

Sak 02/08 INNSPEL TIL REGIONAL PLANSTRATEGI FOR BUSKERUD

Saksopplysning

Buskerud fylkeskommune har starta arbeidet med rullering av fylkesplan for Buskerud. I dette arbeidet ynskjer fylkeskommunen å ta utgangspunkt i forslag til ny plan- og bygningslov, slik det m.a. er presentert i St.meld. nr. 12 (2006 – 2007), Regionale fortrinn – regional framtid. I ny planlov er det m.a. innført ny omgrep som regionale planar, regional planstrategi og regionale planføresegner. Sjølv om ny planlov ikkje er vedteken er den regionale delen handsama i St.meld. nr. 12.

Tidspunkt for stadfesting av den nye Plan- og bygningslova er noko usikker.

Eit sentralt grep i forvaltningsreforma er å styrke den regionale planlegginga som verkemiddel. Regional planstrategi vil vera eit nytt planelement i plan- og bygningslova. Regional planstrategi skal gjera greie for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringar, vurdere langsiktige utviklingsmogelegheiter og ta stilling til kva spørsmål som skal takast opp gjennom vidare regional planlegging. Planstrategien skal utarbeidast i samarbeid med regionale statsorgan, kommunar og andre som er sentrale for å bidra til ei bærekraftig utvikling i regionen.

Med bakgrunn i eksisterande fylkesplan for Buskerud 2005 – 2008 og vedlagt rapport (vedlegg 2) av Tor Selstad, ynskjer fylkeskommunen innspel til den regionale planstrategien for Buskerud.

Utgangspunktet er Buskerud med sine 5 definerte regionar.

Sidan formålet er å koma fram til ein strategi for planlegging vil det vera nødvendig ”å holde fast ved de store spørsmålene”. Utarbeidinga av planstrategiane er ikkje staden for detaljfokus på alle mogeleghe saker, men ei utveljing av nokre overordna tema.

I rapport til Selstad er det foreslått fem tema, ut frå generell erfaring om fylkesplanlegging, gjeldande fylkesplan for Buskerud, og ei forskarbasert vurdering av situasjonen dei næraste tiåra.

- Bærekraft og klima
- Befolkning og busetting
- Fysisk infrastruktur og samferdsel
- Næringsliv og sysselsetting
- Kompetanse og innovasjonsevne
- Romlig struktur og arealplan

For Hallingdal er det sagt følgjande:

”Dette er Buskeruds viktigste reiselivsregion. For å sikre ny vekst i en reiselivsregion, er det viktigste offentlige myndigheter kan bidra med fysiske infrastrukturer. Det som er sagt om ”Ringeriksbanen” og Hønefoss, har like stor gyldighet i Hallingdal. En forkortelse av Bergensbanen mot Oslo kunne representere et løft for regionen.

Hallingdal har ikke satset på ett senter, men fordelt utviklingen på flere. Vi kan imidlertid registrere at de personrettede tjenestene stagnerer. Varehandel, hotell og restaurant står på stedet hvil. Transport og kommunikasjoner har en sterkere tilbakegang. Vi kan naturligvis ikke hevde med sikkerhet at utviklingen av tjenestenæringene hadde vært sterkere om ett senter fikk en ledende rolle, men det er mulig. Hvis regionen fortsetter å utvikle seg med sin interne flerkjernestrategi er det i hvert fall viktig å oppgradere sentrene best mulig.

Eventuelle innslag i et planprogram kan da være disse;

- *Bedre infrastrukturer, Bergensbanens forkortelse*
- *Utvikling av servicenæringer som understøtter reiseliv, forsterket virkemiddelbruk*
- *Stedsutvikling i bygdebyene og reiselivssentrene.*”

I Fylkesplan for Buskerud 2005 – 2008 er det for Hallingdal sett opp følgjande tema:

- Infrastruktur, Samferdsel, IKT/breiband
- Stadsutvikling
- Kompetanseutvikling
- Næringsutvikling
- Reiseliv, kultur og miljø
- Fjellregion

I Strategisk plan for Hallingdal er det følgjande innsatsområde eller tema:

- Samhandling
- Kompetanse
- Innovasjon, næringsliv
- Infrastruktur

Vurdering

Etter mitt syn peikar Selstad på fleire sentrale utfordringar/innsatsområde for Hallingdal, som også samsvarar godt med tema som er prioritert i Strategisk plan.

Infrastruktur

Det bør ikkje vera tvil om at utvikling infrastruktur, både veg og bane, er grunnleggjande for vidare utvikling av Hallingdal. Her kan det argumenterast med følgjande utgangspunkt:

- Verken veg eller bane til/gjennom Hallingdal har fått nødvendig standardheving dei siste 10-åra.
- For at Hallingdal i framtida skal vera ein attraktiv buplass må reisetida til sentralt austlandsområde reduserast både med bil og tog.
- Hallingdal som landets største reiselivsregion er heilt avhengig av kortare reisetid til dei store marknadane. I tillegg må det til ein radikal standardheving. I forhold til infrastruktur opplever Hallingdal ei sterk konkurransevriding i forhold til våre konkurrentar.

Reiseliv

Når det gjeld ”utvikling av servicenæringer som understøtter reiseliv, forsterket virkemiddelbruk” er eg litt usikker på om utgangspunktet for ei slik prioritering er rett.

Bakgrunn er statistikk 2000 - 2006.

”De personrettede tjenestene stagnerer imidlertid. Varehandel, hotell og restaurant går litt tilbake, transport og kommunikasjoner har en sterkere tilbakegang. Hallingdal blir neppe sterkere som bosettingsregion eller som reiselivsregion med en slik tilbakegang i personrettede tjenester.”

Eg trur dette er eit område som eventuelt må analyserast litt nærare.

”Stedsutvikling i bygdebyene og reiselivssentrene” er eit område som er prioritert i gjeldande fylkesplan og i Strategisk plan.

I tillegg bør rammevilkåra for reiselivsnæringa vera eit stikkord.

Høgskule, forskning

I handlingsprogrammet til fylkesplan for Buskerud fylkeskommune (2005 – 2008) står det m.a. følgjande satsingsområde for Hallingdal:

- *Satsing på regionale utviklingssentra med sterke kompetansemiljø innen utdanning, næringsutvikling, kultur, reiseliv og landbruk. Utvikle kompetansetilbud der utdanningsinstitusjoner og næringsliv samarbeider og utnytter arbeidsplassene som læringsarena*

I vedtekte handlingsprogram til Strategisk plan for Hallingdal står det m.a.:

- *Satsing på kompetansesentra innan næringsutvikling, kultur, reiseliv, landbruk og helse.*
- *Arbeide for etablering av nasjonalt forskningssenter for reiseliv i Hallingdal*
- *Styrking av vertsskapsrollar med fokus på formidling av lokal tradisjon og kultur.*
- *Utvikling av opplæringstilbod gjennom auka samhandling mellom utdaningsinstitusjonar på høgskule og vgs. nivå og regionalt næringsliv.*

Forsking og mogelegheiter for høgare utdanning i regionen, er parameter Hallingdal som region skårar nesten dårlegast på i heile landet. Dette er områder som i framtida vil kunne bli svært avgjerande og som må prioriterast.

Noregs Friluftshøgskole som grunnidé og konkret tiltak vil kunne vera den høgskula Hallingdal treng, både i forhold til den generelle utfordringa Hallingdal har, og ikkje minst i forhold til utviklinga av det framtidige reiselivet.

Her kan det vera grunn til å merke seg ordlyd i regjeringa sin nasjonale reiselivsstrategi som vart lagt fram 18.12.2007:

”En sterkere satsing på opplevelsesnæringen vil kreve større vektlegging av utdanningstilbud som gir kunnskap og kompetanse til verter og turguider som skal tilby kvalitetstilbud innen natur- og kulturopplevelser. Regjeringen er positiv til initiativ som kan føre til at det opprettes utdanningstilbud for guider og turledere innenfor arbeidsområdene naturaktiviteter, naturguiding og kulturguiding.”

Folkehelse

Arbeid for å fremme folkehelse vil vera ei oppgåve for framtidige folkestyrte regionar, forankra i ansvaret som regional planstyresmakt og i ny planstrategi.

Folkehelsearbeidet er sektorovergripande og krev samordna innsats på fleire politikkområde.

Ikkje minst krev det god regional tilpassing for å skape ei utvikling av samfunn og omgjevnader som svarer til regionale og lokale utfordringar, føresetnader og behov.

Folkehelse er ein del av det regionale utviklingsarbeidet og Staten gjev i dag tilskot til fylkeskommunar og kommunar som organiserer folkehelsearbeidet i partnerskap.

Folkehelse er eit satsingsområde i Strategisk plan. Samstundes kan det vera koplingar til Noregs Friluftshøgskole, Hallingforsk og Hallingmo.

Kanskje eit tema?

Arealplanlegging

Kommunar og regionar skal vera sidestilte politiske og forvaltningsmessige organ slik kommunar og fylkeskommunar er det i dag.

Regjeringa opnar likevel for at det nye regionale nivået kan gjevast ei viss form for overkommunal mynde innanfor deler av den framtidige regionale arealplanlegginga.

Det er foreslått å gje regionane ein sterkare rolle i arealplanlegginga. Regionale planar med

retningslinjer for arealbruk skal leggest til grunn for kommunal planlegging, og gjev grunnlag for motsegn til kommunale planer.

Kanskje dette er eit tema for interkommunalt samarbeid, ut frå følgjande problemstillingar:

- Mykje av arealplanlegginga skjer/burde skjedd på tvers av kommunegrenser
- Avhjelpe kompetansebehov, styrke fagmiljø
- Styrke kommunane sin strategiske rolle i forhold til framtidig region.

Kanskje tida er inne for ei regionalt plankontor, organisert t.d. etter samkommunemodell?

Bærekraft og klima og befolkning og busetting er sjølvsagt tema som også passar bra for Hallingdal.

Forslag til vedtak:

Regionrådet for Hallingdal vil ynskjer å koma med følgjande innspel til den regionale planstrategien for Buskerud:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

Ål 25.1.2008

Knut Arne Gurigard

Dagleg leiar

Vedlegg 1: Brev frå Buskerud fylkeskommune, dat. 13.12.2007

Vedlegg 2: Rapport Planstrategi og planprogram for Buskerud, 5.11.2007

Vedlegg 3: Bakgrunn, organisering, framdrift



**Buskerud
fylkeskommune**

Fylkesrådmannen

Vår saksbehandler
Sigurd Fjose, tlf 32808761

Vår dato
13.12.2007

Deres dato

SAK 02/08, VEDLEGG 1 1 av 1

Vår referanse
06/00799-13
712.T07.

Deres referanse

Til adressaten

165	80	26/12-07
-----	----	----------

Innspill til regional planstrategi for Buskerud

Buskerud fylkeskommune har startet arbeidet med rullering av fylkesplan for Buskerud. I dette arbeidet har fylkesutvalget vedtatt å ta utgangspunkt i forslag til ny plan- og bygningslov slik det er presentert i *St. meld. nr. 12(2006 – 2007) Regionale fortrinn – regional framtid*. Buskerud er et pilotfylke i samarbeid med Miljøverndepartementet for å prøve ut regional planlegging etter forslag til ny lov – derav begrepet regional planstrategi.

Regional planstrategi går i korthet ut på å gjøre rede for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke temaer og spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.

Med bakgrunn i eksisterende fylkesplan for Buskerud 2005 – 2008 og en rapport av professor Tor Selstad ved Høgskolen i Lillehammer om utviklingstrekk og utfordringer, ønsker Buskerud fylkeskommune innspill til den regionale planstrategien for Buskerud.

Frist for innspill til tema eller spørsmål settes til **20. februar 2008**.

Rapporten til Selstad og gjeldene fylkesplan finner dere på denne internettadressen:

<http://www.e-plan.no/app/WebFormPhasesEdit.aspx?CustomerID=8&PlanID=311>

Med bakgrunn i innkomne innspill vil fylkesutvalget velge ut de områder/tema som skal prioriteres for videre planlegging.

Buskerud fylkeskommune har sammen med Tor Selstad orientert om arbeidet i regionrådene i Buskerud og i utviklingsforum i Buskerud. Videre vil det bli avholdt møte for lag og foreninger i løpet av januar 2008. Det skal også avholdes et fellesmøte om høring av NTP og regional planstrategi på Sole 15. februar 2008.

Spørsmål knytta til innholdet i dette brevet rettes til: Sigurd Fjose i Buskerud fylkeskommune, tlf. 32 80 87 61 eller på e-post sigurd.fjose@bfk.no

Med hilsen

Linda Verde
fung. fylkesrådmann

Sigurd Fjose
prosjektleder

Vedlegg:

1 Skisse og framdriftsplan

POST ADRESSERES TIL AVDELINGEN - IKKE TIL ENKELTPERSONER

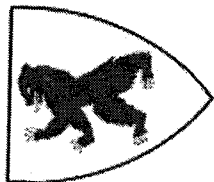
Postadresse
BUSKERUD FYLKESKOMMUNE
Fylkeshuset
N-3020 Drammen

Besøksadresse
Hauges gate 89
E-postadresse
Postmottak@bfk.no

Telefon
32 80 85 00
Internett
www.bfk.no

Telefaks
32808676

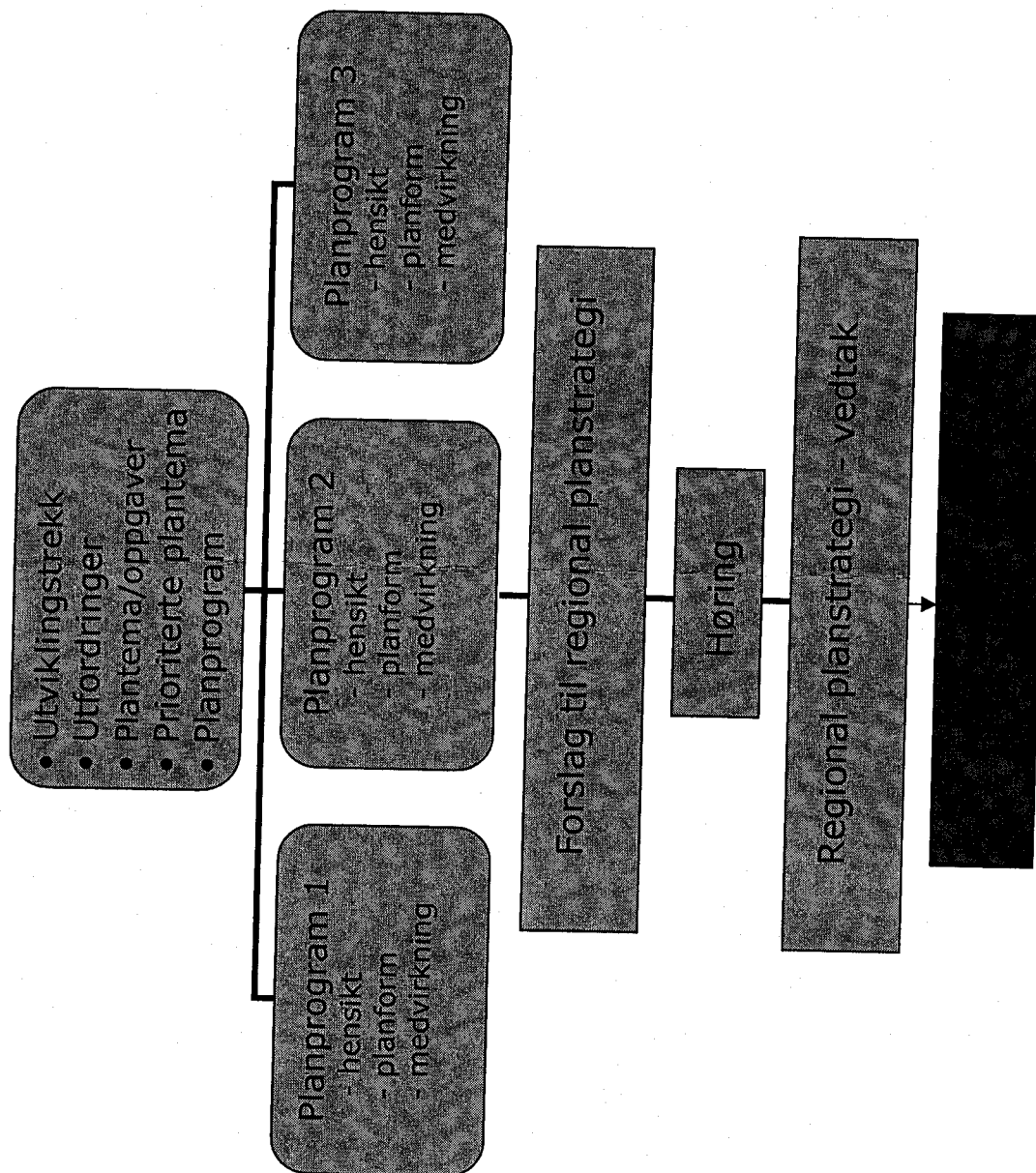
Bankkonto
2200.07.13523
Foretaksregisteret
NO 964 951 373



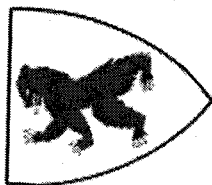
Buskerud fylkeskommune

Region 2010

Regional planstrategi for Buskerud



Fylkesrådmannen



Regional planstrategi – framdriftplan

• Utviklingstrekk – utfordringer (Tor Selstad)	25. okt.
• Møte intern arbeidsgruppe	6. nov.
• Møte ekstern arbeidsgruppe	13. nov.
• Regionale møter	
– Midt-Buskerud	26. nov.
– Hallingdal	30. nov.
– Kongsbergregionen	4. des.
– Ringeriksregionen	5. des.
– Drammensregionen	10. des.
• Drøfting i Utviklingsforum	11. des.
• Fellesmøte NTP/regional planstrategi	15. febr.
• Frist for innspill	20. febr
• Spørsmål/tema for videre planarbeid – politisk behandling	12. mars
• Utarbeidelse av planprogram	15. april
• Høring av regional planstrategi	1. juni
• Vedtak i fylkestinget	juni



Tor Selstad:

Planstrategi og planprogram for Buskerud



Høgskolen i Lillehammer

5. november 2007

Forord

Fylkeskommunen – og en av dens viktigste aktiviteter: fylkesplanlegging – er i støpeskjeen. Et forslag til ny planlov vil frita fylkene fra å lage totalplaner for alle sektorer hvert fjerde år. I stedet foreslås det nå å innføre en mer fleksibel og tilpasset planlegging, som først og fremst lager planer som det er behov for og som kan gjennomføres i praksis.

Dette notatet analyserer hva en ny planrunde for Buskerud kan gå ut på, gitt at vi legger planlovforslaget til grunn. Hovedvekten legges på aktuelle plantema. Rapporten angir også hovedtrekkene for en såkalt *planstrategi*, som avgrenser planoppgavene. Det foreslås også et *planprogram* som beskriver hva som skal være de viktigste planinnsatsene.

Prosjektet er gjennomført av Høgskolen i Lillehammer på oppdrag fra Buskerud Fylkeskommune. I prosessen har fylkeskommunen ytt verdifull bistand med data og dokumenter. Kontaktperson i fylkeskommunen har vært Sigurd Fjose. Ved Høgskolen i Lillehammer er prosjektet i sin helhet gjennomført av Tor Selstad.

Lillehammer

26. oktober 2007

Innhold

1. Planinnovasjoner i nye regioner, *side 4*
2. Buskerud - region og samfunn, *side 11.*
3. Plantema, *side 13*
4. Skisse til en samlet planstrategi, *side 51*

1.

Planinnovasjoner i nye regioner

Høsten 2006 la regjeringen fram en stortingsmelding som beskrev hvilke oppgaver som skulle overføres til de nye regionene som er bebudet med forvaltningsreformen.¹ Den første oppgaven som ble nevnt der var samfunnsplanleggingen. Nå var det ikke uten videre den gamle typen planlegging forfatterne bak meldingen hadde i tankene. Det vises tvert om til en prosess som har gått parallelt med forvaltningsreformen, nemlig arbeidet med å reformere samfunnsplanleggingen. En komité ble nedsatt i 1998, og i 2001 kom den med sin første delutredning.² I 2003 kom den endelige innstillingen med lovutkast.³ Her kan vi altså snakke om samkjørte reformprosesser, men utfallet er ennå ikke helt klart.

Hvis Miljøverndepartementets utredning leder til lovendring, vil vi oppleve en rekke såkalte *planinnovasjoner* i Norge. Det "gamle" plansystemet fra 1985 vil altså bli gjennomgripende endret. Det kan også skje at vi samtidig får større regioner, men pr. i dag er dette spørsmålet helt åpent. St. meld. nr. 12 skisserer her to hovedalternativer: Enten får vi en *regionmodell* med færre enheter, eller vi får såkalt *forsterkede fylkeskommuner*, som ikke er ulik dagens enheter. Høringsrunden med fylkene gir et flertall for regionmodellen, men resultatet kan likevel bli videreføring av fylkene. Men selv da er det behov for endring i planinstitusjonene, sier planlovutvalget. Og siden planlovutvalget selv foreslår opprettelsen av nye (plan)regioner, kan vi uansett snakke om *planinnovasjoner for nye regioner*.

Før vi ser på det nye forslaget skal vi tillate oss et blikk bakover. Det er nemlig ikke første gang planinstitusjonene og forvaltningsreform eltes sammen. Da Norge fikk en generell planlov med revisjon av bygningsloven i 1965, ble det innført et nytt *regionalt* plannivå. *Regionplaner* skulle utarbeides av to eller flere kommuner i samarbeide, der man så behovet for det. Men så kom Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen med sitt forslag om en ny fylkeskommune, og dette ledet umiddelbart til en revisjon av bygningsloven. Fra 1973 ble fylkeskommunen ansvarlig for den regionale planleggingen, som heretter ble utført gjennom *fylkesplaner*. Disse skulle komme til erstatning for den interkommunale regionplanleggingen.

¹ St.meld.nr.12 (2006-2007) "Regionale fortrinn - regional framtid." Kommunal- og regionaldepartementet.

² NOU 2001:7 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II (Planlovutvalgets utredning med lovforslag). Planlovutvalgets første delutredning." Miljøverndepartementet.

³ NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag." Miljøverndepartementet.

Fylkesplanene ble gitt høy status i plansystemet. Foran hver planrunde ble det utarbeidet retningslinjer av Miljøverndepartementet, og ferdig plan ble godkjent av regjeringen gjennom kongelig resolusjon. Det skulle lages nye planer hvert fjerde år, og selv om planene varierte, kunne man også ane den felles underliggende mal. De sentrale føringene for planarbeidet og rikspolitiske retningslinjer innebar at tematikken skiftet opp gjennom årene, men planene fikk også et visst standardisert preg.

Fylkesplanleggingen ble også implementert parallelt med oppbyggingen av den sentrale miljøforvaltningen, Miljøverndepartementet, og på syttitallet handlet planlegging i stor grad om naturressursforvaltning. Da de nye fylkeskommunene etablerte seg etter 1976 ble planleggingen i større grad dreid mot de fylkeskommunale virksomhetsområdene: sykehus, samferdsel, videregående skole med mer. Mange fylker var da i en situasjon der det måtte gis prioritet til tiltaksarbeid og næringsutvikling, særlig gjaldt dette utkantfylkene. Ved inngangen til åttitallet hadde vi bak oss en generell konjunkturedgang, og også byfylkene ble nå langt mer opptatt av verdiskaping og sysselsetting. Kommunal og arbeidsdepartementet supplerte planinstitusjonene med å innføre såkalte *strategiske næringsplaner* på åttitallet.

Ved inngangen til nittitallet var fylkesplanleggingen preget av svekket legitimitet. Men planproduksjonen gikk sin gang, en viss plantretthet til tross. For hver fylkestingperiode har 18 fylker med stor regelmessighet produsert et relativt omfattende dokument med analyse av fylkets status, og gitt forslag til tiltak. Fylkene har fremmet sine planer til litt forskjellige tidspunkt, men regner vi 1973 som utgangspunktet, har altså fylkene 8-9 relativt omfattende planrunder bak seg. Et stort arbeide er også lagt ned i godkjenningen av disse planene. Men har effektene av planleggingen stått i forhold til planarbeidets omfang?

Den generelle diagnosen av det regionale plansystemet kan oppsummeres i to punkter.⁴

For det første har planleggingen vært preget av svake virkemidler, særlig i forhold til sin tiltaksfunksjon. På syttitallet var riktignok fylkeskommunene saksbehandlere i forhold til *Distriktenes utbyggingsfond*. Ved en reform i 1993 ble imidlertid DU statliggjort og slått sammen til en *Statens nærings- og distriktsfond* (SND). Ti år senere ble SND fusjonert med andre virkemiddelaktører til *Innovasjon Norge* (IN), som nå blir et rent statlig selskap under Næringsdepartementet. Koblingen til distriktsutviklingen er altså svekket. Riktignok ble det fra Kommunal og arbeidsdepartementet i 1996 fremmet en ny plantype kalt *Regionale utviklingsprogram* (RUP), og i 2003 ble de distriktpolitiske virkemidlene overført til

fylkeskommunene. Men RUP var en reform uten friske midler, og "ansvarsreformen" overførte bare de rent distriktpolitiske virkemidlene, men ga ingen virkemidler til mer urbane fylker. Fylkesplanlegging har følgelig i stigende grad blitt "å ro uten årer".

For det andre har intensjonen vært at fylkesplanleggingen skulle bli et bindeledd mellom forvaltningsnivåene, dog ikke slik at fylkeskommunen ble "overkommune". Uansett skulle planen være retningsgivende for kommune og stat. Muligheten for gjennomføring var i stor grad et spørsmål om statlige organer og virksomheter følte seg forpliktet gjennom deltakelse i *partnerskap*. Her forventet departementet også at "det regionale partnerskapet", som fylkeskommunene hadde ansvaret for å utvikle, også trakk inn *private* aktører (såkalte *private public partnerships*). Det har i liten grad skjedd i Norge, der partnerskapene mer må forstås som offentlig-offentlig partnerskap. Det som er mer bekymringsfullt er at staten har vegret seg mot å inngå forpliktende partnerskapssamarbeide med fylkeskommunene. Planene har derfor framstått som tomme oppfordringer om å være med i partnerskap.

Ved inngangen til det nye århundret led følgelig fylkesplanleggingen av et legitimitetstap. Det ble ikke bedre ved at selve forvaltningsnivået som skulle ha ansvaret for planen, fylkeskommunen, også fikk sin legitimitet svekket. Det samme gjaldt de politikkfeltene forvaltningsnivået i stor grad var knyttet til, nemlig regional planlegging og distriktsutbygging. Utredningene om en ny planlov har derfor pågått parallelt med forvaltningsreformen, og det samme har skjedd med implementeringen. Utfallet for planleggingen er i noen grad knyttet til fylkeskommunens skjebne og vise versa.

Etter at inndelingsreformen etter Christiansen-utvalget⁵ havarerte i 1995, nedsatte Stortinget et utvalg til å utrede hvilke oppgaver som skulle legges til de tre forvaltningsnivåene. Wilhelmsen-utvalgets innstilling om oppgavefordelingen ble lagt fram i 2000,⁶ og året etter kom planlovutvalgets første innstilling. De var samkjørte i sine konklusjoner. Planlegging var en viktig oppgave for det regionale nivået, både som demokratisk instrument, men også som redskap for å iverksette politikk. Fylkesplanleggingen burde følgelig styrkes, ikke avskaffes. Planlovutvalget trakk også fram at *bærekraftperspektivet* ga en ny viktig grunn for regional

⁴ Amdam, J., T. Selstad og H. Vike (2004): "Regionalt utviklingsarbeid og utviklingaktørar". Volda/Lillehammer: Høgskulen i Volda/Høgskolen i Lillehammer.

⁵ NOU 1992:15 "Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring NOU 1992:15 (Christiansen-utvalget)". Oslo: Kommunaldepartementet, St.meld.nr.32 (1994-95) "Kommune- og fylkesinndelingen". Kommunal og arbeidsdepartementet.

⁶ NOU 2000:22 "Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune." Kommunal- og Arbeidsdepartementet:

planlegging. Wilhelmsen-utvalget ville dessuten overføre ansvaret *for* miljøoppgavene fra regional stat til fylkeskommune.

Denne overføringen fant faktisk sted under Stoltenberg I,⁷ men beslutningen ble trukket tilbake av Bondevik II. Overføringen av Fylkesmannens miljøavdeling er nå igjen satt på dagsordenen gjennom forvaltningsreformen. Stortingsmelding nr. 12 bygger her helt på planlovforslaget. Fylkeskommunen skal være ansvarlig for at det lages en regional plan som er retningsgivende for kommunal og statlig planlegging i fylket. Planen skal fortsatt godkjennes ved kongelig resolusjon, og Fylkesmannen skal se til at statlige organer oppfyller sin plikt til å medvirke i planleggingen.⁸

De mer detaljerte forslagene finner vi i planlovutvalgets to innstillinger, som inneholder flere planinnovasjoner. Utvalget vil vekk fra den standardiserte, altomfattende planleggingen, og en første innovasjon er at planleggingen skal styrkes ved å gjøres *mer fleksibel*. Fylkeskommunene skal ikke lenger planlegge likt på alle områder, men må selv, en gang i hver fylkestingperiode, utarbeide en *regional planstrategi*. Den regionale planstrategien skal være en gjennomgang av fylkets status og utfordringer, og en angivelse av hvilke planer *som* skal virkeliggjøre planstrategien.

I planlovutvalgets andre innstilling er det presentert et komplett utkast til ny planlov (Det foreligger også et nyere utkast til bestemmelser om regional planlegging i Miljøverndepartementet, men det er unntatt offentlighet og kan ikke bli referert her). Der vi kan ane reelle planinnovasjoner siterer vi fra Planlovutvalget. Den antakelig viktigste innovasjonen er begrepet *regional planstrategi*.

§ 5-3 Regional planstrategi

Fylkeskommunen skal minst en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter fylkestingets konstituering, utarbeide en regional planstrategi, i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet

Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, hva som er oppnådd i forhold til tidligere planer, og nasjonal politikk av betydning for planleggingen. Den skal beskrive hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging, hvilke planformer som bør benyttes og hvordan planleggingen bør organiseres og gjennomføres.

Forslag til regional planstrategi sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Fristen for å komme med uttalelse skal ikke være kortere enn 6 uker. Planstrategien vedtas av fylkestinget.

⁷ St.meld.nr.19(2001-2002). "Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå." Kommunal- og regionaldepartementet.

⁸ St.meld.nr.12(2006-2007) (2006): "Regionale fortrinn - regional framtid". Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Planlovutvalget vil gjenopprette interkommunale planer, altså planlegging for funksjonelle regioner rundt regionsentra. Det var disse planene fylkesplanene i sin tid skulle erstatte, men når de nå innføres igjen må dette forstas som en form for legalisering og regulering av en allerede opparbeidet praksis. Tre av fire kommuner inngår i regionsamarbeide, av mange derfor kalt ”det fjerde forvaltningsnivået”, og flere av disse driver allerede planlignende arbeide. Mange fylkeskommuner har faktisk også tilskyndet at det opprettes slike regionale samarbeider for å realisere den regionale planstrategien. Planlovforslaget vil derfor regulere denne praksisen.

Kap.7 Interkommunalt plansamarbeid

§ 7-1 Innledende bestemmelser

To eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging etter denne lov når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrenser. Interkommunalt plansamarbeid kan igangsettes som gjennomføring av regional planstrategi, videreføring av fylkesplan, eller etter initiativ av kommunene selv. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper.

Fylkeskommunen og statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede et slikt samarbeid når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune.

Gjenopprettelsen og reguleringen av interkommunale regioner kan forstås som en innovasjon. Det samme gjelder også planlegging mellom fylkeskommuner, som også har sin bakgrunn i en frivillig bølge de siste ti arene. I mange tilfeller er fylkene for små til å fange inn større byregioner med sine utstrakte pendlingsomland, og derfor har landsdelene tjent som en arena for slike fylkesoverskridende planarbeider. Rundt Stor-Oslo har Oslo, Akershus og Østfold gått inn i en allianse. I noen grad har også transnasjonale prosjekt i INTERREG-regi stimulert regionplanlegging over fylkene. Fylkene er i det hele tatt blitt påvirket av en europeisk planfilosofi som mer forsøker å forstå planleggingen i en romlig kontekst, og ikke strikt følge de administrative inndelingene. Planlovforslaget foreslår derfor også en regulering av denne planformen.

§ 6-8 Plansamarbeid mellom fylker

To eller flere fylkeskommuner kan samarbeide om planlegging etter denne lov når det er ønskelig å samordne planlegging over fylkesgrenser. Samarbeidet kan omfatte regional planstrategi, fylkesplan og fylkesdelplaner. For slikt samarbeid gjelder reglene om interkommunalt plansamarbeid.

Selv om Miljøverndepartementet i sin bearbeidelse av lovforslaget ikke eksplisitt regulerer interkommunalt samarbeide, forutsettes det likevel at det fins og at det kan være et hensiktsmessig nivå for visse typer planlegging. Det samme gjelder interfylkeskommunal planlegging.

Fylkesplanlegging har blitt oppfattet som en samfunnsplan for fylket som region og en plan for fylkeskommunens virksomhet. Den fysiske arealplanleggingen har hittil vært et nesten rent kommunalt anliggende. Planlovutvalgets lovskisse innebærer imidlertid at dette også kan bli tema for fylkesplanen. Her sies det riktignok at planen kan ha en annen karakter enn en arealbruksplan, men det åpnes likevel for at planen kan gis bindende rettsvirkning innen visse grenser. Dette må også forstås som en planinnovasjon.

§ 6-6 Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning

For å ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser knyttet til arealbruk, kan det utarbeides fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning. En fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning skal, når den er vedtatt av fylkestinget, legges fram for Kongen for godkjenning. Ved godkjenningen kan Kongen, etter drøfting med fylkeskommunen, vedta endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale eller viktige regionale interesser. Ved godkjenningen fastsettes planens bindingstid. Bindingstiden kan forlenges på grunnlag av tilråding i regional planstrategi.

Det er grunn til å tro at dette forslaget blir fulgt opp, for eksempel slik at det i et gitt tidsrom – eksempelvis 10 år – er mulig for planmyndighet (fylkeskommunen) å nedlegge forbud mot iverksettelse av visse bygge- og anleggstiltak. En slik binding må begrunnes i regionale eller nasjonale hensyn. Med denne bestemmelsen kan altså fylkeskommunene til en viss grad bli mer "overkommune" enn den er i dag.

Planlovutvalgets understreker at fylkene har plikt til å samarbeide med kommunene og andre berørte offentlige instanser. Fylkeskommunen har også ansvaret for å utarbeide et *planprogram* som sier hva planleggingen skal gå ut på og hvilke plantyper som skal dekke hva.

§ 6-4 Behandling av fylkesplan

Ved utarbeidelsen av fylkesplan skal fylkeskommunen samarbeide med kommunene, statlige organer og organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. Statlige myndigheter og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde, eller myndighetens egne planer og vedtak. Fylkeskommunen utarbeider planprogram i samarbeid med berørte kommuner og statlige myndigheter, jf. § 1-8. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Det er begrepet planprogram som realiserer en idé om at planleggingen skal være fleksibel og tilpasset situasjonen i regionen. Planprogrammet vil altså bestemme om det skal gjennomføres en helhetlig plan for hele fylket, eller om det skal gjennomføres som fylkesdelplaner for interkommunale regioner. Det kan også lages fylkeskommunale temaplaner som omhandler næringsutvikling, demografi, kultur, miljø etc. Planmyndigheten – fylkeskommunen – må velge de planformene som er hensiktsmessige i forhold til de strategiene som er valgt. Alle regionale planer skal ha et handlingsprogram. Mens planstrategien skal utarbeides det første året i en fylkestingsperiode, skal handlingsprogrammet revideres hvert år.

Implementeringen av disse planinnovasjonene er sterkt knyttet til forvaltningsreformen, som skal være iverksatt i 2010. Men i påvente av planlovreform har flere fylker allerede tilpasset seg de nye plantypene og begrepene. Et av disse fylkene er Buskerud. Hovedproblemstillingen for denne rapporten er derfor hvordan Buskerud skal tilpasse seg de nye plankravene med planstrategi og program for fylkesplanlegging. Det kan i prinsippet bety både mer eller mindre planlegging enn tidligere. Det foreliggende arbeid er et *faglig* innspill til planstrategi for Buskerud, mens det planprogrammet som skal dekke planbehovet må utarbeides gjennom politiske prosesser.

Men rapporten kan også leses som et forsøk på å inne generell erfaring med de planinnovasjonene som kan ventes implementert med ny Planlov. Her er Buskerud foreløpig bare et enkeltstående case. Men etter hvert vil vi også vinne erfaringer i andre regioner, og dermed får vi bedre grunnlag for å bedømme planreformen.

2.

Buskerud - region og samfunn

Hva er Buskerud? Buskerud er en *fylkeskommune* i det norske forvaltningssystemet, og som sådan en planinstans etter norsk planlov. Forvaltningsreformen kan naturligvis få stor betydning for Buskerud, både når det gjelder oppgaver og territoriell inndeling, men det er ikke hovedsaken i denne sammenhengen. Først og fremst skal vi drøfte fylkets rolle som regional planlegger. I den sammenhengen kan vi ikke ha en alt for rigid oppfatning om hvor grensene rundt regionen går

Vi må tenke oss at grensene er *porøse* – gjennomhullede. For visse oppgaver er det klart hvilket område fylket har ansvar for. For eksempel skal fylket tilby skoleplasser i VGO for fylkets ungdommer. På andre områder er det ikke like viktig å operere med faste grenser, særlig når vi kommer til regionale utviklingsspørsmål. Fylkeskommunen har sett det hensiktsmessig å samarbeide med ulike konstellasjoner av nabofylker alt etter hva som har vært tjenlig: På generelt grunnlag i Østlandssamarbeidet; i BTV med tanke på regionalisering og regionreform; med Oslo og Akershus i spørsmål om klima og bærekraft.

Fylkeskommunene samarbeider også med partnere på andre territoriale nivå. *Kommunene* er også et forvaltningsnivå, og de søker ofte sammen i interkommunale *samarbeidsregioner*. De bryr seg da ikke så mye om disse samarbeidsregionene krysser fylkesgrensene. Fylkeskommunene har også tilskyndet opprettelse av slike regioner for å ha en fastere ramme rundt plan- og utviklingsspørsmål. I Buskerud er flere slike regioner i sving.

Regioner som dannes rundt bykjerner kaller vi gjerne *byregioner* eller *sentrerte regioner*. I planleggersjargongen snakker vi gjerne om *ABS-regioner*, dvs. arbeidsmarked-, bolig- og serviceregioner. En enkel versjon av den siste typen er ganske enkelt pendlingsregioner. Uansett hvordan det går med regionreformens ambisjoner om sterkere regioner, må vi regne med at slike ”kommuneregioner” får større betydning i framtida. Noen kaller dette *regionkommuner*, og antyder med det at disse sentrerte regionene kan bli morgendagens kommuner. I påvente av en slik reform, er det mange som argumenterer for at interkommunalt samarbeide må reguleres gjennom lov.

Hvorfor har vi så mange regionbegrep og hvorfor defineres de så forskjellig? Det er i stor grad et spørsmål om hvilke aspekter ved samfunnslivet og samfunnspolitikken vi ”regionaliserer” for. Når regioner tegnes vide eller trange er det også i stor grad et spørsmål

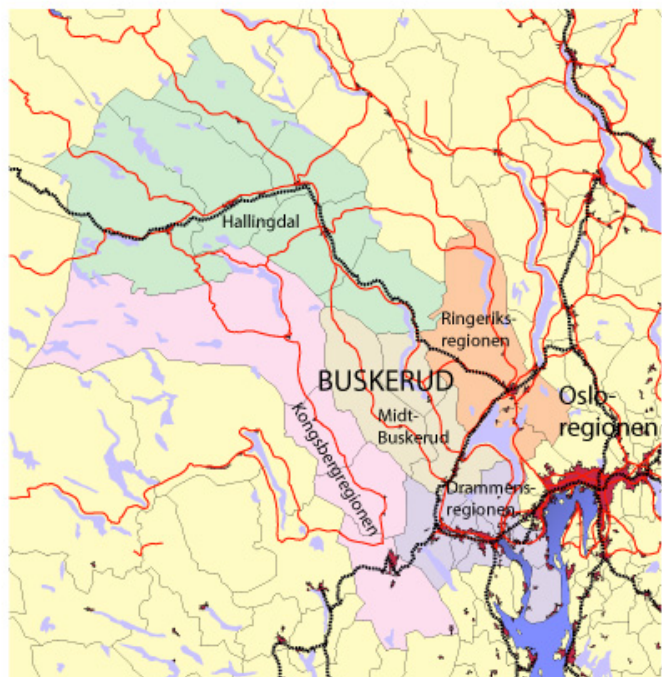
om *hvem* som konstruerer dem. Ta for eksempel pendlingsregionen, som er den enkleste metoden for å definere slike kommuneregioner. Dag Juvkam har i sin undersøkelse vist at gjennom pendlingsdata kan Norge deles inn i 161 lokale arbeidsmarkedsregioner⁹ - fem av disse er i Buskerud (byregionene Drammen, Kongsberg og Hønefoss, Hallingdal – samt Nore og Uvdal som er utenfor pendlingsområdet til Kongsberg). Statistisk sentralbyrå forsøker å ta hensyn til både pendlingen, sentrenes størrelse og dannelsen av regionale markeder når de definerer sine ”økonomiske regioner”. Det er fire økonomiske regioner i Buskerud (Drammen, Kongsberg, Hønefoss og Hallingdal).¹⁰

I tillegg definerer samfunnsmedlemmene selv sin regionale tilhørighet, og den kan lett gå på tvers av den regioninndeling som offentlige myndigheter vi følge. Som samfunnsmedlemmer har vi også det privilegiet at vi kan definere vår tilhørighet i forskjellige retninger og til ulike nivåer, og i det store individuelle mangfoldet er det ingen som egentlig er ”riktig”. Ta bare forskjeller som oppstår pga. utdanning og kjønn. Høyt utdannede menn pendler ofte og langt, og definerer ”sine” regioner som ganske store regioner. Kvinner pendlere mindre hyppig og kortere, og definerer dermed en tilhørighet til det lokale.

Vi vil i denne planstrategiske analysen holde fast Buskerud som enhet, og når det er snakk om kommuneregioner følger vi fylkeskommunenes femdeling: Drammen, Kongsberg, Hønefoss, Hallingdal og Midt-Buskerud. Tre av regionene er altså typiske byregioner, mens to er mer rurale og preget av flere mindre sentra. På laveste nivå finner vi kommunene. Over fylkene finner vi altså fylkesgrupper som samarbeider i ulike sammenhenger. Vi presiserer dette fordi alle disse nivåene kan være relevante for gjennomføringen av fylkets planstrategi.

Figur 1:

Regionale samarbeid i Buskerud. Kongsbergregionen omfatter også Tinn og Notodden; Ringerike omfatter Jevnaker og Drammensregionen Sande og Svelvik.



⁹ Juvkam, D. (2002): "Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner". Oslo: NIBR.

¹⁰ SSB, (1999): Regionale inndelinger

3.

Plantema

Siden formålet er å komme fram til en strategi for planlegging vil det være nødvendig å holde fast ved de ”store” spørsmålene. Utarbeidelsen av planstrategiene er ikke derfor stedet for detaljfokus på alle mulige saker, men en utvelgelse av noen overordnede tema. Vi foreslår her fem slike, både ut fra generell erfaring om fylkesplanlegging, gjeldende fylkesplan for Buskerud, og en aktuell forskerbasert vurdering av situasjonen de nærmeste tiårene.¹¹ Det er fem tema vi vil utprøve her, og i tillegg kommer en mulig arealplan for fylket.

1. Bærekraft og klimatilpasning
2. Befolkning og bosetting
3. Næringsliv og sysselsetting
4. Kompetanse og innovasjonsevne
5. Fysisk infrastruktur for samferdsel
6. Romlig struktur og arealplan

Selv om slike overordnede tema ikke inviterer til detaljert dybdeboring, betyr det ikke at planstrategien skal være blind for detaljer. I det komplekse bildet av regionale utfordringer kan det ofte ligge mer spesielle saker, ofte av lokal karakter, men som også har en viss regional betydning. ”Gamle saker” som har forblitt uløste kan ofte fortjene en fornyet sjans i gjennomgangen av regionens planstrategi. Dette betyr altså at planstrategien i hovedsak handler om de overordnede strategiske spørsmålene, men på ingen måter utelukker mer konkrete saker. På samme måten forbinder mange strategi med langsiktighet. Men strategisk tenkning handler også i høyeste grad om å veilede de mer kortsiktige handlingene.

I det oppsettet vi følger prøver vi å beskrive Buskerud så langt det er mulig gjennom statistikk. Vi kan naturligvis bruke tallene slik de er i publisert statistikk fra Statistisk sentralbyrå, men større verdi får de om vi umiddelbart kan sammenligne dem med nasjonale tall. Og hvis vi da også har et system for sammenligning av fylket, kommuneregioner/kommuner og nasjonen, da har vi et redskap for å plassere Buskerud inn i en nasjonal kontekst. Buskerud kan gjøre det bedre eller dårligere enn det nasjonale snittet. Det er dette som er den egentlige betydningen av indikatorer: En tallverdi som plasserer en regions kvalitet eller prestasjoner relativt i forhold til andre enheter.

¹¹ Fylkesplan for Buskerud 2005-2008.

Et moderne begrep om dette er ”benchmarking”, som innebærer at regioner med svake prestasjoner skal bruke regionene med best praksis som målreferanse. *Referansetesting* er en fornsking av begrepet.¹² Vi legger ikke opp til noen slik praksis her, men anser det likevel nyttig om fylket og underregionene kjenner sitt nivå relativt til andre. En planinnovasjon av den typen vi her har presentert ville derfor vært vesentlig styrket om det fantes et nasjonalt system som med indikatorer og statistikk kunne beskrive hvordan den aktuelle planregionen lå an i forhold til regioner i landet for øvrig. Slike indikatorsett foreligger for både regional utvikling og miljø,¹³ men de er ikke implementert som et systematisk redskap. I fravær av et institusjonalisert system, foreslår vi selv noen hensiktsmessige indikatorer på de ulike områdene.

4.1 Bærekraft og klimatilpasning

CO₂-utfordringene

Fram til åttitallet var forurensninger synonymt med høyst synlige utslipp fra fabrikkpiper og eksosrør, som kunne skape stort ubehag lokalt. I dag er forurensning nr. 1 en gass som ikke er synlig, nemlig CO₂. Og dens virkninger er ikke lokale eller regionale, de er globale. Det spiller ingen rolle hvor utslippene skjer, for uansett bidrar de til global oppvarming. I virkeligheten er det imidlertid flere gasser som bidrar til drivhuseffekten, spesielt metan, men av praktiske grunner omregner vi slike ”klimagasser” til CO₂-ekvivalenter.

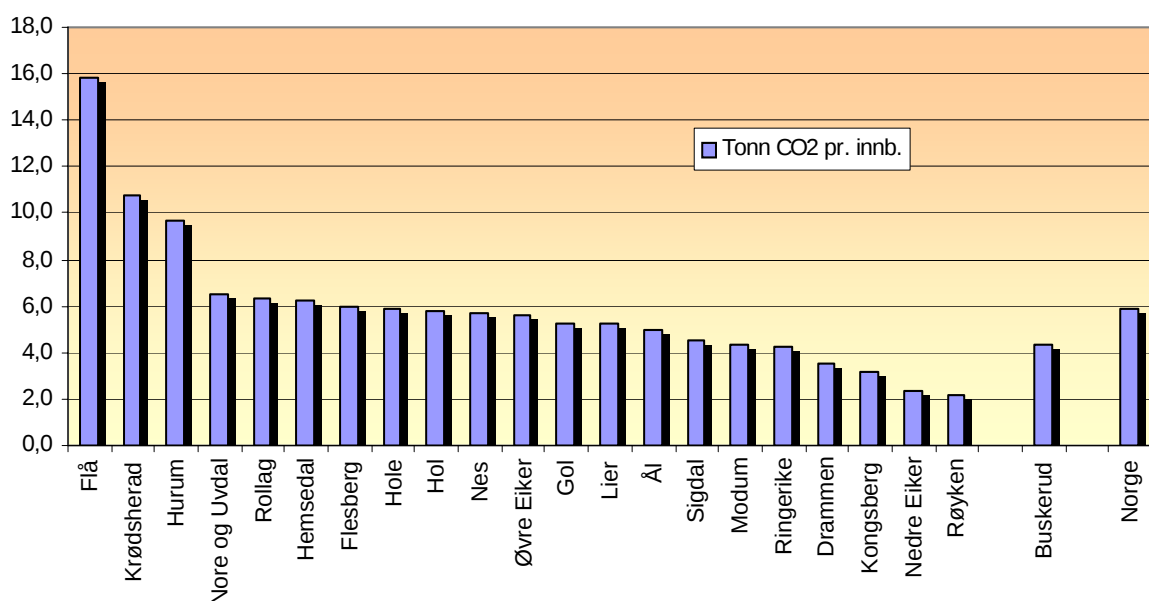
Klimagassen CO₂ er ikke fremmed i naturen, tvert om er det naturlige ”drivhuset” en viktig betingelse for alt liv på jorden. Det nye etter 250 år med industriell produksjon basert på fossile brensler er at tilførslene av CO₂ i atmosfæren blir så store at det naturlige drivhuset mottar mer varme enn det klarer å slippe ut. Derfor er den største globale utfordringen å redusere utslippet av klimagasser dramatisk. Da må vi søke tilbake til kildene, og selv om virkningene er globale, er kildene lokale. Kommuner og regioner kommer derfor fort i søkelyset i klimapolitikken.

Når vi undersøker utslippene av CO₂ vil vi fort avdekke store forskjeller mellom land, regioner og kommuner. Norge slipper ut om lag 55 mill tonn CO₂-ekvivalenter, og det er mye. Vi klarer ikke å fordele alt dette på kommunene, bare om lag . 27 mill. tonn CO₂ eller om lag halvparten av det totale utslippet. Figur 2 viser utslippet for Buskeruds kommuner, sam-

¹² NOU 2001:29. Best i test? Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet.

¹³ NOU2005:5 Enkle signaler i en kompleks verden. Forslag til et nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling; Tor Selstad, 2004: Regionenes tilstand. ØF rapport 8/2004

menlignet med det nasjonale gjennomsnittet på 5,9 tonn pr innbygger. Fylkets gjennomsnittlige utslipp er 4,3 tonn pr. innbygger, altså vesentlig mindre enn det nasjonale gjennomsnittet. Det er naturligvis gunstig. Hvis kommunene blir rangert etter utslippsmengde, er det imidlertid tretten kommuner som har høyere verdier enn fylkesgjennomsnittet, og bare fem har lavere verdier, deriblant de store bykommunene. Det er grunn til å tro at trafikkforholdene er bestemmende. Kommuner med stort areal, lang veilengde og liten befolkning får relativt høyt utslipp pr innbygger, mens kompakte byregioner med stort folketall får mer gunstige resultater. Det kan for eksempel nevnes at Oslo bare har et utslipp på 2,3 tonn CO₂ pr innbygger.

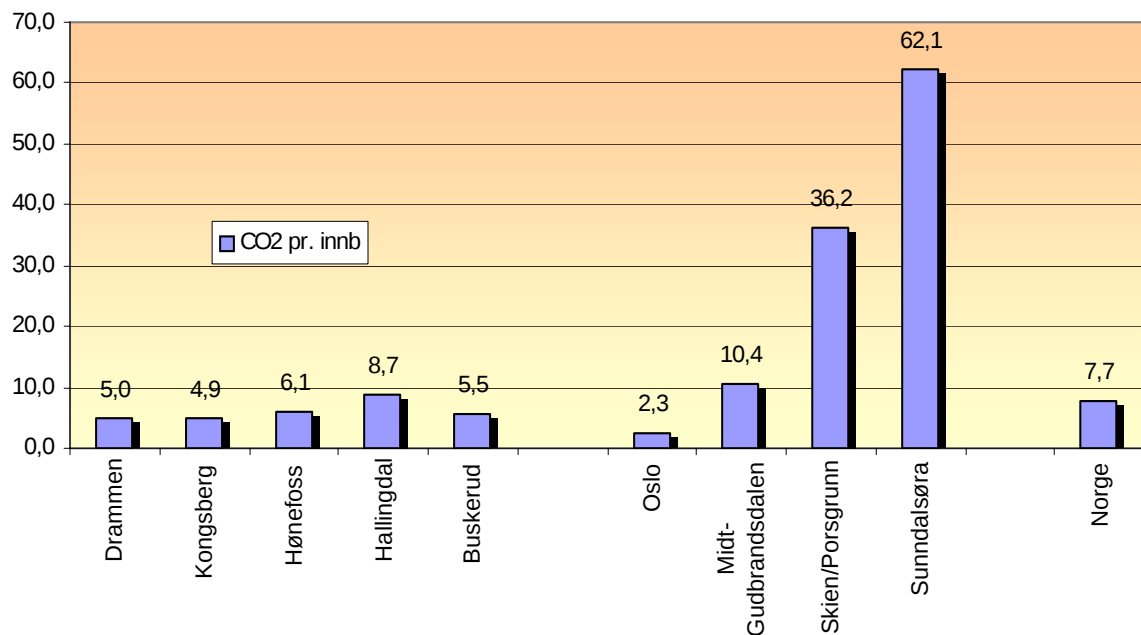


Figur 2: CO₂-utslipp pr innbygger i Buskeruds kommuner 2005.

Kilde: SSB statistikkbanken.

På regionalt nivå er det mulig å fordele en større andel av de nasjonale utslippene. Statistisk sentralbyrå kan fordele om lag 36 mill tonn CO₂-ekvivalenter på såkalte ”økonomiske regioner”, og disse avviker noe fra regionkommunene i Buskerud. Forskjellen er at det ikke er skilt ut noe Midt-Buskerud, altså er Sigdal, Krødsherad og Modum en del av Drammensregionen. Vi har i figur 3 sammenlignet Buskeruds fire regioner med noen referanseregioner med høyere og lavere verdier. I tillegg til mye veitrafikk, er det særlig regioner med mye tungindustri, såkalt prosessindustri, som vil skåre høyt på utslipp. Eksempler på slike regioner er Skien/Porsgrunn og Sunndalsøra, hvor CO₂-utslippet er 5-8 ganger så høyt som det er på landsbasis. Midt-Gudbrandsdal med E 6 som går tvers igjennom kommunen er eksempel på

en typisk turist- og transittkommune. Men selv om utslippene da blir svært høye, er det lite sammenlignet med det tungindustrien bidrar med.



Figur 3: CO₂-utslipp i økonomiske regioner i Buskerud sammenlignet med noen referanse-regioner. Kilde: SSB.

Hvordan plasserer så regionene i Buskerud seg i forhold til disse eksemplene? Bortsett fra Hallingdal, ligger regionene i Buskerud godt under det nasjonale gjennomsnittet. Det må forklares med industristrukturen, som har mindre innslag av prosessindustri og større innslag av lettere teknologibransjer. Dessuten er avstandene mellom de tre byregionene relativt kort, slik at CO₂-utslippet som følge av veitrafikk ikke trekker så mye ned. Unntaket er her Hallingdal, der det nettopp må være veitransporten som plasserer regionen over det nasjonale snittet.

Disse tallene skal naturligvis ikke leses slik at det er kommuner eller regioner med dårligere skåre enn gjennomsnittet som må gjennomføre tiltak for å redusere klimagasser, andre ikke. På alle nivåer vil det gjelde at det må iverksettes klimatiltak der det er lønnsomt og har effekt. Om kommunenes eller regionens prestasjoner er dårlige eller gode er naturligvis avhengig av strukturelle forhold. Hvis kommunen eller regionen har lang veilengde, mye gjennomfarts-trafikk og store innslag av prosessindustri, kan selv høye verdier være et godt resultat. Tilsvarende kan kommuner med lave utslipp pr. capita i realiteten gjøre det dårlig om vi tar hensyn til de strukturelle forholdene. Og endelig er det viktig å presisere at det ikke nødvendigvis er regionens egne innbyggere som står for alle CO₂-utslippene, tvert om bringes mye inn av trailere og turister som ikke er hjemmehørende i regionen.

Bærekraft og klimapolitikk

Den gjeldende fylkesplan slutter seg til målsettingen om bærekraftig utvikling. Begrepet er tøyelig. For å være mer konkret velger vi her som tilnærming at den mest overordnede av alle bærekraftproblemstillinger er knyttet til de globale utslippene av CO₂ og andre gasser som skaper en drivhuseffekt med temperaturøkning. Det er dette som er *klimapolitikkens* felt, utvilsomt den mest strategiske av alle utfordringer regionene og nasjonen står overfor.

I løpet av dette århundret vil antakelig temperaturen stige uansett hvilke tiltak vi setter inn, men hvor mye er usikkert. FNs klimapanel anslår i sin fjerde rapport at om temperaturøkningen skal begrenses til 2,0-2,4 grader vil det kreve at CO₂-utslippene i 2050 må ligge 50-85 prosent lavere enn i 2000.

Norge har vedtatt radikale klimamål.¹⁴ I 2050 skal nasjonen rett og slett bli *karbonnøytral*, hvilket innebærer at summen av våre menneskelige handlinger – produksjon og forbruk – ikke bidrar til CO₂-utslipp som skaper klimaforverring. Fram til 2020 skal vi kutte utslippet av klimagasser med 30 prosent i forhold til 1990, og til sammenligning er dette ti prosent mer enn EUs mål for utslippsreduksjon. Kyoto-avtalen skal etter regjeringens mål overoppfylles, som konkret innebærer en 10 prosent reduksjon i forhold til 1990 allerede i perioden 2008-2012. Dette skal i stor grad skje gjennom tiltak i andre land. Ideen bak kvoter og kvotehandel er at vi ved oppkjøp av kvoter får tillatelse til å slippe ut en viss mengde CO₂ mot at vi reduserer en tilsvarende mengde gjennom tiltak i andre land – særlig u-land. Men når det gjelder den langsiktige klimapolitikken fram til 2020 forutsetter regjeringen at om lag halvparten opp til to tredeler av dette målet skal nås gjennom nasjonale tiltak. Denne delen av klimapolitikken er som kjent omstridt, og det er naturligvis umulig å si om dette blir et stabilt regime fram mot 2050.

Klimapolitikken er i det hele tatt i en formativ fase – globalt, nasjonalt, regionalt, lokalt. Det virker sannsynlig at vi får et prinsipp med kvotetildeling og muligheter for kjøp og salg av utslipp. I prinsippet kan dermed rike land kjøpe seg fra å sette i verk omfattende tiltak hjemme, men dette vil lett bli oppfattet som en moralsk betenkelig handling. Hvis i-landene iverksetter tiltak som tar de mest kostnadseffektive kuttene i u-land, vil det bli en desto større utfordring for u-landene når de senere må gjennomføre dyrere tiltak.

På dette feltet står menneskeheten overfor en utfordring den aldri tidligere har gjort. Vi har ingen erfaringer med å iverksette tiltak som skal bremse klimaforandringer, og har heller

¹⁴ St.meld.nr.34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk.

ingen garanti for at vi vil lykkes. Klimapolitikken er et kappløp med tiden. De ekstreme virkningene av fortsatte CO₂ –utslipp lar seg best beskrive med en tidshorisont på femti eller hundre år, men handlingene som skal motvirke en slik utvikling må skje de to nærmeste tiårene. Det mange frykter er at FNs klimapanel har undervurdert prosesser som kan akselerere klimaforverringen. Én faktor kan være smeltingen av havis og breer, som fører til redusert varmeutstråling og høyere havnivå. En annen faktor er smeltingen av permafrosten i nordområdene og i høyfjellet, som kan frigi store mengder lagret karbon. Hvis de verste antakelsene slår til når vi et *tipping point* der de klimapolitiske tiltakene har mindre virkning.

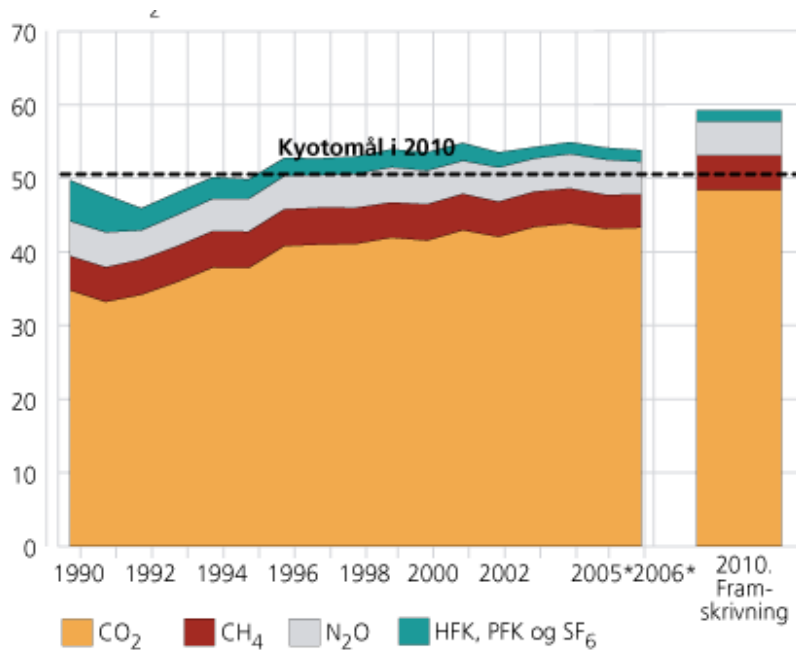
Fra nasjonal til regional og lokal politikk

Kommuner og regioner står i prinsippet overfor to store utfordringer i klimapolitisk sammenheng. Den ene er at klimaendringer vil komme, selv med en radikal miljøpolitikk, og at vi må tilpasse oss disse. Vi må lære oss å mestre ekstremvær som kan forårsake skred, ras og flom. Vi må lære oss til å lokalisere bygninger og infrastruktur slik at skader minimeres. Dette er ikke minst en utfordring for kommunene som bærer det tyngste ansvaret for arealbruken og lokal infrastruktur.

Samtidig som vil lærer oss å mestre nye klimatiske forhold, må vi bidra til å forbygge slike endringer. Kommuner og regioner vil derfor også få et ansvar i det vi har omtalt som klimapolitikk, men nøyaktig på hvilken måte, er det for tidlig å si i dag. Her er det plass for kommunale og regionale *stifinnere* som prøver ut tiltak på eget initiativ. Smarte løsninger og miljønnovasjoner vil dukke opp lokalt og bli et referansepunkt nasjonalt. Miljøpolitisk ”benchmarking” vil føre til at andre kommuner og regioner tar etter. Etter hvert må vi også anta at staten vil *pålegge* kommuner og regioner bestemte oppgaver.

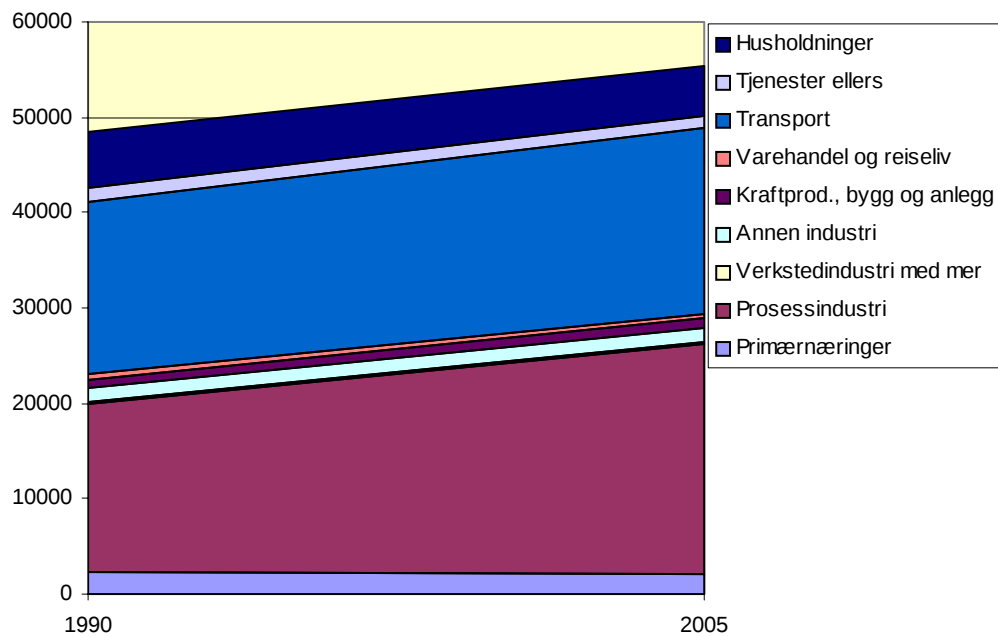
Selv om dagens system ikke er perfekt, er det sannsynlig at vi på en eller annen måte kommer til å fordele de klimapolitiske byrdene med kvoter. Land vil bli tildelt kvoter, som i sin tur blir fordelt nedover i systemet til ulike samfunnssektorer og regioner. Vi kan også tenke oss et system med individuelle personkvoter.

Den sentrale indikatoren i dette problembildet er naturligvis CO₂-utslipp. Nå er det egentlig en lang rekke gasser som bidrar til drivhuseffekten, og i statistikkproduksjonen blir disse gassene omregnet til CO₂-ekvivalenter. Et oversiktsbilde er gitt i figur 4. Den desidert viktigste av klimagassene er CO₂, men til sammen yter de øvrige gassene også et substansielt bidrag. Figuren viser også en framskriving til 2010, og i forhold til Kyoto-avtalen vil vi ha beveget oss i feil retning.



Figur 4: Klimagasser – utslipp 1990-2006. Kilde: SSB

En klimapolitikk med mer konkrete tiltak vil måtte følge veien tilbake til kildene for utslippene. Figur 5 viser landets totalutslipp (55 mill. tonn millioner tonn oljeekvivalenter) etter kilde for to tidspunkt: 1990 og 2005. Den klart største kilden er industrien, som til sammen står for ca 47 prosent av utslippene, herunder desidert mest i den såkalte prosessindustrien – som også inkluderer olje- og gassektoren. Den står alene for nesten kvartparten av CO₂-utslippene i Norge. Transportsektoren er også en stor utslippsektor, med utenriks sjøfart helt i toppen. Den tredje viktigste sektoren er husholdningene, der både bilbruk og oppvarming veier tungt i CO₂- regnskapet.



Figur 5: Utslipp av klimagasser fra sektor. Kilde: SSB statistikkbanken

Om Norge skal være karbonnøytralt i 2050, er det ingen grunn til at Buskerud kan holde seg utenfor en slik målsetting. At kommunene og regionene ligger under nasjonale gjennomsnitt må ikke tolkes slik at Buskerud kan vente med sine klimatiltak. Klimapolitikken langsiktige og strategiske karakter vises av at målsettingen er å stabilisere utslippene i løpet av dette århundret. Men skal man nå dette målet må man handle umiddelbart. Med umiddelbart mener vi her i løpet av tiden fram til 2020. Strategisk handling innebærer langsiktighet, men ikke dermed *utsettelse* av handling. Det er vanskelig å tenke seg at dette bare skal være nasjonal handling, og vi forutsetter dermed at fylkeskommunene også vil spille en rolle. Om fylkene ikke blir gitt en plass i denne klimapolitikken, har de likevel selv autonomi til å vedta og iverksette en slik politikk på egen hånd.

Ikke bare "CO₂-reduksjonisme"

Hva vi definerer som miljø- eller bærekraftutfordringer kan være mange ting. Det kan dreie seg om alt fra marginale miljøforurensninger, for eksempel forsøpling, som i prinsippet er lett å rette opp, til mer grunnleggende forstyrrelser av økosystemer. Disse økosystemene kan avgrensnes i svært ulik regional skala – fra det lokale til det globale. Klimaproblemene er så altoverskyggende at det er fristende å feste all oppmerksomhet mot CO₂-reduksjoner.

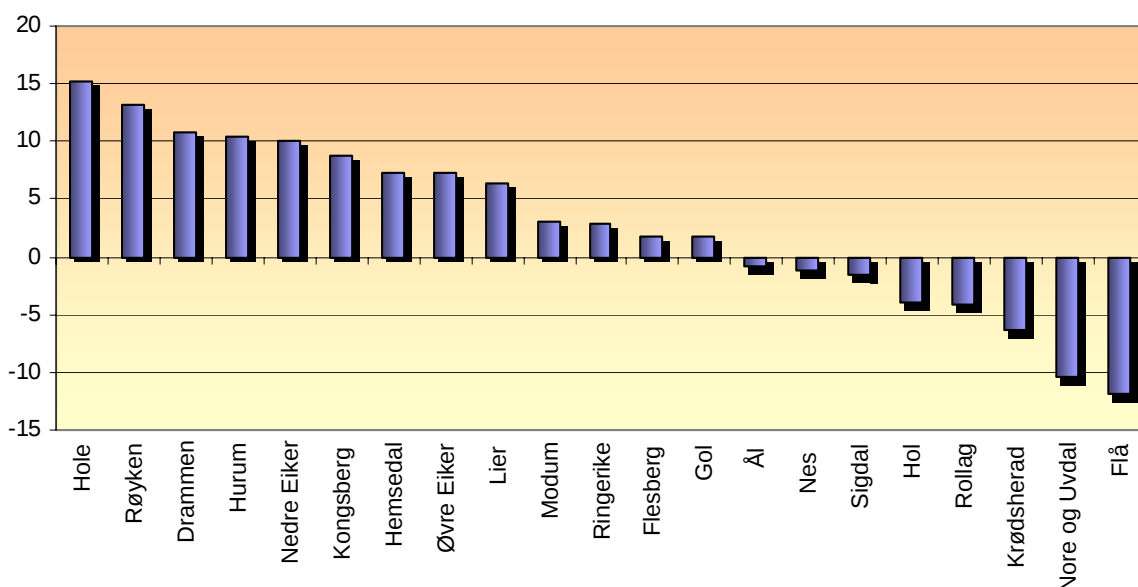
”Gamle” miljøproblemer synes med ett små, og klimapolitikk krever harde prioriteringer. Mens vi løser de store spørsmålene, får de små vente, er det fristende å si.

En viktig grunn til å beholde en viss bredde i tilnærmingen er at klimapolitikken vil kreve oppofrelser av oss alle, og da kan det være motiverende om myndighetene arbeider parallelt med store og små saker. Som en del av forvaltningsreformen er det foreslått å flytte miljøforvaltningen til fylkeskommunene. De forvaltningsoppgavene fylkene i så fall får ansvaret for er på mange måter rettet mot tradisjonelle miljøvern saker: Naturvern, nasjonalparker og landskapsvernområder, naturbruk og turisme, utslipp og resipientvern, nærmiljø og bymiljø med mer. Utfordringen for fylkeskommunen blir å bygge kompetanse og fremme tiltak på det klimapolitiske feltet, og det gjelder enten miljøvernavdelingene blir overført eller ikke.

4.2 Befolkning og bosetting

Befolkningsdynamikken

Ved utgangen av 2 kvartal 2007 hadde Buskerud 249.215 innbyggere. Fylket er ikke spesielt stort, men det er dynamisk. Ti år tidligere var folketallet 233025, altså om lag 16.200 færre innbyggere. Det er en tilvekst på 6,9 prosent, som er litt høyere enn den nasjonale tilveksten på 6,5 prosent. Buskerud har altså økt sin andel av den norske befolkningen noe. På kommunalt nivå framkommer større forskjeller (figur 6). Det går et nokså klart skille mellom nedre og øvre Buskerud.



Figur 6: Befolkningsutviklingen i Buskeruds kommuner. 1997-2007. Kilde: SSB

Av figuren ser vi at bykommunene har god vekst, men Ringerike henger noe etter. Næromlandene til bykommunene kommer også gunstig ut. Åtte kommuner har tilbakegang, og

ytterligere fire har svak vekst. De fleste av de stagnerende kommune ligger i Hallingdal og Midt-Buskerud. Til gjengjeld har de Oslo-nære områdene rundt Drammen og Hønefoss meget høy veksttakt. Ut fra en regionalpolitisk betraktning, står de tre byregionene sterkt, i hvert fall Drammen og Kongsberg. En distriktpolitisk betraktning er at Hallingdal og Midtfylket burde hatt en viss tilvekst.

Flytter vi oss til regionnivå (tabell 1), er det befolkningsvekst i alle regioner unntatt Hallingdal. Drammensregionen har lagt på seg nesten 10 prosent i folketall siden 1997, og er den soleklare vinneren i Buskerud, dernest kommer Kongsbergregionen, Ringeriksregionen har om lag den halve veksten. I Midt-Buskerud er tilveksten på snaue prosenten, mens Hallingdal går like mye tilbake. Hallingdal framstår derfor som Buskeruds distriktsregion, til en viss grad Midt-Buskerud også.

Tabell 1. Befolkning i Buskeruds regioner, 1997-2007.

Region	1997	2007	Endring, %
Drammensregionen	133735	146842	9,8
Kongsbergregionen	28686	30291	5,6
Ringeriksregionen	32446	33938	4,6
Hallingdal	20065	19882	-0,9
Midt-Buskerud	18093	18262	0,9
Sum	233025	249215	6,9

Kilde: SSB statistikkbanken. 1997, 4. kvartal, 2007, 2. kvartal.

Ved hjelp av avanserte matematiske modeller er det mulig å prognostisere hvordan befolkningsutviklingen blir framover. Det kan vi gjøre helt ned på kommunenivå, men det er da nødvendig å si at det hefter stor usikkerhet med slike lokale framskrivinger. Vi er på litt tryggere grunn når vi ser på landet som helhet og Buskerud samlet.

Gitt at de demografiske tilvekstfaktorene ligger på et *middels* høyt nivå får vi det framskrivingsalternativet som kalles MMMM.¹⁵ Bokstaven *M* står her for *middels* verdier for fire demografiske endringsfaktorer, nemlig *fødselstilbøyelighet*, *levealder*, *innenlandsk flytting* og *innvandring*. Hovedtallene er vist i tabellen nedenfor. Norge vil etter dette alternativet vokse med mer enn 600.000 innbyggere, Buskerud med mer enn 30.000 innbyggere. Den relative tilveksten i Buskerud er beregnet å bli litt høyere enn på landsbasis (tabell 2).

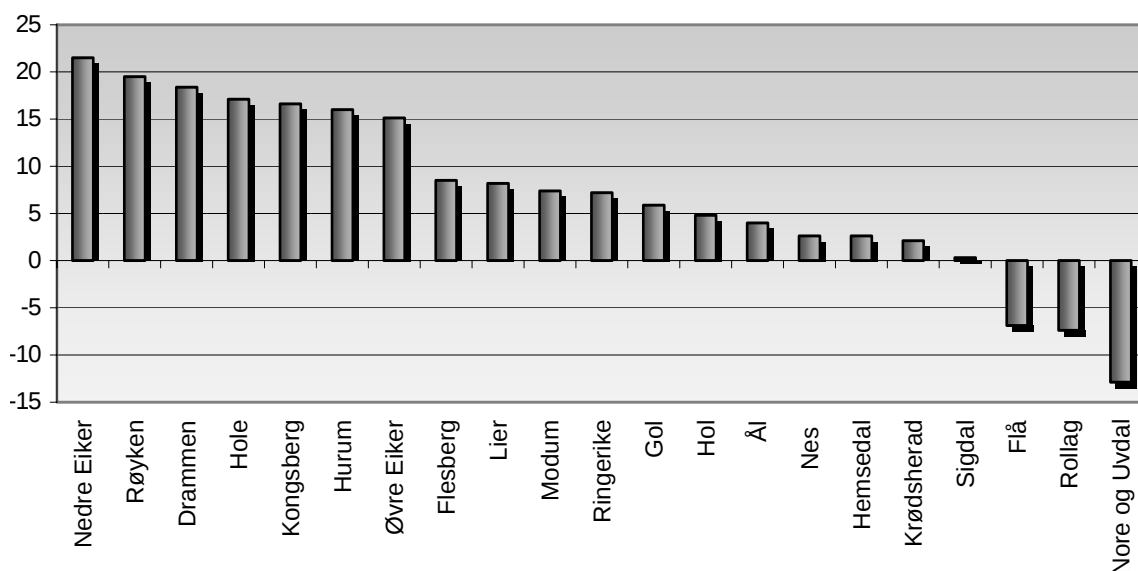
¹⁵ SSB har laget i alt 13 ulike framskrivingsalternativer, der disse fire størrelsene varierer med lavere og høyere verdier.

Tabell 2: Befolkningsendring 2005-2025

	2005	2025	Endring	Prosent
Norge	4.606.363	5.210.026	603.663	13,1
Buskerud	243.491	275.796	32.305	13,3

Kilde:: SSB statistikkbanken, framskrivingsalternativ MMMM

Fordelt på kommunene (figur 7) er det i den perioden prognosen omfatter færre kommuner som kommer på minussiden, faktisk bare tre. Nore og Uvdal, Rollag og Flå. Men relativt mange kommuner, ti i alt, har også en vekst klart under gjennomsnittet, deriblant også Ringerike. Vi kan her ane en sterkere *polarisering* mellom Drammen og Kongsberg med næromland på den ene siden, og resten på den andre.



Figur 7: Befolkningsutviklingen i kommunene framskrevet, 2005-2025

Kilde: SSB statistikkbanken.

Prognosen gir en gunstigere fordeling mellom regionene i den forstand at alle får tilvekst fram til 2025 (tabell 3). Riktignok er den forventede tilveksten i Hallingdal lav, men som vist foran har det siste tiåret her gitt nedgang. Midt-Buskerud kommer enda bedre ut. Men de klare vinnerne er og blir byregionene, med Drammen først, deretter Kongsberg og Hønefoss litt etter. På kommunalt nivå er det bare tre kommuner som forventes å få minustall de tjue årene framskrivingen går, nemlig Nore og Uvdal, Rollag og Flå.

Tabell 3: Befolkningsframskriving 2005-2025

Region	2005	2025	Prosent endring
Drammensregionen	142107	166173	16,9
Kongsbergregionen	29837	33453	12,1
Ringeriksregionen	33308	36212	8,7
Hallingdal	20010	20742	3,7
Midt-Buskerud	18229	19216	5,4
Buskerud	243491	275796	13,3

Kilde: SSB statistikkbanken, framskrivingsalternativ MMMM

Befolkningsstrukturen

Befolkningsveksten i Norge er god, om enn regionalt ujevnt fordelt. Det skaper bekymring for avfolkning eller uttynning i distriktene. Men kanskje enda større er bekymringen for skjev alderstruktur som følge av demografisk aldring og flytting. I øyeblikket er ikke disse negative strukturtrekkene særlig framtreddende. Årsaken er at vi befinner oss mellom to ”eldrebølger”. Den første ble enkelt sagt skapt i høykonjunkturen – ”jobbetida” – under første verdenskrig, den andre ble skapt av fredsrusen og høykonjunkturen etter andre verdenskrig. Av disse bølgene er den andre avgjort den største.

Den framskrivingen vi brukte til å vise befolkningsdynamikken framover, kan også brukes til å demonstrere strukturelle trekk – i dag og framover. Her opererer vi med en relativt grovmasket inndeling i fire aldersklasser. I Norge vil gruppen av barn, ungdom og voksne redusere sine andeler, mens gruppen eldre (over 67 år) vil øke. Forskyvingen mellom de eldre og yngre grupper utgjør snaut fire prosentpoeng. Buskerud har en litt mer ugunstig alderstruktur alt i utgangspunktet, med lavere andel barn, ungdom og voksne, og litt større andel eldre. Fram til 2025 utgjør forskyvingen her vel fire prosentpoeng. I det store og det hele må vi si at Buskerud ligger tett opp til den nasjonale fordelingen.

Forholdet mellom Buskerud og Norge er vist i nedre del av tabellen, der en indeksverdi på 1 vil svare til like andeler nasjonalt og i fylket. Vi ser her at Buskerud i 2005 relativt sett har litt færre barn og ungdommer enn Norge, men litt flere voksne og eldre. I 2025 vil Buskerud også ligge litt under når det gjelder voksne, men forskjellene er ikke store.

Tabell 4: Alderstruktur 2005 og 2025

Område	Aldersgruppe	Andeler	
		2005	2025
Norge	0-5 år	0,076	0,071
	6-15 år	0,135	0,115
	16-66 år	0,658	0,645
	67 år og eldre	0,131	0,170
	Sum	1,000	1,000
Buskerud	0-5 år	0,073	0,067
	6-15 år	0,131	0,113
	16-66 år	0,660	0,642
	67 år og eldre	0,136	0,179
	Sum	1,000	1,000
Indekser			
Buskerud relativt til Norge	0-5 år	0,956	0,948
	6-15 år	0,974	0,983
	16-66 år	1,003	0,995
	67 år og eldre	1,037	1,051
	Sum	1,000	1,000
Omsorgsrater			
Norge		0,199	0,264
Buskerud		0,206	0,278

Kilde: SSB statistikkbanken, framskrivingsalternativ MMMM

Færre yngre og flere eldre gir en noe større omsorgsbelastning i 2025. Denne er uttrykt med såkalte *omsorgsrater*, som her er beregnet som antall eldre (over 67 år) i forhold til den potensielt yrkesaktive voksenbefolkningen (16-66 år). En omsorgsrate på 0,2 innebærer at det går fem potensielt yrkesaktive pr. potensiell pensjonist, som er omtrent verdiene i 2005. I 2025 er omsorgbyrden høyere. I runde tall kan vi si at det da vil gå knapt fire potensielt yrkesaktive pr. pensjonist i Norge, og situasjonen blir litt verre i Buskerud enn på landsbasis.

Sammenlignet med mange andre land kommer ikke Norge spesielt dårlig ut. Eldrebølgen bør være mulig å takle. Her må vi imidlertid gjøre noen reservasjoner. Grunnlaget for den eldrebølgen vi nå får over oss, ble lagt da krigslykken snudde under andre verdenskrig i 1943. Da begynte fødselstallene å stige, og de forble høye helt fram til 1968, da en markant nedgang begynte. Den fødselsbølgen som nå arter seg som en eldrebølge varer altså 25 år fra den begynner til den slutter. Hvis vi regner 67 år som pensjonsalder, rammes vi av de første i 2010. Mange av disse vil leve i 20 år eller lengre, altså følge oss til i hvert fall 2030. Det siste årskullet i eldrebølgen vil være de som er født i 1968, og de er klare for pensjonsalder i 2035. Den tiden disse vil være pensjonister, og til slutt pleietrengende, vil i hvert fall strekke seg til

2055. Eldrebølgen er slik sett en meget langsiktig utfordring. Skal vi klare å mestre den er det all grunn til at vi forbereder oss nå når utfordringene er relativt moderate.

Innvandring

Norge har gode forutsetninger for å mestre eldrebølgen fordi vi har relativt høye fødselstall. Selv om vi også har hatt vår fertilitetsnedgang etter 1968, har fallet under reproduksjonsnivået aldri vært spesielt stort. Reproduksjonsnivået er det antall barn som skal til for å få en stabil befolkning, og det tilsvarer om lag 2,1 fødte barn pr. kvinne. Mens vi de siste årene har hatt rundt 1,8—1,9 fødte barn pr. kvinne, har store deler av Europa reproduksjonstall rundt 1,5. Da jernteppet falt sank fruktbarhetstallene i deler av Øst-Europa til nærmere ett barn pr. kvinne, men heldigvis er de nå stigende igjen.

Det har vært mye diskutert hvorvidt Norge bør stimulere til høyere innvandring for å klare bemanningen i eldreomsorgen framover. Til en viss grad er dette en skinndiskusjon, fordi vi allerede *har* høy innvandring, og sannsynligvis vil ha det fortsatt. Det vi diskuterte som den første utfordringen var klimaendringene og anstrengelsene for å kutte CO₂-utslippene. Mye taler for at Norge kan bli mindre negativt rammet av klimaendringene enn andre land, og det vil øke innvandringspresset fra land som blir hardere rammet.

Tabell 5: En sammenligning av to framskrivinger, med og uten innvandring.

Område	Alders-gruppe	2005	2025		Differanse
			MMMM	MMMO	MMMM-MMMO
Norge	0-5 år	349626	369725	327057	42668
	6-15 år	621400	597045	533082	63963
	16-66 år	3031403	3357873	3080099	277774
	67 år og eldre	603934	885383	876520	8863
	Sum	4606363	5210026	4816758	393268
	Tilvekst		603663	210395	393268
	Tilvekst %		13,1	4,6	8,5
Buskerud	0-5 år	17659	18545	16308	2237
	6-15 år	31996	31052	27564	3488
	16-66 år	160741	176942	162591	14351
	67 år og eldre	33095	49257	48796	461
	Sum	243491	275796	255259	20537
	Tilvekst		32305	11768	20537
	Tilvekst %		13,3	4,8	8,4

Kilde: SSB statistikkbanken, framskrivingsalternativ MMMM og MMO

I den prognosen vi har brukt så langt ligger det relativt mye innvandring. *Hvor* mye kan vi få et mer presist bilde av i forhold til et tenkt scenario der innvandringen med et slag stoppet

helt. Det er vist i alternativet MMM0, der den siste nullen altså står for ingen innvandring. *Med* innvandring vil Norge vokse med om lag 600.000 innbyggere, og av disse vil nærmere 400.000 komme fra innvandringen. De tilsvarende tallene for Buskerud er vel 32.000 *med* innvandringen, men *uten* vil tilveksten bli bare 12.000. Mer enn 20.000 av de 32.000 nye innbyggerne vil altså komme fra innvandringen. I prosentpoeng skiller det her om lag 8,5. Tilveksten blir altså nesten tre ganger så høy med innvandring.

Innvandringen gir ikke bare større innbyggertall i Norge, den bidrar også til en viss foryngelse. Antallet eldre som skal forsørges er om lag likt med og uten innvandring, men de yngre aldersklassene som skal bære de avhengige i befolkningen blir vesentlig mindre om innvandringen stoppet opp.

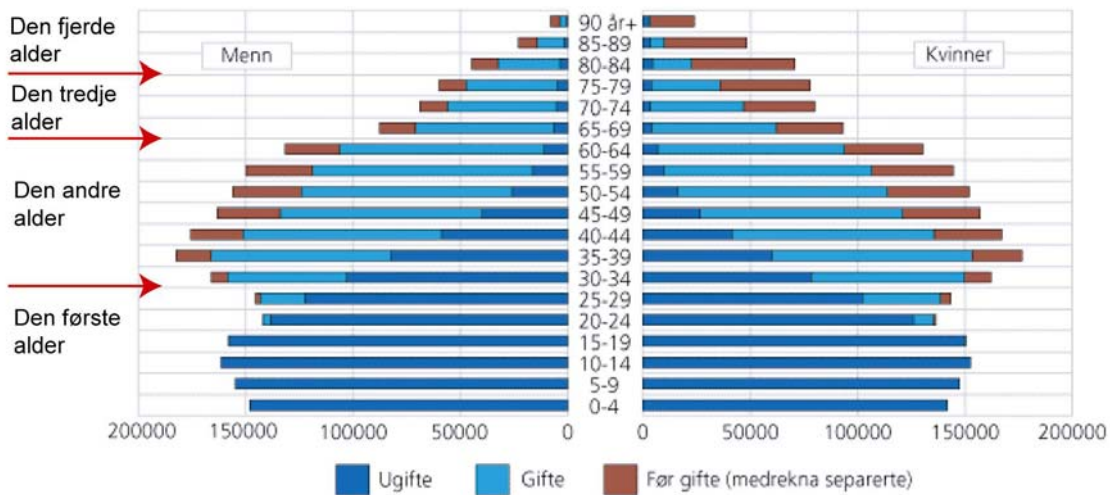
Endringer i mentalitet

Så langt har vi holdt oss til et typisk demografisk resonnement der det er antallet personer som teller, her fordelt på aldersgrupper. Vi kunne fortsatt å dele disse inn etter kjønn, sivilstatus, yrke osv., uten at vi ble mer kjent med dem av den grunn. La oss derfor i det minste gjøre noen spekulasjoner om hva framtida kan bringe når den gjelder *tenkemåten* rundt aldring, foryngelse og innvandring.

Nedenfor har vi vist alderspyramiden for Norge slik den er i dag. Vi har her markert fire "aldre" som vi kan anta har forskjellig innstilling til livet generelt. Før var det slik at det gikk et skarpt skille mellom barndom og voksenlivet ved konfirmasjonen. Da ble 15-åringene brått kastet ut i arbeidslivet, og der ble de til pensjonsalderen. Forskjellen mellom levealder og pensjonsalder var ikke stor.

Sett i forhold til dagens situasjon er to forskjeller påfallende.

For det første er det i dag *utdanningens lengde* som bestemmer skillet mellom ungdomstid og voksenliv. Et stort flertall avslutter i dag VGS eller tar fagbrev, og mange tar kortere eller lengre utdanning på universitets- og høyskolenivå. For det andre kan pensjonister nå se fram til ganske mange leveår etter pensjonering, og med stigende levealder kan pensjonstiden bli ytterligere lengre. Et stort antall av disse pensjonistene vil ha relativt god helse og relativt store ressurser – materielt og mentalt. Det er først fra åttiårs alder sykeligheten virkelig rammer og pleiebehovet øker.



Figur 8: De fire aldre

Sammenfattet kan dette bli tendensen for de fire aldre i årene som kommer:

Den første alder vil antakelig bli preget av lengre utdanningstid. En grunn er de kravene arbeidslivet stiller, men en annen grunn er rett og slett at ungdommen vil ha med seg denne frie tiden før de skal ut i arbeidslivet. Det er hyggelig å være student. I dag har om lag 30 prosent av yrkesbefolkningen høyere utdanning, og en økning med 10 prosentpoeng er ikke urealistisk. Mange vil også ta *lang* høyere utdanning, altså master- eller doktorgrad. Den første alder vil altså vente med å tre inn i de yrkesaktives rekker, og det reduserer den yrkesaktive befolkningen – den andre alder.

Den andre alder begynner altså for mange i andre halvdel av tjueårene. Så er spørsmålet hvor lenge de vil befinne seg i yrkesaktivitet. Med stigende levestandard og levealder forventer en stadig større del av den yrkesaktive befolkningen at de skal ha noen gode år igjen når de endelig kommer i pensjonsalder. Det er et selvrealiseringsprosjekt som minner om studietida, og noen få vil faktisk studere på nytt! Andre vier seg til hobbyer eller realiserer reisedrømmer. I den grad de yrkesaktive kan velge, kommer de til å gå av tidligst mulig. Den formelle pensjonsalder er i dag 67 år, men i realiteten er den lavere pga. særordninger i visse yrkesgrupper, delvis uførhet og lignende. Den yrkesaktive befolkningen kan slik eroderes ovenfra samtidig som den uthules nedenfra.

Den tredje alder preges av ressursrike "grå pantere" som kommer til å sette større preg på samfunnet enn dagens eldregrupper. De vil utgjøre en sterk politisk gruppe og være et stort segment på markedet. De eldres mange prosjekter skaper et nytt tilbud av tjenester, spesielt tilpasset eldre. Også det offentlige eldreomsorgstilbudet må fornyes for å svare til tidens krav.

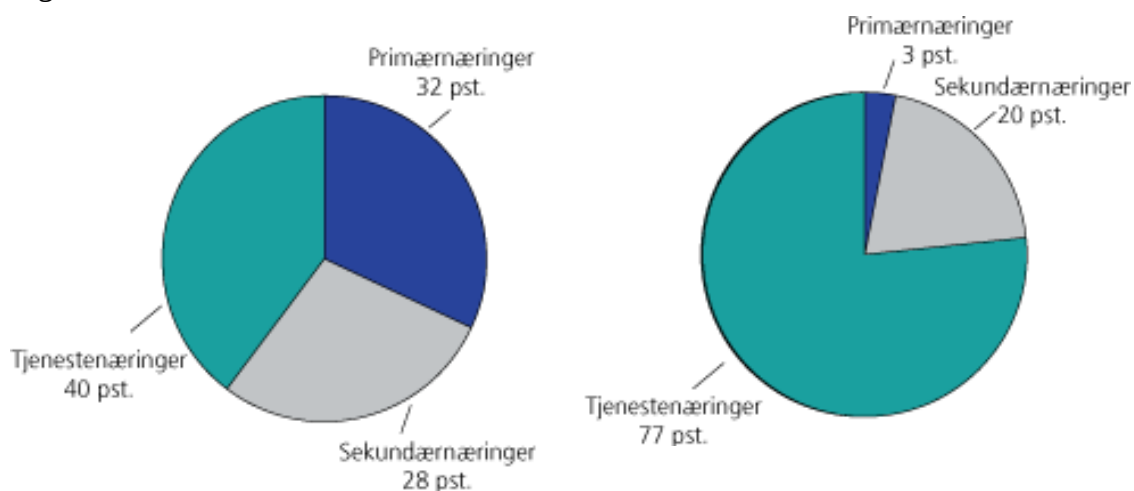
Det er også noe nytt at en ganske stor andel eldre vil flytte på seg, dels for å få et mer hensiktsmessig bosted (klima), dels for å frigjøre seg fra husarbeid og hagestell. I det hele tatt:

Den fjerde og siste alder, tiden som pleietrengende. Den begynner for så vidt gradvis alt tidlig i pensjonsalderen, men så øker omsorgsbehovet progressivt. Det er i denne alderen vi kommer til å trenge mange nye hender og hoder til pleie- og omsorgsfunksjoner. Det er også her den offentlige debatten er sterkest: Får de pleietrengende det tilbudet de trenger? Den offentlige samtalen kommer i stigende grad til å handle om de eldres situasjon, og det er særlig de aller mest avhengige som står i fokus i debatten.

4.3 Infrastruktur for kunnskap og innovasjon

Kunnskapssamfunn, kunnskapsnæringer og kunnskapskapital

Gjennom de siste 100-150 årene har Norge gått fra å være et jordbruksland til et industriland, og derfra til et tjenestesamfunn. Så sent som i 1946 var de tre hovedsektorene om lag jevnstore. Seksti år senere var industrisektoren redusert fra 28 til 20 prosent av totalen, jordbruket fra 32 til 3 prosent. Tjenestenæringenes andel er nærmest doblet fra 40 til 77 prosent. Den store tjenestesektoren er blitt intetsigende, for den omfatter jo mer enn tre av fire yrkesaktive. Egentlig burde vi skille ut en stor sektor informasjons- og kunnskapsnæringer, for det er disse som best karakteriserer dagens samfunn. Kunnskapsbasert tjenesteyting har i seg selv blitt en hovedsektor i økonomien.

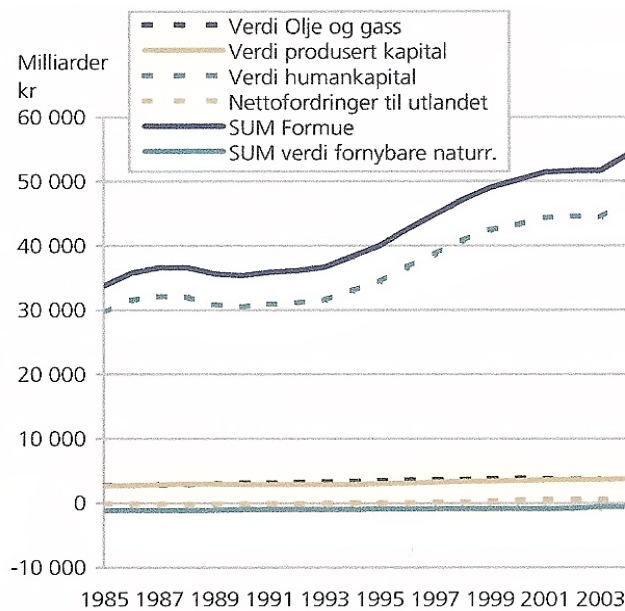


Figur 9: Yrkesbefolkning fordelt på næringer, 1946 og 2006. Kilde:SSB.

Dette har ført til en radikal endring i vår forståelse av hva som er samfunnets grunnleggende ressurser, de vi lever av. I det gamle agrarsamfunnet var det en sterk oppfatning av at

rikdommene kom fra jorda, skogen og havet. Da Norge kom i gang med sin industrialisering for drygt hundre år siden, fikk den en profil sterkt preget av elektrisk kraft, malmer og andre naturresurser, og helt fram til etterkrigstiden var det mye rett i forestillingen om at det var naturresursene som gjorde Norge rikt.

I dag er denne tankegangen fullstendig forkastet, ja nærmest snudd på hodet. Det vi lever av i dag – og i større grad skal leve av i framtida – er kunnskap. SSB foretar faktisk beregninger



av våre resurstilganger, og alle viser at av våre tilgjengelige produksjonsressurser er humankapitalen er den aller viktigste.. Og humankapital handler ikke lenger om bare manuell arbeidskraft, men minst like mye om kompetanse og ferdigheter. Produsert kapital, verdien av olje og gassreservene og oljeformuen i utlandet blir bare en brøkdel av humankapitalen.

Figur 10: Nasjonalformuen 1985-2003 ved en vekst på 2 prosent pr. år. Kilde: SSB 2005.¹⁶

Hvordan er så situasjonen i Buskerud? Vi skal resymere noen essensielle statistiske data som beskriver humankapitalen etter utdanningsnivå. I 2006 hadde om lag hver tredje voksne person i Buskerud kun utdanning på grunnskolenivå. Dette var vesentlig mindre enn situasjonen ti år tidligere. Antallet med videregående skole hadde imidlertid steget i løpet av denne perioden. Alt i alt kan dette oppsummeres som en gunstig utvikling. Vårt begrep om laveste utdanning betyr ikke lenger grunnskole, men videregående skole (VGS), og da er det viktig at det skjer en vridning i favør av VGS. Også gruppen med høyere utdanning er i vekst, både de med kort (inntil 4 år) eller lang (over 4 år) universitets- og høyskoleutdanning. Det er de korte utdanningene som dominerer

¹⁶ Utviklingen i den norske nasjonalformuen fra 1985 til 2004. Et eksempel på bærekraftig utvikling? Rapport 2005/13, Statistisk Sentralbyrå

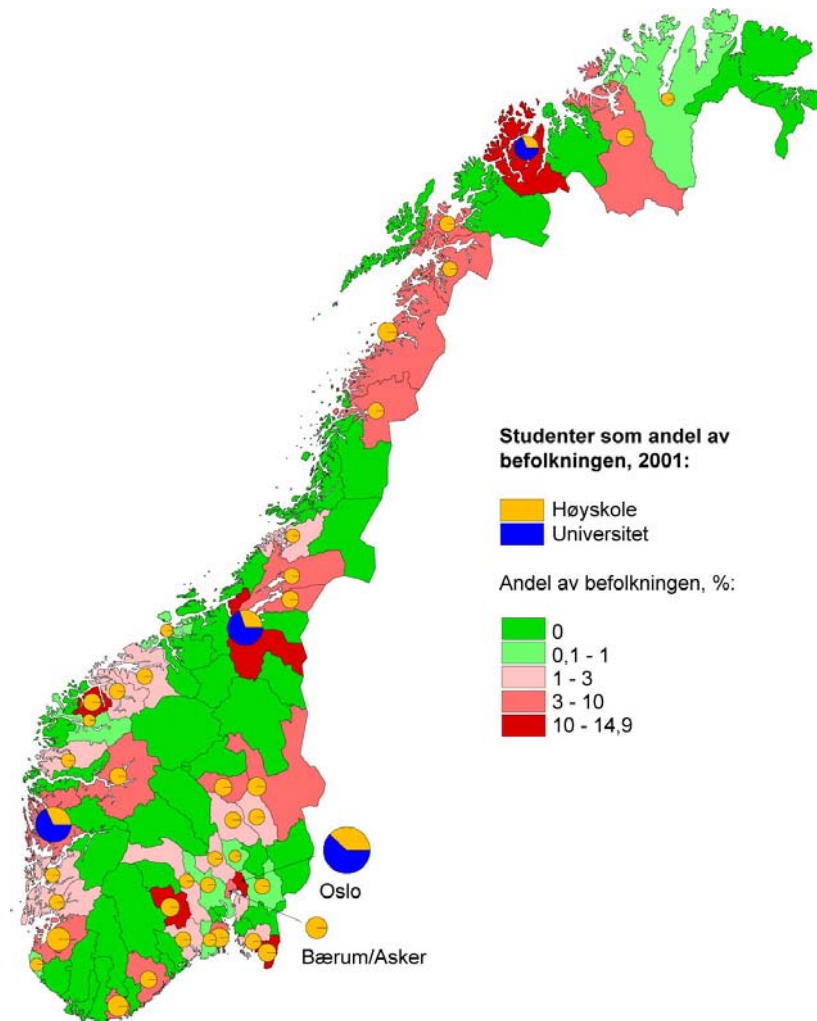
Tabell 6: Personer over 16 år i Buskerud etter utdanning, 1997 og 2006

	1997		2006	
	Antall	Indeks	Antall	Indeks
Grunnskolenivå	69989	1,06	63418	1,06
Videregående skole	81444	1,01	85169	1,03
Universitets- og høyskole kort	26777	0,90	34154	0,91
Universitets- og høyskole lang	5875	0,77	8047	0,73
Uoppgitt/ikke fullført utdanning	2710	0,84	7266	0,99
Sum	186795	1,00	198054	1,00

Kilde: SSB statistikkbanken

Tabellen viser også indeksverdier som viser andelen i de ulike gruppene i forhold til Norge. En verdi 1 tilsvarer samme nivå som Norge. Her ser vi at Buskerud fortsatt er overrepresentert på grunnskole- og videregående nivå. Når det gjelder kortere universitets og høyskoleutdanninger er det en underrepresentasjon på 9 prosent i 2006, og det er knapt noen forbedring siden 1997. De lange universitets- og høyskoleutdanninger vokser i absolutt antall, men ikke så raskt som på landsbasis. Her øker underrepresentasjonen fra 23 prosent til 27 prosent i løpet av ti år. Vi ser imidlertid at gruppen ”uoppgitt eller ingen fullført utdanning” tredobles i perioden, og dette avspeiler neppe noen reell vekst. Den statistiske sammenligningen mellom de to tidspunktene må tolkes med forsiktighet. Like fullt er det et faktum at Buskerud relativt til Norge er underrepresentert med høyt utdannet arbeidskraft.

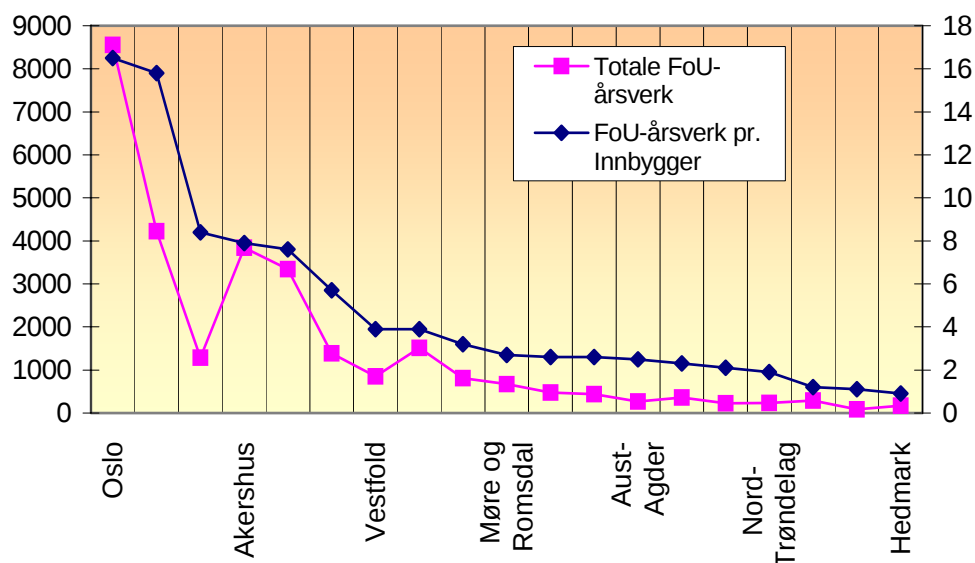
Studiestedenes lokalisering har stor betydning for utdanningstilbøyeligheten i regionene. Jo bedre tilbudet av høyere utdanning er regionalt, desto flere velger å ta høyere utdanning. Lave andeler med høy utdanning kan delvis forklares med at Buskerud har et relativt svakt utviklet høyskoletilbud. Figur 11 viser studentbefolkningen som andel av totalbefolkningen i økonomiske regioner (Midt fylket er en del av Drammensregionen). Ikke uventet er Kongsberg den regionen som har relativt flest studenter i Buskerud, med Ringerike på andreplass. I Hallingdal er et slikt tilbud fraværende. Drammen har relativt lite høyskoletilbud i forhold til sin store befolkning, og det er et paradoks. At det er slik kan i noen grad forklares med at Drammen lever i skyggen av Oslo, der studietilbudet er på sitt beste i landet. Det er umulig å gjennomføre forskerutdanning i Buskerud.



Figur 11: Studentbefolkningen som andel av befolkningen

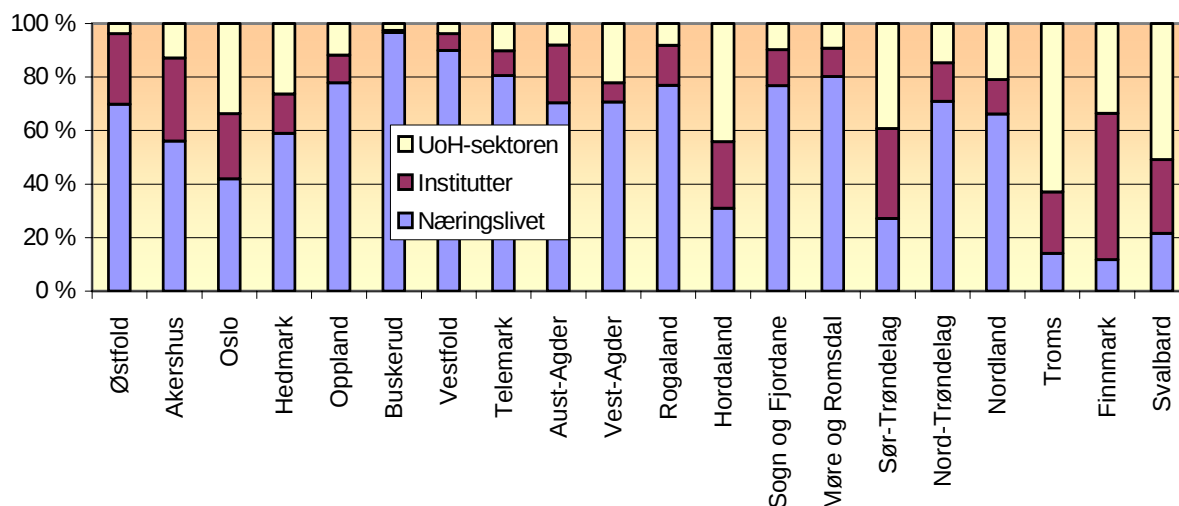
FoU i Buskerud

Nå later det ikke til at tilgangen av høyt utdannet personell begrenser *forskningen* i fylket. Når det gjelder forskning kommer faktisk Buskerud på en god sjetteplass i en fylkesrangering. Foran seg har Buskerud de store universitetsfylkene Oslo, Sør-Trøndelag, Troms, Akershus og Hordaland, slik det er vist i figur 12, som har rangert fylkene etter FoU-årsverk pr. innbygger. Tatt i betraktning at fylket "bare" har høyskoler og ikke universitet er dette et meget godt resultat. Ved institusjoner i Buskerud utføres det om lag 1400 forskerårsverk, og det svarer til 5,7 promille av befolkningen.



Figur 12: FoU-årsverk i fylker. Kilde: Forskningsrådet¹⁷

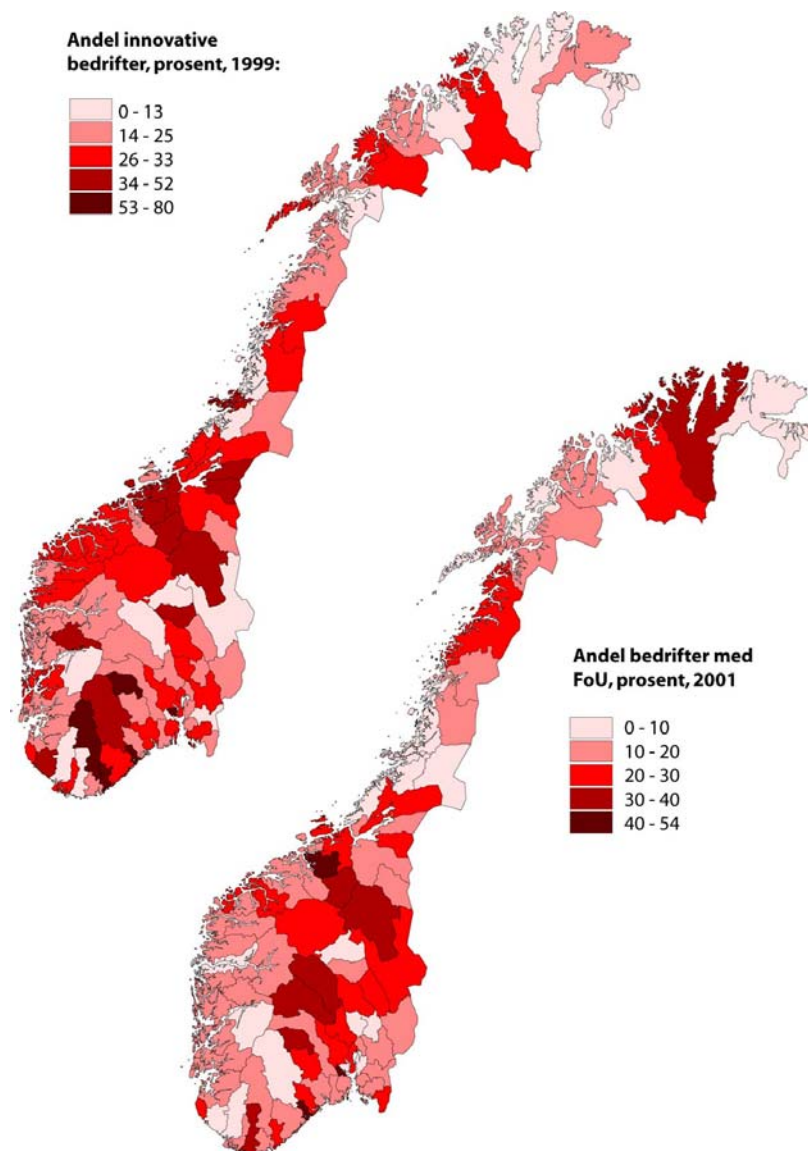
Nå særpreges forskningen i Buskerud ikke av grunnforskning ved høyskoler, eller anvendt forskning i instituttsektoren. Det som preger forskning i Buskerud er at den er i stor grad er utviklingsarbeid i bedriftene. Som vi ser av figuren nedenfor er det ingen fylker som kan matche Buskerud på dette punktet, de som kommer nærmest er faktisk Vestfold og Telemark. Av disse tre er det Telemark som har den største andelen instituttforskning og FoU ved høyskolene.



Figur 13: FoU i UoH-institusjoner, forskningsinstitutter og bedrifter. Kilde: Forskningsrådet¹⁸

¹⁷ Norges Forskningsråd: Det norske forsknings- og innovasjonssystemet, 2005.

Hovedgrunnen til at Norge satser så mye på forskning er at den forventes å stimulere innovasjon og næringsvekst. Dette er en ideologi vi deler med hele den industrialiserte verden, og OECD-gjennomsnittet oppfattes som benchmark for Norge. EU har vedtatt sin Lisboa-strategi som skal styrke innovasjonsevnen i Europa relativt til USA og Asia. I hvilken grad landene og regionene lykkes med strategien, varierer. Figuren nedenfor viser noen regionale forskjeller i Norge.



Figur 14: Andeler bedrifter med FoU og innovasjon. Kilde: Selstad m.fl.¹⁸

Figuren deler landet inn i såkalte økonomiske regioner, hvorav det er fire i Buskerud. Litt overraskende kommer Kongsberg ut med middels verdier for både FoU-innsats og innovasjon. Det er faktisk Drammen og Ringerike som skårer høyest på FoU, men når det gjelder

innovasjon skiller de lag: Mens Drammen er en innovativ region er ikke Ringerike det i samme grad. Også Hallingdal er en region med mange forskende bedrifter, men det slår heller ikke her ut i særlig høy innovasjon.

4.4. Næringsliv og sysselsetting

Buskerud vs. Norge

De tendensene vi her kan avlese i innovasjonsevne kan ikke uten videre avleses i næringsstatistikken. La oss først se på en oversikt for fylket som helhet, der vi sammenligner Buskerud med Norge i en såkalt skift-andel-analyse. Poenget er å undersøke om næringene vokser sterkere eller svakere enn på landsbasis, og om de dermed bidrar til å øke eller svekke regionens generelle konkurransevne.

Tabell 7: Sysselsetting i Norge og Buskerud, 2000 og 2006

Sektor	Norge					Buskerud						
	Sysselsetting		Endring		Andel 2006	Sysselsetting		Endring			Andel LQ 2006 2006	
	2000	2006	Faktisk	Faktor		2000	2006	Faktisk	Forventet	Diff.		
Jordbruk, skogbruk og fiske	89543	80131	-9412	-0,105	0,03	3412	3068	-344	-359	15	0,03	0,79
Utvinning av råolje og naturgass	28033	33444	5411	0,193	0,01	3	17	14	1	13	0,00	0,01
Industri og bergverksdrift	300962	273788	-27174	-0,090	0,12	18828	17104	-1724	-1700	-24	0,15	1,30
Kraft- og vannforsyning	17803	15541	-2262	-0,127	0,01	936	710	-226	-119	-107	0,01	0,95
Bygge- og anleggsvirksomhet	148561	167717	19156	0,129	0,07	8558	9715	1157	1103	54	0,08	1,20
Varehandel, hotell- og restaurant	413289	435325	22036	0,053	0,18	22179	22969	790	1183	-393	0,20	1,09
Transport og kommunikasjon	169523	159503	-10020	-0,059	0,07	6291	5925	-366	-372	6	0,05	0,77
Finansiell tjenesteyting	46901	46478	-423	-0,009	0,02	1302	1424	122	-12	134	0,01	0,63
Forretningstjene., eiendomsdrift	223037	264516	41479	0,186	0,11	7771	11044	3273	1445	1828	0,10	0,86
Offentlig forvaltning og tjenesteyting	807754	899305	91551	0,113	0,37	36872	42539	5667	4179	1488	0,34	0,98
Uoppgitt	16594	13252	-3342	-0,201	0,01	811	670	-141	-163	22	0,01	1,05
Totalt 10 sektorer	2262000	2389000	127000	0,056	1,00	106963	115185	8222	5186	3036	1,00	1,00

Kilde: SSB statistikkbanken

¹⁸ Tor Selstad m.fl. 2004: Regionenes tilstand. ØF-rapport nr 8/2004.

I Buskerud som helhet vokser antall arbeidsplasser med 8222 i perioden 2000-2006. Det svarer til en prosentvis tilvekst på 7,7 prosent, som er klart mer enn den nasjonale tilveksten på 5,6 i den samme perioden. Går vi ned i de enkelte næringene ser vi en svikt i sysselsettingen i industrien, kraft og vannforsyning og i varehandel, hotell og restaurant. Det som kompenserer denne nedgangen er en overraskende god vekst i finanstjenester, forretningsmessige tjenester og offentlig sektor.

Regionenes jobbutvikling

Om vi ser nærmere på regionene oppdager vi imidlertid at deres bidrag til denne gunstige utviklingen svært ujevnt fordelt.

Drammensregionen ligger klart på plussiden med en vekst i antall jobber på 9,2 prosent gjennom disse seks årene. Gruppen forretningsmessig tjenesteyting vokser meget sterkt, fulgt av offentlige tjenester og finanstjenester. De vareproduserende næringene, inklusive kraft- og vannforsyning utvikler seg negativt målt i antall jobber (men ikke nødvendigvis i verdiskaping).

Alt i alt må vi si at Drammen-regionen har fått en mer urban økonomi med høyere sysselsetting i tjenester, spesielt de avanserte tjenestene. Det er en mer beskjeden vekst i bygg- og anlegg, varehandel og reiseliv, og transporttjenestene er i tilbakegang.

Tabell 8: Sysselsetting i Drammen-regionen 2000-2006

Drammensregionen	2000	2006	Endring %
Primærnæringer	1158	1004	-13,3
Olje- og gassutv.	2	1	-50,0
Industri og bergverk	8969	7511	-16,3
Kraft- og vannforsyning	400	286	-28,5
Bygge- og anlegg	5110	5235	2,4
Vareh., hotell, restaur.	13400	13697	2,2
Transport, kommunik..	4098	3948	-3,7
Finanstjenester	749	866	15,6
Forretningsmessig tj.yt.	4736	7295	54,0
Off. forv og tjenester	19859	24198	21,8
Uoppgitt	471	359	-23,8
Totalt	58952	64400	9,2

Kilde: SSB statistikkbanken, registerbasert sysselsetting etter arbeidssted

Kongsberg-regionen oppnår omtrent den samme veksten i antallet arbeidsplasser som Drammen, men fordelingen er markant annerledes. Det er vekst i industrien i Kongsberg, og primæringene går mindre tilbake enn på landsbasis. Det er også meget god vekst i bygg- og anleggssektoren. Alt i alt kommer altså de vareproduserende næringene bedre ut enn i Drammen.

Til gjengjeld er veksten i servicesektoren svakere, og mer preget av framgang i de elementære tjenestene – de som er rettet mot husholdningene. Vi merker oss god framgang i varehandel og reiseliv, transport og kommunikasjoner og offentlige tjenester. Kongsberg-regionen blir med andre ord en stadig mer komplett serviceregion for folk flest. De produksjonsrettede tjenestene vokser ikke like fort. Finansnæringen er tilnærmet statisk, og de forretningsmessige tjenestene er kontraktive. Det er litt overraskende i en produksjonsregion som Kongsberg..

Tabell 9: Sysselsetting i Kongsberg-regionen 2000-2006

Kongsbergregionen	2000	2006	Endring %
Primærnæringer	536	484	-9,7
Olje- og gassutv.	1	15	1400,0
Industri og bergverk	4592	4943	7,6
Kraft- og vannforsyning	140	111	-20,7
Bygge- og anlegg	834	1080	29,5
Vareh., hotell, restaur.	2324	2681	15,4
Transport, kommunik..	574	625	8,9
Finanstjenester	129	130	0,8
Forretningsmessig tj.yt.	1391	1321	-5,0
Off. forv og tjenester	4952	5492	10,9
Uoppgitt	95	87	-8,4
Totalt	15568	16969	9,0

Kilde: SSB statistikkbanken, registerbasert sysselsetting etter arbeidssted

Ringeriksregionen er den tredje byregionen, og i antall jobber er den omtrent like stor som Kongsberg. Tilveksten på Ringerike er imidlertid bare tredjedelen så sterk som den er i Kongsberg, også klart lavere enn veksten på landsbasis (5,6 %)..

Det er i de vareproduserende næringene det svikter for Ringeriksregionen. Både primær- og sekundærsektoren har klart lavere vekst enn de samme sektorene har i Norge som helhet. Det som retter opp for regionen er offentlige tjenester, varehandel, hotell og restaurant. Og spesielt er det gledelig at regionen har så sterk vekst i forretningsmessig tjenesteyting. Bygg- og anlegg yter også et viktig tilskudd til veksten.

Tabell 10: Sysselsetting i Ringeriksregionen 2000-2006

Ringeriksregionen	2000	2006	Endring %
Primærnæringer	497	426	-14,3
Olje- og gassutv.	0	0	-
Industri og bergverk	2874	2442	-15,0
Kraft- og vannforsyning	104	43	-58,7
Bygge- og anlegg	823	1103	34,0
Vareh., hotell, restaur.	2866	2966	3,5
Transport, kommunik..	730	504	-31,0
Finanstjenester	178	157	-11,8
Forretningsmessig tj.yt.	1100	1593	44,8
Off. forv og tjenester	5754	6249	8,6
Uoppgitt	82	92	12,2
Totalt	15008	15575	3,8

Kilde: SSB statistikkbanken, registerbasert sysselsetting etter arbeidssted

Hallingdal har en totaldynamikk som er på linje med Ringerike. Men næringsprofilen er ikke lik. Industrisektoren går faktisk fram med to prosent (mens den går tilbake 9 prosent på landsbasis). Enda sterkere er veksten i bygg- og anleggsektoren. Regionen styrker seg betydelig innen finanstjenester og enda sterkere i forretningsmessig tjenesteyting. I sum peker dette mot et mer solid produksjonsmiljø enn tidligere.

De personrettede tjenestene stagnerer imidlertid. Varehandel, hotell og restaurant går litt tilbake, transport og kommunikasjoner har en sterkere tilbakegang. Hallingdal blir neppe sterkere som bosettingsregion eller som reiselivsregion med en slik tilbakegang i personrettede tjenester.

Tabell 11: Sysselsetting i Hallingdal 2000-2006

Hallingdal	2000	2006	Endring %
Primærnæringer	782	682	-12,8
Olje- og gassutv.	0	0	-
Industri og bergverk	976	996	2,0
Kraft- og vannforsyning	201	198	-1,5
Bygge- og anlegg	1057	1299	22,9
Vareh., hotell, restaur.	2600	2572	-1,1
Transport, kommunik..	554	511	-7,8
Finanstjenester	153	184	20,3
Forretningsmessig tj.yt.	377	542	43,8
Off. forv og tjenester	3396	3510	3,4
Uoppgitt	101	83	-17,8
Totalt	10197	10577	3,7

Kilde: SSB statistikkbanken, registerbasert sysselsetting etter arbeidssted

Midt-Buskerud har en overraskende god utvikling i primærnæringene, faktisk en vekst i sysselsettingen på 7,5 prosent (mens den går tilbake med mer enn 10 prosent på landsbasis). Industrien er fortsatt viktig i fylket, selv om tilbakegangen er påtakelig. Bygg- og anleggsektoren er imidlertid i ferd med å overta rollen som basisnæring.

Regionen har også påfallende god utvikling i servicesektoren. Varehandel, hotell og restaurant går fram i antall jobber. Om lag samme tilvekst har den offentlige tjenesteytingen. Det er også vekst i transport og kommunikasjoner, om enn i svakere grad. Den suverent sterkeste veksten finner vi i forretningsmessig tjenesteyting med hele 75 prosent. Her kan det sies at utgangspunktet er forholdsvis lavt, men likevel snakker vi her om ca 125 nye arbeidsplasser på seks år.

Alt i alt får dermed Midt-Buskerud en total tilvekst på 5,9 prosent, som er hakket bedre enn den nasjonale veksten i sysselsetting. Det er en liten positiv overraskelse.

Tabell 12: Sysselsetting i Midt-Buskerud 2000-2006

Midt-Buskerud	2000	2006	Endring %
Primærnæringer	439	472	7,5
Olje- og gassutv.	0	1	-
Industri og bergverk	1417	1212	-14,5
Kraft- og vannforsyning	91	72	-20,9
Bygge- og anlegg	734	998	36,0
Vareh., hotell, restaur.	989	1053	6,5
Transport, kommunik..	335	337	0,6
Finanstjenester	93	87	-6,5
Forretningsmessig tj.yt.	167	293	75,4
Off. forv og tjenester	2911	3090	6,1
Uoppgitt	62	49	-21,0
Totalt	7238	7664	5,9

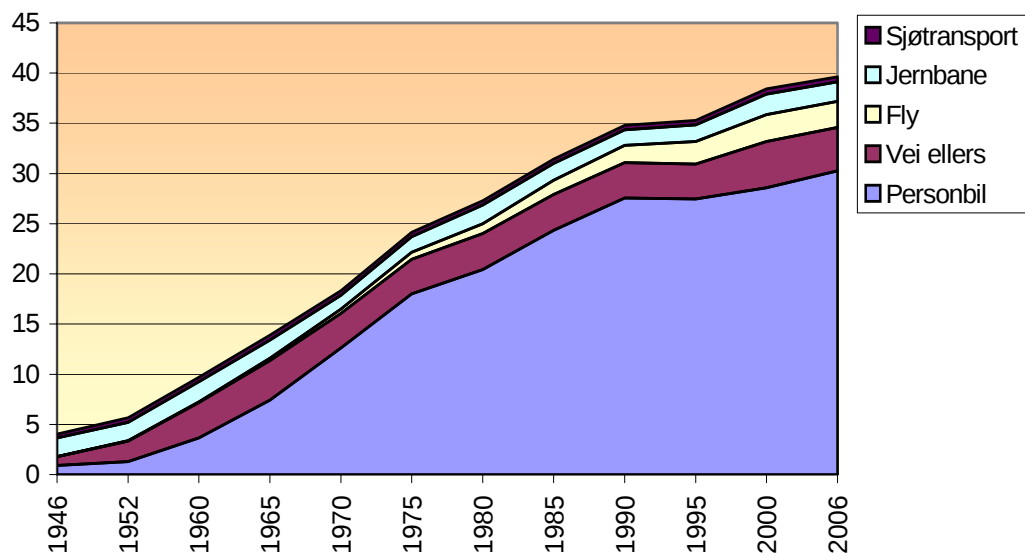
Kilde: SSB statistikkbanken, registerbasert sysselsetting etter arbeidssted

4.5. Fysisk infrastruktur for samferdsel

Mobilitet

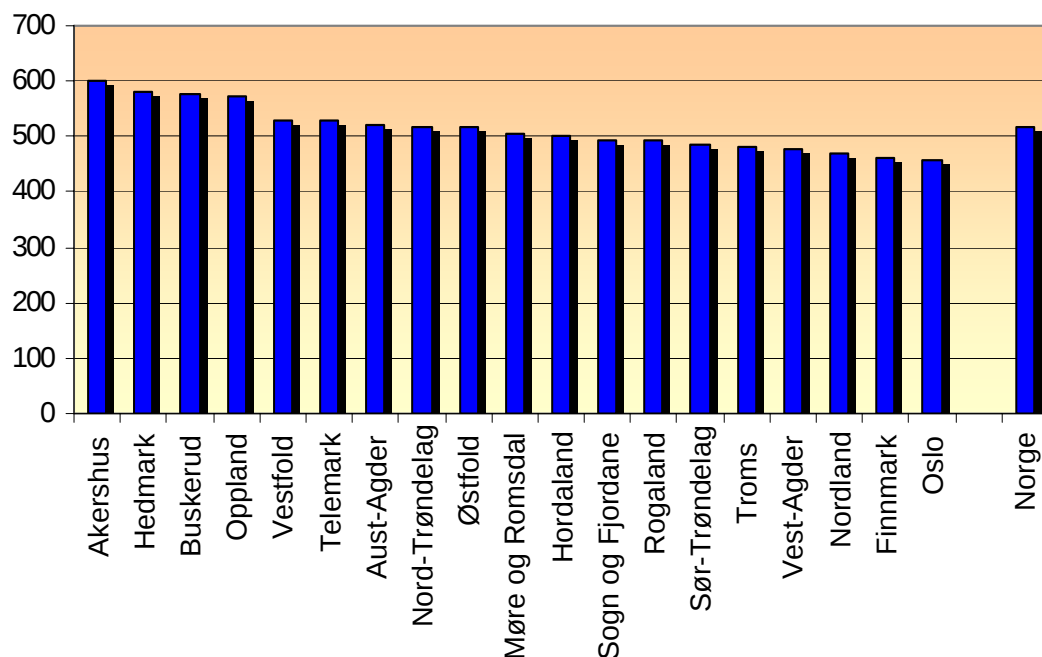
I løpet av etterkrigstida har mobiliteten økt voldsomt. Like etter krigen utgjorde den nasjonale godstransporten 77 millioner tonn, i 1992 var tallet økt til nesten 29.000 millioner tonn. Det vi kaller globalisering er i sin fysiske kjerne en enorm vekst i varetransport verden over. De teknologiske forutsetningen for denne globaliseringen er datateknologi og containere. Denne veksten i varetransporten er merkbar på alle infrastrukturer: På vei, jernbane, og på skip og havner.

I tillegg kommer "hverdagsmobiliteten" til folk flest, som vi skal konsentrere oppmerksomheten om. I 1946 beveget hver nordmann seg i gjennomsnitt fire km hver dag. Det meste av dette skjedde på jernbane, eller med sykkel og spark. Bilen var et helt underordnet transportmiddel. I 2006 beveget hver nordmann seg om lag 40 km pr dag, altså en tidobling på seksti år. Bilen står nå for tre fjerdedeler av dette transportarbeidet, deretter busstransport og andre myke transportformer.



Figur 15: Nordmenns daglige transport. Kilde: SSB

Veksten i bilbestanden steg sakte fram til femtitallet, men da bilsalget ble sluppet fri i 1960 steg tallet raskt. I 1976 passerte vi for første gang en million privatbiler, og i dag nærmer tallet seg 2,5 millioner. I Norge har vi drygt 500 personbiler pr tusen innbyggere, altså disponerer mer enn annen hver person bil. Det er derfor ikke unaturlig at veksten dempes etter 1990, da vi må anta at vi når et visst metningsnivå. Bilparkens størrelse pr. tusen innbyggere varierer imidlertid ganske mye mellom regionene. Lavest ligger Oslo, Finnmark og Nordland. I en tetgruppe ligger Akershus, Hedmark og Buskerud. Her nærmer biltallet seg 600 pr. tusen innbyggere.



Figur 16: Biler pr tusen innbyggere, 2006. Kilde: SSB

Det er følgelig ingen grunn til å tro at Buskerud er mindre mobilt enn andre deler av landet. De nasjonale reisevaneundersøkelsene viser at vi i Norge foretar 3,3 reiser pr dag (2005), og som tabellen nedenfor viser svarer dette nøyaktig til tallene for Buskerud. I reisevaneundersøkelsene defineres en reise som enhver forflytning utenfor egen bolig, skole, arbeidsplass eller fritidsbolig, uavhengig av forflytningens lengde, varighet, formål eller hvilket transportmiddel som brukes. Tabellen viser en liten vekst etter 1998. Det er heller ikke betydelige forskjeller mellom den største byregionen og andre deler av Buskerud.

Tabell 13: Antall reiser pr dag i Buskerud.

Antall reiser per dag	Region		Buskerud i alt
	Drammens- Regionen*)	Buskerud ellers	
1998			3,1
2005	3,3	3,3	3,3

Kilde: TØI reisevaneundersøkelse. *) Drammen, Nedre Eiker, Lier

Reisenes lengde svarer også i stor grad til landsgjennomsnittet. Tabell 14 viser at de stort sett ligger på 11- 12 km i snitt, slik det er vist i tabell 14. Heller ikke her er det betydelige forskjeller mellom regionene. I tillegg kommer lange reiser på mer enn 100 km, altså feriereiser, forretningsreiser o.l. Tallene for lange reiser kan imidlertid indikere en viss økning fra 1998 til 2005, fra 1,2 til 1,4 pr måned.

Tabell 14: Reisesenes lengde, km.

Km per reise	Region		Buskerud i alt
	Drammens-regionen *)	Buskerud ellers	
1998			12,1
2005	11,5	12,3	11,9

Kilde: TØI reisevaneundersøkelse. *) Drammen, Nedre Eiker, Lier

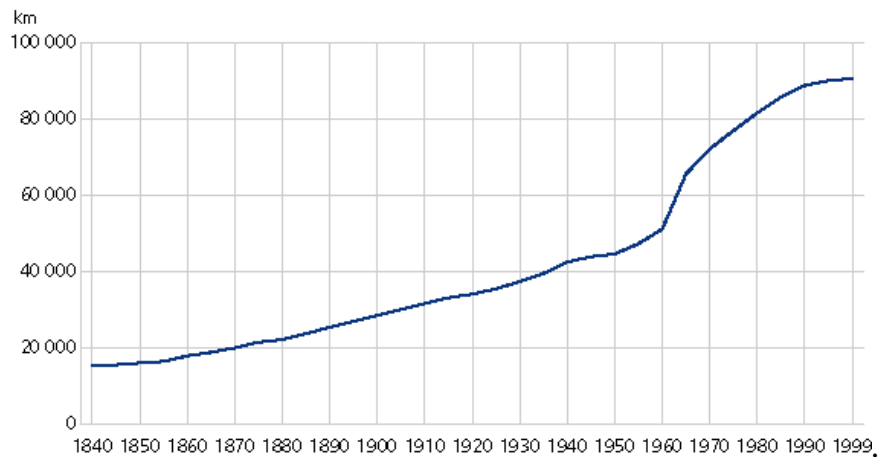
Endelig kan vi se på hvordan reisene i Buskerud fordeler seg mellom ulike transportmiddel. Om lag en femtepart skjer til fots eller med sykkel, og andelen er svakt voksende. Drygt 70 prosent av reisene skjer med bil i 2005, enten som fører eller passasjer. Buss og tog utgjør snaut fem prosent i 2005. Det er en markant tendens til vekst i bilbruken og en tilsvarende nedgang i kollektivtransport på vei og bane mellom 1998 og 2005.

Tabell 15: Reisemiddelfordeling, prosent

Hovedtransportmiddel	Buskerud i alt		Bostedsregion 2005	
	1998	2005	Drammens-regionen	Buskerud ellers
Til fots hele veien	17,4	18,2	18,6	17,9
Sykkel	2,8	2,9	3,4	2,6
Bil - fører	59,1	60,5	57,5	62,6
Bil - passasjer	10,6	11,7	11,0	12,2
Buss	4,7	3,6	5,2	2,4
Tog	1,9	1,3	2,7	0,4
Annet	3,5	1,8	1,6	1,9
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

Veiinfratsrukturene

Med den formidable veksten i veitransporten, særlig etter 1960, har spørsmålet om utbyggingen av infrastrukturene i stor grad handlet om veier. Veiutbyggingen har så vidt klart å henge med veksten i transportvolumet på vei. Den totale veilengden i landet er om lag 93.000 km, som er en dobling siden 1960. Vi har altså gjennomlevd en liten veirevolusjon.



Figur 17: Den samlede veilengden i Norge, 1840-1999. Kilde SSB

Om lag 4,4 prosent av disse veiene ligger i Buskerud, som svarer omtrent til fylkets størrelse befolkningsmessig. Fylket har i alt 4107 km veier, hvorav 1182 km er riksveier. Hoveddelen av veilengden forvaltes av kommunesektoren: 1169 km av fylkeskommunene, og hele 1756 km av kommunene. Kort beskrevet er dette tilstanden på veiene i Buskerud pr oktober 2007:

Stamveier er Europaveier og andre viktige gjennomfartsveier, som gjennom Buskerud fylke utgjør 460 km. Tilstanden på disse veiene er i hovedsak bedre enn på andre veier, men ikke tilfredsstillende i forhold til de krav som nå settes i nye veinormaler. Næringslivets transporter har også sterke krav knyttet til fremkommelighet og trafikksikring på stamveiene. Det planlegges en rekke tiltak for å øke kapasiteten og gjøre stamveiene tryggere i Buskerud.. E 18 (Lierskogen – Vestfold fylke) har 4 felt gjennom med svært god standard og fremkommelighet i hele Buskerud når siste del åpnes i 2008/2009. E 134 er planlagt med ny trasé gjennom Kongsberg, med breddeutvidelse og midtrekkeverk fra Drammen til Mjøndalen. E 16 fra Sollihøgda til Oppland fylke planlegges som 4 felts vei til Hønefoss. Finansiering og framdrift er ikke avklart for alle disse prosjektene.

Rv 7/ Rv 52 (Hønefoss – Gol – Hemsedal) har sterkt økende trafikk, bl.a. som følge av turisme, hytteutbygging og gjennomfartstrafikk, og deler av veien vil bli bygget ut til 10 meters vei. For øvrig arbeides det med en forvaltningsplan for Rv 7 gjennom Hallingdal og Rv 52 over Hemsedal som vil avklare behovene for utbedringer, økt fremkommelighet og andre tiltak for å redusere ulykkesfrekvensen.

Rv 23 (Oslofjordforbindelsen) har god standard fra E 6 i Akershus til Dagslett i Røyken. Det planlegges tunnel med to løp og 4 felt gjennom Mørkåsen, utvidelse i ytre Lier og påkobling til E 18. Tiltak i ytre Lier ses i sammenheng med mulig utbygging av nytt sykehus på Gullaug i Lier og ny anvendelse av havneområdene i Lier.

Rv 35 (Hokksund – Hønefoss – Oppland fylke) har varierende standard. Utredningsarbeid er igangsatt for utvidelse/ny Rv 35 mellom Langebru i Hokksund og Åmot. Ny Rv 35 mellom Nymoen og Eggemoen i Ringerike kommune er ønskelig,

Øvrige riksveier utgjør 692 km. I følge Statens vegvesens handlingsprogram for 2006 - 09 er tilstanden på de fleste av disse veiene dårlig. Mer enn 20 % av eksisterende veistrekninger er for smale og bæreevnen er for dårlig på 15 %. Vedlikeholdsetterslepet ble i 2003 beregnet til ca 450 mill kr (2003-kr). Flere store veiprojekter er i gang satt eller under planlegging på øvrige riksveier i Buskerud.

Fylkesveiene i Buskerud utgjør 1169 km. Av disse er 245 km klassifisert som svært viktige, 346 som viktige og 578 som øvrige fylkesveier. Behovet for en standardheving av fylkesveiene er betydelig. Det kreves en langsiktig og målrettet innsats dersom trafikanter og transportører skal kunne tilbys et formålstjenlig fylkesveinett med god trafikkssikkerhet, god fremkommelighet og forutsigbar regularitet. Etterslepet for å få oppgradert fylkesveiene i Buskerud til akseptabel standard ble ved inngangen til planperioden beregnet til ca 800 mill kr. Fylkestinget i Buskerud har vedtatt å lånefinansiere 100 mill kr for å få en raskere oppgradering av veikapitalen.

Øvrige infrastrukturer

Tog: Buskerud kom tidlig inn på jernbanekartet. Både Sørlandsbanen og Bergensbanen går gjennom fylket. Jernbanen opplever i dag vekst i passasjertallene, og aldri har så mange før tatt tog. Det er også større etterspørsel etter godtransporttjenester på jernbane. Dette er naturligvis gledelig. Det er imidlertid et skår i gleden at infrastrukturene så vidt rekker å følge med i transportveksten. I tillegg til den generelle opprustningen for å øke punktligheten og bedre kapasiteten, er den planlagte jernbanelinjen mellom Oslo og Hønefoss et urealisert prosjekt.

Havn: Importhavna i Drammen er en viktig del av regionens næringsgrunnlag, og dessuten et viktig koblingspunkt der omlastning til vei og bane kan skje.

Flyplass: Buskerud har ingen flyplass for ruteflyvinger og charter, men er gunstig beliggende mellom Torp og Gardermoen, og er dermed godt betjent med flytjenester. Flytoget forlenges til Drammen i 2008. Rygge kan bli viktig for nedre deler av Buskerud.

Pendling og regional integrasjon

De infrastrukturene vi her har beskrevet har stor betydning for industri, handel, reiseliv m.m., men de har også stor betydning for den regionale integrasjonen i regionen. Vi må generelt betrakte Buskerud som et fylke som er vel begunstiget med infrastrukturer (selv om behovet for midler til vedlikehold og oppgradering av vei og bane er stort). Det innebærer at innbyggerne har høy mobilitet, som kommer til syne i mange arbeidsreiser, servicereiser, sosiale reiser, rekreasjonsreiser.

Det er denne mobiliteten som bidrar til å *integrere* regionen, *bygge* regionen. Omvendt kan infrastrukturer som ikke henger med utviklingen bidra til at regioner løses opp, eller i det minste henger dårligere sammen – disintegreres. Det beste uttrykket for denne integrasjonen er pendlingen mellom regionene. Pendling måles i prinsippet gjennom arbeidsreiser over kommunegrensene, men med den norske kommunestrukturen gir dette en dårlig indikator på den mer storskalige regionale integrasjonen. I Sverige omtales denne prosessen som ”regionförstoring” – regionforstørrelse. Gjennom bygging av infrastrukturer, jernbane og vei, er denne regionforstørrelsen en bevisst målsetting for å integrere områder med svakt næringsgrunnlag med mer vitale regioner.

Tabell 16: Pendling mellom Buskeruds regioner og til/fra regioner utenfor fylket

Bosted/arbeidssted ↓	Regioner						Andre steder	Totalt arbeidstakere
	→ Drammen-regionen	Midt-Buskerud	Kongsberg-regionen	Ringeriks-regionen	Hallingdal	Asker, Bærum, Oslo		
Drammensregionen	50 087	577	1 392	165	64	18 017	3 863	74 165
Midt-Buskerud	1 545	6 438	189	379	50	525	372	9 498
Kongsberg/Numedal	1 004	67	13 328	31	85	677	925	16 117
Ringeriksregionen	317	229	47	12 670	21	2 782	1 180	17 246
Hallingdalsregionen	112	35	31	78	9 782	397	494	10 929
+ Utenfor fylket	11 335	318	1 984	2 252	575			
Totalt arbeidsplasser	64 400	7 664	16 971	15 575	10 577			127 955

Det er en slik spontan integrasjon vi er vitne til i de fem regionene, og i noen grad mellom Buskerud-regionene og Stor-Oslo. I tabellen ovenfor har vi satt de viktigste tallstørrelsene sammen i en pendlingsmatrise.

I denne matrisen utgjør diagonalen de arbeidstakerne som er sysselsatt i egen region. For Drammensregionen dreier det seg om ca 50.000 personer, mens det totale antallet

arbeidsplasser er vel 64.000. Nærmere 14.000 arbeidsplasser dekkes av innpendlere, og vel 11.000 av disse kommer fra regioner utenfor fylket. På den andre siden arbeider hele 18.000 arbeidstakere fra Drammensregionen i Asker/Bærum eller Oslo, og dessuten nesten 4000 andre steder. Drammensregionens netto underskudd av arbeidsplasser blir dermed ca 10.000.

For de øvrige regionene er nettotallet et underskudd på 1.900 for Midt-Buskerud, mens det er et innpendlingsoverskudd på ca 850 for Kongsberg-regionen. Ringeriksregionen mangler om lag 1750 for å gå i balanse på arbeidsmarkedet, mens Hallingdal har et underskudd på om lag 350.

Graden av integrasjon med Stor-Oslo er definitivt størst for Drammen og Ringerike hvis vi ser på utpendlingen. Men en stor del av innpendlingen til Drammen kommer også fra de samme områdene. Bruttopendlingen er summene av strømmene i hver retning, og den er ganske stor i dette tilfellet. Det er derfor holdepunkter for å si at Drammensregionen er forholdsvis integrert med Stor-Oslo-regionen, men det er ikke uten videre det samme som å si at Drammen er en del av Stor-Oslo.

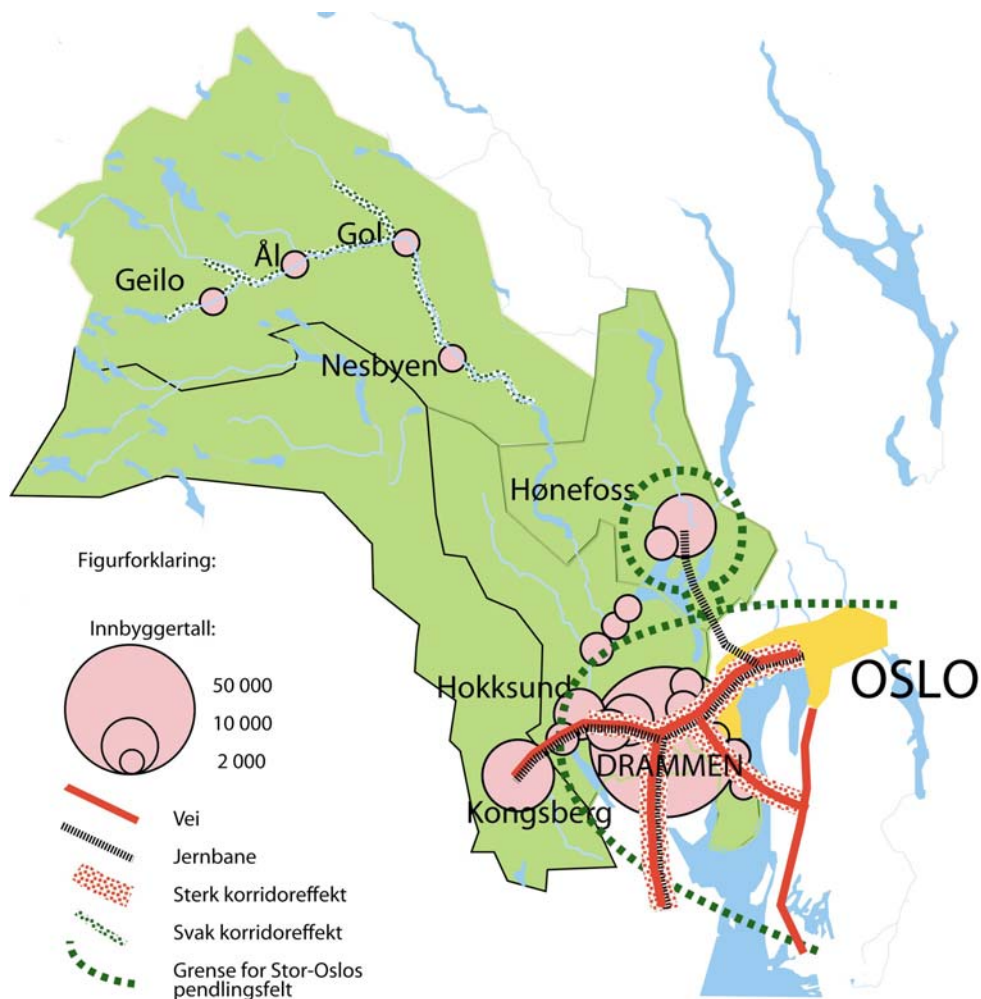
4.6 Romlig planlegging - arealstrategi

Pendling er også viktig for å (re)vurdere de strategiske opsjonene fylket og regionen har. Vi tar her utgangspunkt i analysen fra 1999, der problemstillingen ble satt på spissen i form av to scenarier. Det ene hadde overskriften "I skyggen av Oslo", som fikk karakteristikken *trendbasert*. Det andre fikk overskriften "Miljø og moturbanisering", og ble forstått som en *alternativ framtid*.¹⁹

Trendscenariet: Buskerud i skyggen av Oslo

På de åtte årene som er gått siden scenariene ble laget har nok Drammen blitt noe sterkere integrert med Stor-Oslo, men ikke i en slik grad at fylket og Drammens-regionen har kommet i skyggen av Oslo. Det som jo også har skjedd er at Drammen er kraftig revitalisert gjennom urban oppgradering, og i sterkere grad framstår som en selvstendig by. Innpendlingen til Drammen er betydelig, også fra Oslo og vestkorridoren.

¹⁹ Tor Selstad; Buskerud 2020. En reise i fortid, nåtid og framtid.



Figur 18: Buskerud i skyggen av Oslo. En scenarioskisse fra 1999.

I aksen Drammen-Kongsberg har det skjedd en oppgradering av infrastrukturene, likeledes til Sande/Svelvik. Kongsberg har dermed befestet sin innpendling fra vestkorridoren, og Nordre Vestfold er blitt tettere integrert med Oslo. For Hønefoss og Ringerike forventet vi den gangen at Bergensbanens forkortelse skulle realiseres. En ny trasé fra Oslo til Hønefoss ville forkorte reisetiden betraktelig, og dermed gjøre pendling til Oslo enklere. Hønefoss ville da i større grad utvikle seg til en forstad til Oslo. Banen ville også begunstige Hallingdal. Men alt i alt innebar dette scenariet at veksten i Buskerud ville forskyves til Nedre Buskerud og byene.

Bekymringen knyttet til dette scenariet var først og fremst at Buskerud skulle bli en avhengig region: Dynamisk når Oslo hadde sterk jobbskaping, kontraktivt når veksten flatet ut i hovedstaden. Avhengigheten til Oslo ville måtte underbygges av forsterkede infrastrukturer som kunne skape ugunstige korridoreffekter. Gode infrastrukturer med høy trafikk trekker lett til seg veietableringer rettet mot husholdningene og forretningsbygg for virksomheter som søker jomfruelige arealer.

Scenariet var i 1999 tenkt fram til 2020, og slik sett er det for tidlig å si om det vil slå til. En annen ting er om det er fruktbart å tenke i denne banen fortsatt. Faren for korridorisering av bosetting og næringsvirksomhet er alltid til stede. Om presset er stort kan det synes bedre å kanalisere utviklingen til byene, eventuelt til konsentrasjoner i nye "edge cities" som fanger opp virksomheter som ellers ville bli spredt.

Når byene i Buskerud ikke er blitt avhengige forsteder til Oslo er også forklaringen den gode jobbutviklingen i Buskerud. Kongsberg har fortsatt sterk nettoinnpendling på grunn av den dynamiske industrien, mens Drammen er konkurransedyktig innen et spektrum av tjenester. Hønefoss har ikke hatt den samme positive utviklingen, men her har heller ikke den forutsatte infrastrukturen kommet på plass. Vedtaket om bygging av Ringeriksbanen er fortsatt et tomt kompromiss i Stortinget.

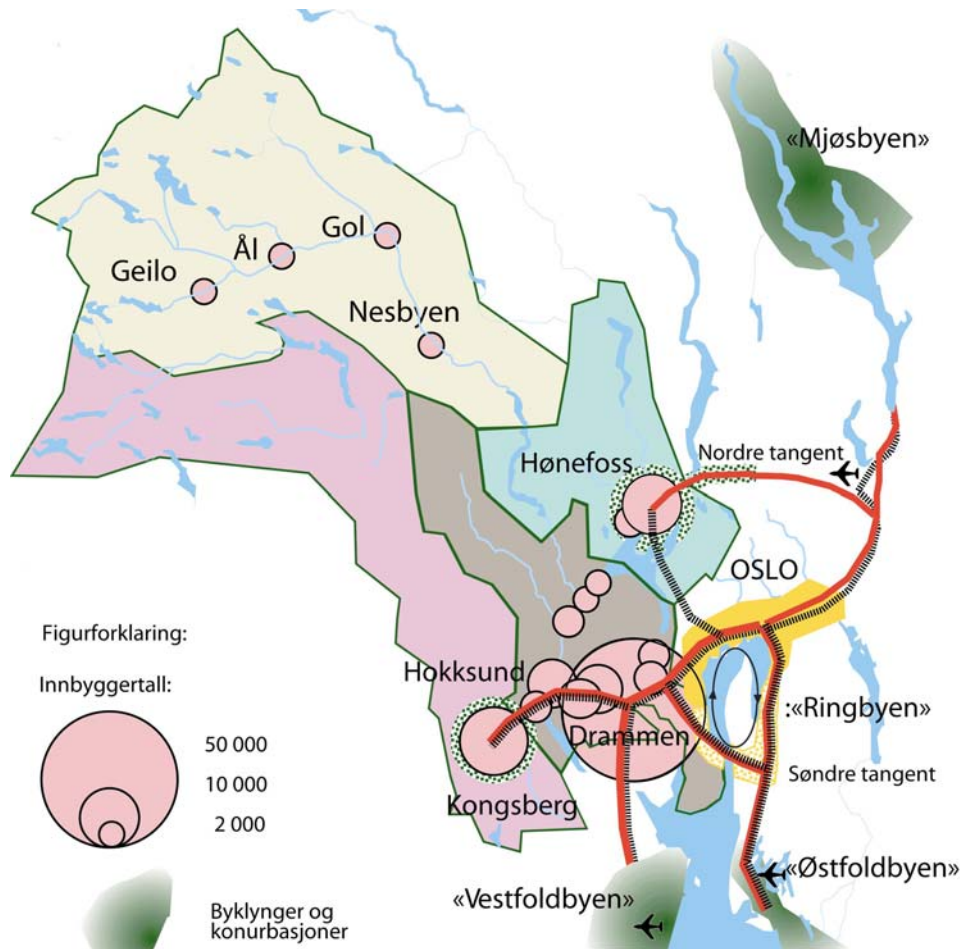
Alternativscenariet: Miljø og moturbanisering

I 1999 var vi fortsatt inspirert av Brundtland-rapporten om bærekraft, selv om tiden som hadde gått etter 1987 nok hadde dempet miljøengasjementet en del. Nå opplever vi igjen en miljøbølge, denne gangen skapt av FNs klimapanel. Det handler nå om utslippet av klimagasser, som skal reduseres dramatisk de neste 20 årene.

Hvis klimapolitikkens krav virkelig blir lagt til grunn kan vi se for oss en fullstendig snuoperasjon i tenkemåten. Mens den økonomiske utviklingen i dag har som konsekvens store utslipp av klimagasser, må vi i framtida tenke oss at økonomien blir utviklet etter miljøpremisser.

Om dette vil gagne by eller bygd er ikke helt klart. Det vil imidlertid neppe bli oppfattet som særlig miljøvennlig om vi får en storstilt byspredning rundt våre største byer, hvorav Oslo er den største. Oslo har faktisk på mange måter utviklet seg til en norsk variant av 100-mile byen, med et utall nye bosettinger mellom de noe større bykjernene. Om langpendling finner sted bør den fortrinnsvis skje på de mest miljøvennlige jernbanene.

EUs planfilosofi om polysentrisk byutvikling er av mange oppfattet som et miljøalternativ. Det er etter denne tankegangen viktig å utvikle urbane avlastningssentra som i seg selv har en viss økonomisk og sosial bærekraft. Kongsberg har ut fra sin næringsdynamikk forutsetninger til å vokse som et slikt senter. Hønefoss mangler denne dynamikken, men byen kunne i det minste blitt attraktivt som bosted dersom Ringeriksbanen tillot rask pendling til Oslo. Sammen med Vestfoldbyen, Østfoldbyen og Mjøsbyen ville det da dannes en "avlastningsring" rundt hovedstaden.



Figur 19: Miljø og moturbanisering. En scenarioskisse fra 1999

I Oslos næromland kan vi tilsvarende integrasjon i en nordre ring fra Hønefoss via Hadeland og Romerike og Oslo, og en søndre ring med Oslofjordforbindelsen som tverrakse. Periferien vil i dette scenariet være Hallingdal, og i noen grad Midt-Buskerud (som ikke var egen region i vår analyse fra 1999). Her fins det ingen større byer som det kan dannes regioner rundt, og desto viktigere blir det for bygdebyene å tjene som en flerkjernet bystruktur innen regionene: I Hallingdal fra Nesbyen til Geilo, I Midt-Buskerud fra Vikersund til Åmot.

4.

Skisse til en samlet planstrategi

Planstrategien er i siste instans et politisk dokument vedtatt av fylkestinget. Det vil altså måtte føye sammen faglige og politiske vurderinger. Den planstrategien som skisseres her har primært et faglig grunnlag. Planstrategien tar imidlertid utgangspunkt i gjeldende planer, og slik sett kan også formulerte, politiske premisser legges til grunn.²⁰ Planstrategien er forsøksvis også ført fram til et *planprogram* for Buskerud. Her tas det også hensyn til delplaner utarbeidet i inneværende planperiode.

Vi har foran diskutert ulike plantema som vi mener bør tillegges stor betydning for *alle* regioner i den kommende planperioden. Det er en klar tendens at fylkesplanene mener litt om alt, og at de handlingene som foreslås virker lite troverdige, Buskeruds gjeldende fylkesplan og handlingsprogram er ikke noe unntak. I stedet for å gjør nesten ingenting på mange områder, burde planen heller fokusere på færre tema der det er mulig å gjøre noe. Den rekkefølgen vi gjengir nedenfor er en tentativ prioritering:

1. Bærekraft og klima
2. Befolkning og bosetting
3. Fysisk infrastruktur og samferdsel
4. Næringsliv og sysselsetting
5. Kompetanse og innovasjonsevne
6. Romlig struktur og arealplan

Bærekraft og klima er en viktig problemstilling i alle sammenhenger og på alle nivåer. Det skulle være unødvendig å argumentere nærmere for det etter de siste rapportene fra FNs klimapanel.

Befolkning og bosetting er en viktig langsiktig problemstilling. Den mest utfordrende del av dette feltet er den dramatiske aldringen i befolkningen, som om noen ganske få år vil kreve mye større innsats i eldreomsorgen. Vi klarer neppe å bemanne eldreomsorgen uten høy innvandring.

²⁰ Gjeldende plan er Fylkesplan for Buskerud 2005-2008, og Fylkesplanens handlingsprogram 2005-2008

Fysisk infrastruktur og samferdsel er også viktig i alle sammenhenger. Hvis Buskerud skal gjennomføre sin polysentriske strategi krever det gode infrastrukturer. De kan ikke trylles fram over dagen, men nettopp derfor krever langsiktige behov tiltak i dag.

Kompetanse og innovasjonsevne er grunnleggende for næringsutviklingen, som krever et nytt samspill mellom næringsliv, kunnskapsinstitusjoner og regionale myndigheter. Skal det være virksomt om 10-20 år må det utvikles i dag.

Næringsliv og sysselsetting har alltid vært en prioritert oppgave i fylkesplantradisjonen, men i øyeblikket framstår Buskerud mer som et pressfylke enn som en utkant. Verken bærekraftmålsettingen eller aldringen er tjent med ytterligere press i økonomien.

Romlig struktur og arealplan. Fylkene kan med ny planlov antakelig også spille en større rolle i arealplanlegging. Arealplanlegging har tradisjonelt vært kommunenes eksklusive oppgave, og det bør tungtveiende grunner til for at fylkeskommunen presser seg inn som en overkommune i fysiske plansaker. Derfor får arealplanlegging generelt lavest prioritet.

Noen plantema er imidlertid viktigere enn andre i bestemte regionale kontekster. Det er også planstrategienes oppgave å markere i hvilke regioner de ulike plantemaene kan ha størst betydning. Det kommer vi tilbake til.

Planstrategien framover må ta utgangspunkt i hva fylkeskommunene har oppnådd i den foregående perioden. Det er imidlertid en formidabel oppgave å vurdere effekten av fylkeskommunens mange plantiltak – og tiltak som ligger utenfor planen. Denne analysen av planstrategien tar fortrinnsvis utgangspunkt i objektive, kvantifiserte kriterier for regional utvikling, så som arbeidsplasser, befolkning, kompetanse osv.

Ideelt sett burde det i løpende statistikkproduksjon finnes et regionalt sett kriterier for regional utvikling. Dette ville gjøre det mulig ikke bare å sammenligne regionens prestasjoner med tidligere prestasjoner, men også sammenligne regionen med andre regioners ytelser. Verken Miljøverndepartementet, eller Kommunal og regionaldepartementet har laget en slik løpende statistikk.

Mange fylkeskommuner – blant dem Buskerud – har selv god kompetanse i regional analyse, og kunne på egen hånd valgt seg ut sine statistiske suksesskriterier. Regionale forskningsinstitusjoner har også kompetanse på dette feltet. Men det er ikke utviklet et sett nøkkelindikatorer som utviklingen skal måles i forhold til. Primært burde dette være en oppgave for sentrale myndigheter, men hvis deres initiativ uteblir bør fylkeskommunene hver for seg eller sammen vurdere om de vil utarbeide slike.

Planstrategien tar hensyn til at det rommet Buskerud kan ha ambisjoner om å planlegge kan være både større og mindre enn fylket. Når vi snakker om oppgaver som er for store for fylket, må ansvaret åpenbart ligge i fylkeskommunen. Når oppgavene best løses på lavere nivåer er det nærliggende å se dette som et ansvar for interkommunalt samarbeide – her benevnt regionene.

5.1 Fylket

Fylkeskommunen har en forholdsvis klar romlig strategi som peker ut over fylkets grenser: ”Buskerud legger til grunn en flerkjernet byutvikling på Østlandet”. Denne strategien er utviklet i Østlandssamarbeidet,²¹ som igjen er i tråd med EUs planfilosofi med polysentrisk byutvikling (ESDP)²². Foruten byene i Buskerud, forutsettes det at Mjøsregionen, Grenland og Vestfoldbyen kan fungere som avlastningsområder. De vil også være konkurrenter til Drammen og de andre Buskerud-byene.

Denne romlige politikken har bygd inn i seg to muligheter: Enten vokser byer som Drammen, Kongsberg og Hønefoss mer eller mindre sammen med et Stor-Oslo. Det betyr ikke nødvendigvis at byområdene bokstavelig smelter sammen. I første omgang kan det skje gjennom utlokalisering av kjøpesentra og forretningsbygg, som skaper sammenbindende urbane korridorer mellom sentrene. Eller så blir byene fortsatt sterke som selvstendige sentra. Det innebærer at byregionene i Buskerud klarer å samarbeide med hovedstaden over Vestregionen, men samtidig holder en armlengdes avstand til Oslo.

Hva som skjer er avhengig av hva Buskerud vil. I fylkesplanen formuleres (s 17) en arealstrategi som innebærer at kommunene i randsonen fungerer som en buffer mot spontan utflytning rundt Oslo. ESDP advarer mot uhemmet byvekst og samferdselsutbygging i viktige naturområder. Her bør det altså føres en restriktiv arealpolitikk. En mer positiv idé er at det etableres et grønt belte rundt Oslo. Om kommunene faktisk følger opp denne strategien er et annet spørsmål. Fylkesplanen kan i siste instans følge opp sin målsetting med en egen arealplan med rettsvirkning.

Hvilke andre politikkområder og plantema peker denne strategien mot? Særlig to: Samferdsel og infrastruktur, og miljø- og bærekraft.

²¹ Østlandssamarbeidet 1999.

²² European spatial development perspective, EU-kommisjonen, 1999.

Oppfølgeren til Østlandssamarbeidets flerkjernestrategi var framleggelsen av ”Østlandspakka”.²³ Østlandssamarbeidet har hatt en viss suksess når det gjelder utbyggingstempoet for veier og til dels jernbaner, men den radikale forkorting av reistiden som ble antydnet både på vei og bane kan ikke sies å være realisert. Begunstigelsen med infrastruktur er også ganske ulik regionene imellom. Drammen framstår som den gunstigst stilte, Hallingdal som den dårligste – selv om den har både vei og jernbane.

Samferdsel er et politikkområde som også i stigende grad må ses i en miljøpolitisk sammenheng. Klimapolitikk kan innebære redusert bilisme, og større bruk av kollektive transportmidler på vei og bane. Også flytransportens vilkår kan endres. For Buskerud må den opplagte strategien være å få mest mulig av trafikken til og mellom byene over på buss og bane. Det er en oppgave fylket ikke kan løse alene, men som må ses i sammenheng med naboene i øst. I prinsippet kunne dette være et interkommunalt samarbeide for Drammen, Asker/Bærum og Oslo. Kollektivstrategien vil imidlertid berøre andre kommuner i Akershus og Buskerud også, og dermed er det mest naturlig å inkludere alle tre fylkene: Buskerud, Akershus og Oslo.

Miljø- og klimapolitikken vil ikke bare berøre samferdselen og infrastrukturene, men energibruk og forurensninger i vid forstand. Det er åpenbart at det vil trenge en regional plan. etter hvert som fylkene bygger opp sin miljøkompetanse etter forvaltningsreformen, vil de også framstå som mer myndige på miljø- og klimaområdet. En strategisk miljøkompetanse vil åpenbart være energiproduksjon og forbruk, der Buskerud er en sterk aktør allerede. Et slikt planarbeide ble påbegynt i de tre fylkene med en Klima- og energistrategi for Osloregionen,²⁴ altså den regionale konstellasjonen Buskerud vil tilhøre. Strategien ble videreutviklet til en handlingsplan, men uheldigvis ikke realisert. Dette bør altså bli en del av det nye planprogrammet.

Oppsummert blir dette viktig for fylket sammen med sine partnere i andre fylker:

- Arealplanstrategi for områdene rundt Oslo. Opparbeidelse av et ”grønt belte” slik at ikke avlastningsbyene vokser sammen med den byen de skal avlaste.
- Samferdsels- og infrastrukturplan, som er en sentral del av fylkets arealplan—og klima- og energiplan.

²³ Østlandssamarbeidet: Forsert samferdselsutvikling på Østlandet. Østlandspakka. Innspill til Nasjonal Transportplan 2002-2011.

²⁴ Forslag til Klima- og energistrategi for Osloregionen. Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Buskerud fylkeskommune.

- Klima-, miljø- og energiplan for Osloregionen, Denne bør ta opp bredden i miljøspørsmålene slik de framtrer etter klimapolitikken gjennombrudd, men bør også behandle tradisjonelle miljøspørsmål knyttet til kulturlandskap, naturområder, vassdrag etc. Planen bør ikke bare være en passiv verneplan, men en proaktiv plan som for eksempel minimerer CO₂-utslipp gjennom bedre energibruk.

5.2 Regionene

Regionene

Med regionene forstår vi her regionsamarbeidene. Det dreier seg om Rådet for Drammensregionen, Kongsbergregionen, Samarbeidsrådet for Ringeriksregionen, Regionrådet for Hallingdal og Regionrådet for Midtfylket – også omtalt som Midt-Buskerud. Kongsberg og Ringerike har også medlemmer utenfor fylkesgrensene: Tinn, Notodden og Jevnaker.

Drammensregionen

Drammen har gjennom de siste ti årene foretatt et formidabelt miljøløft. Byen framstår som ”byen ved elva” – eller som de sa da strategien ble utformet: ”Elva som skapte en by har gjort det på ny!” Sammen med omlegging av veier og fysisk oppgradering både på Bragernes- og Strømsøsidene har dette gjort Drammen til en miljømessig mer attraktiv by. Dette kan i noen grad bekreftes i undersøkelse av byens omdømme.²⁵

Byens strategi kan forstås som boligdrevet, altså primært opptatt av å trekke til seg nye innbyggere gjennom attraktive boliger. Uten at vi har evaluert boligbyggingen spesielt, må vi fastslå at Drammen har gjenvunnet demografisk dynamikk – gjennom naturlig tilvekst og flytting. Prognosen framover er også svært gunstig, vel og merke hvis Drammen opprettholder innvandringen. Det er derfor neppe behov for noen dramatisk strategiendring. Det viktige for Drammen er å bli bedre kjent som det byen er i dag – og dermed kvitte seg med det gamle omdømmet som ”veikrysset”.

Nå kan man mene at en ensidig satsing på befolkningsvekst gjør at man overser næringsgrunnlaget. I prinsippet trenger ikke en by i nærheten av Oslo og Vestregionen en sterk vekst i jobbskaping, men resultatet er faktisk at det har Drammen fått uansett.

²⁵ Guri Mette Vestby (re.): Byenes attraktivitet – Drammen i fokus. NIBR-notat: 2006:105

Befolkningsveksten skaper nesten automatisk vekst i servicenæringer rettet mot husholdningene, og det har den gjort i Drammen. Men den kunne vært sterkere til å være en så stor by. Veksten i den bedriftsrettede tjenesteytingen er imidlertid meget god, slik at alt i alt blir Drammens vekst i arbeidsplasser relativt sterkere enn befolkningsveksten. Selv om mange drammensere pendler vestover, er det mange i Eiker, Hurum og Sande-Svelvik som pendler til Drammen. Hvis det fins et problem med arbeidsplasser i Drammensregionen, må det være i omegnskommunene.

Drammen er en industriby som har tatt steget over til en serviceby – et velfungerende sentralsted for en større region. Det den mangler er et kunnskaps og høyskolemiljø, som en så stor by normalt ville hatt, men her virker nærheten til Oslo som en begrensende faktor. Det samme gjelder kulturinstitusjoner. I den grad innovasjon er basert på kunnskapsmiljøer, kan dette føre til at Drammen går glipp av viktig nyskappingsaktivitet. Men Drammens suksess med forbedringen av bymiljøet burde stimulere andre byer til stedsutvikling. Her *har* Drammen kompetanse.

Det er i det hele tatt ikke opplagt hva som skulle være plantema for Drammensregionen. De må i så fall defineres av regionen selv. Om det er behov for å iverksette en interkommunal planlegging (i tillegg til kommuneplanleggingen) måtte det i så fall omhandle forholdet mellom Drammen og omlandet, og de temaene der alle må utvise engasjement i framtida:

- Drammen og Drammensregionen – samspillet mellom by og omland
- Stedsutvikling, kompetanse, kultur
- Samferdsel, energibruk og miljø

Midt-Buskerud

Denne regionen er en slags periferiregion for Drammensregionen. Historisk har dette vært en viktig region oppstrøms i Drammensvassdraget. Her oppsto trelastindustrien og seinere treforedlingsindustrien som bidro til å gjøre Drammen til ”cellulosebyen”. De siste årene har det imidlertid vært god utvikling i primærnæringene. Når det går så bra som det går i regionen, må også noe av forklaringen være pendlingsmuligheter i alle retninger. Flest pendler til Drammen, mange også til Ringerike, og en del til Kongsberg.

Industriene er nå i stor grad borte. Siden avindustrialiseringen har Midt-Buskerud gradvis fått sterkere periferitrekk, og i likehet med Hallingdal er reiselivet blitt en ny vekstnæring. Den

viktigste attraksjonen er Blaafarveverket. Et annet konsept er den såkalte "kunstnerdalen", som kan gi et tilskudd til reiselivet.

Sentrene i regionen er samlet på en forholdsvis kort akse mellom Vikersund og Åmot, og varehandelen er faktisk i en viss vekst. Det har også utviklet seg et miljø av forretningsmessig tjenesteyting i sentrene. De bør derfor styrkes gjennom stedsutvikling.

For Midt-Buskerud byr handlingsprogrammet på en rekke ønsker om tiltak, men lite er gjennomført. Her forkorter vi derfor planprogrammet til to tema:

- Styrke reiselivets attraksjonsgrunnlag
- Stedsutvikling

Kongsbergregionen

Veksten i arbeidsplasser er i Kongsberg-regionen like god som i Drammensregionen. Som vi har sett tidligere er det god vekst i de tjenestene som er rettet mot husholdningene. Kongsberg by fungerer altså stadig bedre som servicesenter for befolkningen. Kongsberg er definitivt en industriby fortsatt, men i tillegg er den et velfungerende sentralsted.

Da er det litt overraskende at befolkningsveksten i regionen bare er om lag den halve av den vi finner i Drammen. Kongsbergregionen er også en region som er preget av innpendling. Den klarer altså ikke å dekke sitt arbeidskraftbehov i byen og omlandet, men henter arbeidskraft fra Vestregionen og Oslo. Nå mangler ikke Kongsberg innflytting, så noe stort problem er dette neppe. Men at jobbveksten er vesentlig sterkere enn befolkningsveksten er likevel en liten indikasjon på at attraktiviteten ikke er helt topp.

NIBRs undersøkelser²⁶ av attraktivitet viser at folk utenfra har et positivt bilde av Kongsbergs kulturliv, bysenteret, og at omgivelsene er fine. Men det er altså ikke nok til å generere en sterkere innflytting. Kongsberg skulle være et trygt og godt sted å bo etter omdømmet, men kanskje må byen gjøre sine fortrinn bedre kjent på Østlandet.

Kanskje er det også ting som kan gjøres i bymiljøet rent fysisk. Handlingsplanen til gjeldende fylkesplan setter fokus på stedsutvikling. Med sin internasjonale profil bør Kongsberg ikke bare være attraktiv for de fastboende, men også for besøkende fra verden for øvrig. Kongsberg har åpenbart også reiselivsappell som kan forsterkes gjennom plan og tiltak.

²⁶ Guri Mette Vestby (red.): Byenes attraktivitet – Kongsberg i fokus. NIBR-notat: 2006:106

Kongsberg er en konkurransedyktig region, men den er tung i sektorer der den internasjonale konkurransen er meget sterk. Om ikke byen opprettholder sin kunnskap kan fornyingsevnen tørke ut. Våre indikatorer viser at forskningsaktiviteten i bedriftene er meget høy, og det er løfterikt for innovasjonen. Men kompetansen er svakere i kompetanseinstitusjoner i samfunnet. Et påfallende trekk er den dårlig utviklede sektoren for forretningsmessig tjenesteyting.

Kongsberg har med E 134 og jernbanen ingen store ulemper på samferdselsområdet. Regionen kan heller ikke sies å være noen stor forurensere målt med CO₂-utslipp. På den andre siden må det store teknologiske miljøet i byen være viktig for utviklingen av kompetanse om klimautslipp og tiltak for å eliminere slike utslipp.

Om Kongsberg-regionen skal være arena for en interkommunal planlegging i regi av fylket er et åpent spørsmål – det må i så fall besvares av partnerne selv – fylkeskommunen og regionene. De områdene der vår analyse viser grunnlag for innsatser kan være disse:

- Utvikle kompetanse som gjør Kongsberg-industrien innovativt også i framtiden
- Utvikle kompetanseinstitusjoner i samfunnet rundt Kongsberg-industrien, i høyskolene og i avansert forretningsmessig tjenesteyting
- Byutvikling med turistenes og potensielle innflytteres blikk.

Ringeriksregionen

Dette er den tredje byregionen i fylket, og klart den med svakest dynamikk. Men litt vekstkraft er det både når det gjelder sysselsetting og befolkning, men sammenlignet med Drammen og Kongsberg må veksten i Hønefoss karakteriseres som mer moderat. Ringeriks-regionen har vært en omstillingsregion, men er sammenlignet med andre distriktsregioner ikke å forstå som noen problemregion. Sysselsettingen i industrisektoren faller riktignok noe, og byen er i større grad blitt et ordinært sentralsted med servicefunksjoner for sitt omland. Det er altså offentlige tjenester og varehandel som holder sysselsettingen oppe. I det lange løp er dette et svakt grunnlag for vekst.

Ringerikes utvikling kan derfor tenkes å baseres på to vekstimpulser. Den ene kunne være vekst i en ny basissektor, enten industri eller tunge tjenesteinstitusjoner – gjerne statlige – som ble utlokalisert til Hønefoss. Den andre typens stimulans kunne være tettere integrasjon med Oslo og vestkorridoren, men her mangler til en viss grad infrastrukturene.

Fylkeskommunen må diskutere om ikke ”Ringeriksbanen” – Bergensbanens forkortelse – er en betingelse for skikkelig vekst i Hønefoss og Ringerike.

Mer enn i Drammen og Kongsberg er det her relevant med en tiltakspreget strategi for å styrke den økonomiske basisen – næringsgrunnlaget.

En lang rekke planstrategier kan her være aktuelle, og noen av disse nevnes i gjeldende handlingsplan:

- Infrastruktur – E16 fra Sandvika til Hønefoss, og Bergensbanens forkortelse – høyhastighetstog til Hønefoss
- Tiltaksarbeid rettet mot industri, service, kompetanseutvikling
- Stedsutvikling, oppgradering av Hønefoss som sted

Hallingdal

Dette er Buskeruds viktigste reiselivsregion. For å sikre ny vekst i en reiselivsregion, er det viktigste offentlige myndigheter kan bidra med fysiske infrastrukturer. Det som er sagt om ”Ringeriksbanen” og Hønefoss, har like stor gyldighet i Hallingdal. En forkortelse av Bergensbanen mot Oslo kunne representere et løft for regionen.

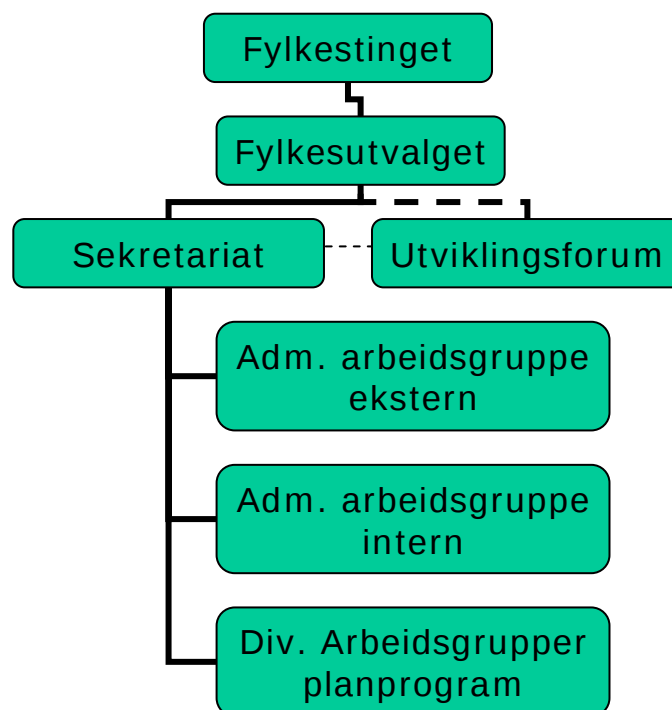
Hallingdal har ikke satset på ett senter, men fordelt utviklingen på flere. Vi kan imidlertid registrere at de personrettede tjenestene stagnerer. Varehandel, hotell og restaurant står på stedet hvil. Transport og kommunikasjoner har en sterkere tilbakegang. Vi kan naturligvis ikke hevde med sikkerhet at utviklingen av tjenestenæringene hadde vært sterkere om ett senter fikk en ledende rolle, men det er mulig. Hvis regionen fortsetter å utvikle seg med sin interne flerkjernestrategi er det i hvert fall viktig å oppgradere sentrene best mulig.

Eventuelle innslag i et planprogram kan da være disse;

- Bedre infrastrukturer, Bergensbanens forkortelse
- Utvikling av servicenæringene som understøtter reiseliv, forsterket virkemiddelbruk
- Stedsutvikling i bygdebyene og reiselivssentrene.



Regional planstrategi for Buskerud





Regional planstrategi - organisering

Fylkesutvalget – 13 medlemmer

- 5 Ap
- 3 H
- 2 Frp
- 1 Krf
- 1 Sp
- 1SV

Utviklingsforum – 23 medlemmer

- Fylkesordfører
- Fylkesvaraordfører
- Opposisjonsleder i fylkestinget
- Leder av hovedutvalget for kultur
- Leder av hovedutvalget for regionalutvikling
- Leder av hovedutvalget for utdanning
- Fylkesmannen i Buskerud
- Kongsbergregionen
- Regionrådet for Hallingdal

- Regionrådet for Midt-Buskerud
- Rådet for Drammensregionen
- Samarbeidsrådet for Ringeriksregionen
- KS - Buskerud
- Innovasjon Norge
- Høgskolen i Buskerud
- Norges forskningsråd
- SIVA
- NHO
- LO
- Buskerud Bondelag
- Jernbaneverket
- Statens vegvesen – Region Sør





Regional planstrategi - organisering

- **Administrativ arbeidsgruppe(ekstern)**
 - Kongsbergregionen
 - Regionrådet for Hallingdal
 - Regionrådet for Midt-Buskerud
 - Rådet for Drammensregionen
 - Samarbeidsrådet for Ringeriksregionen
 - Fylkesmannen i Buskerud
 - Buskerud fylkeskommune
- **Administrativ arbeidsgruppe(intern)**
 - Stab – fylkesrådmannen
 - Utdanningsavdelingen + ungdom?
 - 2 fra utviklingsavdelingen
 - Prosjektleder





2008

Fylkesrådmannen



Regional planstrategi – framdriftplan

- **Ferdig / møte**
- Utviklingstrekk – utfordringer(Tor Selstad) 15. sept
- Møte intern arbeidsgruppe 20. sept.
- Møte ekstern arbeidsgruppe 27. sept.
- Oppstartsmøte 18. okt
- Spørsmål/tema for videre planarbeid 15. des.
- Drøfting i Utviklingsforum Des./jan.
- -----
- Utarbeidelse av planprogram 15.mars
- Høring av regional planstrategi 15. mai
- Vedta i fylkestinget juni





Regionplan for Buskerud 2009 - 2012

