

Steinar Johansen
Björg Langset
Olaf Foss

Byregionprogrammets fase 1: Gjennomgang av 33 samfunnsanalyser



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Byregionprogrammets fase 1:
Gjennomgang av 33
samfunnsanalyser

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2013:1	Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner
NIBR-rapport 2015:4	Samspill og vekstkraft i Tromsøregionen
NIBR-rapport 2015:17	Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå
NIBR-rapport 2015:3	Interkommunal planlegging: Muligheter og utfordringer
NIBR-rapport 2014:26	Samfunns- og næringsanalyse for Svalbard 2014

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Steinar Johansen
Björg Langset
Olaf Foss

Byregionprogrammets fase 1: Gjennomgang av 33 samfunnsanalyser

NIBR-rapport 2015:16

Tittel:	Byregionprogrammets fase 1: Gjennomgang av 33 samfunnsanalyser
Forfatter:	Steinar Johansen, Bjørg Langset og Olaf Foss
NIBR-rapport:	2015:16
ISSN:	1502-9794
ISBN:	978-82-8309-079-6 (trykt) 978-82-8309-080-2 (elektronisk)
Prosjektnummer:	3464
Prosjektnavn:	Sammenstilling av samfunnsanalyser
Oppdragsgiver:	Kompetansesenter for distriktsutvikling
Prosjektleder:	Steinar Johansen
Referat:	Utviklingsprogrammet for byregioner skal bidra til å styrke vekstkraften i byregioner og til å øke kunnskapen om betydningen for økonomisk vekstkraft av samhandling mellom by og omland. I fase 1 av programmet (analysefasen) har 33 byregioner utført "helhetlige samfunnsanalyser". De 33 analysene ligger til grunn for det videre arbeidet i byregionene med fase 2 av programmet (strategi- og tiltaksfasen). Denne rapporten er ikke en evaluering av fase 1 av programmet, men oppsummerer samfunnsanalysene i form av en metaanalyse. De 33 samfunnsanalysene varierer betydelig innholdsmessig, temamessig og metodemessig.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	November 2015
Antall sider:	110
Pris:	250,-
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, 0349 OSLO Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no
	Trykk: X-idé Org. nr. NO 970205284 MVA © NIBR 2015

Forord

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) startet våren 2014 opp Utviklingsprogrammet for byregioner (byregionprogrammet). Programmet skal bidra til å styrke vekstkraften for byregioner som er med i programmet, og til økt kunnskap om samspillet mellom by og omland. Programmet fokuserer på økonomisk vekst i byregioner, samt på (betydningen av) ulike former for samarbeid og samspill på tvers av kommunegrensene i byregionene. Programmet er delt i en kartleggings- og analysefase (fase 1) og en strategi- og tiltaksfase (fase 2). Utviklingsarbeidet foregår i tilknytning til et nasjonalt nettverk med andre deltakende regioner. Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktssenteret) er gitt ansvar for å etablere og drifte nettverk mellom deltakende byregioner.

I forbindelse med avslutningen av fase 1 ønsket KMD og Distriktssenteret at de 33 *helhetlige samfunnsanalysene* som forelå, skulle oppsummeres. NIBR ble engasjert til å gjennomføre dette oppdraget. Oppdragets fokus var å oppsummere og vurdere likheter og forskjeller mellom samfunnsanalysene i deres beskrivelse av utfordringer og muligheter for økonomisk vekst i byregionene, og grad av og kvalitet på samarbeid/samspill over kommunegrensene.

Både Distriktssenteret og KMD har vært oppdragsgiver for prosjektet, med Distriktssenteret som formell oppdragsgiver. Det har vært gjennomført tre møter mellom NIBR og oppdragsgiver, der framdriften og innholdet i prosjektet har vært drøftet. På det siste møtet ble også et utkast til sluttrapport diskutert. Innspillene fra oppdragsgiver har vært svært nyttige for NIBR, blant annet når det gjelder vektlegging mellom ulike tema i oppsummeringen og fokusering på det som har vært mest viktig å få fram. Eventuelle resterende feil og mangler ved rapporten kan ikke lastes oppdragsgiver, men står for NIBRs regning.

Forsker Steinar Johansen har vært NIBRs prosjektleder. Olaf Foss har hatt hovedansvaret for kapittel 3, mens forsker Bjørg Langset har hatt hovedansvaret for kapittel 4. Johansen har hatt hovedansvaret for resten av rapporten.

Oslo, november 2015

Guri Mette Vestby
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	7
Summary	18
1 Innledning og bakgrunn	21
1.1 Organisering av programmet.....	22
1.1.1 Regioninndeling.....	22
1.1.2 Valg av problemstillinger i samfunnsanalysene	24
1.2 En helhetlig samfunnsanalyse	24
1.3 Innholdet i rapporten	25
2 Begrepsavklaring og teoribakgrunn	27
2.1 Byregionbegrepet	28
2.2 Regionforstørring.....	30
2.3 Utbygting eller felles interesser?	31
2.4 Samarbeid og samspill	32
2.5 Hva er vekstkraft og hva er vekst?	33
2.5.1 Nærmere om økonomisk vekst.....	33
2.5.2 Hvordan måles vekst?.....	34
2.5.3 Regionale utviklingsforløp	37
2.6 Fordeling av eventuelle gevinster.....	38
2.6.1 Lokomotivteorien vs utbygtingsteorien.....	39
2.6.2 Fordeling av gevinsten.....	39
2.7 Oppsummering	41
3 Analysemodell.....	42
3.1 Bakgrunn	42
3.2 Analysespørsmål og kriterier for gjennomgang.....	44
4 Typologisering av byregionene i programmet.....	48
4.1 Innledning	48
4.2 Byregionene i byregionprogrammets fase 1	49
4.2.1 3K-samarbeidet	50
4.2.2 Alstahaugregionen.....	50

4.2.3	Arendalsregionen (Østre Agder).....	51
4.2.4	Aust-Lofoten	51
4.2.5	Bergensregionen.....	52
4.2.6	Fjellregionen	52
4.2.7	Fosenregionen	53
4.2.8	Gjøvikregionen.....	53
4.2.9	Glåmdalsregionen	54
4.2.10	Grenlandregionen	54
4.2.11	Hallingdalregionen.....	55
4.2.12	Hamarregionen.....	55
4.2.13	Harstadsregionen	56
4.2.14	Haugesundsregionen	56
4.2.15	Jæren	57
4.2.16	Kristiansandsregionen	57
4.2.17	Kristiansundsregionen.....	58
4.2.18	Leikanger, Luster og Sogndal	58
4.2.19	Lillehammerregionen.....	59
4.2.20	Listerregionen	59
4.2.21	Midt-Telemark.....	59
4.2.22	Mossereregionen.....	60
4.2.23	Namsosregionen.....	60
4.2.24	Narvikregionen.....	61
4.2.25	Notoddenregionen.....	61
4.2.26	Ranaregionen	62
4.2.27	Salten-regionen.....	62
4.2.28	Steinkjerregionen (Inn-Trøndelag)	63
4.2.29	Stord.....	63
4.2.30	Sunnfjordbyen	63
4.2.31	Tromsøregionen.....	64
4.2.32	Øvre Romerike.....	64
4.2.33	Ålesundregionen.....	65
4.3	Oppsummering	65
5	Gjennomgang av samfunnsanalysene.....	67
5.1	Rammene for rapportgjennomgangen.....	67
5.2	Noen hovedinntrykk.....	69
5.2.1	Hvordan har byregionene utført arbeidet med samfunnsanalysene i fase 1?.....	69
5.2.2	Vekst i byregioner	71
5.2.3	Regiondanning – antall byer.....	71
5.3	Variasjon i analyseperspektiver og bruk av data.....	73
5.3.1	Bruk av data	74

5.3.2	Analyseperspektiv	75
5.3.3	Eksplisitt teorigjennomgang.....	76
5.3.4	Tematisk variasjon	76
5.3.5	”Swot”-analyser som tilnærming	77
5.3.6	Samhandling og vekst.....	79
5.4	De fem hovedspørsmålene.....	81
5.4.1	Beskrivelse av utviklingstrekk med betydning for økonomisk vekst	82
5.4.2	Synliggjør rapportene forskjeller mellom byregionene når det gjelder økonomisk vekst?	85
5.4.3	Variasjon i forslag til innsats.....	87
5.4.4	Kommunesammenslåing.....	90
5.4.5	En faglig vurdering av rapportene	91
6	Konklusjoner og videre arbeid	93
6.1	Organisering av arbeidet var viktig.....	93
6.2	Rapportforfatter (-institusjon) er viktig	93
6.3	Relevante rapporter, men sammenliknbare?	94
6.4	Hva burde rapportene inneholdt?.....	94
6.4.1	To målgrupper.....	94
6.4.2	Begrepsavklaring og rammebetingelser.....	95
6.4.3	Utvalgte enkelttemaer?	95
6.4.4	En felles mal?.....	95
6.5	Videre arbeid.....	96
	Litteratur	98
Vedlegg 1	Kategorisering av byregionene i programmet etter kjennetegn og nasjonale regioninndelinger	103

Tabelloversikt

Tabell 3.1	<i>Analyseskjema for 33 samfunnsanalyser</i>	47
Tabell 5.1	<i>Antall byer per byregion. Antall kommuner. Frekvenser: Antall byer per kommune (høyst, lavest, gjennomsnittlig)</i>	72
Tabell 5.2	<i>Rapportene i byregionprogrammets fase 1 fordelt etter datatype</i>	75

Figuroversikt

Figur 3.1	<i>Samhandling mellom by og omland</i>	45
-----------	--	----

Sammendrag

Steinar Johansen, Bjørg Langset og Olaf Foss

Byregionprogrammets fase 1: Gjennomgang av 33 samfunnsanalyser

NIBR-rapport 2015:16

Våren 2014 ble Utviklingsprogrammet for byregioner ("byregion-programmet") startet opp. Programmet skal bidra til å styrke vekstkraften for byregioner som er med i programmet og til økt kunnskap om samspillet mellom by og omland. Programmet er delt i to faser. I fase 1, kartleggingsfasen, har de 33 byregionene som deltar i programmet produsert såkalte helhetlige samfunnsanalyser. I fase 2, implementeringsfasen, skal deltakerne komme fram til og iverksette lokalt forankrede strategier og tiltak innenfor et tema/samfunnsområde, for å fremme økonomisk vekst i regionen med utgangspunkt i det økonomiske samspillet mellom byen og omlandet. Deltakerne i fase 1 og fase 2 mottar tilskuddsmidler fra departementet.

I denne rapporten oppsummeres de 33 samfunnsanalysene som ble utført i fase 1. Formålet med analysene har vært å beskrive utviklingstrekk knyttet til utfordringer og muligheter for økonomisk vekst i byregionene, og grad av og kvalitet på samhandling på tvers av kommunegrensene i hver byregion. Begrepet økonomisk samhandling omfatter både samspill som følger av økonomiens selvorganisering, eller den regionale arbeidsdelingen, og organisert samarbeid mellom kommuner og eventuelt andre aktører i regionen.

Hver av de 33 samfunnsanalysene skal bidra til å legge til rette for fase 2 av utredningsarbeidet. I den forstand var det i utgangspunktet tenkt at samfunnsanalysene skulle ha effekter for det videre arbeidet med programmet i hver byregion. Samfunnsanalysene skulle også bidra til økt kunnskapen om sammenhengen mellom

samhandling og vekst i byregionene. I tillegg skulle samfunnsanalysene som helhet bidra til generalisert kunnskap om muligheter og utfordringer og om den betydningen samhandling mellom by og omland kan ha for den økonomiske veksten i byregioner. Formålet med oppsummeringen av analysene er å systematisere og generalisere funnene fra de 33 samfunnsanalysene. Utgangshypotesen for gjennomgangen var at hovedtemaene er behandlet systematisk likt innenfor ulike regiontypologier, og systematisk forskjellig når vi sammenlikner på tvers regiontypologier.

Ulike regiontyper og byregionbegrepet

De 33 byregionene i programmet består av til sammen 187 kommuner, altså gjennomsnittlig drøyt fem kommuner per region. De minste byregionene består av to kommuner, mens den største har 13. Folketallet varierer mellom 11.500 i den minste regionen og 340.000 i den største. De fleste byregionene i programmet består av en by og en bykommune med klare senterfunksjoner og vesentlig mindre omlandskommuner som mangler senterfunksjoner, eller har mindre sentra. Disse regionene kan også sies å være sentrerte, funksjonelle regioner. Andre byregioner består av kommuner med relativt lik størrelse, ofte med minst ett senter i hver kommune. Dette illustrerer variasjonen mellom byregionene som inngår i programmet.

Byregionene i programmet stemmer generelt sett ikke overens med de regioninndelingene som er utviklet sentralt og ofte brukes av sentrale myndigheter, som bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) og økonomiske regioner. Tar vi utgangspunkt i BA-regionene, vil vi finne byregioner i programmet som stemmer helt overens med slike regioner. Andre byregioner omfatter færre kommuner enn tilsvarende BA-region, og atter andre omfatter kommuner fra flere BA-regioner. En ting er at dette fører til at man generelt sett ikke kan bruke analyser eller statistikk som tar utgangspunkt i BA-regioner som sammenlikningsgrunnlag. Dette gjelder også andre sentralt gitte regioninndelinger, som økonomiske regioner. En annen ting er at dette bidrar til å vanskeliggjøre en typologisering av regionene i byregionprogrammet og dermed også vanskeliggjør bruken av regiontypologi som sammenlikningsgrunnlag i oppsummeringen av de 33 rapportene.

Byregionavgrensning og tema for rapportene er bestemt regionalt

Byregionene stått relativt fritt når det gjelder to sentrale forhold. For det første har kommunene i de enkelte byregionene ”organisert seg selv”. Det betyr at man selv har valgt hvilke kommuner som skal inngå i byregionen i dette prosjektet. For det andre har byregionene selv definert tema for sine samfunnsanalyser og hvordan de skulle gjennomføres. Med utgangspunkt i disse to forholdene må man forvente at analysene blir innholdsmessig forskjellige, og også at de forholder seg til sentrale mål og forventninger på forskjellig vis. Det er imidlertid ikke noe problem at de 33 samfunnsanalysene varierer betydelig. Variasjonen er snarere et uttrykk for hva byregionene selv finner hensiktsmessig og relevant. Imidlertid bidrar både variasjonen mellom rapportene og regioninndelingen i byregionprogrammet til å vanskeliggjøre en systematisk sammenlikning av analysene basert henholdsvis på tema og regiontypologi.

Teorier for byvekst – empiri fra 33 analyser

Den såkalte *lokomotivteorien*, som også kalles *motorteorien*, innebærer kort sagt at en positiv utvikling i det regionale senteret også har positive virkninger for utviklingen i omlandet. Det kan derfor lønne seg å samarbeide, slik at man får en gevinst som kommer alle områder innenfor byregionen til gode. Imidlertid kan man stille spørsmålet om spredningen av økonomisk vekst også går den andre vegen, altså fra omlandet til sentrum. Dersom dette er rett, har man en form for regional arbeidsdeling mellom sentrum og omland, der utviklingen i sentrum avhenger av utviklingen i omlandet og omvendt. Innenfor sentrerte, funksjonelle regioner, som byregioner ofte er, har man gjerne en slik arbeidsdeling.

Den såkalte *imperialisme- eller utbyttingsteorien* er en motpol til lokomotivteorien. Her er tanken at det sterke området (senteret) vegeaterer på de svakere (omlandet), i den forstand at sentrum trekker til seg og utnytter ressursene (for eksempel arbeidskraft og naturressurser) i omlandet. Inntekten som kan tilbakeføres til disse ressursene kommer i hovedsak sentrum til gode.

Agglomerasjonsteori slekter på disse to teoriene. Tanken her er at man får en ekstragevinst ved samlokalisering (agglomerasjon), som

bidrar til at veksten blir høyere enn den ville vært uten samlokalisering.

Det har ikke vært et krav fra sentrale myndigheter at de 33 samfunnsanalysene skulle teste hvilken teori som er gyldig i hver region. Imidlertid har det vært et ønske at empirien fra de 33 samfunnsanalysene blant annet skulle bidra til å belyse om økt samhandling¹ mellom aktører i en byregion fører til økt vekst.

Mange av de 33 analysene ser nærmere på interaksjonen mellom by og omland, blant annet i form av pendling og handel. Analysene drøfter også næringsstruktur, bosetting og flytting, som kan tolkes som faktorer som påvirker interaksjonen. I disse analysene finnes det empiri som sier at det *allerede er et samspill mellom kommunene i regionen*. Samspillet illustrerer at det er en regional arbeidsdeling mellom by- og omlandskommunene. En del analyser diskuterer også *samarbeid mellom kommunene i regionen*, og/eller mellom kommunene og næringslivet. Det finnes en god del eksempler på slikt samarbeid i dag. Blant de byregionene som har tatt opp temaet, representerer dagens samspill og samarbeid et uttrykk for at det er en regional arbeidsdeling, og for at disse byregionene slik sett er sentrerte, funksjonelle regioner.

Imidlertid er det få analyser som drøfter om økt samhandling vil føre til økt vekst/vekstkraft. I de rapportene som tar opp denne sammenhengen, postulerer man at regional samhandling fører til økt vekst/vekstkraft. I de analysene som tar det opp, blir postulater dermed en slags definisjon heller enn noe man har forsøkt å analysere. Dersom postulatet er rett, vil man dermed få som svar at det gjelder å øke samarbeidet i byregionen samtidig som man legger til rette for økt samspill. Dette vil føre til mer effektiv ressursutnyttelse og økt vekst/vekstkraft. Empirien og drøftingene i analysene gir imidlertid verken grunnlag for å hevde at postulatet er rett eller at det er feil.

Fordeling av en (forutsatt) gevinst av økt samhandling mellom (aktører i) sentrum og omland er også et tema som i liten grad er tatt opp i analysene. Dersom økt samhandling faktisk gir gevinster, er spørsmålet for hvem. De som tjener på økt samhandling vil være interessert i det, mens de som ikke tjener, har mindre interesse.

¹ Begrepet *samhandling* omfatter her både aktivt og organisert *samarbeid* og ikke-organisert (markedsbasert) *samspill* mellom aktører, se avsnitt 2.4.

Analysene spriker

Vi har allerede vært inne på at det har vært svært utfordrende å systematisere de 33 analysene etter forhåndsdefinerte, eller egen-definerte, regiontypologier. Analysene spriker kraftig, og variasjonen følger i hovedsak ikke noe mønster som lar seg definere på en enkel måte med utgangspunkt i egenskaper ved regionene. Dette innebærer at gjennomgangen av de 33 rapportene er basert på hovedinntrykk, snarere enn på typologier.

Noen av samfunnsanalysene er gjennomført av byregionene selv. Langt de fleste er likevel gjennomført av konsulenter, på oppdrag for byregionene. Noen av disse igjen er gjennomført innenfor samme mal. For eksempel har *Telemarksforskning* levert ni rapporter, der de har basert seg på sitt egenutviklede attraktivitetsbarometer. *Menon* har levert tre rapporter, som er basert på deres egenutviklede data for verdiskaping og sammenhengen mellom verdiskapingsvekst og produktivitetsvekst, sysselsettingsvekst og befolkningsvekst. I tillegg finnes det konsulenter som har gjennomført samfunnsanalyser i tre, to eller en byregion. Slik sett kunne man tenke seg å bruke rapporterende konsulent som en typologi å systematisere funnene fra de 33 rapportene langs, snarere enn regiontypologier. Selv om konsulentvalget betyr mye, kan dette samtidig tilbakeføres til byregionene selv, som har valgt konsulenter. Byregionenes kravspesifikasjon og konsulentenes tilbud inngår som det faglige grunnlaget.

De 33 rapportene varierer tematisk. Noen få er smale og partielle, i den forstand at de begrenser seg til å gjennomgå spørsmål som først og fremst er relevante for byregionen selv. Det finnes imidlertid også noen rapporter som er svært grundige, og som både tar opp spørsmål som er relevante for den aktuelle byregionen og for byregionprogrammet som helhet, samt har ansatser til teoretiske drøftinger. De fleste rapportene ligger ett eller annet sted i mellom disse ytterpunktene.

I nesten alle rapportene er det gjort en ”datadump”² av relevant statistikk, som kan være hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) eller være bearbeidet statistikk fra SSB eller fra andre kilder. Det varierer imidlertid i hvilken grad denne informasjonen er bearbeidet på

² Begrepet *datadump* viser til at man tar ut og presenterer eksisterende data fra en databank/database i rapporten.

en analytisk måte, og, som nevnt ovenfor, i hvilken grad man foretar en vurdering av om økt samhandling kan bidra til økt vekst.

I noen rapporter er datadumpen kombinert med innhenting av egne data fra informanter, enten gjennom informantintervjuer, fokusgrupper (seminarer) eller surveys. Egen datainnsamling kan supplere statistikkbruk, blant annet gjennom å gi utfyllende kommentarer til utviklingen i regionen. I flere rapporter er informasjon fra informanter først og fremst brukt til å vurdere hvilke mangler man ser i dag og hva byregionen bør satse på framover.

Fem hovedspørsmål

I utgangspunktet utviklet NIBR en relativt detaljert analysemodell basert på fem hovedspørsmål oppdragsgiver ønsket svar på. Imidlertid viste det seg at denne modellen ble for detaljert til å kunne brukes til å analysere likheter og forskjeller mellom samfunnsanalysene på en systematisk måte. Derfor har vi i stedet valgt å besvare de fem hovedspørsmålene oppdragsgiver stilte i utgangspunktet.

1 Utviklingstrekk med betydning for økonomisk vekst

Dette kan tolkes som forhold som har betydning for, altså årsaker til, den økonomiske veksten i byregionen. Dette dreier seg om muligheter og trusler, altså både positive og negative utviklingstrekk.

De fleste av de 33 rapportene diskuterer vekst, i en eller annen form. Det er litt forskjellig om de fokuserer mest på økonomisk vekst (verdiskapingsvekst), sysselsettingsvekst eller befolkningsvekst. Imidlertid diskuteres årsaker til vekst, og dermed utviklingstrekk som bidrar til eller truer framtidig vekst, i mindre grad.

Mange rapporter trekker fram *basisnæringene* og den betydning disse har for den økonomiske veksten i regionen. En del rapporter trekker også fram byens senterfunksjoner som en viktig kilde til sysselsettingsvekst og vekst i tjenesteproduksjonen.

I flere rapporter diskuteres også behovet for kompetent arbeidskraft, herunder hvordan mangel på kompetent arbeidskraft kan være en trussel mot framtidig økonomisk vekst. Rapportene trekker også fram befolkningsutviklingens betydning for tilbudet av arbeidskraft, og dermed behovet for å sikre befolkningsvekst

for å påvirke sysselsettingsveksten og den økonomiske veksten i byregionen positivt. Herunder peker man på den regionale bolig- og arealpolitikken som viktig når det gjelder tilrettelegging for befolkningsvekst.

2 Trusler og muligheter knyttet til økonomisk vekst

Her er oppdragsgiver igjen opptatt av muligheter og trusler knyttet til økonomisk vekst, men fokuserer mer på effektene av framtidige utviklingstrekk for økonomisk vekst, altså av veksten i seg selv, enn i forrige spørsmål. Der forrige spørsmål tok opp *årsak*, snakker vi nå om *virkning*. De fleste rapportene diskuterer forhold som påvirker veksten, og mange diskuterer også veksten i seg selv. Diskusjonene skjer ofte om hverandre, slik at det ikke alltid skilles så godt mellom betingelser for vekst og vekst (*årsak* og *virkning*). Generelt sett er de imidlertid opptatt av hvordan rammebetingelsene utvikler seg, og hvilke effekter dette har for det regionale næringslivet.

3 Forslag til innsats

Innsats betyr her tiltak som kan bidra til å øke veksten i byregionene. Med utgangspunkt i de 33 analysene kan vi skille mellom nasjonale/overregionale tiltak og regionale/lokale tiltak.

En del av rapportene er opptatt av nasjonale/overregionale tiltaks betydning for veksten i byregionen. Mange rapporter peker på infrastrukturforbedringer som vil kunne bidra til bedre tilgjengelighet og regionutvidelse internt i byregionen. Samtidig etterlyser noen byregioner bedre forbindelser til andre deler av landet og utlandet. Det er særlig investeringer i bedre veger og flyplasser, men også bedre kollektivtransport, som trekkes fram i rapportene. Investeringer i bredbåndsinfrastruktur utenom regionsentrene nevnes også som et infrastrukturtiltak av noen. I tillegg nevnes også regionale virkemiddelaktører, som fylkeskommunene og Innovasjon Norge, som potensielt viktige tiltaksyttere utenfor byregionen når det gjelder å få til vekst.

Et annet spørsmål er hva man kan gjøre lokalt/regionalt, altså hvilke lokale og regionale tiltak som kan bidra til å øke veksten i byregionene. Med utgangspunkt i en implisitt eller eksplisitt antakelse om at økt samspill bidrar til mer vekstkraft/vekst, har flere av analysene kommet opp forslag til hva de kan gjøre lokalt

(regionalt) for å påvirke veksten i en positiv retning. Noen av de viktigste er:

- Samarbeid mellom kommunene. Dette gjelder formalisert interkommunalt samarbeid om samfunnsplanlegging og produksjon av en del tjenester, så vel som mer uformelt samarbeid mellom kommunene.
- Samarbeid mellom kommunene og næringslivet i ulike fora. Det understrekes at det er viktig å lytte til næringslivets behov, både når arealpolitikken utformes og innenfor kommunal næringspolitikk mer generelt. Kommunene vurderes som tilretteleggere. De bidrar til, snarere enn forhindrer, vekst.
- Ulike former for samarbeid mellom bedrifter i samme næring og forskjellige næringer finnes det i mange regioner ulike fora for.
- Når det gjelder samspill, trekkes særlig samspillet mellom befolkning og næring fram. Her er det for det første snakk om et samspill mellom innbyggere og næringsliv (arbeidsplasser) i ulike deler av regionen, som innebærer pendling og servicerelaterte reiser mellom omlands- og senterkommunene. Disse to formene for interaksjon er allerede eksisterende i mange av byregionene.
- Økonomiens selvorganisering og den regionale arbeidsdelingen som følger av denne trekkes også fram som en viktig samspillsfaktor.

Disse tiltakene er tematisk orientert, i den forstand at de tar for seg forhold man tror vil påvirke veksten. De er imidlertid ikke så veldig konkrete og svarer i liten grad på spørsmålet om hva tiltakene kan bestå i og hvordan man bør gjennomføre dem.

4 Kommunesammenslåing

I tillegg til byregionprogrammet, som fokuserer mest på vekst i byregioner, pågår for tiden regionale prosesser knyttet til kommunesammenslåing. Disse to prosessene har noe felles, i den forstand at man godt kan tenke seg at kommunene i funksjonelle og sentrerte byregioner kan slå seg sammen. Selv om sentrale myndigheter i utgangspunktet ser på disse to prosessene som uavhengige, trekker de i samme retning. Imidlertid har ikke kommunesammenslåing vært et eksplisitt tema i byregionprogrammet.

Kommunesammenslåing nevnes likevel i noen av rapportene fra byregionprogrammet. I de rapportene det nevnes, er man i hovedsak positive til sammenslåing og diskuterer blant annet at kommunegrensene kan fungerer som en barriere mot samarbeid. De fleste rapportene tar imidlertid ikke opp kommunesammenslåing. Likevel kan det nevnes at temaet noen steder har kommet opp som en del av etterspillet til fase 1 av byregionprogrammet og at det finnes eksempler på at kommuner i noen byregioner i programmet har fattet intensjonsvedtak om framtidig kommunesammenslåing.

5 En faglig vurdering av de 33 rapportene

NIBR har ikke sett det som sin oppgave å gjennomføre en individuell faglig vurdering av hver av de 33 rapportene som er produsert innenfor byregionprogrammets fase 1. Imidlertid har vi foretatt en vurdering av innholdet i rapportene samlet.

Det mest generelle inntrykket vi har etter å ha gjennomgått rapportene er som nevnt den store variasjonen. Dette er hovedgrunnen til at det er vanskelig å gi en systematisk vurdering av forskjeller og likheter mellom dem langs regiontypedimensjonen.

Samfunnsanalysenes relevans i forhold til utviklingsprogrammets mål må, etter vår vurdering, tolkes innenfor rammen av hvordan programmet er lagt opp. Byregionene ble i fase 1 av programmet bedt om å lage helhetlige samfunnsanalyser for sine regioner. Selv om noen rapporter er relativt smale i sin tilnærming, og dermed kanskje faller utenfor begrepet "helhetlig samfunnsanalyse", er det ingen tvil om at de tar opp temaer de mener er viktige for utviklingen i sin byregion. De aller fleste rapportene faller imidlertid godt innenfor det som kan kalles helhetlige, i det minste når det gjelder tema. Man diskuterer både samhandling og vekst, og man diskuterer tiltak. Hvor grundig diskusjonen av de helhetlige temaene er, og hvor velfundert den er teoretisk og empirisk, varierer imidlertid mye. Vi vil her spesielt peke på at flere rapporter framstår som at det først og fremst har skjedd en datadump, og at man i liten grad har hatt en analytisk tilnærming til problemstillingene. Noen rapporter har en mer analytisk tilnærming, men også for flere av de mer analytisk funderte rapportene kan man diskutere om de er tilfredsstillende når det gjelder innhold og sammenhengen mellom teori og empiri, sett i forhold til problemstillingene i programmet.

Konklusjonen når det gjelder rapportenes relevans er at hver enkelt rapport er tilpasset den aktuelle byregionens behov, både innholdsmessig og tematisk. Siden byregionene er opptatt av forskjellige ting, varierer også rapportene sterkt. I tillegg har den valgte konsulentens tilnærming til problemstillingene, slik de er skissert av den enkelte byregion, variert sterkt. Når det gjelder byregionprogrammets overordnede mål er det derfor variabelt i hvilken grad rapportene forholder seg til disse. Både den faglige innkjøpskompetansen hos den enkelte byregion og den valgte konsulentens tilnærming til problemstillingene synes å ha påvirket hvordan rapportene forholder seg til de overordnede målene.

Hvordan kunne en god byregionrapport sett ut?

Dette spørsmålet lar seg i utgangspunktet ikke besvare uten videre, siden svaret avhenger av hva hensikten med den enkelte rapport er. Hensikten har i utgangspunktet vært å gjennomføre samfunnsanalyser for hver av 33 ulike byregioner med utgangspunkt både i regioninterne og mer overordnede problemstillinger. De regioninterne problemstillingene er behandlet, men ”på tvers”-problemstillingene, som vi også har kalt ”nasjonale problemstillinger” i rapporten, er ikke behandlet på en sammenliknbar måte. Hva kunne vært gjort annerledes, gitt at byregionene selv skulle ha sine problemstillinger med? Hva ville vært en god rapport også når det gjelder problemstillinger på tvers?

Siden det er snakk om to målgrupper (regionen selv og på tvers av regioner), burde temaer som er relevante for begge vært inkludert. Det burde vært en intern logikk i forholdet mellom regioninterne og overordnede spørsmål. Dette kunne vært oppnådd ved å stille sterkere krav til rapporteringen av de overordnede spørsmålene, for eksempel når det gjelder tema, data- og metodebruk, analyser og generelt innholdsmessige ting. Det kunne vært stilt sterkere krav til hvordan behandlingen av regioninterne og overordnede spørsmål skulle vektes i analysen, eventuelt vært signalisert et minstekrav til hvordan overordnede spørsmål skulle behandles. En god rapport må selvsagt også være faglig god, eller i det minste faglig holdbar, i tillegg.

Vi har savnet en tydeligere problematisering av en del begreper og forhold, blant annet knyttet til byregionens rolle i forhold til andre regioner og til forholdet mellom kommunene i byregionen. Selv om man ser på vekst, og vekst i utgangspunkt regnes som et gode,

er det i svært liten grad problematisert at det er ubalanser i styrkeforholdet mellom de ulike byregionene og mellom kommunene i den enkelte byregion. Byregionens konkurransekraft i en stadig mer åpen og globalisert nasjon og verden er helt avgjørende for regionens overlevelse. Vi synes også at det ville vært hensiktsmessig om man var tydeligere og mer systematisk når det gjelder å diskutere rammebetingelser og politikk, og hvordan man kan påvirke slike forhold med utgangspunkt i de ressursene som er tilgjengelige i byregionen. Mer generelt tror vi også at byregionens syn på byregioner som hensiktsmessige måter å organisere seg på, og ulike former for avhengighet mellom forskjellige deler av regionene, kunne vært bedre behandlet.

Det blir fort omfattende å ramse opp en liste over temaer som kunne vært behandlet i rapportene. Poenget er imidlertid at noen fellestrekk ville gjort det vesentlig enklere å oppsummere rapportene, og å se om det faktisk er noen systematiske forskjeller og likheter mellom ulike byregioners måter å se på seg selv og sin rolle på.

Vi tror ikke det ville vært hensiktsmessig med en skjematisk mal for hva som skulle eller burde vært behandlet i hver samfunnsanalyse, og hvordan. Det ville fort kunne ført til at byregionens egne problemstillinger ville falt bort i analysen. Tilsvarende tror vi at en felles analyse for alle byregionene, gjennomført av en sentral konsulent, eller av Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distrikts-senteret) eller Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), heller ikke ville vært noen god løsning så lenge den enkelte byregions problemstillinger også skal framheves. Det er i tillegg grunn til å tro at den enkelte byregion kan få et sterkere eierskap til et utrednings- og analysearbeid når egne problemstillinger, temaer og perspektiver kan velges, i tillegg til de mer overordnede.

Summary

Steinar Johansen, Bjørg Langset and Olaf Foss

Phase 1 of the City Region Programme: Reviewing 33 reports

NIBR Report 2015:16

In the spring of 2014, the Development Programme for City Regions (the City Region Programme – CRP) was introduced by the Norwegian government. The programme's main aim is to contribute to strengthening the growth potential for the participating city regions as well as to increasing the general knowledge about the impacts on economic growth of increased cooperation between cities and their hinterlands.

Phase 1 of the programme, in which 33 city regions participated, was completed early in 2015. In this phase, each participating city region wrote a report on conditions and potentials for increasing regional economic growth. These reports were the starting points for the following phase 2 of the programme. In phase 2, the city regions will discuss and implement locally determined strategies and measures within a tailor made field of development in every city region. Phase 2 is ongoing.

NIBR was hired by the Centre of Competence on Rural Development (Distriktssenteret) and the **Ministry of Local Government and Modernisation (KMD)** to make a review of the 33 reports that were completed in phase 1 of the Programme. Five questions were asked:

1. Do the reports discuss preconditions for economic growth in city regions?
2. Do the reports discuss potentials (and threats) for economic growth in *their* own city region?
3. Do the reports suggest measures that can be utilised for increasing economic growth in the region?

4. Do the reports discuss the ongoing municipality reform as a part of the analysis?
5. To what extent are the contents of the 33 reports in line with the presumed output of the reports?

The main conclusion is that it is quite difficult to sum up these reports using for instance a regional typology as the common denominator. The contents of the reports vary too much, and not systematically along dimensions we were able to detect. Therefore, the reports are summed up without using a common denominator, and the comments made are relatively general.

The reports all discuss economic growth and factors influencing this growth, although the definition of the term “economic growth” varies. Typically, economic growth in the city region is referred to as growth in value added, employment and/or population. In some cases, it is even unclear what definition they have used. The varying definitions of growth that were adapted can serve as an illustration of some of the challenges we faced when we tried to sum up the 33 reports systematically.

At the same time, most of the reports have tried to define and discuss important preconditions for growth in the region. Generally, industrial structure and industrial strengths and weaknesses in the region have been a common topic in the reports. The regions propose to focus on their strengths and not their weaknesses. However, they also want to strengthen some of their weaknesses, for instance regarding knowledge, innovation and cooperation within the region. In this sense, they also propose measures that can be taken locally to increase the regions’ future growth potentials. Regional cooperation and division of labour between the city and the hinterland are two important measures that can be utilised better in the future. But they also propose infrastructure investments, as this is thought to be important to increase the regions’ competitiveness.

Although the CRP was initiated by the central government, it is carried out regionally. Municipalities around the cities were asked to form their own city region, and to start working with phase 1 of the programme. Although the regions were guided by the central government, they were themselves responsible for the contents of the work in phase 1 (and later in phase 2). It is, in a sense, not surprising that the contents of the reports vary substantially

regarding choice of variables, methods and focuses, and that the summing up of the 33 reports therefore has been challenging and general.

1 Innledning og bakgrunn

Våren 2014 ble *Utviklingsprogrammet for byregioner* ("Byregionprogrammet") startet opp av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktssenteret) er ansvarlig for å etablere og drifte nettverk mellom deltakende byregioner. Programmet har som hovedformål å bidra til å styrke vekstkraften for byregioner som er med i programmet, men skal mer generelt også bidra til økt kunnskap om (effekter av) samhandling mellom by og omland. Programmet varer ut 2017 og er delt i to faser.

I fase 1 (som pågikk fram til våren 2015) deltok 33 byregioner, med til sammen 187 kommuner. Fase 1 var i hovedsak en kartleggingsfase, der hver byregion gjennomførte *helhetlige samfunnsanalyser* for sin region. I fase 2 skal deltakerne komme fram til og iverksette lokalt forankrete strategier og tiltak innenfor et tema eller samfunnsområde. Utgangspunktet for fase 2 er den økonomiske samhandlingen mellom byen og omlandet.

Utviklingsprogrammet skal øke kunnskapen om samhandlingen mellom byen og omlandet. Tanken bak programmet er at samspill og samarbeid mellom kommuner som tilhører samme byregion, kan bidra til økt vekstkraft i regionen som helhet. Den enkelte byregion har i fase 1 mottatt tilskudd til å gjennomføre helhetlige samfunnsanalyser.

I denne rapporten oppsummeres de 33 samfunnsanalysene i fase 1. Formålet med oppsummeringen er å sammenstille og lage en meta-analyse av analysene som er gjennomført i de 33 byregionene. Dette innebærer å gi en samleoversikt over temaer som behandles i analysene, å vurdere hvordan og i hvilken grad analysene drøfter handlingsmuligheter og –behov for å øke samhandlingen mellom byen og dens omland, og å gi en oversikt over tilrådingene i samfunnsanalysene med utgangspunkt i hva de hver for seg sier om

forholdet mellom by og omland i de 33 byregionene. Dette innebærer å gi en samlet og systematisert oversikt over tema som behandles i analysene, inkludert hvordan og i hvilken grad analysene tar for seg både behov og muligheter for handlinger (tiltak) i byregionene blant annet med utgangspunkt i hva analysene sier om forholdet mellom by og omland.

Analysene varierer betydelig, både tematisk og innholdsmessig. Dette skyldes nok først og fremst måten analyseopplegget har vært organisert på. Vi vil derfor begynne med å beskrive kort hvordan fase 1 har vært organisert, der vi vektlegger hvilken rolle byregionene selv har hatt, sett i forhold til nasjonale myndigheters rolle. Generelt kan man si at byregionene har stått relativt fritt, og at dette i seg selv har bidratt til variasjonen mellom samfunnsanalysene.

1.1 Organisering av programmet

Det nasjonale ansvaret for byregionprogrammet er altså forankret i KMD og Distriktssenteret. Programmet er knyttet til utviklingen i byregioner, og da spesielt utfordringer og muligheter knyttet til økonomisk vekst, inkludert betydningen av samhandling internt i byregioner for den økonomiske veksten.

Ansvaret for å gjennomføre både fase 1 og fase 2 er lagt til byregionene selv. Byregionene har stått relativt fritt når det gjelder to sentrale forhold. For det første har kommunene selv organisert seg som byregioner. Dette betyr blant annet at regioninndelingen er basert på lokale, snarere enn på sentralt gitte, kriterier. For det andre har byregionene selv stått relativt fritt når det gjelder å definere problemstillingene i fase 1. Dette betyr blant annet at det tematiske innholdet i samfunnsanalysene varierer. Til sammen bidrar disse to forholdene til å vanskeliggjøre en systematisk oppsummering av de 33 analysene, basert enten på regiontypologier eller tema.

1.1.1 Regioninndeling

Gundersen og Juvkam (2013) har definert en funksjonell region som en region som skiller seg fra andre regioner med bakgrunn i en viss funksjon, virksomhet eller aktivitet. Samtidig skal interaksjonen internt i regionen være større enn interaksjonen med om-

råder utenfor regionen. Sentrerte, funksjonelle regioner avgrenser et sentralsteds (eller en bys) innflytelsesområde. Denne definisjonen impliserer at *byregioner i utgangspunktet er sentrerte, funksjonelle regioner*.

Med utgangspunkt i begrepet funksjonelle regioner, og *med kommunenivået som den minste "byggesteinen"*, er det laget en flere forskjellige nasjonale klassifiseringer av norske regioner. De viktigste er (Ørbeck 2014):

- 160 *BA-regioner* (bo- og arbeidsmarkedsregioner), se Juvkam (2002) og Gundersen og Juvkam (2013), som bl.a. brukes mye av KMD. Noen BA-regioner med høy interaksjon består av mange kommuner, slik som for eksempel Osloregionen, mens det i den andre enden av skalaen finnes mange BA-regioner som består av enkeltkommuner med svak interaksjon mot andre kommuner.
- 83 *næringsregioner* basert på etablerte samarbeid mellom kommuner som regionråd, næringselskap osv. (NHO, 2013). Disse brukes bl.a. i Telemarksforskings/NHOs Attraktivitetsbarometer og i Nærings-NM.
- 89 *økonomiske regioner* definert av Statistisk Sentralbyrå (SSB, 1999) som følger fylkesgrenser og utgjør et norsk NUTS 4-nivå. Denne inndelingen sender alle kommuner inn mot et definert senter.

En av disse regioninndelingene kunne også vært brukt i byregionprogrammet. Regioninndelingen i programmet har imidlertid vært bestemt av kommunene i hver enkelt byregion selv. Det har altså ikke vært satt spesielle krav til regioninndelingen, ut over at kommunene som inngår sammen skulle utgjøre en byregion. Dette betyr også at inndelingene i byregionprogrammet i utgangspunktet ikke er direkte sammenliknbare med nasjonale inndelinger. De fleste byregionene i programmet er slik sett basert på lokalt samarbeid, som enten kan ta utgangspunkt i samarbeid i dag eller som et samarbeid som har blitt startet opp i forbindelse med byregionprogrammet. Ser man på de 33 byregionene i fase 1, og sammenlikner dem med BA-regionene (som ofte brukes av KMD), kan de kategoriseres slik:

- Noen byregioner er helt sammenfallende med tilsvarende BA-region

- Noen byregioner omfatter alle kommuner som inngår i en BA-region, men regionen omfatter også flere kommuner
- Noen byregioner omfatter noen av (ikke alle) kommunene i en BA-region
- Noen byregioner har ingen sammenheng med BA-region-inndelingen og kan for eksempel bestå av kommuner fra flere BA-regioner.

Ulempen med at samsvaret med BA-regioner varierer mellom byregionene i programmet er først og fremst at man ikke kan bruke eksisterende datagrunnlag direkte. Dette er for så vidt ikke et stort problem så lenge kommunenivået er den laveste byggesteinen i alle byregionene. Imidlertid er det litt synd at analyser gjennomført på data for BA-regioner ikke kan sammenliknes med byregionanalyser direkte. I tillegg blir det vanskelig å typologisere byregionene i programmet med utgangspunkt i eksisterende regiontypologier, og dermed blir det også vanskelig å sammenlikne samfunnsanalysene med utgangspunkt i slike typologier.

1.1.2 Valg av problemstillinger i samfunnsanalysene

Utgangspunktet for samfunnsanalysene i byregionprogrammet har vært å beskrive utviklingstrekk (utfordringer og muligheter) knyttet til økonomisk vekst, som størrelse på arbeidsmarkedet, innvandringens betydning for arbeidsmarkedet, kompetansetilgang og næringsstruktur, og grad av og kvalitet på samarbeid/samspill over kommunegrensene. Den enkelte byregion har imidlertid stått relativt fritt når det gjelder valg av konkrete problemstillinger for sin samfunnsanalyse og hvordan analysen skulle gjennomføres. Når vi går gjennom samfunnsanalysene under ett, framstår det som relativt tydelig at problemstillinger av lokal og regional karakter har vært vektlagt i mange av dem, og at de tematisk sett derfor har blitt ganske ulike. Dette betyr også at det ikke har vært rett fram å finne analysenes fellestrekk og hvilke generelle lærdommer man på en systematisk måte kan trekke av dem når det gjelder likheter og forskjeller i beskrivelsene.

1.2 En helhetlig samfunnsanalyse

Begrepet *en helhetlig regional samfunnsanalyse* er i seg selv relativt ambisiøst. Det henspiller på en analyse som tar opp absolutt alle temaer

som påvirker regional utvikling. I utgangspunktet er faktorene plukket ut etter *hensiktsmessighet*, altså i hvilken grad de kan bidra til å belyse problemstillingen om samspill og regional vekstkraft i regionen. Slik sett skal den helhetlige analysen bidra til

1. Å belyse viktige strukturer, drivkrefter og endringer bak regional utvikling i by og omland
2. Å belyse regionale ressurser og fortrinn, styrker og svakheter, av betydning for verdiskapingen og potensialet
3. Å gi et grunnlag for strategier for vekst og utvikling i verdiskaping og arbeidsplasser, blant annet gjennom økt samhandling mellom by og omland.

Disse tre punktene utgjør til sammen kjernen i kunnskapsinnhenting. Punkt 1 kan sies å bidra til å belyse hvordan ulike rammebetingelser virker sammen og påvirker regional utvikling i byen og omlandet. Punkt 2 kan også kalles en SWOT-analyse og fokuserer i større grad på egenskaper ved regionen selv enn på rammebetingelsene, selv om SWOT-analysen kombinerer informasjon fra punkt 1 med egenskaper ved regionen selv. Når man kombinerer de to første punktene, gir punkt 3 en slags syntese, som i prinsippet skal si noe både om hvilke strategier man bør satse på (og effekter av dem) og om hvilke strategier man kanskje bør la være. I den forbindelse er det selvsagt viktig å vurdere alle deler av regionen, ikke bare selve byen/bykommunen, men også omlandskommunene.

1.3 Innholdet i rapporten

Rapporten tar utgangspunkt i en begrepsdrøfting og noen teoretiske perspektiver på utviklingen i byregioner (kapittel 2). Det har ikke vært stilt krav til samfunnsanalysene knyttet til teoribruk, teoritestning eller begrepsavklaring (eller for så vidt til type empiri som skulle brukes), men byregionene har fått både muntlig og skriftlig veiledning når de skulle bestille analysene. Vi hadde likevel et behov for å gjennomgå begreper som brukes og understreke at det finnes ulike, og til dels motstridende, teoretiske ansatser til utviklingen i byregioner. Gjennomgangen er imidlertid holdt relativt kort.

I kapittel 3 har vi foreslått en analysemodell (tabell 3.1), med utgangspunkt i de fem hovedspørsmålene (se kapittel 3) oppdrags-

giver ønsker svar på. Denne modellen ble utviklet i forbindelse med NIBRs tilbud til oppdragsgiver. Gjennomgangen av samfunnsanalysene viste imidlertid at analysemodellen ble for detaljert. Vi har derfor valgt å aggregere analysemodellen noe og har i stedet valgt å ta utgangspunkt i de fem hovedspørsmålene når vi har analysert og forsøkt å systematisere det som står i rapportene.

Kapittel 4 står sentralt når det gjelder typologisering av de 33 byregionene, det vil si om og hvordan byregionene kan grupperes sammen med utgangspunkt i eksisterende kjennetegn. Kapittelet inneholder derfor en oppsummering av de viktigste regionkjennetegnene for alle byregionene i programmet, samt referanser til alle de 33 samfunnsanalysene (sortert alfabetisk etter byregion). Vi viser også til Vedlegg 1. Regioninndelingen i programmet lar seg i liten grad passe inn i eksisterende typologier, som for eksempel BA-regioner.

I kapittel 5 har vi gjennomgått samfunnsanalysene. Dette kapittelet starter med en oppsummering av noen hovedinntrykk, før vi går gjennom noen utvalgte tema og avslutter med å gjennomgå de fem hovedspørsmålene (se kapittel 3). Vi har forsøkt å bruke eksempler underveis.

Kapittel 6 oppsummerer rapporten. Her ser vi også på hvordan samfunnsanalysene kunne vært skrevet på en slik måte at det hadde vært lettere å systematisere funnene langs typologier eller tematisk. Vi har også forsøkt å komme med anbefalinger til videre kunnskapsbygging og analyser, inkludert begrepsavklaringer, som kan være aktuelt å gå videre med innenfor byregionprogrammet eller i forlengelsen av dette.

2 Begrepsavklaring og teoribakgrunn

Urbaniseringen er ikke noe nytt fenomen. Den har pågått i tusenvis av år. Tidlige byer var gjerne handelssteder på en eller annen måte, og seinere ble byene også håndverker- og administrasjonssentra. Med industrialiseringen oppsto det nye bynæringer knyttet til vareproduksjon. I dag er imidlertid mange byer dominert av tjenesteproduksjon. Parallelt med at det har skjedd næringsstrukturelle endringer til fordel for bynæringene, har byene også vokst rent befolkningsmessig. Dette skyldes blant annet at befolkningsveksten på landsbygda har vært større enn veksten i sysselsettingsbehovet, slik at byene har framstått som mer attraktive steder å bosette seg. Mulighetene har vært større og mer varierte i byene enn på landsbygda, selv om kanskje også fattigdommen i byene har vært stor.

Byene framstår fortsatt som attraktive, både for befolkning og næringsliv. Analyser gjennomført blant annet av OECD konkluderer med at det fortsatt pågår en kraftig urbanisering i de fleste deler av verden. OECD hevder også at byene vil være framtidens vekstpoler. Selv om OECDs analyser fokuserer mest på det vi kan kalle metropoler, kan det norske byregionprogrammet sees på som en anerkjennelse av at veksten i framtida i all hovedsak vil skje i byer. Med dette som utgangspunkt, dreier byregionprogrammet seg i stor grad om hvordan samspillet mellom byene og omlandet i byregionene påvirker veksten, om byene kan sies å være motor for sitt omland og om i hvilken grad byene kan sies å være avhengige av sitt omland.

Fokus i byregionprogrammet er både byene og deres omland, og samspillet mellom dem. Når omlandet inkluderes i byregionene, blir urbanisering ikke nødvendigvis et sentraliseringsfenomen. De definerte byregionene omfatter i stedet både sentrum og periferi,

eller sentra og deres omland. Hvis urbaniseringen fortsetter, vil både sentrum og omlandet kunne nyte godt av dette. Dersom det er en regional arbeidsdeling mellom de to områdetypene, avhenger utviklingen i den ene områdetypen av utviklingen i den andre. Fellesnevneren er byen, og omlandet og sentrum er knyttet sammen i byregionen. Ved å utnytte denne arbeidsdelingen, vil både byen og omlandet komme bedre ut enn de ville gjort uten en slik arbeidsdeling. Spørsmålene som stilles i byregionprogrammet er hvilke utfordringer og muligheter den enkelte byregion ser når det gjelder framtidig vekst, og i hvilken grad samarbeid/samspill mellom byen og omlandet kan bidra til å øke denne veksten.

I dette kapittelet tar vi utgangspunkt i byregionprogrammets problemstillinger og ser nærmere på hva som kan ligge til grunn for disse. De 33 samfunnsanalysene som er utarbeidet tar utgangspunkt i byregionene, som hver består av flere kommuner. Det er altså noen utfordringer knyttet til et "nytt" byregionbegrep, både når det gjelder de til dels store forskjellene mellom byene og deres omland, den økonomiske arbeidsdelingen og samspillet mellom byene og omlandet, og hvordan det formelle samarbeidet er.

Det er også nødvendig å diskutere noen begreper, knyttet til hva vi mener med en byregion i programmet, og hva regionforstørring er og hvilke effekter dette kan ha. Vi diskuterer kort også ulike teorier for samspillet mellom byer og deres omland, og hvem som potensielt tjener på et slikt samspill. Det har også vært nødvendig å diskutere vekstbegrepet, som brukes på mange forskjellige måter, både i dagligtale og faglig.

2.1 Byregionbegrepet

Funnene i de 33 samfunnsanalysene skulle systematiseres i metaanalysen. Vi stilte oss derfor spørsmålet om det er fellestrekk mellom analysene for "like" regiontyper, og om analysene varierer mellom "ulike" regiontyper. Derfor vurderte vi om analysene kunne systematiseres langs en eller annen form for regiontypologidimensjon. Dette krever en definisjon av byregionbegrepet, sett i forhold til omlandsbegrepet. I byregionprogrammet er by- og omlandsbegrepet relative, ikke absolutte, størrelser. Oppdragsgiver understreker at det som kalles en by ikke behøver ha bystatus, men like gjerne kan være et regionsenter som har bymessige funksjoner for omlandet. Omlandsbegrepet kan tilsvarende referere både til

bybebyggelse som krysser kommunegrensen til bykommunen og til tynt befolkede områder. Dette kan tolkes som at den økonomiske samhandlingen står sentralt når by- og omlandsbegrepene skal operasjonaliseres. Derfor bør den tilnærminga til by- og omlandsbegrepene som best belyser samhandlingen mellom by og omland, slik den beskrives i samfunnsanalysene, velges, og den valgte tilnærminga bør begrunnes. Det endelige valget av byregionbegrep, og dermed utgangspunktet for typologisering av byregionene, må være en del av gjennomgangen av samfunnsanalysene.

Samtidig er det et premiss for de 33 analysene at hver byregion har ”definert sine egne grenser”. De fleste byregionene i programmet har et bypreget sentrumsområde, som har sentrumsfunksjoner i forhold til omlandet. Omlandet kan på sin side være sammensatt av hovedsakelig tynt befolkede områder, eller av kombinasjoner av tynt befolkede områder og mindre tettsteder. Vi har vært inne på at byregioner kan tolkes som sentrerte, funksjonelle regioner, i den forstand at de består av (minst ett) sentrum og et omland, samtidig som det er et samspill mellom aktører internt i hver byregion. Der som dette stemte for alle byregionene i programmet, ville det ikke vært prinsipielle forskjeller mellom dem som sentrerte, funksjonelle regioner. Funksjoner, størrelse og geografi kan imidlertid variere betydelig mellom sentrerte, funksjonelle regioner, og være mulige faktorer som brukes til å lage byregiontypologier.

Vi vet også at byens (bykommunens) størrelse er en viktig faktor, spesielt når vi ser den i forhold til omlandet (omlandskommunene). Dette kan sees på som et uttrykk for byens dominans i forhold til omlandet. Dersom man kombinerer byens størrelse med avstand mellom byen og omlandet, har vi et uttrykk for tilgjengelighet internt i byregionen. Strukturelle forskjeller mellom byen og omlandet gir et uttrykk for arbeidsdelingen i byregionen, noe som også kan si noe om samhandlingen mellom by og omland. I tillegg vil forhold knyttet til byens funksjon for innbyggerne i omlandet være viktig. Her er det spesielt byen som arbeidsmarked (graden av innpendling til byen) og andre senterfunksjoner (tjenester, handel, fritidstilbud etc.) som kan trekkes fram. Slik sett kan det være mange indikatorer (se avsnitt 2.5.3) som påvirker hvordan vi typologiserer de 33 byregionene i programmet når vi skal finne fram til særtegn ved og likheter mellom de ulike byregionenes samfunnsanalyser. I kapittel 4 har vi dessuten forsøkt å kategorisere de 33 byregionene innenfor rammen av nasjonale regioninndelinger.

2.2 Regionforstørring

Begrepet *regionforstørring* brukes ofte om at et senters nedslagsfelt blir større over tid. Dette henger sammen med tilgjengelighet. Ofte knyttes regionforstørringsbegrepet til forbedringer i infrastruktur og transport (Engebretsen og Gjerdåker 2012). Ved å korte inn avstander, for eksempel gjennom å bygge en ny bru eller tunell, blir tilgjengeligheten generelt sett bedre.

Bedret tilgjengelighet innebærer for eksempel at det blir lettere å komme seg fra regionens utkant til regionens sentrum (og omvendt). Det kan blant annet bety at folk lettere kan bosette seg utenfor sentrum, selv om de jobber og handler i sentrum. Dette bidrar til mindre press på sentrum enn det ellers ville vært. Samtidig kan det bidra til en ubalansert vekst, ved at selvforsterkende spiraler bidrar til å styrke sentrum på bekostning av utkanten i regionen. I noen tilfeller ser vi dermed at den økte tilgjengeligheten kan bidra til at betydningen av mindre sentra i regionen avtar. Slik sett kan regionforstørring gjennom økt tilgjengelighet føre til økt sentralisering innenfor regionen, i det minste når det gjelder tjenesteproduksjon, arbeidsplasser og eventuelt andre senterfunksjoner. Når det gjelder befolkningens bostedsvalg trenger ikke sentraliseringen bli like kraftig. Merk for øvrig at det er forholdet mellom senteret og omlandet som er viktig her, ikke hvor kommunegrensa går.

Disse effektene er ofte større i regioner med ett stort senter enn i regioner med flere sentra som er mer likeverdige av størrelse. Deresom det store senteret i tillegg har funksjon som landsdelssenter (fylkessenter), kan effektene forsterkes ytterligere gjennom at det legges regionale og til dels nasjonale funksjoner til senteret. Byer som har denne typen funksjoner og som dominerer i sin region i kraft av sin størrelse, vil i mange tilfeller ha vekst i takt med velferdsstatens utbygging og som en effekt av at en rekke nasjonale og regionale funksjoner har vært lagt til byen.

Man kan også se på regionforstørring med litt andre briller. En måte å gjøre det på, er å tenke seg at kommunene i en byregion slås sammen til en. Dette vil kunne bidra til at ett samarbeidshinder (kommunegrensene) fjernes, slik at blant annet arealplanlegging, lokal tjenesteproduksjon og lokal næringspolitikk lettere kan samordnes i den nye kommunen. Selv med kommunesammenslåing

kan man likevel diskutere om, og i så fall hvordan, alle kommunene vil tjene på dette eller om byens dominans vil fortsette. Kommunesammenslåing er imidlertid i utgangspunktet ikke et tema i de 33 samfunnsanalysene, selv om det tas opp i noen.

2.3 Utbygging eller felles interesser?

Det finnes minst to konkurrerende teorier³ for hvordan regionalt samspill og samarbeid virker. *Motor- eller lokomotivteorien* innebærer at utviklingen i et sterkt regionalt senter har positive effekter for utviklingen i tilgrensende områder (her: nabokommunene). Tanken er at utviklingen i det regionale senteret både bidrar til vekst i senteret og i området rundt. Man har slik sett et slags pluss-sum-spill, eller en vinn-vinn-situasjon. Satses det på sentrum, kommer dette også omlandet til gode. Denne teorien representerer en slags regional arbeidsdeling, der senteret er det største arbeidsmarkedet og typiske senterfunksjoner (blant annet offentlig og privat tjenesteproduksjon) er lagt til senteret. Omlandet (nabokommunene) fungerer som bosteder for innbyggerne som jobber i sentrum og som bruker de senterfunksjonene som tilbys. Næringsstrukturen i nabokommunene kan for eksempel domineres av næringer som krever nærhet til naturressurser, av industriproduksjon, samt av visse personrettede tjenester. Hele regionen kan tjene på at senteret vokser så pass at det kommer høyere i "senterhierarkiet", slik at det samlet sett oppnås et bedre tjenestetilbud til gode for alle.

Som en motsetning til lokomotivteorien finner vi "*imperialisme- eller utbyggingsteorien*". Her antas det tvert i mot at senteret vokser på bekostning av resten av regionen. Veksten i senteret forutsetter tilgang på ressurser som arbeidskraft, og disse ressursene hentes inn fra nabokommunene eller kommuner lenger unna. Senteret vokser av egen kraft, samtidig som livsgrunnlaget for nabokommunene svekkes.

Hvorvidt lokomotivteorien eller "utbyggingsteorien" best kan brukes til å beskrive situasjonen i en byregion er et *empirisk spørsmål*. Dette spørsmålet kan undersøkes ved å analysere nærmere tilgjengeligheten mellom byen og resten av regionen i vid forstand. I tillegg kan man se på næringsstruktur, blant annet innenfor tjenes-

³ Det finnes selvsagt flere, som for eksempel agglomerasjonsteori, men det drøftes ikke nærmere her (nevnes kort i avsnitt 2.7).

teproduksjon, inntektsforskjeller mellom kommunene i regionen etc. Flyttestrømmer mellom byen og nabokommunene, samt pendling til byen, vil også si noe om dette. Man kan også sammenlikne disse flytte- og pendlestrømmene med tilsvarende strømmer til og fra andre kommuner i nærheten, slik at man kan si noe om i hvilken grad kommunene i byregionen sitt forhold til byen avviker fra andre kommuners. Dette tilsvarer på mange måter å vurdere om byregionen samsvarer med en funksjonell region, eller om flere/færre kommuner burde inngått i en funksjonell byregion.

Da vi gikk gjennom de 33 samfunnsanalysene, så vi blant annet etter i hvilken grad de refererte til motormetaforen, eller om det ble vurdert om byen snarere utbytter omlandskommunene. Det har imidlertid ikke vært en del av de 33 analysene å teste motormetaforen eller å vurdere om byen tvert i mot utbytter omlandet. Samfunnsanalysene skulle fokusere på betingelser og hindringer for vekst, og om samarbeid kunne bidra til å øke veksten i framtida.

2.4 Samarbeid og samspill

Aktører (innbyggere, næringsliv, organisasjoner og offentlig sektor) i bykommunen og omlandskommunene kan samarbeide for samlet sett å nyte godt av nærheten til byen. Det er derfor viktig å se nærmere på hvilke områder det eksisterer et slikt samarbeid i dag, samt vurdere hvilken betydning det har for byens funksjon som motor (lokomotiv) eller utbytter i forhold til omlandet.

Samarbeid kan tolkes som noe man jobber aktivt for, og som krever at man forholder seg til andre og andres meninger. Et supplement til samarbeid kan sies å være *samspill*. I vår terminologi kan det foregå et samspill mellom ulike aktører selv om de egentlig ikke samarbeider aktivt. En regional arbeidsdeling mellom aktører i sentrum og omlandet forutsetter for eksempel at sentrum betjener omlandet med visse tjenester, at (mesteparten) av arbeidsplassene i byregionen (i det minste innenfor tjenesteproduksjon) befinner seg i sentrum, at arbeidsplasser innenfor ressursbasert produksjon og industri befinner seg i omlandet, og at folk er bosatt både i omlandet og sentrum. Slik sett kan samspill defineres som *økonomisk interaksjon* mellom sentrum (byen) og omlandet.

Ved gjennomgang av de 33 byregionrapportene har vi vurdert om de diskuterer ulike former for *samarbeid*, og i hvilken grad de diskuterer *samspill* mellom de ulike delene av regionen. Begrepet *samhandling* brukes også seinere i rapporten. I vår terminologi refererer det seg til enten (både) samarbeid eller (og) samspill

2.5 Hva er vekstkraft og hva er vekst?

I byregionprogrammet brukes uttrykkene ”vekstkraft” og ”vekst” nærmest om hverandre. Man kan for eksempel tenke seg at *vekstkraft*-begrepet representerer et potensial for vekst, mens *vekst*-begrepet innebærer at dette potensialet er utnyttet. Vi har imidlertid valgt ikke å henge oss for mye opp i denne distinksjonen.

Vekstbegrepet kan operasjonaliseres på forskjellige måter. Tilgangen på statistikk om økonomisk vekst på lavt geografisk nivå (kommunenivå) er mangelfull i Norge. Selv om man egentlig kunne ønsket å måle verdiskapingsvekst (BNP-vekst) i byregionen, er det ikke likefram å gjøre dette med de data som er tilgjengelig. Menon har, i en rekke rapporter, beregnet BNP på lavt geografisk nivå med utgangspunkt blant annet i bedriftsdata fra Brønnøysundregisteret. Hvordan de har beregnet disse dataene er det imidlertid ikke lett å finne ut i detalj. Andre måter å operasjonalisere vekstbegrepet på for regioner er derfor vanlig. Ofte brukes sysselsettingsvekst, som det finnes gode data for, og befolkningsvekst, som blant annet kan knyttes opp mot bosettingsmålet i norsk regionalpolitikk.

2.5.1 Nærmere om økonomisk vekst

En av grunnsetningene i samfunnsøkonomi, er at målet med all økonomisk aktivitet er konsum (”tilfredshet”) i dag eller i framtida. Så kan man selvsagt diskutere hva konsum (tilfredshet)⁴ er, hvordan det skal finansieres, forholdet mellom investeringer for framtida og konsum i dag, politikkenes betydning etc. Dersom man tar for gitt at målet med økonomisk produksjon (og at produksjonen skaper inntekt) er konsum, blir økonomisk vekst (eventuelt

⁴ Hva som ligger i ”konsum”, ”tilfredshet” eller eventuelt ”tilfredsstillelse”, og om disse begrepene kan brukes om hverandre, er det skrevet bøker om. Poenget vi forsøker å understreke, er at målet med produksjon (vekst) ikke er produksjonen (veksten) i seg selv.

vekstkraft) et *middel* til å oppnå høyere tilfredshet. Vekst- eller vekstkraftbegrepet er i seg selv ikke av så stor interesse. Det er mer interessant hva veksten (vekstkraften) fører til i form av konsum eller tilfredshet. Slik sett er det de produkter (varer og tjenester) som produseres, importeres og/eller eksporteres, samt den inntekten som tjenes opp og den kjøpekraften som genereres, som er av interesse. Dette innebærer blant annet at strukturelle forhold i regionen (som forholdet mellom basisvirksomhet og avledet virksomhet), arbeidsdeling mellom regioner og/eller land, inntektsnivå, inntektsfordeling, økonomisk politikk (inkludert skattepolitikk) etc. er forhold som er av stor interesse *i tillegg til vekst/vekstkraft*.

Vi oppfatter det slik at det er nettopp dette som er, og bør være, fokuset i analysen av regional vekstkraft i byregionprogrammet. Med dette mener vi at oppgaven er å kartlegge forhold som bidrar til å øke veksten (vekstkraften) i en region, men også forhold som trekker i motsatt retning. Slik sett mener vi at de helhetlige analysene som er gjennomført på mange måter bør tilsvare SWOT-analyser⁵ av byregionene. Det gjelder her å kartlegge en rekke forhold, og mange variabler, med utgangspunkt i hva som bør inngå i en helhetlig samfunnsanalyse.

2.5.2 Hvordan måles vekst?

I tråd med gjennomgangen ovenfor burde vi kanskje hevdet at man i stedet for å fokusere på vekstbegrepet, burde adoptere et slags regionalt utviklingsbegrep i analysen, siden det som er av interesse er forbruk/tilfredshet. Forskjellen på et vekstbegrep og et utviklingsbegrep er først og fremst at utviklingsbegrepet er vesentlig videre, og at vekst kan tolkes som en delmengde av utvikling. Imidlertid skal vi her fokusere på vekst i økonomisk forstand, og på hvordan dette kan måles.

Begrepet vekst knyttes gjerne til verdiskaping og til endringer i brutto nasjonalprodukt (BNP) over tid. Slik vekst kalles også økonomisk vekst. Grovt sett er det slik at verdiskapingen i en virksomhet er verdien av det virksomheten produserer fratrasket verdien av innkjøpene. Denne differansen brukes til avlønning av de primære produksjonsfaktorene arbeidskraft og kapital⁶. Slik sett er

⁵ Analyse av styrker, svakheter, muligheter og trusler.

⁶ Driftsresultat brukes ofte som en tilnærming til kapitalavlønning.

altså verdiskapingen noe annet (og større) enn bedriftsøkonomisk overskudd (driftsresultat). Summen av verdiskapingen i alle virksomheter i en region (eller for eksempel i en næring) kalles ofte regionens (næringens) verdiskaping, mens summen over alle næringer i alle regioner i et land, kalles nasjonens verdiskaping eller brutto nasjonalprodukt (BNP). For regioners dels kalles verdiskaping ofte Brutto regionprodukt (BRP) eller bare regional verdiskaping⁷. *Økonomisk vekst i løpet av et år er BRP ved utgangen av året fratrullet BRP ved inngangen til året og måles ofte i prosent av BRP ved inngangen til året.*

BRP kan måles fra tilgangs- eller anvendelsessiden. Siden produksjonen av næringsstatistikk ikke alltid er like tidlig ferdig, og denne statistikken ikke alltid er like pålitelig på regionalt nivå, kan det være hensiktsmessig å bruke inntekts- eller skattestatistikk dersom man skal måle verdiskapingen i en region. Imidlertid gir ikke dette data fordelt på næringer. Derfor kan det være hensiktsmessig å benytte regnskapsdata fra bedrifter (hentes fra Brønnøysundregisteret eller Dun and Bradstreet) dersom man skal sammenlikne næringer. Man får selvsagt kun med regnskapspliktige virksomheter i dette tilfellet, og tallene er ikke justert for hovedkontoreffekter. Det er også viktig å understreke at BRP målt fra produksjonssida gir verdiskapingen etter foretakenes (eventuelt bedriftenes) lokalisering, mens BRP målt fra inntektssida gir verdiskapingen målt etter inntektsmottakernes bosted. Forskjellen i BRP per innbygger (eventuelt per sysselsatt) mellom de to måtene å måle på er størst i områder med stor pendling.

I praksis benyttes ofte sysselsetting (sysselsettingsvekst) som en indikator på den økonomiske veksten i en region. Dette er data som er relativt raskt tilgjengelige. I tillegg kan man hevde at sysselsettingsutvikling, og dermed lønnsutvikling, gir bedre grunnlag enn verdiskapingstall når vi er interessert i regional utvikling. Omtrent 2/3 av verdiskapingen (i gjennomsnitt for alle næringer) går til avlønning av arbeidskraft, som i større grad enn kapitalavlønning brukes lokalt og regionalt. Ved å kombinere sysselsettingsdata med andre data (inntekt, regnskapsdata etc) kan man derfor få en god oversikt over veksten og næringsutviklingen i regionen, som også er sammenliknbar med tilsvarende oversikter fra andre regioner.

⁷ BNP (på regionalt nivå), BRP og regional verdiskaping er tre begreper som kan brukes om hverandre, og som tilsvarer regionens verdiskaping.

Man kan for øvrig også sammenholde næringsdata og inntektsstatistikk med befolkningsdata. Vekst i antall innbyggere er en svært viktig faktor både når det gjelder tilbud av arbeidskraft og når det gjelder tjenestetilbud, blant annet knyttet til kommunale tjenester. Gjennom personretta overføringer har befolkningsutviklingen også effekter for inntektsutviklingen i regionen.

Til slutt vil vi bare nevne at regionalt BNP (eller BRP) som begrep ikke er problemfritt. BNP som statistisk mål følger standard for nasjonalregnskap. I prinsippet skal begrepet omfatte all produksjon i en nasjon. Definisjonene som er brukt utelater imidlertid en rekke typer produksjon som vi vet finnes, blant annet omsorg i hjemmet og ”grønn” produksjon. Samtidig måles ikke verdiskapingen på samme måte i privat og offentlig virksomhet, siden det ikke er noe ordinært marked for offentlige produkter og det derfor er vanskelig å måle verdien av produksjonen ved hjelp av salgsinntekter i offentlig sektor. I tillegg måler man ikke kapitalbeholdningen i alle deler av offentlig sektor. Investeringer foretas løpende og som en ordinær (årlig) utgiftspost. Dette innebærer at kapitalavkastningen er lik null i regnskapsmessig forstand. I deler av offentlig sektor er derfor verdiskapingen satt lik lønnskostnadene. Regioner med stor andel offentlig sysselsetting (produksjon) vil derfor automatisk og per definisjon ha lavere BRP enn en region med mindre andel offentlig sysselsetting, selv om produksjonen reint funksjonelt er den samme i begge regioner. Et tredje forhold av betydning er at de næringsaggregatene som brukes i nasjonalregnskapet ikke nødvendigvis tilsvarer de aggregatene som ønskes brukt i en regionanalyse. Et eksempel her er turisme, som typisk regnes som én næring i en del turistregioner, men som er spredt over mange næringer i nasjonalregnskapet.

Vi ønsker også å peke på at både BNP- og BRP-begrepet representerer absolutte størrelser. Vekst i BNP eller BRP er relative størrelser som representerer endring over tid. Både når man ser på nasjonale tall og regionale tall er det imidlertid vanlig å måle henholdsvis BNP og BRP per innbygger (eller per sysselsatt). Dette kan brukes som en tilnærming både til produktivitetsbegrepet og til velferdsbegrepet⁸ og gir grunnlag for å sammenlikne verdiskapingen henholdsvis mellom land og mellom regioner. Slike sammenlikninger

⁸ BNP per innbygger egner seg best som et uttrykk for velferdsnivå, mens BNP per sysselsatt egner seg best som et uttrykk for produktivitetsnivå.

genererer forskjeller som enten skyldes forskjeller i BRP (BNP) eller i antall innbyggere (eller sysselsatte), altså forskjeller enten i teller og/eller i nevner i brøken. Forskjellene i telleren (nivået på BRP eller BNP) henger sammen med at produksjonen varierer, for eksempel på grunn av forskjell i næringsstrukturen. I regionale analyser har dette en viss betydning. Imidlertid er forskjeller i nevneren også en svært viktig forklaringsfaktor, særlig når det gjelder regionale analyser. BRP måles ofte per innbygger bosatt i regionen. Når man måler på denne måten, korrigerer man ikke for inn- og utpendling. Det betyr at BRP per innbygger i innpendlingsregioner automatisk blir høyere enn BRP per innbygger i utpendlingsregioner. Måles BRP per innbygger fra inntektssida (med utgangspunkt i inntekts- eller skattestatistikken), er det imidlertid bosted som ligger til grunn både når det gjelder BRP og antall innbyggere, slik at betydningen av pendlingsproblematikken blir redusert.

2.5.3 Regionale utviklingsforløp

Ovenfor har vi fokusert mest på begrepet vekstkraft, men antydning at begrepet regional utvikling kan knyttes opp mot en rekke andre indikatorer, og at målet med veksten er konsum (eller tilfredshet) for innbyggerne. Eksempler på indikatorer er:

- *Økonomisk vekst* (som diskutert ovenfor) og næringsutvikling er en grunnleggende faktor.
- *Befolkningsutvikling* i vid forstand (antall innbyggere, kjønnsfordeling, aldersfordeling, innvandring, utsikt for befolkningsutvikling framover) er også grunnleggende.
- *Syssettingsutvikling og syssettingsfordeling på næringer*. Dette inkluderer både etterspørsel etter og tilbud av arbeidskraft, det vil si kjennetegn ved næringsliv (næringsstruktur, bedriftsstruktur og andre etterspørselsforhold) og kjennetegn ved yrkesaktiv befolkning (som blant annet dreier seg om kompetanse og utdanning).
- *Boligmarkedet og boligbyggingen* påvirker befolkningens bostedsvalg og er derfor viktige faktorer når det gjelder befolkningsutviklingen.
- *Kommunenes arealpolitikk*, blant annet gjennom kommuneplanene, er også knyttet opp mot dette.

- *Annen kommunal politikk* (tiltak rettet mot næringsliv og befolkning) er også viktig. Herunder kommer kommunenes satsing på velferdsproduksjon, i tillegg til det handlingsrommet kommunene har, gjennom inntektene, for å gjennomføre slik politikk.
- Dette involverer også *statlige tiltak* rettet mot kommunesektoren (som inntektssystemet og regler/forskrifter for velferdsproduksjon, men også øremerkede tiltak).
- *Annen statlig politikk* kan være av stor betydning både for lokalisering av næringsliv og av befolkning, og dermed for regional utvikling.
- *Fylkeskommunenes politikk*, gjennom regionalpolitikken, er viktig. I tillegg driver også fylkeskommunene tjenesteproduksjon (særlig innenfor videregående opplæring, veger og kollektivtransport) som er av betydning for regional utvikling, blant annet når det gjelder lokalisering.
- Infrastrukturtiltak er av stor betydning for utviklingen. Dette gjelder både transportinfrastruktur og annen infrastruktur.

Denne lista er ikke komplett, og den inneholder en miks av forklaringsfaktorer og resultater (årsaker og virkninger). Vi har imidlertid som hypotese at de regionale utviklingsforløpene blir mer positive jo flere av disse forholdene som viser positive trekk. Ett viktig spørsmål for analysen av regionale utviklingsforløp vil være hva slags type tiltak som kan bidra til å sette i gang positive forløp, og mer spesielt i hvilken rolle lokale tiltak spiller. *Hva vil kunne være (offentlige eller private) tiltak som kan bidra til positive utviklingsforløp, og hvordan kan kommunene i regionen samarbeide for å maksimere effektene av slike tiltak?*

2.6 Fordeling av eventuelle gevinster

Vi har diskutert hvorvidt økt samarbeid og samspill, teoretisk sett, vil føre til økt vekstkraft og vekst. Man kan, med utgangspunkt i teori, verken svare et klart ja eller et nei på spørsmålet om det faktisk er sann. Uttrykket *fangens dilemma* dreier seg om at aktører, som deltakere i et spill og som gruppe, vil tjene på å samarbeide framfor å konkurrere. Resultatet av en konkurranse vil være at vinneren får gevinsten, mens taperen naturligvis taper. Dersom man samarbeider, endres denne fordelinga drastisk. Da kan ”alle”

bli vinnere, i den forstand at alle får en gevinst, selv om gevinsten hver deltaker får kan være lavere enn den gevinsten én vinner ville fått i en konkurransesituasjon. Samtidig blir det ingen tapere, idet alle får en gevinst som vil være høyere enn den taperen ville fått i en konkurransesituasjon. Den samlede gevinsten ved samarbeid kan også bli høyere enn den gevinsten vinneren ville fått i en konkurransesituasjon (pluss-sum-spill).

Bøygen knyttet til løsningen av fangens dilemma er at den forutsetter samarbeid. Det betyr at aktørene må finne fram til arenaer der de faktisk kan samarbeide om felles strategier for samlet sett å oppnå en større gevinst.

2.6.1 Lokomotivteorien vs utbyttingsteorien

Lokomotivteorien og utbyttingsteorien er i utgangspunktet uavhengige av teorien om fangens dilemma. Utbyttingsteorien er basert på at sentrum i en region "utbytter" sitt omland. Det vil si at sentrum vegeterer på omlandet, i form av at man får avkastningen av de ressursene som befinner seg der. På den måten kommer veksten i sentrum, selv om ikke sentrum nødvendigvis er rikt på ressurser, men i kraft av sin størrelse eller andre forhold er sterkere enn omlandet. Sentrums størrelse og/eller styrke blir, i denne situasjonen, selvforsterkende. Sentrum og omland konkurrerer, og sentrum vinner konkurransen.

Lokomotivteorien er også basert på et sterkt sentrum. Her er tanken at en gunstig utvikling i sentrum også sprer seg til omlandet. Det betyr at økonomisk vekst i sentrum også fører til økonomisk vekst i omlandet, gjennom positive ringvirkninger. Man kan også tenke seg at sentrum og omland her har en arbeidsdeling, der sentrum for eksempel har mange arbeidsplasser og et bredt tjenestetilbud, og der omlandet tilbyr boliger (av en viss type) og dermed arbeidskraft som pendler til sentrum, og der næringsstrukturen i omlandet gjerne domineres av ressursbasert og/eller arealkrevende virksomhet.

2.6.2 Fordeling av gevinsten

Man kan i utgangspunktet tenke seg at enten lokomotivteorien eller utbyttingsteorien er gyldige for ulike byregioner. Samarbeid kan, dersom en slags fangens dilemma eksisterer i utgangspunktet,

bidra til å trekke regionen som helhet i retning av en utvikling som preges av lokomotivteorien. Slik sett kan man altså, ved å redusere den interne, regionale konkurransen, bidra til at regionen samlet sett får høyere vekst enn den ellers ville hatt. Ett av spørsmålene som stilles implisitt i byregionprogrammet er at en eller annen form for fangens dilemma eksisterer, og at man derfor *gjennom samarbeid* kan få til større vekst i regionen samlet sett enn man ellers ville hatt.

Dersom det er slik at økt samarbeid faktisk fører til vekst, vil det likevel være et spørsmål om i hvilken grad alle kommunene i en byregion vil tjene på vekst i sentrum eller ikke. Dette avhenger av de koplingene som er mellom sentrum og omlandskommunene. I en situasjon som i stor grad er markedsbasert, vil markedet avgjøre hvilke kommuner som nyter godt av veksten i regionen. Dersom dette vil gi svært forskjellige utviklingstrekk i de ulike kommunene, vil det kunne være nødvendig å søke å påvirke resultatene av økt samarbeid slik at det blir en annen fordeling enn den rent markedsbaserte.

Dersom byregionen har et meget sterkt sentrum, kan økt samarbeid og samspill føre til en enda mer ubalansert vekst ved at meste parten av de positive effektene av økt samarbeid kommer sentrumskommunen til gode. I byregioner med et, relativt sett, mindre sentrum, vil kommunene være mer likeverdige i utgangspunktet. Ett viktig premiss for å komme ut av fangens dilemma, er at alle samarbeider, og at alle tjener på dette samarbeidet. Derfor kan det være nødvendig at en del av samarbeidet også omfatter en slags styring av vekstpotensialet fra sentrum til omlandskommunene. Behovet for styring av vekstpotensialet er større jo mer dominerende sentrum er. I byregioner med et meget sterkt og dominerende sentrum forutsetter dette sannsynligvis at bykommunen er interessert i å samarbeide både om å få til økt vekstkraft og om fordelingen av den eventuelle veksten. Gjennom samarbeidet i byregionprogrammet har i grunnen alle sentrumskommuner som deltar implisitt postulert at de er interessert i dette. Samtidig må også omlandskommunene være interessert i samarbeidet, noe de også har sagt at det er. Derfor ligger i utgangspunktet forholdene godt til rette for at det skal komme gode resultater ut av det samarbeidet man legger opp til.

2.7 Oppsummering

Det finnes ulike teorier eller metaforer som kan forklare utviklingen i byregioner. Vi har kort diskutert den såkalte motormetaforen, som kan tolkes som et grunnlag for byregionprogrammet, og utbyttings- eller imperialismemetaforen, som ikke inngår i grunnlaget for byregionprogrammet. Andre teorier som kunne vært nevnt er *agglomerasjonsteori*, som innebærer at det er ekstragevinster knyttet til agglomerasjoner, og teorier for *regional arbeidsdeling*, som på mange måter innebærer at det er en arbeidsdeling mellom sentrum og omland (som i sentrerte, funksjonelle regioner). Siden motormetaforen kan tolkes som den mest sentrale i programmet, er det også denne man skulle forvente ligger til grunn for de 33 samfunnsanalysene.

Begrepet ”motormetaforen” kan knyttes opp mot samarbeid og samspill mellom (aktører i) sentrums- og omlandskommunene. Tanken er at økt samarbeid/samspill skal føre til økt vekstkraft (vekst). Dette er en god tanke, men vi har stilt spørsmål om i hvilken grad man virkelig kan forvente at verden ser slik ut. Vi har trukket fram potensielle konflikter mellom sentrum og omland, der vi har en hypotese om at jo sterkere sentrum er i forhold til omlandet, desto større er sjansen for at sentrum kan være ”seg selv nok”. Vi tror også at økt samarbeid og samspill mellom kommunene i en byregion har større sjanse for å føre til økt vekst/vekstkraft dersom alle tjener på det, enn dersom bare noen tjener på det. Dersom motormetaforen er gyldig, er det derfor viktig at man også har en strategi eller politikk for hvordan den potensielle gevinsten kan fordeles, slik at alle nyter godt av den. Vi har også pekt på det faktum at alle kommuner som inngår i de 33 byregionene i programmet allerede samarbeider, og at dette i seg selv trekker i positiv retning i forhold til å utløse potensielle gevinster av samarbeidet.

Gjennomgangen nedenfor (kapittel 4 og 5) tar utgangspunkt i hva som står å lese i de 33 samfunnsanalysene. Det betyr at vi ikke forsøker si noe om hvordan de burde gjennomført analysene. Vi ser på hva som tas opp i de 33 analysene og vurderer relevansen av dette i forhold til de nasjonale målene med byregionprogrammet. Utgangspunktet er analysemodellen i kapittel 3.

3 Analysemodell

NIBR utarbeidet i tilbudet til oppdragsgiver en modell som har hjulpet oss med å analysere og oppsummere funnene i de 33 samfunnsanalysene. Formålet med denne modellen har vært å ivareta de spørsmålene som oppdragsgiver har ønsket svar på, med utgangspunkt i teoretiske forhold (diskutert ovenfor) og empiriske forhold hentet fra de 33 samfunnsanalysene. I kapittel 4 har vi vist til den betydelige variasjonen mellom de 33 samfunnsanalysene. Den store variasjonen har gjort det svært vanskelig å gjennomgå og systematisere analysene på så detaljert nivå som modellen i utgangspunktet legger opp til. Derfor har vi basert gjennomgangen av rapportene på en aggregert variant av modellen. Modellen kan imidlertid ha interesse som ramme for seinere analyser av tilsvarende problemstillinger og presenteres derfor nedenfor.

3.1 Bakgrunn

Utgangspunktet for vår sammenstilling og analyse av de 33 regionale samfunnsanalysene (studieobjektet) er de to overordnede målene for ”Utviklingsprogrammet for byregioner”, nemlig;

- å legge til rette for en positiv utvikling i regionene (”styrke vekstkraften”)
- å øke/bedre kunnskapen om samspillet mellom by og omland

Den økte kunnskapen skal styrke grunnlaget både for å utvikle hensiktsmessige strategier og tiltak for å styrke vekstkraften og grunnlaget for en positiv utvikling i regionene og øke overordnet kunnskap betydningen av økonomisk samspill mellom by og omland. Samfunnsanalysene skulle blant annet danne (noe av) grunnlaget for valg av tema eller saksområde som regionene ønsker å arbeide videre med i utviklingsprogrammets fase 2.

Ut fra programmets valgte perspektiv på regionaløkonomisk vekst og utvikling, skulle analysene belyse den økonomiske samhandlingen mellom kommunene i regionen, samt de unike forhold som kan beskrive og forklare muligheter for samhandling mellom by- og omlandskommunene, og disse forholdenes betydning for (mulige bidrag til) vekst i hele regionen.

”Økonomisk samhandling” kan omfatte både økonomiens ”selv-organisering” (samspill) og bevisst samarbeid mellom kommunene (se avsnitt 2.4), men avgrenses i programmet eksplisitt fra interkommunalt samarbeid om produksjon av velferdstjenester og tekniske tjenester.

De 33 samfunnsanalysene har m.a.o. et likeartet generelt formål eller mandat, men det har ikke vært et krav at de skulle være sydd over samme lest. De framstår tvert i mot som nokså uensartede med hensyn til så vel gjennomførings- og tilnærningsmåte, som til innretning og vektlegging. Den store variasjonen har mange årsaker, som diskutert i kapittel 5. Vi kan oppsummere de viktigste årsakene slik:

- Mange av analysene er utført av eksterne utredere og er naturligvis til dels preget av utredernes kompetanse, interesser og perspektiver, mens andre er utført i egen regi med basis i data/materiale som var tilgjengelig for de aktuelle fylkene/kommunene.
- De 33 byregionene er dessuten selvdefinerte og (blant annet) derfor svært heterogene, hvilket også bidrar til at analysene blir nokså ulike.
- En ytterligere grunn til uensartethet er at konkretisering og operasjonalisering av de sentrale begrepene langt på vei er overlatt til den enkelte region, og dermed naturlig preget av regionenes ulike forutsetninger, utfordringer og muligheter. Det gjelder begrepene regionaløkonomisk vekst og vekstkraft, så vel som begrepene by og omland og begrepene samhandling og samspill. Begrepene er nærmere drøftet i kapittel 2.

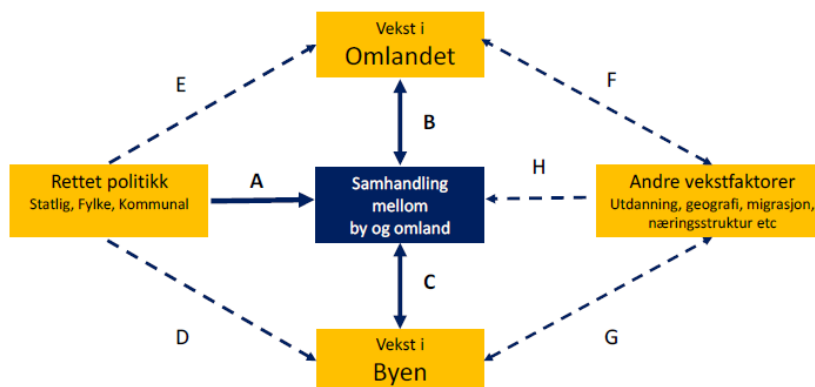
3.2 Analyse spørsmål og kriterier for gjennomgang

Oppdraget går ut på å sammenstille, eller stille opp mot hverandre og sammenlikne, de 33 utførte samfunnsanalysene. Basis for sammenstillingen er det empiriske materialet som framkommer ved hjelp av en systematisk gjennomgang av de 33 publiserte rapportene fra samfunnsanalysene. Dette materialet er grunnlaget for å belyse spesifikke analyse spørsmål, og gjennomgangen må utføres slik at dette kravet tilfredsstilles i størst mulig grad. Analyse spørsmålene må derfor presiseres og gi opphav til et sett med kriterier for hva vi ser etter i gjennomgangen av hvert enkelt dokument.

Som nevnt innledningsvis var det et sentralt mål for samfunnsanalysene å belyse den økonomiske samhandlingen mellom kommunene i regionene, samt de unike forhold som kan beskrive og forklare muligheter for samhandling mellom by- og omlandskommunene, og disse forholdenes betydning for vekst i hele regionen. I tråd med bestillingen omfatter derfor dokumentgjennomgangen:

4. En kartlegging av hvordan analysene evt. definerer økonomisk samhandling og i hvilken grad det framkommer opplysninger om former for og omfang av slik samhandling i regionen
5. En kartlegging av hva som forstås med økonomisk vekst i de ulike analysene (hvordan økonomisk vekst operasjonaliseres)
6. En kartlegging av i hvilken grad og på hvilke måter analysene omtaler og evt. analyserer sammenhenger mellom (ulike former for) samhandling og økonomisk vekst.

Som påpekt av Menon (2015) dreier dette seg imidlertid om svært komplekse problemstillinger, uten entydige årsaksretninger (se Figur 3.1, som tilsvarende figur 2 hos Menon 2015), der samhandling bare er én av svært mange faktorer i "modellen". Dette oppdraget skal forutsetningsvis undersøke hva samfunnsanalysene sier om "de kvalitative sidene ved samspillet mellom by og omland", samt om de eventuelt har vurdert potensial for endring og politisk påvirkning.

Figur 3.1 *Samhandling mellom by og omland*

Kilde: Menon (2015)

Oppdragsgiver har stilt fem hovedspørsmål som grunnlag for dokumentgjennomgangen:

7. Hvilke likheter/ulikheter kan leses ut av dokumentene når det gjelder samfunnsanalysenes beskrivelser av utviklings-
trekk av antatt betydning for økonomisk vekst, relatert til
 - a. endrede utfordringer, og
 - b. endrede muligheter?
8. I hvilken grad kan beskrivelsene (jamfør spørsmål 1) sies å
avdekke og synliggjøre variasjon mellom byregionene med
hensyn til
 - a. utfordringer for økonomisk vekst, og
 - b. muligheter for økonomisk vekst?
9. I hvilken grad framkommer det av dokumentene om forslag
til innsats varierer mellom byregioner av ulik type?
10. Framgår det av dokumentene at samfunnsanalysene er satt i
sammenheng med lokale prosesser knyttet til kommunesam-
menslåing (eventuelt på hvilken måte?)?
11. I hvilken grad kan samfunnsanalysene sies å være egnet til å
belyse styrker og svakheter i regionene på en slik måte at de
gir grunnlag for politiske prioriteringer av strategier og tiltak
(altså om informasjonen/kunnskapen er relevant med hen-
syn til utviklingsprogrammets mål), basert på bl.a. faglig vur-
dering av dokumentert tilnærmingstype og metodebruk?

Punkt 5 innebærer i realiteten en normal faglig kvalitetsvurdering, d.v.s. en sjekk av hvorvidt analysen holder faglig-metodisk mål som grunnlag for vurdering av relevans i forhold til kriterier relatert til utviklingsprogrammets mål.

Når det gjelder spørsmålene 1 og 2, er ”utviklingstrekk knyttet til utfordringer og muligheter for økonomisk vekst” av oppdragsgiver eksemplifisert med arbeidsmarkedsstørrelse, betydningen av innvandring for arbeidsmarkedet, kompetansetilgang og næringsstruktur, samt grad av og kvalitet på samarbeid over kommunegrensene. I dokumentgjennomgangen knyttet til spørsmål 1 er det registrert i hvilken grad disse og eventuelt andre typer faktorer og utviklingstrekk omtales og tillegges relevans i samfunnsanalysene.

For å sikre en god systematikk i gjennomgangen av så vidt mange og relativt omfangsrike og uensartede dokumenter innenfor en begrenset tidsramme, er det behov for en strukturert, skjematisk tilnærming, der innsamlet informasjon til slutt kan ”aggregeres” og klassifiseres på en enkel og hensiktsmessig måte med sikte på å sammenstille og analysere samfunnsanalysene med utgangspunkt i de analytiske spørsmålene.

En viktig klassifiseringsdimensjon er egenskaper ved regionene, inklusive deres kontekst. Vi tenkte oss i utgangspunktet en gruppering (typologisering) av de 33 byregionene i et mindre antall analytisk relevante kategorier etter ulike kjennetegn ved regionens ”by” og ”omland”. Potensielle typologier kan bygge på størrelsesforhold, funksjonstygde, intern struktur (bl.a. senterstruktur), sentralitet, lokalisering og regional kontekst (for eksempel BA-region), intern og ekstern grad av ”polysentrisitet” etc. Det har vært svært utfordrende å finne et grunnlag for typologisering basert på rapportene (se kapittel 4). Gjennomgangen er derfor forsøkt gjort uten en forhåndsdefinert og ensartet typologisering. Vi har i stedet benyttet det vi kan kalle en ”fleksibel” typologisering, der typologiene varierer med tema.

Vårt tentative skjema for systematisering av informasjon, og veiledning for etterfølgende aggregering av informasjon basert på rapportering av resultater fra gjennomgangen av de enkelte dokumentene etter en tilsvarende mal (som utgangspunkt for å stille opp mot hverandre og sammenlikne hovedelementer og -funn i de 33 samfunnsanalysene), er vist nedenfor (basert på spørsmålene/momentene ovenfor):

Tabell 3.1 *Analyseskjema for 33 samfunnsanalyser*

Tema (spørsmål til gjennomgåelsen)		Definisjon/ forståelse av økonomisk samhandling	Operasjona- lisering av økonomisk vekst	Regio- nal typologi (region)	Regional typologi (kontekst)	Region- kategori (3-4 kate- gorier)
Beskrivelse av utviklingstrekk av betydning for økonomisk vekst:						
Utfordringer/endrede utfordringer	arbeidsmarked					
	innvandring					
	kompetanse					
	samarbeidskvalitet					
	annet					
Muligheter/endrede muligheter	arbeidsmarked					
	innvandring					
	kompetanse					
	samarbeidskvalitet					
	annet					
Forslag til innsats/tiltak						
Kopling til lokale prosesser for kommunesammenslåing						
Egnethet/relevans for analyse av styrker/svakheter	Design/metode (kvalitet)					
	Datagrunnlag/dokumentasjon (kvalitet)					
	Analyse (kvalitet)					
	Tema, vektlegging, analyse spørsmål					
Former for samhandling						
Omfang av samhandling						
Utviklingstrekk m.h.t. økonomisk vekst/utvikling						
Vurdert/dokumentert sammenheng mellom samhandling og økonomisk vekst						

Dette skjemaet har fungert som en veiledende bistand i analysearbeidet, som er gjennomført i kapittel 5. Formålet er, som nevnt, å skissere i hvilken grad samfunnsanalysene besvarer de ulike spørsmålene, og om det er systematikk (basert på en kategorisering av byregionene i programmet) hva slags regioner som svarer (på) hva på de ulike spørsmålene. På grunn av de store ulikhetene mellom de 33 rapportene, både når det gjelder regioninndeling og tematikk, har vi altså valgt å benytte en aggregert versjon av tabellen i analysearbeidet i kapittel 5. Aggregatet tar utgangspunkt i de fem hovedspørsmålene stilt ovenfor. Vi tror imidlertid at de temaene som er oppsummert i tabellen vil kunne brukes som utgangspunkt dersom man seinere skal gjennomføre tilsvarende analyser regionalt. Skjemaet, eventuelt en redigert versjon av det, kan brukes som *utgangspunkt* for regionale analyser, noe som kan bidra til å gjøre det enklere enn det har vært i fase 1 av byregionprogrammet å sammenlikne, oppsummere og vurdere flere analyser tematisk.

4 Typologisering av byregionene i programmet

4.1 Innledning

Regionbegrepet er ikke entydig, og det er ulike definisjoner av hva en region er (se avsnitt 1.1.1). Hvilket begrep som brukes er avhengig av hvilken kontekst det dreier seg om – om det for eksempel er om funksjonelle regioner i forhold til hushold og arbeidsliv, tjenestetilbud, næringssamarbeid eller handel. En funksjonell region består gjerne av minst ett tettsted eller by, og et antall geografisk omkringliggende kommuner som kan kobles funksjonelt til tettstedet/byen. For at det skal være en funksjonell region skal det være et dokumentert samspill mellom kommunene som ligger i samme funksjonelle område.

Inndeling av kommunene i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) tar utgangspunkt landets senterstruktur, jf Gundersen og Juvkam (2013). Med utgangspunktet i norske tettsteder er det utarbeidet et hierarki og rangering av landets kommuner med hensyn til sentralitet. Indikatorer som fanger opp funksjoner i kommunen som er relevant i forhold til kommunens plassering i hierarkiet er benyttet til å gi en beskrivelse av kommunen langs en sentrum–periferi-dimensjon. De viktigste indikatorene er basert på folketall i tettstedet/byen, pendlingsstrømmer, tilgjengelighet av tjenester, sentralitet/reiseavstand til senterfunksjoner. Nabokommuner blir tilordnet det største senteret. Til sammen danner kommunene som er gruppert sammen (med kommunen med det største senteret, som rangeres hierarkisk fra ”storby” til ”bygdeby”) en BA-region. Dette medfører at BA-regionene er svært forskjellige, fra den store Osloregionen, som består av Oslo og mange kommuner rundt Oslo, til små regioner som består av enkeltkommuner (avsnitt 1.1.1).

Økonomiske regioner (SSB) er en regioninndeling som ligger mellom kommune- og fylkesnivået, og i motsetning til BA-regionene er det et krav at alle kommuner som inngår i en økonomisk region må ligge i samme fylke, dvs regioninndelingen skal ikke krysse en fylkesgrense. Det betyr for eksempel at Oslo i denne inndelingen er en egen økonomisk region, selv om samhandlingen med omlandskommunene er stor. Kriterier for gruppering i økonomiske regioner er i tillegg til de administrative rammene (fylke) indikatorer som fanger opp handelsmønstre og arbeidsmarked.

4.2 Byregionene i byregionprogrammets fase 1

De 33 byregionene som deltok i byregionprogrammets fase 1 følger etablerte regioninndelinger i varierende grad. I noen av samfunnsanalysene blir regionbegrepet og/eller regiontilhørighet diskutert, mens andre analyser tar regioninndelingen for gitt. Enkelte av de 33 samfunnsanalysene omfatter henholdsvis flere eller færre kommuner enn dem som inngår i byregionen i fase 1 av programmet⁹ uten at dette kommenteres spesielt, slik at det ikke er mulig å finne ut hvilke kommuner som var med fase 1 ved å lese rapporten. Slike forhold skyldes antagelig at de samfunnsanalysene skulle dekke flere behov samtidig. Analysen for Østre Agder var for eksempel også en delleveranse for prosjektet *Strategisk næringsplan for kommunene i Østre Agder* hvor alle åtte kommunene i Østre Agder var med, mens bare fire av disse inngikk i byregionprogrammets fase 1.

For å kunne sammenligne regionene har vi derfor laget en egen enkel sammenstilling av informasjon om de 33 byregionene som inngår i fase 1 i Vedlegg 1, herunder hvilke kommuner som er inkludert i den enkelte region, folketall pr 1.1. 2015, og byer i regionen. I tillegg ligger det i oversikten opplysninger om senterstruktur, hvilken BA-region kommunene ligger i, økonomisk region, og opplysninger om kommunene inngår i en form for regionråd sammen. Det som denne tabellen derimot ikke sier noe utdypende om er forholdet til andre kommuner og regioner. I teksten under beskrives derfor blant annet hvorvidt hele eller deler av BA-regionen eller den økonomiske regionen er med i byregionen. Relasjonen mellom byregionen og andre byregioner beskrives ikke her, selv

⁹ I følge programmets hjemmesider distriktssenteret.no/byregionprogrammet/

om dette kan være en viktig kontekst for byregionen. I rapportene finner vi imidlertid noen slike beskrivelser, blant annet i analysen for Steinkjerregionen (ift Trondheim) og i analysen om Gjøvik som regionsenter (ift Oslo).

Presentasjonen nedenfor og i Vedlegg 1 er foretatt i alfabetisk rekkefølge. Dette er samme rekkefølge som på byregionprogrammets hjemmesider.

4.2.1 3K-samarbeidet

De tre kommunene som inngår i 3K-samarbeidet er kommunene Holmestrand, Hof og Re. Regionen har rundt 23.000 innbyggere. Alle kommunene ligger i Tønsberg BA-region, men senterkommunene i BA-regionen - Tønsberg og Horten - er ikke med i 3K-samarbeidet. Holmestrand er by og danner senteret i konstellasjonen. I forhold til SSBs definisjon av økonomiske regioner består 3K-samarbeidet av kommuner fra to ulike økonomiske regioner. Holmestrand og Hof utgjør en egen økonomisk region, mens Re er lagt under den store Tønsberg/Horten-regionen. Det som imidlertid sammenfaller er at alle kommunene inngår i *kommunesamarbeidet i Vestfold* sammen med 11 andre kommuner i Vestfold.

Samfunnsanalyse:

Kommuneplan 2014-2026 Holmestrand – Hof – Re.

Tilleggsdokument:

5K-samarbeidet. Utredning av kommunesammenslåing

4.2.2 Alstahaugregionen

De fem kommunene som inngår Alstahaugregionen er Alstadhaug, Herøy, Leirfjord, Dønna og Vefsn. Regionen har i overkant av 26.000 innbyggere. Regionen er polysentrisk med to byer, Sandnessjøen i Alstadhaug, og Mosjøen i Vefsn. Begge byene regnes som småbyer i klassifiseringen. Kommunene i regionen tilhører to BA-regioner. Fire av kommunene tilhører Alstadhaug BA-region. Vefsn er en egen BA-region sammen med Grane, som ikke er med i byregionprogrammet. Økonomisk region (SSB) sammenfaller heller ikke med denne byregionen, da Vefsn tilhører den økonomiske regionen *Mosjøen* sammen med Grane og Hattfjelldal, som ikke er med i programmet. De fire andre kommunene tilhører *Sandnessjøen*

økonomiske region sammen med Lurøy og Træna. Alle kommunene tilhører Helgeland Regionråd, sammen med Træna og Rødøy, som ikke deltar i byregionprogrammets fase 1.

Samfunnsanalyse:

Regional strategisk næringsplan Midt-Helgeland 2014-2022. Med perspektiver mot 2030.

Tilleggsdokumenter:

Ringholm, T., E. Angell og I. Lie (2012): *Etter Toven. Scenarier for Midtre og Ytre Helgeland*, Rapport nr 13. Norut Tromsø.

Reputation in Mind AS (2014): *Næringslivets syn på regionsenterutvikling. Eksplorativ undersøkelse*. Notat. Ålesund.

4.2.3 Arendalsregionen (Østre Agder)

De fire kommunene som inngår Arendalsregionen er Arendal, Grimstad, Tvedestrand og Froland. Folketallet i regionen er i underkant av 78.000, med Arendal er senterkommunen og den klart mest folkerike kommunen (over 44.000 innbyggere). Det er tre definerte byer – Arendal, Grimstad og Tvedestrand. Arendal og Grimstad blir sammen regnet som en mellomstor by. Alle kommunene ligger både i Arendal BA-region og i Arendal økonomiske region sammen med Vegårdshei og Åmli, som ikke deltar i byregionprogrammet. Alle kommunene er også med i samme regionråd, Østre Agder regionråd, sammen med Vegårdshei, Åmli, Risør og Gjerstad.

Samfunnsanalyse:

Nygaard, M. O., K. Vareide, og L.U. Kobro (2014): *Østre Agder. Samfunnsanalyse*. TF-notat nr 10/2014, Telemarksforskning.

4.2.4 Aust-Lofoten

De to kommunene i denne konstellasjonen er Vågan og Lødingen. Folketallet i regionen er rundt 11.500 innbyggere, hvorav over 80 prosent bor i Vågan. Det er en by i regionen, Svolvær, som regnes som bygdesenter i forhold til klassifiseringen av senterstruktur. De to kommunene utgjør hver for seg egne BA-regioner. Kommunene tilhører to ulike økonomiske regioner – Vågan ligger under Lofoten økonomiske region sammen med fem andre kommuner i

Lofoten, mens Lødingen er lagt til Narvik økonomiske region. De to kommunene tilhører også to forskjellige regionråd, hhv Lofoten regionråd (Vågan) og Vesterålen regionråd (Lødingen)

Samfunnsanalyse:

Vareide, K. og M. O. Nygaard (2014): *Regional analyse for Vågan og Lødingen 2014. Befolkningsutvikling, næringsutvikling og scenarier*. TF-notat nr 71/2014. Telemarksforskning, Bø i Telemark.

4.2.5 Bergensregionen

Dette er den mest folkerike regionen i byregionprogrammet, med over 340.000 innbyggere, og består av de fire kommunene Bergen, Askøy, Fjell og Lindås. Bergen er senterkommunen og storby, mens alle de tre andre kommunene er såpass store at de ift senterstruktur er definert som småbyer selv om ingen av disse kommunene har søkt om bystatus. Alle kommunene er en del av Bergen BA-region og Bergen økonomiske region. I BA-regionen og den økonomiske regionen inngår også en del mindre kommuner som ikke er med i samarbeidet i byregionprogrammet. Bergen og omlandskommunene er med i *Bergensalliansen*, også her sammen med en rekke kommuner som ikke er med i programmet.

Samfunnsanalyse:

Espelien, A., C. S. Mellbye, M. G. Theie, T. H. Løge, P. Aalen (2014): *Klimavennlig vekst og utvikling. Økonomisk samhandling i Bergensregionen*. Menon-publikasjon nr 41/2014.Oslo.

4.2.6 Fjellregionen

Denne regionen består av de åtte kommunene Tynset, Rendalen, Tolga, Alvdal, Folldal, Os, Røros og Holtålen, og regionen har i underkant av 23.000 innbyggere. Det en by i regionen, Røros, mens i forhold til senterstruktur regnes er både Røros og Tynset senterkommuner (definert som Bygdesentra). Kommunene tilhører to ulike BA-regioner og Økonomiske regioner, med Tynset som sentrum i den ene, og Røros som sentrum i den andre. Alle kommunene tilhører samme regionråd – Fjellregionen – og alle kommunene som deltar i dette samarbeidet er med i byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Samfunnsanalyse av Fjellregionen. Rapport laget av byregionen selv, basert på statistikk og tidligere analyser

4.2.7 Fosenregionen

Regionen har rundt 25.300 innbyggere og består av de sju kommunene Bjugn, Ørland, Rissa, Åfjord, Roan, Osen og Leksvik. Det er en by i regionen, Brekstad i Ørland. Ørland er regnet som Bygdesenter i forhold til senterstruktur. Regionen har kommuner som ligger i fem forskjellige BA-regioner. Bjugn og Ørland utgjør en BA-region, og Åfjord/Roan en annen. Leksvik ligger i den store Trondheimsregionen, mens Rissa og Osen utgjør egne BA-regioner. Kommunene ligger i tre økonomiske regioner: Rissa er plassert i den store Trondheimsregionen, Leksvik i Steinkjer-regionen, og de resterende kommunene ligger i samme økonomiske region – Brekstad. Felles for alle kommunene er imidlertid at de deltar i Fosen regionråd, og alle kommunene som deltar i regionrådssamarbeidet er med i byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Trøndelag Forskning og Utvikling (2014): *Regional vekstkraft på Fosen – evaluering av regionale strategier*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling. (027/14)

4.2.8 Gjøvikregionen

Gjøvik-regionen har 70.500 innbyggere, og består av de fem kommunene Gjøvik, Søndre land, Nordre land, Østre Toten og Vestre Toten. Det er en by i regionen, Gjøvik, og i forhold til senterstrukturdefinisjonen er den senterkommune og klassifisert som en mellomstor by. Alle kommunene tilhører Gjøvik BA-region og Gjøvik Økonomiske region, og i tillegg deltar alle i Regionrådet for Gjøviksregionen. Alle kommunene i regionrådet er med i byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Gløtvold-Solbu, K. A. Hauge, M. Ørbeck (2014): *Næringslivets styrker. Næringsanalyse og relatert variasjon i Gjøviksregionen, et pilotprosjekt*.

Alnes, P. K., K. Gløtvold-Solbu, S. E. Hagen, M. Ørbeck (2012): *Gjøviks rolle som regionsenter*, ØF-rapport 18, Østlandsforskning

Vareide, K. og M. O. Nygaard (2014): *Regional analyse Gjøvikregionen 2013. Næringsutvikling, attraktivitet og innovasjon*, TF-notat nr 33, Telemarksforskning, Bø i Telemark.

4.2.9 Glåmdalsregionen

Glåmdalsregionen består av de sju kommunene Kongsvinger, Eidskog, Grue, Nord-Odal, Sør-Odal, Våler og Åsnes, og regionen har 53.200 innbyggere. Det er en by i regionen, Kongsvinger, som er senterkommune og regnes som småby i forhold til klassifisering av senterstruktur. Alle kommunene i Kongsvinger BA-region og Kongsvinger økonomiske region er med i samarbeidet. Våler er imidlertid plassert under Elverum BA-region og økonomiske region, slik at deltakerne i samarbeidet tilhører to BA-regioner/økonomiske regioner. Alle kommunene deltar imidlertid i Glåmdal regionråd, og alle kommunene i regionrådet er med i byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Vareide, K. og M. O. Nygaard (2014): *Regional analyse for Glåmdal 2014. Befolkningsutvikling, næringsutvikling, attraktivitet og scenarier*. TF-notat nr 75/2014, Telemarksforskning, Bø i Telemark.

4.2.10 Grenlandregionen

Kommunene i denne regionen er Skien, Porsgrunn, Bamble, Drangedal, Kragerø og Siljan. Regionen har over 120.000 innbyggere, med Skien og Porsgrunn som de største kommunene. Det er seks byer i regionen. I tillegg til Skien og Porsgrunn er også Kragerø, Stathelle, Brevik og Langesund byer. I forhold til senterstruktur er imidlertid Bamble og Porsgrunn lagt sammen med Skien slik at de til sammen utgjør en mellomstor by. Kragerø er definert som småby. Regionen sammenfaller nesten med Grenland BA-region etter som alle kommunene tilhører denne regionen. Imidlertid har Nome, som også ligger i denne BA-regionen, gått inn i samarbeidet Midt-Telemark i byregionprogrammet. Kommunene tilhører to ulike økonomiske regioner, hvor Kragerø og Drangedal utgjør en region, mens de andre er plassert under Skien/Porsgrunn økonomiske region. Også her er Nome med. Alle kommunene som deltar i byregionprogrammet er med i Grenlandssamarbeidet, og ingen av kommunene som deltar i dette samarbeidet har valgt å stå utenfor programmet.

Samfunnsanalyse:

Vareide, K. og M. O. Nygaard (2014): *Regional analyse for Grenland 2014, attraktivitetsanalyse: Befolkningsutvikling, næringsutvikling og scenarier*. TF-notat nr 76, Telemarksforskning. Bø i Telemark.

Kristiansen, A. (2015), *Mer vekst i Grenland – delprosjekt I. Samfunnsanalyse*. Utkast. FAVEO

4.2.11 Hallingdalregionen

Kommunene i Hallingdal er Gol, Flå, Hemsedal, Hol, Nes og Ål, og det bor om lag 20.500 innbyggere i regionen. Det er ingen byer i regionen, men både Gol, Hol og Ål er definert som bygdesentra. Alle kommunene tilhører samme BA-region, og Gol er definert som senterkommunen. Alle er også plassert innen samme økonomiske region. I tillegg deltar alle i regionrådet for Hallingdal, og ingen av kommunene i regionrådet har valgt å stå utenfor byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Espelien, A., T. H. Løge, A. F. Burakeye og P. Aalen (2015): *Før egen maskin. Samhandling og samspill i Hallingdal*, Menon-publikasjon nr 8, Menon Business Economics, Oslo.

4.2.12 Hamarregionen

Hamarregionen består av kommunene Hamar, Løten, Ringsaker og Stange, og har 91.000 innbyggere. Det er tre byer i regionen, Hamar, Moelv og Brumunddal. I klassifiseringen for senterstruktur er Ringsaker og Stange med i Hamar, som da danner en mellomstor by, med Hamar som senterkommune. Alle kommunene ligger i og sammenfaller med grensene til samme BA-region og samme økonomiske region. I tillegg deltar alle kommunene i Regionrådet for Hamarregionen, og ingen kommuner i denne regionen har valgt å stå utenfor byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Gløtvold-Solbu, Hauge, Alnes og Ørbeck (2015): *Sammen blir vi større. En samfunnsanalyse av Hamarregionen i byregionprogrammet*, ØF-rapport 02, Østlandsforskning.

4.2.13 Harstadsregionen

Regionen består av kommunene Harstad, Kvæfjord, Skånland, Ibestad, Gratangen, Lavangen og Salangen, og det bor om lag 36.500 innbyggere i regionen. Det er ett naturlig senter, byen Harstad, som er klassifisert som småby. Kommunene inngår i fire forskjellige BA-regioner. Den største av disse er Harstad, som også Kvæfjord og Skånland ligger i. Evenes og Tjeldsund ligger også i denne BA-regionen, men deltar ikke sammen med Harstad i byregionprogrammet. Salangen og Lavangen utgjør sammen en BA-region, mens Gratangen ligger i den store BA-regionen til Narvik. Ibestad utgjør en egen BA-region. Videre tilhører kommunene to ulike økonomiske regioner. Fire av kommunene utgjør hele Harstad økonomiske region, mens Gratangen, Lavangen og Salangen tilhører Andselv økonomiske region sammen med Bardu og Målselv. Til felles har imidlertid alle kommunene at de deltar i Sør-Troms regionråd, og alle kommunene i dette regionrådet deltar i byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Ringholm, T. P. K. Alnes, A. Hauge, I. Lie, H. R. Nilsen og K. Gløtvold-Solbu (2015), *Økonomisk samspill og vekstmuligheter i Sør-Tromsregionen*, NORUT, Tromsø

4.2.14 Haugesundsregionen

Dette er en stor region bestående av kommunene Haugesund, Suldal, Sauda, Bokn, Tysvær, Karmøy, Utsira, Etne, Sveio og Vindafjord. Innbyggere i regionen er 117.500. Det er fem byer i regionen – Haugesund, Sauda, Kopervik, Åkrehamn og Skudenes-havn. Haugesund er sammen med Karmøy regnet som en mellomstor by. Kommunene tilhører fire ulike BA-regioner, hvorav Suldal, Sauda og Utsira danner egne BA-regioner. De resterende kommunene ligger i, og danner hele, Haugesund BA-region. Kommunene tilhører to økonomiske regioner, hvorav Etne og Sveio ligger i Sunnhordaland økonomiske region sammen med fem kommuner som ikke deltar i dette samarbeidet. De andre kommunene danner til sammen hele Haugesund økonomiske region. Alle kommunene deltar i Haugaland Vekst regionråd, og ingen av kommunene i regionrådet står utenfor byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Espelien, A., C. S. Mellbye, M. G. Theie, T. H. Løge og P. Aalen (2014), *Én region – ett ansikt. Økonomisk samhandling i Haugesund-regionen*. Menon-publikasjon nr 39, Menon, Oslo.

4.2.15 Jæren

Dette samarbeidet består av kommunene Sandnes, Klepp, Gjesdal, Time og Hå, og det er 140.800 innbyggere i regionen. Det er to byer i regionen – hhv Sandnes og Bryne. Sandnes er sammen med Stavanger definert som storby, men Stavanger er ikke med i by-regionprogrammet. Alle kommunene ligger i Stavanger/Sandnes BA-region. Kommunene tilhører to ulike økonomiske regioner, hvorav Time, Hå og Klepp utgjør hele Jæren økonomiske region. Sandnes og Gjesdal ligger i Stavanger/Sandnes økonomiske region. Alle kommunene inngår i samme regionråd, Jærrådet, og ingen av kommunene i regionrådet valgte å stå utenfor byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Lønning, D. J (2014): *Dialogbasert arealutvikling på Jæren. Byregionprogrammet – fase 1*. Delrapportar som har inngått i utviklinga av samfunnsanalyse og kunnskapsgrunnlag. Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling.

Jærsmå: *Prinsipp for nyskapande og berekraftig arealforvaltning i jærregionen*.

4.2.16 Kristiansandsregionen

Kommunene Kristiansand, Vennesla, Songdalen, Birkenes, Iveland, Lillesand og Søgne utgjør dette samarbeidet, og regionen har 135.800 innbyggere. Kristiansand er senteret i denne regionen, og er kategorisert som en mellomstor by. Kommunene sammenfaller helt med BA-regionen Kristiansand, men de tilhører tre ulike økonomiske regioner. Lillesand og Birkenes danner Lillesand økonomiske region, mens Iveland er lagt til Setesdal-regionen. De resterende kommunene utgjør Kristiansand økonomiske region. Alle kommunene deltar i samarbeidet «Knutepunkt Sørlandet» og ingen av kommunene i dette samarbeidet har valgt å stå utenfor byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Brastad, B. og J. P. Knudsen (2014): *Metaanalyse av økonomisk samspill mellom by og omland i Kristiansandsregionen*, Oxford Research

4.2.17 Kristiansundsregionen

Denne regionen består av seks kommuner, hhv Kristiansund, Averøy, Gjemnes, Tingvoll Smøla og Halså, og omfatter om lag 39.700 innbyggere. Kristiansund er eneste byen i regionen. Hele Kristiansund BA-region er med (Kristiansund, Averøy og Tingvoll). Gjemnes tilhører den store BA-regionen Molde, mens Halså tilhører Surnadalregionen. Smøla utgjør en egen BA-region. Den økonomiske regioninndelingen sammenfaller heller ikke med byregionen, da Kristiansund, Smøla og Averøy inngår i den økonomiske regionen Kristiansund sammen med Aure som ikke er med i byregionprogrammet. Tingvoll en del av Sunndalsøra økonomiske region. Til likhet med BA-regionene er imidlertid Gjemnes en del av Molde økonomiske region og Halså en del av Surnadalregionen. Alle kommunene er med i Nordmøre Regionråd – ORKidé. Fem av kommunene i regionrådet deltar ikke i byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

PwC/Asplan Viak (2015): *Rapport om Interkommunalt samarbeid, nærings- og arealutvikling for Smøla, Halså, Kristiansund, Averøy, Gjemnes og Tingvoll kommuner*, Sluttrapport 9.3.15.

4.2.18 Leikanger, Luster og Sogndal

De tre kommunene i dette samarbeidet utgjør til sammen en region med i overkant av 15.000 innbyggere, med Sogndal som største og senterkommune. Regionen sammenfaller med Sogndal BA-region, som er en del av den økonomiske regionen Sogndal/ Årdal. Alle tre kommunene i byregionen er med i Sogn regionråd, men ikke alle medlemskommunene i regionrådet deltar i byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Frimanslund, T., *Samfunnsanalyse. Utviklingsprosjektet for Leikanger, Luster og Sogndal (LSS)*. Sogn Næring AS (unummerert og udatert notat)

4.2.19 Lillehammerregionen

Lillehammerregionen er en stor region med i alt 12 kommuner og en befolkning på 71.000 innbyggere. Kommunene som inngår er Lillehammer, Øyer, Gausdal, Dovre, Lesja, Skjåk, Lom, Vågå, Nord-Fron, Sør-Fron, Sel og Ringeby. Det er tre byer i regionen, Lillehammer, Vinstra og Otta, med Lillehammer som største by. Kommunene utgjør fem BA-regioner med to eller tre av kommunene i hver av disse. Videre utgjør de tre økonomiske regioner, hhv Lillehammer, Nord-Gudbrandsdalen og Midt-Gudbrandsdalen. Regionrådstilhørighet sammenfaller med de økonomiske regionene, slik at kommunene tilhører tre regionråd, og alle i disse tre regionrådene er med i byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Andersen, T., P. K. Alnes, K. Gløtvold-Solbu, M. Røhnebæk, A. Hagen (2014): *Gode i hop. Samspill og samarbeid i Lillehammer og om-land. En samfunnsanalyse i ByRegionprogrammet*, ØF-rapport 10, Østlandsforskning, Lillehammer. Pluss kortversjonen.

4.2.20 Listerregionen

Regionen består av kommunene Farsund, Flekkefjord, Lyngdal, Hægebostad, Kvinesdal og Sirdal. Innbyggertallet er om lag 36.500, og det er tre byer i regionen – Farsund, Flekkefjord og Lyngdal. Kommunene tilhører tre BA-regioner, hvor Sirdal er egen region, Flekkefjord og Kvinesdal utgjør en region, og de tre siste kommunene utgjør Farsund/Lyngdal-regionen. Økonomisk region sammenfaller i stor grad med BA-regionen, utenom at Sirdal er plassert inn i Flekkefjord økonomiske region. Alle kommunene samarbeider i Listerrådet.

Samfunnsanalyse:

Vareide, K. og M. Nygaard (2014): *Regional analyse. Lister. Næringsutvikling, attraktivitet og innovasjon*. TF-notat nr 25/2014, Telemarksforskning.

4.2.21 Midt-Telemark

Kommunene Bø, Nome og Sauherad utgjør kommunene i dette samarbeidet, og regionen har om lag 17.000 innbyggere. Kommunene tilhører to ulike BA-regioner og økonomiske regioner. Nome

inngår i den store Grenland BA-regionen samt i Skien/Porsgrunn økonomiske region, mens Bø og Sauherad inngår i Notodden BA-region og Notodden/Bø økonomiske region. Det er altså ikke samsvar mellom denne regionen og de veletablerte regiondefinisjonene. De tre kommunene inngår og utgjør imidlertid Midt-Telemarksrådet.

Samfunnsanalyse:

Vareide, K. og M. Nygaard (2013): *Regional analyse 2013. Midt-Telemark. Næringsutvikling, attraktivitet og innovasjon*. TF-notat nr 39/2013, Telemarksforskning.

4.2.22 Mosseregionen

Regionen består av kommunene Moss, Råde, Rygge og Våler, og har om lag 59.400 innbyggere. Eneste by er Moss. Råde inngår i Fredrikstad/Sarpsborg BA-region, mens de tre andre kommunene utgjør BA-regionen Moss, med Moss som senterkommune. De fire kommunene sammenfaller med den økonomiske regionen Moss. I tillegg inngår og sammenfaller medlemskap i samarbeidet Mosse-regionen med de fire kommunene.

Samfunnsanalyse:

Toftdahl, H., R. Røtnes og K. Ibenholdt (2015): *Helhetlig samfunns- og næringsutvikling i Mosseregionen*, Rapport 08, Vista Analyse og Damvad.

Berg, G (2015): *Samfunnsnyttene av Moss Havn i et lokalt, regionalt og nasjonalt perspektiv*, Sitma

4.2.23 Namsosregionen

Namsosregionen er en kommunerik region med 13 kommuner og en befolkning på 37.200. Kommunene som inngår er Namsos, Namdalseid, Lierne, Røyrvik, Namsskogan, Grong, Høylandet, Overhalla, Fosnes, Flatanger, Vikna, Nærøy og Leka. Det er to byer i regionen – Namsos som den største byen, og Kolvereid. Kommunene inngår i sju BA-regioner. Fire av kommunene utgjør egne BA-regioner. Vikna og Nærøy utgjør en region, mens Namdalseid er en del av den store Steinkjerregionen. De øvrige kommunene utgjør BA-regionen Namsos. Noe av samme mønsteret finner vi i forhold til økonomisk region, men Grong utgjør sam-

men med Lierne, Røyrvik og Namsskogan den økonomiske regionen Grong, og Vikna, Nærøy og Leka utgjør Rørvik økonomiske region. Kommunene inngår i tre ulike regionråd, men alle medlemskommunene i disse regionrådene deltar i byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Ryan, A. W., R. Sand, E. Carlsson, R. Bye (2014). *Samfunnsanalyse Namdalsregionen. Samhandlingen mellom Namsos som regionby og omlandet med mål om økt vekstkraft*. Utredning nr 164, Høgskolen i Nord-Trøndelag, Steinkjer

4.2.24 Narvikregionen

Narvikregionen består av Tysfjord, Tjeldsund, Evenes og Ballangen i tillegg til Narvik. Det er 26.100 innbyggere i regionen, og over 72 prosent av disse bor i Narvik. Narvik er eneste by. Tysfjord utgjør en egen BA-region, mens Tjeldsund og Evenes er en del av Harstad BA-region. Ballangen og Narvik utgjør hoveddelen av Narvik BA-region, mens den tredje kommunen i denne BA-regionen, Gratangen, har valgt å samarbeide med Harstad i byregionprogrammet. Den økonomiske regionen Narvik sammenfaller nesten med kommunene, bortsett fra at Lødingen også er inkludert i denne økonomiske regionen. Lødingen deltar i byregionprogrammet, som omland til Vågan. Alle kommunene deltar i Ofoten regionråd. Ingen av regionråds kommunene har valgt å stå utenfor byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Birkedal, B., A. Witterup, M. L. Nordhus, E. Bullvåg, S. Ovesen (2015): *Samfunnsanalyse Ofoten*. Notat. Analyse & Strategi og KunnskapsParken Bodø.

4.2.25 Notoddenregionen

Regionen består av kommunene Notodden og Tinn, som samlet har om lag 18.500 innbyggere. Begge kommunene har en by, hhv Notodden og Rjukan. Tinn utgjør en egen BA-region, mens Notodden er en del av en BA-region sammen med kommunene Bø, Sauherad og Hjartdal. De økonomiske regionene sammenfaller med BA-regionene for disse kommunene, slik at kommunene også her tilhører to ulike økonomiske regioner. Begge kommunene

inngår imidlertid i regionrådssamarbeidet Kongsbergregionen, hvor også Hjartdal, Nore/Uvdal, Flesberg og Kongsberg er med.

Samfunnsanalyse:

Vareide, K. og M. O. Nygaard (2014): *Regional analyse for Øst-Telemark 2014. Befolkningsutvikling, næringsutvikling, attraktivitet og scenarier*. Unummerert TF-notat. Telemarksforskning, Bø i Telemark.

4.2.26 Ranaregionen

Ranaregionen har rundt 34.400 innbyggere, og består av Rana, Hemnes, Nesna og Lurøy. Mo i Rana er by og senterkommune. Hemnes og Rana utgjør sammen en BA-region, mens Nesna og Lurøy er egne BA-regioner. Når det gjelder inndeling i økonomiske regioner så er Nesna inkludert i Mo i Rana økonomiske region sammen med Hemnes, mens Lurøy er plassert i Sandnessjøen økonomiske region. Alle kommunene deltar i Indre Helgeland Regionråd sammen med Grane og Hattfjelldal, som valgte å stå utenfor byregionprogrammets fase 1.

Samfunnsanalyse:

Sand, R., E. Carlsson, M. Røhnebæk, T. Andersen (2015): *Samfunnsanalyse av Rana-regionen*. TFoU-rapport 2015:4. Trøndelag Forskning og Utvikling AS, Steinkjer.

4.2.27 Salten-regionen

Saltenregionen består av Bodø, Gildeskål, Beiarn, Saltdal, Steigen og Hamarøy. Regionen har 62.300 innbyggere, med et klart tyngdepunkt i regionens by Bodø, med over 50000 innbyggere. Beiarn, Steigen og Hamarøy utgjør egne BA-regioner, mens Saltdal er en del av Fauske BA-region. Bodø og Gildeskål utgjør hele Bodø BA-region. Alle kommunene er en del av Bodø økonomiske region, men inndelingen sammenfaller ikke helt på grunn av at fire kommuner i den økonomiske regionen (Fauske, Meløy, Rødøy og Sørfold) ikke er med i ByR-programmets Saltenregion. Alle kommunene er også med i Salten Regionråd, sammen med Fauske, Meløy og Sørfold.

Samfunnsanalyse:

Sjurelv & Kufaa AS (2014): *Kunnskapsinnbenting utviklingsprogram for byregioner Bodø og Salten*, Hovedrapport. Tromsø.

Sjurelv & Kufaas AS (2014), *Kortrapport 1. Dokumentstudier*.

4.2.28 Steinkjerregionen (Inn-Trøndelag)

Kommunene i dette samarbeidet er Steinkjer, Verran, Snåsa og Inderøy. Regionen har 33.100 innbyggere, med byen Steinkjer som senter. Regionen sammenfaller helt med BA-regionen Steinkjer, og utgjør en del av den økonomiske regionen Steinkjer, hvor også Leksvik og Namdalseid er inkludert. Snåsa har tidligere vært med i Indre Namdal Regionråd, men er nå en del av Inn-Trøndelagssamarbeidet, sammen med Inderøy, Verran og Steinkjer.

Samfunnsanalyse:

Vik, L.H. (2014): *Samfunnsanalyse Inn-Trøndelag. Inn-Trøndelag som en del av et system av byer*. Rapport prosjektnr 1020089970. SINTEF, Trondheim

4.2.29 Stord

Denne regionen består av åtte kommuner, hhv Stord, Etne, Sveio, Bømlo, Fitjar, Tysnes, Kvinnherad og Austevoll. Det er 64.200 innbyggere i regionen. Stord er største kommune og by, og 29 pst av innbyggerne i regionen bor i denne kommunen. Kommunene inngår i ulike BA-regioner. Kvinnherad og Austevoll utgjør egne regioner, mens Etne og Sveio inngår i den store Haugesundsregionen. De øvrige fire kommunene utgjør hele Stord BA-region. Regionen sammenfaller neste med Sunnhordaland økonomiske region, hvor 7 av de 8 kommunene inngår. Unntaket er Austevoll, som inngår i Bergen økonomiske region. Alle kommunene deltar i Samarbeidsrådet for Sunnhordaland, og ingen kommuner som deltar i regionrådet har valgt å holde seg utenfor byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Andersland, S., S. F. Eggereide (2014): *Byen og regionsenteret Stord – lokomotiv for vekst og utvikling i Sunnhordaland?* Rapport fra prosjektnr 2091, Akvator, Stord.

4.2.30 Sunnfjordbyen

De fem kommunene som inngår i denne regionen er Førde, Flora, Naustdal, Jølster og Gaular. Det er en polysentrisk struktur i regionen med to byer, Førde og Florø. Regionen har om lag 33.400

innbyggere, og 74 prosent av innbyggerne bor i en av de to bykommunene. Flora utgjør en egen BA-region, mens alle de andre kommunene tilhører Førde BA-region. I tillegg består Førde BA-region av kommunene Askvoll og Fjalar, som ikke inngår i byregionprogrammet. Regionen sammenfaller imidlertid helt med regionrådssamarbeidet i «Samarbeidsforum for Sunnfjord».

Samfunnsanalyse:

Vareide, K., M. O. Nygaard, L. U. Kobro (2015): *Reisen til Sunnfjordbyen. Attraktivitetsanalysen*. TF-notat nr 15/2015, Telemarksforskning, Bø i Telemark

Vareide, K., M. O. Nygaard, L. U. Kobro (2015): *Reisen til Sunnfjordbyen. Deltakerprosess og veien videre*. TF-notat nr 16/2015, Telemarksforskning, Bø i Telemark

4.2.31 Tromsøregionen

Det er 85.500 innbyggere i regionen, som består av Tromsø, Karlsøy, Balsfjord, Lyngen og Storfjord. Hele 85 prosent innbyggerne bor i Tromsø. Kommunene tilhører tre forskjellige BA-regioner. Lyngen utgjør en egen region, mens Balsfjord og Storfjord danner en BA-region sammen. Tilsvarende danner Tromsø og Karlsøy en region sammen. Når det gjelder økonomisk region, så er det sammenfall mellom Tromsøregionen i byregionprogrammet og den økonomiske regionen Tromsø. Hele Tromsø-området regionråd er med, mens Lyngen og Storfjord er med i Nord-Troms regionråd sammen med fire andre kommuner.

Samfunnsanalyse:

Johansen, S., K. Onsager, K. Sørli (2015): *Samspill og regional vekstkraft i Tromsøregionen*. NIBR-rapport 2015:4. NIBR, Oslo.

4.2.32 Øvre Romerike

De seks kommunene som deltar i byregionprogrammets fase 1 er Ullensaker, Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad og Nes. Det er en folkerik region med i underkant av 98.000 innbyggere. Alle kommunene er en del av Oslo BA-region. Gjerdrum og Nes er en del av Lillestrøm økonomiske region, mens de fire andre kommunene overlapper med Ullensaker/Eidsvoll økonomiske region. Alle kommunene inngår i Øvre Romerike Utvikling, og ingen kommu-

ner i dette samarbeidsforumet har valgt å stå utenfor byregionprogrammet.

Samfunnsanalyse:

Kiil, K., Ø. Dalen, A. Solheim, G. Berglund (2015): *Areal- og transportsamarbeid på Øvre Romerike – Utviklingsprogram for byregioner fase 1*. Sluttrapport. Asplan Viak.

4.2.33 Ålesundregionen

Regionen består av de fem kommunene Ålesund, Sula, Haram, Giske og Skodje, og har om lag 76.700 innbyggere. Tyngdepunktet ligger i byen Ålesund, som er en mellomstor by med 60 prosent av innbyggerne i regionen. De fire andre kommunene har innbyggertall mellom 4.400 og 9.200 innbyggere, slik at i norsk målestokk er ingen av kommunene småkommuner. Alle kommunene inngår i Ålesund BA-region, men tre kommuner i BA-regionen er ikke med i byregionprogrammet. Det er Stordal, Sykkylven og Ørskog. Alle kommunene inngår også i samme økonomiske region, sammen med seks kommuner som ikke er med i byregionprogrammet. Tilsvarende deltar alle fem kommunene i Sunnmøre regionråd, sammen med 14 kommuner som ikke deltar i programmet.

Samfunnsanalyse:

Styrking av samspeilet i Ålesundregionen. Rapport fra ByR-prosjektet – forprosjekt (2015), ÅKP AS. Jan Petter Eide og Øyvind Herse ved ÅKP har vært prosjektledere og sekretær for styringsgruppen som har vært ledet av rådmannen i Ålesund.

Båtevik, F. O., M. F. Giskeødegård, G. M. Grimsrud (2015): *Ålesundregionen. Integrert og fragmentert? Rapport nr 61*, Møreforskning, Volda.

4.3 Oppsummering

Gjennomgangen ovenfor illustrerer at byregionene i programmet er forskjellige. De minste regionene omfatter kun to kommuner, mens hele 13 kommuner inngår i den største. Antall innbyggere varierer mellom 11.500 og 340.000. Noen regioner sammenfaller helt med BA-region eller økonomisk regioninndeling, mens andre går på tvers av disse.

I de folkerike områdene er regionen i byregionprogrammet gjerne en del av en større BA-region. I noen av disse er senterkommunen med, som i Bergen eller Ålesund, mens i andre konstellasjoner er senterkommunen ikke med, som regionene Jæren, Øvre Romerike og 3K-samarbeidet. Gjennom samfunnsanalysene finner vi at i de tilfellene senterkommunen ikke er med, er heller ikke forholdet til senterkommunen særlig diskutert eller problematisert. Unntaket er analysen for Øvre Romerike, hvor forholdet til Oslo blir berørt.

Fem regioner sammenfaller helt med BA-regioninndelingen. Dette er den store Kristiansandsregionen, samt regionene Hallingdal, Gjøvik, Hamar og Steinkjer. Dette er byregioner som består av fire til sju kommuner, med relativt kort reiseavstand mellom kommunene. Tilsvarende sammenfaller Tromsø helt med den økonomiske regionen for Tromsø. Også her er det kun fem kommuner som inngår i regionen.

På den andre siden av skalaen ligger Namsosregionen, som består av 13 kommuner fra sju forskjellige BA-regioner, og regionene Fosen, Lillehammer og Salten som alle består av kommuner fra fem ulike BA-regioner. Flere av kommunene innen disse byregionene utgjør små egne BA-regioner, med lang reisetid til senterkommunen.

Denne gjennomgangen viser at det ikke er en enkelt fellesnevner for regiondannelsen i programmet. Men med et par unntak går regionrådstilhørighet igjen som en fellesnevner for sammensetningen av byregionene i programmet. Regionrådene er interkommunale politiske samarbeidsorgan mellom nabokommuner, og mange av disse har strategisk nærings samarbeid som sitt mest sentrale formål. Det er interessant i seg selv de fleste byregionene i programmet har dette til felles, og ikke nødvendigvis er del av samme funksjonelle region.

5 Gjennomgang av samfunnsanalysene

I de foregående kapitlene har vi gjennomgått problemstillingene for metaanalysen av de 33 samfunnsanalysene (kapittel 1), gjennomgått noen sentrale begreper og foretatt en kort teorigjennomgang (kapittel 2), presentert en analysemodell (kapittel 3) og forsøkt å lage en typologisering av de 33 byregionene i fase 1 basert på eksisterende regiontypologier (kapittel 4). Disse fire kapitlene legger rammene for en gjennomgang av innholdet i, eller en meta-analyse av, de 33 samfunnsanalysene.

Innledningsvis (avsnitt 5.1) gjennomgår vi rammene for rapportgjennomgangen (metaanalysen) Deretter (avsnitt 5.2) oppsummeres noen hovedinntrykk, der vi kort diskuterer hvordan byregionene har gjennomført arbeidet med samfunnsanalysene i fase 1 og forsøker å kategorisere de ulike byregionene litt nærmere (med utgangspunkt i kapittel 4 og Vedlegg 1). Vi diskuterer så (avsnitt 5.3) variasjonen i analyseperspektiver og bruk av data. Her går vi gjennom noen hovedinntrykk, basert på innholdet i rapportene). Vi understreker at vi har vært nødt til å foreta en god del vurderinger knyttet både til denne gjennomgangen og gjennomgangen av de fem hovedspørsmålene (avsnitt 5.4), selv om vi har forsøkt å ”telle opp” resultatene så godt det lar seg gjøre. Rapportgjennomgangen oppsummeres og konkluderes i kapittel 6

5.1 Rammene for rapportgjennomgangen

Innledningsvis vil vi først oppsummere noen av rammene for gjennomgangen av de 33 samfunnsanalysene i fase 1 av byregionprogrammet. Formålet med oppsummeringen er å gå gjennom hver av de 33 samfunnsanalysene og vurdere i hvilken grad og hvordan de forholder seg til problemstillingene i byregionprogram-

met. Det er imidlertid ikke noe mål for rapportgjennomgangen å vurdere den enkelte rapport hver for seg. Målet er snarere at rapportgjennomgangen skal bidra til å gi en samlet og systematisk oversikt over tema (økonomisk vekst i byregionene) som behandles i analysene, inkludert hvordan og i hvilken grad analysene tar for seg behov og muligheter for handlinger (tiltak) i byregionene, blant annet med utgangspunkt i hva analysene sier om forholdet mellom by og omland. For at dette skal være hensiktsmessig, kreves det at analysene systematiseres (grupperes sammen) etter noen kriterier.

I utgangspunktet så vi for oss at analysene kunne systematiseres etter regiontypologi. Ved å bruke eksisterende regiontypologier som utgangspunkt, så vi for oss muligheten for å se etter fellesstrekk (tematisk og/eller innholdsmessig) mellom de analysene som var gjennomført innenfor hver regiontype. På den måten skulle vi også kunne skille mellom analysene på tvers av regiontyper. Gjennomgangen i kapittel 4 viser imidlertid at det er svært vanskelig å plassere de 33 byregionene i fase 1 innenfor forhåndsdefinerte regiontypologier. Da blir det også vanskelig å plassere hver byregion innenfor en regiontype og finne fellestrekk (forskjeller) basert på typologiseringen.

Samtidig varierer de 33 samfunnsanalysene innholdsmessig. Ulikhetene mellom dem er til dels store både når det gjelder valg av tema og når det gjelder metodiske grep. Noen rapporter er relativt grundige, med metodetriangulering og bruk av ulike datatyper, samtidig som de er relativt stringente innholdsmessig. Andre rapporter har valgt først og fremst å presentere tilgjengelig statistikk over (kommunene i) byregionen, samtidig som man ikke drøfter eksplisitt hva den presenterte informasjonen egentlig betyr. I flere analyser har man således valgt å presentere statistikk for de kommunene som inngår i byregionen, uten å drøfte hva det betyr at kommunene inngår i en byregion. En slik strategi kan passe godt til det behovet de aktuelle byregionene har – kanskje føres for eksempel diskusjonen av byregionperspektivet og økt samspill mellom kommunene i byregionen et annet sted enn i rapporten fra fase 1 – men det bidrar samtidig til at det er vanskelig å trekke ut informasjon om hvilken betydning statistikkpresentasjonen i rapporten egentlig har hatt for arbeidet i fase 1 og videreføringen i fase 2 av programmet. Slik sett er det utfordrende også å gruppere de 33 rapportene ut fra innhold.

Vi har ikke hatt noe ønske om å vurdere innholdet i hver enkelt rapport. Det er ikke vår jobb å kvalitetssikre¹⁰ hver enkelt av dem. Vår oppgave er å forsøke å trekke ut tematisk og innholdsmessig relevante forhold, som man kan trekke felles lærdom av.

5.2 Noen hovedinntrykk

De 33 rapportene er altså preget av stor variasjon. Variasjonen mellom rapportene er stor tematisk, metodisk, datamessig og innholdsmessig.

Ovenfor har vi pekt på to sentrale forhold som har påvirket gjennomføringen av hver av de 33 analysene. Kommunene har selv valgt hvilke andre kommuner de ville samarbeide med i byregionprogrammet, og de selvdefinerte byregionene har selv valgt hva de ønsket at samfunnsanalysene skulle fokusere på. Den store variasjonen mellom analysene kunne derfor forventes, gitt hvordan byregionprogrammet har vært organisert. Vår vurdering er at variasjonen er et uttrykk for at byregionene er forskjellige snarere enn like, og at de derfor også er opptatt av forskjellige ting. Variasjonen blir i seg selv et sentralt funn når man gjennomgår de 33 samfunnsanalysene. Noen av rapportene er imidlertid skrevet av samme konsulent og dermed også bygget over samme mal.

5.2.1 Hvordan har byregionene utført arbeidet med samfunnsanalysene i fase 1?

I fase 1 av programmet har altså hver av de 33 byregionene utarbeidet en ”helhetlig samfunnsanalyse”. De fleste regioner har engasjert en konsulent til å skrive denne rapporten. Imidlertid har noen byregioner basert samfunnsanalysen på eksisterende informasjon, og noen av regionene har utført analysen selv (internt).

En opptelling viser at det er engasjert 42 konsulenter for å gjennomføre 33 samfunnsanalyser i byregionprogrammet. Det betyr altså at det i flere byregioner er engasjert flere enn en konsulent. Vi har imidlertid ikke oversikt over i hvilken grad konsulentene har samarbeidet, og i hvilken grad de har levert uavhengige rapporter til byregionen. Blant de 33 samfunnsanalysene er det til sammen fire der byregionen selv har gjennomført analysen, og i tre av disse

¹⁰ NIBR har dessuten gjennomført en av de 33 analysene (Johansen et al 2015),

fire tilfellene har byregionen gjennomført analysen i samarbeid med en konsulent. Da foreligger det samtidig en konsulentrapport, som enten er skrevet i forbindelse med programmet eller ved en annen anledning. Én byregion ser ut til å ha utført analysen på egen hånd, det vil si først og fremst basert på tilgjengelig informasjon eller informasjon de har samlet inn selv.

Av de 42 gangene konsulent har vært brukt, framstår Telemarksforskning (TF) som den mest brukte konsulenten. En TF-rapport er brukt som samfunnsanalyse i hele ti byregioner, enten alene eller i kombinasjon med andre analyser. Menon er brukt i tre byregioner, det samme som Østlandsforskning og Trøndelag Forskning og Utvikling. Resten av konsulentene er brukt en eller to ganger. Til sammen 11 av samfunnsanalysene er utført av en enkelt konsulent som samtidig ikke er brukt av andre byregioner.

Når vi ser på de samfunnsanalysene som er utført av samme konsulent, kan vi også se tydelige fellestrekk. I bunnen for alle analysene som er utført av *Telemarksforskning* finner vi for eksempel deres attraktivitetsanalyse. Dette er et kvantitativt, og relativt standardisert, analyseverktøy basert på tilgjengelig statistikk om næringsliv, arbeidsmarked, befolkning og service. I noen byregioner har TFs attraktivitetsanalyse imidlertid blitt supplert med annen informasjon, enten i form av kvalitativ informasjon eller supplerende informasjon fra kommunene. De tre analysene som er utført av *Menon* følger også sin egen mal, der egne beregninger av verdiskaping basert på data fra foretaksregnskap ligger til grunn. Veksten (i BNP i regionen) blir så dekomponert i en produktivitetskomponent, en sysselsettingskomponent og en befolkningskomponent. Fellesnevner når det gjelder *Østlandsforskning*s tre samfunnsanalyser er Indre Østlandet, men det er også data- og metodemessige likheter. Tilsvarende virker også *Trøndelag Forskning og Utvikling*s tre analyser å ha et regionalt tilsnitt (Midt-Norge, i litt vid forstand), men med faglige fellestrekk. De øvrige analysene varierer betydelig når det gjelder tema, innhold og tilnærming.

Dette illustrerer at *konsulentbruken har påvirket innholdet i samfunnsanalysene*, i det minste når det gjelder de analysene som er gjennomført av samme konsulent. Det er selvsagt ingen grunn til å tro at dette ikke også gjelder de analysene som er utført av forskjellige konsulenter. Imidlertid er det i alle tilfeller byregionen selv som har bestilt samfunnsanalysen og dermed også har valgt hvem de har

ønsket skulle gjennomføre den. Vi konkluderer derfor med at valg av tema og innhold i samfunnsanalysene generelt er en funksjon av hva de enkelte byregionene har fokusert på og av hva utførende konsulent har kunnet levere. Imidlertid bidrar dette til at *grupper av byregioner har gjennomført analysene etter samme mal*, noe som betyr at analysene er sammenliknbare innenfor hver gruppe. Utførende konsulent har vi imidlertid ikke sett på som en naturlig måte å typologisere analysene på.

5.2.2 Vekst i byregioner

Temaet for de helhetlige samfunnsanalysene er *vekst i byregioner* og hvordan samspill og samarbeid i byregionen kan bidra til slik vekst. I den forbindelse er det interessant å se hvilke analyser som faktisk tar opp dette temaet.

Etter vår vurdering tar så godt som *alle 33 samfunnsanalyser* opp temaet vekst i en eller annen form. Det varierer imidlertid betydelig hvor eksplisitte man er når det gjelder å definere vekst. Også når det gjelder om man ser på vekstprosesser i seg selv eller om man først og fremst fokuserer på betingelser for vekst er en rekke samfunnsanalyser lite eksplisitte. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

5.2.3 Regiondanning – antall byer

Kommunene er vant til å tenke egen kommune, og de er ofte først og fremst opptatt av hva kommunen kan bidra med i forhold til egne innbyggere og eget næringsliv. Når man skal legge et byregionperspektiv til grunn, innebærer det blant annet at man må løfte blikket noe og se egen kommune i sammenheng med de andre kommunene i byregionen. Dette har å gjøre både med regional arbeidsdeling internt i byregionen og med forholdet mellom byregionen og andre byregioner. Satsningen på byregioner kan slik sett sees på som en regionaliseringsstrategi og på mange måter som en overlevelsesstrategi for byregionene.

I kapittel 4 har vi gjennomgått visse kjennetegn ved de 33 byregionene, som varierer betydelig i størrelse. Tabellen nedenfor illustrerer antall byer per byregion. Her tar vi utgangspunkt i at byene har *bystatus*, som man kan oppnå etter søknad dersom tettstedet som søker bystatus tilfredsstiller visse kriterier.

Tre av byregionene har ingen byer med bystatus. Dette gjelder *Hallingdal* (der samfunnsanalysen blant annet drøfter Gols rolle som regionsenter for dalen), *LLS-regionen* (Leikanger, Luster og Sogndal), der Sogndal er regionsenter og *Midt-Telemark*, der Bø er regionsenter. De fleste av byregionene har én by, med gjennomsnittlig 0,184 byer per kommune (drøyt fem kommuner per by). I fem regioner er det to byer per region, der den ene (Notodden og Tinn, eller Øst-Telemark) også har to kommuner. I fire regioner er det tre byer per region. Ingen av regionene har fire byer, men to har fem byer per region. Dette gjelder Grenland og Haugesund-regionen.

Tabell 5.1 *Antall byer per byregion. Antall kommuner. Frekvenser: Antall byer per kommune (høyest, lavest, gjennomsnittlig)*

Antall byer →	0	1	2	3	4	5	SUM
Antall regioner	3	19	5	4	0	2	33
Antall kommuner	12	103	30	26	0	16	187
Antall byer per kommune							
Høyest	0,000	0,500	1,000	0,750	-	0,833	1,000
Lavest	0,000	0,125	0,154	0,250	-	0,500	0,000
Gjennomsnitt	0,000	0,184	0,333	0,462	-	0,625	0,273

Kilde: 33 samfunnsanalyser i byregionprogrammet. Se også Vedlegg 1.

Dette illustrerer at det ikke alltid er klart hva som er sentrum i den enkelte byregion, og at vår definisjon av en byregion som en *sentrert, funksjonell region* (se kapittel 1 og avsnitt 2.1) ikke nødvendigvis passer på alle byregionene i programmet. Dannelsen av byregioner i programmet er altså ikke nødvendigvis tilpasset en mer teoretisk tilnærming til byutvikling, basert blant annet på en klar arbeidsdeling mellom sentrum og omland i en sentrert, funksjonell region. Som det framgår av vedlegg 1 og kapittel 4 tilhører imidlertid kommunene i mange byregioner i programmet samme regionråd:

- 18 byregioner er dannet slik at de omfatter alle kommunene i samme regionråd og ingen kommuner utenfor regionrådet
- 11 byregioner er dannet slik at de omfatter kommuner i samme regionråd, men noen av kommunene i regionrådet er ikke med i byregionen
- 4 byregioner er dannet på tvers av eksisterende regionråd

Dette betyr at nesten 90 prosent av byregionene er dannet innenfor eksisterende regionråd, ved at alle kommuner, eller en andel av kommunene, i regionrådet er slått sammen. Byregionene (knappt 10 % av regionene) i den siste kategorien består av kommuner fra flere regionråd. Langt de fleste byregionene i programmet består altså av kommuner som samarbeider i utgangspunktet, selv om de ikke nødvendigvis består av sentrerte, funksjonelle regioner. Dette er selvsagt et godt utgangspunkt for videre samarbeid innenfor byregionprogrammet.

Tabell 5.1 sier imidlertid lite om hvilke funksjoner som er knyttet til den enkelte region, og hvordan sentrum og omland i byregionen samspiller. Det kommer vi tilbake til nedenfor. En grov gjennomgang viser imidlertid at av de 33 analysene er det

- fem analyser som hovedsakelig ser på kommuner og i liten grad tar opp regionale utfordringer, fire analyser som i hovedsak ser på regionale utfordringer og 24 analyser som tar opp både kommunale og regionale utfordringer
- sju analyser som ikke tar opp byens rolle i byregionen i særlig grad, men i stedet i hovedsak ser på kommunene hver for seg (27 analyser tar altså opp byregionproblematikk)
- tre analyser som eksplisitt drøfter i hvilken grad sentrum (byen) i byregionen er interessert i et byregionsamarbeid og i hvilken grad byen ”er seg selv nok” – dette gjelder tre byregioner i Nord-Norge, der byen er vesentlig større enn omlandskommunene
- 13 analyser som tar opp byregionens forhold til andre byregioner relativt eksplisitt, mens 20 analyser ikke gjør det

5.3 Variasjon i analyseperspektiver og bruk av data

Vi har forsøkt å gruppere de 33 samfunnsanalysene etter hva slags analyseperspektiv de har brukt, hva slags informasjon de har benyttet og hvilke hovedinntrykk vi har av de 33 samfunnsanalysene.

5.3.1 Bruk av data

Alle de 33 samfunnsanalysene benytter seg av en eller annen form for data (empiri). Dette er nesten selvsagt, siden samfunnsanalysene er relativt empiriske i sin karakter. Man kunne selvsagt tenkt seg rent teoretiske analyser, men det er ingen rapporter som ikke forholder seg til data på en eller annen måte.

Gitt at de forholder seg til data, finnes det flere mulige kilder. Man skiller gjerne mellom bruk av primærdata og bruk av sekundærdata. I tillegg kan man benytte tilgjengelig informasjon i form av tidligere gjennomførte analyser, såkalte dokumentanalyser.

- Bruk av sekundærdata er det vanligste, samtidig som det er den billigste måten å framskaffe relevant empiri på. Sekundærdata er tilgjengelig gjennom ulike statistikkilder, som for eksempel Statistisk sentralbyrå (SSB), eller fra andre leverandører. Det er også vanlig å bearbeide sekundærdata slik at de passer til en viss analytisk tilnærming (for eksempel i form av en modell).
- Bruk av dokumentanalyser er vanlig i de tilfellene det allerede er gjennomført analyser som er relevante, eller der man baserer analysene på en teoretisk tilnærming. Dokumentanalyser kan ofte være billigere enn sekundærdata, men kan samtidig være noe mindre relevante, siden de kan være tilpasset andre analyseformål enn byregionprogrammets. I byregionprogrammet er flere analyser såkalte ”metaanalyser”, der man har gjennomgått eksisterende dokumenter.
- Bruk av primærdata betyr at man samler inn empiri selv. Dette er den dyreste formen for datainnsamling, samtidig som data kan skreddersys til de problemstillinger man ønsker å analysere. Primærdata kan også være svært nyttige supplementer til sekundærdata og/eller dokumentanalyser. Man kan samle inn primærdata på forskjellige måter, hvorav de vanligste er surveys (som kan være relativt kvantitativt orienterte), informantintervjuer (enten i møter eller telefonintervjuer) og fokusgruppeintervjuer (seminarer) der man drøfter aktuelle problemstillinger. Såkalte *semistrukturerte intervjuer* gir de/de som blir intervjuet stor grad av svarfleksibilitet og kan brukes enten overfor enkeltinformanter eller i fokusgrupper. Innsamling av primærdata kan gi svært

relevant informasjon, enten av kvantitativ eller av kvalitativ karakter.

Vi har undersøkt hva slags informasjon som ligger til grunn for de 33 byregionanalysene. Her har vi basert opptellingen på hva vi ser på som den viktigste datakilden. I de tilfeller man har benyttet seg av flere kilder, har vi angitt dette som kombinasjoner. Samtidig har vi forsøkt å anslå hva som er den mest sentrale enkeltkilden i hvert enkelt tilfelle. Siden flere av samfunnsanalysene bruker flere data-innsamlingsmetoder, samtidig som en framstår som viktigst, vil vi få kombinasjoner av metoder på noen. Det innebærer at summen av metoder er større enn antall analyser.

Tabell 5.2 *Rapportene i byregionprogrammets fase 1 fordelt etter datatype*

	Antall rapporter
Hovedsakelig primærdata	11
Hovedsakelig sekundærdata	27
Kombinasjoner primær-sekundær	6
Metadata/eksisterende litteratur	5
Datatriangulering (alle tre datatyper)	13

Kilde: Egne vurderinger av 33 rapporter i byregionprogrammet

Her ser vi at nesten alle rapporter bruker sekundærdata. Dette kan ha sammenheng med enkel datatilgang fra SSB. Ca 1/3 av rapportene bruker hovedsakelig primærdata. En del rapporter bruker både primær- og sekundærdata som viktigste informasjonskilde. Disse er gjengitt både under primær- og sekundærdata. Linjen med kombinasjoner av primær- og sekundærdata omfatter rapporter som bruker begge datatypene, men der enten primær- eller sekundærdata har vært viktigst. Tilsvarende inneholder gruppen metadata rapporter som i stor grad har benyttet eksisterende litteratur som viktigste informasjonskilde, mens triangulering er betyr at man har benyttet de tre datatypene relativt likt.

5.3.2 Analyseperspektiv

Med analyseperspektiv mener vi her analyser som er hovedsakelig kvantitative, kvalitative eller metaanalyser. Fordelinga blir her den samme som i Tabell 5.2.

5.3.3 Eksplisitt teorigjennomgang

I utgangspunktet har *alle analysene et teoretisk bakteppe*. Det varierer imidlertid i hvilken grad rapportene drøfter hva slags teori de har brukt, og i hvilken grad de forholder seg til den teorien som er brukt når de gjennomgår empirien i rapportene. Det er derfor en utfordring å skille mellom rapporter som er svært empiriske, altså med liten teoretisk forankring, og rapporter som forholder seg klart til et teoretisk bakteppe. *Imidlertid har 16 av rapportene anslag til teoretiske diskusjoner.*

Siden rapportene tematisk varierer betydelig, som vi skal komme tilbake til, er det imidlertid vanskelig å vurdere relevansen i forhold til byregionprogrammets problemstillinger av de teoretiske drøftingene som er foretatt. Det skyldes for det første at teorigjennomgangen kan være svært relevant for problemstillingene *som tas opp i rapporten*, selv om selve rapporten innholdsmessig tar opp problemstillinger som ikke er spesielt relevante for programmets hovedproblemstillinger. Det kan for det andre skyldes at man har drøftet teorier som *ikke er spesielt relevante for innholdet* i rapporten, samtidig som man implisitt har et relevant teoretisk perspektiv i analysen. For det tredje kan det selvsagt forklares med at teorigjennomgangen er svært relevant, både når man vurderer rapportens innhold og når man vurderer relevans i forhold til programmet. De rapportene som har en manglende teoretisk gjennomgang kan for det fjerde *implisitt* forholde seg til teorier, som enten de eller andre har beskrevet godt i tidligere analyser.

5.3.4 Tematisk variasjon

Når vi ser bort fra at noen rapporter er basert på samme mal, er variasjonen stor når det gjelder tema. Alle rapporter diskuterer framtidige utfordringer knyttet til vekst i byregionen. Selv om ikke alle er like klare når det gjelder å definere vekst, og betingelser for vekst, er dette altså et tema som er viktig i alle rapporter samtidig som vekstproblematikken er kjernen i byregionprogrammet. Noen rapporter fokuserer på befolkningsvekst, eller på hvordan man skal forhindre befolkningsnedgang. Andre er mer opptatt av næringsutvikling, inkludert sysselsettingsvekst, og diskuterer det behovet næringslivet har for innovasjon og kompetent arbeidskraft for å kunne bidra til regional vekst. Man er klar over at byregionen er i konkurranse med andre regioner når det gjelder ressurstilgang

(kapital og kompetent arbeidskraft) og at det er nødvendig å framstå som attraktiv dersom man skal oppnå framtidig vekst. Herunder diskuteres også naturgitte forhold (som geografi og tilgang på naturressurser) og eksisterende næringsmiljøer som viktige rammebetingelser for framtidig utvikling. I 13 analyser diskuteres også forholdet til andre byregioner, blant annet tas betydningen av nærhet til storbyer som Oslo og Trondheim opp.

Flere rapporter vektlegger relativt sterkt, og tar dermed opp, smale temaer som framstår som interessante først og fremst for regionen selv (for eksempel tas interkommunalt plansamarbeid, kommunalt tjenestesamarbeid, havneproblematikk og valg av framtidig regiontilknytning til Trondheim for Steinkjerregionen er noen eksempler). Det kan skyldes at det er de smale temaene som er i fokus for disse regionene, kanskje ved at de representerer helt tydelige flaskehalser for samarbeid (samspill) eller interessesmotsetninger i regionen.

5.3.5 ”Swot”-analyser som tilnærming

I de fleste analysene har man, implisitt eller eksplisitt, vurdert styrker, svakheter, utfordringer og trusler (SWOT) knyttet til regionen i dag og utviklingen framover. Tematisk vektlegges blant annet følgende forhold i forbindelse med disse vurderingene:

- Befolkningsutviklingen, som noen steder er negativ, mens den andre steder er positiv. Alle ønsker en god befolkningsutvikling. Flere trekker fram innvandring som en mulig løsning på problemet med befolkningsnedgang.
- Tilgang på (særlig mindre) boliger er en utfordring i flere regioner, selv om kommunenes arealpolitikk legger til rette for boligbygging.
- Tilgang på (kompetent) arbeidskraft sett i forhold til dagens næringsstruktur og framtidig næringsutvikling. Herunder finner vi også i noen rapporter en vurdering av dagens kompetansemiljøer, for eksempel knyttet til visse former for industri eller tjenesteproduksjon (for eksempel innen helse).
- Koplingen mellom regionale utdanningsinstitusjoner (der de finnes) og næringslivet er ofte mangelfull og vurderes som en utfordring.
- Tilgang på naturressurser.

- Tilgang på (risikovillig) kapital. Dette er en større utfordring enn mangel på næringsarealer, som (i de rapportene som tar det opp) vurderes som god.
- Et godt tjenestetilbud i byen vurderes som en positiv attraktivitetsfaktor, som kan bidra til å øke regionens attraktivitet både for bosetting og næringsliv.
- Manglende samarbeid mellom kommunene i regionen vurderes som negativt. Nå skal det imidlertid sies at de fleste rapportene som nevner kommunesektoren eksplisitt, vektlegger at kommunen vurderes (av næringslivet) som en medspiller, ikke en motspiller.
- I alt 18 rapporter trekker fram dårlig transportinfrastruktur, noen steder også manglende kollektivtransport, som en utfordring for byregionen. Man er samtidig klar over at videre utbygging av transportinfrastruktur først og fremst er et fylkeskommunalt eller statlig ansvar, at det koster mye penger og at den enkelte byregion konkurrerer med andre deler av landet/fylket når det gjelder penger til investeringer på dette området.
- En del rapporter peker også på en del overordnede trender og strukturelle forhold, som påvirker utviklingen i regionen. Eksempler på slike trender er globalisering, teknologisk utvikling (innovasjon), sentralisering, utviklingen i oljesektoren, klimaendringer og endringer i samarbeid, arbeidsdeling og oppgavefordeling som kan følge av en kommunereform.

Denne lista er ikke uttømmende, men trekker fram noen eksempler på forhold som nevnes i flere av samfunnsanalysene. Generelt sett er analysene både opptatt av forhold som man i liten grad kan påvirke selv, som for eksempel markeder for basisnæringer og statlig politikk (særlig innenfor infrastruktur), og forhold som man kan påvirke selv. Når det gjelder forhold man kan påvirke selv, er man opptatt av at det legges til rette for samarbeid mellom myndighetene i de ulike kommunene. Noen nevner også kommunesammenslåing, selv om dette strengt tatt ligger utenfor rammene for byregionprogrammet. De peker i så fall på at kommunegrensene kan være en flaskehals mot videre utvikling, som for eksempel innebærer at det kan være forskjellige prioriteringer på ulike sider av kommunegrensene.

Den regionale arbeidsdelingen internt i hver byregion diskuteres, og i flere analyser trekkes senterutvikling (byutvikling) fram som en nødvendig faktor for framtidig vekst og økt konkurranseevne for byregionen som helhet. Byen er sentrum i regionen, rent infra-strukturmessig, og den dominerer regionen. Næringsgrunnlaget i byen er som regel preget av tjenesteproduksjon og handel rettet inn mot innbyggere i hele byregionen, samtidig som det i visse tilfeller kan være industriproduksjon i byen. Næringsgrunnlaget i omlandskommunene domineres ofte av ressursbasert virksomhet, industri og lokal tjenesteproduksjon. Det er som regel stor netto innpendling til byen fra omlandskommunene, og innbyggerne i omlandet er brukere av byens tjenester når det gjelder handel, offentlig tilbud og fritidstilbud.

I noen byregioner inngår imidlertid relativt likeverdige kommuner i regionen. Her finnes det ofte tettsteder (eventuelt byer) i hver kommune, som kan ønske at senterfunksjoner i byregionen legges akkurat dit. I slike byregioner vil ofte tettstedsveksten kunne spres mellom flere tettsteder. Den manglende sentraliseringen i slike regioner kan bety at regionen svekkes, sammenliknet med andre byregioner, siden tettstedene ikke vokser nok til at nye tjenester blir tilbudt. Videre senterutvikling er et viktig tema for de byregionene der senterfunksjonene oppleves som underutviklede. Dette gjelder i regioner uten et naturlig bysentrum (for eksempel Hallingdal), men også i noen sentrerte, funksjonelle byregioner (for eksempel Stord, Ålesund og Steinkjer).

5.3.6 Samhandling og vekst

Av de 33 samfunnsanalysene er det til sammen 23 som tar opp temaet organisert samarbeid (mellom kommunene i byregionen) og 28 som diskuterer "uregulert" samspill mellom aktører i byregionen. Imidlertid er disse formene for samhandling diskutert på veldig forskjellige måter. Derfor er det ikke mulig, på generelt grunnlag, å si hvordan de forholder seg til problemstillingen om hvordan samhandling og vekst henger sammen.

En del rapporter tar opp både regional arbeidsdeling i regionen og forholdet mellom samhandling og vekst. De som diskuterer dette spørsmålet eksplisitt tar det i stor grad for gitt at økt samhandling fører til økt vekst. Siden økt samhandling fører til mer vekst, er det altså et gode, i følge disse samfunnsanalysene. Det er liten disku-

sjon av om det finnes interessemotsetninger mellom kommunene i regionen, og da spesielt mellom bykommunen og omlandskommunene (med unntak blant annet for de tre nordnorske byregionene som er nevnt ovenfor), og hvilke utfordringer dette kan gi når det gjelder å oppnå økt vekst og fordele gevinstene knyttet til økt vekst.

Imidlertid diskuterer de rapportene som tar det opp ulike former for samhandling. De viktigste som er nevnt, er:

- Når det gjelder samspill, trekkes særlig samspillet mellom befolkning og næring fram i mange rapporter. Her er det først og fremst samspillet mellom innbyggere og næringsliv (arbeidsplasser) i ulike deler av regionen, som innebærer pendling og servicerelaterte reiser mellom omlands- og senterkommunene. Disse to formene for interaksjon er allerede eksisterende i mange av byregionene, noe som også er rapportert i mange rapporter. Pendling drøftes blant annet i alle Telemarksforsknings rapporter. Handelsstruktur (under- og overdekning i ulike kommuner) drøftes også i mange analyser, blant annet i rapporten om Kristiansundsregionen.
- Flytting (befolkning) mellom kommunene i byregionen trekkes også fram som en viktig samspillsfaktor i flere rapporter.
- Økonomiens selvorganisering og den regionale arbeidsdelingen som følger av denne trekkes også fram som en viktig samspillsfaktor. Slik sett vil næringsstrukturelle forskjeller mellom ulike deler av byregionen også være et uttrykk for arbeidsdelingen. Vi har allerede nevnt lokalisering av senterfunksjoner knyttet blant annet til handel, men også ulike former for opplevelser (blant annet knyttet til kultur) kan nevnes.
- Samarbeid mellom kommunene, både formalisert interkommunalt samarbeid om produksjon av en del tjenester og planlegging, så vel som mer uformelt samarbeid mellom kommunene. Rapporten for Kristiansundsregionen er et eksempel på en rapport som tar diskusjonen om formalisert interkommunalt samarbeid relativt langt – man har til og med diskutert de ulike kommunenes kapasitet når det gjelder å påta seg hovedansvaret for visse tjenester. Det er likevel mer vanlig å diskutere betydningen av ulike former for plan-

samarbeid (blant annet knyttet til arealbruk) og produksjon av (enkelte) kommunale tjenester i rapportene.

- Samarbeid mellom kommunene og næringslivet i ulike fora diskuteres i mange rapporter. Det understrekes at det er viktig å lytte til næringslivets behov, både når arealpolitikken utformes og innenfor kommunal næringspolitikk mer generelt. Kommunene vurderes generelt sett som tilretteleggere, i den forstand at de vurderes å bidra til, snarere enn forhindre, vekst.
- Ulike former for samarbeid mellom bedrifter i samme næring og forskjellige næringer finnes det i mange regioner ulike fora for. Betydningen av slike nettverk vurderes som stor, i de rapportene det nevnes.

Som tidligere nevnt er de fleste rapportene opptatt av vekst, enten det er i produksjon (verdiskaping), sysselsetting og/eller befolkning. Byregionen må være konkurransedyktig for å overleve i konkurransen med andre regioner. I alt 13 rapporter tar opp konkurranse eller samarbeidsforholdet til andre byregioner eksplisitt.

Man har gjerne skilt ”basisnæringer” fra avledet virksomhet i analysen og diskuterer basisnæringenes betydning for regionens vekst. I noen regioner er dette en utfordring. Dette gjelder blant annet regioner som er jordbruksdominerte, der inntekspotensialet er lavt sammenliknet med i andre næringer. Andre regioner har en sterk, industriell basis eller basis i naturressurser og får lettere høyere eksportinntekter på sin produksjon. Disse vil i utgangspunktet klare seg godt. For vår egen del vil vi understreke at krisa i oljesektoren illustrerer at regioner som er ensidig avhengig av virksomhet innenfor en næring kan rammes hardt av etterspørsels- og prisendring på sine produkter. Regioner som domineres av andre basisnæringer, som utekonkurrerende industri eller turisme, vil kunne tjene på god vekst i sine næringer som en følge av en svak valutakurs.

5.4 De fem hovedspørsmålene

I avsnitt 3.2 gjennomgikk vi fem hovedspørsmål oppdragsgiver ønsket svar på i denne analysen. Disse spørsmålene ble videreutviklet i form av en analysemodell, som ble oppsummert i tabell 3.1. I utgangspunktet var tanken at denne analysemodellen skulle

brukes for gjennomgangen av de 33 rapportene, og at funnene skulle systematiseres med utgangspunkt i valgte regiontypologier. Da dette ble vanskelig, har vi i stedet valgt å oppsummere rapportene med utgangspunkt i de fem hovedspørsmålene. Spørsmålene omfatter imidlertid hele analysemodellen i tabell 3.1.

Spørsmålene er til dels besvart ovenfor. Imidlertid kan det være grunnlag for å svare eksplisitt på hvert av spørsmålene, som en slags oppsummering av funnene fra rapportene. Formålet med å oppsummere de 33 rapportene å trekke ut de vesentligste funnene fra dem. Vi vil derfor oppsummere funnene nedenfor så godt det lar seg gjøre.

5.4.1 Beskrivelse av utviklingstrekk med betydning for økonomisk vekst

Oppdragsgiver er i første spørsmål interessert i likheter/ulikheter mellom de 33 rapportene når det gjelder beskrivelse av *utviklingstrekk med betydning for økonomisk vekst*. Man er her opptatt både av endrede utfordringer og endrede muligheter, altså av forhold som vil påvirke veksten positivt og negativt framover. Sett i sammenheng med spørsmål 2 (avsnitt 5.4.2) kan innholdet i spørsmål 1 oppfattes som noe mer generelt enn det som kun gjelder regionen (empirisk), altså mer som en opplisting av aktuelle faktorer som påvirker vekst på regionalt nivå. Dette innebærer ikke nødvendigvis at man refererer til en vekstteori, men snarere til at man har et overordnet grep om vekstfaktorer.

Ovenfor har vi vist til at alle de 33 samfunnsanalysene tar opp vekst på en eller annen måte. I alt 16 av rapportene har tilløp til teoretiske diskusjoner. Det er imidlertid mange rapporter som diskuterer vekstfaktorer, også blant dem som ikke har vært spesielt opptatt av teoribruk. Ser vi alle analysene under ett, kan vi rapportere følgende:

- Alle Telemarksforskings rapporter bruker attraktivitetspyramiden, og hvordan regionen (kommunene i regionen) scorer når det gjelder bedriftsattraktivitet, besøksattraktivitet og bostedsattraktivitet. Attraktivitetsbegrepet sier implisitt noe om hvordan regionen (kommunene i regionen) utvikler seg i forhold til andre regioner/kommuner. Telemarksforskning vektlegger forholdet mellom ulike grupper av næringer

(basisnæringer, besøksnæringer, regionale næringer) og deres attraktivitet i analysene. Lokal, offentlig sektor regnes ikke inn i attraktivitetsbegrepet. De ser også på bostedsattraktiviteten.

- Menons rapporter fordeler verdiskapingsveksten i regionen på tre komponenter, produktivitetsvekst, sysselsettingsvekst og befolkningsvekst. Også her defineres regionenes attraktivitet langs flere dimensjoner.
- Både Telemarksforskning og Menon bruker implisitt økonomisk baseteori som tilnærming til vekstproblematikken (næringslivsvekst). Dette gjelder også de fleste andre rapportene. Alt i alt betyr dette at *industrieksport, utviklingen i ressursbasert virksomhet* (landbruk, fiskeri, energi, turisme) og *annen basisvirksomhet* (statlig virksomhet, tjenester som leveres ut av regionen) blir viktige næringer når det gjelder regionens attraktivitet.
- Sysselsettingens betydning for byregionens vekstpotensial når det gjelder befolkning drøftes i mange rapporter.
- Størrelsen på senteret i regionen (byen) og antall funksjoner som tilligger senteret er også en viktig attraktivitetsfaktor, som i en del rapporter trekkes fram som spesielt viktig når det gjelder bosettingsattraktivitet.
- Rapportene skiller stort sett mellom eksterne og interne drivkrefter bak vekst.
- Truslene (negative vekstimpulser) gjelder særlig der drivkreftene og næringsstruktur bidrar til å redusere områdets attraktivitet.
- De regionene som er lokalisert mer perifert tar i noen grad opp geografi og avstand som en mulig trussel mot framtidig vekst.
- Samhandling (samspill og samarbeid) vurderes som en viktig vekstfaktor i til sammen 25-28 rapporter.
- Fire-fem rapporter har en grundig, til dels teoretisk orientert, gjennomgang av faktorer bak økonomisk vekst, og av forholdet mellom ulike vekstbegreper.

Alle rapportene (nesten) er opptatt av vekst i en eller annen form. De bruker imidlertid forskjellige indikatorer på vekst, selv om både arbeidsplasser og befolkning er nevnt i alle rapporter. Noen rap-

porter peker også på inntektsvekst, blant annet knyttet til endringer i verdiskaping. I en del rapporter diskuteres det imidlertid i liten grad hva som påvirker veksten, selv om mange ser på samhandling som en viktig faktor som kan bidra til å øke den. Slik sett er det svært variabelt både hvordan vekstbegrepet er operasjonalisert og hvordan man forklarer (framtidig vekst), og dermed også hvilke utfordringer/muligheter man ser framover.

Flere rapporter vektlegger basisnæringenes¹¹ betydning for økonomisk vekst. Dersom basisnæringene har gode framtidsutsikter, er det også gode framtidsutsikter for vekst i regionen. Implisitt betyr dette at *regionene fortsatt bør satse på det de er gode på, rent næringsøkonomisk*. Da er det viktig at det legges til rette for slik satsing.

Det er således også viktig at det er god tilgang på kompetent arbeidskraft, innenfor det (eller de) segmentet som regionen er spesialisert i. Noen regioner opplever mangel på kompetent arbeidskraft, noe man mener kan løses gjennom økt innflytting (eventuelt tilbakeflytting). Dette forutsetter blant annet at det er god tilgang på boliger. I flere regioner mangler blant annet mindre boliger, mens tilgangen på større boliger (eneboliger) kan være bedre. Slik sett er bolig- og arealpolitikken viktig. Samtidig understrekes det i flere rapporter at det er viktig med godt samarbeid mellom næringsliv og utdanningsinstitusjoner regionalt, slik at man kan utdanne kompetent arbeidskraft tilpasset regionens behov. Denne utfordringen gjelder nok generelt, også der det ikke nevnes eksplisitt. Selv samfunnsanalysen for Saltenregionen, som har et godt utdanningstilbud blant annet med Universitetet i Nordland, understreker at det er en ubalanse mellom næringslivets behov og kompetanseoppbyggingen regionalt.

Noen regioner, spesielt regioner med en stor og dominerende by, har et bredt arbeidsmarked som rekrutterer folk med ulike kompetanser. Et bredt arbeidsmarked er spesielt viktig for å være attraktivt for familier med to arbeidstakere, slik at begge kan få en jobb de trives med og som er tilpasset begge kompetanser. Manglende ektefellejobber kan være en utfordring i regioner med et mer ensidig arbeidskraftbehov.

¹¹ Basisnæringer kan her for enkelthets skyld defineres relativt vidt og omfatte tradisjonell eksportrettet virksomhet og opplevelsesnæringer (turisme), og i byen også næringer som betjener et omlandet (handel- og servicenæringer).

Flere av byregionene ligger i områder der den framtidige befolkningsutviklingen er en utfordring, og der man kanskje venter en eldrebølge og befolkningsnedgang. I disse regionene er man spesielt opptatt av å stimulere til befolkningsvekst. Noen snakker her mest om å bidra til å øke regionens attraktivitet for (nye) innbyggere, mens andre snakker om å legge til rette for tilbakeflytting.

Et par rapporter nevner også det potensialet som ligger i (økt) innvandring for å opprettholde befolkningen, noe som samtidig kan bidra til økt tilbud av (kompetent) arbeidskraft. Dette forholdet er imidlertid ikke gjennomgående grundig behandlet i de 33 analysene.

5.4.2 Synliggjør rapportene forskjeller mellom byregionene når det gjelder økonomisk vekst?

Det andre spørsmålet dreier seg om samme tema som forrige spørsmål (avsnitt 5.4.1), men er slik vi tolker det mer fokusert på trusler og muligheter knyttet til den enkelte byregion. Slik sett dreier det seg om hvilke *løsninger* byregionene ser for seg når det gjelder framtidig vekst.

I alle rapporter har man diskutert egenskaper ved byregionen som kan bidra positivt eller negativt til økonomisk vekst i regionen. Både utfordringer og muligheter varierer imidlertid betydelig. Det er imidlertid visse fellestrekk:

- Nesten alle samfunnsanalysene mener at regionen bør fortsette å satse på det man er sterk på i dag. Dette gjelder imidlertid ikke regioner som har en overrepresentasjon av tilbakegangsnæringer (for eksempel jordbruk) eller regioner med et ensidig næringsliv (for eksempel oljevirksomhet eller andre, større industrier). Her vektlegger man i større grad behovet for en ”risikospredning”.
- I rapportene karakteriseres de enkelte regionene eksplisitt eller implisitt som hovedsakelig vekst- eller nedgangsregioner, altså om mulighetene er større enn utfordringene/truslene (eller omvendt). Gjennomgående er det slik at det som oppfattes som utfordringer også kan representere muligheter for byregionene, dersom de klarer å snu de negative tendensene (og omvendt). Det er samtidig noe annet å tilhøre en vekstregion enn å tilhøre en nedgangsregion.

- I en del regioner forventes framtidig vekst, både i sysselsetting og befolkning. Dette gjelder spesielt regioner med en relativt stor by, som har mange senterfunksjoner, ofte inkludert muligheter innenfor høyere utdanning. Her kan utfordringen være å spre veksten mellom sentrum (byen) og omlandet, både når det gjelder befolkning og næring.
- I en del regioner forventes i mindre grad framtidig vekst. Det synes som om samfunnsrapportene for disse regionene er mer fokusert på tiltak som kan bidra til å snu trenden, dvs. forsterke framtidig vekstpotensial.
- Svært mange samfunnsanalyser vektlegger forhold som kan bidra til videre vekst, gjennom såkalte "satsningsområder". Typiske satsningsområder går dels på input i produksjonsprosessen (øke innovasjon, kompetanse, FoU-kopling til næringslivet etc.), dels på satsinger på "nytt" næringsliv (som for eksempel turisme, kraftproduksjon, senterfunksjoner, tjenesteproduksjon etc.). Dette er i rapportene som regel mer uttrykk for "potensialet" i regionen enn for målretta virkemiddelbruk.

De fleste rapportene diskuterer forhold som påvirker veksten, og mange diskuterer også veksten i seg selv. Diskusjonene skjer ofte om hverandre, slik at det ikke alltid skilles så godt mellom betingelser for vekst og vekst (årsak og virkning). Generelt sett er man imidlertid opptatt av hvordan rammebetingelsene utvikler seg, og hvilke effekter dette har for det regionale næringslivet.

Det regionale næringslivet er ofte definert som de næringene (basisnæringene) der regionen har sin styrke i dag, altså der man har konkurransedyktige virksomheter enten på grunn av ressurstilgang (primærnæringer, turisme, energi) eller på grunn av oppbygging av næringsmiljøer (for eksempel innenfor deler av industrien). Slik sett ser man for seg at framtidens næringsliv i regionen er et speilbilde av dagens, altså at man vil være i stand til å videreutvikle regionen med utgangspunkt i dagens næringsstruktur og virksomheter. Videreutvikling av tjenesteproduksjonen i sentrum av regioner med sterke byfunksjoner trekkes også fram som en vekstbetingelse av noen. Det nevnes således at når byen styrkes, styrkes også regionen som helhet. Slik sett peker noen analyser på betydningen av å styrke sentrum, altså en regional sentralisering, for framtidig vekst. Dette bidrar samtidig til å øke attraktiviteten til regionen

som helhet, og slik sett til at (omlandets) vekst i basisnæringene og i sentrumsfunksjoner/-næringer følger hverandre.

Omtrent halvparten av samfunnsanalysene peker eksplisitt på regionens innbyggere som en viktig vekstfaktor, spesielt når det gjelder lokal tjenesteproduksjon i hele regionen og når det gjelder videreutviklingen av senterfunksjoner. Generelt sett vil en stor befolkning generere høyere etterspørsel etter tjenester og varer enn en mindre befolkning.

Veksten er altså sammensatt, rent næringsmessig. Selv om det pekes på basisnæringenes avgjørende betydning for næringsutviklingen i byregionene, og en del basisnæringer ofte er lokalisert til omlandet av byen, trekkes også utviklingen i sentrum fram som en viktig faktor. Befolkningen etterspør både private og offentlige tjenester, samtidig som dette representerer arbeidsplasser for innbyggere i hele regionen.

5.4.3 Variasjon i forslag til innsats

Oppdragsgiver er her interessert i om forslag til innsats (tiltak) for å øke (samhandlingen og dermed) veksten varierer mellom regioner av ulik type. Siden det er vanskelig å finne systematikk i rapportene for ulike regiontyper, er det også vanskelig når det gjelder forslag til innsats. Derfor må også dette temaet drøftes med utgangspunkt i inntrykk fra rapportene samlet. Hovedinntrykket er at vi kan skille mellom to typer tiltak, de regionale/lokale og de overregionale/nasjonale.

Overregionale/nasjonale tiltak

Hele 18 av rapportene peker spesielt på behovet for bedre *transport-infrastruktur* som et viktig tiltak som vil kunne bidra til økonomisk vekst. Det dreier seg for det første om tiltak for å *bedre tilgjengeligheten internt i regionen*, noe som kan bidra til regionutvidelse og til å bedre den regionale arbeidsdelingen og det økonomiske samspillet i regionen. For det andre dreier det seg om *tiltak som skal bidra til å bedre tilgjengeligheten ut av (inn i) regionen*. Infrastrukturtiltak er dyre, og de finansieres i hovedsak av fylket og/eller nasjonen. Tiltak av denne typen konkurrerer dessuten med tilsvarende tiltak andre steder i fylket eller landet. Det kan derfor være nødvendig å drive en eller annen form for lobbyvirksomhet for å overbevise de bevilgende fylkeskommunale eller statlige myndigheter om at

tiltakene er nødvendige for å sikre både økt samhandling og framtidig utvikling i byregionen.

Kopling mellom næringslivets behov og utdanningstilbudet er tatt opp av flere byregioner, som en del av kompetansebehovet i framtida. Dette gjelder både videregående og høyere utdanning. I flere av byregionene i programmet tilbys høyere utdanning, og blant annet analysen for LLS-regionen (Leikanger, Luster og Sogndal) nevnes forholdet mellom utdanningstilbudet ved høgskolen i Sogndal og det lokale næringslivet som en mulig framtidig vekstfaktor.

I tillegg nevnes både Innovasjon Norge og fylkeskommunen som aktører næringslivet ønsker å samarbeide med. Her er erfaringene imidlertid både gode og mindre gode. I noen tilfeller ser man på disse virkemiddelaktørene som ”vanskelige”, blant annet i den forstand at de har et stivbeint regelverk å følge og at tiltakene derfor må være av en viss type for å bli godkjent. Andre ser på disse virkemiddelaktørene som positive bidragsytere, som bidrar til at det kan gjennomføres tiltak som ellers vanskelig kunne latt seg gjennomføre.

Regionale/lokale tiltak

Gjennomføringen av regionale eller lokale tiltak er, i motsetning til overregionale og nasjonale tiltak, opp til regionen selv. Slike tiltak kan spenne relativt vidt – det kan være snakk om (samordnet på tvers av kommunegrenser) arealplanlegging for nærings- og boligformål, annet kommunalt samarbeid på tvers av kommunegrenser, kommunal (eller byregional) næringspolitikk, tilrettelegging når det gjelder kommunalt samarbeid på infrastruktur, eller tilrettelegging for samspill knyttet til økonomiens selvorganisering. Flere samfunnsanalyser tar opp hvordan de ser for seg at man lokalt kan bidra til mer vekstkraft, blant annet knyttet til samarbeid, selv om de i mindre grad diskuterer om og hvordan slike tiltak virker. I noen tilfeller dreier det seg om (å legge til rette for) langsiktig strategiutvikling, mens det i andre tilfeller kan være mer kortsiktige tiltak man drøfter. Følgende samspillsformer diskuteres mer eller mindre eksplisitt i analysene:

- Sju av rapportene ønsker mer organisert samarbeid mellom kommunene, inkludert tilrettelegging for vekst, samtidig som

de ønsker økt (uorganisert, markedsretta) samspill mellom aktører i byregionen.

- Tolv av rapportene ønsker mer samarbeid mellom kommunene. Dette gjelder blant annet økt samarbeid når det gjelder planlegging (fem av rapportene er eksplisitte på dette), men også produksjon av visse tjenester tas opp som et mulig samarbeidsområde.
- En rapport fokuserer mest på økt samspill i byregionen.
- En rapport vil skipe et investeringsfond i byregionen.
- To rapporter fokuserer først og fremst på strategier for framtidig utvikling, altså områder man bør satse på, uten å være eksplisitt når det gjelder tiltak. Imidlertid tar de fleste rapportene opp strategiutvikling i en eller annen form, selv om de samtidig drøfter regionale tiltak.
- Ti rapporter tar ikke opp regionale tiltak eksplisitt.

Når det gjelder langsiktig lokal/regional strategiutvikling, vil vi særlig trekke fram at noen analyser peker på *et behov for å styrke sentrum i regionen* som et tiltak man mener vil bidra til økt økonomisk vekst. Nøyaktig hvordan man mener dette vil virke, er drøftet i mindre grad. Det er, etter vår vurdering, også grunnlag for å drøfte i hvilken grad regional sentralisering vil bidra til mer vekst i alle regiontyper. Det henger sammen med at regioner med et ressursbasert næringsliv (særlig primærnæringer, petroleumsutvinning, turisme og energikrevende virksomhet) ofte har sine basisnæringer i byens omland. Styrking av basisnæringene krever andre tiltak, selv om det kan være tydelige samspillseffekter når det gjelder arbeidsdelingen mellom basisnæringene og avledet virksomhet (som diskutert ovenfor).

Et annet tiltak som trekkes fram i flere analyser, er *bedre kopling mellom utdanningstilbud og næringslivets kompetansebehov* (se også omtalen av overregionale tiltak). Dette er også en form for langsiktig tiltak der lokale aktører kan komme med innspill, og der lokale forhold er av stor betydning.

Det er, som rapporten for Alstahaugregionen (og andre) peker på, viktig at kommunene er medspillere og tilretteleggere snarere enn

motspillere når det gjelder å legge til rette for vekst¹². Ett forhold av stor betydning er slik sett arealplanlegging. Dette gjelder tilrettelegging i form av infrastruktur for næringsutvikling og boligbygging, så vel som å sette av arealer til slike formål.

I tillegg driver mange kommuner med *næringsutvikling* på en eller annen måte. Noen har næringsfond, andre har ulike former for næringsutviklingsselskaper eller egne ansatte som har ansvar for næringsutvikling. Kommunene kan slik sett tilby næringslivet, særlig mindre og relativt nyetablerte virksomheter, ulike typer infrastruktur i form av lokaler og fellestjenester. Dette bidrar til at etableringsfasen går lettere.

Ulike former for samarbeid mellom næringslivet og kommunen finnes i mange kommuner, og i en del tilfeller også på regionalt nivå. Dette kan dreie seg om bransjeorganisasjoner, eller ulike former for formelt eller uformelt samarbeid. Der slike tiltak kommenteres, trekker man ofte fram at de er nyttige, men kommenterer i mindre grad hvor konkret matnyttige de er (i forhold til å skape vekst).

Generelt sett vurderes, i de rapportene det nevnes, økt samarbeid mellom kommunene som et gode, som vil kunne bidra til vekst.

5.4.4 Kommunesammenslåing

I utgangspunktet har dette ikke vært tema for byregionprogrammet. Nasjonale myndigheter har sett på byregionprogrammet og framtidig kommunesammenslåing som to uavhengige prosesser, selv om de har noen fellestrekk og det for mange kan være nærliggende å diskutere kommunesammenslåing som en del av byregionprogrammet. Dersom antall kommuner skal reduseres kraftig, dersom man venter at framtidig vekst skal komme i byregionene, og dersom man samtidig oppfordrer kommuner til økt samhandling for å utløse denne veksten, er det kort veg til at kommunene i en byregion begynner å tenke kommunesammenslåing. De 33 samfunnsanalysene tar opp kommunesammenslåing på ulike måter:

¹² I de rapportene som tar opp kommunenes rolle, understrekes det gjennomgående at de faktisk fungerer som medspillere for næringslivet og slik sett bidrar til en positiv utvikling

- Det drøftes ikke eksplisitt i 23 av rapportene
- I fire rapporter drøftes det eksplisitt og vurderes i sammenheng med interkommunalt samarbeid, at mange kommuner (i dag) er en utfordring for regionen eller at integrasjonen er stor og økende (så hvorfor flere kommuner?).
- I seks rapporter er man innom kommunesammenslåing, selv om det ikke er diskutert grundig. Her diskuteres grenseproblematikk (kommune-/fylkesgrenser som barriere mot samarbeid), uspesifisert behov for endringer i samarbeidet mellom kommunene i regionen (kommunesammenslåing er en mulig endring), tidsfasingen av byregionprogrammet i forhold til tidsfasingen av kommunesammenslåingsprosessen (faller sammen i tid), og en rapport påpeker rett og slett at kommunesammenslåing og regionalisering ikke er det samme.

I tillegg drøftes interkommunalt samarbeid i noen rapporter. Én rapport er til og med i stor grad fokusert på dette temaet.

5.4.5 En faglig vurdering av rapportene

I hvilken grad kan samfunnsanalysene sies å være *egnet* til å belyse styrker og svakheter i regionene på en slik måte at de gir grunnlag for politiske prioriteringer av strategier og tiltak (d.v.s. om informasjonen/kunnskapen er *relevant* m.h.t. utviklingsprogrammets mål), basert på bl.a. faglig vurdering av dokumentert tilnærmingstype og metodebruk? Dette spørsmålet fra oppdragsgivers side oppfatter vi kort og godt som at det skal gjennomføres en faglig vurdering av innholdet i rapportene, sett i forhold til byregionprogrammets mål.

I utgangspunktet ser vi det ikke som vår oppgave å gjennomføre en faglig vurdering av hver enkelt rapport. En grundig faglig vurdering av hver rapport ville vært altfor ressurskrevende innenfor prosjektets rammer. I tillegg bør en faglig vurdering av de enkelte rapportene, i rettferdighetens navn, skje på hver enkelt rapportis premisser. Målet med NIBRs prosjekt er å sammenfatte alle 33 rapporter. Derfor må vurderingen bli av mer generell karakter.

Som vi flere steder har vært inne på, varierer rapportene betydelig langs de fleste dimensjoner. Dette er hovedgrunnen til at det er

vanskelig å gi en systematisert gjennomgang av innholdet i rapportene ut over det som er beskrevet ovenfor.

Samfunnsanalysenes relevans i forhold til utviklingsprogrammets mål må, etter vår vurdering, tolkes innenfor rammen av hvordan programmet er lagt opp. Byregionene ble i fase 1 av programmet bedt om å lage helhetlige samfunnsanalyser for sine regioner. Selv om noen rapporter er relativt smale i sin tilnærming, og dermed kanskje faller utenfor begrepet ”helhetlig samfunnsanalyse”, er det ingen tvil om at de tar opp temaer de mener er viktige for utviklingen i sin byregion. De aller fleste rapportene faller imidlertid godt innenfor det som kan kalles helhetlige, i det minste når det gjelder tema. Man diskuterer både samhandling og vekst, og man diskuterer tiltak. Hvor grundig diskusjonen av de helhetlige temaene er, varierer imidlertid mye.

Rapportene sett under ett gir i varierende grad grunnlag for å finne generelle, lokale tiltak som kan prioriteres og arbeides med sentralt. Generelt sett nevner en del rapporter satsing på samhandling og næring, og de impliserer at dette vil kunne bidra til vekst framover. Noen lokale tiltak er trukket fram i avsnitt 5.4.3, og grunnlaget for eventuelle nasjonale satsinger på lokale tiltak kan i så fall finnes der.

Til slutt vil vi nevne at fase 2 av byregionprogrammet nå er under arbeid. Mange av deltakerne i fase 1 deltar også i fase 2, samtidig som det har kommet til noen nye byregioner i fase 2. Blant de byregionene som deltok i fase 1, varierer det i hvilken grad de peker framover mot fase 2 (strategi- og tiltaksdelen). Imidlertid er det vår vurdering at de 33 samfunnsanalysene generelt sett gir et grunnlag for å jobbe videre med fase 2 av programmet. Vi vil også understreke at det, i tiden fra rapportene ble produsert til byregionene søkte om deltakelse i fase 2, har vært gjennomført diskusjoner i de forskjellige byregionene om hva man ønsket at fase 2 skal omfatte. Temaene for fase 2 er imidlertid ikke en del av denne rapporten.

6 Konklusjoner og videre arbeid

Økonomisk vekst er et tema som opptar mange rundt om i landet. Det viser også de 33 samfunnsanalysene som er gjennomført innenfor rammen av fase 1 av byregionprogrammet.

6.1 Organisering av arbeidet var viktig

Arbeidet med analysene har vært organisert med utgangspunkt i regionene selv. By- og omlandskommuner har dannet byregioner med utgangspunkt i eksisterende samarbeid eller med utgangspunkt i byregionprogrammet selv. De har, med utgangspunkt i byregionprogrammets målsettinger og lokale/regionale forhold, gjennomført hver sin analyse av økonomisk vekst i regionen. Dette har resultert i 33 rapporter som varierer betydelig når det gjelder innhold, relevans i forhold til nasjonale problemstillinger, metodevalg og kvalitet. Dette har vært med på å gjøre oppsummeringen av de 33 rapportene, i form av likheter og forskjeller mellom analysene for ulike regiontyper, utfordrende. Samtidig som oppsummeringen har vært utfordrende, har denne arbeidsformen vært spennende i den forstand at man veldig tydelig har fått fram at det er stort spenn blant norske byregioner.

6.2 Rapportforfatter (-institusjon) er viktig

Det er likevel noen fellestrekk blant noen rapporter, blant annet de av rapportene som er skrevet av samme konsulent. Disse fellestrekkene viser blant annet at det har hatt stor betydning hvilken konsulent som har hatt oppdraget med å skrive samfunnsanalysen. Med utgangspunkt i dette er vår vurdering at det, generelt sett, har vært en kombinasjon av kompetansen til den konsulenten som er

valgt og det analysebehovet den enkelte byregion har hatt som har styrt innholdet i den enkelte rapport. Innkjøpskompetansen og bruk av interne ressurser i den enkelte byregion har nok derfor vært en viktig rammebetingelse for innholdet i den enkelte rapport.

6.3 Relevante rapporter, men sammenliknbare?

Ovenfor har vi vist at det i alle rapportene presenteres relevant, tilgjengelig informasjon om den enkelte byregion. Vi har også forsøkt å oppsummere rapportene på generelt grunnlag, basert på analysemodellen i kapittel 3 og de fem hovedspørsmålene som tas opp der, og vi har trukket fram noen eksempler underveis. Imidlertid er det umulig på generelt grunnlag å si at man tar opp noen spørsmål og ikke andre i de 33 rapportene. Dette skyldes at rapportene samlet sett ikke gir grunnlag for tydeligere systematisering av resultatene. Selv om den enkelte samfunnsanalysen kan være svært interessant og opplysende for den enkelte byregions del, blir kanskje oppsummeringen derfor mindre interessant.

6.4 Hva burde rapportene inneholdt?

Dette spørsmålet lar seg i utgangspunktet ikke besvare uten videre, siden svaret avhenger av hva hensikten med den enkelte rapport er. Hensikten har i utgangspunktet vært å gjennomføre samfunnsanalyser for hver av 33 byregioner, som er forskjellige, med utgangspunkt både i regioninterne problemstillinger og problemstillinger på tvers av regionene. De regioninterne problemstillingene er behandlet, men ”på tvers”-problemstillingene, som vi også har kalt ”nasjonale problemstillinger” i rapporten, er ikke behandlet på en sammenliknbar måte. Hva kunne vært gjort annerledes, gitt at byregionene selv skulle ha sine problemstillinger med? Hva ville vært en god rapport også når det gjelder problemstillinger på tvers?

6.4.1 To målgrupper

Siden det er snakk om to målgrupper (regionen selv og på tvers av regioner), burde temaer som er relevante for begge vært inkludert. Det burde vært en intern logikk i forholdet mellom regioninterne og overordnede spørsmål. Dette kunne vært oppnådd ved å stille sterkere krav til rapporteringen av de overordnede spørsmålene,

for eksempel når det gjelder tema, data- og metodebruk, analyser og generelt innholdsmessige ting. Man kunne også sagt mer om hvordan behandlingen av regioninterne og overordnede spørsmål skulle vektes i analysen, eventuelt hatt et minstekrav til hvordan overordnede spørsmål skulle behandles. En god rapport må selvsagt også være faglig god, i det minste faglig holdbar.

6.4.2 Begrepsavklaring og rammebetingelser

Vi har savnet en tydeligere problematisering av en del begreper og forhold, blant annet knyttet til byregionens rolle i forhold til andre regioner og til forholdet mellom kommunene i byregionen. Selv om man ser på vekst, og vekst i utgangspunkt regnes som et gode, er det *i svært liten grad problematisert at det er ubalanser i styrkeforholdet mellom de ulike byregionene og mellom kommunene i den enkelte byregion*. Byregionens konkurransekraft i en stadig mer åpen og globalisert nasjon og verden er avgjørende for regionens overlevelse.

Vi synes også at det ville vært hensiktsmessig om man var tydeligere og mer systematisk når det gjelder å diskutere rammebetingelser og politikk, og hvordan man kan påvirke slike forhold med utgangspunkt i de ressursene som er tilgjengelige i byregionen. Mer generelt tror vi også at byregionens syn på byregioner som hensiktsmessige måter å organisere seg på, og ulike former for avhengighet mellom forskjellige deler av regionene, kunne vært bedre behandlet.

6.4.3 Utvalgte enkelttemaer?

Det blir fort omfattende å gjennomgå en rekke temaer som kunne vært behandlet i rapportene. Poenget er at noen fellestrekk ville gjort det vesentlig enklere å oppsummere rapportene, og å se om det faktisk er noen systematiske forskjeller og likheter mellom ulike byregioners måter å se på seg selv og sin rolle på.

6.4.4 En felles mal?

Vi tror ikke det ville vært hensiktsmessig med en skjematisk mal for hva som skulle vært behandlet, og hvordan, ville vært en løsning. Det ville sannsynligvis kunne ført til at byregionens egne problemstillinger ville falt bort i analysen. Tilsvarende tror vi at en felles analyse for alle byregionene, gjennomført av en sentral kon-

sulent, eller av Distriktssenteret eller KMD, heller ikke ville vært noen løsning så lenge man ønsker at den enkelte byregions problemstillinger skal fram. Kommunene får dessuten et sterkere eieforhold til en analyse de selv har vært med på å bestemme innholdet i.

6.5 Videre arbeid

Vi har i denne rapporten redegjort for hvorfor det har vært vanskelig å gjennomføre en systematisk tematisk sammenlikning av forskjeller og likheter mellom de 33 byregionrapportene med utgangspunkt i gitte eller valgte regiontypologier. Dersom det er ønskelig med en mer detaljert sammenlikning, kunne man valgt å gjennomføre et nytt analyseprosjekt som tok for seg alle byregionene med utgangspunkt i en felles mal, det vil si med utgangspunkt i felles statistikk og metode. Sammen med de 33 samfunnsanalysene kunne man da fått et vesentlig bedre grunnlag for å si noe om byregionvekst generelt.

Det er selvsagt alltid behov for mer kunnskap. Vi har nå fått noe empirisk kunnskap om utviklingen i norske byregioner, som dessverre er vanskelig å systematisere og dermed trekke full lærdom av. Et alternativ til å gjennomføre analyser langs en felles mal, kan være å systematisere eksisterende og bidra med ny kunnskap om utviklingen i byregioner generelt. Dette kan være kunnskap av empirisk eller teoretisk karakter, og det kan dreie seg om begrepsavklaringer. Diskusjoner av tiltak rettet inn mot økt samarbeid og vekst i byregioner, som regionene selv kan bidra med, og hvordan tiltakene potensielt virker, vil også være interessant. Noen eksempler på tema for videre analyser er:

- Årsaker til vekst i byregioner.
- Betydningen av endrede rammebetingelser for byregionvekst. Rammebetingelsene kan her være for eksempel globalisering, innovasjon, befolkningsutvikling (inkludert innvandring), kompetanse etc.
- Analyse av strukturelle forhold i byregionene og vurdering av deres vekstpotensial.

- Videreutvikling av regionale tiltak som kan bidra til vekst i byregioner. Kan for eksempel relativt billige samarbeidstiltak ha positive effekter for veksten, og hvordan?
- Nasjonale tiltak som kan bidra til vekst i byregioner.
- Analyser av forholdet mellom sentrum og omland i byregioner.
- Analyser av byregioners konkurranseforhold til andre byregioner (eventuelt andre regioner) i inn- og utland.
- Regionoverlapping – betydning av større byers innflytelsesområde.
- Definisjonsmessige forhold knyttet til byregioner (størrelse på byen og dets innflytelsesområde), innenfor et senterhierarki. Hva er egentlig en by? Hvilke funksjoner skal den ha? Er regional sentralisering å foretrekke?

Litteratur

- 5K-samarbeidet (2014): *Utredning av kommunesammenslåing* (Rapport fase 1 – våren 2014)
- Alnes, P. K., K. Gløtvold-Solbu, S. E. Hagen, M. Ørbeck (2012): *Gjøviks rolle som regionsenter*. Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-rapport 18/2012)
- Andersen, T., P. K. Alnes, K. Gløtvold-Solbu, M. Røhnebæk, A. Hagen (2014): *Gode i hop. Samspill og samarbeid i Lillehammer og omland. En samfunnsanalyse i ByRegionprogrammet*. Lillehammer: Østlandsforskning (ØF-rapport 10/2014) Pluss kortversjonen.
- Andersland, S., S. F. Eggereide (2014): *Byen og regionsenteret Stord – lokomotiv for vekst og utvikling i Sunnbordaland?*. Stord: Akvator (Rapport fra prosjektnr 2091)
- Berg, G. (2015): *Samfunnsnyttien av Moss Havn i et lokalt, regionalt og nasjonalt perspektiv*. Oslo: Sitma
- Birkedal, B., A. Witterup, M. L. Nordhus, E. Bullvåg, S. Ovesen (2015): *Samfunnsanalyse Ofoten*. Oslo: Analyse & Strategi i samarbeid med KunnskapsParken Bodø. (Notat)
- Brastad, B. og J. P. Knudsen (2014): *Metaanalyse av økonomisk samspill mellom by og omland i Kristiansandsregionen*. Kristiansand: Oxford Research
- Båtevik, F. O., M. F. Giskeødegård, G. M. Grimsrud (2015): *Ålesundregionen. Integrert og fragmentert?*. Volda: Møreforskning. (Rapport nr 61:2015)
- Engebretsen, Ø. og A. Gjerdåker (2012): *Potensial for regionforstørrelse*. Oslo: Transportøkonomisk institutt. (TØI-rapport 1208/2012)

- Espelien, A., T. H. Løge, A. F. Burakeye og P. Aalen (2015): *Før egen maskin. Samhandling og samspill i Hallingdal*. Oslo: Menon Business Economics. (Menon-publikasjon nr. 8/2015)
- Espelien, A., C. S. Mellbye, M. G. Theie, T. H. Løge og P. Aalen (2014): *Én region – ett ansikt. Økonomisk samhandling i Haugesundregionen*. Oslo: Menon Business Economics. (Menon-publikasjon nr. 39/2014)
- Espelien, A., C. S. Mellbye, M. G. Theie, T. H. Løge og P. Aalen (2014): *Klimavennlig vekst og utvikling. Økonomisk samhandling i Bergensregionen..* Oslo: Menon Business Economics. (Menon-publikasjon nr. 41/2014)
- Frimanslund, T.(u.å.): Samfunnsanalyse. Utviklingsprosjektet for Leikanger, Luster og Sogndal (LSS). Sogn Næring AS (unummerert og udatert notat)
- Gløtvold-Solbu, K., A. Hauge, M. Ørbeck (2014): *Næringslivets styrker. Næringsanalyse og relatert variasjon i Gjøviksregionen, et pilotprosjekt*. Lillehammer: Østlandsforskning. (ØF-rapport 12/2014)
- Gløtvold-Solbu, K., A. Hauge, P.K. Alnes og M. Ørbeck (2015): *Sammen blir vi større. En samfunnsanalyse av Hamarregionen i ByRegionprogrammet*. Lillehammer: Østlandsforskning. (ØF-rapport 02/2015)
- Gundersen, F. og D. Juvkam (2013): *Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2013:1)
- Johansen, S., K. Onsager, K. Sørli (2015): *Samspill og regional vekstkraft i Tromsøregionen*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2015:4)
- Juvkam, D. (2002): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2002:20)
- Jærsmiå (2015): *Prinsipper for nyskapende og berekraftig arealforvaltning i jærregionen*. Klepp: Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling (HLB Arbeidsrapport 3, 2015)
- Kiil, K., Ø. Dalen, A. Solheim, G. Berglund (2015): *Areal og transportsamarbeid på Øvre Romerike – Utviklingsprogram for byregioner fase 1 - Sluttrapport*. Oslo: Asplan Viak.

- Kommuneplan 2014-2026 Holmestrand – Hof – Re (2014)
- Kristiansen, A. (2015): *Mer vekst i Grenland – delprosjekt I. Samfunnsanalyse*. Kristiansand: Faveo. (Utkast)
- Lønning, D. J. (2014): Dialogbasert arealutvikling på Jæren. Byregionprogrammet – fase 1. Delrapportar som har inngått i utviklinga av samfunnsanalyse og kunnskapsgrunnlag. Klepp: Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling.
- Menon (2015): *Samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst*. Oslo: Menon Business Economics. (Menon-publikasjon nr. 3/2015)
- NHO (2013): *Nærings-NM 2013. Næringsutviklingen i fylker, kommuner og regioner*. Oslo: Næringslivets hovedorganisasjon (www.nho.no)
- Nygaard, M. O., K. Vareide, og L.U. Kobro (2014): *Østre Agder. Samfunnsanalyse*. Bø: Telemarksforskning. (TF-notat nr. 10/2014)
- PwC/Asplan Viak (2015): *Rapport om Interkommunalt samarbeid, nærings- og arealutvikling for Smøla, Halså, Kristiansund, Averøy, Gjemnes og Tingvoll kommuner*, Oslo: PricewaterhouseCoopers, i samarbeid med Asplan Viak. (Sluttrapport 9.3.2015)
- Regional strategisk næringsplan for Midt-Helgeland 2014-2022. Med perspektiver mot 2030* (2014)
- Reputation in Mind AS (2014): *Næringslivets syn på regionsenterutvikling. Eksplorativ undersøkelse*. Ålesund: Reputation in Mind AS. (Notat 06.03.2014)
- Ringholm, T., E. Angell og I. Lie (2012): *Etter Toven. Scenarier for Midtre og Ytre Helgeland*. Tromsø: Norut. (Rapport nr. 13/2012).
- Ringholm, T. P. K. Alnes, A. Hauge, I. Lie, H. R. Nilsen og K. Gløtvold-Solbu (2015): *Økonomisk samspill og vekstmuligheter i Sør-Tromsregionen*. Tromsø: Norut. (Rapport 4/2015)
- Ryan, A. W., R. Sand, E. Carlsson, R. Bye (2014): *Samfunnsanalyse Namdalsregionen. Samhandlingen mellom Namsos som regionby og omlandet med mål om økt vekstkraft*. Steinkjer: Høgskolen i Nord-Trøndelag (Utdredning nr. 164)
- Samfunnsanalyse av Fjellregionen*. (u.å.)

- Sand, R., E. Carlsson, M. Røhnebæk, T. Andersen (2015): *Samfunnsanalyse av Rana-regionen*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS. (TFoU-rapport 2015:4)
- Sjurelv & Kufaas AS (2014): *Kunnskapsinnbenting utviklingsprogram for byregioner Bodø og Salten*. Tromsø: Sjurelv & Kufaas AS (Hovedrapport)
- Sjurelv & Kufaas AS (2014): *Kortrapport 1. Dokumentstudier*. Tromsø: Sjurelv & Kufaas AS
- Toftdahl, H., R. Røtnes og K. Ibenholdt (2015): *Helhetlig samfunns- og næringsutvikling i Mosseregionen*. Oslo: Vista Analyse, i samarbeid med Damvad. (Rapport 2015/08)
- Trøndelag Forskning og Utvikling (2014): *Regional vekstkraft på Fosen – evaluering av regionale strategier*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling. (027/14)
- Vareide, K. og M. O. Nygaard (2014): *Regional analyse for Vågan og Lodingen 2014*. Befolkningsutvikling, næringsutvikling og scenarier.. Bø: Telemarksforskning. (TF-notat nr. 71/2014)
- Vareide, K. og M. O. Nygaard (2014): *Regional analyse Gjøvikregionen 2013. Næringsutvikling, attraktivitet og innovasjon*. Bø: Telemarksforskning. (TF-notat nr. 33)
- Vareide, K. og M. O. Nygaard (2014): *Regional analyse for Glåmdal 2014. Befolkningsutvikling, næringsutvikling, attraktivitet og scenarier*. Bø: Telemarksforskning. (TF-notat nr. 75/2014)
- Vareide, K. og M. O. Nygaard (2014): *Regional analyse for Grenland 2014, attraktivitetsanalyse: Befolkningsutvikling, næringsutvikling og scenarier*. Bø: Telemarksforskning. (TF-notat nr. 76/2014)
- Vareide, K. og M. Nygaard (2014): *Regional analyse. Lister. Næringsutvikling, attraktivitet og innovasjon*. Bø: Telemarksforskning. (TF-notat nr. 25/2014)
- Vareide, K. og M. Nygaard (2013): *Regional analyse 2013. Midt-Telemark. Næringsutvikling, attraktivitet og innovasjon*. Bø: Telemarksforskning. (TF-notat nr. 39/2013)
- Vareide, K. og M. O. Nygaard (2014): *Regional analyse for Øst-Telemark 2014. Befolkningsutvikling, næringsutvikling, attraktivitet og scenarier*. Bø: Telemarksforskning. (Unummerert TF-notat)

- Vareide, K., M. O. Nygaard, L. U. Kobro (2015): *Reisen til Sunnfjordbyen. Attraktivitetsanalysen*. Bø: Telemarksforskning. (TF-notat nr. 15/2015)
- Vareide, K., M. O. Nygaard, L. U. Kobro (2015): *Reisen til Sunnfjordbyen. Deltakerprosess og veien videre*. Bø: Telemarksforskning. (TF-notat nr. 16/2015)
- Vik, L.H. (2014): *Samfunnsanalyse Inn-Trøndelag. Inn-Trøndelag som en del av et system av byer*. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn. (Rapport A26579)
- Ørbeck, M. (2014): *Norske byregioner. Utvikling i, og samspill mellom, byene og deres omland*. Lillehammer/Hamar: Østlandsforskning. (30/4-14)
- Ålesund Kunnskapspark (2015): *Styrking av samspillet i Ålesundregionen. Rapport fra ByR-prosjektet – forprosjekt*. Ålesund: Ålesund Kunnskapspark AS

Vedlegg 1

Kategorisering av byregionene i
programmet etter kjennetegn og
nasjonale regioninndelinger

Byregion	Kommuner i byregionen	Folketall 1.1.2015	Senterstruktur	Byer i byregionen	BA-region	Økonomisk Region	Regionråd/Annet
3K	Holmestrand	10 611	C Småby	Holmestrand	Tønsberg	Holmestrand	Kommunesamarbeidet i Vestfold (alle + 11 andre kommuner deltar i dette)
	Hof	3 144			Tønsberg	Holmestrand	
	Re	9 253	D Bygdesenter		Tønsberg	Tønsberg/Horten	
Alstahaug-regionen	Alstahaug	7 454	C Småby	Sandnessjøen	Alstadhaug	Sandnessjøen	Helgeland regionråd (alle + Træna, Rødøy)
	Herøy	1 737			Alstadhaug	Sandnessjøen	
	Leirfjord	2 188			Alstadhaug	Sandnessjøen	
	Dønna	1 407			Alstadhaug	Sandnessjøen	
	Vefsn	13 352	C Småby	Mosjøen	Vefsn	Mosjøen	
Arendal	Arendal	44 219	B Mellomstor by	Arendal	Arendal	Arendal	Østre Agder regionråd (alle + Vegårshei, Åmli, Risør, Gjerstad)
	Grimstad	22 098	(B inkl i Arendal)	Grimstad	Arendal	Arendal	
	Tvedestrand	6 048	D Bygdesenter	Tvedestrand	Arendal	Arendal	
	Froland	5 532			Arendal	Arendal	
Aust-Lofoten	Vågan	9 285	D Bygdesenter	Svolvær	Vågan	Lofoten	Del av Lofoten regionråd (Vågan), del av Vesterålen regionråd (Lødingen)
	Lødingen	2 160			Lødingen	Narvik	
Bergens-regionen	Bergen	275 112	A Storby	Bergen	Bergen	Bergen	Bergensalliansen (alle + 14 kommuner) Flere andre konstellasjoner i regionen
	Askøy	27 858	C Småby		Bergen	Bergen	
	Fjell	24 427	C Småby		Bergen	Bergen	
	Lindås	15 402	C Småby		Bergen	Bergen	
Fjellregionen	Tynset	5 562	D Bygdesenter		Tynset	Tynset	Fjellregionen (alle og hele)
	Rendalen	1 885			Tynset	Tynset	
	Tolga	1 656			Tynset	Tynset	
	Alvdal	2 418			Tynset	Tynset	
	Folldal	1 597			Tynset	Tynset	
	Os	1 991			Tynset	Tynset	
	Rørø	5 593	D Bygdesenter	Rørø	Rørø	Tynset	
	Rørø	5 593			Rørø	Rørø	
	Holtålen	2 014			Rørø	Rørø	

Byregion	Kommuner i byregionen	Folketall 1.1.2015	Senterstruktur	Byer i byregionen	BA-region	Økonomisk Region	Regionråd/Annet
Fosen	Bjugn	4 715			Ørland	Brekstad	Fosen regionråd (alle og hele)
	Ørland	5 183	D Bygdesenter	Brekstad	Ørland	Brekstad	
	Rissa	6 676			Rissa	Trondheim	
	Åfjord	3 248			Åfjord/Roan	Brekstad	
	Roan	977			Åfjord/Roan	Brekstad	
	Osen	1 010			Osen	Brekstad	
	Leksvik	3 506			Trondheim	Steinkjer	
Gjøviks-regionen	Gjøvik	30 063	B Mellomstor by	Gjøvik	Gjøvik	Gjøvik	Regionrådet for Gjøvikregionen (alle og hele)
	Søndre Land	5 772	D Bygdesenter		Gjøvik	Gjøvik	
	Nordre Land	6 740	D Bygdesenter		Gjøvik	Gjøvik	
	Østre Toten	14 796	D Bygdesenter		Gjøvik	Gjøvik	
	Vestre Toten	13 152	C Småby		Gjøvik	Gjøvik	
Glåmdals-regionen	Kongsvinger	17 881	C Småby	Kongsvinger	Kongsvinger	Kongsvinger	Glåmdal regionråd (alle og hele)
	Eidskog	6 219	D Bygdesenter		Kongsvinger	Kongsvinger	
	Grue	4 853	D Bygdesenter		Kongsvinger	Kongsvinger	
	Nord-Odal	5 128			Kongsvinger	Kongsvinger	
	Sør-Odal	7 800	D Bygdesenter		Kongsvinger	Kongsvinger	
	Våler	3 790			Elverum	Elverum	
	Åsnes	7 561	D Bygdesenter		Kongsvinger	Kongsvinger	
Grenland	Skien	53 745	B Mellomstor by	Skien	Grenland	Skien/Porsgrunn	Grenlandsamarbeidet (alle og hele)
	Bamble	14 140	(inkl B Skien)	Stathelle, Langesund	Grenland	Skien/Porsgrunn	
	Drangedal	4 111			Grenland	Kragerø	
	Kragerø	10 636	C Småby		Grenland	Kragerø	
	Porsgrunn	35 755	(inkl B Skien)	Porsgrunn, Brevik	Grenland	Skien/Porsgrunn	
	Siljan	2 361			Grenland	Skien/Porsgrunn	
Hallingdal	Gol	4 588	D Bygdesenter		Hallingdal	Hallingdal	Regionrådet for Hallingdal (alle og hele)
	Flå	1 033			Hallingdal	Hallingdal	
	Hemsedal	2 344			Hallingdal	Hallingdal	
	Hol	4 471	D Bygdesenter		Hallingdal	Hallingdal	
	Nes	3 414			Hallingdal	Hallingdal	
	Ål	4 716	D Bygdesenter		Hallingdal	Hallingdal	

Byregion	Kommuner i byregionen	Folketall 1.1.2015	Senterstruktur	Byer i byregionen	BA-region	Økonomisk Region	Regionråd/Annet
Hamar-regionen	Hamar	29 847	B Mellomstor by	Hamar	Hamar	Hamar	Regionrådet for Hamarregionen (alle og hele)
	Løten	7 552	D Bygdesenter		Hamar	Hamar	
	Ringsaker	33 603	(inkl B Hamar)	Moelv, Brumunddal	Hamar	Hamar	
	Stange	20 013	(inkl B Hamar)		Hamar	Hamar	
Harstad	Harstad	24 676	C Småby	Harstad	Harstad	Harstad	Sør-Troms regionråd (alle og hele)
	Kvæfjord	3 076			Harstad	Harstad	
	Skånland	2 988			Harstad	Harstad	
	Ibestad	1 410			Ibestad	Harstad	
	Gratangen	1 137			Narvik	Andselv	
	Lavangen	1 008			Salangen	Andselv	
	Salangen	2 219			Salangen	Andselv	
Haugesund-regionen	Haugesund	36 538	B Mellomstor by	Haugesund	Haugesund	Haugesund	Haugaland Vekst regionråd (alle og hele)
	Suldal	3 892	D Bygdesenter		Suldal	Haugesund	
	Sauda	4 756	D Bygdesenter	Sauda	Sauda	Haugesund	
	Bokn	865			Haugesund	Haugesund	
	Tysvær	10 857	D Bygdesenter		Haugesund	Haugesund	
	Karmøy	42 062	(inkl i B Haugesund)	Kopervik, Åkrehamn, Skudeneshavn	Haugesund	Haugesund	
	Utsira	206			Utsira	Haugesund	
	Etne	4 103			Haugesund	Sunnhordland	
	Sveio	5 509	D Bygdesenter		Haugesund	Sunnhordland	
	Vindafjord	8 765			Haugesund	Haugesund	
Jæren	Klepp	18 741	C Småby		Stavanger/Sandnes	Jæren	Jærrådet (alle og hele)
	Sandnes	73 624	A Storby (m flere)	Sandnes	Stavanger/Sandnes	Stav./Sandnes	
	Gjesdal	11 600	D Bygdesenter		Stavanger/Sandnes	Stav./Sandnes	
	Time	18 306	C Småby	Bryne	Stavanger/Sandnes	Jæren	
	Hå	18 528	C Småby		Stavanger/Sandnes	Jæren	

Byregion	Kommuner i byregionen	Folketall 1.1.2015	Senterstruktur	Byer i byregionen	BA-region	Økonomisk Region	Regionråd/Annet
Kristiansands-regionen	Kristiansand	87 446	B Mellomstor by	Kristiansand	Kristiansand	Kristiansand	Knutepunkt Sørlandet (alle og hele)
	Vennesla	14 095	C Småby		Kristiansand	Kristiansand	
	Songdalen	6 354	D Bygdesenter		Kristiansand	Kristiansand	
	Birkenes	5 035			Kristiansand	Lillesand	
	Iveland	1 315			Kristiansand	Setesdal	
	Lillesand	10 340	C Småby		Kristiansand	Lillesand	
	Søgne	11 217	C Småby		Kristiansand	Kristiansand	
Kristiansunds-regionen	Kristiansund	24 507	C Småby	Kristiansund	Kristiansund	Kristiansund	Nordmøre Regionråd – ORKidé (alle + 5 kommuner)
	Averøy	5 794			Kristiansund	Kristiansund	
	Gjemnes	2 580			Molde	Molde	
	Tingvoll	3 090			Kristiansund	Kristiansund	
	Smøla	2 146			Smøla	Kristiansund	
	Halsa	1 563			Surnadal	Surnadal	
Leikanger, Luster og Sogndal	Leikanger	2 276			Sogndal	Sogndal/Årdal	Sogn regionråd (alle + 6 til)
	Luster	5 118			Sogndal	Sogndal/Årdal	
	Sogndal	7 677	C Småby		Sogndal	Sogndal/Årdal	
Lillehammer	Lillehammer	27 300	B Mellomstor by	Lillehammer	Lillehammer	Lillehammer	Regionrådet for Lillehammerregionen, Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal og Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal (alle og hele)
	Øyer	5 065	D Bygdesenter		Lillehammer	Lillehammer	
	Gausdal	6 210	D Bygdesenter		Lillehammer	Lillehammer	
	Dovre	2 745			Dovre	NGudbrandsdalen	
	Lesja	2 059			Dovre	NGudbrandsdalen	
	Skjåk	2 245			Sjåk/Lom	NGudbrandsdalen	
	Lom	2 356			Sjåk/Lom	NGudbrandsdalen	
	Vågå	3 675			Sel	NGudbrandsdalen	
	Nord-Fron	5 754	D Bygdesenter	Vinstra	Midt-Gudbrandsdal	MGudbrandsdalen	
	Sel	5 965	D Bygdesenter	Otta	Sel	NGudbrandsdalen	
	Sør-Fron	3 204			Midt-Gudbrandsdal	MGudbrandsdalen	
	Ringebu	4 459	D Bygdesenter		Midt-Gudbrandsdal	MGudbrandsdalen	

Byregion	Kommuner i byregionen	Folketall 1.1.2015	Senterstruktur	Byer i byregionen	BA-region	Økonomisk Region	Regionråd/Annet
Lister-regionen	Farsund	9 596	D Bygdesenter	Farsund	Farsund/Lyngdal	Lyngdal/Farsund	Listerrådet (alle og hele)
	Flekkefjord	9 069	D Bygdesenter	Flekkefjord	Flekkefjord	Flekkefjord	
	Lyngdal	8 335	D Bygdesenter	Lyngdal	Farsund/Lyngdal	Lyngdal/Farsund	
	Hægebostad	1 693			Farsund/Lyngdal	Lyngdal/Farsund	
	Kvinesdal	5 948	D Bygdesenter		Flekkefjord	Flekkefjord	
	Sirdal	1 838			Sirdal	Flekkefjord	
Midt-Telemark	Bø	5 977	D Bygdesenter		Notodden	Notodden/Bø	Midt-Telemarkrådet (hele og alle)
	Nome	6 630	D Bygdesenter		Grenland	Skien/Porsgrunn	
	Sauherad	4 346			Notodden	Notodden/Bø	
Mosse-regionen	Moss	31 828	B Mellomstor by	Moss	Moss	Moss	Mosseregionen (alle og hele)
	Råde	7 206	D Bygdesenter		Fredrikstad/Sarpsb.	Moss	
	Rygge	15 242	(inkl i B Moss)		Moss	Moss	
	Våler	5 100			Moss	Moss	
Namsos	Namsos	13 026	C Småby	Namsos	Namsos	Namsos	Indre Namdal regionråd, Midtre Namdal samkommune, Ytre Namdal regionråd – Kystgruppen
	Namdalseid	2 153			Steinkjer	Steinkjer	
	Lierne	1 394			Lierne	Grong	
	Røyrvik	475			Røyrvik	Grong	
	Namsskogan	892			Namsskogan	Grong	
	Grong	2 489			Namsos	Grong	
	Høylandet	1 252			Namsos	Namsos	
	Overhalla	3 751			Namsos	Namsos	
	Fosnes	630			Namsos	Namsos	
	Flatanger	1 119			Namsos	Namsos	
	Vikna	4 363			Vikna/Nærøy	Rørvik	
	Nærøy	5 081	D Bygdesenter	Kolvereid	Vikna/Nærøy	Rørvik	
	Leka	574			Leka	Rørvik	
Narvik-regionen	Narvik	18 853	C Småby	Narvik	Narvik	Narvik	Ofoten regionråd (alle og hele)
	Tysfjord	1 996			Tysfjord	Narvik	
	Tjeldsund	1 280			Harstad	Narvik	
	Evenes	1 385			Harstad	Narvik	
	Ballangen	2 581			Narvik	Narvik	
Notodden	Notodden	12 599	C Småbyer	Notodden	Notodden	Notodden/Bø	Kongsbergregionen (alle + Hjartdal, Nore/Uvdal, Flesberg, Kongsberg)
	Tinn	5 913	D Bygdesenter	Rjukan	Tinn	Tinn	

Byregion	Kommuner i byregionen	Folketall 1.1.2015	Senterstruktur	Byer i byregionen	BA-region	Økonomisk Region	Regionråd/Annet	
Rana-regionen	Rana	26 078	C Småbyer	Mo i Rana	Rana	Rana	Indre Helgeland Regionråd (alle + Grane, Hattfjelldal)	
	Hemnes	4 528			Rana	Rana		
	Nesna	1 871			Nesna	Rana		
	Lurøy	1 917			Lurøy	Sandnessjøen		
Salten	Bodø	50 185	B Mellomstor by	Bodø	Bodø	Bodø	Salten Regionråd (alle + Fauske, Meløy, Sørfold)	
	Gildeskål	2 014			Bodø	Bodø		
	Beiarn	1 058			Beiarn	Bodø		
	Saltdal	4 734			Fauske	Bodø		
	Steigen	2 507			Steigen	Bodø		
	Hamarøy	1 811			Hamarøy	Bodø		
Steinkjer	Steinkjer	21 650	C Småby	Steinkjer	Steinkjer	Steinkjer	Inn-Trøndelagssamarbeidet Inderøy, Verran og Steinkjer	
	Verran	2 547			Steinkjer	Steinkjer		
	Snåsa	2 153	D Bygdesenter		Steinkjer	Steinkjer		
	Inderøy	6 770			Steinkjer	Steinkjer		
Stord	Stord	18 685	C Småby	Stord	Stord	Sunnhordaland	Samarbeidsrådet for Sunnhordaland (alle og hele)	
	Etne	4 103			Haugesundregionen	Sunnhordaland		
	Sveio	5 509	D Bygdesenter		Haugesundregionen	Sunnhordaland		
	Bømlo	11 761			Stord	Sunnhordaland		
	Fitjar	3 093			Stord	Sunnhordaland		
	Tysnes	2 782			Stord	Sunnhordaland		
	Kvinnherad	13 234	D Bygdesenter		Kvinnherad	Sunnhordaland		
	Austevoll	5 012	D Bygdesenter		Austevoll	Bergen		
Sunnfjord-byen	Førde	12 801	C Småby	Førde	Førde	Førde	Samarbeidsforum i Sunnfjord (alle og hele)	
	Flora	11 862	C Småby	Florø	Flora	Flora		
	Naustdal	2 777			Førde	Førde		
	Jølster	3 026			Førde	Førde		
	Gaular	2 960			Førde	Førde		

Byregion	Kommuner i byregionen	Folketall 1.1.2015	Senterstruktur	Byer i byregionen	BA-region	Økonomisk Region	Regionråd/Annet
Tromsø-regionen	Tromsø	72 681	B Mellomstor by	Tromsø	Tromsø	Tromsø	Tromsø-området regionråd(hele), Nord-Troms regionråd (Lyngen, Storfjord + 4 kommuner)
	Karlsøy	2 289			Tromsø	Tromsø	
	Balsfjord	5 720	D Bygdesenter		Balsfjord/Storfjord	Tromsø	
	Lyngen	2 922			Lyngen	Tromsø	
	Storfjord	1 898			Balsfjord/Storfjord	Tromsø	
Øvre Romerike	Ullensaker	33 310	C Småby	Jessheim	Oslo	Ullensaker/Eidsv.	Øvre Romerike Utvikling (alle og hele)
	Eidsvoll	23 238	C Småby		Oslo	Ullensaker/Eidsv.	
	Gjerdrum	6 326	D Bygdesenter		Oslo	Lillestrøm	
	Hurdal	2 752			Oslo	Ullensaker/Eidsv.	
	Nannestad	11 882	D Bygdesenter		Oslo	Ullensaker/Eidsv.	
	Nes	20 410	C Småby		Oslo	Lillestrøm	
Ålesund-regionen	Ålesund	46 316	B Mellomstor by	Ålesund	Ålesund	Ålesund	Sunnmøre regionråd (alle + 14 kommuner til)
	Sula	8 855			Ålesund	Ålesund	
	Haram	9 120	D Bygdesenter		Ålesund	Ålesund	
	Giske	7 924	D Bygdesenter		Ålesund	Ålesund	
	Skodje	4 465			Ålesund	Ålesund	

Norsk institutt for by- og region-forskning (NIBR) er et uavhengig, samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt som utvikler og formidler forskningsbasert kunnskap til nytte for beslutningstakere og samfunnsborgere.

NIBR tilbyr handlingsorientert og beslutningsrelevant forskning og utredning for oppdragsgivere i offentlig og privat sektor og konkurrerer om oppdrag nasjonalt og internasjonalt. Instituttet legger vekt på å være en konkurransedyktig bidragsyter til programforskningen i Norges forskningsråd og til internasjonale forskningsprogrammer, bl.a. i regi av EU. NIBR er en frittstående stiftelse, og realisering av instituttets forskningsmål forutsetter at driften går med økonomisk overskudd. Alt overskudd tilbakeføres til NIBR og brukes i tråd med instituttets formål.

NIBRs kjernekompetanse er by- og regionforskning. Dette er et bredt tverrfaglig og flerfaglig samfunnsvitenskapelig forskningsfelt som bl.a. omfatter: analyser av samfunnsforhold og samfunnsendring i urbane og rurale samfunn og på tvers av regioner, sektorer og nivåer, analyser av regional utvikling og verdiskaping, areal- og boligplanlegging, forvaltning, demokrati og velferdsutvikling innenfor og på tvers av lokale samfunn, territorielle samfunnsanalyser koplet til studier av bærekraftig utvikling.

By- og regionforskning er et internasjonalt forskningsfelt, og NIBR engasjerer seg aktivt i internasjonal forskning på instituttets satsingsområder.

NIBR har 65 forskere med samfunnsfaglig og planfaglig bakgrunn. Staben omfatter sosiologer, statsvitere, økonomer, demografer, antropologer, geografer, arkitekter og sivilingeniører.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Gaustadalléen 21
0349 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
www.nibr.no

NIBR er en del av CIENS

CIENS er et strategisk forskningssamarbeid mellom uavhengige forskningsinstitutter og Universitetet i Oslo. CIENS er et nasjonalt og internasjonalt senter for tverr- og flerfaglig forskning om miljø og samfunn. Senteret er basert på felles faglige strategier og forskningsprogram, og samarbeider om forsknings- og formidlingsoppgaver. Gjennom CIENS er rundt 500 forskere samlokalisert i Forskningsparken.

Utviklingsprogrammet for byregioner skal bidra til å styrke vekstkraften i byregioner og til å øke kunnskapen om betydningen for økonomisk vekstkraft av samhandling mellom by og omland. I fase 1 av programmet (analysefasen) har 33 byregioner utført "helhetlige samfunnsanalyser". De 33 analysene ligger til grunn for det videre arbeidet i byregionene med fase 2 av programmet (strategi- og tiltaksfasen). Denne rapporten er ikke en evaluering av fase 1 av programmet, men oppsummerer samfunnsanalysene i form av en metaanalyse. De 33 samfunnsanalysene varierer betydelig innholdsmessig, temamessig og metodemessig.