



# REISEN TIL INDRE ØSTFOLDS FRAMTID

Rapport fra et scenarieprosjekt

LARS UELAND KOBRO

TF-notat nr. 9/2011

# TF-notat

<b>Tittel:</b>	Reisen til Indre Østfolds framtid
<b>TF-notat nr:</b>	9/2011
<b>Forfatter:</b>	Lars U. Kobro
<b>Dato:</b>	14.06.2011
<b>Gradering:</b>	Åpen
<b>Antall sider:</b>	45
<b>Framsidedfoto:</b>	Illustrasjonsfoto
<b>ISBN:</b>	978-82-7401-439-8
<b>ISSN:</b>	1891-053X
<b>Pris:</b>	150
	Kan lastes ned gratis som pdf fra <a href="http://telemarksforskning.no">telemarksforskning.no</a>

<b>Prosjekt:</b>	Scenarier for Indre Østfold
<b>Prosjektnr.:</b>	20110280
<b>Prosjektleder:</b>	Lars U. Kobro
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Østfold fylkeskommune

## Resymé:

Notatet dokumenterer prosessen og resultatet fra scenarioprojektet Reisen til Indre Østfolds framtid. Notatet setter prosjektet inn i en planteoretisk kontekst og avsluttes med å peke på hvordan arbeidet kan brukes videre i kommunale planprosesser i regionen.

Telemarksforskning, Boks 4, 3833 Bø i Telemark. Org. nr. 948 639 238 MVA

# Forord

Dette dokumentet har to formål. For det første skal det skape grunnlag for strategiske diskusjoner om framtiden til Indre Østfold. Det er en spennende og viktig diskusjon som bør preges av kontinuitet. Man bør ikke avgrense seg til å diskutere framtid bare forut for viktige planvedtak eller valg. Presentasjonen av tre framtidbilder av Indre Østfold 2050 gir et grunnlag for slike diskusjoner. Vi anbefaler lesere som har dette målet for øye, å gå rett til kapittel 3 i dokumentet, hvor scenariene presenteres.

Det andre formålet med rapporten er å dokumentere det prosjektet som har frambrakt de nevnte framtidbildene. Kapittel 1 gir en generell innføring i den scenariometoden som er brukt. Metoden plasseres inn i en planteoretisk sammenheng og vi gjør rede for scenarioprojektets oppbygging og aktiviteter. Dette er lesestoff for lesere med interesse for teoretisk begrunnelse og metode.

Indre Østfolds framtid kommer – det er helt sikkert. Hvordan den vil se ut, vet ingen. Forhåpentligvis vil scenariene kunne bidra til strategiske samtaler, påfølgende planer og kloke handlinger for å skape en ønsket framtid. På den måten vil framtiden i mindre grad komme ”kastet på”, og i større grad være formet av myndigheter, næringsliv og det sivile samfunn i Indre Østfold selv. Scenariene er derfor *ikke forutsigelser* av en framtid, vi forsøker altså ikke ”å treffe” med en mest mulig presis beskrivelse av hvordan framtiden kommer til å bli. Tvert om, åpner vi her for diskusjoner av *ulike framtider* som en hjelp til å skape en framtid.

Forut for dette prosjektet har Telemarksforskning utarbeidet et kunnskapsnotat;  
*Næringsutvikling og attraktivitet i Indre Østfold* (Vareide 2010)

Prosjektet som dokumenteres i dette notatet er ledet av Telemarksforskning. Vi står alene ansvarlige for sluttokumentasjonen. Med oss i prosjektet har vi hatt *Instituttet for fremtidsforskning* (DK). De har tilført prosjektet verdifull kunnskap og erfaring fra mangeårig virksomhet med scenarioarbeid. Martin Kruse fra IFF har vært involvert i prosjektet hele veien både som prosessveileder og som faglig diskusjonspartner for oss i TF. Østfold fylkeskommunes LUK-kordinator og vår kontaktperson og bestiller i dette prosjektet Gry Rustad Pettersen, har vært en svært positiv ”krevende” og konstruktiv kontakt hele veien. Daglig leder av Indre Østfold regionråd Alf S. Johansen og internasjonal konsulent i ØFK Kjersti Garberg, har også gjennom prosjektutvalgsarbeid, bidratt positivt til dette prosjektet. Prosjektet er imidlertid først og fremst skapt av et tredve-talls østfoldingers dedikerte innsats gjennom tre arbeidsseminarer. Uten deres bidrag ville dette blitt et uinteressant skrivebordsprodukt. I stedet er det blitt spennende framtidbilder – dog ikke så spennende som framtiden selv.

Vi ønsker lykke til på reisen!

Bø, 14.06.2011

Lars Ueland Kobro

Forsker/prosjektleder

# Innhold

Forord.....	3
Sammendrag .....	9
<b>1. Kan fremtiden planlegges? .....</b>	<b>11</b>
1.1 Planlegging som ekspertdisiplin.....	11
1.2 Kommunikativ planlegging.....	12
1.3 Scenarioarbeid er ikke en planleggingsmetode .....	13
1.3.1 Et foresightverktøy.....	14
<b>2. Prosessen .....</b>	<b>17</b>
2.1 Bakgrunn for prosjektet.....	17
2.1.1 Rekruttering av deltakere .....	18
2.1.2 Historiefortelling.....	19
<b>3. Rapport fra reisen.....</b>	<b>21</b>
3.1 Take-Off .....	21
3.2 Høytflyving .....	22
3.2.1 Oslosuget .....	24
3.2.2 Vekst eller resesjon? .....	25
3.3 Touch Down .....	25
<b>4. Scenariene.....</b>	<b>27</b>
4.1 Gardenparty .....	28

4.1.1	Fortellingen .....	28
4.1.2	Beskrivelse.....	29
4.1.3	Hvordan havnet vi her? .....	31
4.2	Hjemme-alene-fest.....	33
4.2.1	Fortellingen .....	33
4.2.2	Beskrivelsen.....	34
4.2.3	Hvordan havnet vi der? .....	36
4.3	Restelag.....	37
4.3.1	Fortellingen .....	37
4.3.2	Beskrivelsen.....	39
4.3.3	Hvordan havnet vi her? .....	40
5.	Hva nå? .....	43
5.1	Fra framtidsbilder til praktisk politikk .....	43
	<b>Referanser .....</b>	<b>45</b>



Figur 1. Kart over dagens Indre Østfold region med ti kommuner. Se [www.indreostfold.no](http://www.indreostfold.no)





# Sammendrag

Offentlig planlegging i Skandinavia foregår i et samspill mellom to tradisjoner som vi for enkelthets skyld kan kalle ekspertplanlegging og kommunikativ tradisjon. Det første kapittelet i denne rapporten gjør rede for hovedtrekkene ved de to tradisjonene, og vi viser videre hvordan den nye Plan- og bygningsloven har bygget inn elementer av begge tradisjonene. Vi argumenter for at scenariometoden bygger på kvaliteter fra begge de to tradisjonene, uten at den selv pretenderer å være en planleggingsmetode.

Scenariometode er en kunnskapsdrevet, deltakerbasert prosess hvor målet er å skape ulike forestillinger av fremtiden, slik at planlegging og politikk blir mer framoverskuende enn hva tilfelle ofte er med offentlige planer.

I kapittel 2 og 3 dokumenteres den konkrete prosessen som er gjennomført i Indre Østfold. Det er avholdt tre arbeidsseminarer med til sammen 30 deltakere. Gjennom prosessuelle verktøy og tilrettelegging fra involverte forskere, er det utviklet tre framtidbilder på basis av både sikre og usikre drivkrefter.

De tre scenariene presenteres i kapittel 4. På hver sin måte gir de ganske karikerte uttrykk for mulige framtider, gitt ulike trendbilder, identifisert gjennom prosessen. De tre scenariene er gitt navnene Gardenparty, Hjemme-alenefest og Restelag. Gardenparty gir en beskrivelse av hvordan livet kan arte seg i regionen hvis Oslo dominans over regionens bostedsutvikling og næringsliv fortsetter å prege bildet, i en periode med relativt gode økonomiske vilkår i Norge. Hjemme-alenefesten handler også om et liv i relativt god økonomisk stilling, men her har regionen måtte fylle et langt større regionalt handlingsrom. I det siste framtidsbilde er økonomien dramatisk endret, forholdet til Oslo er ikke et sentralt motiv i dette bildet, hvor det er opp til hver region å skape sin egen framtid uten særlig hjelp fra en nedmontert nasjonalstat.

I det siste kapittelet blir scenarioprojektet satt inn i en planleggings- og politisk hverdag igjen. Avsnittet understreker at scenarioprojektet ikke representerer verken politiske eller juridiske rammer for det planarbeidet som kommunene skal starte opp med i løpet av et år etter valget. I stedet er scenariene en ressurs som kan

vitalisere og framtidsrette den debatten som det forutsettes at planarbeidet i kommunene skal skape. Det er opp til kommuner og regionråd i Indre Østfold å selv nyttiggjøre seg arbeidet, slik enhver finner det best.

# 1. Kan framtiden planlegges?

*Plans Are Nothing, Planning Is Everything. – Dwight Eisenhower*  
*If Planning is Everything, maybe it's Nothing? – Aron Wildavsky*

Det kan se ut som om sitatene ovenfor er hentet fra en ordveksling mellom debattanter i en opphetet diskusjon. Det er de ikke. General Eisenhower, seinere president i USA (1953 – 1961) skal ha uttrykt sin oppfatning om planlegging etter invasjonen i Normandie i 1944, hvor han hadde det øverste ansvaret. Hans oppfatning var at planer nok er nødvendige, men at de er relativt unyttige statiske dokumenter, hvis de ikke kombineres med en responsiv handling med fokus på usikkerhet.

Usikkerhet kontrolleres ikke ved å legge planer. **Og det er nettopp håndtering av usikkerhet som er fokus for scenariometodisk arbeid.** Gjennom deltakerbaserte prosesser og dialog skal ulike framtidbilder utvikles i en kombinasjon av kreativ energi og faglig input. Denne kombinasjonen er en av bærebjelkene i scenarioarbeid. Det er derfor av stor betydning at dette lar seg kombinere. Kan det kombineres? Er det mulig å planlegge med faglig tyngde og samtidig åpne opp for kommunikative prosesser – både ”*planning*” som prosess og *plans* som ekspertdokumenter?

## 1.1 Planlegging som ekspertdisiplin

---

Eisenhower var langt forut for sin tid. Perioden etter den annen verdenskrig var *ikke* preget av usikkerhet og responsiv handling. Tvert om er den kjennetegnet av stor tillit til planer. Tittelen på en svensk offentlig utredning fra 1972; *Att välja framtid*, speiler svært presis den framtidsoptimismen og styringstroen som preget 1960- og 70-tallet i hele Norden. (Kleven 2011, s.13), verden kan planlegges.

Fokuset i planleggingen var i de første tiårene etter krigen, den fysiske utformingen og utbredelse av byer og industrivirksomhet. Etter hvert ble det samme *fysisk orienterte* planfokuset anvendt på å finne løsninger for å unngå eller kompensere for de ulempene som den første planleggingen – industrialisering og vekst – hadde ført til. Planregimet bygget på en instrumentell og positivistisk rasjonalitet; verden kan

beskrives, beregnes og beslutninger kan konsekvensvurderes. Det gjelder bare å samle inn relevant og tilstrekkelig mengde informasjon, ha kompetanse til å vurdere informasjonen og så foreta rasjonelle beslutninger. Fortsatt er vi i stor grad preget av opplysningstidens tro på fornuft, viten og opplysning som midler til å nå riktige beslutninger som det så skapes oppslutning og konsensus om gjennom demokratiske deltakelsesprosesser (Pløger 2002).

Planlegging for gjenreisning etter krigen ble etter hvert erstattet av planlegging for modernisering og bærekraftig utvikling. – Først mot slutten av 1980-tallet og inn i århundrets siste tiår, vokste det fram et alternativt planleggingsparadigme med røtter i kritisk teori og Jürgen Habermas' ideer om den herredømmefrie diskurs (ibid. s.296).

## 1.2 Kommunikativ planlegging

---

Planteoriene som vokste fram innenfor den kritiske tradisjonen kalles gjerne den *kommunikative vendingen* hvor nettopp medvirkning og prosess oppfattes som viktige supplement og korrektiver til ekspertformulerte statiske planer. Særlig innenfor kommuneplanleggingens samfunnsdel ble det – og er det fortsatt – lagt vekt på medvirkning og deltakelse. Paragraf 5.1 i den nye Plan og bygningsloven (2010) lyder slik:

”Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.”

Men også den kommunikative modellen har sine kritikere. For det første, er det på ingen måte slik at dialog og medvirkning har erstattet ekspertveldet og troen på at framtiden kan planlegges. Tvert om virker det som om ambisjonene om at samfunnets kompleksitet lar seg planlegges, bare øker. Kommuneplanen skal ivareta en ”*helhetlig samordning*” som åpenbart skal romme alle viktige sider ved livet lokalt:

...herunder mål og oppgaver innenfor næringsutvikling og naturressursforvaltning, boligdekning og bomiljø, folkehelse og sosiale tjenester, vern av natur og kulturmiljø, utdanning, kultur, idrett og friluftsliv, samferdsel, energiforsyning og samfunnsikkerhet.<sup>1</sup>

Et slikt ansvar krever naturligvis sine fagekspert, utredninger og analyser. Ekspertplanleggingen og medvirkningen løper dermed parallelt som to tradisjoner, uten tanke for at de på mange måter er hverandres motsetninger. ”I norsk politikk, offentlig administrasjon og planlegging erstattes ikke tradisjoner med hverandre. De legges oppå hverandre” (Vike 2002).

For det andre er det reist systematisk kritikk mot ideen om at herredømmefri dialog slik den kommunikative planleggingsideen forutsetter, overhode er mulig. Dens forutsetninger om interessefri og maktfri diskusjon der det beste argument seirer, er en urealistisk utopi. (Hagen 2006)

Ambisjonene om en *helhetlig samordning* koplet med idealet om *maktfrie deltakende prosesser*, gjør planleggingen så åpen og inkluderende at den ikke blir i stand til å planlegge noe som helst. Dermed står vi midt i meningsinnholdet til den amerikanske statsviteren Aron Wildavskys, sitert innledningsvis. Planleggingsprosesser som favner alle ting og som skal pågå kontinuerlig, favner så bredt og unnlater i så stor grad å ta (upopulære) valg, at den ender opp med og ikke bety noen ting.

### 1.3 Scenarioarbeid er ikke en planleggingsmetode

---

Problemene med kommunikativ planlegging oppstår når den anvendes som en generell teori for planlegging i forhold til medvirkningskrav og høringer (Pløger 2002). Dialog som planleggingsverktøy egner seg nemlig ikke spesielt godt når konsensus er målet. (Ibid.) I stedet for å bringe prosessen framover gjennom spennende kompetanseforskjeller og interessekonflikter, konvergerer gjerne prosessen inn mot kompromisser og forhandlingsløsninger rundt et slags minste felles multiplum. Det kan være fordelaktig ut fra demokratiske hensyn, men for ekspl-

---

<sup>1</sup> Sitat fra planlovutvalgets sluttutredning, sakset fra Kleven (2011), s. 378

rative<sup>2</sup> scenarioprojekter, er det ikke gunstig. Er det da bedre å benytte ekspertstrategi?

Dersom målet er diversitet og best mulig oversikt over flere mulige ulike versjoner av fremtiden, så sier det seg selv at et lite antall fagekspert, uansett hvor kloke de måtte være på sine respektive områder, heller ikke utgjør noe godt grunnlag for spredning av framtidsperspektiver. I stedet må man samle personer med ulike interesser, ulike erfaringer og kompetanse. – I scenariojobbingen er det ikke om å gjøre å finne det mest sannsynlige framtidsbilde, men å bake relevant usikkerhet inn i flere mulige konkurrerende framtidsbilder. Det er det vi har gjort i ”Reisen til Indre Østfolds framtid”. Les mer om utvelgelse og deltakelse i prosjektet i kapittel 2.

### 1.3.1 Et foresightverktøy

Scenariometoder er et verktøy i den verktøykassa som gjerne gis samlebetegnelsen *foresight*. Foresight er en pedagogisk metodikk hvor man bringer sammen nøkkelpersoner, kunnskap og ideer for å se utover normal planleggingshorisont. En miks av personer fra ulike sektorer og kompetanseområder skal gjennom tilrettelagte teknikker (oftest kalt *fasilitering*) identifisere drivkrefter, usikkerheter og potensielt nye retninger som samfunnet kan tenkes å bevege seg i.

I scenariometodikk konkret, står visualisering/dramatisering av fremtiden sentralt. Mange forskere har pekt på at konvensjonell planlegging fremmer inkrementell praksis.<sup>3</sup> (Bertelsen 2007), (Pløger 2002), (Lindblom 1980), (Hagen 2006), (Kleven 2011) noe som også Kierkegaard påpekte med sin berømte parafrase – *Livet forstås baklengs, men det må leves forlengs*.

Dersom vi skal bli i stand til å fri oss fra den inkrementelle svøpen som det er at vi ser fortiden så mye klarere enn vi ser fremtiden, må vi supplere minnebildene med

---

<sup>2</sup> Eksplorative scenarier er utforskende scenarier hvor man ser på *flere mulige* framtid, mens normative scenarier er *ønskede* scenarier, mye til felles med visjoner

<sup>3</sup> En praksis hvor man beveger seg med små skritt, sjeldent mot store endringer fordi konsensusverdier og gårsdagens interesser preger plandialogen og beslutningskulturen, og det er ikke i noen av disse interessene å foreta store endringer.

nesten like klare framtidsbilder. Bare ved og ”gå inn i” ulike versjoner av framtiden blir vi i stand til å se tilbake på vår egen tid og spørre oss: *Hva var det vi gjorde, eller lot være å gjøre, i 2011 og årene som fulgte, siden vi har havnet her?*

Dersom vi makter å reise slike spørsmål med påfølgende diskusjoner, så har scenarioarbeidet gitt de ønskelige effekter. I slike samtaler betyr ikke interessemotsetninger og posisjoner så mye – det er jo bare en ”tankelek”. Når vi så har frambrakt tilstrekkelige forestillinger av usikre, men mulige framtider, kan planleggingen begynne. **Scenariometodikk er altså ingen planleggingsmetode, det er et pedagogisk verktøy for å utvikle best mulig grunnlag for planlegging.** Planleggingen begynner når scenarioprosessen er over. Scenariene hevder ikke å ha prediksjonskraft, de forteller ikke hvordan det kommer til å gå. De er snarere bidrag til å skape bevisstgjøring, motivasjon til å diskutere framtiden og mobilisering for deltakelse.





## 2. Prosessen

*På veien møtte han en krokete, gudsnådig gamling som spurte hvor han skulle. "Bort i skogen og lage trau", sa Per. "Trau skal bli." sa gamlingen. Og hva har du i nisteskreppa di? - Møkk sa Per. - Møkk skal bli, sa gamlingen. Og sånn gikk det at alt det Per hogg og kavet, ble det bare trau og trau. Og da han skulle ha seg noe å ete, var det ikke mat han fant i skreppa si.*

*Da ga han opp hele greia og ruslet hjem til hu mor.*

Har vi en tendens til å oppfylle våre egne tanker? Det har vært debattert en hel del de siste årene, i kjølvannet av populærvitenskaplige og kvasi-vitenskaplige bøker om "tankens kraft"<sup>4</sup>, om det faktisk er slik at vi kan skape oss en framtid ved å tenke hardt på den. Vi skal ikke engang kommentere denne debatten, men bare slå fast at det later til å være et slags *common sense* – et sunt bondevett, bak en erkjennelse av at det du har tenkt har lettere for å realiseres enn det du ikke har tenkt, ref. folkeeventyret sitert ovenfor. Det knytter seg også teorier innenfor mer klassisk psykologi som befatter seg med dette. – Alle ting er skapt to ganger, heter det for eksempel i idrettspsykologien, først på innsiden av hodet og deretter på utsiden. Åpenhet og nysgjerrighet overfor nye bilder om framtiden og andres tanker kan dermed skape forestillinger og refleksjoner som en selv ikke naturlig produserer. I lys av dette er ikke antall deltakere viktig, samtaleklimaet er av langt større betydning. Der hvor alle tenker likt, spiller det ingen rolle hvor mange man er. Ideene blir ikke flere og tankene blir ikke mer mangfoldige av den grunn.

### 2.1 Bakgrunn for prosjektet

---

Østfold fylkeskommune har i samarbeid med Indre Østfold Regionråd og kommuner i Indre Østfold tatt initiativet for utarbeidelse av scenerier for å beskrive indre Østfolds regionale potensial.

---

<sup>4</sup> Særlig knytter det seg betydelige tilhengerskarer og tilhørende diskusjoner rundt bokutgivelsene til australske Rohnda Byrne; *The Secret* (2006) og *The Power* (2010).

Utarbeidelsen av scenariene er del av prosessen for å styrke det regionale plansamarbeidet i regionen. Det er etablert en planfaglig ressursgruppe med representanter fra kommunene i Indre Østfold for blant annet å ivareta dette formålet.

Med utgangspunkt i de initiale kravene fra Østfold fylkeskommune, og dialog om prosjektet i oppstartsfasen, er følgende forutsetningene stilt opp for prosjektet.

- Scenariene skal omfatte det geografiske området Indre Østfold med de ti kommunene som inngår i regionen.
- Tidshorizonten for scenariene skal være den samme som i fylkesplanen for Østfold (2050)
- Scenariene skal utforske ulike framtidene – være av eksplorativ, ikke normativ karakter.
- Scenarioarbeidet er knyttet opp mot interreg IVB prosjektet *Trans-in-Form*, hvor Østfold fylkeskommune og Indre Østfold Regionråd er partnere. Scenariene skal presenteres i det forøret.
- Dokumentet skal utarbeides på norsk og på engelsk.

Det ble etablert et arbeidsutvalg for prosjektet med følgende deltakere: Prosjektleder fra Østfold Fylkeskommune, Gry Rustad Pettersen, daglig leder av Indre Østfold regionråd Alf S. Johansen, Kjersti Garberg som er *Trans-in-Form* prosjektleder og internasjonal kontakt i ØFK, pluss forskerne Lars U. Kobro fra Telemarksforsking og Martin Kruse fra Instituttet for framtidforskning.

### 2.1.1 Rekruttering av deltakere

Østfold fylkeskommune har hatt ansvaret for å rekruttere deltakere til prosjektet. Telemarksforsking har gitt innspill til dette arbeidet. Ambisjonene var å rekruttere så bredt som mulig og få inn deltakere fra ulike deler av næringslivet, gründere, frivillig sektor, kulturliv, ungdom og representanter for offentlig sektor, hovedsakelig fra fagsektorer, men to politikere (ordførere) og en fylkespolitiker ble også trukket inn i arbeidet.

Dessverre viste det seg at rekrutteringen ble noe tyngre å få til enn ønskelig. Det viser seg i mange tilsvarende prosjektet, også dette, at det er vanskelig å mobilisere bredt utenfor offentlig sektor. Tap av tid, arbeidsfortjeneste og svak tradisjon for å

arbeide i så radikalt langsiktige perspektiver som 30-35 år, kan være blant årsakene.

Deltakere og frammøteliste ligger i vedlegg 1, bakerst i dokumentet.

Scenarioprojektet fikk navnet **Reisen til Indre Østfold**. Reisen foregikk i tre etapper; *Take Off*, *Høytflyving* og *Touch Down*. Konseptuering av scenarioprojekter bruker vi for å knytte prosjektet til historiefortelling som metode.

### 2.1.2 Historiefortelling

Historiefortelling er en metode som brukes i Trans-in-Form og en rekke andre steder for å skape læringseffekt og kunnskapsdeling. Historier er spesielt gode å huske og lære fra fordi vi husker detaljer og sammenhenger i historier bedre enn generelle påstander og punktlistes. Evnene til å planlegge og organisere kunnskap tilegnes gradvis gjennom de fortellingene vi lager av akkumulerte erfaringer – egne og andres. Historier huskes som en helhet. Fra rapporter og punktlistes husker vi i beste fall noen enkeltstående poenger, ofte det som vi oppfatter som feil eller ekstraordinært. Historiefortelling er en metode for å samle og dele erfaring og forståelse mellom mennesker og grupper som er demokratisk – ”alle” kan det like godt, barn ofte bedre enn voksne, og evnen til å formidle læring gjennom fortellinger er neppe knyttet til utdanningsnivå <sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Hvis det er en sammenheng, så er det nok dessverre slik at fortellerevnen som forutsetter forenkling og dramatisering, kan avta med utdanning. Akademikerens formidlingspraksis er ofte mer preget av forbehold og språkføring fjernt fra dagliglivets erfaring, enn av minneverdige fortellinger.

 Østfold fylkeskommune		<b>BUSINESS CLASS</b>	
Date <b>04.04</b>	Location <b>RAKKESTAD FLYPLASS</b>	Agenda <b>TAKE OFF</b>	
Class <b>BUSINESS CLASS</b>		Date <b>04.04</b>	
Departure <b>X</b>	Arrival <b>INDRE ØSTFOLD 2050</b>	Location <b>RAKKESTAD FLYPLASS</b>	Agenda <b>TAKE OFF</b>
<a href="http://www.ostfoldfk.no/luk">www.ostfoldfk.no/luk</a>			

 Østfold fylkeskommune		<b>BUSINESS CLASS</b>	
Date <b>11.04</b>	Location <b>LOKSTALLET I STRØMSTAD</b>	Agenda <b>HØYTFLYVING</b>	
Class <b>BUSINESS CLASS</b>		Date <b>11.04</b>	
Departure <b>X</b>	Arrival <b>INDRE ØSTFOLD 2050</b>	Location <b>LOKSTALLET I STRØMSTAD</b>	Agenda <b>HØYTFLYVING</b>
<a href="http://www.ostfoldfk.no/luk">www.ostfoldfk.no/luk</a>			

 Østfold fylkeskommune		<b>BUSINESS CLASS</b>	
Date <b>02.05</b>	Location <b>GALLERIET PÅ ØRJE BRUG</b>	Agenda <b>TOUCH-DOWN</b>	
Class <b>BUSINESS CLASS</b>		Date <b>02.05</b>	
Departure <b>X</b>	Arrival <b>INDRE ØSTFOLD 2050</b>	Location <b>GALLERIET PÅ ØRJE BRUG</b>	Agenda <b>TOUCH-DOWN</b>
<a href="http://www.ostfoldfk.no/luk">www.ostfoldfk.no/luk</a>			

## 3. Rapport fra reisen

Den første samlingen i prosjektet – Take-Off, ble avholdt på Rakkestad flyplass (!) 4. april 2011 over en halv arbeidsdag 09.00-13.00, flymat ble servert til lunsj. Neste samling var i Galleri Lokstallet i Strömstad, en hel dag fra 10.00 – 18.00, mens den tredje dagen ble ”landet” i Ørje Brug sine lokaler i marker kommune,

Aktivitet	Tid	Formål
Samling 1. Take-Off	4.april	Markere oppstart, lære scenariemetode, presentere dype drivkrefter, strekke tankene
Samling 2 Høytflyving	11.april	Se Østfold utenfra. arbeide med drivkrefter, identifisere relevans og usikkerhetsnivå.
Samling 3 Touch-Down	2. mai	Jobbe med dramatisering av 3 - 4 scenarioskisser og identifisere hendelser på veien til de ulike framtidene.

### 3.1 Take-Off

Første samling var preget av at deltakerne skulle ha mest mulig likt utgangspunkt når det gjaldt forventninger til prosjektet og kunnskap om kjerneelementene i scenariometoden. Det er erfaringsmessig klokt å kalibrere forventninger i starten slik at det ikke oppstår uklare situasjoner seinere i prosjektet hvor noen deltakere tror vi er på vei mot å lage en plan, til og med en handlingsplan, mens andre kanskje blir frustrert over at konsulentene går for fort fram. Formålet og metodikken, slik det gjøres rede for i DEL 1 av dette dokumentet, ble derfor gjennomgått.

Vi la vekt på å vise at scenariometodikken står i en sammenheng hvor planer og politikk følger i neste omgang, dette er illustrert i figur 3 i siste avsnitt av dette dokumentet, side 44.

Første samling ga også rom for å presentere noen dype drivkrefter. Dype drivkrefter er dyptliggende endringskrefter i samfunnet som påvirker andre endringer slik

for eksempel globalisering ligger ”under” både økonomiske, kulturelle og politiske endringer i tiden.<sup>6</sup> Dype drivkrefter som ble presentert var foruten globalisering; menneskenes ustanselige søken etter frihet og trygghet, teknologisk utvikling, kunnskapsvekst, kunnskapsspredning og demografi.

Etter at første samling var avviklet, gjennomførte vi en enkel e-post intervjuundersøkelse i referansegruppa for prosjektet. 14 planleggerne ble bedt om å gi innspill på tre spørsmål om scenarioarbeidets videre gang både med hensyn til tematiske problemstillinger og anvendelse av arbeidet i kommunal planlegging videre. Fem av 14 svarte innenfor en forholdsvis kort svarfrist. Innspillene ble bakt inn i våre forberedelser til samling 2 og 3.

## 3.2 Høytflyving

---

På den andre samlingen sto deltakernes kunnskap, erfaringer og tankestrekk i fokus. Med kombinasjoner av individuell refleksjon, gruppearbeid og plenumssamtaler, ble deltakerne utfordret til å identifisere drivkrefter som kan tenkes å påvirke samfunnet generelt og Indre Østfold spesielt, i et 35 års perspektiv. De individuelle refleksjonene ble nedfelt i et stort antall selvklebende lapper, gruppearbeidet besto i å gruppere dette i meningsfulle emner/temaer og plenumssamtalen fungerte som inspirasjon og læringsarena for å strekke tanken ytterligere mot skisser av framtidsbilder skapt av de identifiserte drivkreftene. To spørsmål ble brukt for å fasilitere den avsluttende plenumsøkta; hvilke (gruppe) av endringer er mest sikre, hhv. usikre? Og hvilke endringer kommer til å påvirke Indre Østfold mest, dersom de inntreffer. Gjennom å sortere de endringene som deltakerne enkeltvis og i grupper hadde identifisert, etter disse spørsmålene, endte vi ut med fire grupper endringer, plassert inn i følgende tabell.

---

<sup>6</sup> Instituttet for fremtidsforskning kaller dette for *megatrends*.

Tabell 1. Sorteringsmal for håndtering av endringsbilde.

		I hvor stor grad vil endringene påvirke Indre Østfold?	
		Høy grad	Liten grad
Hvor sikkert er det at endringene inntreffer?	Usikkert	Relevant usikkerhet	Usikkerhet med lav relevans
	Sikkert	Grunnleggende endringer	Endringer som preger omgivelser

Det er særlig de to rutene i den venstre kolonnen som det arbeides videre med i scenarioprojekter og som vi derfor konsentrerte oss om. Grunnleggende endringer kjennetegnes av lite usikkerhet men stor påvirkning på Indre Østfold. Slike endringstrekk må derfor bakes inn som forutsetninger for alle mulige framtidbilder. Fire slike grunnleggende endringer ble identifisert i arbeidet;

1. Vi blir stadig flere mennesker som skal dele på jordens ressurser. Det vil skape knapphet, fordelingsutfordringer og sannsynligvis høyere sosial og politisk friksjon.
2. Klimautfordringer. Uten å ta stilling til årsaken til endringene vil vi måtte ta høyde for endrede klimaforhold i verden – også i Indre Østfold.
3. Aldring. Den vestlige befolkningen, særlig i Norden og Norge spesielt preges av en sterkt økende antall eldre. Hvordan alderdommen vil arte seg er mer usikkert, men at den demografiske utviklingen fortsetter sin skjeve utvikling, er mindre sikkert

4. Kulturell pluralitet. Uansett politisk framtid, vil perioden med noenlunde kulturell, religiøs eller etnisk ensartethet være over. Globale impulser, flytting, flyktningstrømmer og kulturell læring på tvers av stadig mindre betydningfulle nasjonale grenser vil skape endring i alle mulige framtider.

De *relevante usikkerhetene* er det vi fokuserer sterkest på når vi skal utvikle framtidbildene. Det er de usikkerhetsfaktorene som rammer oss hardt, dersom de inntreffer, som er selve grunnlaget for å forestille seg ulike framtider. – Hvis dét skjer – hva så? Eller hvis *så* inntreffer, hva da? Endringstrekk i boksen i tabellen markert med en sirkel, er dermed selve ”råstoffet” for scenarioarbeidet videre. Deltakerne produserte over 200 uttrykk for endringer i denne kategorien. Dette råmaterialet dannet grunnlag for en ny arbeidsøkt i plenum hvor vi sammen forsøkte å sortere disse relevante men usikre faktorene i logiske akser hvor vi sorterte usikkerhetsfaktorer i motsetningsfylte par: på den ene siden kan dette skje, men på den andre siden kan dette skje. Gevinsten med denne øvelsen er å skille endringene etter et logiske mønster. Ting henger sammen. Vi kan ikke få moderne og effektiv togforbindelse tvers øst-vest i Østfold og *samtidig* få sterk befolkningsnedgang med mobilitet inn til Osloområdet. Vi kan ikke samtidig få en nedgang i offentlig økonomi og handlingsrom, og samtidig vekst i kommunale tjenester. Et intensivt arbeid med alle de artikulerte endringene fra lappene tidligere i prosessen, avtegnet etter hvert to sentrale uavhengige akser som vi bestemte oss å arbeide videre med. Disse ble kalt ”oslosuget” og ”makroøkonomien”.

### 3.2.1 Oslosuget

Vil Oslo dominere bildet i framtida, mer enn i dag – eller vil det være plass til en selvstendig region mellom Göteborg og Oslo? Oslosuget handler om at vi kan få en framtid som enten preges av at Oslo blir en dominerende faktor, eller at det blir rom for selvstendige regioner som Indre Østfold å vokse uavhengig av storbyene. I øyeblikket er det ingen storbyer i Europa som vokser raskere enn Oslo.<sup>7</sup> Det skyldes riktignok Østeuropeisk og delvis svensk innvandring, et mobilitetsbilde som er

---

<sup>7</sup> Department of Economic and Social Affairs, Population Division; [www.un.org](http://www.un.org)



høyst usikkert med hensyn til framtidsbilder, men nettopp usikkerheten er et nyttig utgangspunkt for scenariebygging.

### 3.2.2 Vekst eller resesjon?

Den andre skillelinjen som vi bygger framtidsbilder ut i fra er om norsk økonomi fortsatt vil være preget av vekst og stabilitet slik at de fordelingsmekanismene som vi kjenner som velferdsstatens prinsipper i dag, vil opprettholdes – eller om det viktigste grunnlaget for norsk velstand, kompetanse og petroleumsressurser, ofte koblet med hverandre i offshore-engineering og annen petroleumsrelatert know-how, vil forvitre. Det kan også hende at den økonomiske ballansen i verden vil gå i oppløsning, eller forskyves til fordel for andre verdensdeler. I så fall vil grunnlaget for statlig distribusjon av økonomisk støtte og velferdsordninger i Norge komme under sterkt press og kanskje måtte avvikles slik vi kjenner dem i dag. Det er usikkert, men det vil ha høy relevans for Indre Østfold. Derfor er også dette et godt grunnlag å formulere framtidsbilder ut i fra.<sup>8</sup>

## 3.3 Touch Down

---

Tre uker etter at deltakerne hadde identifisert hovedstrukturen for scenariene, møttes gruppa igjen til sitt siste arbeidsseminar. Samlingen ble kalt Touch Down for å understreke at dette ikke var ment å være en landing, men at vi nå skulle ned i praksisverden for så å fortsette den mentale reisen inn i framtiden.

Etter en kort repetisjon av arbeidet fra sist samling, presenterte fasilitatorene skisser til tre scenarier bygget på strukturen fra samling 2.

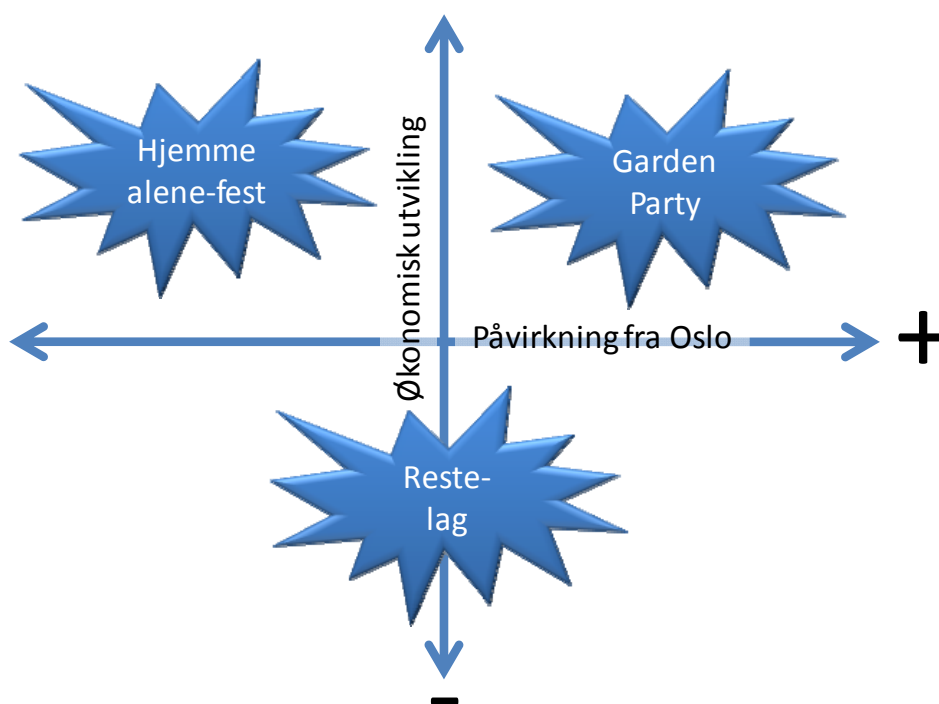
Etter at deltakerne i plenum hadde diskutert, og i hovedsak gitt sin tilslutning til den foreslåtte avgrensningen av scenarier, ble samlingen brukt til å konkretisere scenariene og bygge opp logiske handlingsbeskrivelser på veien fram mot dem. Ar-

---

<sup>8</sup> Til grunn for denne usikkerhetsfaktoren presenterte IFF på arbeidsverkstedet i Strömstad en rekke dokumentasjoner og prognoser fra ulike norske og internasjonale analysemiljøer og bransjeorganisasjoner. Dette er lagt inn på prosjektets temaside hos [www.ostfoldfk.no](http://www.ostfoldfk.no)

beidet foregikk stort sett i tre grupper, en for hvert scenarie – bare avbrutt av korte ”time outs” hvor vi sjekket av i plenum at scenariene fortsatte å holde avstand til hverandre. Det er alltid en trussel mot effektivt scenarioarbeid at de ulike framtidscenariene konvergerer og samles i noe som ikke adskiller seg så svært mye fra dagen i dag. Det unngikk vi.

Scenariene som ble utviklet i løpet av samlingen, er siden videreutviklet av oss. De presenteres i neste kapittel i form av tre fortellinger: Gardenparty, Hjemme alene-fest og Resteselskap.



Figur 2. Grunnstrukturen bak identifikasjon av scenariene

## 4. Scenariene

*Framtiden har en tendens til å komme uanmeldt (George Frederick Will)*

Fordelen med å skissere opp ulike framtid er at man kan gjenkjenne trekk fra den fiktive fremtiden, dersom man møter dem i sann tid. Da kan man foreta mottrekk dersom sporene er ufordelaktige, eller forsterke tendensene dersom de peker mot en ønsket retning. Dersom man har ”lukket” på ulike framtid i scenariets form, vil ikke fremtiden komme like uanmeldt og overraskende som den ellers vill ha kunnet.

Med en forsikring om at dette ikke er spådomskunster eller en frittstående tankelek, skal vi se nærmere på hvordan tendenser og trender som er identifisert i scenarioprojektet i Indre Østfold, kan lede fram til tre ulike framtid for Indre Østfold.

De grunnleggende usikkerhetene som ligger bak utformingen av nedenstående scenariene, gjøres det rede for i kapittel 3.

Alle de tre framtidbildene nedenfor utspiller seg i 2050. Teksten er derfor skrevet i presens, selv om det altså er fremtiden vi anskueliggjør. Kapitlene 4.1, 4.2 og 4.3 har samme oppbygging; først inviterer vi leseren inn i scenariet gjennom en fortelling. Deretter beskriver vi mer deskriptivt ulike perspektiver ved scenariet hvor følgende elementer er vevet inn; *demografiske forhold, infrastruktur, næringsliv og offentlig sektor*. Til sist under hvert scenario gir vi en kort beskrivelse av hvordan Indre Østfold gikk fra dagens situasjon (2011) til det skisserte bildet i 2050.

## 4.1 Gardenparty

---

Dette er fortellingen om økt velstand. Indre Østfold er det grønne bladet på den grønne grenen. – En typisk bostedsregion som nyter godt av å kunne tilby komplementære goder til hovedstaden og Oslofjordbyenes høye puls og høye priser. Det er vekst i Norge og det går godt for Indre Østfold. Skyldes det kloke strategier eller rein flaks? – Det siste kan det være risikabelt å stole for lenge på.



### 4.1.1 Fortellingen

*Stian og Zara kaster seg ned i hammocken, helt utslitt etter dagens stell av stall og hester. Skolejentene som vanligvis hjelper til på senteret måtte få fri nå rett opp under eksamen. Etter full dag for Zara på kontoret i Oslo, og fire undervisningstimer for Stian i Sarpsborg tidligere på dagen, var det hardt og komme i gang i ettermiddag. Men heldigvis gir arbeidet med de 15 islandshestene dem fortsatt stor glede. Dessuten vokser virksomheten år for år, hovedsakelig takket være samarbeidet med Kaizen Body & Soul. Det Thailandsk drevne helsesenteret i nabolaget har lagt inn aktiviteter med islandshestene som et fast populært tilbud i produktporteføljen. De føler begge at det snart er på tide å ta opp til ny vurdering om en av dem – eller begge – skal si opp trygge jobber i Sarpsborg og Oslo og satse mer ensidig på hest. - Nå-ja, det får i alle fall vente til en annen dag, tenker de begge. Nå gjelder det å skynde seg over i andre gevanter, det er møte i Askim utviklingsforum i kveld, og de vil begge gå.*

*Etter at by- og bydeler for få år siden ble delegert store ansvarsoppgaver av kommunestyret i Grenselandet kommune, har oppmøte og engasjementet i utviklingsforumet tatt seg voldsomt opp. I kveld er det den store samferdselspakken som skal opp til debatt. To arbeidsutvalg har arbeidet interaktivt med ulike løsninger i to måneder, nå skal saken plenumsbehandles og vedtas. Da er det ikke lenger nok å benke seg foran i Wall'en og delta i debatten interaktivt. Nå skal det "kriges" med skarpskodde argumenter, mann mot mann, kvinne mot kvinne. Det har lenge vært uro i deler av grenselandsbefolkningen over at nesten all kollektivtrafikk bare går syd-nord mellom Mysen og Oslo. Flere og flere i grenselandsregionen pendler vestover mot byene langs Oslofjorden, i tillegg til at et økende antall pendler sørover mot Göteborgsregionen og østover mot Karlstad og andre svenske byer.*

*Zara som opprinnelig er basker, kom til Østfold i 2022 for å studere norsk historie/vikingtid. Hun mener at Norge har mye å lære av spanjolenes satsing på omstilling gjennom infrastrukturtiltak. Stian ber henne tøyle sitt sydlandske temperament i kveld – Husk vi skal leve sammen med dine meningsmotstandere også etter møtet, minner han Zara forsiktig om. Hun bare ler, klorer etter ham i luften og freser som et rovdyr. Begge ler.*

#### **4.1.2 Beskrivelse**

Begrepet Gardenparty gir de fleste av oss gode assosiasjoner. Det er meningen. Dette er et vekstscenarior hvor den norske velferdsstaten har overlevd – vi har det ganske godt. Oslos posisjon er en funksjon av skjebnen til den norske staten, det er derfor et betydelig "Oslosug" i dette framtidsbildet. Oslosuget har ført til at Indre Østfold er redusert til Stor-Oslos rekreasjonspark og grønnsakshage. Mange er stolte av hagen sin, i hvert fall om den er velstelt, og det er Indre Østfold. Men det er i de store metropolene at livet leves for flest mennesker. Oslo har est utover, både østover, langt inn mot Kongsvinger og over svenskegrensen i Akershus/Oppland, og den strekker seg nedover en urban kyst helt ned til Glommas utløp.

En av drivkreftene bak en slik utvikling kan ha vært alliansebygging mellom Oslo, Göteborg og Malmö/København. I en slik storbyallianse vil Østfold enten kunne

havne ”midt i smørøye” eller mellom flere stoler, alt etter hvilken posisjon man greier å ta i den nye storbyalliansen.

I vårt scenario har Indre Østfold blir blitt liggende som en grønn sone hvor tiden tilsynelatende har gått langsomt. Området har utviklet noen kvaliteter for et moderne landbruk, det vesle som Norge fortsatt har igjen etter en omfattende reform i 2020. Store jaktfarmer, ridesentra, grønne opplevelsesparker og kommersielle tilbud for byborgere som ønsker å komme i kontakt med dyr, er utviklet. Skogene er vernet for å sikre at Norge kan oppfylle sine CO<sup>2</sup> forpliktelser. Også vannveiene; Glomma og Haldenvassdraget, er underlagt et sterkt vern. Vernet av skog og vann har høy aksept i storsamfunnet, mens det for enkelte lokale interesser i Indre Østfold fortsatt oppleves som et hinder mot utvikling. Andre lokale aktørene har imidlertid greid å se naturressursene som en opplevelseskapital, og dermed greid å skape ”forretning” av det. De interessentene som setter likhetstegn mellom utvikling og utbygging, er derfor på vikende front. Kanskje på tross av scenariets navn, er indre Østfold et bosted i sterk vekst. Pga høye priser og knapphet på boliger i de mer sentrale/urbane strøkene, kan Indre Østfold høste av Stor-Oslo og kystbyenes popularitet.

Befolkningsutviklingen er preget av en positiv fødselsballanse og en relativt sterk innvandring. Det er også netto positiv innflytting fra andre regioner i landet..

Veksten i folketall er langt større enn veksten i arbeidsplasser i regionen. Det betyr pendling og hjemmearbeid. Til tross for enestående digitale muligheter for kommunikasjon i 3D kvalitet, søker folk sammen i arbeidsfellesskap hvor de kan treffe hverandre personlig. Effektiv transport er derfor en nødvendig forutsetning. Det bor 70 000 mennesker i Indre Østfold. Nesten halvparten av dem bor i regionens eneste urbane sentrum som er Mysen/Askim-byen. Andre steder er bosetningen spredt, faktisk mer spredt enn i 2015.

Grunnlaget for å opprettholde kommunestrukturen fra slutten av det 20. århundre falt bort med den sterke urbaniseringen utover på 2020-tallet. Kommunereformen etter valget i 2025, reduserte antall kommuner i Norge med 50%. I Østfold skapte ikke reformen så dramatiske endringer som mange andre steder, fordi den frivillige kommunesammenslåingen 10 år tidligere hadde kommet ”kommunetvangsreformen” i forkjøpet.

Befolkningssammensetningen i Indre Østfold er relativt sunn. Det bor både unge, voksne og eldre i regionen, selv om segmentet unge under utdanning er underrepresentert. Næringsmessig er mye forandret på 35 år. Industrien er nærmest helt borte, i stedet har vi fått vekst i handel, besøksnæringer, det er fortsatt høy offentlig sysselsetting. I tillegg har vi fått et nytt markant positivt trekk på næringsstatistikken og det er sysselsetting knyttet til ”personlig omsorg”. En lang rekke privatdrevne helsefarmar, rekreasjonssentra og andre mer og mindre behandlingsintensive rekreasjonssteder, er etablert i regionen. Mange av dem produserer sin egen mat. En voksende bekymring for å være syk, bli syk, eller å være i omgivelser hvor andre er syke, har ført til en betydelig vekst i etterspørselen etter helse og velværeopphold. Nærheten til store by-konsentrasjoner, kombinert med store områder med ren natur, frisk luft og rent vann, har gitt Indre Østfold et konkurransefortrinn. Riktignok bemannes mange av disse stedene av asiatisk arbeidskraft, de er både billige, har jevnt over høy arbeidsmoral og de kommer fra en kultur med flere hundre års erfaring med ulike ”alternative” behandlingsformer. Den klassiske vestlige skolemedisinen har mistet posisjon som det dominerende helsefaglige regimet blant folk flest.

**Den transportmessige infrastrukturen** i dette scenariet går hovedsakelig nord-sør. Å bringe bybefolkningen langs Oslofjorden-øst raskt inn og ut fra Oslo sentrale strøk er prioritert. Fra Indre Østfold er det egentlig bare området Askim/Mysen som har effektiv transportkorridor til det sentrale Oslo-området. Som en følge av dette er Østfoldbanens østre linje nedlagt sør for Mysen, til gjengjeld er den rustet opp fra Mysen til Ski hvor den koples sammen med lyntoglinja mellom Fredrikstad og Oslo. Reisetiden fra Mysen til Oslo S er 42 minutter, det er kun ett stopp før Ski stasjon.

### 4.1.3 Hvordan havnet vi her?

Norsk ”oljeøkonomi” flatet ut utover på 2020-tallet, men innen den tid hadde vi rukket å omstille oss til nye økonomiske realiteter. Kravene om karbonfrie energiløsninger ble gradvis innført, så vi slapp heldigvis å våkne til en blåmandag hvor dette kom helt uforberedt på oss. I stedet kunne vi omstille oss og bygge inn nye forutsetninger i den nasjonale økonomien, stein på stein. Riktignok måtte Statens pensjonsfond flere ganger brukes til å løse forbigående nedgangsperioder, men vi

ble ikke rammet av noe dyp vedvarende nedgang. Det viste seg stadig vanskeligere å investere pensjonsfondets kapital i økonomisk trygge og etisk forsvarlige virksomheter. Konsekvensen ble en gradvis sterkere aksept for å investere fondets avkastning i innenlands økonomi. Dette kom Østfold til nytte, i alle fall den delen som orienterer seg mot Oslo.

Globaliseringen skapte betydelig arbeidskraftmobilitet over hele verden. Norge er en honningkrukke for internasjonal arbeidskraft fordi vi både fortsatt har vekst og høy grad av trygghet – relativt sett. Og vi tar i mot dem, først nølende med en del innvandringsmotstand i starten, men etter hvert som vi forlot en integreringspolitikk basert på et prinsipp om å ”komme som du er og bli som oss”, til i større grad å se uten angst på kulturelt mangfold og heterogenitet, gikk det stadig bedre. Vi trenger nesten all den arbeidsinnvandringen vi kan få, og Østfold har lang erfaring med å sette gjester i arbeid...

Oslo var lenge den hovedstaden i Europa som vokste raskest. Dette har flatet litt ut, men det er helt tydelig at Oslo har befestet en posisjon som en svært attraktiv storby og at byen er et politisk, økonomisk og kulturelt kraftsenter i Nord-Europa.

Det politiske og administrative samarbeidet i Østfold har vært ganske godt, men det har ikke vært noen drivende kraft for utviklingen. Østfold har drevet med på en sentralistisk dominert medgangsbølge og håndtert saker etter hvert som de har dukket opp. Selv om det foregår mye personmobilitet øst-vest i Østfold, så er det gamle fylket revnet langs midten, politisk og forvaltningsmessig. Den indre regionen som nå utgjør Grenselandet kommune, har egentlig inntatt offerrollen, mens Østfoldbyen i vest sitter i førersetet ved å utvikle politikk og samfunnsliv sammen med Oslo i nord og Göteborg i syd.



## 4.2 Hjemme-alene-fest

---

Dette er fortellingen om handlingsrommet som åpnet seg da Osloregionens dominans forsvant. Hvor stødig hadde regionen stått på veksten i hovedstadsregionen på begynnelsen av 2000-tallet? Falt Indre Østfold sammen, når fundamentet i nord gled vekk, eller hadde regionen strategier for å ivareta sin egen utvikling.

Var det et vakuum eller et handlingsrom som oppstod etter at Oslo-dominansen forsvant?



### 4.2.1 Fortellingen

*Grenselandsparlamentet skal ha sin sjettede ordinære plenumssamling – ”Grenselandsbiennalen” i Askim Conference Centre. I fjorten dager skal representanter for ulike geografiske områder, næringslivsrepresentanter og andre delegater fra det sivile samfunn sette hverandre i stevne for å utmeisle planer og prosjekter for de neste to årene. Grenselandsparlamentet er mellom biennalene organisert som et Open Democracy, med utstrakt bruk av direktekommunikasjon med regionens befolkning i åpne digitale plattformer. Det tradisjonelle representative demokratiet møtte en betydelig legitimitetskrise for 12-15 år siden da de gamle politiske partiene helt mistet evnen til å mobilisere medlemmer og listekandidater til nominasjonsprosesser og valg.*

*Familien Grundesen-Hasselvik er aktive deltakere i regionens Open Democracy. Nico (14), sønn til Geir og Bente, sistnevnte bor i Tyrkia med ny mann, og Nicos halvsøster Tita (13), datter av Geirs nåværende indiskfødte samboer Anandita, har laget en ”Y-power” (youth-power) gruppe for å skaffe finansiering til en ungdoms-filosofifestival i Rakkestad. De har samlet 1200 såkalte ”demonstranter” og 620 ”aktivister”, noe som er en ganske god oppslutning for noe som er såpass lite håndfast. Nicos eldre bror Bendik (24), som har flyttet hjemmefra, har på sin side engasjert seg i kampen om å få bygget Vikenbrua – en fast broforbindelse mellom Stokke i Vestfold og Hvaler i øst. Dessverre er det en del hytteiere og fastboende, med sønnen til tidligere statsminister Jens Stoltenberg i spissen, som ikke ønsker noe brohode lagt til Hvaler, og som leder an i demokratibevegelsen mot tiltaket.*

*Både filosofifestivalen og bro-saken skal opp til realitetsbehandling i årets Grense-landsbiennale. Hele familien har bestemt seg for å reise inn til Askim for å få med debatten og deler av kulturnæringsprogrammet som følger med biennalen. Det er alltid et høydepunkt. Det trekker folk inn fra hele regionen fra Bengtfors i Øst til Elvestad i Vest.*

#### **4.2.2 Beskrivelsen**

En hjemme-alene-fest handler om frihet, men det handler også om at noen har reist. Det er fravær av noe som skaper rammene for denne fortellingen. Det er nasjonalstaten som i hovedsak har ”forlatt oss” i dette scenariet, med påfølgende lav vekst i hovedstadsregionen. Velstanden er fortsatt relativt høy i internasjonal målestokk, men nå er det opp til det enkelte lokalsamfunn å skape sin egen velstand. Å skape velstand på egne bein som et lite lokalsamfunn er imidlertid svært vanskelig. Derfor vokser de regionale strukturene hvor kommunene søker sammen i funksjonelle enheter for i fellesskap å oppnå konkurransekraft og velferd. Noen lykkes – andre ikke. Her er det handlingsrom for regionale strategier. Velkommen til hjemme-alene-fest!

I og med at nasjonalstatene over hele Europa har fått redusert betydning som velferdsdistributør, har også nasjonale grenser mindre relevans. Regionaliseringen av Europa går derfor på kryss og tvers av gamle nasjonale skiller. Indre Østfold har skapt allianser med kommuneregioner i Dalsland/Västra Götaland og Värmland.

Innenfor denne regionen spleises det på velferdstjenester, infrastrukturinvesteringer og andre drifts- og utviklingskostnader. Profilen til regionen er en typisk utkantprofil med lav og relativt spredt bosetting og næringsutvikling. Det er arbeidsplasser som betjener det lokale og regional markedet som er mest robuste. Teknologi- og andre høykompetansearbeidsplasser (som strengt tatt er en beskrivelse av størstedelen av norske arbeidsplasser) søker til byene. Noen få mindre industrimiljøer har imidlertid, mot strømmen, etablert seg på steder som Hoen/Sekkelsten i gamle Askim kommune, Brennemoen og Rudskogen.

Stagnasjonen i Osloregionen har ført til at det er lite press på boliger og areal i Indre Østfold. De lave prisene som dette medfører er en mager trøst, i og med at etterspørselen er like lav. Pga en urolig verdenssituasjon med klimaflyktninger og store politisk betingede folkevandringer, er innvandringen til Norge relativt høy, så også i Indre Østfold. Den geografiske beliggenheten, kombinert med forholdsvis trygge og lite fremmedfientlige holdninger, og noe tilgang til arbeid i ikke-kompetanseintensivt næringsliv, forsterker posisjonen. Det er i sannhet et fargerikt skue og overvære en hjemme-alene-fest i Indre Østfold.

Infrastrukturbyggingen i Østfold speiler det regionale fellesskapet med naboer i øst. Teknologisk utvikling på kjøretøyfronten har gjort kvaliteten på selve veglegemet mindre kritisk. Forurensende biler er ikke lenger et problem. Bilen er først og fremst en ressurs for å utvikle Indre Østfold med naboregioner i øst som en integrert bo og arbeidsregion. Den regionale befolkningen reiser dermed temmelig effektivt på kryss og tvers i regionen, effektiv transport til Oslo eller kystbyene er ikke et overordnet hensyn i transportpolitikken.

Det er etablert noen arbeidsplasser med utgangspunkt i regionens råvarer hvor det er arbeidet systematisk i flere år for å styre næringsutviklingen i noen avgrensede retninger/bransjer. Flere spennende næringsklynger ser ut til å ha fått et visst fotfeste i regionen innenfor den regionalt baserte verdiskapingen. Et nordisk samarbeid om ny skogbruksforvaltning mellom Universitetet for miljø- og biovitenskap i Ås, Sveriges Lantbruksuniversitet og Seinäjoki University, fakultetet for Agriculture and Forestry i Finland, har slått positivt ut for Indre Østfold. Store områder i gamle Marker og Rømskog med tilleggsarealer i Dalsland har fått status som forsøksområde for nye treslag og driftsformer. Noe studievirksomhet og arbeidsplasser har dette skapt, men ikke nok til fullt ut å erstatte industrien som mer eller

mindre forsvant helt utover i perioden 2015 - 2025. Til tross for vekst i befolkningen har arbeidsplassveksten altså i sum stått stille i perioden.

### **4.2.3 Hvordan havnet vi der?**

Urbaniseringen har stanset noe opp i vår del av verden. Det er nå randsonene rundt de største metropolene som vokser mest. Pga nasjonalstatenes relative svekkelse, har det regionalpolitiske handlingsrommet økt. Noen har tatt det i bruk, andre ikke. Politikerne i Indre Østfold tok et grep etter lang tids famling. Utover fra 2020, fant regionen sine egne løsninger og utviklet seg etter hvert på sine egne premisser i stedet for å kopiere andre. Etter en hektisk debatt, særlig i randkommunene mot Fredrikstad og Sarpsborg, hvor diskusjonen gikk om hvorvidt det var ønskelig å gå inn og bli en del av bykommunene, endte det med alternativet ”Samling i øst”, hvor 10 kommuner frivillig slo seg sammen til én kommune i 2025. Vi ser allerede effekter av dette ved at grendeidentitet og regional identitet er blitt viktigere enn den gamle kommunepatriotismen.

Indre Østfold har vært frimodige og flinke til å bygge allianser. Funksjonelle allianser er etablert på kryss og tvers – ikke alltid med geografiske naboer. Hvis grupper av næringsaktører eller andre har hatt sett seg tjent med å bygge samarbeid med aktører regioner i Polen, England, eller Nord-Finland, så har de gjort det. Det er likevel knyttet ekstra tette politiske og sosiale bånd mellom Indre Østfold og nabo-regioner i Sverige. Dette samarbeidet har ført til innovative velferdsløsninger, gode infrastrukturløsninger og nyttig læring begge veier.

## 4.3 Restelag

---

Dette er historien om en nasjon i resesjon. Når nedgangen rammer og man står litt naken tilbake, er det alltid noen som lærer seg å spinne, andre leter etter et sted å skjule seg. Vi er alle litt bortskjemte etter flere tiår med velstand og velmaktsdager – Indre Østfold er intet unntak. Hva gjør en slik region når det begynner å butte? Opptrer aktørene innovativt og samlende, eller løper alle hver til sitt for å redde stumpene?



### 4.3.1 Fortellingen

*Karl-Olav svinger inn på tunet av Bakevja Gård. - Dette blir det sjettede fraflyttede gårdsbruket jeg registrerer denne seinsommerdagen, tenker han og stryker en svette-dråpe av panna. Etter at han fikk oppdraget som statlig oppsynsmann for ”passive gårdsobjekter” som det heter i forvaltningspråket, har Karl-Olav hatt et krav på seg til å registrere størrelse, beskaffenhet og andre karaktertrekk ved gårdsanlegg som ikke lenger er i bruk. Anbudet gikk ut på å registrere minst seks enheter daglig.*

*I det han slukket batterigeneratoren i sin Toyota MYid så han straks at dette ikke ville bli et vanlig registreringsoppdrag. Som en tett skog på et stort stykke vest for framhuset sto maisplantene gråhårede og modne som mangehodede troll og liksom skottet bort på ham. Det tok ham noen flere sekunder å få øye på bærbuskene på*

*den andre siden av huset, der kvinnene gikk og sanket ett eller annet. Hva var det? Han snuste ut i været, en umiskjennelig lukt av solbær mante fram bilder i erindringen som han ikke hadde hatt framme fra hukommelsens album på veldig lang tid. Han rakk ikke å bla lenge i minnebildene før det sto en kvinne foran ham, omtrent på hans egen alder ville han gjette. Litt spak virket hun, selv om hun forsøkte å skjule det med en kvikk replikk. – Mornings, er det noe jeg kan hjelpe deg med, eller er du kanskje kommet for å gi oss ei hand med bæra? Karl-Olav Månsen viste henne legitimasjonskortet og forklarte henne sitt ærend. Hun ble åpenbart ikke høyere i hatten av den nyheten.*

*Inne på kjøkkenet valgte hun å legge alle kort på bordet. Et kvinnekollektiv med utgangspunkt i nærmeste tettsted hadde simpelthen kombinert et behov for inntekter og mat med en solid porsjon frimodighet og en ikke ubetydelig kunnskap om vekster og dyrking. Etter å ha sett at både Bakevja og flere andre gårdsbruk hadde stått til forfalls i flere år, gikk de våren for tre år siden rett og slett til verks med håndredskaper og friskt pågangsmot. Avlingene av både mais, solbær, poteter og løk, som hun fortalte at de dyrket andre steder på eiendommen, hadde vært sjenerøse. Mye var blitt distribuert i kvinnekollektivet med nære nettverk, men noe var også solgt og hadde gitt kroner i kassa for å dekke investeringer i noe teknisk utstyr og maskineri.*

*Karl-Olav var kjent med at slike villvekster av sjølbergingsgårdsbruk hadde begynt å vokse fram enkelte steder. Det hadde han sett en reportasje om, men det var første gang han selv var kommet borti fenomenet.*

*Oppsynsmannen vred seg i setet i den ellers så komfortable Toyotaen i det han svingte ut fra gårdstunet. Hva skulle han nå gjøre? Skulle han rapportere hendelsen eller hoppe over hele Bakevja og gå videre på lista? Han hadde lovet gruppa av svette og bekymrede kvinner som etter hvert hadde trukket inn fra solbæråkeren og samlet seg på kjøkkenet, at han skulle tenke på alle sakens sider. En søt eim fra en kasse solmodne svarte bær krøp fram fra bagasjen og kilte ham under nesa for lik-som å være med i tankespillet. Karl-Olav kjente at han fikk vann i munnen. Med munnen full av vann, hodet fullt av varme barndomsminner og bagasjen full av solbær, visste Karl-Olav allerede innerst inne at Bakås ikke kom til å figurere på noen av hans rapporteringseskjemaer verken i morgen eller noen gang seinere.*

### 4.3.2 Beskrivelsen

Et restelag er litt ”dagen derpå”. Vi setter fram på bordene det som er igjen etter festen. I vårt framtidsbilde betyr det at velferdsstaten, slik vi husker den fra 30-40 år tilbake er ”ryddet vekk”. Det tredelte samfunnet med en sterk offentlig sektor, et selvstendig privat næringsliv og en ideell frivillig sektor, er en struktur som vi bare finner igjen i riktig gamle skolebøker. I dag er det fritt fram for alle mulige modeller så lenge de holder seg innenfor norsk og europeisk lov og etikk. Fokus er å tjene penger, å skape verdier av det som det kan skapes verdier av. Vi lever på restene etter den velstandsperioden som har preget oss alle og gjort oss ganske bortskjemt. Verdens velstandsutvikling har i noen år hatt et tyngdepunkt i Asia og deler av Sør-Amerika. Norsk spesialkompetanse flytter utenlands og utenlands kapital ser i liten grad mot nord når det skal investeres.

Folketallet har gått ned og demografiprofilen er toptung kombinert med en del unge voksne som nærer en viss fascinasjon for ”simpler living”. Fødselsbalansen er negativ, innenlands flytting er lav og innvandrere flytter ut – ikke inn.

For å redusere kostnadene i kommunebudsjettet, vil det bygges tett. Vi blir gode på å ta vare på det vi har og vi har fått en viss kompetanse i å transformere utgåtte ressurser til ny bruk. Det private forbruket er skrudd noe ned de seinere årene og vi finner mer selvberging i form av kjøkkenhager, kollektive parseller og enkelt husdyrhold nær boligfortettingen osv. Statens jordbrukssubsidier ble gradvis utfaset og forsvant helt fra Statsbudsjettet for 10 år siden. Det har ført til sammenslåinger i landbruket som er blitt gjennomautomatisert og teknologisk svært avansert. Foruten noe matproduksjon i enten svært store eller svært små enheter, er det noe mindre verksted og industrivirksomhet i regionen. Handel og service foregår det alltid der det bor folk, men i og med at befolkningen er relativt spredt, er det lav kundekonsentrasjon hvert sted. Handel og service i det lokale/regionale markedet drives dermed med små marginer.

Som en konsekvens av nedgangstider, har alle gjestearbeiderne som sørget for å opprettholde befolkning og som var billig arbeidskraft i mange kommune for 20-30 år siden, reist hjem. Det rammet Indre Østfold hardt. Det har ikke lyktes regionen å komme opp med nye innovasjoner eller å samle seg om strategier som har hatt noe særlig effekt.

**Kommunens rolle** er endret fra begynnelsen av dette århundre etter at fylkeskommunen ble fjernet som en konsekvens av ”tvangskommunereformen”, og som en konsekvens av en generell holdningsendring i befolkningen. Regionen består av syv kommuner. Kontrolloppgaver ivaretas av det regionaliserte statsapparatet og utviklingsoppgaver tas hånd om av kommunene eller andre utviklingsaktører. Det er ikke så mye igjen av den sosialdemokratiske samfunnsordenen slik vi husker den fra 30-40 år tilbake. Politikken med en aktiv velferdsdistribuerende stat som sto som garantist for noenlunde enhetlige standarder innenfor skole, helse, boliger, samferdsel og kultur, krakelerte på område etter område utover på 2000-tallet. Statens kjerneoppgaver er indre og ytre forsvar og trygghet, skatter og avgifter, infrastrukturplanlegging, folkehelse, energiforsyning og miljøovervåking. Kommunenes oppgave er å være lokale håndhevere av statlige instruksjoner på nevnte områder. Foruten dette, preges kommunens rolle av tilrettelegging og kontroll. Rollen som driver og iverksetter er tonet sterkt ned.

Den stramme økonomien har tvunget fram radikal effektivisering og delvis nedbygging av offentlige tjenester. Ulike private, kommersielle, frivillige og bruker-drevne servicetilbud vokser opp, faller fra hverandre og prøver seg i nye former, i et temmelig uoversiktlig konglomerat av tjenestetilbud.

### 4.3.3 Hvordan havnet vi her?

Verdens økonomi er definitivt blitt global. Vi kjenner allerede fra hjemlige erfaringer at boliglånspobla i USA slo direkte inn i norsk kommuneøkonomi i ”Terraskandalen”. En økonomisk nedgangstid med børskrakk i 2015 skapte umiddelbare bølger over hele verden, verst rammet dette i USA og Vest-Europa. Oljebrønnene var ikke tomme, men likevel var omsetningen lav pga liten betalingsevne i markedene. Deler av Pensjonsfondet forsvant i børskrakket og resten ble relativt raskt brukt opp på helt nødvendige velferdstiltak i krisetiden.

Verden ristet etter hvert av seg det verste sjokket og innovasjon erstattet etter hvert depresjon. Dette ledet i sin tur til flere grønne løsninger og en vitalisering av alternative energi.

Norge fant først ikke sin plass i dette spillet. Velferdsstaten ble derfor bygget ned, andre frivillige, private og kreative hybridløsninger vokste fram lokalt og regionalt.



Statlige overføringer til distrikter, landbruk, kultur og annet ble gradvis redusert til et minimum.

Men også i Norge overtok etter hvert innovasjon og ny optimisme plassen etter den første rystelsen. I Østfold samlet man seg i en rekke små bygdebyer. Mobilisering nedenfra skapte kreative løsninger og fornuftig ressursøkonomisering hvor mikro energiverk, småindustri, selvhusholds landbruk, med likhetstrekk fra kibbutzene i Israel tilbake på 1970 og 80-tallet.

Tabell 2. Nøkkeltall for bosetning, flytting og sysselsetting i de tre scenariene

	Garden party	Hjemme alene	Restelag
Befolkning 2010	58000	58000	58000
Innvandring	30000	15000	-8000
Flytting	30000	5000	0
Fødselsbalanse	15000	5000	-3000
Sum befolkning 2050	133000	83000	47000
Arbeidsplasser 2010	21300	21300	21300
Vekst privat	-4000	0	-2000
Vekst offentlig	6000	4000	-2000
SUM arbeidsplass 2050	23300	25300	17300
Netto utpendlere i 2010	6600	6600	6600
Netto utpendlere 2050	40600	14600	5500

Tallene ovenfor er beregnet ut fra logiske konsekvenser av de forutsetningene som ligger i hvert enkelt scenario.



## 5. Hva nå?

Scenarioarbeid er ikke en planleggingsmetode. Det er en pedagogisk, mobiliserende og kunnskapsdrevet prosess som danner grunnlag for etterfølgende analyse, planlegging, debatt og politiske retningsvalg.

### 5.1 Fra framtidsbilder til praktisk politikk

---

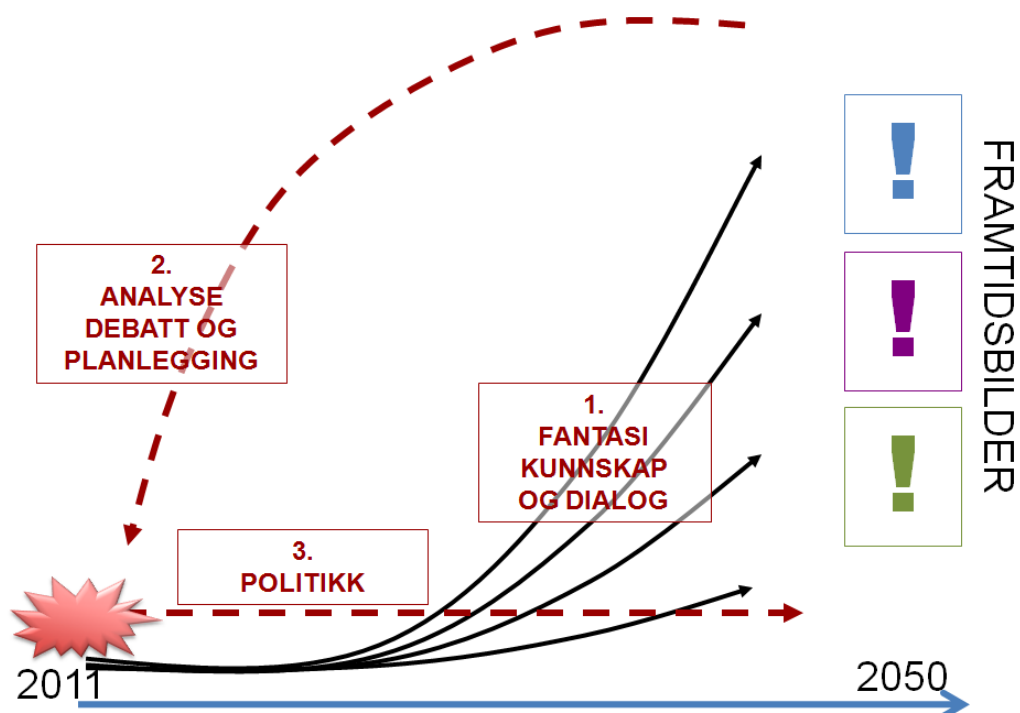
I løpet av ett år etter kommunevalget høsten 2011, må alle de ti kommunene i Indre Østfold ha startet opp sitt kommuneplanarbeid, først gjennom utforming av planstrategi, slik det defineres etter ny Plan- og bygningslov. Plan- og bygningsloven utgjør naturligvis det juridiske rammeverket for arbeidet, mens de overordede regionalpolitiske føringene er definert i Fylkesplanen for Østfold Østfold mot 2050.

Reisen til Indre Østfolds framtid utgjør verken juridiske eller politisk føringer for kommunenes planarbeid. I stedet er de utformet som en ressurs for å stimulere til en diskusjon om *ønskede* framtidsbilder, og for å bidra til at planarbeidet i tilstrekkelig grad ivaretar framtidsperspektiver.

- *Vi lever framlengs, men forstår baklengs*, sa Søren Kierkegaard og pekte med det på et forhold som vi gjenkjenner i mye offentlig planlegging; planene speiler fortiden som vi kjenner så godt, mer enn de evner å forberede oss for en framtid som vi føler oss fremmede overfor. Gjennom en aktiv bruk av dette arbeidets framtidsbilder, vil det bli lettere – slik er det i alle fall ment – å diskutere strategier for framtiden.

Det faller ikke inn under et scenarioarbeids mandat å utvikle eller foreslå strategier. Ekspertgruppe og deltakermiljøet som har utarbeidet scenariene er ikke rekruttert med dette for øye. Det vil dessuten stride mot selve intensjonen i scenarioarbeidets formål om ikke å ta valg. Strategisk planlegging handler nettopp om å velge. De valgene må tas av kommunestyre, regionråd, fylkesting og andre aktører i Østfold – ikke av ”scenariobyggerne”.

Hvordan scenarioarbeidet står i forhold til planlegging og praktisk politikk, er illustrert i figuren nedenfor. Del 1, preget av fantasi, kunnskap og dialog er nå over og dokumentert i denne rapporten. Det arbeidet har ført fram til tre framtidbilder. Disse kan nå brukes (boks 2) som ressurser til analyse, debatt og planlegging. Etter at planer er lagt er grunnlaget lagt for å skape en framtid, det er det politiske håndverkets fremste oppgave (boks 3).



Fiigur 3. Illustrasjon på sammenhengen mellom scenarieprosess (sorte piler), scenarier (utropstegn), planlegging og praktisk politikk (stiplede piler).

# Referanser

- Bertelsen, S. C. K. (2007). *Den politiske beslutningsprosess, Garbage-can eller inkrementalisme?* Studentoppgave, Aalborg Univeritet,
- Hagen, A. (2006). *Praksis søker forståelse. Studie av fylkesplanlegging i Oppland 1974 - 1996 (Del 1)*. Ås.
- Kleven, T. (2011). *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Lindblom, C. E. (1980). *The policy-making process (2nd ed.)*. London.
- Pløger, J. (2002). *Kommunikativ planlegging og demokrati*, 17/2002. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Vareide, K. og Hanna Storm. *Næringsutvikling og attraktivitet i Indre Østfold*. TF notat 41 – 2010.
- Vike, H. (2002). *Planlegging ved reisens slutt. Plan : Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling nr 6.2002*