



---

# **Innst. S. nr. 117**

**(2003–2004)**

**Innstilling til Stortinget  
fra kommunalkomiteen**

St.meld. nr. 31 (2002-2003)

---

**Innstilling fra kommunalkomiteen om storbymeldingen**



## INNHold

<b>1. Sammendrag</b> .....	5
1.1 Storbymeldingens mål og perspektiver .....	5
1.2 Komiteens merknader .....	5
<b>2. Samordning av statlig politikk</b> .....	10
2.1 Sammendrag .....	10
2.1.1 Bedre samordning av statlig politikk .....	10
2.1.2 Storbyene skal få større ansvar og handlingsrom .....	10
2.2 Komiteens merknader .....	10
<b>3. Storbyregionene - bystruktur, befolkning og næringsstruktur</b> .....	15
3.1 Sammendrag .....	15
3.1.1 Storbyvekst i Norge .....	15
3.1.1.1 Flyttemønstre - preferanser for arbeid og utdanning .....	16
3.1.1.2 Storbyregioner - senter og omland .....	16
3.1.2 Miljø, boforhold og attraktive byområder .....	16
3.1.2.1 Sammenhenger mellom byspredning og miljøkonsekvenser .....	16
3.1.2.2 Arena for bykultur og det gode byliv .....	16
3.1.3 Storbyregionenes næringsstruktur .....	16
3.1.3.1 Strukturendringer og storbyfordeler .....	16
3.1.3.2 Norske storbyer i konkurranse for økonomisk utvikling .....	17
3.1.4 Befolkning og boligsituasjon .....	17
3.1.4.1 Trekk ved storbybefolkningen .....	17
3.1.4.2 Boligsituasjonen i storbyregionene .....	17
3.1.5 Levekårs- og inntektsforskjeller .....	17
3.1.5.1 Levekårsforskjeller og segregasjon .....	17
3.1.5.2 Inntektsforskjeller .....	18
3.2 Komiteens merknader .....	18
<b>4. Storbyenes regionale og nasjonale rolle</b> .....	18
4.1 Sammendrag .....	18
4.2 Komiteens merknader .....	19
<b>5. Samarbeid om bærekraftig storbyutvikling</b> .....	24
5.1 Sammendrag .....	24
5.2 Komiteens merknader .....	25
<b>6. Sosiale utfordringer i storbyene</b> .....	31
6.1 Sammendrag .....	31
6.2 Komiteens merknader .....	32
<b>7. Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser</b> .....	38
7.1 Sammendrag .....	38
7.2 Komiteens merknader .....	38
<b>8. Forslag fra mindretall</b> .....	38
<b>9. Komiteens tilråding</b> .....	38





# Innst. S. nr. 117

(2003-2004)

## Innstilling til Stortinget fra kommunalkomiteen

St.meld. nr. 31 (2002-2003)

### Innstilling fra kommunalkomiteen om storby- meldingen

Til Stortinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 Storbymeldingens mål og perspektiver

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

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

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

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

Storbypolitikkenes mål er:

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

Storbyer i norsk forstand er de seks store landsdels-sentrene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø. Vel halvparten av Norges befolkning bor i disse seks storbyregionene.

Regjeringen har lagt vekt på å utvikle storbypolitikken sammen med storbyene, og har også invitert Drammen og Fredrikstad med i dette samarbeidet. De to er store byer som har spesielle roller i forhold til utviklingen i Oslo-regionen.

Storbymeldingen skal også ses i sammenheng med de stortingsmeldinger og handlingsplaner denne regjeringen for øvrig har lagt fram siste år, som har tatt fatt på de flere av de viktigste utfordringer storbyene står overfor. Det tas utgangspunkt i de planene som er lagt på de enkelte sektorområdene, og i storbymeldingen er den særlige relevansen for storbyene innen disse sektorområdene løftet fram og drøftet.

Det vises til St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn, St.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom, St.meld. nr. 17 (1999-2000) Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet og St.meld. nr. 39 (2001-2002) Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge og St.meld. nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder og St.meld. nr. 26 (2001-2002) Bedre kollektivtransport. Videre St.meld. nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten og Ot.prp. nr. 54 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. (Rusreform II og rett til individuell plan). Stortinget har vedtatt å sende St.meld. nr. 14 (2002-2003) tilbake til Regjeringen som vil arbeide videre med å få frem et nytt beslutningsunderlag for Stortinget. I forbindelse med oppfølgingen av St.meld. nr. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet, har Regjeringen invitert til forsøk med kommunal oppgavedifferensiering.

##### 1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Rei-

dar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, og fra Senterpartiet, lederen Magnhild Meltveit Kleppa, viser til at komiteen under saksbehandlingen har besøkt og hatt møter med Oslo kommune, Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune, samt Drammen kommune og Buskerud fylkeskommune. Dessuten har komiteen hatt åpne høringer med Fredrikstad kommune og Østfold fylkeskommune, Tromsø kommune og Troms fylkeskommune, Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune, Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune, Stavanger kommune og Rogaland fylkeskommune, Kommunenes Sentralforbund, Norske Boligbyggelags Landsforbund, Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere, Norges Handikapforbund og Opplysningsrådet for veitrafikken.

Komiteen legger til grunn at storbyer i norsk forstand er de seks store landsdelsentrene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø. Storbyene er kjerne i en større storbyregion med felles bolig-, arbeids- og tjenestemarked. De ivaretar også viktige landsdelsfunksjoner utover selve storbyregionen.

Komiteen viser til den avgrensning av de enkelte storbyregioner som er foretatt i meldingen. Komiteen har merket seg at Ringerike som har svært stor pendling til og fra Oslo, ikke er medregnet i Oslo-regionen. Tilsvarende er Orkdal ikke medregnet i Trondheims-regionen. Komiteen finner sterke argumenter for at disse burde vært medregnet.

Komiteen viser også til at endringer i kommunikasjonsmønsteret kan innebære at flere kommuner regnes inn som del av en storbyregion. Ryfylke-kommunenes tilhørighet til Stavanger er et av flere eksempler på det.

Komiteen ber departementet vurdere regionavgrensningene nærmere.

Komiteen viser til at også en del andre byer og byområder spiller en stor rolle for utviklingen i sin region, men at utfordringene her er av en noe annen karakter enn i storbyene. Komiteen viser til at Drammen og Fredrikstad har en spesiell rolle som følge av at de både er regionale sentra på størrelse med storbyene, og samtidig inngår i den større hovedstadsregionen rundt Oslo.

Komiteen mener at storbyene har en særskilt rolle for den nasjonale verdiskapingen og for å tilby et bredt velferds-, service- og kulturtilbud til befolkningen. Komiteen vil understreke at det er storbyregionen selv - i spill med fylkeskommunen og landsdelen - som må trekke opp målene for utvikling av storbyregionen, og som er ansvarlig for gjennomføringen av de mål de selv trekker opp. Komiteen viser i den forbindelse til merknader under kap. 4.2 og 5.2.

Komiteen mener det er viktig for hele landet å ha vekstkraftige storbyer som fungerer som en drivkraft i den nasjonale og regionale verdiskapingen, og som er internasjonalt konkurransedyktige kompetanse- og næringslivssentra. Komiteen mener derfor at statens engasjement i forhold til utvikling av storbyene må styrkes, som et viktig ledd i den samlede regionalpolitikken.

Komiteen viser til Stortingets tidligere behandling av storbypolitikken i tilknytning til de to stortingsmeldingene fra regjeringen Harlem Brundtland; Norge trenger storbyene (St.meld. nr. 11 (1991-1992)) og Om levekår og boforhold i storbyene (St.meld. nr. 14 (1994-1995)).

Komiteen viser for øvrig til at Utjæmningsmeldingen St.meld. nr. 50 (1998-1999) inneholdt vesentlige elementer i storbypolitikken.

Komiteen mener at staten må støtte opp under det verdiskapingspotensialet som er i storbyene og bidra til å løse de særskilte utfordringene som følger med veksten. Samtidig mener komiteen at staten må legge til rette for en balansert regional utvikling ut fra målet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og skape likeverdige levekår i alle deler av landet.

Komiteen legger til grunn at storbypolitikken må er å:

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

Flertallet mener at meldingen i liten grad gir svar på de utfordringene storbyene står overfor. For å nå målene for storbypolitikken mener disse medlemmer at det må lages en handlingsplan for storbyene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at en handlingsplan for storbyene blant annet bør inneholde følgende elementer:

- a) Billigere boliger
  - innføre et fast statlig tilskudd til ikke-kommersielle utleieboliger og lavinnskuddsboliger for ungdom.
  - øke nybyggingen av boliger ved aktiv bruk av Husbankens låneordninger
  - bedre boligtilbudet til økonomisk vanskeligstilte gjennom økt bostøtte til barnefamilier og statlige tilskudd til utleieboliger for vanskeligstilte
  - utvikling av alternative forsterkede botilbud med kvalitetsavtaler og avvikling av all hospitsbruk.

- legge til rette for opprusting av drabantbyene ved bruk av statens tilskuddsordninger for bolig- og miljøtiltak.
- b) Aktivt kulturliv
  - legge til rette for et aktivt og nyskapende kulturliv
  - sikre finansieringen av kulturinstitusjoner av stor betydning for byer og landsdeler
- c) Bedre integrering
  - styrke den individtilpassede språkopplæringen for innvandrere gjennom introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og asylsøkere.
  - utvikle tilrettelagte språktilbud til allerede ankomne innvandrere, hvor det tas hensyn til omsorgsforpliktelser for mødre, analfabetisme og behovet for praktisk språkopplæring.
  - fleksible og brukervennlige barnehagetilbud i områder med stor andel innvandrere, herunder tilbud om gratis kjernetid i bo-områder med en stor andel fremmedspråklige.
  - utjamning av levekår gjennom områdeutvikling i bydeler med stor konsentrasjon av levekårsproblemer.
- d) Økt trygghet
  - legge fram en vurdering av ressursituasjonen for politiet i hovedstaden som tar hensyn til de særskilte hovedstadsfunksjonene knyttet til statsbesøk, ambassadevakt og lignende.
  - styrket innsats i rus- og barnevernarbeidet, også som et forebyggende tiltak mot den økende voldskriminaliteten.
- e) Lettere framkommelighet
  - styrke omfanget av og kvaliteten på kollektivtransporten i byområdene gjennom økte statlige bevilgninger til investeringer og drift av kollektivtrafikken.
- f) Spennende arbeidsplasser
  - legge opp til et nærmere samspill mellom universiteter, høyskoler og forskningsmiljø - og bedrifter og næringsutviklingsmiljø.
  - støtte opp under de regionale fortrinn som finnes i storbyregionene gjennom statlige forsknings- og utviklingsmidler.

Økt innsats i storbyregionene må komme som et tillegg til - og ikke istedenfor - innsats i distriktene. Omfanget må avklares ved behandlingen av de årlige budsjettene.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram en handlingsplan for storbyene i samsvar med flertallets merknader i kommunalkomiteens innstilling om storbymeldingen".

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at meldingens intensjon er at det er storbyenes hovedansvar å legge til rette for utvikling i egen by. Statlige handlingsplaner på detaljnivå vil være et brudd både med meldingens intensjon og tilliten til lokaldemokratiet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil peke på at meldingen ikke gir noen bred drøfting av styringsproblemene i hovedstadsregionen. I denne regionen bor over 1,2 millioner innbyggere, regionen omfatter 46 kommuner og spenner over 4 fylker. Det er åpenbare samordningsproblemer. I andre storbyregioner kan plan- og styringsutfordringene langt på veg løses ved prosesser fram mot en fylkesdelsplan. Flertallet mener at det i hovedstadsområdet vil være behov for at staten tar initiativ til en fylkesoverskridende områdeplan. Det er behov for en bredere drøfting av dette som rommer alt fra spørsmålet om styring innenfor dagens strukturer til vurdering av behovet for endret styringsstruktur.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at Oslos spesielle rolle som toneangivende storby og hovedstad ikke er tilstrekkelig behandlet i meldingen, og etterlyser en nærmere vurdering av Oslos fremtid som hovedstad og i mange tilfeller Norges ansikt utad.

Dette flertallet mener Regjeringen bør legge fram en særskilt gjennomgang av styringsutfordringene i hovedstadsregionen i en egen stortingsmelding. Herunder må vurderes hvordan samordningen av både utviklingsarbeidet, områdeplanleggingen, velferdstilbudet og samferdselstilbudet kan bli bedre i den samlede hovedstadsregionen.

Komiteen er enig med Regjeringen i at det i Norge er noen byer som må sees på som storbyer, og at disse har egenskaper som er særegne. Komiteen understreker at Oslo har en særegen rolle som storby, og at det for Oslo kan vurderes flere oppgaver og roller som er spesielle kun for denne storbyen kontra de fem andre.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser i denne sammenheng bl.a. til Stortingets behandling av Rusreform II.

Komiteen fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å legge frem en egen hovedstadsmelding."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at spørsmålet om samarbeid i Oslo-regionen har vært utredet tidligere. I NOU 1997:12 "Grenser til besvær" ble disse tema berørt. Disse medlemmer viser til at utvalget ikke kunne enes om noen entydig konklusjon og at verken sentrumsregjeringen eller regjeringen Stoltenberg fulgte opp meldingen.

Disse medlemmer ser svært positivt på at det er lagt fram en samlet melding om en helhetlig storbypolitikk.

Disse medlemmer mener meldingen er en god oppfølging av Sem-erklæringens løfte om en aktiv og positiv storbypolitikk. Det er ingen motsetning mellom gode vilkår for byene og vekstkraftige regioner, tvert imot er også regionene avhengige av fungerende byer og regionsentre. Disse medlemmer legger stor vekt på meldingens fokus på et fungerende samarbeid mellom storbyene og regionene. Storbyene spiller en sentral rolle for vårt mål om å videreutvikle vekstkraftige regioner i alle deler av landet for å sikre en balansert utvikling.

Disse medlemmer mener at alle skal ha frihet til å bosette seg der de ønsker. Disse medlemmer vil understreke betydningen av at byene kan gi alle sine innbyggere mulighet til et godt liv. Det forutsetter attraktive, funksjonelle og miljøvennlige storbyer.

Disse medlemmer ønsker velkommen meldingens fokus på bedre samordning av statlig politikk overfor storbyen. Disse medlemmer viser til at meldingen følger opp prinsippene for Regjeringens moderniseringsarbeid. Det er kommunene selv som skal prioritere ressursbruken. De har hovedansvaret for sin egen utvikling og framtid.

Disse medlemmer støtter Regjeringens syn om at storbyene er i stand til å ta hånd om flere oppgaver på egen hånd og at byene dermed kan gis et større helhetsansvar for tjenestetilbudet. Disse medlemmer støtter at Regjeringen gjennom forsøk prøver ut ulike former for oppgavedifferensiering.

Medlemene i komiteen frå Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet registrerer at storbyene i Noreg, med Oslo i spissen, veks kraftig. Dette fylgjer ein internasjonal trend med sterkare urbanisering av både økonomisk og sosial karakter. Det medfører omveltningar i samfunnet og auka problem på fleire stader. Distrikta slit med fråflytting og utarming, byane opplever pressproblem av ulikt slag. Byane blir viktigare i samfunnsutviklinga både gjennom veksten og gjennom strukturelle grep i både offentleg og privat sektor. Desse medlemene meiner difor det er bra med ei ny stortingsmelding om storbyproblematikken. Desse medlemene vil peike på at det var gjennom handsaminga av den førre storbymeldinga den felles satsinga frå staten og Oslo kommune vart sett i gang.

Desse medlemene viser til at desse partia ønskjer at det skal vere gode vilkår for både folk og næringsliv over heile landet, inkludert storbyane. Utviklinga i storby og landdistrikt heng saman og er avhengige av kvarandre. Desse medlemene vil hevde at rask tilflytting til storbyane frå landdistrikta ikkje tener storbyane fordi det skaper pressproblem og vekstsmertor t.d. i form av manglande velferdstilbod.

Desse medlemene meiner meldinga er eit vonbrot ut frå kva forventningar Regjeringa i forkant prøvde å skape. Meldinga inneheld lite nytt. Regjeringa legg heller ikkje opp til å løyve ei einaste krone for å følgje den opp. På side 139 i meldinga blir det uttalt direkte at meldinga berre skal trekkje opp nye perspektiv for Regjeringa sin framtidige storbypolitikk. Perspektiva avgrensar seg i stort til å gje "hand-

lingsrom" for storbyane og skape ein god dialog mellom staten og storbyane. Ut av denne dialogen skal eventuelle resultat kome. Desse medlemene meiner det bør takast politiske grep på fleire område for å medverke til å løyse dei problema storbyane våre står overfor, ikkje minst for å medverke til ein meir velfungerande regionalpolitikk.

Desse medlemene meiner vi treng ein politikk som gir høve til vekst og utvikling i alle deler av landet. Desse partia ynskjer ein framtidretta regionalpolitikk. Denne politikken må ta utgangspunkt i dei komparative fortrinn dei ulike regionane har - naturgitte og kompetansemessige - og utvikle desse som basis for ny verdiskaping, næringsverksemd og velfungerande lokalsamfunn. Ny verdiskaping gir inntektsmoglegheiter for innbyggjarane og auka skatteinntekter for kommunane.

Ein framtidretta regionalpolitikk må omfatte byområde i like stor grad som spreiddbygde område. Storbyregionane har like store behov for ein regionalpolitikk som Finnmark. Den riktige eininga for ein velfungerande region vil variere frå stad til stad. I ein storbyregion vil det vere eit naturleg vekselspel mellom byen som møteplass, marknadsplass og kompetansesenter og distrikta omkring.

Desse medlemene vil peike på at storbyane òg må ta eit eige ansvar for ein tettare interaksjon mellom byen og distriktet omkring. Desse medlemene vil åtvare mot at grensene for kva som er "den omkringliggende region" vert sette for snevert. Dei største byane våre har tenester og tilbod som påverkar tilhøva i ein svært stor omkrins, fleire har og eit regionalt ansvar for store regionar.

Desse medlemene vil framheve den næringspolitiske rolla storbyane spelar som senter i næringsregionar og for næringsklynger. Styresmaktene skal leggje til rette for ei vidareutvikling av denne funksjonen, og då er det om å gjere å føre ein aktiv og differensiert næringspolitikk. Desse medlemene har merka seg at Storbymeldinga er blotta for slike strategiar. Dette føyer seg inn i den lange rekkja av erklæringar frå Regjeringa om såkalla "næringsnøytralitet", og som i praksis inneber at Regjeringa ikkje har nokon næringspolitikk.

Desse medlemene vil framheve at sjølv om også storbyane består av ei rekkje lokalsamfunn, er det særlege sosiale problem i storbyane. Desse treng særlege løysingar. Det er eit faktum at dei sosiale strukturane i storbyane er annleis. Mange fleire lever heilt utan eller med berre lite nær kontakt med familie eller vener. Det er i storbyane, og særleg i Oslo, at vi finn dei største sosiale skilnadene i Noreg. Her finn ein både dei rikaste og dei fattigaste i landet. Desse medlemene meiner den aller største utfordringa i storbypolitikken er å finne betre løysingar på dette feltet.

Desse medlemene vil i samband med dei sosialpolitiske utfordringane i storbyane vise til St.meld. nr. 50 (1998-1999) (Utjammingsmeldinga). Dette dokumentet set i særleg grad søkelyset på dei veksande sosiale skilnadene i det norske samfunnet og peikar også på tiltak for å bøte på situasjonen. Desse medlemene



finn det påfallande at det ikkje er referert til denne stortingsmeldinga i Storbymeldinga.

Desse medlemene vil vise til at vi har eit regionalt nivå i Noreg med folkevald styring. Regjeringa legg for forsøksverksemda sterke føringar for å svekkje fylkeskommunen utan å stille opp noko alternativ på regionalt nivå. Desse medlemene meiner Regjeringa sitt opplegg for oppgåvedifferensiering medverkar til å undergrave det regionale folkevalde nivået i Noreg. Desse medlemene meiner det er naudsynt å klargjere grensene for den regionale staten. Det er viktig å styrke det folkevalde regionale nivået, avklare oppgåver og midler samt avklare korleis samspelet mellom lokalt, regionalt og sentralt nivå skal utvekslast. Desse medlemene er kjend med at det låg føre søknader frå fleire fylkeskommunar om å ta over større oppgåver utan at desse blei innvilga. Desse medlemene er forundra over det.

Desse medlemene vil peike på at storbyregionane står overfor ulike problemstillingar. Det er store skilnader på kva utfordringar hovudstadregionen har i høve til dei andre regionane som er omtala i meldinga. Desse medlemene viser til ei innleiing Knut Halvorsen, dagleg leiar i Oslo Teknopol IKS hadde under ein storbykonferanse Forskningsrådet heldt i september 2002. Der uttalte Halvorsen:

"Utfordringen i dag -og legg merke til at dette kommer fra en som har som oppgave å stimulere veksten i Osloregionen- er altså at Osloregionen vokser for raskt, og at veksten er feil sammensatt. Infrastrukturutviklinga i Osloregionen holder ikke følge, enten vi snakker om vei- og kollektivutbyggingen eller boligbyggingen. Det gir et sterkt press på priser og lønninger og truer regionenes konkurransedyktighet internasjonalt på sikt. (...) Mangel på effektiv regionalpolitikk er i ferd med å bli et nasjonalt økonomisk problem."

Desse medlemene er samd i denne analysen. Desse medlemene meiner utfordringane no må løysast ved å ta i bruk dei verkemidlane vi rår over og å utvikle nye.

Desse medlemene meiner derfor det er behov for eit kollektivløft i storbyregionane i form av satsing på jernbane, andre skinnegåande transportmiddel og tilrettelegging for anna kollektivdrift. Desse medlemene viser til sine respektive merknader og forslag i Innst. S. nr. 228 (2001-2002) om betre kollektivtransport.

Desse medlemene viser til at styrking og betre samordning av kollektivtrafikken i hovudstadsområdet er viktig. Desse medlemene meiner Regjeringa må medverke til betre framdrift i arbeidet med dette gjennom det etablerte Samordningsorgan for kollektivtrafikken i det sentrale Østlandsområdet.

Desse medlemene viser til at Regjeringa på fleire område har lagt fram forslag som forsterkar ei sentralisering. Fristilling av statleg verksemd har tappa mange distriktskommunar for arbeidsplassar og tenester. Stripping av midlane til SND og reduksjon av fylkeskommunane sine midlar til regional utvikling, samt ein stram kommuneøkonomi kombinert med ei omlegging av inntektssystemet, verkar i same retning.

Desse medlemene vil peike på at mange næringslivsleiarar no tek til orde for ei styrking av kommunikasjonane framfor auka skattelette. Desse medlemene vil oppmode Regjeringa til å ta desse signala på alvor ved rulleringa av Nasjonal transportplan.

Medlemene i komiteen frå Senterpartiet meiner det er avgjerande viktig for ei meir balansert regional utvikling at dei økonomiske rammene vert monaleg auka, og at ein får ei anna fordeling av midlane enn dei signala som så langt har kome frå Vegdirektoratet.

Denne medlemen meiner staten si eiga verksemd medverkar til sterk sentralisering og auka press på hovudstaden. Senterpartiet tar derfor til orde for ei vidare utflytting av statlege arbeidsplassar frå Osloregionen. Gjennom å flytte i alt 5 000 arbeidsplassar over ein 5-årsperiode vil ein dempe presset i hovudstadsområdet, samstundes medverkar ein til breiare arbeidsmarknader andre stader i landet. Denne medlemen viser til forslag i Budsjett-innst. S. I (2003-2004).

Denne medlemen meiner at sterk konsentrasjon av makt og kapital i Oslo-området er ei avgrensing for utvikling i andre deler av landet. Det er påviseleg ein klår geografisk samanheng mellom kor investeringskapitalen er og kor det blir investert. Denne medlemen viser til at reduksjonen av næringspolitiske verkemidlar, særleg gjennom SND-systemet, medverkar til at tilgangen på investeringskapital i andre deler av landet blir mindre. Det medfører igjen auka press på Oslo-området.

Denne medlemen vil vise til at Senterpartiet sitt arbeidsmål i denne perioden er "Ta heile Noreg i bruk". Denne medlemen meiner det er ei særskild dekkjande formulering for dei utfordringar Noreg står framfor.

Medlemene i komiteen frå Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet meiner den næringspolitiske verktøykassen må fyllast, ikkje minst med kapitalinstrument som har ei regional forankring og som kan bidra til vekst i dei respektive regionane.

Desse medlemene viser til at arbeidsmarknadsregionane kring dei største byane har blitt monaleg større med åra. Dette skuldast betre kommunikasjonslinjer og auka mobilitet blant folk. Desse medlemene meiner lokale, regionale og sentrale styresmakter i byregionane må arbeide aktivt for å samordne infrastruktur og kollektivtilbod og såleis leggje til rette for eit best mogleg tilbod for arbeidsreisande. Her er det i særleg grad naudsynt å vurdere tiltak som reduserer nærpendling med privatbil.

Desse medlemene meiner bustadpolitikken er eit særskild viktig område i ein god storbypolitikk. Det gjeld å sikre ein god og variert bustadmarknad med eit prisnivå som gjer at ikkje store grupper blir ekskluderte frå å etablere seg med eigen bustad. Det handlar også om å utvikle gode og inkluderande bumiljø. Desse medlemene viser i så høve til dei forslaga som blei fremja i NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken, og vil komme tilbake til dette i samband med bustadmeldinga.

## 2. SAMORDNING AV STATLIG POLITIKK

### 2.1 Sammendrag

#### 2.1.1 *Bedre samordning av statlig politikk*

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

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

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

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

Regjeringen mener Samarbeidsforum for storbyutvikling fortsatt er et egnet forum for diskusjon om rammebetingelser og prinsipper for byutvikling.

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

#### 2.1.2 *Storbyene skal få større ansvar og handlingsrom*

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

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

Viktige prosesser er:

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

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

### 2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at staten har ulike roller i forhold til storbyene, dels som ansvarlig for å trekke opp nasjonal politikk og fordele nasjonale ressurser, dels som forvaltningsmyndighet, dels som eiendomseier og dels som arbeidsgiver og aktør. Komiteen viser til at storbyene derfor i utgangspunktet må forholde seg til ulike statlige interesser representert ved ulike statlige organer, fagetater og selskaper. Dette innebærer også at staten i sine ulike roller kan representere motstridende interesser. Dette kompliserer storbyenes arbeid.

Komiteen vil peke på at staten som nasjonal myndighet skal ivareta de samlede nasjonale hensyn og skal fordele sine ressurser mellom ulike regioner med ulike behov og utfordringer. Hensynet til utvikling av storbyene er et viktig hensyn som blant annet må avveies mot ressursinnsatsen for å nå ulike sektorpolitiske mål og mot målet om en balansert regional utvikling mellom storbyene, andre regionale sentra og mellom senter og distrikt. Tilsvarende vil komiteen peke på at statlige sektormyndigheter har i oppgave å ivareta nasjonale interesser som kan gå på tvers av lokale ønsker. Komiteen vil bemerke at i avveining av slike ulike interesser er det ikke gitt at lokale ønsker og prioriteringer skal vinne fram i forhold til overordnede nasjonale mål og prioriteringer. Like fullt vil komiteen framheve at det er viktig å ha nær og god dialog mellom staten og storbyen hvor en kan ta hensyn til de ulike vurderingene og søke å komme fram til størst mulig grad av enighet.

Komiteen understreker viktigheten av at statlige organer tidligst mulig redegjør for hva som er nasjonale og regionale interesser i en sak eller i et planarbeid.

Komiteen viser til at staten i tillegg til å være forvaltningsmyndighet også har en rolle som eiendomsforvalter, arbeidsgiver og aktør i storbyene. Komiteen legger til grunn at statlige etater og selskaper som forvalter eiendom eller som ønsker å oppføre nybygg, skal bidra til koordinering og samordning av ulike interesser knyttet til byutvikling. Komiteen mener at det må være løpende kontakt med lokale myndigheter, og at informasjon og dialog må skje så tidlig som mulig både ved spørsmål om nybygg, eiendomsutvikling og avhending.

Komiteen understreker betydningen av at staten evner å samordne ulike statlige interesser både mellom statlige sektormyndigheter og mellom statens interesser som myndighet og aktør. Komiteen mener at samordningen av statlig politikk overfor storbyene må styrkes. Fylkesmannen må som den fremste statlige

regionale myndighet ha et særskilt ansvar for slik samordning.

Komiteen tar til etterretning at Regjeringen vil tillegge Kommunal- og regionaldepartementet ansvar for samordning av statlig politikk overfor storbyregionene, og at departementet gis ansvar for å finne løsninger på konflikter som er knyttet til økonomiske rammebetingelser for planlegging og gjennomføring av byutviklingsprosjekter.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, finner imidlertid ordningen meget uklar. Flertallet viser i den forbindelse til statsrådets brev til Arbeiderpartiets stortingsgruppe 23. januar 2004 hvor det står:

"Ordnningen som er foreslått i storbymeldingen skal ikke erstatte plansystemet, men skal derimot sikre at vedtatte planer kan gjennomføres. Ordnningen skal gjelde samordning av økonomiske rammebetingelser for planlegging og utvikling. Storbyene har erfaringer med at berørte statlige økonomiske interesser, endringer og omprioriteringer i statlige budsjetter, eller andre statlige føringar, hindrer eller gjør planlegging og gjennomføring av utviklingsprosjekter i byene vanskelig. Dette skjer på tross av omfattende prosesser og beslutninger innenfor plansystemets rammer. Storbyene oppfatter dette som et betydelig problem.

Gjennom en ny samordningsfunksjon vil Kommunal- og regionaldepartementet få ansvar for å tilrettelegge en prosess som gir avklaring i slike konflikter. KRD skal få ansvar for samordning når det foreligger godkjente utbyggingsplaner, men hvor mangelfull medvirkning fra enkelte statlige aktører hindrer gjennomføring. Eksistensen av slike konflikter viser også behovet for at staten blir bedre til å synliggjøre de økonomiske rammebetingelsene, nasjonale og regionale interesser i planområdet og kommunenes reelle handlingsrom tidlig i prosesser. Departementets utredning (i samarbeid med berørte departementer) vil omfatte alle nødvendige aspekter ved den samordning storbyene ser behov for."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti støtter Regjeringens forslag om å utvikle en modell for helhetlig statlig styring overfor storbyene.

Disse medlemmer viser til at ordningen som er foreslått i storbymeldingen ikke skal erstatte plansystemet, men sikre at vedtatte planer kan gjennomføres. Ordnningen skal gjelde samordning av økonomiske rammebetingelser for planlegging og utvikling.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at samordningsordningen slik den er beskrevet i proposisjonen, virker byråkratiserende og bærer preg av å være et skalkeskjul. Disse medlemmer viser til at det nettopp er mangelen på lokal råderett over blant annet plan- og arealsaker og Regjeringens iver etter å kontrollere storbyene, som faktisk gir behov for samordning. Disse medlemmer er særlig skeptisk til at ordningen kun skal være supplerende i forhold til eksisterende maktstruktur. Det betyr at vedtak fortsatt skal fattes av byråkrater, over hodene på lokalpolitikere.

Disse medlemmer mener at det er til ordningens ytterligere ufordel at den kun skal behandle saker der alle lokale tilpasninger er utprøvd, altså mer som en sisteinstans der alle muligheter for å overholde statens krav er gjort. Disse medlemmer mener dette blir en institusjonell forankring av hva som må være statens antatte rett til å styre uten et helhetlig og samordnet perspektiv. Videre at mangelen på slik helhetlig og samordnet styring ikke skal utløse krav om ny forbedret styring, men kun sekundære bøtende ordninger. Disse medlemmer er svært kritisk til en slik utvikling.

Disse medlemmer viser til at ordningen ikke representerer hva en intuitivt legger til beskrivelsen samordningsordning, og at ordningen i sin organisering minner mer om et konfliktråd. Disse medlemmer mener at dette også er en mer passende beskrivelse av forholdet mellom sentralmakt og lokalmakt i forvaltningsnivåene.

Disse medlemmer viser til at dersom Regjeringen virkelig ønsket å oppnå de mål de setter for denne ordningen, kunne de ha økt innsatsen for å gjøre departementet til en serviceorganisasjon overfor kommunene. En organisasjon som jobbet for å finne grunner til å si ja til kommuner som drev med byutvikling og lokal tilpasning av statlige krav, fremfor å oppkonstruere ordninger som skal bøte på mangelen av statlig service.

Disse medlemmer mener at dersom problemet med skiftende statlig politikk kan spores tilbake til politiske organer, er dette utfordringer som ligger til politiske myndigheter å løse innenfor det politiske systemet.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utarbeide en modell for å omlegge Kommunal- og regionaldepartementets arbeidsmetoder slik at departementet får en økt rolle som serviceorganisasjon for kommunene."

Medlemene i komiteen fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til vedtak i Stortinget om fylkeskommunen si oppgave som regional utviklingsaktør. Disse medlemmene viser videre til vellukka erfaringar med fylkesdelsplanlegging initiert av fylkeskommunen, til dømes fylkesdelsplan for Nord-Jæren.

Disse medlemmene fremjar difor følgjande forslag:

"Stortinget ber Regjeringa syte for at fylkeskommunen si rolle som planstyresmakt vert styrkt."

Komiteen vil peke på at statlige etater synes å vurdere sine regionale inndelinger og lokaliseringer uten en helhetlig gjennomtenkning av de samlede virkningene av de enkelte etatenes beslutninger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, forutsetter at Regjering

gen legger opp til en samordning av dette, og på egnet måte redegjør overfor Stortinget for de prinsipper som den vil legge til grunn.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti forutsetter at Regjeringen legger til rette for en helhetlig, hensiktsmessig og brukertilpasset statlig regional forvaltning.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener at den statlige lokaliseringspolitikken må brukes aktivt. Disse medlemmer viser til at regjeringen Stoltenberg vedtok reviderte retningslinjer for lokalisering av statlig virksomhet. Retningslinjene skulle bidra til å sikre en regional fordeling av statlige arbeidsplasser og publikumsrettede tjenester. Når staten oppretter nye virksomheter, vil disse medlemmer generelt legge til grunn at nye statlige oppgaver skal lokaliseres utenfor Oslo. Unntak fra dette prinsippet må etter disse medlemmers syn begrunnes særskilt. Disse medlemmer legger i tråd med dette til grunn at det ved alle vurderinger av statlig tjenesteproduksjon og statlige arbeidsplasser skal søkes etter lokaliseringalternativer i mindre byer og regionsentre som har tilstrekkelig stort arbeidsmarked til at virksomheten kan fungere, og hvor virksomheten kan bidra til å bygge opp eller forsterke eksisterende fagmiljøer.

Medlemene i komiteen frå Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til NOU 2004:2 "Effekter og effektivitet", der det mellom anna heiter:

"Fra 1980 til 1990 var sysselsettingsutviklingen relativt balansert, men på 1990-tallet var det en sentralisering til Oslo-området. Antallet årsverk gikk da ned i småbyer og distriktsregioner, men det økte med 7 prosent i landsdelssentra og 15 prosent i Osloreionen. Hovedstadsregionen hadde i 2000 45 prosent av årsverkene i statlig kjernevirksomhet. Sentraliseringen kan forklares av teknologiske endringer, omorganiseringer og deregulering."

Desse medlemmene viser vidare til at Effekttutvalet peikar på behovet for ei betre geografisk fordeling av statleg engasjement, både regionane imellom og innan regionane, mellom anna som ein strategi for å dempa presset på hovudstadsregionen. Auka satsing på tradisjonell distriktpolitikk, infrastrukturutbygging og overføring av makt frå staten til regionane kan vere element i ein slik strategi.

Desse medlemmene fremjar følgjande forslag:

"Stortinget ber Regjeringa leggje fram ein plan for ei samordna og balansert regional fordeling av statleg engasjement, herunder vurdering av utflytting av statleg verksemd frå hovudstadsregionen."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at NOU 2004:2 Effekter og effektivitet kommer til å ligge til grunn for vidare arbeid i Distriktskommisjonen. Den vil også

være et grunnlagsdokument for Regjeringens arbeid med ny regionalpolitisk melding som fremlegges våren 2005.

Komiteen mener det er viktig at den enkelte kommune løpende vurderer hvordan ulike oppgaver kan løses på en best mulig måte slik at en får et best mulig samlet tjenestetilbud ut av de ressurser som settes inn. Kommunene må derfor hele tiden være opptatt av å fornye og forbedre de kommunale tjenestene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil peke på at det er et overordnet mål å sikre alle innbyggere et likeverdig velferdstilbud. For å oppnå dette må de grunnleggende velferdstjenestene organiseres gjennom fellesskapet og finansieres gjennom skatte- og avgiftssystemet.

Flertallet mener det er grunn til å advare mot en utvikling der alle, uansett behov, får utbetalt likt grunnbeløp som de kan bruke til barnepass, helse, skole osv. En slik politikk er ikke utjevning, men gir større forskjeller.

Flertallet viser til at flere kommunale tjenester gir stort rom for valg for brukerne. I grunnskolen er det eksempelvis lovfestet frihet til å gå på andre skoler i kommunen enn nærskolen. Samtidig er det en rett til å gå på nærskolen. Friheten avgrenses derfor av om det er plasser ledig etter at de som bor i nærmiljøet er sikret plass. Dette gir etter komiteens syn en frihet kombinert med en fornuftig rettighet som avgrenser friheten.

Komiteen viser til at vi i Norge har valgt å organisere velferdstilbudet slik at vesentlige deler tilbys gjennom kommunene. Dette skyldes at kommunene både er det nivå som er nærmest brukerne, og som derfor har best kunnskap om de lokale behov, og at innbyggerne gjennom kommunens folkevalgte organer selv kan påvirke utformingen av de kommunale tilbudene, og derigjennom selv velge hvordan de skal utformes.

Kommunenes mulighet til å tilby tjenester av tilstrekkelig omfang og av god kvalitet er svært viktig både for den enkeltes velferd og for å sikre en rettferdig fordeling i samfunnet. Dette understreker betydningen av at kommunene har et økonomisk handlingsrom som gir mulighet til å gi innbyggerne et godt tilbud. Et slikt handlingsrom er også nødvendig for reelt å kunne foreta lokale valg om utformingen av tilbudet. Samtidig understreker det betydningen av at de ressursene som kommunen råder over, må utnyttes på en slik måte at en kan gi befolkningen et best mulig tilbud innenfor de ressursene som er til disposisjon. Dette gjør det nødvendig med en kontinuerlig omstilling og fornyelse av den kommunale virksomheten.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener det er viktig å forsvare og forsterke de offentlige velferdsordningene. Derfor må vi evne å forandre og forbedre der det trengs. Står vi fast på gamle løsninger som ikke funge-

rer bra nok og ikke gir noen god utnyttelse av ressursene, svekker vi tilliten til fellesskapsløsningene.

Flertallet vil understreke viktigheten av at det offentlige har ansvaret for at alle får likeverdige velferdstilbud. Ryggraden i vår felles velferd er tjenester som utføres av offentlig ansatte. Her må tyngdepunktet fortsatt ligge. Flertallet er imot privatisering av grunnleggende velferdstjenester fordi det innebærer at det offentlige fraskriver seg ansvaret for at alle får et likt tilbud. Det er avgjørende at kommunene ikke organiserer seg bort fra styring og kontroll over velferden.

Kommunene er imidlertid forskjellige både i areal, befolkningsstruktur og infrastruktur. Derfor må kommunene selv få bestemme hvordan dette ansvaret skal ivaretas. Offentlige tjenester må utgjøre tyngdepunktet i tilbudet på viktige velferdsområder, ellers vil private etter hvert kunne få et overtak på det offentlige, og bestemme pris og utforming av tjenestene.

Flertallet mener at det viktigste verktøyet for å utføre en tjeneste best mulig og kostnadseffektivt, ikke er konkurranseutsetting og privatisering, men satsing på egne ansatte gjennom motivasjon, skoling, tillit og rammebetingelser. På den måten kan de ansatte selv være med på å styrke de offentlige velferdstilbudene. Med dette som grunnlag, må en sterk offentlig sektor fortsatt kunne gjøre bruk av frivillige og private tjenester som et tillegg.

Flertallet viser for øvrig til samarbeidet med frivillige, humanitære og private aktører på en rekke områder. Slik vil disse partier også i framtida arbeide for gode velferdstilbud og effektiv ressursutnyttelse.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil vise til at det er opp til den enkelte kommune å bestemme hvordan oppgavene skal løses. Disse medlemmer vil ta avstand fra de forsøk på sentraldirigering som Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet legger opp til. Disse medlemmer vil videre understreke det lokale selvstyrets rett til selv å velge, men vil påpeke at lokale myndigheter også har et ansvar for å bruke ressursene på en god måte.

Disse medlemmer støtter helhjertet opp om et samarbeid med frivillige aktører. Dette vil gi et mer mangfoldig Norge med ansvarliggjøring av det enkelte mennesket.

Komiteen har merket seg at Regjeringen legger opp til å prøve ut en differensiering av oppgavene som er tillagt ulike kommuner. Komiteen mener at dette er et spørsmål som må drøftes på bredere basis i tilknytning til spørsmålet om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Komiteen ser at større kommuner ofte har bredere ressurser og kompetanse til å løse tyngre oppgaver enn mindre kommuner. Samtidig vil differensiering av oppgavene - blant annet ved at de største byene tillegges andre funksjoner enn mindre - også virke inn på hvilke funksjoner som ligger i de ulike fylkeskommunene, ved at fylkeskommuner som rommer de største byene da har mer begrensede funksjoner enn andre fylkeskommuner.

Komiteen mener ut fra dette at det er behov for et bredere grunnlag for å vurdere spørsmålet om kommunal oppgavedifferensiering. Komiteen mener imidlertid at det kan være nyttig å høste erfaring gjennom forsøk.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, støtter ikke de igangsatte forsøk med kommunal drift innen videregående opplæring. Dersom dette opplæringstilbudet skal få den faglige bredde som er nødvendig, må den favne om et større geografisk område. Kommunensnivået blir i denne sammenhengen for snevert.

Flertallet er bekymret for at kommunal drift av den videregående opplæringen særlig vil ramme det yrkesfaglige tilbudet, noe som er uakseptabelt for de utdanningsøkende og for næringslivet som har behov for kvalifisert arbeidskraft.

Komiteen viser for øvrig til de ulike fraksjonenes merknader i Innst. S. nr. 268 (2001-2002).

Komiteen viser til merknader fra de respektive partifraksjoner i sosialkomiteens innstillinger om rusreformene I og II, SATS og fattigdomsmeldingen, og i samferdselskomiteens innstilling om kollektivtransportmeldingen.

Komiteen har for øvrig ikke merknader til de forsøk som omtales i meldingen.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti ser at kommunene, avhengig av størrelse, vil være i ulik stand til å utføre oppgaver. Store kommuner eller kommuner i interkommunalt samarbeid vil ha bedre forutsetninger til å ta på seg flere oppgaver enn det små kommuner har. Disse medlemmer mener oppgaver bør løses nærmest mulig brukerne. Disse medlemmer støtter derfor Regjeringens arbeid for å desentralisere økt ansvar og myndighet til kommunesektoren, slik at kommunene selv kan utforme tjenestetilbudet i forhold til lokale utfordringer.

Disse medlemmer støtter Regjeringens forsøk med kommunal oppgavedifferensiering. Dette vil etter disse medlemmers syn bidra til erfaring om hvordan en kan videreutvikle oppgavefordelingen og til å vurdere kommunenes videre ansvar med tanke på å bedre tjenestetilbudet for innbyggerne.

Disse medlemmer mener at de forsøkene Regjeringen har iverksatt og som beskrives i storbymeldingen, er spennende og vil bidra til å kunne bedre tjenestetilbudet for innbyggerne. Storbyene har en rekke utfordringer, men også kompetanse og muligheter til å løse dem. Økt myndighetsansvar på enkeltområder til byene vil derfor kunne bidra til å utvikle tjenestetilbudet overfor innbyggerne, særlig de svakest stilte. Disse medlemmer vil derfor også se positivt på eventuelt ytterligere forsøk knyttet til oppgavedifferensiering.

Komiteen vil peke på at statlige myndigheter må se til at storbyene har handlingsrom til å kunne utføre sine oppgaver, og for å kunne gjennomføre de mål de selv har trukket opp for utviklingen i regionen. Komiteen mener at tilstrekkelige økonomiske ressurser er helt avgjørende for at storbykommunene, så vel som andre kommuner, skal kunne løse sine oppgaver.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener videre at økt bruk av rammefinansiering framfor øremerkede statlige bevilgninger, kan bidra til å gi storbykommunene og andre kommuner større frihet til å prioritere mellom midler til ulike formål, men at dette forutsetter samsvar mellom oppgaver og midler.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at kommunenes økonomiske handlingsrom må økes. Flertallet viser for storbyenes del til at flere av storbykommunene har et betydelig oppsamlet underskudd. Kommunesektorens underskudd har økt sterkt de siste årene. Flertallet har derfor fremmet forslag om betydelige økninger i de økonomiske rammene for kommunesektoren utover Regjeringens forslag for 2004. Flertallet viser til sine respektive partifraksjoners merknader og forslag i finanskomiteens innstilling om stats- og nasjonalbudsjettet for 2004, Budsjett-innst. S. nr. I (2003-2004).

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Regjeringen i statsbudsjettet for 2004 foreslo den kraftigste veksten i kommuneøkonomien på flere år, og da særlig de frie inntektene.

Disse medlemmer vil understreke at kommunenes handlingsrom ikke bare handler om det økonomiske handlingsrommet. Like viktig er handlingsrommet til selv å disponere de pengene man faktisk har til rådighet. Disse medlemmer viser til kommuneproposisjonen for 2004 hvor Regjeringen la frem en samlet plan for å redusere detaljstyringen gjennom øremerking av midler. Disse medlemmer vil minne om at opposisjonspartiene gikk imot mange av forslagene i planen. I motsetning til opposisjonen vektlegger disse medlemmer å følge opp i praktisk politikk troen på kommunens egenverdi som lokalt og demokratisk valgt fellesorgan. Til tross for at mange partier kan mene kommunens handlingsfrihet er svært viktig, kommer det dessverre stadig ønsker fra de ulike opposisjonspartiene om sentrale standarder, statlige stykkprisordninger og øremerking av midler.

Disse medlemmer mener det er viktig å sikre lokal handlefrihet og at dette gjøres best gjennom rammefinansiering og redusert statlig detaljstyring. Disse medlemmer støtter derfor Regjeringens forslag til redusert øremerking av midler, enklere og færre regler overfor kommunesektoren, helhetlig tilsyn samt forsla-

get om nøytralt momssystem, slik at det lokale handlingsrommet øker.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at Arbeiderpartiet i sitt alternative statsbudsjett foreslo å øke kommunenes frie inntekter med til sammen 3,5 mrd. kroner i 2004, sammenlignet med Regjeringens framlegg. Disse medlemmer mener det er bra at forliket med regjeringspartiene førte til en betydelig styrking av kommuneøkonomien på 2,2 mrd. kroner, men at det ikke er nok tatt i betraktning den svært anstrengte økonomiske situasjonen det er i mange av landets kommuner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil påpeke viktigheten av at kommunenes økonomi i størst mulig grad samsvarer med de oppgaver de skal utføre. Flertallet konstaterer at regjeringen Bondevik II fører en politikk som ikke tar høyde for dette. Dette har ført til at det politiske handlingsrommet i kommunene har blitt betydelig redusert, og at det har blitt et sprik mellom de ressurser kommunene har til rådighet og de oppgaver de skal utføre. Det akkumulerte underskuddet i kommunesektoren er nå på om lag 12 mrd. kroner. Nesten 25 pst. av kommunene er satt på den såkalte ROBEK-listen og er dermed under sterk statlig styring. Flertallet mener dette med all tydelighet viser behovet for en helt annen satsing på kommunene som tjenesteprodusenter enn det Regjeringen står for.

Flertallet er enig i at det ikke bare er økonomi som bidrar til å øke det lokale handlingsrommet, og vil understreke at det er en utstrakt vilje og evne i landets kommuner til å drive omstillingsarbeid for å få mer ut av ressursene. Samtidig er det et ubestridelig faktum at underskuddet i kommunesektoren er historisk høyt og at dette har ført til en betydelig svekkelse av det lokalpolitiske handlingsrommet. Med dette som bakgrunn mener flertallet det er underlig at Regjeringen ikke gjør mer for å få kommuneøkonomien i balanse, og at den ensidig peker på omstilling og konkurransutsetting som tiltak for å bedre kommunenes handlingsrom.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til Dokument nr. 8:123 (2002-2003) hvor det åpenbart mangelfulle med dagens rammefinansierings anskueliggjøres. Disse medlemmer mener det er viktig at alle innbyggere uansett bosted sikres et solid og trygt velferdstilbud.

Disse medlemmer understreker at kommuners frihet innenfor rammetilskuddet gjør at viktige og grunnleggende velferdstilbud kan lide under politikeres manglende evne til å prioritere. Disse medlemmer er motstandere av at grunnleggende velferdstjenester skal være i konkurranse om de samme midlene som goder til eksempelvis politikere. Disse medlemmer viser til at et statlig finansielt ansvar for grunnleggende velferdsoppgaver i et stykkprissystem ville sikret alle innbyggere solide og trygge velferdsgoder uansett bosted.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil vise til at i Innst. S. nr. 253 (2001-2002) kommuneøkonomien for 2003 skrev disse medlemmer om prinsipper for øremerking og rammefinansiering. Disse medlemmer viser videre til sine respektive merknader i Innst. S. nr. 259 (2002-2003) Kommuneproposisjonen for 2004, der disse medlemmer påpeker at det er Regjeringens opplegg for kommunenes økonomi og ikke øremerking, som er den største trussel mot lokaldemokratiet og friheten for kommunene. Disse medlemmer vil gi kommunene reell frihet og sikre finansiering av de oppgavene kommunene har.

Disse medlemmer viser til sine respektive partiers budsjettopplegg for 2004, der det fremgår at Sosialistisk Venstreparti foreslo 4,6 mrd. kroner og Senterpartiet 4 mrd. kroner mer i frie inntekter enn Regjeringens opplegg.

Disse medlemmer vil påpeke at det er i de største byene vi finner de største forskjellene mellom rik og fattig. Der er utløste økonomiske ressurser som kan omfordeles lokalt.

Disse medlemmer vil vise til at andre nordiske land har ulike ordninger med friere kommunalt skattøre enn Norge har. Disse medlemmer vil vise til at friere kommunalt skattøre kan egne seg godt for forsøk i noen kommuner. Disse medlemmer ønsker å gi kommunen mulighet til å ta inn mer skatt etter evne og viser til merknader og forslag i Innst. S. nr. 259 (2002-2003) om kommuneøkonomien for 2004 og Innst. S. nr. 37 (2003-2004).

Komiteen har merket seg at de endringer som er under gjennomføring i det kommunale inntektssystemet medfører at storbyene vil få økte inntekter framover.

Komiteen viser til at storbykommunene har enkelte utfordringer som andre kommuner ikke har i samme grad.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at Regjeringen i Kommuneøkonomiproposisjonen for 2004 foreslo nye kostnadsnøkler for rus og psykiatri. Som følge av betydelige svakheter i Regjeringens forslag, foreslo flertallet i Innst. S. nr. 259 (2002-2003):

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag i statsbudsjettet for 2004 om ny kostnadsnøkkel for sosiale tjenester."

Flertallet konstaterer at Regjeringen til tross for dette har fremmet forslag i tilknytning til statsbudsjettet for 2004 om å legge de samme kriteriene til grunn som ble foreslått i Kommuneøkonomiproposisjonen for 2004.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at Stortinget ved behandling av Innst. S. nr. 80 (2003-2004) vedtok objektive kriterier for kom-

munenes utgiftsbehov knyttet til rus og psykiatri. Disse medlemmer viser dessuten til at departementet er bedt om å gjennomgå konsekvensene for kommuner som kommer særlig dårlig ut av endringen, og at departementet er bedt om å kompensere slike kommuner for ekstraordinære utgifter gjennom skjønnsmidler, i den grad øvrige endringer og tiltak ikke veier opp for tap. Disse medlemmer ser det også som viktig at Stortinget har bedt departementet om å be det nedsatte inntektssystemutvalget gjøre en egen vurdering av om og hvordan objektive kriterier kan fange opp særskilt store utgifter forbundet med rus og psykiatri uavhengig av kommunens størrelse.

Disse medlemmer vil for øvrig peke på at alle storbyene, med unntak av Kristiansand som går omtrent i null, vil tjene penger på denne endringen. De store byene har en større andel av personer med rus og psykiatriproblemer enn det befolkningstallet skulle tilsa. Dette skyldes blant annet at mange tiltrekkes av storbyens anonymitet og miljøer. Disse medlemmer vil vise til at Oslo alene har over halvparten av rusmisbrukerne i Norge. Det er derfor rimelig at inntektssystemet gjenspeiler disse utfordringene som storbyene har.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har merket seg at Regjeringen i meldingen uttaler at en relativ forbedring av storbyenes situasjon krever reduserte regionalpolitiske overføringer. Flertallet er ikke enig i dette. Med økte rammer for kommunesektorens økonomi ville det være mulig med en relativ styrking av storbyenes økonomi uten at det måtte føre til reduksjoner i de økonomiske rammene for mindre kommuner. Også av den grunn mener flertallet at det er nødvendig med en vesentlig styrking av kommunesektorens økonomi.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til Regjeringens politikk som legger opp til en balansert vekst i alle landsdeler. Storbyene er en viktig del av disse regionene, og i mange tilfeller motoren i den regionale utviklingen, og storbypolitikken må være en viktig del av regionalpolitikken. Disse medlemmer viser også til at Regjeringen har lagt opp til en høyere vekst i kommunenes frie inntekter enn hva som har vært tilfellet tidligere år, slik at kommunesektoren har kommet styrket ut, samt at Regjeringen foreslår å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren.

### **3. STORBYREGIONENE - BYSTRUKTUR, BEFOLKNING OG NÆRINGSSTRUKTUR**

#### **3.1 Sammendrag**

##### **3.1.1 *Storbyvekst i Norge***

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

har hatt en vekst på omkring 20 pst. I absolutte tall har Oslo-regionen hatt den største veksten, med 230 000 nye innbyggere, fulgt av Stavanger-regionen, med 86 000 nye innbyggere. Veksten har kommet både i storbyene og i omegnskommunene.

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

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

### 3.1.1.1 FLYTTEMØNSTRE - PREFERANSER FOR ARBEID OG UTDANNING

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

De store byene kan også tilby et stort, variert og mangfoldig arbeidsmarked, både for ufaglærte og folk med høy kompetanse.

I Norge går det sterke og konsentrerte strømmer i klare geografiske mønstre, som sterkt blir farget av gjøremål i ulike livsfaser. Dette blir også betegnet som livsfaseflytting.

Omtrent 60 pst. av alle som melder flytting inn til de store byene i løpet av ungdomsfasen, har flyttet ut igjen til omegnen eller andre deler av landet når de er etablert med arbeid og familie. Særlig gjelder dette familier med barn. Over 90 pst. av de som flytter ut av storbyene er personer som ikke vokste opp der. Dette er et forholdsvis stabilt mønster.

### 3.1.1.2 STORBYREGIONER - SENTER OG OMLAND

#### *Pendlingsomland og befolkningsvekst i storbyregionene*

Storbyregionene i Norge har ulike sentrumperiferi strukturer. Kartene for pendling viser at det er store forskjeller i pendlingsandelen mellom omegnskommuner. I Oslo og Stavanger kommer nesten halvparten av arbeidsstyrken fra kommuner utenfor storbygrensene. I Bergen, Trondheim og Kristiansand kommer ca. 25 pst. av arbeidskraften fra områder utenfor kommunen, mens Tromsø og de andre storbyene er mer "selvfor-synte".

### 3.1.2 Miljø, boforhold og attraktive byområder

#### 3.1.2.1 SAMMENHENGER MELLOM BYSPREDNING OG MILJØKONSEKVENSER

Ved urbanisering og befolkningsvekst blir mer areal bebygget. Ofte bygges det i byenes randsoner, særlig ved de største innfartsårene. Byene spres på den måten utover, og transportavstandene øker. Byspredning henger også sammen med at arealkrevende virksomheter

flytter ut fra bebygde områder til randsonene, og med boligbygging med stort arealbehov. Avstander mellom bolig og arbeidsplasser fører til store belastninger på veinettet og kollektivtransporten, og skaper forurensingsproblemer. Verdifulle jordbruks- og naturarealer nedbygges gjennom byspredning.

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

Sammenhengene mellom miljøeffekter og ulike former for byvekst er kompliserte. Storbyregionene bygger bl.a. sine strategier på utvikling av kollektivknutepunkter hvor det legges opp til høy utnyttelsesgrad nær kollektivtilbud. Dette blir i mange forskningsmiljøer framhevet som et utgangspunkt for en mer miljøvennlig byutvikling samtidig som det kan bidra til å knytte regionen tettere sammen.

### 3.1.2.2 ARENA FOR BYKULTUR OG DET GODE BYLIV

For mange er det fortsatt slik at god boligkvalitet og bomiljø best kan oppnås utenfor de store bysentra. Likevel øker interessen for å bo i områder med sentrums-kvaliteter som bl.a. nærhet til ulike tilbud og fasiliteter. Mange sentrumsområder er rustet opp og gjort mer attraktive, slik at det er enklere å oppnå god boligkvalitet i sentrumsnære områder. Folk som bor i de øvrige delene av storbyregionene kan også dra nytte av å bo i nærheten av mer attraktive sentrumsområder. Attraktive sentrumsområder bidrar derfor til at regionen som helhet blir mer attraktiv.

Et nyskapende og variert kulturliv er vesentlig for at byene oppfattes som attraktive og levende.

### 3.1.3 Storbyregionenes næringsstruktur

#### 3.1.3.1 STRUKTURENDRINGER OG STORBYFORDELER

Storbyenes funksjoner og roller har blitt vesentlig endret gjennom de strukturendringer som har pågått i næringslivet og i samfunnet generelt i løpet av de siste tiårene.

I likhet med mange andre europeiske byer har de norske storbyene i løpet av de siste tiårene hatt til dels sterk vekst i arbeidsplasser. Selv om bedre kommunikasjonsteknologi har bidratt til at virksomheter har flyttet ut av byområdene, har en annen effekt av denne teknologiutviklingen etter hvert også bidratt til å styrke byene. Det har blitt enklere å splitte opp produksjonskjedene, og dette innebærer at det har blitt mer attraktivt å lokalisere deler av virksomhetene til byene.

Bedriftenes styrings-, utviklings- og kontrollfunksjoner, som hovedkvarter, FoU-virksomhet og markedsføring, blir i større grad lagt til byene, sammen med forretningsmessig tjenesteyting.



Andre sterke vekstnæringer med tilknytning til byene har vært undervisningssektoren og detaljhandel. Både innen forretningsmessig tjenesteyting og bygg og anlegg har alle storbyregionene hatt en vekst på over 24 pst. i perioden 1995-2000. Alle storbyregionene unntatt Oslo har hatt vekst i industrisyssetning i perioden 1995-2000.

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

### 3.1.3.2 NORSKE STORBYER I KONKURRANSE FOR ØKONOMISK UTVIKLING

I takt med globaliseringen og storbyenes endrede roller og funksjoner har lokale myndigheter i økende grad sett på sin økonomiske utvikling som en del av en konkurranse mellom byer om å tiltrekke seg attraktiv arbeidskraft og næringsliv. Storbyene kan gjennom markedsføring og utvikling av positive kvaliteter og konkurransefortrinn påvirke bedriftenes valg. Kommunene kan m.a.o. fremme økonomisk utvikling gjennom å være aktive aktører, i partnerskap med lokale bedrifter og organisasjoner, og ikke kun fungere som en regulator. Gjennom sine muligheter til å spille en aktiv rolle i lokal økonomisk utvikling, har storbykommunenes nasjonale betydning mht. verdiskapning økt. Det ser vi både i Norge og andre deler av Europa.

Ulike bedrifter legger vekt på ulike kvaliteter, og byene kan respondere på dette gjennom sin utvikling av konkurransefortrinn.

Storbyregionene har sine særtrekk som kan danne grunnlag for regionale konkurransefortrinn.

Innvandring påvirker kulturen på flere måter. Forandringer oppstår blant annet fordi både grupper av nyinnvandrete og den eksisterende innvandrerbefolkning er bærere av kulturelle uttrykk og preferanser som skiller seg fra flertallets. De blir et tillegg til det kultur- og samfunnsliv som finnes allerede. Dessuten bringer de impulser til forandring av det vi opplever som norsk kultur. Dermed utfordres status quo.

### 3.1.4 Befolkning og boligsituasjon

#### 3.1.4.1 TREKK VED STORBYBEFOLKNINGEN

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

Oslo er den byen som har flest enslige og de minste husholdningene, men her er det også store interne variasjoner mellom bydelene.

Det har vært hevdet at storbyene har en høyere andel personer med levekårsproblemer fordi en del av dem tiltrekkes av storbyenes anonymitet og fordi storbyenes kostnadsnivå bidrar til å forverre levekårene til utsatte grupper. Dette er foreløpig lite dokumentert. Studier fra Statistisk sentralbyrå kan imidlertid gi en viss støtte til påstanden om tiltrekking til storbyene (se "Sosiale utfordringer i storbyene" i kap. 6).

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

Antallet studenter i de største byene har økt dramatisk siden slutten av 80-tallet, og setter sitt preg på alle de største byene.

Mange personer i storbyene har høy utdanning, men samtidig er det forholdsvis store variasjoner i utdanning og inntektsnivå innen regionene.

#### 3.1.4.2 BOLIGSITUASJONEN I STORBYREGIONENE

Boligstandarden i Norge er blant de beste i verden, både i og utenfor storbyene. Standarden har blitt stadig bedre. En kartlegging foretatt i de tre største byene viser at det fremdeles er boliger med dårlig standard, blant annet sanitærstandard, men andelen er betydelig redusert. God brannsikring er en stor utfordring for mange av storbyene med gammel bebyggelse, spesielt den tette trehusbebyggelsen og de gamle murgårdene, og her er det fortsatt en god del som gjenstår. Støy og forurensning er også problematisk i en del boligområder. Videre er det et problem at et stort flertall av norske boliger ikke er tilgjengelige for funksjonshemmede. 87 pst. av boligene er ikke tilgjengelige for rullestolbrukere.

Meldingen utdyper flere forhold knyttet til boligsituasjonen i storbyregionene som boligsammensetting, drabantbyer, etablering og utleie og boligbygging og boligmarked.

### 3.1.5 Levekårs- og inntektsforskjeller

#### 3.1.5.1 LEVEKÅRSFORSKJELLER OG SEGREGASJON

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

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

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

Alt i alt er det en betydelig stabilitet fra 1996 til 2001 i hvilke områder som har mange innbyggere med store levekårsproblemer. Den tydeligste endringen i negativ retning gjelder de nye drabantbyene i Oslo ytre øst. Særlig nedgangen i arbeidsledigheten i disse bydelene var mindre enn i landet for øvrig, utviklingen i tallet på voldstilfeller har også vært mer negativ, og det har vært en noe sterkere vekst i tallet på uførepensjonerte i aldersgruppen 50-66 år enn i landsmålestokk. De nye drabantbyene har en økende overrepresentasjon av personer med bakgrunn fra ikke-vestlige land og personer med lav utdanning.

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

### 3.1.5.2 INNTEKTSFORSKJELLER

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

## 3.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg Regjeringens redegjørelse om særpreg og utviklingstrekk i storbyregionene, og tar dette til orientering. Komiteen viser til sine merknader om aktuelle tiltak under kapitlene 4, 5 og 6.

## 4. STORBYENES REGIONALE OG NASJONALE ROLLE

### 4.1 Sammendrag

Storbyene har tradisjonelt ikke vært en del av regional- og distriktspolitikken i Norge. Dette vil Regjeringen endre på. For både å styrke norsk internasjonal konkurransekraft og samtidig fremme balansert regio-

nal utvikling må storbypolitikken være en del av en helhetlig regionalpolitikk. Et avgjørende utgangspunkt for en slik politikk vil imidlertid være at storbyene selv tar initiativ og sammen med de omkringliggende kommunene definerer innhold og strategier for regionens utvikling. Det er i denne sammenheng behov for et nærmere samarbeid mellom storbyregionene, de berørte fylkeskommunene og staten.

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

Regjeringen ønsker at:

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

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

Regjeringen vil legge til rette for vekstkraftige regioner og styrke regionsentrenes rolle blant annet ved å

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

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

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

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

#### 4.2 Komiteens merknader

Komiteen vil peke på at utvikling av ny teknologi, økt spesialisering av produksjonen og en mer global handel med varer og tjenester har ført til at vår evne til å utvikle nye ideer (kreativitet) og til å sette ideene ut i livet (innovasjon) betyr stadig mer for verdiskaping, sysselsetting og velferd. Tilgang på kunnskap blir derfor stadig viktigere, mens tilgang på råvarer og arealer betyr relativt mindre enn før. Denne utviklingen har forsterket byenes rolle for verdiskapingen. Komiteen har merket seg at bedriftenes styrings-, utviklings- og kontrollfunksjoner, som hovedkontor, FoU-virksomhet og markedsføring, i større grad blir lagt til byene. Likeså skjer størstedelen av veksten i forretningsmessig tjenesteyting i de største byene. Samtidig er kampen om lokalisering av næringsvirksomhet økt. Bedrifter trekkes dit hvor det allerede finnes kompetanse og en bredde i fagmiljøet.

Dette reiser etter komiteens syn to utfordringer. For det første hvordan vi i Norge kan utvikle miljøer som også er internasjonalt konkurransedyktige for lokalisering av næringsvirksomhet. Og, for det andre, hvordan vi kan utvikle miljøer i ulike deler av landet som er attraktive for lokalisering. Komiteen ser de store byene som motorer for en slik utvikling både nasjonalt og regionalt. Dette gjelder ikke minst storbyenes rolle for nyskaping, blant annet som følge av at de tyngste universitets-, forsknings- og utviklingsmiljøene finnes der.

Komiteen vil videre peke på at økt utdanningsnivå og endringer i familiemønsteret gjør at unge mennesker stiller andre krav til arbeidsplasser og bosteder enn tidligere. Både for næringsliv og privatpersoner vil tilgang på arbeidsplasser for begge kjønn, gode boliger, velferdstilbud, kulturtilbud og kommunikasjonsløsninger og et bredt spekter av servicetilbud være avgjørende for om stedet er attraktivt for lokalisering. Mange steder vil ikke kunne gi et så bredt og variert tilbud som ønskelig. Imidlertid vil det ofte være tilstrekkelig at bredden av tilbud finnes i regionen. Komiteen ser derfor utvikling av robuste arbeids-, bolig- og tjenesteregioner som viktig for å kunne gi en region som helhet større kraft. Komiteen ser utvikling av regionale sentra som viktig i en slik sammenheng.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti påpeker betydningen av at regionale sentra utvikles slik at disse settes i stand til å være regionale lokomotiv. Storbyene og regionene må være seg bevisst ansvaret for å skape sin egen fremtid. Storbyenes fortrinn og muligheter må utnyttes best

mulig for å oppnå større verdiskaping og grunnlag for velferd i hele landet. Storbymeldingen gir viktige signaler i denne sammenheng.

Komiteen viser til at i forhold til andre regionale sentra, vil de største byene som følge av sitt befolkningsgrunnlag og/eller sin rolle som landsdelssentra, kunne tilby mer spesialiserte funksjoner. Det gjelder innen offentlige velferdstjenester som utdanning og helsevesen - hvor de største byene også er vertskommuner for universitetene og de største regionale høyskolene, innen kultur - hvor de største byene også rommer de tunge kulturmiljøene og kulturinstitusjonene i de ulike landsdelene, og innen varehandel og privat tjenesteyting - hvor de meste spesialiserte tilbudene oftest finnes i de største byene.

Komiteen har merket seg at arbeid og utdanning er den viktigste årsaken til at folk flytter til storbyene. Komiteen har samtidig merket seg at det er en økt interesse for andre kvaliteter ved storbyene som tette sentra med arenaer for opplevelser og sosial aktivitet, et nyskape og variert kulturliv, og et mangfold i kultur og leveste.

Komiteen legger derfor til grunn at storbyene har en særskilt rolle for den nasjonale verdiskapingen og for å tilby et bredt velferds-, service- og kulturtilbud til befolkningen. For å sikre tilgang til disse funksjonene i alle deler av landet er det viktig at det er store byer som rommer disse funksjonene i alle deler av landet. Dette vil i seg selv være et viktig bidrag til en balansert regional utvikling. Komiteen mener det er viktig for hele landet å ha vekstkraftige storbyer som fungerer som en drivkraft i den nasjonale og regionale verdiskapingen, og som er internasjonalt konkurransedyktige kompetanse- og næringslivssentra. Komiteen mener derfor at statens engasjement i forhold til utvikling av storbyene må styrkes, som et viktig ledd i den samlede regionalpolitikken.

Komiteen har merket seg at alle de seks storbyregionene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø har hatt en befolkningsvekst på 20 pst. eller mer de siste 30 årene, og at Statistisk sentralbyrås befolkningsprognoser tyder på at veksten vil fortsette i alle disse regionene. Komiteen har også merket seg at veksten har vært særlig sterk i omegnskommunene rundt storbyene.

Komiteen har merket seg at veksten i storbyregionene dels kan forklares ved en urbaniseringstrend hvor blant annet en økende andel unge flytter inn til storbyene for å ta høyere utdanning, og dels ved en regionaliseringstrend hvor bedre kommunikasjonstilbud knytter regionens innbyggere tettere sammen. Komiteen konstaterer at dette over tid har bidratt til en sterkere sentralisering av befolkningen.

Komiteen vil peke på at urbaniseringstrenden på den ene siden kan forsterke storbyregionens utviklingskraft, mens sterk tilflytting på den annen side kan gi levekårsutfordringer blant annet som følge av økende etterspørsel etter boliger og transporttjenester. Komiteen mener at dette både må møtes gjennom en aktiv politikk for å utvikle det verdiskapingspotensialet som

er i storbyregionene og for å møte de levekårsutfordringene som finnes der, og gjennom en aktiv politikk for å dempe presset på storbyene gjennom en balansert utvikling i ulike regioner og landsdeler.

Komiteen viser til at enkelte store byregioner som f.eks. Nedre Glommaregionen og Grenlandsregionen har utfordringer som er likeartet med storbyregionene.

Komiteen viser til at storbyene har helt utpregede roller i forhold til distriktsutvikling. Regjeringen påpeker i meldingen den pendlingen som skjer mellom byer og regionene rundt, og at slagkraftige storbyer med et solid næringsliv skaper ringvirkninger for hele området rundt. Dette er komiteen enig i. Derfor er det viktig at infrastruktur rundt og i byene legger til rette for pendling og mobilitet i arbeidskraften.

Komiteen viser til sine respektive merknader og forslag om egen næringspolitikk i budsjettinnstillingene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil peke på at svekkelse av distriktspolitikken bidrar til å forsterke problemene i storbyene.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil framheve at et livskraftig senter normalt er en forutsetning for utvikling også i omlandet rundt senteret. På den annen side er et livskraftig senter normalt avhengig av utviklingen også i omlandet. Et senter må ha noe å være senter for. Tilbakegang eller stagnasjon i omlandet vil føre til at etterspørselen etter varer og tjenester fra senteret reduseres. Dette svekker vekstkraften også for senteret. Dette viser etter dette flertallets syn en gjensidig avhengighet mellom by og omland.

Dette flertallet viser til at muligheten til bosetting i livskraftige distrikter også bidrar til et mangfold i bosettingstilbudet.

Dette flertallet mener derfor at en aktiv storbypolitikk og en aktiv distriktspolitikk ikke står i motsetning til hverandre, men tvert imot vil være til gjensidig nytte. Også derfor mener dette flertallet at den samlede regionalpolitikken både må romme en målrettet storbypolitikk og en målrettet distriktspolitikk.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, finner det uheldig at de distriktspolitiske virkemidlene er blitt betydelig svekket de siste årene. Også av hensyn til en balansert utvikling mellom storbyene, de andre regionsentrene og distriktene er det viktig med en mer offensiv distriktspolitikk.

Flertallet legger til grunn at hovedmålet for norsk distrikts- og regionalpolitikk er å sikre hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og skape likeverdige levekår i alle deler av landet. Flertallet mener at utvikling av

vekstkraftige storbyer i alle deler av landet er et viktig, men ikke tilstrekkelig, tiltak for å sikre en balansert regional utvikling. Flertallet har merket seg at regjeringen Bondevik II har redusert ambisjonen i distriktspolitikken til et mål om vekst i alle deler av landet den neste 20-årsperioden. Flertallet har merket seg at det har vært vekst i alle landsdeler i de 20 årene som ligger bak oss. Denne utviklingen rommer imidlertid betydelige ulikheter innen landsdelene. I Nord-Norge har det for eksempel vært nedgang i folketallet både i Finnmark og Nordland, men veksten i Tromsø by er alene større enn nedgangen i Finnmark, Nordland og resten av Troms til sammen. Flertallet vil sterkt advare mot en utvikling hvor hele den regionale balansen skal sikres gjennom vekst i storbyene, mens omlandet rundt tynnes ut. Flertallet vil derfor understreke betydningen av en offensiv distriktspolitikk som bidrar til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Sterke storbyer i de ulike landsdelene må sees som ledd i en slik strategi hvor storbyen bidrar som motor for næringsutvikling og som tilbyder av spesialiserte tjenester som ellers ikke ville vært tilgjengelig.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Regjeringens målsetting i distriktspolitikken kan oppsummeres i fire hovedmålsettinger slik det ble gjort i den regionalpolitiske redegjørelse av 30. april 2002:

- "Vi vil sikre grunnlaget for gode levevilkår i alle deler av landet.
- Vi vil etablere rammebetingelser som er så gode at bedrifter, kapital og arbeidskraft blir i Norge, og at vi fremstår som attraktive for utenlandske investeringer.
- Vi vil prioritere virkemidler som kan bidra til å styrke vår evne til innovasjon og nyetablering i alle deler av landet,
- Vi vil satse sterkere på regioner og sentra som har vekstpotensial. Vi vil styrke vekstkraften der den allerede finnes."

Disse medlemmer anser dette som ambisiøse, men likevel realistiske mål. Disse medlemmer vil igjen påpeke at storbypolitikken utgjør en viktig del av den samlede politikken. Disse medlemmer vil også vise til at Regjeringen har styrket fylkeskommunene som regional utviklingsaktør gjennom den såkalte ansvarsreformen og at kommunene skal overta ansvaret for den del av miljø- og landbrukspolitikken som krever lokalpolitisk skjønn. Disse medlemmer støtter også Regjeringens aktive politikk for utflytting av statlige arbeidsplasser, som et viktig bidrag for å styrke de ulike regionene.

Disse medlemmer viser også til at Regjeringen, i tråd med Sem-erklæringen, har sendt ut på høring et forslag om å tilbakeføre deler av selskapsskatten til kommunene. Disse medlemmer avventer høringsuttalelsene, men støtter prinsippet fordi dette vil bidra til at kommunene vil kunne se økt gevinst av en aktiv næringspolitikk, noe som vil styrke regionene.

Disse medlemmer viser også til at Regjeringens politikk har bidratt til en lavere rente og lavere kronekurs, samt skattelettelser overfor næringslivet. Dette gir næringslivet, særlig i distriktene, bedre rammevilkår. I tillegg vil disse medlemmer vise til at Regjeringen har lagt frem forslag om en helhetlig innovasjonspolitik og etablert nytt såkornfond. Alle disse elementene bidrar, etter disse medlemmers syn, til en offensiv regionalpolitikk.

Disse medlemmer viser til at hovedårsakene til den sterke arbeidsledigheten har vært internasjonale konjunkturer og det særnorske kostnadsnivået. Disse medlemmer er svært tilfreds med at Regjeringens økonomiske politikk har bidratt til å fjerne viktige årsaker til den høye arbeidsledigheten. Disse medlemmer vil for øvrig vise til vår økonomiske politikk i Budsjett-innst. S. I (2003-2004).

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener det er uriktig å påstå at det er Regjeringens politikk som har ført til lavere rente og kronekurs og vil vise til at etter omleggingen av pengepolitikken våren 2001 har vi sett en pengepolitikk med svært sterk fokus på faren for høyere inflasjon enn målet på 2,5 pst. Dermed er det konkurranseutsatt næringsliv som rammes når det er behov for innstramminger i norsk økonomi.

Disse medlemmer viser til at Norges Bank siden omleggingen har satt rentenivået høyt, og holdt det der lenge. Resultatet var en rask og sterk styrking av den norske krona, særlig gjennom 2002. Dette rammet lønnsomheten til konkurranseutsatt næringsliv hardt, med utflytting, konkurser og raskt økende ledighet som konsekvens. Samtidig viser det seg at inflasjonen nå er blitt altfor lav.

Disse medlemmer påpeker at pengepolitikken har vært mislykket og er derfor glade for at også Regjeringen i budsjettet for 2004 ga en klar kritikk av Norges Bank og at det nå skal legges økt vekt på hensynet til arbeidsledighet og konkurranseutsatt sektor i utøvelsen av pengepolitikken.

Disse medlemmer vil også understreke at mens det ikke finnes empirisk grunnlag for sammenheng mellom for eksempel fjerning av skatt på aksjeutbytte, er det en klar sammenheng mellom skatteletter og skattesvikt i kommunene. Dette rammer store byer hardt.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti vil utvikle norsk næringsliv og sikre arbeidsplasser ved å satse på forskning, innovasjon og utdanning. Norsk næringsliv skal konkurrere på kvalitet, ikke på lavest mulig pris. Skal vi holde ledigheten nede, må vi skape et framtidretta og grønt næringsliv med høy kompetanse. Derfor er satsing på kunnskap og nyskaping - og ikke skattelette - oppskriften på norsk konkurransevne og verdiskaping.

På kort sikt ser disse medlemmer et akutt behov for å koble flere ledige hender med mange uløste samfunnsoppgaver. Derfor vil vi sette i gang bygging av skoler, barnehager og sosiale boliger, og ansette folk i omsorgs- og miljøarbeid i kommunene. Slik løser vi viktige oppgaver samtidig som vi får folk i jobb.

Medlemen i komiteen frå Senterpartiet meiner det trengst ein langt meir aktiv distriktspolitikk og næringspolitikk, der ein ser verdiskaping, lokal velferd og samferdsel i samanheng.

Denne medlemen viser til at Regjeringa over fleire år har bygd ned næringspolitiske og distriktspolitiske verkemidlar på ein svært lite framtidretta måte. Det gjer at ein no står dårlegare rusta til å kome ut av lågkonjunktoren landet er inne i. Erfaring viser at dei næringsretta distriktspolitiske verkemidlane har lagt grunnlag for tusenvis av arbeidsplassar og bedrifter. Denne medlemen viser til Senterpartiet sine merknader i Innst. S. nr. 7 (2003-2004) der Senterpartiet sin samla politikk for utvikling av eit framtidretta næringsliv er omtala.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at det er en viktig erkjennelse i norsk distriktspolitikk at byene, store som små, fungerer som viktige tilknytningselementer i distriktene. Det er i form av sine knutepunktfunksjoner blant annet samferdselsmessig og næringsmessig som gjør at det utvikles tyngdepunkt i befolkningssammensetningen.

Disse medlemmer mener det er et stort paradoks i norsk distriktspolitikk at samtidig som det årlig bevilges enorme summer til det hovedsakelig distriktutviklingsbegrunnede Nord-Norge og regionaltilskuddet i inntektssystemet, at vi samtidig opplever en flyttestrøm fra periferi til sentrum.

Disse medlemmer mener norsk distriktspolitikk har spilt fallitt. Virkemidlene er sementert inn i en triviell og lite fremtidsrettet tankegang at dersom distriktene skal bestå, så må distriktene vektlegges. Da spesielt med konkret overfinansiering av tjenesteproduksjon i rurale områder. Disse medlemmer peker på at teknisk beregningsutvalg for kommunesektoren konkret fastslo at det er ingen andre områder hvor det er et så bredt kommunal tjenestetilbud som i nordlige strøk. Dette spores selvfølgelig tilbake til den overfinansiering som skjer via bl.a. Nord-Norge-tilskuddet.

Disse medlemmer mener at den nye vegen for distriktutvikling må være å satse på byene og regionsentrene som utviklingsaktører. Det er byene og regionsentrene som skaper grunnlaget for befolkningen i distriktene, og det må være statens rolle å sørge for at byene kan vokse utover og ikke bare innover, som ser ut til å være Regjeringens motiv.

Disse medlemmer er opptatt av at byenes rolle i distriktspolitikken vektlegges. Sett i sammenheng med at flere viktige byer og byregioner ikke er omtalt i Storbymeldingen, fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å legge frem en egen bymelding som særlig tar for seg byenes og regionsentrenes rolle i distriktspolitikken."

Disse medlemmer er ikke enig at storbyene skal ha som hovedmål å vokse innover. I en distriktssammenheng er det tvert imot viktig at byene gis anledning til å vokse utover og på den måten gi positive ringvirk-

ninger til regionene. Disse medlemmer viser til de negative forholdene som oppstår når det legges opp til at byer bare skal vokse innover, som eksempelvis i Oslo hvor det politiske flertallet nekter å bruke omkringliggende områder. Disse medlemmer viser til at dette gir utslag i fortetting av bymiljøet, som igjen gir utslag i kunstig høye boligpriser og dermed hindrer unge å etablere seg i bynære områder. Disse medlemmer konstaterer at en slik storbypolitikk ikke er til fordel for verken storbyene selv eller innbyggerne.

Disse medlemmer er videre kritisk til økt bruk av bomringer og manglende investeringer i samferdselstiltak. Dette virker mobilitetshemmende og hindrer effektiv pendling mellom storbyer og regionene rundt.

Komiteen ser det som viktig at storbykommunen bevisst definerer sin rolle i samspill med så vel storbyregionen som det fylket og den landsdelen som storbykommunen er en del av.

Komiteen vil understreke at storbyen for å kunne være en drivkraft i den regionale og nasjonale utviklingen bør ha en langsiktig strategi for sin utvikling. Komiteen vil generelt framheve at de enkelte regioner må gripe tak i sine naturgitte og utviklede (komparative) fortrinn, og skape en utvikling ut fra disse. Det gjelder også de store byene. Dette kan også bety en spesialisering i forhold til andre storbyer. Komiteen vil eksempelvis peke på det fortrinn Trondheim har som landets nasjonale tyngdepunkt for teknologisk utdanning og forskning, det fortrinn Tromsø har som landets nasjonale tyngdepunkt for aktivitet i nordområdene og det fortrinn Stavanger har som landets nasjonale tyngdepunkt for petroleumsvirksomhet. Komiteen ser det først og fremst som viktig at storbyene selv avklarer hva de ønsker å satse på, og at de legger opp til en langsiktig strategisk satsing. Komiteen mener samtidig at staten må støtte opp under utvikling av slike fortrinn, slik at storbyene får den nødvendige utviklingskraft og kan være internasjonalt konkurransedyktig på utvalgte områder. Komiteen mener at dette også må iakttas i forhold til hvordan staten planlegger utviklingen av ulike utdannings-, forsknings- og kompetansemiljøer.

Komiteen vil understreke betydningen av at storbyen har en bevisst holdning til egen identitet. Komiteen ser identitet som det som gjør en by til noe spesielt i egen og andres oppfatning. Samtidig kan en by ha flere identiteter knyttet til ulike sider ved byen. Identiteten eller særpreget kan formes av byens beliggenhet og dens offentlige rom og utforming, slik for eksempel Bergen preges av sitt sentrum og sin sjøtilknytning. Den kan være kulturell, som Tromsøs nordnorske åpenhet. Men identiteten kan også preges av slitasje og miljømessige eller sosiale belastninger. Komiteen vil framheve betydningen av at storbyene bygger på sin kultur, sine kulturminner og sine tradisjoner. Men komiteen mener også at storbyene må ha et bevisst forhold til om den ønsker å skape et annet bilde av seg selv enn det som finnes. Komiteen viser for eksempel til Oslos ønske om å framstå som en by mer åpen mot sjøen - "Fjordbyen" - og Drammens arbeid for å

forskjønne byen blant annet ved avlastning for gjennomgangstrafikken.

Komiteen viser til at norske storbyer satser bevisst på kultur både for å utvikle sin identitet og for å skape positiv byutvikling i særskilte områder. Komiteen viser likeså til betydningen av at kulturmiljøer og kulturminner bidrar til forankring og særpreg.

Komiteen ser det som svært viktig at storbyene systematisk har arbeidet for utvikling av sentrumsområdene, gjennom å skape vakre byrom med vekt på kvalitet og estetikk, bevaring av kulturminner og bygningsmasse med historiske og arkitektoniske verdier, begrense biltrafikken og bedre tilgjengeligheten for fotgjengere og kollektivtrafikk.

Komiteen vil framheve at storbyene må være seg bevisst hvordan identitet og visjoner virker inn både for egne innbyggere, for regionen omkring og i forhold til de som vurderer å lokalisere seg i byen. Komiteen mener at staten må støtte opp under strategiske planer i storbyene for utvikling og styrking av identitet. Dette må selvsagt avveies mot overordnede styringsbehov, slik en blant annet må gjøre i forhold til havnestrukturen i Indre Oslofjord.

Komiteen vil peke på at storbyen ikke kan sees isolert fra omlandet omkring. Dels følger dette direkte ved at storbyen er kjernen i en større bolig-, arbeids- og tjenesteregion. I hovedstadsregionen viser departementet til at hele 46 kommuner må regnes å inngå i regionen, men at det innen denne også er delregioner som har andre store byer som nærsentra, som for eksempel Drammen. Dels følger dette også av at regionen rundt storbyen har en felles identitet, som knytter seg til storbyen som senter og til funksjoner og aktiviteter i storbyen, men hvor også befolkningen i storbyen identifiserer seg med funksjoner og aktiviteter i omlandet slik for eksempel befolkningen i Trondheim har en "trønderidentitet" også utover identitet i forhold til selve Trondheims-regionen. Komiteen mener derfor det er viktig med et nært og gjensidig samspill mellom storbyen og omlandet omkring, og hvor storbyens utviklingsdynamikk kan bidra til utvikling også utenom regionsenteret.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil understreke betydningen av nært samarbeid og partnerskap mellom storbykommunen, kommunene i storbyregionen, berørte fylkeskommuner og landsdelen. Strategier for utvikling og oppbygging av identitet vil ha størst slagkraft når hele regionen drar i samme retning. Flertallet vil peke på betydningen av at storbykommunen, kommunene omkring, fylkeskommunen og landsdelen klarer å oppnå størst mulig enighet om sine ulike roller. Det kan tidvis være stor debatt i en region om hvorvidt man skal støtte opp under utvikling i senteret eller om denne utviklingen skal søkes bremsset til fordel for andre områder i regionen. Slik uenighet kan svekke utviklingskraften for hele regionen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, ser det som viktig at fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør ikke avgrenses til å forvalte de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene. Dersom en skal utvikle et sterkt næringsliv i regionen, er også utvikling av kompetanse, kommunikasjoner og kultur av stor viktighet. Fylkeskommunen må derfor i det regionale utviklingsarbeidet ha ansvar for og fokus mot en bred utviklingspolitikk.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti understreker betydningen av at storbyene og regionene må være seg bevisst ansvaret for å skape sin egen fremtid. En bevisst holdning til egen identitet bør derfor lede til en aktiv bevisstgjøring og merkevarebygging, både internt og eksternt. I en slik prosess må naturligvis dagens oppfattelse vurderes videreutviklet. Intern merkevarebygging er viktig for å videreføre den lokale bevissthet og slik fremme langsiktig utvikling og verdiskapning innen næringsliv så vel som samfunnsliv. Eksternt vil en slik bevisstgjøring være viktig for storbyen og regionen som lokaliseringssted. Dette er særlig viktig i forhold til internasjonal lokalisering. Slik er storbyenes og regionenes internasjonale aktivitet med på å legge grunnlag for en langsiktig verdiskapning knyttet til bedre utnyttelse av mulighetene i dagens åpne globale økonomi.

Disse medlemmer vil påpeke at en helhetlig strategi for utvikling først og fremst må skapes lokalt og regionalt. Denne samkjøringsprosessen kan være utfordrende. Eksisterende geografiske, sosiale eller sektorielle identiteter kan være sterkt hemmende for utvikling og i verste fall effektivt blokkere for felles strategier. Samordning er nødvendig for utvikling av storbyer og regioner ettersom identitet er en så sentral faktor for hvordan man oppfattes av omverdenen, i Norge og internasjonalt.

Medlemene i komiteen frå Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet meiner at det er viktig at fylkeskommunen får ei rolle som regional utviklingsaktør som ikkje er avgrensa til forvaltning av nokre distrikts- og regionalpolitiske virkemidlar. Desse medlemene vil hevde at om ein skal utvikle eit sterkt næringsliv i regionane er kompetansenivået, kommunikasjonane og kulturen i regionen minst like viktig som dei spesielle tilretteleggjande verkemidlane innanfor regional- og distriktspolitikken. Det er difor av avgjerande tyding at Stortinget slår fast at det er ein brei næringsretta regional utviklingspolitikk fylkeskommunen skal ha ansvar for.

Desse medlemene ber Regjeringa bidra til å utvikle regionale partnerskap, der fleire statsinstitusjonar deltek med sine ressursar og sin kompetanse.

Desse medlemene peiker difor på at den overordna politikken for regional utvikling må tillate ein betydeleg fleksibilitet i prioriteringar, arbeidsformer og tiltak.

Desse medlemene vil foreslå:

"Stortinget ber Regjeringa medverke til ein modell som skaper reelle partnerskap mellom fylkeskommunane og ulike statlege aktørar, der partane deltek forpliktande i ulike regionale utviklingsprosjekt."

Komiteen mener at storbyene må legge til rette for en dialog med andre regionale sentra i landsdelen og med ulike samordningsorganer i landsdelen, slik at en i størst mulig utstrekning kan fremme samspill og støtte til gjensidig utvikling i stedet for konflikt. Nord-Norge trenger et sterkt Tromsø, men også et utviklingskraftig Bodø, på samme måte som Sørvestlandet trenger et sterkt Stavanger, men også utviklingskraften i Haugesund. Utvikling av ulike sentra er ikke gjensidig utelukkende. Derimot mener komiteen at uklarhet om roller og uklarhet om betydningen av utvikling både i storbyen og i andre regionale sentra, kan ta fokus bort fra de oppgavene en står overfor. Komiteen ser det som viktig at staten medvirker til denne type dialog om storbyens rolle for utvikling både i nærområdet og i landsdelen.

Komiteen viser til at det er viktig å påpeke at det er det lokale og regionale folkevalgte nivået som har hovedansvar for en slik dialog.

Komiteen viser til at enkelte store byregioner består av flere sentra som har klare likhetstrekk. Dette gjelder Nedre Glomma-regionen, hvor Fredrikstad er særskilt omtalt i meldinga - men hvor dynamikken i stor grad bygger på samspillet mellom Fredrikstad og Sarpsborg. Tilsvarende har andre regionale sentra en flerkjernestruktur. Det gjelder blant annet "Mjøsbyen" og Grenland. I slike regioner er det etter komiteens syn særlig viktig at en får til et samspill til beste for den samlede regionen.

Komiteen har merket seg at det på Østlandet har vært debatt om forholdet mellom Oslo og andre regionale sentra som også ligger utenfor selve hovedstadsregionen, men i rimelig nærhet av den. Komiteen mener at en ikke må undervurdere betydningen av at hovedstaden i seg selv framstår med den dynamikk og kraft som er nødvendig for å fylle sin funksjon. Hovedstaden må derfor gis mulighet til videre utvikling. Komiteen mener imidlertid at et for sterkt press i hovedstaden og dens umiddelbare nærhet, ikke bare kan svekke balansen i utviklingen, men også vil være uheldig for byen selv ved at det oppstår betydelige pressproblemer. Komiteen mener derfor at det vil være fornuftig at omlandet og de øvrige byene på Østlandet avlaster presset på Oslo. Komiteen mener at staten må legge vekt på dette i sin politikk både i forhold til lokalisering av statlig virksomhet og i vurderingen av behovet for kommunikasjon mellom hovedstaden og resten av Østlandsområdet.

Komiteen viser for øvrig til sine merknader foran om betydningen av en balansert regional utvikling mellom de ulike deler av landet.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folke-

parti vil be Regjeringen om å vurdere tiltak for å styrke de andre byene i Østlandsområdet som avlastningsbyer til Oslo.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Stortinget har sluttet seg til Regjeringens forslag om å flytte statens medietilsyn til Fredrikstad og direktoratet for sivil beredskap til Tønsberg, og at dette vil gi avlastning for Oslo og styrke andre byer i Østlandsområdet. Disse medlemmer viser videre til at det er vedtatt å flytte Husbankens hovedkontor til Drammen. Disse medlemmer mener dette er i samsvar med Storbymeldingens strategi om at byene i Østlandsområdet skal kunne avlaste Oslo.

Komiteen viser til at beslutninger som tas i storbykommunens folkevalgte organer i flere sammenhenger vil kunne ha stor betydning for befolkningen i kommunene omkring, uten at disse har formelle folkevalgte kanaler for deltakelse i beslutningen. Motsatt vil omegnskommunene kunne vegre seg mot å ta ansvar for tiltak som åpenbart også er viktig for befolkningen der, og overlate ansvaret til storbykommunen. Komiteen viser til at dette reiser spørsmål om demokrati og delaktighet i beslutninger som berører en selv.

Komiteen mener ut fra dette at storbyregionene selv bør utvikle formelle samarbeidsfora hvor det tas gjensidig hensyn til hverandres interesser. Det er samtidig også viktig at staten følger opp gjennom sin politikk for å utvikle slikt samarbeid.

Komiteen vil peke på at storbyen som følge av sin rolle og sin utviklingskraft vil være et naturlig midtpunkt for utviklingsarbeidet i regionen. Komiteen slår imidlertid fast at det er fylkeskommunene som er tillagt oppgaven å koordinere og lede det regionale utviklingsarbeidet. For at fylkeskommunene skal kunne fylle denne rollen på en best mulig måte er det imidlertid avgjørende viktig at storbykommunen er en sentral deltaker i det regionale partnerskapet og at fylkeskommunen legger stor vekt på å medvirke til avklaring av roller og til samspill mellom fylkeskommunen, storbykommunen og de andre kommunene i fylket. Fylkeskommunen må etter komiteens syn også ta et særlig ansvar for at hensynet til kommunene rundt storbykommunen blir ivaretatt og at byens utviklingsdynamikk kan stimulere utvikling i størst mulig områder.

Medlemene i komiteen fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil peike på at storbyene spelar ei viktig rolle for eit stort geografisk omland. Det er difor særst viktig at ein ser heile dette omlandet i samanheng.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at de er motstandere av at fylkeskommunene har fått rollen som regional utviklingsaktør jf. St.meld. nr. 19 (2001-2002).

Disse medlemmer mener at storbyenes administrasjon og politiske miljø innehar betydelig kompetanse. De sitter til daglig med utfordringene som knyt-

ter seg til storbyenes vekst og fremtid. I fortsettelsen av Regjeringens resonnement om at storbyene er en svært viktig del av utviklingen innen sine regioner, er det naturlig at de seks storbyene som nevnes i meldingen, gis nye oppgaver. Disse medlemmer mener at oppgaven som regional utviklingsaktør er en naturlig oppgave for storbyene, særlig sett i lys av at fylkeskommunen lever på kunstig åndedrett og sårt trenger permanente avløsere. Disse medlemmer mener derfor at det er et steg i riktig retning å overføre deler av ansvaret for den regionale utviklingen til storbyene.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at de seks norske storbyene gis konkrete roller i forhold til regional utvikling, på bekostning av fylkeskommunens rolle."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti er enig med Regjeringen i at storbyene er i stand til å ta hånd om flere oppgaver på egen hånd og at byene dermed kan gis et større helhetsansvar for tjenestetilbudet. Disse medlemmer støtter at Regjeringen gjennom forsøk prøver ut ulike former for oppgavedifferensiering. Disse medlemmer viser videre til den varslede evalueringen av "den nye fylkeskommunen".

## 5. SAMARBEID OM BÆREKRAFTIG STORBYUTVIKLING

### 5.1 Sammendrag

Norske storbyområder er i forandring og vekst. I kap. 5 i meldingen er fokus på statens rolle som tilrettelegger for storbyenes byutviklingspolitikk. Kommunene er hovedansvarlige for byutvikling - blant annet gjennom sin myndighet etter plan- og bygningsloven. Staten skal legge best mulig til rette for kommunene og ivareta nasjonale mål og interesser. Det kreves et effektivt samspill på et område som er viktig for landet. Regjeringen vil derfor legge økt vekt på dialog og samarbeid mellom staten og storbyene og mellom offentlige og private parter. Gjennom gode samarbeidsprosesser er målet bedre koordinering av statlige, regionale og lokale prioriteringer.

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

Byvekst gir utfordringer for arealutviklingen, bymiljø og trafikkproblemer. Sterk vekst er også en utfordring for kommuner som har ansvaret for utbygging av sosial og teknisk infrastruktur. Tilbudet av boliger i storbyene har vært lavere enn etterspørselen. Pri-



sene har økt og lavinntektsgrupper har fått problemer på boligmarkedet. Kommunene er plan- og reguleringsmyndighet, men prosjekter foreslås og bygges ut i privat regi. Modernisering av lovgivningen er et viktig tema, bl.a. i lys av statens og kommunenes påvirkning av boligbygging og bokostnader.

Regjeringen vil konsentrere sin innsats om å:

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

Regjeringens storbypolitikk skal baseres på:

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

## 5.2 Komiteens merknader

Komiteen vil peke på at storbyenes rolle som en motor for nasjonal og regional utvikling må underbygges ved at staten legger til rette for oppbygging av kompetanse gjennom utbygging av høyere utdanning og forskning på områder hvor den enkelte storby har fortrinn og ønsker å utvikle disse, legger til rette for utvikling av kulturinstitusjoner som både skaper opplevelser og gir identitet, legger til rette for gode transporttilbud som både binder sammen de enkelte delene av storbyregionen og som gir effektive transportløsninger mellom storbyregionen og andre sentra, og legger til rette

for at staten både som forvaltningsmyndighet og som stor arbeidsgiver og eiendomseier medvirker til god byutvikling.

Komiteen vil understreke at det er storbyregionene selv i samspill med fylkeskommunen og landsdelen, som må trekke opp målene for utvikling i storbyregionen, og som er ansvarlig for gjennomføringen av de mål de selv trekker opp. Likeså vil komiteen understreke at det er storbykommunene selv som er hovedansvarlig for byutviklingsarbeidet når det gjelder planlegging og arealdisponering blant annet gjennom sin myndighet etter plan- og bygningsloven. Komiteen vil likevel framheve at dette både krever et nært samspill mellom kommunen og private aktører, og mellom storbykommunen, de andre kommunene i storbyregionen, fylkeskommunen og staten.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at flertallet i komiteen vil at storbyene selv i samarbeid med andre forvaltningsinstanser skal trekke opp målene for utvikling i regionen. Disse medlemmer viser til at dette er en kreert og ikke-reell fremstilling av mulighetene for utvikling innenfor rådende forhold. Disse medlemmer viser til at flertallet i Stortinget har forrokket mulighetene for slikt samarbeid forvaltningsinstansene imellom ved å gi fylkeskommunen overordnet myndighet.

Disse medlemmer konstaterer videre at Regjeringen ikke har som mål å avvikle fylkeskommunen. Disse medlemmer fastslår at det er dette som har medført at fylkeskommunen har blitt tillagt nye roller slik at dens eksistensgrunnlag ikke altfor åpenbart skal synes som grunnløst. Disse medlemmer er svært kritisk til at fylkeskommunene har blitt tildelt overkommunal myndighet i plan- og arealsaker, og mener at dette ødelegger storbyenes rolle som selvstendig aktør innenfor sine egne områder.

Disse medlemmer viser til at storbyens administrasjon faglig på mange områder er klart sterkere enn fylkeskommunens, og at den i mange tilfeller er mer kompetent til å treffe gode avgjørelser for storbyen. Disse medlemmer konstaterer at Regjeringen ønsker at slike avgjørelser kan bli overprøvd av fylkeskommunale byråkrater.

Disse medlemmer fastslår på denne bakgrunn at Regjeringens kunstige åndedrett til fylkeskommunene er med på å ødelegge storbyenes handlingsrom.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil påpeke at fylkeskommunen ikke har overkommunal myndighet. Dette var en viktig premiss i St.meld. nr. 19 (2001-2002) om oppgavefordelingen.

Komiteen understreker betydningen av at staten evner å samordne ulike statlige interesser både mellom ulike statlige sektormyndigheter og mellom statens interesser som myndighet og aktør. Fylkesmannen må som den fremste statlige regionale myndighet ha et særskilt ansvar for slik samordning. Komiteen viser til merknader under kapittel 2 foran.

Komiteen viser til at det har vært sterk vekst i storbyregionene de siste ti årene, og at det må forventes videre vekst i tiårene framover. Komiteen vil peke på at byutviklingspolitikken må forholde seg til denne veksten på en slik måte at veksten er bærekraftig, at en begrenser press på arealer og trafikksystemer og begrenser sosiale problemer. Komiteen viser i denne forbindelse også til merknadene foran om betydningen av en balansert regional utvikling som kan dempe presset på storbyene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil peke på at god byutvikling forutsetter en helhet og balanse mellom infrastruktur, grøntanlegg og friområder, plass til kultur, idrett og friluftsliv, tilgang på varierte tjenester, boliger av ulike slag, forretninger og næringseiendommer. Dette tilsier igjen at det ikke alene kan være verdsetting av tomtegrunn til ulike formål som bestemmer bruken. Tvert imot kan en arealutnyttelse som for sterkt vektlegger eiendomsprosjekter med høy forventet avkastning føre til en samlet arealbruk som både forsterker press, skaper sosiale skiller og som reduserer attraktiviteten også for de som i utgangspunktet vurderte arealene som mest verdifulle. Dette understreker etter flertallets syn betydningen av god byplanlegging. Kommunene må gjennom dette sikre at verdier for hele samfunnet ikke tapes som følge av utbyggingsinteressers ensidige fokus på enkeltprosjekter.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti vil påpeke at det er kommunene som har hovedansvaret for arealplanlegging. Disse medlemmer vil videre peke på at god byutvikling forutsetter en helhet og balanse mellom infrastruktur, grøntanlegg og friområder, plass til kultur, tilgang på varierte tjenester, boliger av ulike slag, forretninger og næringseiendommer. Det er etter disse medlemmers synspunkt viktig at kommunene legger denne helhetsbetraktningen til grunn i sin arealpolitikk. Særlig er dette viktig i de større byene, som møter mange arealmessige utfordringer. Dette understreker etter disse medlemmers syn betydningen av god byplanlegging, som avveier de ulike interesser i en storby på en balansert måte.

Komiteen vil streke under behovet for grønne lunger i byområda. Dette er etter komiteen si oppfatning viktig å bevare og utvikle grønne lunger, parsell- og kolonihagar som levande og åpne rekreasjonsområde til glede og nytte for brukarar og nærrområda.

Komiteen vil òg peike på dei initiativa som er tekne i ein skilde kommunar for å styrkje og bevare det bynære landbruket, der hovudmålsetjingane er å synleggjere og vidareutvikle landbruket i bynære område som næring og miljøfaktor. Gjennom å stimulere til etablering av verksemder i tillegg til dei tradisjonelle driftsformene, kan ein sikre desse jordbruksmiljøa som aktive miljøfaktorar i bylandskapet. Døme på slik sat-

ing kan vere omsorgstilbod, besøksgardar, tilrettelagt friluftsliv, økologisk produksjon for direkte sal, gardsbutikkar og ridesentra.

Komiteen mener at byggverk og utearealer i storbyene som er i alminnelig bruk, så langt mulig bør utformes slik at de kan brukes av alle uten spesiell tilrettelegging, såkalt universell utforming.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil vise til Manneråkutvalgets innstilling, NOU 2001:22, som anbefaler planmessig gjennomføring med tidsfrister.

Komiteen har merket seg at verdien av tomtegrunn påvirkes av reguleringsformål. Komiteen legger vekt på å utvikle virkemidler som kan bidra til bedre samordning av de ulike berørte utbyggingsinteressene. Komiteen mener at "urbant jordskifte" er et slikt virkemiddel. På denne måten kan interessen til flere grunneiere og utbyggere sees i sammenheng med overordnede offentlige interesser, slik at man får bedre helhetsløsninger i stedet for at hver enkelt forfølger sin interesse og verdiene fordeles på en tilfeldig måte.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at Regjeringen har bedt bygningslovutvalget om å se på jordskifte som et virkemiddel, bl.a. som alternativ til ekspropriasjon.

Komiteen viser til at staten i tillegg til å være forvaltningsmyndighet også har en rolle som stor eiendomsforvalter, arbeidsgiver og aktør i storbyene. Komiteen legger til grunn at statlige etater og selskaper som forvalter eiendom eller som ønsker å oppføre nybygg, skal bidra til koordinering og samordning av ulike interesser knyttet til byutvikling. Komiteen mener at statens eiendommer skal utgjøre et positivt bidrag til kvaliteten på det offentlige rom både i storbyene og ellers. Dette må vektlegges ved valg av arkitektoniske løsninger, krav til tilgjengelighet, ved lokalisering og i forhold til vedlikehold både av bygningsmasse og utearealer. Komiteen vil spesielt understreke behovet for nær dialog ved spørsmålet om lokalisering av nye statlige bygg, hvor lokale myndigheters ønske om plassering sett i forhold til ønsket byutvikling må tillegges svært stor vekt. Komiteen mener at informasjon og dialog må skje så tidlig som mulig både ved spørsmål om nybygg, eiendomsutvikling og avhending.

Komiteen viser til at staten som følge av omstillingene i statlig virksomhet står foran betydelige omdispenseringer av eiendom, blant annet i de store byene. Komiteen vil sterkt understreke at statlige etater og statlige selskaper i slike situasjoner - hvor det ofte er snakk om betydelige lokale omstillinger både i forhold til arbeidsmarked og eiendomsmasse - må ha en særlig aktsomhet og respekt for at det er kommunene som planmyndighet som har hovedansvaret for byutvikling eller annen tettstedsutvikling.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at hovedregelen er at når staten avhender eiendom, skal en normalt selge til markedspris. Flertallet viser likevel til at Stortinget ved flere anledninger har framholdt at det kan gjøres unntak fra dette. Flertallet mener dette dels er aktuelt i forhold til lokalsamfunn som står overfor store omstillinger og hvor den statlige bygningsmassen kan medvirke til lettere omstilling til ny virksomhet ved en fornuftig anvendelse. Flertallet mener også at dette er aktuelt for å legge til rette for utbygging av rimelige boliger til ungdom og personer med særskilte boligbehov, ikke minst i storbyene.

Flertallet viser til at statens eiendomsvirksomhet de siste årene i større grad er skilt ut i egne enheter og selskaper. Flertallet har merket seg at det fra storbyene er påpekt fordeler med en mer direkte politisk styring. Flertallet vil understreke at utskillelse i egne selskaper ikke må være til hinder for at statlig eiendomsforvaltning ivaretar de hensyn og opptrer på den måte som er nevnt foran.

Flertallet forutsetter at Regjeringen påser dette gjennom retningslinjer for statens eiendomsdrift. Flertallet viser videre til at også statlige selskaper er underlagt muligheter for styring gjennom statlig eierskap og retningslinjer gitt av eier.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti er av den oppfatning at fordelene ved en slik profesjonalisering av statlig eiendomsvirksomhet er vesentlig større enn ulempene. Også statlige eiendoms-selskaper viser en klar interesse for å delta i samarbeidsprosjekter der de er en naturlig part. Selskapene har dessuten den fordel at de som regel kan handle raskere enn ordinære statlige etater når det gjelder å fatte beslutninger, herunder avklare finansieringsmuligheter.

Disse medlemmer vil videre understreke behovet for en effektiv samordning av ulike statlige sektors eiendommer på lokalt plan, slik at staten i sterkere grad kan vurdere sin samlede eiendoms masse i lys av statlige behov og som mulig virkemiddel i statlig politikk, enten dette fører til eiendomsutvikling eller avviking og salg.

Disse medlemmer vil også betone viktigheten av at de ulike statlige etater og selskaper som forvalter eiendom i utviklingsområder i storbyregionene, er positive til å inngå i samarbeidsfora for koordinering og samordning av ulike interesser og planer. Disse medlemmer legger stor vekt på statens aktive samarbeid med lokale myndigheter i denne sammenheng.

Komiteen vil peke på at arealbruk og lokalisering av bygg og anlegg har stor betydning for utviklingen i behovet for transport og behovet for utbygging av ulike tjenester. Komiteen viser til at storbyene er trafikkknutepunkter både for person og godstrafikk, og at mange av dem også er belastet med stor gjennomgangstrafikk. Komiteen vil peke på at en bedre

balanse mellom boliger og arbeidsplasser kan bidra til reduksjon i daglige arbeidsreiser. Dette forutsetter dels økt boligbygging der det er mange arbeidsplasser, og dels en bedre fordeling av arbeidsplasser i forhold til hvor boligene ligger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener det er nødvendig med en mer samordnet areal- og transportplanlegging med fortetting i eksisterende bolig- og næringsområder og gode knutepunkter for kollektivtransport. Det forutsetter samtidig at en begrenser byspredningen, og at byutviklingsarbeidet skjer i nært samspill mellom storbyen og resten av storbyregionen. Flertallet legger til grunn at statlige virksomheter utvikles i tråd med lokale planer for byutvikling, og ikke bidrar til ytterligere byspredning.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til sine respektive fraksjoners merknader i samferdselskomiteens innstilling om bedre kollektivtransport (Innst. S. nr. 228 (2001-2002)) hvor det bl.a. ble foreslått at Regjeringen så snart som mulig skulle legge fram en tiltakspakke for å redusere luftforurensningen og øke kollektivandelene i Groruddalen.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener at Groruddalen i Oslo står overfor formidable miljøutfordringer, og at det derfor er behov for et opprustningsprogram slik det ble gjort for Indre Oslo øst. Staten eier store tomtearealer, utviklingen i området er av nasjonal interesse og de økonomiske utfordringene er av en slik karakter at staten må bidra økonomisk.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til forslag i Innst. S. nr. 246 (2001-2002) om å gjøre Groruddalen til miljøsoner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har merket seg at styringsgruppa for utredningsprosjektet "Boligutvikling i Oslo-Akershus" foreslår at det vurderes etablert en felles strategi for boligplanlegging i regionen.

Flertallet mener det er behov for å vurdere om planlovgivningen bør endres slik at det er rom for mer samordnet planlegging i en sammenhengende storbyregion. Storbyen og kommunene omkring kan tidvis ha motstridende interesser. Dette gjelder ikke minst i spørsmålet om fortetting i byområdet sett i forhold til nabokommunenes areal- og boligpolitikk. Likeså er det viktig å ivareta de demokratiske prinsippene om delaktighet for alle som bor i det berørte område.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti vil vise til at det allerede i dag foregår samar-

beid knyttet til boligbygging i Oslo-regionen. Disse medlemmer vil påpeke at slike initiativ til samarbeid må komme fra kommunene selv.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har merket seg at ordførerne i Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø i brev til komiteen har pekt på at det er behov for at storbyregionene selv i fellesskap kan komme fram til og vedta en bindende plan for de grove trekk i arealbruken innenfor regionen. Flertallet mener at dette i mange sammenhenger kan skje gjennom prosesser som leder fram til fylkesdelplaner som omfatter hele storbyregionen. Utformingen av disse må skje i nært samspill mellom fylkeskommunen, storbykommunen og de andre kommunene i regionen. For flere av storbyregionene er imidlertid behovet fylkesoverskridende fordi deler av flere fylker inngår i regionen. I slike sammenhenger vil ikke fylkesdelplaner være tilstrekkelig. Dette gjelder i særlig grad hovedstadsregionen. Flertallet mener derfor at staten må ta initiativ til en fylkesoverskridende områdeplan i slike tilfeller.

Flertallet understreker betydningen av et godt utbygd kollektivtransporttilbud i storbyregionene slik at det blir mindre køer, bedre framkommelighet for næringslivets transporter og redusert behov for nye veiinvesteringer. Flertallet mener det er behov for økt statlig innsats for å bedre kollektivtransporttilbudet.

Flertallet mener økt satsing på kollektivtransporten er avgjørende for å løse miljø- og køproblemer i byområdene. Et godt kollektivtilbud som bidrar til et bedre miljø og reduserte køproblemer, krever økt statlig innsats.

Flertallet mener at nasjonale målsettinger om å øke kollektivtransportens markedsandel bør følges opp med at staten bidrar mer direkte i finansiering av den lokale kollektivtransporten.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil peke på at det i oppfølgingen av NOU 2003:14 er viktig å fokusere på behovet for gode planløsninger som går over kommune- og fylkesgrenser. Det er flere måter å ivareta dette på, blant annet et system med interkommunale planer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at arbeiderpartiregjeringene på 90-tallet kuttet 350 mill. kroner i overføringer til fylkeskommunene, ut fra en forventning om innsparing ved innføring av anbud eller tilsvarende effektivisering i kollektivtransporten.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at det i statsbudsjettet for 2004 er foreslått en kraftig vekst i bevilgningene til kollektivtransport, blant annet gjennom en endring i regelverket for merverdiavgift for persontransport. Denne veksten er

særlig rettet mot storbyene, bl.a. gjennom en belønningsordning for byer som legger til rette for vekst i kollektivtransporten.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er kritisk til at flertallet i Stortinget ikke har sett viktigheten av å ha et godt utbygd samferdselsnett inn til storbyene. Disse medlemmer mener at dette legger mobilitetshindre for friere flyt av arbeidskraft mellom omland og storbyene. Disse medlemmer viser videre til sine merknader under avsnitt 4.2.

Komiteen viser for øvrig til de enkelte partiers merknader i samferdselskomiteens innstilling til St.meld. nr. 26 (2001-2002) Bedre kollektivtransport.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, ser det som viktig å avlaste godstransporten på veg, og mener det må legges til rette for at en større del av godstransporten foregår med skip og bane. Dette gjør det nødvendig med gode terminal- og knutepunktfunksjoner for skip og jernbane i storbyenes nærhet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet er oppmerksom på at det for den enkelte storby kan være ønskelig å frigjøre arealer som i dag brukes som havn, og skape åpnere byrom mot sjøen. Dette må imidlertid etter disse medlemmers syn avveies mot konsekvensene i form av økt veitransport gjennom og rundt storbyene og de belastningene som eventuelt må overføres til andre kommuner i storbyens nærhet.

Komiteen vil peke på at gode boliger og godt bomiljø er blant de viktigste elementer for å sikre et godt liv for dem som bor i storbyregionene. Komiteen ser det som mål for boligpolitikken at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at dette målet ikke kan nås alene gjennom markedet.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener at i utgangspunktet fungerer markedet godt, men at de offentlige støtteordningene først og fremst må rettes mot dem som faller utenfor. I tillegg må det offentlige legge til rette for et velfungerende marked.

Komiteen viser til at prisnivået på boliger i storbyregionene er svært høyt, sett i forhold til gjennomsnittet for landet. Komiteen viser til at prisnivået på boliger i stor grad bestemmes av forholdet mellom tilbud og etterspørsel etter bolig. En høy nybygging av

boliger er derfor avgjørende viktig for å dempe presset på boligprisene.

Komiteen viser til at dette også er helt sentralt for bokostnadene for ungdom og grupper med særskilte utfordringer. Det skyldes at nybygging frigjør brukte og rimelige boliger på markedet. Komiteen er enig med Regjeringen i at lav nybygging reduserer denne effekten. Komiteen har også merket seg at Regjeringen i meldingen uttaler at boligbyggingen i de største byene og deres omegnskommuner gjennom flere år har ligget på et lavt nivå "og derved gitt grunnlag for en sterk prisstigning på både nye og brukte boliger". Komiteen mener ut fra dette at det er et helt sentralt siktemål å øke nybyggingen av boliger i storbyregionene.

Komiteen viser til at Stortinget har vedtatt endringer i plan- og bygningsloven med tanke på å redusere kostnadene ved boligbygging og bedre balansen mellom tilbud og etterspørsel i boligmarkedet. Dette har særlig betydning for storbyene.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser i tillegg til at Regjeringen har igangsatt et samarbeid med ulike grupper innenfor byggebransjen med henblikk å redusere byggekostnader.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at dette er en storbymelding og finner det underlig å her komme med forslag som det er naturlig å fremme i kommende boligmelding. Disse medlemmer viser til sine merknader under avsnitt 4.2, og bemerker at de boligpolitiske utfordringene hadde vært av en helt annen karakter og dimensjon dersom man lot byene få anledning til å vokse utover. På denne måten ville de verste tendensene til fortetting og dertil høye boligpriser flatet ut.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at Husbanken er statens viktigste virkemiddel for å fremme økt boligbygging. Flertallet har derfor gått inn for økte utlånsrammer for Husbanken.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener at Husbankens låneramme er godt tilpasset situasjonen på boligmarkedet. Disse medlemmer viser også til at Regjeringens politikk har bidratt til et klart lavere rentenivå, noe som gjør bokostnadene lavere for de fleste samt gjør det lettere for førstegangsetablerere å komme inn på boligmarkedet. Disse medlemmer viser til at Husbankens låneordninger må bidra til tilgjengelige og miljøvennlige boliger. For øvrig viser disse medlemmer til den varslede boligmeldingen, som vil foreta en total gjennomgang av Husbankens låneordninger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstre-

parti og Senterpartiet, mener at utlånsreglene i Husbanken i større grad må være utformet slik at de reflekterer de høye byggekostnadene i storbyområdene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at regjeringen Stoltenberg endret reglene for låneutmåling i år 2000 slik at Husbanken i sterkere grad tok inn over seg at byggekostnadene i Oslo er særlig høye og som følge av dette gav en romsligere låneutmåling. Dette ga som resultat at fra 2000 til 2001 økte antallet boliger i Oslo som fikk tilsagn om lån i Husbanken fra ca. 300 i 2000 til 1 745 i 2001 (en økning på 584 pst.).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at Husbanken over tid har en rente som ligger ca. 0,6 pst. lavere enn det man får i private banker. En slik lettelse i renteutgiftene er derfor særlig viktig i storbyer hvor mange av de med dårligst levekår bor. Flertallet mener dette viser betydningen av at Husbanken kan gi lån til flere boliger i storbyene.

Komiteen har merket seg at flere av storbyene fører en aktiv tomtepolitikk for å sikre tilstrekkelige nye arealer for å dekke framtidige behov, først og fremst til boligformål. En del storbyer erverver eksempelvis tomtegrunn til dette formålet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, ser det som viktig at kommuner erverver tomtereserver som legger til rette for framtidig boligbygging. For å skape grunnlag for et slikt kommunalt engasjement og lette den økonomiske belastningen på kommunene, mener flertallet at det bør etableres en låneordning gjennom Husbanken hvor kommunene kan få rente- og avdragsutsettelse på lån til tomtekjøp.

Flertallet mener at statlige tomter skal kunne selges under markedspris når tomtene skal nyttes for å bygge boliger for særlig prioriterte grupper, i tråd med merknader over.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at kommunene gjennom Kommunalbanken har muligheter til å sikre seg en rimelig finansiering av tomtekjøp for tilrettelegging for boligbygging. For øvrig viser disse medlemmer til den kommende boligmeldingen for en gjennomgang av statens tilrettelegging for kommunal boligpolitikk.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at kommunene bør stimuleres til å legge til rette for økt boligbygging. Flertallet mener derfor at det bør innføres et tilskudd til delvis dekning av infrastrukturkostnadene som følger med dette. Flertallet mener at dette til-

skuddet bør gis ved bygging utover et minstenivå i forhold til kommunens størrelse slik at det gir stimulans til en boligbygging utover det normale.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at en finansieringsordning til delvis dekning av infrastrukturkostnadene, som skissert over, ville være et brudd på prinsippet om nøytralitet i inntektssystemet, da kommunene ved en slik ordning ville kunne påvirke sitt eget inntektsnivå gjennom egne handlinger. Disse medlemmer viser til at inntektssystemet for kommunene skal være basert på objektive kriterier.

Komiteen viser til at Stortinget har vedtatt endringer i inntektssystemet gjennom å endre telletidspunktet for befolkningen, som skal bidra til bedre å ivareta de utfordringer vekstkommunene har. Komiteen viser også til at Regjeringen har satt ned et nytt inntektssystemutvalg, ledet av professor Lars-Erik Borge. Dette utvalget skal gjennomgå hele inntektssystemet for kommunesektoren og fremme sin innstilling innen juli 2005. Utvalget er bl.a. bedt om å vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet.

Komiteen viser til sine merknader om boligtiltak for prioriterte grupper under kapittel 6.

Komiteen har merket seg at kommunene har tatt i bruk utbyggingsavtaler med private utbyggere av boligområder. Komiteen ser at slike avtaler kan være et nyttig supplement til reguleringsplaner, blant annet for å sikre planens gjennomføring. Komiteen har også merket seg at avtalene kan innebære at utbygger pålegges å bekoste hele eller deler av den tekniske infrastruktur som er nødvendig for dette. Komiteen mener imidlertid det er nødvendig at det settes grenser for hva som kan avtales, slik at ikke de som tilfeldigvis bor i det nye området belastes med kostnader til bygging av sosial infrastruktur som skoler, barnehager mv. Komiteen mener derfor at kostnader ved sosial infrastruktur som normalt betales av fellesskapet ikke skal kunne belastes utbygger, utover former for forskuttering av kommunens utgifter mot senere tilbakebetaling.

Komiteen viser til at Stortinget ønsker en innstramning i dagens bruk av utbyggingsavtaler og at Regjeringen har bedt bygningslovutvalget om å vurdere bruken av utbyggingsavtaler. Dette forslaget er nå på høring, og komiteen viser til at Regjeringen vil fremme en egen proposisjon om dette.

Komiteen ser det som viktig at slike partnerskapsbaserte tiltak ikke på forhånd må binde opp folkevalgte organers beslutningsmyndighet, holdes utenfor offentlighet eller gå på bekostning av bredere hørings- og medvirkingsprosedyrer. Komiteen understreker også betydningen av at kommunen må legge samfunnsmessige premisser tidlig i planleggingsfasen.

Komiteen vil peke på at ulike særtrekk mellom de forskjellige deler av en by kan bidra til spennende bymiljøer. Høye boligpriser og husleier kan imidlertid

føre til at personer med dårlig økonomi ser seg nødt til å bosette seg i områder hvor kostnadene er lavest. Lavere boligpriser i et område kan skyldes belastninger fra trafikk eller andre miljømessige ulemper, eller at et strøk av andre grunner er ansett som mindre attraktivt. Dette kan føre til økt konsentrasjon av personer med dårlig økonomi og/eller sosiale problemer i visse områder.

Komiteen legger stor vekt på at en skal søke å unngå sosial lagdeling i norske storbyer. Et viktig tiltak for å oppnå det er at en bygger varierte boliger i alle deler av byen, og at en bevisst søker å utvikle gode bomiljøer med gode uterom og plass til kultur, idrett og fellesarealer.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti vil likevel påpeke at dette er kommunenes ansvar, men at Husbanken bør kunne veilede kommunene til å utvikle gode bomiljøer.

Komiteen viser til at det fortsatt er mer enn 10 000 boliger med understandard i Norge, og at de fleste av disse finnes i storbyene. Komiteen mener dette viser behov for å videreføre byfornyelsen i de største byene. Komiteen mener at byfornyelse i prinsippet er et kommunalt ansvar, som ledd i byutviklingsarbeidet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil likevel peke på at opprustning av eldre boligmasse også bærer i seg betydelige fordelingsmessige utfordringer og at dette er et viktig tiltak for å skape gode bomiljøer og forhindre sosial lagdeling. Flertallet mener derfor at Husbanken må ha tilgjengelig tilskuddsmidler til utbedring av eldre boligmasse og som tilskudd til planmessig byfornyelse i Oslo, Bergen og Trondheim.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at utbedring av eldre boligmasse bidrar til en kraftig verdistigning for eier. Utover dette vil disse medlemmer understreke at byutvikling i all hovedsak er den enkelte kommunes ansvar, men vil påpeke at Husbanken kan bidra med mindre tilskudd til opprustning, samt lån og veiledning knyttet til utbedring og områdefornyelse i de tre største byene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser videre til at det er et økende behov for opprustning av boligområdene som ble bygget ut i storbyene like etter krigen. Flertallet mener at det i en del tilfeller kan være nødvendig at det offentlige bidrar til å utløse større moderniseringstiltak som bidrar til en mer variert leilighetsstruktur med flere større leiligheter enn i dag, bedre tilgjengelighet blant annet ved installasjon av heis og mer ordnede trafikk- og parkeringsforhold. Slike større fornyelsestiltak forutsetter etter flertallets syn en tett samordning

mellom blant andre boligeiere, kommunen og vegmyndighetene gjennom områdeplaner og områderettede tiltak.

Flertallet mener at det må legges til rette økonomiske stimulerings tiltak gjennom Husbanken for å fremme denne typen områdefornyelse, for eksempel i tilknytning til eldre drabantbyer i Groruddalen og øst i Oslo.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at opprustning av borettslag eller sameier først og fremst er andelshavernes eget ansvar. Opprustning av boliger bidrar til økt verdistigning. Disse medlemmer viser til at Husbanken kan gi noe bidrag til denne typen arbeid, samt at man kan få lån til ombygging og opprustning i Husbanken. Disse medlemmer viser for øvrig til viktigheten av samarbeid mellom ulike lokale aktører og myndigheter i forbindelse med områdeopprustning.

Disse medlemmer viser til at stimulering av enkelte bydeler i de største byene i hovedsak er storbyenes eget ansvar, i samarbeid med beboere og eiendomsbesittere. Alle vil ha en felles interesse av å skape mer levende bydeler. Disse medlemmer viser også til at staten også kan bidra til utvikling i ulike bydeler gjennom ulike tiltak. Det vises her særlig til Regjeringens forslag til bedre samordning av statlig politikk bl.a. i tilknytning til byutviklingsprosjekt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er enig med departementet i at det store innslaget av brukerstyrte borettslag kan være en viktig årsak til at det er mindre sosiale problemer og bedre bomiljøer i norske drabantbyer enn det en ofte ser i andre land. Flertallet mener dette understreker verdien av boligsamvirkets rolle i norsk boligpolitikk, og at det må legges til rette for videre utvikling av dette.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til den store grad av eierboliger vi finner i Norge. Dette er et resultat av det fokus norsk boligpolitikk har hatt på eierskap siden krigen, gjennom ulike eierformer som selveie, sameie og borettslag. Dette er en viktig årsak til mindre sosiale problemer og bedre bomiljøer enn det vi ser i andre land.

Komiteen vil peke på at lokalisering av nye bygg, anlegg og institusjoner kan brukes strategisk for å fremme positiv utvikling i et område. Komiteen viser i den forbindelse både til pålegget om at statlige virksomheter i Oslo måtte vurdere lokalisering i Oslo indre øst, og Stortingets vedtak om å lokalisere den nye operaen til Bjørvika som slike strategiske tiltak for byutvikling i Oslo. Komiteen mener at staten ved lokalisering av statlige institusjoner på denne måten må spille sammen med kommunens strategiske byutvikling.

## 6. SOSIALE UTFORDRINGER I STORBYENE

### 6.1 Sammendrag

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

I kap. 6 i meldingen blir det satt fokus på de sosiale utfordringene storbykommunene står overfor, og på variasjon og ulikhet innad i storbyene og mellom dem. Oslo har både de beste og de dårligste levekår i Norge og de største sosiale utfordringene. Andre storbyer og mellomstore byer har også sin andel av sosiale storbyproblemer. For hver utfordring er det nødvendig å se den enkelte bruker og hans eller hennes situasjon i sammenheng. Siden noen byområder har opphopning av levekårsproblemer, har erfaringer vist at det er både viktig og effektivt å se utfordringene i sammenheng og arbeide helhetlig med områderettede tiltak.

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

Regjeringen vil:

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

Regjeringens storbypolitikk skal baseres på:

- At storbyenes økonomiske rammebetingelser skal gjøre dem i stand til å håndtere og løse egne sosiale utfordringer.

- At staten skal koordinere sin innsats overfor sammensatte sosiale utfordringer i storbyene bedre.
- Å prøve ut ny ansvarsfordeling og nye samarbeidsformer mellom forvaltningsnivåene og de berørte sektorene gjennom forsøk med kommunal oppgavedifferensiering.

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

I meldingen vises det til at det er kommunenes oppgave å se byutvikling og sosial utvikling i lokalsamfunnet i sammenheng og møte disse utfordringene. For Regjeringen er det et mål å unngå opphoping av levekårsproblemer i områder med dårlig bymiljø. Regjeringen vil støtte utviklingen av områderettet politikk i storbyene. Regjeringen vil bidra blant annet ved å videreføre støtten til Handlingsprogrammet for bedre levekår i Oslo indre øst og storbytiltak for ungdom. Oslo kommune har foreslått at organiseringen av Handlingsprogrammet for Oslo indre øst revurderes og at tiltakstypene også anvendes i andre bydeler enn Oslo indre øst. Regjeringen vil sammen med Oslo kommune gjennomføre en slik vurdering.

Regjeringen forutsetter at statlige instanser bidrar til en positiv sosial og fysisk utvikling når statens oppgaver og interesser blir berørt i et byområde. I statlige budsjetter er det i dag enkelte tilskudd som har som formål å bidra til løsning av sosiale utfordringer i storbyene. Det er viktig at slike tilskudd bidrar til en helhetlig politikk for å møte levekårsutfordringene. Regjeringen vil se nærmere på hvordan staten i land som Danmark og Storbritannia stimulerer utviklingen i utsatte byområder, og vil vurdere hvordan staten kan støtte opp om en helhetlig kommunal politikk for å fremme gode levekår, oppvekstforhold og bomiljø.

## 6.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at storbyene i gjennomsnitt har noe dårligere levekår enn andre kommuner, men at det ikke er store avvik fra landsgjennomsnittet. Derimot er det en sterk konsentrasjon av bosatte med levekårsproblemer i enkelte bydeler i de største byene, særlig i sentrumsbydelene. Komiteen vil spesielt peke på at konsentrasjonen av personer med levekårsproblemer i Oslo indre øst står i en særstilling. Bare kommunene i indre Finnmark er målt å ha dårligere levekår enn bydelene i Oslo indre øst.

Komiteen viser til at det er betydelige levekårsproblemer i avgrensede områder også i enkelte andre byer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener derfor det er

behov for et forsterket program for levekårsforbedring i de indre delene av Oslos østlige bydeler.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til programmet for Oslo indre øst som er midt i programperioden. Disse medlemmer mener at dette programmet har gitt mange positive bidrag, noe som også kan leses av utviklingen i befolkningssammensetning i de aktuelle bydelene samt utviklingen i boligmarkedet.

Komiteen legger til grunn at storbypolitikken skal innrettes for å sikre alle mennesker likeverdige muligheter og en grunnleggende sosial og økonomisk velferd, gode levekår og en hverdag i trygghet. Komiteen mener at gode fellesskapsløsninger er avgjørende viktig for å kunne nå et slikt mål.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener derfor at fellesskapsløsningene i storbyene må styrkes slik at de kan bidra til bedre levekår og mer rettferdig fordeling.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti vil samtidig understreke at hver enkelt av oss har et ansvar for å utvikle et godt nærmiljø og en god og trygg by å leve i.

Komiteen viser til at grunnlaget både for samfunnets og den enkeltes velferd ligger i de verdier som skapes gjennom arbeid. Komiteen mener at det viktigste tiltaket for å forebygge og motvirke sosiale problemer er å sikre arbeid for alle. Komiteen mener det dels må skje ved en politikk for å skape varierte arbeidsplasser som er egnet for alle sosiale grupper i storbyregionene, og dels ved målrettede tiltak for å bistå dem som er uten arbeid til å komme tilbake i arbeidslivet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener dette må skje gjennom en målrettet næringspolitikk og en kraftig utbygging av arbeidsmarkedstiltak for de ledige.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener at dette gjøres best gjennom en helhetlig politikk som legger til rette for nyskaping gjennom en ansvarlig økonomisk politikk som bidrar til fortsatt lav rente og kronekurs, samt skattelette. I tillegg må dette suppleres med målrettede arbeidsmarkedstiltak, og det vises her til at Aetat nå er styrket.

Disse medlemmer vil også understreke betydningen av Regjeringens handlingsplan mot fattigdom. I rammen av handlingsplanen går det tiltaksmidler spesielt til oppfølging av langtidsmottakere av sosialstønad. Disse midlene går blant annet til tiltaks- og kvali-



fiseringsplasser i regi av sosialtjenesten og Aetat i samarbeid. I tillegg er det avsatt midler til kompetansehevende tiltak for sosialtjenestens arbeid med disse brukerne.

Komiteen vil peke på at forverringen av situasjonen på arbeidsmarkedet de siste årene i særlig grad kan ramme grupper som er spesielt sårbare for endringer i arbeidsmarkedet, bl.a. ikke-vestlige innvandrere og personer med helseproblemer. Komiteen mener derfor det er behov for særskilt oppmerksomhet bl.a. for å kvalifisere utsatte grupper for aktuelle arbeidsplasser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er bekymret for at en eventuell åpning for økt bruk av midlertidige ansettelser vil kunne gjøre det enda vanskeligere for slike utsatte grupper å få fast jobb.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til Regjeringens forslag om å åpne for midlertidige ansettelser. Dette ville gjort det lettere for folk å komme i jobb. Særlig ville dette bidratt til at unge og innvandrere lettere ville komme ut i arbeidslivet. Disse medlemmer mener at en midlertidig jobb er langt å foretrekke fremfor ingen jobb, og at all erfaring tilsier at midlertidig ansatte med stor sannsynlighet kommer over i fast ansettelse etter en stund. Forslaget om midlertidig ansettelse ville hatt stor betydning for sysselsetting både i byene og i distriktene.

Komiteen mener at en god bolig i et godt bomiljø er en nødvendig forutsetning for å sikre et godt liv for den enkelte. Komiteen viser til sine merknader under kap. 5 om betydningen av økt nybygging av boliger for å dempe presset på boligprisene og gjøre det lettere å komme inn i boligmarkedet. Komiteen vil peke på at de høye bokostnadene i storbyene gjør det særlig vanskelig for ungdom som skal etablere seg og for andre med små økonomiske ressurser å finne et godt sted å bo. Samtidig har komiteen merket seg at mange ungdommer ser det attraktivt å leie bolig en tid før de etablerer seg fast.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener derfor at det bør bygges vesentlig flere utleieboliger og lavinnskuddsboliger for ungdom ved at det innføres finansieringsordninger slik disse partier foreslo i Innst. S. nr. 95 (2002-2003).

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti vil påpeke den påfallende avstand det er mellom løfter og oppfølging i Arbeiderpartiets boligpolitikk. Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet i Dokument nr. 8:141 (2002-2003) fremmet en rekke tiltak som etter deres mening ville styrke boligpolitik-

ken. Disse medlemmer vil påpeke at Arbeiderpartiet i sine alternative statsbudsjetter ikke er i nærheten av å følge opp egne løfter om en opptrappingsplan, og at man bare for 2003 og 2004 ligger i overkant av 500 mill. kroner på etterskudd i forhold til egne løfter.

Disse medlemmer vil vise til at det svekker tiliten til politikken om partier lover mer enn det de holder i sine egne alternative budsjetter. I tillegg vil disse medlemmer vise til at Regjeringen har gjennomført en rekke av de tiltak Arbeiderpartiet har foreslått.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at Arbeiderpartiet i Dokument nr. 8:141 (2001-2002) fremmet en rekke forslag om boligtiltak for ungdom og økonomisk vanskeligstilte. Forslagene forutsatte en opptrapping over flere år. Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet i alternativt statsbudsjett for 2003 foreslo betydelige styrkinger i boligpolitikken - i form av økt låneramme i Husbanken og økte bevilgninger. I alternativt statsbudsjett for 2004 foreslo Arbeiderpartiet likeså en betydelig økning av låneramma i Husbanken og økte bevilgninger til boligpolitiske formål. Disse medlemmer vil for øvrig bemerke at Regjeringen selv har foreslått og innarbeidet enkelte av forslagene i Dokument nr. 8:141 (2001-2002) i Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2003 og 2004.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at en del personer, særlig unge, velger å bo i leid bolig i enkelte perioder. Det kan ha ulike årsaker. Disse medlemmer vil påpeke at sosiale utleieboliger og klausulerte lavinnskuddsboliger kan være fattigdomsfeller og dermed virke mot sin hensikt. Disse medlemmer mener det er å foretrekke at flest mulig eier egen bolig i det ordinære boligmarkedet. Disse medlemmer viser videre til Regjeringens varslede boligmelding og ber Regjeringen legge til rette for at flest mulig kan settes i stand til å eie sin egen bolig, gjennom Husbankens tilskudds- og låneordninger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har merket seg at utlån av Startlån er markert lavere enn summen av de tidligere ordningene etableringslån og kjøpslån. Flertallet mener at risikodelingen mellom staten og kommunene bør endres til en 50/50 pst. risikodeling fra første krone, og at Startlån gradvis bør utvikles i retning av et rettighetslån for alle som ønsker å etablere seg i eid bolig.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener at Startlånet som ble innført fra 2003 har vært en god ordning. Dette vises bl.a. gjennom at kommunenes innlåning har vært langt høyere for Startlånet enn for den gamle etableringslånsordningen og flere

kommuner deltar. Startlånet er etter disse medlemmers oppfatning et viktig virkemiddel i kommunenes boligpolitikk, blant annet gjennom at den er svært fleksibel i forhold til lokale forhold og individuelle behov. Disse medlemmer merker seg at storbyene er blant de mest aktive brukerne av Startlånet. Disse medlemmer vil likevel be Regjeringen styrke veiledningen overfor kommunene når det gjelder bruk av Startlånet overfor unge i etableringsfasen og andre som for eksempel mangler egenkapital.

Disse medlemmer vil vise til at Startlånsordningen i stor grad fungerer som toppfinansiering, mens kjøpslånet var grunnfinansiering. Det er derfor lite hensiktsmessig direkte å sammenligne lånebeløp i de to ordningene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil understreke at Startlånet skulle avløse ordningene med etableringslån og kjøpslån. Det kan derfor ikke brukes som målestokk for om man har lyktes, at kommunenes innlån har vært høyere for Startlånet enn for den gamle etableringslåneordningen alene. Når man bruker volumet på den nye låneordningen som kriterium, må man måle dette opp mot begge de to låneordningene Startlånet har avløst. Disse medlemmer viser til Husbankens foreløpige statistikk pr. 31. desember 2003. Av statistikken fremgår at 3 671,3 mill. kroner i Startlån er tildelt kommunene og at 214,2 mill. kroner er tildelt av Husbanken, til sammen 3 885,5 mill. kroner. Disse medlemmer vil påpeke at dette er 19,8 pst. lavere enn den samlede bruken av etableringslån og kjøpslån i 2002 og 30,3 pst. lavere enn i 2001.

Komiteen har merket seg at det i 1997 var om lag 6 200 bostedsløse i Norge, og at 70 pst. av disse holdt til i storbyene. Komiteen vil peke på at for særlig vanskeligstilte grupper er manglende boevne ofte et tilleggspørsmål til sviktende betalingsevne. Det gjelder ikke minst grupper med rusproblemer. Komiteen har merket seg at mange bostedsløse over lengre periode bor i dyre og dårlige hospitser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at hospits er et dårlig botilbud, som gir dårlige rammer for rehabilitering og dårlig økonomisk ressursbruk. Staten gir allerede i dag opp til 60 pst. tilskudd til kjøp eller bygging av utleieboliger til særlig vanskeligstilte. De store ressursene som storbykommunene i dag benytter til hospits vil bedre kunne brukes til gode boligløsninger finansiert med statlige tilskudd. Dette vil samtidig frigjøre betydelige økonomiske midler som i stedet kan settes inn for å gi den enkelte en sosialfaglig oppfølging som kan gjøre det lettere å etablere tilknytning til arbeid og et meningsfullt sosialt liv. Flertallet mener derfor at bruk av hospits må opphøre.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener at hospitsbruken bør reduseres til et minimum. Hospits er først og fremst et storbyfenomen. Disse medlemmer mener at hospits er et dårlig egnet botilbud over tid og mener at dette bør unngås så langt som råd er. Disse medlemmer viser til at Regjeringen har gitt topp prioritet på bekjempelse av bostedsløse og at kommunene gjennom Husbanken kan få tilskudd til boliger for bostedsløse og vanskeligstilte. Disse medlemmer viser også til at Regjeringen i den varslede boligmeldingen vil komme tilbake med et forslag til en nasjonal strategi for bekjempelse av bostedsløshet, blant annet på grunnlag av erfaringene fra prosjekt bostedsløse.

Disse medlemmer mener at hvis hospits må tas i bruk, skal dette kun være for kortere tidsrom, og disse medlemmer vil be kommunene om kun å benytte hospits hvor man har inngått kvalitetsavtaler, på linje med de Oslo kommune har inngått.

Disse medlemmer vil i denne sammenheng vise til fattigdomsmeldingen og Sosialdepartementets bevilgning av penger til oppfølgingstjenester i bolig.

Komiteen mener det er viktig å styrke samspillet med organisasjoner som Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon som på frivillig grunnlag gjør en stor innsats på dette området. Komiteen mener at det gjennom Sosialdepartementet bør utvikles en støtteordning for kommuner og frivillige organisasjoner som tar et ansvar for særlig vanskeligstilte, hvor de kan få dekket deler av kostnadene ved boligsosial oppfølging.

Komiteen mener at bostøtten er et viktig virkemiddel for å bidra til at eldre, uføre og barnefamilier med svak økonomi skal kunne bo i en god og hensiktsmessig bolig. Komiteen viser til at boutgiftene er langt høyere i storbyene enn i gjennomsnitt for landet. Komiteen mener det er behov for å heve boutgiftstaket, særlig i de største byene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har videre merket seg at barnefamiliene som mottar bostøtte har klart høyere totale boutgifter i prosent av inntekt etter bostøtte enn gruppen pensjonister som mottar bostøtte.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener derfor at bostøtteordningen bør deles med en ordning for pensjonister og en for barnefamilier og andre mottakere av bostøtte.

Samtidig mener komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, at det er et klart behov for å styrke bostøtten for barnefamiliene. Ved en økning av både inntektsgrensen og boutgiftstaket mener flertallet at belastningen av bokostnadene vil kunne begrenses vesentlig for barnefamilier i storbyene.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Regjeringen har styrket bostøtteordningen kraftig, mens det i regjeringen Stoltenbergs statsbudsjettforslag for 2002 var en nulløkning. Disse medlemmer viser bl.a. til at Regjeringen i statsbudsjettet for 2004 har foreslått å heve boutgiftstaket i de store byene med hhv. 10 000 for Oslo og 5 000 for Bergen, Trondheim og Stavanger samt å fjerne 40 m<sup>2</sup>-grensen for kommunale utleieboliger. Regjeringen har i tillegg besluttet at boutgiftstaket skal heves med 5 000 kroner også i storbyene Kristiansand, Drammen, Tromsø og Fredrikstad fra og med 2004. Dette er tiltak som gjør det lettere for personer med dårlig råd å kunne etablere seg i egen bolig eller beholde sin bolig. Disse medlemmer støtter disse forslagene fra Regjeringen. For øvrig vil disse medlemmer vise til Regjeringens varslede boligmelding for en helhetlig gjennomgang av bostøtteordningen.

Disse medlemmer vil vise til behovet for ytterligere målretting av de boligpolitiske virkemidlene mot vanskeligstilte.

Medlemmen i komiteen frå Senterpartiet vil vise til at stadig fleire innbyggjarar i samfunnet generelt og i storbyane spesielt er åleinebuande. Dette medfører nye politiske utfordringar, mellom anna i bustad-, skatte- og avgiftspolitikken. Einslege har andre behov og problem enn tradisjonelle familiar. Ensliges Landsforbund viser til at einslege toppar statistikkane for gjeldsbyrde og betalingsvanskar. Einpersonshushald har òg ofte langt høgare buutgifter pr. person enn andre hushald. Denne medlemmen meiner Regjeringa bør utpeike ein statsråd som har samordningsansvaret for politikken overfor einpersonshushald.

Denne medlemmen viser til at mange kommunar tek omsyn til einpersonshushald i måten dei innrettar avgiftene på. Avgifter etter forbruk vil både når det gjeld renovasjon og vatn kome einpersonshushald til gode. Denne medlemmen meiner det er behov for å gjere kjent dei gode døma frå kommunane slik at fleire kommunar fylgjer opp. Denne medlemmen ber departementet medverke til det.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at desse partia i lag med Kystpartiet i samband med handsaminga av Dokument nr. 8:3 (2003-2004) frå Senterpartiet om eit eige skattefrådrag for einpersonshushald, ba Regjeringa utgreie levekåra til åleinebuande og einslege forsørgjarar.

Komiteen har merket seg at det er lite statistikk som underbygger at utbredelsen av rusmiddelproblemer er vesentlig større i storbyene enn i landet for øvrig. Komiteen har imidlertid merket seg at det er grunn til å anta at det er en viss opphoping av personer med langvarig og etablert misbruk, og med de tyngste og sammensatte problemene, i de større byene. Komiteen vil understreke at det overfor personer med sammensatte sosiale problemer, eksempelvis

knyttet til rusmiddelbruk, psykiske lidelser og bostedsløshet, er behov for en tiltaksjede med tett samarbeid mellom ulike etater og organisatoriske nivåer. Komiteen understreker derfor at reformer og omorganiseringer av de ulike tjenestesektorene ikke må føre til oppsplitting av tjenestetilbudet i forhold til brukerne.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at det er gode grunner til at Oslo ikke skal ha den samme modell for organisering og finansiering av rusfeltet som øvrige norske kommuner. Flertallet viser til at Oslo har utviklet et samvirke mellom flere aktører i arbeidet for rusmiddelmissbrukere, for eksempel bolig, arbeid, skole, barnevern, sosialhjelp og de ulike institusjonene. I dette ligger en mulighet til fleksibilitet mellom de oppgaver kommunen utfører, og det som er institusjonenes oppgaver. Flertallet forutsetter at statlige tiltak som settes inn for å styrke den generelle behandlingen av rusmiddelmissbrukere, fordeles slik at Oslo kommune ikke kommer økonomisk svekket ut sammenlignet med det som var situasjonen for Rusreform II. Flertallet forutsetter også at det skapes en finansiering for de rusmiddelmissbrukere som Oslo kommune får ansvaret for å drive, som medfører at statens dekning av kostnadene blir lik den dekning av kostnadene som statlige institusjoner vil få.

Komiteen viser for øvrig til sine respektive merknader i Innst. O. nr. 4 (2003-2004).

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti mener Regjeringen etter Stortingets behandling av Rusreform II på nytt må vurdere søknader fra enkelte storbyer om forsøk med å overta den statlige rusomsorgen.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Regjeringen gjennomfører og har foreslått en rekke endringer knyttet til bedre samordning av barnevernet, av rusvernet samt en bedre samordning av SATS. Disse medlemmer er glade for lovfestingen av retten til en individuell plan etter lov om sosiale tjenester. Det er særlig viktig at byene gis en mulighet til en helhetlig oppfølging av ulike klienter, og disse medlemmer ser frem til å høste erfaring med de forsøk som Regjeringen har satt eller vil sette i verk knyttet til personer med ulike utfordringer og behov for oppfølging.

Komiteen vil understreke at tiltak for å få flere i arbeid og tiltak for å sikre alle en god bolig er de to viktigste enkelttiltakene for å forebygge og motvirke fattigdom. Komiteen vil samtidig peke på betydningen av målrettet sosialt arbeid. Dette gjelder ikke minst for å bistå arbeidsledige sosialhjelpmottakere til å få arbeid gjennom bistand til kvalifisering og jobbsøking.

Komiteen har merket seg at det er i Oslo og Oslo-regionen at hovedtyngden av innvandrere bor, men at det er mange innvandrere også i de andre storbyene. En

tredjedel av alle landets innvandrere bor i Oslo. Av alle ikke-vestlige innvandrere bor over 40 pst. i Oslo, og de utgjør 17 pst. av Oslos befolkning. 28,5 pst. av elevene i grunnskolen i Oslo har annet morsmål enn norsk og samisk.

Komiteen vil framheve at dette bidrar til mangfoldige og kulturelt spennende storbyer.

Komiteen vil like fullt peke på at dette representerer betydelige utfordringer for storbyene for å sikre tilhørighet, integrering og fellesskap.

Komiteen vil peke på at det er store ulikheter mellom ulike innvandrergupper og mellom de enkelte innvandrere. Som gruppe kommer imidlertid personer med innvandrerbakgrunn dårligere ut i forhold til de fleste kriterier man måler levekår etter enn resten av befolkningen. Komiteen understreker derfor betydningen av tiltak knyttet til arbeid og bolig for innvandrere.

Komiteen vil også vise til Budsjett-innst. S. nr. 5 (2003-2004) der komiteen ber om en snarlig avklaring på den varslede supplerende stønadsordningen for pensjonister med kort botid i Norge.

Komiteen mener at den flerkulturelle kompetansen hos ansatte i ulike samfunnsinstitusjoner må styrkes for at befolkningen med minoritetsbakgrunn skal kunne nyttiggjøre seg offentlige tjenester på en like god måte som befolkningen for øvrig. Komiteen ser det som et mål at flere med minoritetsbakgrunn skal rekrutteres til ulike offentlige tjenester. Dette vil også bidra til at minoritetsbefolkningen i større grad identifiserer seg med det norske samfunnet og dets tjenester.

Komiteen understreker at arbeidet mot diskriminering og rasisme må ha høy prioritet, ikke minst i ungdomsmiljøene. Komiteen mener at offentlige myndigheter, herunder også storbykommunene, må kartlegge, planlegge, tilpasse og gjennomføre tiltak innen sine ulike sektorer for å sikre alle like muligheter og rettigheter uavhengig av etnisitet.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Regjeringen nå gjennomfører sin offensive handlingsplan mot rasisme og diskriminering innenfor de ulike sektorer som bolig, arbeidsliv, skole og utdanning, uteliv og fritidsaktiviteter. Disse medlemmer vil også vise til at Regjeringen skal legge frem en stortingsmelding om det flerkulturelle Norge høsten 2004.

Komiteen understreker betydningen av at det legges til rette for aktiv deltakelse fra innvandrerne i alle deler av samfunnslivet. Dette er en viktig forutsetning for tilhørighet og integrasjon. Komiteen mener kunnskaper i norsk og kunnskaper om det norske samfunnet er viktige forutsetninger for deltakelse. Komiteen understreker derfor viktigheten av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere som nylig er vedtatt, og viktigheten av at flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente til disse gruppene har rett og plikt til å delta i programmet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspar-

tiet og Kristelig Folkeparti, vil vise til at introduksjonsordningen ble gjort gjeldende fra og med 1. september 2003 som en frivillig ordning, og obligatorisk fra og med 1. september 2004. Flertallet mener at introduksjonsordningen vil virke positivt med tanke på integrering, også i storbyene og storbyregionene hvor de fleste personer med innvandrerbakgrunn bor. Det er etter flertallets syn viktig at introduksjonsordningen også tar for seg spørsmål knyttet til bolig og kunnskap om det å bo.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil understreke at å beherske språk er nøkkelen til inkludering og til deltakelse. En opphopning av levekårsproblemer slik vi ser dem i enkelte deler av Oslo indre øst, kan bare løses gjennom å løfte gruppen gjennom økt kvalifisering og utjamning av levekår. Nyankomne flyktninger og asylsøkere, samt de som kommer på familiegjenforening som en følge av disse, er i dag sikret norskopplæring gjennom introduksjonsprogrammet. Dette flertallet mener at også innvandrere som allerede bor i landet og som mangler norskkunnskaper, bør få tilbud om opplæring. Opplæringstilbudet må tilpasses den enkelte, være intensivt og ta sikte på å nå et målbart nivå. Hovedvekten må ligge på språkopplæring, men også samfunnskunnskap og arbeidspraksis skal ha en plass i opplæringen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til det allerede pågående handlingsprogrammet for Oslo indre øst.

Komiteen viser til at Regjeringen har sendt på høring et forslag om plikt og rett til norskopplæring. Komiteen slutter seg til dette prinsippet og avventer Regjeringens forslag til gjennomføring av en ordning med rett og plikt til norskopplæring. Komiteen vil understreke den betydning en slik ordning vil ha for integreringen i storbyene.

Komiteen vil peke på at foreldrenes, og særlig mødrenes, norskkunnskaper har stor betydning for barnas skoleprestasjoner. Komiteen mener derfor at norskopplæringen for mødre må styrkes. Komiteen viser til at kvinner med innvandrerbakgrunn er en like mangfoldig gruppe som innvandrerbefolkningen som helhet. De har, som alle andre, rett til deltakelse i samfunnet, i språkopplæring og kvalifisering for arbeid, dersom det er nødvendig. For at mulighetene skal være reelle for kvinnene, må det imidlertid gis tilbud om barnepass.

Komiteen vil peke på at deltakelse i barnehage gir barn med minoritetsbakgrunn et bedre grunnlag for språkutvikling, skolegang og integrering i samfunnet. Barnehagene fungerer samtidig som et bindeledd mellom innvandrerforeldre og det norske samfunnet. Komiteen er derfor bekymret over at barn med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i barnehagene, særlig i storbyene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, ser det som særdeles viktig at det settes i verk særskilte tiltak for at barn med innvandrerbakgrunn skal gå i barnehage.

Flertallet mener at det ikke bare er viktig å sikre barnehageplass. Erfaringer fra forsøk med kartlegging av 4-åringer i Groruddalen viser at egne språkstimuleringstiltak er viktig i barnehager med stor grad av innvandrerbarn, slik at disse kan lære seg norsk på en god måte.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, ser det som viktig å videreføre tilbudet om gratis kjernetid i barnehage i Oslo Indre Øst. Dette flertallet mener videre at finansiering av dette tilbudet bør avklares.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Oslo kommune selv har finansiert et lignende tilbud etter avslutningen sommeren 2003 av prosjektet med statlig finansiering av gratis korttidstilbud i barnehager i bydel Gamle Oslo. Også innenfor handlingsplanen for Oslo indre øst har det pågått prosjekter. Bare barnehage er ikke nødvendigvis nok. Disse medlemmer viser til at kartlegging på fireårskontrollen gir mulighet for en mer individuelt tilpasset oppfølging.

Komiteen mener også at det er behov for særskilte tiltak for å sikre tilpasset opplæring i skolen for barn med innvandrerbakgrunn, bl.a. gjennom tilbud om leksehjelp og styrket kontakt mellom hjem og skole bl.a. gjennom mødregrupper.

Komiteen vil framheve viktigheten av å ha kvalitet på opplæringen i den offentlige fellesskolen som sikrer et godt tilbud for alle uansett bakgrunn.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener at utbygging av et heldagstilbud i skolen vil være viktig for barn og unge med minoritetsbakgrunn.

Disse medlemmer viser til Arbeiderpartiets initiativ for å øke timetallet i småskolen (1.-4. klasse). Arbeiderpartiet vil styrke kvaliteten i grunnopplæringen, ved blant annet å øke det totale timetallet for småskolen med tre ekstra undervisningstimer per uke fra høsten 2004, og at disse timene blant annet skal brukes til lese- og skrivetrening og mer undervisning i matematikk. Disse medlemmer mener at skolen og skolefritidsordningen (SFO) bør sees i sammenheng. Barna må gis mer undervisning ved å øke timetallet, men det må også sørges for å sikre god kvalitet i SFO. SFO må styrkes i innhold og foreldrebetalingen må bli lavere slik at flere foreldre kan benytte seg av ordningen. Disse medlemmer vil framheve at det er svært positivt at en økning i timetallet betyr et redusert behov for SFO, og dermed lavere utgifter for foreldre og kommunene.

Disse medlemmer viser for øvrig til Arbeiderpartiets merknader i Budsjett-innst. S. nr. 5 (2003-2004).

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til Sem-erklæringens mål om å øke timetallet blant annet på barnetrinnet. Disse medlemmer er glad for at budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og Arbeiderpartiet sikrer økt timetall allerede fra høsten 2004. Disse medlemmer er spesielt tilfreds med at timetallsøkningen skal gå til styrket undervisning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, holder fast på at skolefritidsordningene fortsatt skal være et frivillig tilbud i elevenes fritid. SFO er ikke en del av skolens undervisning, og innholdet i skolefritidsordningene bør derfor utformes lokalt, og i samråd med foreldrene.

Både for å forebygge rusmisbruk og ungdomskriminalitet, vil komiteen understreke betydningen av forebyggende ungdomsarbeid både i offentlig og privat regi. Komiteen vil bl.a. peke på viktigheten av gode møteplasser gjennom fritidsklubber og fritidshus, der det koster lite å delta, støtte til det frivillige barne- og ungdomsarbeidet og tilgang på arenaer for idrett og kulturell utfoldelse.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at barn i dag opplever å bli avvist fra idrettstilbud fordi det er mangel på baner og haller. Disse medlemmer vil ikke at mangel på plass skal hindre barn i å drive idrett. Derfor må det satses på utbygging av flerbrukshaller og idrettsanlegg.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at større byer og tettsteder må prioriteres.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at større byer og pressområder tradisjonelt har hatt lavere anleggsdekning enn resten av landet. Disse medlemmer er derfor glad for at anlegg i pressområder nå blir prioritert ved tildeling av anleggsmidler. Dette er viktig for å sikre alle barn og unge økt tilgang til idrett og fysisk aktivitet.

Komiteen er bekymret for økningen i grov, umotivert vold i storbyene. Komiteen viser til at slik vold ofte skjer i kombinasjon med rusmiddelbruk eller at det skyldes psykisk ubalanse. Komiteen understreker betydningen av bedre tilbud for behandling av rus- og psykiatriproblemer i påvente av og under soning. Komiteen mener at det forebyggende barne- og ungdomsarbeid og tiltak for å sikre arbeid for alle er viktige tiltak for å forebygge årsakene til kriminalitet. Komiteen ser det som viktig å skape større trygghet mot voldskriminalitet i storbyene. Komiteen mener det må legges fram en vurdering av ressursituasjonen for politiet i hovedstaden som tar hensyn til de særskilte hovedstadsfunksjonene knyttet til statsbesøk, ambassadevakt og lignende.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at budsjettet for Oslo politidistrikt årlig har fått betydelige påplussinger siden 11. september 2001. Disse medlemmer viser videre til at Oslo kommune i samarbeid med politiet har etablert et eget barneransprosjekt med tett oppfølging overfor de aktuelle barn og deres familier. Disse medlemmer er godt fornøyd med at prosjektet har medvirket til at antall barneran har gått kraftig ned i Oslo.

## 7. ADMINISTRATIVE, ØKONOMISKE OG MILJØMESSIGE KONSEKVENSER

### 7.1 Sammendrag

De konkrete visjonene og handlingene som følge av de nye perspektivene for Regjeringens fremtidige storbypolitikk vil komme som resultater av dialogen mellom staten og storbyene som skal bygges opp. Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser som følger av denne prosessen, vil bli tatt opp underveis i samarbeidet når konkrete tiltak med slike konsekvenser vurderes. De vil på de aktuelle tidspunktene bli innpasset i de økonomiske og miljømessige rammene som da foreligger.

Det vises i meldingen til at Regjeringen har iverksatt mange viktige tiltak med stor betydning for storbyenes utvikling. Tiltakene er i regi av de departementene som har faglig ansvar for dem, og de er innarbeidet i de respektive departementenes budsjetttrammer. Denne meldingen tar ikke opp noen tiltak som ligger utenfor disse rammene.

Når det gjelder forsøkene med oppgavedifferensiering, vil det i tråd med prinsipper for finansiering varslet i St.meld. nr. 19 (2001-2002) skje en overføring av midler fra det forvaltningsorgan som mister en oppgave til det forvaltningsorgan som skal overta ansvaret for oppgaven. Det har blitt signalisert i St.meld. nr. 19 (2001-2002) at Kommunal- og regionaldepartementet vil vurdere å bidra til å dekke nødvendige engangskostnader ved igangsetting av forsøk. Opplegget for finansiering av forsøk med kommunal oppgavedifferensiering er provenynøytralt med unntak av midler knyttet til engangskostnader. Midler som skal dekke engangskostnader ved igangsetting av forsøk, foreslås utbetalt som skjønnsmidler (kap. 571 post 64). Det er ikke lagt opp til å øke skjønnsrammen for 2004 som følge av forsøk med kommunal oppgavedifferensiering.

### 7.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til sine respektive merknader om administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser under de enkelte kapitler foran.

## 8. FORSLAG FRA MINDRETALL

### Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

#### Forslag 1

Stortinget ber Regjeringa medverke til ein modell som skaper reelle partnerskap mellom fylkeskommunane og ulike statlege aktørar, der partane deltek forpliktande i ulike regionale utviklingsprosjekt.

#### Forslag 2

Stortinget ber Regjeringa syte for at fylkeskommunen si rolle som planstyresmakt vert styrkt.

#### Forslag 3

Stortinget ber Regjeringa leggje fram ein plan for ei samordna og balansert regional fordeling av statleg engasjement, herunder vurdering av utflytting av statleg verksemd frå hovudstadsregionen.

### Forslag fra Fremskrittspartiet:

#### Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen utarbeide en modell for å omlegge Kommunal- og regionaldepartementets arbeidsmetoder slik at departementet får en økt rolle som serviceorganisasjon for kommunene.

#### Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen om å legge frem en egen bymelding som særlig tar for seg byenes og regionsentrenes rolle i distriktpolitikken.

#### Forslag 6

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at de seks norske storbyene gis konkrete roller i forhold til regional utvikling, på bekostning av fylkeskommunens rolle.

## 9. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

St.meld. nr. 31 (2002-2003) - Storbymeldingen - vedlegges protokollen.

II

Stortinget ber Regjeringen om å legge fram en egen hovedstadsmelding.

III

Stortinget ber Regjeringen legge fram en handlingsplan for storbyene i samsvar med flertallets merknader i kommunalkomiteens innstilling om storbymeldingen – Innst. S. nr. 117 (2003-2004).

Oslo, i kommunalkomiteen, den 5. februar 2004

Magnhild Meltveit Kleppa  
leder

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
ordfører



