



International Research Institute of Stavanger

www.iris.no

Einar Leknes, Atle Blomgren og Anett Bjelland

## Kommunestrukturens betydning for næringslivet i Stavangerregionen

Rapport IRIS - 2009/041

Prosjektnummer: 7252414  
Prosjektets tittel: Perspektiver på kommunestrukturens betydning for verdiskaping i næringslivet i Stavangerregionen  
Oppdragsgiver(e): Næringsforeningen i Stavanger-regionen  
Forskningsprogram:  
ISBN: 978-82-490-0624-3  
Gradering: Åpen fra: 31.03 2009

Stavanger 31.03.2009

  
Einar Leknes  
Prosjektleder

26/3-09  
Sign.dato

  
Arild Aurvåg Farsund  
Kvalitetssikrer

31.03-09  
Sign.dato

  
Gottfried Heinzerling  
Senterleder  
(Samfunns- og næringsutvikling)

26/3-09  
Sign.dato



## Forord

*IRIS har på oppdrag fra Næringsforeningen i Stavanger-regionen gjennomført utredningsprosjektet om kommunestrukturens betydning for verdiskapingen i næringslivet i regionen. Prosjektet er gjennomført i løpet av 4 måneder.*

*Mange informanter fra interkommunale selskap og stiftelser, fylkeskommunen, kommuner og fra næringsforeningens ressursgrupper har stilt opp til intervju og gitt kommentarer til foreløpige notater fra prosjektet. Mange takk for at dere har tatt dere tid til å dele erfaringer, kunnskaper og synspunkter om dette temaet. En særskilt takk til utviklingssjef Frode Berge i næringsforeningen for velvillig hjelp til å organisere panelintervjuene med ressursgruppene.*

*Innholdet i rapporten, skissene til alternative kommuneinndelinger og drøftingen av kommunestrukturens betydning for næringslivet står imidlertid for forfatterens egen regning. Vi har hatt frie tøyler til å løse utredningsoppdraget. Vi har forsøkt så godt som mulig å belyse sakskomplekset ut fra ulike perspektiver gitt de økonomiske og tidsmessige begrensninger. Vi håper at vi med denne rapporten har bidratt til å frambringe ny kunnskap og nye perspektiver.*

*Rapporten er utarbeidet av forsker cand polit (geograf) Anett Bjelland, forsker siv øk ha Atle Blomgren og forskningssjef dr.ing Einar Leknes. Seniorforsker dr.polit.Arild Aurvåg Farsund har vært kvalitetssikrer.*

Stavanger 26. mars 2009



*Einar Leknes, prosjektleder*



## Sammendrag

Sammenhenger mellom dagens kommunestruktur og verdiskapingen i næringslivet i Stavanger-regionen er hovedtema i denne rapporten. Våre undersøkelser og analyser indikerer at dagens kommunestruktur indirekte er medvirkende til at det oppstår bilkøer i det sentrale byområdet og til at det ikke kommer snarlige løsninger på problemet. Kjøproblemene er med på å svekke effektiviteten og produktiviteten i næringslivet. Den oppdelte kommunestrukturen bidrar videre til merarbeid for bygge- og anleggsbransjen som må forholde seg til mange kommuner med forskjellig praksis når det gjelder byggesaksbehandling og bygningskontroll. Selv om de interkommunale samarbeidene og fylkesplansamarbeidene kompenserer for den oppdelte kommunestrukturen, vil vi likevel hevde at oppdelingen bidrar til å svekke byregionens funksjonalitet og effektivitet.

Generelt sett er det imidlertid ingen åpenbar sammenheng mellom for eksempel kommune-størrelse og verdiskaping eller mellom hvor stor del av byregionen som inngår i senterkommunen og verdiskaping i næringslivet. Analyser av verdiskapingsevnen i norske storbyregioner viser eksempelvis at Stavangerregionen kommer godt ut, og i særlig grad gjelder dette kvaliteten på den næringsrelaterte offentlige sektor. Panelintervjuene med våre informanter både innen privat og offentlig sektor tyder også på at kommunene og de ulike samarbeidene strekker seg langt for å legge forholdene godt til rette for næringslivet. Den grunnleggende erkjennelsen om at kommunene i regionen arbeider hver for seg og sammen for næringsutvikling er et viktig utgangspunkt å ha med seg særlig siden næringsutvikling prinsipielt sett ikke er en definert kommunal oppgave.

Undersøkelsen er basert på gjennomgang og analyse av foreliggende dokumenter, statistikk og planer, samt intervju med informanter fra kommunene og fylkeskommunen, en rekke interkommunale selskaper og utvalgte bransjer. Gjennomføringen av prosjektet ble imidlertid hemmet av at tre av kommunene på Nord-Jæren ikke ville delta i intervju. Dermed er det empiriske tilfanget av erfaringer og vurderinger mindre enn forutsatt.

Rapporten er bygd opp med fire kapitler som danner referanserammer for undersøkelsen og tre kapitler der resultater fra intervjuene dokumenteres. Til slutt gis en oppsummerende drøfting og konklusjon. Under gis først sammendrag av referanserammene og deretter resultatene fra intervjuene. Stavangerregionen er i denne undersøkelsen avgrenset til de åtte kommunene på Jæren og seks kommuner i Ryfylke.

### ***Kunnskapsstatus***

Kommuneinndelingen i Norge har vært i stadig forandring siden opprettingen av kommunalt selvstyre i 1837. På Jæren og i Ryfylke har det imidlertid ikke vært endringer etter den store kommunesammenslåingsbølgen i 1965. I andre deler av landet har det vært endringer i kommuneinndelingen etter 1965 og helt fram til 2008 særlig rundt ”inneklemt” byer.

En rekke offentlige utvalg har vurdert kommuneinndelingen. Det siste offentlige utvalget var Christiansensutvalget som leverte sin innstilling i 1992. Dette utvalget mente at de viktigste svakhetene ved dagens kommunegrenser var (1) flerekommunale byområder der kommunegrensene deler opp tettsteder og samhoørende områder, (2) småkommuner og (3) uhensiktsmessige avgrensinger. Blant hovedprinsippene for inndeling mente utvalget at ”

*Kommunene bør avgrenses slik at de utgjør geografiske funksjonelle enheter tilpasset et felles bolig- og arbeidsmarked og lokaliseringen av private og offentlige tjenestetilbud.*” Utvalget mente at ut fra praktiske og prinsipielle vurderinger at interkommunalt samarbeid ikke var et alternativ til endring i kommuneinndelingen. En bør også merke seg at utvalget mente at kommuneinndelingen primært bør ta hensyn til kommunens virksomhet, dvs at hensynet til for eksempel næringslivet ikke var et primærhensyn ved kommuneinndelingsspørsmål. Før behandlingen av stortingsmeldingen basert på utvalgets innstilling besluttet imidlertid Stortinget i 1995 at kommunesammenslutninger skulle være basert på frivillighet.

Etter 1995 har det kommet en rekke rapporter og forskningspublikasjoner som drøfter og utreder kommunestrukturspørsmålet fra ulike perspektiv. Spesielt nevnes Kommunenes Sentralforbund og Kommunal- og regionaldepartementet som gjennomførte et stort landsomfattende prosjekt om framtidens kommunestruktur i perioden 2003 – 2005 uten at dette resulterte i faktiske endringer av kommunestrukturen. En er således inne i en utredningsperiode der Stortingsvedtaket legger til rette for at det er frivillighetslinjen som styrer den faktiske utviklingen i kommunestrukturspørsmålet

Spørsmålet om kommunestrukturens betydning for verdiskaping i næringslivet er ut fra den omfattende gjennomgangen vi har foretatt ikke undersøkt. En årsak kan jo være at dette oppfattes som en perifer problemstilling i forhold til andre problemstillinger som angår kommunestrukturen. Således blir jo denne utredningen nybrottsarbeid.

### ***Romlige divergenser i Stavangerregionen***

Befolkningen i byregionen har en romlig hverdagspraksis når det gjelder valg av arbeidsplass og bosted som om kommunegrensene ikke skulle eksistere. I 2007 reiste om lag 60 000 arbeidstakere (40 %) på arbeid i en annen kommune enn den de bodde i. Korte avstander og stor mobilitet gjør byregionen til et tett integrert bolig- og arbeidsmarked. Avisleserpraksisen indikerer heller ikke at kommunegrensene har stor betydning. Den romlige inndelingen av Stavangerregionen i 14 kommuner har ikke basis i en tilsvarende romlig inndeling av arbeids- og boligmarkedet. Således representerer inndelingen av Stavangerregionen med 14 parallelle politiske og administrative enheter en divergerende romlig inndeling i forhold til befolkningens hverdagspraksis.

### ***Framtidsperspektiver for Stavangerregionen***

Det er stor usikkerhet når det gjelder framtidig utvikling i befolkning og tilbud av arbeidskraft fram mot 2040. Med kun naturlig vekst (fødte minus døde) vil det bli en befolkningsvekst fram mot år 2040 på over 60 000 personer, noe som tilsvarer dagens innbyggertall i Sandnes kommune. Legger en til innvandring viser prognosene en ytterligere befolkningsvekst på 100 000 personer. Innvandring til regionen fra andre land vil således avgjøre for hvor sterk veksten blir. Veksten i arbeidskrafttilbudet i samme perioden varierer mellom 40 000 (naturlig tilvekst) og 100 000 (naturlig tilvekst pluss innvandring). I Forus/Lura-området og Sandnes sentrum er det til sammenligning om lag 40 000 arbeidsplasser. Dette gir perspektiver på behovet for næringsutvikling og næringsareal. I fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren er det imidlertid lokalisert tilstrekkelig areal for å møte behovet både for bolig- og næringsareal.

### ***Alternativer til dagens kommunestruktur***

Det er skissert to alternativer til dagens kommuneinndeling, henholdsvis sammenslåing av Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg til en ny Nord-Jæren kommune og en sammenslåing av alle kommunene på Jæren og 5 kommuner i Ryfylke. I tillegg er det skissert tre alternative styringsmodeller i tilknytning til de alternative kommuneinndelingene. Siktemålet med denne ”konstruksjon” av alternativer er å legge grunnlag for å se fordeler og ulemper ved dagens struktur i forhold til alternative strukturer selv om ikke det gjøres eksplisitt i denne utredningen. En ensidig diskusjon for og imot dagens kommuneinndeling trenger ikke nødvendigvis å være et fruktbart spor i den pågående debatten.

Alternativ 0A med å beholde dagens kommuneinndeling og å opprette en *ny samkommune for Jæren* vil innebære en ny politisk og administrativ enhet som skal ivareta en rekke funksjoner for kommunene i byregionen. En av fordelene med en samkommune vil være at den legger til rette for en bedre samordnet politisk og administrativ styring og utvikling av byregionen og at en unngår omstillingskostnadene ved sammenslåing. En av ulempene er at det blir en ny politisk og administrativ enhet på siden av kommunene, noe som kan medføre en kompliserende styringsstruktur og at kommuneinndelingen fortsatt vil kunne fungere som grenser innad i byregionen.

Alternativ 1A med Nord-Jæren som én kommune vil ha om lag 210 000 innbyggere og i størrelsesorden 16 000 ansatte. Det vil være 17 politiske administrative bydelsenheter. Samarbeid som Stavangerregionen Næringsutvikling og Forus Næringspark vil naturlig kunne inkluderes i Nord-Jæren kommune og de to havnedistriktene kan slås sammen. De andre kommunene i byregionen vil imidlertid bli svært små i forhold til en slik kommune, og størrelsesforholdet vil minne mer om situasjonen i Bergens- og Trondheimsregionen.

Alternativ 2 A med Jæren & Sør-Ryfylke som én kommune vil ha om lag 290 000 innbyggere og i 22- 23 000 ansatte. Det vil være 16 politiske administrative bydelsenheter og 10 ”førkommuneenheter”. Her vil de interkommunale samarbeidene delvis kunne bli kommunale foretak og det fylkeskommunale areal- og transportplansamarbeidet vil det bli mindre behov for.

En endring av dagens kommuneinndeling må imidlertid ikke oppfattes som en enkel sak. Dette er store organisasjoner, og en sammenslåing av en eller flere av disse vil innebære store omstillingskostnader.

### ***Undersøkelsen av det interkommunale samarbeidet i Stavangerregionen***

Oppdelingen av den funksjonelle byregionen i kommuner har medført behov for å etablere en rekke interkommunale samarbeid både om areal- og samferdselsplanlegging i regi av fylkeskommunene eller andre operative samarbeid innen teknisk infrastruktur, næringsutvikling, samferdsel og areal. Disse samarbeidene kan ses på som kompenserende tiltak i forhold til den oppdelte kommunestrukturen. Samarbeidene har stor betydning for funksjonsdyktigheten av byregionen og for utviklingen rammebetingelsene for næringslivet innenfor de fire nevnte feltene. Vårt anliggende i denne sammenhengen har vært å undersøke om disse samarbeidene har god demokratisk forankring og om de er beslutningseffektive.

De politiske samarbeidene innen samferdsel (politiske styringsgruppe for transportplan for Jæren og Fylkesdelplan for samferdsel) og areal (Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren) er alle lagt opp med vært god demokratisk forankring. Prosessen med å komme fram til

en felles plan tar imidlertid mer tid enn hva som ville vært tilfellet med én storkommune, da en kommuneplan kunne erstattet felles fylkesplan på arealsiden.

Det er brukt fire ulike selskapsformer blant de elleve studerte selskapene, stiftelse, selskap med begrenset ansvar, aksjeselskap og interkommunalt selskap. Vår gjennomgang viser at for alle selskapene synes folkevalgte å utøve aktivt eierskap gjennom både eierorgan (henholdsvis generalforsamling, representantskap eller årsmøte) og styredeltakelse. Folkevalgt kontroll varierer imidlertid i forhold til hvilken myndighet som tillegges eierorganet og relativ bruk av folkevalgte i styret.

De interkommunale selskapene har et lovfestet krav om at eierorganet (representantskapet) skal godkjenne budsjett og regnskap, dette gir folkevalgte mer myndighet enn i aksjeselskap hvor eierorganet (generalforsamling) kun skal godkjenne årsregnskap og årsberetning. IVAR IKS har i tillegg vedtektsfestet at eierorganet har ansvar for salg av eiendom og investeringer av vesentlig betydning. Lyse Energi AS har, som alle store selskap, bedriftsforsamling med representanter fra eierne (2/3) og ansatte (1/3) med myndighet i saker som gjelder investeringer av betydelig omfang eller rasjonalisering av drifter.

Det er stor variasjon i forhold til hvorvidt kommunale eiere benytter seg av sin mulighet til å oppnevne folkevalgte styremedlemmer til styrene i ”morselskapene”. I noen av selskapene oppnevner kommunene utelukkende folkevalgte. Dette gjelder Forus Næringspark, Stavangerregionen Havn, Stiftelsen Stavanger Forum, Stiftelsen Offshore Northern Seas, Stavangerregionen Næringsutvikling. I andre selskaper er andelen folkevalgte oppnevnt av kommunene lavere. Dette gjelder Region Stavanger BA (0), Lyse Energi AS (1/3), Stiftelsen Rogaland Kunnskapsark (3/5), IVAR IKS (4/5).

Flere av de studerte selskapene gjør utstrakt bruk av datterselskap hvor en kun i liten grad oppnevner folkevalgte som styremedlemmer. Verken Lyse Energi AS eller IVAR IKS oppnevner folkevalgte i styrene i sine datterselskap. I Stavangerregionen Havn IKS er det oppnevnt ett styremedlem i to av selskapets fire datterselskap. Med ett unntak, IPark Eiendom AS, oppnevner ikke Forus Næringspark folkevalgte styrerepresentanter. Til tross for at disse selskapene rapporterer til ”morselskapet”, innebærer denne strukturen en utfordring. Ved at styringskjeden strekkes ut, blir det verre for både ”borgere” og folkevalgte, kanskje spesielt i mindre kommuner, å få taket på selskapenes aktivitet.

For Forus Næringspark AS har vi sett at det stilles spørsmål ved om folkevalgtes deltagelse i selskapsstyrer er potensielt konkurransevridende når det gjelder de respektive kommunestyrenes behandling av selskapet og saker fremmet av selskapet.

Vår gjennomgang av de interkommunale samarbeidene tyder imidlertid på at dette er *robuste samarbeid* med gjennomgående god demokratisk forankring i eierkommunene. *Vi vil hevde at disse såkalte ”kompenserende tiltak” i form av interkommunale samarbeid og fylkesplansamarbeid i stor grad veier opp for ulemper ved den oppdelte kommunestrukturen når det gjelder utvikling av rammebetingelser.*

### ***Er kommunestrukturen til hinder for kommunenes tilrettelegging for næringslivet?***

Gjennomgående synes kommunene vi har vært i kontakt med å være løsningsorientert, fleksible og det rapporteres om at samarbeides godt mellom administrasjonene i de aktuelle kommunene. Kommunene oppgir at de har god kontakt og dialog med nabokommunene og med innbyggerne,



ut fra den hensikt å tilrettelegge for det beste for innbyggere i forhold til mandatet som lokalt myndighetsorgan. Det er i den sammenheng en klar verdi med enhetlig opptreden, hvor det fremstår som strategisk viktig for kommune å vise at de evner å håndtere konflikter som omhandler tilgrensende kommuner.

Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren (FDPJ) løser langt på vei de utfordringer den oppdelte kommunestrukturen skaper i forhold til å utvikle en hensiktsmessig by- og tettstedsutvikling i Stavangerregionen. Det er imidlertid noen mangler til planinstrumentet når det gjelder virkemidler for å implementere planen. Her er det opp til den enkelte kommune. For tettsteder og utbyggingsområder som ligger på grensen mellom kommunene er det også muligheter for felles planlegging gjennom den nye plan- og bygningsloven.

Det er likevel ikke til å komme forbi at dagens kommunestruktur innebærer at kommunene planlegger og optimaliserer by- og tettstedsutviklingen ut fra sine egne kommunegrenser innenfor de rammene som FDPJ legger. Ut fra de samtale vi har hatt er vi av den oppfatning at eksempelvis planleggingen av Forus/Lura-området ville blitt forskjellig dersom én kommune hadde hatt ansvaret og ikke tre som i dag. For Sør-Jæren vil vi også anta at planlegging av byer og tettsteder hadde vært sett mer i sammenheng enn i dagens situasjon, samt en bedre koordinering av rekkefølge for utvikling av utbyggingsområder. Dette ville vært gunstig for å redusere den økonomiske risikoen og investeringskostnadene for den enkelte kommune.

Samferdselspolitikken har i stor utstrekning fått et sterkt byregionalt fokus, blant annet gjennom transportplansamarbeidet på Jæren. Det byregionale nedslagsfelt har varierende romlighet, noen ganger er det Nord-Jæren, andre ganger inkluderes hele Jæren i samarbeidet. I det store bildet synes ikke kommunestrukturen til hinder for utvikling av en effektiv samferdselsinfrastruktur. Når det gjelder parkeringspolitikken som er et kommunalt ansvarsområde, bidrar kommunestrukturen til at utvikling og implementering av en enhetlig parkeringspolitikk på Forus/Lura tar lenger tid og er mer komplisert enn det ville vært dersom det var en kommune. Med én kommune for byregionen Jæren ville nok implementeringen av bompengepakken og prioriteringen av samferdselsprosjekter blitt forskjellig.

Næringsfeltet har kommet lengst i betydningen av å forene ressurser i en felles organisasjon med et omforent mandat. Stavangerregionen Næringsutvikling (SrN) framstår som et slagkraftig organisasjon som langt på vei kan sies å fungere nærmest uavhengig av kommunens administrative grenser. Etableringen av SrN, strategisk næringsplan for byregionen og flere fellesprosjekter, gir indikasjoner om at en kommunesammenslåing i mindre grad vil ha betydning for næringslivet når det gjelder næringspolitikk. Uten SrN ville imidlertid situasjonen vært svært annerledes.

### ***Kommunegrensenes betydning for utvalgte bransjer***

De mest konkrete ulempene som har kommet fram gjennom panelintervjuene med bransjene, gjelder bygg- og anleggssektoren. Det er mye mer arbeidskrevende for bransjen å ha kontakt med alle kommunene for få oversikt over utbyggingsplanene, videre å måtte forholde seg til mange ulike fortolkninger av regelverk når det gjelder byggesaksbehandling og ulik praksis for bygningskontroll. Bransjen selv sammenligner dagens kommunestruktur med situasjonen før sammenslåing av de kommunale E-verkene. Denne sammenslåingen til Lyse AS medførte betydelig forenkling for bransjen gjennom at det ble kun én å forholde seg til. Hotell- og restaurantbransjen har pekt på at forskjellige kommunale bestemmelser om åpningstider og

skjenkereglene bidrar til konkurransevridning mellom bedrifter i ulike kommuner. Fra varehandelssektoren trekkes IKEA-saken fram som eksempel på at en bedrift blir skadelidende av uenigheten mellom Stavanger og Sandnes kommune om lokalisering. Dette medfører forsinkelser for IKEAs utvidelsesplaner. Fra transport- og logistikksektoren pekes det på at den manglende enigheten om havnestrukturen mellom kommunene har vært hemmende og videre at kommuneinndelingen bidrar til at transportmessige konsekvenser av utbygging i en kommune ikke nødvendigvis følges opp med avbøtende tiltak også i andre kommuner. Selv om de ulempene som beskrives, kan være viktige for de bedrifter det gjelder vil vi hevde at de ulempene som har vært nevnt fra disse bransjene, ikke har svært stor betydning for verdiskapingen i næringslivet.

Dagens oppdelte kommunestruktur har også noen fordeler for næringslivet. Alle kommunene er som nevnt foran, opptatt av å legge forholdene til rette for næringslivet. Til dels har det vært konkurranse om næringslivsetableringer mellom kommunene. En kommunesammenslåing vil minske denne type konkurranse. Et eksempel i denne sammenheng er utviklingen av Skurve næringsområde i Gjesdal kommune som er resultat av et kommunalt initiativ for å skaffe næringsvirksomhet til kommune. Kviamarka i Hå kommune er et annet eksempel på at kommunene strekker seg langt for å tilrettelegge for næringsvirksomhet. Det kan også hevdes at Sandnes Havn bidrar til en konkurranse med Risavika Havn som vil være gunstig for de som skal ha varene fraktet. I panelintervjuene ble det nevnt at ved kun én kommune i byregionen kunne det bli en kommunal monopolsituasjon som ikke nødvendigvis ville være gunstig for næringslivet.

### ***Konklusjoner***

De interkommunale samarbeidene og fylkesplansamarbeidene veier i stor grad opp for ulemper med den oppdelte kommunestrukturen. De konkrete ulempene eller fordelene av dagens kommunestruktur for verdiskapingen som bransjene kan påvise, kan ikke sies å være av svært stor betydning. Dette gjelder i særlig dersom en ser dette i relasjon til betydningen av at kommunene generelt sett legger forholdene godt til rette for næringslivet.

Det er likevel noen forhold som har med kommunestrukturen å gjøre, som synes å være til ulempe for funksjonsdyktigheten av regionen. Her kan utviklingen av et av byregionen viktigste arbeidsplassområder Forus- og Luraområdet tjene som et eksempel. Den oppdelte kommunestrukturen bidrar til at det tar lenger tid og er mer arbeidskrevende å få iverksatt endringer i parkeringspolitikken for hele området. Dette er med på å bidra til en kollektivandel i området på 3 – 5 %, mens Stavanger sentrum har 25%. Dermed bidrar dagens kommunestruktur indirekte til at næringslivet hemmes av kø på vegene i det sentrale byområdet.

Kommunestrukturen bidrar også til oppdelte og ukoordinerte beslutningsprosesser når det gjelder utbyggingspolitikken i byregionen. Dette vil kunne ha betydning både for kommunenes økonomi og også for næringslivet. Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren avklarer det langsiktige utbyggingsmønsteret, men det avklarer ikke rekkefølge og størrelse på utbyggingsareal år etter år og heller ikke hvilken type næringsarealer som skal lokaliseres hvor. Beslutning om regulering og tilrettelegging av bolig- og næringsareal tas av de folkevalgte i hver kommune ut fra kommunale prioriteringer og kommunal økonomi, og de ses ikke nødvendigvis i sammenheng med beslutninger som tas i andre kommuner i byregionen.

Når både bolig- og arbeidsmarkedet fungerer som om kommunegrensene ikke eksisterer, vil de kommunale beslutningene kunne innebære en betydelig økonomisk risiko både for kommunen og andre aktører som satser på en kommunes utbyggingspolitikk. Eksempelvis vil attraktive nærings- og boligområder i én kommune kunne ta bidra til at utbyggingsområder i en annen kommune blir liggende ubenyttet i mange år. Til dels kan en slik situasjon medføre overskudd av tilbud om bolig- og næringsareal og dermed være gunstig for næringslivet, men det kan også medføre manglende forutsigbarhet og feilinvesteringer.

En annen side er at kommunale beslutninger, eksempelvis om lokalisering av arbeidskraftintensive virksomheter i Risavika/Tanagerområdet, uten at det samtidig er tilstrekkelig kollektivdekning eller stor nok kapasitet på vegnettet medfører køproblemer og dermed økt tidsbruk for næringslivet. En situasjon med én kommune på Nord-Jæren kunne gi større muligheter for lokalisering av arbeidskraftintensive virksomheter ved kollektivknutepunkt.

Kommuneinndelingen i den tett integrerte byregionen skaper samordningsutfordringer som dagens interkommunale samarbeid og fylkeskommunale planlegging løser godt på noen områder, mens det på andre områder kan oppleves mangel på samarbeid og samordning. Det at dagens kommunestruktur synes å ha medvirket til manglende og for sen løsning av køproblemer på vegene i sentrale deler av byområdet er kanskje det mest alvorlige sett i relasjon til verdiskapingen i næringslivet. Gitt den betydelige vekst i befolkning og arbeidsplasser som forventes i byregionen, kan en anta at denne type trafikale problemer vil kunne tilta i omfang og også oppstå andre steder i byregionen. Dersom den oppdelte kommunestrukturen medvirker til ytterligere fragmentering av avsvaret for samferdselspolitikken vil en kunne hevde at kommunestrukturen bidrar til å svekke næringslivets rammebetingelser og byregionens konkurranseposisjon.

Implisitt i drøftingene av ulempene og fordeler med dagens kommunestruktur i forhold til verdiskaping i næringslivet er at en annen kommuneinndeling, enten Nord-Jæren som én kommune eller hele Stavangerregionen som én kommune vil redusere samordningsutfordringene og også redusere behovet for interkommunale samarbeidsordninger. Behovet for samordning i forhold til statlige og fylkeskommunale myndigheter vil imidlertid fortsatt være til stede. Samtidig vil det kunne dukke opp andre utfordringer som en ikke har oversikt over før løsningen er implementert.

Kommunestrukturspørsmålet er imidlertid først og fremst et spørsmål om hvilken betydning inndelingen vil ha for *kommunene*. Dette dreier seg om kvalitet på tjenestetilbudet i barnehage, grunnskole, eldreomsorg, kulturtilbud og tekniske tjenester. Dette er imidlertid også tjenester som næringslivet og dets arbeidstakere i aller høyeste grad er avhengige av. Således vil en kommunestruktur som bidrar til høyest mulig verdiskaping i kommunene, være viktig for næringslivet. Dette har imidlertid ikke vært tema i dette prosjektet.

Utredningen viser at dagens kommunestruktur gir samordningsutfordringer i Stavangerregionen som bidrar til at rammebetingelsene for næringslivet svekkes. En nærliggende løsning ville da være å slå sammen kommunene. Vi har imidlertid ikke tro på at dette vil skje med det første. Erfaringer viser at det er vanskelig å "utrede" seg fram til sammenslåing. Kommunene er store organisasjoner med lang historie, innarbeidede rutiner og hierarkier som er vanskelig å forandre. Innbyggernes identitet er også knyttet til kommunene som institusjoner.

Sett fra et perspektiv forankret i *nyinstitusjonell teori* vil en kommunesammenslåing i Stavangerregionen måtte forårsakes av indre motsetninger eller ”krise” i noen av kommunene, eller av press fra ekstern aktør som kommunene er avhengig av (Stortinget), eller en sammen-  
slåing i andre større byregioner i Norge. Foreløpig ”går” jo Stavangerregionen svært godt, det er langt fra noen krisestemning, og selv om det er en gryende nasjonal debatt, jf utspill fra KS og Venstre, er det ikke klare tegn på at Stortinget vil omgjøre sin frivillighetslinje. Men situasjonen kan endre seg. Eksempelvis kan en sterk nedgang i oljevirkosomheten kan bidra til krisestemning og store økonomiske belastninger for enkelte kommuner. Motsatt kan en fortsatt meget sterk vekst gi for store utfordringer for flere av kommunene for å håndtere veksten og samordningsutfordringene i byregionen. Nasjonalt kan eksempelvis en økning i kommunenes oppgaver, for eksempel i forbindelse med statsråd Bjarne Håkon Hansens varslede reformer i primærhelsetjenester, innebære en ny bølge av kommunesammenslåinger. Alternativt kan statsråd Magnhild Meltveit Kleppas forslag om *samkommune* få større gjennomslag.

## Innhold

|   |           |
|---|-----------|
| Forord .....  | iii       |
| Sammendrag .....  | v         |
| Innhold.....  | xiii      |
| Forkortelser.....   | xv        |
| <b>DEL I OPPLEGG FOR UTREDNINGEN.....</b>                           | <b>1</b>  |
| <b>1 INNLEDNING .....</b>   | <b>3</b>  |
| 1.1 Utvikling av utredningsopplegg .....                            | 4         |
| 1.2 Rapportens oppbygging.....                                      | 8         |
| 1.3 Gjennomføring av prosjektet.....                                | 10        |
| <b>DEL II REFERANSERAMMER .....</b>                                 | <b>13</b> |
| <b>2 KUNNSKAPSSTATUS .....</b>                                      | <b>15</b> |
| 2.1 Historiske endringer i kommuneinndelingen .....                 | 15        |
| 2.2 Christiansensutvalgets arbeid.....                              | 17        |
| 2.3 Nyere analyser og utredninger av kommunestrukturspørsmålet..... | 20        |
| 2.4 Oppsummering .....  | 23        |
| <b>3 ROMLIGE DIVERGENSER I STAVANGERREGIONEN .....</b>              | <b>25</b> |
| 3.1 Bosettingsmønster og tettstedsstruktur.....                     | 25        |
| 3.2 Et stadig mer integrert arbeidsmarked i Stavangerregionen ..... | 29        |
| 3.3 Tilhørighet og identitet.....                                   | 33        |
| 3.4 Kommunegrensene deler opp byregionen.....                       | 36        |
| <b>4 FREMTIDSPERSPEKTIVER FOR STAVANGERREGIONEN .....</b>           | <b>37</b> |
| 4.1 Befolkningsprognoser .....                                      | 37        |
| 4.2 Prognoser for arbeidskraftutviklingen.....                      | 40        |
| 4.3 Oppsummering .....  | 41        |
| <b>5 ALTERNATIVER TIL DAGENS KOMMUNESTRUKTUR .....</b>              | <b>43</b> |
| 5.1. Alternativ 0: Dagens kommunestruktur .....                     | 44        |
| 5.2. Alternativ 1: Nord-Jæren som én kommune .....                  | 48        |
| 5.3. Alternativ 2: Jæren og Sør-Ryfylke som én kommune .....        | 50        |
| 5.4. Oppsummering .....   | 51        |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| DEL III | KOMMUNESTRUKTURENS BETYDNING FOR<br>VERDISKAPING I NÆRINGSLIVET .....                              | 53  |
| 6       | DET INTERKOMMUNALE SAMARBEIDET I<br>STAVANGERREGIONEN.....   | 55  |
| 6.1     | Interkommunalt samarbeid.....  | 55  |
| 6.2     | Muligheter for politisk kontroll av interkommunale samarbeid .....                                 | 56  |
| 6.3     | Styringsutfordringer ved interkommunale samarbeid.....   | 60  |
| 6.4     | Kjennetegn ved interkommunale samarbeid i Stavangerregionen.....                                   | 62  |
| 6.5     | Samarbeid innen teknisk infrastruktur.....   | 64  |
| 6.6     | Samarbeid innen arealplanlegging .....   | 68  |
| 6.7     | Samarbeid om næringsutvikling.....   | 72  |
| 6.8     | Samarbeid innen samferdselsfeltet.....   | 77  |
| 6.9     | Kultur   | 79  |
| 6.10    | Oppsummering: .....  | 80  |
| 7       | KOMMUNENE SOM TILRETTELEGGERE FOR NÆRINGSLIVET .....   | 81  |
| 7.1     | Er kommunestrukturen til hinder for en hensiktsmessig by- og<br>tettstedsutviklingen?.....         | 81  |
| 7.2     | Er kommunestrukturen til hinder for en utvikling av en effektiv<br>samferdselsinfrastruktur? ..... | 84  |
| 7.3     | Er kommunestrukturen til hinder for tilrettelegging for næringslivet? .....                        | 86  |
| 7.4     | Er kommunestrukturen til hinder for et hensiktsmessig kulturtilbud?.....                           | 88  |
| 7.5     | Sammenfatning.....   | 89  |
| 8       | KOMMUNEGRENSENE BETYDNING FOR UTVALGTE BRANSJER.....   | 91  |
| 8.1     | Hotell, restaurant og varehandel.....  | 91  |
| 8.2     | Bygg- og anlegg .....  | 92  |
| 8.3     | Transport- og logistikk .....  | 93  |
| 8.4     | Oppsummering .....   | 94  |
| 9       | OPPSUMMERENDE DRØFTING OG KONKLUSJONER .....   | 95  |
|         | REFERANSER.....  | 101 |
|         | Vedlegg 1 Forespørsler og intervjuguider .....   | 103 |
|         | Vedlegg 2 Arbeidspendling mellom kommunene .....   | 109 |
|         | Vedlegg 3 Dimensjoner ved alternative kommuneinndelinger .....                                     | 111 |
|         | Vedlegg 4 Interkommunale samarbeid.....  | 115 |

## **Forkortelser**

|      |   |
|------|---|
| AS   | Aksjeselskap                                      |
| ASA  | Allmennaksjeselskap                               |
| BA   | Begrenset Ansvar (Selskap med begrenset ansvar)   |
| FDJP | Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren |
| IKS  | Interkommunalt selskap                            |
| IVAR | Interkommunalt Vann Avløps og Renovasjonsverk     |
| IRIS | International Research Institute of Stavanger     |
| IS   | Interkommunalt Samarbeid                          |
| KF   | Kommunalt foretak                                 |
| KRD  | Kommunal- og regionaldepartementet                |
| NOU  | Norges Offentlige Utredninger                     |
| SrN  | Stavangerregionen Næringsutvikling AS             |
| SRK  | Stiftelsen Rogaland Kunnskapspark                 |
| RFK  | Rogaland fylkeskommune                            |
| SD   | Samferdselsdepartementet                          |
| SVV  | Statens Vegvesen                                  |
| UIS  | Universitetet i Stavanger                         |





## **DEL I OPPLÈGG FOR UTREDNINGEN**



# 1 Innledning

Næringsforeningen i Stavanger-regionen forespurte IRIS høsten 2008 om å komme med et tilbud på en utredning om sammenhengen mellom kommunestrukturen på Nord-Jæren og verdiskapingen i regionen. I et møte 28. oktober 2008 der adm. dir Jostein Solland, utviklingssjef Frode Berge og redaktør Harald Minge fra næringsforeningen og forskningsdirektør Gottfried Heinzerling og forskningssjef Einar Leknes fra IRIS deltok, ble ulike problemstillinger knyttet til kommunestrukturen på Nord-Jæren diskutert. Næringsforeningen uttrykte ønske om å få utarbeidet en dokumentasjonsrapport som kunne benyttes som et av flere grunnlag for å sette spørsmålet om kommunestruktur på dagsorden ved Stortingsvalget 2009.

Næringsforeningen hadde som utgangspunkt for møtet en antagelse om at ”dagens kommunestruktur virker hemmende for verdiskapingen i regionen”, samt en rekke spørsmål knyttet til denne antagelsen.<sup>1</sup>

IRIS var generelt sett interessert i flere av problemstillingene som ble reist, og redegjorde kort for den pågående forskningen om framveksten av politiske byregioner i Norge og øvrig storbyrelatert forskning ved IRIS.<sup>2</sup> IRIS trakk fram betydningen av at en utredning om kommunestruktur, som politisk sett er svært kontroversielt, gjennomføres så objektivt som mulig. Kravet om objektivitet vil i en slik sammenheng, i tillegg til at utredningen skal være etterprøvable, også innebære at de problemstillinger som undersøkes, samlet sett er balansert, dvs. at både fordeler og ulemper ved dagens kommunestruktur må være tema.

Samme dag som IRIS hadde møte med Næringsforeningen, kom utgave nr 9 av foreningens næringslivsmagasin Rosenkilden ut med hovedoppslag: ”*Vi hemmes av kommunegrensene – Industru-gründerne Inge Brigt Aarbakke, Ståle Kyllingstad og Tore Christiansen mener dagens kommunestruktur går ut over verdiskapingen*”. I artikkelen pekes det på en rekke forhold i regionen med betydning for verdiskaping i næringslivet uten at alle direkte har sammenheng med kommunenes oppgaver. I en annen artikkel i magasinet kommenterer både regiondirektøren i NHO Hallvard Ween og distriktssekretæren i LO Øystein Hansen spørsmålet

---

<sup>1</sup> Andre spørsmål var:

- Virker dagens kommunestruktur hemmende på verdiskapingen i regionen, og i så fall hvordan?
- Bidrar dagens kommunestruktur til å forsinke/vanskeliggjøre utbyggingen av infrastruktur i regionen? (Mulig case: Risavika)
- Hvor store kostnader vil påløpe for næringslivet hvis tiltakene i Nord-Jærenpakke 1 ikke blir gjennomført som planlagt?
- Hvor store verdier blir forvaltet av interkommunale selskaper i regionen og hvordan har omfanget utviklet seg de siste 10 årene?
- Hvilke utfordringer innebærer denne utviklingen ift åpenhet og legitimitet?

<sup>2</sup> I forskningsrådsprosjektet ”Det nye regionale Norge: Byregioner eller landsdelsregioner?” har IRIS i samarbeid med Agderforskning gjennomført er kartlegging av utviklingen av politiske byregioner på Sørlandet, Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge.

om kommunestruktur på Nord-Jæren. I begge artiklene etterlyses det fakta som kan dokumentere at kommunestrukturen er hemmende for verdiskapingen i næringslivet.

Med bakgrunn i artiklene i magasinet og også i intervjuer i Stavanger Aftenblad oppfattet vi at næringsforeningen kunne være interessert i en dokumentasjonsrapport som framla fakta om at dagens kommunestruktur var hemmende for verdiskapingen i næringslivet. Med andre ord et bestillingsverk: en forskningsrapport som kunne støtte opp under oppdragsgivers konklusjoner. Dette var et problematisk utgangspunkt for oss som forskere ut i fra forskningsetiske kriterier som blant annet inkluderer objektivitet i betydning av balansert framstilling av et sakskompleks. Det resulterte også i interne drøftelse i forskningsmiljøet ved IRIS om hvordan dette oppdraget kunne gjennomføres uten at det blir ubalansert og partisk. Et viktig argument i den sammenheng var at utredningen ikke kun måtte fokusere på eventuelle ulemper for næringslivet av dagens kommunestruktur, men også se på fordeler for næringslivet av dagens kommunestruktur og ikke minst belyse hele problemkomplekset rundt spørsmålet om kommunestruktur og ikke kun forholdet til næringslivet. Vi så også behov for at utredningen kunne ha en opplysende funksjon for næringslivsaktører og allmennheten som i utgangspunktet synes å ha begrenset kjennskap til hvordan offentlig virksomhet er organisert og hvordan oppgavene er fordelt mellom forvaltningsnivåene.

Med dette utgangspunktet utarbeidet IRIS et forslag til næringsforeningen om hvordan en studie av kommunestrukturens betydning for næringslivet i Stavangerregionen kunne legges opp basert på de gitte økonomiske og tidsmessige begrensninger. Etter noen mindre justeringer og presiseringer aksepterte næringsforeningen tilbudet og vi gikk i gang med oppdraget. Helt i oppstarten av prosjektet var det et møte i regi av næringsforeningen med Professor Torger Reve, Handelshøgskolen BI, der blant annet kriterier for utvelgelse av hvilke bransjer vi skulle velge ut for panelintervju ble drøftet. Underveis i prosjektet har vi hatt jevnlig kontakt med prosjektansvarlig i næringsforeningen, utviklingssjef Frode Berge, der vi har informert om framdrift. Næringsforeningen har også bidratt med å skaffe informanter til panelintervjuene fra sine bransjeforeninger og stilt sine lokaler til disposisjon.

Siktemålet med denne utførlige redegjørelsen over er å få fram at til tross for at oppdragsgiver etter vårt syn hadde en klar oppfatning av hva konklusjonen på analysen skulle bli, så har vi hatt frihet til å utforme og å gjennomføre oppdraget ut fra vår egne faglige og metodiske valg og uten innblanding fra oppdragsgiver. Gjennomføringen av prosjektet er for øvrig kommentert i avsnitt 1.3 under.

## 1.1 Utvikling av utredningsopplegg

Vårt hovedansvar har vært å finne *sammenhenger mellom dagens kommunestruktur og verdiskapingen i næringslivet i Stavangerregionen*. Vi er inneforstått med at dette ikke er eller bør være hovedproblemstillingen for en debatt om kommunestrukturen i byregionen.<sup>3</sup> Vi mener

---

3 Spørsmålet om kommunestruktur er etter vårt syn i første rekke et spørsmål om hvordan kommunenes virksomhet, enten det gjelder rollen som tjenesteproducent, samfunnsutvikler eller myndighetsutøver, best kan organiseres ut fra hensynet til den befolkningen de skal betjene.

likevel at det er legitimt å reise problemstillingen. Hva har så den romlige organiseringen av kommunenes virksomhet med verdiskapingen å gjøre? Her er sammenhengene ikke åpenbare og vi vil forsøke oss på ulike resonnement og innfallsvinkler.

Den første angrepsmåten vi forsøkte var å ta *utgangspunkt i kommunenes virksomhet* for å undersøke sammenhengen mellom kommunestruktur og verdiskapingen i næringslivet. Kommunene er i hovedsak velferdsprodusenter (barnehage, skole, helse, sosial og omsorgstjenester), men de har også ansvar for teknisk infrastruktur, arealplanlegging og kulturtilbud.<sup>4</sup> I tillegg har kommunene ansvar for administrasjon (koordinering av ressursbruk internt) og politikk som innebærer å fatte beslutninger basert på skjønn forankret i den kommunale kontekst. Utredningen må således i utgangspunktet omfatte alle sektorer innenfor kommunal virksomhet med betydning for verdiskapingen i næringslivet.

Det har eksempelvis meget stor betydning for næringslivet at kommunene fungerer godt som tjenesteprodusenter. Eksempelvis er utdanningssystemet grunnlag for arbeidstakernes kompetanse og dermed for verdiskaping i næringslivet. En endring i kommunestrukturen, eksempelvis kommunesammenslåing, vil imidlertid ikke nødvendigvis endre på innhold i eller omfang av tjenesteproduksjonen. Den må uansatt ta utgangspunkt i befolkningens behov og rettigheter. Ved å ta med seg hele den kommunale virksomheten, og ikke kun velge ut de deler som kan bli berørt av en endring av kommunestrukturen, antok vi at de kommunale sektorer med størst betydning for verdiskapingen i næringslivet (eksempelvis skolene og barnehagene) ikke berøres i nevneverdig grad av spørsmålet om kommunestruktur.

Neste steg basert på denne angrepsmåten var derfor å undersøke nærmere de kommunale ansvarsområder (med betydning for verdiskaping i næringslivet) der kommunesammenslåing vil kunne innebære endringer. Rent tentativt var det nærliggende å tenke på kommunale oppgaver innenfor teknisk sektor (teknisk infrastruktur, byutvikling og arealplanlegging) innenfor kultursektoren, næringsutvikling og ikke minst politikkfunksjonen. Her er det både tjenesteproduksjon, utviklingsoppgaver og myndighetsutøvelse. En kommunesammenslåing vil innebære at den romlige konteksten blir større både for tjenesteproduksjon, utviklingsoppgaver og politikkutforming.<sup>5</sup> Et spørsmål var eksempelvis hva en romlig endring i det kommunale beslutningssystemet (fra 4 kommuner til 1 kommune) vil kunne bety for havnepolitikk eller arealpolitikk. I neste omgang måtte en vurdere om dette ville ha noe betydning for næringslivet og verdiskapingen der.

Den andre angrepsmåten var å ta *utgangspunkt i verdiskapingen*. Sammenhengen mellom kommunestruktur og verdiskapingen er ikke åpenbar. Eksempelvis har ingen av de 29 indikatorer for verdiskapingsevnen i norske storbyregioner<sup>6</sup> (Blomgren, Gjelsvik og Holmen 2007) en åpenbar eller direkte sammenheng med spørsmål om kommunestruktur. Dersom det

---

4 Næringsutvikling er i utgangspunktet ingen pålagt oppgave for kommunene.

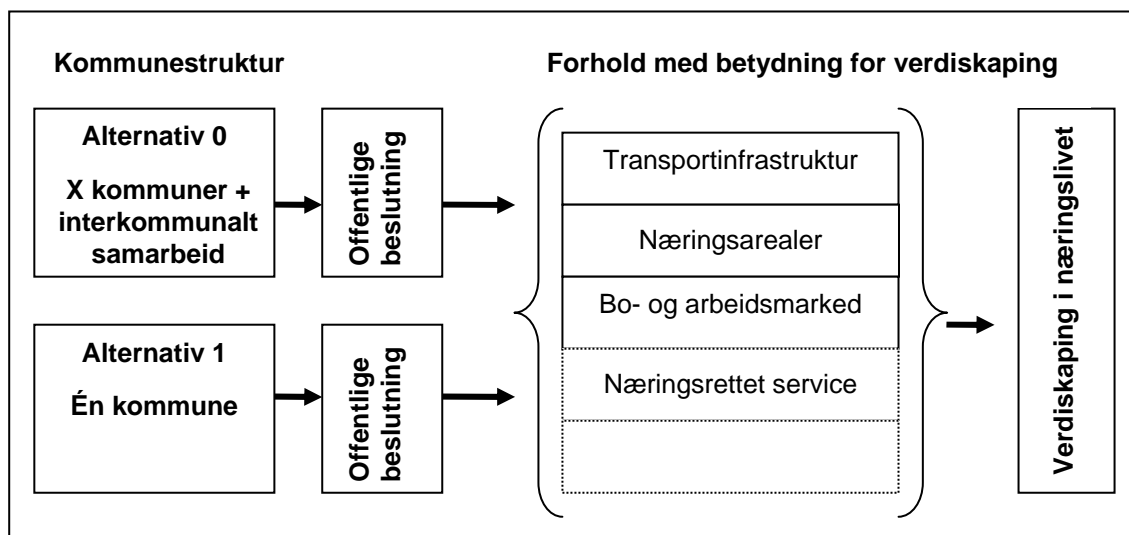
5 Med dagens kommunestruktur vil hver kommune (i prinsippet) kunne prioritere hvilke bolig- og næringsareal som skulle av utvikles (4 prioriteringslister på Nord-Jæren). Ved kommunesammenslåing vil en i prinsippet kunne få 1 samlet prioriteringsliste og en samlet politikk. Lignende resonnement kan foretas for vedtekter om åpningstider, parkeringspolitikk og nivåer på eiendomsskatt.

6 Indikatorene for verdiskaping er grupper i 6 ulike tema: kompetansekapital, nyskapingsevne, infrastruktur, konkurransedyktig kommunal sektor, livskvalitet og internasjonalisering og nettverk.

hadde vært en klar og betydningsfull sammenheng mellom kommunestruktur og verdiskaping, ville en ut fra verdiskapingsrapportens konklusjoner<sup>7</sup> for Stavangerregionens vedkommende, kunne argumentert for å beholde dagens kommunestruktur. Rapporten viser imidlertid en klar sammenheng mellom faktorer som utdanning og teknisk infrastruktur og verdiskapingsevne i næringslivet.

Vi valgte å gå videre med forhold som vi vet og antar har betydning for verdiskapingen i næringslivet. Dermed framkom umiddelbart *kjente forhold* som a) kapasitet på transportinfrastruktur, b) tilgang, størrelse, kvalitet og beliggenhet av næringsarealer, c) størrelse på det integrerte bo- og arbeidsmarkedet og d) samt kvaliteten og kapasiteten på offentlige næringsrettede tjenester. Det vil selvsagt også være andre forhold med betydning for verdiskaping som har sammenheng med kommunestrukturen, men som vi ikke er oppmerksom på nå. Undersøkelse kan imidlertid bidra til å få fram også denne type forhold.

En kobling mellom disse faktorene (med betydning for verdiskapingen) og kommunestruktur var **at offentlige beslutninger er av stor betydning for disse forholdene**. Kommunestrukturen vil avgjøre om beslutningene må fattes av mange kommuner eller av få kommuner. Den vil også ha stor betydning for om beslutningene tas med utgangspunkt i hele byregionen eller med utgangspunkt i en del av byregionen. Det er her en mulig kobling til verdiskaping i næringslivet kan komme inn. Den enkle figuren under illustrerer dette.



Figur 1.1 Enkel modell om sammenheng mellom kommunestruktur og verdiskaping i næringslivet

Ser vi konkret på forholdene med betydning for verdiskaping for Stavangerregionen sitt vedkommende, finner vi ut at disse kun delvis besluttes av enkeltkommuner (Bjelland og Leknes, 2008). I Stavangerregionen har en nemlig gjennom et omfattende interkommunalt samarbeid (som også inkluderer fylkeskommunen og regional stat) innenfor samferdselsfeltet,

<sup>7</sup> Verdiskapingsrapporten viser at Stavangerregionen i forhold til de 5 andre storbyregionene kommer på andreplass når det gjelder verdiskapingsevne. Her står det videre: "Stavangerregionen er den regionen som over lengst tid og systematisk, har tatt koordinerte strategiske grep for å bedre verdiskapingsevnen. Dette stadfestes gjennom denne målingen ved regionens kvalitet på den næringsrelaterede offentlige sektor." Dette var status med utgangspunkt i data i 2006

arealplanlegging og næringsfeltet bidratt til omforente løsninger for næringslivet og befolkningen som helhet. Interkommunalt samarbeid og samarbeid mellom forvaltningsnivåene erstatter således beslutninger som kunne vært tatt av én kommune dersom den hadde omfattet hele byregionen. Den årsaks-virkningssammenheng vi velger å ta utgangspunkt i kan dermed formuleres som følger:

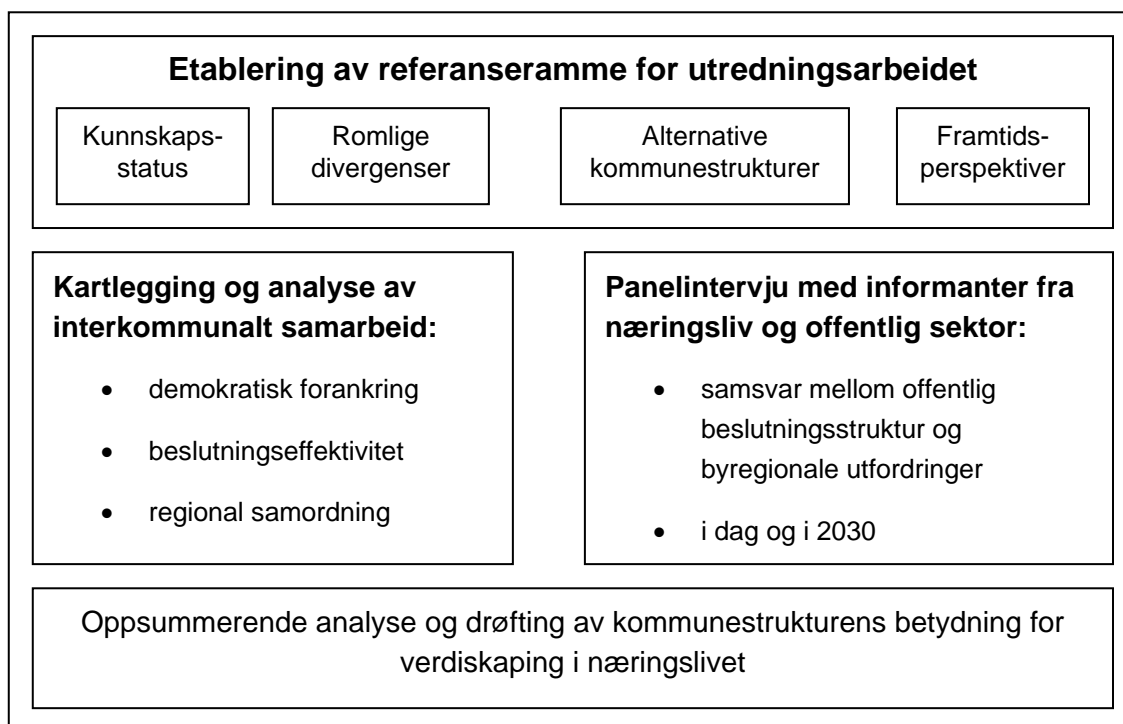
- *Kommunestrukturen har betydning for innholdet i offentlige beslutninger og dermed for utvikling av blant annet transportinfrastruktur, næringsarealer, næringsrettet service og bo og arbeidsmarkedet, forhold som alle er av betydning for verdiskapingen i næringslivet.*

Vi har således valgt å se bort fra mange kommunale tjenester med betydning for verdiskaping som i begrenset grad vil bli influert av endring av kommunestrukturen.

På flere områder med betydning for næringslivet i Stavangerregionen er det ulike planleggingssamarbeid og interkommunale selskaper som i realiteten utformer politikken og legger forutsetningene for de formelle beslutningene i de folkevalgte organene. Dermed ender vi opp med å undersøke hvordan samarbeid byregionalt nivå og de enkelte kommunene håndterer rammebetingelser for næringslivet

Siden sammenhengen mellom kommunestruktur og verdiskaping ikke åpenbar, har vi valgt en eksplorerende tilnærming der vi intervjuer ulike bransjer i regionen om konkrete fordeler og ulemper med dagens kommunestruktur i forhold til noen utvalgte alternativer. Metode og gjennomføring for dette beskrives i kapittel 1.3.

Undersøkelsen av sammenheng mellom kommunestruktur og verdiskaping baseres på en referanseramme, et faglig bakteppe for undersøkelsen. Referanseramme inneholder en oversikt over eksisterende kunnskap på feltet, data om de romlige strukturer i Stavangerregionen, alternativer til dagens kommunestruktur og også framtidsperspektiver for utviklingen i byregionen. Figuren under viser opplegget for utredningsarbeidet.



**Figur 1.2** Opplegg for utredningsarbeidet

## 1.2 Rapportens oppbygging

Referanseramme er et grunnlag for diskusjon om kommunestrukturen i Stavanger-regionen. Dette bakteppet er også et grunnlag for de andre utrednings- og analyseaktivitetene. I referanserammen (del II av rapporten) inngår fire utredningsaktiviteter som er dokumentert i kapitlene 2, 3, 4 og 5 i rapporten. Omtale av innhold i kapitlene følger under.

### *Kapittel 2: Kunnskapsstatus*

Spørsmålet om kommunestruktur har vært gjenstand for omfattende utrednings- og analyseaktivitet. I dette kapitlet gis en oversikt over utviklingen i Norge når det gjelder kommunestruktur, tidligere politiske behandlinger av dette spørsmålet og nyere utredninger og analyser. Stavanger kommune vil gjennomføre egne utredninger om kommunestruktur med fokus på inntekter, kostnader og demokratispektet våren 2009, men det forelå ikke dokumentasjon fra denne utredningsaktiviteten før ferdigstilling av denne utredningen.

### *Kapittel 3: Romlige divergenser i Stavangerregionen*

I byregionen er det i praksis ett arbeidsmarked og ett boligmarked. Det er i utgangspunktet også ett marked i byregionen når det gjelder varehandel, service og kultur. Samtidig er Stavangerregionen delt i 14 administrative og romlige enheter bestående av 8 kommuner på Jæren og 6 i Ryfylke. Det er blant annet dette som betegnes *romlige divergenser* i Stavangerregionen og som er grunnlag for spørsmål om å endre dagens kommunestruktur. Siktemålet med kapitlet er å illustrere å på en enkel og lettfattelig måte divergenser mellom den funksjonelle regionen og den administrative inndelingen av regionen i kommuner.

### *Kapittel 4: Framtidsperspektiver for Stavangerregionen*

Diskusjonen om kommunestrukturen på Nord-Jæren vil ofte ta utgangspunkt i dagens situasjon og historien<sup>8</sup>. Vi mener at det er viktig å også ta utgangspunkt i framtidsperspektiver. I kapittel 4 har vi basert på skissert noen utviklingstrekk for byregionen fram mot 2040 basert på befolkningsprognoser, framskrivninger av sysselsetting og Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren.

### *Kapittel 5: Alternative kommunestrukturer*

Det er behov for å utvikle forestillinger om hvordan et framtidig styringssystem vil kunne se ut dersom kommunestrukturen skulle endres. Det er først når noen alternativer blir konkretisert en kan diskutere fordeler og ulemper med dagens kommunestruktur. Dagens politiske styringssystem i Stavangerregionen er godt kjent og representerer alternativ 0. Det inkluderer kommunene, alle interkommunale samarbeidskonstellasjoner, fylkeskommunen og regional stat og de oppgaver og fullmakter som er tillagt disse instansene. I kapittel 5 skisserer vi et hovedalternativ (Alternativ 1) med sammenslåing av de fire kommunene på Nord-Jæren og de samme oppgaver og fullmakter som i dag og Alternativ 2 med sammenslåing av alle kommunene i Stavanger-regionen.

---

<sup>8</sup> Erfaringer viser at forslag om kommunesammenslåinger i de fleste tilfeller møter motstand basert på identitet og tilhørighet, noe som i stor grad vil virke sementerende på de eksisterende strukturer.



- - - - -

Gjennom kapitlene 2 – 5 i del II av rapporten etableres en referanseramme for undersøkelsen av sammenheng mellom kommunestruktur og verdiskapingen i næringslivet som er dokumentert i del III av rapporten. Her er hovedgrepet å undersøke offentlige beslutninger med betydning for næringslivet jf figur 1.1 side 6. Her har vi valgt to studieobjekter hhv ulike typer interkommunale samarbeid og kommunene. I tillegg har vi valgt å undersøke hvordan enkelte bransjer opplever dagens kommunestruktur og de rammebetingelsene som er etablert for deres virksomhet. Kapitlene 6 – 8 dokumenterer funnene fra disse undersøkelsene.

- - - - -

#### *Kapittel 6: Det interkommunalt samarbeidet i Stavangerregionen*

Det interkommunale samarbeidet i Stavangerregionen er meget omfattende. I dette kapitlet redegjøres det både for planleggingssamarbeid i byregionen i regi av fylkeskommunen og for ulike interkommunale selskap enten de er organisert som AS, IKS eller stiftelser. Viktige rammebetingelser for næringslivet er avhengig av at nettopp disse interkommunale samarbeidene fungerer godt og er robuste siden de i mange sammenhenger kan oppfattes som et alternativ til kommunesammenslåing. Vi har i særlig grad undersøkt den demokratiske forankringen av samarbeidene og beslutningseffektiviteten til samarbeid innenfor næringsutvikling, samferdsel, teknisk infrastruktur og arealplanlegging.

#### *Kapittel 7: Kommunene som tilretteleggere for næringslivet*

Kommunene i Stavangerregionen er i utgangspunktet oppfattet som næringsvennlige og som gode til å legge forholdene for næringslivet. Dette kapitlet som baserer seg på panelintervju med administrasjonen i en rekke kommuner på Jæren dreier seg om hvordan de oppfatter at den offentlige beslutningsstrukturen (og kommunestrukturen) er tilpasset utfordringer og oppgaver med relevans for næringslivet. Funksjonaliteten til de ulike samarbeidene er belyst.

#### *Kapittel 8: Kommunegrensenes betydning for utvalgte bransjer*

I kapittel 8 redegjøres det for konkrete eksempler og erfaringer ulike næringslivsbransjer har med de offentlige rammebetingelsene og tilrettelegging i Stavangerregionen. Hotell-, restaurant- og varehandelssektoren, bygg og anleggssektoren og transport- og logistikksektoren er omfattet av undersøkelsen. Fokus er rettet mot ulemper som følge av den oppdelte kommunestrukturen, og videre hvilken konkret betydning en endring av kommunestrukturen vil ha for disse bransjene.

#### *Kapittel 9: Oppsummerende drøfting og konklusjon*

Avslutningsvis drøftes hovedproblemstillingen om sammenhenger mellom dagens kommunestruktur og verdiskaping i næringslivet med utgangspunkt i funnene i kapitlene foran. Her ses begrensninger og muligheter med dagens styringsstruktur, samarbeid og tjenesteyting innenfor samferdsel, arealplanlegging og næringsutvikling i forhold til en alternativ kommunestruktur og også i lys av framtidsprognosene for regionen. Til slutt drøftes kommunestrukturspørsmålets relative betydning for verdiskaping i næringslivet i forhold til andre utfordringer.

### 1.3 Gjennomføring av prosjektet

Utredningsprosjekter er gjennomført i to faser. I første fase ble referanserammene for utredningen utviklet basert på gjennomgang av foreliggende offentlige dokumenter, forskningspublikasjoner, planer og prognoser. Utredningsarbeidet dreide seg i hovedsak om å gjøre eksisterende dokumentasjon relevant og lett tilgjengelig i forhold problemstillingene om kommunestruktur i Stavangerregionen. I tillegg ble alternativer til dagens kommunestruktur konstruert i denne fasen.

I fase to av prosjektet ble empiriske data samlet inn til prosjektet både ved hjelp av intervju og via gjennomgang av foreliggende dokumenter. Undersøkelsen av demokratisk forankring og beslutningseffektivitet for den interkommunale selskapene, planleggingssamarbeidene og stiftelsene ble gjennomført ved intervju med administrativ leder, samt gjennomgang av relevante dokumenter. Utvelgelse av hvilke av selskapene og samarbeidene som vi skulle fokusere undersøkelsen på, ble basert på en vurdering av betydning disse hadde for næringslivet i regionen enten direkte eller gjennom rammebetingelser jf figur 1.1. Selskaper og samarbeid med liten relevans for næringslivet ble ikke omfattet av undersøkelsen. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6. Alle de forespurte representantene for selskapene / samarbeidene stilte velvillig opp for intervju og informantene har fått mulighet til å lese gjennom og kommentere våre funn.

Undersøkelsene rettet mot (a) kommunene om den offentlige beslutningsstrukturens egnethet for byregionale utfordringer og (b) utvalgte bransjer om betydningen av den oppdelte kommunestrukturen ble begge basert på flere panelintervju (3 – 5 deltakere i hvert av panelene). Denne datainnsamlingsmetoden ble valgt fordi den er tidsmessig effektiv sett i forhold til enkeltintervjuer. Ved at en av paneldeltakerne fortalte om egne erfaringer kom de andre deltakerne med assosiasjoner og kommentarer og dermed bidro samtalen til å utvikle et mer omfattende og samstemt kunnskapsgrunnlag. Vi opplevde at denne metoden fungerte godt særlig for å få konkrete eksempler, synspunkter og vurderinger på dagens og framtidige sammenhenger.

Vi forespurte rådmennene i kommunene Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Gjesdal, Klepp og Time om kommunen kunne delta hver for seg med administrative representanter som hadde kjennskap til kommunens virksomhet på feltene næring, areal, samferdsel og kultur på et panelintervju i kommunen som ville ta 1 – 2 timer. Forespørselen og intervjuguiden er vist i vedlegg 1. Vi fikk positiv respons fra Stavanger, Gjesdal, Klepp og Time og gjennomførte panelintervjuene her. Rådmannen i Sola kommune svarte at: *”Sola kommune har ikke anledning til å bruke særlig med ressurser på dette. Dersom dere sender meg et spørreskjema eller ber om faktaopplysninger, skal jeg forsøke å svare forutsatt at det ikke tar for mye ressurser. Når det gjelder deltagelse i panelintervju fra flere ansatte i administrasjonen i Sola, takker jeg nei til det.”* Rådmannen i Randaberg kommune takket for henvendelsen og svarte videre *”Randaberg kommune har drøftet invitasjonen med Sandnes og Sola. Vi har samme holdning og vil ikke prioritere dette arbeidet nå.”* Rådmannen i Sandnes kommune svarte at *”Sandnes kommune ønsker ikke å delta i noen utredning vedrørende ny kommunestruktur, og takker nei til intervjuer.”*

Den negative responsen fra de tre kommunene på Nord-Jæren har stor betydning for datainnsamlingen til prosjektet, og vi fant ingen tilfredsstillende måte å kompensere for dette på. Problemene ligger i at vi har fått vesentlig færre konkrete eksempler og overordnede vurderinger av hva som fungerer og ikke fungerer av samarbeidet i byregionen når det gjelder

arealplanlegging, samferdsel, næring og kultur. Flere eksempler på fordeler med dagens kommunestruktur kunne vært framkommet. Samtidig bidrar fraværet av data fra de tre kommunene som ligger i kjernen i byregionen, til at vi i mindre grad ble i stand til å se eksempler, vurderinger og perspektiver fra de ulike kommunene i sammenheng. *Etter vårt syn svekkes utredningens funn og soliditet av denne mangelen på data. Dette gjelder i særlig grad kapittel 7.*

Utvelgelsen av bransjer som skulle undersøkes i forhold til hvilken betydning den oppdelte kommunestrukturen hadde for verdiskapingen, ble basert på en tentativ vurdering av hvilke bransjer vi antok de nevnte offentlige rammebetingelsene jf. figur 1.1 ville ha størst betydning for. Dette innebærer av vi har valgt ut deler av næringslivet der vi antar at spørsmålet om kommunestruktur har betydning for verdiskapingen, mens de deler av næringslivet der det ikke har betydning ikke er med. *Denne utvelgelsen betyr at resultatene fra denne delen av undersøkelsen ikke uten videre er representativ eller gyldig for næringslivet generelt.* Således har vi foretatt en undersøkelse av kommunestrukturens betydning for kun deler av næringslivet.

I oppstarten av prosjektet kom det også fram forslag om at vi burde velge ut de bransjer i Stavangerregionen som konkurrerte nasjonalt og internasjonalt dvs. eksporterte varer og tjeneste ut av regionen. Begrunnelsen var at byregionen var avhengige av disse bransjene for å overleve i den globale konkurransen. Dette ville eksempelvis innebære at store deler av olje- og gassnæringen, landbasert industri, landbruksnæringen og enkelte deler av forretningsmessing tjenesteyting skulle vært intervjuet i prosjektet. Vi valgte å ikke forfølge dette forslaget fordi vi ikke klarte å se noen direkte koblinger mellom verdiskapingen i disse bransjene og kommunestrukturspørsmålet. Samtidig ser vi det slik at de eksportrettede bransjene i byregionen er avhengig av at andre bransjer i byregionen som de mottar varer og tjenester fra, er konkurransedyktige nasjonalt og globalt. Med andre ord at dersom bygg- og anleggssektoren eller varehandelssektoren hemmes av de offentlige rammebetingelsene, så vil det i neste omgang også gå ut over de eksportrettede bransjene.

Når det gjelder gjennomføring av panelintervjuene med de ulike bransjene, bisto som nevnt oppdraggiver med innkalling av representanter til panelintervjuene fra sine bransjenettverk. I hovedsak fungerte panelintervjuene som forutsatt, men de ble noe svekket av få deltakere på intervjuene for hotell- og restaurantnæringen og varehandelssektoren. Generell intervjuguide for bransjene er vist i vedlegg 1.

Samlet sett er vi av den oppfatning at undersøkelsesopplegget med å gjennomføre intervjuer med både administrasjonen i interkommunale samarbeid, kommunene og bransjene har bidratt til at vi som forskere har fått mange ulike perspektiver på kommunestrukturspørsmålet. Dette gjelder både sektorvise vurderinger så vel som vurderinger sett fra kommunenes sin side og fra næringslivets bransjer. Vi er imidlertid også klar over at en mer omfattende undersøkelse der alle kommunene deltok ville kunne gitt et mer nyansert og utfyllende bilde av muligheter og begrensninger ved ulike kommuneinndelinger.



## **DEL II REFERANSERAMMER**



## 2 Kunnskapsstatus

Spørsmålet om kommunestruktur kan ikke sies å være mangelfullt utredet i Norge. Siden den store kommunereformen i 1965 har det vært utarbeidet en rekke offentlige utredninger, stortingsmeldinger, samt en rekke evalueringer, analyser og rapporter. Kommunestrukturdebatten er en gjenganger innen offentlig politikk på samme måte som EU-debatten og diskusjoner om organisering av det regionale nivået i Norge.

Siktemålet med dette kapitlet er å gi en kort oversikt over Stortingets behandling av spørsmålet om kommunestruktur siden 1965 samt å redegjøre for nyere rapporter knyttet til kommunestrukturspørsmålet. I den sammenheng har vi lagt vekt på Stortingsmelding 32 (1994 – 95) om kommune- og fylkesinndelingen og Christiansensutvalgets utredning som kom forut for meldingen. Her ble det gjennomført en særlig omfattende analyse av problemstillingene knyttet til kommunestruktur, og mange av disse synes å fortsatt være gyldige. Det bør for øvrig nevnes at Kommunal- og regionaldepartementet har et nettsted med meget omfattende dokumentasjon knyttet til spørsmålet om kommunesammenslutning, se (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/>) Vi har benyttet dette nettstedet for å finne fram til nyere utredninger og analyser om kommunestrukturspørsmålet og vi har redegjort for dette (avsnitt 2.3) basert på dette nettstedet.

Vi har videre vært særskilt opptatt av om det foreligger analyser som ser på problemstillingen om sammenhengen mellom kommunestruktur og verdiskaping i næringslivet, men ut fra de foreliggende oversikter over utredninger og analyser har vi funnet svært få utredninger her.

### 2.1 Historiske endringer i kommuneinndelingen

St.meld 32 (1994 – 95) vedlegg 4 gir en god historisk oversikt endringer i kommuneinndelingen. Gjennomgangen under i hovedsak hentet direkte fra denne meldingen.

*Kommuneinndelingen i Norge har vært i stadig forandring etter innføringen av det kommunale selvstyret med formannskapslovene i 1837. I 1837 – 38 ble landet delt inn i 392 kommuner, hvorav 355 herredskommuner og 37 bykommuner. Inndelingen i kommuner ble basert på den kirkelige inndeling, der prestegjeldet ble den grunnleggende enhet. Dette medførte svært store kommuner etter datidens kommunikasjoner og bosetting. Finnmark fikk for eksempel bare 7 kommuner. Perioden 1838 – 1930 kjennetegnes av en vidtgående oppdeling av de herredskommuner som ble etablert i 1838. Mellom 1838 og 1930 ble kommunetallet nesten fordoblet fra 392 kommuner til 744 kommuner. Initiativet til disse delingene kom stort sett fra lokalt hold. Perioden 1930 – 1957 preges av stor stabilitet i kommuneinndelingen. Noen av de minste bykommunene ble lagt ned som egne kommuner og to byer fikk byutvidelse.*

*Perioden 1958 – 1967 preges av kommuneinndelingsreformen i forbindelse med Scheikomiteéns arbeid. Endringene førte til 290 færre kommuner. Utviklingen var imidlertid svært forskjellig i de ulike delene av landet. Bykommunene ble nokså tilfeldig behandlet av Scheikomiteén. Dette hadde sammenheng med at Stortinget ikke fastsatte retningslinjer for endringer i kommuneinndelingen for bykommuner før i 1962, etter at bykommunenes forhold til fylkeskommunen var avklart. Endringene i herredsinndelingen ble basert på prinsippille*

retningslinjer behandlet i Stortinget i 1956. Etter Scheikomiteén er det ikke foretatt noen revisjon i disse by- og herredsprinsippene. Først med utredningen fra Christiansenutvalget (NOU 1992:15 "Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring"). Foreligger et forslag til nye inndelingsprinsipper.

Et av de viktigste målene med reformen på 1960-tallet var å skape bedre forutsetninger for kommunenes deltakelse i oppbyggingen av det norske velferdssamfunnet. Det var viktig at kommunene fikk et større befolkningsgrunnlag som basis for bedre administrativ kapasitet, et bredt og variert nærings- og inntektsgrunnlag, m.m. Tydeligst kom dette generelle målet til uttrykk ved at kommunene skulle ha kapasitet til å gjennomføre utbyggingen av den niårige grunnskolen.

Perioden 1968 – 1974 kjennetegnes av etterdønninger etter Scheikomiteén ved at det finner sted en del byutvidelser som ikke ble avklart med komitéens arbeid. Kommunetallet falt med 11 kommuner hvorav 10 var omegnskommuner til byer. Følgende byer fikk byutvidelse: Sandefjord, Ålesund og Bodø i 1968, Grimstad i 1971, Bergen i 1972 og Narvik i 1974. Perioden 1974 – 1977 er den eneste etter 1930 som preges av kommuneinndelinger. Delingssakene var en motreaksjon i kommuner som var berørt av sammenslutninger 10 – 15 år tidligere under Scheikomiteén. Tallaksenutvalget (NOU 1974:14) vurderte 21 delingssaker, hvorav 10 saker fikk medhold i delingen ved behandlingen i Stortinget. I 1976 og 1977 ble det skilt ut 11 nye enheter.

Perioden 1978 – 1994 preges av byutvidelser for de såkalte "inneklemt" byer. Disse ble behandlet av Buvikutvalget i to omganger (NOU 1986:7 og NOU 1989:16). Resultatet av Stortingets vurderinger ble byutvidelser i alle de 8 vurderte byområdene. Samlet fikk vi 19 færre kommuner. I 1988 fikk byene Larvik, Tønsberg og Horten byutvidelser. I 1992 kom byene Sarpsborg, Hamar, Arendal og Hammerfest.

Etter denne tid har det vært 5 endringer i kommuneinndelingen. I 2002 sluttet kommunene Ramnes og Våle i Vestfold fylke seg sammen til Re kommune. I 2005 ble Skjerstad kommune slått sammen med Bodø kommune. I 2006 var det to kommunesammenslåinger; Ølen og Vindafjord i Rogaland og Aure og Tustna i Møre- og Romsdal. I 2008 slo Kristiansund og Frei kommune seg sammen. To av de fem kommunesammenslåingene etter 1992 har vært byutvidelser.

Endringene i antall kommuner på nasjonalt nivå er vist i tabellen under.

**Tabell 2.1 Utvikling i kommunetallet i Norge siden 1838** (kilde <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/>)

| År                        | 1838 | 1930 | 1957 | 1967 | 1974 | 1978 | 1994 | 2002 | 2005 | 2006 | 2008 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Endring fra foregående år |      | 355  | -3   | -290 | -11  | 11   | -19  | -1   | -1   | -2   | -1   |
| Antall herreder per 1.1   | 355  | 682  | 680  | 407  | 396  | 407  | 389  | 388  | 387  | 385  | 384  |
| Antall byer per 1.1       | 37   | 65   | 64   | 47   | 47   | 47   | 46   | 46   | 46   | 46   | 46   |
| Antall kommuner per 1.1   | 392  | 747  | 744  | 454  | 443  | 454  | 435  | 434  | 433  | 431  | 430  |



På Jæren og i Ryfylke har det vært følgende delinger og sammenslåinger av kommuner etter 1838

**Tabell 2.2 Delinger på Jæren og i Ryfylke** (kilde <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/>)

|  |   |
|--|---|
| 1859: Hjelmeland deles i Årdal og Hjelmeland | 1884: Hjelmeland deles i Hjelmeland og Fister |
| 1861: Høyland deles i Høyland og Sandnes     | 1922: Hetland deles i Hetland og Randaberg    |
| 1865: Strand deles i Høgsfjord og Strand     | 1923: Mosterøy deles i Morterøy og Kvitsøy    |
| 1871: Høgsfjord deles i Høle og Forsand      | 1930: Håland deles i Sola og Madla            |
| 1884: Rennesøy deles i Rennesøy og Mosterøy  |   |

**Tabell 2.3 Sammenslåinger på Jæren og i Ryfylke** (kilde <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/>)

|   |
|---|
| 1964: Oгна, Varhaug og Nærbø slås sammen til Hå   |
| 1965: Sandnes, Høyland, Riska sogn og Dale krets i Hetland og Høle unntatt Oltesvik slås sammen til Sandnes   |
| 1965: Stavanger, Madla, Hetland (unntatt Riska og Dale) slås sammen til Stavanger   |
| 1965: Bjerkreim (Nedre Maudal), Gjestal, Høle (Oltesvik krets) og Forsand (Frafjord, Dirdal, Byrkjedal, Øvre Maudal og Østabødal) slås sammen til Gjesdal |
| 1965: Årdal, Fister (unntatt Fisterøyene), Hjelmeland og Jelsa slås sammen til Hjelmeland   |
| 1965: Fister (Fisterøyene), Jelsa (området Ombo), Sjernerøy og Finnøy slås sammen til Finnøy  |
| 1965: Rennesøy og Mosterøy slås sammen til Rennesøy   |

## 2.2 Christiansensutvalgets arbeid

Christiansensutvalget leverte i 1992 NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. Et stort flertall i Christiansensutvalget – 12 av 13 medlemmer – konkluderte med at det er et nasjonalt reformbehov både i kommune- og fylkesinndelingen<sup>9</sup>. Ut fra dette foreslo flertallet prinsipielle retningslinjer for en framtidig kommune- og fylkesinndeling.

I konklusjonen på utvalgets vurdering av dagens inndeling og reformbehov står det: *”Det er nødvendig å veie det som kan oppnås ved endringer i inndelingen, mot de til dels betydelige kostnader som er forbundet med slike endringer”*. Ifølge utvalget bør det foreligge sannsynlighet for klare nettogevinster dersom det skal gjøres konkrete endringer. Til sammen begrunner disse avveiningene etter flertallets syn et reformbehov av nasjonal karakter knyttet til kommuneinndelingen. De viktigste svakhetene ved dagens kommunegrensene kan etter utvalgets syn deles i tre:

- Flerkommunale byområder.
- Småkommuner
- U hensiktsmessige avgrensninger

---

<sup>9</sup> I høringsmaterialet viser det seg at de store og sentralt beliggende kommunene gir sin tilslutning til Christiansensutvalget, mens omlandskommunene er de mest skeptiske.

Utvalget drøftet også alternative løsninger til inndelingsendringer, både interkommunalt samarbeid, særkommuner for spesielle funksjoner og en geografisk differensiert oppgavefordeling. I vurderingen av interkommunalt samarbeid mente utvalgets flertall ut fra både prinsipielle og praktiske vurderinger at frivillig interkommunalt samarbeid ikke kan være et alternativ til endringer i kommune- og fylkesinndelingen. De prinsipielle innvendingene er både av demokratisk og styringsmessig art. Interkommunalt samarbeid representerer både en lengre og mer indirekte beslutningsprosess som kan øke avstanden mellom befolkningen og de folkevalgte. I styringssammenheng ble det lagt vekt på at interkommunalt samarbeid gir et dårligere grunnlag for økonomisk kontroll og helhetlig politisk prioritering innenfor den kommunale virksomhet.

Det var dessuten av prinsipiell betydning at det vil være behov for et langt mer omfattende og forpliktende interkommunalt samarbeid for å imøtekomme reformbehovet i inndelingen. En løsning av dette gjennom mer interkommunalt samarbeid, vil ut fra et nasjonalt perspektiv kunne innebære at et enda mer omfattende system av interkommunalt samarbeid i realiteten framstår som et ekstra forvaltningsnivå mellom kommune og fylkeskommune.

Utvalget foreslo følgende hovedprinsipper og tilleggsprinsipper for framtidig kommuneinndeling:

*Hovedprinsipper:*

1. *Kommunene bør avgrenses slik at de utgjør geografiske funksjonelle enheter tilpasset et felles bolig- og arbeidsmarked og lokaliseringen av private og offentlige tjenestetilbud.*
2. *Kommunene bør så vidt mulig ha minst 5 000 innbyggere.*
3. *Kommunenes utstrekning bør ikke være større enn at kommunenes innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbud.*

*Tilleggsprinsipper:*

4. *Ved kommunesammenslutninger bør det generelt legges til rette for enheter med ett kommunesenter.*
5. *Uhensiktsmessige avgrensninger av kommuner, som berører en mindre del av den enkelte kommunes befolkning, bør løses på en slik måte at befolkningens egne ønsker om kommunetilhørighet tillegges stor vekt.*
6. *Kommuneinndelingen bør primært ta hensyn til kommunens virksomhet. Samtidig bør kommuneinndelingen gi grunnlag for en god administrativ inndeling av lokal statsforvaltning, når det ikke kommer i strid med de øvrige inndelingsprinsippene.*

I utredningen fra Christiansenutvalget foreligger en omfattende beskrivelse av strukturelle og institusjonelle kjennetegn ved dagens kommuner. Utvalget la til grunn at dagens kommuneinndeling i hovedsak er fastlagt ut fra en annen geografisk og administrativ situasjon enn hva dagens kommuner opplever. Når det gjelder den konkrete kommuneinndelingen, peker utvalget på tre hovedsvakheter:

- Gjenstående flerkommunale byområder der kommunegrensene deler opp tettsteder og samhørende områder.
- Uhensiktsmessige avgrensninger dvs. kommunegrenser som berører mindre deler av den enkelte kommune og som er uhensiktsmessig ut fra dagens kommunikasjon og bosetting.

- Småkommuner dvs. kommuner med under 5 000 innbyggere der behovet for egen kommunestatus bør vurderes i lys av endrede geografiske forutsetninger og krav til oppgaveløsning.

Det er således innunder det første strekpunktet kommunestrukturspørsmålet for Stavanger hører hjemme. Når det gjelder problemstillingene knyttet til gjenstående flerkommunale byområder står blant annet følgende i stortingsmeldingen:

*”Med inndelingsprinsippene for byer fra 1962 ble det lagt vekt på at sterkt integrerte omlandskommuner burde slås sammen med senterkommunen ut fra by-opplandsbetraktninger. Disse retningslinjene er imidlertid ikke lagt til grunn for en systematisk gjennomgang av inndelingen i byområder, verken i regi av Scheikomiteén eller de to Buvikutvalgene. Ut fra en nærmere kartlegging av inndelingsforholdene i byer og tettsteder har Christiansenutvalget foreslått at det nå bør foretas en slik systematisk gjennomgang. Utvalget legger til grunn at to grader av administrativ oppdeling gjør seg gjeldende. Dels dreier det seg om byområder der tettstedet deles på flere kommuner. Disse tilfellene oppfattes som den mest alvorlige formen for administrativ oppdeling. Dertil finnes en rekke tilfeller der kommunegrensene deler opp funksjonelle byregioner definert som et felles bolig- tjeneste- og arbeidsmarkedsområde. For det sammenhengende byområdet på Nord-Jæren gjelder således begge disse to forholdene. I utredningen nevnes følgende byområder, alle i Sør-Norge som berøres av tettstedsoppsplitting (1993-tall). Disse er Sarpsborg, Moss, Oslo, Hamar, Drammen, Tønsberg, Skien-Porsgrunn, Kristiansand, Stavanger-Sandnes og Haugesund. Storbyene Bergen og Trondheim er foreløpig ikke berørt av tettstedsoppsplitting. Fredrikstad tettsted var sterkt administrativt oppdelt før sammenslutningen i 1994.”*

Kommunenes sentralforbund ved Brit Olsson gjorde i 2007 følgende tilbakeblikk blant annet knyttet til Christensensutvalget:

*”Christiansenutvalget beskrev kommunesektorens virksomhet som tredelt: tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati. Virksomheten skulle bidra til oppfyllelsen av visse samfunnsmessige mål. Utvalget tok utgangspunkt i at kommuneinndelingen skulle bidra til en effektiv ressursbruk, rettferdig fordeling, god nasjonaløkonomisk styring, rettsikkerhet, regional utvikling, miljøvern og demokrati, og et levende demokrati. Et flertall i utvalget kom frem til at det var behov for endringer i kommuneinndelingen. Flertallet i utvalget baserte sin konklusjon på at inndeling av kommunene som en sentral rammebetingelse ikke har blitt vesentlig endret de siste 30 årene, i motsetning til en rekke øvrige institusjonelle og strukturelle rammebetingelser.*

*I 1995 besluttet Stortinget at kommunesammenslutninger skulle være basert på frivillighet. Endringer i kommunestrukturen skulle ikke omfatte kommuner hvor kommunestyret hadde gått mot kommunesammenslutninger. Inndeling som rammebetingelse har dermed fremstått som i praksis uendret.”*

Etter denne beslutningen har det vært liten framdrift i faktiske kommunesammenslåinger, men det har likevel vært en rekke utredninger og analyser om kommunestrukturtemaet. I avsnittet under redegjøres det for enkelte av disse.

## 2.3 Nyere analyser og utredninger av kommunestrukturspørsmålet

På KRDs nettsted er det blant annet delt mellom a) forskning med lenker til forskning på nasjonalt nivå om ulike sider ved kommunesammenslutning og b) erfaringer med lenker til forskning, lokale utredninger, oversikter over kommuner som vurderer sammenslutning, kommuner som har sluttet seg sammen, offentlige dokumenter, og andre aktuelle lenker. Under har vi kopiert inn omtale av noen av de forskningsprosjektene som vi vurderte var mest relevante.

### Synspunkter på dagens kommunestruktur.

Dette er en kronikksamling samlet og gitt ut av Kommunal- og regionaldepartementet i 2005. Kronikksamlingen kan også leses som sammendrag av en del tidligere forskning på dette tema. Følgende kronikker er med i samlingen:

- Forord kommunal- og regionalminister Erna Solberg
- Kommunen – redningsplanken for det norske demokratiet, professor Harald Baldersheim og professor Lawrence E. Rose
- Kommune-Norge i omstilling, professor Jørn Rattsø og professor Arild Hervik
- Velferd som rettighet – farvel til en kollektiv velferdsstat? førsteamanuensis Anne Lise Fimreite
- Fornuft, kjensler og kommunegrenser førstelektor Yngve Flo
- Bør kommunene ha de samme oppgavene? konsulent Tor Dølvik og konsulent Geir Vinsand
- Forpliktende interkommunalt samarbeid – varige løsninger eller en øvelse på veien moten ny kommunestruktur? direktør og forsker Karl Gunnar Sanda
- Få frivillige sammenslutninger forsker Audun Langørgen
- Friske penger til en syk kommunestruktur professor Rune J. Sørensen

### **Framtidens kommunestruktur**

Kommunenes Sentralforbund og Kommunal- og regionaldepartementet gjennomførte i perioden 2003 til 2005 gjennomført prosjektet "Framtidens kommunestruktur – kommuner med egen utvikling". Prosjektet ble avsluttet våren 2005, og ble oppsummert av den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet høsten 2005: [Sluttrapport: Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling](#) I [pressemeldingen](#) om avslutningen av prosjektet (5.10.2005) ble det blant annet lagt vekt på at 413 av 433 kommuner gjennom prosjektet har vurdert kommuneinndelingen. Målsettingen for prosjektet var å legge grunnlag for en robust og fremtidsrettet kommunestruktur, hvor kommunenes rolle som velferdsyttere, lokalpolitiske arenaer og samfunnsutviklere kan styrkes. Tre av fire kommuner konkluderte med at mer omfattende interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutning må til for å møte fremtidige utfordringer. Koordineringsgruppa for prosjektet oppsummerte sine anbefalinger i tre punkter:

1. Dagens kommunestruktur vil kunne svekke prinsippet om at kommunene skal være likeverdige (generalistkommuner), dersom kommunene skal ha et større ansvar for velferdspolitikken.
2. Et utstrakt og omfattende interkommunalt samarbeid kan løse mange utfordringer, men vil samtidig kunne bidra til å svekke lokaldemokrati og kommunenes handlekraft.
3. Frivillighetslinja krever sterke insentiver dersom endring i kommunestrukturen er ønskelig.

## Kommunestrukturen i Rogaland i går, i dag, i morgen?

I delprosjektet for Rogaland som er utarbeidet av NIBR (Arvid Strand og Bjørn Moen) i 2005, ble det hentet inn informasjon fra mer enn 400 innbyggere og mer enn 60 ansvarlige myndighetspersoner om deres syn i spørsmålet om kommunesammenslåing. Samlet sett så mindre enn hver femte innbygger og knapt hver tredje myndighetsperson behov for at det blir vesentlig færre kommuner. I de fire mest folkerike kommunene i Rogaland – med mer enn 30 000 innbyggere er fire av ti innbyggere av den oppfatning at det bør bli vesentlig færre kommuner. I rapporten utredes og drøftes 5 ulike modeller for den framtidige kommunestrukturen hhv.:

1. Dagens struktur med tilhørende interkommunalt samarbeid
2. 1) i kombinasjon med samkommuneordninger. Her overføres myndighet fra kommunene formelt til en samkommune.
3. Kjernekommune; Dagens kommunestruktur opprettholdes for kjerneoppgaver som barnehager, skoler og eldreomsorg, mens større kommuner tar ansvar for eksempelvis barnevern og arealplaner.
4. Senterkommune; Denne kommunetypen er definert med utgangspunkt i naturlige sentre som har høyere ordens funksjoner med relativt høye terskler for etablering av tjenestene og med en rekkevidde ut over egne kommunegrenser.
5. Regionkommune; Dette er en samling av kommuner som inngår i felles arbeids-, bolig- og servicemarked og en løsning der fylkeskommunens oppgaver og en del av statens oppgaver overføres til regionkommunen.

Rapporten har også en konkret gjennomgang av hvilke sammenslåingsalternativ som synes farbare. Dette baseres blant annet på innbyggernes preferanser mht. sammenslåing og eksisterende interkommunalt samarbeid. Følgende sitat er hentet fra rapporten:

*”En samlet tentativ konklusjon for veger å gå for Jæren og Nord-Jæren i tida framover, kan være at Time og Klepp innleder samtaler for å finne ut om det er grunnlag for en framtidig kommunesammenslåing – eventuelt et samarbeid innenfor en samkommunemodell. Hå virker ikke umiddelbart moden for slike samtaler, men det bør likevel vurderes å invitere Hå med på samtaler. På tilsvarende måte kan Gjesdal og Sandnes ta opp samtaler, men Gjesdal kan også kople seg til samtalen mellom Time og Klepp. Stavanger og Sandnes har opplagt mange felles problemer som de må hankses med der de utgjør det sammenhengende bysamfunnet på Nord-Jæren. Det er imidlertid vanskelig å se at en sammenslåing av disse to folkerike kommunene skulle representere en opplagt løsning på de utfordringene de to kommunene står overfor<sup>10</sup>. For å gi et bidrag til løsning av Stavangers arealmessige problemer kan eventuelt et nærmere samarbeid mellom Sola og Stavanger være en mulighet. En ekspansjon av Stavanger mot nord ved å ta opp i seg Randaberg er ingen farbar veg å gå. Det vil ikke gi Stavanger mer byggeland. Derimot virker en sammenslåing av Randaberg med en eller flere av øykommunene svært*

<sup>10</sup> Fylkesdelplan for areal- og transport er allerede en ”løsning”. Den synes å virke, og brukes blant annet aktivt av Miljøverndepartementet ved behandling av plansaker fra de involverte kommunene. Planen kan eller bør kanskje suppleres med rekkefølgebestemmelser for boligbygging.

*aktuelt å drøfte både på bakgrunn av interkommunale samarbeidsordninger, det folk i de aktuelle kommunene har gitt uttrykk for og kommunenes befolkningsmessige størrelse.”*

### **Horisont nr 2/2003 Regionalpolitikk**

NHO viet utgave nr. 2/2003 av sitt næringspolitiske tidsskrift Horisont til kommunestrukturen. Her tar de fleste bidragsyterne til orde for en endring av kommunestrukturen. Oversikten under viser de ulike bidragene:

- De fleste ordførere vil ha færre kommuner Av Kjell Thompson 10
- Behov for en lokaldemokrati-reform Av Olav Ulleren 26
- Kommuner i veien for distriktpolitikk Av Jørn Rattsø 28
- Slutt på frivillighet om ingenting skjer Intervju med Erna Solberg 38
- Feigt å skyve problemet over på ordførerne Intervju med Finn Bergesen jr. 44
- Derfor trenger vi sterkere byer – kan regjeringen levere? Av Jon P. Knudsen 48
- Hvordan skape den nye Trondheim-regionen? Av Magnus Heide Westerberg 58
- Pragmatisk til kommunegrenser Intervju med Magnhild Meltveit Kleppa 68
- Tvangsfusjon ga lykkelig resultat Intervju med Einar Evensen 72
- Vil demokratiet tape på større enheter? Av Leif Arne Heløe 80
- Kommun-ismen Av Baard Fiksdal 90
- Enquete: Hva skal en kommunereform gå ut på? 92
- Storbyene som innovasjonssentra Av Ove Langeland 98
- Debatt: Ja til omstilling Av Jan Davidsen 108

En kort omtale av innholdet og lenke til tidsskriftet finner du på [NHOs sider](#). Hele tidsskriftet kan også lastes ned [NHOs sider](#).

### **Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning**

Svein Frisvoll og Reidar Almås ved Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim har gjennomført prosjektet "Identitet og tilhørighet i kommunen" på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund. Formålet med prosjektet har vært å skaffe tilveie kunnskap om hvilken rolle befolkningens følelse av identitet og tilhørighet spiller i frivillige sammenslutningsprosesser.

### **Hva skjer med rammeoverføringene ved kommunesammenslutninger?**

Telemarksforskning ved Lars Håkonsen, Kjetil Lie, Trond Erik Lunder, Knut Løyland og Karl Gunnar Sanda har på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund gått gjennom fem case med kombinasjoner av ulike kommuner for å skaffe en oversikt over de vesentligste effektene for rammetilskuddet ved kommunesammenslutning.

### **Lokale folkeavstemminger om kommunesammenslåing. Dialogen mellom velgere og kommunale eliter.**

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) ved forsker Jan Erling Klausen gjennomført et prosjekt som analyserer

rådgivende folkeavstemminger om kommunesammenslutninger. I alt gjennomgås folkeavstemmingene i åtte kommuner, som ble avvirket i forbindelse med lokalvalget i 2003.

### **Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger**

Henning Sunde og Bent A. Brandtzæg ved Asplan Viak og Telemarksforskning – Bø, har fulgt gjennomføringsprosessen i fire kommunesammenslutninger. I rapporten beskrives funn fra Bodø/Skjerstad (sammenslått 1.1.2005), Ølen/Vindafjord (1.1.2006), Aure/Tustna (1.1.2006) og Kristiansund/Frei (går sammen pr 1.1.2008).

#### **Kriterier for kommuneinndeling.**

Østlandsforskning har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet gjennomgått og vurdert de kriteriene og prinsippene for kommuneinndeling som Christiansenutvalget la til grunn i sin utredning i 1992. I rapporten foreslår Østlandsforskning et nytt sett av kriterier eller temaer som bør vurderes når kommuneinndeling kommer på dagsorden. Rapporten kan lastes ned i PDF-format [her](#).

#### **Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme - kommunesammenslutningens legitimeringsgrunnlag.**

NIBR-rapport 2003:10. Rapporten er utarbeidet av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund. Temaet for rapporten er legitimering og demokratiske konsekvenser av kommunesammenslutning. KS' sammendrag av rapporten kan lastes ned [her](#).

#### **Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling**

Rapport fra Møreforskning utarbeidet på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund om hva kommunesamanslåing og -samarbeid har å si for kommunenes utviklerrolle. Sammendrag av rapporten kan lastes ned [her](#).

#### **Effekter og konsekvenser ved endring av kommunestruktur for kommunikasjon og transport**

Rapport fra Vestlandsforskning utarbeidet på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund.

## **2.4 Oppsummering**

Gjennomgangen foran i dette kapitlet viser at det er et svært rikt kildemateriale knyttet til spørsmålet om kommuneinndeling. Under har vi oppsummert noen av forholdene som synes å ha særlig relevans for situasjonen i Stavangerregionen:

- Kommuneinndelingen i Norge har vært i stadig forandring siden opprettingen av kommunalt selvstyre i 1837. På Jæren og i Ryfylke har det imidlertid ikke vært endringer etter den store kommunesammenslåingsbølgen i 1965. I andre deler av landet har det vært endringer i kommuneinndelingen etter 1965 og helt fram til 2008 særlig rundt ”inneklemt” byer.
- En rekke offentlige utvalg har gjentatte ganger vurdert kommuneinndelingen. Det siste offentlige utvalget var Christiansenutvalget som leverte sin innstilling i 1992. Dette

utvalget mente at de viktigste svakhetene ved dagens kommunegrenser var (1) flerkommunale byområder (der kommunegrensene deler opp tettsteder og samhørende områder), (2) småkommuner og (3) uhensiktsmessige avgrensinger. Blant hovedprinsippene for inndeling mente utvalget at ” *Kommunene bør avgrenses slik at de utgjør geografiske funksjonelle enheter tilpasset et felles bolig- og arbeidsmarked og lokaliseringen av private og offentlige tjenestetilbud.* ” Utvalget mente at ut fra praktiske og prinsipielle vurderinger at interkommunalt samarbeid ikke var et alternativ til endring i kommuneinndelingen. En bør også merke seg at utvalget mente at kommuneinndelingen primært bør ta hensyn til kommunens virksomhet, dvs at hensynet til for eksempel næringslivet ikke var et primærhensyn ved kommuneinndelingsspørsmål. Før behandlingen av stortingsmeldingen basert på utvalgets innstilling besluttet imidlertid Stortinget i 1995 at kommunesammenslutninger skulle være basert på frivillighet.

- Etter 1995 har det kommet en rekke rapporter og forskningspublikasjoner som drøfter og utreder kommunestrukturspørsmålet fra en rekke ulike perspektiv. Spesielt nevnes Kommunenes sentralforbund og Kommunal og regionaldepartementet som gjennomførte et stort landsomfattende prosjekt om framtidens kommunestruktur i perioden 2003 – 2005 uten at dette resulterte i faktiske endringer av kommunestrukturen. En er således inne i en utredningsperiode der Stortingsvedtaket legger til rette for at det er frivillighetslinjen som styrer den faktiske utviklingen i kommunestrukturspørsmålet

Spørsmålet om kommunestrukturens betydning for verdiskaping i næringslivet er ut fra den omfattende gjennomgangen vi har foretatt ikke undersøkt. En årsak kan jo være at dette oppfattes som en perifer problemstilling i forhold til andre problemstillinger som angår kommunestrukturen. Således blir jo denne utredningen nybrottsarbeid.



### 3 Romlige divergenser i Stavangerregionen

Kommunegrensene i Stavangerregionen ser ut til å ha liten betydning for lokalisering av boliger og arbeidsplasser, handel og service, kultur og infrastruktur. Den funksjonelle byen bryr seg ikke om den administrative inndelingen av Stavangerregionen i 14 administrative og romlige enheter bestående av 8 kommuner på Jæren og 6 i Sør-Ryfylke. Det er blant annet dette som betegnes *romlige divergenser* i Stavangerregionen. I Stavangerregionen har de geografiske og topografiske forholdene og utformingen av den fysiske infrastrukturen stor betydning for den romlige integrasjonen mellom de ulike kommunene og befolkningen der.

Hensikten med dette kapitlet er å beskrive dynamikken i det romlige uttrykket til Stavangerregionen. Stavangerregionen har blant annet i løpet av de siste par tiårene hatt sterk befolkningsvekst og økt sysselsetting. Fortettingen i sentrale områder har ført til at endrede romlige arbeids- og bosettingsmønstre har vokst frem. Nye og endrede praksiser tar ikke hensyn til etablerte kommunegrensener. Stavangerregionen kjennetegnes av både korte avstander og kommuner med lite areal. Dette forholdet medfører at mange bor i en kommune, arbeider i en annen kommune og handler i en tredje kommune. Ved hjelp av relevant statistikk som belyser befolkningens hverdagspraksis, vil vi beskrive utviklingstrekk i den romlige integrasjonen i Stavangerregionen.

Stavangerregionen kan avgrensnes på ulike måter. Storbymeldingens avgrensning baseres på et 10 % pendlingskriterium og omfatter samtlige kommuner på Jæren (8 kommuner) og 5 av kommunene i Ryfylke. Vi har valgt å også inkludere Hjelmeland kommune i vår avgrensning av Stavangerregionen.<sup>11</sup>

Vi begynner med å gi en kort presentasjon av geografiske og topografisk karakteristikk av Stavangerregionen. Deretter går vi nærmere inn på utviklingen av bosettingsmønsteret og tettstedsstrukturen i byregionen. Sysselsettingsstatistikken benyttes i forlengelsen av dette til å få kjennskap til omfanget og mønstre av de dominerende pendlingsstrømmene i regionen. I underkapittel 3.3 ser vi nærmere på regional tilhørighet blant annen med basis i befolkningens avisleserpraksis. I underkapittel 3.3 ser vi nærmere på regional tilhørighet blant annen med basis i befolkningens avisleserpraksis.

#### 3.1 Bosettingsmønster og tettstedsstruktur

Jæren betegner det flate jordbruks- og heiområdet fra Stavanger og Randaberg kommuner i nord til Hå kommune i sør. I tillegg til disse tre kommunene inngår også kommunene Sandnes, Sola, Klepp, Time og Gjesdal i Jæren, til sammen åtte kommuner. Ryfylke står i

---

11 Det opereres imidlertid ofte med flere regionavgrensninger av Stavangerregionen, ettersom avgrensningen også styres funksjonelt etter aktuelle hensikter og målsettinger., Dette gjenspeiles i at flere av virksomhetene som benytter betegnelsen Stavangerregionen inkluderer et varierende antall kommuner.

landskapsmessig i stor kontrast til det flate Jæren. Ryfylke karakteriseres av store fjellområder og lange dype fjorder, med både øykommuner og fastlandskommuner. Kartet under viser Sør-Ryfylke, Jæren og deler av Dalane.



**Figur 3.1** Kommuner og utbygde områder på Jæren og i Sør-Ryfylke

Kommunene som inngår i Ryfylke er Rennesøy, Forsand, Strand, Finnøy, Kvitsøy, Hjelmeland, Suldal og Sauda. Av disse inngår de 6 første i vår avgrensning av Stavangerregionen. Vi har benyttet betegnelsen Sør-Ryfylke om de kommunene som inngår i Stavangerregionen. Bosettingsmønsteret i Ryfylke og på Jæren er vesentlig forskjellig. Ryfylke med en samlet befolkning på mellom 20 og 30 000 innbyggere (medregnet Suldal og Sauda kommune som ikke vises på kartet) fordelt på mindre byer og tettsteder står i sterk kontrast til Jæren som har om lag 250 000 innbyggere og et sammenhengende byområde Stavanger/Sandnes med over 180 000 innbyggere. I tillegg er det en rekke andre mindre byer og tettsteder deriblant Bryne i Time kommune med nærmere 9 000 innbyggere (jfr figur 2.1 over)<sup>12</sup>.

#### *Flerkommunale by- og tettstedsområder*

Kartet illustrerer godt hvordan den bymessige bebyggelsen i Stavanger og Sandnes har vokst sammen og også bredd seg inn i kommunene Randaberg og Sola. Det er imidlertid ikke kun på Nord-Jæren det er *flerkommunale by- og tettstedsområder*. Dette gjelder også Figgjo i Sandnes kommune som henger sammen med Ålgård i Gjesdal, tettstedet Orstad / Frøyland som ligger i Klepp og Time og byen Bryne i Time kommune som brer seg inn i Klepp kommune. Med en fortsatt sterk befolkningsvekst i Stavangerregionen kan en anta at tettstedsbebyggelsen vil fortsette å bre seg og i større og større grad henge sammen på tvers av kommunegrensene. I Sør-Ryfylke er det større avstander og også naturlige avgrensninger (fjorder og fjell) mellom de tettbygde områdene.

#### *1/2-timesregionen*

Om lag 280 000 personer bor i Stavangerregionen. Den korte avstanden i særlig grad mellom kommunene på Jæren, samt Rennesøy gjør at befolkningen på Nord-Jæren, samt i kommunene Klepp, Gjesdal, Time og Rennesøy kan nås med ½ times reise fra Stavanger. Dette innebærer at en befolkning på om lag 250 000, (¼ million) bor i det som kan betegnes ½-timesregionen. Utvides reisetiden til 1 time fra Stavanger nås både Hå kommune lengst sør på Jæren og de andre kommunene i Sør-Ryfylke med unntak av Hjelmeland. I tillegg vil kommunene Egersund og Bjerkreim i Dalane kunne nås med en times reisetid. Ved realisering av nye vegprosjekter og forbedringer innenfor kollektivtransporten kunne redusere reisetiden ytterligere.

#### *Sentralisering i byer og tettsteder*

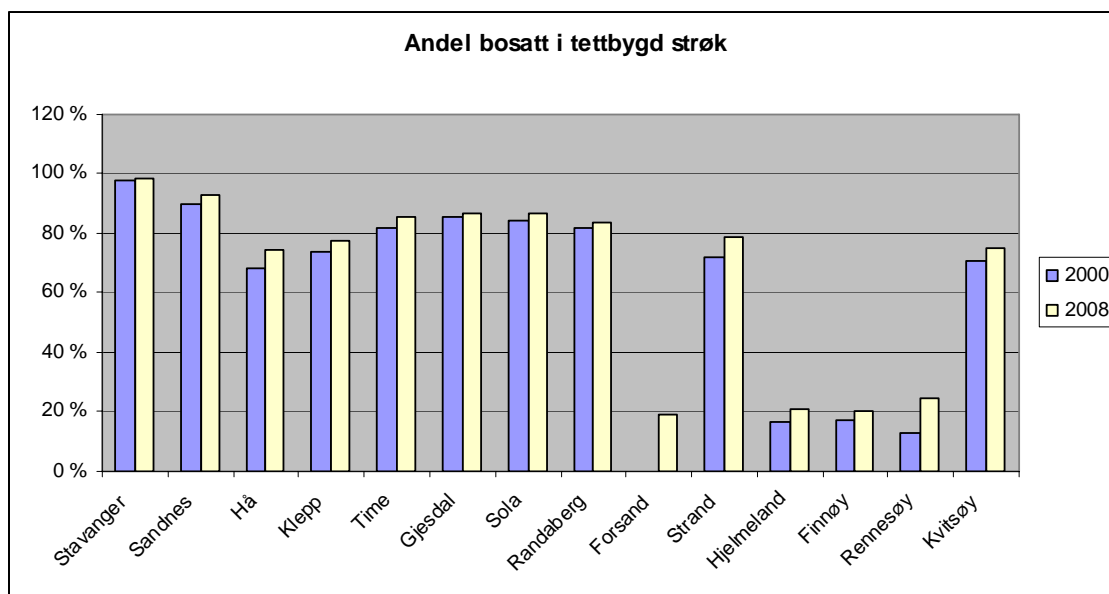
Ved inngangen til 2008 bodde 89 % av Stavangerregionens befolkning i tettbygd strøk, mens det i år 2000 var 86,5 % i tettbygd strøk.<sup>13</sup> På landsbasis er 78 % av befolkningen bosatt i tettbygd strøk. Stavangerregionen er således i nasjonal målestokk et område med lite spredt bebyggelse. Det er imidlertid forholdsvis store variasjoner mellom kommunene i Stavangerregionen fra Stavanger som har 98 % i tettbygd strøk og noen av de små kommunene i Ryfylke der kun 25 % av befolkningen bor i tettbygd strøk. Ser vi på utviklingen i bosettingsmønster for delområdene finner vi at andelen i tettbygd strøk har økt fra 86 til 90 % på Nord-Jæren, fra 77 til 81 % på Sør-Jæren og fra 32 til 40 % i Sør-Ryfylke. Det er således en

---

12 <http://www.ssb.no/bef tett/tab-2007-06-07-01.html>

13 SSBs definerer tettsted som en hussamling med minst 200 personer der (ca. 60-70 boliger) og der avstanden mellom husene normalt ikke overstiger 50 meter.

entydig trend at flere bosetter seg i tettbygd strøk. Figur 3.2 viser andel bosatte i tettbygd strøk i år 2000 og år 2008 i kommunene i Stavangerregionen.



Figur 3.2: Andel bosatte i tettbygd strøk i Stavangerregionen. Kilde: SSB, tabell 03026/04861

#### Lokalisering av regionale funksjoner

Sentrale regionale funksjoner som infrastrukturknutepunkt, kjøpesentre, og private og offentlige virksomheter er i stor grad konsentrert til det sentrale byområdet på Nord-Jæren. I oversikten under er viktige regionale funksjoner, samt deres lokalisering listet.

Tabell 3.1: Oversikt over regionale funksjoner

| Infrastruktur   |  | Lokalisering              |
|-----------------|--|---------------------------|
|                 | Stavanger Lufthavn, Sola                   | Sola                      |
|                 | Kyststamvegen E 39 sør - nord              | Gjennom Stavangerregionen |
|                 | Riksveg 44                                 | Stavanger - Hå            |
|                 | Riksveg 13                                 | Stavanger- Hjelmeland     |
|                 | Sørlandsbanen og Jærbanen                  | Jæren                     |
|                 | Risavika Havn                              | Sola                      |
|                 | Utenlandsterminalen                        | Stavanger Sentrum         |
|                 | Ganddal Godsterminal                       | Sandnes                   |
| By- og tettsted |  |                           |
|                 | Sammenhengende byområde 180 000 innbyggere | Nord-Jæren                |
|                 | Bryne 9 000 innbyggere                     | Time / Klepp kommune      |
|                 | Jørpeland 6 000                            | Strand kommune            |
|                 | Kleppe/Verdalen 7 000 innbyggere           | Klepp                     |
|                 | Kvernaland 7000 innbyggere                 | Klepp / Time              |
|                 | Nærbø 5 000                                | Hå                        |
|                 | Hommersåk 6 000 innbyggere                 | Sandnes                   |
|                 | Ålgård / Figgjo 9 000                      | Gjesdal / Sandnes kommune |
|                 | Tananger 6 000 innbyggere                  | Sola kommune              |

Tabellen fortsette på neste side

| <b>Kjøpesenter</b>  |  |                           |
|---------------------|--|---------------------------|
|                     | Kvadrat, IKEA, Bilbyen Forus, Tvedt Senter       | Forus (Stavanger/Sandnes) |
|                     | M44 - kjøpesenter                                | Bryne                     |
|                     | Jærhagen   | Kleppekrossen             |
|                     | Straen senter, Magasinblaa, Stavanger storsenter | Stavanger sentrum         |
|                     | Madla Amfi                                       | Madlakrossen              |
|                     | Kilden etc                                       | Hillevåg                  |
|                     | Stadionparken                                    | Hinna                     |
|                     | Amfi Vågen, Maxi Sandnes, Bruelandsenteret       | Sandnes sentrum           |
| <b>Virksomheter</b> |  |                           |
|                     | Statoils hovedkontor                             | Forus, Stavanger          |
|                     | Dusavikbasen                                     | Dusavik, Stavanger        |
|                     | Tanangerbasen                                    | Tananger, Sola            |
|                     | Fylkesmannen, Fylkeskommunen                     | Stavanger sentrum         |
|                     | Universitetet, Kunnskapsparken                   | Ullandhaug, Stavanger     |
|                     | Rosenberg Verft                                  | Buøy, Stavanger           |
|                     | Forsvaret, Felles operativ hovedkvarter          | Stavanger, Jåtten         |
|                     | Universitetssykehuset                            | Stavanger, Hillevåg       |

De fleste arbeidsplassene er lokalisert i tettstedsområdene som er vist på kartet i figur 3.1 over. Det er særlig stor arbeidsplasskonsentrasjon i Stavanger sentrum, på Forus/Luraområdet mellom Stavanger og Sandnes, i Sandnes sentrum og ellers på baseområdene i Dusavika (Stavanger) og Tananger (Sola).

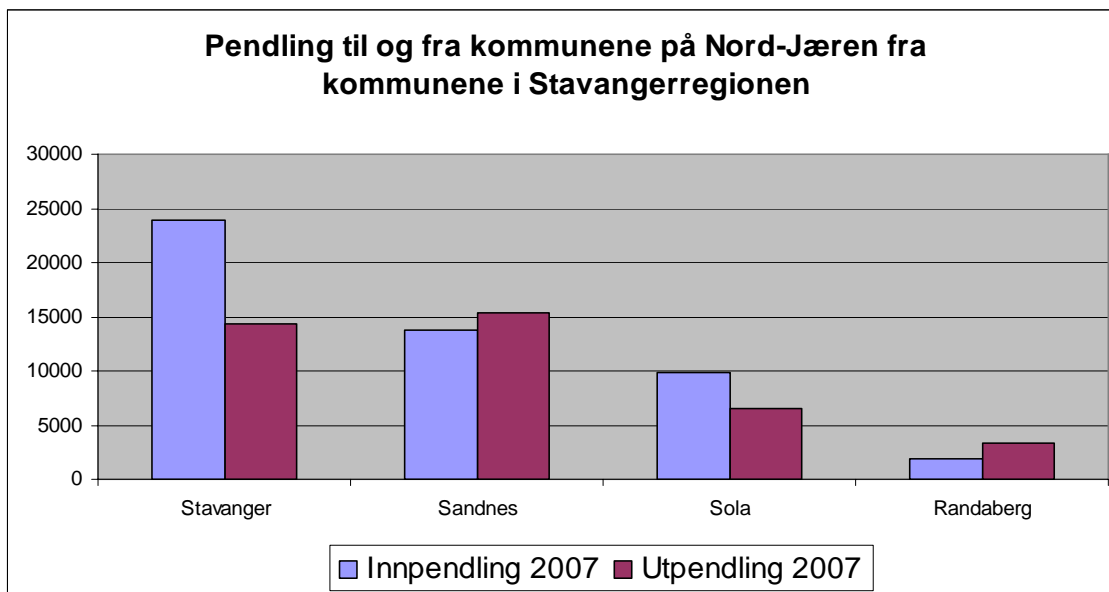
### **3.2 Et stadig mer integrert arbeidsmarked i Stavangerregionen**

Ved utgangen av 2007 var det registrert om lag 160 000 sysselsatte personer i de 14 kommunene i Stavangerregionen<sup>14</sup>. Dette gjelder både dersom det tas utgangspunkt i bosted eller arbeidssted. Dersom vi trekker bort de sysselsatte med arbeidssted i Stavangerregionen og bosted utenom Stavangerregionen (eksempelvis de som pendler fra Egersund til Stavanger) eller trekker bort de arbeidstakerne bosatt i Stavangerregionen med arbeidsplass utenfor Stavangerregionen (eksempelvis de som arbeider offshore) viser statistikken en sysselsetting på om lag 150 000 ved utgangen av 2007. Denne størrelsen på sysselsettingen vil danne utgangspunkt gjennomgangen av pendlingsutviklingen i byregionen.

Det har vært en sterk økning i antall arbeidsplasser i Stavangerregionen og antall bosatte arbeidstakere her. Fra år 2000 var den en økning i antall arbeidsplasser fra om lag 120 000 i til om lag 150 000 i 2007, tilsvarende en økning på 3,1 % pr år. Økningen av antall arbeidsplasser har vært sterkest på Nord-Jæren med 3,3 % årlig, mens Sør-Jæren hadde 2,8 % årlig og Sør-Ryfylke 1,8 % årlig.

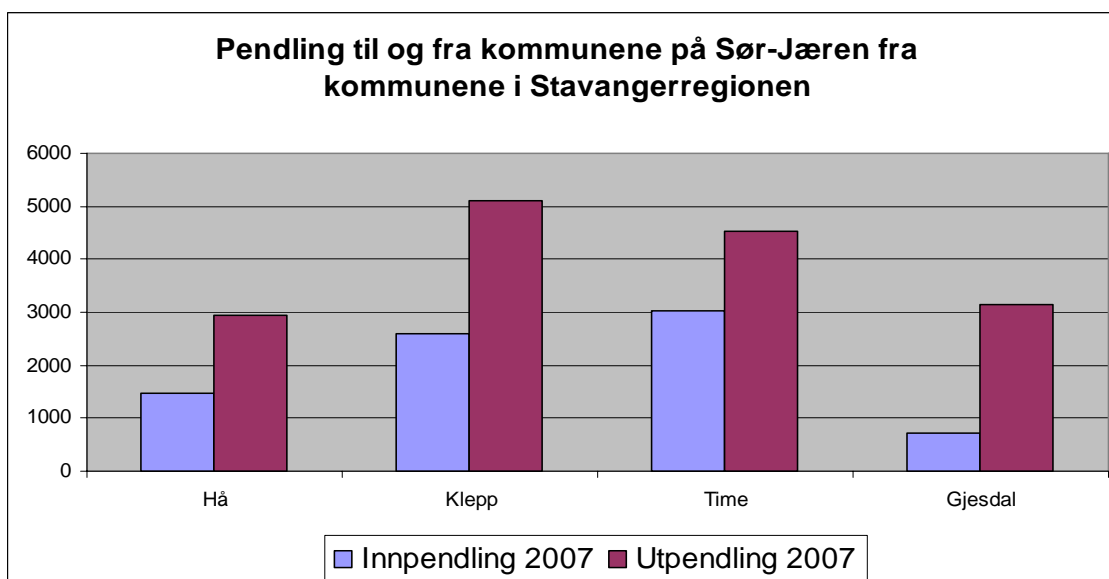
<sup>14</sup> Vi benytter Statistisk sentralbyrå sine databaser for å redegjøre for arbeidsreisene i Stavangerregionen. Det er i den sammenheng viktig å presisere at Statistisk sentralbyrå baserer sine arbeidsreiser eller pendlingsdata på *personer* som ikke jobber i bostedskommunen. En arbeidsreise som kysser en kommunegrense vil dermed kunne betraktes som pendling uavhengig av den faktiske reiseavstanden.

Vi har også valgt å ta utgangspunkt i de 14 kommunene i Stavangerregionen for å synliggjøre omfang og mønsteret til pendlingsstrømmene fra/til de sentrale arbeidsplasskonsentrasjonene i byregionen. Statistikk som gir en fullstendig oversikt over pendlingen mellom alle kommunene på Jæren, Ryfylke og Dalane finnes i vedlegg 2. Her framkommer at det også er betydelig pendling fra Egersund til Stavanger. Statistikken viser at det er en betydelig arbeidspendling fra kommunene på Sør-Jæren og Sør-Ryfylke til arbeidsplasser i det sentrale byområdet. De tre påfølgende diagrammene under viser inn og utpendling fra kommunene på henholdsvis Nord-Jæren, Sør-Jæren og Sør-Ryfylke i 2007. Det gjøres oppmerksom på at y-skalaen i diagrammene er forskjellige.



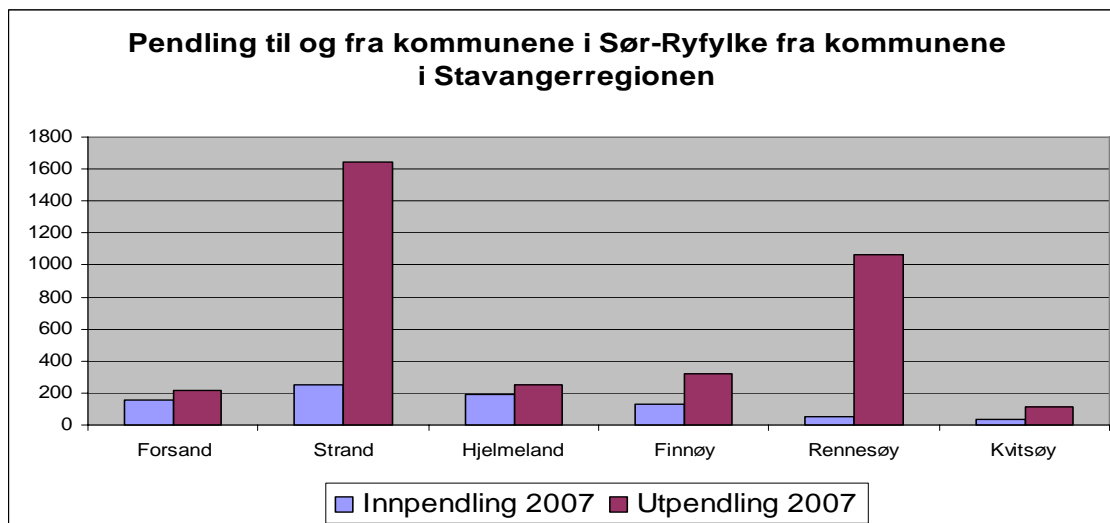
*Figur 3.3 Inn- og utpendling fra Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg*

Figur 3.3 illustrerer at det er betydelig pendling inn og ut av kommunene. Samlet sett er innpendlingen til kommunene på om lag 50 000 personer, mens utpendling på om lag 40 000 personer fra kommunene.



*Figur 3.4 Inn- og utpendling fra Hå, Klepp, Time og Gjesdal.*

Figur 3.4 illustrerer at det er i særlig grad er mye utpendling fra kommunene på Sør-Jæren. Innpendlingen til kommunene er nesten 8 000 personer, mens utpendlingen er på nesten 16 000 personer fra kommunene på Sør-Jæren.

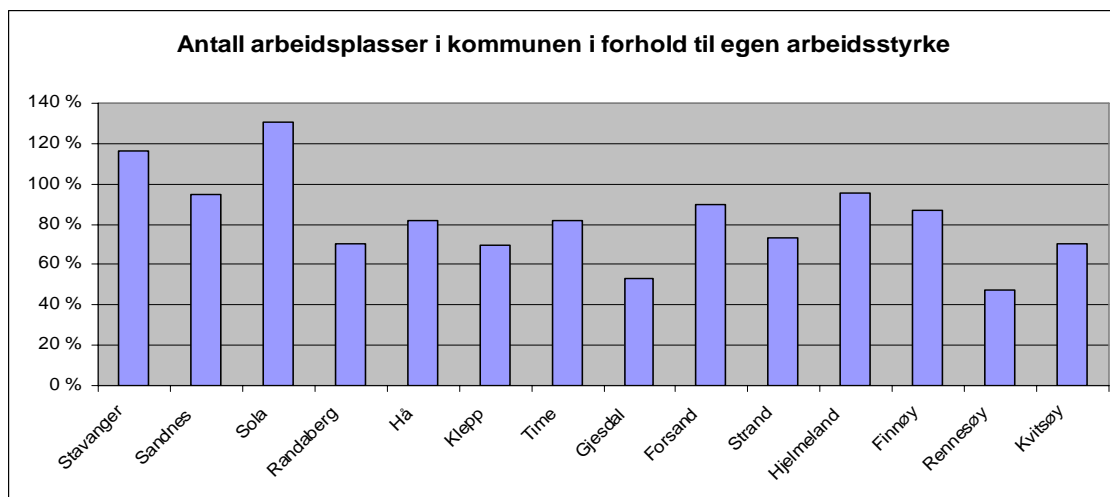


Figur 3.5 Inn- og utpendling fra Forsand, Strand, Hjelmeland, Finnøy, Rennesøy og Kvitsøy.

Figur 3.5 illustrerer på samme måte som for Sør-Jæren at det er mye utpendling fra kommunene i Sør-Ryfylke. Innpendlingen til kommunene er om lag 700 personer, mens utpendling er på om lag 3 600 personer fra kommunene i Sør-Ryfylke.

Samlet sett ser vi at det er en betydelig netto innpendling til arbeidsplasskonsentrasjonene på Nord-Jæren. Her er det Forus/Luraområdet lokalisert i grenseområdet mellom Stavanger, Sandnes og Sola og Stavanger sentrum, begge med om lag 25 – 30 000 arbeidsplasser som utgjør de største romlige konsentrasjonene av arbeidsplasser. Andre større arbeidsplasskonsentrasjoner på Nord-Jæren er Sandnes sentrum, Madla, Tananger, Hillevåg, Hinna, Dusavika og Sola. (Lervåg, Leknes og Male, 2005) Disse områdene tiltrekker arbeidstakere fra hele regionen, og er slik med på å gjøre Nord-Jæren til et tett integrert byområde.

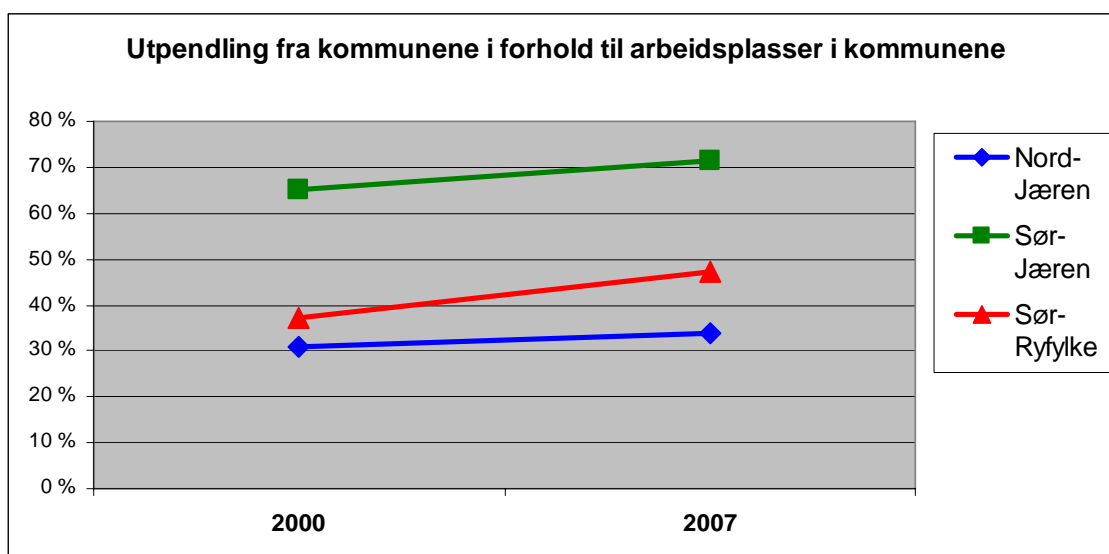
Den betydelige netto innpendling til kommunene på Nord-Jæren kan illustreres ved å se på forholdet mellom antall bosatte arbeidstakere i kommunene og antall arbeidsplasser i kommunene slik som figur 3.6 under viser.



Figur 3.6 Arbeidsplasser i forhold til arbeidstakere i kommunene, 2007.

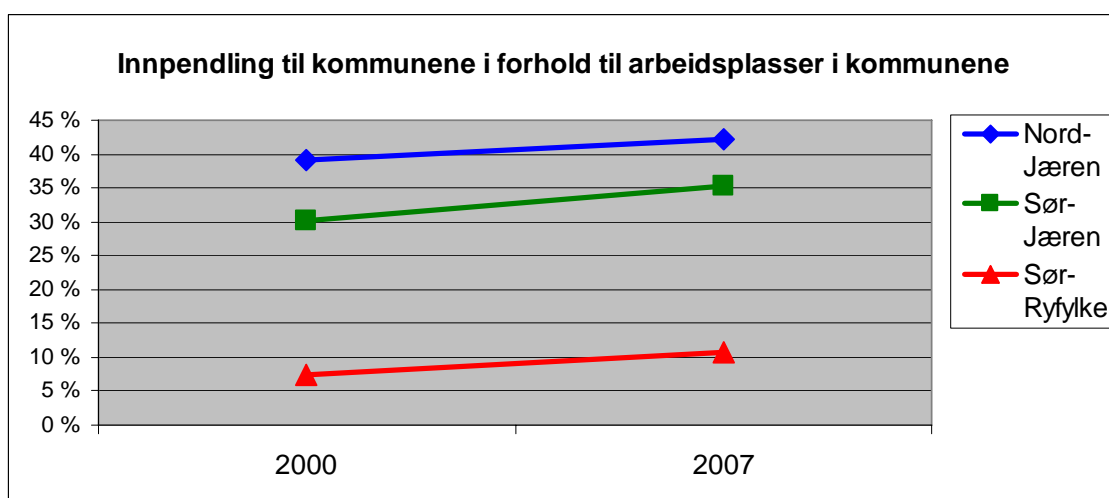
Det gjøres oppmerksom på at figur 3.6 over ikke har med arbeidsplasser i kommunene som arbeidstakere utenfor Stavangerregionen har eller arbeidstakere bosatt i Stavangerregionen som arbeider utenfor regionen. Likevel skulle figuren vise et hovedmønster. Det er arbeidsplass-konsentrasjoner i Sola, Stavanger og Sandnes som bidrar til stor innpendling i særlig grad fra Randaberg, Gjesdal, Rennesøy, Klepp, Strand, Time og Hå.

Samlet sett var det om lag 60 000 arbeidstakere i Stavanger-regionen som dro på arbeid i en annen kommune i regionen i 2007. Dette tilsvarer 40 % av arbeidstakerne i byregionen. Samtidig med at sysselsettingen har økt med nesten 30 000 i perioden 2000 – 2007 har pendlingen økt ikke bare i absolutte tall men også prosentvis. Dette illustreres i figurene 3.7 og 3.8 under.



3.7 *Utvikling i andel utpendling i forhold til arbeidsplasser i kommunene*

Figuren viser at utpendlingen øker i alle tre områdene, men mest fra Sør-Ryfylke og minst fra Nord-Jæren. Det er imidlertid kommunene på Sør-Jæren som har størst utpendling.



3.8 *Utvikling i andel innpendling i forhold til arbeidsplasser i kommunene*

Naturlig nok viser figuren at innpendlingen også øker også mest, relativt sett, på Sør-Jæren. I absolutte tall er økningen størst til Nord-Jæren.



Ser vi på det samlet sett for de ulike områdene har pendlingen fra Sør-Jæren til Nord-Jæren årlig økt med 3,7 % tilsvarende om lag 2200 personer i 7-årsperioden. Tilsvarende tall fra Sør-Ryfylke til Nord-Jæren er 4,4 % tilsvarende 700 personer. Den sterkeste prosentvise økningen i pendlingen har imidlertid vært fra Nord-Jæren til Sør-Jæren der den årlige økningen har vært 5,5 % tilsvarende om lag 850 personer.

Statistikken som er gjennomgått foran illustrerer følgende hovedtrender:

- Det har vært en sterk vekst i antall arbeidsplasser i særlig grad i det sentrale byområdet på Nord-Jæren i perioden 2000 – 2007
- Dette byområdet forsyner hele byregionen med arbeidsplasser.
- Arbeidspendlingen har økt mer enn arbeidsplassveksten. Ved utgangen av 2007 reiste 40 % av arbeidstakerne fra sin bostedskommune på arbeid til en av de andre kommunene i byregionen.
- I Stavangerregionen utvikles det et stadig mer integrert arbeidsmarked der kommunegrensene i liten grad er barrierer for arbeidskraften.

### 3.3 Tilhørighet og identitet

I folkeavstemninger om kommunesammenslåing andre steder i landet har det vist seg at innbyggernes tilhørighet og identitet har stor betydning for resultatet. Tilhørighet og identitet er imidlertid ikke statiske størrelser. I et av panelintervjuene i kommunene kom det fram at den eldre generasjon var mye mer opptatt av tilhørigheten til kommunen og også lokalsamfunnet, mens den yngre generasjon var mindre opptatt av den lokale tilhørigheten.

#### *Nye regionbetegnelser*

Innenfor offentlig virksomhet ser en at nye romlige betegnelser vokser fra til fortrensel for gamle. I fylkesplanleggingen og i annen oversiktsplanlegging bl.a. i vegsektoren har Rogaland blitt delt inn i fire regioner; Dalane (4 kommuner), Jæren (8 kommuner), Ryfylke (8 kommuner) og Nord-Rogaland (6 kommuner). Denne firedelingen var spesielt utbredt fra 1970 og utover på 1990-tallet og regionene hadde egne regionråd. De siste 10 – 20 år er disse tradisjonelle regionbetegnelsene i stadig større grad kommet i skyggen av *Stavangerregionen* som omfatter Jæren og mange av kommunene i Ryfylke og *Haugalandet* som omfatter Nord-Rogaland, Sauda fra Ryfylke, samt noen kommuner fra Hordaland. Dels skyldes nok dette endringer i kommunikasjonene, det at Ryfylke splittes mellom to befolkningsrike regioner, man også at det er i byregionene det er størst vekst og utvikling.

Det interkommunale samarbeidet i Jærregionen har lange røtter. For nesten 50 år siden (1962) ble Nord-Jæren interkommunale samarbeidsnemnd opprettet, og det ble utarbeidet et regionplanforslag for Nord-Jæren. I 1965 ble kommunene Hetland og Madla innlemmet i Stavanger kommune, mens Høyland kommune ble innlemmet i Sandnes. Regionplanrådet for Jæren ble etablert med 6 ulike fagutvalg midt på 1960-tallet og varte i om lag 20 år. Om lag samtidig ble Forus Tomteselskap A/S og deretter Forus Industritomteselskap A/S opprettet og dette eksisterer fortsatt, nå under navnet Forus Næringspark. Midt på 1970-tallet ble Jæren Utbyggingselskap AS stiftet med siktemål å finne utbyggingsarealer for kommunene på Jæren etablert blant annet for å skaffe den voksende befolkning i Stavanger boligtomter også utenfor

Stavanger kommunes grenser. Jæren Planleggingsråd og Jæren Utbyggingssselskap ble slått sammen til Jæren Utviklingssselskap midt på 1980-tallet som hadde til oppgave å drive med interkommunal tomteutvikling, utarbeide strukturplan for Jæren og også transportplanarbeid for Nord-Jæren. Jærrådet ble opprettet midt på 1990-tallet som et samarbeidsråd for Jærkommunene med deltakelse fra alle 8 kommunene på Jæren.

Rundt århundreskiftet meldte kommunene på Nord-Jæren seg ut av Jærrådet og det består nå av ordførere, varaordførere og rådmenn i kommunene på Sør-Jæren Hå, Time, Klepp og Gjesdal. Om lag samtidig ble ARNE-prosjektet (Arena for regional næringsutvikling og entreprenørskap) startet opp med de fire kommunene på Nord-Jæren som deltakere. Deretter har Stavangerregionen som betegnelse fått stadig større innpass. Tabellen under viser en oversikt over virksomheter og organisasjoner innenfor ulike politikkområder. Av tabellen fremgår det at organisasjoner som operer med Stavangerregionen som begrep (jf. uthevet skrift) hovedsakelig befinner seg innenfor næringsfeltet.

**Tabell 3.2 Ulike regionbetegnelser i navn på virksomheter, organisasjoner og plansamarbeid**

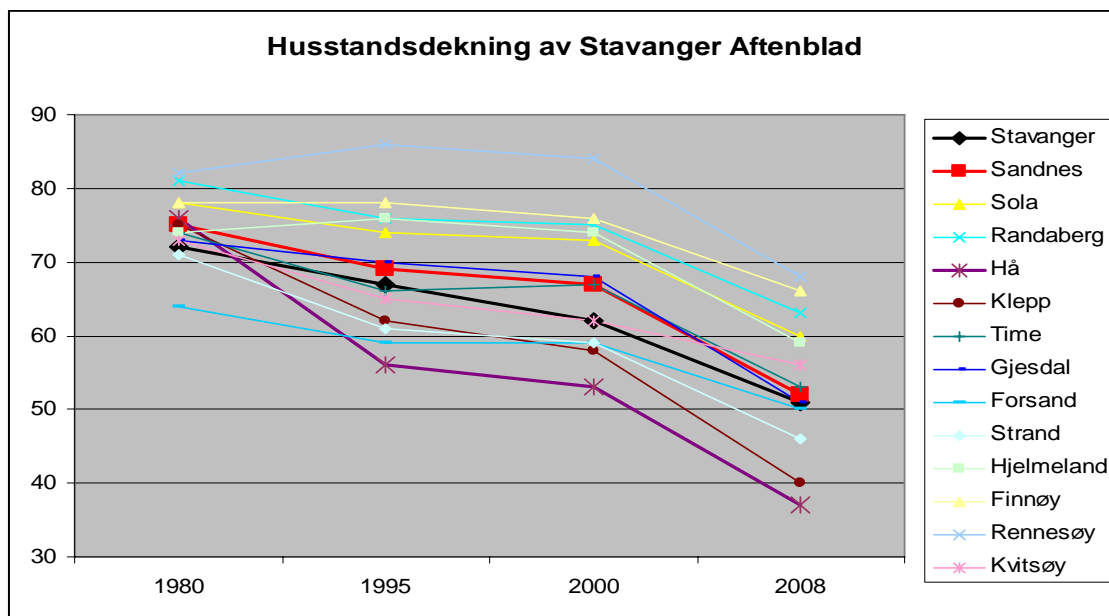
| <b>Samferdsel</b>                       | <b>Næring</b>                                 | <b>Kultur</b>     | <b>Arealplanlegging</b>             |
|---|---|-------------------|-------------------------------------|
| Statens vegvesen Sør-Rogaland distrikt. | <b>Stavangerregionen</b>                      | Rogaland          | FDP Langsiktig byutvikling på Jæren |
| Stavanger Lufthavn Sola                 | <b>Næringsutvikling</b>                       | Kunstmuseum       |                                     |
|   | <b>Region Stavanger BA</b>                    | Jæren Friluftsråd |                                     |
| <b>Stavangerregionen havn</b>           | <b>Næringsforeningen i Stavanger-regionen</b> | Rogaland Teater   |                                     |
| Nord-Jæren Bompengeselskap              | <b>Stavangerregionens Europakontor</b>        |                   |                                     |
| Transportplan Jæren                     | Rogaland Kunnskapspark                        |                   |                                     |
| Transportplan Nord-Jæren                | Forus Næringspark                             |                   |                                     |
|   | Jærrådet                                      |                   |                                     |

#### *Avisleserpraksis som indikator på tilhørighet*

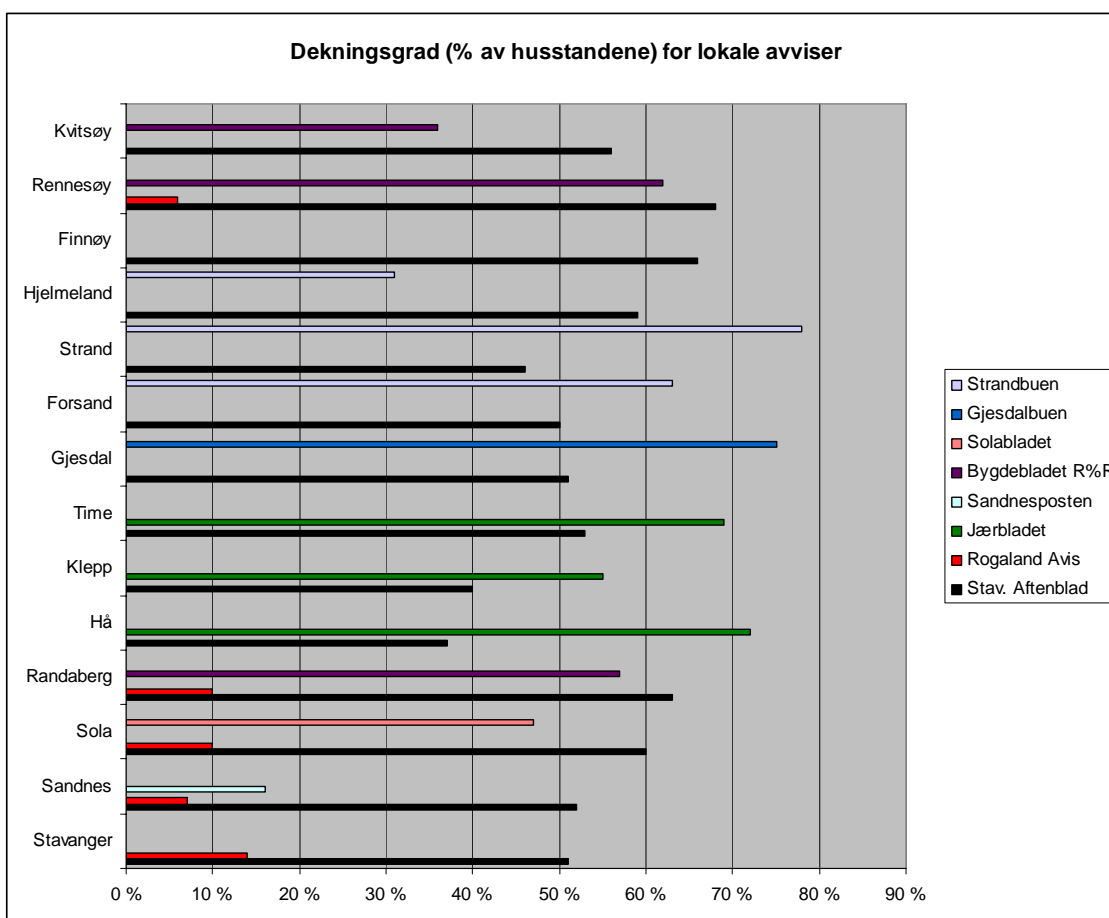
Avisleserpraksisen kan benyttes som en indikator på regiontilhørighet. Vi benytter i den sammenheng statistikk som viser Stavanger Aftenblad sin husstandsdekning tilbake til 1980 og frem til i dag.

Figur 3.9 under illustrerer flere trender: Husstandene i samtlige av kommunene i Stavangerregionen har over tid vist synkende tendens med hensyn til å abonnere på Stavanger Aftenblad. Nedgangen er betydelig fra en husstandsdekning på 75 % i 1980 til en dekning på i overkant av 50 % i 2008. Den andre trenden er at det er blitt større spredning mellom kommunene når det gjelder husstandsdekningen. Ser vi bort fra Forsand og Rennesøy (som lå på topp og bunn i 1980) var spredningen i 1980 på om lag 10 prosentpoeng, mens spredningen i 2008 var på om lag 30 prosentpoeng. Ser vi nærmere på fordelingen mellom kommunene, er det forholdsvis klart at husstandsdekningen har falt mye mer i kommunene på Sør-Jæren enn på Nord-Jæren og i Sør-Ryfylke. Figur 3.10 viser noe av forklaringen på nedgangen på Sør-Jæren. Jærbladet som kommer ut daglig, har større husstandsdekning enn Stavanger Aftenblad i kommunene Klepp, Time og Hå. Dette kan tyde på en felles identitet for befolkningen i kommunene sør på Jæren forskjellig fra de som bor på Nord-Jæren og i Sør-Ryfylke. Den andre trenden er framvekst av

lokale avviser, noe som kan indikere utvikling av større tilhørighet til og interesse for det som skjer lokalt i den enkelte kommune.



Figur 3.9: Husstandsdekning av Stavanger Aftenblad, 1980-2008. Kilde: [www.aviskatalogen.no](http://www.aviskatalogen.no).



Figur 3.10: Husstandsdekning av lokale avviser 2008. Kilde: [www.aviskatalogen.no](http://www.aviskatalogen.no).

### 3.4 Kommunegrensene deler opp byregionen

Gjennomgangen foran viser at det foregår en sentralisering av bosettingsmønsteret i Stavanger-regionen slik at stadig flere bor i byer og tettbygde områder. Flere bor også i såkalte flerkommunale byer og tettstedsområder. Den sentrale delen av storbyområdet som kan nås innenfor en ½ times reise med bil, omfatter ¼ million innbyggere og er oppdelt i 8 kommuner. Utvides reisetiden til 1 time inkluderes ytterligere 30 000 innbyggere og 8 – 10 kommuner. Vi kan med andre ord snakke om en kompakt byregion med en tettbefolket urban kjerne der de fleste regionale funksjoner er lokalisert og en sone rundt med tettsteder og spredtbygde områder.

Arbeidsmarkedet blir stadig mer integrert. Ved utgangen av 2007 reiste 60 000 arbeidstakere (40%) på arbeid i en annen kommune enn den de bodde i. Kommunegrensene er således ikke noen barriere for arbeidskraften eller for etablering av arbeidsplasser. Noen virksomheter har til og med bygninger som strekker seg over kommunegrensene. Pendlingsstatistikken viser at arbeidspendlingen mellom kommunene øker og at flere arbeidstakerne i kommunene på Sør-Jæren og i Sør-Ryfylke er blitt avhengige av arbeidsplassene som er lokalisert i Stavanger, Sandnes og Sola. Motsatt kan en si at virksomhetene i Stavanger, Sandnes og Sola er blitt mer avhengig av arbeidskraft som bor på Sør-Jæren og i Sør-Ryfylke.

Med en arbeidspendling på om lag 40% er det opplagt at det som skjer på arbeidsmarkedet i en kommune har stor betydning for andre kommuner i regionen. For Klepp eller Gjesdal sitt vedkommende som har like mange arbeidstakere i Stavanger/Sandnes/Sola som i egen kommune, vil eksempelvis en nedleggelse av bedrifter på Nord-Jæren kunne ha stor betydning for kommunene både gjennom minsket skatteinngang og økte sosialhjelpsutgifter. Eksemplet illustrerer at kommunene er i et skjebnefellesskap når det gjelder utviklingen i arbeidsmarkedet. Går det godt for næringslivet i Sandnes har det betydning også i mange av de andre kommunene i regionen.

Både regionbetegnelser og befolkningens tilhørighet har endret seg siden 1980-tallet. Betegnelsen Stavangerregionen har vunnet innpass særlig innenfor næringspolitikken og for markedsføring av byregionen, mens de gamle regionbetegnelsene Jæren og Ryfylke fortsatt benyttes i planleggingssammenheng. Avisleserpraksisen viser at Stavanger Aftenblad dominerer på Nord-Jæren og i Sør-Ryfylke, mens Jærbladet overtar hegemoniet på Sør-Jæren og der er oppslutningen om Stavanger Aftenblad mindre. Dette kan indikere at det er en klar tilhørighet til Jæren som er forskjellig fra tilhørigheten til det sentrale byområdet.

Samlet sett ser vi at befolkningen i byregionen har en romlig hverdagspraksis når det gjelder valg av arbeidsplass og bosted som om kommunegrensene ikke skulle eksistere. Korte avstander og stor mobilitet gjør byregionen til et tett integrert bolig- og arbeidsmarked. Avisleserpraksisen indikerer heller ikke at kommunegrensene har stor betydning. Tilsvarende eksempler på romlige praksis kunne sikkert finnes når det gjelder befolkningens deltakelse på kulturelle arrangementer, handlevaner og restaurant og kafébesøk. Poenget i denne sammenheng er imidlertid å illustrere at den romlige inndelingen av Stavangerregionen i 14 kommuner ikke har basis i en tilsvarende romlig inndeling av arbeids- og boligmarkedet. Således representerer inndelingen av Stavangerregionen med 14 parallelle politiske og administrative enheter en divergerende romlig inndeling i forhold til befolkningens hverdagspraksis.

## 4 Fremtidsperspektiver for Stavangerregionen

I dette kapitlet er det gitt en kortfattet redegjørelse for framtidutsikter for Stavangerregionen når det gjelder befolkningsutvikling og tilbud arbeidskraft og hvilke implikasjoner dette kan ha for blant annet arealbehov. Vi har i hovedsak basert oss på data fra SSB og FDPJ.

### 4.1 Befolkningsprognoser

Det beste tilgjengelige redskapet for å si noe om framtidig befolkningsutvikling er SSBs befolkningsprognoser. Disse er også vanligvis utgangspunktet for fylkesplaner og kommuneplaner. Prognosene baserer seg på fire demografiske variabler:

- Fruktbarhet (barn per kvinne)
- Forventet levealder for nyfødte
- Innenlands mobilitet
- Nettoinnvandring per år

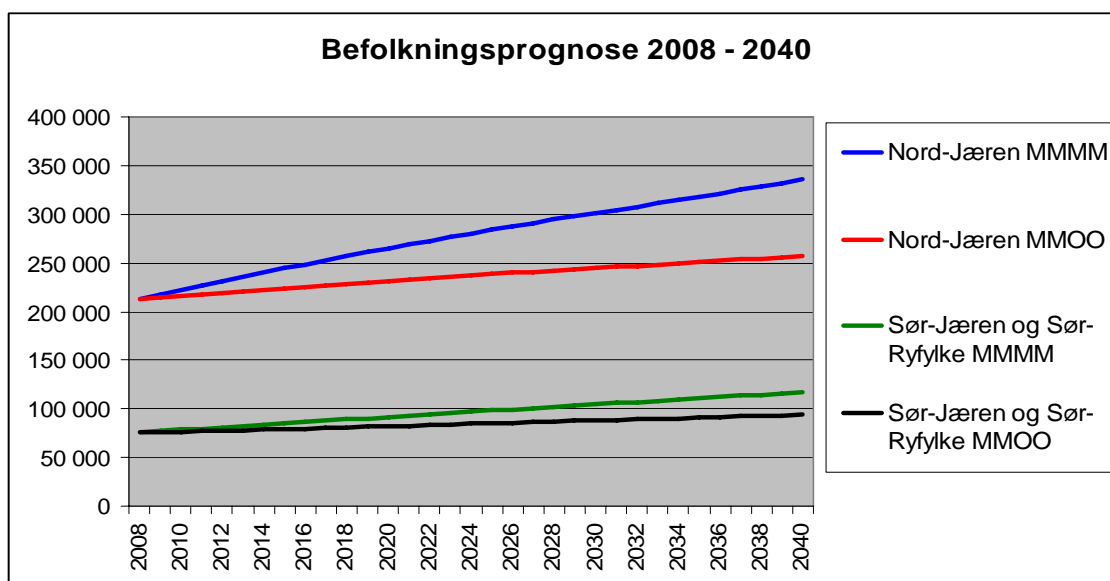
For hver variable defineres fire verdier (Lav (L), Null (0), Middels (M) og Høy (H)). Det settes så opp ulike ”baner” basert på ulike kombinasjoner av variabelverdier. Banene benevnes med variabelverdiene for de fire variablene i rekkefølgen over. ”HMHM” angir eksempelvis en bane med Høy fruktbarhet, Middels forventet levealder, Høy innenlands mobilitet og Middels nettoinnvandring.

SSB har utarbeidet ni ulike baner på kommunenivå. For å få frem spennet i disse, vil vi konsentrere oss om følgende to: MMOO viser hva befolkningsveksten kan bli dersom det verken er innflytting eller innvandring og dersom vi antar middels verdier for fruktbarhet og dødelighet. MMMM viser hva befolkningsveksten blir dersom vi antar middels verdier for alle variabler inkludert innflytting og innvandring. Gjennomgang av prognosene viser at innflytting fra andre deler av landet kun utgjør en liten del (om lag 10 %) så forskjellene mellom de alternativene MMOO og MMMM er i praksis forventet innvandring.

Før vi presenterer tallene, vil vi presisere følgende:

- MMMM brukes vanligvis som basisalternativ. Da verdien på antatt innvandring er satt lik de siste års utvikling, er det imidlertid grunn til å tro at dette alternativet ligger noe høyt.
- SBB sine prognoser går til 2030. For perioden fram til 2040 har vi forutsatt at veksten fra 2029 til 2030 fortsetter lineært. Gitt at faktisk befolkningsvekst er avtakende vil vår lineære framskrivning kunne gi litt for høyt anslag.
- Befolkningsprognosene viser at veksten jevnt over er avtakende, dvs. at veksttakten i befolkningen avtar. Tallet for ”snittvekst per år” i tabell 4.1 er derfor gjennomsnittlig vekst fra første til siste år.

Befolkningsprognosene vises først i figur, deretter i tabell:



Figur 4.1 Befolkningsprognoser for Stavangerregionen 2008-2040 Kilde: www.ssb.no

SSB er kilden for prognoser fram til 2030. Deretter lineær framskrivning fra 2030 til 2040 basert på SSBs forventede vekst fra 2029 til 2030 i de enkelte banene. Tabellen under viser befolkningsprognosen i absolutte tall basert på de samme forutsetningene.

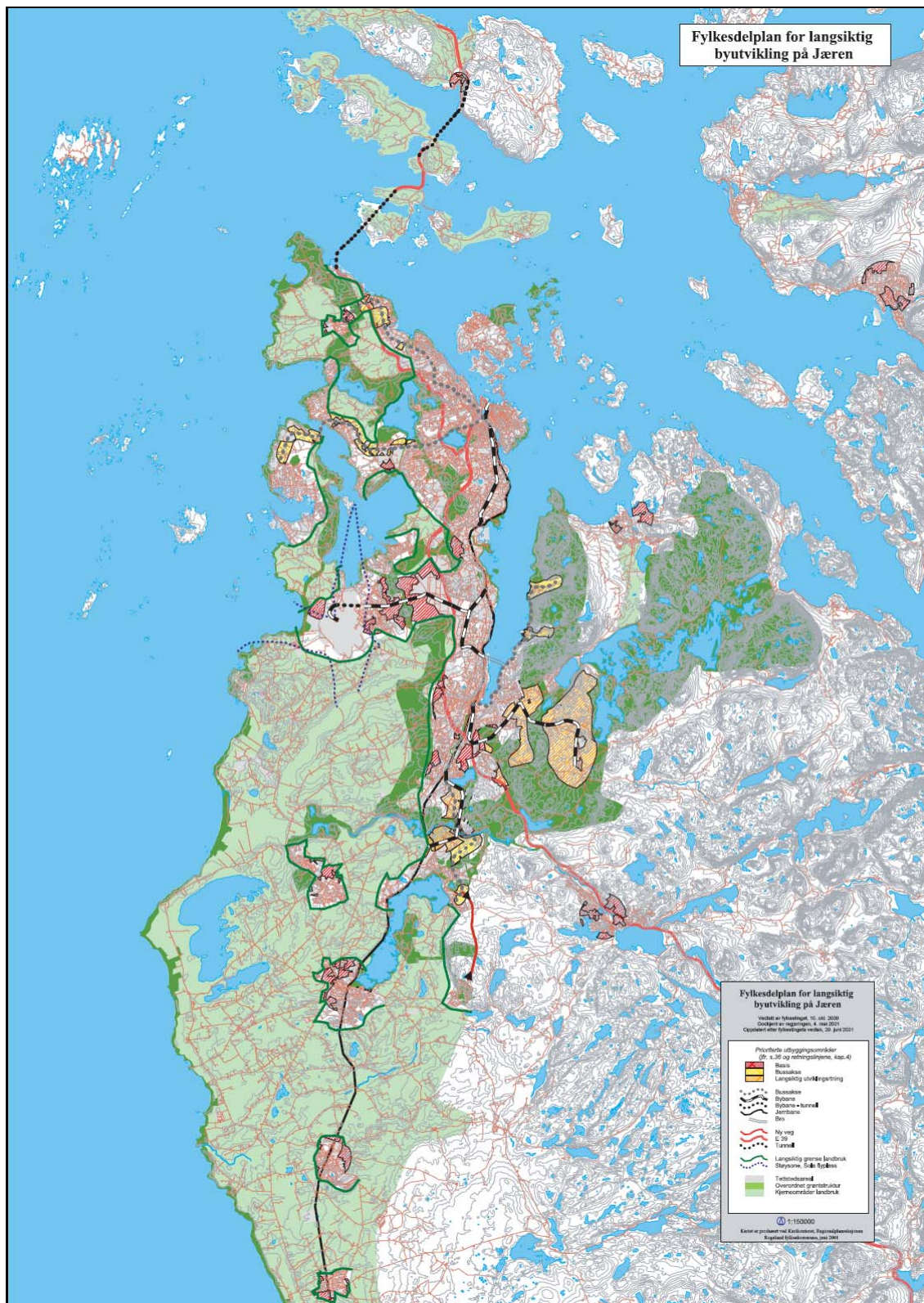
Tabell 4.1: Befolkningsprognoser for Stavangerregionen 2008-2040 Kilde: www.ssb.no

|  | Folketall i 2008 | % vekst 2008 - 30 | % vekst 2030 - 40 | Folketall i 2040 | Vekst 2008- 40 | %-vekst 2008-40 |
|--|------------------|-------------------|-------------------|------------------|----------------|-----------------|
| <b>Nord-Jæren<br/>Kun organisk vekst</b>                         | 213 000          | 0,64 %            | 0,49 %            | 257 000          | 44 000         | 21 %            |
| <b>Nord-Jæren<br/>Organisk vekst + innvandring</b>               | 213 000          | 1,59 %            | 1,10 %            | 336 000          | 123 000        | 58 %            |
| <b>Sør-Jæren og Sør-Ryfylke<br/>Kun organisk vekst</b>           | 75 000           | 0,70 %            | 0,65 %            | 94 000           | 18 000         | 24 %            |
| <b>Sør-Jæren og Sør Ryfylke<br/>Organisk vekst + innvandring</b> | 75 000           | 1,49 %            | 1,18 %            | 118 000          | 42 000         | 56 %            |
| <b>Stavangerregionen<br/>Kun organisk vekst</b>                  | 288 000          |                   |                   | 351 000          | <b>62 000</b>  |                 |
| <b>Stavangerregionen<br/>Organisk vekst + innvandring</b>        | 288 000          |                   |                   | 454 000          | <b>166 000</b> |                 |

Den egengenererte veksten er høyere på Sør-Jæren og i Sør-Ryfylke enn Nord-Jæren (0,70 % mot 0,64 % i perioden 2008-2030). Tar vi hensyn til innvandring (MMMM) får vi imidlertid sterkere vekst i Nord-Jæren (1,59 % mot 1,49 % i perioden 2008-2030). Vi ser at det over perioden 2008-2040 genereres en meget stor spennvidde mellom de to alternativene. I alternativet med kun organisk vekst MMOO vil Nord-Jæren få en befolkningsvekst på kun 44 000 mens en i MMMM vil få en vekst på hele 123 000. For Sør-Jæren og del-Ryfylke er tallene 18 000 vs. 42 000.

Ser vi på hele Stavangerregionen er befolkningsveksten i prognosealternativet med kun organisk vekst i perioden 2008 – 2040 like stor som hele Sandnes kommunes befolkning i 2008. I

alternativet med innvandring og innenlandsk flytting i tillegg til organisk vekst er befolkningsveksten i perioden 2008 – 2040 lik det samlede folketall i kommunene Stavanger, Sola, Randaberg og Gjesdal. Uansett alternativ kan en ut fra foreliggende prognoser anta at det blir en meget betydelig vekst og dermed stor behov for både boliger og arbeidsplasser. Plankartet under viser gjeldene fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren.



Figur 4.2: Plankart langsiktig byutvikling Jæren

Plankartet illustrerer mulige lokaliseringalternativer for befolkningsveksten. De røde feltene viser eksisterende og planlagte områder og de gule langsiktige utviklingsområder. Av et anslått boligbehov på om lag 70 000 boliger i perioden 1998 – 2040 skisseres det at om lag halvparten av behovet kan tilfredsstilles gjennom fortetting og gjennom vedtatt arealbruk i eksisterende kommuneplaner, mens det resterende må skaffes til veie i nye utbyggingsområder. Vi vil ikke gå nærmere inn på lokaliseringen av områder for bolig- eller næringsformål i denne omgang.

Gjeldende fylkesplan har lokalisert tilstrekkelig areal til utbyggingsformål. Gitt forholdsvis høy befolkningsvekst er det mulig at det blir en viss forskyving av veksten sør for Stavanger. Samtidig bidrar nye utviklingstrekk innenfor klima- og miljøområdet til stadig sterkere vektlegging av høy utbyggingstetthet, mindre bilbruk og økt vektlegging av kollektivtransport med buss og bane. Dette tilsier økt konsentrasjon av utbyggingene nær kollektivakser og i eksisterende byer og tettsteder. I neste omgang vil dette innebære en enda tettere byregion.

Fylkesplanen har skissert et behov på mellom 45 000 og 70 000 flere arbeidsplasser for perioden 1998 – 2040 avhengig av befolkningsutviklingen. I tilknytning til det er det skissert et arealbehov til næringsformål på 4 500 – 9 500 da. Til sammenligning er Forusområdet (områdene på vest- og østsiden av E39 sør til Løwenstrasse og øst til travbanen) på om lag 4 000 da. I avsnittet under har vi sett nærmere på prognoser for arbeidskraftutviklingen.

## 4.2 Prognoser for arbeidskraftutviklingen

Vi skal her for det første si noe om forventet størrelse på tilbudet av arbeidskraft ut i fra befolkningsprognosene. Deretter vil vi se på ”innholdet” i økonomien, dvs. se på mulig framtidig næringsstruktur.

### *Arbeidskraftutviklingen*

Prognosen under baserer seg på at sysselsettingsandelen (antall sysselsatte/samlet befolkning) vil holde seg på dagens nivå. Denne forutsetningen kan imidlertid vise seg å være noe for optimistisk da vi mest sannsynlig vil få en noe aldrende befolkning som har lavere sysselsettingsandeler. Prognosen viser følgende utvikling i tilgangen på arbeidskraft ut fra de ulike befolkningsprognosene:

**Tabell 4.2: Prognoser for arbeidskraftutvikling i Stavangerregionen 2008-2040**

|  | <b>Arbeidskraft<br/>2007</b> | <b>Arbeidskraft<br/>2040</b> | <b>Endring</b> | <b>Endring<br/>%</b> |
|--|------------------------------|------------------------------|----------------|----------------------|
| <i>Arbeidskraft ved kun organisk vekst</i>           | 160 000                      | 200 000                      | 40 000         | 25 %                 |
| <i>Arbeidskraft ved organisk vekst + innvandring</i> | 160 000                      | 260 000                      | 100 000        | 60 %                 |

På samme måte som for befolkningsprognosen får vi store forskjeller mellom de to alternativene. Med middels innvandring og konstant yrkesandel vil arbeidskrafttilgangen i vokse med om lag 100 000 til 260 000, uten innvandring vil veksten kun bli 40 000. Vi ser at det selv med kun organisk vekst vil veksten i tilbudet av arbeidskraft være i samme størrelsesorden som dagens sysselsetting på Forus/Lura og Sandnes sentrum. Dette gir også perspektiver på behovet for næringsutvikling og næringsareal.



### *Utvikling i næringsstruktur i Stavangerregionen*

Næringsstruktur er inndeling av økonomisk aktivitet etter dimensjoner som skjermet / konkurranseutsatt og hvilken innsatsfaktor (arbeidskraft, kapital, kunnskap) de bruker relativt mest intensivt. For Stavangerregionen vil olje/gass-næringen også være kunnskapsintensiv.

NHH/SNF i Bergen (Bjørvatn et al (2007)) hevder at Norges økonomi er på vei mot en næringsstruktur som foruten olje/gass, utelukkende vil bestå av skjermet sektor (dvs. offentlig sektor og arbeid for innenlandsk konsum) og kunnskapsintensiv konkurranseutsatt industri. Blomgren (2008) har tilpasset Bjørvatns modell til bruk for Stavangerregionen for å kunne kvantifisere de ulike effektene fram mot 2020.

Det kan være nyttig å reflektere over hva slike endringer innebærer av krav til regionens infrastruktur:

- Regionen kan på sikt få en betydelig reduksjon av sysselsetting i arbeidsintensiv sektor.
- Dersom arbeidsinnvandring uten høyere utdanning bidrar til å opprettholde vareproduserende arbeidsintensiv industri, vil regionens konkurransefortrinn overfor andre regioner/utlandet i større grad være avhengig av gode kommunikasjonsforhold enn dersom regionens produksjon i større grad dreies mot kunnskapsproduksjon.
- Selv om dette ikke sies eksplisitt i modellen, er det klart at kompetansen i befolkningen kan økes på to måter: Innflytting eller utdanning. Disse faktorene kan påvirkes gjennom å øke regionens attraktivitet og gjennom bedre utdanningsinstitusjoner. I forhold til fysisk infrastruktur (veier), kan det da bli slik at deres viktigste oppgave blir å sørge for at arbeidstagerne, ikke varer, kommer seg fram.
- Dersom regionens kapital i større grad investeres i utlandet, og avkastningen brukes til økt forbruk fra skjermet sektor, vil viktige vekstnæringer være privat tjenesteyting, varehandel og bygg/anlegg. Disse vil kunne hemmes av ev. svakheter ved fysisk infrastruktur, men dette vil ikke påvirke deres verdiskaping.

## **4.3 Oppsummering**

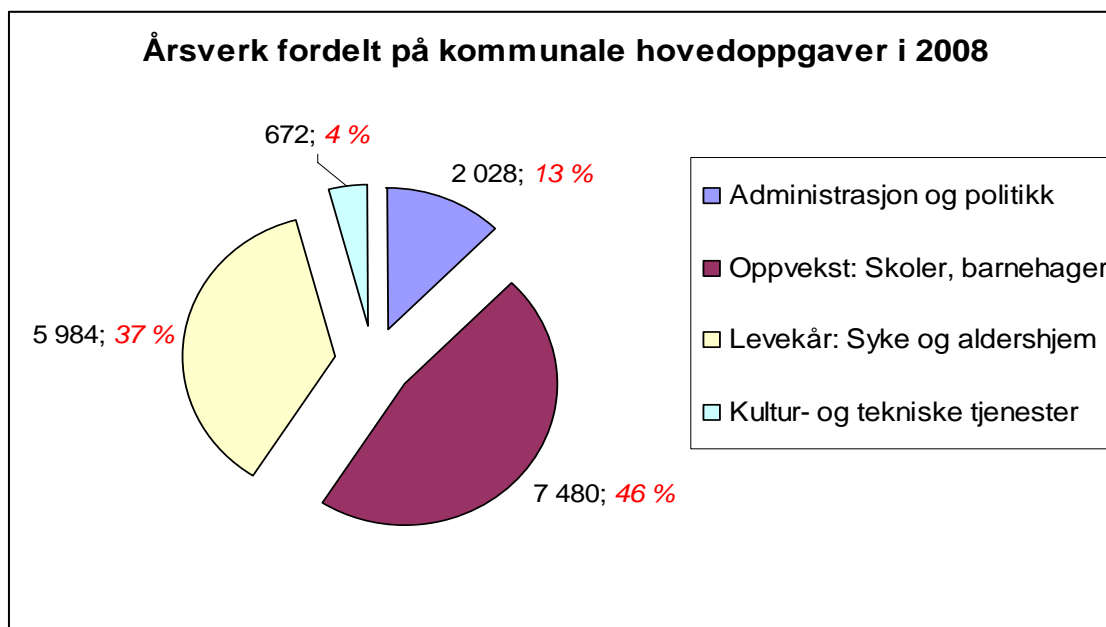
Gjennomgangen foran viser at det er stor usikkerhet når det gjelder framtidig utvikling i befolkning og tilbud av arbeidskraft fram mot 2040. Selv med kun naturlig vekst (fødte minus døde) vil det bli en befolkningsvekst fram mot år 2040 på over 60 000, noe som tilsvarer dagens innbyggertall i Sandnes kommune. Innvandring til regionen fra andre land vil i følge prognosene være avgjørende for hvor sterk veksten blir. I fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren er det imidlertid lokalisert tilstrekkelig areal for å møte behovet både for bolig- og næringsareal.



## 5 Alternativer til dagens kommunestruktur

Siktemålet med dette kapitlet er å klargjøre og å konkretisere alternativer til dagens kommunestruktur i Stavangerregionen. Det er først når noen alternativer blir konkretisert en kan diskutere fordeler og ulemper med dagens struktur. De alternativene som lanseres her, er således konstruerte og prinsipielle ut fra analyseformålet. De er verken oppdragsgivers eller andre aktørers sine alternativer. Siktemålet med gjennomgangen er også å gjøre rede for hvilke dimensjoner det er snakk om når en fremmer forslag om å slå sammen kommunene. Dette gjelder både data om befolkning, antall ansatte og politikere og budsjett. I framstillingen i dette kapitlet har vi også tatt med ulike typer virksomheter og samarbeidskonstellasjoner på fylkes-/regionnivå og på byregionalt nivå fordi endringer i kommuneinndelingen vil minske behovet for denne type virksomheter og også endre balansen mellom disse og kommunene. I vedlegg 3 har vi tatt med diagrammer som viser dimensjonene ved de ulike alternativene knyttet til folketall, årsverk, budsjett og tettstedsareal.

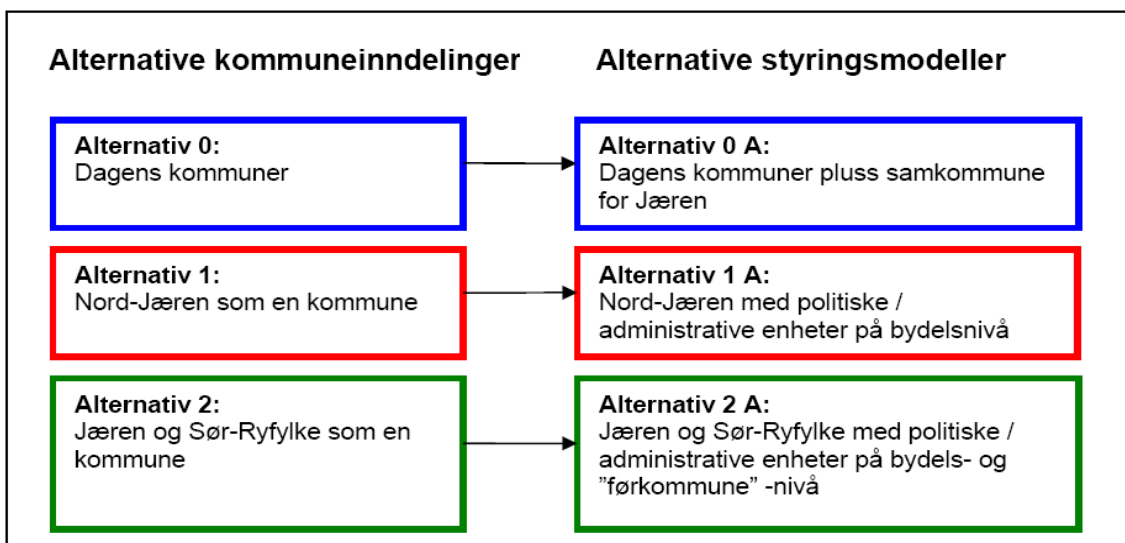
I sammenheng med diskusjon om endring av kommuneinndelingen er det viktig å poengtere at de største delene av kommunenes virksomhet knyttet til oppvekstsektoren (barnehage og grunnskole) og helse og sosialsektoren (syke- og aldershjem, hjemmebaserte tjenester) vil bli berørt av en kommunesammenslåing i mindre grad enn sentraladministrasjonen og tekniske tjenester da disse er stedbundne. Samlet sett utgjør disse tjenestene mellom 80 og 90 % av kommunenes virksomhet målt i årsverk eller driftsbudsjett. De delene av kommunenes virksomhet som vil kunne bli berørt er i hovedsak knyttet til politikk og administrasjon, samt kultur og teknisk infrastruktur. Figuren under viser den prosentvise og absolutte fordelingen av årsverk i kommunene i Stavangerregionen på hovedoppgaver.



Figur 5.1 Årsverk fordelt på hovedoppgaver for kommunene i Stavangerregionen (kilde: SSB)

Av om lag 16 000 årsverk totalt i kommunene i Stavangerregionen i 2008 utføres om lag 13 500 innenfor oppvekst og omsorgssektoren som kun i begrenset grad vil bli direkte berørt av en kommunesammenslåing.

Figuren under viser en oversikt over alternative kommuneinndelinger og tilhørende underalternativ med en alternativ styringsmodell.

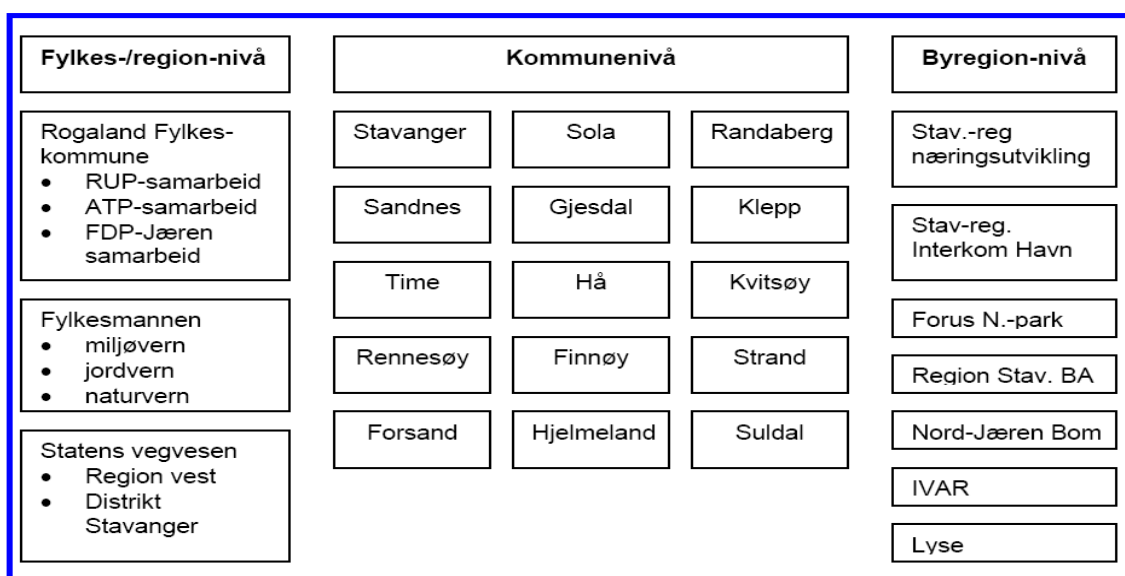


Figur 5.2 Oversikt over alternative kommuneinndelinger og alternative styringsmodeller

De alternative kommuneinndelingene (1 og 2) innebærer sammenslåing av 4 eventuelt 13 kommuner, mens alternative styringsmodeller gjelder oppretting av en samkommune for Jæren (alternativ 0 A) eller nye politisk administrative enheter på bydels og eventuelt også førkommune-nivå (alternativ 1 A og 2 A).

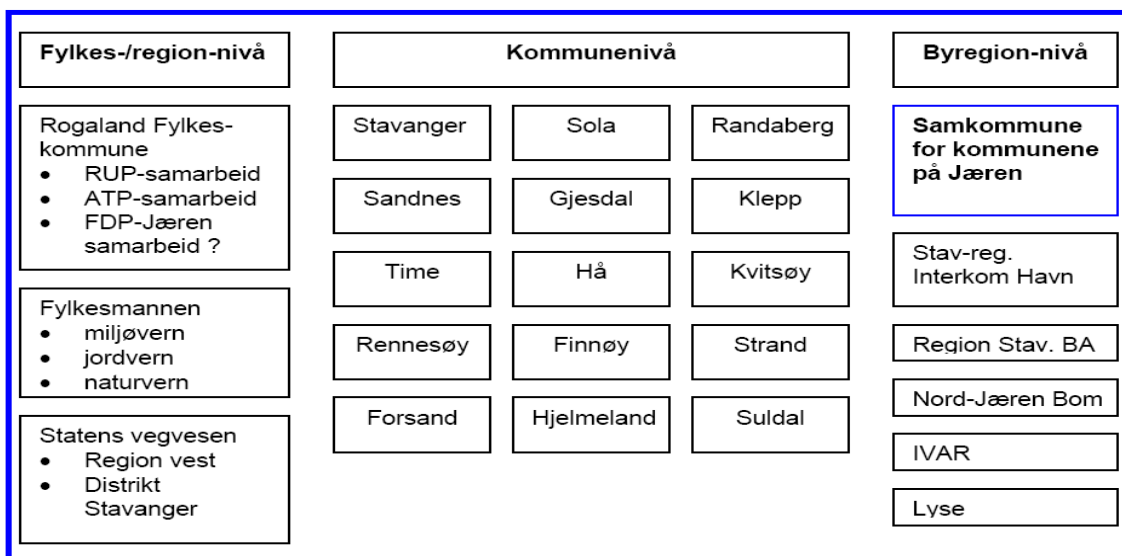
## 5.1. Alternativ 0: Dagens kommunestruktur

Figurene under viser i tillegg til 15 kommuner på Jæren og Ryfylke virksomheter og samarbeidskonstellasjoner på fylkes-/regionnivå og på byregionalt nivå. Grunnlaget for å ta med virksomheter og samarbeid på fylkes-/regionnivå og på byregionalt nivå er at disse virksomhetene og samarbeidene er av strategisk betydning for utviklingen av infrastruktur og rammebetingelser for næringslivet i byregionen.



Figur 5.3 Alternativ 0: Dagens kommunestruktur

Figuren under baserer seg også på dagens kommunestruktur, men her er det opprettet en *samkommune* for kommunene på Jæren.



**Figur 5.4** Alternativ 0A: Dagens kommuneinndeling med samkommune for Jæren

*Samkommunen for Jæren* vil være en sterkt formalisert form for interkommunalt samarbeid. Samkommunen vil være et eget forvaltningsorgan og det vil opprettes et nytt politisk organ med egne politikere som velges av og fra kommunestyrene. Disse politikerne overtar ansvaret for de oppgaver kommunestyrene bestemmer at samkommunen skal løse. Samkommunen vil motta økonomiske ressurser fra medlemskommunene og vil ha en egen administrasjon og fagenheter med funksjoner som tidligere lå i den enkelte kommune.

Oppgavene til samkommunen for Jæren vil i prinsippet være alle saker og oppgaver av strategisk byregional karakter. Tematisk vil felt som næringsutvikling, samferdsel, overordnet arealplanlegging, styring og administrering av byregional teknisk infrastruktur og felles tjenestetilbud innenfor kultursektoren, helse- og sosialsektoren vil kunne inngå. Styring av interkommunale selskaper vi også kunne inngå, men samkommunen har ikke mulighet til å opprette stiftelser eller delta i andre sammenslutninger. Opprettelse av en slik enhet vil i utgangspunktet innebære et fjerde administrativt politisk nivå mellom kommunene og fylkeskommunen selv om en kunne få til en klar oppgavefordeling slik at det blir en form for spesialistkommune slik fylkeskommunen er i dag. Primærkommunene ville med en slik utviklingsenhet få enda større konsentrasjon mot skole- og helse- og sosialsektoren.

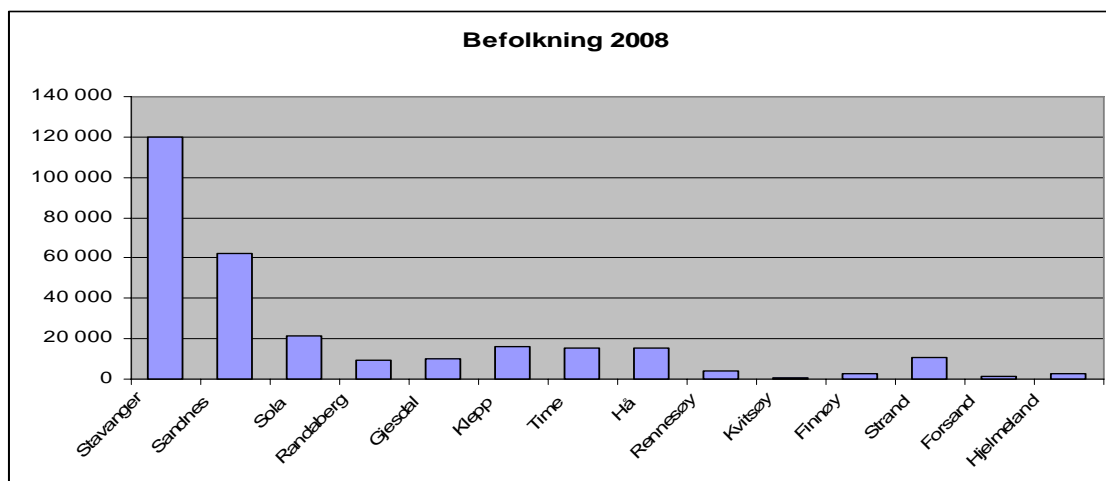
I Kristiansandsregionen er *Knutepunkt Sør* en strategisk utviklingsenhet for 7 kommuner i byregionen, men det er formelt sett ikke en samkommune<sup>15</sup>. Knutepunkt Sør har en rekke utvalg og nettverk som dekker de fleste kommunale sektorer samt en rekke prosjekter av strategisk karakter. Knutepunkt Sør er med 43 representanter i representantskapet som er

<sup>15</sup> Det er næringsutvalg, arbeidsgivernetttverk, økonominettverk, barnehagenettverk, KRIMutvalg, IT-utvalg, GIS-utvalg, felles innkjøpsnettverk, folkehelsenettverk, serviceutvalget, biblioteknettverket, skole- og undervisningsnettverk, helse, omsorgs- og sosialnettverk. Prosjektoversikter omfatter blant annet arealprosjekt, ATP-prosjektet, klimaplanen, strategisk næringsplan, regionalt brannvern og flere internasjonale prosjekter.

virksomhetens øverste organ, et politisk tungt organ. Det er imidlertid en meget beskjeden administrasjon (4-5 personer), men det er stor deltakelse fra deltakerkommunene både i nettverk, utvalg og prosjekter som gjennomføres i regi av Knutepunkt Sør. I årsmeldingen for 2007 står blant annet følgende: *Med ny styringsmodell tar Knutepunkt Sørlandet kommunene et nasjonalt lederansvar i forhold til å forme en representativ, fremtidsrettet og robust styringsmodell for selvstendige kommuner innen samme funksjonelle bo- og arbeidsområde.* (Kilde: [www.knutepunktsorlandet.no](http://www.knutepunktsorlandet.no))

### Statistiske størrelser for alternativ 0

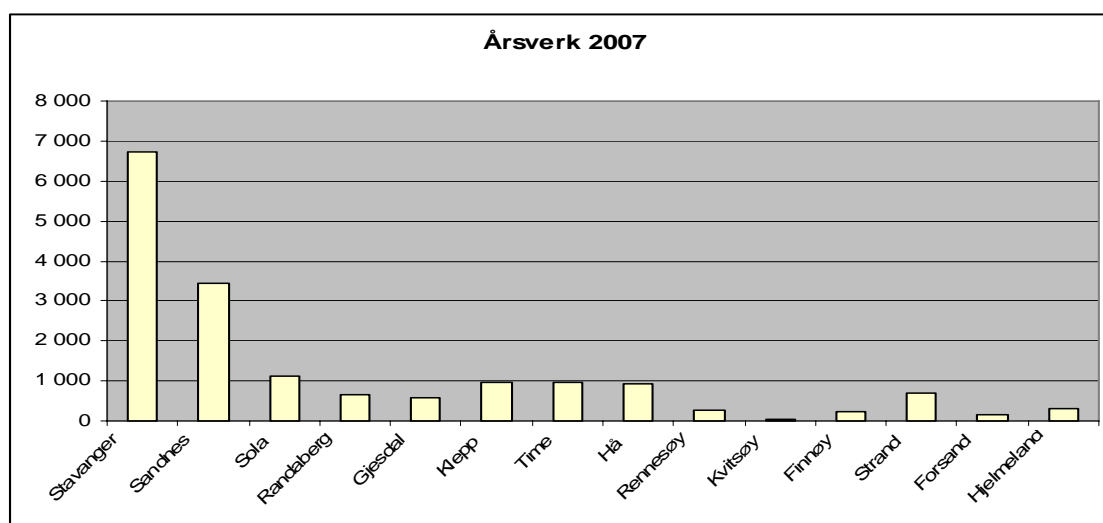
Diagrammet under viser befolkningen i kommunene ved inngangen til 2008.



Figur 5.5 Befolkning fordelt på kommuner i Stavangerregionen ved Alternativ 0

Som diagrammet over viser har Stavanger om lag dobbelt så mange innbyggere som Sandnes, mens Sandnes har tre ganger så mange innbyggere som Sola og fire ganger så mange innbyggere som Klepp, Time og Hå. Randaberg, Gjesdal og Strand har hver for seg halvparten så mange innbyggere som Sola. De andre 5 kommunene i Ryfylke har til sammen like mange innbyggere som Strand kommune. Samlet sett i alle kommunene på Jæren og i Sør-Ryfylke var det om lag 290 000 innbyggere i 2008.

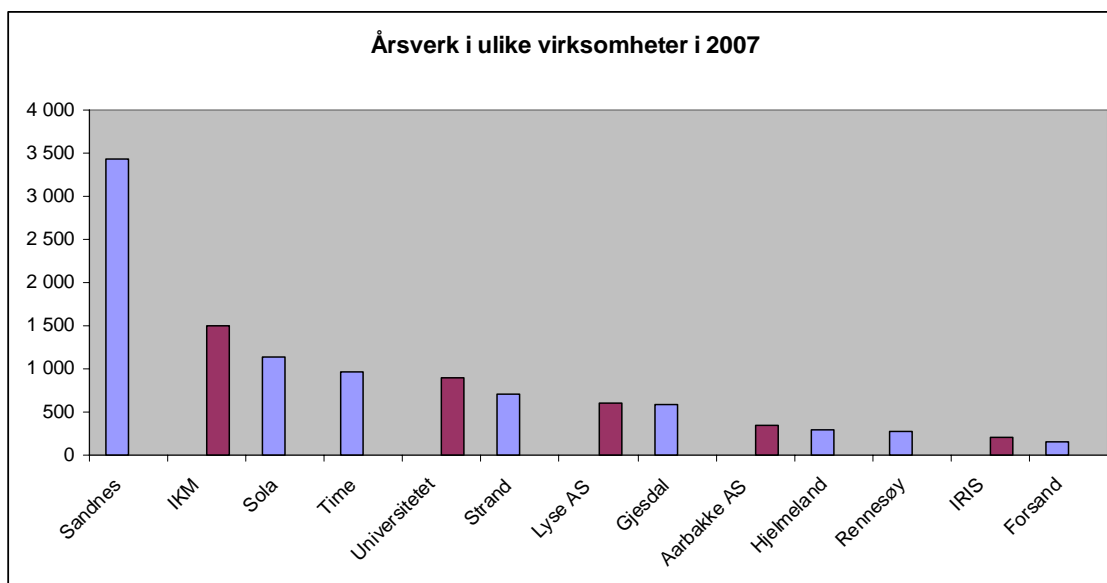
Diagrammet under viser antall årsverk i kommunene slik situasjonen var i 2007.



Figur 5.6 Antall årsverk i kommunene ved Alternativ 0

Med nesten 6 700 årsverk og nesten 9 000 ansatte er Stavanger kommune en av de største virksomhetene i regionen. I alle kommunene på Jæren og i Sør-Ryfylke var det om lag 17 000 årsverk i 2007 eller om lag 23 000 ansatte. Stavanger hadde om lag dobbelt så mange ansatte som Sandnes, mens Sandnes hadde tre ganger så mange årsverk som Sola og 3 ½ ganger så mange årsverk som hver av kommunene Klepp, Time og Hå. Randaberg, Gjesdal og Strand hadde hver for seg over halvparten av antall årsverk i Sola kommune. De andre 5 kommunene i Ryfylke hadde 1 1/3 så mange årsverk som Strand kommune i 2007. Denne sammenligningen indikerer at antall årsverk i kommunene er større i de mindre kommunene enn de større sett i forhold til folketallet i kommunene.

For å sammenligne størrelsene som er presentert her med tilsvarende størrelser i privat virksomhet, har vi sett på antall årsverk i enkelte bedrifter i regionen. Lyse AS hadde i 2006 om lag 600 årsverk i virksomheten tilvarende antall som Gjesdal kommune. Risa konsernet ligger med sine 750 ansatte i samme størrelsesorden. Universitetet i Stavanger hadde i 2007 like i underkant av 900 årsverk, noe mindre enn Hå kommune. IRIS med om lag 200 årsverk hadde noe mindre enn Finnøy kommune. IKM med om lag 1800 ansatte vil som virksomhet ha om lag halvparten så mange ansatte som Sandnes kommune. Aarbakke AS med om lag 450 medarbeidere vil ligge mellom Hjelmeland og Gjesdal i antall ansatte. Figuren under illustrerer disse størrelsesordene.



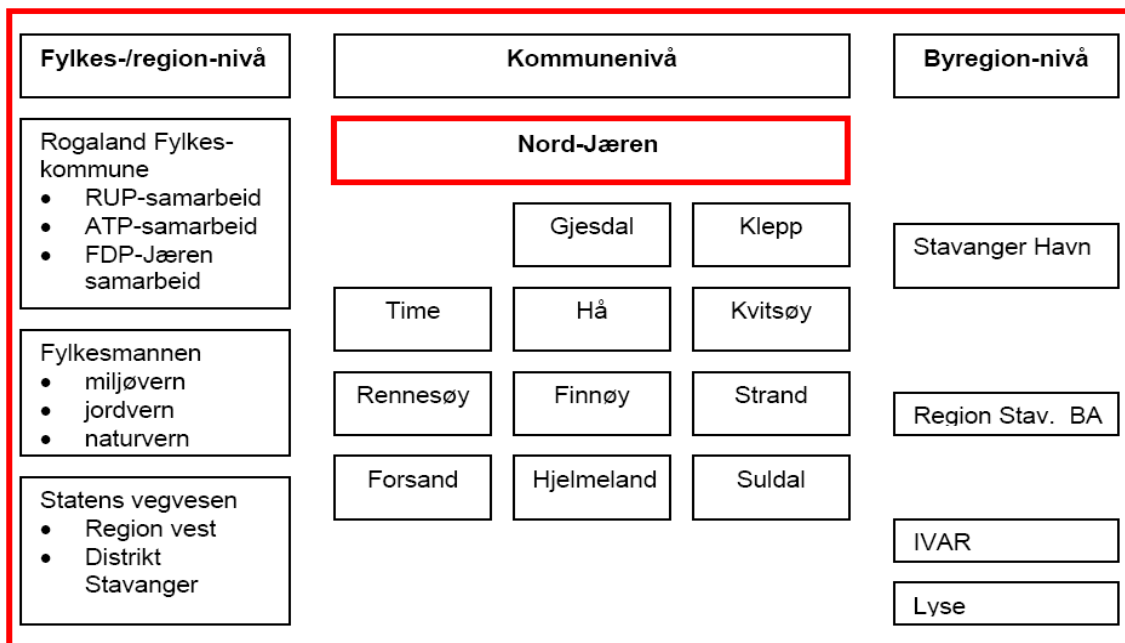
**Figur 5.7** Antall årsverk i ulike private og offentlige virksomheter i 2007

Siktemålet ved å vise sammenligningen over (som ikke inkluderer Stavanger kommune) er å få fram at en eventuell sammenslåing av kommunene på Nord-Jæren eller i hele Stavangerregionen vil berøre svært mange arbeidstakere, administrasjoner, organisasjoner og folkevalgte. Selv om kommunene er underlagt samme lovverk og i stor grad utfører de samme oppgavene er det også betydelige forskjeller mellom kommunene både organisatorisk og kulturelt.

Driftsbudsjettet for kommunene på Jæren og Sør-Ryfylke var samlet sett på 17 milliarder kroner i 2007. Forholdstallene mellom kommunene er relativt like de som ble gjennomgått overfor mht antall årsverk.

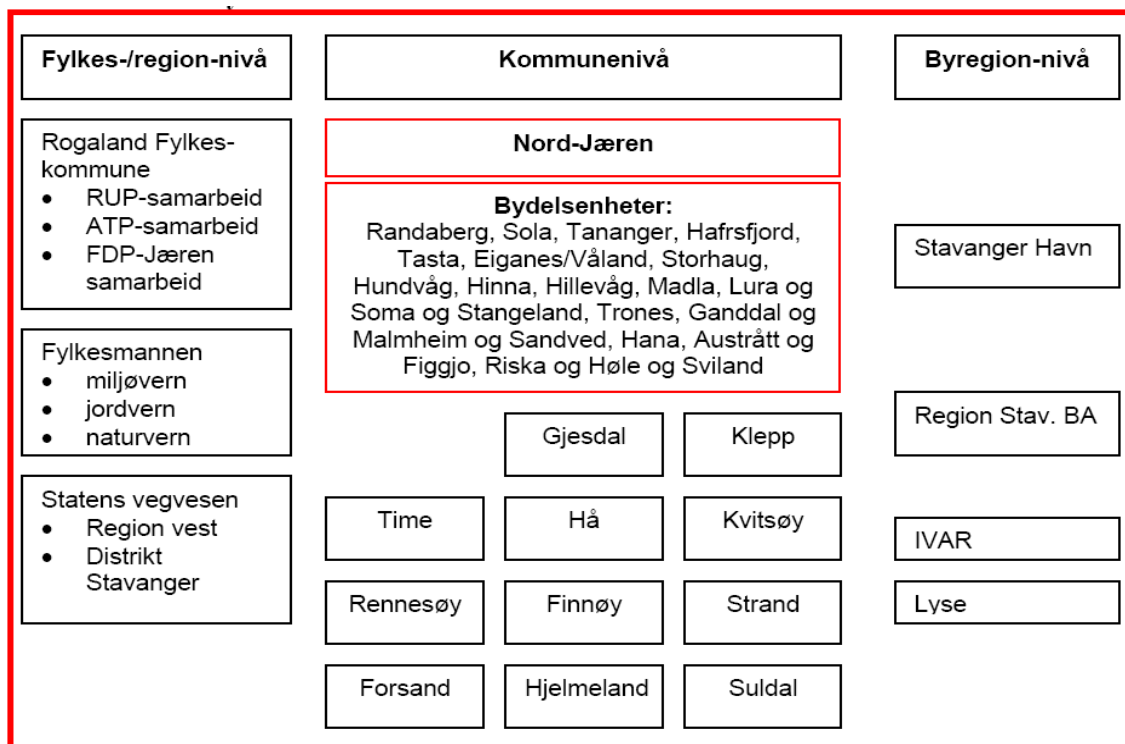
## 5.2. Alternativ 1: Nord-Jæren som én kommune

Figuren under viser kommunestrukturen på Jæren og Ryfylke dersom de fire kommunene på Nord-Jæren slås sammen til en kommune, samt samarbeidskonstellasjoner på fylkes-/regionnivå og på byregionalt nivå.



Figur 5.8 Alternativ 1 Nord-Jæren som en kommune

Alternativ 1A er illustrert under med Nord-Jæren som en kommune, men med politiske / administrative enheter på bydelsnivå. Inndeling i bydelsenheter er i hovedsak basert på dagens inndeling. Det vil være om lag 10 - 15 000 innbyggere i hver bydel.



Figur 5.9 Alternativ 1A Nord-Jæren som en kommune med politiske / administrative enheter på bydelsnivå



Den politisk administrative enhetene på bydelsnivå forutsettes å ha et politisk valgt styre (bydelsutvalg), en politisk og administrativ ledelse og et eget budsjett. En styringsmodell med politiske administrative enheter på bydelsnivå finner vi både i Oslo og Bergen. Se [www.bydelgrorud.oslo.kommune.no/bydelsutvalget](http://www.bydelgrorud.oslo.kommune.no/bydelsutvalget). Under redegjøres det for denne delen av styrings-systemet i Oslo

*"Hver bydel ledes politisk av et bydelsutvalg (BU) og administrativt av en bydelsdirektør. Bydelsadministrasjonen med bydelsdirektøren som øverste leder er underlagt både byrådet og bydelsutvalget. Bydelsutvalget består av 15 medlemmer og 15 varamedlemmer.*

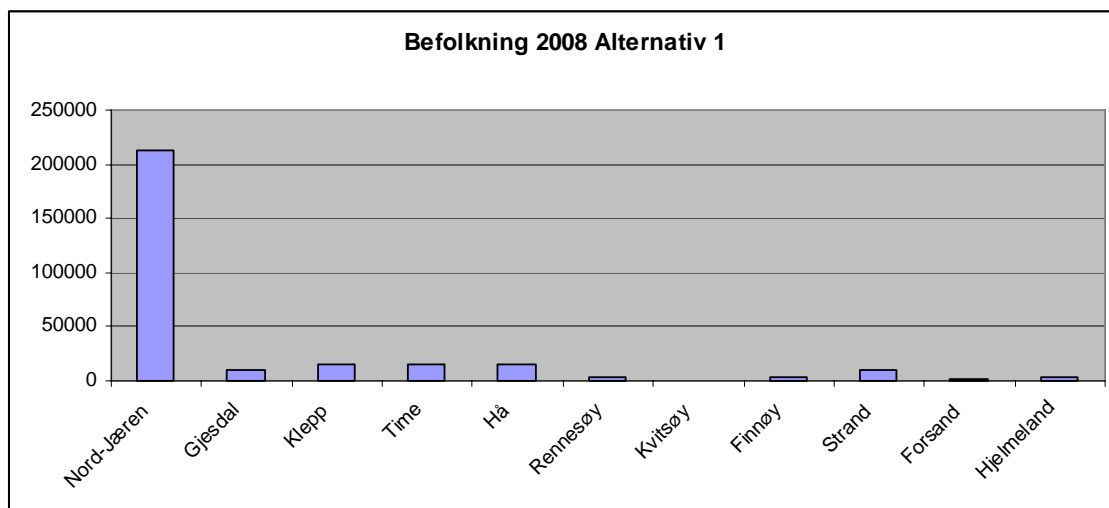
***Bydelsutvalget** har ansvar for planlegging og oppfølging av de desentraliserte kommunale oppgavene, dvs. å forvalte, ivareta og drive sosial-, eldre- og primærhelsetjenesten til bydelen. Bydelsutvalget skal også føre tilsyn og kontroll med bydelsadministrasjonen og tjenestene som utføres der. Årlig tildeler bystyret i Oslo bydelene et rammebudsjett. Dette budsjettet fordeles og forvaltes av bydelsutvalget. Bydelsutvalget kan gjøre sine prioriteringer når det gjelder innsatsen på de enkelte tjenesteområder, men er ansvarlig for at budsjetttrammen holdes.*

- vedta budsjett og regnskap
- føre tilsyn og kontroll med bydelens virksomhet
- planlegging og oppfølging
- avgjøre saker ifølge delegert myndighet
- avgi innstillinger eller fremme forslag til byrådet og bystyret

*Utvalget har ikke ansvar for drift av sykehus, skolevirksomhet, trafikkregulering eller byplanlegging. Det er heller ikke utvalgets oppgaver å kreve skatter og avgifter fra bydelens befolkning.*

### **Statistiske størrelser for alternativ 1**

Diagrammet under viser befolkningen i kommunene i 2008 gitt Nord-Jæren som en kommune.



**Figur 5.10** Befolkning fordelt på kommunene ved Alternativ 1

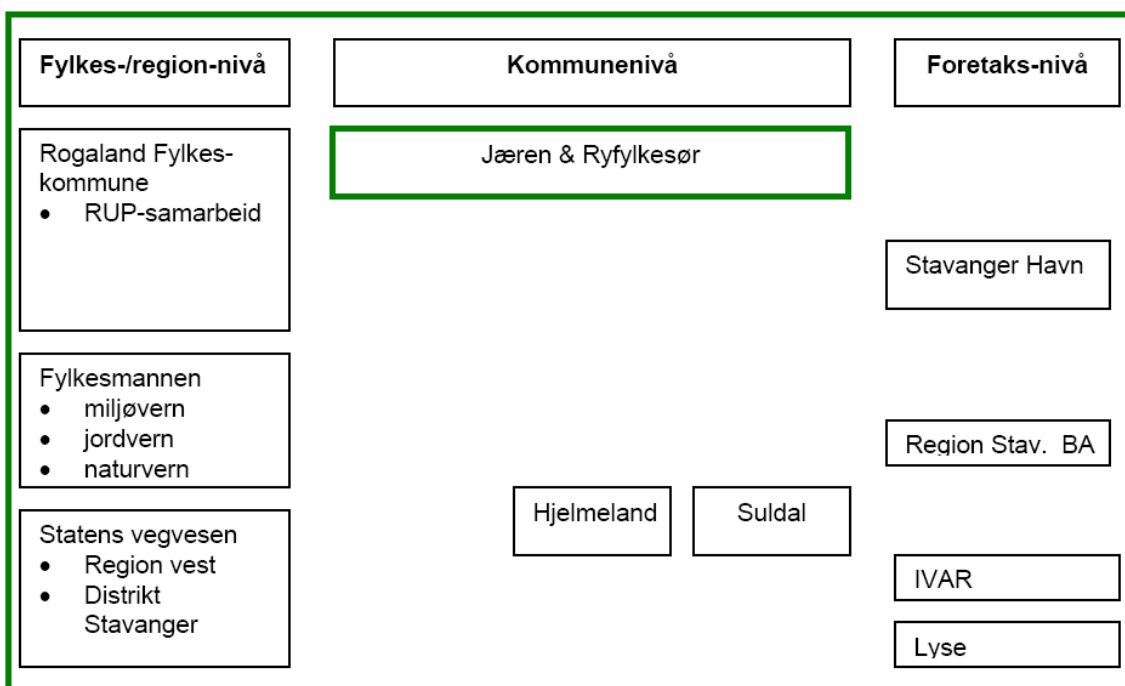
Som diagrammet over viser vil Nord-Jæren ha om lag 210 000 innbyggere, tilsvarende 14 ganger så stor som hver av kommunene Klepp, Time og Hå. Ser en for seg at de fire resterende Jærkommunene slår seg sammen vil de utgjøre like over ¼ av Nord-Jæren. Nord-Jæren vil utgjøre over 70 % av befolkningen på Jæren og Sør-Ryfylke. I vedlegg 3 er det vist diagram for antall årsverk, budsjett, tettstedsareal og totalt areal for alternantiv 1.

Nord-Jæren kommune vil med om lag 12 000 årsverk eller 16 000 ansatte være mindre enn Bergen kommune og om lag halvparten så mange ansatte som Statoil Hydro (29 500 ansatte). Samtidig vil Nord-Jæren kommune være om lag 5 ganger så stor som Rogaland fylkeskommune som har om lag 3 100 ansatte. De resterende kommunene på Jæren og Sør-Rogaland vil ha i overkant av 5 000 årsverk.

Samlet sett vil driftsbudsjettet for Nord-Jæren kommune være om lag 9,5 milliarder kroner dersom en direkte tar utgangspunkt i 2007 tall, mens de andre kommunene samlet sett vil ha et budsjett på 3,6 milliarder kroner.

### 5.3. Alternativ 2: Jæren og Sør-Ryfylke som én kommune

Figuren under viser kommunestrukturen på Jæren og Ryfylke dersom alle kommunene med unntak av Hjelmeland og Suldal blir med på sammenslåingen. En storkommune som omfatter hele Jæren og Sør-Ryfylke med unntak av Hjelmeland vil være om lag 1/3 større enn en kommune for Nord-Jæren både når det gjelder befolkning (290 000), driftsbudsjett, årsverk og tettbygd areal. En slik kommune vil være større enn dagens Bergen kommune og dermed Norges 2 største kommune.

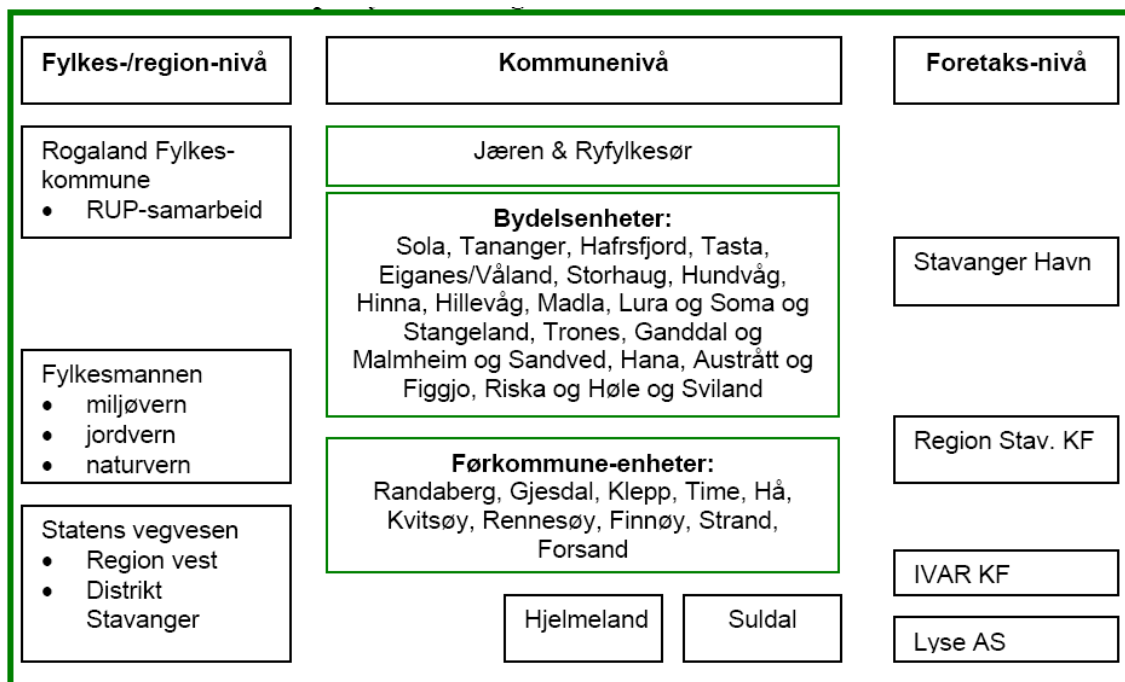


Figur 5.11 Alternativ 2 Jæren og Sør-Ryfylke som en kommune

Alternativ 2A er illustrert under med Jæren & Sør-Ryfylke som en kommune, men med politiske administrative enheter på bydelsnivå og på førkommunenivå. Inndeling i bydelsenheter er i hovedsak basert på dagens inndeling. Det vil være om lag 10 - 15 000 innbyggere i hver bydel og mellom 500 - 15 000 i hver førkommune-enhet.

I forhold til alternativ 1 er de enheter som før var på byregion-nivå nå flyttet over til foretaksnivå dvs at disse enhetene ikke lenger vil være interkommunale selskaper, men dreimot kommunale foretak eller kommunale selskap.

En annen endring er at både ATP-samarbeidet og FDP-Jæren samarbeidet ikke vil være et fylkeskommunalt ansvar på samme måte som i dag. FDP-Jæren vil nå være en del av kommuneplanens arealdel for Jæren & Sør-Ryfylke.



Figur 5.12 Alternativ 2A Jæren og Sør-Ryfylke med politisk administrative enheter på bydelsnivå og førkommunenivå

Når det gjelder styringsmodell for de tidligere kommunene antas det i prinsippet at disse vil fungere på samme måte som for bydelene jfr. omtalen under 5.1. Her vil en imidlertid kunne se for seg at det blir direkte valg til førkommunene med en gang en slik styringsordning blir implementert.

## 5.4. Oppsummering

I avsnittene foran er det skissert to alternativer til dagens kommuneinndeling, henholdsvis sammenslåing av Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg til en ny Nord-Jæren kommune og en sammenslåing av alle kommunene på Jæren og 5 kommuner i Ryfylke. I tillegg er det skissert tre alternative styringsmodeller i tilknytning til de alternative kommuneinndelingene:

- Dagens kommuneinndeling med en ny samkommune (egen forvaltningsenhet) for Jæren (alt 0A)
- Nord-Jæren som en kommune med politisk/administrative bydelsenheter
- Jæren og Sør-Ryfylke som en kommune med politisk administrative bydelsenheter og ”førkommuner”

Siktemålet med denne ”konstruksjon” av alternativer er å legge grunnlag for å kunne diskutere fordeler og ulemper ved dagens struktur i forhold til alternative strukturer. En ensidig diskusjon for og imot dagens kommuneinndeling trenger ikke nødvendigvis å være et fruktbart spor i den pågående debatten.

Alternativ 0 A Dagens kommuneinndeling med en *ny samkommune for Jæren* vil innebære en ny politisk og administrativ enhet som skal ivareta en rekke funksjoner for kommunene i byregionen. En av fordelene med en samkommune vil være at den legger til rette for en bedre samordnet politisk og administrativ styring og utvikling av byregionen og at en unngår omstillingskostnadene ved sammenslåing. En av ulempene er at det blir en ny politisk og administrativ enhet på siden av kommunene, noe som kan medføre en kompliserende styringsstruktur og at kommuneinndelingen fortsatt vil kunne fungere som grenser innad i byregionen.

Alternativ 1 A Nord-Jæren som én kommune vil ha om lag 210 000 innbyggere og i størrelsesorden 16 000 ansatte. Det vil være 17 politiske administrative bydelsenheter. Samarbeid som Stavangerregionen Næringsutvikling og Forus Næringspark vil naturlig kunne inkluderes i Nord-Jæren kommune og de to havnedistriktene kan slås sammen. De andre kommunene i byregionen vil imidlertid bli svært små i forhold til en slik kommune, og størrelsesforholdet vil minne mer om situasjonen i Bergens- og Trondheimsregionen.

Alternativ 2 A Jæren & Sør-Ryfylke som én kommune vil ha om lag 290 000 innbyggere og i 22- 23 000 ansatte. Det vil være 16 politiske administrative bydelsenheter og 10 ”førkommuneenheter”. Her vil de interkommunale samarbeidene delvis kunne bli kommunale foretak og det fylkeskommunale areal- og transportplansamarbeidet vil det bli mindre behov for.

En endring av dagens kommuneinndeling må imidlertid ikke oppfattes som en enkel sak. Dette er store organisasjoner, og en sammenslåing av en eller flere av disse vil innebære store omstillingskostnader.

## **DEL III KOMMUNESTRUKTURENS BETYDNING FOR VERDISKAPING I NÆRINGSLIVET**



## 6 Det interkommunale samarbeidet i Stavangerregionen

”Interkommunalt samarbeid” er et samlebegrep for en hel rekke organisasjonsformer hvor mer enn én kommune eller fylkeskommune deltar. Organisasjonsformen varierer fra ulike selskapsdannelser med kommuner som eiere som aksjeselskap (AS) eller interkommunale selskap (IKS) til politiske samarbeid uten noen selskapsdannelse, eksempelvis samarbeid i forbindelse med fylkesdelplaner, tjenestesamarbeid etter kommunelovens §27. En selskapsform som var mer brukt før i tiden, er stiftelser. Det spesielle for samarbeid organisert som stiftelser er at kommunene formelt sett kun er ”stiftere”, ikke ”eiere”.

Utviklingen av interkommunalt samarbeid henger sammen med kommuneinndelingen og i den grad disse samarbeidene er en del av byregionens styringsverktøy, er det av stor betydning å studere om disse organisasjonsformen er robuste. For å studere robusthet, vil vi undersøke demokratisk forankring og beslutningseffektivitet i interkommunale samarbeid innenfor politikkkfelt med betydning for næringslivet. I underkapittel 6.3 går vi gjennom litteratur om styringsproblemer med interkommunale samarbeid. Vi beskriver deretter 14 utvalgte fylkesplansamarbeid og interkommunale samarbeid med fokus på demokratisk forankring og beslutningseffektivitet. Til slutt i underkapittel 6.5 oppsummerer vi våre funn.

### 6.1 Interkommunalt samarbeid

Omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge er betydelig. Stavangerregionen regnes å være én av regionene med mest interkommunalt samarbeid (Bjelland og Leknes 2008). Det interkommunale samarbeidet i regionen har en lang historie: Det ble allerede i 1952 etablert et interkommunalt vannverk med ansvar for vannforsyningen til kommunene Stavanger, Hetland (nå en del av Sandnes) og Madla (nå delt mellom Stavanger og Sola). Bjelland og Leknes (2008) viser at alle de åtte jærkommunene har felles politikkkutforming innen områdene areal og samferdsel. De fire Nord-Jæren kommunene har felles politikkkutforming innen næringspolitikk. Det er kun innen samferdsels- og næringspolitikk det er *delvis* felles politikkkutforming for hele Jæren og Ryfylke.

Interkommunale samarbeid er relevant å se på i forhold til kommunestruktur av flere grunner. For det første ville flere av disse selskapene vært heleide kommunalt selskap dersom kommunene var slått sammen. For det andre er det klart at det er dagens kommunestruktur som nødvendiggjør at en har interkommunale selskaper og samarbeid. For det tredje: byregionens funksjon er avhengig av at disse selskapene og samarbeidene fungerer. Problemstillingen blir om denne typer selskaper og samarbeid er robuste ”konstruksjoner” for byregionen i forhold til hva situasjonen hadde vært med kun en kommune. Dette operasjonaliserer vi gjennom å studere demokratisk forankring og beslutningseffektivitet.

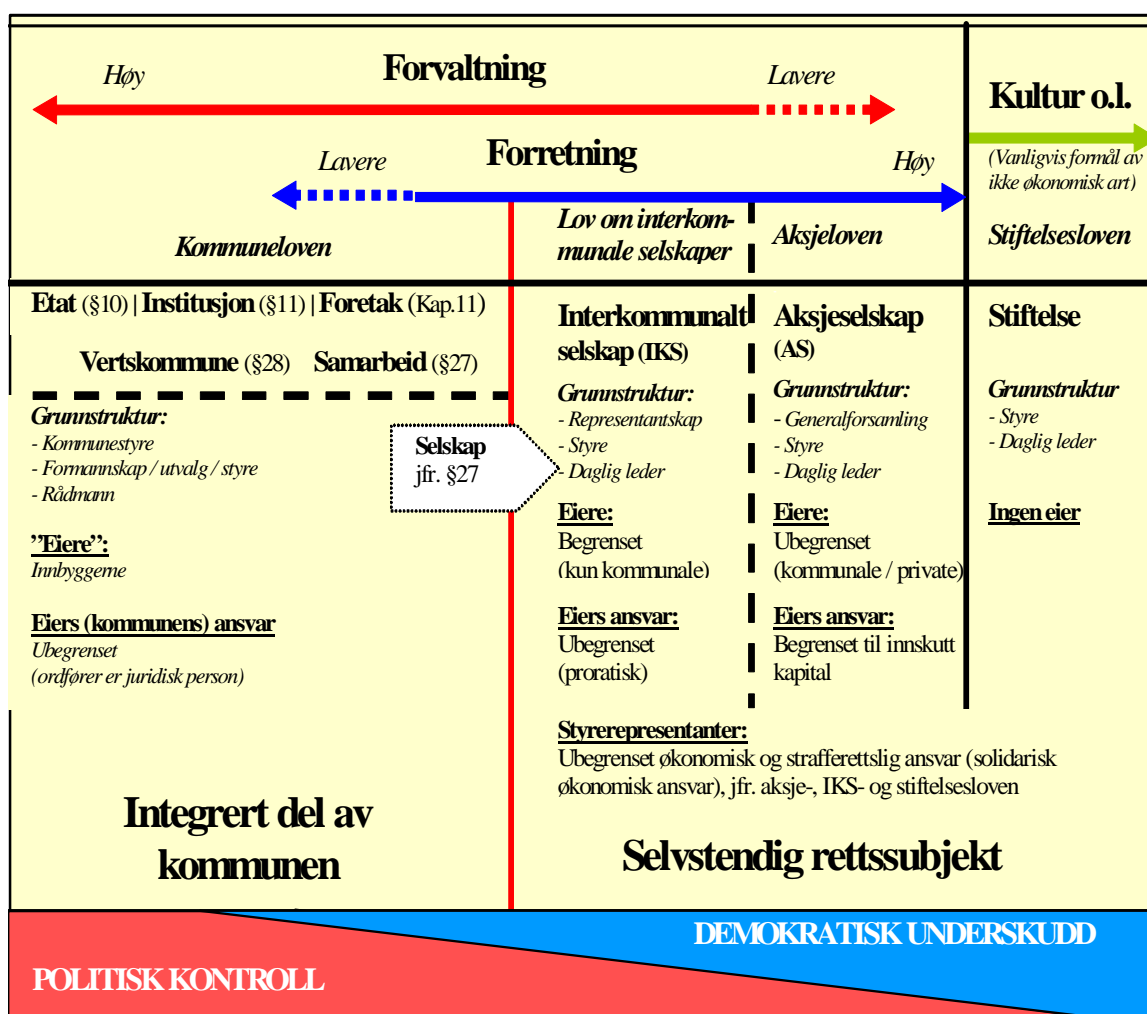
*Demokratisk forankring:* Vi vil studere hvordan de interkommunale selskapene og samarbeidene fungerer i forhold til et demokratiperspektiv, dvs. hvorvidt beslutninger og aktiviteter er godt forankret i folkevalgte organer. Lages politikken/strategien i selskapene eller hos eierne?

*Beslutningseffektivitet:* Hvordan fungerer de interkommunale selskapene og samarbeidene i forhold til beslutningseffektivitet. Har dette vært et problem – tar forankring for lang tid?

Vi vil se nærmere på det byregionale samarbeidet innenfor fire politikfelt som har stor betydning for næringslivet og verdiskapingen: *teknisk infrastruktur, næringsfeltet, arealplanlegging og samferdselsfeltet.*

## 6.2 Muligheter for politisk kontroll av interkommunale samarbeid

Organisering i interkommunalt samarbeid vil nødvendigvis endre påvirkningsmulighetene til de folkevalgte i de enkelte deltagerkommunene. Figuren under viser ulike former for selskapsdanner og samarbeid fordelt på en akse fra direkte politisk kontroll til demokratisk underskudd:



**Figur 6.1:** Ulike organiseringsformer for kommunal virksomhet. Kilde: KS Konsulent referert i Stavanger kommunes eierskapsmelding 2008

Dersom vi leser figuren fra venstre til høyre, ser vi at den organisasjonsformen som gir sterkest politisk kontroll er *tradisjonell etatsorganisering*. Her har folkevalgte politikere en direkte innflytelse via rådmannen, dvs. gjennom den kommunale forvaltningen.

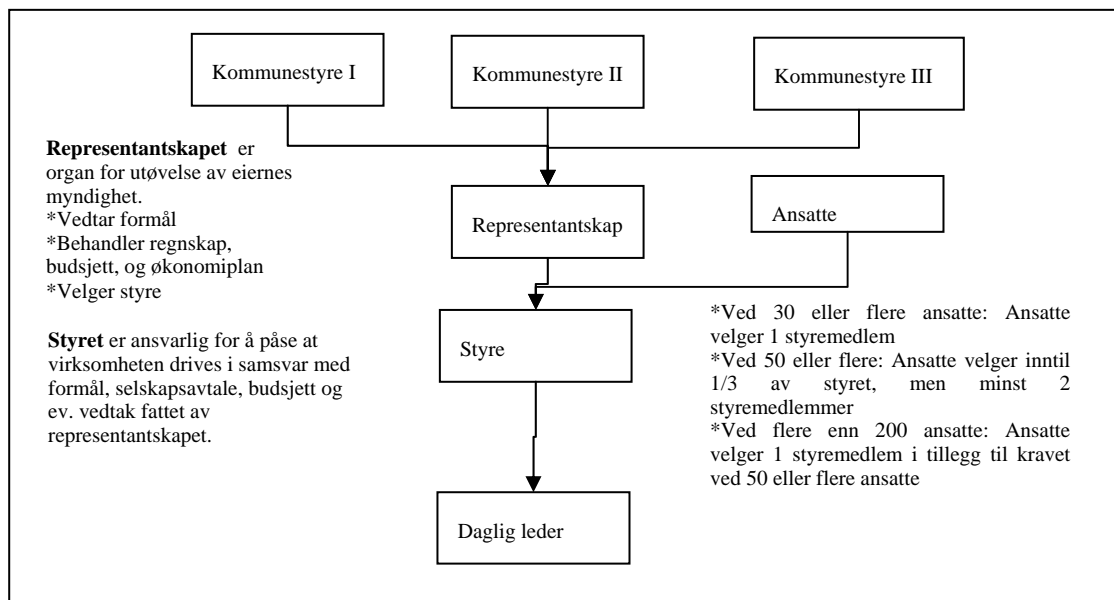


Mulighetene for politisk kontroll er noe mindre for (*kommunale*) foretak og for *interkommunale samarbeid etter kommunelovens §27* (i praksis ofte felles tjenesteutøvelse som eksempelvis Jæren Friluftsråd IS). Selv om begge disse organisasjonsformene fortsatt er en integrert del av kommunene og styres av kommuneloven, så er mulighetene for direkte politisk kontroll noe begrenset. En vanlig samarbeidsform som ikke nevnes i figuren, men som ville hørt hjemme på dette punktet er politiske samarbeid av typen fylkesdelplaner for areal og samferdsel. Dette er samarbeid hvor enkeltkommunen har innflytelse, men ikke veto rett, den enkelte kommunes innflytelse er derfor noe begrenset. Et annet alternativ er samkommune (jf. kapittel 5.1) hvor enkeltkommuner formelt gir fra seg myndighet til et overordnet organ og dermed effektivt reduserer egen innflytelse.

*Interkommunale selskap (IKS)* er selvstendige rettssubjekt som styres av lov om interkommunale selskap. Det øverste organet i et IKS er representantskapet hvor eierne møter i henhold til eierandel. Representantskapet er et "eierorgan" hvor eierne kan utøve sin myndighet, dvs. fremme sine interesser. Møter i representantskapet kan avholdes når representantskapets leder finner det nødvendig eller når det kreves av styret, revisor, én av deltakerne eller minst en tredel av representantskapets medlemmer (IKS-lovens §8). Representantskapet vedtar selskapets formål (selskapsavtale/vedtekter) og behandler selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan (IKS-lovens §7). Representantskapet velger de medlemmene av styret som ikke skal velges blant og av de ansatte (jf. IKS-lovens §10).

Styret i et IKS er ansvarlig for forvaltning av selskapet, herunder å påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, årsbudsjett og andre vedtak fastslått av representantskapet (jf. IKS-lovens §13). Vi ser at styret har et mye snevrere ansvarsområde enn representantskapet (eierorganet) og er således ikke et organ for utøvelse av eiermakt.

Strukturen i et IKS kan illustreres som følger:

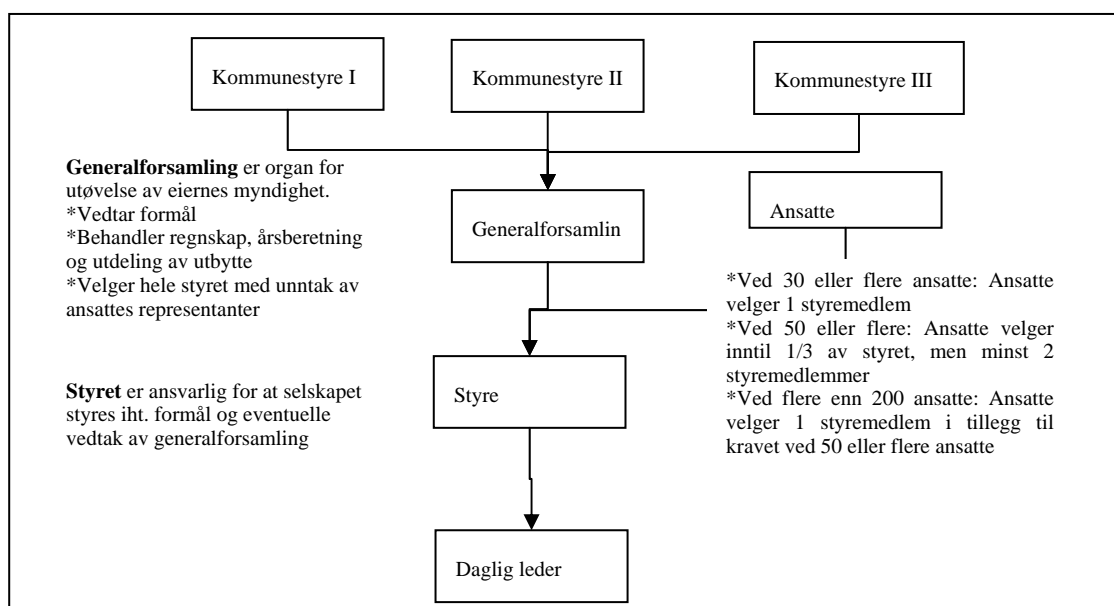


**Figur 6.2: Styringsstruktur i IKS**

Som det fremgår av figuren, utøves folkevalgtes innflytelse i IKS gjennom representantskap og ev. deltakelse i styre. Denne begrensningen i folkevalgtes innflytelse innebærer at en kan si at politisk kontroll er svakere i IKS enn i et kommunalt foretak eller i et interkommunalt samarbeid etter kommunelovens §27.

*Selskapet med aksjonærer* styres i Norge av to lover (begge av 1997): aksjeloven (AS) og allmennaksjeloven (ASA). Det prinsipielle skillet mellom de to typene er at AS er ment å være selskapsformen for selskaper med få aksjonærer, ev. bare én aksjonær (Bråthen 2002)). Som for IKS skal det for alle AS og ASA etableres et eierorgan (generalforsamling) og et styre. Dersom ikke selskapets vedtekter sier noe annet, skal generalforsamlingen minimum behandle årsregnskap og årsberetning, herunder utdeling av utbytte. Selskapets styre skal føre tilsyn med daglig leders forvaltning av selskapet.

Vi ser at vi her, som for IKS, har det samme prinsipielle skillet mellom eierorgan (generalforsamling) og styret. Mens generalforsamlingen er organ for utøvelse av eiermakt, er styrets ansvar å styre selskapet i henhold til vedtak fattet av generalforsamlingen.



**Figur 6.3: Styringsstruktur i aksjeselskap med mindre enn 200 ansatte**

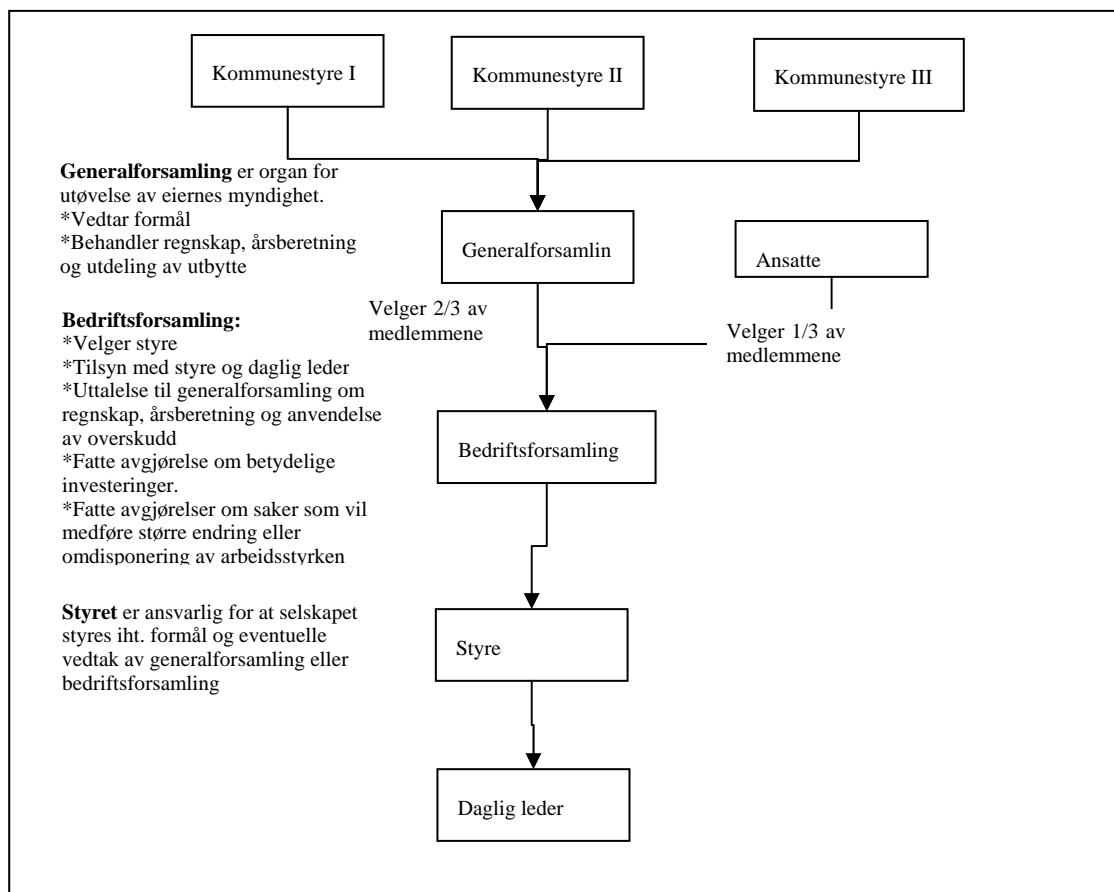
For AS (aksjelovens §6-35) og ASA (allmennaksjelovens §6-35) med mer enn 200 ansatte er det imidlertid krav om bedriftsforsamling som er et organ mellom eierorgan (generalforsamling) og styre<sup>16</sup>. To tredjedeler av bedriftsforsamlingens medlemmer av generalforsamlingen mens de resterende velges av og blant de ansatte. Bedriftsforsamlingen har følgende oppgaver: a) velge styre<sup>17</sup>, b) føre tilsyn med styrets og daglig leders forvaltning av selskapet, c) gi uttalelse til generalforsamling om regnskap og anvendelse av overskudd og d) fatte avgjørelser i saker som gjelder investeringer av betydelig omfang og/eller rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken. Bedriftsforsamlingen kan i tillegg vedta anbefalinger til styret om hvilken som helst sak.

16 I følge allmennaksjelovens § 6-35 som gjelder tilsvarende for aksjeselskap, kan Kongen etter søknad fra selskapet eller fagforeninger som omfatter to tredjedeler av de ansatte, bestemme at ansatte i alle selskaper som er "knyttet sammen gjennom eierinteresser eller felles ledelse" skal telles med når kravet om ev. bedriftsforsamling vurderes.

17 For selskap hvor staten er eneier fratras bedriftsforsamlingen ansvaret for å velge styre.

Bedriftsforsamlingen er plassert mellom eierorganet (generalforsamling) og styret. Foruten å gi de ansatte mer direkte innflytelse, er bedriftsforsamlingen også et middel til å gi eierne mer konkret innflytelse over selskapet.

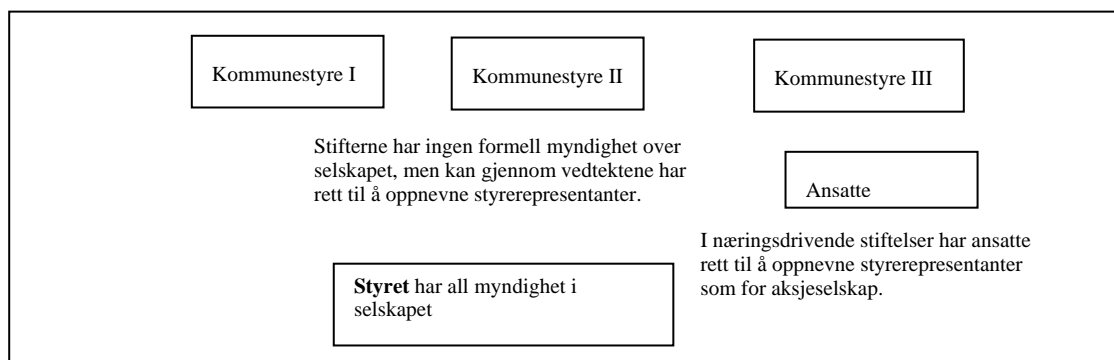
Styringsstrukturen i et selskap med bedriftsforsamling illustreres i figuren under:



**Figur 6.4: Styringsstruktur i aksjeselskap med mer enn 200 ansatte**

Vi ser at når det gjelder AS/ASA uten bedriftsforsamling er de folkevalgte mulighet for innflytelse stort sett tilsvarende som for IKS, dvs. at den begrenses til deltakelse i eierorgan og eventuelt deltakelse i styre. Den eneste forskjellen er at eierorganet i IKS er lovpålagt å godkjenne årsbudsjett og økonomiplan, er det ikke noe slikt krav for AS/ASA. En bedriftsforsamling vil først og fremst styrke de ansattes innflytelse i selskapet, men kan også øke eiernes innflytelse ved at viktige beslutninger løftes ut av styret. Det er generell enighet om at det er større muligheter for politisk kontroll i IKS enn i AS/ASA. Dette skyldes først og fremst at det i AS/ASA kan stilles sterkere krav til at styremedlemmene handler i overensstemmelse med selskapets formål og ikke i overensstemmelse med eierne de er oppnevnt av. Et annet moment er at eierorganet i IKS er tillagt ansvar for godkjenning av selskapets budsjett og økonomiplan mens en ikke finner noe slikt krav for et AS/ASA.

Organisasjonsformen med minst formell politisk kontroll er stiftelser som per definisjon ikke har "eiere" kun "stiftere". Det må imidlertid sies at i praksis vil mange stiftelser ha vedtekter som presiserer at det er stifterne som kan velge representanter til stiftelsens styre. Dette innebærer at den praktiske forskjellen mellom et kommunalt AS og en stiftelse stiftet av kommuner ikke trenger være så stor.



Figur 6.5: Styringsstruktur i stiftelse

### 6.3 Styringsutfordringer ved interkommunale samarbeid

Det har de senere årene vært flere undersøkelser om styringsutfordringer ved interkommunale samarbeid. Maktutredningen fra 2003 hevder at den økte bruken av alternative selskapsformer tapper det representative politiske systemet for ansvar og makt (Maktutredningen (NOU 2003: 19)

ECON (2006) rapporterer resultater fra en survey som viser at interkommunale samarbeid kjennetegnes av svakheter knyttet til politisk styring, kontroll og oversiktelighet. De melder imidlertid samtidig om økende bruk av slike alternative selskapsformer da kommunene er av den oppfatning at dette gir bedre tilgang på kompetanse, bedre tjenestekvalitet og økonomiske innsparinger. Det indikeres at flere av kommunene ikke har tatt inn over seg at styringen av slike selskaper må gå gjennom eierorgan (representantskap/generalforasamling) og/eller styre. Nordlandsforskning, i en undersøkelse av 23 kommunalt eide selskap og foretak, viser til samme resultat som ECON, nemlig styringsproblemer som følge av at kommunene ikke har tatt inn over seg hvilke styringskrav en eierrolle stiller.

Lokaldemokratiutvalget (NOU 2006: 7) diskuterer om den politiske styringen innen de alternative selskapsformene er demokratisk eller ei. Konklusjonen er at selv om selskapsformen unektelig hindrer de folkevalgtes direkte kontroll, så har kommunene fremdeles en rekke ordninger til styring og kontroll: Utnevnelse av styre, bestemmelse av vedtekter, mottakk av jevnlig rapporter osv. "Kanskje den største utfordringa for mange kommuner [...] er at dei i for liten grad retter merksemda si mot sine fristilte selskap." (NOU 2006: 7: 229)).

De viktigste styringsutfordringene som nevnes i litteraturen kan oppsummeres slik:

- *Uklart formål med samarbeidet:* "Selskapenes vedtekter gir for eksempel generelt sett relativt stor grad av autonomi [til styre og administrasjon], noe som trekker i retning av at vedtektsinstitusjonen ikke fungerer som noen sentral styringsmekanisme, annet enn på et overordnet nivå." (Gjertsen og Martinussen (2006: Oppsummering).
- *Uklare forventinger til oppnevnte styrerepresentanter :* "[...] i dei selskapa som er undersøkte er det usemje om styret og verksemda sitt mandat frå eigar si side er klart eller ikkje. (NOU 2006: 7: 148).
- *Manglende system for styring og kontroll:* "Problemet består ikke i at man ikke har informasjon og kunnskap, snarere er det en utfordring å vite hvordan man skal håndtere den

informasjonen som faktisk mottas.” (Gjertsen og Martinussen (2006: Oppsummering). “[..] det er stort rom for politisk styring, kontroll og innsyn dersom det er eit ønskje. [...] På dette området har kommunane eit ikkje ubetydelig handlingsrom.” (NOU 2006: 7: 229)).

Det er imidlertid ikke bare i kommunale selskaper at eiere ikke alltid engasjerer seg i styringen av selskaper hvor de er engasjert. I en rapport om eierstrukturen på Oslo Børs (Døskeland og Mjøs (2008)) vises det til at investorers (eieres) engasjement i selskapene hvor de har eierandeler kan deles i fire:

- 1) *Klart passivt eierskap* hvor investoren sjelden eller aldri deltar i eierorganet (generalforsamling) og kun stemmer ”med føttene”, dvs. gjennom kjøp og salg av aksjer.
- 2) *Semipassivt eierskap* hvor investoren kun deltar i eierorganet (generalforsamling)
- 3) *Semiaktivt eierskap* hvor investoren deltar i bedriftsforsamling (dvs. er med og velger styre)
- 4) *Klart aktivt eierskap* hvor investoren deltar i både bedriftsforsamling og styre

### ***Habilitetsproblemer med sterk demokratisk forankring/sterk eierstyring***

Den demokratiske styringen kan imidlertid bli så sterk at den går på bekostning av profesjonell styring, dvs. at det stilles spørsmål om habilitet ved bruk av folkevalgte i styrene. Problemstillingen her er ofte todelt: A) *Må folkevalgte melde seg inhabile ved kommunal behandling av konkrete saker angående selskapene hvor de er med i styret?* B) *Innebærer folkevalgtes posisjon i kommunale selskapet at kommunalt ansatte generelt sett vil måtte tilnærme seg de aktuelle selskapene med ”påholden penn”?*

Hovedregelen i forvaltningsloven er at en offentlig tjenestemann er inhabil dersom han/hun leder eller har ledende stilling i selskap som er part i saken (forvaltningslovens § 6). Loven har imidlertid et unntak for selskaper som ”*helt ut eies av stat eller kommune*” (§ 6 første ledd bokstav e). Dette betyr at folkevalgte styremedlemmer i selskaper med privat hel- eller deleierskap automatisk blir inhabile mens dette ikke gjelder styremedlemmer i 100 % eide selskap.

I 2007 gjennomførte Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)<sup>18</sup> en høring om det aktuelle unntaket i forvaltningsloven samt spørsmålet om begrensninger i valgbarhet til styrer i kommunale selskap, dvs. hvorvidt tunge folkevalgte kan velges til disse styrene.

Departementet argumenterte for at oppheving av unntaket ville styrke kommunenes mulighet til effektiv kontroll med selskapene. Når det gjaldt valgbarhet til styret i kommunale selskap derimot, drøftet departementet argumenter både for og imot. Fordeler med begrensning av valgbarhet kunne være: a) hindre usikkerhet omkring folkevalgtes lojalitet; b) lette kommunestyrets mulighet til å kontrollere selskapene; c) unngå at folkevalgte styremedlemmer påvirket behandling i politiske og administrativt forberedende organer<sup>19</sup>. Argumentene mot

---

18 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/horing---forslag-til-endringer-i-kommune.html?id=482369>

19 ”Gjennom den innsikt de [styremedlemmer som selv sitter i kommunestyret uten å fratre] opparbeider på det saksområde der selskapet opererer, vil de dessuten lett kunne få stor faktisk innflytelse på den kommunalpolitiske behandlingen av saker angående selskapene; dette gjelder selvsagt i bystyret, men kanskje særlig i de forberedende organer.” Ibid. s. 56

begrensninger var at en da forhindret en gitt gruppe personer (tunge folkevalgte) fra å delta og at en slikt begrenset det lokalpolitiske handlingsrom. Departementet argumenterer også for at selve fokuset på god eierstyring kan medføre at sentrale folkevalgte ikke plasseres i styrene slik at en ikke får utfordringer i praksis.

Departementet konkluderte med at det ikke finnes tungtveiende argument for begrensninger i valgbarhet til styrer<sup>20</sup>. Selv om de fleste høringsinstanser støtter forslaget om å fjerne forvaltningslovens unntak, er det noen, blant annet Stavanger kommune og Sandnes kommune, som problematiserer nødvendigheten av dette. De fleste kommunale høringsinstansene avviser begrensninger på valgbarhet til kommunale selskap. Høringen er fortsatt under behandling.

## 6.4 Kjennetegn ved interkommunale samarbeid i Stavangerregionen

I 2006 laget kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg en oversikt over alle samarbeidene de var involvert i ("Selskap og samarbeid i Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger"). Vi har oppdatert listen ved ta ut oppløste selskaper (Sola Terminalbygg AS, Tungenes Ferjeterminal AS, Næringsmiddeltilsynet midt-Rogaland), lagt til nye samarbeid (Stavangerregionen Næringsutvikling AS) samt gjort ev. korreksjoner på navn selskapsform (Isbanen nå IKS). Det poengteres at listen er på "konsernnivå", dvs. at vi ikke tar med ev. datterselskap opprettet av de enkelte selskapene. En fullstendig oversikt finnes i vedlegg 4.

**Tabell 6.1: Interkommunale samarbeid på Nord-Jæren inndelt etter samarbeidsform**

| Samarbeidsform  | Eksempel  | Antall    |
|---|---|-----------|
| Aksjeselskap (styres av lov om aksjeselskaper)  | Lyse Energi AS,                                   | 18        |
| Interkommunalt selskap (IKS) (styres av lov om interkommunale selskaper)                | IVAR IKS  | 9         |
| Selskap med begrenset ansvar (ikke styrt av noen lov)                                   | Region Stavanger BA                               | 1         |
| Stiftelse (styres av lov om stiftelser)   | Rogaland Kunnskapspark,                           | 21        |
| Samarbeid (styres av kommunelovens § 27 om interkommunalt og fylkeskommunalt samarbeid) | Jæren Friluftsråd IS                              | 4         |
| Samarbeid basert på vertskommunemodellen (styres av kommunelovens § 28)                 | Sandnes og Stavanger landbrukskontor              | 8         |
| Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale (styres av avtale)                   | Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren | 17        |
| <b>Totalt</b>   |   | <b>78</b> |

For vår analyse har vi valgt ut 15 samarbeid som enten har direkte med næringslivet å gjøre eller som har betydning for næringslivets rammebetingelser. Disse 15 samarbeidene er innen områdene teknisk infrastruktur (3), areal (2), næringsutvikling (6), samferdsel (3) og kultur (1).

---

<sup>20</sup> Ibid. s.58-64

Tabell 2.2: Samarbeid som skal analyseres<sup>21</sup>

| Felt                  | Navn  | Omsetning<br>(mill kr.) | Årsverk/<br>Ansatte | Deltakere/eiere/stiftere   |
|-----------------------|---|-------------------------|---------------------|--|
| Teknisk infrastruktur | Lyse Energi AS                                    | 3 541                   | 621                 | Kommunen på Jæren og i sør-Ryfylke samt kommunene Eigersund, Lund og Bjerkreim (16 kommuner)                     |
|                       | Stavangerregionen Havn IKS                        | 23                      | 177                 | Kommunene Stavanger, Sola, Randaberg og Rennesøy   |
|                       | IVAR IKS  | 308                     | 138                 | Kommunene på Jæren samt kommunene Rennesøy, Finnøy, og Kvitsøy   |
| Areal                 | Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren | -                       | -                   | Rogaland fylkeskommune, Jærkommunene samt Rennesøy og Strand.  |
|                       | Forus Næringspark AS                              | 53                      | 6                   | Stavanger kommune, Sandnes kommune og Sola kommune   |
| Næringsutvikling      | Stiftelsen Stavanger Forum                        | 29                      | 27                  | Stavanger kommune og private aktører   |
|                       | Stiftelsen Offshore Northern Seas                 | 70                      | 2                   | Stiftelsen Stavanger Forum, Norsk Petroleums Forening, StatoilHydro ASA og Stavanger kommune                     |
|                       | Stiftelsen Rogaland Kunnskapspark                 | 6                       | 5                   | Stavanger kommune, Sandnes kommune, Rogaland fylkeskommune, Forus Næringspark AS og Stiftelsen Rogalandforskning |
|                       | Region Stavanger BA                               | 16                      | 11                  | Jærkommunene pluss 150 private bedrifter primært innen hotell og restaurant næringen                             |
|                       | Stavanger-regionen Næringsutvikling AS            | ?                       | 8                   | Jær- og sør-Ryfylke kommunene samt kommunene Suldal og Sirdal  |
| Samferdsel            | Fylkesdelplan for samferdsel i Rogaland           | -                       | -                   | Rogaland fylkeskommune og alle fylkets kommuner  |
|                       | Politisk styringsgruppe for transportplan Jæren   |                         | -                   | Rogaland fylkeskommune og Jærkommunene   |
|                       | Nord Jæren bompengeselskap AS                     |                         | 0                   | Rogaland fylkeskommune, Nord-Jæren kommunene og Klepp kommune  |
| Kultur                | Internasjonalt Hus                                |                         | 4,5                 | Stavanger kommune, Rogaland fylkeskommune samt 40 mindre bidragsyttere   |

21 Merk: Tallene for omsetning og ansatte/årsverk er enten konserntall fra årsrapport eller beregnede størrelser ut i fra regnskapsopplysninger om de enkelte datterselskap korrigert for eierandel. Oppgitte tall er sist tilgjengelige og er fra perioden 2006-2009.

## 6.5 Samarbeidsselskap innen teknisk infrastruktur

I dette delkapitlet skal vi se på Lyse Energi AS, Stavangerregionen Havn IKS og IVAR IKS.

### *Lyse Energi AS*

*Lyse Energi AS* ble dannet i 1999 gjennom sammenslåing av 16 kommunale elektrisitetsverk i Sør-Rogaland. Selskapet som ved stiftelsen var en tradisjonell kraftprodusent og distributør har de senere årene diversifisert inn i naturgassdistribusjon og utvikling av superbredbånd (fiber) og omtaler seg nå som et "multi utility" selskap. Konsernet hadde i 2006 640 ansatte og salgsinntekter på 3,5 mrd.

Selskapets øverste organ er generalforsamlingen hvor alle eierne stemmer i henhold til eierandel. Generalforsamlingen godkjenner årsregnskap, årsberetning og utbetaling av utbytte.

Selskapet har en bedriftsforsamling med 66 medlemmer hvorav 2/3 velges av generalforsamlingen og 1/3 av og blant de ansatte. Generalforsamlingen velger sine deltakere i bedriftsforsamlingen som følger: A) Stavanger (17), B) Sandnes (8), C) Sola (3), D) Time, Klepp og Hå (3 hver), E) Randaberg, Eigersund, Strand, Rennesøy, Hjelmeland, Gjesdal, Finnøy, Lund, Bjerkreim, Kvitsøy (1 hver). Bedriftsforsamlingen har følgende oppgaver: a) velge styre, b) føre tilsyn med styrets og daglig leders forvaltning av selskapet; c) gi uttalelse til generalforsamling om regnskap og anvendelse av overskudd og d) fatte avgjørelser i saker som gjelder investeringer av betydelig omfang og/eller rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken.

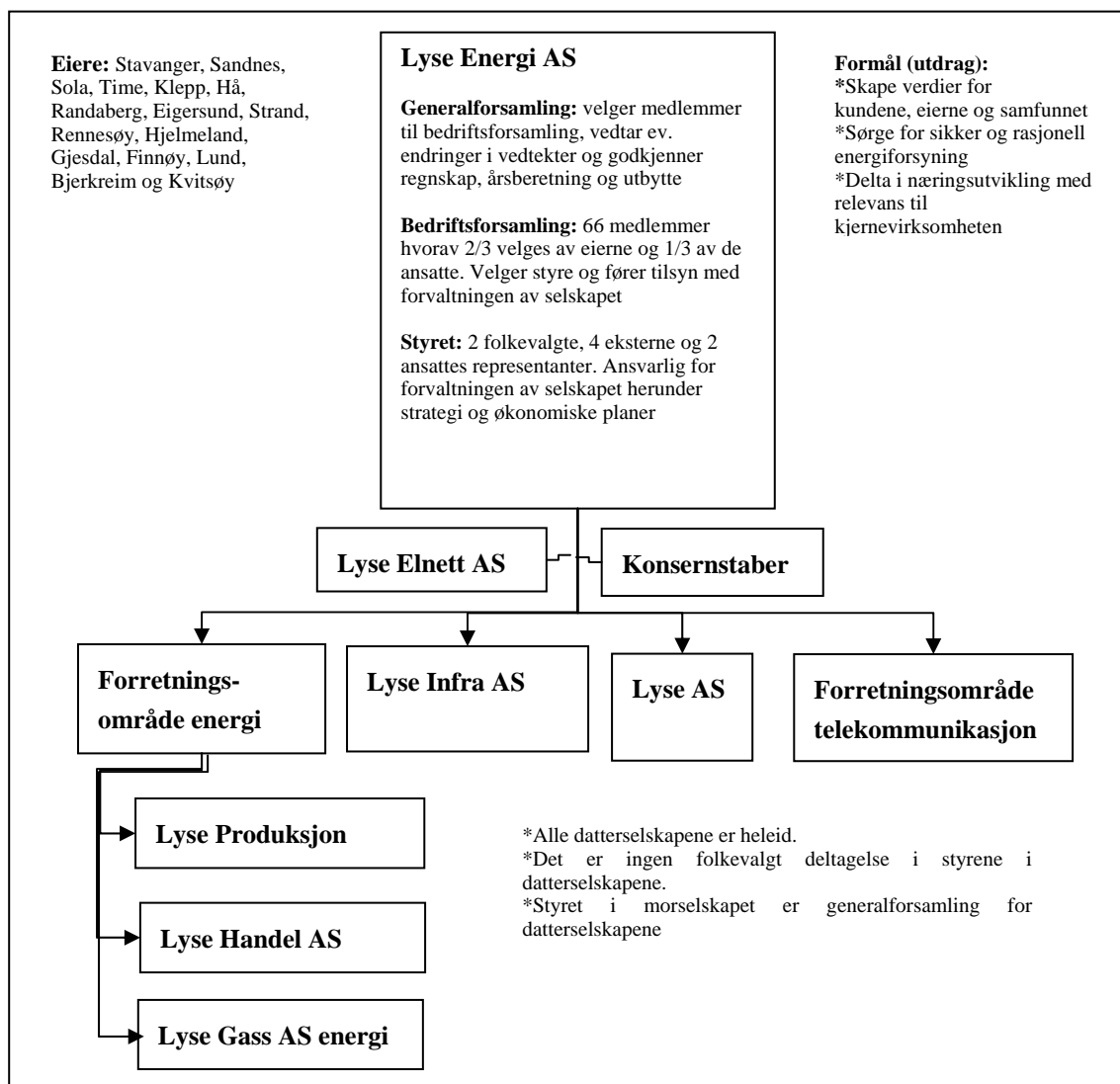
Selskapets styre velges av bedriftsforsamlingen på basis av forslag fra generalforsamling og ansatte. I følge styrets melding til eierne i 2007 styres valg til styret av et ønske om mangfold i forhold til geografisk tilhørighet, kjønn, industriell forståelse og faglig bakgrunn. Seks av styrets åtte medlemmer skal velges blant representanter foreslått av generalforsamling og to fra representanter foreslått av de ansatte. Per 2009 er to av de seks representantene oppnevnt av generalforsamlingen folkevalgte. Styret er ansvarlig for forvaltning av selskapet og fastsetter strategi og økonomiske planer.

Selskapet er organisert med flere heleide datterselskap. I følge administrerende direktør skyldes dette at slik organisering oppleves som mer hensiktsmessig enn tradisjonell avdelingsorganiseringer. Administrerende direktør er styreleder i alle datterselskapene og det er ikke folkevalgt representasjon i noen av disse styrene. Styret i Lyse Energi AS er generalforsamling for alle datterselskapene.

Når det gjelder *demokratisk forankring* av selskapets aktiviteter, ser vi at denne hemmes noe av at eierorganet (generalforsamlingen) ikke er pålagt å vedta selskapets budsjett og strategi og har således ikke aktiv innflytelse på selskapets strategi. Den demokratiske forankringen svekkes også av at kun to av åtte styremedlemmer er folkevalgte. Den demokratiske forankringen styrkes imidlertid av eiernes deltagelse i bedriftsforsamlingen som har myndighet til å fatte avgjørelser i saker som gjelder investeringer av betydelig omfang og/eller rasjonalisering eller omlegging av driften.

Selskapets styringsstruktur er illustrert i figuren under:





Figur 6.6: Selskapsstruktur Lyse Energi AS

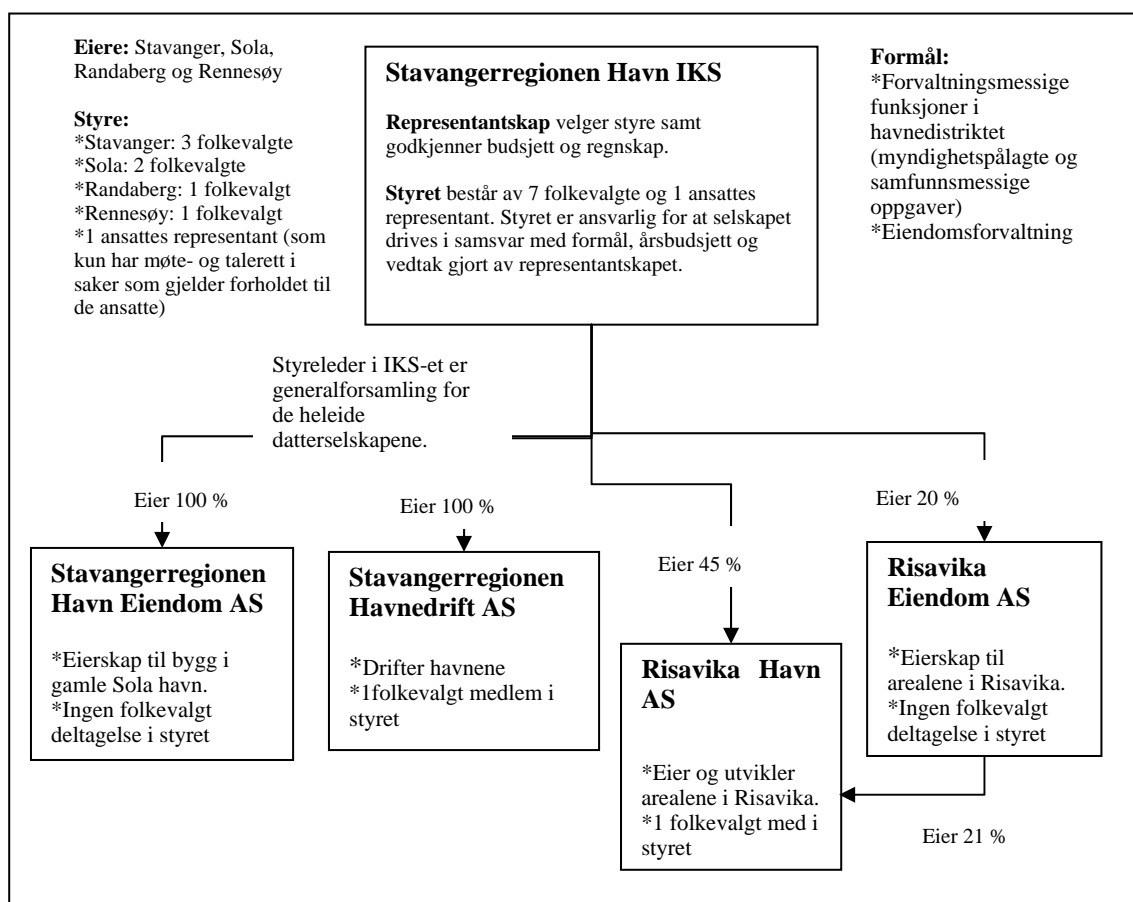
Det er videre flere forhold som tyder på at eierne har god kontroll med selskapet. For det første bruker selskapets administrasjon mye tid på faste møter med de kommunale eierne for å drøfte deres forhold til selskapet. For det andre er det flere eksempler på at eierne har fått gjennomslag for sine meninger til tross for at dette har gått utover selskapets overskudd. Ringkjøb et al (2008) viser til to tilfeller hvor Lyse gjennom sin bedriftsforsamling ble pålagt oppgaver på siden av sin kjernevirksomhet og som strengt tatt gikk på bekostning av selskapet overskudd: for det første ble selskapet pålagt å bygge en gassrørledning da denne ble sett på som viktig for næringsutviklingen i regionen og for det andre ble selskapet pålagt å gi tilskudd til etablering av Universitetet i Stavanger (Ringkjøb et al (2008: 62).

Når det gjelder effekt av eventuelle kommunesammenslåing uttalte administrerende direktør følgende: ” I løpet av ti år som leder har jeg aldri sett konflikter mellom eierne på grunn av geografi eller politikk. Kommunesammenslåing vil ha null å si for Lyse. Det eneste vil være om én svært stor eier vil virke negativt på de andre.”

### Stavangerregionen Havn IKS

Stavangerregionen havn IKS ble opprettet i 2000 som en av de første havnene i Norge som ble IKS. Selskapet har til formål ”å planlegge, utvikle, samordne og tilrettelegge driften av selskapets havneanlegg. Målsettingen for selskapet er at de samlede havneressursene skal utgjøre et konkurransedyktig havnetilbud. Selskapet skal utøve den myndighet og ivareta de oppgaver som er tillagt kommunene etter havne- og farvannsloven.” Selskapet har en spesiell struktur i og med at både står for myndighetsutøvelse i henhold til havne- og farvannsloven samt at det er deleier i kommersiell utvikling av havneområdet i Risavika. For å ha ryddige forhold, er det laget en konsernstruktur hvor eierskapet til havner og myndighetsutøvelse er plassert i et morselskap som organiseres som IKS; driftsoppgaver og og deleierskap i kommersiell virksomhet er skilt ut i egne AS. Selskapets organisering er av kyst- og fiskeridepartementet senere døpt ”Stavanger modellen”.

Selskapets øverste organ er et representantskap som har som oppgave å godkjenne regnskap, budsjett, økonomiplan samt velge styre. Generalforsamlingen velger syv medlemmer til styret i følgende forhold: Stavanger (3), Sola (2), Randaberg (1) og Rennesøy (1). Det er ikke krav om hvem representantene skal være, men det har til nå vært tradisjon for at det oppnevnes folkevalgte. I tillegg har de ansatte rett til å velge en representant til styret som kun har møte- og talerett i saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og selskapet. Av selskapets fire datterselskap er det kun ett (Risavika Havn AS) hvor det er folkevalgt deltagelse. Styreleder i IKS-et er generalforsamling for de heleide datterselskapene.



Figur 6.7: Selskapsstruktur i Stavangerregionen Havn IKS

Den *demokratiske forankringen er sikret* på to måter: For det første gjennom at selskapets generalforsamling har ansvar for å godkjenne budsjett og økonomiplan, dvs. fatte strategiske beslutninger. For det andre gjennom utstrakt folkevalgt deltagelse i styret for morselskapet. Vår informant mener at den demokratiske forankringen har bedret seg med den nye selskapsmodellen: *"På den tiden da havnen var en kommunal bedrift var det en tendens til at et styreverv i havnestyret var som en takk for "lang og tro og tjeneste". De vedtak som ble fattet i havnestyret hadde ikke alltid forankring i det politiske system i kommunen. Resultatet av dette var at det ble en del konflikter med kommunen. I dagens situasjon med ordførere og andre sentrale politikere i styret fungerer linken til kommunene mye bedre."*

Den *demokratiske forankringen* påvirkes imidlertid av liten folkevalgt deltagelse i de fire datterselskapene; Risavika Havn AS og Stavangerregionen Havnedrift AS har begge kun én folkevalgt i styret.

Når det gjelder mulighet for *effektive beslutninger for regionen*, må det nevnes at Sandnes kommune fortsatt har sin egen havn.

### **IVAR IKS**

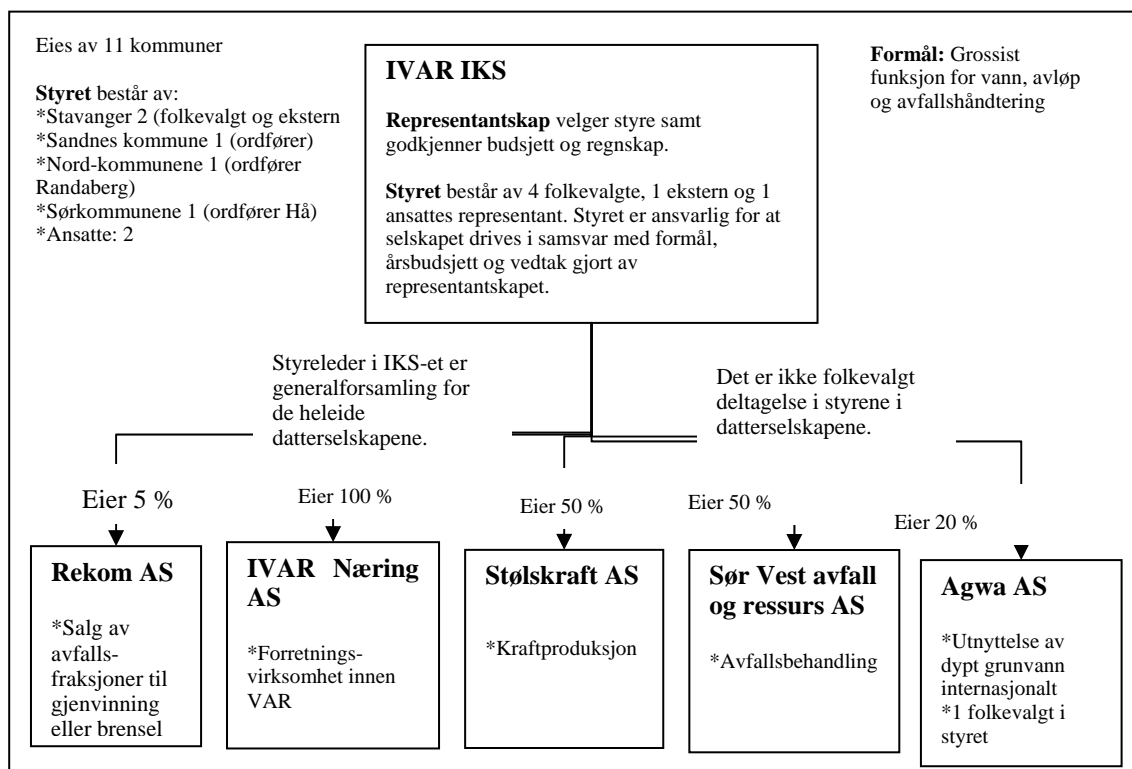
I 1952 ble det etablert et interkommunalt vannverk med ansvar for vannforsyningen til kommunene Stavanger, Hetland (nå en del av Sandnes) og Madla (nå delt mellom Stavanger og Sola). Selskapet har vokst gradvis og er nå IVAR IKS som omfatter 11 eierkommuner. Eierkommunen er Klepp, Hå, Sandnes, Randaberg, Stavanger, Time, Gjesdal, Sola, Rennesøy, Finnøy og Kvitsøy. Formålet til selskapet er å sikre eierkommunene konkurransedyktige VAR-tjenester. IVAR har grossist funksjon for vann, avløp og avfallshåndtering mens de enkelte kommunene er selv ansvarlige for rørnett til distribusjon rundt i kommunene.

Som IKS er IVAR styrt gjennom et representantskap som er ansvarlig for regnskap, budsjett, økonomiplan og utnevning av styre. I tillegg de forutgående oppgavene som følger av loven, er representantskapet også tillagt ansvar for salg av eiendom og investeringer av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av eierne.

Styret består nesten utelukkende av folkevalgte og er oppnevnt som følger: Stavanger 2 (1 folkevalgt og 1 ekstern), Sandnes kommune 1 (ordfører), Nord-Jæren og Sør-Ryfylke 1 (ordfører Randaberg), Sør-Jæren 1 (ordfører Hå) og 2 representanter for de ansatte. Selskapet har flere datterselskap. Det er ikke folkevalgte i disse styrene og det er styret i IKS-et som er generalforsamling for heleide datterselskap.

Den *demokratiske forankringen* av selskapet er sikret gjennom to forhold: For det første at representantskapet er tillagt ansvar for strategiske beslutninger som budsjett og økonomiplan samt, i tillegg til lovens minstekrav, d ansvar for salg av eiendom og investeringer av vesentlig betydning. For det andre er det betydelig folkevalgt deltagelse i styrende organer: av 5 styrerepresentantene eierkommunene kan oppnevne er det kun 1 som ikke er folkevalgt.

Når det gjelder sikring av *demokratisk forankring utenom de styrende organer*, opplyser vår informant at dette jobbes det mye med, spesielt overfor de mindre kommunene: *"I småkommunene er det generelt mye skepsis mot storkommunene. Mye plasseres sentralt. Vi må derfor ha gode strategier ift. innsalg av nye prosjekt slik at de føler seg del av "det gode selskap"*.



Figur 6.8: Selskapsstruktur IVAR IKS

Det faktum at beslutninger som normalt ville ligge i styret, eksempelvis ansvar for salg av eiendom og investeringer av vesentlig betydning, legges til representantskapet vil isolert sett kunne svekke selskapets *beslutningseffektivitet*. Et annet forhold som begrenser selskapets muligheter til ekspansjon er dets avhengighet av kommunenes egne strategiske planer. I 2003-04 ble det vurdert å legge også ansvaret for det kommunale distribusjonsnett inn i IVAR og omdanne selskapet til ROVAR. Dette ble avvist, men det ble sagt at kommunene ev. kunne inngå slike avtaler med IVAR på frivillig basis. Til nå er det kun kommunene Rennesøy og Kvitsøy som har inngått slike avtaler.

Når det gjelder betydning av eventuell storkommune sier vår informant: *”Én kommune ville gitt noe enklere saksbehandling, men jeg klarer ikke helt å se de store fordelene”*

## 6.6 Samarbeid innen arealplanlegging

Vi skal her se på Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren og Forus Næringspark AS.

### *Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren*

Utvikling av langsiktige arealplaner er en av fylkeskommunenes lovpålagte oppgaver. Målet er å legge opp til et utbyggingsmønster som vektlegger samordning av areal og transportpolitikken samtidig som en tar hensyn til jordvern, kulturminner, naturvern og friluftsliv i et langsiktig perspektiv:

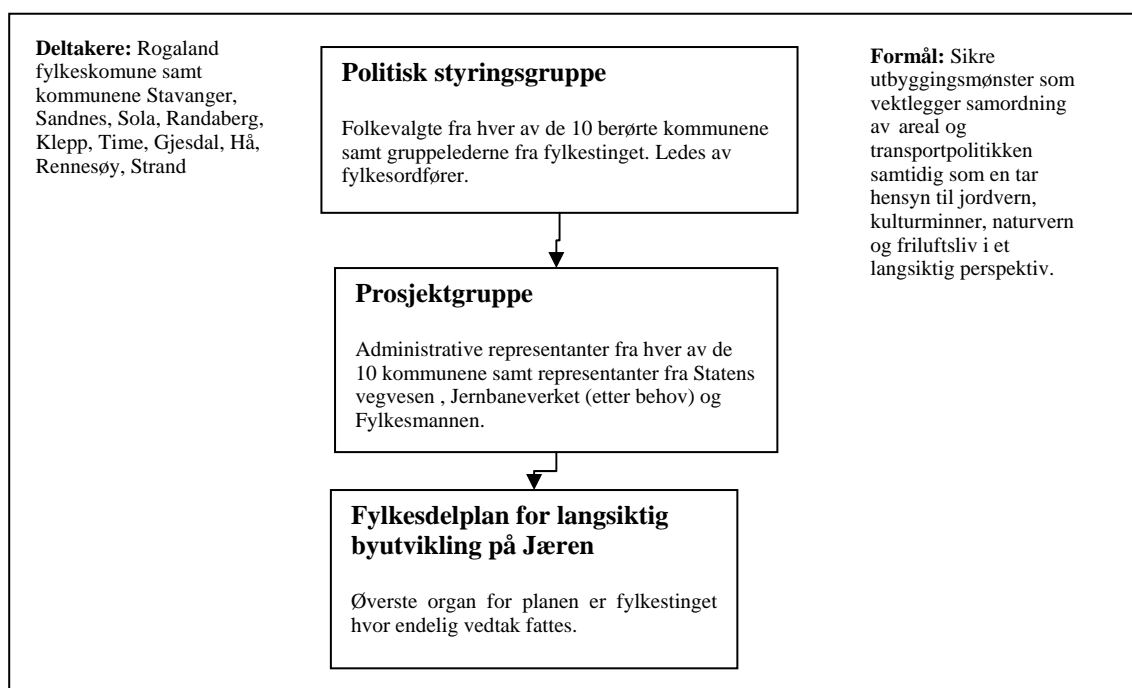
*”Arealene skal planlegges og utnyttes med sikte på regionale helhetsløsninger forankret i prinsippet om bærekraftig utvikling. Samtidig skal verdiskapingen i regionen styrkes og næringslivet sikres trygge og gode utviklingsmuligheter. Dette innebærer at*

*naturressursene må forvaltes på en miljøvennlig måte og at natur- og kulturverdier vernes. Arealplanleggingen skal brukes aktivt for å løse interessekonflikter, redusere transportbehov, begrense areal- og energiforbruk samt redusere miljøbelastninger for å sikre gode levekår for regionens befolkning.” (Planprogram for rullering av fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Høringsversjon september 2007)*

Arbeidet med planen forutsetter løpende samarbeid med berørte kommuner og relevante statlige etater. Arbeidet er organisert med en politisk styringsgruppe hvor alle de berørte kommunene deltar. Det er også opprettet en prosjektgruppe med deltagere fra både kommunene og relevante statlige etater. Endelig vedtak om planen fattes i fylkestinget. Planleggingsperioden før planen ble vedtatt var noe over to år.

Den endelige planen skal så være retningsgivende for både kommunal og statlig planlegging og virksomhet. At planen er ”retningsgivende” innebærer at både kommuner og stat kan foreta beslutninger som går på strid av planen. I slike tilfeller kan imidlertid fylkeskommunene eller fylkesmennene komme med innsigelser mot de aktuelle planene.

Styringsstrukturen er illustrert i figuren under:



**Figur 6.9: Styringsstruktur for fylkesdelplan for langsiktig byutvikling**

Den *demokratiske forankringen* er godt forankret ved at alle de berørte kommunene har anledning til å delta i planarbeidet. Vår informant gjør det klart at målet med planarbeidet er mest mulig konsensus innenfor rammene av hovedmålene selv om dette uenkelig vil medføre en del kompromisser. ”Planen berører komplekse saksområder med kryssende interessert både rent faglig og mellom kommunene. Ved å invitere kommunene til å delta, åpner en mer for deres interesser enn hva en ellers ville gjort. Det må til en viss grad bli kompromisser.” Det er eksempelvis knesatt et prinsipp om at de enkelte kommunenes boligbehov skal dekkes innen den enkelte kommunes areal. Informanten understreker imidlertid at de enkelte kommunene ikke har vetorett og at den endelige myndighet ligger i fylkestinget.

Det faktum at alle de berørte kommunene skal delta med innspill som hver enkelt må få gehør for i sine respektive kommunestyre innebærer at arbeidet med planen tar lang tid. Planleggingsperioden før planen ble vedtatt var noe over to år. Dette er imidlertid ikke spesielt lang tid tatt i betraktning at dette var en type plan som aldri var laget før, og hvor innretning, avgrensninger og metodikk også var spørsmål som ble avklart underveis.

Når det gjelder spørsmålet om betydning av eventuell kommunesammenslåing, mener vår informant at dette ikke vil endre de grunnleggende konfliktene: *”De underliggende konfliktene mellom jordvern, utbygging og transport forsvinner ikke selv om antallet kommuner blir mindre.”* Heller ikke behovet for faglige utredninger. I nye runder av planleggingen ville nok allikevel prosessene kunne bli enklere og noe raskere hvis dette hadde blitt laget som en kommuneplan. Dersom kommunene var slått sammen, ville arealplanleggingen ligget på kun ett nivå og det ville vært nærmere kobling mot detaljplanlegging.

### **Forus Næringspark AS**

*Forus Næringspark AS (FNP)* ble dannet i 1968 som Forus Tomteselskap AS med kommunene Stavanger (75 aksjer) Sandnes (50 aksjer) og Sola (25 aksjer). I 1972 besluttet Sola kommune å tre ut og selskapet ble reorganisert som Forus Industritomteselskap hvor Sandnes og Stavanger hver hadde 75 aksjer. I 1992 gikk Sola kommune igjen inn i selskapet i forbindelse med at områder i Sola kommune skulle bygges ut; Sola kommune overtok da aksjer tilsvarende 2 prosent av aksjekapitalen. I år 2000 endret selskapet igjen navn til Forus Næringspark AS.

Selskapet har som formål alene eller i samarbeid med andre offentlige og/eller private virksomheter å erverve, tilrettelegge og utnytte tomtearealer i Stavanger-regionen i samsvar med de til enhver tid gjeldende offentlige arealplaner for områder som forutsettes utlagt til næringsvirksomhet eller offentlige formål som har tilnytning til næringsvirksomhet. Tomtene kan selges eller bortfestes og selskapet kan likeledes forestå oppføring av bygg til næringsvirksomhet og foreta utleie eller salg av bygg til dette formål. Selskapet kan også alene eller sammen med andre kommunale/interkommunale organer engasjere seg i virksomhet som direkte eller indirekte forventes å gi ny næringsvirksomhet i Stavanger-regionen.

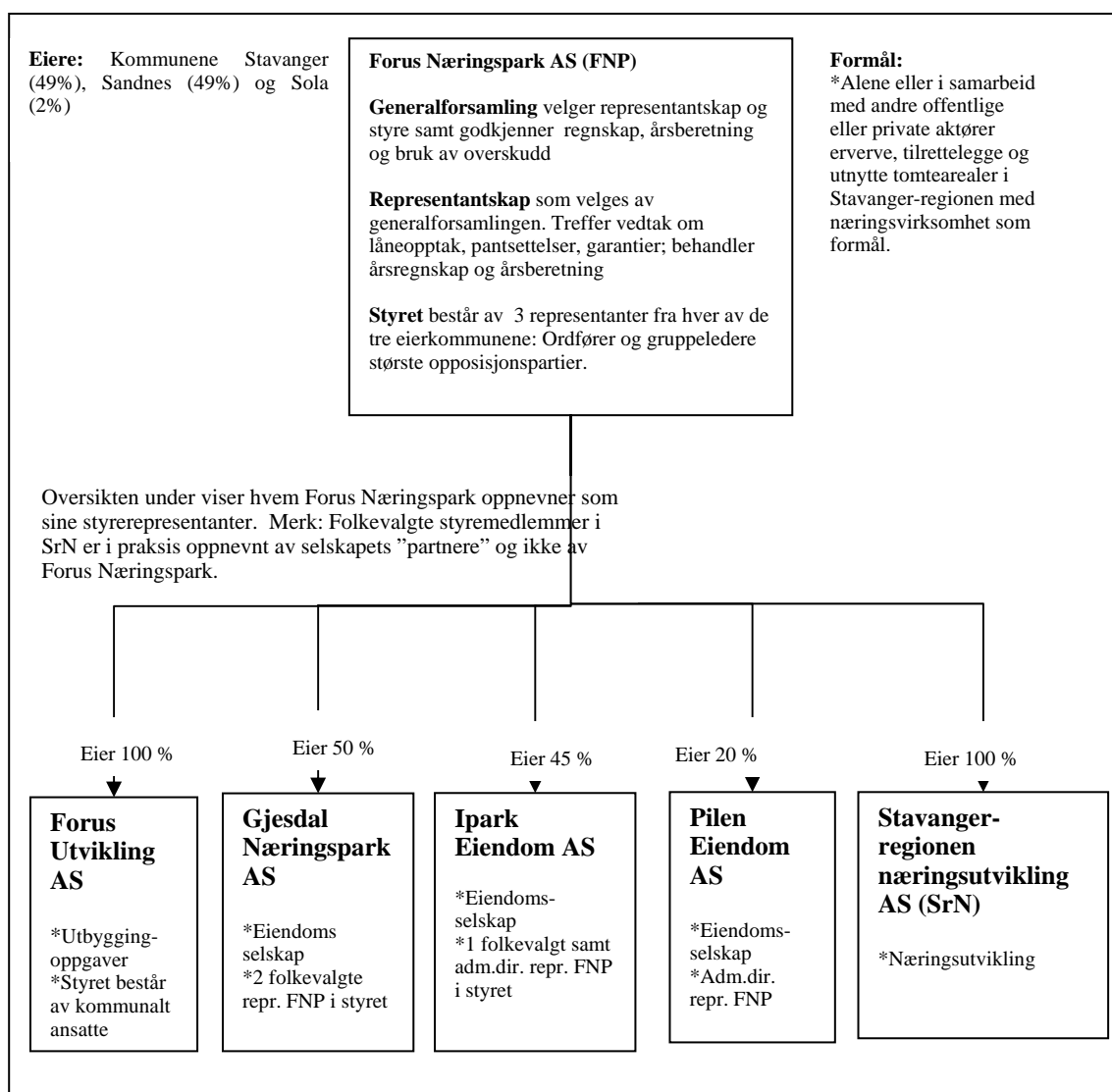
Selskapets eierorganer er generalforsamling og representantskap. Generalforsamlingen velger representantskap og styre. Representantskapet består av folkevalgte og treffer vedtak i finansielle saker (lånepoptak, pantsettelser osv.) samt behandler regnskap og årsberetning. Generalforsamlingen godkjenner årsregnskap og årsberetning, herunder bruk av overskudd og inndekning av underskudd etter forutgående innstilling fra styret og representantskapet. Det er i vedtektene bestemt at selskapet ikke skal gi utbytte og eventuelle overskudd skal hvert år tillegges selskapets formue.

Styret i selskapet består av tre representanter fra hver av de tre eierne. Kommunene har som hovedregel valgt sine respektive ordførere, varaordførere og gruppeledere for de største opposisjonspartiene som styremedlemmer.

Forus Næringspark AS har eierandeler i flere selskaper. I 2004 gikk selskapet inn med en 20 prosents eierandel form av et tingsinnskudd (tomt) i eiendomsselskapet Pilen Eiendom. I 2005 dannet selskapet det heleide datterselskapet Forus Utvikling AS, et utbyggingsselskap med formål å gjennomføre såkalte ”rekkefølgetiltak” nedfelt i de godkjente reguleringsplaner for Forus Næringspark etter nærmere avtaler med de tre kommunene. Dette selskapet utfører

oppgaver som normalt ville ha blitt utført av en kommunal utbyggingavdeling; den oppdelte strukturen på Forus krever imidlertid en interkommunal løsning for disse oppgavene. Selskapets styre består av kommunalt ansatte fra de tre kommunene. At aktiviteten skilles ut fra morselskapet sikrer i tillegg at økonomien holdes atskilt fra Forus Næringsparks ordinære virksomhet. I 2007 opprettet selskapet det heleide datterselskapet Stavanger-regionen Næringsutvikling AS; dette selskapet har 16 kommuner som "partnere" og det er laget avtaler som sikrer disse kommunene den reelle innflytelse over selskapet. I 2008 kjøpte selskapet andeler i IPark Eiendom AS. I 2008 Gjesdal kommune og Forus Næringspark opprettet sammen selskapet Gjesdal Næringspark AS.

Selskapsstrukturen er illustrert under:



**Figur 6.10: Selskapsstruktur Forus Næringspark AS**

Forus Næringspark har oppnevnt folkevalgte fra både eierkommunene og andre kommuner, ansatte i kommuneadministrasjonene, ansatte i egen organisasjon samt eksterne som selskapets styrerepresentanter i selskap hvor de har eierandeler. Når det gjelder bruken av egne ansatte, er hovedregelen er imidlertid at disse ikke oppnevnes som styrerepresentanter i selskaper hvor FNP er forretningsfører. Selskapet har også et bevisst forhold til habilitetsproblemer knyttet til sine styremedlemmer: *Styret må til enhver tid vurdere sin habilitet i forhold til lovens regler.*

*Styret legger til grunn forvaltningslovens (og kommunelovens) bestemmelser i tillegg til aksjelovens bestemmelser når tilfelle av mulig inhabilitet i selskapet skal vurderes. (Styreinstruks FNP). I følge adm.dir. er praksis i Stavanger kommune at folkevalgte som innehar verv i FNP automatisk melder seg inhabile når saker som er fremmet av FNP kommer opp til behandling. Selskapets demokratiske forankring er i ivaretatt ved at folkevalgte fra hver av de tre eierkommunene er representert i selskapets styre og representantskap. Den demokratiske forankringen styrkes også av representantskapets ansvar for finansielle forhold samt for behandling av årsregnskap og årsberetning.*

Forus Næringspark er en selvstendig juridisk enhet som opptrer i konkurranse med andre private tomteaktører om grunnverv og salg av byggeklare tomter. I denne egenskapen kan selskapet utarbeide forslag til reguleringsplaner for utvikling av sine områder og fremme disse for godkjenning i de respektive kommunestyrene som *privat* forslag til reguleringsplan. Selskapet kan også komme med innspill i form av høringsuttalelser til fylkesdelplaner, kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner. Det kan diskuteres om Forus Næringsparks sterke demokratiske forankring gjør at selskapet i slike saker oppfattes å ha en annen tyngde enn privateide tomteaktører jf omtale av habilitet i avsnitt 6.3.

Når det gjelder *beslutningseffektivitet*, er det klart at selskapet ikke er et myndighetsorgan som kan vedta reguleringsplaner. Dette innebærer at reguleringsplaner foreslått av selskapet behandles identisk med planer utarbeidet av private eiendomsselskap. På spørsmål om hva som ville vært fordel med kommunesammenslåing, sier vår informant: *"Eneste mulige fordel måtte være at det ville gått raskere å få vedtatt reguleringsplaner, idet én i stedet for tre behandlinger i tre kommuner kun ville hatt en kommune å måtte forholde seg til. Dette er imidlertid marginalt i den store sammenhengen ettersom dette kun gjelde de planer som omfatter områder på tvers av kommunegrensene.."*

Når det gjelder hvordan Forus Næringsparks funksjoner ville blitt ivaretatt ved en eventuell kommunesammenslåing, sier administrerende direktør: *"Jeg vet ikke hva som ville skjedd [med selskapet], det er nemlig tre muligheter: A) Fortsatt AS; B) KF eller C) Del av kommunal forvaltning."*

## **6.7 Samarbeidsselskap innen næringsutvikling**

Vi vil her se på Stiftelsen Stavanger Forum, Stiftelsen Offshore Northern Seas, Stiftelsen Rogaland Kunnskapspark, Region Stavanger BA og Stavanger-regionen næringsutvikling AS.

### ***Stiftelsen Stavanger Forum***

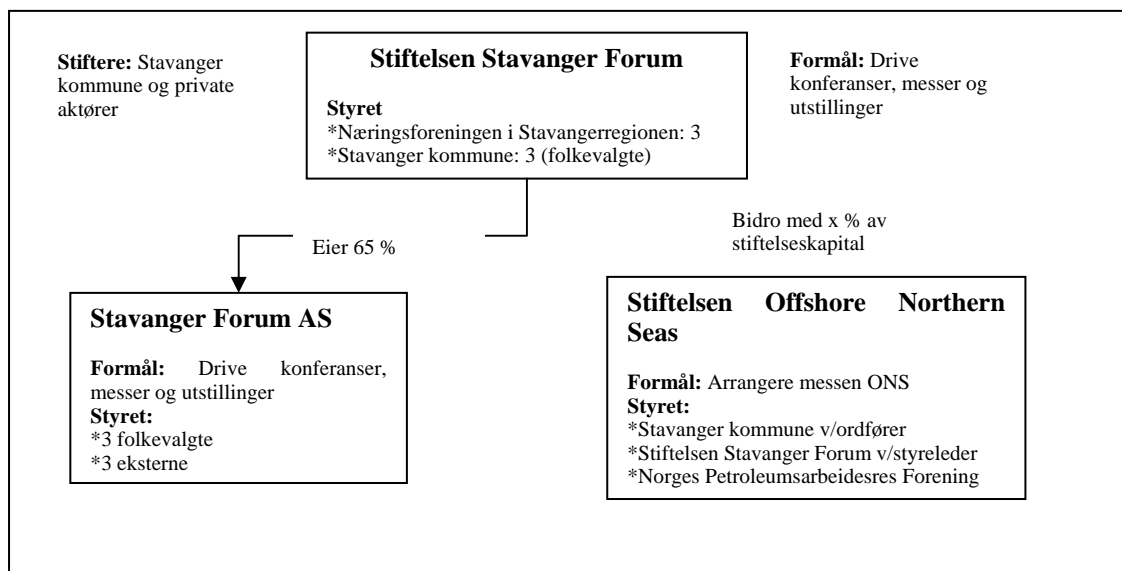
*Stiftelsen Stavanger Forum* ble opprettet i 1981 av Stavanger kommune, Reiselivslaget for Stavanger, Stavanger Handelsforening, Byggsentrum Stavanger, Stavanger Håndverk- og Industriforening og hotellene i Stavanger. Stiftelsens formål er å drive konferanser, messer og utstillinger. I henhold til vedtektene skal stiftelsens styre bestå av representanter fra Stavanger kommune og fra Næringsforeningen i Stavanger-regionen.

I 1981 var Stavanger Forum med som stifter av Stiftelsen Offshore Northern Seas. I 1999 opprettet stiftelsen datterselskapet Stavanger Forum AS sammen med Rogaland fylkeskommune (35 %); datterselskapet har samme formål som stiftelsen og har folkevalgte i styret.



Vi ser at stiftelsen som sådan strengt tatt ikke er noe interkommunalt samarbeid. Rogaland fylkeskommunes deltagelse i datterselskapet Stavanger Forum AS gjør imidlertid at vi kan kalle ”konsernet” et interkommunalt samarbeid.

Selskapsstrukturen vises under:

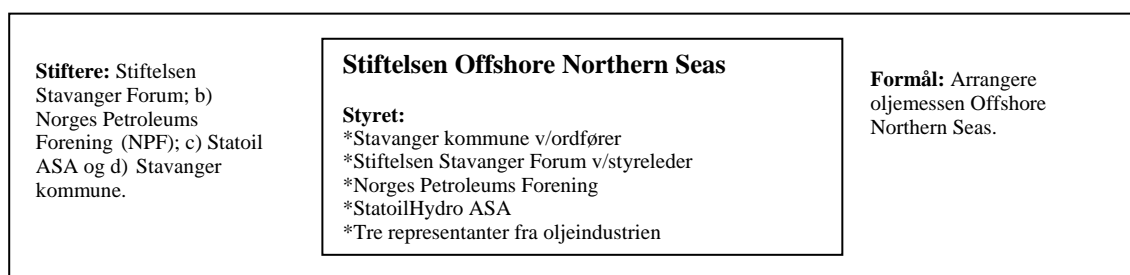


**Figur 6.11: Styringsstruktur Stiftelsen Stavanger Forum**

Som stiftelse er de folkevalgtes eneste mulighet til innflytelse gjennom deltagelse i styret. Den demokratiske forankringen sikres ved at halvdelen av styrene i både stiftelsen og Stavanger Forum AS er folkevalgte. Vår informant hevder at styringen av stiftelsen generelt sett ikke er noe problem da formålet er så entydig: ”Vi har et klart og entydig mål: Drive konferanser, messer og utstillinger. Dette er lite kontroversielt og er ikke et politikkområde.”

### **Stiftelsen Offshore Northern Seas**

Stiftelsen Offshore Northern Seas ble stiftet i 1981 av a) Stiftelsen Stavanger Forum, b) Norges Petroleums Forening (NPF), c) Statoil ASA og d) Stavanger kommune. Stiftelsens formål er å arrangere oljemessen Offshore Northern Seas. Selskapsstrukturen vises under:



**Figur 6.12: Styringsstruktur i Stiftelsen Offshore Northern Seas**

Av stifterne er det kun én kommune, Stavanger. Dette betyr at stiftelsen strengt tatt ikke er noe interkommunalt samarbeid. Stiftelsen Stavanger Forum er imidlertid én av stifterne og vi har over argumentert for at ”konsernet” Stavanger Forum kan regnes som et interkommunalt samarbeid. At både Stavanger kommune og Stavanger Forum er med om stiftere gjør at vi velger å kalle stiftelsen ONS for et interkommunalt samarbeid.

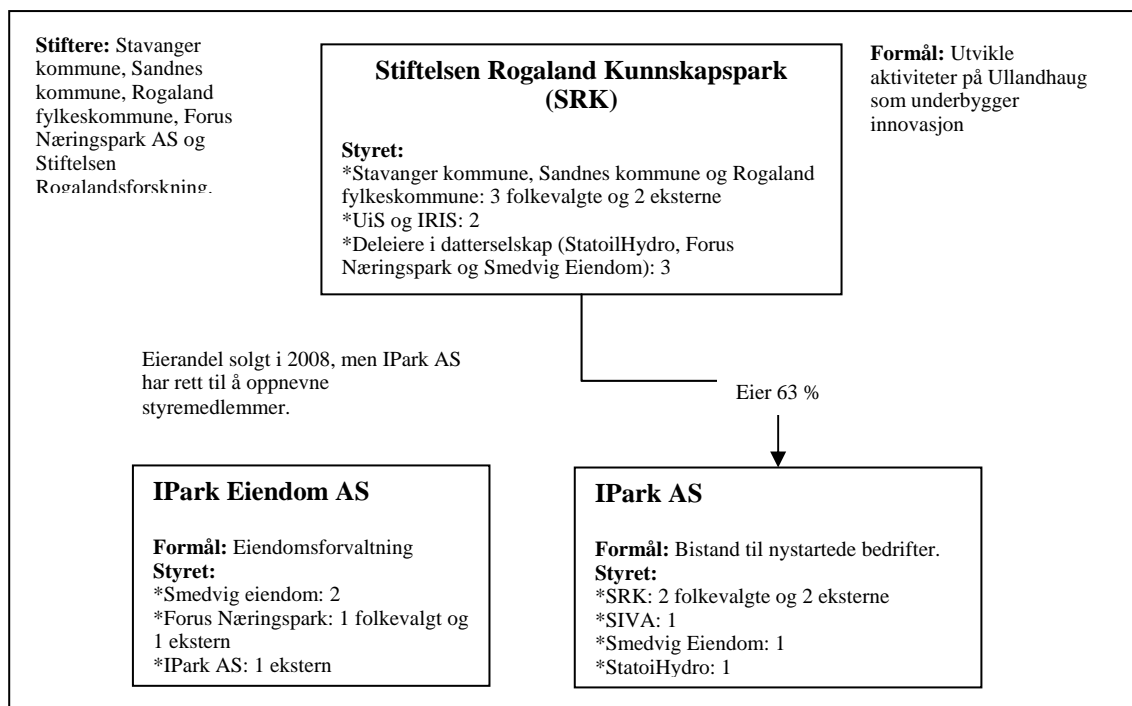
De folkevalgtes innflytelse i en stiftelse er kun gjennom eventuell deltagelse i styrende organer. Her gir stiftelsens vedtekter stifterne rett til å utnevne styrerepresentanter og én av seks styremedlemmer er folkevalgte.

Det må imidlertid nevnes at en kan diskutere om ikke ”stifterne” her i praksis er å regne som ”eiere”. Daglig leder sier: ”Jeg styrer etter aksjeloven og behandler ”stifterne” som ”eiere”. Formen er en overlevelse fra gammelt av, stiftelser var nemlig Arne Rettedals måte å organisere ting utenom kommunen på.” Daglig leder sier videre at de har et svært godt forhold til ”eieren” Stavanger kommune, et forhold som tyder på at de folkevalgte er fornøyd: ”Stavanger kommune er en veldig lojal eier som er genuint interessert i oss. Det er eksempelvis en tradisjon at Stavanger kommune bidrar med lunsj i forbindelse med ONS.”

### Stiftelsen Rogaland Kunnskapspark

Stiftelsen Rogaland Kunnskapspark ble stiftet i 1993 av Stavanger kommune, Sandnes kommune, Rogaland fylkeskommune, Forus Næringspark AS og Stiftelsen Rogalandsforskning. Stiftelsen formål er å utvikle aktiviteter på Ullandhaug som underbygger innovasjon. Stiftelsen har et styre bestående 10 personer. Av 5 styremedlemmer som skal oppnevnes av folkevalgte organer (Rogaland fylkeskommune, Stavanger kommune og Sandnes kommune) er for tiden kun 3 folkevalgte.

Selskapsstruktur og styredeltakelse vises i figuren under:



**Figur 6.13: Selskapsstruktur Stiftelsen Rogaland Kunnskapspark**

I 1998 opprettet stiftelsen datterselskapet Kunnskapsparken Eiendom AS hvor Smedvig Eiendom AS i 2002 gikk inn med 55 % av aksjekapitalen. I 2002 opprettet stiftelsen datterselskapet Kunnskapsparken Utvikling AS (nå IPark AS) sammen med StatoilHydro ASA (27 %) og Siva Selskapet for industrivekst SF (10 %). I henhold til vår informant skyldes utskillelsen i AS følgende: ”Å skille ut egne, dedikerte AS gjør det hele mer profesjonelt og

effektivt.” IPark AS er spisset mot bistand til nystartede bedrifter. Høsten 2008 solgte stiftelsen sine aksjer i IPark Eiendom AS til Forus Næringspark AS.

Stiftelsen er i styret for IPark AS representert med to folkevalgte og to eksterne. Til tross for at eierandelen i IPark Eiendom AS er solgt, har Stiftelsen rett til å oppnevne 2 styrerepresentanter. For tiden har stiftelsen her oppnevnt en administrativt ansatt og en folkevalgt.

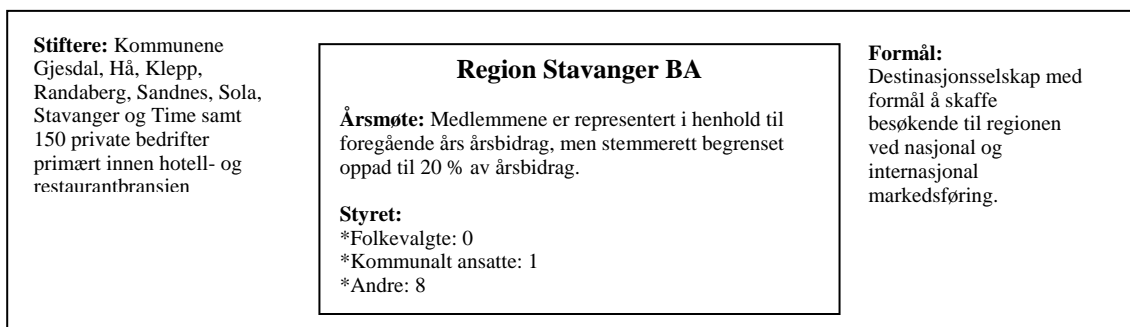
Vi ser at den *demokratiske forankringen* er sikret ved folkevalgt deltagelse i styrende organer i både morselskapet (Stiftelsen Rogaland Kunnskapspark) og i datterselskap. Det er ellers interessant å merke seg de kryssende styrerepresentasjonene mellom datterselskapene som, i følge vår informant, er ment å sikre at koordinering mellom de ulike virksomhetene på Ullandhaug. Når det gjelder hvem som deltar i de ulike styrene, ser vi at ordfører i Stavanger kommune og fylkesordfører kun er med i styrene i datterselskapene, ikke i styret i stiftelsen.

### **Region Stavanger BA**

*Region Stavanger BA* er medlemsbasert destinasjonsselskap med formål å skaffe besøkende til regionen ved nasjonal og internasjonal markedsføring. Blant medlemmene er åtte kommuner og 150 private bedrifter primært innen hotell- og restaurantbransjen. Selskapet er således et eksempel på et privat-offentlig samarbeid.

Selskapets øverste organ er årsmøtet hvor medlemmene har stemmerett i henhold til foregående års årsbidrag, men stemmeretten er begrenset oppad til 20 % av innbetalt årsbidrag. Årsmøtets oppgaver er å velge styre samt behandle årsregnskap, årsberetning, årsavgift og eventuelle andre saker styret setter opp.

Styrets oppgave er å vedta strategi samt føre tilsyn med daglig leders forvaltning av selskapet. I følge vedtektene skal styret være kompetansebasert, men det skal tilstrebes representativitet i forhold til deler av reiselivet og geografi. Det er for tiden ingen folkevalgte i styret, men Stavanger kommune er representert ved næringssjefen. Selskapsstruktur vises under:



**Figur 6.14: Selskapsstruktur Region Stavanger BA**

Den *demokratiske forankringen* av det kommunal eierskapet er utelukkende gjennom årsmøtet da det ikke er folkevalgte i styret. Én av medlemskommunene har oppnevnt en administrativt ansatt i styret. Vår informant opplever imidlertid at folkevalgte i styret ville vært mer fordelaktig for selskapet både da folkevalgte antas å ha mer makt, men også da slik deltagelse gjør selskapet mer synlig.

På spørsmål om betydning av en eventuell kommunesammenslåing: ”Fordel med storkommune ville være at vi slipper å be om penger fra hver og en av våre medlemmer.”

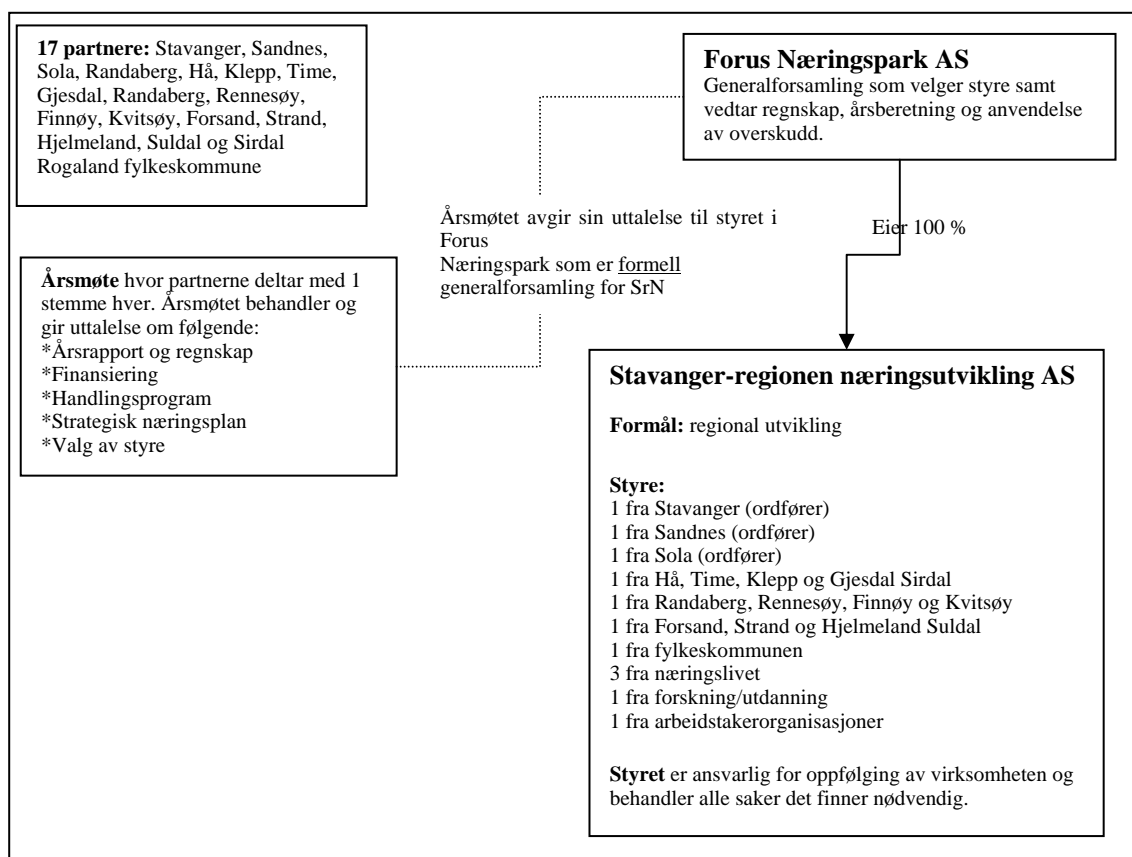
### Stavanger-regionen næringsutvikling AS

Stavanger-regionen næringsutvikling AS (SrN) er en videreføring av ARNE-prosjektet og ble i sin nåværende selskapsform operativ fra høsten 2007. Selskapet har som mål "å initiere, utvikle og støtte samarbeidstiltak som styrker Stavanger-regionens posisjon som en konkurransedyktig og bærekraftig region med høy verdiskapningsevne, herunder inkludert leveranse av næringsutviklingstjenester og markedsføringstjenester."

Formelt sett er selskapet et datterselskap av Forus Næringspark AS slik at selskapets generalforsamling er styret i Forus Næringspark AS. Før formell generalforsamling avholdes imidlertid årsmøte hvor alle partnerne, 16 kommuner samt fylkeskommunen, kan delta med inntil tre representanter, men kun én stemme per kommune/fylkeskommune. Årsmøtet behandler og gir uttalelse om årsrapport og regnskap, finansiering, handlingsprogram, strategisk næringsplan og valg av styre. Den formelle generalforsamlingen velger styre og behandler regnskap, årsberetning og anvendelse av overskudd.

Styret er ansvarlig for oppfølging av virksomheten og behandler alle saker det finner nødvendig. Én av selskapets oppgaver er utarbeidelse av strategisk næringsplan for Stavangerregionen. Denne planen utarbeides med aktiv deltakelse fra alle deltakerkommunene. Alle selskapets partnere forplikter seg til å forankre egen næringsutviklingsstrategi og plandokumenter i denne felles strategien.

Selskapets struktur vises under:



Figur 6.15: Selskapsstruktur Stavanger-regionen næringsutvikling AS

Til tross for at det er styret i Forus Næringspark AS som formelt sett er generalforsamling for SrN, ser vi at det er lagt opp til en i praksis *god demokratisk forankring* for selskapets 17 partnere. Selskapets årsmøte har rett til å gi uttalelse om årsrapport, regnskap, finansiering, handlingsprogram, valg av styre og, når denne drøftes, strategisk næringsplan. Disse ansvarsområdene gir de folkevalgte sterk kontroll med selskapet. Det er også svært god folkevalgt representasjon i styret; 7 av 12 medlemmer er folkevalgte. Selskapet jobber imidlertid i områder hvor det er mange kryssende interesser: *”Næringsutvikling er så mangt, det er vanskelig å avgrense arbeidsoppgavene. Det meste kan sies å påvirke og bli påvirket av næringsutviklingen.”* Vår informant sier videre at selskapet er opptatt av å styre unna åpenbart kontroversielle områder: *”Vi må unngå områder hvor det er uenighet mellom partnerne. Vi kan for eksempel ikke mene noe om kommunesammenslåing.”* Det er likevel uenighet blant partnerne om hvorvidt selskapet holder seg unna kontroversielle saker. Én av partnerne, Hå kommune, vedtok nylig å trekke seg ut av selskapet da de mener det kjemper for saker de er imot. Vår informant mener at selskapet tvert imot har vært flinke til å ha den nødvendige *”fingerspitzegefühl”* til tross for at dette kan gå på bekostning av selskapets beslutningseffektivitet: *”I motsetningsfylte saker er vår oppgave ofte å lete etter minste felles multiplum som partnerne kan samle seg om.”*

Strategisk næringsplan som alle partnerne må forplikte sin næringsutviklingsstrategi på, er et godt redskap for samordning av næringsutvikling i regionen.

Det er mange måter å tilnærme seg spørsmålet om hvordan et selskap som SrN ville blitt påvirket av en eventuell kommunesammenslåing. Selskapet har et så komplekst arbeidsområde at en kan diskutere om selskapsformen er optimal. Dersom, mot all formodning, alle 16 kommunene skulle blitt slått sammen til én, ville selskapet mest sannsynlig gått inn som en del av den nye storkommunens næringsavdeling. Dersom kun noen av partnerne, for eksempel Nord-Jæren kommunene, skulle bli slått sammen, kunne man tenkt seg at disse gikk ut som partnere og heller opprustet den kommunale næringsavdelingen.

## 6.8 Samarbeid innen samferdselsfeltet

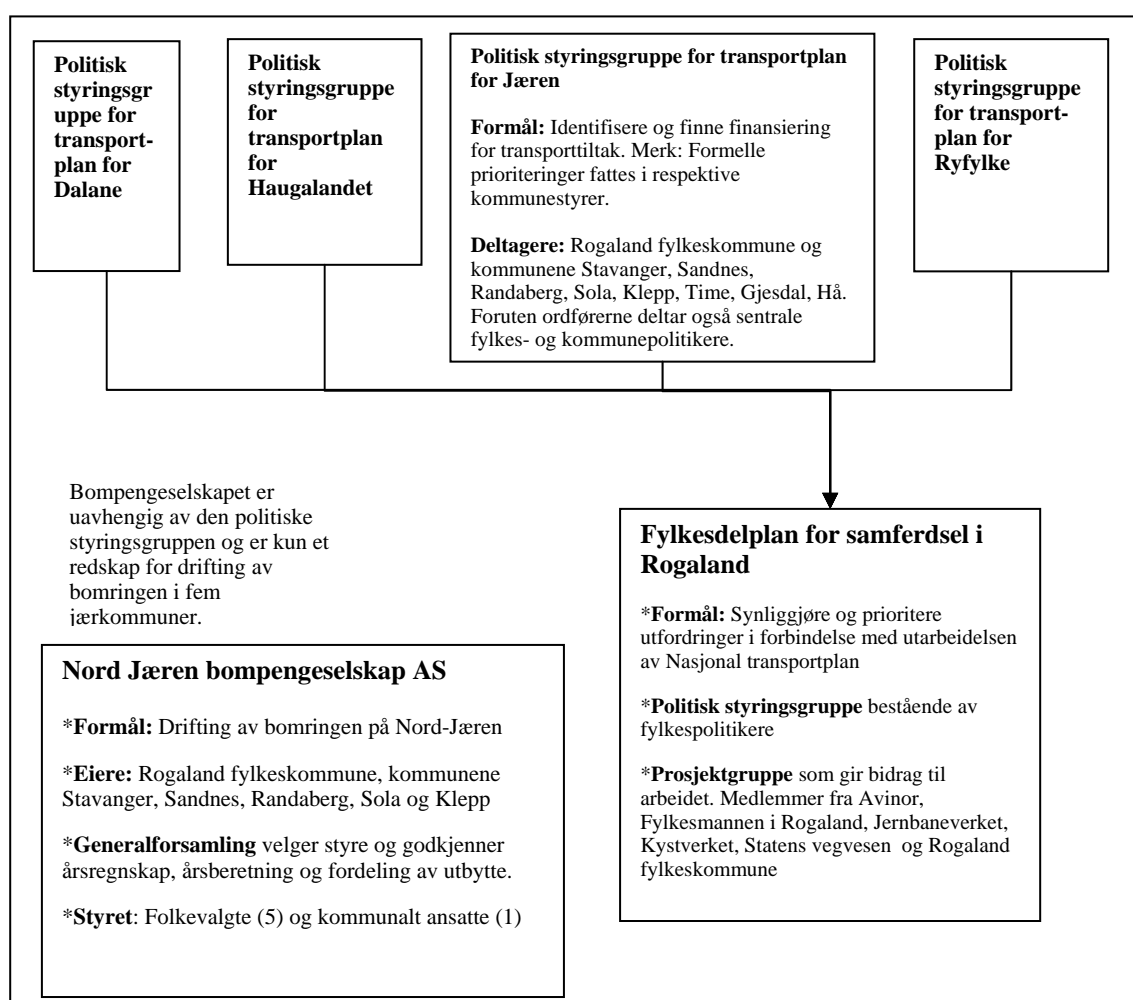
Vi har her studert Politisk styringsgruppe for nasjonal transportplan Jæren, Nord-Jæren bompengeselskap AS og Fylkesdelplan for samferdsel i Rogaland. Da dette er å betrakte som ett system, vil vi presentere og drøfte de tre samlet.

Det interkommunale samarbeidet innen samferdsel i Rogaland har som hovedmål å løfte fram regionens hovedutfordringer og prioriteringer i forbindelse med Nasjonal transportplan som angir statens prioriteringer innen sine ansvarsområder: jernbane, stam- og riksvei, luftfart og farled. Hovedutfordringene og prioriteringene presenteres i fylkesdelplanen for samferdsel i Rogaland. Arbeidet med fylkesdelplanen starter med regionale prosesser som så, av fylkeskommunen, sammenfattes i en fylkesdelplan. I motsetning til fylkesdelplaner for areal, er ikke fylkesdelplan for samferdsel en lovpålagt oppgave for fylkeskommunen. Fylkeskommunene har imidlertid en betydelig rolle i dette arbeidet av to grunner. For det første da fylkeskommunen i tillegg til å ha ansvar for fylkesveiene er blitt delegert ansvar for å styre prioriteringene på riksveinettet. For det andre da fylkestingene har mulighet til å fatte vedtak om bompenger som kan føre til at Stortinget vedtar bompenger selv om enkeltkommuner skulle være uenige.

For kommunene i hver av de fire regionene Haugalandet, Dalane, Ryfylke og Jæren er det regionale politiske styringsgrupper. Disse styringsgruppene foretar prioriteringer for bruk av transportpolitiske virkemidler; dette omfatter både prioriteringer i forhold til virkemidlene de selv råder over og forslag til prioriteringer av virkemidler fylkeskommunen og staten råder over. En typisk sak i disse organene vil være forslag til bruk av innsamlede bompenger. Styringsgruppene er konsensusorgan og selve vedtakene fattes i kommunestyrene. Arbeidet med de regionale planene er en prosess som tar fra 6 måneder (Dalane) til 1,5 år (Nord Jæren).

Innspillene fra styringsgruppene brukes som inputs i arbeidet med fylkesdelplanen for samferdsel i Rogaland. For arbeidet med fylkesdelplan for transport opprettet en politisk styringsgruppe bestående av representanter fra fylketinget, kommunene er ikke representert. I tillegg er det en prosjektgruppe med representanter fra statlige etater.

Strukturen vises i figuren under.



Figur 6.16: Struktur for samferdsel

For å organisere driftingen av bomringen på Jæren er det opprettet et selskap som er uavhengig av de regionale politiske styringsgruppene, *Nord Jæren bompengeselskap AS*. Bommene bygges av vegvesenet og settes ut av dem og alle tjenester til drifting er satt ut. Bommene ble opprinnelig drevet av Q-Free, men drives nå av Bro- og tunnelselskapet. Selskapet har ingen ansatte kun en styresekretær. Arbeidsoppgavene er kontraktshåndtering eventuelt formelle saker

som ikke kan avgjøres av kontraktørene, forliksklager ved manglende betaling osv. Styret består nå av en kombinasjon av folkevalgte og administrativt ansatte.

Den demokratiske forankringen av samferdselsprioriteringene er godt ivaretatt ved at det er de enkelte kommunene som fatter de endelige vedtak om hva de vil prioritere. Det er klart at dette til en viss grad dreier seg om kompromiss, men vår informant mener at planleggingsklimaet i regionen generelt er bra: *”Før var det stort sett ”krig” på Jæren, men så kom planene og så ble alt mye bedre. Jeg mener næringslivet ”sutrer”, regionen får det egentlig bra til.”* Han legger til: *”Hovedproblemet er ikke planene og samarbeidet, men at staten ikke gir oss de pengene de har lovet [i Nasjonal transportplan]. Stort sett klarer kommuner og fylkeskommunen sin del, det er statens bidrag som ofte mangler.”*

Når det gjelder *beslutningseffektivitet* er det klart at arbeidet i de regionale nasjonale styringsgruppene nødvendigvis tar tid (fra 6 måneder til 1,5 år) siden det kreves konsensus og siden beslutningene må vedtas i respektive kommunestyre. Vår informant sier imidlertid: *”En storkommune ville unektelig forenklet arbeidet, men en skal ikke overdrive denne effekten.”* Et positivt trekk er imidlertid fylkeskommunens rett til å komme med uttalelser om prioriteringer på riksveinettet samt om bompenger, dette gjør at beslutningene kan tas mye raskere.

## 6.9 Samarbeidsselskap innen kulturfeltet

*Stiftelsen Internasjonalt hus* ble stiftet i 2000 av Stavanger kommune, Rogaland fylkeskommune og et 40-talls mindre bidragsytere. Stiftelsens formål er å *”være en arena for kulturopplevelser og et senter for mangfold, dialog, likestilling og demokrati.”* Huset hadde i 2008 66 000 besøkende hvorav mange fra nabokommunene (på enkelt arrangement opp til 30 prosent fra nabokommunene). Stiftelsen får driftsstøtte fra Stavanger kommune og prosjektstøtte fra Rogaland fylkeskommune. Stiftelsen har som et langsiktig mål å få *”knutepunkt status”* for slik å sikre bredere økonomisk fundament. Dette er et arbeid stiftelsen la grunnlag for i 2008 og som en har som mål å kunne realisere i løpet av 2010.

Stiftelses styre består av inntil 6 medlemmer hvor 1 oppnevnes av Stavanger kommune, 1 av Rogaland fylkeskommune; 1 av husets brukergrupper; de resterende tre medlemmene oppnevnes av styret og består av personer med nyttig kompetanse og interesse for feltet.

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p><b>Stiftere:</b> Stavanger kommune, Rogaland fylkeskommune og et 40-talls mindre bidragsytere.</p> | <p><b>Stiftelsen Internasjonalt Hus</b></p> <p><b>Styret:</b><br/>*Folkevalgte: 2<br/>*Eksterne: 4</p> | <p><b>Visjon:</b> Internasjonalt Hus er en arena for kulturopplevelser og et senter for mangfold, dialog likestilling og demokrati.<br/><b>Formål:</b> Gjennom kultur, dialog og informasjon skal vi bekjempe rasisme, bygge ned fordommer, styrke fellesskapsfølelsen og samhandlingen mellom de ulike befolkningsgruppene i regionen</p> |
|---|--|--|

**Figur 6.17: Stiftelsen Internasjonalt Hus**

Som stiftelse er det ingen klare ”eiere” og stiftelsen viser til at dette i en periode med vanskelig økonomi har skapt problemer; det har i perioder vært vanskelig å få en tydelig, konsistent og helhetlig tilbakemelding fra stifterne. Styret arbeider nå selv med en ”eierskapsmelding” hvor de vil foreslå en bredere og tydeligere eierbase.”

## 6.10 Oppsummering:

Vår gjennomgang kan oppsummeres som følger:

De politiske samarbeidene innen samferdsel (politiske styringsgruppe for transportplan for Jæren og Fylkesdelplan for samferdsel) og areal (Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren) er alle lagt opp med svært god demokratisk forankring. Prosessen med å komme fram til en felles plan tar imidlertid mye mer tid enn hva som ville vært tilfellet med én storkommune.

Det er brukt fire ulike selskapsformer blant de elleve studerte selskapene, stiftelse, selskap med begrenset ansvar, aksjeselskap og interkommunalt selskap. Vår gjennomgang viser at for alle selskapene synes folkevalgte å utøve aktivt eierskap gjennom både eierorgan henholdsvis generalforsamling, representantskap eller årsmøte og styredeltakelse. Folkevalgt kontroll varierer imidlertid i forhold til hvilken myndighet som tillegges eierorganet og relativt bruk av folkevalgte i styret.

De interkommunale selskapene har et lovfestet krav om at eierorganet (representantskapet) skal godkjenne budsjett og regnskap, dette gir folkevalgte mer myndighet enn i aksjeselskap hvor eierorganet (generalforsamling) kun skal godkjenne årsregnskap og årsberetning. IVAR IKS har i tillegg vedtektsfestet at eierorganet har ansvar for salg av eiendom og investeringer av vesentlig betydning. Lyse Energi AS har, som alle store selskap, bedriftsforsamling med representanter fra eierne (2/3) og ansatte (1/3). Bedriftsforsamlingen har myndighet i saker som gjelder investeringer av betydelig omfang eller rasjonaliseringer av drifter.

Det er stor variasjon i forhold til hvorvidt kommunale eiere benytter seg av sin mulighet til å oppnevne folkevalgte styremedlemmer til styrene i ”morselskapene”. I noen av selskapene oppnevner kommunene utelukkende folkevalgte. Dette gjelder Forus Næringspark, Stavangerregionen Havn, Stiftelsen Stavanger Forum, Stiftelsen Offshore Northern Seas og Stavangerregionen Næringsutvikling. I andre selskaper er andelen folkevalgte oppnevnt av kommunene lavere. Dette gjelder Region Stavanger BA (0), Lyse Energi AS (1/3), Stiftelsen Rogaland Kunnskapspark (3/5) og IVAR IKS (4/5).

Flere av de studerte selskapene gjør utstrakt bruk av datterselskap hvor en kun i liten grad oppnevner folkevalgte som styremedlemmer. Verken Lyse Energi AS eller IVAR IKS oppnevner folkevalgte i styrene i sine datterselskap. I Stavangerregionen Havn IKS er det oppnevnt ett styremedlem i to av selskapets fire datterselskap. Med ett unntak, IPark Eiendom AS, oppnevner ikke Forus Næringspark folkevalgte styrerepresentanter. Til tross for at disse selskapene rapporterer til ”morselskapet”, innebærer denne strukturen en utfordring. Ved at styringskjeden strekkes ut, blir det verre for både ”borgere” og folkevalgte, kanskje spesielt i mindre kommuner, å få taket på selskapenes aktivitet.

Demokratisk forankring kan i noen tilfeller komme i konflikt med kravet om likebehandling. For Forus Næringspark AS har vi sett at det kan stilles spørsmål ved om folkevalgtes deltagelse i selskapsstyrer er potensielt konkurransevridende når det gjelder de respektive kommunestyrenes behandling av selskapet og saker fremmet av selskapet.



## 7 Kommunene som tilretteleggere for næringslivet

I innledningen (s.6) er det nevnt at a) kapasitet på transportinfrastruktur, b) tilgang, størrelse, kvalitet og beliggenhet av næringsarealer, c) størrelse på det integrerte bo- og arbeidsmarkedet og d) kvalitet og kapasitet på offentlige næringsrettede tjenester antas å ha betydning for verdiskapingen i næringslivet. Kommunene i byregionen har gjennom samferdselsplanlegging, arealplanlegging og næringsutvikling innvirkning på utvikling av nettopp disse rammebetingelsene med betydning for næringslivet og for utviklingen av byregionen. I dette kapitlet stiller vi spørsmål om dagens kommunestruktur er til hinder for en hensiktsmessig utvikling av disse rammebetingelsene, eventuelt om de etablerte samarbeidstiltak mellom kommunene veier opp for mulige hindringer. Til slutt stiller vi også spørsmålet om hvilken betydning en kommunesammenslåing, jf kapittel 5, vil kunne ha for utvikling av disse rammebetingelsene.

Vi har søkt å finne frem til konkrete erfaringer med dagens kommunestruktur ved inngangen til 2009. Hva fungerer bra og hva fungerer mindre bra? De fleste eksemplene som er gjengitt, er basert på de samtaler vi har hatt med offentlig ansatte i kommunene Gjesdal, Klepp, Time og Stavanger. De ble spurt om hvordan samarbeidet med de andre kommunene inkludert fylkeskommunen fungerte innenfor arealplanlegging, samferdsel, næringsutvikling og kultur og videre hvordan de så for seg at dagens kommunestruktur kunne fungere i 2030. Panelintervjuene viste seg å gi informasjon ut over det som kan sies å ha direkte relevans for verdiskapingen i næringslivet. Vi har likevel valgt å ta med denne empiriske kunnskapen da dette berører spørsmålet om kommunestruktur mer generelt. I rapporteringen for øvrig supplerer vi også datagrunnlaget med en nylig gjennomført undersøkelse av regionaliseringsprosesser i Stavangerregionen (Bjelland og Leknes 2008). Vi starter gjennomgangen med arealplanlegging, for å gå over til samferdsel/teknisk infrastruktur, næringsutvikling og til slutt kultur.

### 7.1 Er kommunestrukturen til hinder for en hensiktsmessig by- og tettstedsutviklingen?

*Kommunene* utarbeider kommuneplaner som består av en areal- og en samfunnsdel. Arealdelen inneholder vanligvis kommunedelplaner som viser hovedtrekk i arealutnyttelsen og hva som planlegges utbygd den kommende 10-årsperioden. Kommunedelplanene er grunnlag for utarbeidelse av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner som angir mer detaljert utnyttelsene av arealene eksempelvis til boligformål, næringsformål, offentlig formål, transport og friområder. Kommunen er pålagt å samarbeide med fylkeskommunene, statlige og private instanser etter fastsatte prosedyrer i tråd med plan- og bygningslovens bestemmelser.

I hovedsak er det kommunene selv som avgjør utformingen av detaljplanene, selv om også regional stat og fylkeskommune har innflytelse gjennom medvirkningsbestemmelse og innsigelsesrett. Når det gjelder oversiktsplanleggingen og arealdelen av kommuneplanen er dette også planer som vedtas i den enkelte kommune, men for kommunene på Jæren er *Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren* (se omtale nedenfor, forkortet FDPJ) retningsgivende for utformingen av kommuneplanene.

*FDPJ: Plan uten virkemidler og rekkefølgetiltak*

Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren 2000 – 2040 som ble vedtatt i år 2000 er en viktig strategisk plan. Den ble etterlyst fordi den uavklarte arealsituasjon var en bremse for utviklingen i Stavangerregionen. Planen kobler arealbruk og transportløsninger ut fra hva som er hensiktsmessig for byregionen under ett. Fylkeskommunen og kommunene rapporterer at planen har fungert som et godt verktøy for en overordnet og langsiktig planlegging. Det har i liten grad blitt dispensert fra planen og samtlige av våre informanter fra kommunene trekker frem planen som et vellykket eksempel på samordning på tvers av kommunegrenser.

I planarbeidet deltar både politisk og administrativt nivå fra kommunene. Denne organiseringen og representasjonen er med på å bidra til at de kommunale interessene skal ivaretas. Den oppdelte kommunestrukturen kan likevel gi seg utslag i at det å behandle grenseområder mellom kommuner og det å betrakte større områder under ett vanskeligjøres. I intervjurunden ble dette blant annet eksemplifisert ved at Sør-Jæren i mindre grad makter å samordne ressurser omkring felles areal- og transportplaninteresser.

To forhold som knytter seg til gjennomføringen av de planlagte arealdisponeringer, er at planen ikke etterfølges av virkemidler og den nedfeller heller ikke en tidsrekkefølge (rekkefølgetiltak) med hensyn til eksempelvis utbyggingsaktivitet. Verken fylkeskommunen eller de deltakende kommunene kan pålegge en annen kommune å gjennomføre spesifikke tiltak.

Dette er med på å gi kommunene relativt stor handlingsfrihet. Det blir opp til den enkelte kommune innenfor eget budsjett å prioritere å gjennomføre de planlagte utbygginger som er nedfelt i FDPJ. For eksempel vil utbyggingen i Sandnes-øst måtte belastes ut fra Sandnes kommune sitt budsjett, og følgelig vil kommunen også kunne bestemme når tid aktivitetene skal iverksettes. Nabokommune kan kun i begrenset grad påvirke beslutninger om utbyggingsvolum og utbyggingstakt i Sandnes øst selv om dette har stor betydning ut over kommunens grenser.

Et annet eksempel er planene for utbygging av Jåsund i Sola kommune. Denne utbyggingen vil ha stor betydning for trafikkbelastningen på vestsiden av Hafrsfjord på Stavanger kommunes territorium. Stavanger kommune har imidlertid ikke i blitt invitert til utvidet dialog med Sola kommune om bl.a transport/kollektivavvikling i forhold til utbygging av det nye store boligområdet. På den måten kan en kommunes handlingsfrihet skape utfordringer med hensyn til å tilrettelegge for en samordnet og koordinert utbyggingstakt. FDPJ gir kun begrenset styring for slike forhold.

*Tettstedsutvikling i grenseområder mellom kommunene*

Problematikk knyttet til eksempelvis utbygging av grenseområder mellom ulike kommuner ivaretas formelt av plan- og bygningsloven som har regler for samarbeid og gjennomføring av høring og formelle planrunder. Kommunene rapporterer at i de fleste tilfeller samarbeides det og at aktuelle nabokommuner informeres. Det finnes likevel også tilfeller hvor det ikke har vært dialog, men der det hadde vært naturlig å informere nabokommunen(e).

Forvaltningen av grenseområder kan resultere i mangelfull planlegging og suboptimale løsninger fordi utbyggingsområdet deles av kommunegrensene og planene utformes og vedtas av to ulike kommuner. Vi vil her trekke frem tre grenseområder som våre informanter har fortalt om, og skissere hvilke løsninger som har blitt valgt for å imøtekomme problemstillinger som følger av at kommunegrenser går gjennom områdene.

*Klepp - Time kommune: Orstad/Frøyland området*

Orstad/Frøyland området ligger i Klepp og Time kommune. I FDPJ er det innenfor dette området tilrettelagt for byutvikling og området er ventet å få økt aktivitet. De to kommunene har innenfor sin respektive kommunegrenser utviklet egne bolig- og sentrumsområder. Næringsområdet som også fysisk strekker seg over de to kommunegrensene må i større grad videreutvikles i fellesskap. Time kommune har blant annet avventet å utvikle nye næringsområder siden Klepp kommune allerede har tilstrekkelig med arealer her.

Klepp og Time vil sammen med Sandnes etablere et interkommunalt plansamarbeid for å håndtere den grenseoverskridende planleggingen i tiden fremover. Det er nytt av Plan- og bygningsloven at kommunene nå har blitt gitt anledning til å foreta denne typen organisatoriske grep. For arbeidet i det interkommunale samarbeidet oppnevnes det et eget styre, som gis fullmakt til å godkjenne planprogrammet. Kommunestyrene må likevel godkjenne planen. Det vil dermed alltid være en utfordring at enigheten som oppnås i denne typen plansamarbeid ofte kan bli minste felles multiplum, ettersom løsninger vil være konsensusbaserte.

*Gjesdal – Sandnes kommune: Figgjo området og JUS samarbeid.*

Figgjo er et tettsted på grensen mellom Sandnes og Gjesdal. Utviklingen innenfor dette grenseområdet utløste et behov for tettere samarbeid. Sandnes tok kontakt med Gjesdal og inviterte en drøfting med hensyn til å gjøre grensebetraktninger, og gjøre vurderer om eventuelle overføringer og justeringer av skolekapasitet og kapasitet i forhold til antall sykehjemsplasser. Gjesdal var villige til å gjøre vurderinger og ta imot flere elever og eldre. Det ble likevel ikke tatt opp mer kontakt fra Sandnes sin side. I ettertid er det imidlertid inngått avtale mellom de to kommunene om salg av sykehjemsplasser for årene 2009 og 2010. Ifølge informantene ved Gjesdal kan det til tider være vanskelig å få til gode samarbeidsløsninger, med mindre det er svært prekært.

En ”verktøy” som ble nevnt i denne sammenheng var Jæren utviklingssselskap (JUS), som var et selskap innrettet mot håndtering av blant annet grenseproblematikk. Gjesdal kommune rapporterer at de opplever at de mangler en arena for håndtering av grenseproblematikk som følge av at JUS samarbeidets bortfall. Spesielt har det å betrakte den overordnede infrastrukturen i sammenheng ikke blitt tilfredsstillende ivaretatt ved nedleggelse av JUS.

*Stavanger- Sandnes- Sola: Forus området I) Relokalisering av IKEA*

Et eksempel fra Forusområdet som viser utfordringer knyttet til det å komme frem til enighet omkring næringsetableringer, finner vi blant annet i spørsmålet om relokalisering av IKEA som ligger i Sandnes kommune i dag. Administrasjon i Stavanger ønsket å flytte IKEA til ny tomt (felt C grensen ved Solasplitten). Fylkesmannen reiste innsigelse mot den nye lokaliseringen av IKEA. I neste runde, for å imøtekomme Fylkesmannen, ble det foreslått å omregulere den nåværende tomten til IKEA, fra detaljhandel til næringsområde. Denne løsningen gikk imidlertid politikerne i Sandnes imot. Eksempelet indikerer at det å utforme og implementere en enhetlig politikk for næringsetableringer i byregionens viktigste og mest ekspansive næringsområde vanskelig gjøres som følge av Forus-områdets deles av kommunegrenser. Forus Næringspark AS (jf.kap.6) har som eiendomsselskap ingen myndighet til å håndtere denne type problemstillinger som oppstår i Forusområdet.

*Oppsummering*

FDPJ løser langt på vei de utfordringer den oppdelte kommunestrukturen skaper i forhold til å utvikle en hensiktsmessig by- og tettstedsutvikling i Stavangerregionen. Det er imidlertid noen mangler til planinstrumentet når det gjelder virkemidler for å implementere planen. Her er det opp til den enkelte kommune. For tettsteder og utbyggingsområder som ligger på grensen mellom kommunene er det også muligheter for felles planlegging gjennom den nye plan- og bygningsloven.

Det er likevel ikke til å komme forbi at dagens kommunestruktur innebærer at kommunene planlegger og optimaliserer by- og tettstedsutviklingen ut fra sine egne kommunegrenser innenfor de rammene som FDPJ legger. Ut fra de samtalene vi har hatt er vi av den oppfatning at eksempelvis planleggingen av Forus/Lura-området ville blitt forskjellig dersom én kommune hadde hatt ansvaret og ikke tre som i dag. For Sør-Jæren vil vi også anta at planlegging av byer og tettsteder hadde vært sett mer i sammenheng enn i dagens situasjon, samt en bedre koordinering av rekkefølge for utvikling av utbyggingsområder. Dette ville vært gunstig for å redusere den økonomiske risikoen og investeringskostnadene for den enkelte kommune.

## **7.2 Er kommunestrukturen til hinder for en utvikling av en effektiv samferdselsinfrastruktur?**

*Enkeltkommunene* i Rogaland har ansvar for utbygging, drift og vedlikehold av kommunale veger, mens fylkeskommunen har ansvaret for riksveger og kollektivtrafikk og staten for stamvegene. For øvrig deltar kommunene også i planlegging av fylkes-, riks- og stamveger. Gjennom deltakelse i planleggingen har kommunene mulighet for å påvirke samferdselspolitikken. Flere av kommunene er også representert i de ulike samarbeidsorganene og har dermed også påvirkningskraft. Kommunene deltar også inn i et samarbeid på Jæren med Rogaland fylkeskommune og Statens Vegvesen om utbygging av transportinfrastruktur finansiert gjennom bompenger og statlig og fylkeskommunale bevilgninger. Se beskrivelse av plansamarbeid nedenfor.

### *Samarbeid om transportplanleggingen*

*Transportplan Jæren* (2005-2015) er en plan for utbygging av transportinfrastrukturen på Jæren. Planen fungerer både som en strategisk plan og som handlingsplan. Planen konkretiserer de generelle føringer som er trukket opp i Fylkesdelplan for samferdsel (2004-2015), og formidler regionens prioriteringer inn til Nasjonal Transportplan (2006-2015). Det har vært utarbeidet transportplaner i om lag 15 år (tidligere under navnet Transportplan 10). Det står både en politisk styringsgruppe, en koordineringsgruppe og et transportplansekretariat bak utarbeidelsen og revideringen av planen. Den politiske styringsgruppen ledes av fylkesordføreren. Ordførerne i de 8 kommunene på Jæren deltar. Koordineringsgruppen består av det øverste administrative nivået i kommunene, mens transportplansekretariatet inngår på saksbehandlernivå. For å realisere prosjekter i handlingsplanen har det vært innført bompenger. Nord-Jæren bompengeselskap administrere bompengeordningen (jf. ellers beskrivelsen i 6.8).

*Nord-Jæren bompengeselskap AS* ble opprettet i 1999 etter avtale med Vegdirektoratet. Fylkestinget vedtok første gang i 1997 delvis bompengefinansiering av prosjekter og tiltak på Nord-Jæren i Rogaland. Selskapets styres av vedtakene som fattes i Transportplan Jæren (2005-2015), og har det operative ansvaret med å drive inn bompenger i bompengeringen på Nord-

Jæren for finansiering av vegprosjekter i området. Styret består av representanter valgt av kommune på Nord-Jæren, samt Klepp, og en representant fra fylkeskommunen. Alle kommunene har en eierandel på 16,7 %. Administrasjonen i fylkeskommunen deltar ikke, mens Statens vegvesen har møterett ved styremøtene.

I intervjuene ble det poengtert at hver av deltakerkommunene krever investeringer tilbake i sin kommune som kompensasjon for deres innbyggere innbetalinger. Det krever tid og ressurser å tilrettelegge på denne måten, og det stilles spørsmål ved om den kommunale representasjonen (og fordelingen) av bompengeprosjekter representerer den optimale løsningen rent transportmessig. Til sammenligning har Bergen kommune gjennomført bompengepakkeløsning som går til investeringer innenfor kommunegrensen.

#### *Bidrar mangel på enhetlig og restriktiv parkeringspolitikk på Forus/Lura til kø?*

For å betrakte kollektivtrafikk og parkeringspolitikk i sammenheng må det samarbeides mellom forvaltningsnivåene, ettersom det er fylkeskommunen som har ansvaret for kollektivtrafikken, og kommunene som har ansvaret for parkeringspolitikken. Det er særskilt utfordring at de omfattende næringsetableringene i Forusområdet har vært med på å snu trafikktyngdepunktet fra det området med best kollektivdekning (Stavanger) til den delen av byregionen som har lavest kollektivdekning (Forus). Stavanger sentrum har kollektivandel på 25 %, mens Forus kun har 5 %. Vekst i biltrafikken til/fra Forusområdet har følgelig vært stor.

For å legge til rette for økte kollektivandeler gjennom parkeringspolitikken er det i følge våre informanter utfordrende og tidkrevende å utforme en enhetlig parkeringspolitikk. Utforming av parkeringspolitikk for Forusområdet er per i dag delt mellom 3 administrasjoner og politiske organer, hvor praksis frem til nå har vært å praktisere en liberal parkeringspolitikk. Forusområdet har en høy parkeringskapasitet på 3,5 parkeringsplasser per 100 kvm areal. Verken FDPJ eller Transportplan Jæren har detaljerte bestemmelser om parkeringsdekning.

Den oppdelte kommunestrukturen bidrar således til at en er avhengig av godt samarbeid og konsensus mellom kommunene for å kunne implementere en restriktiv parkeringspolitikk. Dette har også direkte sammenheng med nasjonale mål om en mer klimavennlig og miljøvennlig transport i byområdene. I tillegg, og med direkte relevans for verdiskapingen i næringslivet, er at den lave kollektivandelen til Forusområdet direkte bidrar til kø og forsinkelser på vegnettet som vi har opplevd de siste år.

#### *Kommunestrukturens betydning for utforming av transportløsninger*

I intervjurunden ble det poengtert at selv om de små/mellomstore kommunene i utgangspunktet er overrepresentert i de ulike typer plansamarbeidene og selskapsdannelsene (eksempelvis ved revisjon av FDPJ), fører ikke overrepresentasjonen nødvendigvis til økt gjennomslagskraft. Årsaken er at kommunene hver for seg ikke har kapasitet og kunnskap til sette seg tilstrekkelig inn i og holde seg oppdatert på de mange sakene som skal behandles i møtene. Så selv om jærkommunene velger å stille med en felles representant, kan mangel på samordning mellom kommunene og mangel på kapasitet føre til at et samordnet Jæren perspektiv ikke blir fremmet. Hadde derimot Klepp, Time, Gjesdal og Sandnes vært en kommune, kan det tenkes at dette kunne ha bidratt til flytte fokus bort fra Sandnes-øst i arbeidet med bybanen og mot utviklingspotensialet lenger sør på Jæren i stedet. Eksemplet illustrerer at en oppdelt kommunestruktur med mange mindre kommuner kan, til tross for overrepresentasjon fra kommunene, medføre at større kommuner får gjennomslag for sine forslag.

Med hensyn til hindringer knyttet til å få oppslutning om et regionalt havneavsnitt på Nord-Jæren kan kommunestrukturen ha hatt betydning. Det regionale havneavsnittet, Stavangerregionen Havn IKS, ble etablert allerede i 1992 og består i dag av de fire kommunene Stavanger, Randaberg, Rennesøy og Sola. Sandnes har siden starten av ikke ønsket å delta i dette samarbeidet, på tross av at både nasjonale og regionale/lokale myndigheter har utøvd relativt sterkt press mot Sandnes kommune for å få en samordning med hensyn til havneutvikling i regionen. Byregionen har således to havnedistrikt som delvis drives i konkurranse med hverandre.

### *Oppsummering*

Samferdselspolitikken som utformes har i stor utstrekning fått et sterkt byregionalt fokus, blant annet gjennom transportplansamarbeidet på Jæren. Det byregionale nedslagsfelt har varierende romlighet, noen ganger er det Nord-Jæren, andre ganger inkluderes hele Jæren i samarbeidet. Samferdselspolitikken romlighet blir dermed et resultat av saksfeltets naturlige kontekst og aktørenes formelle ansvarsområder. I det store bildet synes ikke kommunestrukturen til hinder for utvikling av en effektiv samferdselsinfrastruktur.

Når det gjelder parkeringspolitikken som er et kommunalt ansvarsområde, bidrar kommunestrukturen til at utvikling og implementering av en enhetlig parkeringspolitikk på Forus/Lura tar lenger tid og er mer komplisert enn det ville vært dersom det var en kommune. Med én kommune for byregionen Jæren ville nok implementeringen av bompengepakken og prioriteringen av samferdselsprosjekter blitt forskjellig, uten at en dermed kan hevde at biltrafikken ville blitt mindre eller veginvesteringene større.

## **7.3 Er kommunestrukturen til hinder for tilrettelegging for næringslivet?**

*Kommunenes* engasjement innenfor næringsutvikling og næringspolitikk er knyttet opp til å ivareta næringslivets interesser og å tilrettelegge for næringslivet i egen kommune. Alle kommunene tilrettelegger arealer og infrastruktur for ny næringsvirksomhet og bistår ved nyetableringer. Det er imidlertid stor variasjon mellom kommunene når det gjelder omfang av aktivitet og kompetanse. De to viktigste arbeidsområder til kommunene er nyetableringer og internasjonalisering. Kommunene har relativt få stillinger i kommunene dedikert næringsutvikling.

### *Felles næringspolitikk i Stavangerregionen*

De fire kommunene på Nord-Jæren, Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg har hatt felles næringspolitikk fra om lag år 2000. Dette er institusjonalisert gjennom SrN som nærmest fungerer som de fire kommunenes næringsavdeling. Stavangerregionen Næringsutvikling AS har etter hvert blitt et aksjeselskap med 14 kommuner som omfatter alle kommunene på Jæren og store deler av Ryfylke. Gjennom Strategisk næringsplan som omfatter kommunene på Jæren, i Ryfylke med unntak av Sauda og Sirdal i Vest-Agder er det utviklet en felles næringspolitikk

Kommunene som har deltatt i panelintervjuene, rapporterer at de i stor utstrekning opplever at SrN er et nyttig verktøy for å tilrettelegge for næringsutvikling både i deres kommune og for byregionen. Gjennom at administrasjonen i kommunene deltar i konkrete fellesprosjekter i regi av SrN utvides fokus fra kun å være opptatt av sin egen kommune til å være opptatt av hele

regionen. For politikerne i de ulike kommunene, og særlig de som ikke har direkte kontakt med SrN, kan enkelte deler av aktiviteten ”inne i Stavanger” oppleves som fjernt fra deres virkelighet. Likevel gir informantene uttrykk for at flertallet av politikerne ser at dette er viktige aktiviteter og de er tilfreds med at ”noen” tar tak i de felles utfordringene.

#### *Lokalisering av næringslivsklynger*

SrN har blant annet gjennom næringsarealprosjektet bidratt til å skape en felles forståelse i kommunene av at ulike bransjer hører hjemme innenfor ulike geografiske områder/klynger. Et eksempel som ble trukket fram var Hå som lokaliseringssted for næringsmiddelindustri.

Tidligere, frem til og med slutten av 1990-tallet, var det konkurranse mellom kommunene om å tiltrekke seg næringsnæringsetableringer. Det var selskapskatten som var styrende for denne utviklingen. I forhold til skriftende regjeringer har det noen ganger vært statlig og kommunal bedriftsbeskatning. Nå er det statlig konkurransen mellom kommunene om næringsetableringer har stoppet opp, ettersom kommunene ikke får selskapskatten. I lengre tid førte denne konkurranse til at det ikke nødvendigvis ble søkt etter den beste næringslokaliseringen for byregion totalt sett, noe som ifølge informanter i flere tilfeller resulterte i lite gunstige lokaliseringer.

#### *Kommunal næringsparketablering med bistand fra SrN*

Gjesdal kommune har på egen hånd etablert et større næringsområde i kommunen, Gjesdal Næringspark Skurve. Å etablere næringsparken var et tiltak for å skape næringsaktivitet innenfor egne kommunegrenser. Verken Fylkeskommunen eller Forus Næringspark var i utgangspunktet interessert i dette området, som de også mente lå for langt borte fra markedet. Etter å ha etablert og opparbeidet parken hvor aktører som ASKO og AS Betong hadde kjøpt tomter, ønsket Gjesdal kommune å redusere sin risiko og sitt engasjement gjennom å få inn medeiere som kunne videreutvikle parken i samarbeid med kommunen. Alternativet var å etablere et heleid, kommunalt tomeselskap med egne ansatte som skulle være fristilt de daglige driftsoppgavene i kommunen. Ved årskiftet 2007 / 2008 ble Gjesdal Næringspark Skurve AS etablert, eid 50 % hver av Gjesdal kommune og Forus Næringspark AS. ASKO og Bama flyttet i 2008 til Skurve med om lag 300 ansatte, AS Betong flytter inn høsten 2009. Dette er også et eksempel på at dagens kommunestruktur bidrar til utvikling av næringsområder som gjerne ikke ville funnet sted ved en storkommune på Jæren.

#### *Samordning av plan- og byggesaksbehandling*

Et annet relevant et prosjekt i regi av SrN med betydning for blant annet bygg- og anleggsbransjen er *Smartkommuneprosjektet*. Den overordnet målsettingen med dette prosjektet er å sikre et samordnet tilbud av elektroniske tjenester innenfor kommunenes plan- og byggesaksbehandling. På den måten ønsker kommunene i Stavanger-regionen å fremstå som mest mulig enhetlige, effektive og tilgjengelige overfor sentrale brukergrupper ([www.smartkommune.no](http://www.smartkommune.no)). En felles nettportal er etablert for å ta ut felles retningslinjer og gebyrregulativ. Prosjektet er også ett av fire prosjekter som inngår i utviklingsprosjektet eBygg 2009. Prosjektet omfatter nå 16 kommuner i Rogaland, fra Hå i sør til Sauda i nord.

#### *Oppsummering*

Det omfattende samarbeidet i SrN er med på å gjøre at kommunestrukturen ikke framstår som et hinder for utvikling av en samordnet næringsutvikling for byregionen. Hvorvidt virksomheten

til SrN hadde vært mer slagkraftig dersom det hadde vært færre kommuner er det derimot vanskelig å si noe om. Det er videre vanskelig å vite hvorvidt samarbeidstiltakene på tvers av kommunegrensene innenfor denne organiseringen tilstrekkelig veier opp for de eventuelle barriere de administrative grensene gir. Eksempelvis kan det tenkes at på tross av bortfall av kommunenes skatteinntekter fra næringsetableringer, vil kommunegrensene fortsatt kunne virke inn ovenfor utviklingen gamle og nye næringsområder i byregionen. Etableringen av SrN og utviklingen av ulike samordnende tiltak som Smartkommune prosjektet, gir likevel indikasjoner om at en mulig kommunesammenslåing i mindre grad vil ha betydning for næringslivet når det gjelder næringspolitikk. Uten SrN ville imidlertid situasjonen vært svært annerledes.

## **7.4 Er kommunestrukturen til hinder for et hensiktsmessig kulturtilbud?**

*Kommunene* har vanligvis et forholdsvis bredt engasjement på kulturfeltet. Det omfatter utvikling og drift av blant annet kommunale kulturinstitusjoner som for eksempel bibliotek, kulturskole, kulturhus, forsamlingshus og idrettsanlegg. Kommunene har gjerne egne kultursjefer og egne politiske utvalg på kulturområdet. Stavanger og til dels Sandnes kommune er i en særstilling blant kommunene i regionen gjennom at de er vertskommune for større kulturinstitusjoner så som Stavanger Symfoniorkester, Rogaland Teater, Rogaland Kunstmuseum, Stavanger Museum, fotballklubben Viking og Vitensenteret i Sandnes.

### *Konkurransen om kultursatsninger i de to bykommunene*

I og med at Stavangerregionen har to byer i en byregion kan det skapes utfordringer med hensyn til hvem som skal ha "æren" og hvem som skal profilere de ulike kultursatsningene av Stavanger og Sandnes. Stavanger har som storebror i denne relasjonen definisjonsmakt ovenfor hvilke prosjekter som det skal satses på, i kraft av å arbeide ut fra vesentlig større budsjetter. Samtidig er det også fordeler knyttet til at to relativt store byer i norsk målestokk til sammen har potensial til å kunne nå ut til innbyggerne med tilstrekkelig bredde innenfor kultursatsningen, samt å vareta smalere satsninger. Kultursjefen i Sandnes uttrykker det på følgende måte: "Stavanger er en motor gjennom sine store budsjetter. Det legger press på oss. Samtidig gir det oss mindre sjanse til å utforme en selvstendig kulturpolitikk. For hvis vi hele tiden skal være med på alt mulig annet innenfor de relativt trange økonomiske rammene vi har, så vil det gjøre det vanskelig å utforme egne tiltak tilpasset kulturlivet i Sandnes. Dersom dette økonomiske misforholdet fortsetter vil det fremover kunne være vanskelig". På den måten vil konkurransen om å tilrettelegge for kulturaktiviteter kunne svekkes som følge av forskjeller i ressurser.

Det er likevel også prosesser som illustrerer hvordan de to byene makter å arbeide strategisk for å komme frem til en regional rollefordeling innenfor kulturfeltet. Eksempel på en regional rollefordeling er at Sandnes satser på opera, mens Stavanger satser på bygging av nytt konserthus tilpasset akustisk musikk. Selv om det ikke er fattet et eksplisitt politisk vedtak om rollefordeling, er det blant annet nedfelt i Stavanger kommune sin bystyresak fra 2002 (sak nr: 0018/02), at modellen Stavanger skal bygge nytt konserthus etter, har tydelig regionale hensyn innbakt: "I forhold til nytt konserthus er det gitt avkall på en stor sal med alle scenetekniske fasiliteter for blant annet operaproduksjoner. Anbefalingen bygger på at Sandnes kulturhus bygges ut for å ivareta slike produksjoner. Rådmannen er enig i dette og forutsetter at regionen står samlet om utbyggingen av både Sandnes og Stavanger" (ibid.).



*Kultursatsninger i kommunene på Sør-Jæren*

Det er relativt lite samarbeid innenfor kulturfeltet mellom kommunene på Sør-Jæren. Ideen om samarbeid mellom kulturretatene i Klepp og Time ble ikke videreutviklet, blant annet ut fra politisk motstand i en av kommunene mot å legge mer virksomhet i interkommunale organ. Da kommunene allerede har et betydelig interkommunalt samarbeid innenfor flere tyngre kommunale fagområder vil det å tilrettelegge for økt kultursamarbeid trolig heller ikke få videre oppslutning i tiden fremover. Informantene påpeker også at kommunen henter sin styrke fra institusjonens nærhet og kjennskap til innbyggerne hvor også oppgaven med å forvalte en lokal identitet er viktig.

I grensesnittet mellom kultur og næring var kommunene i større grad interessert i å utvikle ulike samarbeidsrelasjoner. SrN sin satsning på kulturbasert næringsutvikling, som er under utforming, ble eksempelvis av informantene betegnet som et positivt tiltak. Informantene fra Gjesdal, Time og Klepp forteller for øvrig om SPOR som en vellykket satsning. Dette samarbeidet hadde imidlertid ekstern forankring i kulturbyåret, Stavanger 2008. Det ble i den sammenheng også forklart at det kunne være av større interesse å samarbeide om større kultursatsninger med bykommunene, enn om generelle kulturtiltak med nabokommunene.

*Oppsummering*

Kultur er i hovedsak er et politikkområde innenfor de tradisjonelle administrative grensene. Som det fremgår fra gjennomgangen ovenfor er det følgelig kun i begrenset grad utviklet samarbeid på tvers av kommunegrenser. Liten utbredelse til tross, kommunens oppgaver innenfor kulturfeltet oppfattes å være av en slik karakter at de best ivaretas innenfor kommunes egne grenser.

Med hensyn til hvem av de to bykommunene som skal være i førersetet for særskilte kultursatsninger, finner vi tydelige trekk av sentrum-periferi (storebror-lillebror) konflikter. På den annen side finnes det også flere eksempler på at kommunene makter å komme frem til en regional rollefordeling innenfor kulturfeltet. Det er vanskelig å si hvorvidt kommunestrukturen samlet sett virker hemmende på utviklingen av byregionen, ettersom mandatet til kommunens kulturoppgaver er mangfoldige og differensierte. Ut fra de vurderinger som her er foretatt her kan en likevel anta at en eventuell kommunesammenslåing kun i begrenset grad vil ha virkning på utformingen kulturpolitikken.

**7.5 Sammenfatning**

Vi har med denne gjennomgangen forsøkt å gi et oppdatert bilde over hvilke faktorer som av relevante offentlige aktører oppleves som reelle hindre for en hensiktsmessig styring av byregionen. Gjennomgangen fra kommunenes aktivitet og tjenesteproduksjon innenfor fagområdene arealplanlegging, samferdselsinfrastruktur, næring og kultur, har også hatt til hensikt å identifisere hvilke grep eller løsninger som kommunene velger for å tilrettelegge for en effektiv og enhetlig tjenesteproduksjon ovenfor innbyggerne i Stavangerregionen.

Fravær av data fra de tre kommunene som ligger i kjernen i byregionen har resultert i vesentlig færre konkrete eksempler og overordnede vurderinger omkring hva som fungerer og ikke fungerer av samarbeid i byregionen når det gjelder de fire fagområdene. Kommunene på Nord-Jæren befinner seg ut fra et samarbeidsperspektiv i en prekær situasjon, i kraft av å utgjøre et

pressområde med hensyn til forventet vekst i befolkning og sysselsetting. Funnene som vi rapporterer i dette kapitlet må følgelig leses i lys av knappheten av relevant datamateriale fra det strategisk viktige området som Nord-Jæren utgjør.

Gjennomgående synes kommunene vi har vært i kontakt med å være løsningsorientert, fleksible og det rapporteres om at samarbeides godt mellom administrasjonene i de aktuelle kommunene. Kommunene oppgir at de har god kontakt og dialog med nabokommunene og med innbyggerne, ut fra den hensikt å tilrettelegge for det beste for innbyggere i forhold til mandatet som lokalt myndighetsorgan. Det er i den sammenheng en klar verdi med enhetlig opptreden, hvor det fremstår som strategisk viktig for kommune å vise at de evner å håndtere konflikter som omhandler tilgrensende kommuner.

For arealsiden har vi dokumentert at håndteringen av transport- og arealbruk i stor utstrekning blir ivaretatt gjennom omfattende plansamarbeid. FDPJ har ikke virkemidler som stiller krav til rekkefølge av utbyggingsaktiviteten. Dette bidrar til økt handlefrihet for kommunene, men også mindre samordning. For samferdselsinfrastrukturen er bildet tilnærmet det samme. Det er et omfattende plansamarbeid som i utgangspunktet har et byregionalt nedslagsfelt, dog med divergerende romlighet. Å få oppslutning i alle kommunene om en enhetlig parkeringspolitikk for å støtte opp om tiltak som bidrar til økte kollektivandeler i byregionen, trekkes frem som en potensiell utfordring ut fra dagens kommunestruktur. Næringsfeltet har kommet lengst i betydningen av å forene ressurser i en felles organisasjon med et omforent mandat. SrN framstår som et slagkraftig organisasjon som langt på vei kan sies å fungere nærmest uavhengig av kommunens administrative grenser. Til sist preges kulturfeltet av at det i mindre grad samarbeides på tvers av kommunegrenser. Det begrensede samarbeidet er delvis forankret i kommunens ønske om å verne om kulturfelt som et strategisk viktig kommunalt fagområde, samtidig som reservasjonen også må ses i lys av det betydelige omfanget av interkommunale virksomhet som allerede finnes av innenfor flere tyngre kommunale fagområder.

## 8 Kommunegrensens betydning for utvalgte bransjer

Innenfor privat sektor har vi tatt utgangspunkt i deler av næringslivet hvor spørsmålet om kommunestruktur antas å ha betydning for verdiskapingen ut fra rammebetingelser som a) kapasitet på transportinfrastruktur, b) tilgang, størrelse, kvalitet og beliggenhet av næringsarealer, c) størrelse på det integrerte bo- og arbeidsmarkedet og d) kvalitet og kapasitet på offentlige næringsrettede tjenester (jf. kap 1.3 og 7).

Bransjene som representert gjennom panelintervjuene representerer utgjør 1/3 av de sysselsatte i Stavangerregionen, i sum 56 000 av i alt 160 000 sysselsatte. I første omgang vil vi rapportere fra *hotell, restaurant og varehandel* (8.1) som samlet har om lag 27 000 arbeidsplasser i regionen. Deretter 8.2 rapporterer vi fra *bygg- og anleggssektoren* som har om lag 12 000 arbeidsplasser, og til slutt rapporterer vi erfaringer og synspunkter fra *transport og logistikk* (8.3), som til sammen har 17 000 arbeidsplasser.

Utvelgelsen av panelintervjudeltakere har som nevnt innledningsvis vært basert på en tentativ vurdering, hvor et knippe aktuelle næringslivsrepresentanter ble plukket ut med bistand fra oppdragsgiver og deres tilknyttede bransjenettverk. Det har vært noe begrenset oppslutning blant de forespurte, spesielt gjelder dette for deltakelsen til hotell, restaurant og varehandel. Både utvelgelsen av informanter og oppslutning til panelintervjuene henspiller på viktigheten av presisere at resultatene som her presenteres ikke har gyldighet ut over at intervjuene samlet sett har fungert til å gi et spesifikt innblikk i enkelte næringslivsaktører og til dels deres bransje sine synspunkter i forhold til verdiskapningsspørsmål anvendt ovenfor kommunestrukturen.

### 8.1 Hotell, restaurant og varehandel

Ovenfor hotell, restaurant og varehandel var et sentralt utgangspunkt for samtalen hvordan det offentlige tilrettelegger rammebetingelser og tjenester som har betydning for de aktuelle sektorene. Konkrete temaer som ble tatt opp ovenfor disse sektorene var åpningstider, stengtider for butikker, handlesenter og for utelivsbransjen. Foruten dette ble også skjenketidsbestemmelser og parkeringsnormer diskutert. Andre temaer som ble diskutert var samhandlingen med det kommunale nivå og vurdering av de administrative tjenestene.

Inntaket til diskusjonen om kommunestruktur var betydningen av en felles og koordinert fronting av reiselivsnæringen i regionen ivaretatt markedsføringsorganet; *Stavanger regionen BA*. Tidligere ble denne oppgaven løst gjennom de tre selskapene Destinasjon Stavanger, Sandnes reiselivssenter og reisemål Jæren. Stavanger regionen BA markedsfører Stavangerregionen for organisasjoner, institusjoner, bedrifter og kommuner som har interesser knyttet til reiselivsnæringen i Stavanger og omegn. I styret sitter 12 representanter, disse fordeler seg blant offentlige og private aktører: Nærings sjefen i Stavanger kommune, Rådmann i Sandnes kommune og Rådgiver fra Klepp kommune, UIS, Norsk Oljemuseum, Stavanger forum, Næringsforeningen i Stavanger, Rogaland Fritidspark, World event, samt hotell (Clarion) og resturanteiere (Charles & de, Cafe Sting). Finansiering av selskapets virksomhet er driftstilskudd fra medlemskommunene og hoteller og andre bedrifter innen reiseliv.

Innenfor dette næringssegmentet er slik bevisstheten rundt at kundene ikke forholder seg til kommunegrenser stor: Lysefjorden og prekestolstur profileres på lik linje med opplevelser fra Norsk Oljemuseum i Stavanger. Nærhet vurderes likevel som en viktig faktor for å kunne drive mest mulig hensiktsmessig innenfor egen region. Eksempelvis har Stavangerregionen valgt å etablere en egen lokal forening som rapporterer til NHO Vestlandet, ettersom avstanden til vestlandet sitt hovedkontoret i Bergen ikke fungerte tilfredsstillende.

Hovedpunktet som relaterer seg til kommunegrenser er et regelverk som åpner for variasjoner mellom kommunene for regler for *skjenketidsbestemmelser og stengetider*. At Sandnes kan beslutte å ha 30 min lengre skjenketid er konkurransevridende. Den manglende likebehandlingen av utelivsbrasjen mellom de to bykommunene oppleves som problematisk. I praksis har det vist seg at det å forskjellsbehandle restauranter og barer i de to kommunene vanskelig lar seg håndheve. Falken og Securitas som gjennomfører kontrollene makter ikke å sette seg tilstrekkelig inn i regelverkene som gjelder de ulike kommunene. I tillegg til forskjeller i skjenketidsbestemmelser er det også forskjellige regler for røyking og uteservering i de to bykommunene. Eksempelvis stenger Stavanger uteserveringen tidligere som følge av tettere boligsstruktur innenfor sentrumssonen, mens Sandnes på den annen side har valgt å være mer restriktiv med hensyn til røyking på offentlige steder enn Stavanger. Våre informanter opplyser at inspektørene ikke er tilstrekkelig oppmerksomme i forhold til de ulike kommunenes reglement, og at det ofte går i surr.

Bransjen fremhever viktigheten av det er aktivitet i regionen. 10 % nedgang i flyaktivitet gir betydelige ringvirkninger i forhold til hotellbransjen. Et eksempel på gunstige aktiviteter for hotell- og restaurantbransjen er arrangementer som legges til sommeren når det er noe ledig kapasitet. Kommunen inngår ifølge våre informanter i rollen som motivator som er et viktig bidrag for å generere vekst og aktivitet i regionen. Kommunen tar initiativ, drar prosesser og inviterer i etterkant av arrangement til dialog omkring mulig forbedringspotensial med de involverte. Stavanger kommune får på grunnlag av slike tiltak og aktivitetsskapende prosesser svært gode skussmål. Det ble likevel også poengtert at "vellykketheten" til en festival avhenger mer av graden av profesjonaliteten til den enkelte arrangør enn kommunen sin innsats.

## 8.2 Bygg- og anlegg

For bygg- og anlegg var også utgangspunkt for samtalen hvordan det offentlige tilrettelegger rammebetingelser og tjenester med betydning for verdiskapingen i sektoren. Vektleggingen av den tekniske infrastrukturen sin betydning for næringen ble diskutert. I panelintervjuene kom det frem 3 hovedelementer der dagens kommunestruktur kunne virke hemmende for verdiskapingen i bransjen: markedsovervåking, byggesaksbehandling og byggekontroll.

I forhold til *markedsovervåking*, er dette en aktivitet som tar betydelig lengre tid for utbygger/entreprenør med dagens kommunestruktur. Våre informanter rapporterer at det er krevende å holde seg oppdatert på situasjonen i 8 kommuner omkring endringer og oppdateringer i kommuneplaner og reguleringsplaner. Dagens kommunestruktur og den tilhørende utbyggingspolitikken kan favorisere store entreprenørene med ressurser og kapasitet til ha egne folk som spesialisert seg på kommunikasjon med det offentlige. At det den tette og grenseskridende bolig- og næringsbebyggelsen på Nord-Jæren behandles av fire kommuner ble for øvrig av våre informanter oppfattet som lite hensiktsmessig.

Med hensyn til *saksbehandling* rapporterer våre informanter at dagens kommunestruktur vanskeliggjør likebehandling. Kommunene orienterer seg til dels internt forskjellig og fortolker regelverket på forskjellige måter. Smartkommuneprosjektet (jf. kap.7.3) er imidlertid delvis implementert som en samordningsløsning mellom kommunene med hensyn til å tilrettelegge for et enhetlig tilbud av elektroniske tjenester innenfor kommunenes plan- og byggesaksbehandling. Tiltaket er slik innrettet mot økt likebehandling.

Når det gjelder bygningskontroll, er ulempene de samme som for byggesaksbehandlingen skrevet om ovenfor. For dette området er det imidlertid ikke igangsatt standardiseringstiltak.

Det ble også diskutert *fordeler* knyttet til saksbehandlingen innenfor dagens kommunestruktur. Det ble blant annet poengtert at det å forholde seg til mindre kommuner for byggesaker i Ryfylke, på mange måter gav flere fordeler enn ulemper som følge av den verdifulle lokalkunnskapen som saksbehandler forvalter.

I panelintervjuet ble omorganiseringen av strømleverandørene til byregionen trukket frem som et vellykket eksempel. Før opprettelsen av Lyse AS, var det E-verk i alle kommunene, mens det nå kun er selvstendige E-verk i kommunene Klepp og Hå. I alt 16 kommuner har nå valgt å stå sammen om å levere denne tjenesten. Våre informanter rapporterer at Klepp E-verk benytter andre typer skjemaer og internettportaler enn Lyse og at dette gir merarbeid. Opprettelsen av Lyse innebar dermed en betydelig forenkling, selv om Lyse sin monopolsituasjon ble problematisert.

### 8.3 Transport- og logistikk

Hvorvidt samferdselsinfrastrukturen i Stavanger-regionen oppfattes som hemmende for transport- og logistikk sektoren var utgangspunktet for denne bransjesamtalen. Betydningen av kommunens innspill og innflytelse ovenfor tilgrensende myndigheters ansvarsområde, var et sentralt temaområde. Foruten dette ble forholdene knyttet til utbygging og drift av vei, jernbane og havn diskutert, samt oppslutningen omkring de regionale knutepunktsfunksjonene.

I første omgang var informantene som representerte transport- og logistikkbransjen opptatt av å diskutere effektene av grensesnittet mellom fylkeskommunale/statlige oppgaver og kommunale oppgaver med hensyn til transportinfrastrukturen i regionen. Det ble konkret stilt spørsmål ved det laveste forvaltningsnivåets dilemma knyttet til både å ivareta lokalbefolkningens interesser og tilrettelegging for nærings- og transportinfrastrukturutvikling for byregionen. Eksempelet som ble diskutert var Sola kommune som både har flyplass og regionens storhavn innenfor kommunegrensen. Det ble drøftet hvilke perspektiv som får forrang når kommunene er små og i tillegg skal være med å forvalte viktige regionale knutepunktsfunksjoner. Som en informant sa; *”Det er ingen i Sola kommune som stiller til valg for å få etablert regionens storhavn i Sola kommune”*.

Sola kommune har i forlengelsen av den endelige etableringen av Risavika havn kunnet pålegge utbygger diverse tiltak deriblant bygging av en rundkjøring for å avlaste trafikksituasjonen innenfor egen kommune. Informantene oppgir at de prinsipielt synes dette er en god praksis, men at effekten reduseres som følge av at kommunen kun betrakter tiltak innenfor egne kommunegrenser. Informantene stiller spørsmål ved hvilke andre tiltak eller grep som hadde

blitt foreslått dersom perspektivet hadde vært annerledes og ikke begrenset av grensene til Sola kommune.

Mer generelt ble logistikkbransjens gjennomslagkraft diskutert. Perspektivene og kunnskapen knyttet til hvilke logistikkutfordringer som kommer som følge av bestemte nærings- eller boligetableringer oppleves å være lite integrert, selv om FDPJ etter hvert får mer gjennomslag for lokaliseringvalg. En aktuell næringsklyngelokaliseringsprosjekt som ble diskutert var beliggenheten til næringsmiddelindustrien i Kviamarka i Hå. Informantene stiller her spørsmål med hvorvidt infrastrukturen er tilstrekkelig dimensjonert for å viderebringe blant annet melken fra meieriet i Hå og nordover.

Knutepunktssatsningen i regionen ved Risavika og Ganddal oppleves for øvrig som å ha vært svært viktig med hensyn til en samfunnsøkonomisk transportavvikling i regionen. Denne satsningen har til dels foregått parallelt med en betydelig rasjonalisering og modernisering av transport- og logistikkbransjen generelt. For transport- og logistikkbransjen har en historisk betinget struktur i Stavangerregionen blitt avløst av en mer rasjonell struktur. Eksempelvis hadde Bring (tidligere NorCargo) 4 distribusjonssystem. Disse er nå erstattet av færre knutepunkt. Effekten av dette er at logistikkaktørene har fått flere kunder å fordele kostnadene på, det er bedre utnyttelse av materiell, redusert tomkjøring og at det i større grad enn før kompenseres for den skjeve retningsbalansen.

Dynamikken i petroleumsnæringen ble også forstått som en sentral push-faktor for å tvinge frem en tilrettelagt transportavvikling i byregionen. Dette som følge av at det over lengre tid i Stavangerregionen har blitt stilt strengere krav til effektivt transport enn i andre regioner i landet. Dette siste forholdet gjelder spesielt på tidskritiske og høykostvarer.

## 8.4 Oppsummering

Panelintervjuene har samlet sett gitt konkrete eksempler på hvordan de utvalgte bransjene opplever at kommestrukturen fungerer i forhold til verdiskapning i næringslivet. Hotell, restaurant og varehandel var opptatt av manglende likhet mellom bykommunene i forhold til skjenketidsbestemmelser og stengtider kunne virke konkurransevridende. Bygg- og anleggsbransjen trakk frem markedsovervåking, saksbehandling og byggekontroll, som eksempler på tjenester ikke fungerer optimalt innenfor dagens kommunestruktur. Dette ble forklart med utgangspunkt i at de 8 kommune til dels har lite koordinerte beslutningsprosesser når det gjelder utbyggingspolitikken i Stavangerregionen, noe som for utbygger både kan medføre ekstrakostnader og manglende likebehandling. Transport- og logistikksektoren problematiserte forholdet knyttet til grensesnittet mellom fylkeskommunale/statlige oppgaver og kommunale oppgaver med hensyn til transportinfrastrukturen i regionen. Spesielt ble situasjonen i Sola kommune trukket frem som eksempel på hvilke utfordringer en relativt liten kommune må håndtere når tyngre regionale transportknutepunkt befinner seg innenfor kommunes grenser.

## 9 Oppsummerende drøfting og konklusjoner

Sammenhenger mellom dagens kommunestruktur og verdiskapingen i næringslivet i Stavanger-regionen er hovedtema for dette prosjektet. Våre undersøkelser og analyser indikerer at dagens kommunestruktur indirekte er medvirkende til at bilkøene i det sentrale byområdet oppstår og til at det ikke kommer snarlige løsninger på problemet. Kjøproblemene er med på å svekke effektiviteten og produktiviteten i næringslivet. Den oppdelte kommunestrukturen bidrar videre til merarbeid for bygge- og anleggsbransjen som må forholde seg til mange kommuner med forskjellig praksis når det gjelder byggesaksbehandling og bygningskontroll. Selv om de interkommunale samarbeidene og fylkesplansamarbeidene kompenserer for den oppdelte kommunestrukturen vil vi likevel hevde at den oppdelte kommunestrukturen bidrar til å svekke byregionens funksjonalitet og effektivitet.

Generelt sett er det imidlertid ingen åpenbar sammenheng mellom for eksempel kommune-størrelse og verdiskaping eller mellom hvor stor del av byregionen som inngår i senterkommunen og verdiskaping i næringslivet. Analyser av verdiskapingsevnen i norske storbyregioner viser eksempelvis at Stavangerregionen kommer godt ut og i særlig grad gjelder dette kvaliteten på den næringsrelaterte offentlige sektor. Panelintervjuene med våre informanter både innen privat og offentlig sektor tyder også på at kommunene og de ulike samarbeidene strekker seg langt for å legge forholdene for næringslivet godt til rette. Den grunnleggende erkjennelsen om at kommunene i regionen arbeider hver for seg og i sammen for næringsutvikling er et viktig utgangspunkt å ha med seg særlig siden næringsutvikling prinsipielt sett ikke er en kommunal oppgave.

Vi har fokusert undersøkelsen på rammebetingelser for næringslivet i form av transportinfrastruktur, næringsarealer, næringsrettet service og sammenhengen i bo- og arbeidsmarkedet og betydning av kommuneinndelingen for utviklingen av rammebetingelser.

Oppdelingen av den funksjonelle byregionen i kommuner har medført behov for å etablere en rekke interkommunale samarbeid både om areal- og samferdselsplanlegging i regi av fylkeskommunene eller andre operative samarbeid innen teknisk infrastruktur, næringsutvikling, samferdsel og areal. Disse samarbeidene kan ses på som kompenserende tiltak i forhold til den oppdelte kommunestrukturen. Samarbeidene har stor betydning for funksjonsdyktigheten av byregionen og for utviklingen rammebetingelsene for næringslivet innenfor de fire nevnte feltene. Vår gjennomgang av de interkommunale samarbeidene tyder på at dette er *robuste samarbeid* med gjennomgående god demokratisk forankring i eierkommunene. *Vi vil derfor hevde at disse "kompenserende tiltak" i form av interkommunale samarbeid og fylkesplansamarbeid i stor grad veier opp for ulemper ved den oppdelte kommunestrukturen når det gjelder utvikling av rammebetingelser.*

For næringslivet i regionen er det således av stor betydning at fylkeskommunen har høy faglig kvalitet, forutsigbar framdrift og godt samarbeid med kommunene i fylkesplanprosessen om langsiktig byutvikling på Jæren og i transportplanarbeidet. Dette arbeidet resulterer i en forutsigbar og overordnet arealplan og enighet om prioriteringene på samferdselsfeltet. Både kommunene og næringslivet synes å være oppmerksom på betydningen av dette arbeidet. Samarbeidet mellom kommunene om næringsutvikling først i regi av Arne-prosjektet og nå i

regi av Stavangerregionen Næringsutvikling har hatt stor betydning for å utvikle og å implementere en felles næringspolitikk for byregionen. På havnesiden har samarbeidet mellom kommunene om Stavangerregionen Havn IKS hatt stor betydning for utvikling av en framtidssrette havneinfrastruktur for byregionen. Samarbeidet i regi av Forus Næringspark har hatt stor betydning for utviklingen av en av byregionens viktigste arbeidsplasskonsentrasjoner. IVAR og Lyse er viktige selskaper for å sikre en enhetlig funksjonsdyktig teknisk infrastruktur for byregionen, og det er eksempelvis få som kan tenke seg til at disse selskapene når skal deles opp i kommunale enheter. Til tross for at samarbeidstiltakene fungerer godt er det imidlertid ikke slik at de kompenserer fullt ut for ulemper og fordeler kommuneinndelingen bidrar til for næringslivet.

De mest konkrete ulempene som har kommet fram gjennom panelintervjuene med bransjene, gjelder bygg- og anleggssektoren. Det er mye mer arbeidskrevende for bransjen å ha kontakt med alle kommunene for få oversikt over utbyggingsplanene, videre å måtte forholde seg til mange ulike fortolkninger av regelverk når det gjelder byggesaksbehandling og ulik praksis for bygningskontroll. Bransjen selv sammenligner dagens kommunestruktur med situasjonen før sammenslåing av de kommunale E-verkene til Lyse AS som medførte betydelig forenkling for bransjen gjennom at det ble kun én virksomhet å forholde seg til.

Hotell- og restaurantbransjen har pekt på at forskjellige kommunale bestemmelser om åpningstider og skjenkereglene bidrar til konkurransevridding mellom bedrifter i ulike kommuner. Fra varehandelssektoren trekkes IKEA-saken fram som eksempel på at en bedrift blir skadelidende av uenigheten mellom Stavanger og Sandnes kommune om lokalisering. Dette medfører forsinkelser for IKEAs utvidelsesplaner. Fra transport- og logistikksektoren pekes det på at den manglende enigheten om havnestrukturen mellom kommunene har vært hemmende og videre at kommuneinndelingen bidrar til at transportmessige konsekvenser av utbygging i en kommune ikke nødvendigvis følges opp med avbøtende tiltak også i andre kommuner. Selv om de ulempene som beskrives, kan være viktige for de bedrifter det gjelder vil vi hevde at de ulempene som har vært nevnt fra disse bransjene, ikke har svært stor betydning for næringslivet.

Dagens oppdelte kommunestruktur har også noen fordeler for næringslivet. Alle kommunene er som nevnt foran, opptatt av å legge forholdene til rette for næringslivet. Til dels har det vært konkurranse om næringslivsetableringer mellom kommunene. En kommunesammenslåing vil minske denne type konkurranse. Et eksempel i denne sammenheng er utviklingen av Skurve næringsområde i Gjesdal kommune som er resultat av et kommunalt initiativ for å skaffe næringsvirksomhet til kommune. Kviamarka i Hå kommune er et annet eksempel på at kommunene strekker seg langt for å tilrettelegge for næringsvirksomhet. Det kan også hevdes at Sandnes Havn bidrar til en konkurranse med Risavika Havn som vil være gunstig for de som skal ha varene fraktet. I panelintervjuene ble det nevnt at ved kun én kommune i byregionen kunne det bli en kommunal monopolsituasjon som ikke nødvendigvis ville være gunstig for næringslivet.

Panelintervjuene med næringslivet gav *ikke* støtte for oppfatningen om at små kommuner er effektive og fleksible i saksbehandlingen, mens store kommuner er langsomme og regelopptatte. Således vil ikke en kommunesammenslåing kunne ses å automatisk medføre en forbedring eller forverring av den kommunale saksbehandlingen.

Gjennomgangen over baserer seg på intervju med enkelte utvalgte bransjer og kun enkelte av kommunene i byregionen, og at det dermed bygger på et begrenset empirisk grunnlag.



Fram til nå har vi fremhevet at de interkommunale samarbeidene og fylkesplansamarbeidene kompensere for ulemper med den oppdelte kommunestrukturen. Videre har vi oppsummert at de konkrete ulempene eller fordelene av dagens kommunestruktur for produktiviteten som bransjene kan påvise, ikke kan sies å være av svært stor betydning. Dette gjelder i særlig dersom en ser dette i relasjon til betydningen av at kommunene generelt sett legger forholdene godt til rette for næringslivet.

Det er likevel noen forhold som har med kommunestrukturen å gjøre som synes å være til ulempe for funksjonsdyktigheten av regionen. Her kan utviklingen av Forus- og Luraområdet tjene som et eksempel. Som næringslivsområde framstår Forus / Luraområdet som vellykket med mange etableringer og stor aktivitet. Det er i størrelsesorden 25 – 30 000 arbeidsplasser i dette området. En ulempe er imidlertid at den sterke arbeidsplassveksten har medført sterk trafikkvekst og til dels betydelig bilkø særlig ved arbeidstidens start og slutt. Kollektivandelen for arbeidsreisende til dette området er samtidig i størrelsesorden 3 – 5%, i forhold til Stavanger sentrum som har 25%. På en side kan en hevde at dette har med fylkeskommunene og ikke kommunestrukturen siden det er fylkeskommunen som har ansvar for kollektivtrafikken. En kan også mene at det har med manglende vegutbygging å gjøre. Samtidig er det kommunene som har ansvar for reguleringsplanleggingen og parkeringspolitikken. Den sterke arbeidsplassveksten, det svake kollektivtilbudet og den liberale parkeringspolitikken på Forus / Luraområdet har etter vårt syn sammen bidratt til de omfattende køproblemene i de sentrale deler av byregionen. Den oppdelte kommunestrukturen bidrar til at det tar lenger tid og er mer arbeidskrevende å få iverksatt endringer i parkeringspolitikken for hele området. Forutsatt at det er politisk vilje til å iverksette en mer restriktiv parkeringspolitikk, bidrar dagens kommunestruktur til at næringslivet hemmes av kø på vegene i det sentrale byområdet.

Kommunestrukturen bidrar også til oppdelte og ukoordinerte beslutningsprosesser når det gjelder utbyggingspolitikken i byregionen. Dette vil kunne ha betydning både for kommunenes økonomi og også for næringslivet. Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren avklarer det langsiktige utbyggingsmønsteret, men det avklarer ikke rekkefølge og størrelse på utbyggingsareal år etter år og heller ikke hvilken type næringsarealer som skal lokaliseres hvor. Beslutning om regulering og tilrettelegging av bolig- og næringsareal tas av de folkevalgte i hver kommune ut fra kommunale prioriteringer og kommunal økonomi, og de ses ikke nødvendigvis i sammenheng med hvilke beslutninger som tas i andre kommuner i byregionen. Når både bolig- og arbeidsmarkedet fungerer som om kommunegrensene ikke eksisterer vil de kommunale beslutningene kunne innebære en betydelig økonomisk risiko både for kommunen og andre aktører som satser på en kommunes utbyggingspolitikk. Eksempelvis vil attraktive nærings- og boligområder i én kommune kunne ta bidra til at utbyggingsområder i en annen kommune blir liggende ubenyttet i mange år. Til dels kan en slik situasjon medføre overskudd av tilbud om bolig- og næringsareal og dermed være gunstig for næringslivet, men det kan også medføre manglende forutsigbarhet og feilinvesteringer. En annen side er at kommunale beslutninger, eksempelvis om lokalisering av arbeidskraftintensive virksomheter i Risavika / Tanangerområdet, uten at det samtidig er tilstrekkelig kollektivdekning eller stor nok kapasitet på vegnettet medfører køproblemer og dermed økt tidsbruk for næringslivet. En situasjon med én kommune på Nord-Jæren kunne gi større muligheter for lokalisering av arbeidskraftintensive virksomheter ved kollektivknutepunkt.

Gjennomgangen over illustrerer at kommuneinndelingen i den tett integrerte byregionen skaper samordningsutfordringer som dagens interkommunale samarbeid og fylkeskommunale

planlegging løser godt på noen områder, mens det på andre områder kan oppleves mangel på samarbeid og samordning. Det at dagens kommunestruktur synes å ha medvirket til manglende og for sen løsning av køproblemer på vegene i sentrale deler av byområdet er kanskje det mest alvorlige for næringslivet. Gitt den betydelige vekst i befolkning og arbeidsplasser som forventes i byregionen, så kan en forvente at denne type trafikale problemer vil kunne tilta i omfang og også oppstå andre steder i byregionen. Dersom den oppdelte kommunestrukturen medvirker til ytterligere fragmentering av ansvaret for samferdselspolitikken vil en kunne hevde at kommunestrukturen bidrar til å svekke næringslivets rammebetingelser og byregionens konkurranseposisjon.

Implisitt i drøftingene av ulempene og fordeler med dagens kommunestruktur i forhold til verdiskaping i næringslivet er at en annen kommuneinndeling, enten Nord-Jæren som én kommune eller hele Stavangerregionen som én kommune vil redusere samordningsutfordringene og også redusere behovet for interkommunale samarbeidsordninger. Behovet for samordning i forhold til statlige og fylkeskommunale myndigheter vil imidlertid fortsatt være til stede. Samtidig vil det kunne dukke opp andre utfordringer som en ikke har oversikt over før løsningen er implementert.

Kommunestrukturspørsmålet er imidlertid først og fremst et spørsmål om hvilken betydning inndelingen vil ha for kommunene. Dette dreier seg om kvalitet på tjenestetilbudet i barnehage, grunnskole, eldreomsorg, kulturtilbud og tekniske tjenester. Dette er imidlertid også tjenester som næringslivet og dets arbeidstakere i aller høyeste grad er avhengige av. Således vil en kommunestruktur som bidrar til høyest mulig verdiskaping i kommunene være viktig for næringslivet. Dette har imidlertid ikke vært tema i dette prosjektet.

Spørsmålet om den demokratiske forankringen av de interkommunale samarbeidene har vært undersøkt som en del av dette prosjektet. Spørsmålet om kommuneinndelings betydning for lokaldemokratiet har i begrenset grad vært berørt. Et perspektiv her er at dagens oppdelte kommunestruktur bidrar til at vi har mange folkevalgte og at det er "enkelt" for befolkningen å ta kontakt med de folkevalgte og å følge kommunepolitikken. Samtidig bidrar floraen av interkommunale samarbeid til å svekke kommunestyrenes funksjon. En demokratisk svakhet side med den oppdelte strukturen er at det blir tatt beslutninger i en kommune som kan ha stor betydning i andre kommuner (eksempelvis om utvidelse av Kvadrat). Dersom en slår sammen kommunene eksempelvis på Nord-Jæren så vil en i stor grad kunne unngå dette problemet, men samtidig kan det blir større avstand mellom befolkning og de sentrale politikerne. Til dels vil dette kunne oppveies ved å opprette politisk / administrative enheter på bydelsnivå.

Utredningen viser at dagens kommunestruktur gir samordningsutfordringer i Stavangerregionen som bidrar til at rammebetingelsene for næringslivet svekkes. En nærliggende løsning ville da være å slå sammen kommunene. Vi har imidlertid ikke tro på at dette vil skje med det første. Erfaringer viser at det er vanskelig å "utrede" seg fram til sammenslåing. Kommunene er store organisasjoner med lang historie, innarbeidede rutiner og hierarkier som er vanskelig å forandre. Innbyggernes identitet er knyttet til kommunene som institusjoner.

Sett fra et perspektiv forankret i *nyinstitusjonell teori* vil en kommunesammenslåing i Stavangerregionen måtte forårsakes av indre motsetninger eller "krise" i noen av kommunene, eller av press fra ekstern aktør som kommunene er avhengig av (Stortinget), eller en sammenslåing i andre større byregioner i Norge. Foreløpig "går" jo Stavangerregionen svært godt, det er langt fra noen krisestemning, og selv om det er en gryende nasjonal debatt, jf utspill fra KS og

Venstre, er det ikke klare tegn på at Stortinget vil omgjøre sin frivillighetslinje. Men situasjonen kan endre seg. Eksempelvis kan en sterk nedgang i oljevirkosomheten kan bidra til krisestemning og store økonomiske belastninger for enkelte kommuner. Motsatt kan en fortsatt meget sterk vekst gi for store utfordringer for flere av kommunene for å håndtere veksten og samordningsutfordringene i byregionen. Nasjonalt kan eksempelvis en økning i kommunenes oppgaver, for eksempel i forbindelse med statsråd Bjarne Håkon Hansens varslede reformer i primærhelsetjenester, innebære en ny bølge av kommunesammenslåinger. Alternativt kan statsråd Magnhild Meltveit Kleppas forslag om *samkommune* få større gjennomslag.



## Referanser

- Amdam, Jørgen, Barstad, Johan, Dyrhol, Inge, Roppen, Johann og Tangen, Geir 2004: *Strategisk analyse av kommunestrukturen på SøreSunnmøre* Forskningsrapport nr 57 Møreforskning Volda
- Amdam, Jørgen, Dyrhol, Inge, Yttredal, Else Ragni 2005: *På veg mot det nye Sunnmøre Kommunar organisert etter konsernmodellen*. Arbeidsrapport 176 Møreforskning Volda
- Bjelland, Anett og Leknes, Einar: ”Regionaliseringsprosesser i Stavangerregionen”. Arbeidsnotat IRIS – 2008/122
- Bjorvatn, Kjetil; Norman, Viktor D.; Orvedal, Linda og Tenold, Stig: ”*Globetrotterne. Norsk økonomi i en verden med fri handel, arbeidsinnvandring og internasjonaliserte bedrifter.*” Stiftelsen for Samfunns- og Næringsforskning (SNF). Rapport 11/2007
- Blomgren, Atle: ”Stavangerregionen mot 2020”.
- Blomgren, Atle, Gjelsvik, Martin og Holmen, Ann Karin 2007: *Verdiskapningsevnen i norske storbyregioner: Indikatorer for kompetansekapital, nyskapingsevne, infrastruktur, konkurransedyktig kommunal sektor og internasjonalisering/nettverk*. Rapport IRIS – 2007/32
- ECON (2006): ”Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring” Rapport 2006-057. Oppdragsgiver: KS
- Engebretsen, Øystein 2004: *Regionforstørring – en foreløpig kartlegging av potensialer* TØI rapport 742/2004
- Ernst & Young (2006): ”Innspill til eierstrategi for kommunale foretak (KF) i Stavanger kommune”
- Farsund, Arild Aurvåg og Leknes, Einar (2003): *By og region i næringspolitikken: Solo eller samspill*. RF Arbeidsnotat 2003/252.
- Farsund, Arild Aurvåg og Leknes, Einar (2005): *Næringspolitikk i fem norske storbyregioner: Samarbeidsrelasjoner på tvers av geografiske og institusjonelle grenser*. Rapport RF 2005/058.
- Farsund, Arild Aurvåg, Leknes, Einar og Ellingsen, Winfried *Storbyene og regionnivået* IRIS Arbeidsnotat 2006/057
- Gjertsen, Arild og Martinussen, Knut (2000): ”Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak” Nordlandsforskning NF-rapport nr. 18/2006
- Hansen, Tore (red) 2003: *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag* NIBR-rapport 2003:10
- Høyser, Karl G, Fløtre, Thor Andre, Åretun, Torbjørn og Aall, Cato 2003: *Effektar og konsekvensar ved endring av kommunestruktur for kommunikasjon og transport* VF-rapport 8/2003
- Klausen, J. E. og S. Opedal (2000) Vitaliseres lokaldemokratiet med mer makt til bydelene? Kapittel i Åge Johnsen, Lars A. Loe og Signy Vabo (red.) (2000): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.

- Kommunal- og arbeidsdepartementet 1995: *St.meld nr 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen*
- KRD og KS 2005: *Sluttrapport fra den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet "Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling"*
- Kommunenes Sentralforbund 2003: *Regionalpolitikken nye muligheter*. Kommuneforlaget
- Kommunenes Sentralforbund (red.) 2003: *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen* Kommuneforlaget 2003
- KS 2004: *Framtidens kommuner og regioner Struktur, oppgavefordeling og lokaldemokrati Scenarier utarbeidet fra KS av ECON og Preview* Kommuneforlaget 2004
- Leknes, Einar 2007: *Regionale planbestemmelser: Mulige anvendelsesområder med særlig fokus på byregioner*. Notat IRIS
- Leknes, Einar, Farsund Arild Aurvåg, Holmen Ann Karin T 2005: *Kommuneplan som styringsredskap i norske storbyer* RF rapport 2005/191.
- Lervåg, Henning og Leknes, Einar 2005: *Næringslivets lokalisering og arealbruk i Bergen, Stavanger/Sandnes og Trondheim* I Eirik Vatne red: *Storbyene i kunnskapsøkonomien Arena for kunnskapsdeling og nyskaping*. Spartacus Forlag, Oslo,
- Lyse (2007): "Styrets melding til eierne"
- NOU 2000:22. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*
- Nilsen, Jørund K og Vinsand Geir 2008: *Følgerevalueringssprosjektet: Med politikere i front – effekter av robuste samarbeidsmodeller* NIVI Rapport 2008:1
- Nilsen, Jørund K og Vinsand Geir 2008: *Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling* NIVI-notat 2008:1
- NOU 2006: 7: "Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken."
- Stavanger kommune 2008: *Eierskapsmelding 2008*
- "Selskap og samarbeid i Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger". Rapport utarbeidet av kommunene Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger per 12.12.2006
- Strand, Arvid og Moen, Bjørn 2005: *Kommunestrukturen i Rogaland – i går, i dag, i morgen? Underlagsmateriale og dokumentasjon til KS Rogaland* NIBR-notat 2005:112

## Vedlegg 1 Forespørsler og intervjuguider

Under vises forespørselene som ble sendt til kommunene og til representanter for ulike bransjer om å delta i panelintervju. I tillegg er prototypen for intervjuguiden til de interkommunale selskapene, kommunene og bransjeforeningene vist.

### Forespørselen til kommunene:

Til x kommune v/rådmannen

IRIS gjennomfører for tiden et prosjekt om kommunestrukturens betydning for verdiskapningen i næringslivet i Stavanger-regionen på oppdrag for Næringsforeningen i Stavanger-regionen. Dette er en meget utfordrende oppgave rent faglig da sammenhengene mellom kommunestrukturen og verdiskapningen i næringslivet er langt fra opplagt. Vi har derfor valgt ulike framgangsmåter slik det framgår av vedlagte skisse (se 3 sider bak).

En av framgangsmåtene vil være å gjennomføre panelintervju med ansatte innenfor de fire områdene; arealplanlegging, samferdsel, næring og kultur fra deres kommune. I utgangspunktet ønsker vi at ansatte med lengre fartstid og gjerne med overordnet ansvar innen det aktuelle fagområdet deltar, men dere står fritt til å ta med andre. Samlet sett ser vi for oss 4 - 6 personer fra kommunen. Panelintervjuet vil ta opp mot 2 timer.

Siktemålet med panelintervjuene er å få belyst hvordan det byregionale samarbeidet fungerer gjennom eksempler og konkrete erfaringer fra de ulike fagfeltene. Dette vil både kunne gjelde om det er for lite eller tilstrekkelig grad av koordinering og samordning eller om det byregionale samarbeidet strekker seg for langt inn i den enkelte kommunes myndighetsområde. Det er også interessant å høre erfaringer knyttet til den geografiske avgrensningen av det byregionale samarbeidet. I denne sammenheng vil vi også gjerne høre om konkrete eksempler i forhold til demokratisk forankring og beslutningseffektivitet. Det vil være av interesse å få fram eksempler på velfungerende samarbeid og eksempler på områder der samarbeid burde ha vært, men mangler. Vi vil også ønske å få synspunkter på behovet for byregionalt samarbeid innenfor fagfeltene sett i et 10 - 20 års perspektiv. I panelintervjuene vil vi ikke være særskilt interessert i den enkelte deltakers mening om dagens kommunestruktur, da dette isolert sett ikke vil være produktivt i forhold til utredningsarbeidet.

Tilsvarende opplegg vil bli forsøkt gjennomført i kommunene Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Klepp, Time og Gjesdal. Deltakerne i panelintervjuene vil få oversendt er e-mail med opplysninger om panelintervjuet og tema for samtalen. Vi håper at kommunen har et møterom tilgjengelig. For oss vil det passe å gjennomføre panelintervjuene i løpet av perioden onsdag 28 januar - onsdag 11 februar. Vi håper at dere har tid og mulighet til å delta på et slikt panelintervju. For å avtale konkret tidspunkt og oversende e-mail til deltakerne, vennligst ta kontakt med forsker Anett Bjelland, tlf. 51875036, email: abje@iris.no

Med vennlig hilsen

Einar Leknes, Dr.ing. Forskningsjef Politikk og samfunn

International Research Institute of Stavanger Tlf (+47) 51 87 50 00 Fax: (+47) 51 87 52 00

Tlf.: Dir. (+47) 51 87 51 31, Priv. (+47) 51 53 54 08, Mob.: (+47) 920 87 805

P.O. Box 8046, 4068 Stavanger Mail: [elek@iris.no](mailto:elek@iris.no) Internet: <http://www.iris.no>

**Forespørselen til aktuelle deltakere i panelintervju** fra bransjene (1) bygg & anlegg, (2) transport & logistikk, (3) hotell & restaurant & reiselivsbransjen og (4) varehandel

Forespørselen ble sendt via Næringsforeningen som har en rekke bransjeforeninger og ressursgrupper.

Til xx

IRIS gjennomfører for tiden et prosjekt om kommunestrukturens betydning for verdiskapningen i næringslivet i Stavanger-regionen på oppdrag for Næringsforeningen i Stavanger-regionen. Dette er en meget utfordrende oppgave rent faglig da sammenhengene mellom kommunestrukturen og verdiskapningen i næringslivet er langt fra opplagt. Vi har derfor valgt ulike framgangsmåter slik det framgår av vedlagte skisse.

For å kunne undersøke sammenhengen mellom kommunestrukturen og verdiskapningen i næringslivet ønsker IRIS å gjennomføre panelintervju med representanter fra ulike bransjer. Det er i den sammenheng du blir kontaktet. I panelintervjuet vil det delta 4 -6 personer fra din bransje og dere vil få tilsendt noen tema på forhånd. Panelintervjuet vil foregå som en samtale mellom deltakerne knyttet til gitte problemstillinger.

Med vennlig hilsen

Einar Leknes, Dr.ing. Forskningssjef Politikk og samfunn

International Research Institute of Stavanger Tlf (+47) 51 87 50 00 Fax: (+47) 51 87 52 00

Tlf.: Dir. (+47) 51 87 51 31, Priv. (+47) 51 53 54 08, Mob.: (+47) 920 87 805

P.O. Box 8046, 4068 Stavanger Mail: [elek@iris.no](mailto:elek@iris.no) Internet: <http://www.iris.no>



Skisse som viser framgangsmåten for utredningen som ble lagt ved forespørslene

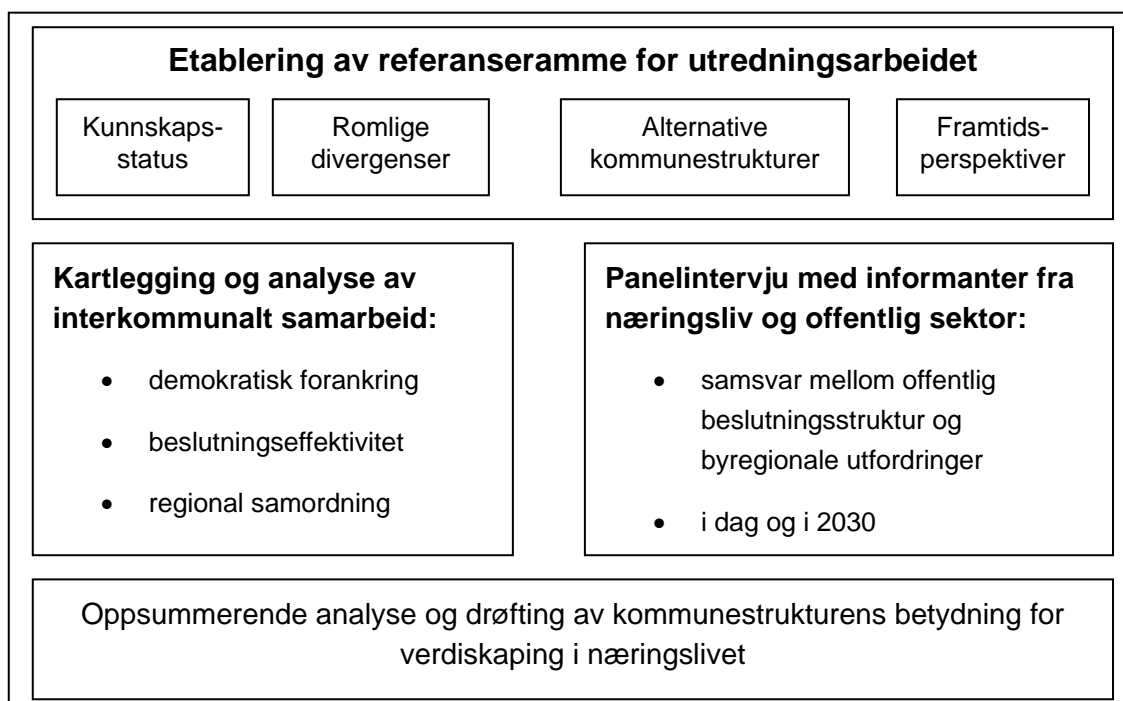
## Perspektiver på kommunestrukturens betydning for verdiskaping i næringslivet i Stavangerregionen



Utarbeidet av: Einar Leknes

1 des. 2008

IRIS har gitt tilbud til Næringsforeningen i Stavanger-regionen på gjennomføring av et utredningsoppdrag om kommunestrukturens betydning for verdiskaping i næringslivet i regionen. Figuren under viser utredningsmodellen som er utviklet for dette oppdraget.



Innledningsvis vil det bli etablert en kunnskapsstatus knyttet til spørsmålet om kommunestruktur, samt en oversikt over de geografiske sammenhenger (og divergenser) mellom utbyggingsstrukturer, befolkningens hverdagspraksis og den offentlige beslutningsstruktur. De offentlige styringssystemene ved alternative kommunestrukturer og ulike framtidsperspektiver for byregionen vil også bli søkt klargjort.

Sammenhengen mellom de alternative styringssystemene og faktorer som kan påvirke verdiskapingen i næringslivet vil bli undersøkt via en kartlegging av det interkommunale samarbeidet og panelintervju med representanter fra næringslivet og fra offentlig sektor.

Utredningen vil ta opp en del tema som kan inngå i en større debatt om kommunestrukturen i regionen. Sentrale tema knyttet hvordan kommunenes virksomhet, enten det er rollen som tjenesteproducent, samfunnsutvikler eller myndighetsutøver best kan organiseres ut fra hensynet til den befolkning de skal betjene, blir i begrenset grad dekket. Utredningen vil sette søkelyset på styring utfordringer i en flerkommunal byregion med stor vekst. Utredningen vil trekke veksler på tidligere og igangværende forskning hos IRIS knyttet til programmet "Urban Governance" og forskningsrådsprosjektet "Det nye regionale Norge: Byregioner eller landsdelsregioner?".



## **Til deltakere i panelintervju for prosjektet ”Kommunestrukturens betydning for verdiskapningen i næringslivet i Stavangerregionen ”**

På oppdrag for Næringsforeningen i Stavangerregionen gjennomfører IRIS vurderinger av kommunestrukturens betydning for verdiskaping i Stavanger-regionens næringsliv. Én del av prosjektet har eksplorativ tilnærming med hensyn til utforske mulige sammenhenger mellom kommunestruktur og verdiskapning i næringslivet. Ettersom det er vanskelig å finne åpenbare kausale sammenhenger, vil vi ved hjelp av å gjennomføre serier med panelintervju med personer fra næringslivet og fra offentlig sektor, åpne for å diskutere og forsøke å komme frem til konkrete eksempler, synspunkter og vurderinger på dagens og fremtidens sammenhenger. Fordelen med gruppevise intervjuer er at deltakerne med dette også vil kunne forholde seg til hverandres meninger, og samtalene vil kunne utvikle et mer omfattende og samstemt kunnskapsgrunnlag.

Vi planlegger å gjennomføre 7 -8 panelintervjuer fra offentlig sektor, og vektlegger her personer med direkte erfaring fra politikfeltene; arealplanlegging, samferdsel, næring og kultur. Fra privat sektor vil vi benytte informanter med nøkkeluknskaper innenfor varehandel-, transport- og logistikk, bygg og anlegg og reiselivssektoren.

Takk for at du vil stille som deltaker i *panelintervju xxx februar kl xx:00 i stedet* . Møtet vil ta i 1-2 timer, og tar utgangspunkt i intervjuguiden under. Vi gjør oppmerksom på at det er frivillig å delta. Forskerne har taushetsplikt, og opplysningene du gir vil bli behandlet konfidensielt.

Dersom du har spørsmål om undersøkelsen, kan du ta kontakt med prosjektleder Einar Leknes (tlf. 51875131, [elek@iris.no](mailto:elek@iris.no)), eller Anett Bjelland (tlf. 51875036, [abje@iris.no](mailto:abje@iris.no))

## **Intervjuguide for panelintervju med kommunene**

I en tett bo- og arbeidsmarkedsregion som er delt opp av administrative grenser mellom kommunene slik som det er på Jæren, er det behov for og muligheter for samarbeid mellom kommunene for å bidra til utvikling av samfunnet. Omfanget og dybden av samarbeidet kan imidlertid variere.

*På den ene siden kan en tenke seg at:*

- *noen saker besluttes i xx kommune uten at det har vært tilstrekkelig samarbeid med nabokommunene*
- *saker i nabokommunene som har stor betydning for xx kommune besluttes uten at kommunen får mulighet for å innvirke på beslutningen*
- *noen overordnede spørsmål blir ikke reist fordi de ramler mellom flere stoler, dvs. det er ikke direkte én kommune sitt ansvar,- og det er ingen instans på byregionalt nivå som tar ansvar.*

*På den andre siden kan en tenke seg:*

- *de fleste saker hvor det er behov og nyttig med samarbeid er det allerede et velfungerende samarbeid*
- *nabokommunene tar kontakt med xx kommune i saker som de vet vil ha betydning for kommunen*
- *overordnede spørsmål for hele byregionen blir tatt og løst gjennom eksisterende samarbeidsordninger*

*Det er vurderinger og eksempler knyttet til denne type antagelser vi ønsker å høre mer fra dere om på onsdag. Vi foreslår at vi tar gjennomgangen sektor for sektor.*

### **Gjennomgang ut fra situasjonen i dag:**

Kan du tenke gjennom og gi konkrete eksempler med utgangspunkt i *egen arbeidskommune* og det *aktuelle fagområdet du kjenner til*:

- I) Hvorfor bør dagens kommunestruktur betraktes som velfungerende? (ikke?)
- II) Hvordan *fungerer* samarbeidsrelasjon med nabokommunene?
- III) Identifisere og begrunne hvorfor det er områder hvor samarbeidsrelasjon med nabokommunene *ikke* fungerer?

### **Høyttenkning ut fra situasjonen i 2030:**

Kan du tenke gjennom og gi konkrete eksempler med utgangspunkt i *egen arbeidskommune* og det *aktuelle fagområdet du kjenner til*:

- IV) Hvordan tror du dagens kommunestruktur vil *fungerende* i 2030?
- V) Vil behovet for samarbeid med nabokommunene *endre seg*?

## Intervjuguide for panelintervju med bransjene

*Eksemplet under er fra guiden rettet mot transport- og logistikksektoren. Det ble utarbeidet tilpassede intervjuguider for bygg- og anleggsbransjen, hotell og restaurant og varehandel.*

”Det offentlige” bidrar med rammebetingelser og tjenester som har stor betydning for verdiskapingen i næringslivet. Del gjelder både kommunale og fylkeskommunale tjenester så som barnehage- og undervisningssektoren, helse- og sosialsektoren og også tekniske tjenester. En velfungerende teknisk infrastruktur er også av stor betydning for næringslivet. For deler av næringslivet er det også av stor betydning at byregionen har et godt omdømme og at den klarer å tiltrekke seg arbeidskraft og bedrifter. Stavangerregionen scorer jo generelt sett godt i forhold til andre storbyregioner i Norge når det gjelder indikatorer for verdiskapingsevnen.

Kommunestrukturen i Stavangerregionen gjør at ansvaret for mange av de offentlige tjenestene er delt mellom kommunene og også mellom kommunene, fylkeskommunen og statlige organer. Det er i denne sammenheng vi ønsker en samtale med representanter fra ulike næringslivssektorer om hvordan de offentlige rammebetingelsene og tjenestene fungerer i Stavangerregionen. Vi er interessert i vurderinger og eksempler knyttet følgende spørsmål:

- *Er det sider ved samferdselsinfrastrukturen i Stavanger-regionen som er hemmende for transport- og logistikk sektoren? I hvilken grad kan det antas at den oppdelte kommunestrukturen har betydning for dette?*
- *Finnes det konkrete eksempler på kommunale beslutninger (som omhandler, parkering, havneutvikling, arealdisponering etc) som er suboptimale – og skulle vært sett i en større sammenheng og tatt på et byregionalt nivå?*
- *Hvordan fungerer de administrative tjenestene fra kommunene i forhold til transport- og logistikk sektoren? Ville det vært stor forskjell å kun måtte forholde seg til en kommune? Er det noen forhold her som næringen antar henger sammen med kommunestrukturen?*
- *Fungerer de byregionale samarbeidsorganene (Transportplan Jæren, Forus Næringspark, FDPJ) godt i forhold til transport- og logistikk sektoren?*
- *Finnes det noen klare fordeler med den oppdelte kommunestrukturen for transport- og logistikk sektoren?*

*Dersom dere tenker 20 år fram i tid og med fortsatt stor utbygging og vekst i byregionen – er det noen utfordringer som kan bli vanskelig å løse med dagens kommunestruktur?*

## Vedlegg 2 Arbeidspendling mellom kommunene

Tabell 1 Arbeidspendling mellom kommunene på Nord- Jæren, Sør-Jæren, Ryfylke og Dalane. Kilde: SSB, tabell

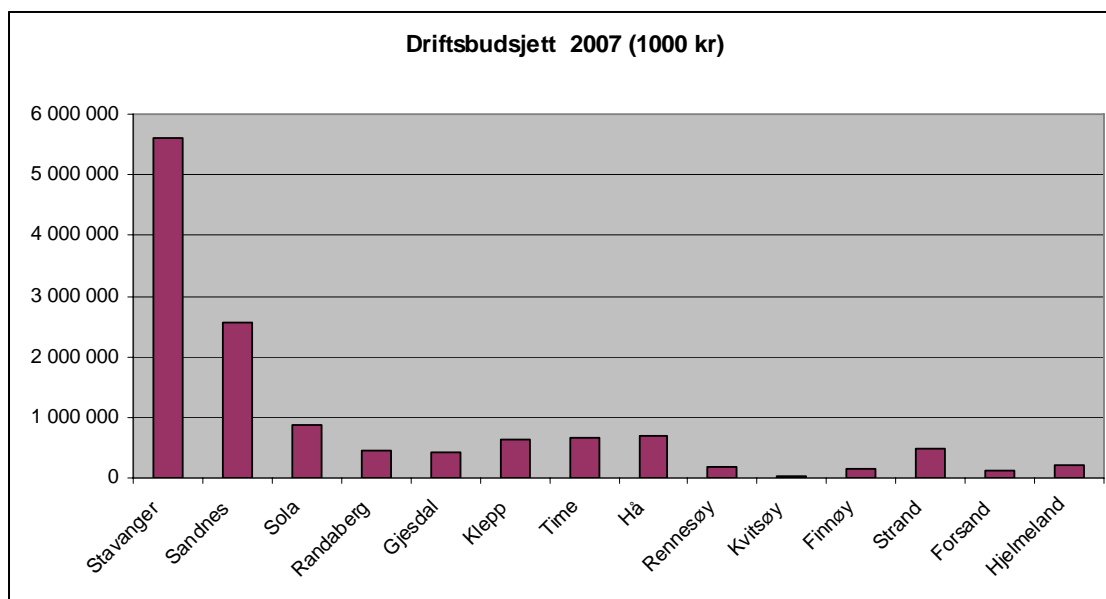
| Bosteds-<br>kommune | Arbeidsstedskommune |         |      |           |           |       |      |      |          |         |        |         |        |            |        |           |          |      |         |
|---------------------|---------------------|---------|------|-----------|-----------|-------|------|------|----------|---------|--------|---------|--------|------------|--------|-----------|----------|------|---------|
|                     | Nord-Jæren          |         |      |           | Sør-Jæren |       |      |      | Ryfylke  |         |        |         |        |            | Dalane |           |          |      |         |
|                     | Stavanger           | Sandnes | Sola | Randaberg | Gjesdal   | Klepp | Time | Hå   | Rennesøy | Kvitsøy | Strand | Forsand | Finnøy | Hjelmeland | Suldal | Bjerkreim | Egersund | Lund | Sokndal |
| Stavanger           | 43708               | 6274    | 4798 | 1245      | 100       | 250   | 262  | 114  | 102      | 27      | 88     | 8       | 64     | 49         | 17     | 11        | 76       | 7    | 7       |
| Sandnes             | 9882                | 15438   | 2257 | 187       | 408       | 724   | 563  | 260  | 10       | 10      | 41     | 28      | 6      | 12         | 13     | 20        | 70       | 7    | 3       |
| Sola                | 4138                | 1429    | 3992 | 131       | 20        | 141   | 82   | 38   | 5        | 10      | 3      | 1       | 2      | 5          | 3      | 3         | 12       | 0    | 3       |
| Randaberg           | 2267                | 369     | 460  | 1461      | 6         | 28    | 14   | 7    | 14       | 6       | 7      | 0       | 6      | 1          | 0      | 0         | 5        | 1    | 0       |
| Gjesdal             | 985                 | 1223    | 264  | 13        | 2033      | 167   | 189  | 86   | 2        | 0       | 7      | 4       | 4      | 2          | 0      | 29        | 12       | 1    | 0       |
| Klepp               | 1346                | 1363    | 479  | 25        | 55        | 3176  | 1081 | 326  | 1        | 2       | 7      | 0       | 0      | 2          | 1      | 9         | 20       | 0    | 0       |
| Time                | 1200                | 1121    | 317  | 17        | 115       | 871   | 3679 | 519  | 1        | 1       | 5      | 1       | 3      | 2          | 2      | 12        | 33       | 0    | 3       |
| Hå                  | 646                 | 621     | 230  | 6         | 39        | 465   | 858  | 4918 | 0        | 1       | 7      | 0       | 1      | 1          | 1      | 11        | 126      | 0    | 3       |
| Rennesøy            | 604                 | 77      | 94   | 74        | 3         | 6     | 6    | 5    | 824      | 5       | 1      | 0       | 85     | 3          | 0      | 0         | 0        | 0    | 0       |
| Kvitsøy             | 71                  | 13      | 14   | 9         | 1         | 0     | 2    | 0    | 0        | 140     | 1      | 0       | 1      | 0          | 0      | 0         | 0        | 0    | 0       |
| Strand              | 999                 | 195     | 109  | 17        | 2         | 7     | 7    | 3    | 4        | 0       | 3364   | 104     | 16     | 128        | 4      | 0         | 1        | 0    | 0       |
| Forsand             | 63                  | 40      | 7    | 0         | 9         | 0     | 2    | 1    | 0        | 0       | 66     | 362     | 1      | 1          | 1      | 0         | 0        | 0    | 0       |
| Finnøy              | 160                 | 26      | 31   | 22        | 0         | 4     | 4    | 1    | 11       | 1       | 4      | 1       | 1074   | 12         | 1      | 0         | 0        | 0    | 0       |
| Hjelmeland          | 89                  | 26      | 16   | 2         | 0         | 8     | 3    | 3    | 1        | 0       | 67     | 1       | 11     | 1156       | 20     | 0         | 0        | 0    | 0       |
| Suldal              | 89                  | 30      | 14   | 4         | 1         | 4     | 3    | 1    | 1        | 2       | 2      | 0       | 4      | 27         | 1586   | 0         | 1        | 0    | 0       |
| Bjerkreim           | 79                  | 83      | 25   | 3         | 49        | 18    | 19   | 24   | 0        | 0       | 1      | 0       | 0      | 0          | 0      | 838       | 162      | 4    | 1       |
| Egersund            | 471                 | 163     | 65   | 5         | 12        | 27    | 83   | 196  | 0        | 0       | 3      | 0       | 0      | 0          | 0      | 119       | 5210     | 40   | 66      |
| Lund                | 43                  | 20      | 11   | 0         | 2         | 4     | 4    | 15   | 0        | 0       | 1      | 0       | 0      | 0          | 0      | 5         | 73       | 1199 | 11      |
| Sokndal             | 88                  | 14      | 14   | 0         | 0         | 0     | 5    | 5    | 0        | 0       | 0      | 1       | 0      | 0          | 0      | 3         | 212      | 29   | 977     |

Tabell 2 Pendling i % av arbeidsstyrken i bostedskommune mellom kommunene på Nord- Jæren, Sør-Jøren, Ryfylke og Dalane. Kilde: SSB, tabell

| Bosteds-<br>kommune | Arbeidsstedskommune |         |      |           |           |       |      |      |          |         |        |         |        |            |        |           |          |      |         |
|---------------------|---------------------|---------|------|-----------|-----------|-------|------|------|----------|---------|--------|---------|--------|------------|--------|-----------|----------|------|---------|
|                     | Nord-Jæren          |         |      |           | Sør-Jæren |       |      |      | Ryfylke  |         |        |         |        |            | Dalane |           |          |      |         |
|                     | Stavanger           | Sandnes | Sola | Randaberg | Gjesdal   | Klepp | Time | Hå   | Rennesøy | Kvitsøy | Strand | Forsand | Finnøy | Hjelmeland | Suldal | Bjerkreim | Egersund | Lund | Sokndal |
| Stavanger           | 76 %                | 11 %    | 8 %  | 2 %       |           |       |      |      |          |         |        |         |        |            |        |           |          |      |         |
| Sandnes             | 33 %                | 52 %    | 8 %  | 1 %       | 1 %       | 2 %   | 2 %  | 1 %  |          |         |        |         |        |            |        |           |          |      |         |
| Sola                | 41 %                | 14 %    | 40 % | 1 %       |           | 1 %   | 1 %  |      |          |         |        |         |        |            |        |           |          |      |         |
| Randaberg           | 49 %                | 8 %     | 10 % | 31 %      |           | 1 %   |      |      |          |         |        |         |        |            |        |           |          |      |         |
| Gjesdal             | 20 %                | 24 %    | 5 %  |           | 40 %      | 3 %   | 4 %  | 2 %  |          |         |        |         |        |            | 1 %    |           |          |      |         |
| Klepp               | 17 %                | 17 %    | 6 %  |           | 1 %       | 40 %  | 14 % | 4 %  |          |         |        |         |        |            |        |           |          |      |         |
| Time                | 15 %                | 14 %    | 4 %  |           | 1 %       | 11 %  | 47 % | 7 %  |          |         |        |         |        |            |        |           |          |      |         |
| Hå                  | 8 %                 | 8 %     | 3 %  |           |           | 6 %   | 11 % | 62 % |          |         |        |         |        |            |        | 2 %       |          |      |         |
| Rennesøy            | 34 %                | 4 %     | 5 %  | 4 %       |           |       |      |      | 46       |         |        | 5 %     |        |            |        |           |          |      |         |
| Kvitsøy             | 28 %                | 5 %     | 6 %  | 4 %       |           |       | 1 %  |      |          | 56 %    |        |         |        |            |        |           |          |      |         |
| Strand              | 20 %                | 4 %     | 2 %  |           |           |       |      |      |          |         | 68 %   | 2 %     | 3 %    |            |        |           |          |      |         |
| Forsand             | 11 %                | 7 %     | 1 %  |           | 2 %       |       |      |      |          |         | 12 %   | 65 %    |        |            |        |           |          |      |         |
| Finnøy              | 12 %                | 2 %     | 2 %  | 2 %       |           |       |      |      | 1 %      |         |        |         | 79 %   | 1 %        |        |           |          |      |         |
| Hjelmeland          | 6 %                 | 2 %     | 1 %  |           |           | 1 %   |      |      |          |         | 5 %    |         | 1 %    | 82 %       | 1 %    |           |          |      |         |
| Suldal              | 5 %                 | 2 %     | 1 %  |           |           |       |      |      |          |         |        |         |        | 2 %        | 90 %   |           |          |      |         |
| Bjerkreim           | 6 %                 | 6 %     | 2 %  |           | 4 %       | 1 %   | 1 %  | 2 %  |          |         |        |         |        |            | 64 %   | 12 %      |          |      |         |
| Egersund            | 7 %                 | 3 %     | 1 %  |           |           |       | 1 %  | 3 %  |          |         |        |         |        |            | 2 %    | 81 %      | 1 %      | 1 %  |         |
| Lund                | 3 %                 | 1 %     | 1 %  |           |           |       |      | 1 %  |          |         |        |         |        |            |        | 5 %       | 86 %     | 1 %  |         |
| Sokndal             | 7 %                 | 1 %     | 1 %  |           |           |       |      |      |          |         |        |         |        |            |        | 16 %      | 2 %      | 72 % |         |

## Vedlegg 3 Dimensjoner ved alternative kommuneinndelinger

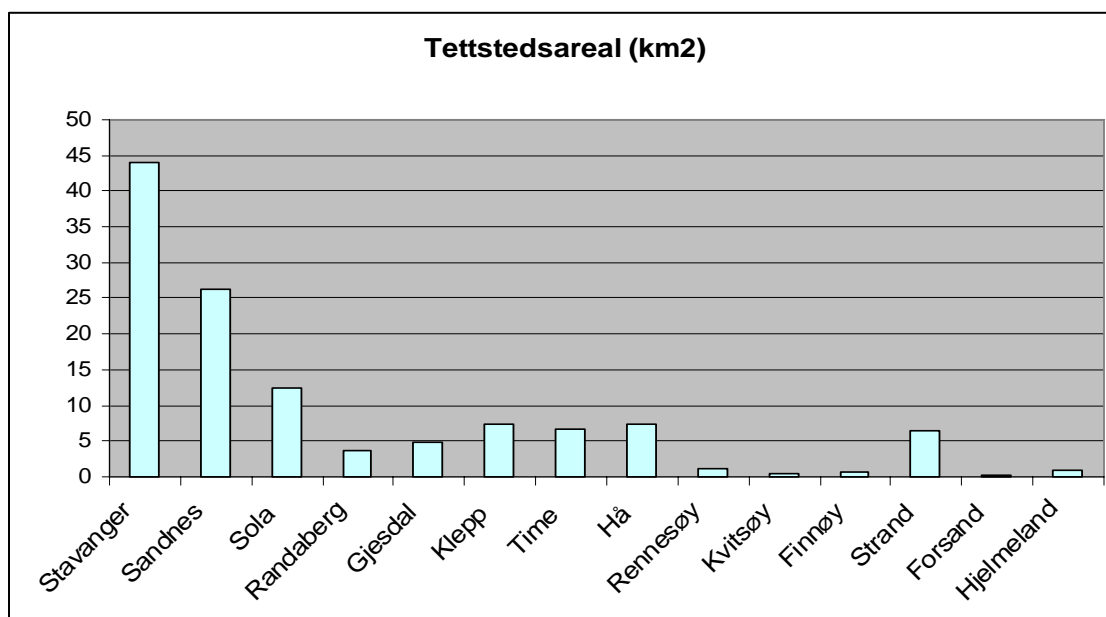
### Statistiske størrelser for alternativ 0: Dagens kommuneinndeling



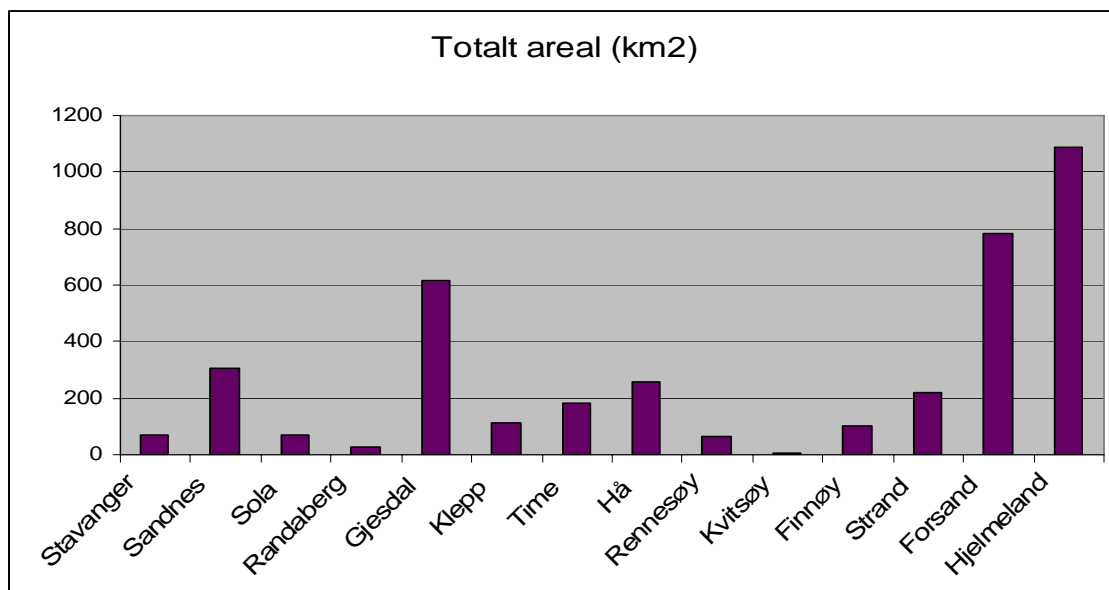
Figur 1 Driftsbudsjett i kommunene ved alternativ 1

Samlet sett var driftsbudsjettet for kommunene på Jæren og Sør-Ryfylke på 17 milliarder kroner i 2007. Forholdstallene mellom kommunene er relativt like de som ble gjennomgått overfor mht antall årsverk.

De to diagrammene under viser henholdsvis tettstedsareal i kommunene (en samling hus der det bor minst 200 mennesker og avstanden mellom bygningene normalt ikke er mer enn 50 meter) og samlet areal i kommunene.



Figur 2 Tettstedsareal i kommunene (kilde www.ssb.no)

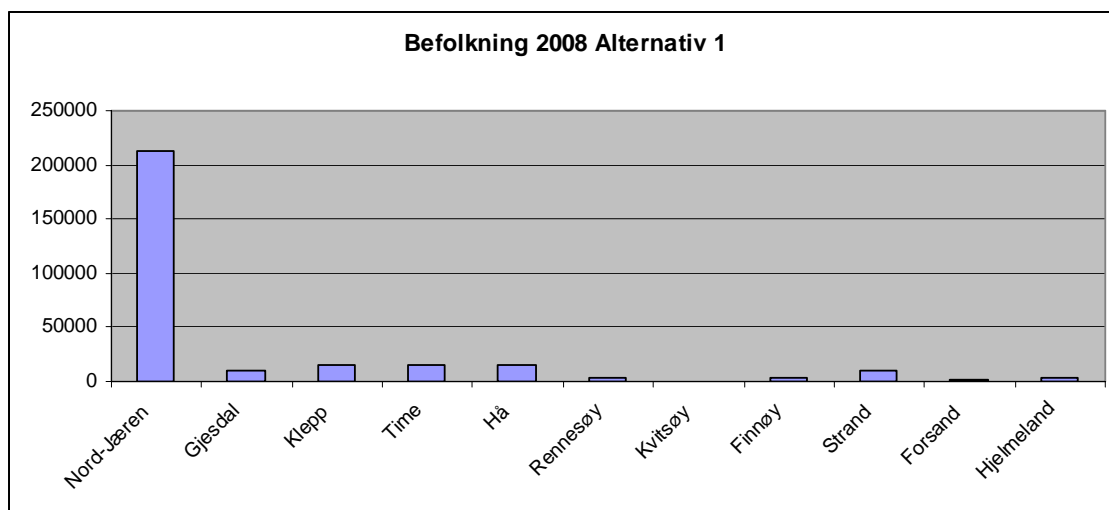


**Figur 3** Totalt areal i kommunene (Kilde www.ssb.no)

Den relative fordelingen av tettstadsareal minner om de andre relative fordelingene ovenfor, mens det relative forholdet når det gjelder totalt areal er svært forskjellig. I Stavanger er over 60 % av arealet tettstadsareal, mens det ligger mellom 10 og 20 % i Sola og Randaberg. De andre kommunene ligger under 10 %.

#### **Statistiske størrelser for alternativ 1: Nord-Jæren som én kommune**

Diagrammet under viser befolkningen i kommunene i 2008 gitt Nord-Jæren som en kommune.

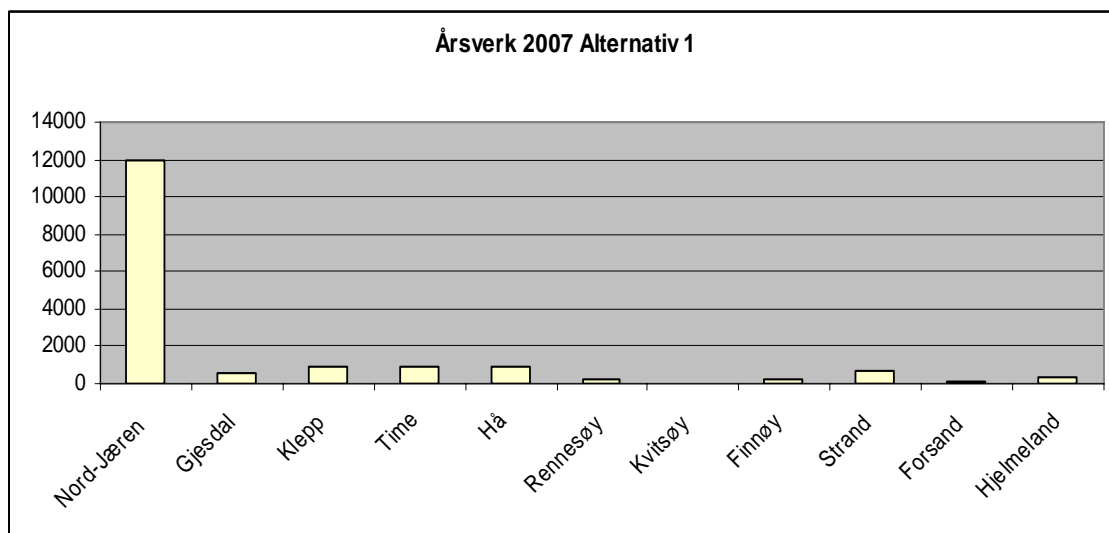


**Figur 4** Befolkning fordelt på kommunene ved Alternativ 1

Som diagrammet over viser vil Nord-Jæren ha om lag 210 000 innbyggere, tilsvarende 14 ganger så stor som hver av kommunene Klepp, Time og Hå. Ser en for seg at de fire resterende Jærkommunene slår seg sammen vil de utgjøre like over ¼ av Nord-Jæren. Nord-Jæren vil utgjøre over 70 % av befolkningen på Jæren og Sør-Ryfylke.

Diagrammet under viser et anslag på antall årsverk det ville vært i dersom Nord-Jæren var en kommune i 2007.

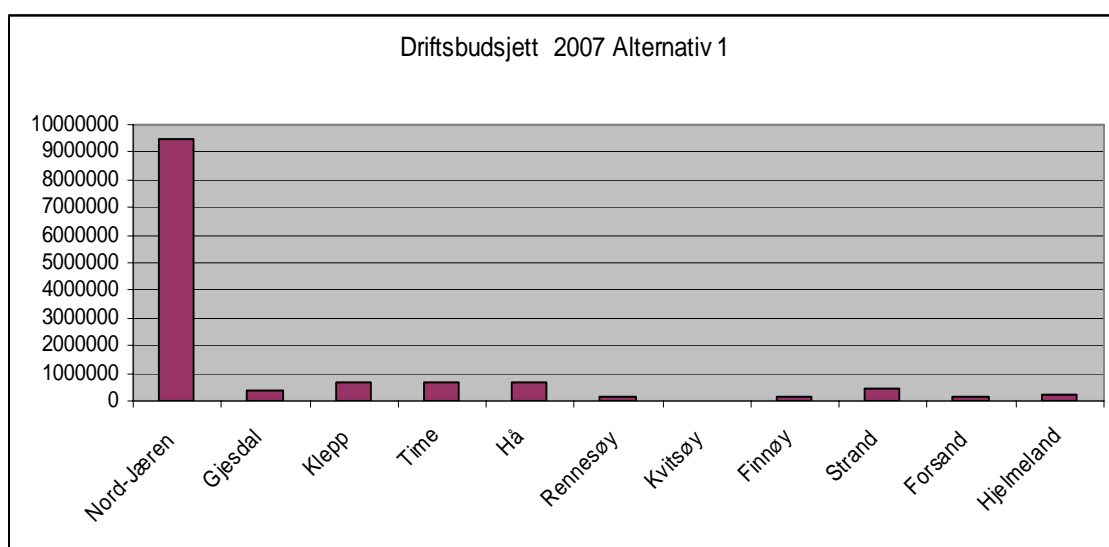




**Figur 5** Antall årsverk i kommunene ved Alternativ 1

Med om lag 12 000 årsverk eller 16 000 ansatte ville Nord-Jæren kommune som virksomhet være mindre enn Bergen kommune og om lag ½ så mange ansatte som Statoil Hydro (29 500 ansatte). Samtidig vil Nord-Jæren kommune være om lag 5 ganger så stor som Rogaland fylkeskommune som har om lag 3 100 ansatte. De resterende kommunene på Jæren og Sør-Rogaland vil ha i overkant av 5 000 årsverk.

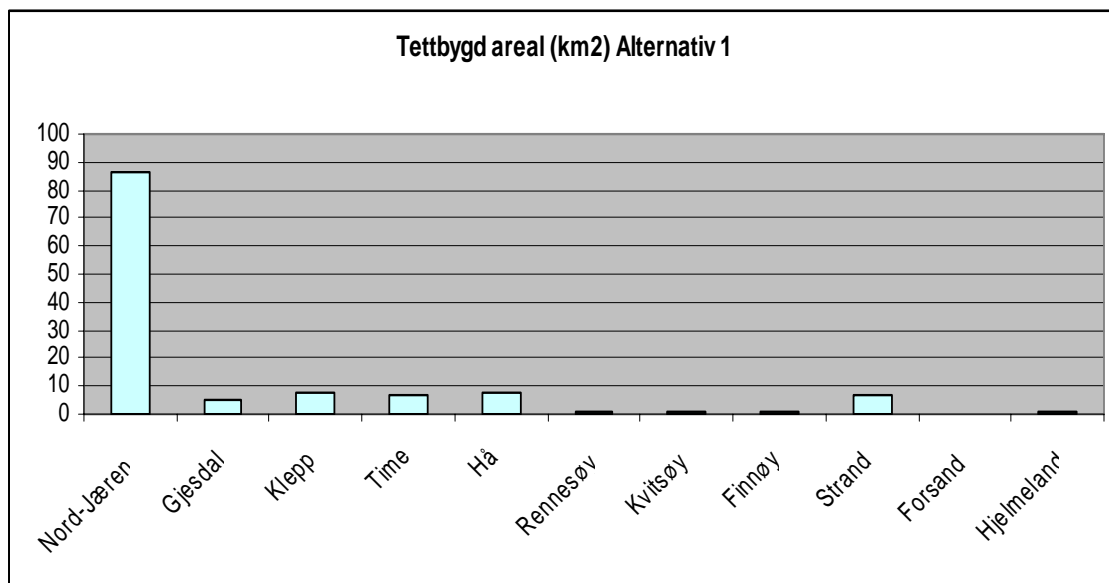
Diagrammet under viser driftsbudsjett for kommunene i 2007.



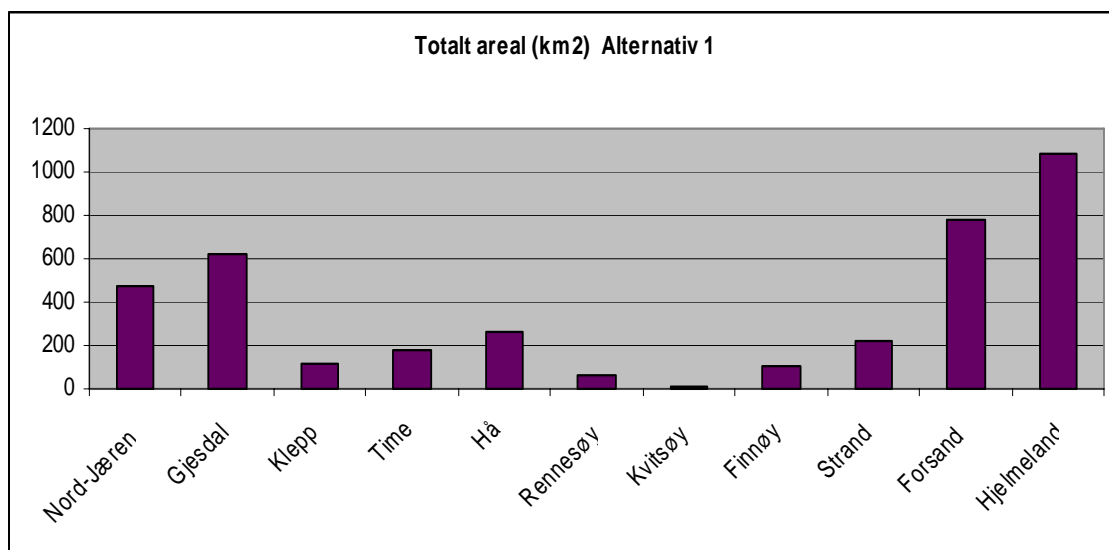
**Figur 6** Driftsbudsjett i kommunene ved Alternativ 1

Samlet sett vil driftsbudsjettet for Nord-Jæren kommune være om lag 9,5 milliarder kroner dersom en direkte tar utgangspunkt i 2007 tall, mens de andre kommunene samlet sett vil ha et budsjett på 3,6 milliarder kroner.

De to diagrammene under viser henholdsvis tettstedsareal i kommunene (en samling hus der det bor minst 200 menneske og avstanden mellom bygningene normalt ikke er mer enn 50 meter) og samlet areal i kommunene i alternativ 1.



**Figur 7** Tettstedsareal i kommunene ved alternativ 1



**Figur 8** Totalt areal i kommunene ved alternativ 1

Den relative fordelingen av tettstadsareal minner om de andre relative fordelingene ovenfor, mens det relative forholdet når det gjelder totalt areal er svært forskjellig. For Nord-Jæren kommune er under 20 % av arealet tettstedsareal. De andre kommunene ligger under 10 %.

## Vedlegg 4 Interkommunale samarbeid

**Tabell 1 Intervjuer interkommunale samarbeid**

| Dato   | Samarbeid   | Navn                        | Tittel               |
|--------|---|-----------------------------|----------------------|
| 13.01. | Stavangerregionen Næringsutvikling AS                                       | Erling Brox                 | Rådgiver             |
| 16.01. | Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren og Strategisk næringsplan | Per Frøyland Pallesen       | Plansjef             |
| 20.01. | Stiftelsen Internasjonalt Hus   | Petter Inge Gilsvik         | Daglig leder         |
| 20.01. | Stiftelsen Stavanger Forum  | Johannes Hausken            | Daglig leder (midl.) |
| 21.01. | Stavangerregionen Havn IKS  | Finn Olsen                  | Daglig leder         |
| 22.01. | Nord Jæren bompengeselskap AS   | Halvor Aarrestad            | Daglig leder         |
| 22.01. | Lyse Energi AS  | Eimund Nygaard              | Adm.dir.             |
| 23.01. | IVAR IKS  | Kjell Øyvind Pedersen       | Adm.dir.             |
| 23.01. | Stiftelsen Offshore Northern Seas   | Kjell Ursin-Smith           | Daglig leder         |
| 26.01. | Fylkesdelplan for transport og transportsamarbeid                           | Gunnar Eiterjord            | Samferdselssjef      |
| 27.01. | Forus Næringspark AS  | Erik Tjemsland              | Adm.dir.             |
| 28.01. | Region Stavanger BA   | Elisabeth Lærdal<br>Skuland | Daglig leder         |
| 30.01. | Stiftelsen Rogaland Kunnskapspark   | Terje Handeland             | Daglig leder         |

**Tabell 2 Oversikt over interkommunalt samarbeid i ”Stavangerregionen”**

| Navn  | Samarbeidsform                                     |
|---|--|
| Aksjon Jærvassdrag                                  | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Allservice AS                                       | Aksjeselskap                                       |
| Barnevakten Klepp, Time, Gjesdal og Sandneas        | Samarbeid basert på vertskommunemodellen           |
| Barnevakten Stavanger, Sola og Randaberg            | Samarbeid basert på vertskommunemodellen           |
| Blue Planet AS (sjekke eierskap)                    | Aksjeselskap                                       |
| Brannvesenet Sør-Rogaland IKS                       | Interkommunalt selskap (IKS)                       |
| Det norske utvandrersenteret                        | Stiftelser   |
| Felles eierstrategi                                 | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Filmkraft Rogaland AS                               | Aksjeselskap                                       |
| Fjord Norge AS                                      | Aksjeselskap                                       |
| Forus Industri AS                                   | Aksjeselskap                                       |
| Forus Næringspark AS                                | Aksjeselskap                                       |
| Fylkesdelplan for forvaltning av byggeråstoff       | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Fylkesdelplan for friluftsliv, idrett, naturvern og | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren   | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Fylkesdelplan for samferdsel                        | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Idrett, friluftsliv og naturforvaltning (diverse)   | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Incestsenteret                                      | Samarbeid basert på vertskommunemodellen           |
| Inerkommunalt Ariv Rogaland IKS                     | Interkommunalt selskap (IKS)                       |
| Innkjøps samarbeidet                                | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Interkommunalt voldtekstmottak                      | Samarbeid basert på vertskommunemodellen           |
| Interkommunalt kulturåd (IKR)                       | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| INVIVO AS   | Aksjeselskap                                       |
| IVAR IKS  | Interkommunalt selskap (IKS)                       |
| Jæren Friluftsråd IS                                | Samarbeid etter kommunelovens § 27                 |
| Jæren Produktutvikling                              | Stiftelser   |
| Kemneren - arbeidsgiverkontroll                     | Samarbeid basert på vertskommunemodellen           |
| Legevakten Sandnes og Gjesdal                       | Samarbeid basert på vertskommunemodellen           |
| Legevakten Stavanger, Randaberg og Sola             | Samarbeid basert på vertskommunemodellen           |
| Lyse Energi AS                                      | Aksjeselskap                                       |
| Lysefjorden Utvikling AS                            | Aksjeselskap                                       |
| Musikkhuset Bjergsted                               | Stiftelser   |
| Nettverk innen personalfunksjonen                   | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Nord-Jæren bompengeselskap AS                       | Aksjeselskap                                       |
| Nytt konserthus i Stavanger IKS                     | Interkommunalt selskap (IKS)                       |
| Plan og anlegg                                      | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Randaberg interkommunale PPT                        | Samarbeid etter kommunelovens § 27                 |
| Randaberg og Rennsøy bygdeblad AS                   | Aksjeselskap                                       |

Tabellen fortsetter på neste side

**Tabell 2 Fortsettelse Oversikt over interkommunalt samarbeid i "Stavangerregionen"**

| Navn   | Samarbeidsform                                     |
|--|--|
| Ranso AS   | Aksjeselskap                                       |
| Region Stavanger BA                                  | Selskap med begrenset ansvar (BA)                  |
| Renovasjonen IKS                                     | Interkommunalt selskap (IKS)                       |
| Renovasjonssamarbeid                                 | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Rogaland kontrollutvalgssekretariat IS (del av       | Samarbeid etter kommunelovens § 27                 |
| Rogaland Revisjon IKS                                | Interkommunalt selskap (IKS)                       |
| Rogaland Teater AS                                   | Aksjeselskap                                       |
| Ryfylke Friluftsråd IS                               | Samarbeid etter kommunelovens § 27                 |
| Ryfylkevegen AS                                      | Aksjeselskap                                       |
| Samarbeid om sivilforsvar og beredskap. Vertskommune | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Sandnes og Stavanger landbrukskontor                 | Samarbeid basert på vertskommunemodellen           |
| Sandnes Pro-Service AS                               | Aksjeselskap                                       |
| SF Kino Stavange/Sandnes AS                          | Aksjeselskap                                       |
| Smartkom   | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Stavanger 2008 IKS                                   | Interkommunalt selskap (IKS)                       |
| Stavanger Fjordsightseeing                           | Stiftelser   |
| Stavanger regionen næringsutvikling AS               | Aksjeselskap                                       |
| Stavanger symfoniorkester                            | Stiftelser   |
| Stavangerregionen Havn IKS                           | Interkommunalt selskap (IKS)                       |
| Stiftelsen Huset                                     | Stiftelser   |
| Stiftelsen Internasjonalt Hus                        | Stiftelser   |
| Stiftelsen Krisesenteret i Stavanger                 | Stiftelser   |
| Stiftelsen Norsk Lydinstitutt                        | Stiftelser   |
| Stiftelsen Norsk Oljemuseum                          | Stiftelser   |
| Stiftelsen Offshore Northern Seas                    | Stiftelser   |
| Stiftelsen Rogaland Arboret                          | Stiftelser   |
| Stiftelsen Rogaland Kunnskapspark                    | Stiftelser   |
| Stiftelsen Rogalandsforskning                        | Stiftelser   |
| Stiftelsen Stavanger Forum                           | Stiftelser   |
| Stiftelsen Stavanger Ishall                          | Stiftelser   |
| Stiftelsen Stavanger Museum                          | Stiftelser   |
| Stiftelsen utleieboliger Stavanger                   | Stiftelser   |
| Stiftelsen Utstein Kloster                           | Stiftelser   |
| Stiftinha Jærmuséet                                  | Stiftelser   |
| Strategisk næringsplan                               | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Sørmarka Flerbrukshall IKS                           | Interkommunalt selskap (IKS)                       |
| Tilsynsutvalget for jærstrende                       | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Universitetsfondet for Rogaland AS                   | Aksjeselskap                                       |
| Vann og avløp  | Samarbeid basert på skriftlig eller muntlig avtale |
| Vinterlandbruksskolen på Jæren                       | Stiftelser   |

