

Norges nye maktsentra

Mens Regjeringen pusler med regionreformer, vokser det fram politiske byregioner i Norge.

Einar Leknes,
forskningsjef Iris



KRONIKK

ODELSTINGSPROPOSISJON 10 (2008-09) om forvaltningsreformen representerer siste brikke i det statlige regionaliseringspuslespillet. Nå satser regjeringen på å styrke fylkeskommunene ved å tilføre noen nye oppgaver og økt myndighet. Byenes motstand mot landsdelsregioner og departementene som nektet å gi fra seg oppgaver, torpederte ideen om sammenslåing av fylkeskommunene til 5 - 9 regioner. Isteden har vi fått en rekke statlige regioner (Helseforetak, Statens vegvesen, Kystverkets regioner) som deler inn landet på forskjellig vis. Regionaliseringspolitikken har vært ukoordinert, og de nye regiondannelsene er fragmenterte og uten politisk kraft.

Mens staten har puslet med sin regionalisering, har byregionene vokst fram som et nytt geografisk politisk nivå. Denne utviklingen som har foregått i skyggen av den statlige regionaliseringspolitikken, er et uintent resultat av statlig regionalisering koblet med byregionalisme. Dette gjelder i særlig grad for de norske storbyregionene som Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, men også for mellomstore byregioner som Tromsø, Ålesund, Haugesund, Skien/Porsgrunn og Fredrikstad/Sarpsborg. Til sammen bor over halvparten av Norges befolkning i disse byregionene.

BYENE HAR ALLEREDE for mange år siden vokst ut over bykommunens administrative grenser. Oslo by har ifølge SSBs tettstedsavgrensning om lag 850.000 innbyggere. Lignende type byvekst ut over kommunegrensene har også funnet sted i Fredrikstad/Sarpsborg, Drammen, Tønsberg, Porsgrunn/Skien, Stavanger, Haugesund og Ålesund.

Byregionene strekker seg imidlertid mye lengre enn den tettbygde bystrukturen. En vanlig avgrensning av byregionene er utstrekningen i felles bo- og arbeidsmarked. Befolkningen i disse byregionene er ikke kun en del av det samme bo- og arbeidsmarked; de handler gjerne på samme kjøpesenter, leser de samme avisene, og de heier på samme fotballag uavhengig av om de bor i bykommunen eller en av omegnskommunene. Befolkningen i byregionene har med andre ord i stor grad felles hverdagspraksis. De tjenesteytende næringene har forstått dette og forholder seg til byregionen som en helhet uten å la seg begrense av administrative grenser. Denne praksisbaserte etableringen av byregionene nedenifra har imidlertid også en overbygning i styringsstrukturen på byregionalt nivå.

DEN GRENSEOVERSKRIDENDE byveksten har framtvunget samarbeid mellom kommunene i byregionene om hvordan veksten skal styres, og hvordan nødvendig infrastruktur



FORUS 2007: Næringsforeningen i Stavanger-regionen og Seabrokers presenterer planer for et nytt World Trade Center (WTC) på Forus. Fra venstre Pål Morten Borgli, varaordfører i Sandnes, en skjult, deretter administrerende direktør Ragnvald Albretsen i Seabrokers, administrerende direktør Jostein Soland i Næringsforeningen i Stavanger-regionen, David Ottesen, styreleder i Næringsforeningen og Stavanger-ordfører Leif Johan Sevland. En Seabrokers-tomt på kommunegrensen mellom Stavanger, Sandnes og Sola er plukket ut. (Foto: Erik Holsvik)

Framveksten av politiske byregioner

I flere byregioner er det tykke lag av prosjektsamarbeid, interkommunale råd, utvalg og selskaper som både styrer utviklingen og gjennomfører vitale samfunnsoppgaver i byregionen.

skal etableres. Dagens forvaltningsorganisering fordrer da også at både regional stat og fylkeskommune bringes inn i samarbeidet. I byregionene er det etablert et offentlig politisk styringssamarbeid med høy grad av stabilitet og koordineringsevne for samferdsel og arealplanlegging. Fylkeskommunene og regional stat har hatt regien på utviklingen av disse samarbeidskonstellasjonene og dermed bidratt til etablering av politiske byregioner på infrastrukturfeltet. Det klareste eksemplet finner vi i Stavangerregionen med Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren, Transportplan for Jæren og bompengepakke for finansiering av vegprosjekter i byregionen.

Hadde framveksten av politiske institusjoner på byregionalt nivå vært et fenomen innenfor kun én sektor, ville det være liten grunn til å benytte benevnelsen politiske byregioner. Det er når det institusjonaliserte samarbeidet på byregionalt nivå gradvis bygges ut til å omfatte flere sektorer, får en selvstendig økonomisk basis og bemannes med den politiske og administrative ledelsen i kommunene, at byregionene minner om selvstendige politiske enheter. I flere byregioner er det tykke lag av prosjektsamarbeid, interkommunale råd, utvalg og selskaper som både styrer utviklingen og gjennomfører vitale samfunnsoppgaver i byregionen.

UT OVER et politisk samarbeid på samferdsels- og arealfeltet, har de fleste byregionene samarbeid om

En sentral utfordring i denne sammenheng er demokratisk legitimitet og mulighet for kontroll av selskapene og samarbeidskonstellasjonene som i stor grad er med på å forme framtiden i disse byregionene.

tekniske tjenester som vannforsyning, avløp og renovasjon; de deltar i interkommunale havnesamarbeid, og de har andeler i det regionale kraftverket. De to siste samarbeidene gir finansielle ressurser som kan gi de politiske aktørene større grad av autonomi og handlekraft. Det er en rekke eksempler på at utbytte fra kraftsektoren pløyes inn i byregional infrastruktur eller går til satsing på næringsutvikling. Og det er nettopp innenfor næringsfeltet vi ser kimen til politiske byregioner tuftet på regionalisme.

I mange av byregionene er det etablert næringspolitisk samarbeid. Her drøfter ledende politikere, administrasjon og andre som deltar i formelle og uformelle nettverk, hvilke næringsgreiner det skal satses på, hvordan byregionens image skal bygges opp og markedsføres. Det er i selskaper som Knutepunkt Sør (Kristiansand), Stavangerregionen Næringsutvikling, Haugaland vekst og Business Region Bergen at den næ-

ringspolitiske strategien for byregionene drøftes og utformes. Disse selskapene er den politiske maktelite i byregionen sine redskaper for å kunne konkurrere innenfor en nasjonal og internasjonal kontekst, blant annet for å trekke til seg kompetent arbeidskraft, bedrifter og kapital.

En sentral utfordring i denne sammenheng er demokratisk legitimitet og mulighet for kontroll av selskapene og samarbeidskonstellasjonene som i stor grad er med på å forme framtiden i disse byregionene. Muligheten for å håndtere den demokratiske utfordringen knyttet til byregional styring uten å gjøre radikale endringer i dagens mistilpassede kommunestruktur vil avhenge av hvilke oppgaver og samarbeidskonstellasjoner dette gjelder.

STYRINGSUTFORDRINGER knyttet til byveksten og de næringsmessige utfordringer for byregionene er betydelige. Disse har verken enkeltkommuner eller fylkeskommunen som naturlige problemeiere, men derimot instanser på byregionalt nivå. Den store ansamlingen av samarbeidskonstellasjoner på byregionalt nivå viser nettopp dette. De siste regjeringers manglende oppmerksomhet mot byregionenes styringsutfordringer, er underlig, tatt i betraktning at befolkningsveksten og næringsutviklingen i Norge i stor grad nettopp skjer her. Både forvaltningsreformen og den øvrige statlige regionaliseringspolitikken synes å mangle inngrep med den dynamiske utviklingen i byregionene.