Tor Selstad

Framtid for Østfold

Nye scenarier 2020

ØF-rapport nr. 13/2003

ISBN 82-7356-520-3

Østlandforskning
Lillehammer 2003

Tittel: Framtid for Østfold. Nye scenarier 2020

Forfatter: Tor Selstad

ØF-rapport nr: 13/2003

ISBN: 82-7356-520-3

ISSN nr.: 0809-1617

Prosjektnr. K 166

Prosjektnavn: Østfolds framtid

Oppdragsgiver: Østfold Fylkeskommune

Prosjektleder: Tor Selstad

Referat: Rapporten er et innspill til fylkesplanprosessen for den kommende perioden. Rapporten drøfter den aktuelle situasjonen i Østfold når det gjelder demografi og bosetting, økonomi og økologi, regiondannelser og regiontilhørighet, og utsikter inn i den kommende perioden. Deretter drøftes to alternative utviklingsveier, i scenarioform. Rapporten av sluttes med noen betraktninger om politikk og planlegging i "det nye fylket"

Sammendrag: Norsk

Emneord: Østfold, demografi, næringsliv, fylkesplan

Dato: 20. juli 2003-09-11

Antall sider: 78

Pris: Kr. 130,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 1066 Skurva
N-2601 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: oef@ostforsk.no
http://www.ostforsk.no
Dette eksemplaret er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, Oslo 1. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

Forord

Dette dokumentet er et innspill til fylkesplanprosessen i Østfold. Basisen for notatet er tidligere arbeid for Østfold — og forfatterens faglige arbeider med regionale endringsprosesser generelt. Flere forskerkolleger har gitt inspirasjoner:

For tiden er det et omfattende forskningsprosjekt på gang i Norges Forskningsråd, der Østfold er et av undersøkelsesområdene. Forsker Knut Onsager ved NIBR har hatt ansvaret for Østfoldstudien, og jeg har hatt glede av å kunne trekke på hans innsikter. Det skjer for tiden også en viss revurdering av de regionalpolitiske virkemidlene, og et utrykk for dette er det såkalte effektutvalget (ledet av Hallgeir Aalbu). Deltakelse i dette utvalget har også influert på foreliggende notat. Samtidig skjer det store omstillinger i fylkeskommunene, som forfatteren har vært faglig engasjert i. Her har jeg samarbeidet med professorene Jørgen Amdam og Halvard Vike, og erfaringer fra dette prosjektet framkommer i siste del.

Alt i alt vil jeg karakterisere dette som et *regionalpolitisk* dokument — men skrevet av en fagmann, og ikke av en politiker. Det er forhåpentligvis partipolitisk nøytralt, og har ingen andre motiver enn å inspirere politisk interesserte mennesker i Østfold til å tenke igjennom den nye regionalpolitiske rollen fylkeskommunen er gitt.

Og her ligger vel den dypeste grunnen til at Østfold Fylkeskommune har gitt Østlandsforskning dette oppdraget: Til den forrige fylkesplanrunden skrev jeg i 1999 et tilsvarende notat: *Østfoldscenarier 2020,* med et trendscenario og et alternativscenario. Disse følges opp i dette arbeidet.

Ganske tidlig festet jeg meg ved stikkordet L og H for de to scenariene, for henholdsvis lav og høy flytting. Men flyttingen har også sine dypere årsaker som også kan gruppers langs aksen lav-høy. For en ferierende nordmann gar assosiasjonene da raskt i retning værmeldinga. Så her jeg sitter i sommervarmen og avslutter notatet, kunne jeg ikke annet enn å ta metaforikken helt ut. Så velkommen til et Østfold 2020 i to varianter: Etter 17 år med lavtrykk eller høytrykk.

Son juli 2003. Tor Selstad

Innhold:

Forord, side 3
1. En forsker krysser sitt spor, *side* 5
2. Demografien: Østfoldingenes antall og struktur, *side* 9
3. Økonomi og økologi: Konjunkturer og strukturendringer i Østfolds næringsliv, *side19*
4. Regiontilhørigheten: Smålen eller storregioner? *side* 31
5. Østfoldscenarier 2020 — en revisjon, *side* 44
    Scenario L: Lavtrykk over Østfold, *side* 49
    Scenario H: Høytrykk over Østfold, *side* 60
6. Etterord: Politikk og planlegging i det nye fylket, *side 72*
Noter, *side 76*

1. En forsker krysser sitt spor

Når man er i scenariobransjen må en tåle den utfordringen at man blir konfrontert med tidligere framtidsbetraktninger: Hvor rett fikk du egentlig med dine gamle spådommer, og har de fortsatt noen relevans? Mitt svar er at det alltid er fruktbart å spekulere over framtida, noe annet alternativ har ikke planleggerne. Scenarioskriving er da en utmerket metode, ikke fordi scenariene gir sanne spådommer, noen slik metode fins ikke. Scenariene skal utforske mulige framtider, og åpne handlingsrommet for dem som får dem utført. Spørsmålet er derfor ikke om scenariene er sanne, men om de er relevante.

Dette notatet er en gjenvisitt til gamle problemstillinger, nærmere bestemt en analyse av Østfolds langsiktige utviklingsmuligheter – skrevet til den forrige fylkesplanen (1999-2003).[1] I all enkelhet er problemstillingen for dette notatet om framtida fortsatt er den samme – eller om den må revideres. I 1999 presenterte jeg to alternative måter å forstå Østfold på: Et alternativ som primært så Østfolds utvikling i lys av Oslos utvikling, som en *pendlingsregion* i forhold til hovedstaden. Et annet alternativ var å se Østfolds byregioner som *selvstendige regioner* i forhold til metropolen. Østfold valgte i sin plan å gjøre hele Østfold til et avlastningsområde til Stor-Oslo, altså at «Østfoldbyen» — et begrep som beskriver fylkets «byklynge» [2] — til sammen skulle være en effektiv motvekt til hovedstaden.

Disse problemstillingene står også sentralt i dette notatet, som dermed får karakter av å være en *gjenvisitt* innom det forrige. Hvordan skal vi forstå disse scenariene i dag, hvilket av de to er vi på vei mot? Eller kan regionen leve i spenningen mellom begge disse ytterpunktene, å både takle en framtid i relasjon til Oslo, men også med en viss selvstendighet?

Selv om dette notatet følger opp framtidsperspektivet i det foregående, gir jeg her ingen presis angivelse av framtidsperspektivet. Vi kan imidlertid ta for gitt at vi her arbeider med problemstillinger som er langsiktige, altså har et perspektiv som langt overskrider fylkesplanenes «korte» fireårsperspektiv. Selv det «lange› tolvårsperspektivet kan være i korteste laget, så derfor beholder vi det lange perspektivet fram til 2020d enne scenarioanalysen Men ting skjer fort i våre dager, og det som før skjedde over flere tiår, kan vise seg aktuelle på kort sikt. Spørsmålet om fylkeskommunens framtid reiser en slik problemstilling: Om fylkeskommunene ikke makter å fylle den nye regionalpolitiske rollen, kan fylket som regional institusjon bli nedlagt alt i neste fylkesplanperiode. Den nåværende regjering har i sin tidstabell sagt at fylkeskommunen skal evalueres *politisk* fram til 2005, *faglig* fram til 2009.

Og noen trender vet vi får nærmest en umiddelbar effekt, for eksempel det faktum at konjunkturene nå peker nedover. Etter sju fete kommer sju magre heter det i bibelen,

og når det gjelder konjunktursvingninger kan sju pluss sju kanskje være en passende angivelse fra topp til topp i en syklus. Men selv disse bølgene med 10-12 års varighet blir bare små krusninger på dypere strukturelle bølgebevegelser, der det kanskje er riktigere å tenke 50-årige faser. Et eller annet sted mellom dette «korte» konjunkturelle perspektivet og det «langsiktige» strukturelle perspektivet skal vi bevege oss. Men hele tiden må vi ha i mente at fylkeskommunen blir evaluert ut fra sine kortsiktige resultater, og de må framskaffes i den førstkommende fireårsperioden.

Notatet har tre hovedkapitler, som avspeiler tre hoveddimensjoner i regional utvikling:

- Østfolds demografi og befolkningsutvikling
- Østfolds økonomi og økologi
- Østfold i de løpende regionaliseringsprosessene

Disse overskriftene markerer også en viss tilnærming til regionale endringsprosesser. I regionalpolitikken har vi en klar tendens til å redusere *utvikling* til spørsmålet om det blir vekst eller nedgang i befolkningen, og en underliggende variabel er jobbskapingen i samfunnet. Herav føler regionalpolitikkens enkle mål-middelstruktur: *Målsettingen* er å opprettholde befolkningen, *virkemidlene* er å stimulere næringsliv og styrke sysselsettingen.

Dette er antakelig en betraktningsmåte vi bør legge bak oss. En ny problemstilling er at globaliseringen paradoksalt nok ser ut til å forsterke regionaliseringsprosesser. Regionene er i en viss forstand blitt viktigere, men samtidig er det blitt vanskeligere å fortolke disse regionene — hva som bestemmer dem og hvilke grenser de har. Ja, det er et åpent spørsmål om de faktisk har faste grenser. Kanskje må vi tenke regioner på flere nivåer, kanskje må vi tenke regioner som flytende eller fleksible størrelser.

Det samme gjelder de politiske institusjonene, planleggingen, administrasjonene i fylke og kommuner, og alle andre organisasjoner som inngår i regionens institusjonelle apparat. Det er innlysende at det ikke er Østfold Fylkeskommune *alene* som skal utvikle Østfold, selv ikke om dette ble en selvstyrt region med egen regjering. Egne ressurser vil ikke strekke til, men gjennom *partnerskap* kan fylkeskommunen komme noe lenger.

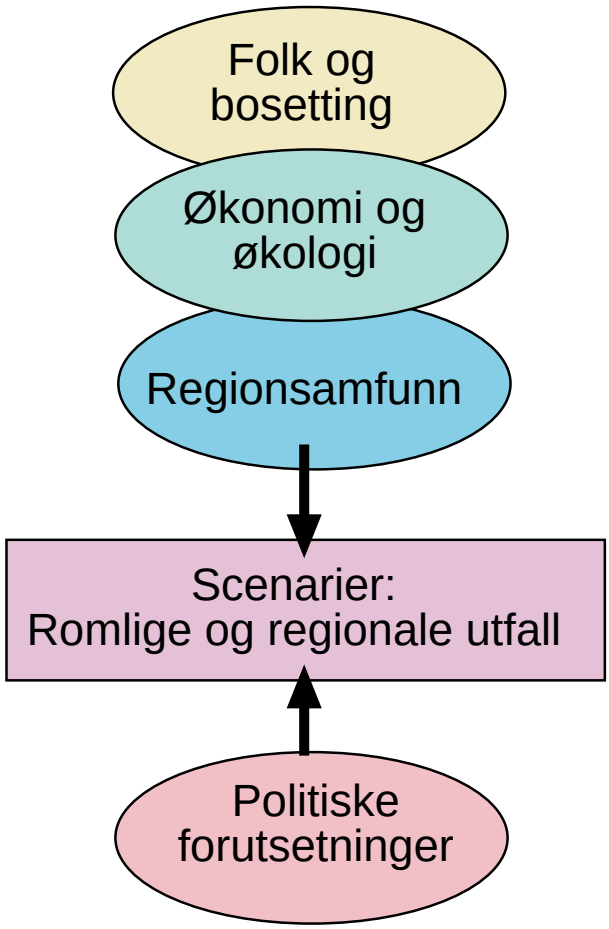
Mange representanter for fylkeskommunene har tolket tapet av sykehusene med tilliggende herligheter som begynnelsen på slutten for det politiske styrte fylket, men det er også fulgt mulig å si det motsatte: Dette er politikkens frigjøring. Heretter behøver man ikke i samme grad å begrense tenkningen til hvordan man skal fylle statspålagte oppgaver. det som blir viktig nå er hvordan aktørene i vid forstand kan utvikle østfoldsamfunnet.

Regional utvikling er derfor ikke bare vekst i folketall og arbeidsplasser. I siste instans handler det om å utvikle østfoldingenes samfunn, styrke deres sosiale velbefin-

nende, deres samhandling, deres kultur. Det kanskje mest grunnleggende spørsmålet i enhver regional utvikling er å utvikle regionen selv, det vil si holde i live forestillingen om regionen og styrke tilhørigheten til den. Uten denne basale identiteten mangler det limet som knytter samfunnsmedlemmene sammen , også på det politiske og økonomiske området.

Østfolds økonomi og økologi handler i vid forstand om hvordan vi husholderer med våre materielle ressurser, i fabrikkene, på jordene — og i vid forstand i regionen som er det samlede produksjonsapparatet vi har til rådighet. Produksjonsapparatet omfatter følgelig også veier og telefonlinjer, like mye som ressurser og resipienter. Når økonomi og økologi holdes tematisk sammen, er det fordi dette grunnleggende sett er to sider av samme sak (begrepene økonomi og økologi er begge avledet av det samme ordet, *oikos*, som betyr hus). Både økonomi og økologi kan forstås som å husholdere. Både økonomien og økologien begynner i naturen, forsetter på gårdsbruk og fabrikker, deretter på infrastrukturen, og ender til slutt opp i husholdningene – i konsumet.

Politikken og andre institusjoner som til sammen skal lede Østfold inn i framtida kan verken styre folk eller næringsliv. Vi lever i en liberalistisk tid, og det kan da være grunn til å minne om liberalismens to meninger: Den ene gir og begrunner stor frihet for enkeltindividene, den andre tilsvarende til næringslivsaktørene. Disse formene for liberalisme lar seg ikke uten videre forene, og det er politikkens ansvar å sikre at individers rettigheter ikke krenkes, likeldes at markedsaktørene ikke ødelegger markedet. Rammevilkårene for politikken vil nok også i framtida være på den ene siden *individualisering*, på den andre siden *markedsfrihet*. Begge delene sprenger nasjonsgrensene, og de fleste andre administrative grenser. *Globalisering* blir enda mer en realitet i årene som kommer. Men det betyr ikke



Figur 1. Tilnærmingen i notatet

at det blir mindre rom for politikk, tvert om. Både regionalt nasjonalt og globalt vil det skje samfunnsbygging, der politiske entreprenører like mye som næringslivets entreprenører er den formende kraft.

Setter vi sammen disse dimensjonene får vi også disposisjonen i de kommende kapitlene. Skal vi forstå helheten, må vi forstå samspillet mellom disse dimensjonene. Rekkefølgene er i prinsippet valgt tilfeldig, for ingen av dimensjonene er viktigere enn de andre. Med en slik bakgrunn kan vi lage bedre scenarier om de romlige utfallene

Siden hovedvekten legges på *kvalitative* forhold, er notatet ikke nedtynget av tall og statistikk, av diagrammer og tabeller. Men det fins også andre årsaker, dels at NIBR ved Knut Onsager framskaffer disse i en egen rapport, dels at de elementære dataene om regional utvikling allerede er lagt vel tilrette på nettet. Interesserte henvises dit[3] . Østfold fylkeskommune har også tilrettelagt tallmateriale i en egen Regional analyse, som er brukt i dette notatet.[4]

På ett punkt gjøres det unntak fra den kvalitative vinklingen. I det neste kapitlet rekapituleres hva tidens prognoser fra Statistisk Sentralbyrå viser fram til 2020. Prognosene framstår i mange varianter, i seg selv nesten scenarier. De gir derfor godt grunnlag for å framskaffe noenlunde eksakte data på ett område, slik at de to scenariene har en eksakt kjerne som de kan utvikles rundt. Her skal vi altså i noen grad gå inn i tallmaterialet.

2. Demografien: Østfoldingenes antall og struktur

Hvor mange østfoldinger?

All politikk og planlegging i Østfold er til for fylket og de innbyggerne som bor der. Vi venter litt med det vanskelige spørsmålet om hvem østfoldingene er — foreløpig definerer vi enhver som bor i Østfold som østfoldinger. Det er imidlertid klart at vi kan trekke mange skillelinjer gjennom denne befolkningen: Kjønn og alder, innfødte og innflyttere, folk med norsk avstamming og innvandrere. Det synes åpenbart at i denne heterogene befolkningene vil behovene variere, likeledes vil livsorienteringen og synspunkter på politikk og planlegging variere. Vi skal senere berøre spørsmålet om det fins en østfoldsidentitet, men må vel alt her fastslå at vi neppe kan finne en felles identitet som kan karakterisere alle.

Det fins imidlertid et minst like fundamentalt spørsmål for planleggingen av fylkets framtid og det er *hvor mange* østfoldinger det vil bli i årene som kommer. Her må vi søke hjelp fra de statistikerne som holder rede på demografien. Et enkelt svar er dette: I år 2002 var det 252 746 innbyggere i Østfold, så stiger tallet til 263.730 i 2010, 270.469 i 2015 og endelig 277.777 i 2020. Tallene er beregnet av SSB, som har høy troverdighet. I løpet av de neste 18 årene vil altså befolkningen vokse med ca. 25. 000 innbyggere.

Men tallene har naturligvis sine forutsetninger, og disse forutsetningene varierer over tid. Forrige gang fylket forberedte en fylkesplan var «standardprognosen» at det ville bli om lag 10 000 flere innbyggere i 2020, regnet med 1995 som utgangspunkt. [5] Nå er altså vekstanslaget om lag det dobbelte.[6] Forklaringen er i all enkelhet at alle prognoser må benytte «historiske» data når forutsetningene for framskrivingene skal legges. Den gangen brukte SSB tall fra ganske negative år med lavkonjunktur og lite flytting. Så fulgte en periode med sterke konjunkturer og mye flytting, og dermed ble prognosene oppjustert for Østfolds del. Paradokset er at nok en gang er konjunkturene nå på vei nedover. Vi skal i neste kapittel gå nærmere inn på disse økonomiske svingningene, men her først og fremst drøfte forutsetningene *rent demografisk.*

Det alternativet som gir 25.000 nye østfoldinger i 2020 kalles nå MMMM, der M står for «middels». Sterkt forenklet er det fire verdier som bestemmer folkemengdenes størrelse, som alle får middelsverdier i denne framskrivingen.

- *Fruktbarhet*, altså fødselstilbøyeligheten
- *Levealder*, eller overlevelsestilbøyeligheten
- *Innenlandsk flytting*, altså mobilitet
- *Innvandring*, det vil si mobilitet i forhold til andre land.

Fruktbarhet og levealder er naturligvis aldersbestemt, og det tar SSB hensyn til,

likeledes fins det regionale forskjeller som tas med i beregningen. Det er med andre ord mange kalkulasjoner som skal gjøres. Det samme gjelder flyttingen, som har sine bestemte geografiske mønstre, men her er det ikke bare store variasjoner i rom, men også tid. Innvandringen i forhold til våre nære land har også sine konjunkturer, mens den mer omdiskuterte innvandringen fra kulturelt mer fjerntstående land mer varierer mer usystematisk i tid og rom. Naturligvis spiller også innvandringspolitikken en viktig rolle, og den regelanvendelsen som fins av gjeldende politikk.

For alle disse størrelsene tenker man seg et *middels* nivå (M) inn i framtida.

Fruktbarheten vil ligge mellom 1,75 og 1,80 fødte barn pr kvinne (1,78 i 2001), altså omtrent som i dag. Dette er noe under det som må til for å skape reproduksjon (det samlede fruktbarhetstallet var 1,78 i 2001, men det skulle vært 2,1 for å sikre at neste generasjon blir like stor som den foregående).

Levealderen er svakt stigende. Den forventede levealder var i 2001 76,2 år for menn og 81,5 for kvinner, og i 2050 vi den etter den moderate stigningen ha blitt 84,2 år for menn og 88,1 år for kvinner. Høyere levealder motvirker rent tallmessig fallende fruktbarhet, men på den andre siden får man en skjevere befolkningsstruktur. Det skal vi komme tilbake til.

Mobiliteten er verre å anslå, for den svinger. I middelsalternativet lager SSB et snitt for hele nittitallet, og det var som kjent et tiår med først svak flytting (1,9 flyttinger over livsløpet), senere høy flytting (2,3 flyttinger over livsløpet).

Innvandringen blir håndtert i absolutte størrelser. Middelsaldernativet regner med en nettoinnvandring på 13.000 pr år, som var omtrent det man forventet for 2002 (det skulle vise seg at tallet ble høyere).

For alle disse fire størrelsene har SSB regnet en variasjon med lave og høye verdier (kalt L og H), dessuten nullalternativer for flytting og innvandring (kalt 0). I alt kan det derfor teoretisk tenkes 144 mulige alternativer, og et slikt tall kan vi naturligvis ikke håndtere i dette notatets ramme. I stedet skal vi derfor drøfte seks mulige kombinasjoner av de fire faktorene (tabell 1), som viser spennet mellom ulike anslag:

Alternativ		2002	2020	Differanse
		Statistikk	Prognose	
1	MM00	252746	251345	-1401
2	LLML	252746	265370	12624
3	MMLM	252746	266077	13331
4	MMMM	252746	277777	25031
5	MMHM	252746	288755	36009
6	HHMH	252746	290292	37546

Tabell 1:
Seks alternative framskrivinger av befolkningen.
SSB, 2002

1) Hvis Norge ikke hadde noen innvandring og heller ikke noen flytting ville landet og regionene få en utvikling som var helt ut bestemt av *det indre demografiske potensialet.* Norge ville fortsatt vokse svakt, men nærmet seg raskt *nullvekst*. Allerede i 2002 var vi nede i et fødselsoverskudd på 10.700, men takket være innvandringen på 17.500 ble folketilveksten 28.200, faktisk den største økningen på 30 år. Innvandringen utgjør altså mer enn den naturlige tilveksten i dag, og slik vil det også bli i alle middelalternativer framover. Uten innvandring ville befolkningen i Norge bare vokst med 0,22 % pr år fram til 2010. Siden Østfold også i stor grad vokser på basis av innenlandsk flytting ville dette rendemografiske alternativet føre til en umiddelbar befolkningsnedgang i fylket, dog ikke mer enn – 0,02 % pr år. Østfold har altså allerede kommet dit Norge vil være om noen tiår, altså med nullvekst.

2) I det andre alternativet er det regnet *lav* fruktbarhet og levealder, likeledes lav innvandring, men normal flytting i landet. Innvandrings- og flyttekomponenten bringer umiddelbart Østfold opp på et høyere vekstnivå, 0,33 % pr år, faktisk litt over landsgjennomsnittet. Alternativet er i seg selv ikke svært realistisk, men det viser et fundamentalt faktum: Østfolds vekst er basert på netto tilflytting.

3) I det tredje alternativet tenker vi motsatt, at fødselstilbøyelighet og dødelighet utvikler seg på et *middels* nivå, likeledes innvandringen, men at den nasjonale flyttingen blir *lav.* Det taper Østfold på, og tilveksten blir da ikke høyere enn 0,27 prosent pr år, som er temmelig nøyaktig det halve av den nasjonale tilveksten.

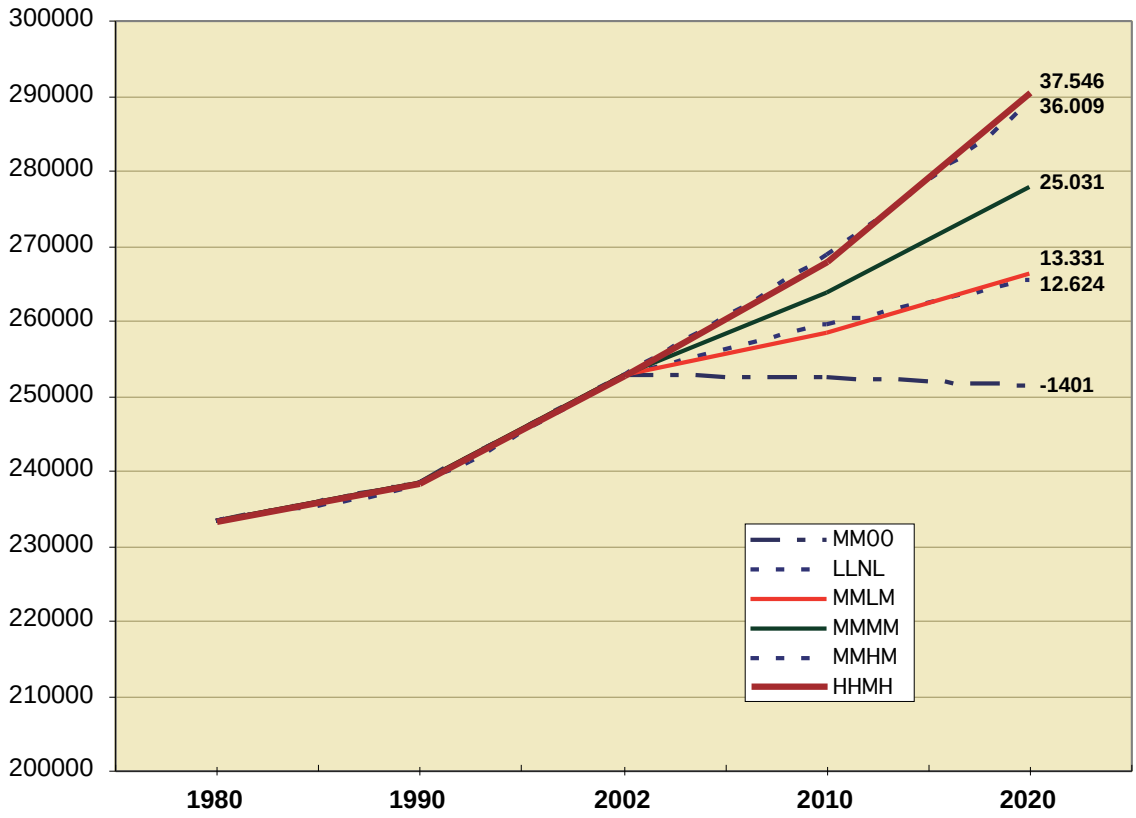
4) I det fjerde alternativet har vi det generelle middelalternativet, som vi alt har omtalt, der Norges og Østfolds utvikling blir omtrent helt lik, 0,53 % tilvekst i befolkningen hvert år.

5) I det femte alternativet er det i tillegg regnet virkningen av en *høy* nasjonal flytting, slik trendene var på slutten av nittitallet. Da vil Østfolds befolkningsvekst være hele 0,77 % pr år, som er en halv gang over landsgjennomsnittet.

6) I det sjette og siste alternativet er det regnet med *høy* naturlig tilvekst og høy innvandring, men middels flytting i landet. Da stiger den nasjonale befolkningsveksten til 0,77 % pr år, mens Østfold kommer litt bak med 0,73 % pr. år.

Hva betyr så disse tilsynelatende lave tallene for den kommende utviklingen. I realiteten vil selv lave tall over tid summere seg til betydelige størrelser. Her må vi huske på at den demografiske veksten må regnes med renter og renters rente, slik at befolkningens tilvekst likevel blir betydelig over de neste to tiårene. I figur 2 har vi angitt den kommende veksten fram mot 2020 i forhold til det første prognoseåret (2002), altså i alt 18 år.

Etter det laveste og mest negative anslaget (MM00) vil differansen bli minus 1401, eller i runde tall *et Ørje mindre*. Tettstedet Ørje hadde 1533 innbyggere i 2000.



Figur 2: Den faktiske befolkningsutviklingen 1980-2001 og framskriving 2002-2020 etter seks alternativer.
Kilde: SSB, 2002. Befolkningsframskrivinger 2002-2050. Nasjonale og regionale tall.

(Alle sammenligner skjer her med utgangspunkt i *tettstedsstørrelsen* ikke *kommune-størrelsen*).[7] Tatt i betraktning at nedgangen faktisk vil komme litt mange steder er ikke dette noen spesielt negativ utvikling, det er slik *nullveksten* konkret vil arte seg.

I følge det andre alternative (LLML) vil det bli pluss 12.624 innbyggere, eller i runde tall *et Askim større* (Askim hadde som tettsted 11.932 innbyggere i 2002). En tilvekst som svarer til Østfolds største «bygdeby» er naturligvis en pen tilvekst for fylket. I dette alternativet svikter vekstfaktorene naturlig tilvekst og innvandring, men Østfold berger seg gjennom en viss nasjonal flytting.

I det tredje alternativet (MMLM) blir tilveksten enda litt større, hele 13.331, altså en gevinst som svarer til en litt større bygdeby, eller skal vi si småby? *Et Hønefoss større* er temmelig nøyaktig fasit for Østfold i denne prognosen, slett ikke et dårlig resultat. Men flyttingen trekker altså noe ned for fylket.

Det fjerde tilfellet er det omtalte middelalternativet (MMMM), som gir en vekst i Østfold med hele 25.031 innbyggere, og nå snakker vi definitivt om en østnorsk småby som anskueliggjøring av veksten. Vi kan for eksempel trygt si at Østfold blir *et Halden større* i denne prognosen (for Halden tettsted hadde 21.294 innbyggere i 2000).

Den femte prognosen (MMHM) gir 36.009 nye innbyggere, så her kan vi med god margin si Østfold er *blitt et Moss større* (tettstedet Moss besto i 2000 av 33.081 innbyggere). Her tenkes det en lang periode med høy flytting, som naturligvis gavner Østfold. Men er den sannsynlig?

I det siste tilfellet med generelt høy vekst (HHMH) får Østfold en tilvekst på hele 37.546 innbyggere, og nå er gevinsten *et Sarpsborg større* (Sarpsborg hadde 37.229 innbyggere i 2000) og nå snakker vi om en *stor* småby i Norge. Her utvikler altså fruktbarhet og dødelighet seg gunstig, og innvandringen er svært høy, men flyttingen innenlands er ikke økt. At vekstfaktorene alle skal utvikle seg så gunstig får oss igjen til å stille spørsmålet om dette er realistisk.

Så hva skal vi tro på? Et Ørje mindre eller et Sarpsborg større? Disse ytterpunktene er antakelig ikke de mest realistiske grunnlagene for planleggingen. La oss kort diskutere de fire faktorene:

Fruktbarheten i Norge har vært relativt høy sammenlignet med andre europeiske land, som har ligget på et mye lavere nivå. Også i Norge har vi sett en fallende tendens . Hvis vi skulle lete etter et sannsynlig alternativ til middelsprognosene, måtte det bli *lavere prognoser,* altså i vårt utvalg alternativ 2 (LLML). Voksende fruktbarhetstall synes lite aktuelt. På den andre siden er betydningen av fruktbarheten svekket, sett i forhold til flytting og innvandring.

Levealderen har vært jevnt økende, og det er ingen spesielle grunner til at den skulle begynne å falle sterkt i Norge. En slik økning er lagt inn i middelsalternativet, og kan derfor oppfattes som en realistisk antakelse. Vi ser bort fra spesielle kriser som vil øke dødeligheten, likeledes radikale medisinsk-teknologiske framsteg som vil redusere dødeligheten. Dermed skulle de tre middelsalternativene 3, 4 og 5 treffe best.

Flyttingen er vanskeligere å si noe sikkert om, den vil ganske sikkert svinge, og kanskje blir utslagene også større. Et null-alternativ synes imidlertid lite aktuelt, og dermed kan vi se bort fra alternativ 1. mest sannsynligvis vil nulltallet og titallet gi en miks av høy og lav mobilitet, og derfor kan middelalternativene være de mest fornuftige. I neste kapittel skal vi drøfte det økonomiske grunnlaget for flyttingen, og forutsatt at den konjunkturnedgangen vi nå opplever er en dypere krise, vil flyttingen antakelig bli lavere.

Innvandringen vil neppe heller stoppe opp, og også av den grunnen er alternativ 1 uaktuelt. Innvandringen kan vokse som følge av en mer urolig verden med krig og miljøkatastrofer, som vil tvinge Norge til å ta imot flere flyktninger og asylsøkere. I prinsippet har vi innvandringsstopp for økonomiske flyktninger, men også der kan sterk kontrast mellom et rikt Norge og for eksempel et fattigere Øst-Europa øke befolkningstrykket på Norge. Vi kjenner heller ikke til hvilke nye regimer vi kan bli underlagt når det gjelder arbeidsinnvandring, for eksempel ved EU-medlemskap, men så langt har EU vært minst

like restriktivt som Norge når det gjelder innvandring. Heller ikke er det registrert store arbeidsvandringer internt i EU så langt, men utvidelsen østover kan endre dette bildet.

I sum er det derfor rimelig å tenke seg en tilvekst som svarer til et nytt Halden — som en størrelsesorden angitt med tallet 25.000, altså MMMM-alternativet. Men her fins det naturligvis et intervall, og i utgangspunktet synes alternativene med lav og høy flytting (MMLM og MMHM) å være de mest nærliggende. På den andre siden virker det lite realistisk å tro at vi skal få jevnt høy eller lav innflytting gjennom en så lang tidsperiode som nesten tjue år, og derfor er det lite sannsynlig at intervallet bør være så mye som pluss/minus 10.000-12.000 på hver side av middelsalternativet. Det kan også lett tenkes andre faktorer som kan virke vedvarende negativt eller positivt. På den negative siden vil det først og fremst dreie seg om en svikt i fruktbarheten. Hvis vi tenker samfunnsmessig og ikke rent demografisk synes det usannsynlig at ikke norske kvinners fødselspraksis i noen grad beveger seg mot den vi finner hos kontinentale søstre. På den positive siden er det nærliggende å tenke innvandringen som en faktor som kan bli høyere. Et standard scenario om Norge er at vi de neste tiårene vil ha et underskudd av arbeidskraft,[8] og at vi derfor må akseptere en høyere innvandring for å dekke opp ubesatte stillinger.[9]

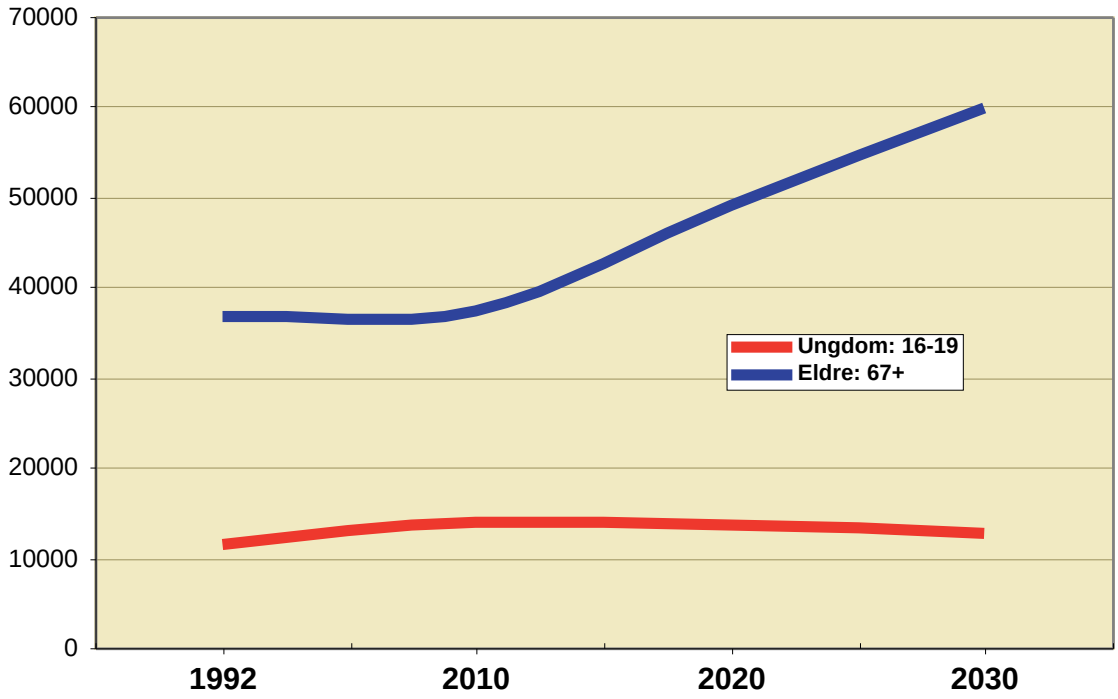
Oppsummering og konklusjon er at alternativ MMMM gir et godt grunnlag for planleggingen de nærmeste årene, og at Østfold i det lange perspektivet (2020) vil kunne regne med rundt 25.000 nye innbyggere. Dette blir altså standardprognosen i planleggingen. Men i et så langt tidsrom må det være et slingringsmonn på pluss/minus 10.000, og vi kan heller ikke se bort fra enda større utslag i hver retning – både befolkningsnedgang og sterk vekst er *mulig*

Befolkningens sammensetning

Europas problem er dels den synkende befolkningsveksten, som alt har brakt mange land mot nullvekst, dels en stadig skjevere alderssammensetning. Vi skal kort berøre disse forholdene for Østfold, og vurdere de samfunnsmessige implikasjonene.

Figur 3 viser utviklingen i to utvalgte aldersgrupper i Østfold, slik de framkommer i vårt standardscenario (MMMM-alternativet).

Yngregruppen er her representert med 16- til 19-åringene, altså en meget sentral målgruppe for det nye fylket. Selv om antallet øker med 1000-2000 de nærmeste årene (for deretter å falle noe), skulle ikke dette være noe uoverstigelig problem for fylkeskommunen. Tvert om: Det stabile tallet burde tilsi at dette blir en oppgave fylkeskommunen har som mål å dekke på den beste måte. Hvis vi går mot et brukerdemokrati mer enn et borgerdemokrati, er det her kontakten med «kundene» ligger. Ungdommen spiller også alltid en nøkkelrolle i forhold de framtidige mål en setter seg, for eksempel når det gjelder næringsutvikling, kultur eller annen verdiskaping.



Figur 3: Eldre og yngre i Østfolds framtidige befolkning. Alternativ MMMM.
Kilde: SSB, 2002. Befolkningsframskrivinger 2002-2050. Nasjonale og regionale tall.

Eldregruppen er vist med dem over 66, de kommende pensjonistene. På kort sikt vokser ikke denne gruppen, tvert om går den litt ned. Det dreier seg her om de kullene som er født mellom 1920 og 1940, som var en lang nedgangskonjunktur for Norge. Bunnen lå omkring 1935, da også fødselstallene nærmet seg bunnen. Også den gangen lå vil langt under reproduksjonsnivået. Men etter Stalingrad skjøt tallene i været, og vi fra krigens slutt fikk en «babyboom» som varte helt fram til 1968. I 2010 er det «Stalingrad-generasjonen» som når den pensjonsalderen vi her regner med (67 år). Etter 2010 kan vi vente 30 år med stigende antall eldre. Vi har for å illustrere de langsiktige trendene trukket kurven fram til 2030, men selv det er ikke noe endepunkt for eldreeksplosjonen. I 2050 vil antall eldre være doblet. En av grunnen er at de gamle etter denne prognosen blir stadig eldre, gjennom en stigende levealder. Vi får flere som blir oldinger (over 80 år), særlig blant kvinnene.

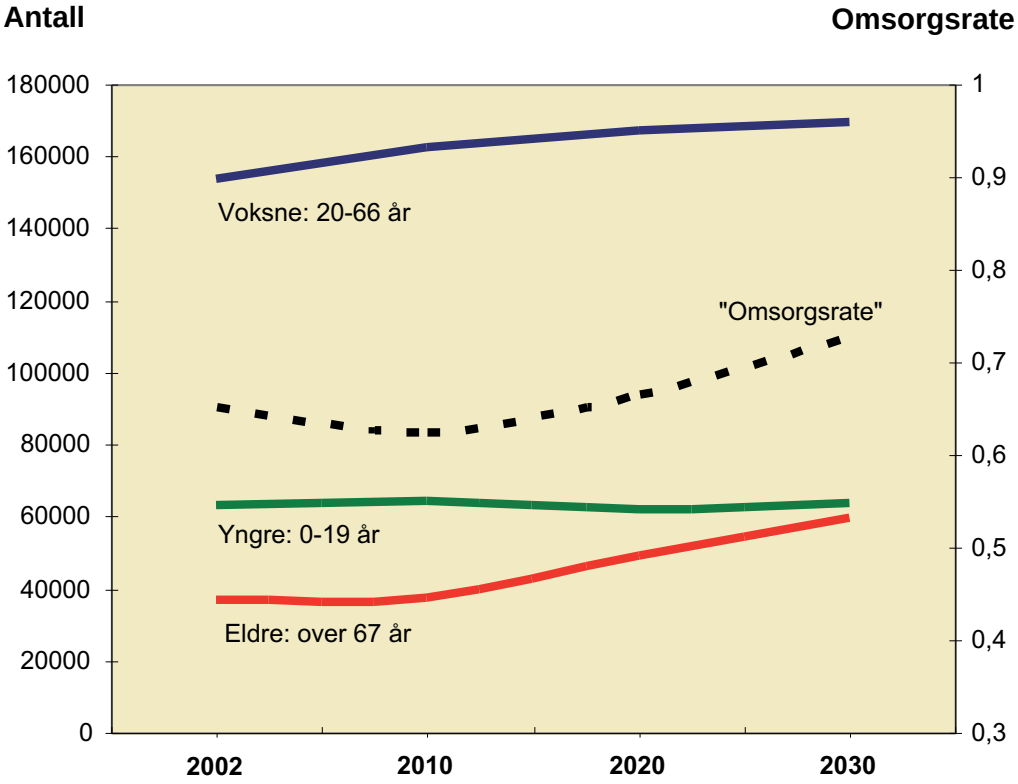
I dette perspektivet blir det tiåret vi nå er inne i et lite pustehull mellom de to eldrebølgene; Den første eldrebølgen ble født under «jobbetiden» under første verdenskrig, den andre er etterkrigsboomen. Det bør altså være et tiår for å forberede seg på den lange perioden med vekst i eldrebefolkningen. Ingen oppgave kan vel være viktigere i dag.

Fylkeskommunene har beklaget at de mistet ansvaret for helseinstitusjonene, men i dette perspektivet kan de også trekke et lettelsens sukk. Vi vet nemlig at forbruket

av helsetjenester er sterkt aldersavhengig; det øker *sterkt* med stigende alder. Det kommer til å bli et tungt press på de statlige somatiske og psykiatriske helseinstitusjonene de kommende årene, og kommunene vil slite med en tungt belastet primærhelsetjeneste, overfylte eldreinstitusjoner og et raskt voksende behov i hjemmehjelpssektoren. Men problemene kommer til å være så omfattende at heller ikke fylkeskommunen skånes. I et bredt utviklingsperspektiv vil det være viktig å ha et blikk på mulighetene for koordinering og forebyggelse, og paradoksalt nok (sett i forhold til tapet av helseinstitusjonene) er kanskje fylkeskommunen den nærmeste til å fylle dette rommet.

Dette spørsmålet handler ikke bare om en snever omsorgsoppgave, som skal bæres av de yngre, men den handler om hvordan vi i vid forstand bruker samfunnets ressurser. La oss først illustrere det enkle omsorgsperspektivet gjennom en enkel figur (figur 4). Der har vi komplettert figur 3, og i tillegg til alle eldre, også tatt med alle barn og unge under 20 år. De som faller midt i mellom er dem vi enkelt kaller *voksengruppen*, der vi finner hovedmengden av de yrkesaktive.

Både eldre og barn/unge er personer som på ulike vis trenger forsørgelse. De eldre har gjort seg fortjent til omsorg gjennom et langt liv, de yngre er i en utdannings-



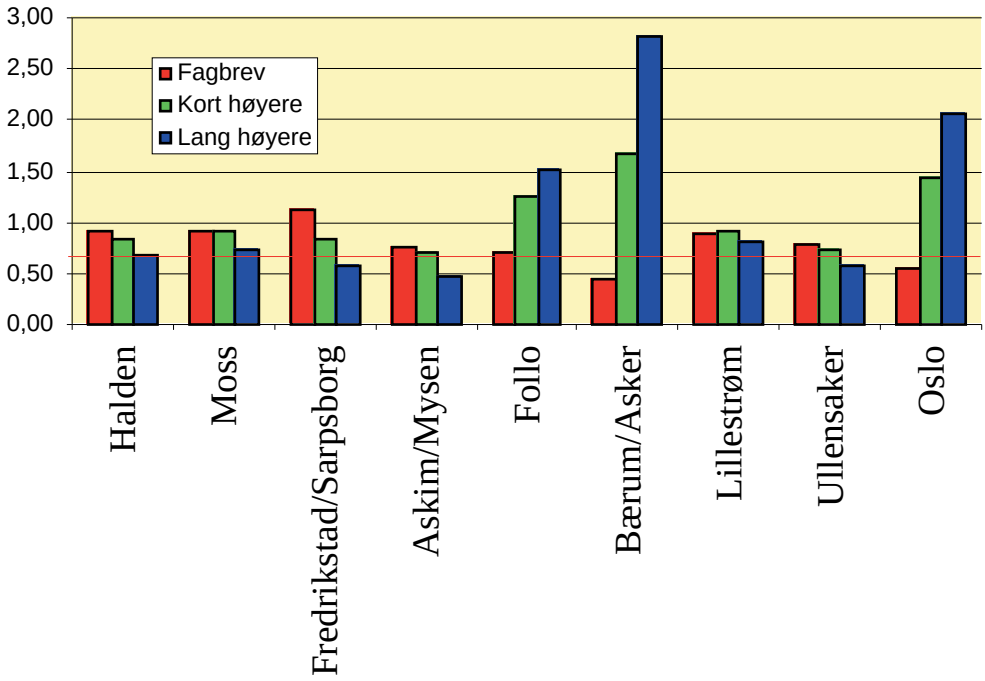
Figur 4: Østfolds yngre, voksne og eldre — og en beregnet omsorgsrate..
Tallgrunnlag: SSB, 2002. Befolkningsframskrivinger 2002-2050. Nasjonale og regionale tall. Alt. MMMM

posisjon som skal sikre den kommende verdiskapingen. Problemet er at dette vil føre til en økende byrde på de som er i yrkesaktivitet, her vist gjennom en enkel brøk kalt «omsorgsraten». I denne raten er de «avhengige» aldersgruppene plassert over brøkstreken, de «verdiskapende» under. Igjen ser vi det samme som alt nevnt: På kort sikt bedrer omsorgsraten seg, men så begynner den å stige fra rundt 2010.

Det er ingen grunn til å dramatisere situasjonen i Østfold. Omsorgsraten forverrer seg riktignok noe på lengre sikt, men takket være Østfolds foryngelse gjennom innflytting og innvandring blir også voksenbefolkningen i vekst. Bekymringen ligger på et mer kvalitativt plan. Her har vi regnet voksenbefolkningen mellom 20 og 66, men sett i et yrkesperspektiv må vi gjøre et fratrekk i begge ender. Det går ikke an å generalisere for alle eldre når det gjelder yrkesaktivitet: Noen vil stå på så lenge de kan, andre vil slutte så tidlig som mulig, for å nyte en pensjonsalder med helse. Noen må slutte som yrkesaktiv fordi de må på grunn av helse eller andre grunner, andre er friske, men utstøtes på grunn av omstillinger i arbeidslivet. Sumvirkningen har så langt vært fallende alder for pensjonering. Svekket folkehelse vil også bety økende sykdomsfravær og trygding i alle aldersgrupper. Utstøting vil være en underliggende tendens i et arbeidsliv som utsettes for en stadig mer intens global konkurranse.

Når det gjelder ungdommen har rådet hittil vært å skaffe seg så lang utdannelse som mulig. Utdanning til og med VGS kan i dag betraktes som obligatorisk, og et stigende antall tar høyere utdanning. I dag straffer dette seg for mange: Det er vanskelig å predikere hva som er riktig utdanning og hvor høyt nivå vi skal ha. Med den liberale modellen i norsk høyere utdanning må vi vente et stigende antall feilvalg i årene som kommer. Kanskje kommer vi også til å justere forholdet mellom UoH og VGO. Den større regionen som Østfold tilhører er preget av mange med kort eller lang høyere utdanning, og her ligger regionene i Østfold klart under. Til gjengjeld har østfoldsregionene et gunstigere nivå for fagopplæring, og Fredrikstad-Sarpsborg ligger sågar over landsgjennomsnittet (som er vist med nivået 1 i figur 5).

Retorikken om «kunnskapssamfunnet» har skapt en dyrkelse av høyskole- og universitetsutdannelsen, og på nittitallet har vi hatt en eksplosjon i studenttallet. Antakelig er det mange som tar høyere utdannelse som ikke har den nødvendige viljen og evnen til å ta et høyere studium, men i perioder med høy arbeidsløshet er alternativene få. Vi tar det ofte som en selvfølge at høy utdanning i seg selv er et gode, men undertrykker at forvaltningen og næringslivet i perioder ikke greier å nyttiggjøre seg kompetanseressursene. Satsing på høykompetanse kan være en feilinvestering, både for individ og samfunn. Da er det nærliggende alternativet fagbrev. Heller ikke der er man garantert at man treffer 100 % med tilbudet, men hvis det da er *lengden* av utdanningen som er problemet, kan det justeres med senere påfyll. Uansett sitter fylkeskommune med ansvaret for VGO med en svært viktig ressurs i det kunnskapssamfunnet vi er en del av.



Figur 5. Befolkning etter utdanning: Fagbrev, kort høyere utdanning eller lang høyere utdanning.

Endelig blir det viktig å sørge for full integrasjon av innvandrerne, i skolen og arbeidslivet, slik at de assmilieres i befolkningen på en naturlig måte. Innvandringen er en del av den foryngelsen Østfold opplagt trenger, men det er da viktig at de kommer på rett side i omsorgsbrøken. Hvis innvandrerne i voksenalderen blir overforbrukere av sosialhjelp og trygd øker omsorgsbyrden, men det bør være en motivasjon for høy innvandring at den kan bidra til å løse de problemene det aldrende norske samfunn har. Følgelig blir det svært viktig å sikre god norskopplæring, få innvandrerungdommen inn i videregående opplæring, forebygge utstøting og i verste fall kriminalitet.

3. Økonomi og økologi: Konjunkturer og strukturendringer i Østfolds næringsliv

Det materielle grunnlaget

Nittitallet har gitt en relativt sterk befolkningsvekst til Østfold, og i diskusjonen av trender går vi ut fra at veksten fortsetter. Nittitallsveksten begynte som en bostedsbestemt vekst, altså at arbeidstakere i det sentrale hovedstadsområdet valgte østfoldregioner som bosted, og det var særlig Mosseregionen og Indre-Østfold som merket denne tendensen. Men fram mot årtusenskiftet tok næringsutviklingen seg kraftig opp, slik at det ble bedre balanse mellom jobbskaping og sysselsetting.

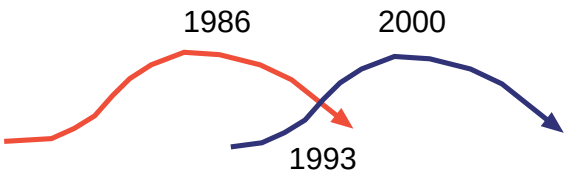
I et regionalt perspektiv er dette en gunstig tendens. I det lange løp er det imidlertid lite ønskelig med en vekst som utelukkende er bestemt av det høye aktivitetsnivået i Stor-Oslo, som også styrer den nasjonale flyttestrømmen inn mot hovedstaden. Veksten er mer balansert om den ikke bare skyldes en befolkningsmessig vekst, med tilhørende pendling, men også har et materielt grunnlag i jobbvekst. Her føyer vi også til at økologien er en del av dette grunnlaget. En bærekraftig utvikling omfatter ikke bare økonomiske vekst, men også tilpasning til de naturmessige rammene. Vi skal i dette kapitlet undersøke de økonomiske og økologiske forutsetningene for Østfolds fortsatte vekst.

Ujevn utvikling

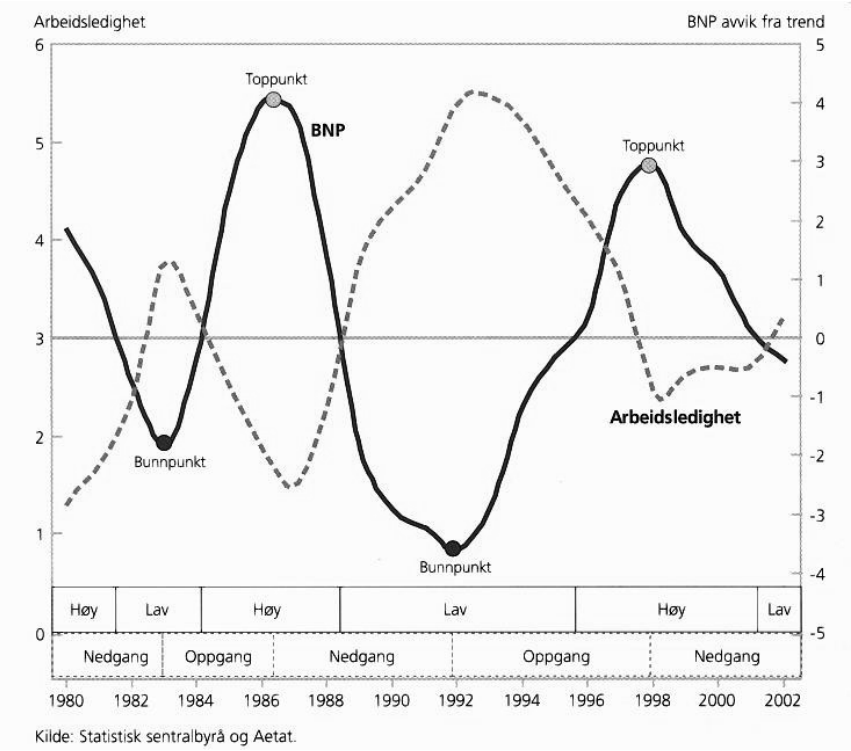
Det som først slår oss er at utviklingen slett ikke er jevn, men løper i rykk og napp. Regional analyse handler om regionale forskjeller, at veksten går i ulik takt i ulike regioner. Men veksten varierer ikke bare i rom, men også i tid. I den «keynesianske» etterkrigstida trodde nok mange at offentlige inngrep kunne sikre en jevn, økonomisk utvikling – en krisefri kapitalisme. De mange trendbruddene på syttitallet tyder på noe annet.

Det vi først og fremst tenker på når vi snakker om økonomiske svingninger er konjunkturene. Konjunkturene er de *korte* bølgebevegelsene, der det er fristende å bruke det bibelske uttrykket at syv magre følges av syv fete. I alle fall er det om lag 14 år mellom de to siste konjunkturtoppene i Norge. I den økonomiske litteraturen omtales disse korte syklusene som «Juglar-bølger» etter sin opphavsmann. I følge denne forskningstradisjonen skal avstanden mellom bunn og topp-punktet ligge innenfor intervallet 7-11 år, men her er det store geografiske forskjeller: Om den vestlige verden generelt har en konjunkturoppgang kan denne trenden komme seinere i enkelte land og regioner. Det samme gjelder konjunkturnedganger. Det betyr at konjunktursykluser kan presses sammen eller strekkes ut, avhengig av stedlige forutsetninger.

Figur 6. Konjunkturer, en prinsippskisse. Konjunkturene er de korte bølgebevegelsene i økonomien. Hvis vi regner 1998 som det siste kulminasjonspunktet, gikk det 12 år siden forrige topp. 1993 representerer bunnen i konjunkturbevegelsen.



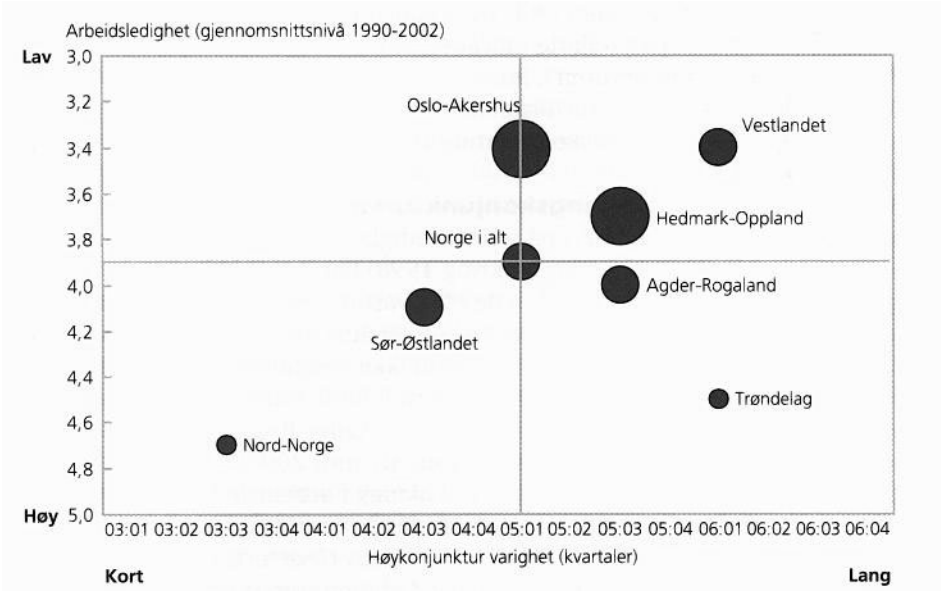
I figuren har vi antydet denne evige bølgebevegelsen, med topp-punkter mellom to sykluser, og et bunnpunkt i 1993. Dette kunne også tegnes som kurver for sysselsettingen, eller inverst for *arbeidsløsheten*. Det er en klar sammenheng mellom konjunktur og sysselsetting: Når konjunkturene peker nedover, øker arbeidsløsheten, slik vi ser i Norge i dag. Figur 7 viser de *faktiske* konjunkturene målt som avvik fra en trend, og arbeidsløshet vist som prosent av hele arbeidsstyrken. Åttitalsoppgangen er det vi kalte «jappeårene» fram til 1986. Siden fulgte bankkrise og en arbeidsløshet som oversteg krisa på syttitallet. Sysselsettingsproblemene var forholdsvis jevnt fordelt over hele landet.



Figur 7: Konjunkturer og arbeidsløshet
Kilde: Omre, 2003[10].

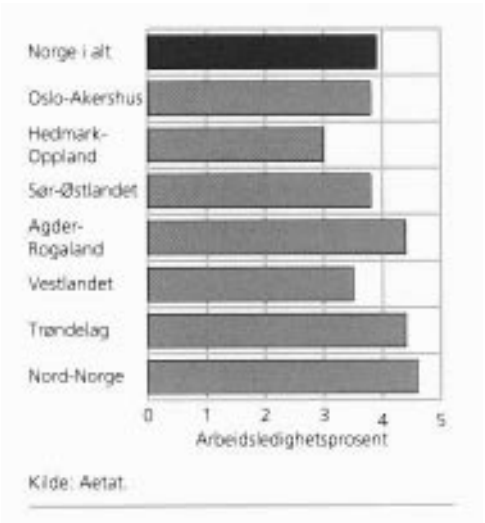
Den regionale arbeidsledigheten følger utviklingen i BRP, altså regionens bidrag til BNP. Rent teknisk er det vanskelig å beskrive BRP på lavere nivå enn landsdeler (NUTS 2), der Østfold tilhører «Sør-Østlandet» (Østfold, Vestfold, Buskerud og Telemark). Dette er et forholdsvis homogent område preget av tidlig industrialisering — og avindustrialisering de siste 20 årene — med visse unntak. Figur 8 viser at regionen nøt godt av høykonjunkturene en noe kortere periode enn landet som helhet, og at arbeidsløsheten dermed ble høyere. Stor-Oslo (Oslo og Akershus) fikk oppleve den fulle lengden av oppgangskonjunkturen, og hadde også en høyere sysselsetting og lavere ledighet. Det er denne høykonjunkturen i det nasjonale sentrum Sør-Østlandet kunne lene seg på. Prisen var høyere pendling. De områdene som har hatt spesielt lange høykonjunkturer er Vestlandet, Innlandet og Agder-Rogaland. Vestlandet har hatt et sysselsettingsnivå på linje med hovedstaden, altså lav ledighet.

Hvis vi hadde gått bak disse tallene og sett arbeidsløsheten på fylkesnivå, ville vi sett at ledigheten er størst i de regionale ytterpunktene, Finnmark og Oslo. På landsdelsnivå blir nivået noe mer utjevnet, men forskjellene er klare nok. Hvordan det vil gå videre vet vi naturligvis ikke fordi vi ikke kjenner det hele bildet av den konjunkturnedgangen vi nå er inne i . Ledigheten er nå 4 prosent, men det er ikke usannsynlig at den blir 5-6 %. Ett prosentpoeng representerer her i overkant av 20.000 arbeidstakere. De fleste land vi sammenligner oss med har uansett en høyere arbeidsledighet, gjerne opp i



Figur 8: Konjunkturer og arbeidsledighet etter regioner (NUTS 2). Her vises arbeidsløsheten som en funksjon av oppgangens varighet. Størrelsen på boblene angir hvor mye sterkt regionene reduserer sin arbeidsløshet fra bunn til topp, og er følgelig et mål på *konjunkturfølsomheten*.

Figur 9: Arbeidsledighet 2003 (1. kvartal), NUTS 2-regioner.



mot 10 %. Målt i antall personer er arbeidsledigheten rundt 100 000 personer. Sysselsettingsendringene følger konjunkturene, men kan komme litt i etterkant av de rent økonomiske indikatorene. Selv om vi får en konjunkturforbedring, kan det ta noe tid før dette gir seg utslag på sysselsettingen.

Om utviklingen framover fins det både optimistiske og pessimistiske syn. Optimistene peker på at aksjemarkedene har vært gunstige i 2003 med en relativt entydig oppgang sammenlignet med 2002, som var et dårlig år. Det rapporteres også igjen om stigende boligpriser og økt omsetning. SSBs konjunkturbarometer gir også en indikasjon på at bunnen er nådd. Noen har alt avblåst konjunkturnedgangen, men da må vi også ta med i betraktningen at børsmeglere, eiendomsmeglere og konjunkturanalytikere har som jobb å avlese de øyeblikkelige svingningene. Det som peker i negativ retning er at konjunkturnedgangen er nærmest global. Av de tre store «lokomotivene» har Japan ligget nede siden forrige lavkonjunktur, og nå er både Tyskland og USA svekket samtidig. Før fantes det alltid et land eller en blokk med positive tegn, som dro i gang igjen hele verdensøkonomien. Kina kan bli kjernen i en slik blokk, men landet fikk et tilbakeslag under SARS-epidemien. Krigen i Irak har svekket USAs økonomi, som egentlig har vært i tilbakegang siden 11. september 2001, men det har også vist seg tidligere at krig kan bedre konjunkturene, og noen positive signaler har faktisk kommet midtveis i 2003.

En forebyggende tilnærming til sysselsettingskrisa tilsier at signalene tas på alvor, og at man ikke forventer noen automatisk forbedring i tråd med tidligere konjunktursykler. Arbeidsløsheten er forventet å nærme seg 150 000 midtveis i 2004, og det betyr at jobbskaping er jobb nr. én i Norge — også i regionene. Selv om vi får bedring i konjunkturene tar det lang tid å slette den ledigheten som alt er opparbeidet.

Struktursyklusene

Det som forsterker denne konklusjonen er at de kortsiktige syklusene også må ses i lys av de *lange* strukturbevegelsene. Disse omtales gjerne som Kondratiev-sykluser eller

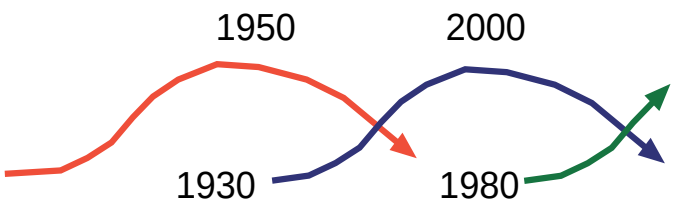
bølger, og har en varighet som er beregnet til 50-55 år. I *Østfoldscenarier 2020. En reise i fortid, nåtid og framtid* laget jeg en historisk fortolkning av Østfold sett i forhold til disse bølgene:

1. Tekstilindustrien og den industrielle revolusjon (ca. 1780-1830)
2. Dampalderen (ca. 1830-1880)
3. Prosessenindustriens tidsalder (ca. 1880-1930)
4. Masseproduksjon og «fordisme» (ca 1930-1980)
5. Informasjonssamfunnet og IKT (ca 1980-)

Vi skal ikke gå inn i den lange historien på nytt, men fokusere på *det aktuelle skiftet* – mellom den fjerde og femte bølge. Det som er beskrevet som syttitallskrisen var på mange måter en strukturkrise, slev om den lenge ble fortolket som en konjunkturkrise. Motkonjunkturpolitikk hadde derfor begrenset effekt, og rent ideologisk har vi derfor skiftet fra «keynesianisme» til «schumpeterianisme».[11] Det det handler om nå er å fremme etablering og innovasjon. Entreprenøren og forskeren er blitt tidens helter, ikke næringsplanleggere og regulatorer i statsapparatet.

Det som skjedde på syttitallet var at gamle sektorer og gamle produksjons og reguleringsformer faset seg ut – og at noe nytt faset seg inn. Det som var i vekst var elektronikkindustrien, som hadde sitt gjennombrudd med radioapparater i mellomkrigstida, transistoren og fjernsynet i etterkrigstida, og mikrobrikken og PC-er på åttitallet og internett på nittitallet. Vi har derfor lenge sagt at vi er *på vei inn* i «informasjonssamfunnet», men kanskje er vi kommet dit at det meste er bak oss. Hvis vi sier at «fordismens» masseproduksjon kulminerte alt på femtitallet, kan 2000 godt forstås som informasjonssamfunnets høydepunkt — i det minste en påminnelse om at ingenting vokser evig i økonomien. «Dotcom-krisa» i 2001 representerer en korreksjon av verdien for overvurderte selskaper på børsene, men den kan også gi en indikasjon på et dypere strukturelt skifte. Hva som nå er under emning kan vi ikke vite sikkert, men mange sier at den stigende bølgen er knyttet til bioteknologi og medisinsk teknologi.

Nåsituasjonen kan altså være dobbelt negativ ved at konjunkturnedganger er koblet til en mer strukturell nedgang for overmodne næringer. Norge har lenge måttet lite på gammel industri fra tidligere epoker, for eksempel elektrometallurgisk industri og treforedling fra prosessindustriepoken, eller filetering av torsk og skipsbygging fra den fordistiske epoken. Dette er næringer som har hatt store problemer, særlig i den begyn-



Figur 10: De lange bølgene — strukturskiftningene — går over halve århundrer.

nende konjunkturnedgangen. Et særnorsk tilfelle er vår høye oljeinntekt og den sterke kronekursen, som har slått ut uforholdsmessig mange eksportbedrifter på kort tid. Den industrioppgangen vi opplevde under den forrige oppgangskonjunkturen (1993-2000) fordampet fort, og når vi snakker om konjunkturelle skift blir også forandringene lett irreversible — selv om konjunkturene bedrer seg.

Det er derfor dobbelt grunn til å tro at sysselsetting vil stå høyt på dagsorden i den kommende perioden, men antakelig blir perspektivet mer det schumpeterianske enn det keynesianske. Det som blir viktig nå er å konsolidere gammel industri, og «gammel industri» kan godt omfatte såkalt «nye» næringer innen IKT. Det ser ikke lenger like lyst ut på «The electronic coast» i Vestfold og i «IKT-byen Halden», uten at bildet skal svartmales.

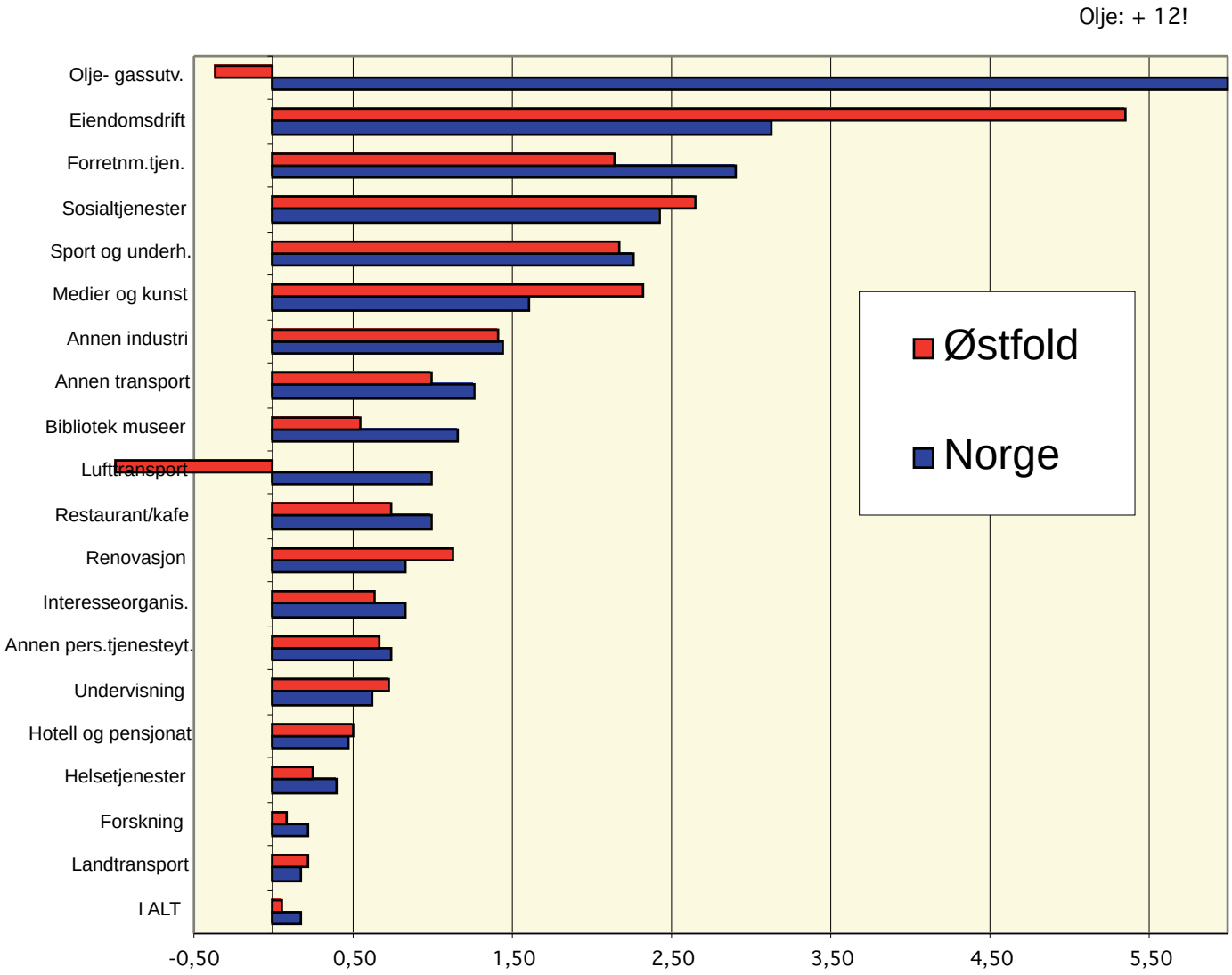
Det som nå trengs er nyskapingsevne, regionalt og nasjonalt. Regionene spiller en hovedrolle i den kommende revitalisering av Norge, men det betyr ikke at det er opp til regionene selv å finne fram til de nye vekstområdene. FoU innenfor IKT, bioteknologi, medisin eller andre vekstområder må være et nasjonalt ansvar, men ressursene må fordeles regionalt slik at de regionene som har bestemte forutsetninger for å ta del i den nye veksten blir brukt i den nasjonale gjenreisningsoppgaven. Hva vi enn mener om «postfordismen» vet vi at landet vårt engang skal gjennom en overgang til «postoljealderen».

Hva er Østfold god til?

Hva er det så som vil vokse, og hva er det som vil gå tilbake i de kommende årene? Det kan vi naturligvis ikke vite sikkert, men vi kan få nyttig informasjon av å se på hva som har skjedd de siste årene. I figur 11 er Norges vekstnæringer, rangert — her definert som næringer som har vokst sterkere enn den gjennomsnittlige sysselsetting totalt. Bortsett fra olje- og gassutvikling har Østfold holdt godt følge med Norge, men med noen negative avvik som bør kommenteres:

Østfold har hatt sterk vekst i *forretningsmessig tjenesteyting*, men ikke klart å henge med på den nasjonale utviklingen. Det samme gjelder den mye mindre, men likevel viktige gruppen *forskning*. Til sammen utgjør disse næringene det vi kan kalle KIFT-sektoren: *Kompetanseintensiv Forretningsmessig Tjenesteyting*. Østfold kan beklage mangelen på tunge høyskoler og offentlige forskningsinstitusjoner, men det er egentlig ikke de som er avgjørende. Den markedsbaserte kunnskapsproduksjonen skjer i KIFT-sektoren. Det er derfor et viktig sunnhetstegn at denne sektoren er i vekst.

For øvrig er fylket svakt på *logistikk*, som gjemmer seg bak «annen transport». Det er forbausende for «transportfylket» Østfold, men vi ser at det tross alt er på plussiden i *landtransport*. At *lufttransport* er negativ er også forklarlig, men bildet kan endres drastisk ved at Rygge blir sivil lufthavn.



Figur 11: Vekstnæringer 1980-2000, næringer med sterkere vekst enn veksten totalt i Norge, sammenlignet med Østfold.

Generelt er det innen tjenestesektoren vi finner de store vekstnæringene, og særlig fins det stor vekstkraft innen personrettet tjenesteyting: sosialtjenester, *sport og underholdning, medier og kunst, bibliotek og museer, restaurant og kafe, undervisning, helsetjenester, annen personlig tjenesteyting.* Innen flere av disse næringene henger Østfold etter, og det er følgelig et vekstpotensiale her.

På denne lista over tendensielle vekstnæringer er det bare én industrigruppe, såkalt annen industri. *Det er interessant, for det er nettopp denne restgruppen som samlet opp mye av den industriveksten som var på åtti- og nittitallet. Her henger Østfold godt med.*

I den grad Norge vil ha viktige industrisektorer i framtida har Østfold svært gode forutsetninger: På den ene siden fins industritradisjonene og arbeiderkulturen; på den andre siden er beliggenheten perfekt med hovedstaden på den ene siden og utlandet

på den andre. Få fylker kan kombinere nærhet til vårt største urbane tyngdepunkt med de beste infrastrukturene og nærhet til utlandet. Men uansett vil hoveddelen av sysselsettingsvekten komme i tjenestesektoren.

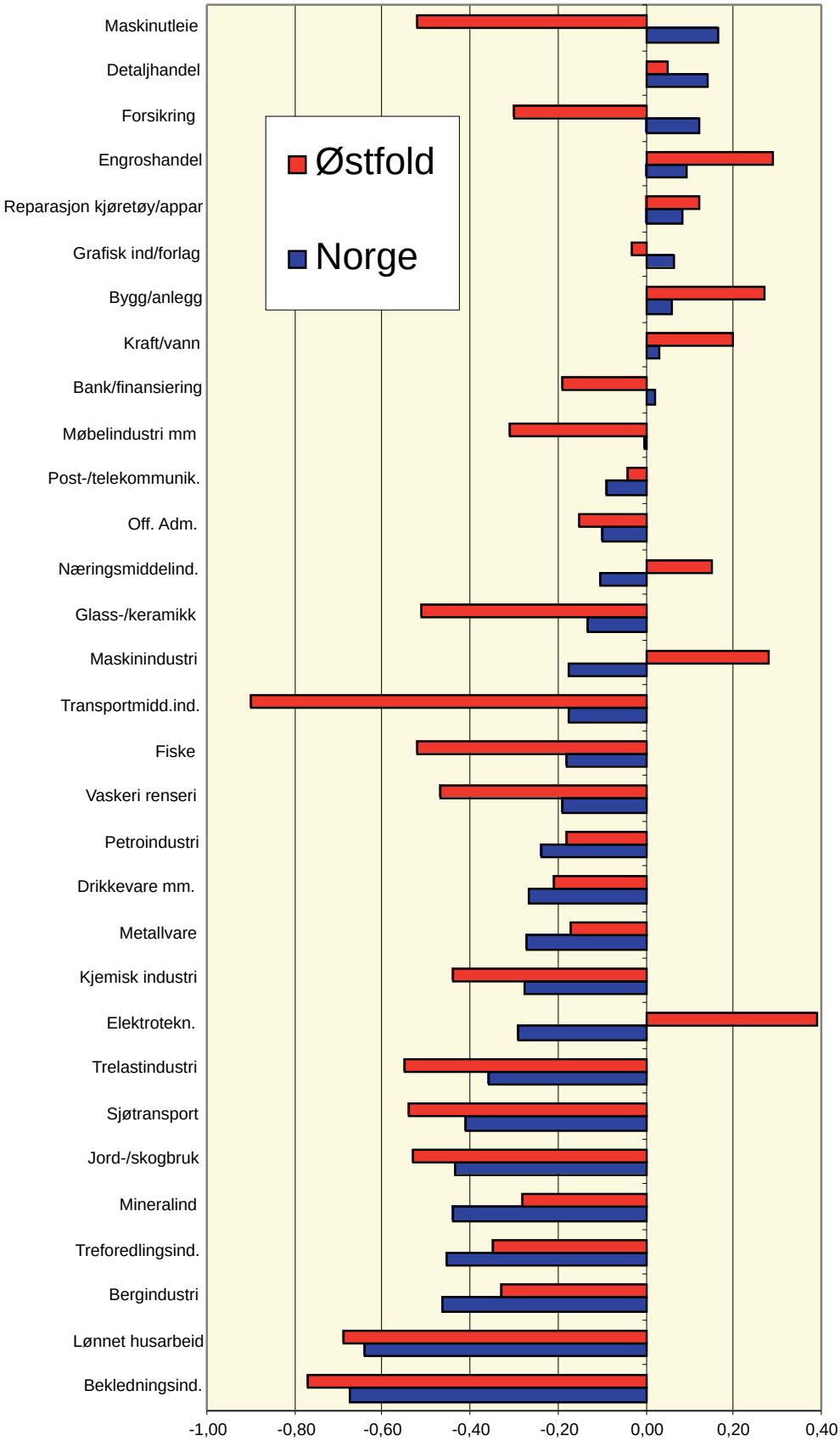
Hva vil gå tilbake?

Det fins naturligvis også nedgangssektorer, men det behøver ikke å betyr at det må bli nedgang alle steder. Østfold kan ha forutsetninger som andre regioner mangler. Østfold kan også evne omstilling i nedgangsnæringer, slik at fylket blir vinnere der andre taper. Figuren antyder noen områder som er i tendensiell tilbakegang (figur 12):

Bygg- og anlegg og *kraft- og vannforsyning* er sektorer med lite dynamikk nasjonalt, men de utvikler seg mer positivt i Østfold. Det samme gjelder *næringsmiddelindustrien, maskinindustrien* og *elektroteknisk industri*. Noen industrier går tilbake, men ikke så raskt som tilbakegangen er nasjonalt: Dette gjelder *petroindustri (plast), drikkevareindustri, mineralindustri, treforedlingsindustri* og *bergindustri*. Dette er altså industrier som relativt klarer seg noe bedre enn bransjegjennomsnittet, selv om bransjene er i tilbakegang, og det er like bra som en ren gevinst. På den ande siden fins det absolutte nedgangsbransjer innen industrien: *møbelindustri, glass/keramikkindustri, transportmiddelindustri, kjemisk industri, trelastindustri* og *bekledningsindustri*.

For øvrig er Østfold klart underrepresentert når det gjelder tunge servicesnæringer. Vi merker oss at fylket ikke fullt ut har tatt del i den sterke framgangen innen detaljhandelen, og dette må skyldes at østfoldregionene overskygges både av hovedstaden og av Strømstad. Endrede konkurransevilkår vil her skape et interessant vekstområde i Østfolds byer. På den andre siden kan vi registrere at fylket er meget overrepresentert innen engroshandel, som skyldes de gode forholdene for logistikk. Selv om veksten her er formidabel, kan man vente ytterligere framgang. Men innen de mer immaterielle tjenestene står det dårligere til: *Bank og forsikring* og er i Østfold entydige kontraksjonsnæringer rent sysselsettingsmessig. Bankene og andre finansielle hovedkvarter forskanser seg stadig mer i Oslo-regionen. Det gjelder også de offentlige byråkratiene som alt i alt er i tilbakegang. Men tilbakegangen i offentlig administrasjon er sterkere i Østfold enn i resten av landet.

Primærnæringene kan etter hvert synes små og uinteressante i dette bildet, og når vi ser deres kraftige tilbakegang synes saken helt klar. Både fiske og landbruk er i kraftig tilbakegang, begge deler er omtrent halvert i sysselsetting i løpet av tyveårsperioden 1980-2000. Men det er en forhastet konklusjon at disse næringene dermed blir uinteressante. Vi har alt nevnt at næringsmiddel*industrien* fortsatt er viktig, og relativt sett i framgang i Østfold. Dessuten er både fiske, jordbruk og skogbruket en del av kulturen i regionene, og en helt sentral faktor i reiselivsnæringen — og en trivselsfaktor for inn-



Figur 12. Nedgangsnæringer — næringer med vekst under den gjennomsnittlige veksten for alle sektorer i Norge, 1980-2000, sammenlignet med Østfold.

byggerne generelt. Endelig, ikke minst, er primærnæringene en svært viktig forvalter av naturressursene, og må derfor tas opp på nytt i et økologisk perspektiv.

Til tross for disse tilbakeslagene framstår Østfold fortsatt som en tung industriregion på Østlandet. Østfold ble tidlig industrialisert, har en dyp industrikultur, og det er noe av grunnen til at regionen også holder lenger stand her enn andre steder. Fylket har visse forutsetninger for reindustrialisering, det vil si deltakelse i kommende vekstindustrier. Det er derfor svært viktig at fylkeskommunen utvikler instrumenter til å påvirke nyskapingsevnen i fylkets industrier, og også etablererkultur som leder til nye foretak. Det er imidlertid viktig at denne innovasjons- og etablererdreiningen ikke utelukkende er industrirettet, for de største sysselsettingsgevinster er utvilsomt å hente i servicesektoren.

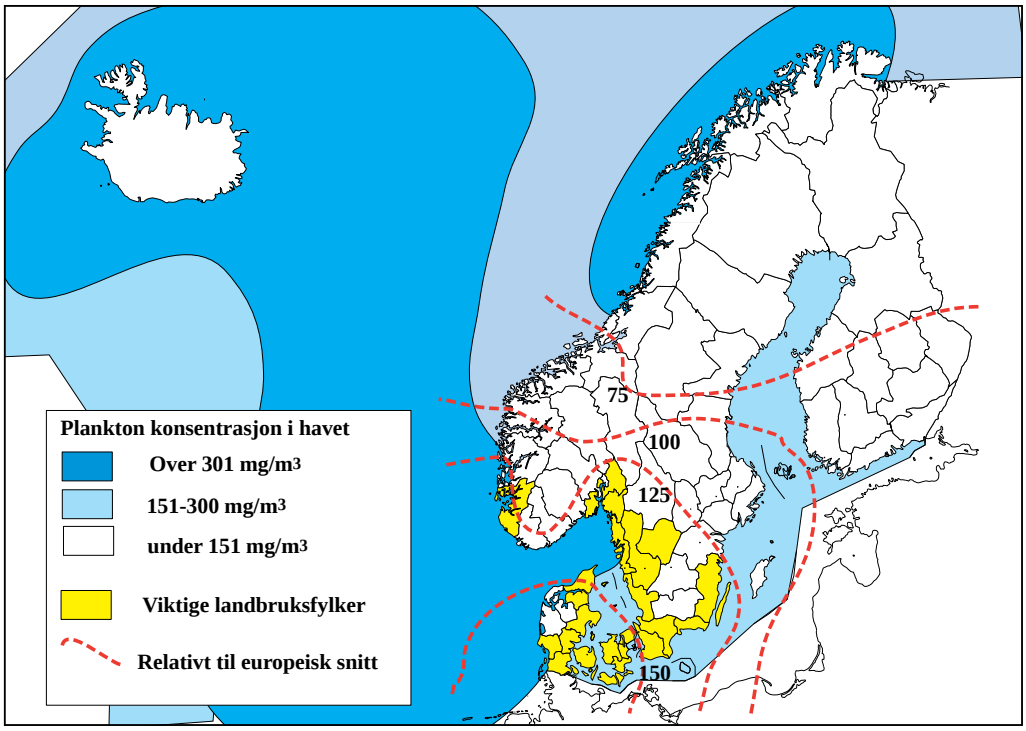
Økologien: Økonomisk vekst med eller uten bærekraft?

Vi spår at det blir trykk på verdiskapingen i de kommende årene, dels fordi fylket selv pådrar seg arbeidsløshet, dels fordi den nasjonale vekststrategien kommer til å kreve noe av regionene. Østfolds bidrag til en slik nasjonal-regional vekststrategi må imidlertid bygge på egne forutsetninger og tradisjoner.

Det er også en fare for at en lavkonjunktur og en omfattende strukturendring i kjølvannet av globaliseringen vil lede til at miljøkravene kommer i andre rekke. Vi har sett det før: Når profitten og arbeidsløsheten faller, glemmes miljøet. I oppgangstider derimot, har man igjen råd til å tenke miljø. På dette punktet virker også globaliseringen i økologisk forstand på en tvetydig måte: På den ene siden vet vi at vi konkurrerer med land som har langt slappere krav til miljøforurensninger enn Norge, dessuten også slappere krav til arbeidsmiljøet og sosiale vilkår i det hele tatt. På den andre siden er økologi nettopp utgangspunktet for den moderne globaliseringen. Begrepet globalisering ble brukt til å karakterisere en mye åpnere internasjonal *økonomi* på slutten av åttitallet, og det slo igjennom for fullt på *nittitallet*. Men alt på slutten av sekstitallet utviklet det seg en grunnleggende kunnskap om den globale økologien, og den slo tungt igjennom alt på *syttitallet*.

Vår globaliserte framtid kan derfor bli formet på to helt forskjellige måter. Hvis globaliseringen preges av en liberalisert økonomi med lite krevende miljøbestemmelser, vil miljøverstingene utkonkurrere alle de som prøver å opprettholde miljøstandarder — og verden vil oppleve en ytterligere økologisk degradering med store økonomiske konsekvenser. Hvis derimot en økologisk tankegang får gjennomslag, vil globalisering først og fremst arte seg som nye politiske konvensjoner og overenskomster som innfører tilnærmet de samme kravene over alt. Dermed vil ikke ulikheter i miljøbestemmelsene skape ulikheter i konkurransevilkårene.

Et spesielt interessant spørsmål gjelder transport. Selve grunnlaget for den aggressive globaliseringen er svært lave transportkostnader, som gjør at det koster lite å



Figur 13. Norges naturmessige forutsetninger for primærnæringene.

frakte torsk fra Finnmark til Kina, eller øl fra USA til Østfold. Men betaler transporten for alle sine eksterne effekter, de økologiske innberegnet? Neppe. Hvis transporten må betale mer for sine CO_2- og NO_X-utslipp vil transportkostnadene øke, avstandene blir igjen lengre og nasjonal og regional produksjon blir i større grad beskyttet mot fjerntliggende konkurrenter. Det kan også gis legitime nasjonale grunner til å beskytte egne næringer, kulturelle, helsemessige eller andre.

Hvis den globale økonomien blir underlagt kravet om bærekraft kan dette innlede nasjonale og regionale forandringer som er svært gunstige for noen regioner i Norge. Forskjeller i naturlige vilkår kan dermed tenkes å spille en økende rolle: Det er tross alt vanskelig å dyrke tomater i Norge, og hvete til brødbaking er også et produkt vi neppe blir selvforsynt med. Økende økonomisk deregulering, vil eksponere de forskjellene som fins mellom regionene fra naturens side. Det blir da tydelig at Norge egner seg utmerket til fiske og havbruk, brukbart til skogbruk og dårligere til jordbruk. Men blir det dermed slutt på norsk landbruk? Neppe. Poenget er at de forskjellene som fins fra naturens side vil veie tyngre. Dette er vist i figur 13.

De mørke områdene viser hvor planktonproduksjonen er størst i havet. Rett forvaltet burde vi alltid ha en stor fiskerinæring, med to hovedregioner: Norskehavet fra Nord-Trøndelag til Finnmark, og Nordsjøen fra Hordaland til Skagerrak. På land er det vanskeligere å finne grensene, men ser vi på EUs snitt for naturlig avkastning går grensa for gjennomsnittlig avkastning tvers gjennom Sør-Norge. Jæren og landet rundt Oslo-

fjorden, inklusive Østfold, ligger 25 % over gjennomsnittet, og altså omtrent de samme naturlige vilkårene som Sør-Sverige. Danmark kommer i den europeiske tetklassen 25 % over dette igjen.

Stigende frihandel vil antakelig føre til større konkurranseeksponering av landbruket, og dermed større eksponering av de økologiske vilkårene. Dette betyr ikke exit for norsk landbruk, men en omstrukturering under nye politiske og kulturelle vilkår. For de fylkene som kommer i tet i denne omstillingen fins det store vekstmuligheter. Vi er i dag mer bevisst de globale matkulturene og kvalitetsstandardene, og er antakelig villig til å betale relativt mer for gode råvarer. Det gjelder hele spekteret av råvarer fra fisk til fjørfe, storfe og småfe; men selvfølgelig også korn, frukt og grønnsaker.

En del av den nye globale trenden er at matvarene skal være produsert økologisk. Samtidig vil matvareproduksjonen også skje med nye økologiske krav. Slike bestemmelser blir antakelig viktigere enn tradisjonell landbrukspolitikk, som begunstiget spesielle regioner (som for eksempel kanaliseringspolitikken). Slike politikkområder kan stå for fall. Landbrukets regionalisering vil heretter i større grad handle om spesifikke naturlige og kulturelle forutsetninger for bestemte produksjoner, og disse må utvikles av regionene selv.

Fylkeskommunens næringspolitiske historie er i stor grad knyttet til landbruksnæringen. Det er gode grunner til å revitalisere denne tradisjonen fra 1800-tallets landhusholdningsselskaper, som etter hvert ble inkorporert i forvaltningen. Det samme skjedde med skogselskapene. Det tradisjonelle engasjementet handlet om modernisering, forbedring av det kunnskapsmessige grunnlaget og landbruksteknikkene, og innføring av handelsjordbruket — altså markedstenkingen. I dag handler omstillingen om innføringen av den økologiske tenkningen, og paradoksalt nok om gjeninnføringen av markedstenkningen etter 50 år med sterk regulering.

Østfold burde kunne være et foregangsfylke for økologisk og regionalisert landbruk. Et motargument er at fylket har tapt all forvaltningsmyndighet innenfor miljø og landbruk til stat og kommune. Men det er naturligvis ikke noe hinder for at fylkespolitikken engasjerer seg på disse områdene. Like lite som tapet av sykehusene bør føre til at folkehelsa strykes av det fylkeskommunale sakskartet, like lite bør utfordringene innen landbruk og miljø begrenses av at forvaltningsansvaret på visse områder er lagt til andre forvaltningsnivåer. Utvikling mot bærekraft er utviklingspolitikk. Selvfølgelig tenger vi lover og regler, som statsapparatet må overvåke, men dypest sett handler bærekraftig utvikling om endring av institusjoner, og her er det god plass til en aktiv fylkeskommune — selvfølgelig med partnere i statsforvaltningen, næringslivet og det sivile samfunn.

4. Regiontilhørigheten: Smålen eller storregioner?

Vi har foran diskutert befolkningsutvikling og næringsutvikling, og skottet litt til de økologiske forholdene også. Spørsmålet er så om vi på grunnlag av disse betraktningene kan si noe om de regionale rammene slike prosesser vil utvikle seg innenfor: Fins det «naturlige» regioner for befolkning og næringsliv, eller fins det i en mer bokstavelig forstand naturregioner, altså avgrenset på økologiske kriterier? Det er ikke uten videre lett å gi et enkelt svar på disse spørsmålene, men la oss tegne noen mønstre. Som grunnlagsmateriale brukes rapporten *Regionalisering på østre Østlandet,*[12] som var en del av diskusjonen om kommende politisk/administrative regioner.

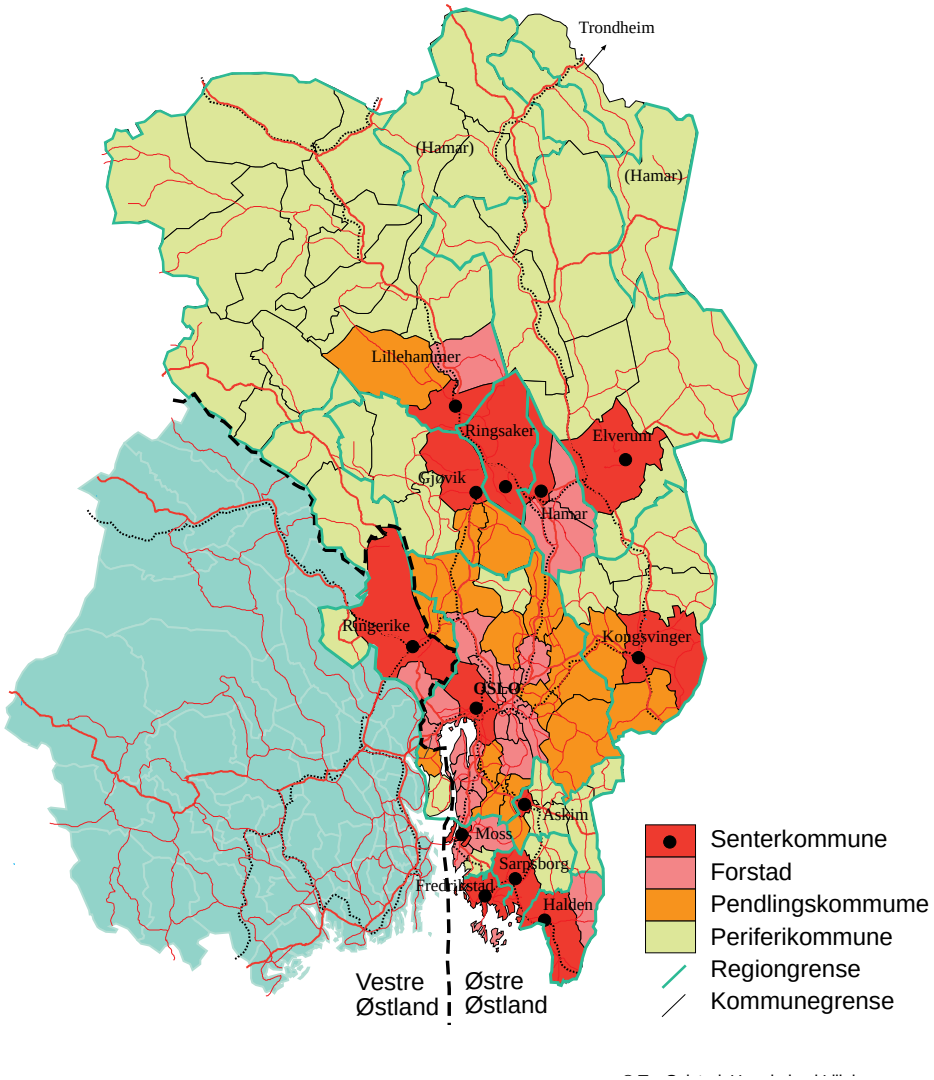
Demografi og funksjonelle regioner

Det som på mange måter er blitt grunnregionen i moderne samfunnsliv er det vi kan kalle *byregionen*, et samspill mellom sentrum og omland. De kalles også funksjonelle regioner, fordi de er et samspill mellom sentrerte servicefunksjoner og et markedsomland med en viss utstrekning. Regionene kan derfor godt kalles *ABS-regioner,* regioner som mer eller mindre danner et eget arbeidsmarked, boligmarked eller servicemarked.

Over en viss størrelse er det relativt lett å identifisere slike byregioner. Småbyer over 15.000 innbyggere har klare omland, og i mange tilfeller er kommunestrukturene revidert slik at mesteparten av omlandet faller inn under bykommunen — for eksempel Fredrikstad og Sarpsborg. De større byene, og i Norge er det nærliggende å velge byer over 50.000 innbyggere, har klart større ABS-omland. Og omlandene vokser. Klarest ser vi dette i stor-Oslo, der den sterke befolkningsveksten tvinger innflytterne ut i det større omlandet for å finne boliger på akseptable vilkår rent prismessig. Mange har også en klar preferanse for de kvalitetene det gir å bosette seg i ytterkantene av denne store regionen.

Magne Helvig tegnet et bilde av pendlingsregionene 1990, og vi la disse til grunn i rapporten fra 2002.[13] I Helvegs analyse omfattet stor-Oslo også Spydeberg og Hobøl, men forøvrig var kommunene en del av de fem byregionene, etter største senter kalt Moss, Fredrikstad, Sarpsborg, Halden og Askim. For øvrig skilte Helvig mellom forstadskommuner, pendlingskommuner og periferikommuner, alt etter hvor høy pendlingsintensiteten var.

Det er imidlertid visse problemer med en slik inndeling, først og fremst to: For det første er det problemer med å gjøre regioninndelingen heldekkende, og størst er dette problemet i indre-Østfold. Askim er en stor «bygdeby», egentlig et stort industrisenter som har utviklet betydelig styrke som tjenestesenter. Det er likevel klart i en lavere størrelsesorden enn de tradisjonelle byene, og får dermed ikke den samme regiondannende

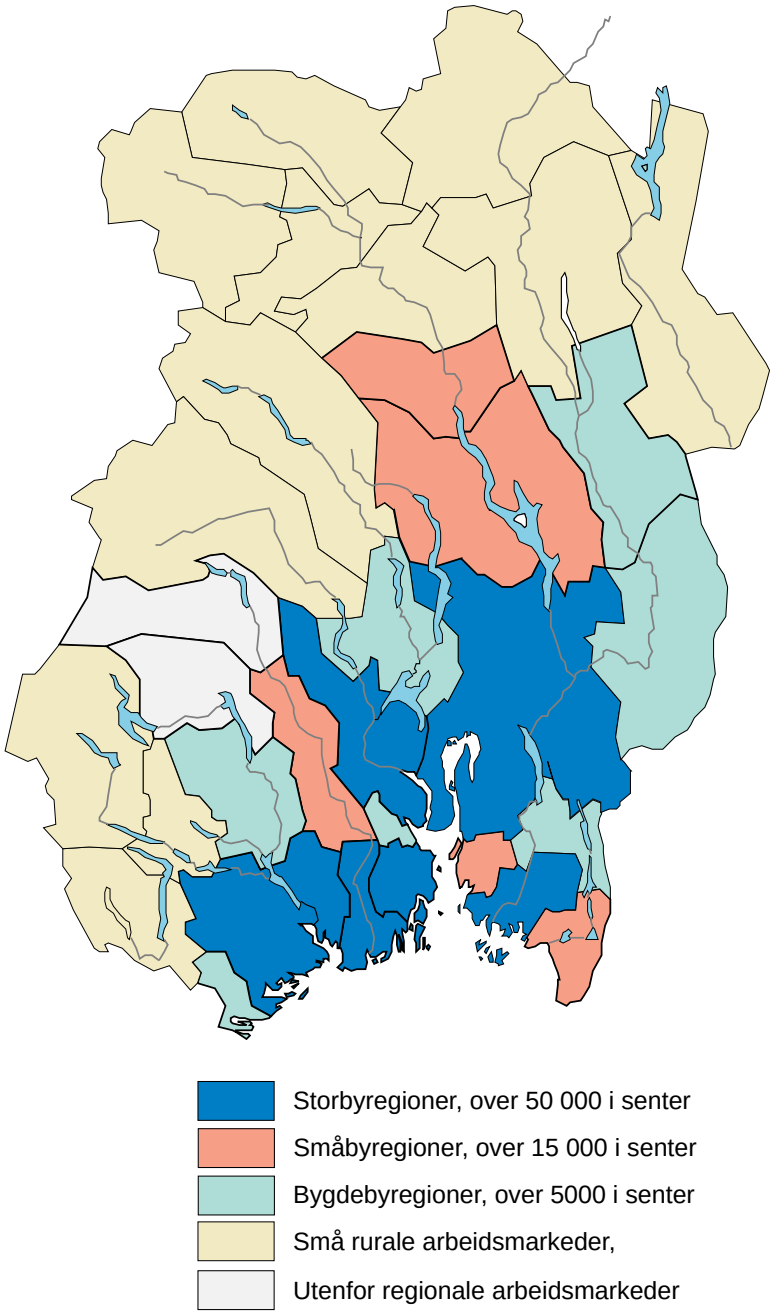


Figur 14: Østre Østlandet — funksjonelle regioner. Etter Magne Helvig, 1995

effekt. Store deler av Norge, og Østfold, har derfor mange kommuner som danner sin egen region. For det andre er det alltid tendenser til bysammenvoksing (konurbanisering), som gjør at det er vanskelig å skille omlandene fra hverandre. Sarpsborg og Fredrikstad er et slikt tilfelle, og SSB opererer nå med dette som ett tettsted. Dermed blir dette også en storby med sine 93.273 innbyggere (54.604 i Fredrikstad, 38.669 i Sarpsborg).

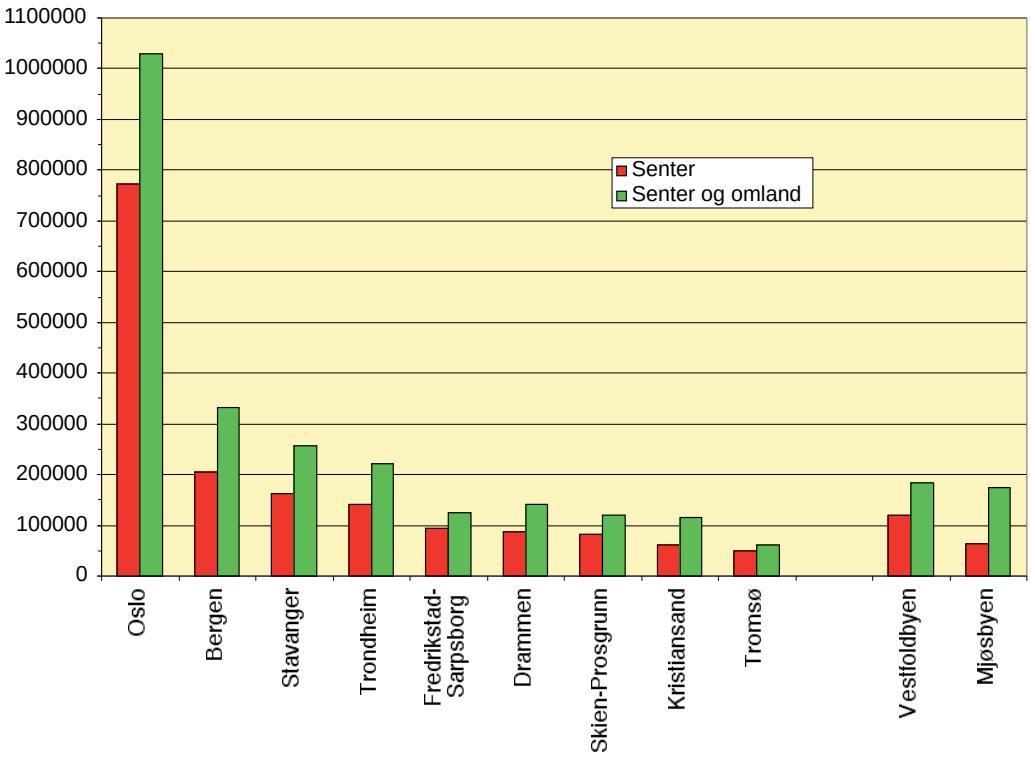
Dermed er vi i den situasjonen at vi kan operere med *tre* bynivåer, og for så vidt flere tettstedsnivåer under byregionene også. Jeg skal ikke her lage noen nye definisjoner, men for å klargjøre kriteriene vil jeg operere med disse størrelseskriteriene:

- Storby, senter over 50 000 innbyggere
- Småby, senter over 15.000 innbyggere
- Bygdeby, senter over 5.000 innbyggere



Figur 15: Regioner på Østlandet etter Dag Juvkams data, gruppert etter senterstørrelse.

I tillegg kommer det at regionene med mindre sentra, småbyer og bygdebyer, i ulik grad kommer inn under den enda større storbyens omland, her Stor-Oslo. Utviklingen på nittitallet har utdypet den regionale integrasjonen rundt Oslo, men det regionale mønsteret er fortsatt det samme. Dag Juvkam har i en studie vist at Østfold består av de fire gamle byregionene, og at Fredrikstad/Sarpsborg kan oppfattes som én enhet.[14] Integrasjonen rundt Askim-Mysen er svakere og Hobøl, Spydeberg og nå også Rømskog er «tapt land» til stor-Oslo når det gjelder pendlingsutviklingen. Kartet i figur 15 er tegnet på basis av disse dataene.



Figur 16: Norges storbyer, over 50.000, senter og total størrelse (omlandet inklusive).

På dette kartet er Oslo blitt en mega*region* med 30 kommuner og 1,03 mill. innbyggere, hvorav ca. 9000 bor i Østfold. For å holde orden på bybegrepene bor altså 773.500 av disse innbyggere i *senteret*, som defineres som «tettstedet» Oslo[15], og bare 507.500 i Oslo *kommune*, (alle tall fra 2000). Men det fins også andre definisjoner av storby-Norge, for eksempel ble det til Storbymeldingen laget en inndeling av Kjetil Sørlie ved NIBR, som østfoldinger bør merke seg:[16] Her består Stor-Oslo av 46 kommuner med til sammen 1,26 mill innbyggere (2002). Her er også Mosseregionen regnet til Stor-Oslo, likeledes hele indre-Østfold . Nedre Glommaregionen er blitt en egen region (Fredrikstad, Sarpsborg, Rakkestad og Hvaler), men det er uklart hvor det er blitt av Halden.[17]

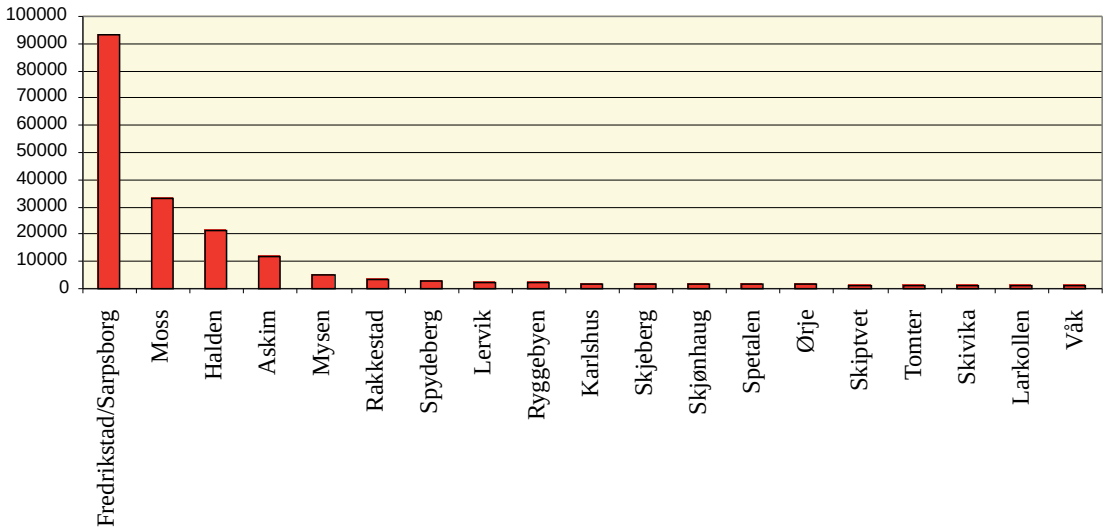
For øvrig har ikke Storbymeldingen noe klart kriterium for hva som er «storby». Det sies at det ut fra «en vurdering av både nasjonal rolle og størrelse peker Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø seg ut». Det sies også at «De seks storbyene sammen med Drammen og Fredrikstad har deltatt i departementets dialog om storbymeldingen» (s. 9). Drammen blir altså dels betraktet som en del av Stor-Oslo, dels som en egen byregion. Fredrikstad er egentlig en konurbasjon sammen med Sarpsborg, og burde vært en egen storbyregion, men det er bare den største av disse byene i «tvillingbyen» som blir konsultert i utformingen av storbypolitikken. Hadde man konsekvent fulgt for eksempel senterstørrelse over 50.000 og inndeling etter pendling (Juvkam, 2002), ville storbyregionene i Norge ble de som er vist i figur 16.

Storbymeldingen har en underliggende retorikk i den faglige framstillingen, og en eksplisitt retorikk i de rent politiske betraktningene. Den underliggende faglige betraktningen er en form for «landsdelstenking» om at alle deler av landet skal ha levedyktige sentra, det har også den nåværende regjeringen sagt i andre sammenhenger. Men kriteriene er utydelige. Her kunne man enten definert hva som er de nye superregionene, og deretter definert senteret i disse. Eller man kunne definert et minstenivå for senteret, for eksempel sagt at storbyene skal ha minst 50.000 innbyggere, og deretter definert regionene. Figur 16 viser storbyene etter dette kriteriet. Tromsø nådde dette tallet i 2001, slik at dette ville da blitt den siste storbyen i dette hierarkiet. Vi hadde da også fått med Drammen, Skien-Porsgrunn og Fredrikstad-Sarpsborg.

De byene som er «redigert bort», enten ved at de er lagt inn i Stor-Oslo (Drammen), vagt «konsultert» (Fredrikstad, men ikke Sarpsborg) eller helt ignorert (Skien-Porsgrunn) har altså alle det særtrekket at det dreier seg om gamle *industriregioner* som er eller har vært inne i tunge omstillingsprosesser. Det er uforståelig at disse ikke er tatt med ut fra den tyngden de har rent faktisk, men også fordi de samler opp spesielle storbyproblemer som de andre storbyene ikke lenger har i samme grad. To av disse tre regionene har fått støtte av omstillingsprogrammet (Grenland og Byoffensiv Østfold), og den tredje har nytt godt av ekstarordinære bevilgninger for å løse opp i knuten av tunge kommunikasjons- og miljøproblemer (Drammen).

Kritikken kan også føres ett hakk videre ved at meldingen ikke forholder seg i særlig grad til de bystrategiene som er lagt for Østlandet gjennom Østlandssamarbeidet. Både Vestfold og Mjøsregionen forstår seg som regioner med en flerkjernet struktur. «Vestfoldbyen» og «Mjøsbyen» er konseptualiseringer som har vunnet fram, og i samme åndedrett kan også «Østfoldbyen» nevnes. Miljøverndepartementet har i behandlingen av fylkesplanene gitt tilslutning til denne tenkningen under den nåværende regjeringen (kongelig resolusjon for fylkesplaner i Hedmark, Østfold og Buskerud), men tankegangen er ikke mer en nevnt i Storbymeldingen. Noe definitivt gjennomslag for en overordnet bystrategi kan vi ikke snakke om — for eksempel ideen om *polysentrisk byutvikling*. Det er i seg selv ikke noe galt i det, men vi ville antakelig fått et mer interessant grunnlag for debatt om byenes rolle for regionutviklingen — og storbypolitikken — om også disse *byklyngene* var med.[18]

Storbypolitikken, slik den nedskrives i den nye stortingsmeldinga, har imidlertid også en eksplisitt retorisk side, og denne kan tenkes å få større betydning enn disse faglige inndelingene som her er omtalt. Den bærende ideen er at storbyene skal bli motorer i den regionale utviklingen, inklusive utviklingen som tjenestesentra. Her baserer meldingens politiske forfattere seg på ideen om differensiert oppgave- eller tjenestefordeling i offentlig sektor, for så vidt et prinsipp som alt gjelder i privat sektor. Meldingen kan derfor lede til større forskjeller mellom ulike nivåer, et moment vi skal komme



Figur 17. Østfolds sentra over 2000 innbyggere. SSB, Tettstedsstatistikk 2000.

tilbake til under de politiske-administrative regionene.

Oppsummert vil vi forholde oss til et senterhierarki med fire nivåer, slik det er vist i figur 17. Av disse sentrene er de fire største regiondannende:

Fredsrikstad-Sarpsborg er en *storby*, med et tilhørende omland. Det er naturligvis den regionen som har størst potensiale til å være avlastningssenter for Stor-Oslo.

Moss og *Halden* danner *småbyregioner*, men forøvrig med forskjellig status i forhold til Oslo. Mosseregionen lever på grensen til å bli innlemmet med Stor-Oslo, men dette er ennå ikke noe empirisk faktum slik Juvkam beskriver regionen pr. 2000. Men at dette er et aktuelt scenario er åpenbart. Halden ligger derimot såpass langt fra Stor-Oslo at innflytelsen er relativt svak. Dette er derfor fortsatt en klart selvstendig byregion. Den har imidlertid et annet interessant naboskap til Sverige, som for tiden er preget av konkurranse (mot Strømstad). Bohuslen rommer imidlertid langt mer enn varehandel.

Endelig danner *Askim* en *bygdebyregion* i indre deler av Østfold, men denne regionen er ikke sterk nok til å bli en heldekkende regiondannelse for indre Østfold. Senterstørrelsen øker ved å regne inn Mysen i tillegg, men dette gir ikke stor reell uttelling. Sentrene har ikke potensiale til å vokse sammen, og Askim rykker ikke opp til en virkelig småby ved å ha Mysen på slep.

Når det gjelder alle de mindre sentrene, som også er med i figur 17, så er ikke disse mer enn å forstå som lokale sentra med svak tjenesteyting. Det er liten grunn til å tro at disse skal utvikle seg til tunge bygdebyer, til det er utviklingen gått fra dem. De kan imidlertid tenkes å bli bosettingsområder av en viss betydning, da på linje med større boligfelter, som heller ikke har tjenesteyting å snakke om. De gamle småsentrene har imidlertid sine fordeler ved at de faktisk har en viss nærservice i privat og kommunal regi.

Næringsliv og økonomiske regioner

Det er generelt ikke lett å avgrense Østfold som én næringsregion, eller som næringeregioner på lavere nivå. Kartene i figur 18 viser noen tendenser i lokaliseringsmønsteret, som kan gi veiledning.

Vi har tidligere sagt at Østfold er viktig som landbruksregion rent økologisk, men da som en del av samme enhet som Akershus, nedre Buskerud og Vestfold — gamle «Vingulmork». Men dette er en region som for øvrig er sterkt preget av andre næringer, særlig tjenesteyting. Bare indre Østfold har høy spesialisering i landbruk, som er på linje med det man finner i innlands-Norge (figur 18.A).

For øvrig er det et (beklagelig?) faktum at landbruk i Norge er primært et nasjonalt anliggende, og at regionalisering mer handler om distriktspolitikk — kanalisering til Vestlandet og Nord-Norge — enn om regional forankring. Dette kan endre på seg, gitt at landbrukspolitikken orienteres mot innovasjonspolitikken, og det utvikles regionale spesialiteter. Storbynære områder vil da ha en fordel. Det vil imidlertid neppe bli snakk om svært små regioner, igjen kan et fellesskap med Akershus synes naturlig. En slik regionaliseirng av landbruket vil også trekke med seg næringsmiddelindustrien, som vi alt har sett er overrepresentert i Østfold.

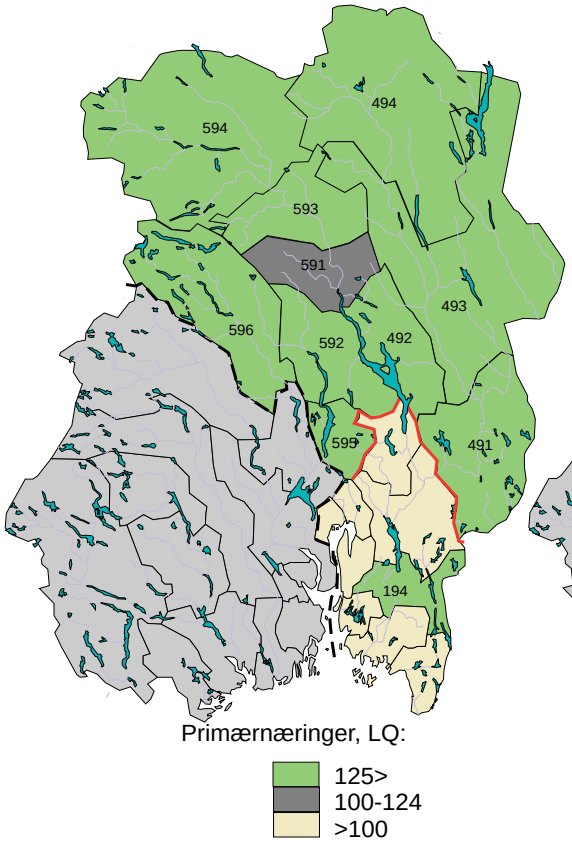
Sekundærnæringene er generelt de som preger østfoldsregionene (figur 18.B): Halden, Fredrikstad-Sarpsborg og Moss framtrer fortsatt som distinkte industriregioner, selv om gevinstene av oppgangskonjunkturen på nittitallet raskt ble spist opp av «kronekurskrisa» på nulltallet. Moss preges også av et visst *mangfold* i industrimiljøet, slik at vi kan snakke om et spesialisert produksjonsområde. Også Askim-regionen er relativt industrialisert, selv etter Vikings nedleggelse. Indre Østfold er faktisk en region som har relativt stor jevnbyrdighet i primærnæringer og matindustri.

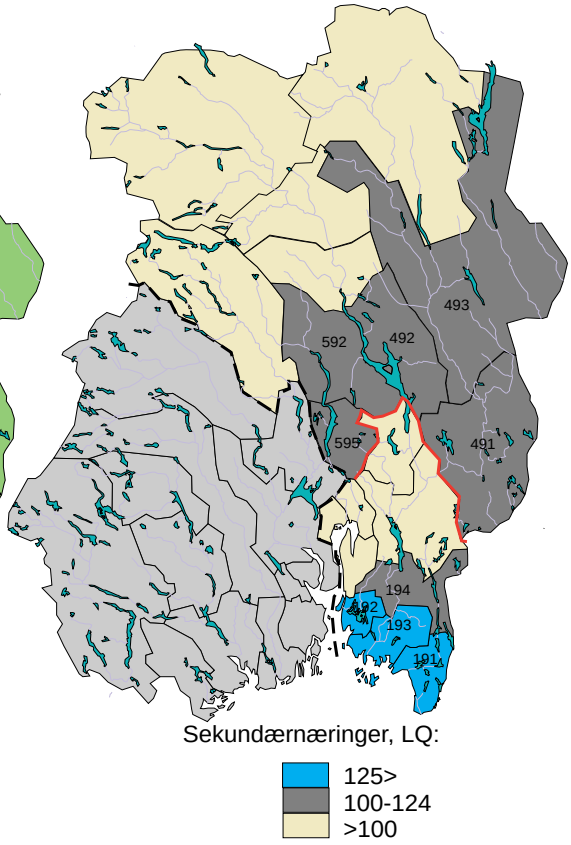
Det som savnes i Østfold og de enkelte regionene er avansert produksjonsservice (figur 18.C). Visse typer produksjonsservice er velutviklet, som engros og lager, men det er ekspansjonspotensialer. Det som er underrepresentert er den kompetanseintensive forretningsmessige tjenesteyting og forskningen (KIFT-næringene). Også her kan vi si at det er vekstpotensiale, men i det store og hele må nok Østfold her regne med å måtte være i skyggen av Oslo — som alltid har vært et viktig senter på dette området.

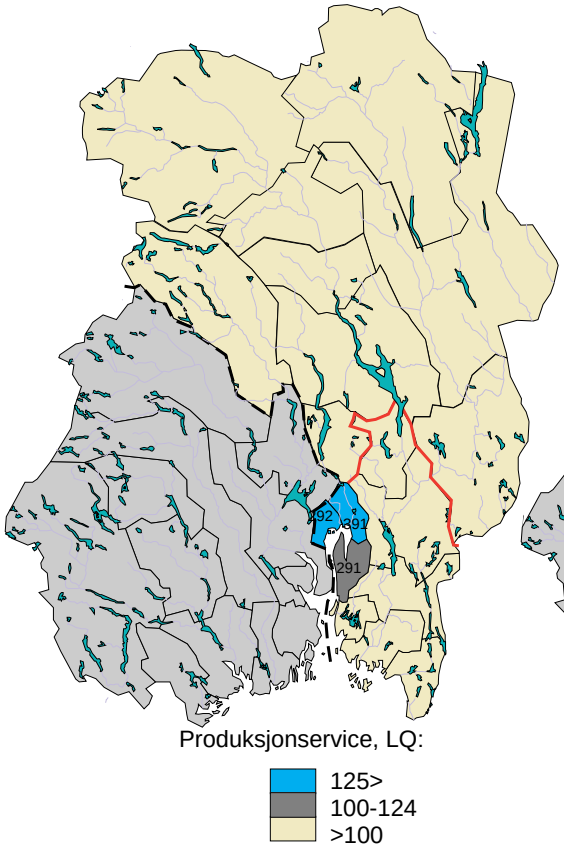
Det er når det gjelder service til folk flest Østfold har størst vekstpotensiale. Underrepresentasjonen på dette området (figur 18.D) kan tyde på at Østfold ligger i

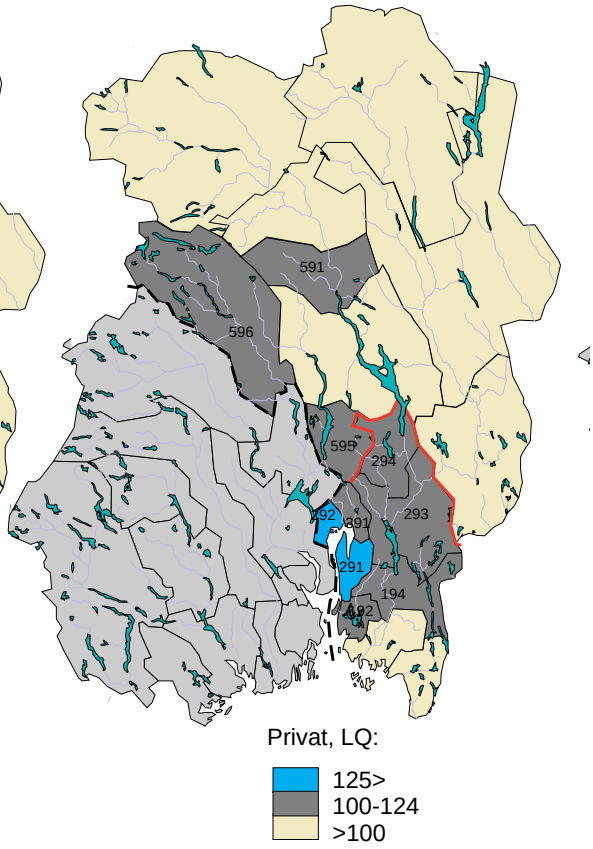
---

Figur 18 (neste side): Næringsmessig spesialisering på østre Østlandet 2000: Landbruk (A), industri (B). produksjonsservice (C) og personrettet service (D). Kartene viser lokaliseringskvotienter (LQ). Når verdien er over 100 er næringen overrepresentert i forhold til landsgjennomsnittet, 125 betyr 25 % overrepresentasjon


494
594
593
591
493
596
592
492
595
491
194
Primærnæringer, LQ:
125>
100-124
>100


493
592
492
595
491
194
192
193
191
Sekundærnæringer, LQ:
125>
100-124
>100


192
891
291
Produksjonservice, LQ:
125>
100-124
>100


591
596
595
294
192
891
293
291
194
192
Privat, LQ:
125>
100-124
>100

klemma mellom Strømstad og Stor-Oslo. Hele Oslo/Akershus er overrepresentert med privat tjenesteyting, men av østfoldregionene er det bare Mosseregionen som i noen grad henger med. Fredrikstad-Sarpsborg henger godt med i *offentlig* tjenesteyting, men ikke i privat. Halden pustes i nakken av Strømstad, men det er ikke nødvendigvis en evig tilstand.

Oppsummert kan Østfold bli viktigere som matvareregion, men da sammen med Akershus. Kanskje kan dette gi seg regionale utslag, som i indre-Østtfold, som har noe å bygge på. Som industriregioner vil byregionene langs kysten fortsatt hevde seg, men vi må ikke glemme at industriens betydning for sysselsetting i hvert fall foreløpig har nådd sitt høydepunkt. Det er servicenæringene som blir den store sysselsetteren. Her vil lokaliseringsmønsteret temmelig sikkert bli byorientert framover, fortrinnsvis mot byens kjerner. Det foreligger imidlertid en viss fare for at servicebedriftene og -institusjonene trekker ut mot motorveiene, for det er der det er lettest å ta opp konkurransen når kundene først er i flyt. For det er de i Østfold. Hovedmønsteret vil likevel bli at næringsregioner i Østfold er byregioner, som vi like godt kan kalle serviceregioner. Men på et høyere nivå må Østfold forstå seg som en del av en større region, med Oslo som det opplagte senteret.

Regioner som man føler tilknytning til

Et stort tema i regiondiskusjonen er hvilke territorielle enheter man føler identitet med, og hva som er innholdet i denne identitetsdannelsen.

For det første kan vi snakke om *regionens identitet* slik den kan leses ut av landskapene, av naturen og kulturelementene; av landbrukets kultiverte landskap og byenes mer komplekse fysiske transformasjoner, osv. Problemstillingen har en underliggende estetikk i seg, men er analysen helhetlig og ærlig trekker den også fram negative elementer som motorveier, billandskap, nedlagte industriområder og forfalne tettsteder m.m.

For det andre kan vi snakke om *østfoldingenes identitet*, altså de følelser og tanker vi bærer i oss om hvem vi er i territoriell forstand. For *noen* kan naturen være et viktig element i identitetsdannelsen, for de *fleste* spiller antakelig deres hverdagslige praksis en mye større rolle, for eksempel pendling. Men kulturelle elementer spiller også en rolle, f.eks. det som skrives og tales i kunst og media.

For det tredje kan *yrkes- og næringslivet* være en kilde til identitet, enten vi snakker om bønder, industriarbeidere, eller «hvitsnipper» som er konsulenter eller børsmeglere. Produkter og spesialiteter kan gi opphav til yrkes- eller næringsstolthet, med et underliggende territorielt uttrykk.

For det fjerde vil *institusjonene* spille en vesentlig rolle, og alle de faktorene vi har nevnt foran kan forstås i et institusjonelt perspektiv. Fabrikker og nærings-

organisasjoner kan være institusjoner, likeledes spill og evenement som markerer lokalsamfunn eller region. Om man inkluderer kunnskapsinstitusjonene også, får man her enda en kilde til innlæring av identitet, vi får *kunnskap* om hvilken region vi tilhører. Denne innlæringen omfatter også de politisk-administrative institusjonene: Stat, fylkeskommune, kommune.

Vi skal her ikke prøve oss på noen vidløftig analyse, men gi noen elementer til en vurdering av Østfolds kryssende regionale identiteter. Her som andre steder kan en vel si at den tradisjonelle tilhørigheten har vært knyttet til nasjon og lokalsamfunn, politisk til stat og kommune. En viss regionalisering må imidlertid ha funnet sted, her som andre steder.

Østfold er fra naturens side del av det østnorske slettelandskapet, der landskapene er milde og sammenlignet med Norge for øvrig relativt udramatiske. Østfold lar seg heller ikke skille fra Follo og Akershus med sterke naturelementer, fjell eller fjorder. I fraværet av de distinkte naturinnslagene dyrkes de mindre dramatiske elementene: Raet, den store grusryggen Mona, skjærgården. På den negative siden kommer det faktum at de store endemorenene domineres av motorveiene og deres spesielle landskaper. Turister og reisende vil neppe lese dette landskapet som særpreget og vakkert på annen måte enn at infrastrukturene er nybygde og tiltalende.

Kulturhistorisk er dette et grenseområde og et åpent landskap som heller ikke kan skilles fra Sveriges slettelandskap og skjærgård. Kulturhistorisk fins imidlertid flere elementer etter *livet på grensen*: Sarpsborg er opprinnelig en forsvarsby, selv om den strategisk senere ble oppgitt til fordel for Fredrikstad — som antakelig har det sterkeste kulturhistoriske minnet gjennom gamlebyen. Haldenserne fikk sin by og festning som takk for heroisk forsvar. Bare Moss faller utenfor dette mønsteret, men at konvensjonen fra 1814 ble undertegnet her markerer overgangen til den lange fredelige epoken i Norden etter napoleonskrigene — et symbol på alle de transnasjonale samarbeidene som fylket nå deltar i. Østfolds historie i grenseland er særpreget, men vi må igjen sette et spørsmålstegn ved om den kan atskilles fra Akershus, der hovedfestningen lå. Oslo *bispedømme* omfattet både Østfold og Vestfold, Akershus var *hovedlenet* som smålenene tilhørte i dansketiden, og seinere *stiftsamtet* da smålenene ble et eget amt.

Det som gjenskapte smålenene var byenes framvekst, og den moderne utviklingen av byregioner. Selv om den dypere historikken er knyttet til strategiske interesser langs en urolig svenskegrense, var det industrien som blåste liv i byveksten i Østfold. Sagbrukene i Fredrikstad, Borregaard i Sarpsborg, Saugbrugsforeningen i Halden, M. Peterson i Moss, Viking i Askim — og landbrukssamvirket i de mindre bygdebyene. I utgangspunktet fostret dette en utpreget *lokal* industriarbeiderkultur, som ble omdannet gjennom en mye høyere mobilitet etter sekstitallet – på tre måter: Dels krevde den raske

industriveksten en rekruttering som overskred Østfolds egen befolkningsdynamikk, og den ble delvis dekt av innvandring. Moss og Askim ble tidlig mer flernasjonale enn resten av Norge. Dernest rettet rekrutteringen til industrien seg mot norske regioner, for eksempel Nord-Norge. Endelig førte den økende mobiliteten til at arbeidstakere kunne pendle over større områder. Avindustrialiseringen etter syttitallet har snudd pendlingsstrømmene i retning Oslo.

Den økende mobiliteten må ha virket til at den lokale identiteten i stor grad er blitt utfordret av den regionale, men vi snakker ikke da om Østfold som én region, men som fire-fem arbeidsmarkedsregioner. Økende kommersiell kjøpekraft har også styrket bysentrene som servicessentra. Moderne arbeidstakere, som i en helt annen grad inkluderer kvinner, er i større grad preget av næringer og institusjoner som skoler og sykehus, butikker og banker. Dette er virksomheter som er lokalisert i bykjerner, og det er nærliggende å tenke at identiteten følger etter — selv om bostedet ligger på Hvaler eller i Sponvika.

Dagens østfoldinger preges i stigende grad av innflyttere, og innflytternes identitet formes ikke av tradisjoner og gamle næringer, men av dagens praksis. I dag er vi mer beboere og borgere i byregioner enn lokalsamfunn, selv om det lokale og det regionale ofte kommer i konflikt. Gjennom innflyttingen — som i stor grad parres med utpendling — har også byene utmerkede muligheter til å løfte seg ut av den lokalistiske industritradisjonen. Byutviklingsprosjekter – som Møllebyen i Moss og den nye bebyggelsen langs kanalen — er utmerkede eksempler på hvordan fysiske og landskapsmessige ressurser vellykket kan transformeres til en postindustriell fase.

Men naturligvis er historien tregere enn de nye arkitektoniske uttrykksformene i sentrum av de nye byregionene. Mentaliteten for eksempel. Både fastboende og innflyttere må forholde seg til institusjoner som *Raymon*, en billedliggjøring av den trege og troskyldige østfoldingen. En morsom figur, som burde vært latt i fred, men samtidig en identitetsbærer som Østfold prøver å fraskrive seg. I hverdagspraksisen reproduseres han imidlertid daglig gjennom alle de øsfoldske *Harryene* som vender egen by ryggen og drar mor Strømstad. Det burde vel vært slik at det internasjonale samkvemmet og samarbeidet var vendt mot høyere politiske og sosiale mål, mens hverdagslogistikken ble overlatt til de hjemlige byregionene.

Vi har her bare gitt *ansatser* til en identitetsanalyse av Østfold og østfoldingene, ment som en stimulans til kontinuerlig å analysere slike aspekter ved befolkningsutviklingen. Så langt har vi i alt for stor grad analysert befolkning rent kvantitativt, slik vi gjorde i demografikapitlet. Men alt har et kvalitativt aspekt: Viktigere enn å tenke hvor mange vi er og blir, er det å forstå hvordan de har det de som bor her, og ikke minst hvordan de tenker om regionen sin. Som vi nevnte innledningsvis er det ikke Østfold

Fylkeskommune som alene skal utvikle Østfold, fylket skal utvikles med mange partnere. Det er viktig å ikke reservere partnerskapet til trange eliter, og glemme folkene i bunnen av systemet. Regional utvikling innebærer bokstavelig talt utvikling av regioner, og det er i stor grad en mental, kulturell og kunnskapsbasert prosess. Det er viktig at de regionkonseptene som utvikler seg i hodene på våre tillitsmenn og ledere er i samsvar med det folk flest oppfatter som viktige regioner.

Politiske og administrative regioner

En del av identitetsdannelsen handler naturligvis også de *politiske* institusjonene: Vi sier nasjonen, men dens eksistens bekreftes av *staten*. Vi sier lokalsamfunnet, men tenker først og fremst på *kommunen*. På det regionale plan har vi en uavklart situasjon i Norge: Vi handler og tenker stadig mer regionalt, men det er en form for byregioner der kommunen (stort sett) er for liten, og fylket for stort. På den andre siden har vi her berørt flere problemstillinger der fylket er for lite: Østfold «tilhører» mer eller mindre influensområdet til Oslo, og mer slik blir det. Næringsmessig er Østfold knyttet til Oslo og Akershus både gjennom primærnæringer og avansert service, ikke minst kunnskapsinstitusjonene. Men også industridominansen er en del av en tidlig østnorsk industrialiseringsbølge som gavnet hovedstaden like mye som Østfold. Administrativt er store deler av historien felles i dette området

Derfor har jeg argumentert for at vi må tenke *dobbelt* om det regionale. Her er det plass til begge de regionnivåene vi antydet i kapitlets overskrift:

På det overordnede plan må vi se for oss en form for store kunnskapsregioner, der kunnskapsinstitusjonene brukes for å utvikle *kompetanse* som skal gi regionen *konkurransekraft*. Som en arbeidstittel kaller vi dette *K-regioner*. Dette er de nye *stiftene*, men grunnleggende sett en form for «verdiskapingsregioner». Det er lite trolig at den jevne østfolding vil gå rundt å tenke på til hverdags. Likevel er det her grunnlaget for sysselsettingen legges.

På et lavere nivå er det *ABS-regionen* som er hverdagsregionen, den moderne livsromsregionen. Byregionene kjenner østfoldingene seg igjen i, for de er skapt av deres daglige samhandling.[19] I dette perspektivet vil antakelig Østfold fortsatt være en samling av *smålen*.

På sikt må også de politiske- og administrative regionene avspeile slike regiondannelser. For tiden er dette klarere forstått innenfor de administrative statsregionene, der de fem mektige helse- og veiregionene har ført an. For lavere ordens tjenester skjer det en regionalisering av statlige kontorer knyttet til skatt, trygd, arbeidsmarked. Det er ikke gitt at de folkestyrte regionene skal kopiere disse regionene, selv om de kan virke forlokkende som modell. Det er viktigere å peile seg inn på samfunnsregioner som ska-

pes nedenfra, enn på statlige administrasjonsregioner som formes ovenfra. På sikt bør derfor fylkene defineres som regioner på et «landsdelsnivå», og vi kan ikke forstå dette eksakt som dagens fem landsdeler. Det lavere regionnivået bør dekkes av kommunene, som i Fredrikstad, men dette eksemplet minner oss også om at lokale motsetninger vil leve videre — lenge.

På begge de kommunale forvaltningsnivåene preges situasjonen i dag av relativ stillstand. I forlengelsen av Christiansen-komiteen fra 1992 ble det gjort forsøk på å reformere kommune- og fylkesstrukturen, men forsøket strandet på Stortingets innføring av frivillighetsprinsippet: Ingen kommune skulle slås sammen med andre mot sin vilje. I forbindelse med oppgavereformen lå det lenge an til større fylker, og mange fylker posisjonerte seg i nye konstellasjoner. Østfold deltok i fire-fylker-samarbeidet «østre Østlandet» sammen med Akershus, Hedmark og Oppland.

Ivaretakelsen av de reelle regionene — ABS-regionene og K-regionene — må derfor inntil videre ivaretas gjennom *samarbeid*. I begge tilfeller spiller fylkeskommunen en nøkkelrolle. Fylkeskommunen må selv regissere hvordan de «udekte» regionnivåene skal dekkes, og det nærmeste tiåret må vi se for oss en mer *fleksibel* fylkeskommune med uklare grenser. På slutten av tiåret må vi regne med at «det nye fylket» er mer positivt definert både når det gjelder oppgaver og grenser. Inntil da må fylket våge å operere i et mer flytende rom, og *utad* —i det transnasjonale rommet — er steget alt tatt. Østfold har også gode tradisjoner for samarbeid kommunalt og interfylkeskommunalt, og prinsippene innad må være disse;

Der det er behov for interkommunalt samarbeid i «ABS-regioner»— for eksempel i forbindelse med lokaliseringspolitikk, infrastrukturutbygging, kollektiv samferdsel og miljø — bør fylkeskommunen bli en initiativtakende og ledende partner for kommunene. Fylkene og kommunene kan her bygge på frivillig interkommunalt samarbeide mange stede. Fylkeskommunene må tilføres ressurser til å ha denne rollen, hvis ikke vil fylkeskommunen forvitre. Fylkets eksistens må i Norge begrunnes gjennom kommunene.

Der det er behov for interfylkeskommunalt samarbeid i «K-regioner» må fylkene finne sammen, som de langt på vei har gjort. Her fins det allerede et heldekkende mønster av landsdelssamarbeid, der Østfold deltar i Østlandssamarbeidet. Dette har vist seg som et svært viktig og nyttig forum, men det forhindrer ikke at man søker nye konstellasjoner — som forsøket med de fire. Konklusjon her er at østre-Østlandet er to regioner, ikke én. Østfold tilhører Akershus og Oslo (som ikke gikk inn i de fire), og innlands-Norge er noe for seg selv.

5. Østfoldscenarier 2020 – en revisjon

Nye forutsetninger

Høyst sannsynlig går det ganske bra for Østfold sammenlignet med andre norske regioner. Norge er i omdanning og styrkeforholdet mellom regionene endres. Østfold er en tendensiell «vinnerregion» der de fleste kommunene har framgang.

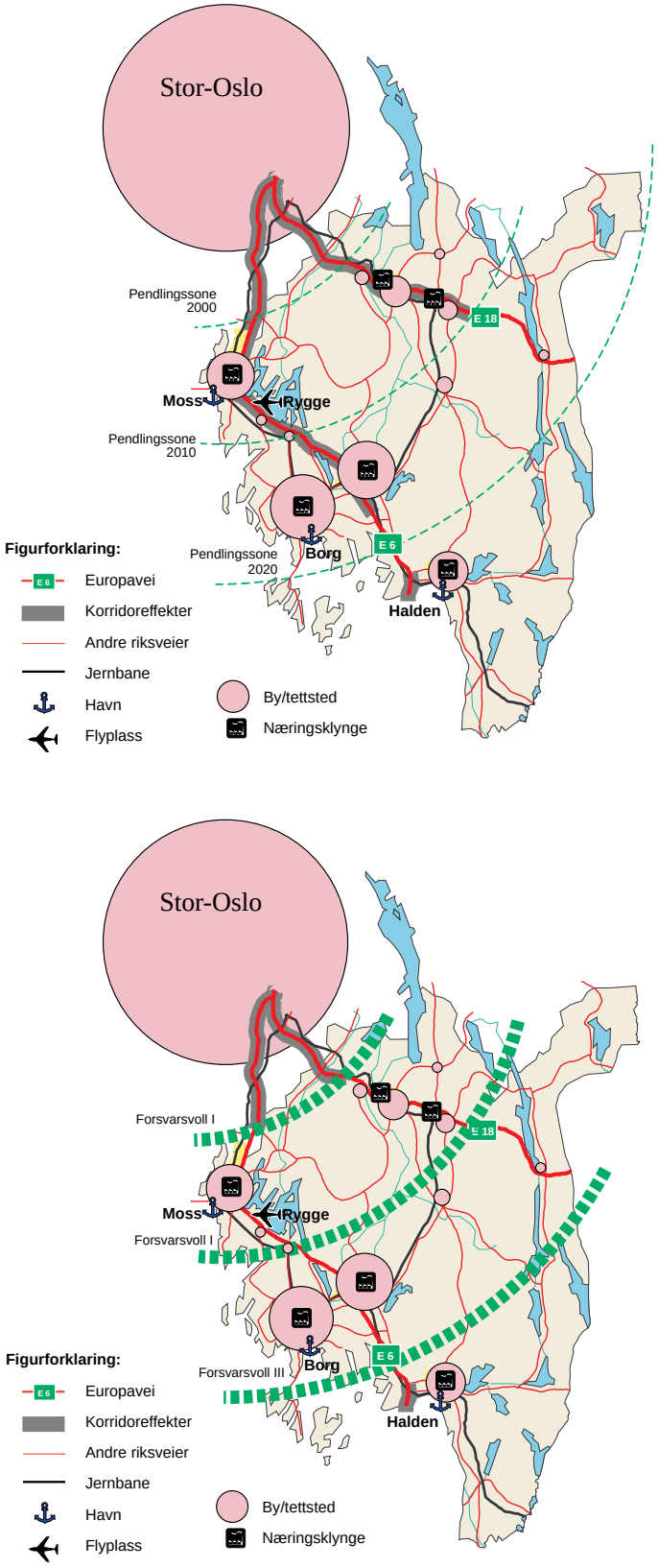
I Østfoldscenarier 2020 fra 1999 beskrev vi to alternativer, et trendscenario med moderat vekst på 10.000 nye innbyggere fram til 2020, og et alternativscenario med 24.000 nye innbyggere.

I *trendscenariet* kom veksten hovedsakelig i de tradisjonelle byene, og sterkere jo nærmere vi kommer Oslo. Også de vestlige delene av indre Østfold fikk betydelig vekst. Det utviklet seg en *romlig struktur* som var preget av at Stor-Oslos pendlingssone flyttet seg stadig lenger innover i Østfold. I 2000 banket den på byporten til Moss og Askim, i 2010 er de samme stedene inkorporert som pendlingsomland, og pendlingsgrensa nærmet seg Sarpsborg og Fredrikstad. I 2020 har stor-Oslos pendlingsomland erobret Nedre Glomma (figur 19.A). Den romlige strukturen er infrastrukturorientert, og har derfor preg av «korridorisering» langs E 6 og E 18.

I *alternativscenariet* var altså befolkningsveksten sterkere, noe som primært skyldtes sterkere sysselsettingsvekst i Østfold. Østfold ble ikke lenger så tungt avhengig av den sterke jobbskapingen i Oslo, tvert om har fylkets egne regionsentra kunne utvikle seg til betydelige næringskonsentrasjoner. Dermed økte innflyttingen, uten at pendlingen har gått tilsvarende opp. Den egenbaserte utviklingen i byregionene kan ses på som resultat av en struktur med tre «forsvarsvoller» mot Oslo (figur 19.B). Dermed er også korridoriseringen svekket.

Vi skal i dette gjenbesøket i Østfolds framtid se nærmere på disse to alternativene, men trenger først noen kvantitative anslag. I kapittel 2 antok vi at standardprognosen i den kommende planperioden blir SSBs middelsalternativ MMMM, som vil gi en tilvekst på ca 25.000 nye innbyggere til Østfold i 2020. Vi har anført flere grunner til at prognosene er usikre og pluss-minus 10.000-12.000 ikke er usannsynlig — og enda større utslag i begge retninger er også *mulig*. Prognoser er aldri annet enn beregninger under gitte forutsetninger, anslag som fortløpende må justeres etter som vi vinner erfaringer med det som i dag er «framtida». SSB utarbeider derfor stadig nye framskrivinger som planleggingen kan gjøre seg nytte av. Den kommende planleggingen har utmerkede muligheter til å korrigere vekstanslagene de kommende årene.

Men scenarioskriving er ikke det samme som planlegging, selv om den kan være svært nyttig for planleggingen. Scenarioskriving er bokstavelig talt en *dramatisering* for å styrke forestillingsevnen: Hva innebærer disse prognosene egentlig, og hvilke forut-



Figur 19 A og B. Trend- og alternativ. Østfolds romlige struktur 2020, slik de ble tegnet i scenarier fra 1999.

setninger ligger bak? Derfor velger vi å utvikle to hovedalternativer som avviker på pluss og minussiden av standardprognosen. Det er likevel en grunnleggende antakelse at Østfold har en innebygd veksttilbøyelighet, og det er naturligvis fordelaktig på mange måter. En region med en viss positiv endring har helt andre muligheter til å *styre* mot et bestemt mål enn en helt statisk region. Jo nærmere nullvekst, desto nærmere kommer regionen en trendbasert utvikling som politikk og planlegging ikke kan gjøre noe med. Styringsevnen blir større desto sterkere den spontane veksten er. Men skjult i denne tilveksten ligger det også nye problemer, vekstsmerter, som må tas med i regnskapet når utviklingens effekter skal oppsummeres.

Vi skal ikke i de kommende scenariene endre de rendemografiske antakelsene om fødselstilbøyelighet og dødelighet, heller ikke innvandringsestimatet. Det som først og fremst står sentralt i regionale analyser er *flyttetendensen*, og den henger også i stor grad sammen med konjunkturer og sysselsetting. I perioder med høy vekst og sterk jobbskaping får vi sterk, sentraliserende flytting. I perioder med fallende vekst og sysselsetting, svekkes også flyttingen merkbart.

Det er to grunner til at MMMM-alternativet er *for* positivt til å være et trendscenario:

For det første representerer flyttetendensen i dette scenariet en kombinasjon av det relativt lave flyttenivået på første halvdel av nittitallet, og det svært høye flyttenivået på slutten av nittitallet. Alt i alt var nittitallet en periode med lang og sterk innflytting på det sentrale Østlandet, som antakelig blir stående som en ekstrem periode i norsk historie. Derfor blir vekstkurven for standardprognosen nærmest er en lineær forlengelse av det gode nittitallet helt fram til 2020. For det andre har disse demografiske tendensene underliggende økonomiske forutsetninger, som SSB ikke tar opp i sine rendemografiske prognoser. Det er vanskelig å tro at disse forutsetningene vil være til stede i fullt monn i framtida, slik situasjonen ser ut ved inngangen av konjunkturnedgangen. Å tro at den lange vekstkurven fra 1993 til 1998 skulle fortsette, en periode som nasjonalt ga oss 250.000 nye arbeidsplasser, er lite sannsynlig. *Som **trendscenario** velger vi derfor det lave flyttealternativet, MMLM. Om dette synes pessimistisk, skal det også minnes om at alternativet har relativt optimistiske anslag om den naturlige tilveksten, ikke minst fødselstilbøyeligheten. Likevel gir dette scenariet 13.000 nye innbyggere i 2020, og det er mer enn vi la inn i trendscenariet i vår analyse fra 1999.*

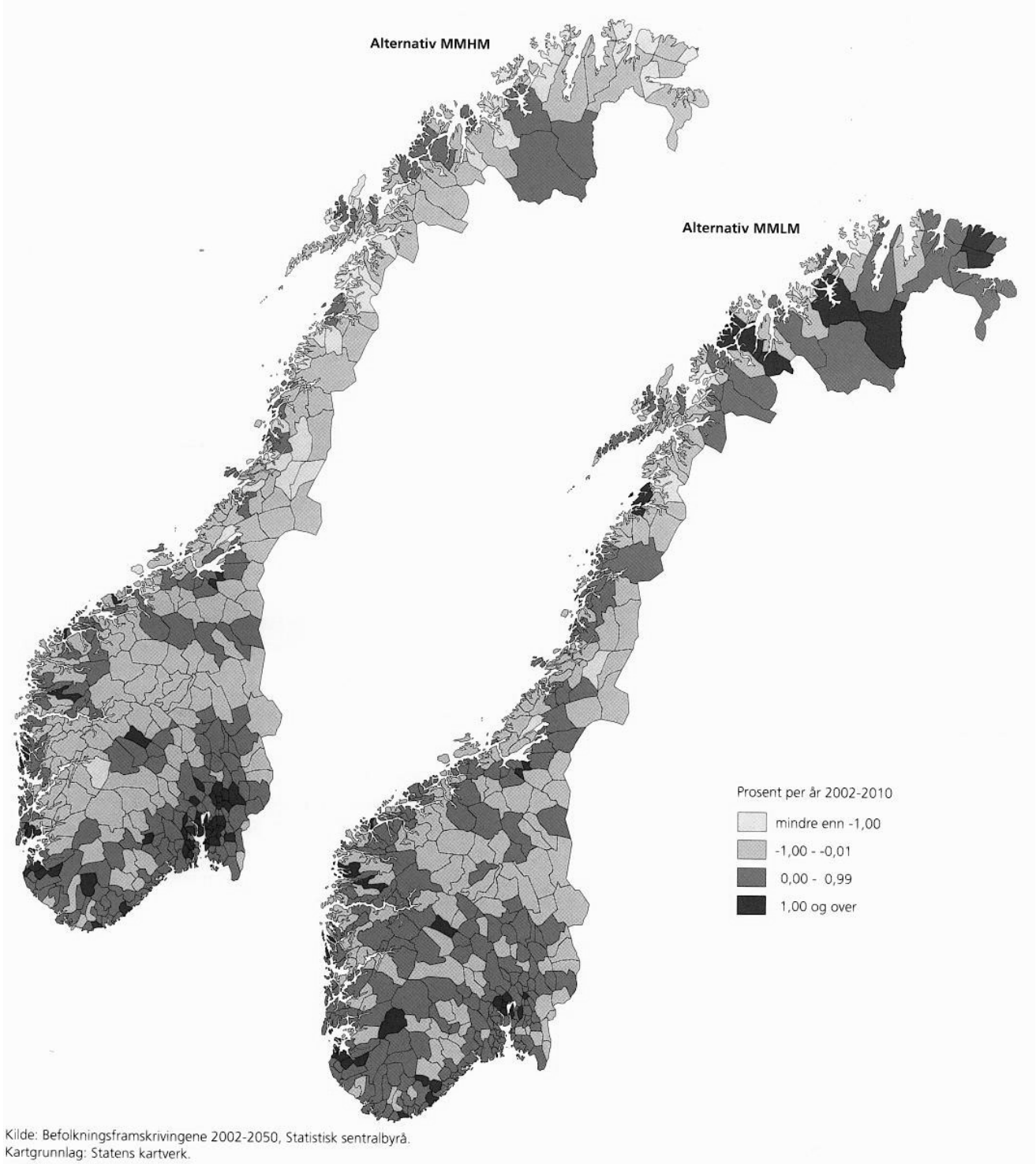
Men vi kan ikke utelukke en *sterkere* utvikling, en *mye* sterkere utvikling er også mulig. Hvis vi forutsetter at de globale stormaktene — Japan, Kina, USA, Tyskland — vikler seg ut av sine konjunktur- og strukturproblemer, da må vi anta at også Norge løftes opp. Og styrkes veksttendensen i Norge, tiltar også flyttingen — slik at vi kan legge det høyere flyttenivået til grunn. *I **alternativscenariet** legger vi altså prognosen MMHM til grunn, og denne gir 36.000 nye innbyggere i 2020. Nå kan det diskuteres om*

det er sannsynlig at Norge skulle ha en så høy flytting gjennom to tiår. Det som er viktig her er at veksten gir styringsfart, og dermed øker muligheten til å lage vekstforsterkende strategier. Vi forutsetter at Østfold har denne egenskapen, og at mulighetene utnyttes av politikere og planleggere — og deres partnere i stat, næringsliv og lokalsamfunn.

Disse to alternativene må altså forstås slik at de har bestemte *nasjonale* forutsetninger, som ogjen hviler på oppfatninger om Norges plass i verden. Figur 19 sammenligner de to Norgeskartene vi får når SSB beregner disse alternativene, altså variantene MMLM og MMHM fram til 2010. De to kartene forutsetter en like stor befolkning, men det har i de to alternativene skjedd en ommøblering gjennom flytting som skaper to helt forskjellige romlige resultater. I alternativet med lav flytting har relativt mange kommuner klart å konsolidere sin befolkning, men for Østfold betyr dette nedgang i de indre deler av fylket. I alternativet med høy flytting blir en større del av veksten samlet rundt storbyene, særlig Oslo, og dette gavner også Østfold sterkt. Det er altså viktig å huske den regionale omfordelingen som skjer når en gruppe regioner framtrer som vinnerregioner. Andre regioner blir ofte tapere.

I disse kartene ligger for så vidt også Østfolds skjebne ferdig uttegnet, men for en scenarioskriver kan ikke dette gi det hele bildet. *For scenariet med lav flytting godtar vi SSBs prognose, for her er det* ***trendene som rår****. For scenariet med høy flytting forutsetter vi derimot styringsevne, og det innebærer et regionalt mønster som avviker fra det prognostiserte. Vi forutsetter at det fins* ***strategier som styrer*** *bosettingen mot en ønsket fordeling.*

De to scenariene kan leses som langtidsvarsler, og har akkurat den samme usikkerheten i seg som metrologer opererer med når de tenker lenger enn morgendagen. De to alternativene har fått betegnelsene L og H. I det ene langtidsvarslet nærmest stuer lavtrykkene seg opp. Mens Vestlandet setter nye varmerekorder med mange industrielle «hot spots», får Østfold gjentatte regnskyll. Mange snakker om klimaforverringen. Men klimaendringer kan også snu alt fra godt til det bedre i Østfold, for i det andre langtidsvarslet bades fylket i solen fra et nesten evig høytrykk.



Figur 20: Utvikling i kommunens folketall 2002-2010, høy og lav flytting.[20]

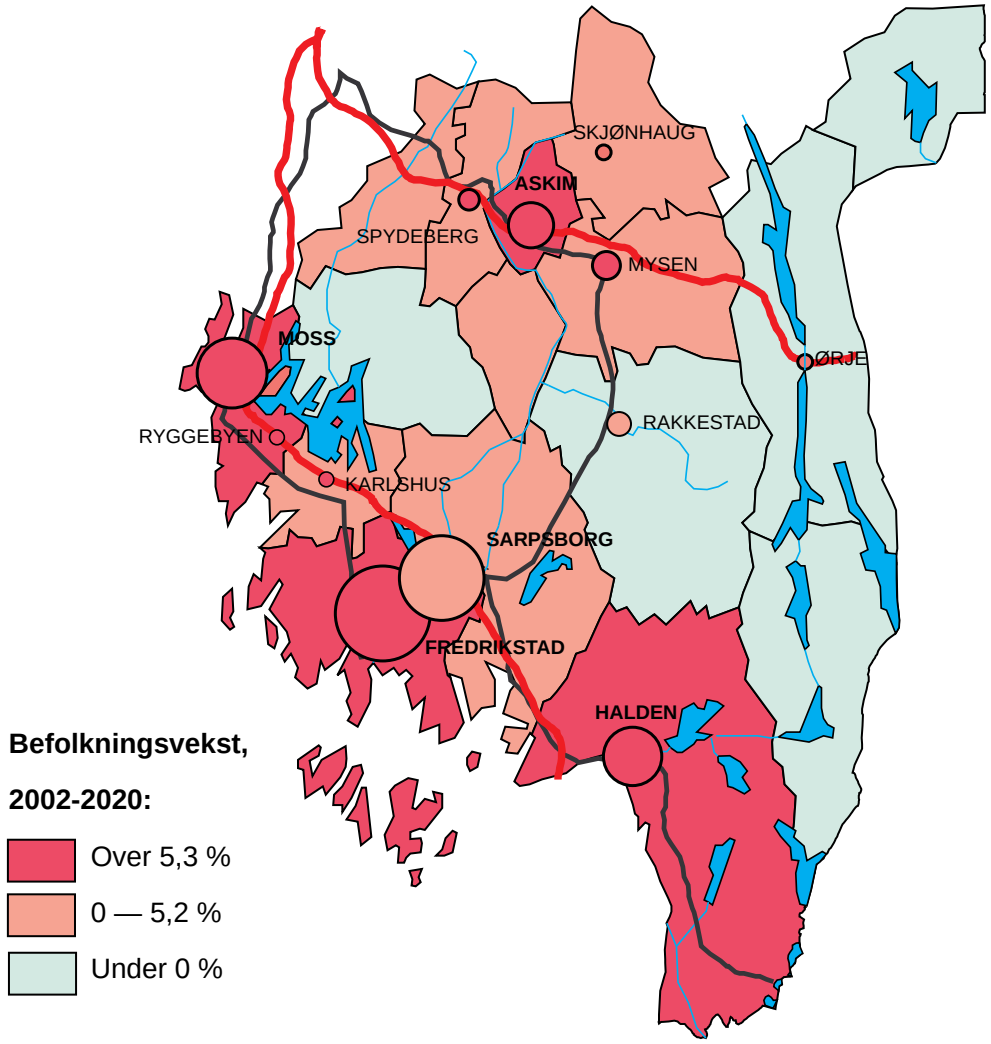
Scenario L:
Lavtrykk over Østfold

I dette scenariet står L for lavkonjunktur og lav innflytting, men vi kan også føye til lav styringsevne. Norge har det kanskje litt bedre enn den vestlige verden for øvrig, for oljen gir fortsatt gode inntekter. Men postoljealderen nærmer seg, uten at det har utløst den store fornyelsen i næringslivet. Globalt sliter industrilandene med strukturendringer i næringslivet og i offentlig forvaltning. Det økonomiske klimaskiftet siden «det glade nittitallet» skyldes delvis også de økologiske forholdene — altså et klimaskifte i ordets egentlige betydning,

***Globale og nasjonale utviklingstrekk*.** Utviklingen fram mot 2010 ble preget av en dyp nedgangskonjunktur, og den økonomiske turbulensen fortsatte på titallet. Tunge industribransjer ble omstrukturert, og ledende industrinasjoner trengte tid for å komme på fote igjen. Svak økonomi og rask stigning i antall eldre tvang fram reduksjoner i trygd og offentlige tjenester. I Norge kunne konjunkturene i noen grad motvirkes gjennom bedre offentlig økonomi, og fødselstallene har holdt seg oppe, mens de faller videre på kontinentet, i USA og Asia. Norge er et relativt stabilt samfunn, selv om også vi savner den etterlengtede dynamikken i forhold til nittitallet – som i ettertid er kalt en «gullalder».[21]

Østfolds befolkning utvikler seg i tråd med den nasjonale trenden. Innflyttingen er nå den viktigste dynamiske faktoren i befolkningsutviklingen, og den gavner Østfold. Det går en jevn flyttestrøm inn mot det sentrale Østlandet, og den har en sidestrøm til Østfold. Det har dermed blitt en viss befolkningsutvikling fram mot 2020, faktisk 13.000 nye innbyggere. Det svarer omtrent til innbyggertallet i Askim i 2020, og optimistene vil si at det slett ikke er noe dårlig resultat — slik tidene er.

Problemet ligger mer på det *strukturelle* plan. Østfold trekker med seg en aldrende befolkning. Eldrebefolkningen påvirkes i liten grad av flytting. Noen svært få flytter ut til klimatisk gunstigere land, men det skjer også en moderat innflytting av eldre til Østfold. Skagerrakskysten fra Kristiansand til Strømstad regnes som den norske *Costa geriatrica*. Men at antall eldre begynte å stige sterkt fra omlag 2010 skyldes først og fremst den befolkningen Østfold hadde alt i utgangspunktet, uavhengig av flyttingen. Det var imidlertid også relativ god tyngde i de yngre alderskullene, og den svake innflytting virket her positivt. Innflyttingen forynger, Det kan likevel ikke forhindre at omsorgsbyrden uvegerlig øker på titallet. Et stabilt antall voksne skal hjelpe et raskt stigende antall gamle — hvorav også en økende andel er oldinger.



Figur 21: Befolkningsvekst i kommuner, byer og større tettsteder i Østfold, 2002-2020. SSB, alternativ MMLM. Byenes og tettstedenes vekst er angitt skjønnsmessig.

Kartogrammet i figur 21 angir befolkningsutviklingen fram mot år 2020 i kommunene, og den kan ikke sies å være dramatisk. Østfold vokser total med 5,3 %, og de kommunene som ligger på plussiden er byene og den vestre delen av Indre Østfold. Veksten er noe høyere i byene og tettstedene i disse vekstregionene. I de østligste delene av fylket, og i kommunene som faller mellom de to korridorene, går befolkningen svakt tilbake, men ikke noe sted med mer enn 1 % i året. Noen avfolkning snakker vi ikke om, men stagnasjon. Her er også de mange mindre bygdebyene i tilbakegang, stort sett.

Den nye befolkningen er godt spredt langs to akser: Langs E 18 gjennom Hobøl, Spydeberg, Askim og fram til Mysen, og langs E 6 i byene og kyststripa. Egentlig går det ikke an å peke ut noen vinnerområde internt i Østfold. Relativt sett har Indre Østfold styrket seg mer enn byene langs kysten, men da må det også understrekes at veksten ikke strekker seg lenger enn til Mysen. I de indre delene av fylket er periferitrekkene mye klarere, for her går befolkningen tilbake.

Hvordan har befolkningen i Østfold det når det gjelder helse og velvære? Ikke dårlig. Det største problemet er knyttet til aldringen. Det er ikke bare vanskelig å *finansiere* de mange private og offentlige aldershjemmene, det er også vanskelig å finne arbeidsvillige hender til å gjøre omsorgsjobben rent konkret. Finansieringen er for så vidt en nasjonal kattepine, men det er lokalt og regionalt man skal finne de konkrete løsningene i forhold til tilgjengelige ressurser. Rekruttering av omsorgspersonell er et problem. Innvandrere er ettertraktede, men de har hatt en tendens til å forskanse seg i de større byene — særlig Oslo. De bemidlede søker seg gjerne til de private institusjonene, som også har den beste bekvinningen når det gjelder fagutdannet personell.

Barn, ungdom og voksne har imidlertid store muligheter i et fylke med rikelig tilgang til kyst og skog, gode bomiljøer, og nærmiljøer som stimulerer til friluftsliv og idrett. På dette området er det alltid behov for anlegg, men i Østfold fins det en grunnleggende sett *fri* infrastruktur fra naturens side. Det har vært viktig å holde skjærgård, skog og utmark åpen for fri ferdsel.

Derfor er også Østfold relativt attraktivt. Selv om flyttetallene er lavere enn tidligere, er det ikke så mange andre regioner som har høyere innflyttingstall enn østfoldregionene. Innflyttingen fører også til en svak kompetansemessig heving. Mange av innflytterne er høyt utdannede mennesker der den ene i husholdet (stort sett mannen) arbeider i Oslo. For det har ikke skjedd noen betydelig tilvekst i jobbtilbudet i løpet av null- og titallet. Forandringen ligger i vridningen i etterspørselen: Det som nå trengs er ikke industriarbeidere, men helsearbeidere på alle nivåer.

Næringslivet og sysselsettingen har vært bare svakt i vekt i Østfold fram til 2020. De nye arbeidsplassene har stort sett kommet innen personrettet service. Etter hvert som svenskehandelen dabbet av, vokste dagligvarehandelen noe. Likeledes har det vært en viss vekst i eldreomsorgen. Langs *Costa geriatrica* har det kommet flere private boligkompleks med innebygd service av ulik grad.

På den immaterielle siden har utviklingen gått tregere. Kulturen blomstrer i byene, men noen tung sektor er det ikke blitt. Østfold lever i skyggen av Oslo, og det blir ikke plass til tunge institusjoner i fylket. Den samme skjebnen lider undervisningssektoren. Utdanningstilbudet er utmerket til og med VGS, men når det gjelder *høyere* utdanning er selvforsyningsgraden nokså lav. Så oppfatter da heller ikke ungdommen Østfold som en naturlig utdanningsregion. Det er Oslo og Akershus som tar imot hovedtyngden av de utdanningssøkende fra Østfold etter VGS — og mange hopper også over hovedstaden og drar rett til utlandet.

Kompetansehevingen gjennom innflyttingen har i noen grad stimulert framveksten av en KIFT-sektor i byene, men sammenlignet med Oslo-Akershus har den fortsatt

moderat omfang. Moss og Fredrikstad har fått styrket sin konsulentsektor og Halden har fortsatt et lite tyngdepunkt i IKT. Men Østfolds styrke som tilbyder av produsenttjenester ligger først og fremst på den materielle siden: I transport, lager, engros og agenturer. Her nyter fylket fordel av oppgraderingen av E 6, som er Norges hovedvei til Sverige og kontinentet. E 6 fra Oslo til Halden er blitt et lokaliseringssted for nettopp slik transport- og logistikkorientert produksjon.

Industrien er fortsatt i tilbakegang, selv om det stadig skjer nyetableringer. Faktisk er det kommet til mange små bedrifter, og en del har overlevd ikke bare én, men *to* konjunkturnedganger etter årtusenskiftet. Men i sum gir ikke disse nok ny sysselsetting til å kompensere nedgangen blant de gamle, store industribedriftene. Østfold er ikke det industrifylket det en gang var. Industrien har i stor grad flyttet til Vestlandet.

Landbruket er også i tilbakegang, hovedsakelig på grunn av konkurransen med utlandet. Riktignok holdes jorda godt i hevd i Østfold, men det skjer med langt lavere sysselsetting enn tidligere. Antall bønder er gått kraftig tilbake, og rasjonaliseringen av driften har tiltatt. Også her forbløffer Vestlandet, som har klart omleggingen til et entreprenørielt landbruk bedre enn Østlandet. Jæren og Sunnmøre har danket ut Akershus og Follo.

Landbrukets effektivisering innebærer økt bruk av maskiner og sprøytningsmidler, og det har gitt negative miljøvirkninger. Forurensning av jord, elver og vann har tiltatt, og større åkrer med monokultur har redusert landskapskvaliteten. Men fortsatt er da landskapene åpne – det er ikke alle steder det er tilfellet i Norge i 2020! På den positive siden kan man også hevde at det ryker mindre fra fabrikkpipene etter hvert som industrien nedlegges, men miljøforbedring gjennom nedleggelser er ellers lite å skryte av. Egentlig er det ikke vareproduksjonen som forringer miljøet sterkest i Østfold, det er de diffuse utslippene fra transport og varelogistikk – og persontrafikken.

Den svært moderate tilveksten i sysselsettingen har ført til at et voksende antall må finne sitt arbeid utenfor fylket. Østfolds pendlingsavhengighet er altså økende. Bildet er her svært forskjellig i ulike regioner i fylket. Den største utpendlingsregionen er Indre Østfold der utpendlingen til Stor-Oslo i 2020 har nådd omlag 11.000 personer, mens innpendlingen er falt til under 1000. Mosseregionen har 8000 utpendlere til Stor-Oslo, og en svak økning i innpendlingen til vel 2000 personer. De vestlige deler av Indre-Østfold ble klassifisert som *forstadsregion til Oslo* alt i 2008, Mosseregionen fikk samme status i 2014.

Nedre-Glomma har hatt en mer selvstendig utvikling. Det er også relativt stor nettoutpendling fra tvillingbyen Fredrikstad-Sarpsborg til Stor-Oslo, men noen forstadsutvikling kan man egentlig ikke snakke om. Men regionen benevnes gjerne som *pendlingsregion til Oslo*. Sett i forhold til nabobyene har imidlertid Sarpsborg-Fredrikstad

tilnærmet balanse i pendlingstallene, med et svakt innpendlingsoverskudd. Tvillingbyen har altså en dobbelststatus. Dels betydelig utpendling til Oslo, dels betydelig innpendling fra andre deler av Østfold. Men pendlingen går begge veier, så egentlig er «bybåndet» langs kysten langt på vei et felles, overlappende arbeidsmarked – med en viss fokusering inn mot Fredrikstad-Sarpsborg.

Halden er med på denne utvekslingen av pendlere, men er ellers den regionen som har best balanse mellom ut- og innpendlere. Halden er derfor den siste rene byregionen i Østfold, den som mest ligner en fullstendig byregion med eget omland — selv om det ikke er stort.

Befolkningsveksten i Østfold har økt yrkesbefolkningen med omlag 7000 personer. To av tre nye yrkesaktive har imidlertid måtte finne arbeid utenfor fylket. Nettotilveksten av arbeidsplasser i Østfold ligger på beskjedne 2500, og alle er enige om at det er for lavt. Men tidene er ikke slik at tiltaksarbeidet gir store effekter, for ingen skal si at ikke fylke og kommuner har anstrengt seg!

Regional tilhørighet. Økende utpendling (og en viss innflytting) fører til at relativt færre føler seg som østfoldinger. Her må det kan trekkes noen nye linjer gjennom fylket, som skiller mellom nord og sør — og midtområdet.

I nord er det ikke mulig å etablere noen grenselinje mellom Follo og østfoldsregionene lenger. Riktignok er pendlingen fra Follo til Oslo vesentlig høyere enn fra Indre-Østfold og Mosseregionen, men prinsipielt sett er hele dette området likt stilt. Vekstgrunnlaget er å finne i Oslo, innflyttingen er bostedsrelatert. De nye innbyggerne — og mange av de gamle! — lever derfor en form for dobbeltliv som svekker deres regiontilhørighet til Moss eller Askim. Vel kan de nok føle en sterk *lokal* identitet i forhold til boligen og nærmiljøet, enten heimen ligger ved bryggekanten i Moss eller i nye boligfelter i Hobøl, Spydeberg, Askim eller Mysen. Men hvis disse *modernistene* skal løfte blikket er det en større region som faller dem i tankene — og i denne regionen er det Oslo som er «byen» — senteret. De ikke bare arbeider i Oslo, men oppsøker også hyppigere kommersielle og kulturelle institusjoner der. Men naturligvis lever disse side om side med *tradisjonelle* innbyggere, som fortsatt mener at «byen» er Moss eller Askim.

Dette er slett ikke en enhetlig sone, tvert om kan vi snakke om en svak polarisering internt i «Forstads-Østfold». I Indre-Østfold står jobbskapingen stille, mens det tross alt er en liten tilvekst i Moss. Utpendlingen fra Askim og omegnskommunene er også klart høyere enn den er i Moss. Mosseregionene blir dermed mer av en egen byregion. En satellitt under Oslo, javel, men tross alt med selvstendige trekk. Askim har ikke tyngde nok til å være en urban motvekt. Begge er de suburbane, men Moss er en urban

forstad, mens aksen Spydeberg-Mysen er en typisk norsk, landlig forstad. Internasjonalt er *landsbyene* blitt populære forsteder for middelklassen, og Indre Østfold er en variant av trenden. Men mangfoldet er her større: På den ene siden store bygdebyer, «nestenbyer» som Askim og Mysen,[22] på den andre siden småtettsteder helt ned til boligfeltet.

Regionforstørringen fra Stor-Oslo gjør Mosseregionen og de vestlige delene av indre Østfold til en kampsone der modenristene vinner fram og tradisjonalistene taper. Den samme endringsprosessen går nok også sin gang i Fredrikstad-Sarpsborg-, men med større overvekt av tradisjonelle holdninger. Fredrikstad og Sarpsborg har imidlertid sine egne utfordringer når det gjelder byidentiteten.

Sammensmeltningen av Fredrikstad og Sarpsborg går sin gang, men dette er en fysisk prosess mer enn en mental. Innbyggerne i Fredrikstad og Sarpsborg oppfatter fortsatt henholdsvis Fredrikstad og Sarpsborg som *sin* by. Etter hvert som tiden går er det imidlertid klart at det er Fredrikstad som skaper attraktiviteten, både i forhold til flyttestrømmene og turistene, og en sammenslåing til en storkommune er på tale. Det påtenkte navnet har naturligvis vært Fredrikstad, som nettopp har den nimbusen som skal til for å gi innbyggerne en identitetsfølelse — og byen en plass på det nasjonale og internasjonale kartet. Her forsøker altså regionen å bygge sin identitet fra historien og de høyst tilstedeværende kulturminnene fra 1600-tallet. Naturligvis murres det i Sarpsborg, for det er ikke første gang byen blir «nedlagt» til fordel for Fredrikstad.[23] Derfor brukes helst navnet Nedre Glomma om den nye «storbyen». Men også her må vi bruke anførselstegn rundt bybegrepet, for Fredrikstad-Sarpsborg har langt fra oppnådd nasjonal status som storby.

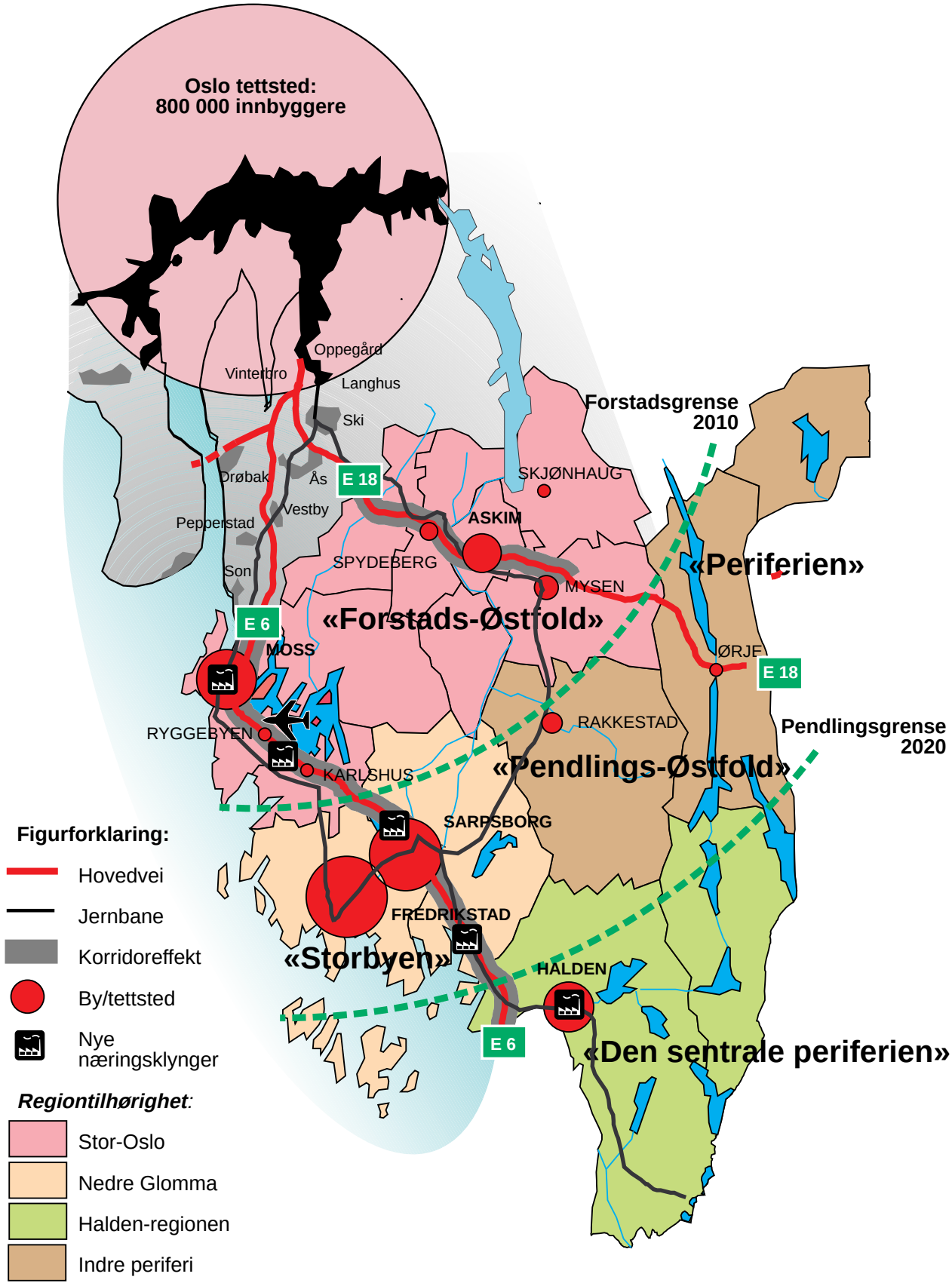
For øvrig pregs også dette «pendlings-Østfold» av en indre polarisering øst vest. Fredrikstad-Sarpsborg danner en storby, og den har igjen sine forsteder i småsentra. Dels er det altså netto innpendling til Fredrikstad-Sapsborg, samtidig som relativt mange i denne storbyen pendler inn til Stor-Oslo. Det er de nye KIFT-næringenes hypermobilitet som slår ut her. Vel er Fredrikstad-Sarsborg et viktig regionalt senter, men det er Oslo som er «the big apple» [24] som alle ønsker å ta et jafs av. Derfor generer Østfolds storby mange utpendlere. Det dreier seg stort sett om velutdannede mennesker i kontoryrker, og de gode pendlingstogene gjør at man slett ikke behøver å stå tidlig opp (i mange yrker heter det seg dessuten at man arbeider på toget). Verre er det i den ekte periferi i Marker og Rømskog, der utpendlingen også er svært stor. Her er det manuelle yrker som dominerer, de som skal på arbeid i industri og lager, transport og varehandel. Reisa er lenger og busstilbudet dårligere, så her stiller man seg opp i otta på holdeplassene. Ikke har de arbeidsgivere som utviser noen større fleksibilitet heller. Om noen har byrdefull pendling er det disse. Rakkestad ligger i kampsonen mellom disse to regionene; tradisjonelt en del av Indre-Østfold, men nå mer en forstad til Sarpsborg.

Halden lever et liv for seg. Det fins i år 2020 mange langpendlere, for infrastrukturene er utmerkede. Likevel foretrekker de fleste i Halden både å bo og arbeide i byen, det er jo der regionens kvalitet ligger. Halden gir byen sentralitet, selv om regionen er perifer i Østfold og Norge. Men infrastrukturene gjør den samtidig sentral, altså det mest treffende å kalle dette «den sentrale periferien». Langt på vei er dette den regionen i Østfold som innbyggerne i størst grad identifiserer seg med. Det er imidlertid ikke noen stor byregion, for den omfatter ikke mer enn Halden og Aremark. Og Aremark er etter hvert blitt et område for spesielt interesserte. Halden er ikke stor nok til å generere et sterkt og voksende omland.

Identitetsmessig har vi tegnet et bilde av et fragmentert Østfold, i hvert fall slik det er når vi studerer gamle og nye innbyggere: Tre pendlingssoner, som alle er polarisert på tvers. Dette er smålenenes viderføring. Bildet blir ikke stort annerledes når vi ser det fra næringslivets synsvinkel. Det fins fortsatt bedrifter som hører til sin by, og fysisk-visuelt er med på å gi byen identitet. M. Peterson og Borregaard er klare eksempler. Men for øvrig tenker dette høyst konkurranseutsatte næringslivet globalt og ikke lokalt. Av og til ser vi imidlertid at den globale deltakelsen, har sin basis i det regionale. IKT-byen Halden har skapt seg sin egen kunnskapsbasis, og den er «limt» til innbyggerne og institusjonene i byen. Dette er den *glokale* tilpasningen; global orientering men lokal forankring. «Storbyen» ved Nedre Glomma må dele sin beste arbeidskraft med Oslo og får ikke til denne forankringen.

For øvrig framholder næringslivet beliggenheten og infrastrukturene som Østfolds positive side: Moss er nær Oslo, Halden nær utlandet, Fredrikstad-Sarpsborg er i seg selv et tungt marked i midten. Infrastrukturene langs korridorene er gode, men de deler også fylket. E 6 og E 18 møtes i Vinterbro, dvs. utenfor fylket. Transportårene på tvers er relativt svekket, sammenlignet med oppgraderingen av hovedårene. Også i næringslivet får vi et fragmentert Østfold. Næringslivet er i 2020 tvunget til å skotte både hit og dit, både til lokalsamfunn og storregioner, nasjonalt og transnasjonalt. Noen østfoldsregion finnes for dem knapt lenger – bortsett fra Halden da.

Romlig struktur — sterk korridorisering. Den som reiser gjennom Østfold langs E 6 (og for den saks skyld også langs E 18) har vondt for å forstå at dette er lavtrykksområde. For her ligger næringsområdene på rad og rekke, og ofte ser vi at nasjonale selskap har sine hovedlager her. Det samme gjelder utenlandske selskap i Norge. Men de skaper ikke så mye sysselsetting, de hypermoderne logistikkenhetene. Stort sett dreier det seg om automatiserte plukklagre eller rene varehoteller. Det fins for så vidt flere ordinære hoteller og moteller langs motorveien også, og alle andre former for veiservice: bensin til bilen, bespisning til bilisten.



Figur 22: Romlig struktur i Østfold 2020: Lavalternativet.

Nytt er det imidlertid at titallet ga et gjennombrudd for mer personrettet service langs motorveiene. Det dreier seg om leke- og rekreasjonsanlegg, bad og helsebedrifter, men naturligvis også kjøpesentra og andre megavarehus. Ofte ligger de i klynger som kjøpesenterparker. Bysentrene har naturligvis tapt på denne utviklingen, men i Østfold må kommersen primært følge kundene, og de er på flyt langs motorveiene. Det er altså langt på vei en *tilsynelatende* vekst vi registrerer, for det dreier seg i stor grad om omlokaliseringer. Men at det er liv og røre langs denne transportkorridoren kan ingen benekte.

Den nye romlige strukturen er altså sterkt preget av transportkorridoren, og denne er igjen et resultat av de tre høyverdige infrastrukturene; Motorvei klasse A, tospors høyhastighetsjernbane og flyplass. Derfor er næringsutviklingen mye sterkere langs E 6 enn E 18, der vi måtte helt fram til 2020 for å se motorveien realisert helt fram til svenskegrensa – og da bare i klasse B. NSB har slitt med sitt tilbud på indre bane, og i 2020 er det Mysen som er endestasjon for pendlingstogene.

Denne fysiske infrastrukturen har også i noen grad blitt bestemmende for bosettingsutviklingen. I de nordvestlige områdene (Moss, Rygge og Råde, men også Hobøl, Spydeberg, Askim og Eidsberg) har det dukket opp flere mindre boligfelter nærmest inne i skogen (men ikke langt fra E 6 eller E 18). Det har også vært grunnen til at utbyggingen av E 18 øst for Mysen har gått så sakte. Mange har også benyttet sjansen til å kjøpe nedlagte småbruk. Avreguleringen av omsetningen av gårdsbruk har satt fart i salget og de tidligere gårdeierne får brukbare priser.

Men alt i alt er det ikke mye å snakke om bosettingsmessig når det bare er 13.000 nye innbyggere som er til fordeling. Det er i alt 11 kommuner som vinner fram som vekstkommuner (i tillegg til de sju nevnte; Fredrikstad, Sarpsborg, Hvaler og Halden). Den gjengse forståelsen er at befolkningen står stille, og at det ikke har vært noen betydelig vekst de siste årene fram mot 2020. Innflyttingsstrømmen lar seg lett innpasse i nye boligprosjekter i byene, og eiendomsmeglerne har på ingen måte opplevd gullalderen fra nittitallet på nytt.

Oppsummerer vi denne romlige strukturen — slik vi har gjort i figur 22 — må vi for det første trekke en linje skrått gjennom fylket, der de nordvestlige delene faller til Stor-Oslo. Dette er grensa for forstadsbebyggelsen. Egentlig er dette en ren forlengelse av forstedene i Akershus, som ligger som perler på en stor langs sørkorridoren: Oppegård, Langhus, Ski, Ås, Vestby, Son (som alt i 2003 praktisk talt hadde vokst sammen med Brevik og stanget mot kommunegrensa til Moss).

Forlengelsen av Vestkorridoren gjør det riktig å kalle denne rasktvoksende delen av fylket «forstads-Østfold». Det har først og fremst vært en vekst *i* befolkningen, mens sysselsettingsveksten har vært moderat. Pendlingen er med andre ord økende. Denne

regionens vekst er en langsiktig konsekvens av infrastrukturforbedring langs hovedaksene, men uheldigvis er ikke den byinterne infrastrukturen oppgradert i samme grad. Moss sliter med trafikken fra havna til E 6, og køene fra ferjetrafikken er et konstant irritasjonsmoment for den interne trafikken.

Fredrikstad-Sarpsborg er også i vekst befolkningsmessig, men med lavere økonomisk veksttakt. Innflytterne er derfor i stor grad pendlere her også, og på pendlingstogene får følge av gamle østfoldinger som må legge i vei fordi arbeidsplassene deres er blitt borte gjennom nedgangskonjunkturenes kriser. Vi kan derfor godt kalle dette et «pendlings-Østfold», men ellers er det et klart skille mellom indre deler og kysten. Pendlerne fra Rømskog og Marker er klassiske rurale langpendlere. Pendlerne fra Fredrikstad og Sarpsborg er moderne hvitsnippendlere — som dessuten supplerer den fysiske pendlingen med telependling.

Det er til Fredrikstad de nye innflytterne søker seg, i mindre grad til Sarpsborg, ja generelt kan vi si at veksten er sterkere desto lenger ut mot kysten vi kommer. Bydelen Sarpsborg er derfor blitt den underlegne part i bysamarbeidet, og truer med skilsmisse. På den andre siden har Sarpsborg ikke gjort det dårlig i jobbskapingen, for mange av de nye E 6 relaterte arbeidsplassene kommer i trafikkkorridoren. Fredrikstad nyter godt av en mer diffus vekst av småbedrifter, dels innen KIFT-sektoren, dels rettet mot personmarkedet: butikker, restauranter, kulturtilbud, butikker. Det som til syvende og sist holder bysamarbeidet sammen er at de trenger reparasjons- og utviklingstiltak – nettopp der byene er sammenvokst.

Halden har også en beskjeden jobbvekst, nok til å sikrer byregionen en moderat befolkningsvekst. Her befinner vi oss utenfor Stor-Oslos influens, mer eller mindre. Men fortsatt har Halden fordelen av å ligge relativt nær den nasjonale metropolen, for det blomstrende IKT-miljøet har mange partnere i Oslo. Forretningsforbindelser krever personkontakt, som lett kan skjøttes med gode Inter-City tog. Forbindelsen med utlandet tar Linx seg av, eller flyplassene: Halden har samme avstand til Gardermoen som Lillehammer, men har i tillegg tilbudet på Rygge å velge i. Halden er egentlig «den sentrale periferien» i Norge.

Østfolds romlige struktur er et produkt av to motstridende regiondannende krefter:

Den ytre påvirkningen er Stor-Oslos forstørring, som var en sterk spontan prosess på nulltallet — en uunngåelig konsekvens av infrastrukturforbedringen, og de romlige tyngde- og avstandsforholdene. Bare tettstedet Oslo har en vekt som er tre ganger så stor som Østfolds samlede befolkning, åtte ganger så stor som Østfolds største urbane konsentrasjon, Nedre Glomma. Med dette styrkeforholdet vil spillet foregå langt oppe på Fredrikstad-Sarpsborgs banehalvdel. Byens store fotballstrateg (og geograf!) ville vel sagt at Fredrikstad og Østsiden og hele Sarpsborg står i stor fare for å bli fullstendig

nedrent – om det ikke settes opp en tett forsvarsmur som kan stoppe framrykkingen utenfor femmeteren.

De indre krefter skaper likevel fem-seks relativt tydelige regioner, hvorav tre-fire er byregioner. Spørsmålet er om Nedre Glomma er blitt en storbyregion, eller fortsatt er to småbyregioner. Men regionene polariseres fordi de blir utsatt for kreftene fra Stor-Oslo. Moss blir forstad, Askim-Mysen likeså. Fredrikstad-Sarpsborg blir drevet fra hverandre fordi den lave veksten stimulerer rivalisering. grad en motvekt. Halden beskyttes av avstand, og en viss egentyngde. Denne egentyngden mangler i de østligste delene av indre Østfold, som blir en periferi.

Scenario H:
Høytrykk over Østfold

I dette scenariet står H primært for og høy innflytting, og derfor kan vi også føye til høy styringsevne. Underliggende er det også at landet har hatt et par gode høykonjunkturer. Norge går framover i tråd med den globale framgangen, og en omstilling fra olje til nye næringer er påtakelig.

Globalisering og nasjonale utviklingstrekk. Når det går godt for Norge, går det godt for det sentrale Østlandet – og Østfold. Men likevel er Østfold noe langt mer enn en gratispassasjer.

Den vestlige verden har i 2020 bak seg en periode med strukturell omstilling i næringslivet og i offentlig forvaltning. Klimaforbedringen skyldes også at man har grepet fatt i de økologiske forholdene, og innført noenlunde lik regulering av næringsaktivitet i alle land. Handelsblokkene i Amerika, Europa og Asia må alle underordne seg WTOs strenge regime for frihandel, arbeidsvilkår og miljø.

Befolkning og bosetting. Østfold er glad for den høye befolkningsveksten. Nesten alle kommunene er i framgang. Bare i Rømskog er det nedgang fram til 2020, mens Aremark så vidt går i null. Men den sterke veksten drar også med seg et problem. Høy befolkningsvekst polariserer fylket i ekstrem grad. De tendensene vi har sett til forstadsgjøring i de vestre deler slår enda sterkere ut, men heldigvis balanseres denne tendensen av god utvikling i Fredrikstad-Sarpsborg. Vi skal danne oss et bilde av hvordan de 36.000 nye innbyggerne har fordelt seg.

De områdene som ligger tett opp til Stor-Oslo har svært høy vekst, opp mot 1 % i året. Det er mye. I relativ forstand er vinneren i Indre-Østfold, spesielt Eidsberg med sine mer enn 2000 nye innbyggere fram til 2020. Askim ligger i underkant av dette tallet. De fleste av de nye innbyggerne til disse kommunene kommer i tilknytning til de gamle tettstedene, Askim og Mysen. I relativ forstand er veksten sterkest i Hobøl og Spydeberg (henholdsvis 33 og 25 %). Her kommer innbyggerne langt mer spredt: enten i nye boligfelt eller i tilknytning til gårdsbebyggelsen.

Mosseregionen har hatt en langt mer konsentrert utvikling med vel 5000 nye innbyggere i selve byen, dels på Jeløy, dels langs Mossesundet til Son-Brevik. Utflyttingen av M. Peterson kom som et sjokk for byen, men også her så man at avindustrialiseringen ga helt nye muligheter for boligbygging nordover. Moss er i dag helt sammenvokst med Son-Brevik. Veksten nordover ble også framskyndet av at «mosselukta» forsvant. I tillegg har det vært en betydelig vekst i Rygge, som ble forsterket av åpningen av den sivile

lufthavnen. I alt er det kommet 2500 nye innbyggere i kommunen, godt samlet i Ryggebyen. I tillegg har Råde og Våler fått ytterligere 1700 nye innbyggere, omtrent likt fordelt på begge kommunene.

Men i absolutte tall er den sterkeste byveksten kommet i Fredrikstad-Sarpsborg, om lag 11.000 nye innbyggere har «tvillingbyen» fått (noe flere i Fredrikstad enn i Sarpsborg). I tillegg kommer veksten i småtettstedene på Hvaler, og for såvidt også i ytterområdene i bykommunene. Rakkestad heller mer og mer inn mot Sarpsborgsiden (og mindre mot Indre Østfold. I Rakkestad er det kommet om lag 750 nye innbyggere, fordelt på mindre tettsteder langs indre bane.

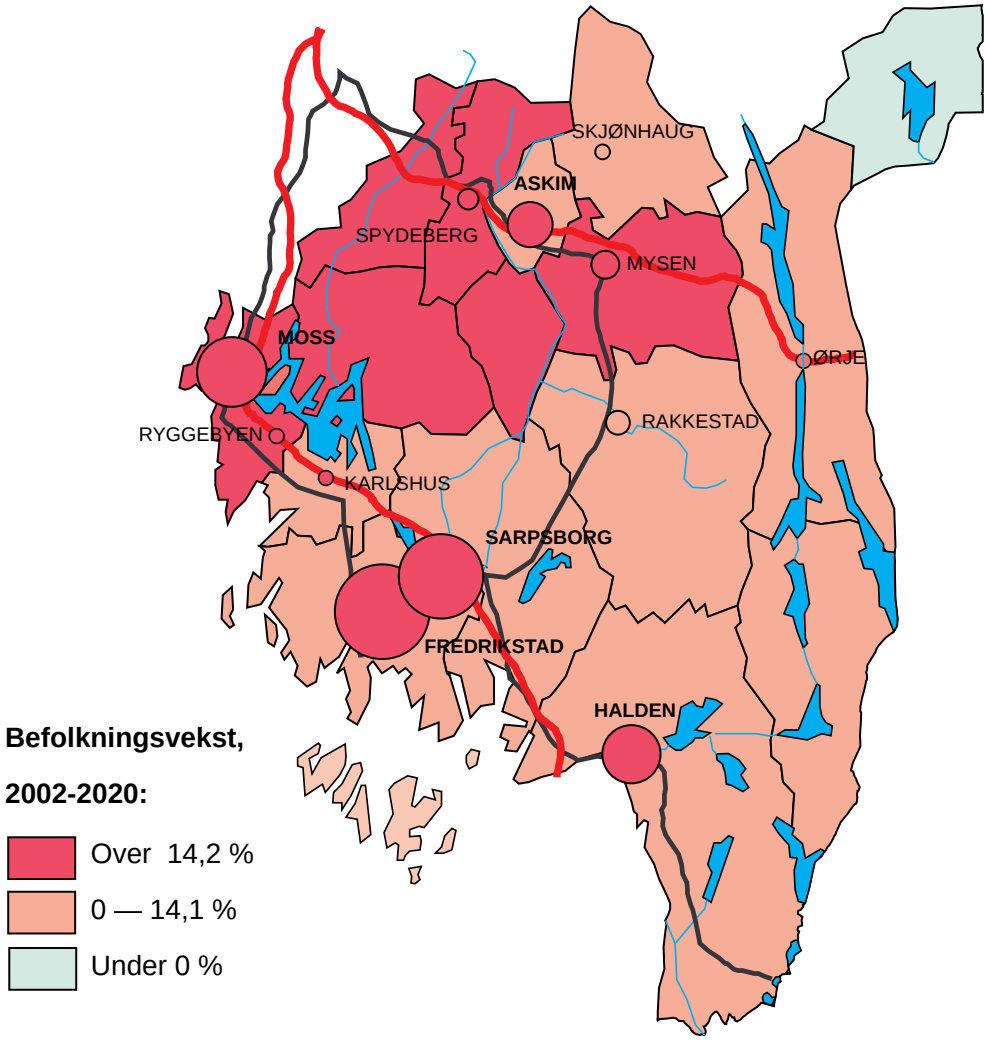
Halden har også fått en andel av befolkningsveksten i Østfold som svarer til byens størrelse, om lag 3500 nye innbyggere. På den andre siden er omlandskommunen Aremark helt parkert når det gjelder folketallet.

Oppsummerer vi befolkningsveksten så må vi først framheve at den har vært svært positiv for Østfold. En vekst på 14,2 % på mindre enn 20 år er et godt resultat, det er ikke mange regioner i Norge som kan slå en slik vekst. De områdene som ligger klart over gjennomsnittet er forstadsbeltet inn mot Follo og Stor-Oslo. Men veksten har i praksis løftet nesten alle deler av fylket. Fram til 2020 har alle kommuner unntatt Rømskog hatt befolkningsvekst, men det må også tilføyes at utviklingen på titallet har ført til befolkningsnedgang også i Marker og Aremark.

Befolkningensveksten er klart byorientert, for de nye innbyggerne søker stort sett til byene. Bosettingepolitikken i fylket har tatt hensyn til denne trenden gjennom tilrettelegging av nye boligområder. Østfoldbyene kunne gjøre det Oslo ikke kunne, nemlig tilby attraktive boliger i bysentrene. Og der Oslo tilbyr høyhus langs utkantene av byen, tilbyr østfoldbyene strandtomter. Om det fins noen fjordbyer, ligger de i Østfold (og Vestfold).

Hovedmønsteret er altså at de nye boligene legges til bykjernene, men det er også behov for et spektrum av alternativer. Preferansene er mangfoldige. Mange søker til mindre tettsteder nær byene, og disse har også vokst sterkt. Nye er kommet til også, fortrinnsvis nær vei/jernbane.

Kysten er utvilsomt populær, særlig er Hvaler i skuddet som aldri før. Jo bedre råd de nye innbyggerne har, desto sterkere søker de til kysten. Det fins imidlertid klare unntak til dette, og det gjelder dem som bosetter seg på gamle gårdsbruk. Etter at det ble lempet på boplikten for bruk under 100 mål, kjøpte mange seg nye fritidseiendommer. En god del av disse er seinere blitt fast bosatt. Den spredte bosettingen og de mindre tettstedene har følgelig også hatt framgang. Det sies at *høyvannet løfter alle skip*, og det kan man faktisk si om bosettingene i Østfold – for det er ikke mange som ikke har hatt framgang.



Figur 23: Befolkningsutviklingen i kommuner, byer og tettsteder i Østfold, 2002-2020. SSB alternativ MMHM. Veksten i byer og tettsteder er angitt skjønnsmessig.

Den gunstige befolkningsutviklingen har mange positive konsekvenser som ikke lar seg lese ut av kartene. Den viktigste er foryngelsen. Antallet eldre er noenlunde konstant, men som relativt andel av den totale befolkningen er tallet stadig fallende. Omsorgsraten bedrer seg. Østfold er at av de bedre fylkene å bli gammel i.

Men det ligger også mange bevisste strategier bak, som har forsterket de positive trendene. Det er umulig å peke på én ting, for det er summen av mange små og store tiltak som har gitt effekter. Folkehelseavtalen i fylkesplanen *Østfold 2000+* ble lagt merke til,[25] og den hadde gode effekter. Den la grunnlaget for fylkets utstrakte engasjement på helsesektoren (selv etter at sykehusene var «tapt» til staten). Innflyttingen førte også til at kompetansenivået steg, men samtidig utviklet også fylket en meget bevisst utdanningsstrategi. Det som har særpreget Østfolds satsing er vektleggingen av praktiske utdanninger og fagbrev (mens andre har tatt seg av høyskolene). Derfor er det ikke

vanskelig å få tak i helse- og pleiepersonell i Østfold 2020, noe som er et stort problem andre steder. De statlige høyskolene har fulgt godt opp og prioritert pleiefagene, inklusive høyere opplæring for fengselsbetjenter.

Næringsliv og sysselsetting. Også når det gjelder næringslivet kan man si at høyvannet løfter alle skip, for det er framgang i alle næringer. I de fleste tilfeller er dette en utvikling som fylkeskommunen og kommunene har hatt en hånd borti, men grunnleggende sett skyldes utviklingen gode konjunkturer og nyskaping i næringslivet.

Det er ikke lett å sette fingeren på én sektor og ett tiltak, for egentlig er næringsveksten ganske diffus. Den finnes spredt i mange næringer, hovedsakelig på tjenestesiden. Når vi snakker om næringer i framgang sysselsettingsmessig, snakker vi nesten bare om tjenestenæringer. Men også offentlige tjenestesektorer vokser. Fram til 2020 har det vært en sterk diskusjon om tjenestene skulle tilbys offentlig eller privat, og diskusjonen var i utgangspunktet sterkt ideologisk farget langs høyre-venstreaksen. Etter hvert ble diskusjonen mer pragmatisk, og grensene mellom det offentlige og private flyttet seg fram og tilbake som i en stillingskrig. Det avgjørende ble etter hvert hvem som kunne gi det mest hensiktsmessige tilbudet, og ingen ble opprørt over verken privatisering eller det motsatte: kommunalisering. Vi kan i hvert fall i denne sammenhengen koste på oss en viss pragmatisme, for når det gjelder sysselsettingen må den stort sett bli den samme om tjenestene utføres i offentlig eller privat regi.

En god del av sysselsettingsveksten er befolkningsrelatert. Her er det to forhold som spiller inn: På den ene siden den generelle veksten i totalbefolkningen, som er knyttet til innflyttingen, og dermed vekst i barn, ungdom og unge voksne; på den andre siden veksten i eldrebefolkningen, og herunder i oldingebefolkningen.

En nettotilvekst på 36.000 nye innbyggere fører i runde tall til en sysselsetting i personrettede tjenester i underkant av 10.000. Tallet ble en god del lavere for Østfolds del, av to grunner: Noe av veksten ble absorbert i næringer og institusjoner med ledig kapasitet, eller den skjedde ved vekst som ga stordriftsfordeler. Østfold har også åpne grenser mot naboene, og mange skaffet seg tjenester i Oslo-Akershus – og delvis i Bohuslen.

Likevel gjensto det faktum at befolkningsveksten var drivende for næringsutviklingen. Butikker og personlige tjenester vokste: Barnehager ble bygd, skoler måtte utvides flere steder, flere leger etablerte praksis, flere hjemmehjelpere ble engasjert osv. I en særstilling kom eldreinstitusjonene, som skulle supplere hjemmehjelp og serviceboliger.

Dette er altså tjenester som i stor grad rettet seg mot Østfolds egen befolkning, der vi noen grad tar hensyn til at østfoldingene som kunder er utadrettede (også som

«kvasikunder» i offentlig regi med fritt skolevalg, fritt sykehusvalg o.l). Men denne nye konkurransesituasjonen hadde også en gevinstside for Østfold, ved at fylket ble foretrukket av *eksterne* kunder eller forbrukere av offentlige tjenester. Innenfor VGO var Østfold kjent for gode sine linjer i landbruk og industri, energi og vannforvaltning, helse og pleie. Østfolds ry som «folkehelsefylket» gjorde også helseinstitusjonene populære. Flere private helseinstitusjoner ble etablert, ikke minst geriatriske. Under høytrykkets konstante sol er Østfolds solkyst konkurransedyktig på helseområdet. Dette er Østfolds bidrag til den norske Costa geriatrica.

Mer mystisk var ikke sysselsettingsveksten i Østfold, basisen lå i befolkningen. Offentlige myndigheters fremste oppgave var å finne en hensiktmessig lokaliseringspolitikk som skapte høy tilgjengelighet. Samtidig var det et sterkt ønske om at de person- og husholdsrettede tjenestene skulle holdes vekk fra motorveiene, for å forhindre korridorisering og unødvendig transport. Tjenestenæringene skulle primært vitalisere sentra på alle nivåer, fra storbyen Fredrikstad-Sarpsborg, til de små tettstedene. Det var en sak for kommune- og fylkesplanleggingen, ikke minst for integrert romlig planlegging i ABS-regionene, med stikkordene areal og lokalisering, samferdsel og miljø.

Produksjonsservice er fellesbegrepet for tjenester rettet mot næringslivet, stort sett private tjenester. Moss, Fredrikstad og Halden er i vekst i KIFT-tjenestene, og samtidig finner vi en bedre kompetansebasis i høyskoleutdanninger i disse tre byene. Fra offentlig side har det vært viktig å bygge ut et nett av inkubatorer og kunnskapsparker. Fylket har tatt initiativ og SIVA opererer tiltakene. Disse næringene trives definitivt best i bykjernene, og siden arealkravet er moderat er det ingen problemer med å innpasse dem i nye næringsbygg i sentrum.

Verre er det med de mer materielle produksjonstjenestene: Transporten, logistikken, engros- og lagerbedriftene, de trives best langs motorveiene. På disse sektorene har det vært betydelig vekst fram mot 2020, og her måtte kommunene i større grad akseptere motorveilokalisering. Ved flyplassen ved Rygge måtte det komme en del nye bedrifter og institusjoner, men de er godt integrert i den tradisjonelle Ryggebyen –og i forlengelsen av Moss sørover. Nyetableringer i Askim-Mysen er fortrinnsvis kanalisert til landet mellom de to tettstedene. De bidrar i noen grad til sammenvoksing til en enhet. I Fredrikstad-Sarpsborg er mye av nyetableringene kanalisert til næringsparker mellom de to byene, og er bevisst brukt som reparasjonstiltak i det kaotiske indre bylandskapet.

Vareproduksjonen stagnerer, men det er egentlig et ganske brukbart resultat. *Landbruket* er i tilbakegang rent sysselsettingsmessig, men det interessante for Østfold er at tilbakegangen her er mindre enn i andre regioner i Norge. Det er omleggingsprogrammet som har gitt uttelling, spesielt tiltak for konkurransekraftig økologisk landbruk. Også om industrien kan man si at den er i tilbakegang, men heldigvis ikke så sterkt

som i andre regioner i Norge. Den dype industrikulturen gjør fylket egnet for industri, og SND har tråtT til når initiativet har vært der. Fylkeskommunen har hele tiden sørget for å holde ressursmessig beredskap i forhold til vareproduserende næringer, spesielt når nye gründere vil prøve seg med egen bedrift, eller når eksisterende bedrifter vil ta et løft med nye produkter, prosesser eller markeder.

Alt i alt er det kommet omlag 18.000 nye yrkesaktive i Østfold, omlag likt fordelt mellom personrettet og produksjonsrettet tjenesteyting. Nettoutpendlingen i denne nye yrkesbefolkningen er «bare» 8000, så i alt har 10.000 funnet arbeid i Østfold.

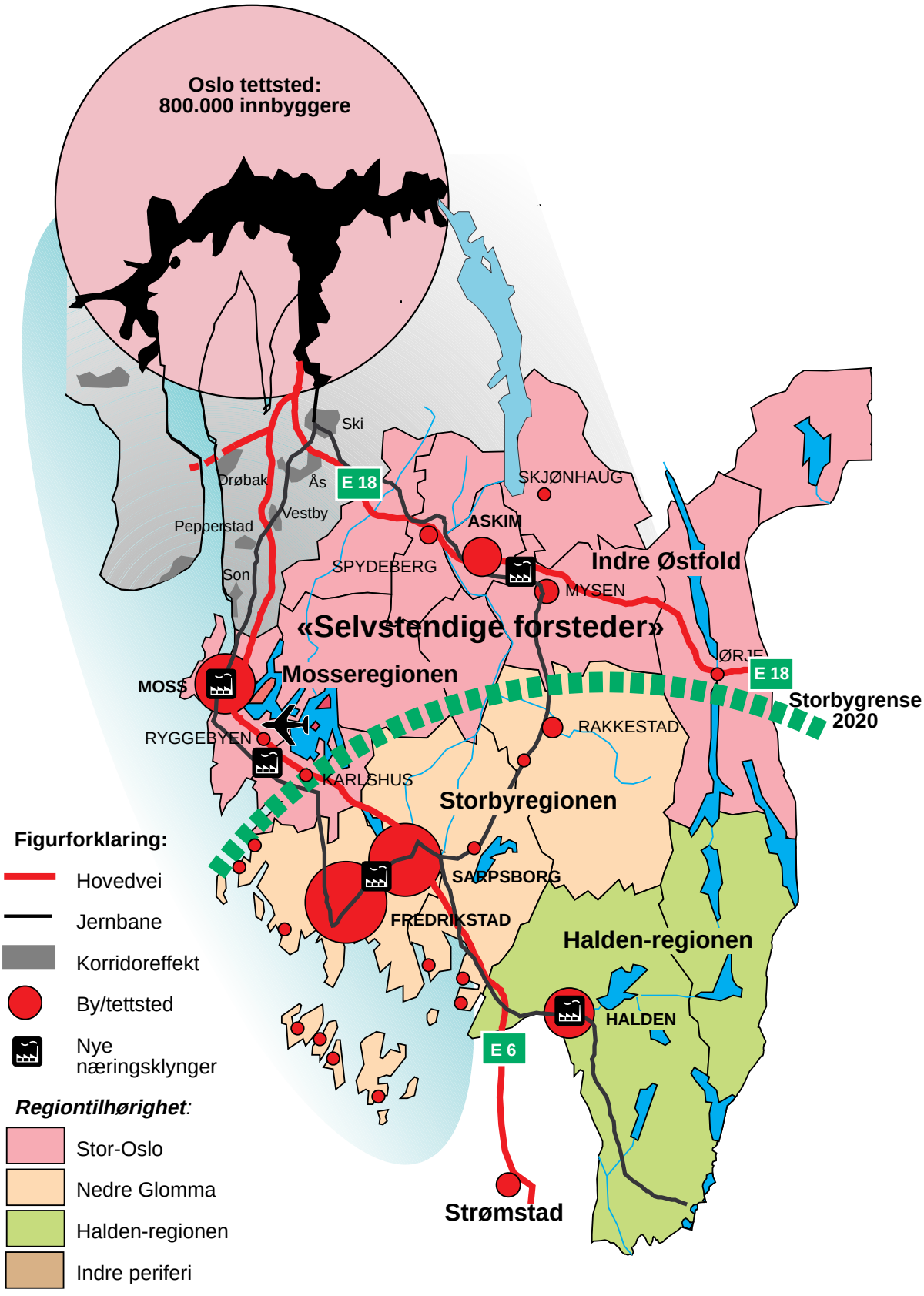
Regional tilhørighet. Det fins sterke fragmenterende krefter i Østfolds landskaper, men det fins også krefter som bidrar til integrasjon. Det resulterende identitetskartet er dette:

Den største kampsonen mellom osloorienterte urbanister og tradisjonelle østfoldskulturer basert på landbruk og industri ligger i Indre Østfold og Mosseregionen. Disse regionene er blitt forsteder til Oslo, om enn på litt ulikt vis. Begge ligger nær Oslo, men for begge regionene har det også vært viktig å opprettholde distanse til hovedstaden, selv om de er avhengige av arbeidsplasstilbudet. Fylkeskommunen og kommunene har derfor satset på at dette skulle bli «selvstendige forsteder», og ikke rene sovebyer til Oslo.

Det innebærer konkret at regionene tilstreber selvforsyning innen tjenestesektorene, selv om de som arbeidsmarkeds- og boligregioner er integrert i Stor-Oslo. Når regionene oppnår et noenlunde komplett tilbud innen tjenestenæringene, øker dette bolysten og regiontilhørigheten, og samtidig maksimaliseres den befolkningsrelaterte sysselsettingen. Dette har ikke minst blitt et kvinneperspektiv: Menn opererer mer i store, jobbrelaterte regioner, og de ynder å snakke om «det globale»; kvinner i mindre, hjemmeorienterte regioner. De husholdsrettede tjenestene er også deres viktigste arbeidsplasser, samtidig som det også tilfaller dem større ansvar for serviceforsyningen rundt hjemmet: Vareinnkjøp og levering i barnehagen er fortsatt kvinneoppgaver i 2020, lenger er ikke verden kommet. Men samtidig er også kvinnene større kulturkonsumenter, og dermed også mer lydhøre for kunstneriske og andre symbolske utrykk for en annen identitet enn den globale.

I *Mosseregionen* sverget man på at regionen ikke måtte lide Lillestrøms og nedre Romerikes skjebne, og bli fullstendig slukt av det framrykkende Oslo. Her representerte Drammen et mer positivt forbilde. I 2011 feiret byen sitt 200-årsjubileum, og kunne da konstatere at fysisk og kulturell oppgradering hadde bidratt til å styrke byens selvstendighet, på tross av nærheten til hovedstaden. Det ble lagt merke til i Moss.

I 2020 er det Moss som stjeler oppmerksomheten med sitt 300-årsjubileum, og oppskriften har vært den samme: Utvikling av byen som selvstendig sentrum med alle



Figur 24: Romlig struktur i Østfold 2020: Høyalternativet.

materielle og immaterielle tjenestetilbud. *F 15* og *Momentum* viste veien. Moss er i 2020 et mer levende kultur og kunnskapssentrum enn tidligere, og det gir en regional egenfølelse. Her har det altså ikke vært snakk om å bevare industrikulturen, den forsvant av seg selv. Men heldigvis har den nye kulturindustrien vært flink til å ta vare på industrikulturen – gjennom gjenbruk av industribygg.

I *Indre Østfold* hadde man ikke de samme urbane tradisjonene å spille på, heller ikke den samme basisen i tjenestenæringer og kultur. Her må selvstendigjøringen som region spille på det alternative i forhold til det urbane. Indre Østfold dyrker og markedsfører derfor «det moderne landsbylivet» – og den spredte bosettingen. Mysen og Askim er «de store» landsbyene, sentra som Skjønhaug, Ørje, Spydeberg og Rakkestad de små. Og så fins det noen enda mindre, som også har vokst. Men kommunene i regionen har bevisst forsøkt å unngå dannelsen av nye boligfelter uten service. Disse blir også i statistikken kalt «tettsteder», men de er med sin mangel på tjenestetilbud ikke virkelige sentra. I norske landsbyer forutsetter man at det fins et minstetilbud i swlv i de minste, og i de store skal det være tilnærmet komplett – som i småbyene.

Det er to motiver bak denne utbyggingspolitikken: Den første og viktigste grunnen har vært å forhindre den *korridorisering* som man har sett ansatser til. Konkret arter denne seg slik at serviceinstitusjoner og boligfelt lokaliseres langs E 18. Den andre hovedgrunnen har vært å utvikle større sentra, store bygdebyer som er nærmest småbyer, som kan virke som servicesentra for hele regionen. Askim-Mysen skal være senteret for hele Indre Østfold – helt til svenskegrensa. Det gir ikke så stor mening å kalle Askim og Mysen virkelige byer, slikt vekker fort latter i hovedstaden, og derfor kan vi heller ikke kalle dette en byregion. Avhengigheten av arbeidsplasser i Oslo er også stor. Men som service- og kulturregion har den bevart og utviklet sin egenart. Fylkeskommunen har derfor insistert på å videreføre det gamle navnet, selv om både *indre* og *Østfold* gjorde regionnavnet belastet. Men «Østfold» er i 2020 navnet på landskapet øst for Oslofjorden, og Indre Østfold er den eneste regionen som viderefører navnet.

Fredrikstad-Sarpsborg kjenner også presset fra Stor-Oslo. Pendlingstallene øker, men regionen har unngått en forstadsgjøring. De eneste forstedene som tillates å vokse fram i denne regionen er forsteder til Fredrikstad-Sarpsborg, og de ligger som perler på en snor langs kysten, og i indre deler langs jernbanen. Den driftes nå av fylkeskommunen, og brukes som et redskap til å vedlikholde kollektivtransportandelen. Regionen er kjent for sitt miljøengasjement og sin bevisste holdning til bærekraftig arealbruk og samferdsel.

Det er også derfor Fredrikstad-regionen har fått ta del i den fornemme gruppen av «storbyer» i Norge. Fredrikstad er ikke av de største storbyene, selv ikke når vi regner med Sarpsborg, men gjennom sitt miljøengasjement og sine miljøløsninger er den blant

de fremste – også i det europeiske nettverket av *ecocities*. Byen og regionen kunne også nyte godt av den solide kulturhistoriske kapitalen, som ga den særpreg. Derfor var Fredrikstad det selvsagte navnet. «Nedre Glomma» kunne nok være en salomonisk løsning i byrivaliseringen mellom kjernene i tvillingbyen, men en virkelig storby måtte stille ut hele sin historiske tyngde.

Da sarpingene feiret sitt tusenårsjubileum i 2016 hengte Fredrikstad seg på. Det er tvillingbyers fortrinn at de kan hente det beste fra to verdener. Byjubilet ble en kraftig markering av tusen år med byliv i Østfold. Det styrket samfølelsen innad i regionen, men gjorde den også tydelig utad. Fredrikstad anerkjennes i dag som storby nasjonalt, og har derfor også kunne spille sammen med sentral stat i en helt annen grad enn tidligere. Når det gjelder lokalisering av statlige arbeidsplasser (tilsyn, direktorat, mm.) blir Fredrikstad gjerne foretrukket. Innenfor prinsippet om «differensiert tjenesteyting» har kommunen som storby fått mye friere tøyler til selv å definere sine oppgaver. I det hel tatt har Fredrikstad vunnet på at norsk regionalpolitikk ble supplert med storbypolitikk. Sentrale og regionale myndigheter ser det langt på vei som en fellesoppgave å gjøre Fredrikstad-regionen til et avlastingssenter for hovedstaden. Folk i regionen tenker da også slik: Vi er en del av en egen storbyregion, og ikke et underbruk av Oslo.

Halden-regionen har det enda enklere, for denne regionen slites ikke av rivalitet eller av sterkere urbane kraftfelt. Det skal naturligvis innrømmes at både Stor-Oslo og Fredrikstad øver innflytelse på Halden, men ikke verre enn at det selvstendige særpreget opprettholdes. Det finnes også folk i Fredrikstad som pendler *til* Halden, for høgskole- og forskningsmiljøet er attraktivt som arbeidsplasser.

Fylkeskommunens viktigste oppgave har vært å bidra til verdiskaping og jobbutvikling i byen, slik at dette kan forbli en komplett region. Tiltak på kunnskapssektoren har vært hovedsaken, og det særpregede IKT-miljøet har aktivert lokale gründere og trukket bedrifter fra omverdenen til byen. For øvrig har det interkommunale samarbeidet, der fylkeskommunen deltar, vært forholdsvis enkelt etter at Aremark ble slått sammen med Halden.

I alt kan vi si at regionaliseringsprosessene frambringer fire distinkte regioner i Østfold 2020: Halden-regionen, en klassisk småbyregion; storbyregionen Fredrikstad; Mosseregionen, som også er en småbyregion, men som er kjent som en selvstendig forstad; og endelig Indre Østfold, som bygger sin forstadsimage på landsbypreget.

Hvis vi med næringsliv tenker på den personrettede tjenesteytingen, den offentlige inklusive, så har næringslivet omtrent den samme regionale tilhørighet som innbyggerne. De dyrker sine handelssentra i næringsforeninger. Men vareproduksjonen er blitt langt mer rotløs, og frigjør seg fra gamle forstillinger om lokalsamfunn og regioner i Østfold. Vareproduksjonen (som også omfatter varelogistikken) elsker motorveien og

den høye bevegeligheten. De måler sin relative beliggenhet i tonnkilometer og transportkostnader og tenker ikke mye på den regionale identitet. Snart framheves fordelen ved å ligge nær Stor-Olso, snart fordelen med å være nær utlandet.

Romlig struktur. Når det gjelder bosettingsutviklingen har det vært relativt lett å oppnå gunstige romlige mønstre på grunn av det relativt konstante befolkningspresset gjennom flyttingen. Prinsippene har vært forholdsvis enkle: Bosettingen skal konsentreres i byer og bygdebyer, og i mindre tettsteder dersom disse kan få et minstetilbud av tjenester, og ellers lar seg betjene av kollektivtransport inn til større sentra. Problemet har vært at veksten har vært ujevnt fordelt regionalt. I forstadsområdet har veksten vært i sterkeste laget, mens det har vært problemer med å generere dynamikk i østre deler av Indre Østfold, og delvis i Halden.

En sentral del av den romlige politikken har vært å gjøre Fredrikstad til et anerkjent storbyområde, og å finne oppslutning om dette på riksplan. Fredrikstads gamle forsvarsvoller måtte derfor suppleres med en ny metaforisk «forsvarsvoll» på tvers av raene. Dette var en sentral idé i regionpolitikken på Østlandet fra slutten av sekstitallet, den såkalte *avlastningsstrategien*. Forsvarsvollen er altså ingen synlig barriere, men en linje som markerer hvor man prøver å sette opp et forsvar mot Stor-Oslos innflytelse. Bak denne forsvarvollen bør fylkets største by selv øve innflytelse på sitt omland, og den blir klarere jo sterkere Fredrikstad klarer å være et tungt bysenter, en motvekt til hovedstaden. Det var følgelig viktig å få denne statusen som storby, for dermed inngikk den i en klasse av sekundære sentra i Norge – sentra som skal motvirke overkonsentrasjon i hovedstaden. Denne polysentriske ideen er utformet slik i konkret politikk, at åtte sentra skal være «provinshovedstader» i Norge (se figur 16), og Fredrikstad er en av dem.

Tidligere ble det diskutert om det også skulle være en *første* forsvarsvoll mellom Follo og Mosseregionen/Indre Østfold, nærmest en ytre skanse. Tanken ble oppgitt, for det slaget var alt tapt. Mosseregionen var materielt sett mistet for Østfold da veien fikk fire felter og jernbanen to spor. I Indre Østfold var trykket enda større. Det beste man her kunne gjøre var å delvis gjenvinne selvstendigheten i konsum og livskvalitet, i kultur og tilhørighet.

Selvfølgelig skal det ikke underslås at veksten også gir vekstsmerter. Det har likevel vært en fordel at den tross alt har vært på plussiden både i byer og mindre tettsteder, kyst og innland. Det er bare forstadsområdet som har hatt noe i nærheten av en «boom» med vekstrater over 1 % i året, og derfor har det vært viktig å kanalisere denne veksten til de større sentrene, som er så robuste at de kan tåle vekst – fysisk og sosialt. Det satses derfor sterkt på Moss og Askim-Mysen.

Presset mot kysten har vært bekymringsfylt. De nye kystbosettingene legger

beslag på knappe ressurser i strandsonen, som alt er tungt bebygd med hytter. I siste instans virker koloniseringen negativt på friluftslivet – og folkehelsa. Opprettelsen av *skjærgårdparken* ble derfor oppfattet som et stort framsteg, den strekker seg fra Skjærhallen i sør til Rygge i nord.

Det som motvirker denne ønskede romlige utviklingen er forbedringen av infrastrukturene. Det har i høyeste grad vært ønskelig med infrastrukturforbedring i Østfold, men det må også erkjennes at den drar med seg negative virkninger. Det har lykkes å holde bosettingene vekk fra korridorene, men de økonomiske aktørene har ikke vært like lette å styre.

Det fremste argumentet for Østfold som lokaliseringssted har vært dette: *Østfold har utmerkede infrastrukturer*. Alt i 2009 nådde motorveien (klasse A) svenskegrensa, der den ble koblet sammen med et svensk firefeltssystem av like høy klasse. I 2020 kjører også togene på to spor, om enn med moderat høyhastighet. Rygge er blitt en betydelig sekundærflyplass med et rutetilbud som effektivt byr Gardermoen konkurranse. «Vestkorridoren» fram til Torp og Tønsberg var vinneren på nittitallet, «nordkorridoren» til Gardermoen og Eidsvoll vant fram på nulltallet. På titallet var tiden kommet for «sørkorridoren» fra Rygge til Svinesund.

For øvrig kan det anes en viss næringsmessig polarisering langs denne korridoren. På den ene siden pekes det på at *Østfold er nær Stor-Oslo*, og det er her det store nasjonale markedet ligger. Tilbyderne også for så vidt. Østfold blir dermed mer eller mindre del av en stor bedriftsklynge – en agglomerasjon — som omfatter Oslo, Akershus og altså Østfold. Næringsaktørene i Østfold føler seg som en del av denne enheten (og logisk nok er NHO reorganisert til å dekke hele området). På den andre siden hevdes det også at *Østfold er nær utlandet*, nærmere bestemt *dynamiske regioner* i utlandet. Utadvendte næringsaktører tenker på de store markedene i København-Malmø og i Gøteborg. Ideen om en «kompetanseregion» (K-regionen) trekker i utgangspunktet oppmerksomheten mot Oslo og Akershus, der universitetet og flere vitenskapelige høgskoler ligger. Men det fins minst like gode universiteter i Gøteborg, Lund og København, og der er også samarbeidet mellom næringsliv og universitet tettere — f.eks. innen områder som bioteknologi og medisin.

Mellom de to storbyene Oslo og Fredrikstad-Sarpsborg kan det trekkes en ny linje i 2020, som markerer grensen mellom to byregioner. Grensen går tett opp mot Fredrikstad-Sarpsborg, og det er ikke noen tvil om at Oslo er den sterke part. Tilhengerne av den gamle ideen om «avlastningsbyer» forstår derfor dette som en «forsvarsvoll». Kan ikke denne forsvarsvollen holdes, blir også Fredrikstad innlemmet i Stor-Oslo. Grensen er ikke skarp, og merkes knapt i landskapet. Men studerer man bedriftene nærmere, finner man at transport- og logstikkavhengige bransjer – særlig de som er

rettet mot Oslo-agglomerasjonen – er konsentrert på oslosiden av storbygrensa. Slike bedrifter søker primært den sterke vekstkorridoren langs E 6. Selv om det har vært en målsetting å dempe korridoreffektene, har det vært nødvendig å gjøre noen innrømmelser *foran* «forsvarsvollen» – for i det hele tatt å ta del i denne spontane næringsutviklingen. Mellom Moss og Rygge har den sivile flyplassen trukket til seg noen nye aktiviteter, og et nytt næringsområde er i utvikling. Mellom Askim og Mysen er det utviklet et annet næringsområde, dels for å styrke sysselsettingen i de to store bygdebyene, dels for å prøve å konsentrere det som ellers ville komme spredt langs E 18. *Bak* «forsvarsvollen» kommer det primært bedrifter som er rettet mot det internasjonale markedet, og også her har regionmyndighetene prøvd en kanaliseringspolitikk. Nye næringsområdene er primært lagt innen Fredrikstad-Sarpsborg- «konurbasjonen», eller inntil Halden. Storbygrensa skiller mellom de introverte og de ekstroverte næringsdrivende. De introverte orienterer seg mot Norge og Oslo, de ekstroverte mot Europa forøvrig. Fredrikstad ser seg derfor like gjerne som et sentrum i en polysentrisk transnasjonal region, der både Gøteborg, Malmø og København regnes med.[26]

Transportkorridorene over er de store raene har derfor hatt relativt begrensede landskapseffekter. Veianleggene er i seg selv betydelige landskapsinngrep, men det har i stor grad blitt med disse anleggene. Skal man finne tilveksten i bosetting og næringsliv må man svinge av fra E 6 eller E 18, og inn i byer og tettsteder langs korridorene. Heldigvis er også veiene i seg selv godt estetisk utformet, til glede for de mange som må ferdes langs dem.

Kanaliseringen har også virket positivt på andre kulturlandskaper i fylket. Skogene drives som før, og innimellom fins det en og annen vernet urskog. Takket være omstillingen i landbruket er landskapet fortsatt åpent, og natur- og kulturbevisste bønder arbeider med revegetering langs bekker og elvefar etter gammelt mønster. Og langs kysten har man i hvert fall fått kontroll med utviklingen i Østfolds Skjærgårdspark.

6. Politikk og planlegging i «det nye fylket»

Scenarier er ikke det samme som strategier, men det merkes vel at det i langtidsvarslet med høytrykk legges inn flere elementer av regional politikk og planlegging, initiert av fylkeskommunen – i partnerskap med andre. Hensikten med dette notatet er ikke å begrunne den ene eller andre strategien, men å reise spørsmål som uansett valg vil være viktige framover. Et utgangspunkt kan også være at man bare tilpasser seg utviklingen som kommer, fra dag til dag. Det blir derfor det første av de fire punktene jeg oppsummerer med avslutningsvis

Må fylket ha en strategi? Vi har for disse scenariene lagt befolkningsprognosene til grunn, rett og slett fordi det synes naturlig i et fylke som er en tendensiell vinner i flytteprosessene. Enten vi legger lave eller høye befolkningsanslaget til grunn går det framover med Østfold, og de fleste kommunene i Østfold. Man kan tenke at Østfold er en gratispassasjer, som slippe å gjøre noe for å skape utvikling i fylket.

I byorienterte fylker har det tradisjonelt vært slik at planlegging har handlet om *tilpasning*: Innflyttingen og befolkningsveksten har vært dimensjonerende for arealdisponering og boligbygging, energiforsyning og veibygging osv. I all hovedsak er dette kommunale og statlige oppgaver, som ikke gir fylkeskommunen noen sentral plass i utbyggingspolitikken.

Men selv med lav vekst kan vi få vekstproblemer som er for store til at kommunene selv klarer å takle dem. Vekst i trafikken får Østfold enten det er høy eller lav vekst i befolkning og næringsliv i fylket, for det bestemmes av krefter utenfor fylket. De samme eksterne kreftene kan føre til en intern ombygging av Østfold som ikke er gunstig, der mer av tjenester og bosetting kommer nær transportkorridorene, og byer og tettsteder undergraves. Dermed blir de enda mer offer for krefter utenfra. Sårbare naturmiljøer og kulturlandskaper kan også bli svekket av en slik utvikling. Kommuneplanene kan bli redskaper for kommunal rivalisering, og dermed ikke være egnet som arena for overlokale planstrategier.

Selv med lav vekst vil det he være behov for en fylkesplanlegging som utvikler en *romlig strategi* for hele Østfold. Så kan man kanskje spørre seg hva som er vitsen med planstrategier om veksten skulle bli mye høyere, slik det også er illustrert gjennom det andre scenariet. Svaret gir seg selv: Det er naturligvis desto større behov for romlige planstrategier og planmessig regulering om vekstpresset blir stort. Vi må også spørre om det ikke må planlegging til for å oppnå høy utviklingstakt i fylket.

Behovet for en tiltaksstrategi. Urbane fylker har tradisjonelt vært mindre opptatt av næringsliv og sysselsetting, mer av befolkning, bosetting og samfunnsservice. Det fins naturligvis unntak fra dette, spesielt industrialiserte fylker med tendenser til avindustrialisering. Østfold kommer i denne klassen. Dette har også vært en viktig type problemregioner internasjonalt, og er i EU et eget målområde i strukturpolitikken. By- og industrioffensiven i Østfold ligner på EUs tiltak for omstillingsområder.

I dette notatet er det framført argumenter for at de romlige strategiene ikke bare bør handle om utbyggingsmønsteret for bolig og infrastruktur, men også bør ha et fundament i tiltak for verdiskaping og sysselsetting.

Et hovedargument er at vi rundt århundreskiftet har opplevd et konjunkturskifte, som kan aksentuere slike problemstillinger i årene som kommer. Det er også anført grunner til at denne krisen kanskje er dypere enn tidligere konjunkturtilbakeslag. Men naturligvis kan det også tenkes at krisa ikke blir særlig dyp. Framtiden kan her ingen si noe sikkert om, men det er klokt å være parat gjennom en viss beredskap. Uansett vet vi at sysselsettingen kan forverre seg lenge etter at konjunkturene har bedret seg. Men det tar kort tid å rive ned næringsstrukturer, tar det mye lengre tid å bygge dem opp.

Om det skulle vise seg at sysselsettingsproblemene ikke blir så alvorlige som antatt, vil uansett en jobbskapingsstrategi gjøre den regionale utviklingen mer balansert og bedre fundert. En sterk befolkningsvekst som utelukkende er basert på jobbskaping i Stor-Oslo er sårbar.

Hvis fylket har ambisjoner om å oppnå høy befolkningsvekst, stilles det spørsmålstegn ved om den er mulig uten mer solid jobbskaping i regionene. Da har ikke Østfold noe valg: Jo høyere vekstambisjonene er desto mer må de være basert på egen verdiskaping.

Til slutt kan man spørre om en høy jobbskaping er tenkelig uten en viss offentlig innsats. Et konsekvent liberalistisk svar er at næringsutviklingen må skje uten innblanding, men selv om man inntar dette standpunktet skjer det mye tilrettelegging for markedsaktører gjennom infrastrukturer, harde og myke. I dette notatet har vi framhevet betydningen av opplæring og høyere utdanning, forskning og utvikling. Fylket kan avgjort spille en rolle på slike områder.

Det nye fylkets regionalpolitikk. Fylket har gjennom reformer fått større ansvar for regionalpolitikken, men denne «ansvarsreformen» avspeiler dessverre den tradisjonelle industri- og distriktsorienteringen. Sentrale fylker som Østfold har dermed fått lite midler til næringsutvikling, fordi fylket har så lite periferi.

Dette er imidlertid et så påfallende trekk ved ansvarsreformen, at det er vanskelig å tenke seg at dette ikke blir gjenstand for endring på riksplan. Fylket blir nå på et vis

en «stifinner» for morgendagens regionalpolitikk, og tolkes dette i tråd med andre endringsprosesser, kan det føre til at fylkene får flere virkemidler.[27] Et fylke som Østfold kan tenkes å bidra langs to linjer:

For det første må vi tenke oss at den industrirettede distriktspolitikken avløses av en mer *næringsnøytral nyskapingspolitikk*, som kanskje også blir helt *regionnøytral*. Hvis vi får store problemer med sysselsetting og verdiskaping i Norge som helhet, vil man måtte utvikle lønnsomme arbeidsplasser uansett beliggenhet. Virkemidler for å stimulere til etablering og nyskaping må derfor kunne brukes i alle deler av landet, og en eventuell distriktspolitikk må komme på toppen som en ekstrainnsats for perifere problemområder. Tatt i betraktning at den lille distriktspolitikken er budsjettmessig nedprioritert, burde det være rom for friske midler til nye virkemidler for nyskaping. Selv storbyene kan her trenge midler til stimulere sysselsetting.

For det andre er det vanskelig å tenke seg at en regionalisert regionalpolitikk, som fylkesreformen faktisk innebærer, kan iverksettes uten at fylket engasjerer seg på sektorer som egentlig er kommunale eller statlige. En *stor* regionalpolitikk innebærer at fylkene tar initiativ på de fleste politikkområder, selv om man egentlig ikke har noe forvaltningsansvar. Men det kan også skje en bevisst regionalpolitisk myndiggjøring gjennom større sektoremyndighet, uten at oppgavefordelingen endres. Én mulighet er å gi fylkeskommunene større ansvar ved at statlige utviklingsmidler overføres (slik det skjer i Oppland som forsøk med differensiert oppgavefordeling). En annen mulighet er at fylker med større byområder gis utvidede utviklingsoppgaver, fordi disse antas å ha en funksjon som motor i forhold til regionene.

Regionalisering. I den fylkestingsperioden som starter med valget i 2003 blir det antakelig mindre aktuelt å diskutere sammenslåing av fylker, men det blir desto mer aktuelt å diskutere *regionalt samarbeid* på ulike nivåer. Fylkene må både samarbeide nedover, mot kommunene og bortover, mot nabofylkene. Skal forvaltningsnivåene fange inn de økonomiske, sosiale og kulturelle prosessene som styrer våre liv, må det tas hensyn til regionale rom som er større eller mindre enn det fylkeskommunene selv forvalter. Vi trenger fleksible forvaltningsnivåer som kan operere på flere regionale plan:

Den funksjonelle regionen — «ABS-regionen» representerer et samspill mellom senter og omland, og de er satt den i fokus i de regionale analysene vi har foretatt av Østfold. I svært mange tilfeller har slike regioner et formalisert samarbeid i form av regionråd eller tilsvarende. ABS-regionene vil derfor bli en viktig møteplass for det regionale partnerskapet mellom fylkeskommune og kommune. Dette partnerskapet er ikke bare viktig for den regionale utviklingen i seg selv, men bidrar også til å knytte de kommunale forvaltningsnivåene tettere sammen. Hvis ikke fylkeskommunene har noe å tilby

til kommunene, oppnår de neppe den legitimering som de trenger i perioden som kommer.

Fylket som region kan karakteriseres som en *institusjonalisert* region, med fylkeskommunen, fylkesmannen og andre regionale statsetater som de sentrale institusjonene. Men fylkene er uheldigvis ikke funksjonelle regioner. De er for små til å dekke landsdeler, for store til å være ABS-regioner. Og fylkesinstitusjonene har vært omgitt av rivalitet: Mellom regioner, mellom stat og fylkeskommune. En ny faktor er det at fristilling og modernisering av tunge statssektorer som helse og vei har ført til en ny inndeling med større regioner. Det blir antakelig en viktig oppgave å styrke den regionale identiteten gjennom bevisst regionbygging. Men tvilen melder seg da fort: Er fylkene naturlige regioner?

Landsdeler. De senere år har vi sett en økende tendens til samarbeid på landsdelsnivå. (*Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag, SAVOS*, kom *Østlandssamarbeidet, Agderrådet, Vestlandsrådet* og, *Trøndelagsrådet).* I påvente av eventuelle fusjoner må fylkene fortsette sitt interfylkeskommunale samarbeide, for å dekke oppgaver som er for store for det enkelte fylke. Men det kan også være at samarbeidet skal utprøve nye «landsdeler», slik Østfold gjorde sammen med Oppland, Hedmark og Akershus. Her er det påpekt at Oslo, Akershus og Østfold kunne blitt en stor nok «K-region – kunnskapsregion.

Internasjonalt samarbeid er ikke ukjent for fylkeskommunene, heller ikke Østfold. Nettopp på dette feltet har fylkene vært *stifinneren* for den nye regionalpolitikken som Norge trenger. Etter at Norge besluttet ikke å søke medlemskap, har vi likevel fulgt en aktiv linje med hyppig kontakt med EU. Uten fylkeskommunene hadde Norge hatt langt færre kontakter med EU-landenes regionalpolitikk, planlegging og næringsliv.

Noter

[1] Tor Selstad: *Østfoldscenarier 2020. En reise i fortid, nåtid og framtid*, Østfold fylkeskommune 1999.

[2] Byklynge er fornorsking av uttrykket *urban cluster*, det vil si byer som ligger nær hverandre i en gruppe.

[3] Nettadresse http://www.ostfold-f.kommune.no/analyse

[4] *Regional analyse. Diskusjonsnotat for regionalt analyse og utfordringsdokument*, Østfold Fylkeskommune, april 2003, og *Regional analyse for Østfold*, Østfold Fylkeskommune juni 2003.

[5] SSB, 1997: *Framskriving av folkemengden 1995-2050*, alt. M1

[6] SSB 2002: *Befolkningsframskrivinger, Nasjonale og regionale tall, 2002-2050*. www.ssb.no

[7] SSB: Tettsteder. Folkemengde og areal etter kommune. 1. jaunar 2000. www.ssb.no

[8] Det såkalte «Holden-utvalget», *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. NOU 2000:21

[9] Representanter for Bondevik II regjeringen har ved flere anledninger gitt utrykk for et slikt syn.

[10] Denne og de to neste figurene er hentet fra Stig E. Omre: *Regional konjunkturutvikling. Sterkest konjunkturnedgang for Agder-Rogaland.* Samfunnsspeilet 2/2003. SSB, Oslo.

[11] Begge opphavsmennene til disse «ismene» fremmer sine teorier i mellomkrigstida. John Maynard Keynes var forkjemperen for statsintervensjonisme. Staten skulle stimulere etterspørselen i nedgangstider, for å dra økonomien i gang igjen. Joseph Schumpeter mente at dynamikken lå i kapitalismens fornyelse, gjennom innovatører og gründere. Han ville altså rette oppmerksomheten mot tilbudssiden.

[12] Tor Selstad, 2002: *Regionalisering på østre Østlandet.* Forskningsrapport nr. 89/2002, Høgskolen i Lillehammer.

[13] Magne Helvig: Vedlegg til St.meld.nr. 32 (1994-95): Kommune og fylkesinndelingen, KRD 1995.

[14] Dag Juvkam, 2002. inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. NIBR-rapport 2002:20.

[15] Et tettsted defineres altså som enhver bosettingsmessig konsentrasjon, fra storbyer ned til små husklynger med minstestørrelse 200 innbyggere.

[16] Kjetil Sørlie, vedlegg til St.meld.nr.31 (2002-2003): *Storbymeldingen: Om utviklingen av en storbypolitikk*, KRD, 2003.

[17] Halden forekommer verken som del av Stor-Oslo i «Ytre ring sør» eller som andre «Byregioner på Østlandet utenfor Oslo-området». Vi tolker denne «glippen» slik at Halden er en egen byregion som består av kommunene Halden og Aremark, som før..

[18] Begrepsbruken har mange inspirasjoner. I Østlandskomiteens innstilling fra 1969 ble

disse byklyngene forstått som avlastningssentra for Stor-Oslo. I EUs planinitiativ European Spatial Development Perspective (ESDP) og Europarådets regionalkomite (CEMAT) omtales dette som polysentrisk byutvikling. Se for øvrig Tor Selstad: *Østlandets utvikling: oslodominert eller polysentrisk?*. ØF-rapport 8, 1999)

[19] Mer om disse formene for regionalsiering i Tor Selstad, 2003: *Det nye fylket og regionaliseringen.* Fagbokforlaget, Bergen.

[20] Helge Brunborg og Inger Texmon: *Regionale befolkningsframskrivinger 2002-2020: Størst vekst rundt Oslofjorden.* Samfunnsspeilet 2/2003, SSB, Oslo.

[21] Slik kalles epoken i ECONs framtidstudie Horisont 21. Kjell Roland m.fl., 1999: *Horisont 21*. Cappelen, Oslo..

[22] Ettertiden har ikke latt seg imponere mye av at både Askim og Mysen fikk bystatus på nittitallet.

[23] Sarpsborg er av de eldste byene i landet, grunnlagt av Olav den hellige alt i 1016. Historien blir imidlertid brutt, for med svenskenes krigstog etter reformasjonen i 1567 ble byen nedbrent og nedlagt. Innbyggerne flyttet da til Fredrikstad, som fikk bystatus. I 1839 gjenoppsto imidlertid Sarpsborg på nytt med byrettigheter.

[24] Egentlig navnet på New York under oppgangskonjunkturen på åttitallet.

[25] St.meld.nr.16 (2002-2003): *Resept for et sunnere Norge. Folkehelsepolitikken*.

[26] I framtidsstudien Norge 2030 blir Fredrikstad gitt en slik rolle i en et nyregionalisert rolle. Se Erik Øverland (red), 2000: *Norge 2030*. Gyldendal, Oslo

[27] Det skal finnes erstatning for den graderte arbeidsgiveravgiften, et «effektutvalg» er nedsatt for å se på effekter av statlige sektorpolitikker, og det varsles en mer helhetlig innovasjonspolitikk, der også regionene skal ha en rolle.