

Utfordringer i byområder¹

Ekspertutvalget viser til at kommunestrukturen i byområder skaper særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000 - 20 000 innbyggere. Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng. De største utfordringene finner vi i flerkommunale byområder der tettedene brer seg på tvers av kommunegrensene. Videre er det også store utfordringer knyttet til administrativ oppsplitting av sammenhengene bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor pendling på tvers av kommunegrensene.

Etablering av kompetansekluster og tilgang på arbeidskraft, nettverk og intellektuell kapital, er i stadig økende grad sentrale drivkrefter i næringsutvikling og byvekst.² Næringslivet melder om at de største utfordringene i et langsiktig perspektiv er å rekruttere kompetent arbeidskraft, å få et framtidsrettet transportsystem, å håndtere et økende lønnsnivå, å øke innovasjons- og omstillingsevnen og å få økt tilrettelegging av boligareal.³

Uten hensiktsmessig planlegging og tilrettelegging av infrastruktur og andre tilbud, oppstår det lett tilpasningsproblemer. Stillestående køer, høye transportkostnader, forurensning, høye boligpriser og lønnspress er faktorer som kan bidra til å redusere næringslivets konkurranseevne og regionens attraktivitet. Dersom utfordringene skal håndteres på en god måte i de integrerte byområdene, må man være i stand til planlegging og tilrettelegging på tvers av dagens forvaltningsgrenser. Dersom man ikke lykkes med dette, vil man lett oppleve store kostnader og uheldig konsekvenser knyttet til manglende helhetlig planlegging, tidkrevende prosesser og suboptimale løsninger. Det er ingen ting som tilsier at utviklingen vil ha opplevd de senere årene vil avta. SSBs middelalternativ for framtidig befolkningsvekst indikerer at den sterke befolkningsveksten vi har opplevd i de store byene de senere årene vil vedvare og sannsynligvis forsterkes i de nærmere årene.

Med den utviklingen vi har opplevd, og med de utviklingsutsiktene vi står overfor i byregionene, kan kommune- og forvaltningsgrenser i økende grad bidra til å svekke kommunenes forutsetninger og muligheter til å fylle sine roller og funksjoner på en hensiktsmessig måte.⁴ Dette gjelder roller og funksjoner knyttet til både demokrati, tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Det er flere demokratiske utfordringer knyttet til dette. At kommunegrensene i stadig mindre grad samsvarer med folks

¹ Brandtzæg, B. A. (2014) Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing. Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger TF-notat 35/2014 – Kapittel 4

² Damvad 2013. Flere tette bysentra gir mer effektive norske byregioner. - DAMVAD Norge A/S.

³ Advicia 2012. Landsdekkende næringspolitisk undersøkelse 2012. Storbygruppen. – PowerPoint - presentasjon. Advicia AS, Oslo.

⁴ Brandtzæg, B.A. & Aastvedt, A. 2013. Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler. – Telemarksforskning. Rapport nr. 312.

funksjonelle bo- og leveområder, bidrar også til at innbyggerne får mindre muligheter til å påvirke utviklingen i disse områdene gjennom politiske valg. Dette bidrar også til at enkeltkommuner får begrenset handlings- og mulighetsrom med tanke på å legge til rette for en utvikling som ivaretar innbyggernes og samfunnets behov på en best mulig måte. For å bøte på dette dannes det stadig nye interkommunale samarbeidsløsninger, men et økende antall interkommunale samarbeid øker også utfordringene knyttet til demokratisk styring og kontroll av disse samarbeidene.⁵

Utvikling og tilrettelegging av det kommunale tjenestetilbudet vil ha nær sammenheng med utvikling og tilrettelegging av nye boligområder, næringsområder og samferdselsløsninger. Kommunegrenser kan også her bidra til å komplisere dimensjonering og tilrettelegging av et godt tjenestetilbud, noe som kan ende opp med løsninger som er lite gunstige med tanke på lokalisering, funksjonalitet og kostnadseffektivitet. Det er naturlig å tenke seg at man får både bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom man tilpasser tjenestene til bosettings- og kommunikasjonsmønsteret uavhengig av dagens kommunegrenser.

For aktører som opererer på tvers i flerkommunale byområder kan ulik forvaltningspraksis og ulike politiske prioriteringer føre til uoversiktlige, varierende og uforutsigbare rammebetingelser, f.eks. knyttet til reguleringsbestemmelser, virkemiddelbruk, skatter og avgifter. Endringer av nivået på skatter, avgifter og gebyrer i én kommune, kan tenkes å ha negative effekter for en eller flere nabokommuner, og dermed gi uheldige konsekvenser for regionen sett under ett. Videre kan planer og tiltak som berører flere kommuner føre til lange, tungrodd og uforutsigbare saksbehandlings- og beslutningsprosesser. Dersom hver enkelt kommune innenfor et flerkommunalt sentrumsområde er mest opptatt av å ivareta sine særinteresser, er det ikke sikkert at man ender opp med løsninger som er gode for regionen som helhet.

I og med at vi de senere årene har opplevd sterk vekst i storbyregionene, samtidig som framtidsprognosene tyder på at denne veksten vil fortsette, vil det være en stor utfordring å fremme en utvikling av byregioner som bidrar til at disse kan fylle rollen som regionale utviklingsmotorer på en best mulig måte – gitt dagens kommunestruktur.

En annen utfordring knyttet til den akselererende befolkningsveksten i storbyregionene, er å klare og legge til rette planer og infrastruktur i det tempo kreves for at byregionene skal kunne fungere som gode drivkrefter i den regionale utviklingen. I og med at planer og tiltak som berører større deler av regionen, skal behandles og vedtas i mange kommuner, kan planprosesser bli krevende og langvarige. Lange og tungrodd saksbehandlings- og planprosesser kan således bidra til at det blir vanskelig å planlegge og gjennomføre tiltak i tråd med behovet som veksten i storbyregionene tilsier.

Gitt de langsiktige utfordringene og mulighetene som byregionene står overfor, er det sentralt å avklare hvordan storbyregionene i framtiden skal klare å fylle rollen som drivkraft i en regionale utviklingen. For kommuner som inngår i funksjonelle byområder, vil det være nødvendig å avklare hvilke kommunestrukturalternativer som er mest hensiktsmessige for å ivareta kommunale oppgaver, funksjoner og samfunnsmessige hensyn på en best mulig måte. Det vil være av spesiell interesse å diskutere hvilke alternativer som gir de beste

⁵ Farsund, A. og Leknes, E. 2010. Norske byregioner; utviklingstrekk og styringsutfordringer. – Høyskoleforlaget.

løsningene når det gjelder demokrati, arealbruk, miljø/klima, næringsutvikling, boligbygging, transport og tjenesteproduksjon.