvalet har frist til sommaren 2018.

Kommunane si rolle i forvaltninga av verneområde er styrkt, og regjeringa vil leggje til rette for meir verdiskaping basert på naturverdiane, både i og rundt verneområde. Som ei oppfølging av Meld. St. 18 (2015–2016) *Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet* skal reglane for ferdsel i utmark bli enklare.

### 6.2.2 Auka verdiskaping i landbruksbaserte næringer

Landbruksnæringa og landbruksrelatert næringsverksemd er eit viktig grunnlag for busetjing, sysselsetjing og verdiskaping i distriktsområda. Landbruksnæringa sine kjøp og sal av varer og tenester forsterkar òg næringsaktiviteten i distrikta.



Figur 6.8 Matnettverka Eventyrsmak, Hallingkost og Matopplevelser i Numedal har gått saman om ei matkasse med lokale produkt til hyttefolk og fastbuande.

Foto: Lokalmatkassen

Landbruk og landbruksbasert næringsverksemd har mest å seie for sysselsetjinga i Hedmark, Oppland, Rogaland og Trøndelagsfylka.<sup>8</sup> Jordbruket

<sup>8</sup> Fjose, S. og Dombu, S.V. 2016: Ringvirkninger av landbruks leverandørindustri, Menon Economics

### Boks 6.7 Verdiskapingspotensial i fjell og utmark

Lierne har gripe sjansen i ei tid då dei har omstillingsbehov. Dei vil bruke dei rike natur- og utmarksressursane i kommunen til framtidsretta verdiskaping innan reiseliv, lokalmat og opplevingar. Dei har eit godt grunnlag gjennom deltakinga i Verdiskapingsprogrammet for naturarven, der dei arbeidde med bjørnesafari, samiske tradisjonar i verdiskaping og anna. Dei har samla forvaltningsressursar frå både statleg og lokal forvaltning for å vere ein god kommune for folk som vil få til næringsutvikling og vekst.

Lom er med i nettverket av nasjonalparklandsbyar og -kommunar. Dei har bygd opp eit tverrfagleg miljø rundt Norsk Fjellsenter. Norsk Fjellsenter er eit besøkssenter for tre nasjonalparker der den besøkande kan få opplevingar og informasjon og gå på museet. Besøkssenteret har som det første fullt ut teke i bruk den nye merkevare- og kommunikasjonsstrategien for nasjonalparker i arbeidet sitt. I tillegg har kommunen arbeidd for å utvikle tilbod som utvidar turistsesongane, og tilbyr opplevingar som gjer

at turistane bruker fleire dagar i området. Bakeriet i Lom er kjent over heile landet, og no har dei òg fått ein stor lokalmatbutikk i nabolokalet. Arbeidet med naturbasert verdiskaping er forankra i samfunnsdelen av kommuneplanen.



Figur 6.9 I Lom har dei bygd opp eit tverrfagleg miljø rundt Norsk Fjellsenter.

Foto: Kristoffer Thuestad



### Boks 6.8 Strategi for reiselivs- og opplevingsnæringar i Nordland 2017–2021



Figur 6.10 Nordland fylkeskommune har ein visjon om at Nordland skal levere opplevingar i verdensklasse.

Foto: Halvor Hilmesen

Nordland fylkeskommune legg i 2017 fram ein strategi for reiselivs- og opplevingsnæringar.

Den nye strategien byggjer på erfaringane med reiselivsstrategien for 2011–2015 og Handlingsplan for kulturnæringar 2011–2013 og på utviklinga i næringa dei siste åra. Strategien skal danne grunnlaget for ei vidare satsing på opplevingsnæringar i Nordland. Den vidare utviklinga av næringa må skje i eit samspel mellom verksemdene, kommunane, destinasjonsselskapa, offentlege og private kulturaktørar og FoU-miljø. Strategien set særleg søkjelyset på fylkeskommunen sitt ansvar for å leggje til rette for næringsutvikling, og må sjåast i samheng med oppfølginga av innovasjonsstrategien til fylkeskommunen, *Et nyskapende Nordland*. Visjonen for strategien er at Nordland skal levere opplevingar i verdensklasse. Målet er at besøkande i Nordland skal møte berekraftige reiselivsdestinasjonar med kvalitet i alle ledd.

medverkar samtidig til andre viktige samfunns-gode, slik som ivaretaking av kulturlandskap og reiseliv. Landbruksnæringa er relativt sett viktigare for sysselsetjinga i område med spreidd busetjing og småsenterregionar enn i meir sentrale område av landet. På stader med store utmarksområde, som i fjellområda, er kombinasjon av landbruksdrift og utnytting av ressursane i utmarksområda til næringsverksemd sentralt for det lokale næringsgrunnlaget.

Næringsmiddelindustrien er den største fastlandsindustrien målt i omsetjing, verdiskaping og sysselsetjing, og sysselset om lag kvar femte tilsette i norsk industri. Verksemda er i stor grad stadbunden. Produksjonen går føre seg i heile landet og er eit viktig bidrag til sysselsetjing og busetjing i distrikta. Av ein samla produksjonsverdi i norsk industri på 820 milliardar kroner i 2014, utgjorde produksjonsverdien i næringsmiddelindustrien 185 milliardar kroner. Jordbruk med tilhøyrande foredlingsindustri (inkludert drikkevarer) utgjorde om lag 3/4 av produksjonsverdien i næringsmiddelindustrien.

Regjeringa vil leggje til rette for landbruk over heile landet. Regjeringa har gjennomført ein rekke viktige endringar i jordbrukspolitikken både gjennom dei årlege jordbruksoppgjera og i andre prosessar. I Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling. En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*, som blei lagd fram hausten 2016, er regjeringa sin

samla politikk for jordbruksnæringa synleggjort. Meldinga legg vekt på korleis konkurransekrafta for jordbruksnæringa og den tilhøyrande verdikjeda kan styrkjast. Meldinga tek særskilt opp spørsmål knytt til marknadsbalansering, inntekt, produksjonsmål, forenkling av verkemidla i jordbruket, kvoteordninga for mjølk, rekruttering i landbruket og klimaarbeidet i jordbrukssektoren. Gjennom å utvikle eit sterkt og konkurransedyktig jordbruk med berekraftige og konkurransedyktige arbeidsplassar i heile verdikjeda vil ein leggje til rette for jordbruk over heile landet.

Regjeringa har gjennom Meld. St. 31 (2014–2015) *Garden som ressurs, marknaden som mål* ønskt å synleggjere korleis potensialet for auka verdiskaping innan dei landbruksbaserte næringane utanom tradisjonelt jord- og skogbruk kan utløyast. Politikken skal leggje til rette for vekst og utvikling uavhengig av storleiken på gardsbruket og medverke til at landbruksgründerar skal kunne bruke det totale ressursgrunnlaget i inn- og utmark på landbrukseigedommen til ein berekraftig vekst i eiga verdiskaping. Som oppfølging av meldinga er det sett i gang eit forenklingarbeid innan mat- og reiselivsområdet.

Eit aktivt og lønsamt skogbruk og konkurransedyktig skogindustri er viktig for busetjing, sysselsetjing og næringsutvikling i store delar av landet. Skog og anna tresett areal utgjør om lag 43 prosent av landarealet i Noreg, og ulikt mange an-

### Boks 6.9 Kongevegen over Filefjell



Figur 6.11 Kongevegen inngår i reiselivssatsinga i Sogn og Fjordane og Oppland fylke.

Foto: Jan Adriansen

Kongeveg-prosjektet har lagt til rette den ti mil lange strekninga mellom Lærdalsøyri i Lærdal og Vang i Valdres som tur- og sykkelveg. Kongevegen blei første gong ferdigstilt i 1790-åra og

var den første offentleg bygde køyrevegen her i landet. Kongevegen inngår i reiselivssatsinga i Sogn og Fjordane og Oppland fylke og byr på mange opplevingar langs vegen. Delar av vegen er freda i Nasjonal verneplan. Prosjektet har, i tillegg til konkret istandsetjing, halde ulike kurs for handverkarar, laga brosjyrar, nettsider og skilt. I samarbeid med Innovasjon Noreg er det etablert eit bedriftsnettverk med verksemder som ligg i tilknytning til Kongevegen. Fleire av verksemdene melder no om auka etterspurnad frå besøkande. Vegen var i mange år svært viktig for sambandet mellom aust og vest. Det er gjort ein stor innsats med å setje i stand kulturminne og landskap langs vegen. Nasjonale, regionale og lokale styresmakter har teke del i spleiselaget og samarbeidd om næringsutvikling og folkehelseperspektiv. Også private eigarar og frivillige har gjort ein stor innsats.

Nettside til prosjektet:

<http://www.kongevegenoverfilefjell.com/>

dre land har Noreg store unytta skogressursar.<sup>9</sup> Skognæringa har vekstpotensial og høve til å utvikle nye marknadsområde. Det er ein ambisjon at mest mogleg av norsk skogråstoff blir vidareforredla i Noreg, der dette er lønsamt. Det er ressursgrunnlag for å auke hogsten i Noreg innan miljømessig forsvarlege rammer, og verdikjedene knytte til skog- og trenæringa kan gi vesentleg større bidrag til norsk økonomi enn i dag. Godt samspel mellom dei ulike ledda i verdikjeda gjev potensial for god og lønsam utnytting av råstoffet frå skogen, med lite svinn og avfall. Skogen kan med bakgrunn i dette gi auka bidrag til norsk velferd og sysselsetjing, og samtidig medverke til å løyse klima- og miljøutfordringar.

Regjeringa la hausten 2016 fram ei melding om skognæringa, der hovudmålet er å leggje til rette for auka verdiskaping frå skogen og konkurransedyktige verdikjeder. Ei nærare omtale av mogleghetsrommet som finst i utnytting av fornybare ressursar frå jord, skog og hav, og samarbeid

på tvers av næringar inngår i kapittel 3, (jamfør bioøkonomistrategien til regjeringa).

### 6.2.3 Berekraftig reiseliv basert på utmarksressursar

Eit særdrag ved det norske landskapet er at naturen er i aktiv bruk gjennom næringar som lever av og med naturen, til dømes reiseliv, fiske, fangst og landbruk. Noreg kan syne fram eit landskap som er i bruk, og lokalsamfunn der det bur folk. Naturopplevingar trekkjer til seg stadig fleire utanlandske og norske turistar. Særeigen natur er viktig for norsk reiselivsnæring. Både for reiselivet og for dei besøkande er det viktig at desse verdiar blir tekne vare på og forvalta på ein god og langsiktig måte.

Reiselivsnæringa har dei siste åra hatt rekordsesongar. Det er rom for å styrkje verdiskapinga i reiselivsrelatert verksemd, mellom anna gjennom tilbod om lokale produkt og tenester. Samstundes har utviklinga dei siste åra har synt at det er ein del utfordringar. Det gjeld mellom anna korleis kommunar skal arbeide for å sikre tryggleiken til dei tilreisande og ei berekraftig og framtidretta forvaltning av naturen. Det gjeld korleis dei kan

<sup>9</sup> Norsk institutt for bioøkonomi definerar «anna tresettareal» som «Mark hvor trærne som kan bli 5 meter høye på det aktuelle voksestedet har en kronedekning mellom 5 og 10 prosent, eller over 10 prosent kronedekning ved å inkludere buskvegetasjon».

**Boks 6.10 Vardø Restored**

Figur 6.12 Kulturminner og kulturmiljø legg grunnlag for lokal verdiskaping.

Foto: Benedicte Akre

Vardø har viktige kulturmiljø knytte til pomortida, den andre verdskrigen og fiskeria frå siste halvdel av 1900-talet. Prosjektet Vardø Restored, som starta opp i 2012, er eit samarbeid mellom

Varangermusea, Vardø kommune og Finnmark fylkeskommune. Kjernen i prosjektet er samarbeid med næringsaktørar om sikring av kulturminneverdiar og støtte til forretningsutvikling. Formidling og kompetanseheving for handverkarar er òg prioritert. Prosjektet leverer dessutan grunnlagsdokument for arealplanlegging og byutvikling.

Prosjektet viser korleis eldsjeler og små kulturnæringsverksemdar kan samle både befolkning, andre næringar og styresmakter om felles haldningar til den utviklingskrafta som ligg i kulturarven. Ein strategisk inngang har vore å setje behova til næringsaktørane i framgrunnen. Ein suksessfaktor har òg vore evna til å innhente eit breitt spekter av kompetanse utanfrå, mellom anna antikvarisk kompetanse, arkitekturfag og gatekunst. Prosjektet har særleg knytt til seg unge nyutdanna.

Nettside til prosjektet:  
<http://vardorestored.com>

leggje til rette for at auken i friluftsliv og reiseliv blir eit positivt bidrag til lokalsamfunna, både økonomisk og sosialt, til dømes ved å leggje til rette for fleire heilårsarbeidsplassar.

Studien «Duett eller duell? – Reiseliv og lokalsamfunnsutvikling» viser at dei som driv med reiselivsutvikling, og dei som driv med lokalsamfunnsutvikling, ikkje alltid samarbeider og forstår kvarandre.<sup>10</sup> Det er naudsynt å ha merksemd på så vel dei miljømessige, kulturelle og sosiale som dei økonomiske perspektiva. Kommunane har ei nøkkelrolle og må vere medvitne om funksjonane dei har som produkteigar, rammesetjar, utviklingspartner og vertskap når reiselivsutvikling og lokal samfunnsutvikling blir sett i samanheng. Tilrettelegging for reiselivsnæringa kjem ofte lokalsamfunnet til gode gjennom å leggje til rette for friluftsliv og betre tenester. I studien argumenterer forskarane for at stader med mykje reiselivsaktivitet bør bruke arealplanlegginga aktivt for å sikre dei langsiktige perspektiva. Å engasjere lokalsamfunnet i planlegging, avgjerder og utvikling er nyttig og vil medverke til å redusere konflikatar.

<sup>10</sup> Kobro, L. U. m.fl. 2013: Duett eller duell-reiseliv og lokalsamfunnsutvikling, TF-rapport nr. 319

Regjeringa legg vinteren 2017 fram ei ny melding til Stortinget om norsk reiseliv. Her vil regjeringa drøfte moglegheiter og utfordringar i reiselivet, og ta opp faktorar rundt reiselivsnæringa si konkurransekraft. Ved å leggje vekt på tiltak som medverkar til å styrkje konkurransekrafta i næringa, vil regjeringa leggje til rette for å auke verdiskapinga og lønsemda i norsk reiseliv.

Som ei oppfølging av Meld. St. 31 (2014–2015) *Garden som ressurs – marknaden som mål* har regjeringa lagt fram ein eigen reiselivsstrategi. Den vektlegg korleis ressursane frå landbruket og reindrifta kan nyttast i reiselivssamanheng, og korleis ein kan sikre ein meir strategisk og målretta innsats på området.

#### 6.2.4 Verdiskaping basert på kulturminne

Kulturminne er ei kjelde til verdiskaping i mange kommunar og lokalsamfunn, og skapar grunnlag for engasjement, identitet, tilhøyrslø og livskvalitet. Kulturarv kan gje grunnlag for nærings- og stadutvikling.

Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet (2006–2011) medverka til at kulturminne, kulturmiljø og landskap blei tekne i bruk i utvik-

linga av lokalsamfunn og næringsliv. Utpøving i 11 pilotprosjekt gav verdfulle erfaringar om korleis alliansar og partnerskap kan utløyse positive samfunnseffektar. Klima- og miljødepartementet og Riksantikvaren legg vekt på å overføre dei positive erfaringane til nye prosjektområde. Ca. 20 prosjekt har dei siste åra fått midlar frå Riksantikvaren til utviklingsarbeid regionalt og lokalt med grunnlag i kulturarven.

### 6.2.5 Planlegging av fritidsbusetnad og reiselivsdestinasjonar

I takt med stigande velstand og meir fritid har talet på og bruken av fritidsbustader i norske kommunar auka dei siste par tiåra.<sup>11</sup> Tal frå SSB viser at det finst om lag 450 000 fritidsbustader i Noreg, med ein årleg tilvekst på 5000–6000.<sup>12</sup> Hyttene blir større og får høgare standard. Dette gjer det enklare å bruke fritidsbustadene meir, og vi kan i aukande grad snakke om tobustadssamfunnet. Med digitaliseringa har mange fått ein meir mobil arbeidskvardag som gjev dei høve til å jobbe der dei har lyst – til dømes på hytta. Utbygging av breiband (fast eller mobilt) er ein viktig faktor her.

Vekst i reiseliv og meir bruk av hytter skaper grunnlag for arbeidsplassar og lokal verksemd. Hytteeigarar og turistar bruker i aukande grad lokale vare- og tenestetilbod. Dette gjev positive ringverknader for lokalt næringsliv, til dømes innanfor daglegvarehandel, kultur- og aktivitetstilbod, restaurantar og byggje- og anleggsverksemd, noko som og kjem fastbuande til gode. Den samla effekten kan tilføre lokalsamfunna viktige nye arbeidsplassar og inntekter.

I dag er det mellom 2000 og 3000 verksemdar som baserer seg på naturen som grunnlag for verdiskaping.<sup>13</sup> Av desse verksemdene driv 20–38 prosent ved eller i nasjonalparkane. Dei har ein gjennomsnittleg omsetnad på 1 million kroner.

Kommunane har hovudansvaret for å leggje til rette for ei berekraftig planlegging og utbygging av fritidsbustader. I kommuneplanen bør kommunane ta stilling til omfanget av hytteutbygging, langsiktige utbyggingsgrenser, miljøkriterium og næringsutvikling. I fjell- og utmarksområde er det viktig å avgrense utbygginga mot natur- og friluftsområde og eksisterande næringar som land-



Figur 6.13 I takt med stigande velstand og meir fritid aukar talet på og bruken av fritidsbustader.

Foto: Benedicte Akre

bruk og reindrift. Langs kysten er det mellom anna viktig å unngå nedbygging av strandsona. Det er òg viktig å sikre god landskapstilpassing av ny byggjeverksemd.

I fleire fylke er det utarbeidd regionale eller interkommunale planar for arealforvaltninga i fjell, vassdrags- og kystområde der avgrensing av område for fritidsbustader er eit viktig element. Oppfølging av desse planane er viktig for å sikre berekraftig bruk og verdiskaping.

Regjeringa vil stimulere til langsiktig og heilskapleg planlegging av fritidsbustader i samsvar med nasjonale, regionale og lokale mål. Det er viktig å sikre kvalitet i område for fritidsbustader. Regjeringa vil tydeleggjere hovudprinsippa som skal leggast til grunn for kommunal og regional planlegging av fritidsbustader gjennom revisjon av rettleiaren for planlegging av fritidsbusetnad.

I Meld. St. 18 (2015–2016) *Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet* går det fram at det er behov for betre rettleiing om heilskapleg planlegging i fjellet. Det står òg at regjeringa vil vurdere å utarbeide statlege planretningslinjer for delar av fjellområda. Regjeringa tok i meldinga ikkje stilling til den geografiske grensa for eventuelle statlege planretningslinjer for fjellområda, men viste til at den kan omfatte geografiske område som er under særleg utbyggingspress. Regjeringa oppmodar også fylkeskommunane til å utarbeide regionale planar for fjellområde med stort utbyggingspress for å sikre større område for friluftsliv. Behovet for statlege planretningslinjer vil bli vurdert saman med revisjonen av rettleiaren om planlegging av fritidsbusetnad.

<sup>11</sup> Skjeggedal, T. mfl. 2009: «Hytteliv i endring», i Plan, 06/2009 (Volum 41).

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Stensland, S. mfl. 2014: Naturbaserte reiselivsbedrifter i Norge. Frekvens- og metoderapport. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) 2014.



Figur 6.14 Det er reindrift på om lag 40 prosent av Noregs fastlandsareal, her representert ved reinflytting med Tonje Blanseth og Per Anders Eira.

Foto: Øyvind Nordahl Næss, VG

### 6.2.6 Planlegging for spreidd næringsverksemd i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområde

To prosent av arealet i Noreg er utbygd. Dei områda som ikkje er utbygde, som omfattar fjell og vidde, skogområde og jordbruksareal, er i hovudsak sette av til landbruks-, natur- og friluftsføremål og reindrift (LNFR-område) i dei overordna arealplanane til kommunane. Korleis kommunen bruker plan- og bygningslova og sektorlover til å styre arealbruken i desse områda, er avgjerande for berekraftig forvaltning og utvikling. Kommunale planar må medverke til å forvalte og bruke natur- og kulturressursane slik at dei held fram med å vere ein ressurs for det lokale utviklingsarbeidet også i framtida.

I LNFR-område kan kommunen bruke kommuneplanen for å opne for spreidd utbygging. Dette kan vere bustad-, fritids- og næringsutbygging og anna. Føresetnaden er at føremålet med utbygginga, omfanget og lokaliseringa er avklart i planen. Dette er eit verkemiddel som er særleg godt eigna til å leggje til rette for utvikling i område med spreidd busetnad der omfanget av ut-

bygging er lite. Det er òg eit godt verktøy for å avklare tiltak knytte til næringsutvikling i utmark eller til gardstun. Denne moglegheita er i dag i liten grad teken i bruk av kommunane, mellom anna fordi dei manglar kunnskap om emnet.<sup>14</sup> Auka bruk av moglegheitene til å setje av område til spreidd næringsutbygging kan medverke til å redusere omfanget av dispensasjonar. Dette vil gje meir føreseielege rammer for aktørane og forenkle søknadsprosessen for dei aktuelle tiltaka.

Planlegginga skal sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutvikling og samfunnsliv, og samane skal takast med i planlegginga der denne rører ved samiske interesser. Reindriften er mange stader ein føresetnad for utvikling av samisk språk og kultur. Det er reindrift på om lag 40 prosent av Noregs fastlandsareal, og størstedelen finn ein i dei tre nordlegaste fylka. Reindriften er ei arealavhengig næring og har trong for ulike beite gjennom driftsåret. Sjølv etter måten små inngrep kan få store konsekvensar, til dømes dersom ei flyttlei blir stengd eller eit kalvingsland blir råka.

<sup>14</sup> Asplan Viak 2015: Erfaringer med planlegging for spreidd næringsutvikling i LNFR-områder. Sluttrapport, 1. utgave.

Difor er det viktig med heilskapleg planlegging der tidlegare og planlagde tiltak blir sett i samanheng. Det er ei viktig oppgåve i planlegginga å sikre reindriftsareala og vege omsynet til reindrifta opp mot andre samfunnsinteresser. Det er ei særskild utfordring å hindre at mange arealendringar som kvar for seg har små verknader, til saman kan gje varig reduksjon av areala og fleire forstyrringar for reindrifta. Slik spreidd utbygging kan òg ha negative konsekvensar for naturmangfaldet.

For å sikre god balanse mellom ulike interesser er det viktig at kommunane nyttar samfunnsdelen og arealdelen av kommuneplanen til å utforme ein god og framtidretta lokal politikk for forvaltning av LNFR-område. Arealdelen bør avklare kvar utbygging kan skje, og kvar det er viktig å unngå dette. I planprosessane er det naudsynt at næringsaktørar, interesseorganisasjonar og sektorstyresmakter deltek aktivt og samarbeider. Slikt samarbeid kan medverke til å avklare interesser, skape felles kunnskapsgrunnlag, få betre rolleforståing og byggje tillit mellom forvaltningsnivå og sektorar. På denne måten kan ein leggje grunnlag for meir føreseielege planprosessar og dermed auka verdiskaping.

Kommunane kan bruke moglegheita til å setje av område til spreidd næringsutbygging meir aktivt enn dei gjer i dag.<sup>15</sup> Det er allereie sett i gang eit arbeid med rettleiing om planlegging av spreidd utbygging i LNFR-område. Det vil medverke til at regelverket for næringsutvikling i utmarka blir tydelegare, og at søknader og planar kan avklarast raskare.

### 6.2.7 Fjellområde som er viktige for villrein

Noreg husar om lag 90 prosent av den europeiske villreinen og har dermed eit internasjonalt ansvar for å ta vare på arten og dei leveområda han krev. Villreinen er eit unikt utgangspunkt for verdiskaping basert på natur og kultur i fjellområda, ved at han er både ein viktig kulturberar og ein indikator på kvalitet. Dei siste 30 åra har talet på villrein i Europa minskt med 40 prosent. Den største utfordringa i villreinforvaltninga er å sikre at villreinbestandane får behalde leveområde av naudsynt storleik og kvalitet. Ein av dei aller største truslane mot dette er bit for bit-utbygging av leveområda til villreinen. Viktige funksjonsområde som

<sup>15</sup> Siktemålet er å få eit planmessig grep om den spreidd utbygginga – slik at ho i mindre grad skjer gjennom dispensasjonar. Dette vil bli meir føreseieleg både for dei som skal byggje ut, og for interesser utbygginga kan ha følgjer for.

kalvingsområde, vinterbeite og trekkvegar er særleg sårbare for inngrep.

I 2007 tok det tidlegare Miljøverndepartementet initiativ til å utarbeide regionale planar for dei ti viktigaste villreinområda i landet. Føremålet med planane var å få felles retningslinjer for arealforvaltninga som gjev grunnlag for næringsutvikling og sikrar busetnad i bygdene, samtidig som leveområda til villreinen blir sikra på lang sikt. I 2016 er det utarbeidd planar for alle områda. Planane blir no følgde opp i regionale handlingsplanar og ved utarbeiding av kommunale planar.

Ei departementsoppnemnd arbeidsgruppe har greidd ut moglegheitene for å etablere europeiske villreinregionar.<sup>16</sup> Ideen om slike regionar blei først lansert i rapporten *Villrein og samfunn* (2014) og seinare forankra i mellom anna *St.meld. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*.<sup>17</sup> Regionane skal synleggjere verdien av villrein utover Noregs grenser og medverke til auka verdiskaping i villrein fjella. Rapporten hadde desse hovudtilrådingane:

- Det bør etablerast ei brei satsing på «villrein fjellet» som reiselivsprodukt. Dette blir ein viktig del av historia om Noreg.
- Det blir etablert to europeiske villreinregionar, ein nordleg og ein sørleg, som inkluderer dei nasjonale villreinområda og omfattar dei kommunane det gjeld.
- Det blir etablert eit eige femårig verdiskapingsprogram for reiselivet, *Villrein fjellet som verdiskapar*. Hovudmålet er å utvikle den breie verdiskapinga via prosjekt som nyttar villreinen og villrein fjellet som ressurs for reiselivet.
- Villreinsentera blir ein ressurs i satsinga på reiseliv i dei to europeiske villreinregionane.

Regjeringa har sett av 6 millionar kroner i 2017 til å utarbeide ei miljøkvalitetsnorm for villrein og etablering av europeiske villreinregionar. Villreinregionane kan vere positive for lokalt engasjement og medverke til næringsutvikling som styrkjer verdiskapinga i områda rundt villrein fjella.

Forslaget til europeiske villreinregionar som den departementsoppnemnde arbeidsgruppa la fram, er vist i figur 6.16.

<sup>16</sup> Bråtå, H.O. 2015: Europeiske villreinregioner – en strategisk satsing på villrein fjellet som ressurs for reiselivet, 2015: 05.

<sup>17</sup> Andersen, R. m.fl 2004: Villrein og samfunn – En veiledning til bevaring og bruk av Europas siste villrein fjell, NINA temahefte 27



Figur 6.15 Nasjonale villreinområde og forslag til europeiske villreinregionar.

Kjelde: Andersen, R. m.fl. 2004, revidert

### 6.3 Lokal utviklingskraft i dei tynnast folkesette områda

Aldringa av befolkninga verkar særleg inn på dei spreiddbygde områda. Den delen av innbyggjarane som er i arbeid vil vere mindre enn i resten av landet. Utviklinga er særleg utfordrande for dei tynnast folkesette områda i innlandet, på Vestlandet og i Nord-Noreg.

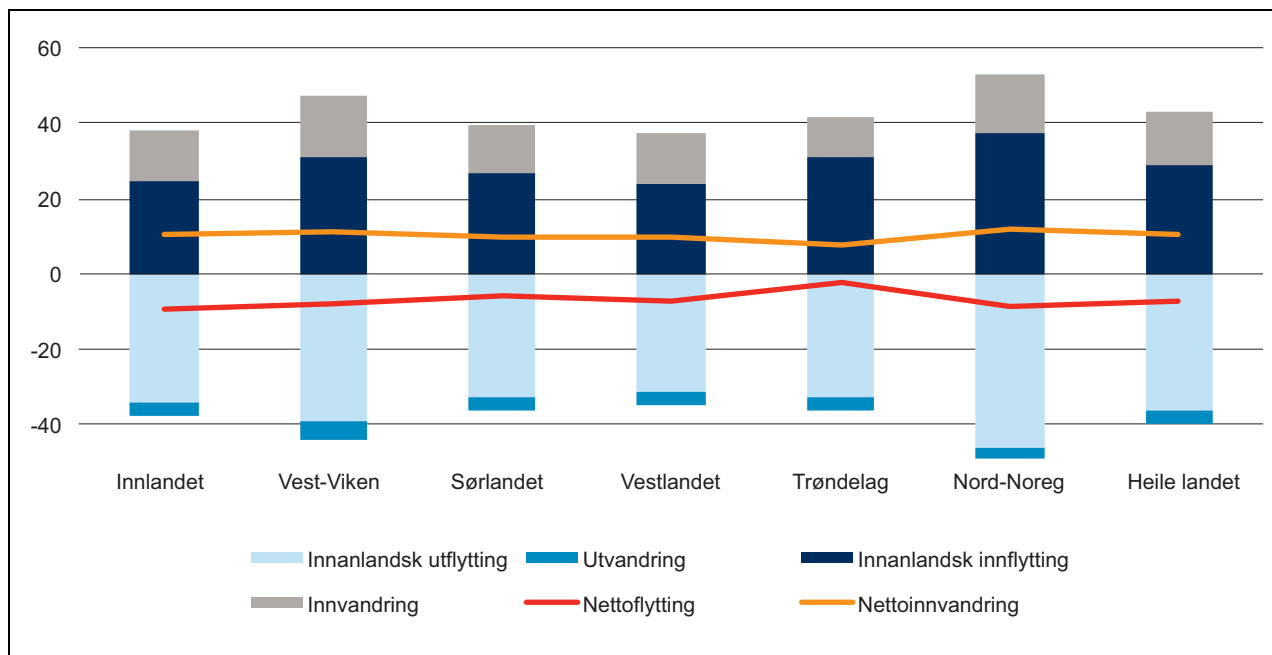
Flytterørsler syner eit handlingsrom for å betre balansen i befolkninga. Om ein ser på nettotalet, har fleire av dei spreiddbygde områda ei negativ eller stagnerande utvikling av befolkninga. Men nettotalet for innvandring og innanlandsk flyt-

ting viser berre nokre av flytterørslene. Bruttotalet gjev eit anna bilete, sjå figur 6.17.

Å inkludere fleire av dei som kjem for å bu og arbeide, slik at dei ynskjer å bli buande, anten dei kjem frå inn- eller utland, vil vere eit viktig bidrag til ei meir balansert befolkningssamansetjing. Til det trengst bustader, gode tilbod av tenester og kommersiell service, inkluderande bumiljø og sosiale møteplassar, i tillegg til arbeidsplassar.

#### 6.3.1 Betre tilgang på bustad i distrikta

Tilgang på bustad avgjerande for å kunne bu ein plass. Ei utfordring som ei rekkje distriktskommu-



Figur 6.16 Bruttoaratar for inn- og utvandring og innanlandsk flytting mellom bu- og arbeidsmarknadsregionar per 1000 personar i småsenterregionar og spreiddbygde område, etter landsdel. Årleg gjennomsnitt 2011–2014.

Figuren viser bruttostraumane over bu- og arbeidsmarknadsregionar i dei tynnast folkesette områda. Det vil seie at flytting internt mellom kommunar i desse regionane ikkje er teken med. Vi ser at nettototala, særleg for innanlandsk flytting, er små samanlikna med flyttinga både inn og ut av regionen. Det er altså ikkje slik at det går ein ein-sidedig straum frå mindre til meir sentrale regionar. Det går ein straum begge vegar, og nettoeffekten av den er relativt liten.

### Boks 6.11 Fleire år – fleire moglegheiter. Regjeringa sin strategi for eit aldersvenleg samfunn

Regjeringa har lagt frem ei strategi for eit aldersvenleg samfunn. Strategien inngår i det arbeidet regjeringa driv med omstillinga av Noreg. Vi må ta i bruk dei moglegheitene som ligg i at 60- og 70-åringar med overskot og kompetanse ynskjer å vere aktive og medverke i samfunnet. At fleire i 60-åra utset å pensjonere seg, kan motverke utfordringar med færre yrkesaktive og mangel på personell i fleire sektorar og gje ein samfunnsøkonomisk gevinst. At eldre kan ha eit

aktivt liv, vil dessutan medverke til betre livskvalitet og betre helse og gjere at eldre kan greie seg sjølv lenger. Regjeringa vil difor ha ein moderne eldrepolitikk. Aldringa får konsekvensar på dei fleste område, og arbeidet med eit meir aldersvenleg samfunn må vere sektorovergripande og tverrsektorielt. Kommunane har ei viktig rolle, både som arbeidsgjevar, som samfunnsutviklar og som tenesteytar.

nar har, er ein einsarta bustadmarknad med mangel på visse bustadtypar. Lite variasjon og få utleigebustader kan gjere det krevjande for unge i etableringsfasen, arbeidsinnvandrarar, flyktningar og andre å finne ein passende stad å bu.

I ein del kommunar finst det ledige arbeidsplassar, men få ledige bustader, og då blir det krevjande å få arbeidskraft til dei lokale verksemdene. Husbanken har leidd ei forsøksordning som

er kalla «Bustadetablering i distrikta». I denne forsøksordninga har 12 pilotkommunar fått fram erfaringar som andre kan lære noko av.

Husbanken peiker på at heilskapleg bustadpolitisk planlegging er heilt sentralt for å løyse utfordringane og nå måla i den kommunale bustadpolitikken. Bustadplanar bør ta høgde for bustadbehovet til alle som bur i kommunen, og fokusere på korleis kommunen kan leggje til rette for funge-



### Boks 6.12 Hamarøy-modellen

Hamarøy kommune fekk meir enn 100 nye bustader utan å auke bustadmassen i kommunen og utan å auke driftsutgiftene, gjennom den såkalla Hamarøy-modellen.

For nokre år sidan var Hamarøy kommune i ein vanskeleg situasjon. Det var stort behov for nye bustader, både til vanskelegstilte og til ordinære bustadsøkjjarar. Det var òg behov for mange små leilegheiter for busetjing av einslege mindreårige flyktningar. Det fanst ingen ledige bustader i Hamarøy – verken i kommunal eller i privat regi. Kommunen tok initiativ til eit samarbeid med private aktørar for å møte dei lokale bustadpolitiske utfordringane. Kommunen innsåg behovet for ein bustadpolitisk plan og gjennomførte ein interessentanalyse for å avdekkje aktuelle samarbeidspartnarar.

Kommunen annonserte eit talfesta behov for bustader til vanskelegstilte på Doffin.<sup>1</sup> Her har

kommunane tildelingsrett. Kommunane inngår ein avtale om tildelingsretten for ti år med opsjon på ti år til. I tillegg krev kommunen at utbyggjaren leverer tilsvarande mange bustader til den ordinære opne bustadmarknaden. Dette sikrar eit tilbod til begge gruppene og medverkar til mangfald og inkludering. På grunn av dei langsiktige leigeavtalane med kommunen får utbyggjaren husbankfinansiering av bustadene.

Gjennom Hamarøy-modellen er alle kostnader for forvaltning og drift, vedlikehald og utvikling av eigedomane lagde på utbyggjaren. Kommunen oppnår med dette den ynskte gevinsten: ingen auke av den kommunale bustadmassen og ingen auka driftskostnader. Hamarøy kommune fekk ei rekkje nye bustader både til vanskelegstilte og til ordinære bustadsøkjjarar utan investering, samtidig som private aktørar blei sikra god finansiering og utleige av bustadene.



Figur 6.17 Hamarøymodellen har gjeve fleire bustadar utan auka driftskostnader for kommunen.

Foto: Videofabrikken

<sup>1</sup> Doffin er den nasjonale kunngjeringsbasen for offentlege anskaffingar

rante bustadmarknader. Planane bør ikkje berre leggje vekt på tiltak for dei mest vanskelegstilte, som dei tidlegare bustadsosiale planane gjorde. Kunnskapsdeling om gode bustadpolitiske løysingar er til inspirasjon for mange. Husbanken og

Distriktssenteret skal gjennomføre erfaringskonferansar annakvart år for å føre vidare kunnskapen frå arbeidet med «Bustadetablering i distrikta».

### 6.3.2 Tilgang på grunnleggjande kommersiell service

Daglegvarebutikkane tilbyr grunnleggjande kommersiell service, både for privatpersonar og for lokale verksemder. Dette omfattar mellom anna sal av daglegvarer og drivstoff, posttenester, apotek og betalingstenester. Butikken er møteplass og lokalt servicesenter. Næringslivet i distrikta er avhengig av gode rammevilkår i form av eit minimum av kommersiell service. Turistnæringa (også hytteturistane) har behov for lokalsamfunn med god service, inkludert sal av daglegvarer og andre tenester. Dei fleste små butikkar slit med økonomien. Butikkane ligg gjerne i tynt folkesette område der befolkninga er aldrande, samtidig som mobiliteten aukar blant den delen av befolkninga som utgjer den yngste og mest kjøpesterke gruppa. Dette påverkar lønsemda til butikken. Regjeringa vil medverke til grunnleggjande kommersiell service i tynt folkesette område, slik at kvardagen fungerer tilfredsstillande for både innbyggjarar og verksemder gjennom MERKUR-programmet.

Merkur-programmet er eit utviklings- og kompetanseprogram for distriktsbutikker. Programmet har gjennom 20 år oppnådd gode resultat. Butikker som har delteke i programmet, har hatt betre omsetningsutvikling enn andre distriktsbutikker. Butikker som har fått investeringsstøtte, har betre omsetningsutvikling enn andre Merkur-butikker.<sup>18</sup> Med bakgrunn i betre statistikk om den einskilde butikken, veit ein meir om kva potensial og føresetnader ulike butikkar har for utvikling. Kvar butikken ligg, kundekretsen, kva anna næringsliv som finst i nærleiken, har mykje å seie for kva ressursar og moglegheiter kvar einskild butikk har til å utvikle seg. Departementet ser at det er aukande behov for skreddarsaum for å følgje opp og utvikle den einskilde butikken.

Å knyte fleire funksjonar til butikken, aktivitetar, fleire tenester og/eller produkt viser seg å styrkje overlevingsevna til butikken. Mange kommunar samarbeider aktivt med lokale butikkar, slik at butikken formidlar kommunal informasjon, låner ut bøker, driv miljøstasjon, turistinformasjon og liknande. Erfaringane viser at butikkutvikling er ein god og effektiv måte å drive lokalsamfunns-

#### Boks 6.13 Ny driftsstøtte til dei minste

Med verknad frå 1. januar 2017 har departementet gjeve klarsignal til at Merkur-programmet kan setje i verk ei eiga satsing overfor dei aller minste butikkane. I ein del tynt folkesette område er den lokale marknaden så marginal at det er særskilt krevjande å drive lønsamt. Dette er likevel butikkar med viktige servicefunksjonar i lokalsamfunnet. Butikker som har ein årleg omsetnad på under 3 millionar kroner, kan derfor motta inntil 100 000 i støtte, mellom anna til tilleggstøtte. Det er ei rekkje krav som må vere oppfylte før ein kan få slik støtte. Meir informasjon om detaljane i den nye ordninga kan ein finne på [www.merkur-programmet.no](http://www.merkur-programmet.no).

utvikling på. Små butikkar i distrikta har potensial for å fungere som samfunnsentreprenørar. Mange butikkar spelar ei aktiv rolle ved at den som driv butikken, set i gang ny næringsverksemd for å styrkje inntektsgrunnlaget. Nokre distriktsbutikker har teke imot flyktningar for å tilby språk- og arbeidspraksis, med godt resultat. Dette viser at butikkane kan spele ei rolle i integreringa òg. I kommunar med mange eldre spelar butikken ei viktig rolle som sosial møteplass. Nokre distriktsbutikker har transport- og bringetenester for eldre utan bil og førarkort. Regjeringa vil leggje til rette for at Merkur kan utvikle samarbeidet mellom kommunane og butikkane, slik at servicetilbodet blir forbetra.

Regjeringa vil utvikle Merkur vidare for å fremje tilgang på grunnleggjande tenester i område med få innbyggjarar. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har bede Merkur om å fokusere sterkare på butikkar i dei mest perifere områda, og leggje vekt på det som kan definerast som grunnleggjande tenester. Samstundes framhevar departementet at Merkur skal prioritere tilleggstøtte som aukar lønsemda til den einskilde daglegvarebutikken. Kvar butikken ligg, kundekretsen, kva anna næringsliv som finst i nærleiken, har mykje å seie for kva ressursar og moglegheiter kvar einskild butikk har til å utvikle seg.

<sup>18</sup> Båtevik F. O. m.fl. 2016: «Den entreprenørielle distriktsbutikken som nærings- og utviklingsaktør i små lokalsamfunn», i Kvangarsnes mfl. (red.): Innovasjon og entreprenørskap – Fjordantologien 2015, Universitetsforlaget 2016.

### Boks 6.14 Integrering på nærbutikken

På Foldereid i Nord-Trøndelag blir nærbutikken brukt som verkstad for integrering. Den syriske flyktingen Hassan Mohamad Alhaj kunne verken norsk eller engelsk då han kom til den vesle bygda. Då flyktingtenesta tok kontakt med butikken med spørsmål om språkpraksis, blei det starten på ei vellukka integrering. No har Hassan hatt utplassering på Joker Foldereid eit år, og kjøpmann Håvard Skeie er så nøgd at han har gjeve den syriske flyktingen deltidsjobb medan han fullfører norskopplæring og vidare fagutdanning.

Butikken på Foldereid har hatt ei svært positiv utvikling etter at den i 2012 kom med i Mer-

kur-programmets pilot «Butikken som sosial arena». Butikklokalet er utvida, og det er bygd opp eit møte- og serveringslokale med plass til 60 personar. Her kan bygdefolk og reisande kjøpe både middag og kaffimat. Butikken har òg fått på plass eit moderne drivstoffanlegg, finansiert med støtte frå Merkur. Drivstoffsalet medverkar effektivt til å bremse handelslekkasjen. Kjøpmannen er oppteken av å gjere butikken til samlingsplass for bygda. Tilleggstenestene har gjeve fleire kundar og betre lønsemd, samstundes har lokalsamfunnet fått eit betre servicetilbod.



Figur 6.18 På Foldereid blir nærbutikken brukt som verkstad for integrering.

Foto: Terje Solberg

### 6.3.3 Inkluderande og vekstkraftige lokalsamfunn

Kommunane spelar ei sentral rolle for samfunns- og næringsutviklinga (sjå omtale i kapittel 3.3). Alle kommunar har eit handlingsrom til å påverke lokal vekstkraft. Tilflyttarar er ei viktig kjelde til vekst, og ein stor del av dei er innvandrarar. Om dei får jobb og knytter band til staden, er sjansen større for at dei vel å bli buande.

Folk veg ulike omsyn mot kvarandre når dei vel bustad. Tilgang til arbeid er den viktigaste faktoren, saman med tilhørsle til staden i form av familie. Fritidsaktivitetar, bustad, kulturtilbod, service- og tenestetilbod, avstand til og kvaliteten på skule og barnehage er òg viktige faktorar.

God tilgang til offentlege tenestetilbod er sentralt. Generalistkommuneprinsippet inneber at alle kommunar, uavhengig av storleik, busetnadsstruktur og demografi, er pålagde dei same opp-

### Boks 6.15 Busetjing av flyktningar – kjelde til vekst

Innvandringa medverkar til vekst i befolkinga i mange regionar og redusert nedgang i andre. Det er overrepresentasjon av personar i alderen 25–45 år blant innvandrarane. Denne gruppa er viktig for den regionale arbeidsmarknaden.

Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* omtaler korleis det norske samfunnet skal organisere seg for å ta imot asylsøkjjarar og flyktningar. For at innvandrarar og barna deira skal få bruke ressursane sine og yte til fellesskapet, er det avgjerande at dei raskt etablerer seg og finn seg til rette i eit nytt lokalsamfunn. Dette er viktig både for samfunnet og for den einskilde.

Kommunane har ei sentral rolle i busetjings- og integreringsarbeidet. Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) ber kvart år kommunar over heile landet om å busetje flyktningar. Det er frivillig for kommunane å busetje flyktningar. Sjølv om dette ikkje er lovpålagd, er det ei ordinær og kontinuerleg oppgåve som kommunane må ta høgd for og planleggje for. Integreringstilskotet er eit viktig verkemiddel i busetjingsarbeidet. Staten og KS inngjekk i mai 2016 ein ny toårig samarbeidsavtale om busetjing.

I Oppland var det naudsynt å sjå på verkemidla som blir brukte i integreringsarbeidet på

ein meir heilskapleg og strategisk måte. Bakgrunnen er at mange kommunar i Oppland opplever nedgang i folketalet og ei aldrende befolking. Likevel blir mottak av innvandrarar i arbeidsfør alder oftare sett som eit problem enn som ein ressurs. Dette ynskjer fylkeskommunen, NAV og fylkesmannen å gjere noko med.

Dei har starta eit prosjekt i samarbeid med Høgskolen i Lillehammer<sup>1</sup> for å lukkast betre med integreringsarbeidet i tre kommunar i fylket. Målet er å utvikle modellar for integrering som gjer at flyktningane i fylket blir sett som ein ressurs i arbeids- og samfunnslivet. Dette er også ein kommunal innovasjonsprosess der dei ser på om det er mogleg å bruke dagens stønadsordningar og tenester meir målretta, samordna og fleksibelt for å gje hjelp som er individuelt tilpassa. Utgangspunktet må vere at stønadsordningane og tenestene blir brukte til å realisere målet om arbeid og/eller utdanning for den einskilde flyktningen. Dei ser at det er viktig å samarbeide med alle gode krefter i lokalsamfunnet, som næringsliv og frivillige organisasjonar. Organisasjonane og frivillige byggjer nettverk, skaper kontakt og formidlar haldningar. Dei kan medverke til forståing av og opplæring i skrivne og uskrivne reglar i det norske samfunnet.



Figur 6.19 Vang kommune i Valdres samarbeider med næringssselskapet, frivilligsentralen, NAV, flyktningetenesta og fleire frivillige om prosjektet «Inkluderende arbeidsliv».

Foto: Videofabrikken

<sup>1</sup> Frå 1. januar 2017 Høgskolen i Innlandet

### Boks 6.16 Tilflyttarkontor på Frøya

I mars 2016 opna Frøya kommune det nye bustad- og tilflyttarkontoret. Målet er at alle skal få hjelp til å finne fram i det offentlege byråkratiet og regelverket. Det kan mellom anna vere informasjon knytt til skjema frå politiet eller skatteetaten, innmelding på helsestasjonen eller reglar

for bilkøyring. Kontoret er ein sosial arena for nettverksbygging og realisering av måla som kvar einskild tilflyttar har for framtida. Kontoret er eit resultat av eit eige prosjekt og tydelege politiske prioriteringar.



Figur 6.20 Havbruksnæringa er døme på ei næring med høg lønsemd som i stor grad er lokalisert i små arbeidsmarknader og som tilset mange arbeidsinnvandrarar.

Foto: Geir Otto Johansen, Aftenposten

### Boks 6.17 Med kommuneplanen som verktøy for integrering i Herøy

Herøy kommune er eit av mange døme på kommunar som har forankra tilflyttings- og integreringsarbeidet i planarbeidet. Kommunen har integreringsmål både i samfunnsdelen av kommuneplanen og i ein kommunedelplan for auka tilflytting. I samfunnsdelen heiter det under hovudmålet om auka busetjing, delmål 4, at «nye innvandrere skal få en god velkomst, bli integrert og tatt godt vare på». Kommunedelplanen

for auka busetjing (kapittelet om integrering og inkludering) viser tiltaka kommunen har gjennomført: norskkurs for innvandrarar utan rett til introduksjonsordninga, velkomstpakke, integrering i skule og barnehage, integrering i lag og foreiningar, gründerkurs for innvandrarar, bustadbyggjekurs for innvandrarar og karriererettleiing. Frivillighetssentralen «Møtestedet» er ein sentral aktør.

gåvene gjennom lov. Kommunale tenester som grunnskule, barnehage og omsorgstenester, kostar ikkje det same i alle kommunar. Nokre kommunar har mange barn i skulealder, andre kommunar har mange eldre som treng omsorgstenester. Dette er faktorar som påverkar kva det kostar å tilby kommunale velferdstenester, og som kommunane sjølve ikkje rår over. Difor blir desse fak-

torane tillagde særleg vekt i inntektssystemet for kommunane.

Inntektssystemet legg viktige rammer for korleis kommunane kan gjennomføre egne planar. For distrikta kjem dei regionalpolitisk underbygde tilskota (distriktstilskot i Nord-Noreg og distriktstilskot i Sør-Noreg) i tillegg. Regjeringa meiner desse tilskota er eit viktig verkemiddel i

**Boks 6.18 Læringshefte om stadtilhøyrse**

Mange kjem til ein stad fordi det er ein spennande arbeidsplass for éin eller fleire i familien. Relevant og interessant arbeid har mykje å seie for om dei skal bli buande i kommunen. Distriktssenteret publiserte i 2016 eit læringshefte om stadtilhøyrse som dei kalla «Med hjarte for den rette staden». Gode grep som kan medverke til at nye innbyggjarar kjenner at dei høyrer til på staden, og blir buande, er til dømes

1. å kartleggje kompetansen til dei som kjem til kommunen, og kompetansebehovet hjå næringslivet
2. å samarbeide og synleggjere det regionale arbeidskraftbehovet
3. å få reelt ledige stillingar fram i dagen
4. å ha god dialog og godt samarbeid med næringslivet
5. å tilby arbeids- og språkpraksis til dei som treng det
6. å sjå på og snakke om flyktingar som ressursar, ikkje ei belastning



Figur 6.21 Læringshefte om utviklingskapasitet er eit av fleire døme på ressursar som Distriktsenteret tilbyr.

Kjelde: Distriktsenteret

distriktpolitikken for mellom anna å oppnå god næringsutvikling og samfunnsutvikling.

Nye mål for den smale distriktpolitikken handlar mellom anna om å utløyse lokal utviklingskraft i distrikta gjennom å leggje til rette for næringsutvikling og tiltak som medverkar til inkludering av tilflyttarar.

Distriktssenteret introduserte omgrepet *stadveljarar* i gjennomgangen av 123 Bulyst-prosjekt i distrikta.<sup>19</sup> Ein stadveljar er ein tilflyttar som er i ein fase der han opplever og vurderer staden. Distriktssenteret kom fram til at utviklingsarbeid knytt til bustad, kompetanse og informasjon/rettleiing kan medverke til auka stadtilhøyrse. Å målrette innsatsen for å halde på slike stadveljarar i område med særskilde distriktsutfordringar, kan vere ei viktig prioritering.

<sup>19</sup> Distriktssenteret 2015: Innsats for økt stedstilhøyrighet gjennom prosjektbasert lokal samfunnsutvikling. Prosjekta inngjekk i tilskotsordninga for bulyst i distriktskommunar.

Kommunen kan mobilisere både eigne sektorar, andre offentlege styresmakter, det private og allmenta til å arbeide med attraktive lokalsamfunn. Evna til å mobilisere frivillig sektor og eldsjeler, vil vere avgjerande for om ein lukkast på fleire område. Mål og strategiar i samfunnsdelen av kommuneplanen med konkrete tiltak gjennom handlingsdelen, er eit viktig verktøy som gjev kommunane høve til å sjå eigen innsats i samanheng med innsatsen frå staten og fylkeskommunen. Ein stor del av tilflyttarane er innvandrar. I planarbeidet har kommunen høvet til å auke medvitet om innvandring som ein ressurs for lokal og regional utvikling. Planarbeid gjev felles forankring av dei mål og prioriteringar som trengst for å nytte dei ressursane innvandringa representerer. Det legg også grunnlag for å operasjonalisere politikken, til dømes ved å leggje til rette for ein bustadmarknad som dekkjer ulike behov hjå ulike befolkningsgrupper. Ein godt forankra samfunnsdel kan gje trygge og langsiktige linjer i kommuneplanlegginga.



Figur 6.22 Fritidsaktivitetar, kulturtilbod, service- og tenestetilbod er døme på omsyn folk legg vekt på når dei vel bustad.

Foto: Nordre Land kommune

### 6.3.4 Rettleiing og støtte til mindre kommunar

Regionalt folkevalt nivå skal vere ein aktiv rådgjevar og støttespelar for kommunane. Særleg dei mindre kommunane er avhengige av at fylkeskommunane har kompetanse og er pådrivarar for utvikling. Dei fylkeskommunane som får til ei god samhandling og organiserer verksemda etter det, er dei som i størst grad lukkast i arbeidet.<sup>20</sup> Det er difor viktig at fylkeskommunane utviklar arbeidsformer og klart definerte arenaer for samhandling internt og i samarbeidet med kommunar, fylkesmannen og andre regionale aktørar.

Deling av kunnskap og erfaringar er eit sentralt verktøy for lokalt utviklingsarbeid. Departementet har teke initiativ til ein eigen dialogarena for fylkeskommunane i arbeidet med lokal samfunnsutvikling.

Lokal samfunnsutvikling i kommunane (LUK) var ei satsing som skulle vere med på å gjere kom-

munane betre i stand til å planleggje, mobilisere, samarbeide og gjennomføre utviklingstiltak. Evalueringa viser at LUK-satsinga har medverka til at fleire kommunar er blitt sterkare utviklingsaktørar og arbeider kontinuerleg med å byggje opp attraktive lokalsamfunn.<sup>21</sup> Satsinga hadde også mål om betre integrering av initiativ frå innbyggjarar, verksemdar, entreprenørar, eldsjeler og frivillige organisasjonar. Dei som har prioritert systematisk arbeid, har oppnådd god integrering i utviklingsarbeidet.

LUK-satsinga er eit døme på nasjonal finansiering og oppfølging av utviklingsarbeid på regionalt og lokalt nivå. Slike pedagogiske verkemiddel tek utgangspunkt i samarbeid mellom staten og kommunesektoren og har som mål å utvikle politikkområde eller kompetanse.<sup>22</sup> Innanfor regional utvikling er dette ei mykje brukt arbeidsform, og LUK-evalueringa gav råd til departementet om å

<sup>21</sup> *ibid.*

<sup>22</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2012: Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren, rettleiar.

<sup>20</sup> Svardal, S. mfl. 2015: Sluttrapport frå følgeevaluering av programmet Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK), Telemarksforskning, TF-rapport nr. 352.

føre vidare denne samhandlingsforma med fylkeskommunane. Departementet vil halde fram samarbeidet mellom anna gjennom ein dialogarena for lokal samfunnsutvikling.

Det er vanskeleg å påvise statistiske samanhengar mellom lokalt utviklingsarbeid og resultatindikatorar som til dømes sysselsetjingsvekst eller utviklinga i befolkninga.<sup>23</sup> Det kan vere fleire grunnar til dette. Det tek lang tid før slike verkemiddel gjev resultat. Resultata av tiltaka vil ofte ikkje synast på utviklinga i heile kommunen. Det kan òg vere at prioriteringa av prosjekt ikkje alltid har vore god nok, og at det må gjerast eit betre arbeid med prioritering, målformulering, oppfølging og læring. Det er òg grunn til å vurdere mål som er meir realistiske og relevante for innsats for å utvikle lokalsamfunn, og betre oppfølging av arbeidet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fylkeskommunane er einige om at gode resultat av arbeidet er avhengig av klare mål og god resultatoppfølging i dei einskilde prosjekta. Dette blir følgt opp i statsbudsjettet gjennom rammene for kapittel 550 post 64, Inkluderande og vekstkraftige lokalsamfunn i 2017. Mål for tiltaka er at-

<sup>23</sup> Røtnes, R. mfl. 2016: Empirisk analyse av sammenhenger mellom lokale utviklingstiltak og nasjonale mål. Damvad

traktive lokalsamfunn som legg til rette for næringsutvikling og inkludering av tilflyttarar. Kriteria for måloppnåing er nye arbeidsplassar, søkjarar til ledige stillingar, at lokalsamfunna held på tilflyttarar, og grad av deltaking i frivillige organisasjonar. Det skal i vurderingane av dei ulike prosjekta leggjast vekt på klare mål, konkret vurdering av resultata og læring for vidare arbeid. Departementet skal rapportere til Stortinget på bakgrunn av rapporteringa frå fylkeskommunane. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil medverke til læring mellom fylkeskommunane gjennom faglege arenaer.

Distriktssenteret støttar opp om og gjev gode råd til kommunane. Distriktssenteret tilbyr rettleiing og gjev råd om kva faktorar som er viktige for å utvikle lokalsamfunn, og legg vekt på langsiktig arbeid basert på kunnskap og vurderingar av lokale utfordringar og mål. Senteret utviklar konkrete verktøy for god samfunnsutvikling. Konkret inneber dette arbeid for å utvikle gode stader å bu og arbeide, å tiltrekkje seg folk og å medverke til at dei blir verande. Då må ein vere ein god samarbeidspartnar for verksemdar, lag, foreiningar og eldsjeler. Regjeringa vil at Distriktssenteret held fram med arbeidet med å hente inn, systematisere, og formidle erfarings- og forskingsbasert kunnskap om lokalsamfunnsutvikling.



## 7 Planlegging som verktøy for samfunnsutvikling

Kommunane og fylkeskommunane skal i planlegginga etter plan- og bygningslova peike ut ei retning for samfunnsutviklinga. I dette arbeidet skal dei samarbeide med andre aktørar og ta utgangspunkt i aktuelle utfordringar og nasjonale rammer og mål. Gjennom planlegginga skal dei òg finne løysingar for å utvikle samfunnet i den retninga dei ynskjer, med strategiar og tiltak som er tilpassa regionale og lokale føresetnader. Planlegging blir såleis det viktigaste verktøyet til folkevalde organ på kommunalt og regionalt nivå. Dei folkevalde må difor utøve leiarskap i planprosessane og i gjennomføringa av planane.

Dette kapittelet vil gå nærare inn på korleis plansystemet og planpraksisen kan utviklast framover som verktøy for strategisk samfunns- og arealplanlegging. Målet er å gje kommunane og regionalt nivå betre styringsmoglegheiter gjennom planlegginga. Dette er viktig for å styrkje omstillingsevna, auke attraktiviteten i byar og lokalsamfunn og sikre berekraftig arealbruk og effektive transportløysingar i heile landet. Samtidig er det viktig at planlegginga er tilpassa behovet og ikkje blir meir omfattande enn naudsynt.

Planprosessane skal vere opne og sikre samordning, samarbeid og medverknad frå både offentlege organ, private interesser og allmenta. Plansystemet er fleksibelt ved at få planar er pålagde, og ved at typen plan og utforminga av planen kan tilpassast behovet. Dette gjev kommu-

nane og fylkeskommunane gode verktøy for å løyse utfordringar som ofte er samansette og komplekse og krev at interesser og verkemiddel på ulike område blir sett i samanheng.

Noreg har eit velutvikla og samanhengande plansystem der planoppgåvene er delte mellom dei tre folkevalde nivåa og med verktøy som er tilpassa behova til kvart nivå (sjå tabell 7.1). Gjennom nasjonale forventningar til kommunal og regional planlegging og statlege planretningslinjer, synleggjer staten viktige nasjonale interesser som eit grunnlag for samordning i dei regionale og kommunale planprosessane. På same måte synleggjer regionale planar dei regionale interessene overfor kommunane.

Sjølv om planlegging går føre seg også på statleg og regionalt nivå, gjev plan- og bygningslova kommunane hovudansvaret for å utarbeide arealplanar. Kommunane sit også med eit ansvar for at planane blir følgde opp, anten i eiga verksemd eller gjennom samarbeid med andre partar. Plansystemet legg opp til at fleire kommunar kan gå saman om å lage felles interkommunale planar, både for arealbruk og for ulike former for tenesteyting og drift.

Plandelen av plan- og bygningslova blei vedteken i 2008 og tok til å gjelde frå 1. juli 2009. Den nye plandelen medførte ei rekkje endringar samanlikna med plan- og bygningslova av 1985. Det blei mellom anna lagt meir vekt på berekraftig ut-

Tabell 7.1 Oversikt over planverktøya i plan- og bygningslova på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

	Retningslinjer og føringar	Mellombels bandlegging	Bindande arealplanar
Nasjonalt nivå	Nasjonale forventningar Statlege planretningslinjer	Statleg planføresegn	Statleg arealplan
Regionalt nivå	Regional planstrategi Regionale planar med retningslinjer	Regional planføresegn	
Kommunalt nivå	Kommunal planstrategi Samfunnsdelen av kommuneplanen Tematiske kommunedelplanar	(Inngår i bindande planar)	Arealdelen av kommuneplanen Kommunedelplan for areal Reguleringsplan

vikling, samordning, heilskap, effektivitet og gjennomføring.<sup>1</sup> Plansystemet fungerer hovudsakleg slik det har vore tenkt, men det er likevel nokre utfordringar som gjer at planlegginga ikkje alltid fungerer godt nok som styringsverktøy eller er tilstrekkeleg effektiv og gjennomføringsretta.

Regjeringsskiftet i 2013 medførte at ansvaret for plandelen av plan- og bygningslova blei flytta frå Klima- og miljødepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Regjeringa har gjennom dette gjort det tydelegare at planlegging etter plan- og bygningslova skal vere eit verktøy for heilskapleg samfunnsutvikling, som òg skal fremje næringsliv og vekst. Ved å samle ansvaret for planlegging og byggjesakshandsaming i same departement har regjeringa òg lagt til rette for betre samordning mellom dei to delane av lova.

Regjeringa ynskjer at planlegging skal vere eit effektivt verktøy for gjennomføring av nasjonal, regional og kommunal politikk. I dette kapitlet blir det lagt vekt på korleis dei ulike plantypene kan nyttast best mogleg for å løyse dei utfordringane samfunnet står overfor. Ei styrking av samfunnsdelen av kommuneplanen og av regional plan står sentralt. Det er òg behov for ei meir effektiv og gjennomføringsretta arealplanlegging. Det inneber at planprosessane må vere gode, slik at vedtekne planar gjev dei naudsynte avklaringsane og blir eit godt grunnlag for gjennomføring. For å oppnå dette er det avgjerande at både administrasjon og politikarar i kommunane har god kompetanse om plansystemet og planprosessane.

Sjølv om kommunane er den viktigaste planstyresmakta, er det i dag mange kommunar som ikkje har tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet innan samfunns- og arealplanlegging. Dette gjer det vanskeleg å løyse dei utfordringane samfunnet står overfor og å bruke plansystemet effektivt. Regjeringa meiner kommunereforma er svært viktig for å få større og sterkare fagmiljø i kommunane. Betre rettleiing og andre opplæringsiltak retta mot kommunane vil dra i same retning. Regjeringa satsar òg på auka digitalisering av plan- og byggjesaksprosessane og forenkling av plan- og bygningslova, noko som skal gje meir effektiv bruk av ressursane til planlegging.

Ei felles forståing av utviklingstrekk og utfordringar i samfunnet, både nasjonale, regionale og lokale, er eit viktig grunnlag for samordning og samarbeid i planprosessane. Både kommunane og andre offentlege aktørar som deltek i planprosess-

sane må sørge for at aktuell forskingsbasert kunnskap blir teken i bruk i planlegginga. For at planlegginga skal vere berekraftig, er det viktig at ny kunnskap om mellom anna klimatilpassing, by- og regionplanlegging og transport blir teken i bruk. Både regional statsforvaltning, fylkeskommunane og kommunane må difor ha tilstrekkeleg oversikt over eksisterande kunnskap og halde seg oppdaterte på aktuell forskning.

Fleire av problemstillingane som blir tekne opp i dette kapitlet, er òg drøfta i andre prosessar. Dei viktigaste er arbeidet med regionreforma, arbeidet med forenkling av utmarksforvaltninga, arbeidet med å effektivisere praktiseringa av motsegnsinstituttet, forsøket med samordning av statlege motsegner til kommunale planar, forenkling av plan- og bygningslova og program for digitale planprosessar. Denne meldinga byggjer vidare på desse prosessane og ser dei i samanheng.

## 7.1 Tydelege rammer for kommunal og regional planlegging

Dei fleste planoppgåvene er gjevne til det lokale og regionale folkevalde nivået. Planlegginga i kommunane og fylkeskommunane må likevel skje innanfor dei rammene som er sette av Stortinget og regjeringa. Desse er nedfelte i både plan- og bygningslova og andre lover, nasjonale mål slik dei er uttrykte i mellom anna meldingar til Stortinget, Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging og gjennom forpliktingar i internasjonale konvensjonar. For at planlegginga skal fungere godt og effektivt i fylkeskommunane og kommunane, må staten vere tydeleg på kva rammer og føringar som gjeld. Staten må sørge for at dette blir gjort klart både generelt og i den einskilde planprosessen. Samstundes må staten sørge for at det er eit avklart tilhøve mellom plan- og bygningslova og andre lover som er viktige for planlegginga til kommunane og fylkeskommunane.

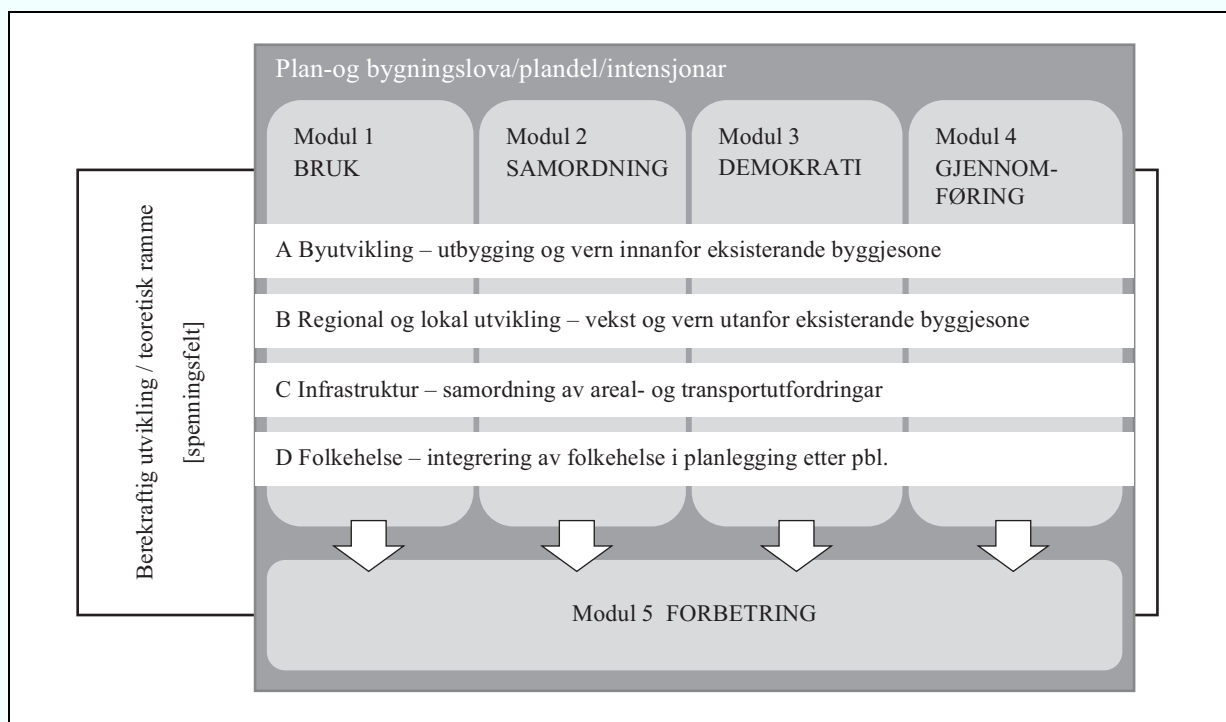
I utgangspunktet er det kvart departement som har ansvaret for å utforme politikken for arealforvaltning og samfunnsutvikling på sitt område, også når dette vedkjem planlegging etter plan- og bygningslova. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har som nasjonal planstyresmakt likevel eit særleg ansvar for at denne politikken er heilskapleg og gjev føreseielege rammer for den kommunale og regionale planlegginga. Dette gjer departementet ved å utarbeide rettleiarar om planlegging etter plan- og bygningslova og gjennom eit tett samarbeid med dei aktuelle departementa

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggjesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

### Boks 7.1 Evaluering av plandelen av plan- og bygningslova

Det er sett i gang ei stor forskningsbasert evaluering av plandelen av plan- og bygningslova, EVAPLAN 2008. Prosjektet er finansiert av DEMOSREG II-programmet til Noregs forskingsråd og skal gjennomførast over fire år, frå 1. august 2014 til 1. august 2018. Prosjektet er eit tverrfagleg samarbeid, med ei stor prosjektgruppe med juristar, arkitektar, planleggjarar og statsvitarar som alle forskar på planlegging frå ulike synsvinklar. Evalueringa vil gje innspel til korleis plan- og bygningslova bør utviklast i tida som kjem.

Prosjektet skal evaluere i kva grad plandelen av plan- og bygningslova fungerer etter intensjonane, og peike på forbedringspunkt. I korte trekk inneber det å undersøkje om planlegginga er effektiv ved at ho gjev heilskapleg gjennomføring, er samordna og balansert og legg til rette for utbyggingstiltak. Samstundes er det ein viktig premis at planlegginga skal halde seg innanfor dei rammene som omsynet til ei berekraftig utvikling set, og at brei deltaking og politisk styring ligg til grunn for planlegginga.



Figur 7.1 Forskningsprosjektet EVAPLAN 2008 er delt inn i fem modular.

Kjelde: Høgskolen i Oslo og Akershus: Evaluering av plan- og bygningsloven (EVAPLAN 2008).

om arealforvaltning og samfunnsplanlegging. Det blir mellom anna samarbeidd om å utarbeide statlege planretningslinjer på område der det er behov for å klargjere nasjonal politikk.

Statlege planretningslinjer og statlege planføresegner blir brukte for å konkretisere dei nasjonale forventningane til planlegginga og markere nasjonal politikk på viktige område i planlegginga. Statlege planretningslinjer har generelt nytteverdi i planlegging, i samhandling mellom kommunen

og regionale styresmakter og i den kommunale sakshandsaminga.<sup>2</sup>

Planlegging i sjøområda og i område som er sette av til landbruks-, natur- og friluftsføremål og reindrift (LNFR-område), har fått auka merksemd dei seinare åra, og det er peikt på ei rekkje utfordringar som planlegginga må handtere. For å medverke til betre og meir føreseieleg planleg-

<sup>2</sup> Asplan Viak 2016: Hvordan fungerer statlige planretningslinjer som verktøy i arealpolitikken?, Kommunesektorens organisasjon.

### Boks 7.2 Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging

For å fremje ei berekraftig utvikling utarbeider regjeringa kvart fjerde år nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging. Dette går fram av plan- og bygningslova § 6-1. Dei nasjonale forventningane skal leggjast til grunn for arbeidet med regionale og kommunale planstrategiar og planar i dei nye fylkestinga og kommunestyra. Dei nasjonale forventningane skal òg leggjast til grunn for korleis dei statlege styresmaktene skal ta del i planlegginga. Oppfølging frå alle partar vil medverke til betre samanheng mellom nasjonal, regional og kommunal planlegging og gjere planlegginga meir føreseieleg og målretta.

Dei nasjonale forventningane samlar mål, oppgåver og interesser som regjeringa vil at fylkeskommunane og kommunane legg særleg vekt på i planlegginga i dei fire åra som kjem. Nasjonale forventningar blei sist vedtekne ved kongeleg resolusjon 12. juni 2015 og er samla under tre hovudoverskrifter:

- Gode og effektive planprosessar
- Berekraftig areal- og samfunnsutvikling
- Attraktive og klimavenlege by- og tettstad-område



Figur 7.2 Regjeringa forventar mellom anna at den regionale og kommunale planlegginga legg til rette for nok og variert bustadbygging.

Foto: Jan Haaland, ABO plan & arkitektur as

ging i desse områda utarbeider no departementet rettleiing om planlegging i sjøområda og om spreidd utbygging i LNFR-områda. Dette skjer i samarbeid med aktuelle departement.

Føringane frå staten tek høgd for at den nasjonale politikken må tilpassast regionale og lokale tilhøve gjennom dei regionale og kommunale planprosessane. Difor er også staten ein viktig aktør i dei fleste planprosessar og skal medverke til at desse vurderingane blir gjorde i samarbeid med planstyresmaktene. Det er likevel ikkje alle saker som lèt seg løyse på regionalt og lokalt nivå. Rundt 30–40 motsegn saker blir difor kvart år

sende til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for endeleg avgjerd. Avgjerdene i desse sakene medverkar òg til å klargjere nasjonal politikk.

## 7.2 Kommunen som samfunnsutviklar

Kommunen er den viktigaste planstyresmakta og har ansvaret for den lokale samfunns- og arealplanlegginga. Kommunane skal utvikle gode lokalsamfunn for innbyggjarane og leggje til rette for næringslivet, dei er ein sentral tenesteytar og

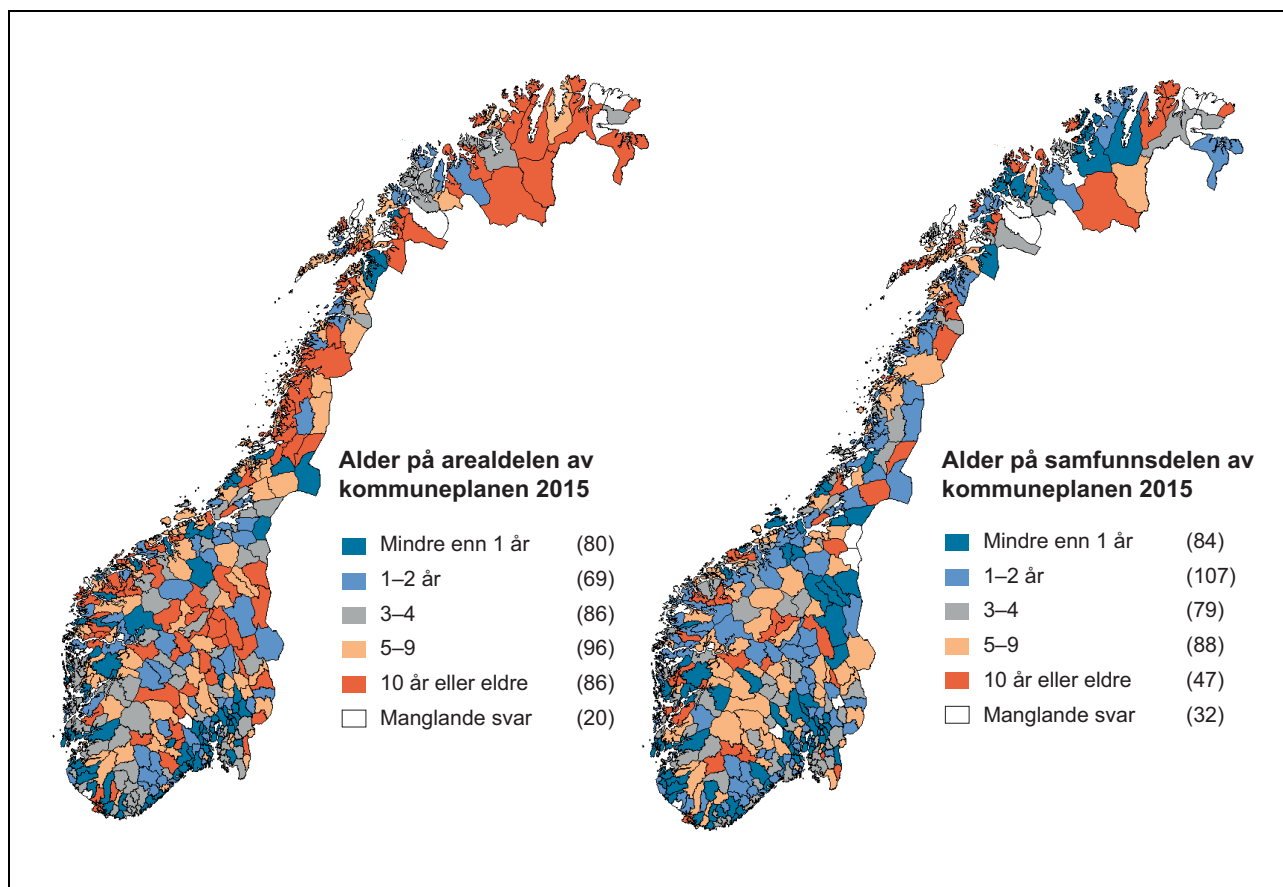
### Boks 7.3 Statlege planretningslinjer og statlege planføresegner

Statlege planretningslinjer kan gjelde for heile landet eller for eit geografisk avgrensa område. Dei skal leggjast til grunn ved statleg, regional og kommunal planlegging og i einskildvedtak som statlege, regionale og kommunale organ gjer. I dag gjeld desse statlege planretningslinjene:

- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014)
- Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (2011)
- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging i kommunene (2009)
- Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (1995)
- Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag (1994)

I tillegg er nye statlege planretningslinjer for klimatilpassing under utarbeiding. Det vert lagt opp til at desse inngår som ein del av dei eksisterande retningslinjene for klima og energiplanlegging. Statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsona langs sjøen er under revisjon.

Statlege planføresegner gjeld for eit tidsrom på inntil ti år og er eit forbod mot å setje i verk særskilt nemnde byggje- og anleggstiltak utan samtykke frå departementet, eller berre i samsvar med bindande arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan. I dag gjeld berre éi statleg planføresegn: Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre (2008).



Figur 7.3 Alder på samfunnsdelen og arealdelen av kommuneplanen.

Kjelde: Basert på siste tilgjengelege endelege tal frå SSB-KOSTRA (2015)

velferdsprodusent og dei forvaltar viktige fellesskapsverdiar.

For å gjennomføre desse oppgåvene skal kommunen ha ein kommuneplan som omfattar ein samfunnsdel med handlingsdel og ein arealdel. Det er viktig at kommunestyret sørgjer for å ha ein kommuneplan som er oppdatert og i samsvar med behovet til kommunen. Fleirtalet av kommunane har no relativt nye kommuneplanar, men gamle planar er framleis ei utfordring ein del stader i landet, sjå figur 7.3.

Planbehovet skal vurderast tidleg i kvar kommunestyreperiode gjennom ein kommunal planstrategi. Kommunal planstrategi er eit viktig verktøy for at planlegginga skal tilpassast behovet i kommunen og ikkje gjerast meir omfattande enn naudsynt. Planstrategiane skal gje tydeleg prioritering mellom planoppgåver og styrkje den politiske styringa av planlegginga.

Behovet for heilskapleg planlegging er stort. Lokalsamfunnet og dei kommunale tenestene har mellom anna stor innverknad på livskvaliteten til innbyggjarane. Anten kommunen er i vekst, stagnerer eller opplever nedgang i folketallet, er det behov for å løyse utfordringar på tvers av samfunnsområde og geografi. Det krev både lokalpolitisk styring, gode planar og gjennomføringsevne.

Kommunane har ansvar innanfor ei rekkje samfunnsområde og rår over verkemiddel som direkte påverkar innbyggjarane og næringslivet. Kommunane kan gjennom planlegginga koordinere innsatsen og få til eit godt samspel mellom dei ulike samfunnsområda og verkemidla. Kommunen må bruke samfunnsdelen av kommuneplanen til å fastsetje mål og strategiar og konkretisere tiltaka gjennom handlingsdelen og arealdelen. Slik kan kommunen gje føringar for arealplanlegging og koordinere innsats mellom kommunale tenester.

Den overordna kommuneplanlegginga gjev òg kommunane eit verktøy for å sjå eigen innsats i samheng med innsatsen frå staten og fylkeskommunane på ulike område. For å leggje til rette for koordinert innsats mellom ulike sektorar og oppgåver slår plan- og bygningslova fast at fylkeskommunane og statlege etatar har rett og plikt til å delta i planprosessar som gjeld deira saksfelt.

Det er i dag ein del døme på at den overordna kommuneplanlegginga ikkje alltid er tilstrekkeleg gjennomføringsretta eller tilpassa behovet. Dette gjeld særleg funksjonen til samfunnsdelen av kommuneplanen som overordna styringsdokument og verktøy for samfunnsutvikling. Det er behov for å styrkje samanhengen mellom samfunnsdelen og arealdelen av kommuneplanen, med ei

#### **Boks 7.4 Planstrategien som arbeidsverktøy i Narvik kommune**

Kommunestyret skal minst éin gong i kvar valperiode, og seinast innan eitt år etter at det er konstituert, utarbeide og vedta ein kommunal planstrategi. Planstrategien skal ta stilling til planbehovet i kommunen dei neste fire åra.

Arbeidet med kommunal planstrategi for perioden 2011–2015 har gjeve Narvik kommune betre oversikt over eksisterande planar og framtidig planbehov. Dette har gjort det mogleg for kommunen å prioritere ressursbruken betre, og det har medverka til at planverket i kommunen er teke meir aktivt i bruk. Planstrategien er blitt ein del av styringssystemet til kommunen og blir brukt mellom anna i samband med budsjettarbeidet og i strategi- og leiarsamlingar.

Rådmann Wenche Folberg skildrar situasjonen før og etter planstrategien slik:

«Før planstrategien hadde kommunen dårleg oversikt, og det var lite gjennomtenkt kva planar som hadde prioritet. Det var enkelt å «bestille» ein plan utan å tenkje gjennom ressursbruk og prioritering. Planverket var òg utdatert på viktige område. Etter arbeidet med planstrategien har kommunen fått god oversikt, planverket er aktivt i bruk på strategisk og operativt nivå, ressursbruk og prioritering blir vurderte, og mange planar er blitt rullerte».

Planstrategien for Narvik kommune for perioden 2011–2015 var gjord kort og konsis, til saman åtte A4-sider. Han byggjer på eit eige dokument med det naudsynte kunnskapsgrunnlaget og grundige prosessar internt i kommunen. Narvik kommune har utarbeidd ny planstrategi for perioden 2016–2019. Planstrategien kan lesast på nettsidene til Narvik kommune.

tydelegare kopling til økonomiplanen og ulike sektor- og temaplanar.

#### **7.2.1 Betre kopling mellom samfunnsdelen og økonomiplanen**

Samfunnsdelen av kommuneplanen er det viktigaste verktøyet for heilskapleg planlegging og samfunnsutvikling. Ved sida av økonomiplanen er han òg det viktigaste styringsdokumentet for kommunestyret. Gjennom samfunnsdelen set

kommunen opp mål og strategiar for samfunnsutviklinga ut frå dei utfordringane kommunesamfunnet står overfor.

Skal samfunnsdelen fungere som verktøy for samfunnsutvikling, må han òg oppfattast som relevant for aktørane og gripe fatt i aktuelle utfordringar som lokalsamfunnet må løyse. Det handlar om i kva grad kommunen får mobilisert aktuelle aktørar, og i kvar grad planprosessen sikrar forankring i samfunnet og hjå aktørane kommunen samarbeider med. Den vedtekne planen må òg forplikte til oppfølging, både internt i kommunen og hjå aktørane kommunen samarbeider med.

For at samfunnsdelen skal kunne bli eit slikt styringsdokument, må han vere ein godt forankra, overordna og samlande plan for kommuneorganisasjonen. Han må peike ut retninga både for planlegginga og verksemda i sektorane og for arealplanlegginga og økonomiplanen. Dette inneber at alle sektorar i kommuneorganisasjonen må involverast i arbeidet med samfunnsdelen for å få fram naudsynt kunnskap og for å føreslå mål, strategiar og tiltak. Ei slik forankring er viktig for at planen skal bli følgd opp i sektorane i ettertid. Det handlar òg om at kommunen må etablere eit tydeleg hierarki i plansystemet sitt.

For å få til ei god kopling mellom samfunnsdelen og sektorplanar er det avgjerande at sektorane får naudsynt opplæring i planlegging etter plan- og bygningslova og korleis plansystemet til kommunen er bygd opp. Samstundes må samfunnsplanleggjarane gjere seg godt kjende med oppgåvene til sektorane og korleis dei påverkar samfunnsutviklinga.

Samfunnsdelen gjev føringar for prioriteringa i økonomiplanen, og kommuneplanlegginga må difor byggje på ei realistisk vurdering av den forventta utviklinga i kommunen og av dei økonomiske ressursane kommunen rår over. Dette inneber at det må vere ei tovegskopling mellom samfunnsdelen og økonomiplanen.

Samfunnsdelen av kommuneplanen skal ha ein handlingsdel som viser korleis planen skal følgjast opp, og som blir revidert kvart år. Ei tydeleg kopling mellom handlingsdelen og økonomiplanen er avgjerande for ei meir gjennomføringsretta samfunnsplanlegging. Det er lagt til rette for dette gjennom lovverket, slik at økonomiplanen kan inngå i handlingsdelen, sjå figur 7.5. Ei slik kopling kan òg tydeleggjere verknadene av vala ein gjer i samfunnsdelen, mellom anna på tenestesida. Kommunelovutvalet føreslo å opne for at økonomiplanen kan fungere som handlingsdel til kommuneplanen.<sup>3</sup> Ein føresetnad er at økonomiplanen



Figur 7.4 For at kommuneplanen skal opplevast som relevant, må han forankrast hjå innbyggjarane og andre aktørar i lokalsamfunnet.

Foto: Christoffer Horsfjord

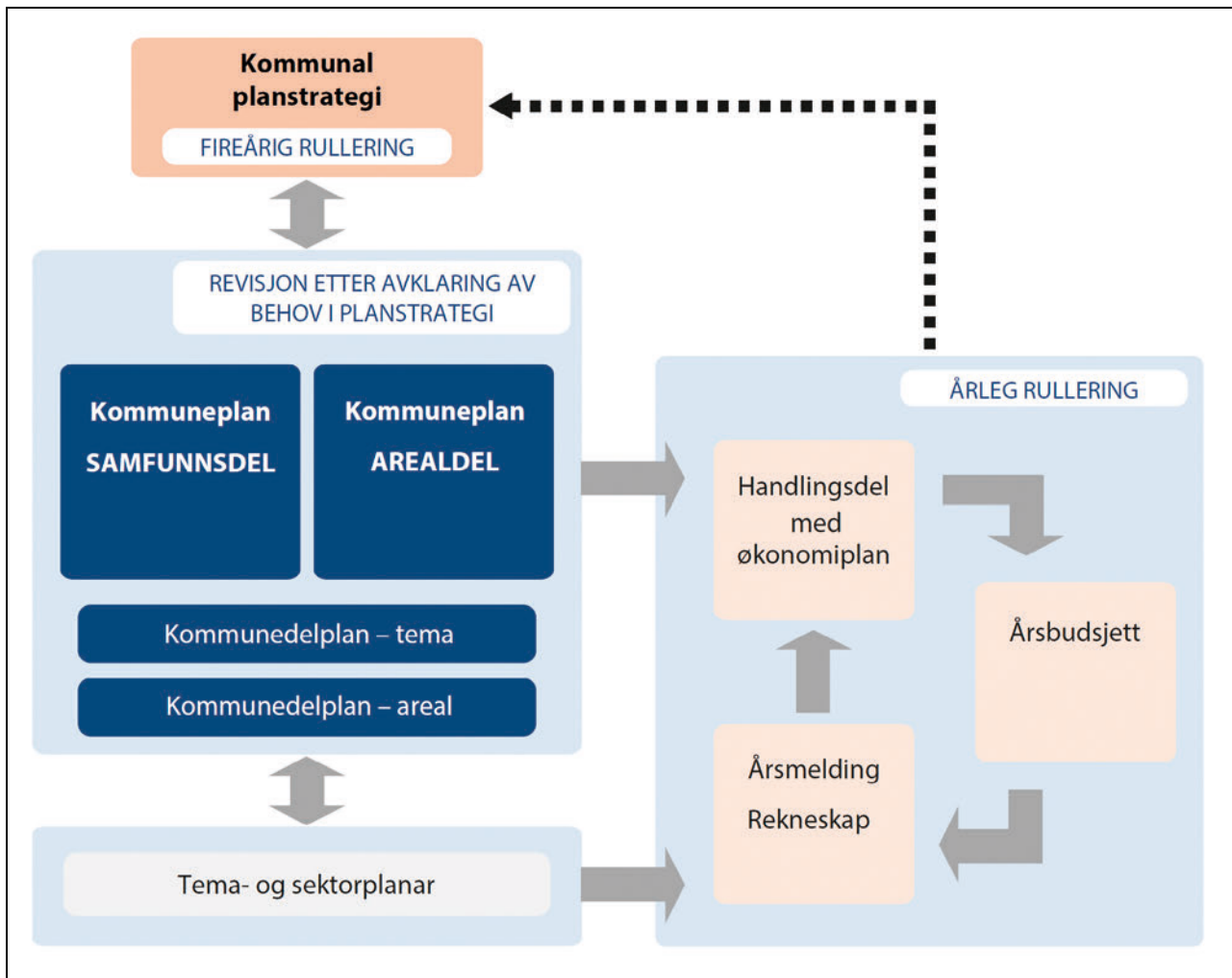
blir utforma slik at han tilfredsstillir krava i plan- og bygningslova til innhald i handlingsdelen.

Om lag halvparten av kommunane reviderte handlingsdelen av kommuneplanen i 2015, og 39 prosent av kommunane har integrert økonomiplanen i handlingsdelen.<sup>4</sup>

Regjeringa meiner det er viktig å styrkje koplinga mellom samfunnsdelen av kommuneplanen og økonomiplanen for å gjere den kommunale planlegginga meir gjennomføringsretta. For å auke kompetansen i kommunane på dette området vil regjeringa ta initiativ til eit samarbeid med KS om betre rettleiing til kommunane om handlingsdelen av kommuneplanen og koplinga til økonomiplanen.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> NOU 2016: 4 Ny kommunelov, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<sup>4</sup> Rapportering frå kommunane til SSB gjennom KOSTRA (kommune – stat – rapportering).



Figur 7.5 Det kommunale plansystemet legg til rette for ei tett kopling mellom kommuneplanlegginga og økonomiplanlegginga, med samfunnsdelen som overordna plan. Her er dette vist ved at økonomiplanen inngår i handlingsdelen.

Kjelde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

### 7.2.2 Raskare rullering av samfunnsdelen

Ein føresetnad for at samfunnsdelen skal fungere godt som styringsverktøy for kommunestyret, er at han blir oppfatta som eit relevant verktøy som kommunestyret har politisk eigarskap til. Då må kommunestyret kunne vedta samfunnsdelen så tidleg i kommunestyreperioden at det òg får gjennomført politikken i praksis. Ein FoU-rapport som KS har fått utført, peiker på at dette ofte ikkje er tilfellet, fordi det tek for lang tid å revidere samfunnsdelen.<sup>6</sup> Prosessen med planprogram i for-

kant av sjølve planarbeidet er særskilt nemnd som ei årsak til dette.

Regjeringa meiner det er viktig at samfunnsdelen fungerer som eit godt styringsverktøy også for det kommunestyret som vedtek han. I samband med det pågåande arbeidet med forenkling av plan- og bygningslova vil regjeringa mellom anna vurdere om planprogram berre skal vere obligatorisk ved hovudrevisjonar av samfunnsdelen, eller om det kan innførast enklare variantar av planprogram ved delrevisjonar. Regjeringa ynskjer at aktuelle styresmakter blir involverte på eit tidleg tidspunkt i planprosessen. Eit alternativ til fullt planprogram kan då vere eit obligatorisk oppstartsmøte mellom kommunen og relevante styresmakter, med høve til skriftlege innspel i etterkant. Eit obligatorisk oppstartsmøte kan medverke til tidleg og god dialog mellom styresmak-

<sup>5</sup> KS er interesse- og arbeidsgjevarorganisasjonen i kommunesektoren.

<sup>6</sup> Asplan Viak 2015: Effektivisering av kommunal planlegging. Kommunal planlegging et statsoppdrag eller verktøy for lokal samfunnsutvikling, Kommunesektorens organisasjon.



tene og sikre at kommunane får dei innspela dei treng frå dei statlege sektorane og fylkeskommunen. Regionalt planforum bør i så fall vere arena for eit slikt oppstartsmøte.

### 7.2.3 Tydelegare arealstrategi i samfunnsdelen

Arealdelen av kommuneplanen skal byggje på samfunnsdelen og følgje opp mål og strategiar som er vedtekne der. Denne koplinga er ofte for svak i dag, noko som kan medføre at den langsiktige arealpolitikken ikkje i tilstrekkeleg grad blir sett i samanheng med utviklinga på andre område. Dette kan til dømes gjelde samanhengen mellom bustadbygging og behovet for sosial og fysisk infrastruktur. Ved å løfte drøftingane om framtidig arealutvikling til samfunnsdelen kan kommunen slå fast ein del overordna rammer før arbeidet med arealdelen tek til. Dette vil gje kommunen betre politisk styring over arealbruken og gjere planprosessen for arealdelen meir føreseieleg. Det er òg viktig for å sikre eigna og tilstrekkeleg areal for til dømes næringsliv og bustadbygging.

Regjeringa meiner ein overordna arealstrategi bør vere ein del av samfunnsdelen. Ein viktig effekt av dette vil vere at samfunnsdelen blir ein meir sentral arena for avklaring av langsiktige utviklingsretningar og kva utbyggingsmønster ein ynskjer i kommunen. Dette vil kunne løfte drøftingane mellom kommunen og andre styresmakter til eit meir overordna nivå, og dermed medverke til betre samordning av ulike arealinteresser. Ein god arealstrategi vil gjere arealpolitikken til kommunen tydelegare for alle. Til dømes vil det bli meir føreseieleg for innbyggjarane kva utvikling dei kan forvente der dei bur. Samstundes gjev det grunneigarar, næringsliv og andre tydelege signal om kva innspel om endra arealbruk det er realistisk å få gjennomslag for i arealdelen. Dette vil spare tid og pengar for desse aktørane og gjere planprosessen meir effektiv for kommunen.

Arealstrategien i samfunnsdelen må vere realistisk og ha ein overordna karakter. Det inneber at han må byggje på ein arealrekneskap som viser eksisterande arealreservar og framtidig arealbehov for til dømes bustad, næring og tenesteyting, og dei økonomiske føresetnadene til kommunen. Arealstrategien må peike ut ynskte utviklingsretningar ut frå ei drøfting av ulike alternativ basert på analysane for dei einskilde sektorane. Arealstrategien må følgje opp nasjonal politikk og relevante regionale planar. Det må vere eit mål at are-

alstrategien er tilpassa behovet til kommunen og ikkje blir for omfattande.

### 7.2.4 Kommunane treng kompetanse og kapasitet til planlegging

Tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet til samfunns- og arealplanlegging er grunnleggjande for at kommunane skal kunne gjennomføre planoppgåvene effektivt og med kvalitet. Det er òg ein føresetnad for at kommunane skal kunne løyse oppdraget sitt som tenesteproducent, samfunnsutviklar og styresmakt. For å kunne få raskare og betre planprosessar for bustadbygging, samferdsel og næringsutvikling er det særleg viktig med tilstrekkeleg kapasitet innanfor arealplanlegginga. Samstundes handlar kommuneplanlegging i dag om å sikre omsyn ut over dei arealmessige oppgåvene. Omsyn til velferda til innbyggjarane, helse, livskvalitet og ikkje minst miljø og klima krev òg naudsynt kompetanse i alle ledd.

Kunnskap er eit av dei åtte satsingsområda til regjeringa. Kunnskap er avgjerande for å byggje landet for framtida og for å sikre innbyggjarane god kvalitet på tenestene. Auka omfang av planoppgåver, fleire spesialiserte oppgåver, auka krav til kvalitet og auka forventningar til kva planlegginga skal løyse, gjer at kommunane må ha sterke fagmiljø med tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse. Ekspertutvalet for kommunereforma har òg framheva dette som to sentrale kriterium for at kommunane skal kunne leggje til rette for positiv utvikling lokalt og i storsamfunnet.<sup>7</sup>

Ei undersøking gjennomført for KS viser at kommunane stort sett meiner dei har tilstrekkeleg kompetanse, samstundes som fleirtalet av kommunane peiker på at dei manglar naudsynt kapasitet til samfunns- og arealplanlegging.<sup>8</sup> Dette blir understreka av at det er mange ledige stillingar innanfor planfeltet, samstundes som nesten 90 prosent av kommunane ser behov for å rekruttere til stillingar innanfor areal- og samfunnsplanlegging dei næraste fem åra.

Ved dei åtte utdanningsinstitusjonane som tilbyr planrelatert utdanning i Noreg, blir det utdanna 100–150 kandidatar kvart år. Dette svarer til behovet i kommunesektoren aleine. Samstundes opplever kommunane ofte å tape for statlege verksemder og konsulentbransjen i konkurransen

<sup>7</sup> Ekspertutvalet for kommunereforma 2014: Kriterier for god kommunestruktur, delrapport 1.

<sup>8</sup> NIVI Analyse 2014 Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene, NIVI-rapport 2014:1, utarbeidd på oppdrag frå KS

om arbeidskrafta. Det er med andre ord eit vek-sande gap mellom forventningane og krava som blir stilte til kommunane på planområdet, og den faktiske kapasiteten og kompetansen dei sit på.

Utfordringane med mangel på kapasitet og kompetanse er størst i kommunane med lågast innbyggjartal. Mange av desse er utmarkskommunar med store areal å forvalte. Kommunereforma er difor viktig for å skape sterkare fagmiljø, mellom anna innan plan, kart og geodata, klima og miljø og lokal samfunns- og næringsutvikling. Kommunar som vel ikkje å slå seg saman, vil kunne sitje att med svekt kompetanse. Kommunesamanslåing er òg viktig for å få til meir heilskaplege løysingar i naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar.

Kommunereforma kan ikkje løyse alle utfordringane med kompetanse og kapasitet. Større kommunar vil mellom anna kunne føre til meir komplekse utfordringar. Samstundes vil det framleis vere utfordringar og oppgåver som kommunane ikkje kan løyse kvar for seg. Interkommunalt plansamarbeid kan vere eit naudsynt verktøy for å kome fram til gode løysingar på tvers av kommunegrensene og kan òg vere ein måte å samarbeide om kompetanse og kapasitet på. Det er opp til kommunane å ta moglegheita i bruk.

Ein del kommunar løyser kompetanse- og kapasitetsbehovet ved å nytte private konsulenttenester i utarbeidinga av planar. Dette kan vere ei god løysing for planar eller utgreiingar som er særleg arbeidskrevjande, eller der ein treng spesialkompetanse. Innkjøp av slike tenester krev likevel at kommunane har tilstrekkeleg bestillarkompetanse i utforme gode bestillingar og følgje opp konsulentane i prosessane. Kommunane må dessutan ha kompetanse i å handsame og tilpasse leveransane til dei systema dei har for medverknad, sakshandsaming og avgjerder.

Fylkeskommunane og fylkesmennene har viktige oppgåver med rettleiing og oppfølging av kommunane i plan- og utviklingsspørsmål. Dei regionale statsetatane har òg slike oppgåver innanfor sine sektorområde. Det er viktig å ha gode og sterke fagmiljø innan planlegging på regionalt nivå, slik at samråd og framdrift i plansakene blir best mogleg. Aktiv rettleiing overfor kommunane vil vere konfliktdempande og medverke til ein betre dialog mellom kommunar, fylkeskommune og stat. Etablering av konkrete, langsiktige kompetanseutviklingstiltak i samarbeid mellom regionalt nivå og kommunane vil òg medverke til å gjennomføre nasjonal politikk. Tiltak som etablering av interkommunale kompetansemiljø, etablering

og vidareutvikling av nettverk og ulike former for mentorordningar bør vurderast.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og KS har ein samarbeidsavtale om tilbod innan samfunnsplanlegging. Dette tilbodet blir gjeve i regi av KS' sekretariat for etter- og vidareutdanning (SEVS) og blir støtta årleg over statsbudsjettet. Utdanningstilbodet kan dokumentere gode resultat og tilbakemeldingar. Innsatsen skal vidareførast, og det er inngått ein ny avtale for perioden 2018–2021 der også Klima- og miljødepartementet er med som part.

«Helse og omsorg i plan» er eit femårig nasjonalt prosjekt for å heve kompetansen i samfunnsplanlegging innan helsesektoren. Det er finansiert av Helse- og omsorgsdepartementet i samarbeid med KS. Programmet var eitt av mange oppfølgingstiltak knytte til iverksetjing av samhandlingsreforma, og det blir avvikla frå hausten 2017. Programmet har gjeve verdifulle erfaringar med overføringsverdi til andre sektorar der naudsynt plankompetanse kan vere avgjerande for effektiv styring og demokratiske prosessar.

KS er no i gang med å prøve ut ei mentorordning for ferske planleggjarar som så langt har vore vellukka. KS utviklar òg eit nytt tilbod, som er retta mot dei folkevalde, om opplæring innan planlegging. Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjev økonomisk støtte til desse tiltaka.

Kvart år lyser Kommunal- og moderniseringsdepartementet ut eit tilskot retta mot målgrupper i privat og frivillig sektor. Tilskotsordninga har som mål å auke den lokale kompetansen innan planlegging, kart og geodata. Ordninga skal medverke til å fremje berekraftig og framtidretta samfunnsutvikling og arealbruk i lokalsamfunna. Dette skal skje ved å utvikle verktøy og døme på god praksis, både når det gjeld kvalitet og effektivitet. Regjeringa vil vidareføre denne ordninga.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har saman med Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet samarbeidd om eit pilotprosjekt for å styrkje plan-, miljø- og landbrukskompetansen i kommunane i Sør-Trøndelag. Prosjektet vil kunne gje verdifulle erfaringar frå samarbeid på tvers av kommune- og fylkesgrenser om oppgåver på desse fagområda. Prosjektet blei evaluert i 2016.

Regjeringa vil i samarbeid med KS ta initiativ til ein brei gjennomgang av dei nye regionane og kommunane sin kapasitet og kompetanse til å handtere plan- og utviklingssaker i kjølvatnet av kommune- og regionreformene. Siktet målet vil vere å få oversikt over kapasitet og kompetanse

### Boks 7.5 Interkommunalt plansamarbeid

Plan- og bygningslova legg opp til at to eller fleire kommunar bør samarbeide om planlegging når det er tenleg å samordne planlegginga over kommunegrensar. Samarbeidet kan omfatte alle plantypar. Kvart kommunestyre gjer endeleg planvedtak for sitt område.

Kystplan Troms er eit samarbeid mellom Troms fylkeskommune og kystkommunane i fylket der målet har vore å revidere arealplanane for sjøområda i heile Troms fylke. Prosjektet starta opp i 2012 med ei økonomisk ramme på 12 millionar kroner, der 2 millionar blei brukte til å utvikle ein finmaska tredimensjonal straummodell for kystområda i heile Troms. Planarbeidet blei organisert som tre interkommunale plansamarbeid: Kystplan Midt- og Sør-Troms, Kystplan Tromsø-regionen og Kystplan Nord-Troms. Gjennom prosjektet har kommunane fått tilgang på naudsynt kompetanse og kapasitet til å gjennomføre planarbeidet. Resultatet er at alle dei 23 kystkommunane i Troms vedtok nye og reviderte kystsoneplanar i 2015. Alle kystsoneplanane er digitale etter same SOSI-standard og har harmoniserte føresegnar og retningslinjer.

Kystplan Troms har medverka til eit kompetanseløft innan arealplanlegging i sjø for både

kommunar, fylkeskommunen og sektorstyresmakter. Ein har fått fram ny kunnskap om straumtilhøve og smittespreiing og om eksponering for vind og bølger i heile Troms. Det er utgangspunkt for eit utvida kunnskapsgrunnlag til bruk i planlegging av sjøområda framover. Det har òg blitt lagt til rette for enklare tilgang til digitale plandata og planar som vil gjere arbeidet med framtidige revideringar enklare. Samstundes har ein gjennom bruk av nettbaserte GIS-løysingar gjeve auka innsyn og medverknad i planprosessane gjennom digital plandialog.

Dei nye kystsoneplanane legg til rette for næringsutvikling og auka verdiskaping for kystnæringane i Troms. Havbruksnæringa har fått utvida om lag 80 eksisterande akvakulturareal, som gjev både høve til auka produksjon og ei i miljøsamanheng meir optimal tilpassing. I tillegg har kommunane lagt til rette for 40 nye areal til oppdrett av anadrome fiskeslag. Tilgangen til nye og større areal legg eit godt grunnlag for å realisere potensialet som Troms har for vidare vekst og utvikling innan oppdrett av laks og aure.



Figur 7.6 Planlegging av område for akvakultur krev ofte samarbeid på tvers av kommunegrensene.

Foto: Jan Hausken

innan planlegging, stadutvikling, næringsutvikling, kart og geodata, for å vurdere kvar og i kva omfang det er behov for tiltak.

### 7.3 Regional planlegging må gje retning til samfunnsutviklinga

Føremålet med regional planlegging er å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklinga i ein region. Regional planlegging skal mellom anna setje utfordringane knytte til omstilling, attraktivitet i byar og lokalsamfunn og effektiv arealbruk og transportinfrastruktur på dagsordenen, og medverke til samordna løysingar som kjem heile regionen til gode. Regional planlegging er såleis viktig for å kunne oppnå prioriterte samfunns mål, basert på felles regional forståing av utfordringar og moglege løysingar.

I plan- og bygningslova er det berre regional planstrategi som er obligatorisk for fylkeskommunane. Det inneber at fylkeskommunane sjølv skal vurdere kva planbehov dei har i kvar fylkestingsperiode. Dette gjev fylkeskommunane stor fleksio-

bilitet til å tilpasse planlegginga til behovet og til å ta ei aktiv samfunnsutviklarrolle.

I Meld. St. 22 (2015–2016) peikte regjeringa på at regional planlegging er eit viktig verktøy for fylkeskommunane når dei skal fylle ei slik samfunnsutviklarrolle. Regional planlegging kan brukast som sektorovergripande og samordnande verktøy for å gje ei overordna retning for samfunnsutviklinga. I meldinga blir det peikt på at prosessane rundt regional planlegging legg grunnlag for å føre dei naudsynte aktørane saman og for å synleggjere og avklare både motstridande og samanfallande mål. Det handlar både om avveging mellom ulike samfunnsinteresser og om samordning mellom kommunane, regionane og staten.

#### 7.3.1 Meir forpliktande regional planlegging

Kommunal planlegging kan gå raskare når det blir avklart korleis ulike interesser skal avvegast gjennom den regionale planlegginga. Det er då viktig at dei regionale planane blir lagde til grunn for kommunal og statleg planlegging i tillegg til anna regional planlegging, og at det ikkje blir gjeve rom for omkampar som utfordrar dei rammene ein er blitt samde om.

I Meld. St. 22 (2015–2016) blei det peikt på at det er ei utfordring at staten, kommunane og fylkeskommunane sjølve i for liten grad følgjer opp dei regionale planane. Utfordringane med manglande oppfølging av regionale planar kan mellom anna vere knytte til at kommunane ikkje alltid legg dei regionale planane til grunn for planlegginga si, og at fylkeskommunane heller ikkje ser til at dette skjer. Staten syter heller ikkje alltid for at den regionale planen blir lagd til grunn for eiga verksemd eller for eigne underliggjande etatar. Det kan gjelde både ved lokalisering av statlege verksemdar og ved tiltak eller handsaming av tiltak som krev konsesjon etter lovverk forvalta av ulike statlege sektorstyresmakter.

For å styrkje oppfølginga av regionale planar om areal kan fylkeskommunane nytte regionale planføresegner knytte til retningslinjer for arealbruk, for å sikre nasjonale eller regionale omsyn og interesser. Ei regional planføresegn inneber at føresegnene får juridisk verknad for eit tidsrom på inntil ti år.

Regjeringa legg no til grunn at det skal vere meir forpliktande samarbeid mellom staten og dei regionale styresmaktene. Det skal starte allereie når fylkeskommunane lagar dei regionale planstrategiane – dei kan då be om samtalar med relevante statlege organ og departement som er viktige for det regionale planarbeidet. Dei regio-

#### Boks 7.6 Regional plan for Gudbrandsdalslågen med sidevassdrag

Etter flaumane i Gudbrandsdalslågen i 2011 og 2013 var det behov for å setje i verk tiltak for å sikre betre mot flaum og skredskadar. Slike tiltak kan vere uttak av grus i elvane, bygging av flaumvollar, restaurering av vassdrag eller skredsikring av dalsidene. Mange av tiltaka vil samstundes også kunne ha negative effektar på natur, fiskebestand og liknande, eller føre til auka flaumfare på andre areal om dei ikkje blir gjennomførte på rett måte.

Problemstillingane og løysingane ligg ikkje til den einskilde kommune aleine, men må handsamast på tvers av kommunegrensene. Det blei difor vedteke at det skal lagast ein regional plan for Gudbrandsdalslågen med sidevassdrag. Føremålet med planen er auka tryggleik for samfunnet mot skred- og flaumskadar, samstundes som verdiane knytte til vatn, natur og friluftsliv blir sikra. Planen tek føre seg konkrete tiltak og kompetanseheving og blir venteleg send på høyring i juli 2017.

**Boks 7.7 Regionale plantema**

Regionale planar blir utarbeidde på ei rad ulike område og vedkjem arbeidsområda til dei aller fleste departementa.

Aktuelle tema i regionale planar kan vere: innovasjon og nyskaping, kompetanse, jordvern, klima og miljø, folkehelse, verdiskaping, kystsona og sjøområda, fjellområda, kultur, bibliotek

og kulturarv, samfunnstryggleik og beredskap, samferdsel og utbyggingsmønster (regionale bustad-, areal- og transportplanar). Styrken i dei regionale planane er at dei ser dei ulike temaa i samanheng på tvers av kommunale og regionale grenser.



Figur 7.7 Tal på fylkeskommunar med gjeldande plan for utvalde tema (2015).

Kjelde: SSB (KOSTRA)

nale statlege organa som deltek, må kunne forplikte seg til vidare samarbeid og oppfølging av den regionale planstrategien og seinare regionale planar. Regjeringa vil difor be underliggjande etatar om å delta aktivt og forpliktande i regionale planprosessar og når planene skal følgjast opp, også gjennom avtaler. Dei regionale statlege organa må i samråd med departementa vurdere i kvart tilfelle om dei har det handlingsrommet dei treng for å tilpasse innsatsen til lokale og regionale tilhøve og prioriteringar.

I samband med arbeidet med proposisjonen om nye folkevalde regionar som blir lagd fram våren 2017, vil regjeringa vurdere korleis ein kan gjere regional planlegging meir forpliktande for

det regionalt folkevalde nivået sjølv, for kommunane og for dei regionale statlege aktørane som deltek i prosessane.

## 7.4 Betre og raskare arealplanlegging

Effektiv og gjennomføringsretta planlegging handlar om at avgjerder blir tekne på rett plannivå, og at detaljnivået i planane er tilpassa behovet for avklaringar. Omfanget av og detaljnivået i utgreiingar må òg vere tilpassa behovet. Eit felles kunnskapsgrunnlag er viktig for å få til dette. Vidare må aktørane kunne ha tiltru til at det ikkje blir omkamp om saker som er avgjorde i ein tidle-

gare planprosess, og planen må vere realistisk å gjennomføre.

Planprosessane har i ein del tilfelle fått kritikk, særleg frå utbyggjarsida, for å ta for lang tid og vere for lite effektive. Tidkrevjande prosessar for planlegging av nye bustadområde eller ny nasjonal infrastruktur har fått rikeleg med medieopp- slag. Det har over fleire år vore arbeidd med å effektivisere planlegginga av store samferdselsprosjekt, og ei rekkje tiltak har vore vurderte.<sup>9</sup> Regjeringa tek no i større grad i bruk statleg arealplan for å få til raskare realisering av store veg- og jernbaneprojekt. Regjeringa gjennomfører òg ei rekke tiltak for å forenkle og effektivisere plan- og bygningslova. Eit særskilt satsingsområde for forenkling er auka digitalisering av plan- og byggjesaksprosessane.

<sup>9</sup> Departementa 2013: Effektivitet i planleggingen. Raskere planlegging av store samferdselsprosjekt, rapport september 2013.

#### 7.4.1 Arealplanar må tilpassast behovet

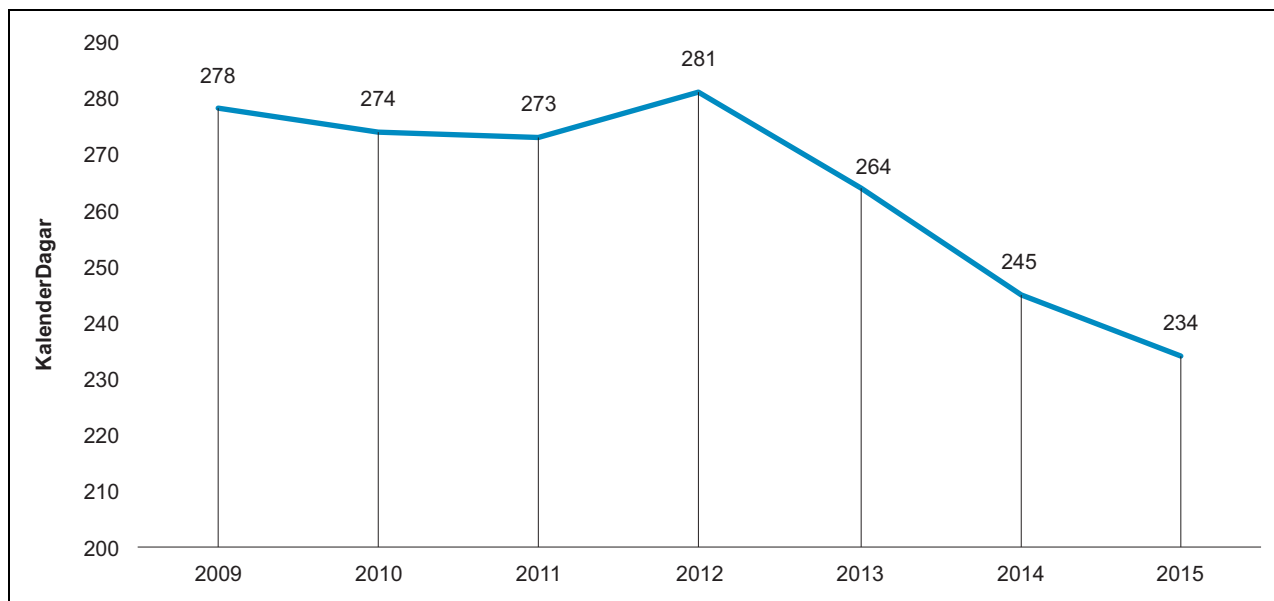
Arealdelen av kommuneplanen bør ha eit overordna preg og følgje opp mål og arealstrategien frå samfunnsdelen. Han må òg byggje på andre samfunnsmessige og økonomiske føresetnader. Det er i dag to tendensar som utfordrar dette. Den eine er at arealdelen i mange kommunar i for stor grad er innspelsbasert. Det vil seie at framtidig arealbruk i kommunen i større grad blir vurdert ut frå innspel frå private interessentar enn ut frå overordna mål og strategiar. Den andre er at det er utvikla ein praksis der arealdelen og kommunedelplanar for areal blir meir detaljerte enn naudsynt. Då tek òg planprosessane lengre tid.

Private innspel til endra arealbruk er eit viktig supplement til kommunen sine eigne forslag, og samstundes ein føresetnad for å kome fram til realistiske løysingar. Ei styrking av samfunnsdelen av kommuneplanen, med tydelegare strategiar for framtidig arealbruk, kan medverke til at innspel frå private i større grad er i samsvar med ynskt samfunnsutvikling og moglegheitene for ny teknisk og sosial infrastruktur (sjå omtalen i kapittel 7.2.3). Samfunnsdelen kan såleis, saman med



Figur 7.8 Grundige planprosessar er ein føresetnad for effektiv gjennomføring av kompliserte for- tettingsprosjekt. Sandnes.

Foto: Bjørn Casper Horgen



Figur 7.9 Gjennomsnittlig sakshandsamingstid for reguleringsplanar (private forslag).

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA), utrekningar Kommunal- og moderniseringsdepartementet

planprogrammet for arealplanprosessen, klargjere forventningane til innspel frå private og gjere prosessen meir føreseieleg. Dette kan òg medverke til å redusere talet på motsegner, som ofte kjem i område der private utbyggingsframlegg er i konflikt med andre interesser.

Plan- og bygningslova opnar for at utbygging kan skje direkte etter arealdelen av kommuneplanen. Det krev at dei naudsynte avklaringane blir gjorde i arealdelen, og kan vere eit effektivt verkemiddel i kommunar eller område med lite utbyggingspress. Dette vil vere forenklande ved at visse bygge- og anleggstiltak blir unntatte krav om reguleringsplan. Departementet utviklar no rettleiing om spreidd utbygging i område som er sette av til landbruks-, natur- og friluftsføremål og reindrift (LNFR-område) for å medverke til enklare planprosessar i område med mindre press på areala.

I område med høgt utbyggingspress kan detaljerte kommuneplanar føre til at kommunen mistar dei overordna linjene av syne, og at planprosessane blir for tunge og tek for lang tid. Dette gjer òg sitt til at rollefordelinga mellom kommune(del)plan og reguleringsplan blir mindre tydeleg, og det kan gå ut over rettstryggleiken til innbyggjarane. Det heng saman med at det berre er reguleringsplanar ein kan klage over. Regjeringa vil vurdere aktuelle tiltak for å unngå at arealdelen av kommuneplanen og kommunedelplanar for areal blir for detaljerte, mellom anna å styrkje den juridiske rettleiinga til kommunane gjennom fylkesmannen. Auka bruk av områderegule-

ring kan òg redusere behovet for detaljerte kommune(del)planar.

Reguleringsplanane er kommunens viktigaste gjennomføringsverktøy for byutvikling, bustadutvikling og næringsutbygging. Dei kan utarbeidast som områderegulering eller detaljregulering. Reguleringsplanane skal sikre kvalitet på bygg og uteområde og sørgje for heilskaplege løysingar og samanheng i tettstad- og byutviklinga. Det er likevel stor forskjell på byggjeprojekt, og det er difor viktig at detaljnivået i reguleringsplanane blir tilpassa det som faktisk er behovet. Ved bruk av områderegulering er det særleg viktig at kommunen klargjer ambisjonane med planen og i kva grad han skal følgjast opp med detaljregulering. Dette vil vere avgjerande for kor detaljert planen bør vere.

Områderegulering er ein kommunal reguleringsplan for større, områdevisse avklaringar av arealbruken. Sjølv om områderegulering er eit godt verktøy for mange kommunar, er det knytt nokre utfordringar til plantypen. Det er særleg stilt spørsmål om i kva grad private kan stå for planarbeidet og tilhøvet til kulturminneundersøkingar etter kulturminnelova. Desse spørsmåla blir følgde opp i arbeidet med forenkling av plan- og bygningslova og kan medverke til at områderegulering blir meir aktuelt som verktøy.

Fortettingsprosjekt i byområde er ofte komplekse og medfører stort behov for avklaringar mellom ulike interesser. Ein grundig planprosess vil i slike tilfelle kunne gjere at totaltida frå oppstart av regulering til ferdig utbygging blir kor-

tare enn om mange detaljar må avklarast i kvar einskild byggjesak. Avklaring i plan medverkar såleis til samordning og gjev meir effektiv byggjesakshandsaming. Problemstillingar som det er grunnlag for å løyse i planen, bør difor ikkje skuvast vidare til neste plannivå eller byggjesak.

Samstundes kan for detaljerte planar medføre at byggjesakshandsaminga blir meir komplisert enn det som er naudsynt, eller at utbygginga ikkje lèt seg gjennomføre, slik at ein blir avhengig av dispensasjonar. Planføresegner må vere tilpassa det konkrete prosjektet og vere realistiske. Dette krev god kommunikasjon mellom plan- og byggjesaksetatane i kommunane og med dei som har ansvar for utbyggingsavtalar, og god juridisk kompetanse.

#### 7.4.2 Utgreiingar må tilpassast behovet

Alle planforslag utarbeidde i medhald av plan- og bygningslova skal ved offentleg ettersyn ha ein planomtale med vurdering av verknadene planen vil få for dei partar, interesser og omsyn som planen vedkjem. Regionale planar og kommuneplanar med retningslinjer eller rammes for framtidig utbygging og reguleringsplanar som kan få store verknader for miljø og samfunn, skal ha ei utvida vurdering, ei konsekvensutgreiing, etter regelverket om konsekvensutgreiingar.

Ved utarbeiding av planar for utbygging skal det òg lagast ein risiko- og sårbarheitsanalyse for å avklare om området er eigna for utbygging, eller om ei utbygging kan skape ny eller auka risiko eller sårbarheit. Område med fare, risiko eller sårbarheit skal visast som omsynssoner i plankartet med føresegner som er naudsynte for å avverje skade og tap. Risiko- og sårbarheitsanalysen bør inngå i konsekvensutgreiinga, og arbeidet bør sjåast i samanheng.

Konsekvensutgreiing og risiko- og sårbarheitsanalyse er sentrale verktøy for å vurdere verknadene av planen for miljø og samfunn og for å kunne gjere vedtak på eit tilstrekkeleg kunnskapsgrunnlag. Dei er også eit grunnlag for medverknad i planprosessen. Samstundes må konsekvensutgreiingane og risiko- og sårbarheitsanalysane vere relevante og tilpassa plannivået og avgjerdene som skal takast. Det vil leggje til rette for ein effektiv planprosess. God innretting av planprogrammet er viktig for å sikre at utgreiingane blir tilpassa behovet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil hente inn erfaringar med bruk av planprogram med sikte på rettleiing for god og effektiv bruk.

Det er ei utfordring at konsekvensutgreiingar og særleg risiko- og sårbarheitsanalysar ofte er tekniske og kan vere vanskelege å forstå, både for politikarar og for innbyggjarar. Det blir ei demokratisk utfordring dersom dei som vedtek planen eller dei som planen vedkjem, ikkje kan vere trygge på at dei forstår verknadene av planen. Det er difor viktig at det ikkje-tekniske samandraget av konsekvensutgreiinga med omtale av risiko- og sårbarheit framstiller verknadene av planen enkelt og tydeleg. Konsekvensutgreiingar og risiko og sårbarheitsanalysar blir ofte skilde ut i egne dokument og manglar dermed ei tydeleg kopling til planomtalen, der alt som er relevant for å ta stilling til planen, skal omtalast. Konsekvensutgreiinga med omtale av risiko- og sårbarheit skal normalt inngå i planomtalen. Om konsekvensutgreiinga er omfattande, kan den utgjere eit eige dokument, med det ikkje-tekniske samandraget i planomtalen.

Konsekvensutgreiingar og risiko- og sårbarheitsanalysar blir gjennomførte for ansvarsområda til mange sektorstyresmakter, noko som medfører at ulike metodar må kunne nyttast for ulike tema. Departementa vil innafor sine ansvarsområde medverke med rettleiing for god bruk av dei ulike metodane.

Ansvar for samfunnstryggleik i planlegginga er delt mellom mange styresmakter og kviler ikkje på kommunane aleine. Fleire departement og etatar/direktorat er involverte, og dei ulike faretemaa kan ikkje handterast likt. Det kan difor vere vanskeleg for kommunane å halde oversikt, sjølv om dei får god hjelp av mange temaretteleiarar. Departementet vil oppdatere rundskriv T-5/97 om arealplanlegging og utbygging i fareområde. Rundskrivet skal fungere som eit felles utgangspunkt for dei mange temaretteleiarane og gjere greie for plan- og bygningslova som styringsverktøy for arealdisponeringa i område som er særleg utsette for skade eller ulempe. Rundskrivet skal medverke til at kommunane på eit overordna nivå kan sjå kva regelverk som er relevant for deira arealplanlegging, kva styresmakter regelverket høyrer inn under, og kvar dei kan få rettleiing om kvart einskilt tema. Dette vil medverke til at risiko- og sårbarheitsanalysar blir betre tilpassa behovet.

#### 7.4.3 Arealprofilar som felles kunnskapsgrunnlag for planlegginga

Dersom arealplanlegginga skal gje reelle interesseavklarings, avvegingar og gode avgjerdar, må ho byggje på eit oppdatert og tilstrekkeleg kunn-



skapsgrunnlag. Ein god nasjonal infrastruktur for geografisk informasjon, gode arenaer for kunnskapsdeling og tilstrekkeleg rettledning er naudsynt for at relevant kunnskap blir teken i bruk og lagd til grunn for planlegginga.

Mykje av kunnskapsgrunnlaget for arealplanlegginga er tilgjengeleg i det offentlege kartgrunnlaget. Dette er offentlege og kvalitetssikra geodata som grunnkart, matrikkeldata, kommunaltekniske data og ulike tematiske data (temakart) som er tilrettelagde for plan- og byggjesaksarbeidet i kommunane. Det er no 64 kvalitetssikra datasett i det offentlege kartgrunnlaget, og fleire er undervegs. Klima- og miljødepartementet arbeider mellom anna med å etablere eit økologisk grunnkart for Noreg som ei oppfølging av Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold*. Det økologiske grunnkartet skal vere ein dataportal med kartfesta økologisk miljøinformasjon. Regjeringa vil også føre vidare arbeidet med å etablere ein full-

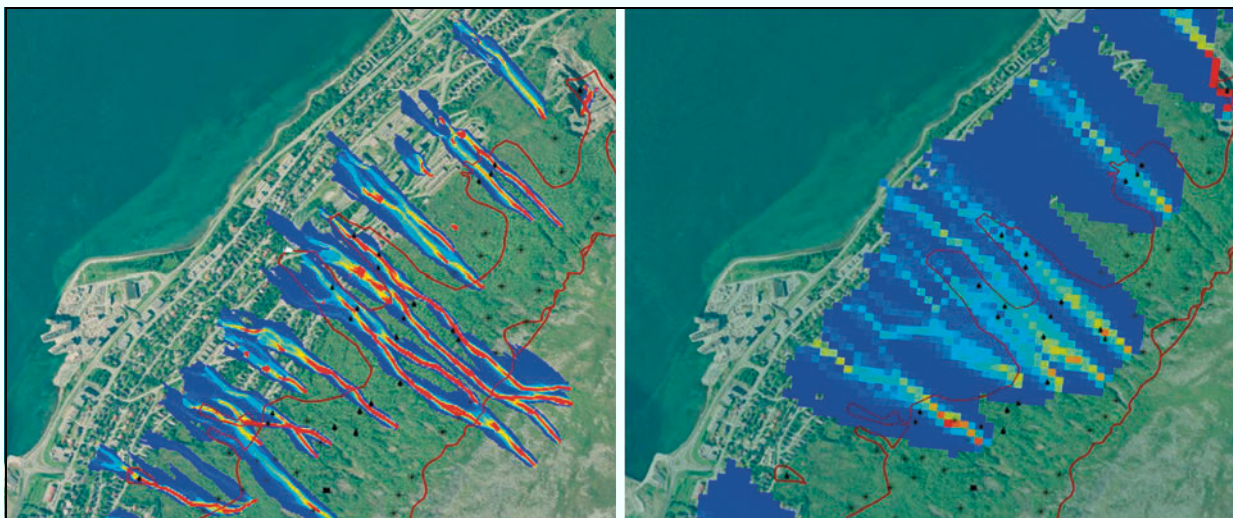
dekkjande nasjonal høgde- og terrengmodell over landet. Føremålet med det offentlege kartgrunnlaget er å sikre ei kunnskapsbasert og effektiv planlegging og sakshandsaming for oppgåver etter plan- og bygningslova. Datasett i det offentlege kartgrunnlaget er skildra og tilgjengelege i den nasjonale geoportalen, Geonorge.

Tilrettelegging av planrelevante data er eit viktig grunnlag for god planlegging. Eit døme er folkehelseprofilane frå Nasjonalt folkehelseinstitutt. Dette er data som er baserte på nasjonale register, men som kan brytast ned til kommunale data. Det er framleis eit stort potensial for å gjere meir data tilgjengelege på ein enkel og brukarvenleg måte. Samstundes er det viktig at kommunane har tilstrekkeleg kompetanse til å lage lokale analysar, basert på både nasjonal statistikk og lokalt innsamla kunnskap. God kunnskap om befolkninga, under dette sosiale forskjellar, er eit viktig grunnlag både for gode politiske diskusjonar om utfordringar i kommunesamfunnet, og for at planleg-

### Boks 7.8 Ein nasjonal høgde- og terrengmodell

Gode høgdedata er avgjerande for at detaljplanlegging av vegar, jernbane, bygg og anlegg skal gå raskare. I dag må byggjeprojekt vente fleire månader på slike data. Tilgang til meir nøyaktige høgdedata gjev betre grunnlag for risiko- og sårbarheitsanalysar, med potensial for innsparingar når det gjeld konsekvensane av flaum og ras. Dette er òg svært viktige data i samband med

klimateilpassing. Høgdemodellen sparer samfunnet for tid og kostnader og gjev betre kvalitet på tiltak som er avhengige av mykje kartlegging og undersøkingar i felt. Dette gjeld særleg skogbruksnæringa og mineralnæringa. Dei dataa som blir etablerte, skapar òg grunnlag for innovasjon i form av tenester, produkt og prosessar i privat og offentleg sektor.



Figur 7.10 Betre høgdedata – til venstre – gjev meir nøyaktige analysar av ras- og flaumutsette område. Figuren syner simulering av jord- og flaumskred i Tromsø.

Kjelde: Melchiorre, C et. al. 2009

ginga i kommunen skal fremje helse og livskvalitet for alle.

Statistikk over arealutviklinga er eit viktig verktøy i den kommunale og regionale planlegginga. God og lett tilgjengeleg statistikk gjev grunnlag for faglege vurderingar av framtidig arealutvikling, samstundes som det sikrar at kommunane, regionane, sektorstyresmakter og samfunnet elles har eit felles kunnskapsgrunnlag i planprosessane. SSB og Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) offentleggjer kvart år mykje relevant arealstatistikk, men den kan vere vanskeleg og tidkrevjande å hente ut til bruk i planlegginga. Regjeringa ynskjer å gjere denne kunnskapen meir tilgjengeleg ved å lansere «arealprofilar» som eit nytt verktøy for planlegginga.

Arealprofilane vil bli utforma etter modell av folkehelseprofilane som Folkehelseinstituttet gjev ut kvart år. Arealprofilane skal samle relevant statistikk om arealutvikling og faktorar som påverkar den. Profilane skal utarbeidast for kvart fylke og kvar kommune, slik at det blir mogleg å samanlikne kommunar eller fylke med kvarandre og med landsgjennomsnittet. Informasjonen i profilane skal formidlast på ein kort og lettfattelig måte, slik at arealprofilane blir eit lett tilgjengeleg kunnskapsgrunnlag for den einskilde kommunen og regionen.

Aktuell informasjon i arealprofilane kan til dømes vere data om arealendringar dei siste åra, faktisk arealbruk, arealbruk i tettstader, byggjeaktivitet dei siste åra, omdisponering av dyrka og dyrkbar mark, naturmangfald, kulturminne og kulturmiljø, grønstruktur, fordeling av transport og folketalsutvikling og -framskrivingar.

#### **Boks 7.9 Pilotprosjekt med kommunedelplanar for naturmangfald**

Regjeringa vil leggje til rette for at kommunane kan få auka kompetanse om naturmangfald. Som oppfølging av Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet* skal dette skje gjennom eit godt kunnskapsgrunnlag og auka rettleiing og gjennom eit pilotprosjekt om kommunedelplanar for naturmangfald. Pilotprosjektet legg vekt på dei verdiane som naturmangfaldet representerer nasjonalt, regionalt og lokalt.

#### **7.4.4 Enklare plan- og byggjesakshandsaming**

Regjeringa har gjennomført ei rekkje tiltak for å forenkle og forbetre plan- og bygningslova. Målet er rask, effektiv og føreseieleg offentleg saksandsaming med god kvalitet. Arbeidet inngår i regjeringa si målsetjing om å fornye, forenkle og forbetre offentleg sektor. Regjeringa meiner det framleis er eit stort potensial for forbetringar på plan- og byggjesaksområdet. Forenklingarbeidet skal difor vidareførast, særleg med sikte på å leggje til rette for raskare bustadbygging i pressområde. For at tiltaka knytte til effektivisering og forbetring av planprosessane skal ha full effekt, er det viktig at kommunane følgjer opp med tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet til å handtere plan-sakene.

For å møte bustadbehovet er det særleg viktig å sjå på korleis det kan leggjast til rette for raskare, billigare og enklare utbygging i kompliserte fortettings- og transformasjonsområde. I desse områda kan endring i eigedomstilhøva i dag ta svært lang tid, både fordi eigedomsstrukturane er kompliserte, og fordi mange ulike lovverk og prosessar grip inn i kvarandre. Det er difor viktig å leggje til rette for at så mange prosessar som mogleg kan gå parallelt, slik at bygginga kan starte raskt og bustadene som skal byggjast, kan seljast, pantsetjast og takast i bruk straks dei er ferdigstilte. Det er òg naudsynt å klargjere, effektivisere og forenkle samanhengen mellom planlegging, bruk av rekkjefølgjeføresegner, utbyggingsavtalar, grunneigarbidrag og fordeling av planskapte verdier.

Føreseielege planar og planprosessar er òg viktig for dei økonomiske rammene for prosjekta, og dermed for viljen til å investere. Då er god samordning i planprosessane ein viktig faktor (sjå kapittel 7.5.2). Her er særleg bruken av utbyggingsavtalar viktig. I den samanheng kan det vere ynskjeleg å sjå nærare på kva arealverkemiddel som skal til for å optimalisere etablering og utvikling av eigedoms- og næringsprosjekt.

Plan- og bygningslova gjev allereie i dag fleire moglegheiter for at kommunane kan effektivisere plan- og byggjesaksprosessane. Til dømes kan det utarbeidast reguleringsplan for eit område parallelt med at det blir avklart i kommuneplanen. Regelverket om konsekvensutgreiingar opnar for at planprogram kan nyttast til å avklare rammer for arbeidet med fleire reguleringsplanar. Planprogram kan òg nyttast til å ta stilling til kva alternative lokalitetar eit reguleringsplanarbeid skal omfatte. Samkøyring av plan- og byggjesakshandsa-

minga er eit anna verkemiddel som kan føre til raskare prosessar. Dette kan særleg vere aktuelt i byggjesaker som blir fremja ut frå ein eldre reguleringsplan som treng oppdatering. Kommunane og utbyggjarane kan i større grad ta denne moglegheita i bruk. Kommunane kan òg forenkle sine eigne retningslinjer og planføresegner innanfor rammene i lova, til dømes for å leggje til rette for auka bustadbygging.

Effektiv planlegging handlar òg om å ha oppdaterte planar som sikrar kvalitets- og miljøomsyn, og som er tufta på eit godt kunnskapsgrunnlag. Kommunane bør alltid revidere eller oppheve eldre planar etter kvart som behovet oppstår eller nye planar blir vedtekne. Det aukar både oversikta og rettstryggleiken og kan medverke til meir føreseielege prosessar for planlegging og byggjesak. I arbeidet med planstrategien og arealdelen av kommuneplanen bør kommunen difor ta stilling til behovet for revisjon eller oppheving av eldre planar. Regjeringa har i Prop. L nr. 149 (2015–2016) fremja forslag om å forenkle reglane om endring og oppheving av reguleringsplan.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ein ny reguleringsplanrettleiing under utarbeiding. Departementet vil i den samanheng arbeide for betre rettleiing om rett bruk av dei ulike plannivåa og om korleis ein kan ta i bruk moglegheitene som allereie ligg i plan- og bygningslova for å effektivisere reguleringsplanlegginga og den etterfølgjande byggjesakshandsaminga.

Eit særskilt satsingsområde for forenkling er auka digitalisering av plan- og byggjesaksprosessane. Her blir det gjort eit langsiktig arbeid saman med kommunane som staten er med på å finansiere. Arbeidet vil medverke til meir likehandsaming, forenkle samhandlinga og opne for meir analysar og gjenbruk av data.

Innføring av digitalt planregister i kommunen er eit godt grunnlag for å effektivisere plan- og byggjesakshandsaminga. Digitalt planregister er ein database med fullstendig og systematisert informasjon om endeleg vedtekne arealplanar og planforslag som er under handsaming. Eit oppdatert planregister har stor nytteverdi for samfunnet, både for forvaltninga i kommunen, for publikum og næringslivet og for kommunen som lokal-demokratisk arena. Digitalt planregister er no innført i fleirtalet av kommunane.

Utvikling av romleg arealplan (3D) er ein del av prosjektet for forenkling av planprosessar. Dette vil på sikt gjere planlegginga enklare i byar med mykje infrastruktur både over og under bak-

ken. Det blir òg sett på om det er mogleg å digitalisere planføresegner, noko som er svært viktig for å få til meir effektiv elektronisk byggjesakshandsaming. Endringar i plan- og bygningslova som opnar for at ein kan byggje utan å søkje, er òg avhengig av at utsjekk av planføresegner kan gjerast raskare og eventuelt automatisk.

Saman med fleire kommunar har Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) og KS gjennomført prosjektet eByggeSak, der det er utvikla ein standardisert kravspesifikasjon til støtteverktøy for digital byggjesakshandsaming som kommunane kan tilpasse og utnytte i lokale anskaffingsprosessar. Med eByggeSak skal byggjesakshandsaminga bli enklare.

Regjeringa vil vidareføre arbeidet med å digitalisere og forenkle plan- og byggjesaksprosessane som eit særskilt satsingsområde. Dette gjeld òg regelverket om konsekvensutgreiingar, der Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet mellom anna legg opp til å slå saman dei to gjeldande forskriftene til éi forskrift.

### **Boks 7.10 Forenklingar i plandelen av plan- og bygningslova**

Allereie iverksette tiltak (i kraft frå 1. januar 2015):

- Nye tidsfristar for handsaming av motsegn-saker
- Oppheva femårsregelen for detaljregulerin-gar fremja av private
- Forenklingar i reglane om konsekvensut-greiingar

Føreslåtte tiltak (fremja for Stortinget i juni 2016):

- Kommunen skal kunne stoppe urealistiske planinitiativ frå private forslagsstillarar tid-leg i oppstartsfasen
- Når planarbeidet først er sett i gang, skal ut-byggjaren som hovudregel alltid få forslaget sitt sendt på høyring og offentleg etter-syn
- Enklare å justere eksisterande regulerings-planar i takt med behovet
- Kommunen skal kunne oppheve utdaterte planar utan full planhandsaming
- Enklare dispensasjonsføresegner

#### 7.4.5 Betre samordning mellom plan- og bygningslova og tilgrensande sektorlover

Manglande eller utilstrekkeleg samordning mellom plan- og bygningslova og tilgrensande sektorlover kan gjere at planlegginga ikkje blir tilstrekkeleg heilskapleg og effektiv. Staten må difor sørge for at det er eit mest mogleg avklart tilhøve mellom plan- og bygningslova og tilgrensande lover som er viktige for planlegginga i kommunane og fylkeskommunane.

Utfordringar knytte til lovsamordning i planlegging og ressursutnytting er ikkje eit nytt tema, og behov for betre koordinering av lovføresegner blei påpeikt mellom anna i St.meld. nr. 27 (1971–72) og av Ressursutvalet i NOU 1972: 1.<sup>10</sup> Utfordringane med lovsamordning blei tekne tak i, og etter NOU 1987: 21 om samordning av lover om arealdisponering, tok planlegging til å bli etablert som eit grunnlag for all sektorverksemd. Mellom anna blei veg- og jernbanesektoren integrert i plansystemet etter plan- og bygningslova, medan ein på andre område enda med ulike koplingsmodellar mellom plan- og bygningslova og sektorlovene.

Ved revisjon av plan- og bygningslova i 2007–2008 var målsetjinga å samle vesentlege element og omsyn frå sektorlovgjevinga, element som var viktige for planlegginga i kommunane, inn under den nye plandelen.<sup>11</sup> Ein lukkast langt på veg med dette, sjølv om ein del oppgåver som er sentrale for arealforvaltninga, framleis blei regulerte i sektorlover. Også i ettertid er det arbeid med betre lov- og verkemiddelsamordning mellom plan- og bygningslova og tilgrensande lover.

Sjølv om det er teke mange og lange steg i riktig retning, er ein framleis ikkje komen dit at alle viktige grenseflater mellom plan- og bygningslova og aktuelle sektorlover er avklara. Eit døme på dette er forvaltning av sjøområda, der det er behov for å klargjere arbeidsdelinga mellom plan- og bygningslova og sektorlovene når det gjeld vilkår for planlagd arealbruk i sjø. Tilsvarande utfordringar kan identifiserast på andre område.

Spørsmålet om kva tilhøve ei sektorlov skal ha til plan- og bygningslova, heng nøye saman med

kva omsyn ein vil leggje vekt på. Dersom ein til dømes flyttar heimelen til å gje løyve frå ei sektorlov til plan- og bygningslova, kan det styrkje lokaldemokratiet og gje raskare sakshandsaming. Samstundes er det ikkje sikkert det er ynskjeleg å gje kommunen denne makta, eller fornuftig å bygge opp kompetanse på det aktuelle området i kvar einskild kommune. Det er med andre ord ikkje alle typar tiltak eller avgjerder som kan eller bør leggjast inn under plan- og bygningslova.

Der konsesjonslovgjeving og einskilde sektorlover inneheld vilkår for tiltaket som det ikkje er naturleg å ta stilling til i eit planvedtak, og der det er eit eige system for overvaking og kontroll, vil det truleg vere mest effektiv framleis å ha føresegnene i ulike lover. Dette kan til dømes gjelde utseppsløyve knytte til akvakultur eller industri. Det må likevel vere eit mål å få eit mest mogleg avklart tilhøve mellom lovene. Ein kan då vurdere å gje føresegn om samordning som kan føre til meir parallell og samtidig handsaming av sakene. Dette inneber ei samordning av sakshandsaminga som kan medverke til raskare, enklare og betre avklaring, medan avgjerdene framleis skjer etter dei einskilde lovverka.

Planlegging inneber at mange spørsmål som elles måtte avklarast kvar for seg, blir avklarte samla. Regjeringa vil arbeide for ytterlegare harmonisering og samordning av plan- og bygningslova og sektorlover som handlar om bruk og vern av areal. Betre lovsamordning skal gjere det enklare for innbyggjarar og næringsliv å søkje om løyve, fordi systemet blir meir oversiktleg, fordi prosessane blir meir føreseielege, og fordi det gjennom kommunen er «ei dør inn». For forvaltninga vil betre lovsamordning gje enklare og meir effektiv sakshandsaming. Betre lovsamordning kan òg medverke til at kommunane får eit meir heilskapleg grep om samfunns- og arealplanlegginga, og dermed vere med på å styrkje lokaldemokratiet.

Regjeringa meiner ein bør sjå på harmonisering som medverkar til enklare forvaltning av sjøområda og utmarka, og harmonisering som medverkar til enklare prosessar i samband med fortetting og transformasjon i tettbygde område. Også når det gjeld eigedomsdanning, som er ei samle nemning for mange tema knytte til mellom anna endring i eigedomsgrenser og seksjonering, er det mogleg å få til betre samordning mot prosessane etter plan- og bygningslova.

Regjeringa har allereie sett i gang eit arbeid med regelendringar på fjernvarmeområdet. Etter dagens regelverk handsamar Noregs vassdrags- og energidirektorat (NVE) konsesjonar for fjern-

<sup>10</sup> St.meld. nr. 27 (1971–72) Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen. Kommunal- og arbeidsdepartementet; NOU 1972: 1 Bruken av Norges naturressurser – prinsipper, krefter, problemer, retningslinjer, Norge gjennom 10 000 år: utredning nr. 3.

<sup>11</sup> Sjø Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

varmeanlegg etter energilova. Kommunane har etter plan- og bygningslova ansvaret for vedtak om eventuell tilknytingsplikt til fjernvarmeanlegg. Dei komande regelendringane vil klargjere rolla til kommunen i utviklinga av fjernvarme. Regjeringa legg vekt på at det er kommunane som har innsikt i tilgangen på lokale energiresursar, samstundes som utbygging av fjernvarme er tett knytte til arealutnytting og by- og tettstadutvikling. Regjeringa legg opp til å fjerne konsesjonsordninga for fjernvarme etter energilova. Energifaglege reguleringsbehov knytt til fjernvarmeanlegg skal sikrast gjennom generelle reglar etter energilova. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderer kva endringar som må gjerast i plan- og bygningslova, under dette endringar i tilknytingsplikta for fjernvarme.

Betre samordning mellom plan- og bygningslova og tilgrensande sektorlover vil inngå i det framtidige arbeidet med å forenkle plan- og bygningslova. Regjeringa vil sjå på om det er mogleg å få til betre samordning på kort, lengre og lang sikt. På kort sikt vil det vere snakk om å gå opp grensene mellom plan- og bygningslova og tilgrensande lover, men utan vesentlege endringar i rolledelinga mellom lovene. Dette arbeidet må gjerast i nært samarbeid med aktuelle departement.

#### 7.4.6 Meir bruk av statleg arealplan

Ansvaret for å utarbeide arealdelen av kommuneplanen og reguleringsplanen, også for å kunne gjennomføre viktige statlege tiltak, ligg hjå kommunane. Det skal framleis vere hovudregelen. Samstundes opnar plan- og bygningslova for at departementet sjølv kan utarbeide og vedta slike planar som ein statleg arealplan. Føresetnaden er at det er naudsynt for å sikre gjennomføring av viktige statlege eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak, eller at andre samfunnsomsyn tilseier det. I regjeringsplattforma er det slått fast at regjeringa vil «[ø]ke bruken av statlig regulering for prosjekter av nasjonal betydning».<sup>12</sup> Regjeringa har òg sett seg som mål å halvere planleggingstida for veg og jernbane.

Overordna infrastruktur skal sikre nasjonale interesser og kan ofte kome på tvers av interessene til det lokalsamfunnet vegen eller jernbana skal gå gjennom. Prosjekta kan òg kome i konflikt med andre nasjonale interesser, som jordvern og

#### Boks 7.11 Kriterium for bruk av statleg arealplan

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i samarbeid med Samferdselsdepartementet utarbeidd desse kriteria for å identifisere prosjekt som kan vere aktuelle for bruk av statleg arealplan:

- Det er viktig med rask gjennomføring av planprosessen.
- Det er større prosjekt som gjeld to eller fleire kommunar, og det er stor usemje mellom kommunane om val av løysing.
- Det er store konflikhtar mellom lokale, regionale og nasjonale interesser.
- Det er ynske frå lokale styresmakter om at planen blir handsama som statleg plan.
- Det er store konflikhtar mellom statlege styresmakter.

naturmangfald. Det er peikt på at samordningsansvaret til kommunane kan bli «fiktivt» i saker med mange kryssande statlege interesser, slik at den reelle samordninga må skje mellom ulike statlege aktørar.<sup>13</sup> Regjeringa meiner statleg arealplan kan vere meir effektivt i slike saker.

Auka bruk av statleg arealplan opnar òg for at ein kan spare tid ved i større grad å gå rett på reguleringsplanen, i staden for først å avklare veg eller jernbanetrasé gjennom ein kommunedelplan. Etter regjeringsskiftet i 2013 er det sett i gang fleire statlege arealplanar. Dei fleste er statlege infrastrukturprosjekt knytte til veg og jernbane som kryssar kommune- og fylkesgrenser. I slike saker har mange kommunar sjølv vore positive til bruk av statleg arealplan. Andre saker som blir utarbeidd som statleg arealplan, er nytt regjeringskvartal og beredskapssenter for politiet.

Statleg planprogram er eit mindre inngripande verkemiddel enn statleg arealplan og kan brukast for å sikre naudsynt statleg styring med planlegging av store samferdselsprosjekt. I slike tilfelle kan departementet avgjere at ei anna styresmakt enn kommunen skal fastsetje planprogrammet. Det vil framleis vere kommunen som vedtek den endelege planen. Statleg planprogram blei mellom anna brukt ved planlegginga av Follobana.

<sup>12</sup> Regjeringa 2013: Sundvolden-plattformen. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet, Sundvolden 7. oktober 2013.

<sup>13</sup> Asplan Viak 2016: Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.



Figur 7.11 Overordna infrastruktur skal sikre nasjonale interesser og kan ofte kome på tvers av interessene til det lokalsamfunnet vegen eller jernbana skal gå gjennom.

Foto: Jan Hausken

### Boks 7.12 Dagens statlege arealplanar

Per januar 2017 er det under arbeid eller avgjort at det skal setjast i gang arbeid med statleg arealplan for desse samferdselsprosjekta:

- Reguleringsplan for E10 Hålogalandsveien
- Reguleringsplan for Ringeriksbanen og E16 Høgstet–Hønefoss
- Kommunedelplan for E39 Stord–Os
- Kommunedelplan for E39 Lyngdal Vest–Sandnes
- Reguleringsplan for E16 og Vossebanen Arna–Stanghelle

I tillegg blir det utarbeidd statlege reguleringsplanar for nytt regjeringskvartal og for politiets nasjonale beredskapssenter.

## 7.5 Gode og effektive planprosessar

Gode planprosessar er ein viktig føresetnad for at vedtekne planar skal gje dei naudsynte avklaringsane og vere eit godt grunnlag for gjennomføring. Dette gjeld anten det er snakk om samfunnsdelen eller arealdelen av kommuneplanen, ein reguleringsplan eller ein tematisk kommunedelplan. Plan- og bygningslova gjev klare rammer for gjennomføringa av planprosessane, som er relativt like uavhengig av plantype.

Utgangspunktet for all planlegging er at ein ynskjer å gjennomføre noko, anten det er ein kommune som vil sikre viktig grønstruktur, staten som skal byggje eit sjukehus, eller ein privat utbyggjar som vil realisere eit bustadprosjekt. Samstundes som planstyresmakta legg til rette for at desse interessene kan realiserast, må dei vurderast opp mot andre relevante samfunnsomsyn som gjer seg gjeldande i det aktuelle området. Gode planprosessar handlar difor i stor grad om å få fram relevant kunnskap for det geografiske eller tematiske området som skal planleggjast, involvere dei rette aktørane og sjå aktuelle interesser, omsyn og oppgåver i samanheng.

Gode planprosessar er avhengige av samarbeid og samordning mellom statlege, regionale og kommunale organ, private organisasjonar og institusjonar og allmenta. Samordning i den einskilde planprosessen handlar i stor grad om å sjå dei ulike interessene og aktørane i eit område i samanheng og kome fram til heilskaplege og felles løysingar. Dette krev ei avveging mellom dei ulike interessene for å kome fram til dei løysingane som har størst samfunnsnytte totalt sett. Det er planstyresmakta, som oftast kommunen, som har ansvaret for denne samordninga og avveginga, men statlege sektorstyresmakter og fylkeskommunen er pliktige til å medverke i prosessen når saka vedkjem deira saksområde.

Gode arenaer for kunnskapsdeling kan medverke til større semje om utfordringane og vere eit godt utgangspunkt for å utarbeide felles mål for utviklinga. Det krev at styresmaktene aktivt deltek med den kunnskapen dei sjølv sit på. Fagnettverk, nettverkssamlingar og konferansar i regi av fylkeskommunane og fylkesmennene, der kommunane og aktuelle styresmakter møter kvarandre, er eit viktig grunnlag for god samordning i konkrete planprosessar.<sup>14</sup> Når aktørane møtest regelmessig, kan dei ha ei felles forståing av utfordringar og moglege løysingar allereie før planprosessen tek til, og dermed spare tid seinare.

<sup>14</sup> *ibid.*

Sjølv om alle relevante interesser er komme fram gjennom planprosessen, treng ikkje det innberere at aktørane blir samde om avveginga mellom dei. Når planstyresmakta tek stilling til eit planforslag, må ho difor også ta stilling til kva interesser som skal vinne fram. Det er slike interesse motsetnader som er kjelda til dei fleste konflikter i plan-saker. Gode planprosessar handlar difor i tillegg om korleis ein handterer og løyser konflikter. Det er likevel ikkje alle konflikter som lèt seg løyse, og ein må også ha eit system for å avgjere desse.

### 7.5.1 Betre medverknad og deltaking

Plan- og bygningslova har krav om at det i planprosessane blir lagt til rette for medverknad frå allmenta og personar, verksemdar, organisasjonar og styresmakter som planen vedkjem. Gode medverknadsprosessar er viktig for å få fram relevant kunnskap og aktuelle interesser, og for at dei som planen vedkjem, skal få høve til å seie kva dei meiner. Diskusjon om utviklinga av bygda eller byen vekker stor interesse, og slik sett er medverknad i planprosessane ein viktig arena for lokaldemokratiet. Gode medverknadsprosessar er avhengige av at kommunen og andre som utarbeider planar, legg til rette for medverknad der folk er. Det krev at dei har kompetanse til å leggje til rette for medverknad og til å ta i bruk relevante verk-tøy.

Det er eit viktig demokratisk prinsipp at eit breitt spekter av synspunkt og perspektiv kjem

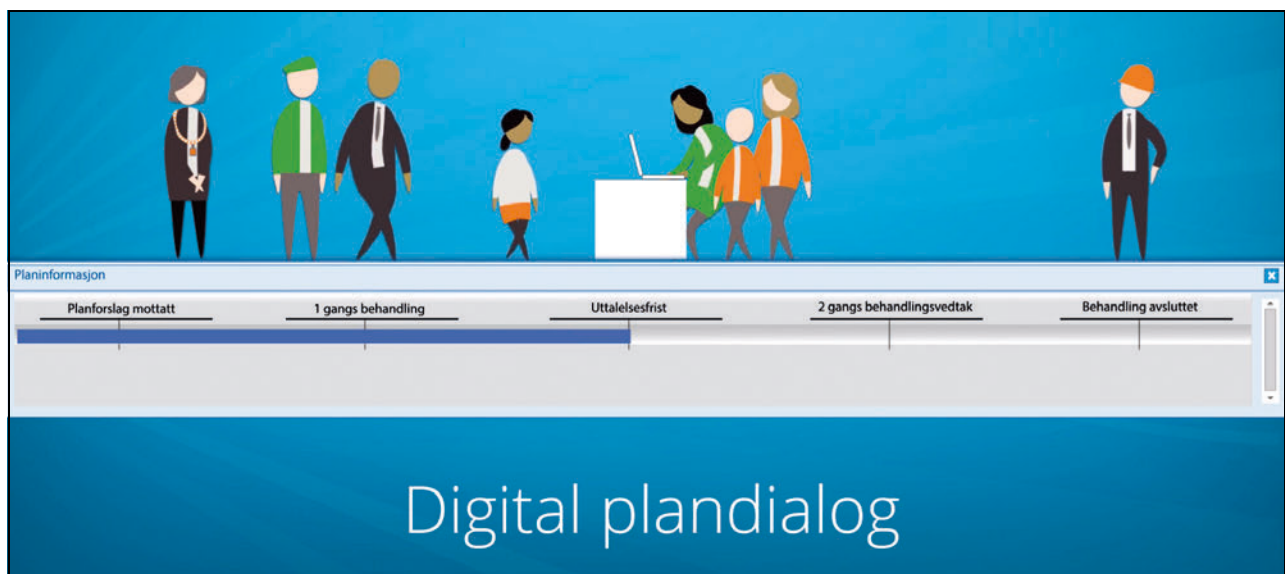
fram i planprosessane, og at eit godt lokalsamfunn og gode omgjevnader skaper gode tilhøve og livskvalitet for alle uavhengig av alder, kjønn, funksjonsevne, etnisitet og så bortetter. På nokre område er dette formalisert. Til dømes skal kommunen ha eit eldreråd, eit råd for menneske med nedsett funksjonsevne og ei ordning som sikrar interessene til barn og unge. Rettane til medverknad frå innbyggjarane i saker som gjeld dei, er forankra i fleire internasjonale konvensjonar som Noreg har ratifisert. Dette gjeld mellom anna rettane til urfolk og barn.<sup>15</sup> Den europeiske landskapskonvensjonen legg òg vekt på medverknad.<sup>16</sup> Europarådets rammekonvensjon om verdien av kulturarven for samfunnet (FARO-konvensjonen) slår fast at alle har både rett til å ta del i og ansvar for kulturarven.<sup>17</sup>

Planstyresmakta har hovudansvaret for å leggje til rette for medverknad, men andre aktørar, som private forslagsstillarar, har òg plikt til aktivt å leggje til rette for medverknad når dei utarbeider planar. Kommunen har elles eit særskilt ansvar for å sikre aktiv medverknad frå grupper som krev spesiell tilrettelegging, under dette barn og

<sup>15</sup> ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar, ratifisert av Noreg den 20. juni 1990. FN's konvensjon om barnets rettar (barnekonvensjonen), ratifisert av Noreg den 8. januar 1991.

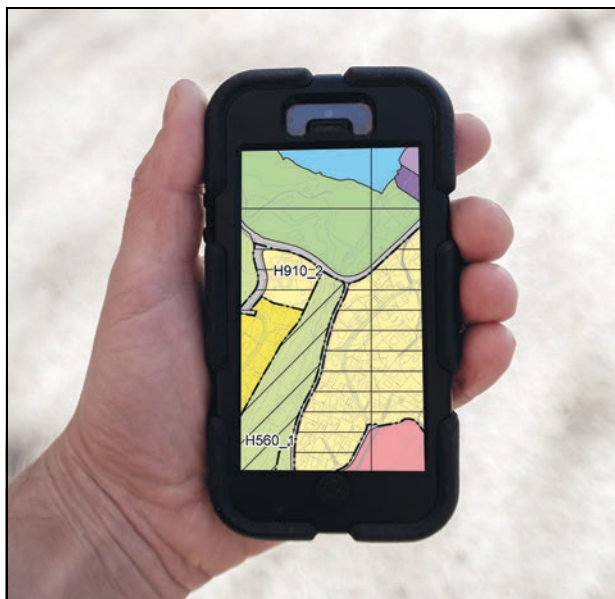
<sup>16</sup> Den europeiske landskapskonvensjonen. CETS No. 176, ratifisert av Noreg den 23. oktober 2001.

<sup>17</sup> Europarådets rammekonvensjon om verdien av kulturarven for samfunnet (FARO-konvensjonen), ratifisert av Noreg den 27. oktober 2008.



Figur 7.12 Digital plandialog er eit verktøy som gjer det enklare for innbyggjarane å følgje med på planprosessen, til å kome med innspel til planen og til å lese andre sine innspel. Mange kommunar har allereie teke verktøyet i bruk.

Kjelde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 7.13 Plan på mobil gjer plandata lett tilgjengeleg overalt og senker terskelen for å følgje med i planprosessar.

Foto: Jan Hausken

unge. Forsking viser at føresegnene om medverknad er ulikt praktiserte.<sup>18</sup> Nokre kommunar og private er flinkare til å drive inkluderande medverknadsprosessar enn andre. Suksessfaktorane er mellom anna ein brei meny av tiltak for medverknad, betre oversikt og formidling til innbyggjarane, betre organisering og endra haldning til medverknad. Her er det potensial for kompetanseutveksling kommunane og private imellom som kan vere med på å fremje medverknad i planprosessane.

Sjølv om medverknad kan ta tid i ein planprosess, er det eit viktig grunnlag for å forankre planen hjå dei han gjeld, skape eigarskap og finne løysingar som fungerer godt i den aktuelle plansituasjonen. Manglande eller utilstrekkeleg medverknad kan føre til at plangrunnlaget blir svakt, ved at viktige interesse motsetnader og avklarings ikkje blir gjorde, og at planen ikkje får tilstrekkeleg legitimitet.

Digitale verktøy har ei viktig rolle i å sikre openheit, medverknad og effektive prosessar. Gjennom digital plandialog kan ein følgje proses-

sen frå A til Å og følgje med på handsaminga av eigne innspel. Meir bruk av IKT i planlegginga kan gjere det enklare både for kommunen å leggje til rette for medverknad og for innbyggjarane å kome med innspel. Mange kommunar har teke i bruk verktøy som digital plandialog. Regjeringa meiner det er viktig at også fylkeskommunen og statlege sektorstyresmakter enkelt kan gje innspel digitalt, på lik linje med det som er mogleg i dei nye verktøya for digital plandialog. Regjeringa vil sjå på moglegheiter for å utvikle digital plandialog på regionalt nivå, slik at prosessane blir enklare for kommunen og partane elles.

Teknologisk utvikling gjev kommunane nye moglegheiter til ein meir kontinuerleg dialog med innbyggjarane og styrkjer evna til å involvere dei i utviklings- og planleggingsprosessar.

### 7.5.2 Styrkt samordning i planprosessane

Det er lagt ned mykje arbeid dei seinare åra for å styrkje samordninga i planprosessane. Det gjeld samordninga både mellom statlege, regionale og lokale styresmakter og mellom dei ulike statlege sektorstyresmaktene. Det er likevel potensial for å styrkje samordninga i planprosessane endå meir, slik ei undersøking utført av Asplan Viak på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser.<sup>19</sup> I undersøkinga blir det peikt på at større reell samordning i dei einskilte planprosessane kan medverke til at ein unngår for omfattande bruk av planlegging på fleire nivå. Regjeringa meiner det er viktig at dette potensialet blir teke ut for å få ei effektiv og gjennomføringsretta planlegging. Dette kan òg medverke til å få ned konfliktnivået i planlegginga og gje eit betre grunnlag for avveging mellom ulike interesser.

Tidleg involvering av dei relevante aktørane legg grunnlag for eit godt samarbeid og er ein nøkkel for å styrkje samordninga. Regjeringa ynskjer at det skal vere tidleg dialog mellom sektorstyresmakter og planstyresmakt, slik at viktige interesser blir sikra i planane. Det blei mellom anna understreka i brev av 18. februar 2014 frå kommunal- og moderniseringsministeren til departementa, fylkesmennene, fylkeskommunane og kommunane.<sup>20</sup> Målet er at flest mogleg saker blir

<sup>18</sup> Falleth, E.I. og Hanssen, G.S. 2011: «Participation in planning; a study of urban development in Norway», Refereed article i European Journal of Spatial Development No. 42, August 2011; Hanssen, G.S. 2013: Negotiating urban space. Challenges of legitimacy in market-oriented urban planning, PhD-avhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

<sup>19</sup> Asplan Viak 2016: Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<sup>20</sup> Brev frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet 18.2.2014: Rundskriv H-2/14 - Supplering av rundskriv T-2/13 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Referanse: 14/1359.



### Boks 7.13 Ulike former for samordning i planprosessar

Det er vanleg å skilje mellom samordning vertikalt mellom dei ulike nivåa stat, fylkeskommune og kommune og horisontalt mellom sektorar på same nivå. I ein planprosess vil dei ulike formene for samordning ofte gå over i kvarandre. Til dømes kan samordning av interesser mellom dei ulike statlege sektorstyresmaktene, mellom sektorstyresmaktene og kommunen og mellom kommunen og fylkeskommunen skje parallelt. Nabokommunane er òg ein viktig samarbeidspart. Den formelle samordninga i planprosessane dreg dessutan vekslar på den uformelle samordninga som skjer på andre område, som internt i den ein-skilde etaten eller gjennom ulike arenaer for kunnskapsutveksling.

løyste så tidleg som mogleg i planprosessane og på lokalt nivå.

Planstyresmakta har eit viktig ansvar for å leggje til rette for tidleg samordning i planprosessane, men er òg avhengig av at andre offentlege styresmakter er villige til å medverke på ein forpliktande måte. Då er det viktig at alle parter kan ha tillit til at løysingar det er semje om, blir følgde opp. Sektorstyresmaktene må i større grad enn i dag kunne slutte seg til førebelse planløysingar, men med atterhald for seinare endringar i planen. Regjeringa meiner at tiltak som kan styrkje tilliten og den tidlege samordninga, må bli til i tett samarbeid med aktørane det gjeld. Samstundes må ikkje dette medføre at planprosessane blir meir lukka. Opne og transparente prosessar er avgjerande både for den lokaldemokratiske deltakinga i planlegginga og for at samfunnet skal ha tiltru til at prosessane går rett føre seg.

Regjeringa vil føre vidare innsatsen for styrkt samordning i planprosessane med tiltak som skal medverke til tidleg dialog, betre samordning av ulike interesser og betre handtering av konflikter i planprosessane. Målet er meir føreseielege og effektive planprosessar. Regjeringa meiner at innsatsen må fanne breitt og stimulere til samarbeid i alle ledd i forvaltninga. Ein auka ressursinnsats i



Figur 7.14 Støysoner projisert på ein bymodell av Trondheim. Tredimensjonale modellar gjer det enkelt å visualisere kommuneplanen og andre aktuelle tema for innbyggjarane.

Foto: Bjørn Casper Horgen

planprosessane vil gjere gjennomføringa av bygge- og utviklingstiltak enklare og dermed mindre ressurskrevjande.

### 7.5.3 Regionalt planforum skal gjerast obligatorisk

Fylkeskommunane har ei viktig samordnande rolle i planlegginga etter plan- og bygningslova ved at dei har ansvar for regionalt planforum. Det er ein arena for klarlegging og samordning av statlege, regionale og kommunale interesser knytte til kommunale, regionale og statlege planar. Statlege og regionale organ og kommunar som den aktuelle saka vedkjem, pliktar å delta.

På oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet har NIVI Analyse AS gjennomført ei evaluering av regionalt planforum.<sup>21</sup> Kartlegginga viser at alle fylkeskommunane har regionalt planforum, og at dette er ein nyttig arena for dialog og konfliktavklaring i kommunale arealplanprosessar. Det blir peikt på at forumet har god og veksande oppslutning frå kommunane og er eit viktig bidrag for å effektivisere kommunale planprosessar og redusere omfanget av motsegner.

Regionalt planforum er forankra i plan- og bygningslova, men er ei frivillig ordning. For å styrkje regionalt planforum som samordningsarena, har regjeringa foreslått for Stortinget å gjere regionalt planforum obligatorisk ved ei endring i plan- og bygningslova § 5-3. Regjeringa vil òg styrkje rettleiinga om praktiseringa av regionalt planforum og arbeide for at statlege og regionale planar blir drøfta i dei regionale planforuma.

### 7.5.4 Betre grunngevevne motsegner

God samordning i planprosessane vil ofte gjere at ein kjem fram til løysingar som balanserer lokale, regionale og nasjonale omsyn på ein måte som partane kan akseptere. Gjennom prosessen vil ein kunne finne fram til nye og betre løysingar. I dei fleste tilfelle vil samordninga innebere at kommunane må velje kva interesser som skal prioriterast, og kva interesser som skal veljast bort. Regjeringa legg større vekt på omsynet til lokaldemokratiet i arealplanlegginga. Terskelen for motsegner er heva, og kommunane har fått auka handlingsrom. Meir makt til lokaldemokratiet stiller større krav til planlegginga i kommunane. Dette inneber at

dei også må ta ansvaret for å sikre nasjonale og regionale interesser i planlegginga alvorleg.

Kommunane kan av ulike grunnar velje å fremje arealplanar i strid med nasjonale eller vesentlege regionale interesser. I slike tilfelle kan andre offentlege styresmakter kome med motsegn til planen, dersom det får følgjer for interesser dei skal sikre.

Regjeringa er oppteken av at motsegner berre skal fremjast når det er naudsynt for å sikre nasjonale eller viktige regionale interesser, og at dei skal vere grunngevevne. Interesser som kan gje grunnlag for motsegn, skal kome fram tidleg i planprosessen. Målet er at flest mogleg saker blir løyste så tidleg som råd og på lokalt nivå. Plansa-

#### Boks 7.14 Motsegningsordninga

Aktuelle statlege organ, fylkeskommunen, Sametinget og nabokommunar kan fremje motsegn til arealdelen av kommuneplanen og til reguleringsplanen i spørsmål som er vesentlege for interesser dei skal sikre. Motsegn inneber at kommunen ikkje kan vedta planen med rettsverknad. Motsegningsordninga er eit naudsynt vilkår for at kommunane skal kunne vedta rettsleg bindande arealplanar som grip inn i ansvarsområdet til andre styresmakter. Per i dag har 18 ulike statlege sektorstyresmakter under 12 departement motsegnskompetanse, i tillegg til fylkeskommunane, Sametinget og nabokommunar. Denne kompetansen er forankra i ulike lovverk som blir samordna gjennom planprosessane.

Styresmaktene med motsegnskompetanse har rett og plikt til å delta i ein planprosess når prosessen kan få følgjer for interesser dei skal sikre. Dersom dei ikkje oppfyller denne plikta, kan dei miste retten til motsegn i den aktuelle saka. Når ei motsegn ikkje lét seg løyse gjennom planprosessen, skal fylkesmannen mekle mellom partane. Dersom dei framleis ikkje kan bli samde, er det Kommunal- og moderniseringsdepartementet som avgjer saka.

Det er ei folkerettsleg plikt å konsultere urfolk i arealsaker som kan gjelde dei. I Noreg er konsultasjonsplikta i hovudsak konkretisert gjennom «Prosedyrer for konsultasjonar mellom statlege myndigheter og Sametinget». Motsegnskompetansen til Sametinget og retten til å medverke i plansaker som vedkjem dei, er òg med på å oppfylle konsultasjonsplikta.

<sup>21</sup> NIVI Analyse 2015 Evaluering av regionalt planforum, NIVI-rapport 2015:2, utarbeidd på oppdrag frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

kene må handsamast raskt og effektivt, slik at viktige tiltak som bustadbygging og næringsutvikling ikkje blir forseinka utan grunn.

Gjennom motsegnprosjektet som blei starta i 2013, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeidd for å forbetre praktiseringa av motsegnsinstituttet. Prosjektet har ført til at fleire sektorstyresmakter har konkretisert kva som er nasjonale og viktige regionale interesser innanfor deira ansvarsområde. Dette er viktig for at kommunane skal kunne sikre nasjonale og viktige regionale omsyn i sine planar. Departementet har òg etablert ei interdepartemental plangruppe som skal styrkje kunnskapen om plansystemet og medverke til betre samordning av nasjonale interesser i planlegginga.

Regjeringa meiner arbeidet med å forbetre praktiseringa av motsegnsinstituttet så langt har medverka til å redusere talet på motsegner som ikkje er naudsynte, og at motsegner no jamt over er betre grunngevrne. Regjeringa meiner difor det er viktig at dette arbeidet held fram.

### 7.5.5 Samordning av statlege motsegner

Av dei statlege etatane har fylkesmennene ei særleg sentral rolle i planprosessane. Fylkesmannen er statens representant i fylket, har motsegnskompetanse på ei rekkje fagfelt og har rolla som meklar i plansaker. I perioden 2013–2016 har fleire fylkesmenn delteke i eit forsøk med samordning av statlege motsegner til kommunale planar.

Forsøket inneber at fylkesmannen skal vurdere og samordne motsegner frå andre statlege styresmakter. Fylkesmannen kan òg avskjere motsegner frå statlege styresmakter. Sametinget, nabokommunar og fylkeskommunen er dermed ikkje omfatta av forsøket. Føremålet med forsøket har vore å få til ei meir effektiv og målretta hand-saming av plansaker og eit betre samarbeid mellom kommunane og statlege styresmakter. Det

har òg vore eit mål å styrkje kvaliteten på kommunale arealplanar og gjere dei meir gjennomførbare. Samordningsforsøket begynte med fylka Vestfold, Aust-Agder, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag og Nordland og blei i 2015 utvida med Buskerud, Oppland, Møre og Romsdal, Telemark, Troms og Vest-Agder.

Samordningsforsøket blei i 2016 evaluert av Northern Research Institute (Norut), som meinte forsøket hadde ført til betre dialog mellom fylkesmennene og andre statlege styresmakter, tydelegare og meir føreseielege statsetatar, kvalitativt betre motsegner og færre motsegner.<sup>22</sup> Det blei òg peikt på utfordringar, som at den direkte dialogen mellom sektorstyresmaktene og kommunane var svekt, at statlege sektorstyresmakter blei overprøvde, at samordninga ikkje omfatta motsegner frå fylkeskommunen, nabokommunar og Sametinget, at statsetatane fekk kortare høyringsfristar, og at det var ulik organisering av forsøket i dei einskilde fylka. Samordningsforsøket har òg vore kritisert, mellom anna av KS,<sup>23</sup> som meiner at interesseavveging er ei politisk oppgåve som ikkje bør overlatast til fylkesmannen.

Regjeringa meiner samordningsforsøket har medverka til betre dialog og meir effektive planprosessar. Samstundes er det utfordringar knytte til ordninga. For å få meir erfaring frå fylka som har delteke i forsøket frå 2015, er forsøket forlenga ut 2017. Regjeringa vil i 2017 avklare vidare oppfølging av samordningsforsøket.

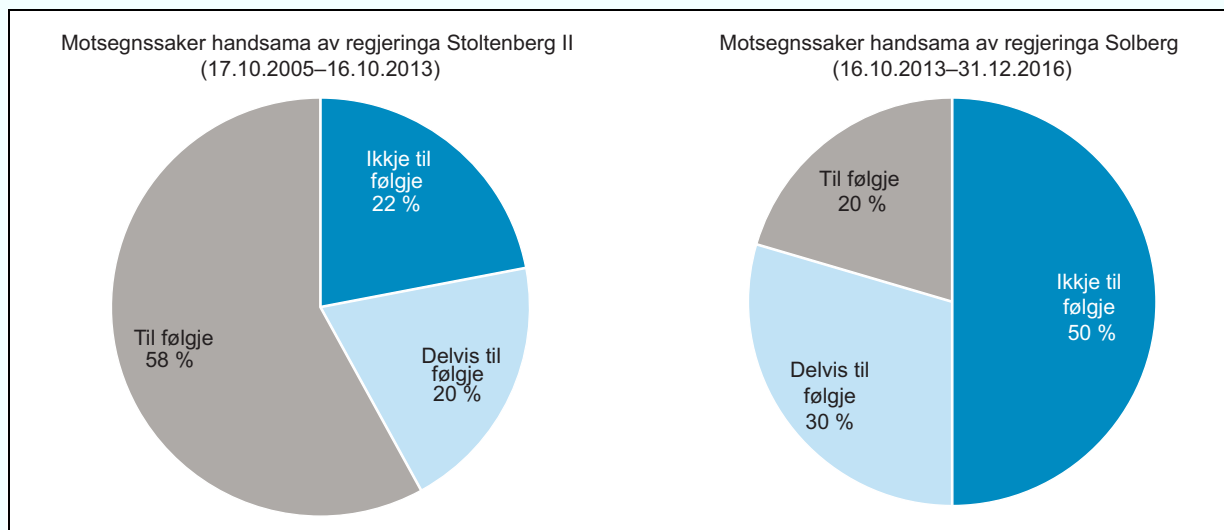
<sup>22</sup> Norut-rapport 11/2016: Samordning av statlige innsigelser. Evaluering av forsøket med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer

<sup>23</sup> KS 2014: Utvidelse av forsøksordningen med samordning av statlige innsigelser, nettartikkel: <http://www.ks.no/fag-omrader/samfunn-og-demokrati/samferdsel-plan-og-miljo/planlegging/utvidelse-av-forsoksordningen-med-samordning-av-statlige-innsigelser/> (sist lese 29.09.2016).

### Boks 7.15 Motsegner til kommunale planar

Kommunal- og moderniseringsdepartementet avgjer kommunale arealplansaker der det er fremja motsegn og partane ikkje har klart å bli samde om ei løysing. Etter regjeringsskiftet i 2013 er motsegner til kommunale planar sjeld-

nare blitt tekne til følgje, slik det går fram av figuren under. Regjeringa Solberg har stadfesta vedtaket til kommunestyret i 50 prosent av sakene, medan regjeringa Stoltenberg II berre støtta kommunen i 22 prosent av sakene.

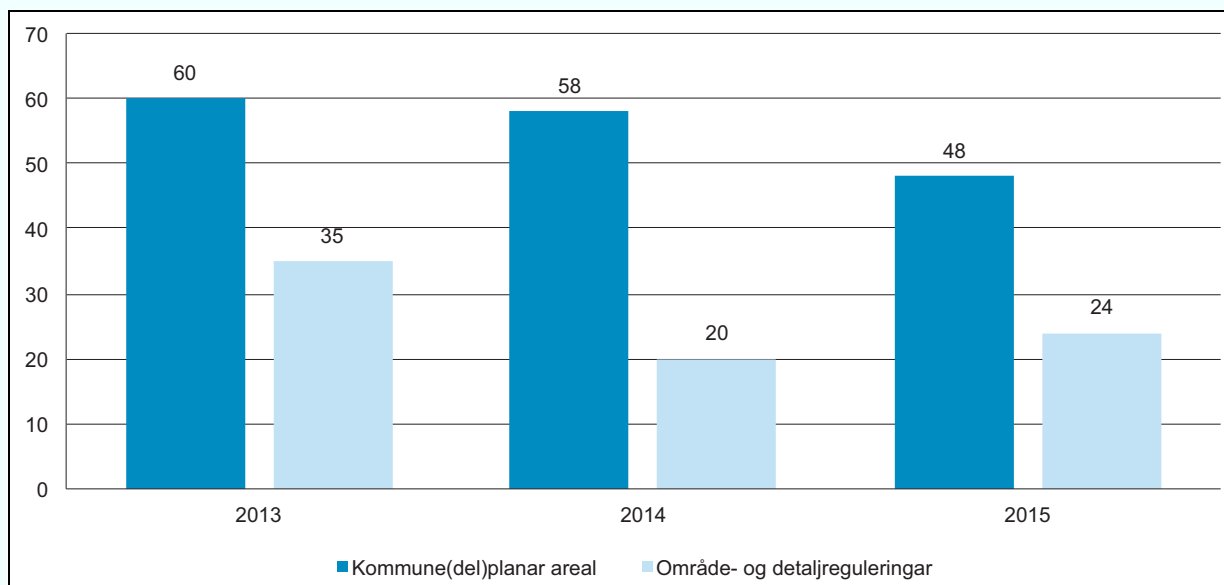


Figur 7.15 Motsegnssaker handsama av regjeringa Stoltenberg II (til venstre) og regjeringa Solberg (til høgre).

Kjelde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Også prosentdelen av kommunale arealplanar som det blir fremja motsegn til har gått noko ned sidan regjeringsskiftet, som det går fram av

figuren under. Det er fylkesmannen, fylkeskommunane og Statens vegvesen som fremjar flest motsegner til kommunale arealplanar.<sup>1</sup>



Figur 7.16 Prosentdel planar som det er fremja motsegn til.

Kjelde: SSB KOSTRA, utrekningar Kommunal- og moderniseringsdepartementet

<sup>1</sup> Rapportering frå kommunane til Statistisk sentralbyrå gjennom KOSTRA.

## 8 Økonomiske og administrative konsekvensar

Nye tiltak i stortingsmeldinga som har økonomiske konsekvensar, blir dekte innanfor gjeldande budsjetttrammer. Tiltaka er alt omtalte i departementets budsjettproposisjon for 2017. Dei ulike tiltaka i meldinga har samla sett små administrative konsekvensar og blir dekte innanfor gjeldande budsjetttrammer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet 17. februar 2017 om berekraftige byar og sterke distrikt blir send Stortinget.

---

## Litteraturliste

- Agenda Kaupang 2016: *Sluttevaluering av Groruddalssatsingen*, Hovedrapport
- Alsos, G. mfl. 2014: *Global Entrepreneurship Monitor – Entreprenørskap i Norge 2014*, Handelshøgskolen Bodø
- Andersen, R. mfl. 2014: *Villrein og samfunn – En veiledning til bevaring og bruk av Europas siste villreinfeil*, NINA temahefte 27
- Asplan Viak 2016: *Arealutvikling og arealkonflikter*, Samlerapport, statistikk og kommuneplananalyse, 2. utgåve
- Asplan Viak 2016: *Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Asplan Viak 2016: *Hvordan fungerer statlige planretningslinjer som verktøy i arealpolitikken?*, Kommunesektorens organisasjon
- Asplan Viak 2015: *Erfaringer med planlegging for spredt næringsutvikling i LNFR-områder*. Slutt-rapport, 1. utgåve
- Asplan Viak 2015: *Effektivisering av kommunal planlegging. Kommunal planlegging – et statsoppdrag eller verktøy for lokal samfunnsutvikling*, Kommunesektorens organisasjon
- Asplan Viak 2014: *Fra planlegging til ferdigstillelse av boligprosjekt*, studie på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Barlindhaug, R. mfl. 2014: *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*, NIBR-rapport 2014:13
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015: *Trygghet, deltakelse og engasjement – regjeringens arbeid for barn og ungdom*
- Brandtzæg, B.A. 2009: *Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008 – Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*, TF-rapport nr 258
- Bråta, H.O. 2015: *Europeiske villreinregioner – en strategisk satsing på villreinfeillet som ressurs for reiselivet*, Østlandsforskning 2015/05
- Båtevik, F.D mfl. 2016: «Den entreprenørielle distriktsbutikken som nærings- og utviklingsaktør i små lokalsamfunn», i Kvangarsnes mfl. (red): *Innovasjon og entreprenørskap – Fjordantologien 2015*, Universitetsforlaget 2016
- Bygghanalyse 2012: *Tema 2011 – hvorfor øker boligprisen?*
- Damvad 2013: *Evaluering av Innovasjon Norges arbeid med bedriftsnettverkstjenester*, 07/02/14
- Distriktssenteret 2012: *Derfor blir vi her. Innvandrere i Distrikts-Norge*. Populærversjon av NIBR-rapport 2012:15
- Distriktssenteret 2015: *Innsats for økt stedstilhørighet gjennom prosjektbasert lokal samfunnsutvikling*
- Departementa 2015: *Strategi for boligmarkedet*
- Departementene 2014–2020 *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*
- Departementa 2013: *Effektivitet i planleggingen. Raskere planlegging av store samferdselsprosjekter*, rapport september 2013
- Departementa 2009: *7 Arkitektur.nå – norsk arkitekturpolitikk*.
- Devoteam 2016: *Mulighetsstudie for fellestjenester bygg*
- Distriktssenteret, kompetansesenter for distriktsutvikling 2015: *Attraktive og berekraftige bu-miljø i småbyar*, oppsummering frå workshop
- DnB 2015: *En million ideer. Veien fra drøm til å lykkes som gründer*, forskning levert av Menon Business Economics i samarbeid med Universitetet i Bergen
- Ekspertutvalet for kommunereforma 2014: *Kriterier for god kommunestruktur*, delrapport 1
- Engebretsen, Ø. og Gjerdåker, A. 2012: *Potensial for regionforstørring*, Transportøkonomisk institutt, TØI rapport 1208/2012
- European Commission 2016: *Regional Innovation Scoreboard*
- European Commission 2015: *Final report. Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund (CF) – Work Package Zero: Data collection and quality assessment*, 2013CE16-BAT060
- European Policies Research Centre (EPRC) 2016 *Negotiating Development? Contracts, Agree-*

- ments and Deals in the Governance of Regional Policy in Europe*
- Falleth, E.I. og Hanssen, G.S. 2011: «Participation in planning; a study of urban development in Norway», refereed article i *European Journal of Spatial Development* No. 42, August, 2011
- Falleth, E. mfl. 2014: *Forenkling av utmarksforvaltningen. Rapport fra faggruppe*. Rapporten er utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Fitjar, R.D. mfl. 2016: *Politikk for innovative regioner*, Cappelen Damm
- Fjose, S. og Dombu, S.V. 2016: *Ringvirkninger av landbrukets leverandørindustri*, Menon Economics
- Florida, R. 2004: *Rise of the Creative Class*, Basic Books
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2014: *Urbant landbruk, bærekraftig, synlig og verdsatt*, Rapport nr. 1/2014
- The Global Commission on the Economy and Climate 2016: *The Sustainable Infrastructure Imperative. Financing for better growth and development*. The 2016 New Climate Economy Report
- Gjefsen, H.M. mfl. 2014: *Framskrivninger av befolkning og arbeidsstyrke etter utdanning med alternative forutsetninger for innvandring*. Rapport nr. 2014/31. Statistisk sentralbyrå, Oslo/Kongsvinger
- Grimsby, G. mfl. 2013: *Lokale sparebankers betydning for norsk næringsliv* Menon-publikasjon nr. 21/2013
- Hagen, A.L. mfl. 2016: *Ung og ute. En studie av ungdom og unge voksnes bruk av uterom*, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo
- Hanssen-Bauer, I. mfl. 2015: *Klima i Norge 2100. Kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning oppdatert i 2015*, NCCS-report no 2/2015
- Hanssen, G.S. 2013: *Negotiating urban space. Challenges of legitimacy in market-oriented urban planning*, PhD-avhandling, institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Hegsvold, K. og Onarheim, S. 2013: *Handel i og utenfor bysentrum*, Asplan Viak
- Helgesen, M. mfl. 2014: *Bolig og folkehelse – hva er sammenhengen? En litteraturstudie*, NIBR-rapport 2014:16.
- Hofstad, H. mfl. 2015: *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalt nivå. Videreutvikling av rolla gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging*. NIBR-rapport 2015:17
- Holm, A. 2016: *Nye standarder i gamle bygg*, NIBR-rapport 2016:14
- Holmen, R.B. mfl. 2016: *Styrkeforholdene i KIFT-næringenes verdikjede over næring og geografi*, Menon-rapport nr. 15/2016
- Innovasjon Norge 2016: *Drømmeløftet 2016: Smarte samfunn*,
- Innovasjon Norge 2016: *Årsrapport 2015*
- Integerings- og mangfaldsdirektoratet 2016: *Integrering i Skandinavia*, IMDi-rapport 2016
- Iversen, E.K. mfl. 2014: *Verdiskapingsanalyse av reselivsnæringen i Norge – utvikling og fremtidspotensial*, Menon og Høgskolen i Buskerud og Vestfold
- Jakobsen, E. mfl. 2015: *Faglige begrunnelser for næringsrettede virkemidler i distriktene*, Menon-rapport nr. 20/2015
- Jervan, B. mfl. 2011: *Kommunenes rolle i reisemålsutvikling. En kunnskapskartlegging gjennom et case-studie*, Mimir, utarbeidd på oppdrag frå Distriktssenteret
- Kjørstad, K.N. 2014: *Nullvekstmålet, hvordan kan den forventede transportveksten fordeles mellom kollektivtransport, sykkel og gange?* Urbanet analyse, rapport 50/2014
- Kobro, L.U. mfl. 2013: *Duett eller duell? Reiseliv og lokalsamfunnsutvikling*, TF-rapport nr 319
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2012: *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*, veileder
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015: *Nasjonale forventingar til regional og kommunal planlegging*, vedteke ved kongeleg resolusjon 12. juni 2015
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015: *Samarbeid mellom frivillige og kommuner, råd og veiledning til kommuner som vil inngå samarbeid med frivillige*, inspirasjonshefte
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: *Regionale utviklingstrekk 2016*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: *Byrom – en idéhåndbok*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: *Forenkling av utmarksforvaltning. Kommuner som førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning og forenkling innen IKT*. Rapport fra arbeidsgruppe.
- Konkurransetilsynet 2015: *Konkurransen i boligutviklermarkedet*, Rapport
- Kunnskapsdepartementet 2016: *Utdanning og arbeidsmarkedet – Del II Kilder til kunnskap*
- Kvinge T. mfl. 2012: *Byplangrep og bostedssegregasjon*, NIBR-rapport 2012:11

- Leknes, E. mfl. 2011: *Interregs betydning for norsk regionalt utviklingsarbeid*, IRIS-rapport 2011/067
- Leknes, E. mfl. 2016: *Drivkrefter for vekst i små og mellomstore byregioner*, Rapport IRIS 2016/130, Rapport Menon 2016/38
- Lillehammer kommune, Statens vegvesen, Oppland fylkeskommune og Lillehammer næringsforening 2016: *Lillehammer 10-minutters-byen, Strategi for areal- og transportutvikling med handlingsprogram*
- Lindeløv, B. m.fl. 2009: *Følgeevaluering av FoU-innkubatorer med distribuerte løsninger*, NF-rapport 4/2009
- Lønning, D.J. og Rhys, E. 2010: *Fellesskapsturisme, reiseliv som kilde til lokal utvikling. Dømet Ringholmen på Nordmøre*, Høgskolen for landbruk og bygdenæringa
- Melchiorre, C et. al. 2009: *Modelling of source areas and runoff for debris flow susceptibility assessment: from analysis at basin scale to national scale mapping (Norway)*. Geophysical Research Abstracts, Vol. 11, EbU2009-7055, EbU General Assembly
- Mellbye, C.S. mfl. 2015: *Eksport fra norske regioner – et regionalt perspektiv på norsk eksportvirksomhet*, Menon-rapport nr 9/2015
- Millstein, M. mfl. 2016: *Staten og bærekraftig byutvikling*. NIBR rapport 2016:10
- Nathan, M. 2013: *Cultural diversity, innovation and entrepreneurship: firm-level evidence from London*, IDEAS Working Paper Series from RePEc
- NAV 2016: *NAVs bedriftsundersøkelse 2016*, Notat 2/2016
- NIVI Analyse 2014: *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene*, NIVI-rapport 2014:1, utarbeidd på oppdrag frå KS
- NIVI Analyse 2015: *Evaluering av regionalt planforum*, NIVI-rapport 2015:2, utarbeidd på oppdrag frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Nordregio 2015: *Framtidens utvikling i Nord-Norge*. Foresight-workshop for berekraftig regional utvikling i Alta, 19. oktober 2015, Nordisk ministerråd
- Nurut-rapport 11/2016: *Samordning av statlige innsigelsler. Evaluering av forsøket med samordning av statlige innsigelsler til kommunale planer*
- Nærings- og fiskeridepartementet 2015: *Gode ideer – fremtidens arbeidsplasser. Regjeringens gründerplan*
- OECD 2016: *OECD Territorial Review: Northern Sparsely Populated Regions*, OECD Publishing, Paris.
- OECD 2014: *Focus on inequality and growth*, Directorate for employment, labour and social affairs, OECD Publishing, Paris
- OECD 2014: *OECD Skills Strategy, Diagnostic Report, Norway*, OECD Publishing, Paris
- OECD 2015: *The future of productivity*, preliminary version, OECD Publishing, Paris
- OECD 2009: *Business Incubation – International Case studies*, OECD Publishing, Paris
- Oxford Research 2013: *Evaluering av omstillingsprogram i Meråker*
- Prognosesenteret 2016: *Prognoserapport nye boliger, september*
- Porter, M.E. 1990: *The Competitive Advantage of Nations*, New York Free Press
- Regjeringen 2013: *Sundvolden-plattformen. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*, Sundvolden 7. oktober 2013
- Reve, T. og Sasson, A. 2012: *Et kunnskapsbasert Norge*, Universitetsforlaget
- Ruud, M.E. mfl. 2014: *Boligpreferanser i distriktene*, NIBR-rapport 2014:1
- Røtnes, R. mfl. 2016: *Empirisk analyse av sammenhenger mellom innsats og resultater og effekter av lokale samfunnsutviklingstiltak*, Samfunnsøkonomisk analyse rapport nr 43/2016
- Samfunnsøkonomisk analyse og Damvad 2014: *Byen – ikke for alle? Fører boligprisveksten til at enkelte yrkesgrupper ikke er i stand til å etablere seg i byer og pressområder?*
- SINTEF (upublisert): *En shift-share analyse av klyngebedriftens økonomiske vekst opp mot selsettingsvekst i fylket*
- SINTEF 2016: *Regionale effekter av endringer i oljepris og valutakurs*
- Skjeggedal, T., Overvåg, K. (red.) 2015: *Fjellbygd eller ferieffell?*, Fagbokforlaget
- Skjeggedal, T. mfl. 2009: «Hytteliv i endring», i *Plan*, 06/2009 (Volum 41)
- Skogstrøm, J.F.B. mfl. 2015: *Samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst*, Menonpublikasjon nr. 3/2015
- Stambøl, L. 2016: *Sysselsetting og flytting blant innvandrere belyst ved regional arbeidsmarkedsmobilitet*. Statistisk sentralbyrå, Oslo/Kongsvinger
- Statistisk sentralbyrå 2016: «Befolkningsframskrivninger 2016–2100: Dødelighet og levealder», i *Økonomiske analyser* 3/2016
- Statistisk sentralbyrå 2016: *Utvandring blant innvandrere i Norge*, Rapport 2016/27



- Statistisk sentralbyrå (upublisert): *Boligreserven. Metode for identifisering av områder som er tilgjengelige for boligbygging*
- Statistisk sentralbyrå 2016: *Areal for boligbygging beregnet frå kommuneplanens arealdel*, Notat 2016/31, Oslo/Kongsvinger
- Statistisk sentralbyrå 2016: *Barnefamilienes inntekter, formue og gjeld 2004–2014*, Rapporter 2016/11, Oslo/Kongsvinger
- Statistisk sentralbyrå 2016: «Arbeidskraftundersøkelsen – tilleggsundersøkelse om innvandrere. Hver fjerde innvandrer overkvalifisert i jobben?», i *Samfunnsspeilet* 2/2016, Oslo/Kongsvinger
- Statistisk sentralbyrå 2016: *Dette er Norge, hva tallene forteller*, Statistisk sentralbyrå, Oslo/Kongsvinger
- Statistisk sentralbyrå 2016: «Befolkningsframskrivninger 2016–2100: Hovedresultater», i *Økonomiske analyser* 3/2016, Oslo/Kongsvinger
- Statistisk sentralbyrå 2016: «Innvandrerens levekår. Bedre integrert enn mor og far», *Samfunnsspeilet* 1/2016, Oslo/Kongsvinger
- Stensland, S. mfl. 2014: *Naturbaserte reiselivsbedrifter i Norge. Frekvens- og metoderapport*. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) 2014
- Strand, A mfl. 2015 *Norsk sykkelpolitikk – på vei*, TØI-rapport 1453/2015
- Strand, A. mfl. 2014: *Detaljvarehandel i 20 bykommuner*, TØI-rapport 1303/2014
- Svardal, S. mfl. 2015: *Sluttrapport frå følgeevaluering av programmet Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK)*, Telemarkforskning, TF-rapport nr. 352
- Sørensen, M.W.J. 2012 *Gang- og sykkeløsninger. Sammenligning av norske og utenlandske anbefalinger om bruksområder og utforming*. TØI rapport 1228/2012
- Tamaru, T. mfl. 2016: *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities* Routledge
- Telemarkforskning 2013: *Programteori for attraktivitet*, TF-notat 13/2013
- Tennøy, A. mfl. 2014: *Hva kan gjøres for å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena for handel og service?*, TØI-notat 1334/2014
- Turnes, L.M. og Stefansen, K. 2012: *Boforhold blant barnefamilier med lav inntekt*, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA Notat 1/2012
- Urbanet analyse 2014: *Nullvekstmålet Hvordan kan den forventede transportveksten fordeles mellom kollektivtransport, sykkel og gange*, rapport 50/2014
- Wernberg, J. mfl. 2016: *State of the Digital Region/ 2016 – Cities connecting the digital economy in the Baltic Sea Region*, Baltic Development Forum
- World Bank Group 2014: *Doing Business 2015 – Going beyond efficiency*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
- World Tourism Organization (UNWTO) 2016: *Annual report 2015*
- Stortingsmeldingar og statlege offentlege utredningar
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2015 *Trygghet, deltakelse og engasjement – regjeringens arbeid for barn og ungdom*
- Meld. St. 1 (2016–2017) *Nasjonalbudsjettet*
- Meld. St. 10 (2015–2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri*
- Meld. St. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*
- Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold*
- Meld. St. 18 (2015–2016) *Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet*
- Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*
- Meld. St. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*
- Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*
- Meldt. St. 31 (2015–2016) *Garden som ressurs – marknaden som mål*
- Meld. St. 33 (2013–2013) *Klimatilpasning i Norge*
- St.meld. nr. 27 (1971–72) *Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet
- NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi* – Produktivitetskommisjonens andre rapport
- NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- NOU 2015: 16 *Overvann i byer og tettsteder, som problem og ressurs*, Klima- og miljødepartementet
- NOU 2015:1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*, Produktivitetskommisjonens første rapport
- NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*, Finansdepartementet
- NOU 2011: 3 *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*

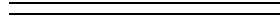
- NOU 1972: 1 *Bruken av Norges naturressurser – prinsipper, krefter, problemer, retningslinjer*, Norge gjennom 10 000 år: utredning nr. 3
- Statens offentlige utredninger (SOU) 2016: *Delrapport från Sverigeförhandlingen. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersielle förutsättningar*, SOU 2016:3
- Nettartiklar og nettsider
- Evaluering av plan- og bygningsloven <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Prosjekter/Prosjekter-norsk/Evaluering-av-plan-og-bygningsloven-EVAPLAN-2008>
- Indeks Nordland: <http://indeksnordland.no/wp-content/uploads/2016/01/2016.pdf>
- KD 2016: «Utdanning og arbeidsmarkedet del 2»: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utdanning-og-arbeidsmarkedet-del-2/id2470701/>
- KS 2014: «Utvidelse av forsøksordningen med samordning av statlige innsigelser»: <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/samferdsel-plan-og-miljo/planlegging/utvidelse-av-forsoksordningen-med-samordning-av-statlige-innsigelser/>
- New climate economy: <http://newclimateeconomy.report/2015/>, <http://newclimateeconomy.report/2014/cities/> og <http://newclimateeconomy.report/2014/wp-content/uploads/2014/08/NCE-cities-web.pdf>
- Norges Forskningsråd 2016: [http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Nytt\\_forskningsprogram\\_for\\_kommunene/1254021997900](http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Nytt_forskningsprogram_for_kommunene/1254021997900)
- Norsk industri 2016: <https://www.norskindustri.no/artikler/hjem-kjare-hjem/> <https://www.tu.no/artikler/lyktestolper-skallade-londons-el-taxier-na-er-norsk-ladeteknologi-en-av-fa-kandidater/346867>
- Norsk klimaservicesenter: [https://klimaservicesenter.no/faces/desktop/scenarios.xhtml?climateIndex=precipitation\\_amount&period=Annual&scenario=RCP85&region=NO&mapInterval=2046#scenarioTag](https://klimaservicesenter.no/faces/desktop/scenarios.xhtml?climateIndex=precipitation_amount&period=Annual&scenario=RCP85&region=NO&mapInterval=2046#scenarioTag)
- Regjeringen 2014: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/regar/rapporter\\_2014/rapport\\_faggruppe\\_utmarksforvaltning\\_2korr.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/regar/rapporter_2014/rapport_faggruppe_utmarksforvaltning_2korr.pdf)
- Statens vegvesen, Nasjonal gåstrategi [http://www.vegvesen.no/\\_attachment/528926/binary/851213?fast\\_title=Nasjonal+g%C3%A5strategi.pdf](http://www.vegvesen.no/_attachment/528926/binary/851213?fast_title=Nasjonal+g%C3%A5strategi.pdf)
- Statistisk sentralbyrå 2015: «Risiko for fattigdom eller sosial eksklusjon – EU-SILC»: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/fortsatt-fa-fattige-og-sosialt-ekskluderte-i-norge>
- Statistisk sentralbyrå 2015: «Fylkesfordelt nasjonalregnskap»: <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/fnr/aar/2015-10-20>
- Statistisk sentralbyrå 2015: «Utvikling i vedvarende lavinntekt»: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-okonomisk-utsatte-barn>
- Statistisk sentralbyrå 2016: «Årsaker til ulike tall på arbeidsledighet»: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/arsaker-til-ulike-tall-pa-arbeidsledighet>
- Statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging <https://www.regjeringen.no/contentassets/689bae9d728e48e8a633b024dcd6b34c/sprbatp.pdf>
- Strategien for bustadsmarknaden [https://www.regjeringen.no/contentassets/a33f408af00d4e37aa894556a241f137/strategi\\_boligmarkedet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/a33f408af00d4e37aa894556a241f137/strategi_boligmarkedet.pdf)
- Konvensjonar
- Den europeiske landskapskonvensjonen. CETS No. 176. Ratifisert av Noreg den 23. oktober 2001
- Europarådets rammekonvensjon om verdien av kulturarven for samfunnet (FARO-konvensjonen), ratifisert av Noreg den 27. oktober 2008
- ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar. Ratifisert av Noreg den 20. juni 1990
- FNs konvensjon om barnets rettar (barnekonvensjonen). Ratifisert av Noreg den 8. januar 1991
- Rundskriv
- Rundskriv H-2/14 – Supplering av rundskriv T-2/13 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Referanse: 14/1359

Annet

EU forordning nr 1303/2013 Felles regelverk for EUs, regionalutviklingsfond, sosialfondet, samhörighetsfondet, og bygdeutviklingsfondet, maritim- og fiskerifondet, Official Journal of the European Union, 20.12.2013

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Politisk plattform – Sundvolden-plattformen 2013





## Tinging av publikasjonar

### Offentlege institusjonar:

Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsbilete: Collage Ingeborg Lier Buholt,

07 PrintMedia AS

Trykk: 07 PrintMedia AS – 02/2017

