



arbeidsnotat nr. 168/2006
working paper no. 168/2006

Funksjoner og regioner

**Bidrag til en innovativ
regionforvaltning**

Tor Selstad

Høgskolen i Lillehammer

ISSN 0806-8348

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Høgskolen i Lillehammer. Denne artikkel kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten med tillatelse fra forfatteren.

Any views expressed in this article are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of Lillehammer University College. This article may not be reprinted in part or in full without the permission of the author.

Forord

Dette arbeidsnotatet er skrevet på oppdrag for Hedmark Senterparti. Bakgrunnen er vedtakene i Hedmark og Oppland Fylkesting om å starte arbeidet med å utvikle en region Innlandet. I den forbindelse spør gruppeleder Merete Furuberget, på vegne av Senterpartigruppen, om det er mulig å tenke seg en fordeling av oppgaver mellom ulike geografiske områder i en såkalt ”polysentrisk” struktur. Gjennom en slik fordeling av oppgaver mellom ulike lokaliteter kan det også være aktuelt å utvikle mer nettverkspregede administrasjonsprinsipper.

Også Norge er langsomt modnet for å gå inn i den europeiske debatten om polysentrisk byutvikling. Det var kanskje overraskende at initiativet kom fra Senterpartiet, et parti som er mer kjent for konsekvent distriktpolitikk enn for bypolitikk. For det står ikke til å nekte at denne tilnærmingen i stor grad handler om byene og deres rolle for den regionale utviklingen. Men etter min oppfatning kan denne erkjennelsen danne basisen for mer proaktiv distriktpolitikk som bruker sine sentra som en indre motor i regionene. Noen mener at det pr. definisjon er en motsetning mellom byutvikling og distriktutvikling, men jeg deler ikke den oppfatningen. Hensikten med dette notatet er å bygge ned skillelinjene i det jeg foretrekker å kalle en helhetlig regionalpolitikk: By- og distriktpolitikk. Det er flere partier enn Senterpartiet som bør øve seg i denne retningen.

To ord om begrepsbruken: Begrepet polysentrisk er typisk eurotale, og betyr på godt norsk flerkjernet. Det er altså et begrep vi bruker for å beskrive en bestemt bosettingsstruktur. Preges denne av flere sentra, eller har vi den typiske situasjonen at ett senter dominerer? Dette er kort sagt problemstillingen i debatten om polysentrisme, som har gått i planleggingskretser i Europa de siste 15 årene. Jeg bruker her begrepene flerkjernet og polysentrisk om hverandre.

I Norge har Kommunal og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet holdt seg godt informert om de nye planprinsippene, men det er vanskelig å se at dette har ført til konkrete innovasjoner i norsk regionalpolitikk og planlegging. Det er derfor spennende at det er et fylkesparti som tar initiativ til en slik utredning. De eksemplene vi har på flerkjernestrategier i Norge skriver seg i stor grad fra fylkene eller landsdelssamarbeid, ikke fra sentralmyndighetene. Etter samtaler med oppdragsgiver ble det enighet om at dette prosjektet måtte forstås som et forprosjekt mer enn som forsøk på å gi et fullverdig svar på problemstillingene. Hovedvekten skulle derfor legges på en framstilling av fagfeltet, og en drøfting av relevansen i forbindelse med den igangsatte regionreformen. Så får partiene stå for den politiske oppfølgingen!

Lillehammer 14. januar 2006

Tor Selstad,
professor

1.

Innledning

Mot forvaltningsreform

Vi står foran en omfattende forvaltningsreform der regionnivået skal styrkes og fornyes. Høsten 2006 skal det legges fram en stortingsmelding med ny ansvars- og oppgavefordeling, og deretter vil en endring i den regionale strukturen bli behandlet.

Det er fornuftig å ha en gjennomtenkt oppfatning om rekkefølgen i diskusjonen. KS forslag om *Sterke regioner* var både var et forslag om ny oppgavefordeling og en ny geografisk struktur (Selstad 2004; KS 2005). I høringsrunden om regioninndelingen var det mange som hevdet at vi først måtte få på plass oppgavene, deretter bestemme hvor store regioner vi skal ha. Departementet synes å ha gitt sin tilslutning til dette standpunktet, og det kan gi ryddighet i diskusjonen.

På den andre siden er det grunn til å advare mot troen på at det går an å skille disse diskusjonene helt fra hverandre. Diskuterer man oppgaver, diskuterer man underforstått geografi. Sier vi ”videregående skoler”, sier vi underforstått at dette er en tjeneste som bykommunene stort sett kan klare – og landkommunene om fire-fem mindre kommuner slår seg sammen. Sier vi ”sykehus” snakker vi om en tjeneste som krever et befolkningsunderlag større enn dagens gjennomsnittsfylke.

Dette er den klassiske diskusjonen om *funksjoner* og *regioner*, og funksjoner betyr her omtrent det samme som oppgaver eller tjenester. Skal en region tilby en bestemt funksjon må den være stor nok, nå opp til en viss terskelverdi. Dette gjelder absolutt innenfor privat sektor; er ikke markedsgrunnlaget stort nok gir ikke tjenesten overskudd og kan ikke etableres. De samme prinsippene er imidlertid også anvendt i offentlig sektor, der man har prøvd å beregne hvor stort befolkningsunderlag ulike tjenester krever. Teorien kalles sentralstedsteorien, og ble utviklet på trettitallet i Tyskland (Christaller 1966).

Denne teorien ble importert til de øvrige vestlige landene på sekstitallet, og Sverige var et av forganglandene. Offentlige tjenester som gymnas og sykehus skulle tilpasses ulike nivåer som tilfredstilte ulike terskelkrav. Finland har hatt en tilvekstpolitikk som i stor grad er regionalisert, nærmere bestemt tilpasset byregioner med ulik størrelse og ulike typer industri (Antikainen 2002; Antikainen and Vartiainen 2002). I diskusjonen om regional reform er det i den svenske ansvarsutredningen gjort forsøk på å *beregne* hvor store regioner ulike politikkområder krever. En gjennomgang av helsesektoren leder mot seks overordnede regioner, som svarer til fordelingen av universitetssykehus (2005). En

tilsvarende undersøkelser av utviklingspolitikkenes geografi tar også utgangspunkt i universitetenes fordeling, siden de antas å spille en viktig rolle for innovasjonsevnen (2005). Hvis tilvekstpolitikken fikk råde, passet dette best med ni regioner mener forfatterne. En annen utredning med omtrent samme tema leder til 14 regioner (Hallin 2005).

Sverige og Finland tilhører en regional tradisjon med sterkt innslag av statsmakt, og inndelingen av geografien har ofte skjedd fra toppen. Danmark har helt fra starten fulgt en mer pragmatisk linje, og festet seg ved runde tall for terskelverdier og antall kommuner/regioner. Norges kommunale tradisjon er antakelig mer i slekt med den danske, og ikke usannsynlig blir det her lagt mer vekt på ikke-kalkulerbare størrelser som identitet og tradisjon enn rent økonomiske forhold. Troen på regionalisering som eksakt vitenskap er tilsynelatende sterkt varierende i Norden. Men selv om man har prøvd å regne seg fram i Sverige har dette ikke resultert i svar med to streker under. Uansett må Sverige berømmes for at deres utredningsprosess har prøvd å forstå oppgaver og geografi i sammenheng. Når de spør seg om oppgaver, spør de seg også umiddelbart om hvilken geografi oppgavene er tilordnet.

Folk er opptatt av geografi, men kanskje ikke på samme måte som utredere og planleggere. Svært ofte går det folkelige engasjementet i retning av ”smått er godt” – nærhet er bedre enn distanse. Vi vet at det i befolkningen er en spontan motvilje mot større kommuner, er det er mange tegn som tyder på at det er tilsvarende skepsis til store regionale enheter. At det i mange fylkeskommunale miljøer har vært stor motstand mot større regioner er velkjent, særlig er skepsisen stor i Finnmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Aust-Agder og Oslo.

Dette skaper et alvorlig dilemma. Regionreformen er en demokratireform. Makt- og demokratiutredningen viste flere forfallstegn i det demokratiske systemet, spesielt i den kommunale delen. Kommuner og fylkeskommuner er blitt mer statsstyrte og er preget av overbelastning av oppgaver. Kommunepolitikken er kommet i vanry, det er vanskelig å rekruttere kandidater til kommunestyre og fylkesting, og valgdeltakelsen er fallende. Ett av svarene på denne krisa har vært å redusere omfanget av den folkestyrte virksomheten, ganske enkelt ved å fjerne et forvaltningsnivå (fylkeskommunen). Regionreformen er nettopp et alternativ til dette standpunktet. Det er ikke noe svar på det aktuelle demokratiproblemet å redusere omfanget av folkestyrt virksomhet ytterligere. Nettopp derfor blir det viktig å treffe riktig både med oppgaver og geografisk struktur med en gang.

Hvis regionreformen kun gir en moderat tilførsel av nye oppgaver, for eksempel innen regionalpolitikk, landbruk og miljøvern, vil dette neppe være

nok til å stoppe den fylkeskommunale forvitringen. Folk flest vil fortsatt vende forvaltningsnivået ryggen. Men hvis man lykkes med å tilføre regionnivået nye tunge oppgaver, herunder også tjenesteoppgaver som betyr noe for innbyggerne, er det sannsynlig at vi må lage større regionale enheter. Det vi da risikerer er at innbyggerne blir lunkne til reformen fordi de ikke kjenner seg igjen i de nye regionale enhetene. De kan fort bli oppfattet som for store, i hvert fall i geografisk forstand. Derfor er det etter min mening viktig å holde i gang en *parallel* diskusjon om oppgaver og geografi, selv om det fins gode grunner til å holde på en viss rekkefølge i den politiske beslutningsprosessen.

Territorium og rom – nyttige geografiske begreper

Dette notatet skal imidlertid ikke handle om samspillet mellom oppgaver og geografi i sin fulle bredde, men om en viktig delproblemstilling. Som nevnt er det i mange fylker skepsis mot å bli slått sammen med ett eller to andre fylker i nye ”landsdelsregioner”, og svært ofte argumenteres det med størrelse og avstand. Og det er ikke til å nekte at regioner som Nord-Norge og Vestlandet vil bli svært lange i utstrekning. Selv med dagens flyruter vil en region som strekker seg fra Kirkenes til Brønnøysund være en stor region, likeledes en region fra Ålesund til Egersund. Men ser vi dette i forhold til den generelle tilgjengelighet i regionene, bød det nok på større strabaser å komme fram til amtstinget i 1837 og senere.

I mange tilfeller er det ikke reisetiden som er det avgjørende argumentet, men en underliggende oppfatning om *sentralisering*. Av og til kommer synspunktet til overflaten: Vi vil ikke bli styrt fra Tromsø, sier de i Vadsø! Eller fra Trondheim, som de sier i Steinkjer, og på samme måte er Bergen og Kristiansand skremmebilder på Vestlandet og Sørlandet. Østlandet har kanskje sluppet unna denne diskusjonen, av grunner jeg vil komme tilbake til senere.

Og problemstillingen handler naturligvis ikke bare om *hvor* beslutningene vil bli fattet, og hvor den sentrale administrasjonen blir liggende. Den handler også om frykten for konsentrasjon: Hvis beslutningene fattes i Tromsø, vil formodentlig også de regionale institusjonene i stor grad konsentreres der. Fylkesmannsembetets oppgaver og struktur skal også inngå i regionreformen, og det er nærliggende å tro at både regionmyndighet og regional stat da vil bli samlokalisert, altså konsentrasjon. Dette er følgelig ikke bare et spørsmål om regionalt demokrati og muligheten til å påvirke sin regionale utvikling. Den handler også om regionalpolitikk i sin mest grunnleggende, materielle betydning: Hvor vil arbeidsplassene komme? Vil den nye regionenheten bidra til fraflytting fra utkantene og tilflytting til det nye regionsenteret? Man behøver ikke tilhøre den regionale eliten av fylkepolitikere

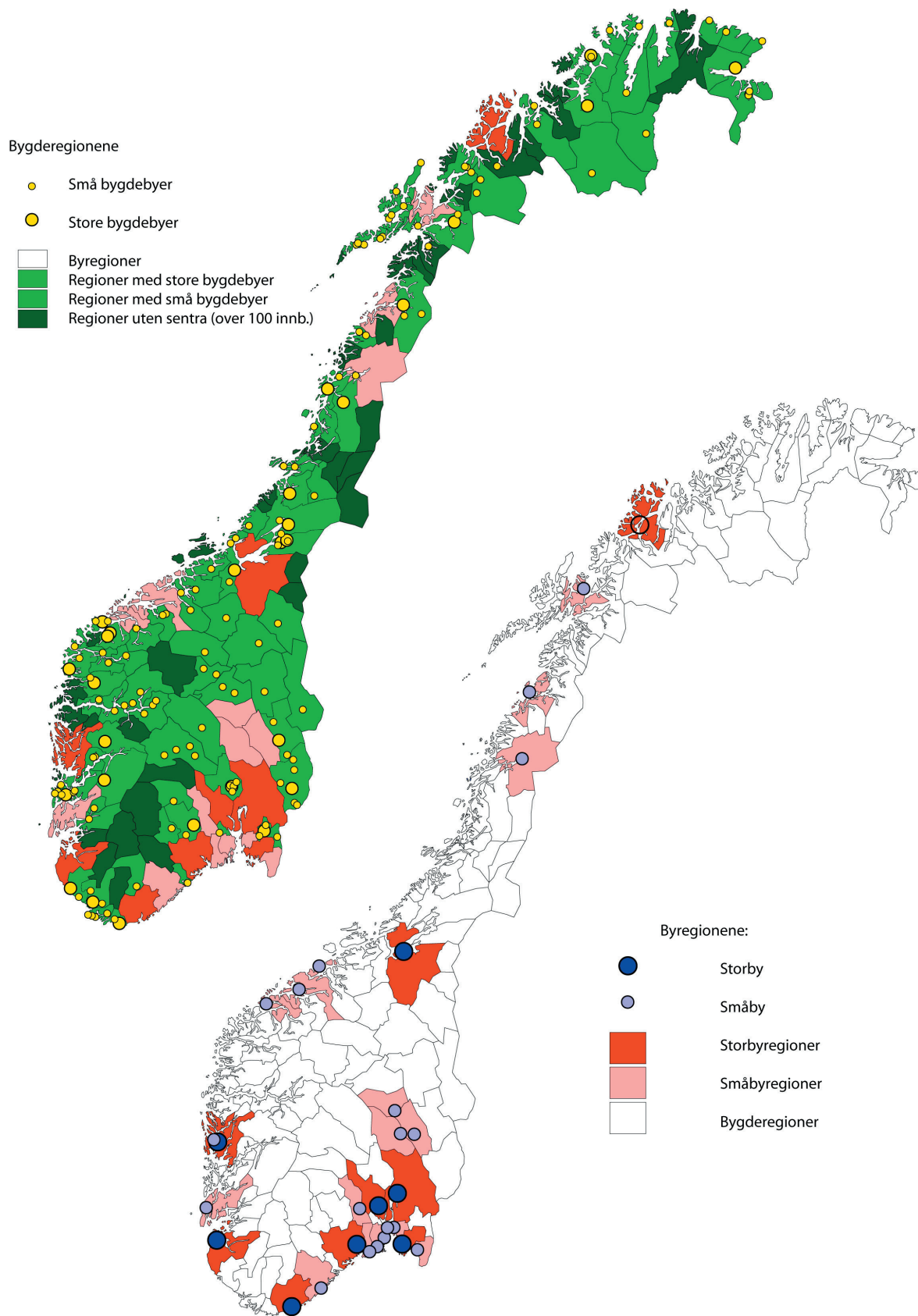
og planleggere for å se den betydningen offentlige institusjoner har for regional konsolidering: Folk har sett det i spørsmål om kommunesammenslutning (for eksempel i Valdres) og ser faren like tydelig for regionene. De vil ganske enkelt bevare sine arbeidsplasskonsentrasjoner og kompetansemiljøer.

Det som støter sammen her er to oppfatninger om geografien, som jeg har antydnet med overskriften. Her må vi være litt teoretiske: På den ene siden kan vi forstå geografien som ulike *territorier*. En politisk-administrativ region er et slikt territorium, enten vi snakker om kommuner, fylker eller stater. Alle slike enheter er avhengig av en viss vi-følelse for at de skal fungere, en fellesidentitet som skiller regionen fra omverdenen. Derfor må også slike regioner ha forholdsvis klare grenser mellom ”oss” fra ”dem”, altså en grensedragning rundt territoriet. Vi kan vanligvis ikke har rettigheter (adgang til tjenester) og plikter (skattebetaling) i to slike enheter.

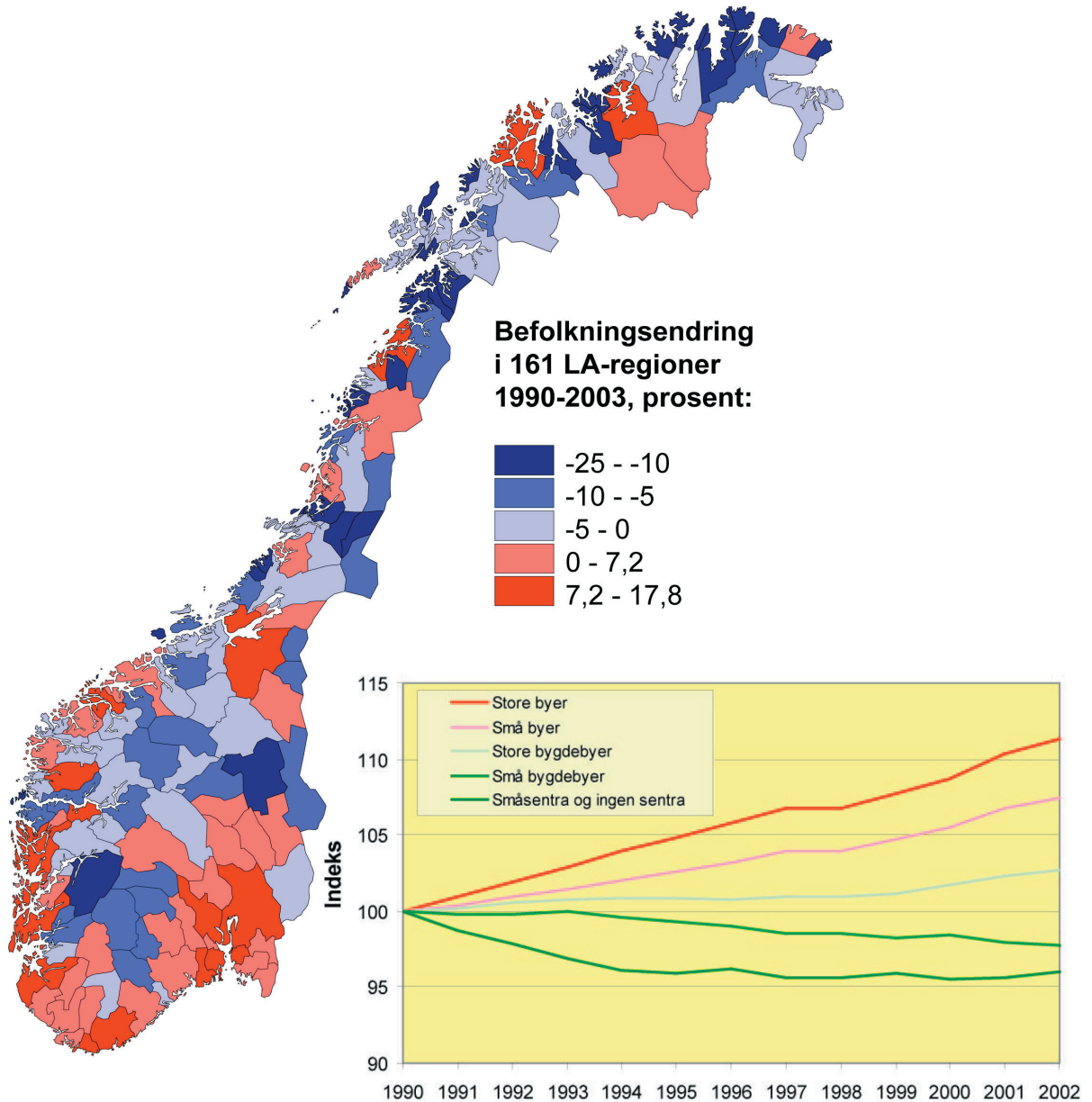
Det er vanlig å si at moderne mobilitet, markedsdannelser og fritt valg av offentlige tjenester gjør slike grenser mer *porøse*, men borte blir de ikke. Forvaltningen er dømt til å ha grenser for å skille den ene jurisdiksjonen fra den andre. Ser vi nærmere på det regionale nivået har vi ingen grunn til å si at folk oppfatter landsdelene som svakere identifikasjonsenheter enn fylkene, tvert om. Enheter som Nord-Norge, Trøndelag, Vestlandet, Sørlandet og Østlandet står sterkt i folks bevissthet. Bare i Sogn og Fjordane, Telemark og Vestfold er fylkesidentiteten sterkere enn landsdelsidentiteten (Baldersheim 2003; Baldersheim and Knutsen 2004). Hvorfor er da Finnmark skeptisk til å slås sammen med Troms, Nord-Trøndelag med Sør-Trøndelag?

Jeg tviler på at Finnmark fylkeskommune er så fiendtlig innstilt til Troms fylkeskommune, eller at nordtrøndere generelt frykter sørtrøndere. Men det man utmerket godt vet i Vadsø er at Tromsø er Nord-Norges klart største by, og at mange virksomheter spontant trekkes dit pga. senterets størrelse. Det samme vet man om Trondheim i Steinkjer. Dette er altså en *romlig* betraktning mer enn en territoriell. I et romlig perspektiv er det størrelser som bymessig tyngde og avstand som teller, ikke hvor grensene går. Næringslivet vil nok gjennomgående ha et mer romlig enn et territorielt perspektiv når de fatter beslutning om lokalisering eller nedleggelse. I deres perspektiv betyr det ikke så mye hva kommunen og fylket heter, men spørsmålet om byenes og infrastrukturenes kvaliteter er svært viktige.

Byspørsmålet er viktig, for både i sentrum og utkant vet vi at det er en nær sammenheng mellom størrelsen på regionens ledende senter og regionens prestasjoner. Vi undersøkte spørsmålet i en indikatorrapport til Kommunal og regionaldepartementet i 2004 (Selstad, Arge et al. 2004). Norge preges av en



Figur 1: Urbane arbeidsmarkedsregioner i Norge (nederst) og rurale regioner (øverst), 2000. (Juvkam 2002)



Figur 2: befolkningsutviklingen i arbeidsmarkedsregioner, 1990-2002 (Selstad, Arge et al. 2004).

forholdsvis ung bystruktur. Vi er et sent urbanisert land, og våre storbyer har ikke rukket å bli store i en internasjonal sammenheng. Disse byene har heller ikke så sterk regiondannende evne at de dekker hele landet. Dette ser vi i figur 1.

Sammenligner vi denne figuren med figur 2 ser vi den nære sammenhengen mellom romlig struktur og veksttilbøyelighet. Visst kan vi finne sterke bedriftmiljøer i utkantene, utenfor de urbane regionene, men skal vi lage en generalisering går denne nokså entydig i byenes favør. Byene genererer vekstprosesser der den ene runden med vekst følger av den foregående, nokså uberørt av de politisk-administrative inndelinger. Denne tendensen er registrert i hele den vestlige verden og det gis mange forklaringer. Byer er konsentrasjoner av kompetent arbeidskraft, og har slik sett en kunnskapskapital som langt overstiger mindre sentra. Byer er også opphopningen av bedrifter, såkalte *agglomerasjoner*, og de vil utveksle ikke bare varer og tjenester, men også kunnskap. Dermed blir de mer innovative og vekstkraftige. Slike agglomerasjonseffekter er ettertraktet i våre dager, ja, de er på mange måter avgjørende faktorer når vekst skal forklares. Det er intet mysterium at man er bekymret ikke bare i Vadsø, men også i Steinkjer, Molde, Hermansverk og Arendal.

Problemstillingen må da være om vi kan forene dette romlige og territorielle perspektivet. Er det mulig å skape territorielle enheter som er tilstrekkelig store til å romme avanserte tjenester som sykehus og universiteter uten at de blir ubalanserte i sitt forhold mellom sentrum og periferi? Det er i et kort arbeidsnotat ikke mulig å gi noe definitivt svar. Spørsmålet er om den nye europeiske retningen i regional politikk og planlegging kan bidra innovativt til den norske regionalreformen. Det må derfor ikke leses som agitasjon for et bestemt standpunkt når jeg her framhever en tilnærming skapt av medlemslandene i den Europeiske Unionen. Det er intet nytt at våre planinnovasjoner kommer utenfra: Plan og bygningsloven er sterkt preget av britisk og svensk planlovgiving, og regionalpolitikken har i tillegg hentet impulser fra USA og Frankrike.

2.

ESDP og ”polysentrisk byutvikling”

ESDP

Hvor planleggere og regionalpolitikere enn møtes i Europa i dag, har de utviklet et felles ”språk” – en terminologi, teori og praksis – som gjør at de på tvers av landegrensene kan drøfte spørsmål av den typen vi har stil her. EU er et tosidig prosjekt, der den ene siden er konsekvent frihandel og dermed også nedbygging av alle statlige inngrep som kan forstyrre det indre marked. Den andre siden er videreføringen av planlegging i ulike former, tiltak for å regulere byer og tettsteder, og for å gjøre regioner og kommuner konkurransedyktige i globaliseringens tidsalder. Jeg skal ikke her forfølge motsetningen mellom markedsfundamentalismen og planteningen, men heller konsentrere meg om de bidragene planteningen tross alt har gitt til Europas utvikling – og Norges!

Sentralt i den europeiske planteningen er idealet om ”polysentrisk utvikling”, noen ganger uttrykt som en ”balansert, polysentrisk utvikling”. Disse ideene ble formulert i det som er kalt *European Spatial Development Perspective* (EU-kommisjonen). Først litt om historikken, for den kan være vesentlig for å forstå innholdet i denne tilnærmingen.

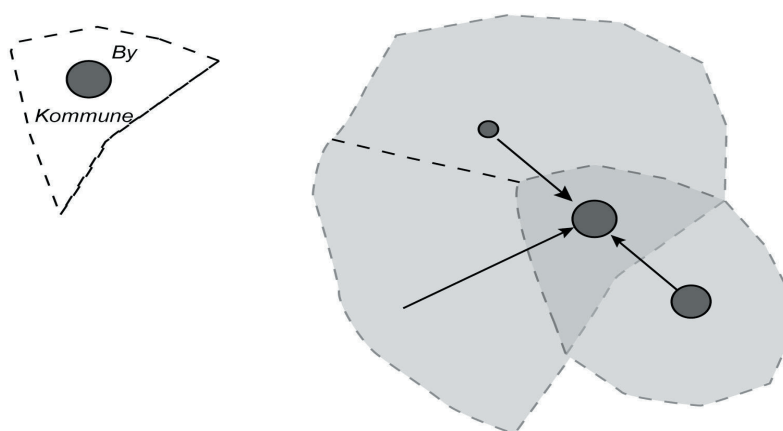
På slutten av åttitallet var det stigende interesse for de romlige strukturene i EU. Den voksende ubalansen var både et regionalt problem, men også en utfordring mot den indre samholdighet (*cohesion*) EU tilstrebet. Ett av de første initiativene var derfor å utarbeide romlige analyser av hele EU-området (EU-kommisjonen 1992; EU-kommisjonen 1994). Gjennom nittitallet ble prosessen videreført under skiftende formannskap, og dette ga planprinsippene større tyngde. Resultatet ble et dokument som så å si foreskrev en ny metodologi for den romlige utviklingen. Dette skjedde preliminært i Nordwijk i 1997, endelig i Potsdam i 1999 (EU-kommisjonen 1997; EU-kommisjonen 1999)

ESDP handler i stor grad om byer. Dette kan synes problematisk i en norsk sammenheng, der regionalpolitikk har angått motstykket til byene, nemlig utkanter, periferier, distrikter. Den gradvise utviklingen mot en integrert by- og distriktpolitikk har redusert skepsisen mot byene, i hvert fall blir byer i dag ikke bare omtalt som regionalpolitiske problemer, men også som regionalpolitiske løsninger. Distriktene har også sine byer, og i mange tilfeller er det byene som har den nødvendige vekstkraft til å sikre et distrikt dynamikk. I heldige tilfeller er også by og omland vevd inn i tette relasjoner som gjør at byens vekstkraft blir overført på omlandet.

Noen grunnleggende begreper

Før vi spesifiserer begrepene om polysentrisitet, må vi hente opp noen grunnleggende definisjoner. For det første er det viktig å skille mellom byen, bykommunen og byregionen (figur 3). Byen er den tette bebyggelsen vi kaller bymessig, og den måles i Norge gjennom tettstedsstatistikken. I Norge har vi ikke noen vedtatte terskelverdier for når et tettsted er blitt en by. I denne sammenhengen bruker vi 15 000 innbyggere som en nedre grense, mens storbyer har over 50 000 innbyggere. Byen er igjen en del av en kommune, som følgelig har et noe større innbyggertall.

Byer, bykommuner og byregioner



Figur 3: Byer, bykommuner og byregioner

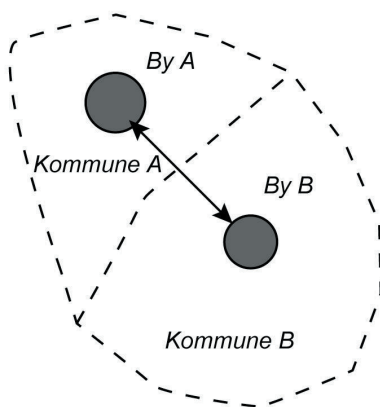
Byene er sentra i byregioner, som omfatter flere kommuner. Slike regioner er sentrerte, dvs. de har et ledende senter som samhandlingen i regionen retter seg mot. Senterfunksjoner er først og fremst service av ulikt slag, og det gjør at vi i mange sammenhenger kaller dette *funksjonelle* regioner. Overskuddet av arbeidsplasser skaper også innpendling til sentrumskommunene, og derfor kaller vi dem også arbeidsmarkedsregioner. Definisjonen bak de 161 arbeidsmarkedsregionene vi brukte foran er at kommunene må ha minst 10 % pendling til senterkommunen for å bli definert som en del av regionen. En arbeidsmarkedsregion som har et slikt bysenter kan vi kalle en *byregion*, eller en *storbyregion*, om senteret er stort nok. Som vi så foran var de fleste norske arbeidsmarkedsregioner små (omfattet få kommuner) og var kun utstyrt med mindre sentra.

Nå er virkeligheten alltid mer kompleks enn slike definisjoner og modeller klarer å fange opp. Den ideelle forståelsen er at byen er en del av en bykommune (figur 4.1), men i mange tilfeller er byene så ekspansive at de vokser over sine grenser (4.2). Vi kaller dette byspredning (etter det engelske uttrykket *urban sprawl*) eller

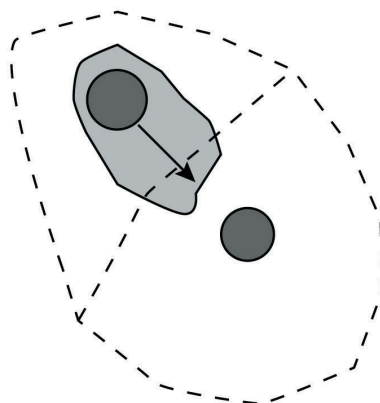
suburbanisering. Suburbanisering er altså dannelsen av tett befolkede byområder rundt den opprinnelige kjernen, vanligvis forsteder med boligbebyggelse. Et eksempel er Hamar, som har en egen bydel i Stange kommune. De siste tiårene har vi imidlertid også sett at næringene flytter ut av bysentrum.

En variant av byspredning (4.3) er når byer vokser sammen rent formmessig (morfologisk), slik det har skjedd i for eksempel Sarpsborg og Fredrikstad. I statistikken blir da dette én by. I virkelighetens verden skiller man likevel mellom de opprinnelige byene, så mer treffende kan de kalles *tvillingbyer*, i hvert fall hvis de er noenlunde jamnstore. Det generelle begrepet om slike prosesser er *konurbanisering*, for eksempel at Lillestrøm ble en del av den store byen Oslo. Konurbanisering omfatter vanligvis flere byer, som i området fra Drammen til Mjøndalen.

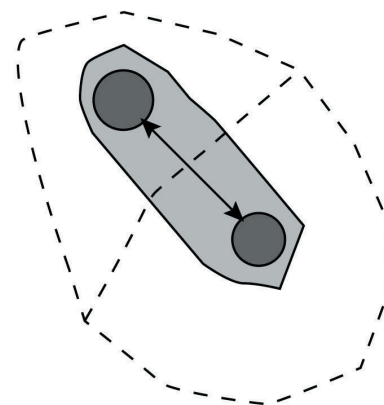
1: Byer og bykommuner:



2. Byspredning, suburbanisering



3. Byer vokser sammen, konurbanisering



Figur 4: Byer, byspredning og bysammenvoksing.

De tre situasjonene vil gi ulike fortrinn og ulemper i byenes samspill. Når byene vokser sammen (3) blir de også større og de kan høste flere nærhetsfordeler – det vi foran kalte agglomerasjonsfordeler. Bedriftene vil spontant høste fordelene av å ha mange andre bedrifter rundt seg. I et bredt sammensatt næringsmiljø blir kostnader ved kjøp og salg lavere, og kunnskap kan spre seg fra bedrift til bedrift. Selvfølgelig kan også byene i det første tilfellet (1) nyte godt av hverandre, men siden det er en viss avstand mellom dem blir nærhetseffektene mindre. Byene kan imidlertid samarbeide seg imellom for å redusere avstandsulempene dem imellom, men er ikke garantert å lykkes. Tvert om er faren stor for at de begynner å rivalisere, og dermed holde hverandre nede. En mellomposisjon er at den ene byen vinner over den andre (2) og vokser på dens bekostning.

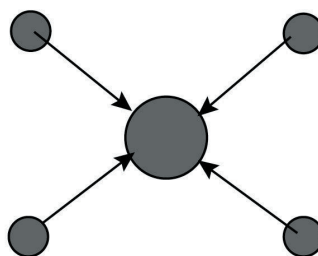
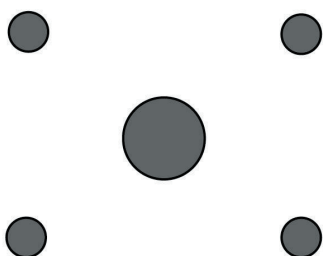
Polysentrisitet definerer vi altså som en regional situasjon preget av flere sentra. Denne tilstanden kan defineres både formmessig og relasjonelt. Med det formmessige mener vi sentrenes tyngde – vanligvis målt med befolkning – og deres avstand seg imellom. Ethvert bysystem har sin unike form, men i figur 5 har vi laget et generalisert bilde basert på ESPON (European Spatial Planning Observatory Network), EU's forsknings- og utredningsprogram på feltet (2005).

1. Morfologisk (formmessig):

2. Relasjonelt (kommunikasjon):

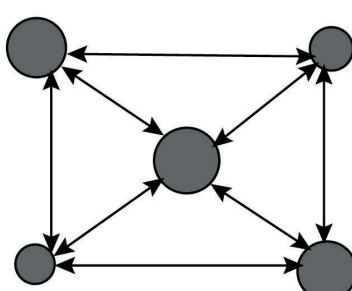
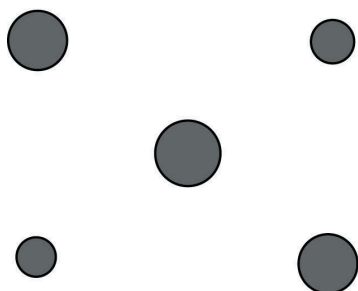
1.A: Monosentrisk:

2.A: Ensrettet, mot senter:



1.B: Polysentrisk:

2.B: Rettet mot flere sentra:

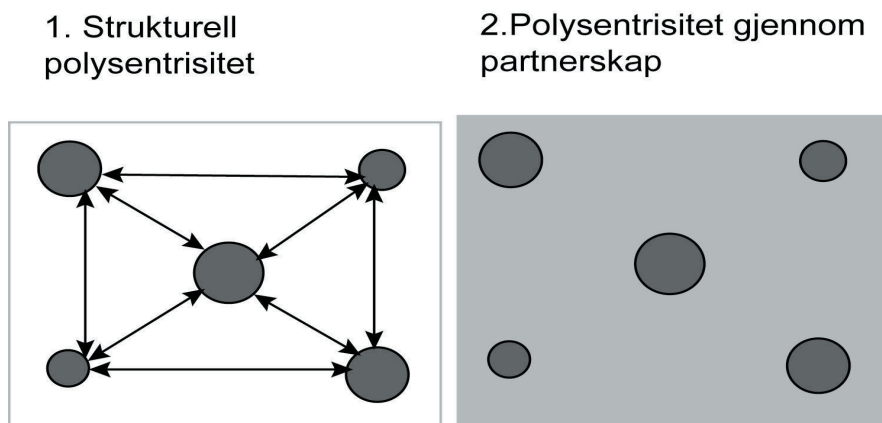


Figur 5. Monosentriske og polysentriske bysystemer, framstilt morfologisk og relasjonelt

I formmessig forstand kan bysystemet være dominert av én kjerne, en såkalt *mono-nuclear* eller *monosentrisk* situasjon (1.A). dette er ofte vanlig i funksjonelle regioner. Men funksjonene kan også være bedre fordelt mellom sentrene og gjort dem mer jamnbyrdige (1.B). Dette er en såkalt *polynuclear* eller *flerkjernet* tilstand. Disse byene kan være mer eller mindre i balanse i forhold til hverandre. Eller de kan utvikle seg mer eller mindre i retning av et balansert polysentrisk system.

Mellom slike sentra vil det finnes *relasjonelle* bånd, dannet gjennom samhandling. Styrken og retningen vil være forskjellig i de to tilfellene. I den monosentriske situasjonen, der regionen preges av et stort senter, vil retningen stort sett være mot sentrum (2.A). I det polysentriske tilfellet går båndene i alle

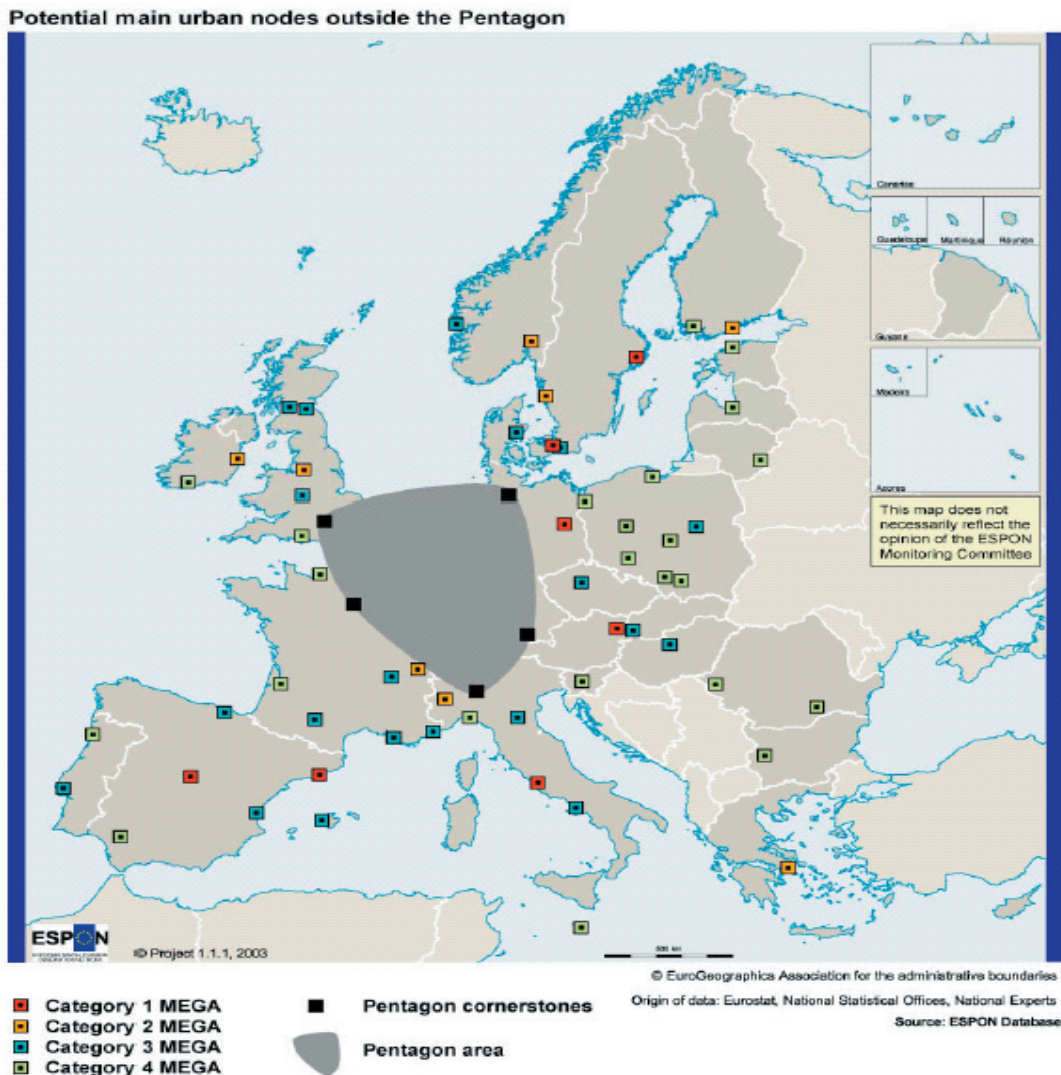
retninger (2.B). Det er grunn til å tro at dette gir ulike mønstre for den regionale utviklingen. Ensrettede bånd styrker det ledende senterets dominerende posisjon som kontrollerende node og hemmer utvikling av mindre sentra og omlandet generelt. Relasjoner som går i flere retninger gir større robusthet og livskraft, og det virker til å spre vekstimpulser til hele regionen.



Figur 6: Polysentrisitetens grunnlag

Vi har her beskrevet byer, bysystemer og regioner gjennom tilstander og prosesser, og det gir en *strukturell* tilnærming til et flerkjernemønster. Når byene har et relativ balansert forhold seg imellom, og når bysystemet integreres gjennom samhandling mellom alle nodene, da kan vi snakke om en strukturell polysentrisitet. Det er tross alt slike tilstander regionalforskere kan måle med statistikk.

Men polysentrisiteten kan også ha et annet grunnlag, nemlig være institusjonelt. Det bindes sammen gjennom små og store avtaler partnerne imellom, og gjennom institusjoner som dekker hele regionen. Institusjoner er altså et usynlig "lim" som binder regionene sammen. Det kan være formelle institusjoner som et universitet, et sykehus, eller et samarbeidsarrangement. Men limet kan også være basert på regionale normer og verdier. Disse to formene for dannelse av polysentriske systemer – strukturelle og institusjonelle – står naturligvis ikke i motsetning til hverandre. Best virker institusjonelt samarbeid når det har et grunnlag i en strukturell integrasjon. Eller omvendt: Når den strukturelle integrasjonen mangler, kan institusjonelt samarbeid bli tomme slag i lufta.



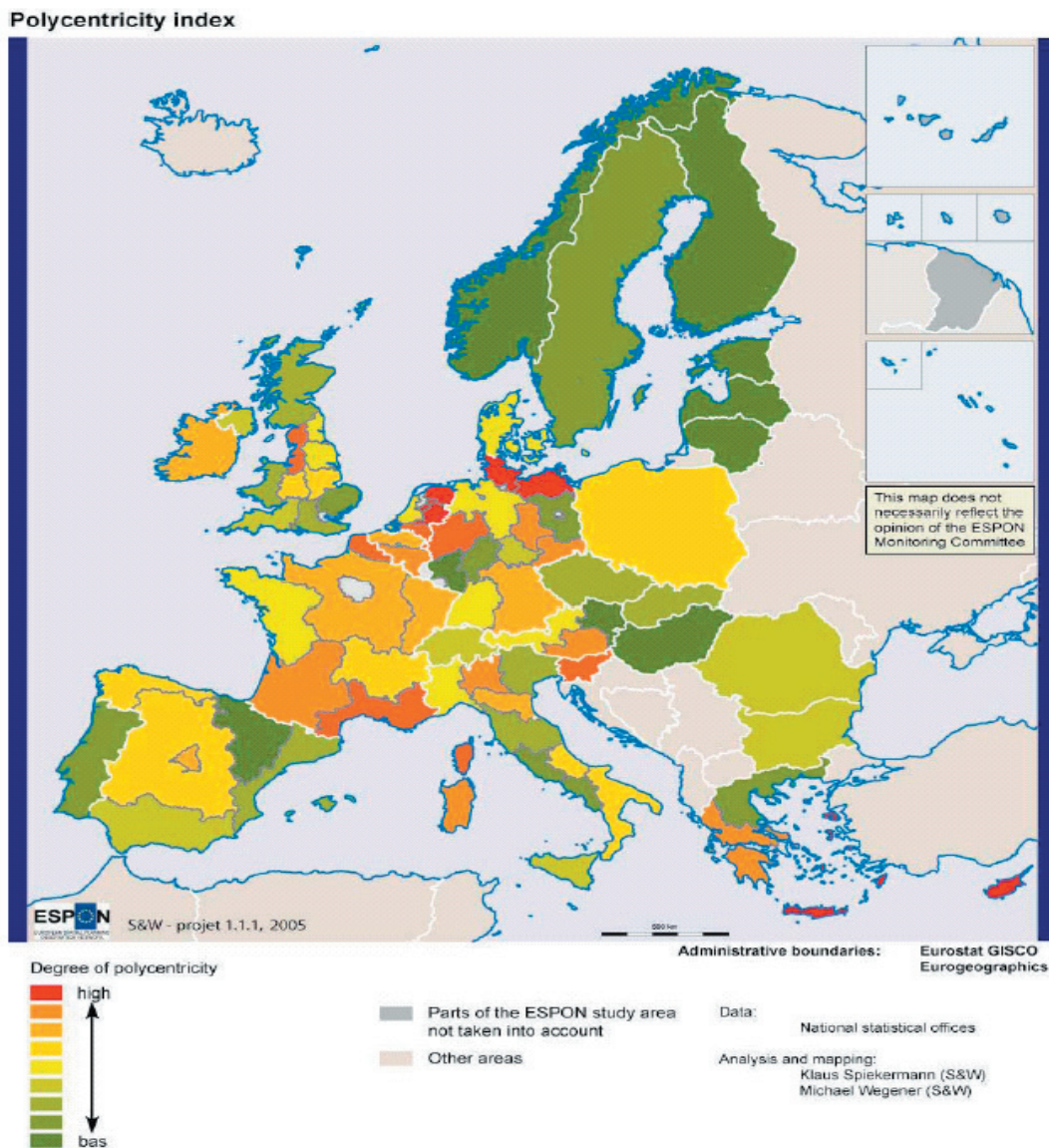
Figur 7: Den europeiske pentagon og mulige polysentriske byer

Fra EU til nasjonene

Slik ESDP formulerer problemet er det ikke byene som er problemet, men den overdrevne konsentrasjonen i noen byer eller byområder, og mangelen på byer eller bydynamikk i den andre enden. Problemet kan registreres på alle geografiske plan, og EU opererer med tre:

- Et overordnet europeisk rom, *makronivået*
- Et nasjonalt eller transnasjonalt perspektiv, *mesonivået*.
- Regionnivået er i europeisk målestokk *mikronivået*.

På makronivået har EU gjennom sine romlige analyser stått for en nådeløs selvgransking og avslørt at kontinentet er preget av en sterk konsentrasjon. Kjerneområdet har gjennom tidene blitt gitt ulike navn, for eksempel *det gyldne triangel* ("the golden triangle" mellom London, Paris og Amsterdam) eller *den blå banan* ("the blue banana", et begrep som ble skapt av det franske regionalinstituttet

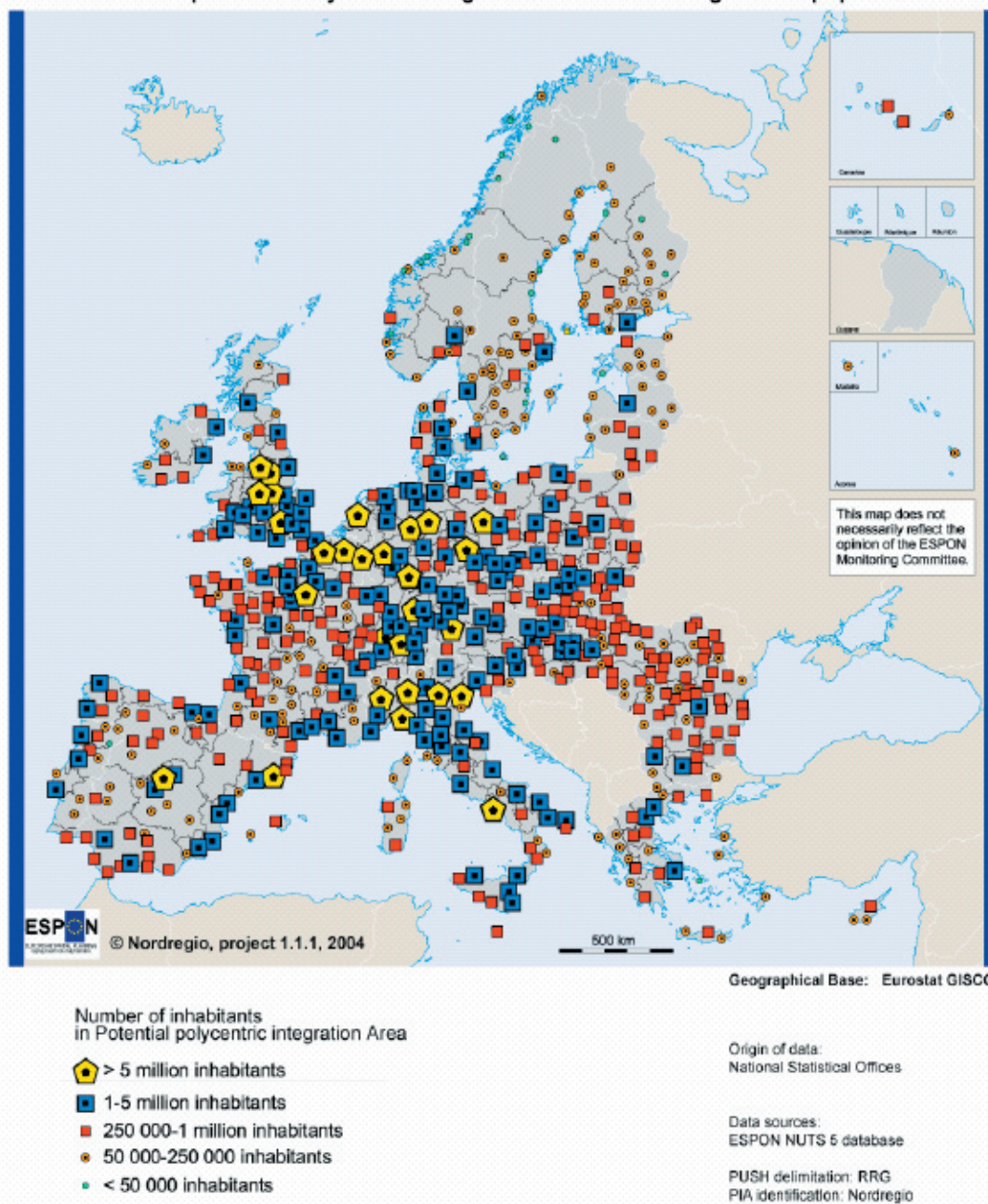


Figur 8: En polysentrisitet-indeks for Europa på NUTS 1 nivå. (2005)

DATAR. Det strekte seg gjennom sentral-Europa fra sørøst England til nordvest Italia. I de siste analysene i forskningsprogrammet ESPON er det *den europeiske pentagon* som er betegnelsen på kjerneområdet.

Som navnet sier er dette kjerneområdet en femkant, nå definert av storbyene Paris, London, Hamburg, München og Milano (figur 7). I denne ”europeiske pentagon” finner vi 14 prosent av EUs areal, 32 prosent av befolkningen og hele 43 prosent av verdiskapingen. Den overordnede grunnen til at EU bestreber seg så sterkt i polysentrisk retning er denne uforholdsmessig sterke konsentrasjonen på kontinentet. Nå er ikke dette én by, men svært mange, men uansett har vi grunn til å si at Europa er i ubalanse i denne byoppbyggingens favør.

Classification of potential Polycentric Integration Areas according to total population



Figur 9: Polysentriske potensialer – Polycentric Integration Areas (PIA) (2005).

Den europeiske pentagon er på et vis en kjempeagglomerasjon der den ene storbyene ligger tett opp til den neste, omtrentet slik Chicago-Boston-New York danner et veksttriangel på det nordamerikanske kontinent. På dette overordnede nivået er det EUs målsetting å bidra til større balanse ved å utvikle byregioner som kan være motvekter til den europeiske kjerne-regionen. Dette kan være storbyer i Skandinavia, Baltikum, i de nye medlemslandene i øst eller i middelhavsområdet, slik det er vist i figur 7. MEGA er her en forkortelse for metropolitan growth areas,

og de rangeres i fire klasser etter hvor sterk deres vekstkraft er, målt med ulike indikatorer for befolkning, transport, turisme, industri, kunnskap og konsentrasjon av beslutningsfattere, private og offentlige.

ESDP er ikke et direktiv til medlemslandene, men et fellesinitiativ som fungerer som en sterk oppfordring. Det var EUs statsråder for regional utvikling og planlegging som vedtok sluttdokumentet ESDP, og anbefalingen er at det polysentriske ideal også skal tilbestrebes på et nasjonalt nivå, altså ESDPs mesonivå. Her er det viktig å nevne at også ministrene for regional planlegging under Europarådets paraply har tatt til seg prinsippene i ESDP, først i Hannover i 2000 (CEMAT 2000), sist i Ljubljana i 2003. Norge deltok ved begge anledningene.

Gjennom forskningsprogrammet ESPON har vi også fått en belysning av i hvilken grad de ulike nasjonene har eller har potensiale for å utvikle seg i retning av – balanserte bysystemer. Norge kommer i bunngruppen, altså den med *minst* polysentrisitet. Eller for å snu det den andre veien: Mest monosentrisk.

På dette kartet måles Norge på NUTS 1 nivå, som svarer til hele landet. ESDP anbefaler også prinsippene lagt til grunn for den regionale utviklingen, altså på NUTS 2 eller 3 nivå. NUTS 2 er landsdeler, NUTS 3 er fylkene. Det er nettopp her vi møter de problemstillingene som er trukket opp for Norges kommende forvaltningsregioner, som antakelig vil ligge et sted mellom NUTS 2 og 3. Flere norske regioner har gjort erfaringer på dette nivået. Det er også her ESPON sier at Norge har potensialer for å bidra til å utvikle polysentriske områder, og ser vi nøye på figuren er selv innlandet representert med et symbol!

3.

ESDP på norsk

Hvorfor ESDP i Norge?

Når vi nå forlater EU og nasjonene for å diskutere anvendelse av ESDP i Norge, kan det være grunn til å reise et grunnleggende spørsmål: Hvorfor skal vi forholde oss til disse prinsippene – initiativet er tross alt ikke bindende for EU's medlemsland, og vi er ikke en gang medlem! Norge har likevel valgt en forsiktig tilnærming til prinsippene og tenkemåten, bl.a. i CEMAT. Et annet forhold som i noen grad binder oss er at vi har vært aktive deltakere i Interreg-prosjekter, og der *skal* ESDP-prinsippene legges til grunn, sier EU. Dessuten er det slik at flere regioner (fylker, landsdelssamarbeid) oppfatter ESDP som innovativ plantenkning, og bruker terminologien og prinsippene aktivt.

ESDP representerer i dag en faglig front i utviklingen av fysisk og regional planlegging, og gir en helt ny terminologi for å analysere og diskutere regional utvikling. For fagmiljøene fins det knapt noen alternativer til å delta, fordi de nye begrepene og prinsippene er i ferd med å bli en alleuropeisk terminologi som samler nesten tretti nasjoner. ESDP er spesielt viktig for Norge som har sterke nasjonale tradisjoner i sin regionale tenkning, men som i dag mer enn noensinne trenger utenlandske impulser for å motvirke innadventhet. Et spesielt viktig trekk ved ESDP er at regioner forstås om totale systemer, der både byer, omland og periferier inngår.

Uansett hva man mener om EU må de prinsippene som er nedfelt i ESDP framstå som interessante, og det er viktig å følge med videre. Fram til sluttdokumentet ble skrevet i 1999 var ESDP et felt i stadig utvikling, og det blir det tydeligvis i fortsettelsen også. ESDP er ikke skrevet av generaldirektoratene i Brussel, men ble til gjennom en stegvis prosess der alle medlemslandene deltok. Prosessen startet i Nantes i 1989, og ble utviklet av de respektive regjeringene etter hvert som formannskapet skiftet. Noen tema ble forlatt, men nye kom også til. Det ble bygd konsensus gjennom prosessen, samtidig som konseptet ble faglig bredere.

I dag er ikke hovedsaken med ESDP å lage storstilte planer på alle nivåer, men å vinne støtte for den nye plantenkningen på flere nivåer. Målene er tredelte:

- En balansert og polysentrisk byutvikling og bedre by-land relasjoner
- Bærekraftig utvikling og vern av natur- og kulturarven
- Lik tilgang til infrastruktur og kunnskap

Den polysentriske tenkningen er altså bare en del av en større helhet, og det er føyd til et krav om at den skal være *balansert*. Det er også lagt mer vekt på utvikling av relasjoner mellom byene og deres omland, og at det heller ikke må skje en uønsker nedbygging av landskapene mellom byene – enten de har verdi som natur- eller kulturlandskap. Det er infrastrukturene som har rollen som utjevne faktor i det europeiske rom, både de fysiske infrastrukturene og kunnskapsinfrastrukturen. Etter Lisboa-erklæringen er det understreket at byregionenes konkurransekraft må styrkes, og virkemidlene er i stor grad kunnskap og innovasjon.

Norges deltakelse

Mellom erklæringen fra Nordwijk og Potsdam var det stigende interesse for ESDP også i Norge. Diverse seminarer ble holdt, men det ble ikke tatt noen sentrale initiativ til å prøve ut den nye tilnærmingen,

I 1998 tok imidlertid Østlandssamarbeidet initiativ til en mer omfattende regional analyse, delvis foranlediget av revisjonen av Nasjonal Transportplan. Det ble utført en analyse av den regionale situasjonen og utviklingen på Østlandet (Selstad 1999), og noe senere ble prinsippet om balansert polysentrisk utvikling vedtatt som Østlandets samlede strategi. Tankene var ikke fullstendig nye for landsdelen. Allerede under Borten-regjeringen ble det gjennomført landsdelsanalyser, og en av dem dekte Østlandet. Hovedgrepet i Østlandskomiteens innstilling (1969) var å skape et antall ”avlastningssentra” til Oslo, for eksempel Nedre Glomma, Kongsvinger, Hønefoss, Vestfoldbyene og Grenland. Denne strategien ble formet etter en tid med sterk vekst i hovedstaden. På mange måter var situasjonen den samme i 1999. I mer enn femten år hadde Oslo vært preget av sterk vekst, og selv i hovedstaden ble ideen om en viss demping av veksten akseptert – til fordel for ”avlastningsbyene”.

Det norske initiativet kom altså fra en regional enhet, ikke sentralmyndighetene. I 1999 hadde imidlertid regjeringen startet arbeidet med en ny regionalpolitisk melding, og til denne ble det utarbeidet landsdelsanalyser for hele landet. Av disse var kanskje særlig Sørlandet og Trøndelag (Karlsen, Røed et al. 2000; Selstad 2000) influert av den romlige plantekningen i ESDP, men vi finner også en klar tendens i de tilsvarende analysene for Vestlandet og Nord-Norge (Amdam, Båtevik et al. 2000; Arbo, Eikeland et al. 2000). Arbeidet ble referert i den påfølgende stortingsmeldingen (St.meld.nr.34 (2000-2001)), og influerte for så vidt også den neste (St.meld.nr.25(2004-05)).

Bortsett fra dette initiativet, holder jeg fast ved at det er i regionene debatten er videreført – og spesielt på Østlandet (Selstad 2001). Vi må tilskrive dette situasjonen

på Østlandet, som dels er preget av en monosentrisk struktur under Oslo, dels er preget av et mangfold av store og små byer og bygdebyer. Dessuten har utvilsomt paraplyorganisasjonen Østlandssamarbeidet virket inspirerende. Mest kontinuerlig har debatten vært i Østfold (Selstad 2003), som har en tett relasjon til Oslo. Her har det vært viktig å avgjøre om fylkets byer skal utvikle seg som sovebyer, og i tilfelle hva slags, eller en form for avlastningsentra. Fylkesplanene har diskutert slike spørsmål. Det har vært en tilsvarende diskusjon i Buskerud og Vestfold, som også har funnet veien til fylkesplanene og regionsamarbeidet BTV. Endelig har det vært interesse for flerkjernestrategien i Innlandet, særlig etter at Mjøsbrua kom i 1985 (Selstad 1984). De tre mjøsbyene har vokst seg tettere sammen gjennom pendling- og servicereiser, men noe institusjonalisert partnerskap har ikke blitt etablert.

De sentrale statsorganer har først og fremst holdt interessen for ESDP oppe ved å bidra til forsknings- og overvåkningsprogrammet ESPON (European Spatial Planning Observatory Network). En rekke forskningsgrupper har vært i sving og presentert et svært omfattende materiale, preliminært i 2003 (2003), endelig i 2005. Omfanget er så stort at det ikke kan sammenfattes her. Her skal vi bare trekke fram noen essensielle trekk fra utredningene sett fra Norges posisjon (KRD har lovet en sammenfatning, men den som vil kan hente de omfangsrike rapportene fra ESPONs nettsted: www.espon.lu).

Norge kan med tyngre deltakelse i ESDP og tilhørende prosesser bidra til å utvikle nye ideer og kunnskaper som kan styrke innovasjonen i planteningen i Europa som helhet. Når det gjelder polysentrisk utvikling har vi kanskje mye å lære av Europa og EU, men vi behøver ikke nødvendigvis plassere oss bakerst når det gjelder kunnskap om byer og utkanter. Spesielt kan vi bli gode på kunnskap om relasjoner mellom senter og omland på alle nivåer. Vi burde også prioritere kunnskapsutvikling om byer og regionsystemers økologiske belastning, som er helt i tråd med ESDP's prioriterte felt.

I gjennomgangen av de ulike landenes bidrag til ideen om polysentrisitet framhever forfatterne lokalisering av statsinstitusjoner og rikspolitiske retningslinjer for arealbruk og transport (2005). Ut fra det jeg har sagt foran oppfatter jeg ikke dette som en dekkende beskrivelse av den norske ESDP-innsatsen, men det viser i hvert fall et sentralt poeng: Prinsippene kan finne sin anvendelse i ulike sammenhenger, og lokalisering og regional planlegging er to opplagte felter. Pr i dag er det uten tvil oppriggingen av de nye regionene i en gjennomgripende forvaltningsreform som står på agendaen. Resten av notatet vil derfor handle om det.

4.

Forvaltningsreformen og flerkjernestrategien

Forvaltningsreform og regionalpolitisk reform

Vi kjenner ennå ikke regjeringens standpunkt til hvilke oppgaver de nye regionene vil få og vi kjenner heller ikke hvilke tanker den har gjort seg om geografi og struktur. Vi må imidlertid forutsette at regionene blir gitt så stor myndighet at det blir nødvendig å lage større enheter. Hvis motsatt – at de nye oppgavene ikke er større enn at de kan håndteres i dagens fylker – vil de fleste mene at reformen er så lite radikal at den ikke har noen hensikt. Nye fylkeskommuner med moderat tilførsel av oppgaver er nesten det verste av alt. Et slikt alternativ vil bare forlenge forvitringen av mellomnivået, og da er det mer meningsfylt å gå direkte mot en tonivåmodell med større og sterkere kommuner.

Vi framhevet innledningsvis at reformen essensielt sett handler om *demokrati*. Den understøttes av den europeiske tilnærmingen til regionene, nemlig at regionene skal styres av regionene selv. Fjernstyrte regioner skaper ingen reell ”regionalisme”. Fjernstyringen kan enten skje ved at regionene gjøres til rene redskaper for statsmakta, eller ved opprettelsen av nye statsregioner innenfor avgrensede sektorer som helse, vei osv. Regionreformen innebærer at regionene skal styre seg selv i saker som er for store til at de kan løses kommunalt, men for små til at de må avgjøres i nasjonalforsamlingen eller i sentraliserte departement. Her må det også gjøres en tilføyelse: Sakene kan også være så sterkt bundet til den regionale sammenhengen de inngår i at det ville være kontraproduktivt å overlate dem til fjerne beslutningsfattere. Lokalt og regionalt demokrati er ikke en luksus vi bevilger oss i rike Norge. Den sterkeste begrunnelsen for kommunale og regionale løsninger er at dette er den mest effektive måten å løse offentlige oppgaver på.

Slik sett er reformen også en *regionalpolitisk* reform som tar et nytt grep i arbeidet for å skape balansert regional utvikling i landet: Verdiskaping i alle regioner og kommuner, opprettholdelse av bosettingsmønsteret, tilgjengelighet i sentrum og periferi osv. Men ingen norske regioner – uansett hvordan vi deler inn landet – vil være preget av eksakt de samme regionale problemene. Den regionale variasjonen er stor. Regionen vil derfor heller ikke ha behov for den samme tiltakspakka. Det går ikke lenger med at ”one size fits all”, sier engelskmennene i forberedelsene til sin regionalreform. Hver region må være sin egen skredder og sy dressen slik at den passer. De må lage sin egen utviklingsstrategi ut fra kjennskap til egen region. Uansett hvor mye kompetanse som er samlet i Innovasjon Norge, SIVA, Norges Forskningsråd og departementene, er faktiske regionene mer kompetente enn de

sentrale myndigheter. Det er effektivisering å overlate mer av beslutningsfattingen innenfor den regionale utviklingen til regionens egen myndighet. De nasjonale utviklingsorganene må støtte regionene i deres utviklingsprosjekter.

Vi må derfor forutsette at regionmyndighetene ikke bare får hånd om ”den lille” regionalpolitikken i form av planlegging og fordelingsansvar for næringsrettede tiltak, men også ”den store” i form av sektorer med stor betydning for den regionale utviklingen. Dette var effektutvalgets konklusjon (NOU2004:2), og distriktskommisjonens (NOU2004:19). Viktige sektorer er vei og samferdsel, forskning og høyere undervisning, videregående opplæring og helsevesen. Dette er også viktige sektorer i dannelsen av by- og bosettingssystemet, som må bli et viktig politikkområde for de nye regionene. De sentrale myndighetene vil gjennom regioninndelingen – eksplisitt eller underforstått – peke ut et antall landsdelssentra som blir den sekundære bystrukturen under Oslo. Regjeringen Bondevik II definerte som kjent seks storbyer som skulle gis en førende rolle i regionalpolitikken, og de ble valgt ut fra sine egenskaper som ”landsdelssentra” (St.meld.nr.31.(2002-2003)). Men under Erna Solberg vegret som kjent Bondevik-regjeringen seg for å etablere større regioner, tvert om var Høyres idé at landet klarte seg med to nivåer. Storbyene skulle være spydspisser i forsøk med en differensiert tjenesteyting, altså at de store bykommunene skulle få større oppgaver enn gjennomsnittskommunene.

Regionenes ansvar blir å forme bystrukturen internt i regionen. Det er ikke uten videre gitt at det er de naturlige landsdelssentrene som skal være lokaliseringssted for de nye regionale organene. Lokaliseringen – eller fordelingen mellom sentra – er i seg selv et viktig regionalpolitisk virkemiddel i regionene. Staten må følgelig være lydhør overfor regionale interesser når det gjelder lokaliseringen av fylkesmannsembetets etterfølger, eller andre statsorganer. De inngår alle i en samlet lokaliseringpolitikk, der regionale myndigheter må gis en mer førende rolle enn bare å vedta resolusjoner og sende oppfordringer til sentral stat.

Regionstruktur og bystruktur

Norge er et lite land, og det gir oss den fordel at vi kan diskutere konkret, og ikke bare angi prinsipper. Når jeg i det følgende *skisserer* noen problemstillinger og mulige løsninger har jeg som analytisk utgangspunkt valgt KOU 2004:1 – *Sterke regioner*. Der ble det utredet *tre* alternativer:

- Det *første* alternativet består av *fem* regioner som svarer til det vi tradisjonelt forstår med landsdeler.
- Det *andre* alternativet har *sju* regioner, der Østlandet er delt i tre etter omtrent samme mønster som NUTS 2 inndelingen (”Innlandet”, ”Østviken”, ”Vestviken”).

- Det *tredje* alternativet innebærer at alle de store landsdelene er delt opp i mindre enheter; Nord-Norge deles i ”Troms/Finnmark” og ”Nordland”; Vestlandet i ”Nordvestlandet” og ”Sørvestlandet”; Østlandet deles i tre som i det andre alternativet.

Selv om det var jeg som sto for denne utredningen, har jeg aldri trodd at ett av disse tre alternativene ville bli valgt i sin helhet. Til det var det for mange ukjente faktorer, og dessuten er det politikkers oppgave å lage kompromisser mellom ulike hensyn der det ikke fins noe eksakt faglig svar. Jeg tar derfor utgangspunkt i mellomalternativet, og drøfter problemer med bystrukturen i forhold til det. Det må for all del presiseres at dette ikke er ment som bastante løsninger, men antydninger til hvordan vi kan veve samme regionstruktur og bystruktur.

Sørlandet og Trøndelag – kompakte landsdeler med store regionsentra

Det er fristende å begynne i sør fordi Sørlandet har vært en pioner i regionspørsmålet, og en stifinner når det gjelder problematisk regionstruktur. Sørlandet er også en temmelig opplagt region i en ny inndeling, selv om noen vil innvende at den er i minste laget. Hvis regionbefolkningen blir for liten (for eksempel i forhold til sykehusene), synes det mest naturlig å øke dens tyngde med hele eller deler av Telemark.

Sørlandet er relativt sterkt dominert av Kristiansand, som også er utpekt til en av landets ”storbyer” av Bondevik II i Storbymeldingen (St.meld. nr.31.(2002-2003))). Men det er ikke noen svært stor storby vi har med å gjøre. Som sammenhengende by (såkalt ”morforlogisk” by) teller Kristiansand faktisk bare 63.000 innbyggere, men som region har Kristiansand 102.000 innbyggere . Men Arendal-regionen teller også så mange som 72.000 innbyggere, så vi snakker her ikke om noen enorm størrelsesforskjell.

Sørlandet har i regionspørsmålet vært forløper for større regioner. Men etter positivt vedtak i de to fylkestingene ble det foretatt en meningsmåling som viste at det ikke var flertall for sammenslåing i Aust-Agder. Sammenslåingen er derfor stilt i bero i påvente av en regionreform. Likevel er det noe å lære av denne saken. Aust-Agder har de siste årene opplevd en svakere regional utvikling enn i Vest-Agder. Dessuten opplever Arendal at byen også er kommet i en underlegen posisjon i forhold til Kristiansand. Det ble dermed lett å tenke at en ny region med Kristiansand i ledelsen ville forsterke ubalansen ytterligere.

Fylkene gjorde i felleskap sitt beste for å foregripe en slik situasjon. På en forbilledlig måte foreslo de en funksjonsfordeling mellom de to byene. Den

presumptivt svakeste parten – Arendal – skulle få den største biten av kaka, nemlig den nye regionmyndigheten. Kristiansand skulle være setet for fylkesmannen. Slike løsninger er naturligvis salomoniske i en situasjon der det ikke må skje noen forfordling. Når disse fylkene ikke nådde helt i mål var nok det også fordi funksjonsfordelingen i *andre* statssektorer gikk i Arendals disfavør, konkret på sykehussektoren. Folk flest skiller ikke alltid skarpt mellom forvaltningsnivåenes oppgaver, og i dette tilfellet ble mistanken mot Kristiansand forsterket av beslutninger gjort i staten ved Helse Sør.

Flere forskere har hevdet at det som kan bygge bro over kløften mellom øst og vest er framveksten av et felles arbeidsmarked i en Agderby. Med motorvei vil Arendal, Grimstad og Kristiansand bli en byklynge der det spiller mindre rolle hvor virksomhetene lokaliseres – de inngår uansett i den samme byformasjonen. Da er det ”Agderbyen” som blir sentrum i den nye regionen. En tilsvarende visjon er faktisk formet i Trøndelag. Trøndelag er en region som framtrer relativt monosentristisk hvis vi ser på ledende senters betydning. Trondheim by har om lag 36 prosent av befolkningen i Trøndelag (konvensjonelt regnet som dagens Nord- og Sør-Trøndelag). Trondheim er som byregion i ferd med å vokse inn i nabofylket, og heller enn å hemme denne ekspansjonen, kan strategien være å fremme den. Trondheims byspredning stimuleres nordover, slik at hele Innherred vokser sammen i et bybelte fra Steinkjer til Melhus. Denne innherredbyen er i så fall blitt det funksjonelle senteret i det nye Trøndelag – definitivt i tråd med de historiske tradisjonene! Men siden dette utvilsomt ville bli et sterkt sentrum, ville det bli behov for motvekter i periferien. Da måtte Trøndelag satse på sentra som Rørvik, Namsos, Orkanger Oppdal og Rørvik.

Nå kan det raskt innvendes at slike bykonseptet som Agderbyen og Innherredbyen lett blir planleggernes elitistiske konstruksjoner, med lite gjennomslag i befolkningen. Det det handler om er to byer, Trondheim og Steinkjer. Ulike som de enn er, handler likevel fusjonsspillet i Trøndelag om hvordan Steinkjer kan bli en motvekt til Trondheim. Medn i utgangspunktet er Steinkjer e en by i stagnasjon til tross for at den har vært fylkessenteret i Nord-Trøndelag.

Hvis Trondheim blir lokalisingssted for den nye regionmyndigheten – sentraladministrasjonen med alle fagavdelingene – er reformen undergravd fra dag én. På en eller annen måte må også Steinkjer få videreføre sin rolle som regionsenter, hvis ikke undergraves byen ytterligere. Jeg skal her ikke anviser noen løsning – det er regionmyndighetene som gjøre sine valg! – men la oss skissere noen hovedtrekk: Den kompetansen Steinkjer har utviklet innen næringsutvikling og planlegging generelt kan naturligvis videreføres der. Likeledes kan forvaltning

av miljø og landbruk, samt arealdisponering ved kyst og i innland, utmerket godt forvaltes fra den nordlige del av fylket. Steinkjer kan kort sagt få ansvaret for det meste av det vi legger i regional utvikling. Det er bare når vi kommer til strikt *urbane* spørsmål at Trondheim har den overlegne kompetansen.

Trøndelag er knapt til å unngå som region i en ny inndeling av landet, og det fins mer enn nok av historie og tradisjon til å knytte denne landsdelen sammen kulturelt og identitetsmessig. Det er heller ikke tvil om at Trondheim er den største byressursen i regionen, men heri ligger også den mest eksplosive konflikten. Trøndelag har i 202 år vært delt i to amt/fylker, og de har utviklet hver sin kultur. Egentlig snakker vi her om en tredeling, for i mesteparten av perioden som delt fylke har Trondheim ikke vært en del av Sør-Trøndelag. Det var først i 1964 byene ble en del av fylkene.

Nord-Norge og Vestlandet – de geografisk store regionen

I alle fylkene i Nord-Norge kjenner folk sterkere territoriell identitet med Nord-Norge enn med fylkene, slik svarer i hvert fall folk i spørreundersøkelser. Men skepsisen til landsdelssenteret er likevel stor. Enten vi befinner oss i Vadsø eller Bodø, Harstad eller Alta, er det frykt for at Tromsø skal ta alle de arbeidsplassene som er igjen etter reform på regionnivået. Frykten kan meget vel velte en landsdelsløsning, og føre til en mer moderat strukturell reform – for eksempel en todeling av Nord-Norge. Det samme kan skje på Vestlandet, enten fordi Rogaland bryter ut eller fordi Sogn og Fjordane går inn i en ny enhet sammen med Møre og Romsdal. For Møre og Romsdal er det faktisk undersøkt hvordan folk stiller seg i kampsonen mellom Trøndelag og Vestlandet. Resultatet er at Nordmøre heller entydig mot Trøndelag, Sunnmøre mot Vestlandet. Romsdal er mer delt, men kommer likevel definitivt ut på Trøndelagssiden.

Disse landsdelene har ikke bare en ustrukket regional struktur med konkurrerende bysentra, men preges også av ulike former for regionalisme. Odbjørn Bukve ved Høgskolen i Sogn og Fjordane kaller det henholdsvis ”motstandsregionalisme” og ”konkurranseregionalisme” (Amdam and Bukve 2004). Den første tilnærmingen innebærer å bruke regionen til tradisjonelle distriktspolitiske målsettinger, å konsolidere bosettingen i bygdene. Konkurranseregionalismen er mer bybasert, og handler om at regionene skal hevde seg i en regional konkurranse. Det er lett å se at Sogn og Fjordane og Rogaland eksemplifiserer hver sin tilnærming. Det er også lett å tolke motsetningene mellom fiskeriavhengige strøk og storbyen Tromsø på samme måte. For en helhetlig regionalpolitikk er det likevel best om de ulike tilnærmingene forenes i de samme regionene. Hvis ikke disintegrerer

regionstrukturen i et lappeteppes med ulike landsbygdregioner og ulike store byregioner i konkurranse med hverandre.

Enten Nord-Norge holdes samlet eller deles i to vil det her være behov for en fornuftig funksjonsfordeling mellom sentra, og virkemidlene må være noe av de samme som i Trøndelag eller Sørlandet. Det vi definitivt ikke kan tenke oss i Nord-Norge er dannelsen av ett funksjonelt senter som forsyner store deler av landsdelen med arbeidsplasser og tjenester. Tromsø har riktignok status som storby, den klart minste i storbygruppen med vel 50 000 innbyggere. Et daglig pendlingsomland rundt Tromsø blir ikke så mye større enn Tromsø kommune. På dette punktet er det åpenbart at Bergen påvirker et mye større omland i Hordaland, kanskje så mye som to tredjedeler av fylket. Det gjør det sannsynlig at Bergen fortsatt vil vokse mye raskere enn Tromsø. Det samme gjelder Stavanger, som har vokst enda sterkere enn Bergen.

Uansett er det ingen ting i veien for at den nye regionmyndigheten kan legges til et helt nytt sted, for eksempel Harstad eller Alta for Nord-Norge, Ålesund eller Stavanger for Vestlandet. Mer realistisk er det likevel at funksjonene og arbeidsplassene deles mellom flere byer. Det samme lar seg også gjøre med regional stat. I alle fall er det opplagt at det folk flest vil merke aller mest er om også tjenesteytingen ble konsentrert. Derfor er det viktig at alle tjenestefunksjoner som virker legitimerende i befolkningen er representert i alle arbeidsmarkedsregioner, for eksempel de videregående skolene. I utstrakte landsdeler må også universiteter og høyskoler kunne ha regionale forsknings- og studiesentra, og i arbeidsmarkedsregionene må det normalt finnes lokalsykehus eller distriktsmedisinske sentra.

Om Bergen kan utvikle seg til en virkelig storby med et voksende omland vil den få agglomerasjonsfordeler (nærhetsfordeler) som gjør veksten selvforsterkende. I Nord-Norge er det vanskelig å oppnå større nærhetsfordeler enn det man finner i Tromsø. Desto mer vekt må det legges på nettverksrelasjoner, altså at byene prøver å spille sammen til tross for avstand. Dette er også den delen av Norge som har best trening i å bruke telekommunikasjon for å kompensere for avstandsulemper, for eksempel i medisin og høyere utdanning. Her kan Nord-Norge bli et forbilde også for Vestlandet.

Østlandet – en eller flere regioner?

Den regionen som klart er mest monosentristisk er Østlandet. Det er Oslo som gjør at Norge som helhet framstår som monosentrisk i ESPON-analysene, og hovedstadens dominans blir desto større om vi ser den i regional målestokk. Oslo-regionen svarer for om lag en fjerdedel av landets befolkning, men i *landsdelen* Østlandet utgjør

den mer en halvparten av befolkningen. Likevel er det et framtrædende trekk ved Østlandet at landsdelen har mange byer, også relativt store byer. Her finner vi dessuten en stor underskog av sentra på alle nivåer, også flere ”storbyer” etter norsk målestokk. Det er mer enn nok av urbane ressurser å spille på for nesten enhver inndeling av Østlandet.

I vår offisielle statistikk deles Østlandet inn i tre landsdeler: En indre del med Hedmark og Oppland, en sørlig del med Buskerud, Telemark, Vestfold og Østfold, og Oslo/Akershus som kjerneregionen. Oslo/Akershus er tilpendlingsregion for alle fylkene på Østlandet, med unntak av Telemark. Ut fra et funksjonelt perspektiv er nesten alle grensedragninger umulige. Men hvis vi snur problemstillingen og spør om det fins urbane ressurser som kan danne sentra i nye regioner er svaret åpenbart ja. Skien-Porsgrunn er som konurbasjon større enn både Kristiansand og Tromsø, det samme gjelder Fredrikstad-Sarpsborg. Ingen av disse storbyene kom med i Bondevik II’s storbypolitikk, antakelig fordi de mer framstår som industristeder enn sentralsteder.

Men historien som industribyer er ingen grunn til å ekskludere dem fra storbyfamilien, tvert om er bypolitikken viktig for transformasjonen av disse byene til moderne tjenestebyer. Og mange av dem har også åpenbart kapasitet til å videreføre Norges industrielle tradisjoner. Det er også klart at det er flere kandidater til å fylle rollen som senter i en region ”Vestviken”. I tillegg til de nevnte byene, må også Drammen og Tønsberg nevnes. I den samarbeidsregionen som omtaler seg selv som BTV (Buskerud, Telemark og Vestfold) ligger det i det hele tatt til rette for et internt bynettverk som kan gjør dette til en svært interessant region i europeisk målestokk. Det skulle nå være unødvendig å hevde at det her må skje en funksjonsfordeling av de regionale institusjonene mellom byene.

I dag synes det kunstig å si at Østfold og Vestfold tilhører samme region, selv om de tilhører samme enhet i vår offisielle statistikk. Integrasjonen mellom Oslo og Østfold, over Follo, har også kommet lenger enn integrasjonen mellom Vestfold og Oslo. For Oslo kan det naturligvis tenkes mange løsninger: Oslo kan vær en region for seg selv, eller bli slått sammen med Akershus. Sammen med Akershus vil det meste av storbyen Oslo falle inn i en og samme region. Da er ikke steget stort for også gjøre Østfold til en del av denne storbyregionen, med Fredrikstad-Sarpsborg konurbasjonen som relativ motvekt til hovedstaden.

Innlandet

Det er annerledes i ”Innlandet”, som i beste fall har tre *små*byer. Hamar, Gjøvik og Lillehammer har hittil ligget i en slik avstand til hovedstaden at de har vært

beskyttet mot sterke lekkasjer på arbeids- og servicemarkedet. Men bedringer av infrastrukturene har endret bildet, og Gardermoen ble en ny magnet i landskapet mellom Hamar og Oslo. Hamar har derfor først fått merke den nye pendlingsvilligheten ut av regionen. På den andre siden fins det en forholdsvis strek pendling mellom mjøsbyene, slik at disse knyttes sammen av pendlingsreiser, innkjøpsreiser og felles institusjoner. Mens pendlingen mot Oslo-regionen stort sett går i én retning, preges pendlingen i den samlede "Mjøsbyen" av strøm og motstrøm. Samhandlingen mellom byene er altså en strukturell integrasjonsfaktor, spørsmålet er nå om denne skal utdypes i institusjonelt samarbeid mellom dem.

De to fylkene har vedtatt å slå seg sammen, og kommer slik sett som nr. 2 i rekken av pionerer etter Sørlandet. Det har vært ansatser til rivalisering om hvem som skulle være "Innlandshovedstaden", og Hamar – som er et hakk større enn Gjøvik og Lillehammer – påberoper seg denne statusen. Det er en lite fruktbar tilnærming. I en ny giv må den opplagte løsningen være å fordele de administrative ressursene etter fylkeskommunen og fylkesmennene slik at alle byene tilgodeses. Her kan det også tenkes at Raufoss, Elverum og Kongsvinger kan gis oppgaver ut fra sine spesielle fortrinn.

Enda viktigere er det at denne tenkingen videreføres i andre institusjoner: høyskolene og sykehusene. Høyskolene i Oppland og Hedmark arbeider for sammenslåing og utvikling til universitet. Da er det viktig å spesialisere seg i avdelinger – eller *fakulteter* som det heter i universitetssammenheng – og la disse prege hvert sitt undervisningssted. Gjøvik preges av sine teknologifag, Lillehammer av helse- og sosialfag, samfunnsfag og film. Dagens opparbeidede kompetanse må naturligvis få konsekvenser for framtidig funksjonsfordeling, men det må også være aksept for en viss flytting av seksjoner til det fakultetet de hører mest hjemme i. Tilsvarende når den store fusjonen skal skje, mellom Hedmark og Oppland. Da må spesialitetene i Hamar, Elverum og Rena komme til sin rett, og merkelappen er stort sett pedagogikk og økonomisk/administrative fag. Men det er også å håpe at mer "marginale" fag som utmarksforvaltning kan finne en plass i Innlandsuniversitetet. Evenstad er kanskje perifert i Mjøsbyen, men er svært sentralt plassert i det området det skal forskes og undervises på.

På samme måten kan det argumenteres innen sykehussektoren, og her var funksjonsfordeling et organisasjonsprinsipp alt før *Sykehuset Innlandet* ble skapt. Men her er det også grunn til å peke på en forskjell: Innen universitetssektoren er det antakelig lettere å utvikle seg til høyt kompetansenivå gjennom spesialisering enn på sykehussektoren. På sykehusene vil prinsippet om funksjonsfordeling møte motstand fra kravet om en viss allsidighet, ikke minst for å kunne være avansert akuttsykehus.

Det er en fordel med allsidige sykehus, men det er samtidig vanskelig å gjøre alle sykehusene allsidige. Det er nok en fordel med allsidige universiteter også, men Oslo, Bergen og Trondheim kan ikke være noe forbilde for innlandsuniversitetet i så måte. Innlandsuniversitetet blir et smalt universitet med færre toppkompetanser. Universitetsreformen sier at høyskolene bare trenger fire forskerutdanninger (doktorutdanninger eller s.k. PhD-utdanninger i den internasjonale terminologien) for å bli godkjent som universitet. Til slutt må vi nevne en annen forskjell mellom universitet og spissykehus: Det byr ikke på store problemer å sende unge studenter mellom studier og kurs i de tre mjøsbyene og Elverum. Fjernundervisning er også en realitet i dag. Men det byr på atskillig større problemer å sende eldre pasienter med sammensatte lidelser mellom funksjonsfordelte sykehus. Her har vi bokstavelig talt allerede nådd smertegrensa. Det kan tale for at ett av sykehusene i tillegg til å være nærsykehus i sin byregion gis større bredde i funksjonen. Dermed kan dette sykehuset i noen grad demme opp for pasientflukt til mer sentrale strøk i storregionen Oslo.

Referanser:

- (1969). Innstilling fra Østlandskomiteen. Oslo, Kommunal og arbeidsdepartementet.
- (2003). ESPON in progress. Preliminary results by autumn 2003.
- (2005). Critical dictionary of polycentricity European urban networking (annex to Potentials for polycentric development in Europe (ESPON 111)). Stockholm, Nordregio.
- (2005). God vår på lika villkor. Geografi, demografi, volym & kvalitet. Stockholm, Sosialstyrelsen.
- (2005). Potentials for polycentric development in Europe (ESPON 111). Stockholm, Nordregio.
- (2005). Sveriges regionala inndeling - om tilvækstperspektivet får råda. Stockholm, EuroFutures og Nordregio.
- (2005). Sykehus i Ringsaker Kommune. Sykehustomtanalyse, Arkitektfirmaet C.F.Møller. Sundhetsplanleggingsavdelingen.
- Amdam, J., F. O. Båtevik, et al. (2000). Framtid for Vestlandet. Volda, Møreforskning, Forskningsrapport nr. 43.
- Amdam, R. and O. Bukve, Eds. (2004). *Det regionalpolitiske regimeskiftet - tilfellet Noreg*. Trondheim, Tapir Akademisk Forlag.
- Antikainen, J. (2002). "Functional Regions of the Future. The Finnish Urban Network study 2001." Journal of Nordregio.
- Antikainen, J. and P. Vartiainen (2002). The Dynamics of Finnish Urban Regions in the 1990s. Joensuu, University of Joensuu.
- Arbo, P., S. Eikeland, et al. (2000). Nord-Norsk utsyn. Tromsø, Universitetet i Tromsø.

- Baldersheim, H. (2003). "Det regionalpolitiske paradigmeskiftet." Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift.
- Baldersheim, H. and O. Knutsen (2004). Regional Identitet og politisk kultur: Sørlandsprofiler. Oslo, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- CEMAT (2000). Guiding Principle for Sustainable Spatial Development of the European Continent. Vedtatt av regionplanministrene i Europarådet, 7.-8. September 2000. Hannover, Europarådet.
- Christaller, W. (1966). *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- EU-kommisjonen (1992). Europa år 2000. Fremtidsutsigterne for utviklingen af fællesskabets område. Brussel, EF-kommisjonen, Generaldirektoratet for Regionalpolitik.
- EU-kommisjonen (1994). Europe 2000+, Brussel, EU-kommisjonen, Generaldirektoratet for Regionalpolitik.
- EU-kommisjonen (1997). ESDP Det europeiske fysiske og funksjonelle utviklingsperspektiv. (Noordwijk-erklæringen). Brussel, EU-kommisjonen.
- EU-kommisjonen (1999). ESDP European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the European Union. (Potsdamerklæringen). Brussel, EU-kommisjonen.
- Hallin, G. (2005). Sektor möter region - men hur och var. Östersund, Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Juvkam, D. (2002). Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. Oslo, NIBR.
- Karlsen, J., H. Røed, et al. (2000). Sørlandssecnarier. Kristiansand, Agderforskning, prosjektrapport nr 34/2000.
- KS (2005). Sterke regioner - tid for reform. Strategidokument for kommunesektoren. Oslo, Kommuneforlaget.
- NOU 2004:2 Effekter og effektivitet ("Effektutredningen"). Oslo, Kommunal og regionaldepartementet.
- NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner ("Distriktskommisjonen"). Oslo, Kommunal og regionaldepartementet.
- Selstad, T. (1984). *Mjøsbyen - morgendagens storby ved Mjøsa?* Ringsaker, Mjøsinformasjon.
- Selstad, T. (1999). Østlandets framtid — oslodominert eller polysentrisk? Lillehammer, Østlandsforskning.
- Selstad, T. (2000). Trøndelag 1930-2030. Lillehammer, NTNU/Høgskolen i Lillehammer.
- Selstad, T. (2001). "The Norwegian ESDP Experience." *Built Environment* 27(4): 309-312.
- Selstad, T. (2003). Framtid for Østfold. ØF-rapport. Lillehammer, Østlandsforskning.
- Selstad, T. (2004). Sterke regioner. Forslag til en ny regioninndeling av Norge. KOU 2004:1. Oslo, Kommuneforlaget.
- Selstad, T., N. Arge, et al. (2004). Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner. Lillehammer, Østlandsforskning.
- St.meld.nr. 31.(2002-2003) Storbymeldingen. Om utviklingen av en bypolitikk, Kommunal- og regionaldepartementet.

Bestilling av publikasjoner

Jeg bestiller herved:

Navn på serien	Nummer	Forfatter	Tittel	Pris
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Navn:

Organisasjon:

Adresse:

Postnr. /sted:

Tlf.: Fax:

Vennligst fyll ut skjemaet og returner til:
Mjøsbok, Serviceboks, 2626 Lillehammer.
Tlf. 61 28 74 10. Fax: 61 28 74 12
E-post: mjosbok@sopp.no

Lillehammer University College



Høgskolen i Lillehammer/Lillehammer University College

2626 Lillehammer, Norway

Telefon/phone: (+47) 61 28 80 00

Fax: (+47) 61 26 07 50

www.hil.no