

Agder som region – politiske utfordringer

Jon P. Knudsen

Innledning

Når dette skrives, er det klart at den regionreformen som tidligere i dette tiåret ble varslet med henblikk på å skape sterkere og større politiske regioner (Soria Moria 2005; NOU 2004:19; Knudsen 2005), ikke lander som forutsatt. I stedet kommer det fra 2010 av en mindre økning i fylkeskommunenes oppgaveportefølje, men uten at det skjer endringer i fylkenes antall eller inndeling. Dermed er det også klart at den voldsomme oppmerksomheten om det politiske mellomnivåets kompetanse og arrondering som fulgte av reformplanene, har fortatt seg.

For agderfylkene betyr det at det ikke er noen umiddelbar utsikt til en sammenslåing av de to fylkene med statlig hjelp. Enda fjernere synes nå spørsmålet om å slå de to fylkene sammen med ett eller flere av nabofylkene til en større region med en politisk valgt forsamling. Spørsmålet om Agders samling er igjen kastet tilbake til regionens egne politikere og de initiativ som disse kan tenkes å ville ta.

Hva gikk galt med regionreformen?

Årsakene til at det gikk slik kan hentes i en analyse av de innenrikspolitiske prosesser som Stoltenberg 2-regjeringen underkastet regionspørsmålet. Det er da relevant å peke på at en regionreform er nevnt i regjeringserklæringen (Soria Moria 2005:30), men at den ikke ble løftet av

regjeringen som fanesak. Statsministeren ga selv aldri aktiv støtte til tanken om at en slik reform skulle fungere som overordnet prinsipp for en reorganisert oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Han var tvert om lunken til ideen. Det ble derfor kommunal- og regionalminister Åslaug Haga lodd å fronte reformen mot regjeringskollegenes forsvar for sine respektive sektorer. Haga gikk likevel løs på oppgaven med fynd og klem. Det er noe man ikke i samme grad kan si om hennes etterfølger, Magnhild Meltveit Kleppa, som tiltrådte som kommunal- og regionalminister samtidig som regjeringen presenterte sitt sterkt amputerte opplegg for en reform (St.meld. 33 (2007-08)). Det er et spørsmål, som foreløpig står åpent, i hvilken grad Hagas avgang som minister sommeren 2008 var motivert av at regionreformen kjørte seg fast i regjeringen.

Det er likevel ikke troverdig å analysere dette hendelsesforløpet utelukkende som et isolert tilfelle av nasjonale politiske prosesser. Det bør i stedet holdes fram at det i store deler av Nord-Europa har skjedd noen endringer i holdninger til og betingelser for politisk regionalisering som er relativt sammenfallende med dem vi har opplevd i Norge.

Helt siden midten av 1980-tallet har det vært stor bevissthet både blant forskere og politikere om at den regionale arena kunne gis en sterkere politisk betydning i byggingen av det europeiske styringssystemet. Denne tanken ble utkrystallisert i en forestilling om et regionenes Europa som kontinentets politiske dynamikk måtte spille på, og i antakelsen av regionalismen som denne dynamikkens ideologi og redskap (Bukve 2005; Veggeland 2000). Denne akademiske og politiske regionalismen fant sin parallell i den nye økonomiske geografis betoning av regionene som byggesteiner i den økonomiske globaliseringens mosaikk (Porter 1990).

Det er også verd å merke seg at regionalismen spilte en vesentlig rolle som legitimering for noen av de styringsendringer som EU gjennomgikk under Jacques Delors' periode som leder av Kommisjonen fra 1985 til 1995. For å kunne bygge en sterk kommisjon måtte Delors ha allierte som motvekt mot Rådets og medlemslandenes grep om de politiske prosessene internt i EU. Det fant han ved å spille på det politisk ambisiøse, men i mange land svært avmektige, regionale nivået. I løpet av kort tid fikk vi både en politisk-administrativ retorikk og et program- og virkemiddelapparat på plass for iverksetting av store prosjekter innenfor og på tvers av

landegrensene i Europa. Dette systemet lever fortsatt og har over tid også gitt opphav til at en rekke regioner og allianser av regioner har etablert egne kontorer i Brussel for å fremme sine interesser på den europeiske politiske arenaen.

Regionenes Europa kom slik til å fungere som et politisk program med sterke føringer også for den politiske og akademiske debatten i Norge. Det kan være riktig å si at det vokste fram en slags aksjonsforskning på regionalismens grunn i Norge fram mot vår egen tid, og at denne tradisjonen ble trukket tungt inn i arbeidet med regionreformen (Knudsen 2005).

Ironisk nok skjedde dette samtidig som enkelte observatører påpekte at regionalismen hadde utspilt sin rolle som tilfang til politiske endringer i Europa (Østergaard 2002). EUs utfordringer ved inngangen til vårt eget århundre med absorbering av nye medlemsland fordret igjen en større involvering av (de store) medlemslandene for å kunne lykkes med et så betydelig prosjekt. Dette betydde at oppmerksomheten mot å bygge et enda sterkere regionenes Europa måtte vike plass for oppgaver som fulgte av kapasitetsspørsmålene knyttet til selve utvidelsen av EU.

Det er rimelig å tolke dette som et bakteppe for å forstå hvorfor den til dels euforiske regionalismen som fyret vidtgående reformideer i land som Storbritannia (White paper 2002), Sverige (Hallin 2004), Danmark (Jørgensen 2004) og Norge, raskt fortok seg. I Storbritannia ble tanken om en vidtgående forvaltningsreform lagt død etter at den første regionale folkeavstemningen i Nordøst-England endte negativt for regjeringen høsten 2004. I Sverige er det nå et svært avkortet forslag til regional reform som ser dagens lys. I Finland kan det gå mot en fremtid der det regionale nivået kun fremtrer som samhandling mellom stat og kommuner, dvs. helt uten egen forfatningsmessig status. Bare i Danmark er det gjennomført en slags regionreform med tilhørende kommunereform. Men de danske reformene er kjørt som sterkt regjeringsstyrte prosesser uten synderlig lokalt og regionalt engasjement. Disse to reformene kan heller ikke sies å komme som uttrykk for noen bredt forankret folkelig eller politisk regionalisme. Den danske regionreformen er også svært avkortet i tematisk omfang og omfatter vesentlig sykehusdrift og regional planlegging.

Regionalisme og selvstyrebevegelser

Det er påfallende å betrakte dette fallet i den politiske regionalismens gjennomslagskraft opp mot den tilsynelatende motsatte erfaringen med politisk regionalisme, der denne er tydelig tuftet på identitetsbærere med nasjonsskapende potensial eller utspring. Flere steder i Europa har de siste tiårene vært åsted for reformprosesser av slik karakter. Det er fra Storbritannia nok å nevne økt selvstyre for Skottland og Wales og den fornyede fredstilstanden i Nord-Irland. På nordisk plan skjer det en rask utvikling mot større politisk autonomi for selvstyreområdene Færøyene, Grønland og Åland, mens Sameland i løpet av noen årtier har blitt en politisk realitet med egne institusjoner som dels opererer innenfor enkeltlandenes grenser (sameting og lovgivning) eller på tvers av disse grensene (etermedier).

Det er fristende å kaste fram en tese om at det, i alle fall i en nordisk eller nordeuropeisk kontekst, synes som om regionalismen må drives av nasjonsbyggende interesser for å kunne vinne fram i reformstrevet. Det bærer ikke å kreve særlig stor regional myndighet innenfor rammen av det enhetlige norske, svenske eller danske nasjonale fellesskap. Til tross for all litteratur om regionale motsetninger i de nordiske landenes politiske kultur, et forskningstema som i Stein Rokkans ånd dannet internasjonal skole (Hagtvet 1992), kan det være en viktig innsikt at disse kulturelle kuttene aldri har vært så sterke som identitetsmarkører, at de har gitt opphav til særlig vidtgående institusjonell autonomi. Så politisk kløyvd var aldri de nordiske landene. Her vil sørlendinger og skåninger måtte trekke samme lærdom. Det var nok skiller mellom Østlandet og Vestlandet (Øidne 1957), men disse ble aldri sterke nok til å gi oss et føderalt eller halvføderalt Norge.

Økonomiske og funksjonelle drivkrefter for regionbygging

Skal den politiske regionalisme kunne ha en fremtid, må vi heller se på de funksjonelle eller økonomiske forutsetninger som ligger til grunn for å forstå det regionale som avgrensbart eller særmerkt mot det nasjonale eller mot andre regioner innenfor et land.

Her synes det som om globaliseringens teorier om hvordan det globale og det regionale henger sammen i kjeder som ofte springer forbi det nasjonale nivået, gir rikt tilfang til å bygge en forståelse av samtidens regionale utviklingsforløp. Fra Porter-inspirerte analyser av de internasjonale handelsmønstrene til regionale studier av hvordan regionale innovasjons- og produksjonssystemer former grunnlag for hverdagen på Sørlandet, som andre steder (Isaksen mfl. 2008), får vi så en nesten fysisk analyse av hvordan de regionale integrasjonsprosessene vever tettere regioner når Manuell Castells og Pekka Himanen ser på vårt tiårs Finland, og hvordan de finske byregionene transformeres:

Innenfor disse byregionene foregår det en geografisk prosess som best kan beskrives som konsentrert desentralisering av befolkning og aktiviteter. På den ene side skjer det en voldsom utvidelse av selve regionen eller territoriet. På den annen side tar ikke denne utvidelsen den gamle form av en deling mellom byer og forsteder. I stedet oppstår det flere sentra i et multinodalt system innenfor den enkelte byregion. Noen av disse nodene eller knutepunktene oppstår som nye punkter i spredningsprosessen. Men i de fleste tilfeller, og særlig i Europa, oppstår knutepunktene fra allerede eksisterende sentra som blir tettere koplet til hverandre gjennom transportkorridorer og ved en geografisk sammenveving av produksjonsliv, tjenestetilgang og bosteder.

(Castells og Himanen 2002:104-105. Min oversettelse fra engelsk.)

Deres beskrivelse kunne like gjerne ha tatt som utgangspunkt virkningene av de siste års byggeaktivitet i Agderbyen med den nye motorveien mellom Kristiansand og Grimstad som en rød tråd. Finland og Norge regionaliseres, og på slående likt vis. Dataene for de siste par tiårs utvikling er relativt entydige. Det er de regionale bysystemene av noe størrelse som vinner i styrke ved at de drar til seg økonomisk aktivitet og bosetting.

Denne regionaliseringen kan beskrives som funksjonell i økonomisk henseende, og den kan analyseres på to ulike geografiske nivåer.

Nivå 1 kan vi kalle dagpendlingsnivået eller det nivået der daglige reiser mellom bolig, arbeid og viktige tilbudspunkter for privat og offentlig tjenester finner sted. Økt pendling og hyppigere bruk av tjenester og tilbud

på tvers av gamle lokalsamfunnsgrenser skaper nye trafikk- og samhandlingsmønstre. Det er typisk for vår tid at dette nivået faller sammen med en diskusjon om behovet for kommuneovergripende plan- og tjenesteor- ganisering rundt større byer som Kristiansand (Knutepunkt Sørlandet), Arendal (Østre Agder 2015) og Mandal (Lindesnesregionen) og i regioner bygget på samspill mellom mindre byer og kommunesentra (Listerregio- nen og Setesdalsregionen).

Nivå 2 kan vi kalle landsdelsnivået. Det omfatter tjenester og tilbud som vi sjeldnere benytter oss av, og som fordrer et større befolkningsun- derlag for å kunne eksistere. Sykehus, universitet, teater og spesialisert privat tjenesteyting til foretak, er eksempler på slike funksjoner.

På nivå 1 er spørsmålet mer prinsipielt om dagens kommunestruktur er hensiktsmessig. På nivå 2 er spørsmålet om dagens fylkesstruktur er det. Selv om den sittende regjering nærmest har abdisert i forhold til å løfte begge disse spørsmålene, betyr ikke det at nasjonal politikk ikke har betydning for hvordan disse nivåene skal utformes. Mange har påpekt at det skjer en rask og ukoordinert reorganisering av en rekke offentlig tje- nester og deres geografiske utbredelse. Disse endringene skjer sektorvis og uten nasjonal koordinering. Post, politi, domstoler, forsvar, ligningsvesen, veiforvaltning og NAV-kontorer, for bare å nevne noen, endrer struktur og geografisk innpass i raskt tempo.

For enkelte lokalsamfunn på Sørlandet har denne utviklingen gitt store utslag. Mandal, som inntil nylig var et tyngdepunkt for en rekke høyere ordens tjenestefunksjoner i Vest-Agder, har f.eks. mistet flere av disse. Sykehus, politimester og domstol er de fremste eksemplene, og byen stre- ver med å finne en ny rolle mellom Knutepunkt Sørlandet eller Agderbyen i øst, og Listerregionen i vest. Kystbyer som ligger avsides i forhold til stamveisystemet, som Risør og Farsund, taper i utvikling til fordel for nye bydannelser nærmere stamveien, som Brokelandsheia og Lyngdal. I verste fall blir Risør og Farsund våre nye uthavner.

Noen ganger slår også globaliseringens reorganisering av det regionale Europa direkte inn i vår egen hverdag. De funksjonelle driverne er da ofte svært sterke i den forstand at de former en bestemt utvikling, gunstig eller ugunstig, for en landsdel. Den nye flyplassgeografien gir et godt eksempel på dette. Regioner med gode flyforbindelser til omverdenen vil ofte opp-

leve dette som en katalysator for stedlig næringsliv, mens regioner uten slikt tilbud, vil oppleve stagnasjon og uttynning av sysselsettingsmulighetene. For Sørlandet, med sitt tross alt begrensede befolkningsunderlag, vil grensen mellom å havne medstrøms eller motstrøms sett i forhold til en god utvikling være hårfin. Sørlandet kan enten havne i periferien eller bli med på reisen til fremtiden.

Regionale planprosesser

Det er viktig å være klar over at landsdelens beskjedne befolkningsstørrelse, kjøpekraft eller kundeunderlag systematisk plasserer oss i en rekke slike grensesituasjoner. Dette gjelder både for private og offentlige tilbud i landsdelen. Det er grunn til å glede seg over at IKEA vil etablere seg i Sørlandsparken, og over at de regionale planprosessene ikke kunne forkludre en slik etablering. Men der er også grunn til å ha hjertet i halsen, bokstavelig talt, med hensyn til hva en fremtidig sykehusstruktur vil by en så liten befolkning som vår. For forskningen, så vel som praksis, forteller oss at de nye avanserte tjenestene som et moderne sykehusvesen representerer, samtidig bringer en sykehusgeografi der kravene til befolkningsunderlag stiger år for år og flere og flere funksjoner sentraliseres til store miljøer nasjonalt eller til og med internasjonalt.

I stedet for en samlet og politisk villet reorganisering av det offentliges regionale tilstedeværelse, ser vi altså en omorganisering som vi best kan beskrive som en frikransmodell. Hvert sektorhjul snurrer rundt i kraft av de krefter som påvirker det direkte og uten å være i inngrep med resten av systemet. I et styringssystem som det norske, der vi har tradisjon for sterkt ministerstyre, usikre koalisjoner og skiftende flertall i nasjonalforsamlingen, er det lett å se at enkeltsektorer kan få sterke grep om utviklingen innenfor sitt samfunnsområde. De kan til og med erstatte mer overgripende planprosesser som kunne ha vært tuftet på mer slagkraftig koordinering innenfor rammen av nye regionale fora, som storkommuner eller nye folkevalgte regioner.

På Sørlandet, som i Oslofjord-regionen, kan en ikke la være å legge merke til at den sektordrevne transportplanleggingen særlig innenfor vei,

men også jernbane, har ført til regionale utbyggingsmønstre som vil styre urbaniseringsprosessene for mange år framover.

Dette kan vi mene er bra eller dårlig, men det er vanskelig å fri seg fra tanken om at de regionale planprosessene, enten de spilles ut i Knutepunkt Sørlandet eller som samarbeidstiltak mellom de to agderfylkene, ofte får karakter av å spenne en ham av bekreftelse rundt forløp som allerede har gitt en *de facto*-utvikling i landsdelen.

De gangene planprosessene går mot tidens utvikling, som i diskusjonene om hva som er en tjenlig kjøpesenterstruktur i landsdelen, særlig knyttet til Aust-Agders forhold til Sørlandsparkens vekst inn i fylket, taper plansystemet raskt både legitimitet og autoritet fordi det oppleves som mer bundet av nasjonal politisk ortodoksi enn av å utnytte mulighetene i den regionale utviklingsdynamikken. Det er et åpent spørsmål om politikere og planleggere med større fullmakter i et eventuelt felles agderfylke ville ha nærmet seg slike konflikter på andre måter enn tilfelle er i dag.

Konklusjon

Når ambisjonene om å legge til rette for et nytt politisk styringssystem svikter, kan det være på sin plass igjen å peke på de muligheter som ligger i de funksjonelle utviklingstrekkene. Det var disse funksjonelle trekkene som ble løftet fram i Storbymeldingen (St.meld. nr. 31 (2002-3)). Denne meldingen ble lagt fram av Erna Solberg i hennes periode som kommunal- og regionalminister og bar tydelig preg av å ha hentet impulser fra det finske systemet med forhandlede løsninger i flernivåmodeller. Dette er modeller der særlig stat og kommunenivået var forankringspunkter for eierskap til forhandlingsløsningen, i fravær av et sterkt regionalt politisk nivå.

Kanskje kan disse igjen brukes til å nære en mer inkrementalistisk eller stegvis politisk utvikling, der agderfylkene steg for steg bygges sammen til et hele.

For tross medieoppslag om det motsatte har de politiske initiativene nedenfra i landsdelen vært mange. Disse initiativene har i løpet av de siste par tiårene bygget et felles system for planlegging og politisk konsultasjon som ikke skal undervurderes. I nasjonal sammenlikning fremstår Sørlandet på mange måter som bedre samsnakket og politisk koordinert enn

f.eks. Vestlandet, Nord-Norge og Østlandet. Politiske suksesser som universitetet og stamveiprojektet mellom Grimstad og Kristiansand vekker oppsikt også utenfor landsdelens grenser.

Initiativene nedenfra har likevel ikke vært sterke nok til å viske ut de gamle politiske grensene i landsdelen. Men når Arendal Høyre vinteren 2009 fattet vedtak om å gå for ett felles agderfylke, er dette i historisk lys så oppsiktsvekkende at det kanskje bringer bud om at det fortsatt er mulig å skape slike institusjoner regionalt, som vi gjennom den havarerte regionreformen mislyktes med å realisere nasjonalt.

Litteratur

- Bukve, Oddvar: «Towards a New Regionalism in Norway?» I: Sagan, I. og H. Halkier (red.): *Regionalism Contested*. Aldershot: Ashgate 2005.
- Castells, M. og P. Himanen: *The Information Society and the Welfare State. The Finnish Model*. Oxford University Press 2004.
- Hagtvet, Bernt (red.) *Politikk mellom økonomi og kultur. Stein Rokkan som politisk sosiolog og forskningsinspirator*. Oslo: Ad Notam Gyldendal 1992.
- Hallin, Göran: «370 Years of Governance Coming to an End?» *Journal of Nordregio* 2004:1, s. 13–14.
- Isaksen, A., A. Karlsen og B. Sæther: *Innovasjoner i norske næringer: et geografisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget 2008.
- Jørgensen, John: «Reform of Denmark's Local Authority Structure». *Journal of Nordregio* 2004:1, s. 7–12.
- Knudsen, Jon P. (red.): *Sterke regioner. Forskning og reform*. Bergen: Fagbokforlaget 2005.
- NOU 2004:19 «Livskraftige distrikter og regioner». Oslo: Statens forvaltningstjeneste 2004.
- Porter, Michael: *The Competitive Advantages of Nations*. New York: The Free Press. 1990.
- Soria Moria-erklæringen: Politisk plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09. Oslo: 2005
- Spiekermann, K. og H. Aalbu: «Nordic Peripherality in Europe». Stockholm: *Nordregio WP* 2004:2.
- Stortingsmelding, nr. 31 (2002-03): Storbymeldingen.
- Stortingsmelding nr. 33 (2007-08): Eit sterkt lokaldemokrati.
- Veggeland, Noralv: *Den nye regionalismen: europeisk integrasjon og flernivåstyring*. Bergen: Fagbokforlaget 2000.

White Paper: «Your Region, Your Choice». London: Office of the Deputy Prime Minister 2002

Øidne, Gabriel: «Litt om motsetninga mellom Austlandet og Vestlandet». *Syn og Segn* 1957, s. 97–114.

Østergaard, Uffe: «The Europe of Regions – a Lost Project?» *Journal of Nordregio* 2002:2, s 7.