

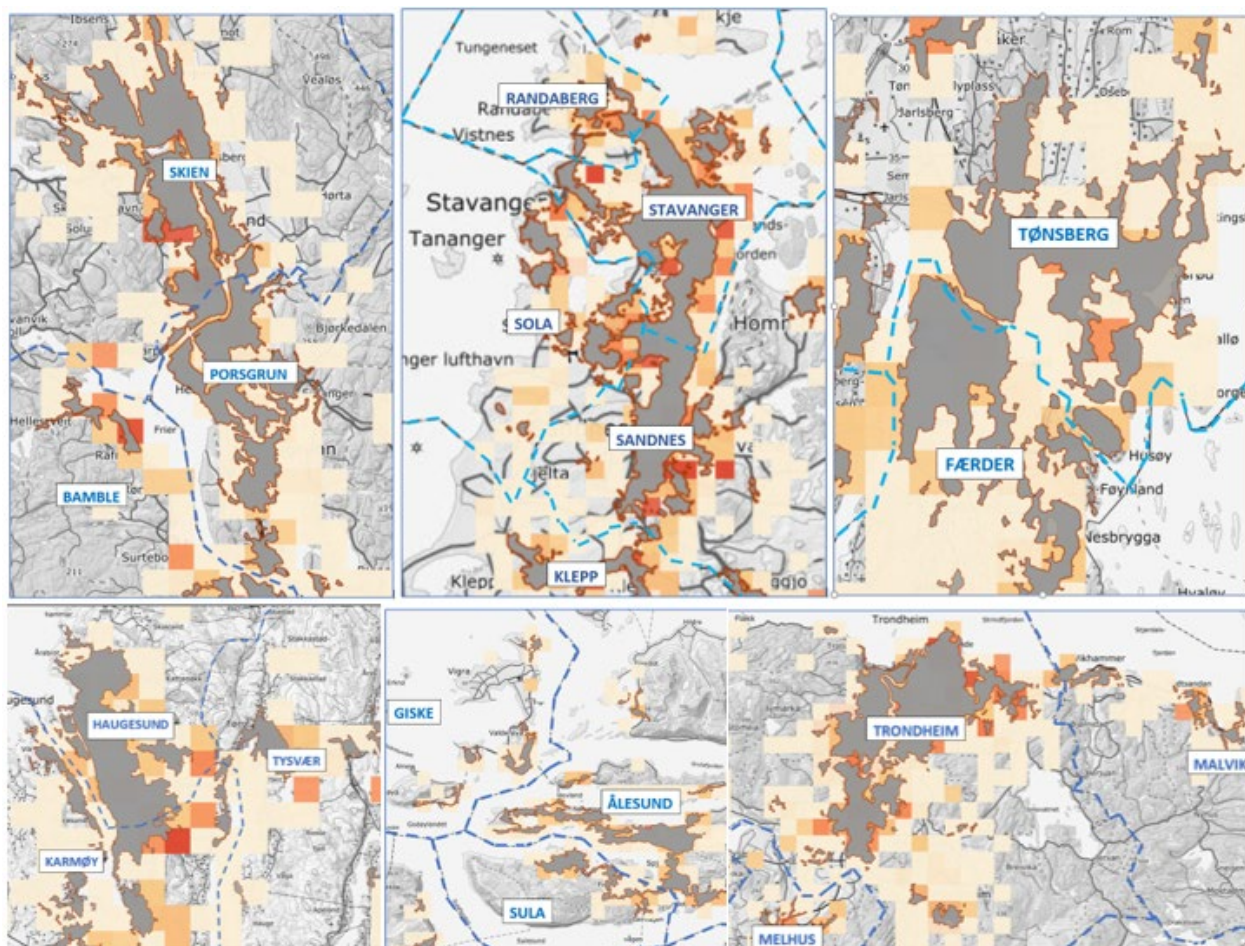
Flerkommunale byområder

Utfordringer og konsekvenser sett fra administrasjonens, politikernes og innbyggernes synsvinkel

Forfattere:

Einar Leknes, Hilmar Mjelde, Hilmar Rommetvedt

Rapport 32-2020, NORCE Samfunnsforskning



Rapporttittel	Flerkommunale byområder: Utfordringer og konsekvenser sett fra administrasjonens, politikernes og innbyggernes synsvinkel
Prosjektnummer	102997
Institusjon	NORCE Samfunn
Oppdragsgiver(e)	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Gradering	Åpen
Rapportnr	32-2020
ISBN	978-82-8408-120-5 (pdf) / 978-82-8408-127-4 (trykt)
Antall sider	108
Publiseringsdato	Desember
CC-lisens	CC BY 4.0
Geografisk område	Norge

Revisjoner/Revisions

Rev./ Rev.	Dato/ Date	Forfatter/ Author	Kontrollert av/ Checked by	Godkjent av/ Approved by	Årsak til revisjon/ Reason for rev.
1	11.01.2021	Einar Leknes			Korreksjon av tabell 3, 7 og 8

Forord

I mai 2020 lyste Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ut et FoU-prosjekt om utfordringer i flerkommunale byområder. For NORCE inngår dette FoU-prosjektet i en portefølje av prosjekter som dreier seg om kommunereformen, interkommunalt samarbeid, byregioner, byvekstavtaler og kommuneplanlegging.

FoU-prosjektet er gjennomført i perioden juni til november 2020. For å gjennomføre dette prosjektet har vi hatt god hjelp av en rekke svært kunnskapsrike fagpersoner og politikere med lang erfaring både fra kommune-, region- og fylkesnivå. Opplysningene og vurderingene fra disse informantene har vært av stor betydning for å kunne gjennomføre prosjektet. Mange takk til alle informantene for at de stilte opp til intervju og også gjennomgikk oppsummeringene fra intervjuene. Drøftinger og konklusjoner står imidlertid for forfatterens egen regning.

I prosjektet har vi hatt ett oppstartsmøte med KMD og KMD har også gitt kommentarer til et rapportutkast. Utredningsleder Stein Ove Pettersen har vært kontaktperson hos oppdragsgiver. Hos NORCE har Hilmar Rommetvedt vært ansvarlig for utforming av spørreskjema og analyse av surveydata. Respons Analyse har gjennomført telefonintervju med innbyggerne. Hilmar Mjelde og Einar Leknes har hatt ansvar for case-studiene og sistnevnte har også vært prosjektleder. Yngve Flo har vært kvalitetssikrer. Hilde Kjerland har bidratt til rapportutformingen.

Einar Leknes

Prosjektleder

Innhold

	Figurfortegnelse.....	4
	Tabellfortegnelse	4
1.	Introduksjon	14
2.	Kunnskapsstatus og teoretiske perspektiver	15
2.1.	Kunnskapsstatus.....	15
2.2.	Teoretiske perspektiver	18
3.	Forskningsdesign og metode	21
3.1.	Problemstillinger	21
3.2.	Intervjuer.....	23
3.3.	Typologisering og utvelgelse av flerkommunale byområder	25
3.4.	Surveyundersøkelse	26
4.	Case-studiene	27
4.1.	Haugesund byområde	27
4.2.	Tvillingbyene Stavanger og Sandnes	36
4.3.	Tønsberg byområde	45
4.4.	Tvillingbyene Skien og Porsgrunn	52
4.5.	Trondheim og forstadskommunen Malvik.....	60
4.6.	Ålesund og forstadskommunene Sula og Giske	66
5.	Politisk interesse, tilhørighet og reisevirksomhet blant innbyggerne i flerkommunale byområder	73
5.1.	Spørreundersøkelsen	73
5.2.	Lokalpolitiske interesse og påvirkning	74
5.3.	Lokal tilhørighet og botid i kommunen.....	78
5.4.	Reiser og problemer med kommunegrensene	80
5.5.	Oppsummering.....	82
6.	Drøfting av funn på tvers av case	84
6.1.	Befolkningsutvikling og geografi	84
6.2.	Interkommunale samarbeid.....	86
6.3.	Flerkommunaliteten og kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver og demokratisk arena.....	87
6.4.	Flerkommunaliteten og kommunenes rolle som samfunnsutvikler	89
6.5.	Utfordrer flerkommunaliteten de regionale strukturene?	92
6.6.	Utfordringer for innbyggere og næringsliv	93
6.7.	Samarbeidsklima	93
7.	Konklusjoner	95
8.	Vedlegg	99
8.1.	Referenser	99
8.2.	Ekstra kart over byområdene.....	102

Figurfortegnelse

Figur 1 Avgrensning av Haugesund tettsted	28
Figur 2 Kommunegrensene rundt Haugesund	29
Figur 3 Avgrensning av Stavanger/Sandnes tettsted	37
Figur 4 Kommunegrensene på Nord-Jæren.....	38
Figur 5 Avgrensning av Tønsberg tettsted	46
Figur 6 Kommunegrensene mellom Tønsberg og Færder	47
Figur 5 Avgrensning av Skien/Porsgrunn tettsted	53
Figur 7 Skien/Porsgrunn	54
Figur 9 Avgrensning av Trondheim tettsted	60
Figur 10 Kommunene i Trondheimsområdet	61
Figur 11 Avgrensning av Ålesund tettsted	67
Figur 12 Kommunene i Ålesundsområdet	67
Figur 13 Befolkningsutvikling i byområdene	84

Tabellfortegnelse

Tabell 1 Informanter til case-studiene	24
Tabell 2 Typologi av flerkommunale byområder	26
Tabell 3 Befolkningsutvikling og pendling i Haugesundsområdet	27
Tabell 4 Befolkningsutvikling og pendling på Nord-Jæren	36
Tabell 5 Befolkningsutvikling og arbeidspendling i Tønsberg–Færder	45
Tabell 6 Befolkningsutvikling og arbeidspendling i Tønsberg–Færder	52
Tabell 7 Befolkningsutvikling og arbeidspendling i Trondheimsområdet	60
Tabell 8 Befolkningsutvikling og arbeidspendling i Ålesundsområdet	66
Tabell 9 Utvalgsområder	73
Tabell 10 Interesse for lokalpolitikken i henholdsvis bosteds- og nabokommunen.....	75
Tabell 11 Interessere for lokalpolitikken i bostedskommunen.....	76
Tabell 12 Påvirkning av kommunepolitikere eller kommuneadministrasjonen	77
Tabell 13 Følelsen av tilhørighet til ulike geografiske områder	79
Tabell 14 Botid i nåværende bostedskommune	80
Tabell 15 Reiser ut av bostedskommunen, utenom koronatiden.	81
Tabell 16 Hvor ofte kommunegrensene skaper problemer.....	82

Sammendrag

Denne studien dreier seg om hvilke utfordringer den administrative oppdelingen av byområder gir for innbyggerne, næringslivet, kommunene, byregionen og samfunnet som helhet. Studiens hovedfokus dreier seg om og i hvilken grad denne flerkommunaliteten i byområdene utfordrer funksjonsdyktigheten og effektiviteten til lokalforvaltningene. Studien belyser hvordan kommunene håndterer disse utfordringene i byområdene og hvilke konsekvenser disse løsningene har. I tillegg til dette belyser studien den politiske interessen og identiteten til innbyggerne i flerkommunale områder.

Hovedkonklusjonen er at er at til tross for mange velfungerende interkommunale samarbeid, så fører den administrative oppdelingen av byområdene til konkurranse mellom kommunene om innbyggere og bedrifter og til tids- og ressurskrevende samarbeidsprosesser. Disse utfordringene øker i omfang jo tettere den romlige integrasjonen mellom kommunene i byområdet er. Byspredning, overforbruk av arealressurser og planleggingsressurser er konsekvenser av denne flerkommunaliteten i flere av byområdene. Byene vokser stadig og den tettbygde byen brer seg over kommunegrensene og det er derfor stor grunn til at anta at denne type utfordringer og konsekvenser vil øke framover.

Denne studien gir grunnlag for å hevde at den administrative oppdelingen av byområdene hemmer funksjonsdyktigheten til de lokale folkestyrene og effektiviteten til lokalforvaltningen. Det er imidlertid stor variasjon mellom byområdene i våre case-studier om hvor omfattende utfordringer flerkommunaliteten skaper.

For å undersøke disse problemstillingene er det gjennomført case-studier i seks flerkommunale byområder, henholdsvis (1) Sammenhengende by/tettstedsområder; Haugesund/Karmøy/Tysvær og Tønsberg/Færder, (2) Tvillingbyområder; Stavanger/Sandnes og Skien/Porsgrunn og (3) Delte by/tettstedsområder; Trondheim/Malvik og Ålesund/Sula/Giske. Til sammen er 32 fagpersoner, administrative leder og politikere på kommunalt, regionalt og fylkesnivå, som har god innsikt i disse problemstillingene i disse flerkommunale byområdene, intervjuet. I tillegg er det gjennomført en surveyundersøkelse til 1 200 innbyggere i disse byområdene.

Innbyggernes politiske interesse og tilhørighet

Undersøkelsen blant innbyggerne i de flerkommunale byområdene viser at det er større interesse for lokalpolitikken i bostedskommunen, enn for lokalpolitikken i nabokommunen. Interessen for politikken i egen kommune er til dels større i bykommunene enn i «landkommunene». Med unntak av tvillingbyene er interessen for politikken i nabokommunen størst i de minste kommunene.

Det er større interesse for kommunale tjenester som barnehager, skole, eldreomsorg m.m., enn for kommunale reguleringer og bestemmelser om boligområder, næringsområder, veier m.m. Det er små forskjeller mellom kommunene innenfor hvert av de undersøkte by- og tettstedsområdene.

Det er en del variasjoner med hensyn til innbyggernes påvirkning av kommunepolitikerne og kommuneadministrasjonen, men det er ikke noen markert tendens til at påvirkningen er størst i de små kommunene. I de fleste kommunene er det flere som har forsøkt å påvirke politikerne, enn som har påvirket kommuneadministrasjonen.

Innbyggernes følelse av tilhørighet til ulike geografiske områder varierer, men det er ikke noen entydig tendens til at innbyggerne føler sterkest tilhørighet med nærområdet eller en avgrenset del

av kommunen. I de fleste by- og tettstedsområdene er det innbyggerne i den minste kommunen som føler sterkest tilknytning til et sted eller en bydel innenfor kommunen. Dette kan ha sammenheng med variasjoner i den tiden man har bodd i kommunen. Det er til dels store forskjeller mellom andelene innflyttere i kommunene.

Skaper kommunegrensene utfordringer for innbyggerne?

Både surveyen blant innbyggerne og case-studiene viser at det er få eksempler på at oppdelingen av byområdet i flere administrative enheter fører til utfordringer for innbyggerne. I en av case-studiene nevnes det at uten kommunegrensene kunne man fått til en mer hensiktsmessig lokalisering av barnehager og det kunne blitt større valgfrihet for innbyggerne. De aller fleste – mellom 79 og 97 prosent av de spurte i de seks byområdene svarer imidlertid at de sjelden eller aldri opplever at kommunegrensene skaper problemer for dem selv eller deres nærmeste. Av de resterende var det flest som svarte at kommunegrensene av og til skaper problemer (1–14 prosent).

Studien har i liten grad vært opptatt av om oppdelingen av byområdet i flere politisk/administrative enheter har betydning for innbyggerne i rollen som *demokratisk medborgere*. Surveyen viser at over 20% av innbyggerne på Fastlands-Karmøy, Nøtterøy, Melhus og Giske har interesse for lokalpolitikken i de byene de søker til (Haugesund, Tønsberg, Trondheim og Ålesund), mens innbyggeren i disse byene er mindre interessert i lokalpolitikken i de respektive nabokommunene. Mange av innbyggerne i «nabokommunen arbeider i og bruker «byen» daglig, men de har begrensede muligheter til å utøve rollen som demokratisk medborger i bykommunen. På Fastlands-Karmøy viste innbyggerhøringen at 27% av innbyggerne ville bli en del av Haugesund kommune. Begge disse eksemplene tyder på at oppdelingen av byområdet skaper utfordringer for innbyggernes utøvelse av rollen som demokratiske medborgere.

Utfordringer for næringslivet?

Intervjuene tyder ikke på at flerkommunaliteten skaper store utfordringer for næringslivet. På den ene siden kan flerkommunaliteten føre til at kommunene konkurrerer om å tiltrekke seg bedrifter (f.eks. eiendomsskatt) og dermed tilrettelegges det ekstra godt for næringslivet. På den andre siden kan langsomme beslutningsprosesser og manglende enighet i byområdet om eksempelvis arealplaner og transportprosjekter svekke rammebetingelsene for deler av næringslivet. For enkelte bedrifter kan ulike standarder, ulike avgiftssystemer og forvaltningspraksis mellom kommunene skape noen utfordringer, uten at dette er et stort problem.

Utfordringer for kommunenes rolle som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena?

Oppdelingen av byområdet i flere administrative enheter skaper i første rekke utfordringer for kommunenes rolle som *samfunnsutvikler*. Utfordringene for samfunnsutviklerrollen henger sammen med at disse kommunene er en del av et felles bo- og arbeidsmarked og at det dermed er behov for samarbeid mellom kommunene om blant annet lokalisering av bolig- og næringsarealer, samferdselsinfrastruktur og felles satsninger for å tiltrekke seg nye virksomheter. Utfordringene som flerkommunaliteten bidrar til for mange av byområdene, er for det første konkurranse mellom kommunene om å tiltrekke seg innbyggere og virksomheter, for det andre langdryge og ressurskrevende samarbeidsprosesser og for det tredje redusert mulighet for kommunene til å styre samfunnsutviklingen i egen kommune.

De to siste forholdene skaper også noen utfordringer for kommunens rolle som *demokratisk arena*. I byområder der det skal fattes likelydende beslutninger i kommunene om politikktutvikling innen

areal- og transportplanlegging og næringsutvikling, så tar beslutningsprosesser lang tid og det brukes mye ressurser til forhandlinger mellom kommunene. Ofte resulterer samarbeidsprosessene i kompromisser som ikke alltid er gode løsninger for hele byområdet eller i felles målsettinger som kommunene ikke føler seg like forpliktet av. Utfordringene her oppfattes å øke i omfang jo større behovet for felles beslutninger i byområdet er. Disse forholdene svekker effektiviteten til kommunene som demokratisk arenaer.

Oppdelingen av byområdet i flere administrative enheter med forholdsvis stor grad av kommunalt selvstyre fører også til at den enkelte kommune får redusert muligheten til å styre utviklingen i egen kommune fordi beslutninger i nabokommunen påvirker samfunnsutviklingen i egen kommune. For de fleste flerkommunale byområdene mangler det en demokratisk instans med tilstrekkelig legitimitet som kan fatte beslutninger for hele byområdet.

En demokratisk utfordring med interkommunalt samarbeid kan være at selskapene er lite tilgjengelig og vanskelig å påvirke. En annen utfordring dreier seg om manglende forankring av beslutninger i de interkommunale organene i kommunestyrene og at det oppstår egne arenaer på byregionalt nivå der utvalgte politikere og administrative ledere møtes jevnlig og utformer politikken.

Introduksjon av byvekstavtaler i de fire største byområdene som et statlig flernivå styringsvirkemiddel for å oppnå null vekst i personbiltrafikken og en klimavennlig arealdisponering skaper også demokratiske utfordringer når arealplanleggingsinstituttet med krav om medvirkning og demokratisk forankring møter byvekstavtaleinstituttets krav om raske avklaringer. Når flere kommuner rundt Trondheim og Bergen inkluderes i byvekstavtalene og nye byvekstavtaler for de mellomstore byene blir utviklet kan en forvente at denne type utfordringer øker i omfang.

For *tjenesteyterrollen* gir flerkommunaliteten få utfordringer. Statlige reguleringer og detaljstyring og i tillegg utjevningmekanismen i inntektssystemet bidrar til at det ikke er store forskjeller på standard og kvalitet på tjenestene på basisområder som barnehage og skole. Flere av kommunene samarbeider på tvers av kommunegrensene om tjenestetilbud til innbyggerne i nabokommunen. For mange av de stedbundne tjenestene (skole, helse og sosial) kan en finmasket kommunestruktur være positivt ved at en kommer tett på folk, får til god dialog og det er godt for lokaldemokratiet. En stor kommune for hele byområdet vil kunne gi muligheter til å ta ut stordriftsfordeler (reduere antall rådhus og administrative staber) og til å utvikle gode spesialiserte tjenester som alle kommunene i byområdet kunne få tilgang til. På den andre siden kan det også være stordriftsulempet og mange av kommunene i byområdene opplever at har de en passende størrelse for å kunne gi gode tjenester til innbyggerne.

Flerkommunaliteten i byområdene skaper heller ikke store utfordringer for *myndighetsutøvelse* i noen av byområdene. Flere konkrete eksempler viser at kommunene klarer å komme fram til felles retningslinjer. Det kan imidlertid være ressurskrevende å utvikle felles minimumsstandarder på tvers av kommunene. Ser en dette i en noe bredere sammenheng er det slik at muligheten for den enkelte kommune til å utøve sin myndighet, eksempelvis til å styre og å kontrollere utviklingen på eget territorium, utfordres av de andre kommunene i det flerkommunale byområdet.

Utfordringer og konsekvenser for byregionen og samfunnet.

Oppdelingen av byområdene i flere administrative enheter oppfattes i hovedsak som et administrativt problem. I flere av våre case-områder fører imidlertid denne oppdelingen til suboptimale arealbruksløsninger for byregionen som helhet, til byspredning, overforbruk av arealer

og sløsing med planleggingsressurser. Byspredning fører vanligvis til økt transport som vil gjøre det mer utfordrende å nå målet om null vekst i personbiltrafikk og som skaper økte klimagassutslipp.

Når kommunene i byområdet ikke klarer å enes om felles satsinger og felles standpunkter enten det gjelder næringsutvikling, samferdselsprosjekter eller strategier for å tiltrekke seg statlig virksomhet, kan denne uenigheten og manglende besluttsomheten svekke regionens muligheter til å lykkes med å tiltrekke seg næringsliv, bedrifter og innbyggere, kort sagt å sikre fortsatt vekst og utvikling i regionen.

Interkommunalt samarbeid som løsning på utfordringene

Det eksisterer omfattende, stabile og institusjonaliserte interkommunale samarbeid i de flerkommunale byområdene som løser viktige kommunale oppgaver innen teknisk sektor (vann, avløp, renovasjon, brann og redning), samt havnevesen og innen spesialiserte tjenesteområder. Disse samarbeidene omfatter også kommuner som ligger langt utenfor det flerkommunale byområdet. Case-studiene typer på at disse samarbeidene langt på vei løser utfordringene som flerkommunaliteten skaper. Det samme i mindre grad er tilfelle når det gjelder de «politiske» interkommunale samarbeidene om areal- og transportplanlegging og næringsutvikling. Her er det flere eksempler som viser at interkommunalt samarbeid om politikkutforming er typisk «godværsamarbeid, dvs. samarbeid som fungerer godt når kommunene i all hovedsak er enige om problemforståelser og løsninger. Når det kommer til fordeling av goder eller veivalg for byregionen der ikke alle kommunene ser seg tjent med løsningene, så har ikke denne type interkommunale samarbeid like gode løsningsmekanismer som det er i demokratiske organer. Gjennomgående er også inntrykket at kommunereformprosessen har svekket mulighetene for denne type politiske interkommunale samarbeid.

Regionale strukturer

Case-studiene tyder på at oppdelingen av byområder i flere administrative enheter fører til økt behov for koordinering og samordning, og i mange tilfeller også for en instans som kan ta regi på planprosesser som dreier seg om hele byområdet. Således utfordrer ikke flerkommunaliteten den gitte formelle arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene, men i og med at fylkeskommunen har varierende grad av legitimitet hos kommunene for å ta regi på planleggingsprosesser på byregionalt nivå kan flerkommunaliteten føre til utfordringer for fylkeskommunene. I de tilfeller der flerkommunaliteten fører til byspredning, kan dette også utfordre regionale planer for utbyggingsmønstre og senterstrukturer.

Multi-municipal urban areas

Challenges and consequences from the point of view of the administration, politicians and citizens.

Authors: Einar Leknes, Hilmar Mjelde, Hilmar Rommetvedt

Report 32-2020, NORCE Social Research

Summary

This study is about what kind of challenges the administrative division of urban areas represents for the inhabitants, the business community, the municipalities, the urban region and society. The focus of the study is on and to what extent this multi-municipality in urban areas challenges the functionality and efficiency of local administrations. The study sheds light on how the municipalities handle these challenges in the urban areas and what consequences these solutions have. In addition to this, the study sheds light on the political interests and identities of the inhabitants of multi-municipal areas.

The main conclusion is that despite many well-functioning inter-municipal collaborations, the administrative division of urban areas leads to competition between municipalities for inhabitants and companies and to time- and resource-intensive collaboration processes. These challenges increase in scope the closer the spatial integration between the municipalities in the urban area is. Urban sprawl, over-consumption of land resources and planning resources are consequences of this multi-community in several of the urban areas. The cities are growing, and the densely populated city is spreading across municipal boundaries and there is therefore great reason to assume that this type of challenge and consequence will increase in the future.

This study provides a basis for claiming that the administrative division of urban areas impedes the functioning of local governments and the efficiency of local government. However, there is great variation between the urban areas in our case studies of how extensive challenges multi-municipality creates.

Methods

To investigate these issues, case studies have been conducted in six multi-municipal urban areas, respectively (1) Contiguous urban areas; Haugesund/Karmøy/Tysvær and Tønsberg/Færder, (2) Twin city areas; Stavanger/Sandnes and Skien/Porsgrunn and (3) Divided urban areas; Trondheim/Malvik and Ålesund/Sula/Giske. A total of 32 professionals, administrative leaders and politicians at municipal, regional and county level, who have good insight into these issues in these multi-municipal urban areas, were interviewed. In addition, a survey was conducted for 1 200 inhabitants in these urban areas.

Citizens' political interest and affiliation

The survey among the inhabitants of the multi-municipal urban areas shows that there is greater interest in local politics in the municipality of residence, than in local politics in the neighbouring municipality. The interest in politics in one's own municipality is to some extent greater in the urban municipalities than in the "rural municipalities". With the exception of the twin cities, the interest in politics in the neighbouring municipality is greatest in the smallest municipalities.

There is greater interest in municipal services such as kindergartens, schools, elderly care, etc., than in municipal regulations and regulations on residential areas, business areas, roads, etc. There are small differences between the municipalities within each of the surveyed urban and urban areas.

There are some variations regarding the inhabitants' influence on the municipal politicians and the municipal administration, but there is no marked tendency for the influence to be greatest in the smallest municipalities. In most municipalities, there are more people who have tried to influence politicians than the municipal administration.

The inhabitants' sense of belonging to different geographical areas varies, but there is no clear tendency for the inhabitants to feel strongest belonging to the local area or a limited part of the municipality. In most urban areas, it is the inhabitants of the smallest municipality who feel the strongest connection to a place or district within the municipality. This may be related to variations in the time you have lived in the municipality. There are in part large differences between the proportions of immigrants in the municipalities.

Do the municipal boundaries create challenges for the inhabitants?

Both the survey among the inhabitants and the case studies show that there are few examples of the division of the urban area into several administrative units leading to challenges for the inhabitants. In one of the case studies, it is mentioned that without the municipal boundaries, a more appropriate location of kindergartens could have been achieved and there could have been greater freedom of choice for the inhabitants. The vast majority – between 79 and 97 per cent of those surveyed in the six urban areas, however, answer that they rarely or never experience that the municipal boundaries create problems for themselves or their loved ones. Of the remaining, most answered that the municipal boundaries sometimes create problems (1–14 per cent).

The study has to a small extent been concerned with whether the division of the urban area into several political / administrative units is important for the inhabitants in the role as democratic citizens. The survey shows that over 20% of the inhabitants of Mainland-Karmøy, Nøtterøy, Melhus and Giske are interested in local politics in the cities they belong to (Haugesund, Tønsberg, Trondheim and Ålesund), while the inhabitants of these cities are less interested in local politics in their respective neighbouring municipalities. Many of the inhabitants of the neighbouring municipality work in and use the "city" daily, but they have limited opportunities to exercise the role as democratic citizens in the urban municipality. On Mainland-Karmøy, the population hearing showed that 27% of the inhabitants would like to become part of Haugesund municipality. Both examples indicate that the division of the urban area creates challenges for the citizens' exercise of the role as democratic citizens.

Challenges for business?

The interviews do not indicate that multi-municipality creates major challenges for the business community. On the one hand, multi-municipality can lead to municipalities competing to attract companies (eg property tax) and thus make it extra good for the business community. On the other hand, slow decision-making processes and a lack of agreement in the urban area about, for example, land-use planning, and transport projects can weaken the framework conditions for parts of the business community. For some companies, different standards, different tax systems and administrative practices between the municipalities can create some challenges, without this being a major problem.

Challenges for the municipalities' role as service providers, community developers, authorities and democratic arenas?

The division of the urban area into several administrative units primarily creates challenges for the municipalities' role as *community developers*. The challenges for the role of community developer are related to the fact that these municipalities are part of a common housing and labour market and that there is thus a need for cooperation between the municipalities on, among other things, locating residential and commercial areas, transport infrastructure and joint initiatives to attract new businesses. The challenges that multi-municipality contributes to in many of the urban areas are, firstly, competition between the municipalities to attract residents and businesses, secondly, lengthy and resource-intensive cooperation processes and thirdly reduced opportunity for the municipalities to manage community development in their own municipality.

The last two conditions also create some challenges for the municipality's role as a democratic arena. In urban areas where similar decisions are to be made in the municipalities on policy development within land-use- and transport-planning and business development, decision-making processes take a long time and a lot of resources are used for negotiations between the municipalities. The co-operation processes often result in compromises that are not always good solutions for the entire urban area or in common goals that the municipalities do not feel equally committed to. The challenges here are perceived to increase in scope the greater the need for joint decisions in the urban area. These conditions weaken the efficiency of the municipalities as democratic arenas.

The division of the urban area into several administrative units with a relatively large degree of municipal self-government also means that the individual municipality experiences limited opportunity to control development in its own municipality because decisions in the neighbouring municipality affect the development of society in its own municipality. For most multi-municipal urban areas, there is a lack of a democratic body with enough legitimacy that can make decisions for the entire urban area.

A democratic challenge with inter-municipal cooperation may be that the companies are inaccessible and difficult to influence. Another challenge concerns the lack of anchoring of decisions in the inter-municipal bodies in the municipal councils and the emergence of separate arenas at the urban regional level where selected politicians and administrative leaders meet regularly and formulate policy.

Introduction of urban growth agreements in the four largest urban areas in Norway as a state multi-level management tool to achieve zero growth in passenger car traffic and a climate-friendly land use also creates democratic challenges when the land-use planning institute with requirements for participation and democratic anchoring meets the urban growth agreement institute's requirements for rapid clearance. When more municipalities around Trondheim and Bergen are included in the urban growth agreements and new urban growth agreements for the medium-sized cities are developed, one can expect this type of challenge to increase in scope.

For the *service provider role*, multi-municipality presents few challenges. Government regulations and detailed management and in addition the equalization mechanism in the revenue system contribute to the fact that there are no major differences in the standard and quality of services in basic areas such as kindergartens and schools. Several of the municipalities cooperate across municipal boundaries on services offered to the inhabitants of the neighbouring municipality. For many of the location-based services (school, health and social), a fine-meshed municipal structure

can be positive in that you get close to people, have a good dialogue and that is good for local democracy. A large municipality for the entire urban area will be able to provide opportunities to take advantage of economies of scale (reduce the number of town halls and administrative staffs) and to develop good specialized services that all municipalities in the urban area could access. On the other hand, there may also be disadvantages related to economies of scale and many of the municipalities in the urban areas feel that they have a suitable size to be able to provide good services to the inhabitants.

The multi-municipality in the urban areas also does not create major challenges *for the exercise of authority* in any of the urban areas. Several concrete examples show that the municipalities manage to arrive at common guidelines. However, it can be resource-intensive to develop common minimum standards across municipalities. If one sees this in a somewhat broader context, it is the case that the opportunity for the individual municipality to exercise its authority, for example to govern and control the development on its own territory, is challenged by the other municipalities in the multi-municipal urban area.

Challenges and impacts for the urban region and the society at large

The division of urban areas into several administrative units is mainly perceived as an administrative problem. In several of our case areas, however, this division leads to sub-optimal land use solutions for the urban region as a whole, to urban sprawl, over-consumption of land and waste of planning resources. Urban sprawl usually leads to increased transport, which will make it more challenging to achieve the goal of zero growth in passenger car traffic and which creates increased greenhouse gas emissions.

When the municipalities in the urban area are unable to agree on common initiatives and common positions, whether in terms of business development, transport projects or strategies for attracting state enterprises, this disagreement and lack of determination can weaken the region's opportunities to succeed in attracting businesses, businesses and citizens, in short, to ensure continued growth and development in the region.

Inter-municipal cooperation as a solution to the challenges

There is extensive, stable and institutionalized inter-municipal cooperation in the multi-municipal urban areas that solve important municipal tasks in the technical sector (water, sewerage, waste disposal, fire and rescue), as well as the port authority and in specialized service areas. These collaborations also include municipalities that are far outside the multi-municipal urban area. The case studies indicate that these collaborations largely solve the challenges that multi-municipality creates. The same is less the case when it comes to the "political" inter-municipal collaborations on land-use and transport planning and business development. Here there are several examples that show that inter-municipal co-operation on policy formulation is typically «good weather co-operation, ie co-operation that works well when the municipalities mainly agree on problem understandings and solutions. When it comes to the distribution of goods or route choices for the urban region where not all municipalities see themselves benefiting from the solutions, this type of inter-municipal cooperation does not have as good solution mechanisms as it does in democratic bodies. The general impression is also that the municipal reform process has weakened the possibilities for this type of political inter-municipal cooperation.

Regional structures

The case studies indicate that the division of urban areas into several administrative units leads to an increased need for coordination and coordination, and in many cases also for an agency that can

take care of planning processes that concern the entire urban area. Thus, the multi-municipality does not challenge the given formal division of labour between the administrative levels, but as the county municipality has varying degrees of legitimacy among the municipalities to take control of planning processes at the urban regional level, the multi-municipality can lead to challenges for the county municipalities. In cases where the plurality leads to urban sprawl, this can also challenge regional plans for development patterns and urban structures.

1. Introduksjon

Denne studien dreier seg om hvilke utfordringer den administrative oppdelingen av byområder gir for innbyggerne, næringslivet, kommunene, byregionen og samfunnet som helhet. Studiens hovedfokus dreier seg om og i hvilken grad denne flerkommunaliteten i byområdene utfordrer funksjonsdyktigheten og effektiviteten til lokalforvaltningene. Studien belyser hvordan kommunene håndterer disse utfordringene i byområdene og hvilke konsekvenser disse løsningene har. I tillegg til dette belyser studien den politiske interessen og identiteten til innbyggerne i flerkommunale områder.

Studien baserer seg på case-studier i seks flerkommunale byområder:

- To tvillingbyområder: Stavanger/Sandnes og Skien/Porsgrunn
- To sammenhengende by/tettstedsområder Haugesund/Karmøy og Tønsberg/Færder
- To delte by/tettstedsområder Trondheim/Malvik og Ålesund/Giske/Sula.

I de to tvillingbyområdene og i de to sammenhengende by/tettstedsområdene går kommunegrensene rett gjennom den tettbygde byen, mens i de to delte by/tettstedsområdene henger ikke det tettbygde byområdet fysisk sett sammen med tettbebyggelsen i nabokommunen. Alle kommunene i de flerkommunale byområdene inngår i et felles bo- og arbeidsmarked. Avgrensningen av de funksjonelle byområdene når det gjelder innbyggernes romlige hverdagspraksis (bolig, arbeid, handling og fritidsaktiviteter) strekker seg over de administrative grensene som deler byområder inn i ulike kommuner.

Den viktigste datakilde for case-studiene har vært intervjuer med kunnskapsrike og erfarne fagpersoner og politikere fra kommunalt, regionalt og fylkesnivå. I tillegg har vi benyttet statistikk, web-søk og ulike type dokumenter som data-kilder. Respons analyse har gjennomført telefonintervju med til sammen 1200 innbyggere i de seks byområdene.

Denne rapporten er bygd opp som følger. I kapittel 2 følger en kort kunnskapsstatus og det trekkes opp noen relevante teoretiske perspektiver. Kapittel 3 beskriver forskningsdesign problemstillinger og metode, intervju spørsmål og survey spørsmål, utvalg av case og oversikt over informanter. I kapittel 4 følger case-studiene for samtlige seks byområder. Alle casestudiene er bygd opp på lignende vis med innledende statistiske data, geografiske kjennetegn, oversikt over interkommunale samarbeid før en går inn på resultater fra intervjuene både om overordnede utfordringer og utfordringer med utgangspunkt i kommunens roller. Kapittel 5 analyserer surveydataene og belyser den politiske interessen, tilhørigheten og om kommunegrensene skaper problemer for innbyggerne. I kapittel 6 drøftes funn fra de seks case-studiene samlet i forhold ulike tema og problemstillinger. Avslutningsvis i kapittel 7 trekkes konklusjoner i forhold til studiens hovedproblemstillinger.

2. Kunnskapsstatus og teoretiske perspektiver

I dette kapitlet følger en kort kunnskapsstatus basert på gjennomgang av en del forskning og utredning om kommunestruktur og flerkommunale byområder. Deretter trekkes det opp noen teoretiske perspektiver med relevans for denne tematikken.

2.1. Kunnskapsstatus

En rekke offentlige utvalg har vurdert kommuneinndelingen. Christensenutvalget leverte sin innstilling i 1992 (NOU 1992:15). 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. Frivillighetsprinsippet ble i stor grad også videreført ved den siste kommunereformen. Unntak gjaldt enkeltkommuner som ikke skulle kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn (Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Stortingsproposisjon 96 S).

En studie av kommunestrukturens betydning for næringslivet i Stavangerregionen (Leknes, mfl. 2009), som ble gjennomført for Næringsforeningen i Stavangerregionen, konkluderte blant annet med at *«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.»* Studien påpeker imidlertid også samordningsutfordringer; *«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 kjøproblemer 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 ansvaret for samferdselspolitikken vil en kunne hevde at kommunestrukturen bidrar til å svekke næringslivets rammebetingelser og byregionens konkurranseposisjon.»*

En studie av norske byregioner (Farsund og Leknes 2010) illustrerer også to viktige poenger som vi vil søke å følge opp i denne studien. For det første observeres det at byveksten bidrar til utvikling av funksjonelle byregioner der befolkning, næringsliv og frivillig sektor i økende grad forholder seg til

byregionen og ikke til den enkelte kommune som inngår i denne. Dette følges opp gjennom stadig tettere politisk og administrativt samarbeid mellom de ulike kommunene i byregionen. På mange politikkområder etableres det styringsnettverk som får ansvar for utforming og iverksetting av politiske løsninger på vegne av hele byregionen. Partnerne kan komme fra kommunene, fylkeskommunen, statsetater, nærings- og arbeidsliv og frivillig sektor. For det andre observeres det at utbyggingen av teknisk infrastruktur på tvers av kommunegrensene medfører særlig tett styringssamarbeid. Det opprettes interkommunale selskaper som har ansvar for å bygge og drive fellesanlegg innen energi, havn og vann, avløp og renovasjon. Dette er selskaper som forvalter store verdier på vegne av eierkommunene, og de har sterke administrasjoner og fagstaber som forvalter selskapenes egne strategier og mål. Disse forholdene, kombinert med at det er ulikt eierskap i selskapene (store kommuner eier mer enn små), bidrar til at det er særlige styringsutfordringer for kommunepolitikerne på disse områdene.

Etter at denne studien av norske byregioner som ble gjennomført i 2010, har det skjedd endringer i flere av byregionene. Både i Kristiansandsregionen, Trondheimsregionen og på Nord-Jæren har det vært kommunesammenslåinger som påvirket behovet for politisk og administrativt samarbeid mellom kommunene. Samtidig førte kommunereformen til at enkelte kommuner mye sterkere enn før markerte seg som selvstendige kommuner, med kommunespesifikke særtrekk og identiteter, dette som en respons på ønske om kommunesammenslåing. I enkelte byområder, deriblant på Nord-Jæren, observerer en at byregionale samarbeid og styringsnettverk innen næringsutvikling legges ned. En annen viktig endring innen det byregionale samarbeidet er etablering av byvekst-avtaler i de fire største byområdene. Her etableres det i regi av staten et flernivåssamarbeid om politikutforming på samferdsels- og arealfeltet mellom kommunene i byområdet, fylkeskommunen og staten ved Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

I kommunereformprosessen har ulike former for interkommunalt samarbeid vært diskutert som en mulig løsning for å unngå kommunesammenslåing. Kritikere av denne løsningen har imidlertid hevdet at interkommunalt samarbeid bidrar til å svekke lokaldemokratiet. I en landsomfattende studie (Leknes, 2013) fant en ut at det ikke var grunnlag for å hevde at interkommunalt samarbeid var av et slikt omfang at det bidro til uthuling eller forvitring av kommunene. Studien viste videre at de store kommunene i større grad enn de små kommunene utarbeider eierskapsmeldinger og at de også har bedre styring og kontroll med de interkommunale samarbeidene enn de mindre kommunene. Et annet funn var at det i flere regioner var etablert funksjonelle interkommunale styringsnivå der politikken utformes og der styringen i realiteten foregår både innen teknisk sektor, administrasjon og næringsutvikling. Det er imidlertid generelt sett uenighet i synet på interkommunalt samarbeid; enkelte fremhever at interkommunalt samarbeid er en fare for demokratiet (jfr. overfor), mens andre fremhever at interkommunalt samarbeid sikrer likeverdige tjenester i alle kommuner og representerer en effektiv organisering av kommunal virksomhet.

Ekspertutvalget (2014) mener at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Utvalget peker på at «*flerkommunale byområder skaper utfordringer for ivaretagelse av alle kommunens fire roller*». I rapporten er særlig utfordringer for ivaretagelsen av samfunnsutviklingsrollen gjennom helhetlige areal- og transportløsninger framhevet. «*Her pågår det et utstrakt samarbeid i mange byområder, men erfaringene viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene*».

NIVI Analyse as gir en god oversikt over omfanget av kommuner med tettsteder som splittes av kommunegrenser og kommuner der det er *regiontranghet* i form av avhengighet og samhandling mellom en senterkommune og omlandskommuner (Vinsand, 2016). Notatet viser situasjonen før kommunereformen ble gjennomført. Notatet viser at samlet sett til 41 tilfeller av tettstedsoppsplitting, deriblant Oslo, Stavanger/Sandnes, Drammen, Fredrikstad/Sarpsborg, Porsgrunn-/Skien, Ålesund, Tønsberg, Moss, Haugesund, Arendal og Hamar. Det er dokumentert 78 forstadskommuner med over 25% utpendling til en senterkommune. Selv om kommunereformprosessen har endret situasjonen for flere av disse er omfanget av tettstedsoppsplitting likevel betydelig.

Kommunereformprosessen resulterte i at Norge fra 2020 har 356 kommuner, 119 kommuner er slått sammen til 47 kommuner. Det er imidlertid kun i enkelte tilfeller at disse sammenslåingene som bidrar til at by- og tettstedsoppsplittingene endres vesentlig. Flere steder rundt om i landet er forstads- og omlandskommuner slått sammen med senterkommuner og kommunereformen har dermed bidratt til at flere bykommuner har fått utvidet sine grenser. Dette gjelder blant annet for Askim, Ski, Drammen, Holmestrand, Tønsberg, Sandefjord, Larvik, Kristiansand, Mandal, Sandnes, Stavanger, Ålesund, Trondheim, Narvik og Hammerfest. I flere av disse tilfellene har kommunesammenslåingene ført til at det flerkommunale byområdet er blitt mindre oppdelt, men i mange av tilfellene er det fortsatt kommunegrenser rett gjennom det flerkommunale byområdet. Rundt Oslo og Bergen har flere av forstads- og omlandskommunene slått seg sammen. Kommunereformprosessen har dermed i begrenset grad bidratt til å løse utfordringer med flerkommunale byområder.

Spørsmål om samarbeid i flerkommunale byområder ble tatt opp i en stor spørreundersøkelse til folkevalgte, administrative ledere og tillitsvalgte i kommunene i Rogaland (Leknes m.fl. 2019). Undersøkelsen viste at det var betydelige utfordringer når det gjaldt samarbeid mellom kommunene om lokalisering av nærings- og boligområder, handelssentra og om parkeringspolitikken i Stavanger/Sandnes og Haugesund.

Kommunestruktur har også vært et tema for lokalvalgundersøkelsene. I 2011 ble velgernes holdninger til henholdsvis kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid undersøkt. Selv om skepsisen til førstnevnte har avtatt noe blant velgerne, er de klart mer positive til samarbeid, også om det innebærer mer uklare politiske ansvarsforhold (Rose m.fl. 2013). Videre har pendling mellom bo- og arbeidsstedskommune ikke noen negativ effekt på innbyggernes deltakelsesnivå. Faktisk, det ser ut til å øke interessen for politikken i de kommunene man pendler inn i, uten å svekke interessen for politikken i bostedskommunen (Aars 2013).

Lokalvalgundersøkelsen 2015 viste at velgerne over tid har blitt prinsipielt mer positive til kommunesammenslåing. I 2003 var 42 prosent for å redusere antallet kommuner, og denne andelen hadde i 2015 økt til 54 prosent. Tilsvarende falt andelen som var mot en reduksjon med 16 prosentpoeng i samme periode. Tendensen er den samme når det gjelder synet på muligheten for at egen kommune blir sammenslått med en eller flere nabokommuner. 45 prosent var positive til sammenslåing i 2015, opp fra ca. en tredjedel i 2003. De som stemmer på borgerlige partier og de som tror kommunesammenslåing vil ha positive konsekvenser, er mest positive (Rose m.fl. 2017).

I et pågående forskningsprosjekt for KMD om «Utredninger knyttet til samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging i byområdene som omfattes av ordningen med byvekstavgifter¹ er det blant annet gjennomført en undersøkelse av hvordan byvekstavgiftene og regionalplan påvirker rulleringen av kommuneplanens arealdel i Sandnes på Nord-Jæren. Funn i denne case-studien viser at byvekstavgiften som et flernivåstyringsinstrument viste seg å være svært effektivt sammenlignet med for eksempel den fylkeskommunale regionalplanen. Byvekstavgifter som sådan kan dermed vise seg å være interessant som virkemiddel for å løse koordinerings- og samordningsutfordringer i flerkommunale byområder når det gjelder arealdisponering og utbyggingspolitikk.

Som en del av kommunereformprosessen ble det gjennomført utredninger for svært mange av de potensielle sammenslåingskommunene. I utredningene ble det vurdert hvordan den nye kommunen kunne fylle sin rolle som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena. Slike utredninger foreligger også for mange av kommunene som er en del av flerkommunale byområder. Således foreligger det allerede mye spesifikt empirisk materiale knyttet til kommunenes rolleutøvelse i flerkommunale byområder. I tillegg har fylkesmennenes rapportering til KMD i 2016 en gjennomgang av utfordringsbildet regionvis der både konkrete grensespørsmål, interkommunalt samarbeid, økonomi og kommunens rolle som tjenesteutvikler og samfunnsutvikler belyses.

2.2. Teoretiske perspektiver

Det eksisterer mange typer regioner. Administrative regioner, også kalt politiske regioner, har tradisjonelt utviklet seg innenfor en nasjons grenser og er en del av nasjonens hierarkiske styringssystem. Et fylke eller en sammenslutning av fylker i vegregioner eller helseregioner er eksempler på administrative regioner. Administrative regioner blir også benyttet som metodologiske regioner for statistikk og planlegging. Funksjonelle regioner er definert ut fra ett eller flere saksfelt. Siden samarbeidet er funksjonelt, er det ikke nødvendig å følge de administrative grensene. Byregioner med et felles bolig-, arbeids- og servicemarked er eksempler på en funksjonell region. Flerkommunale byområder kan ses på en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion som følger de administrative inndelingene. Kulturelle regioner er forbundet med oppfatninger om en felles identitet og historie. Disse blir også kalt identitetsregioner. Befolkningsgrupper innenfor ulike romlige avgrensninger av identitetsregioner gis ofte egne betegnelser, eksempelvis nordlendinger, trøndere, sørlendinger, bergensere, striler, drammensere, siddiser, sandnesgauker og arabere (fra Haugesund). Slike betegnelse kan også være med på å skape og å forsterke identiteter i ulike deler av flerkommunale byregioner.

Kommunegrenser handler om geografi, dvs. hvor bør en legge grensene mellom ulike geografiske områder. Begrepene rom og sted («space» og «place») er viktige når det gjelder perspektiv på geografiske områder. (Nordtug et al., 2004). I forhold til kommunestruktur og hva som er en rasjonell inndeling av kommunene så har det romlige perspektivet vært viktigst. I dette perspektivet har kommunestruktur vært knyttet til inndelinger ut fra hva som er «naturlige» og «funksjonelle» regioner. Bo- og arbeidsmarkedsregioner er eksempel på en funksjonell region som blir benyttet

¹ Dette er et samarbeidsprosjekt mellom TØI (prosjektledelse) og OSLOMET/NIBR og NORCE. NORCE har gjennomført case-studien om hvordan byvekstavgiften for Nord-Jæren påvirker revisjon av kommuneplanen for Sandnes.

som referanse i forbindelse med kommunestrukturspørsmål. utfordringer med kommunegrenser i flerkommunale byområder dreier seg blant annet om manglende samsvar mellom det romlige perspektivet med naturlige og funksjonelle geografiske områder og de administrative grensene i det flerkommunale området.

Vektlegging av funksjonelle regioner har bygd på en forståelse av geografi som et nøytralt rom, men dette perspektivet har fått kritikk for at det legger for lite vekt på menneskers subjektive opplevelse av steder og hvordan folk definerer seg selv i forhold til steder. Sted som perspektiv på geografiske områder har i mindre grad vært viktig i forbindelse med kommunestruktur. Ofte vil folk ha både funksjonelle og følelsesmessige forhold til de stedene de bor, jobber eller bruker til andre aktiviteter. Massey (1997) fremhever at oppfatningene av et sted vil variere fra person til person, og at relasjonene mellom individ og sted varierer mellom ulike funksjoner, eksempelvis nærområdet rundt bolig og jobb, rekreasjonsområder og bysentra. Innbyggerne i en kommune føler ikke nødvendigvis tilhørighet og identitet til kommunen som sådan. Det kan like gjerne være tilhørighet til en skolekrets eller bysentrum. utfordringene med flerkommunale byområder dreier seg også om manglende samsvar mellom individers stedsidentitet og tilhørighet og den geografiske plasseringen av de administrative grensene.

Selv om en kritiserer en funksjonalistisk (romlig) tilnærming til kommunestrukturspørsmålet, så kan det være like galt å anta at det finnes en fastlagt stedsidentitet som man kan bygge kommunestrukturen på. Begge perspektiver («space» og «place») er imidlertid viktige for diskusjon av kommuneinndeling.

Det at innbyggerne tilhører én kommune med den samme ordføreren, de samme folkevalgte, administrasjonen, de kommunale institusjonene og det kommunale rådhuset gir også grunnlag for identitetsfellesskap. «Kommunen» kan på mange måter oppfattes som et program for å skape fellesskap og tilhørighet.

I vår analyse legger vi til grunn sentrale teoretiske perspektiver på prinsippene, rollene og verdiene norske kommuner forvalter og uttrykker, og som delvis overlapper hverandre. Når det gjelder prinsippene, er det overordnede prinsippet at norske kommuner er generalistkommuner. Det vil si at de er folkevalgte organer, hvor kommunenes innbyggere velger representanter til det lokale kommunestyret, med muligheter for direktedemokratiske innslag som borgerinitiativ og folkeavstemninger. Kommunene har et bredt og enhetlig oppgaveansvar for grunnskoler, barnehager, helsetjenester, sosial omsorg, transportnett, vannforsyning, renovasjon og arealplanlegging. Disse finansieres også likt, fra lokal skatteinnkreving, overføringer fra staten og ved omfordeling kommunene imellom og gjennom brukerbetaling i form av gebyrer for lokale tjenester. Mye av den kommunale aktiviteten er også styrt i varierende grad fra statlig hold (Dølvik og Vinsand 2005; Baldersheim 2017).

Kommunenes roller reflekterer generalistprinsippet. Siden det kommunale selvstyret og den lokale forvaltningen ble etablert med formannskapslovene av 1837, har kommunene gradvis utviklet sine fire overordnede roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena. Den kommunale virksomheten var begrenset de første tiårene, men det historiske samspillet mellom kommunene og staten i fremveksten av den moderne forvaltningskommunen og det institusjonaliserte, lokale folkestyret understreker hver enkelt av disse rollene (Næss m.fl. 1987). Som Baldersheim for eksempel påpeker, har kommunene dels vært foregangsinstitusjoner for det offentlige ansvaret for utdanning, helse og det sosiale sikkerhetsnett (Baldersheim 2017: 180). Kommunene er i dag en agent, initiativtaker og iverksetter for nasjonal politikk, der de sentrale

velferdstjenestene som barnehager, skoler, renovasjon, byggeløyver og eldreomsorg leveres gjennom lokale institusjoner ledet av lokale folkevalgte i kommunestyre og fylkesting. Den lokaldemokratiske dimensjonen understrekes også av de lokale valglistene som forekommer i mange kommuner, og som springer ut av lokale saker og bevegelser. Staten holder imidlertid en fast hånd på rattet gjennom å kontrollere de kommunale finansene, og noe spissformulert kan en si at for kommunenes del, så svinger pendelen over tid «mellom det å være herre i eget hus og vaktmester i statens» (Næss m.fl. 1987: 9).

Som lokalt styringsapparat ivaretar også kommunenes sentrale verdier i den demokratisk-liberale rettsstaten: autonomi, demokrati og effektivitet (Rose 2015; Baldersheim 2017). Lokalt selvstyre med bred folkelig deltakelse, handlekraft og økonomisk rasjonell tjenesteyting og like/likeverdige tilbud av offentlige tjenester henger sammen. Sett i et autonomi- og demokrati-perspektiv, må den statlige sentralmakten begrenses og innbyggerne gis et visst armslag for å styre seg selv. De kommunale styringsorganene er redskaper for å ivareta og beskytte borgernes selvstendighet. Innbyggerne velger sine representanter til kommunestyret og gjør opp regnskap hvert fjerde år. Ved at de politiske beslutningene tas nært borgerne som vet hvor skoen trykker, skal også oppgaveløsingen bli mer effektiv. Lokalpolitikere kjenner best innbyggernes behov og ønsker.

Til slutt er det i dette prosjektet viktig å avklare hva som ligger i begrepet/begrepene politisk interesse og identitet. I forskningslitteraturen operasjonaliseres dette med de tre individuelle egenskapene egeninteresse, lokalidentitet og politisk ståsted (Rose m.fl. 2017: 269–70). Egeninteresse dreier seg om at innbyggerne er rasjonelle aktører som vet at de lokale myndighetenes beslutninger har konsekvenser for dem og andre i husstanden. Som brukere av kommunale tjenester vil innbyggerne være opptatt av fordeler og ulemper ved måten tjenestene er organisert på, og å kunne påvirke denne organiseringen. Identitet står sentralt i teorier om demokratisk medborgerskap, og ses gjerne som en forutsetning for lokalpolitisk engasjement og deltakelse. Er det en uoverensstemmelse mellom det stedet/området man identifiserer seg med og den politisk-administrative inndelingen i det flerkommunale byområdet kan dette svekke lokaldemokratiet. Til slutt kan velgernes politiske ståsted virke inn på deres lokalpolitiske interesse. For eksempel har Høyre og Fremskrittspartiet tradisjonelt markert seg som skeptiske til det fylkeskommunale styringsnivået, og har i regjering iverksatt både en kommune – og regionsreform. På motsatt side står spesielt Senterpartiet. Vi kan ikke ut fra dette direkte utlede hvordan partienes velgere stiller seg til styringsstrukturen i flerkommunale bysentre, men det kan likevel tenkes at det avtegner seg noen partipolitiske mønstre i hva ulike velgergrupper mener er en fornuftig lokal organisering, og i hvor interesserte og aktive de er i lokalpolitikken. Egeninteresse, lokalidentitet og politisk ståsted vil hver for seg og samlet være uttrykk for politisk interesse og identitet.

Samtidig kan det diskuteres om slik tredeling av innbyggernes rolle i (a) tjenestemottakere, (b) demokratisk medborger og (c) en med politisk ståsted er hensiktsmessig siden disse rollene i mange tilfeller vil kunne overlappe og gli inn i hverandre.

3. Forskningsdesign og metode

Tema og problemstillinger i denne studien dreier seg om hvilke utfordringer de administrative grensene mellom kommunene i byområder gir og hvordan tett integrasjon gir utfordringer for utøvelse av kommunenes roller, videre hvordan kommunene forsøker å løse utfordringene, om de regionale strukturene påvirkes og om den politiske interessen og identiteten til innbyggerne i de flerkommunale områdene. I dette kapitlet gjennomgås forskningsdesign, problemstillinger og metode.

Forskningsdesignet er basert på dokumentgjennomgang, kvalitative intervjuer og analyse av utfordringer, løsninger, politisk interesse og identitet i flerkommunale byområder. For spørsmål om politisk interesse og identitet har vi gjennomføre en innbyggerundersøkelse.

Selv om det foreligger mye statistikk, mange studier og utredninger om flerkommunale byområder representerer hvert flerkommunalt byområde en unik case der denne studiens tema og problemstillinger i hovedsak må undersøkes, analyseres og forstås ut fra den historiske, romlige og samfunnsmessige kontekst de inngår i. Dette tilsier en kvalitativ tilnærming.

Vi har foretatt separate analyser og drøftinger for hvert enkelt flerkommunalt byområde og for senter-, forstads- og omlandskommuner. Deretter har vi sammenlignet mellom byområder og ulike kommunetyper. Dokumentgjennomgangen startet med en gjennomgang av foreliggende nasjonale og regionale studier som kan bidra til å belyse studiens tema og problemstillinger generelt og også gi grunnlag for utvikling av intervju spørsmål. For hvert av de utvalgte flerkommunale byområdene har vi gjennomgått relevant statistikk fra SSB og utredninger fra kommunereformprosessen i byområdet.

3.1. Problemstillinger

Under gjennomgås studiens problemstillinger og vår tilnærming til disse.

1A Hvilke utfordringer gir administrative grenser i flerkommunale byområder, hvilket omfang har disse for regionen, samfunnet, næringslivet, de involverte kommunene og innbyggerne?

Denne problemstillingen dreier seg for det første om hvilke utfordringer som er mest framtrædende i byområdet; om det eksempelvis er praktiske utfordringer for innbyggerne, næringsliv eller andre knyttet til grensene, om det er politiske utfordringer knyttet til utvikling og implementering av en felles politikk for hele byområdet om areal- og transportplanlegging og næringsutvikling eller om det er utfordringer om koordinering og samordning mellom en eller flere av kommunene av investeringer eller tjenester. For det andre dreier problemstillingen seg om hvor omfattende og alvorlig utfordringer er.

1B Hvilke utfordringer har tett integrasjon og flerkommunalitet for utøvelsen av kommunens fire roller; tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøvelse og demokratisk arena?

Denne problemstillingen dreier seg forholdsvis konkret om hvilke utfordringer samværet med andre kommuner i byområdet har for de rollene kommunene skal ivareta. Under vises et sett med detaljerte spørsmålsstillinger knyttet til hver av de fire rollene.

Tjenesteyting:

- I hvilken grad har forskjellig standard og kvalitet på tjenester barnehage, skole, helse, pleie- og omsorg og kommunaltekniske tjenester mellom kommunene i byområdet skapt utfordringer?
- Kunne noen av tjenester vært mer effektive dersom de var organisert for hele byområdet under ett?
- Er det eksempler på lite gunstig lokalisering av tjenestetilbud eller suboptimale løsninger for innbyggerne i enkelte deler av kommunene sammenlignet med hva som ville vært situasjonen dersom hele byområdet var en kommune?

Samfunnsutvikling (jfr. også det som står senere under 2A):

- I hvilken grad bidrar flerkommunaliteten til usikkerhet når det gjelder størrelsen på etterspørsel etter arealer til bolig- og næringsformål i egen kommune?
- Hvor godt fungerer samarbeidet og samordningen mellom kommunene når det gjelder lokalisering av bolig- og næringsområder i det flerkommunale byområdet? Foretar kommunene en samordnet prioritering av utbyggings- og fortettingsområder i hele byområdet?
- I hvilken grad er det overskudd av tilbud på bolig- og næringsarealer i byområdet? Finnes det eksempler på planlagte eller gjennomførte utbygginger som er suboptimale sett ut fra hele byområdet?
- Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunene når det gjelder næringsutvikling? Og bærekraftig utvikling av byområdet?
- Er samarbeidet mellom kommunene om samfunnsutvikling preget av tillit og smidige og effektive løsninger, eller der det heller langdryge prosesser preget av uenighet og manglende beslutninger?

Myndighetsutøver:

- I hvilken grad er det variasjon mellom kommunene i byområdet når det gjelder forvaltningspraksis etter plan- og bygningsloven, eksempelvis når det gjelder reguleringsbestemmelser, parkeringsnormer, skatter og avgifter? I hvilken grad bidrar dette til ulike rammebetingelser mellom kommunene i byområdet?
- I hvilken grad samarbeider kommunene i byområdet om myndighetsutøvelse innenfor de ulike tjenesteområdene?
- I hvilken grad er det delegert myndighet til felles formelle samarbeidsorganer (interkommunale samarbeid) for byområdet? Og hvordan fungerer disse?

Demokratisk arena:

- I hvilke grad oppfattes det tette integrasjonen og flerkommunaliteten som en demokratisk utfordring for kommunepolitikerne og for innbyggerne?
- I hvilken grad oppfattes skjevhet i maktforholdet mellom kommunene i byområdet som en demokratisk utfordring?
- I hvilken grad oppfattes de interkommunale samarbeidsorganene som en demokratisk utfordring for kommunepolitikerne og for innbyggerne?

2A Hvordan forsøker kommunene å løse de kommuneoverskridende utfordringene knyttet til kommunikasjon, infrastruktur og utbyggingsmønstre og hvordan vurderer kommunene konsekvensene av disse løsningene?

Denne problemstillingen dreier seg for det første om hvilke løsninger kommunene alene eller i felleskap har forsøkt å løse spesifikke utfordringer på, eksempelvis ulike former for interkommunalt samarbeid og for det andre om hvilke konsekvenser kommunen disse løsningene har.

2B I hvilken grad påvirker en regional fragmentering av en funksjonell region de regionale strukturene?

Denne problemstillingen dreier seg om i hvilken grad enkeltkommuner kan iverksette tiltak/godkjenne planer som bryter med det funksjonelle byområdet eksisterende og planlagte senterstruktur og fordeling av bo- og arbeidsplassområder. I tillegg dreier spørsmålet seg om hvordan arbeidet med regional utvikling, regional planlegging og byvekstvtaler påvirkes av at byområdet er oppdelt i flere kommunale enheter.

3 Hvordan er den politiske interessen og identiteten til innbyggerne i flerkommunale områder?

Denne problemstillingen skiller seg fra de foregående problemstillingene ved at den er opptatt av innbyggernes holdninger og atferd. Under vises et sett med spørsmål som utdyper denne problemstillingen.

Politisk interesse/deltakelse:

- Generell interesse for politikken, både i egen kommune og i de andre kommunene i det flerkommunale byområdet.
- Om man har deltatt i lokalvalg og/eller har forsøkt å påvirke politikerne/administrasjonen i bostedskommunen. Hvilke typer saker er man mest opptatt av (som kommunale tjenester, avgifter og reguleringer)?

Identitet/tilhørighet:

- I hvilken grad identifiserer man seg med / føler man tilknytning til bestemte deler av kommunen (sted/bydel), bostedskommunen som helhet og/eller det flerkommunale byområdet
- Romlig hverdagspraksis / «bruken» av bostedskommunen og det flerkommunale byområdet, herunder transport/pendling i forbindelse med arbeid og skolegang, og bruk av tjenester (kultur, handel o.l.) i andre kommuner enn bostedskommunen m.m.
- Om kommunegrensene skaper problemer i hverdagen, og i så fall hvilke typer problemer?

3.2. Intervjuer

Vi har gjennomført en rekke intervjuer med fagpersoner, administrative ledere og noen sentrale politikere. Utvelgelses av informanter ble basert på en kort undersøkelse per telefon til ansatte ved kommunale og regionale instanser med spørsmål om aktuelle informanter som hadde god kjennskap til problemstillingene samarbeid og eventuelle utfordringer i de utvalgte byområdene. Ved utvelgelsen av informanter la vi vekt på at i både det kommunale og det regionale nivå måtte være representert, videre at informantene hadde mange års erfaring fra arbeid med tema som berørte samarbeid i byområdet og til sist at informantene hadde god innsikt i hvordan kommunene utøvde sine roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena.

I mange tilfeller endte vi opp med å intervjuer rådmenn / kommunedirektører som hadde god og detaljert oversikt fra det kommunale nivået og erfarne administrativt ansatte fra fylkeskommunen eller fylkesmannen. Det er kun to politikere blant informantene. Noen av de vi spurte om mulige informanter nevnte at dersom vi valgte ordførere, ville nok disse fremheve det gode samarbeidet med nabokommunene, og i mindre grad trekke fram utfordringer. I andre tilfeller var det nye ordførere i kommunen som nødvendigvis ikke kjente godt til forhistorien til samarbeidet i byområdet. Dersom økonomiske og tidsmessige rammer hadde tillatt det, ville intervju med

ordførerne i alle kommunene i de flerkommunale byområdene vært hensiktsmessig å få en bedre dekning av politikernes forståelse av utfordringene.

I hvert av de seks casene er det både gjennomført intervju med informanter fra kommunene og informanter fra byregion eller fylkesnivå. Enkelte av intervjuene er gjennomført som gruppeintervju, andre har vært individuelle intervju. Samtlige intervju har foregått på teams. Intervjuene ble oppsummert i forhold til intervjuguiden, sendt til informantene, korrigert og godkjent.

Intervjusamtalene fungerte som semistrukturerte intervju. Det betyr at alle intervjuene fulgte en intervjuguide som var sent ut på forhånd, men at spørsmålene og samtalen var åpen slik at informantene også kunne komme inn med nye problemstillinger og momenter som var av interesse for det overordnede tema. Intervjuene ble gjennomført på Teams, de individuelle intervjuene varte mellom ½ til 1 time, mens gruppeintervjuene varte mellom 1 og 1 ½ time. Som regel startet vi med intervjuer på fylkesnivå, for å få oversikt, deretter gikk vi videre med intervjuer av informanter på kommunalt nivå.

Informantene ble valgt ut etter forslag fra kommunene og etater på fylkesnivå om hvilke personer som hadde god kunnskap om, innsikt i og erfaring fra tematikken om samarbeid i flerkommunale byområder. Tabellen under viser antall og type informanter i de ulike casene

Tabell 1 Informanter til de ulike case-studiene

Case	Kommune-administrasjon	Kommune-politikere	Fylkesnivå / regionråd	SUM
Haugesund, Karmøy og Tysvær	2	0	3	5
Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg	3	0	2	5
Skien og Porsgrunn	2		4	6
Tønsberg og Færder	1	1	2	4
Trondheim og Malvik	2	0	2	4
Ålesund, Sula og Giske	3	1	4	8
Sum	13	2	17	32

I intervjusamtalene med representanter på *fylkes- og regionnivå* har vi konsentrert oss om utfordringer den administrative inndelingen gir for utviklingen av byregionen, samfunnet og næringslivet i byregionen; dvs problemstilling 1 A og 2B over.

I gruppeintervjuene og de individuelle intervjuene med informanter fra kommunene tok vi innledningsvis opp problemstilling 1A om *hvilke utfordringer* de administrative grensene har for regionen, samfunnet generelt, næringslivet og innbyggerne videre hvilke problemforståelser som

er mest framtreddende. Deretter konsentrerte vi oss om hvilke utfordringer flerkommunaliteten har for utøvelse av kommunens fire roller (problemstilling 1B over). Deretter stilte vi spørsmål om hvordan kommunene forsøkte å løse utfordringene og hvilke konsekvenser disse utfordringene hadde.

3.3. Typologisering og utvelgelse av flerkommunale byområder

Som nevnt i kapittel 2.1 var det samlet sett 41 tilfeller der by/tettsteder splittes av kommunegrenser og 78 forstadskommuner med over 25% utpendling til en senterkommune før kommunereformen. I vår studie har vi valgt å skille mellom (A) flerkommunale byområder der kommunegrensene deler byer og tettsteder og (B) flerkommunale byområder uten slik tettstedsoppsplitting, men der det er stor arbeidspendling mellom kommunene.

Vi har tatt utgangspunkt i SSBs tettstedsdefinisjon som definerer et tettsted som en hus-samling der det bor minst 200 personer og der avstanden mellom husene ikke overstiger 50 meter². Tettsteder er geografiske områder som har en dynamisk avgrensning, og antall tettsteder og deres yttergrenser vil endre seg over tid avhengig av byggeaktivitet og befolkningsutvikling. Tettstedene avgrenses uavhengig av de administrative grensene.

Det romlige byområdet i kategori A kan også benevnes konurbasjoner, som er en betegnelse på at flere byer eller tettsteder vokser sammen til ett tettsted. En skiller mellom (A1) monosentral konurbasjon, der en by er dominerende, og (A2) polysentral konurbasjon der flere noenlunde jevnstore byer vokser sammen. I vår typologisering har vi valgt å benevne det flerkommunale byområdet A1 som *Sammenhengende by/tettstedsområder* og A2 som *Tvillingbyer*.

I kategori B deles ikke store by- og tettstedsområder av kommunegrensene. Her vil det typisk være senterkommuner (med en egen by), forstadskommuner (med over 25% utpendlingsandel til senterkommunen) og omlandskommuner (med 10 – 25% utpendlingsandel til senterkommunen). Innenfor denne kategorien flerkommunale områder vil det kunne være stor forskjell på hvor tett integrert kommunene er i byområdet. Her vil geografiske forhold (arealstørrelse på kommunene og avstand mellom kommunene) sammen med folketall og arbeidsplasser henholdsvis i senterkommunen og omlandskommunene ha betydning for hvor tett integrert kommunen i byområdet er.

- B1: Tett integrerte flerkommunale byregioner (der kommunegrensene *ikke* deler byer og tettsteder) med over 25% arbeidspendling til senterkommunen fra forstadskommunene og under ½ times reisetid til bysentrum i senterkommunen
- B2: Løst integrerte flerkommunale byregioner (der kommunegrensene *ikke* deler byer og tettsteder) med mellom 10–25% arbeidspendling til senterkommunen fra omlandskommune og over ½ times reisetid til bysentrum i senterkommunen.

² Unntak er for arealkrevende bygningstyper som tas med inntil en avstand på 200 meter, og husklynger med minst 5 næringsbygninger eller 5 boligbygninger som tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen. Tilgrensende bebygde og opparbeidede områder, som parker, idrettsanlegg og industriområder, skal være del av tettstedet (kilde: SSB).

Ved utvelgelse av hvilke flerkommunale byområder som skulle inkluderes i undersøkelsen har vi vektlagt oppdragsgivers ønske om å unngå utfordringer i og rundt hovedstadsområdet. Vi har videre forsøkt å få med to flerkommunale byområder av hver typologi. Av praktiske og økonomiske årsaker har vi også lagt vekt på å ta med flerkommunale byområder der vi har gjennomført studier tidligere³ og til sist har vi forsøkt å begrense antall fylker som blir involvert. Gitt de økonomiske og tidsmessige ressursene som står til rådighet har vi valgt å utelate de løst integrerte flerkommunale byregionene, selv om det i et komparativt perspektiv hadde vært av interesse å også ha med denne typologien. Vi vil dermed foreslå følgende utvalg av flerkommunale byområder. Vi har da benevnt denne typologien for *Delte by/tettstedsområder*. Tabellen under viser hvilke kommuner som inngår i de ulike typologier av flerkommunale byområder.

Tabell 2 Typologi av flerkommunale byområder

Typologi	Kommuner i flerkommunale byområder	
Sammenhengende by-/tettstedsområder	Haugesund (Karmøy, Tysvær)	Tønsberg (Færder)
Tvillingbyer	Stavanger og Sandnes (Sola, Randaberg)	Skien og Porsgrunn
Delte by-/ tettstedsområder	Trondheim (Malvik, Melhus)	Ålesund (Sula, Giske)

3.4. Surveyundersøkelse

For å undersøke den lokalpolitiske interessen og deltakelsen, tilhørigheten og «bruken» av det flerkommunale byområdet og eventuelle problemer i den forbindelse, engasjerte vi Respons Analyse til å gjennomføre en spørreundersøkelse blant innbyggerne i seks kommuner innenfor de tre områdetypene vi har lagt til grunn i dette prosjektet.

I utvelgelsen av kommuner som skulle omfattes av surveyundersøkelsen har vi tatt utgangspunkt i kommunene som inngår i tabell 2 over og gjort noen tilpasninger for å få mest mulig sammenlignbare geografiske område representert innenfor hver typologi. For å få med innbyggere som bor i det sammenhengende byområdet har vi intervjuet innbyggere som bor på fastlandsdelen av Karmøy og innbyggere som bor i tidligere Nøtterøy kommune (nå en del av Færder). For å få med innbyggere som bor i litt avstand fra byen har vi valgt å intervju innbyggere som bor i Melhus som er tydelig adskilt fra Trondheim sentrum (20 km) og i Giske lokalisert på øyer om lag 13,5 km (og to undersjøiske tunneller) fra Ålesund sentrum.

Det er gjennomført en innbygger survey til 1 200 respondenter fordelt på 2 kommuner i hver av de seks utvalgte flerkommunale byområdene. Vi har stilt 10 spørsmål med faste svarkategorier. Enkeltspørsmålene vil på den ene siden kartlegge innbyggernes politiske interesse og demokratiske deltakelse, og på den andre siden deres geografiske identitet og tilhørighet. I analysen av svarene er det særlig være sammenhengene mellom interesse/deltakelse og identifikasjon/tilhørighet som har stått i fokus for oppmerksomheten.

³ NORCE har tidligere gjennomført studier for Haugesund, Stavanger og Sandnes, Trondheim og Ålesund.

4. Case-studiene

I de kommende seks underkapitler gjennomgås case-studien for til sammen seks flerkommunale byområder:

- to sammenhengende by/tettstedsområder; Haugesund by som brer seg inn i Karmøy kommune i kapittel 4.1 og Tønsberg by som brer seg inn i Færder kommune i kapittel 4.3
- to tvillingbyområder; Stavanger og Sandnes som også strekker seg inn i Sola og Randaberg kommuner i kapittel 4.2 og Skien og Porsgrunn i kapittel 4.4
- to delte by/tettstedsområder; Trondheim og forstadskommunen Malvik i kapittel 4.5 og Ålesund og forstadskommunene Sula og Giske i kapittel 4.6.

Alle case-studiene har samme oppbygging; først gjennomgås utvikling av folketall og pendling, deretter vises den geografiske inndelingen av byområdet i kommuner og så vises de viktigste interkommunale samarbeidene i byområdet. Etter denne deskriptive delen følger resultatene av intervjuene der informantenes overordnede problemforståelse av utfordringene presenteres, videre deres vurdering av hvilke utfordringer oppdelingen av byområdet skaper for kommunenes roller og om omfanget av utfordringene. Case-studiene avsluttes med en konklusjon der vi forskere gjør våre egne oppsummerende vurderinger for det aktuelle caset.

4.1. Haugesund byområde

Kommunene Haugesund, Karmøy, Tysvær i Rogaland og Sveio i Vestland fylke er et tett integrert bo- og arbeidsmarkeds-område med korte avstander mellom by og tettsteder. Kommunegrensen mellom Haugesund og Karmøy går gjennom Haugesund by. Sveio ligger like nord for Haugesund.

Tabellen under viser at alle kommunene har hatt god befolkningsvekst de siste 20 år, men at Karmøy har hatt mindre prosentvis vekst enn de andre tre kommunene. Karmøy har høyest folketall, men Haugesund haler innpå. Mye av veksten i Karmøy kommune har kommet på fastlandsdelen av Karmøy som ligger sør og innenfor Haugesunds by-avgrensning. Pendlingsmønsteret viser at det er stor arbeidspendling mellom kommunene.

Tabell 3 Befolkningsutvikling og pendling i Haugesundsområdet (Kilde SSB-Statistikkbanken)

Bostedskommune	Befolkningsutvikling			Sysseisatte i arbeidsstedskommune i 2019		
	2000	2020	%-vekst	Haugesund	Karmøy	Tysvær
Haugesund	30 362	37 357	23 %	12 024	2 546	993
Karmøy	36 971	42 186	14 %	4 999	11 617	681
Tysvær	8 828	11 065	25 %	1 582	599	2 285
Sveio	4 623	5 766	25 %	857	190	136

4.1.1. Geografi

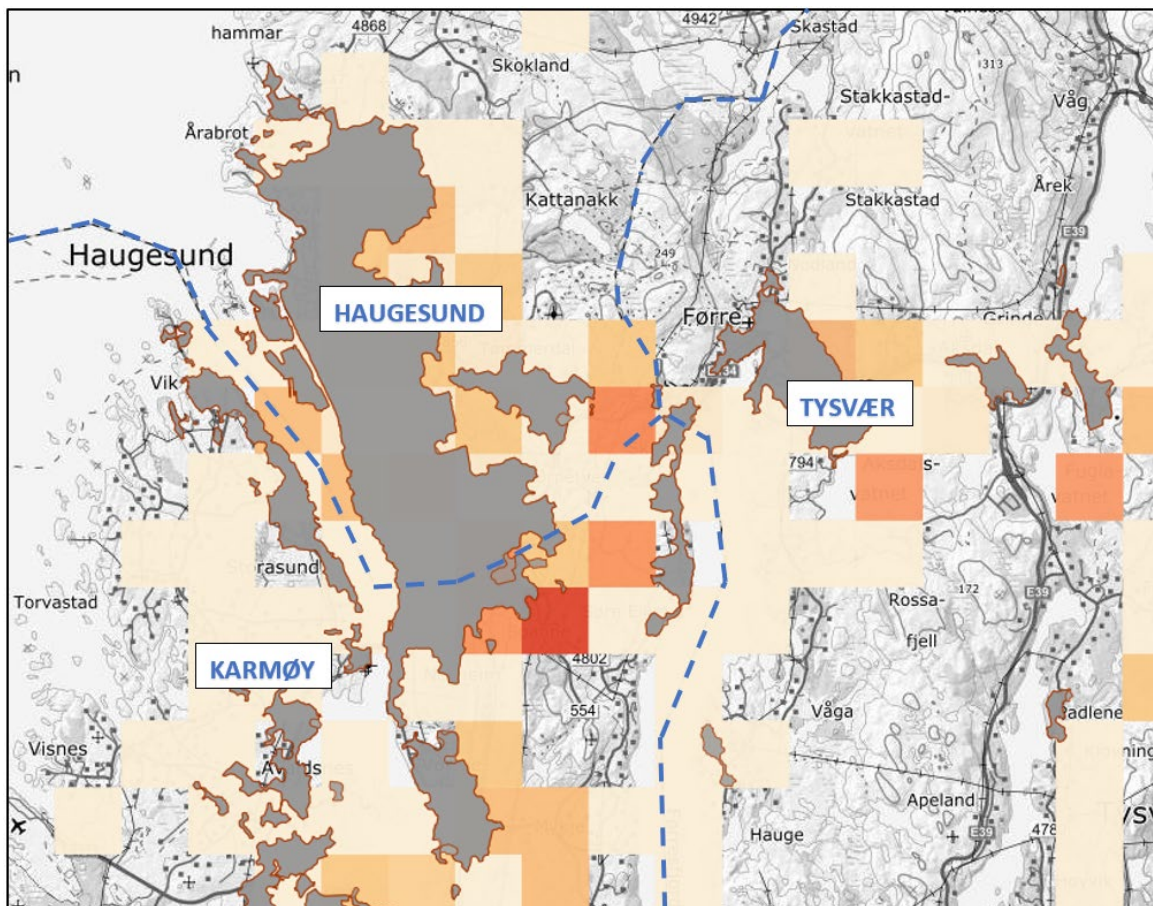
Haugesund kommune ligger på fastlandet og på østsiden av Karmsundet som skiller både Haugesund kommune og fastlandsdelen av Karmøy kommune fra øy-delen av Karmøy kommune. I

Karmøy kommune er det tre byer; kommunesenteret Kopervik på østsiden av Karmøy, Skudeneshavn helt sør på Karmøy og Åkrehamn på vestsiden av Karmøy. I tillegg ligger deler av Haugesund by (Norheim) i Karmøy kommune, samt at Vormedal litt lenger sør på fastlandsdelen av Karmøy henger sammen med Norheim.

Førresfjorden på østsiden av fastlandsdelen av Karmøy skiller Karmøy kommune fra Tysvær kommune. Kommunegrensene til Karmøy, Tysvær og Haugesund møtes like vest for nordenden av Førresfjorden, øst for et av de nye boligområdene i Haugesund kommune og vest for Førre i Tysvær kommune. Grensen mellom Sveio kommune og Haugesund går om lag 5 km nord for Haugesund by.

Næringsområdet Raglamyr med kjøpesentre, storbutikker, lager og andre virksomheter ligger øst i Haugesund by like ved grensen til Karmøy kommune. Utvidelsen av Raglamyr mot øst skjer i Karmøy kommune. På Norheim, sør i Haugesund by og i Karmøy kommune ligger kjøpesenteret Oasen, samt en rekke andre virksomheter. Her er det stadig nyetableringer. På området mellom Norheim og Raglamyr langs den nye traseen for riksveg 47 i Karmøy kommune er det gode muligheter for nyetableringer. Handelsvirksomheten på Raglamyr og Oasen utfordrer handelsvirksomheten i Haugesund sentrum og er med på å svekke Haugesund sentrum.

Figuren på neste side viser avgrensningen av Haugesund by basert på SSBs tettstedsdefinisjon. SSBs tettstedsdefinisjon handler om avstand mellom bebyggelse, hvor avstanden mellom husene i utgangspunktet ikke skal overstige 50 meter for å være en del av samme tettsted. Flere kart er vist i vedlegg 1.



Figur 1 Avgrensning av Haugesund tettsted (Kilde: <https://kart.ssb.no>)



Figur 2 Kommunegrenser rundt Haugesund (Kilde: <https://www.norgeskart.no>)

4.1.2. Interkommunalt samarbeid

Det er samarbeid mellom Haugesund, Tysvær og Karmøy innenfor flere sektorer, eksempelvis:

- Haugaland Vekst og regionrådet for Haugalandet <https://haugalandvekst.no>, Haugaland vekst driver regionalt utviklingsarbeid for kommunen som er med, men kommunene har egne næringsavdelinger.
- Haugaland Kraft AS eies av kommunene Karmøy, Haugesund, Tysvær, Vindafjord, Sveio, Utsira, Suldal samt selskapene Finnås Kraftlag SA, SØK AS, Fitjar Kraftlag SA.

- Haugaland Interkommunale Miljøverk, HIM, er et interkommunalt selskap (IKS), og ble etablert i 2007 av eierkommunene Bokn, Etne, Haugesund, Tysvær og Vindafjord. (Karmøy er ikke medlem)
- Haugaland Brann og redning IKS. Her deltar alle kommunene på Haugalandet med unntak av Haugesund kommune som har eget brannvesen.
- Karmsund Havn er et interkommunalt selskap (IKS), som eies av kommunene Haugesund, Karmøy, Tysvær, Bømlo, Sveio og Bokn.
- Haugesund interkommunale legevakt har ansvar for legeberedskapen i 10 kommuner. Haugesund, nord- og Fastlands-Karmøy, Bokn, Sveio, Utsira og Tysvær alle hverdager, helg- og høytidsdager. Legevakten har i tillegg ansvar for legevakt natt i Etne og Vindafjord og telefon/nødnett for Sauda, Suldal, Etne og Vindafjord.
- Interkommunalt samarbeid om klart språk mellom Vindafjord, Tysvær, Karmøy og Haugesund
- Interkommunalt utval Idrett (om interkommunale idrettsanlegg)
- Krisesenter Vest som eier av 17 kommuner på Haugalandet, Sunnhordland og Hardanger

Av samarbeidene listet ovenfor er det Haugaland vekst og regionrådet for Haugalandet som omfatter samarbeid mellom det politiske og administrative lederskapet i byområdet. Haugalandet, består av de ti kommunene Bokn, Etne, Haugesund, Karmøy, Sauda, Suldal, Sveio, Tysvær, Utsira og Vindafjord og har nesten 120 000 innbyggere. Regionrådet er det høyeste organ i det politiske samarbeidet og her har ordførerne i de åtte kommunene stemmerett.

Opplistingen over viser at det er mange interkommunale samarbeid mellom kommunene i byområdet, men også at Haugesund ikke samarbeider med de andre om Brann og redning, og at Karmøy ikke er med i Haugaland interkommunale miljøverk.

4.1.3. Overordnede utfordringer

I intervjuene med administrative representanter fra det regionale nivået stilte vi spørsmål om hvilke utfordringer de administrative grensene mellom Haugesund, Karmøy og Tysvær kommuner gir og videre om fragmenteringen av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen påvirker de regionale strukturene. Informantene fra kommunene på Haugalandet kommenterte også overordnede utfordringer mellom de tre kommunene.

Felles for alle informantene når det gjelder hvilke utfordringer den administrative oppdelingen av byområdet gir, er vektleggingen av arealspørsmål, lokalisering av virksomheter, felles utnyttelse av ressurser, felles satsinger og samarbeidsklime. I avsnittene under oppsummeres hovedsynspunkter fra intervjuene.

By-politikk og styrking av Haugesund sentrum

Flere av informantene påpeker at det kun er politikerne og administrasjonen i Haugesund som er opptatt av bypolitikk. De andre kommunene rundt Haugesund har ikke dette perspektivet og Haugesund blir stående alene om å ivareta og fremme utvikling av Haugesund by. En av informantene forteller at senterutvikling av Haugesund (og til dels Kopervik) har vært negativt påvirket av utviklingen av Raglamyr som er et stort nærings- og handelsområde som ligger i begge kommuner. Videre oppleves det at utvidingen av handelsområdet Oasen på Norheim i Karmøy også utfordrer Haugesund sentrum. Med det oppdelte byområdet blir det kommunepolitikerne i Karmøy som bestemmer over deler av utviklingen av byen Haugesund. En av informantene mener at det er

vanskelig å få politikerne på Karmøy til å håndtere arealplanleggingen nært opp til Haugesunds kommunegrense som utvikling av et urbant byområde – de har ikke dette perspektivet – til forskjell fra bypolitikere i Haugesund.

Informantene fra kommunene forteller at «kjøpesenter utenfor bysentrum» har vært en villet politikk og at det har bidratt til å svekke byområdet og at det skaper problemer for utviklingen av Haugesund by. De peker på at en bedre samordnet arealbruk og styrket sentrum er viktig for regionen. En annen informant forteller at mens Haugesund kommune strammer inn på tillatelse til etablering av detaljhandel og arbeidsplassintensive virksomheter på Raglamyr for å satse på sentrum, så satser Karmøy samtidig på utvikling av detaljhandel på Oasen og undergraver dermed Haugesunds satsing på sentrum.

By- og land

En av informantene mener at forholdet mellom Haugesund og Karmøy minner om et by-land-forhold og ikke så mye om forhold mellom by og forstad. En annen informant mente at de fra Karmøy og Tysvær ser på Haugesundere som «by-asser» og at det er et tydelig by-land forhold. På Haugalandet er det Haugesund som er byen og Karmøy har mange småbyer og tettsteder. Forholdet preges av at kommunene har ulike utfordringer, men ifølge hen er det også skillelinjer språklig og kulturelt.

Haugalandspakken og areal og transportplanlegging

En av informantene er forteller at det er mye diskusjon om Haugalandspakken og hvordan prosjekter skal prioriteres, spesielt nå når det er knapphet på midler. Her er det slik at alle kommunene prioriterer vegprosjekter i egen kommune og det er liten vilje til å seg på helheten i byregionen. Det vanlige er at alle de andre kommunene stemmer mot Haugesund. Et eksempel er utbygging av ny fylkesveg 47 mellom Haugesund og Sveio på strekningen Fagreim – Ekrene der en var blitt enig om å prioritere prosjektet, men var uenige om hvilke ende prosjektet skulle starte i (sør i Haugesund eller nord i Sveio). De andre kommunene stemte mot Haugesund.

En av informantene forteller at det er ulik oppslutning om areal- og transportplanarbeidet (ATP). Bykommunen støtter opp, mens Karmøy aktivt motarbeider og Tysvær støtter noe, – og er uenig i noe. Det er ikke felles oppslutning om grepene i ATP, og det gjør det vanskelig å gjennomføre planen. Det er nå diskusjon om en ny transport-pakke for Haugalandet med vektlegging av byområdet og gående og syklende og strekningspakker. Informanten mener at det ser mørkt ut for å få dette til på grunn av manglende samarbeid. Videre opplyses det om at kommunene på Haugalandet har vedtatt å søke om bypakke for Haugalandet. Ut fra hens vurdering vil det vil imidlertid være vanskelig å bli enig om premissene for en slik bypakke.

Konkurranses og manifeste samarbeidsutfordringer

En av informantene fra fylkesnivå opplever at det er og alltid har vært konkurranse mellom Haugesund og Karmøy, og har erfart at når Haugesund sier ja, så sier Karmøy nei, eksempelvis om interkommunalt samarbeid. Hen oppfatter at det politiske samarbeidsklimaet ikke er så bra. En annen informant uttaler at «Hovedinntrykket er at samarbeidet mellom kommunene Haugesund, Karmøy og Tysvær fungerer dårlig». En av årsakene til dette ifølge hen er at Haugesund er opptatt av byutvikling, mens de andre kommunene ikke har dette på agendaen. «Derfor surner samarbeidet».

På et oppstartsmøte for regional planstrategi med regionalt lederskap (rådmenn og ordførere) viste en innledende undersøkelse om hva som var de største utfordringene, at samarbeid var den klart

største utfordringen. Hen mente at det var en stor utfordring å normalisere og få til et bedre forhold mellom kommunene på Haugalandet. En annen informant kunne opplyse at det er utfordrende å benytte betegnelsen Haugesundsregionen, man må benytte Haugalandet, – dette til forskjell fra Stavangerregionen – som er mer akseptert på Nord-Jæren.

Samarbeid som fungerer

Alle informantene påpeker at man ikke kun må se seg blind på det som ikke fungerer. Noen forteller at det beste eksemplet på vellykket samarbeid var da man fikk Sjøfartsdirektoratet til Haugesund. Andre peker på velfungerende samarbeid mellom kommunene om Gismarvik industriområde i Tysvær, om Karmsund havn og om utvikling av Haugesund Lufthavn Karmøy. Samarbeidet i Haugaland Vekst fungerer også godt selv om det har vært enkelte endringer her.

Påvirker fragmenteringen av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen de regionale strukturene?

Opplysningene som framkommer i intervjuene viser at det planlegges, lokaliseres og iverksettes utbygginger som utfordrer utviklingen av regionsenteret Haugesund og som bidrar til byspredning, noe som oppfattes å være i strid med intensjonene for samordnet areal og transportplanlegging.

Flere av informantene forteller at det er stor motstand fra flertallet av kommunene på Haugalandet mot å bli styrt utenifra, det gjelder både fylkesmannen og fylkeskommunen. Det er et sterkt ønske om å styre selv. Det pekes på at dette har bidratt til at arbeidet med regionalplan for Haugalandet ble ekstra utfordrende. I flere av intervjuene kommer det fram at omegnskommunene til Haugesund er mer skeptiske til «sentralmakta i sør» enn Haugesund. Ut fra vår vurdering henger denne skepsisen også sammen med at det er uenighet mellom «sentralmakta» i sør og flere av kommunene rundt Haugesund om blant annet arealplanspørsmål, lokalisering og prioritering av prosjekter i Haugalandspakken.

Oppsummering

De overordnede utfordringene som skapes av den administrative inndelingen av byområdet i flere kommuner dreier seg om at utviklingen av Haugesund by som handels og regionsenter hemmes, samordnet areal- og transportutvikling svekkes og at det foregår byspredning i stedet for fortetting og konsentrasjon av utbyggingene. En annen utfordring oppfattes å være at, til tross for vellykket samarbeid på flere felt, så er det konkurranse og kniving mellom kommunene, manglende samarbeid om utvikling av den felles bo- og arbeidsmarkedsregionen som preger det politiske lederskapet i byområdet.

4.1.4. Utfordringer sett på bakgrunn av kommunenes fire roller

I intervjuene med representanter fra kommunene på Haugalandet stilte vi spørsmål om hvilke utfordringer tett integrasjon og flerkommunalitet har for utøvelsen av kommunens fire roller; tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøvelse og demokratisk arena. Informantene oppgir at det helt klart innenfor samfunnsutvikling at utfordringene er størst.

Tjenesteyting

Informantene forteller at det er lite forskjell standard og kvalitet på tjenestene mellom kommunene og at det nok mer kan være en opplevd forskjellsbehandling. Næringslivet og media kan være opptatt av kommunale avgifter, eksempelvis i forbindelse med avstemningen på Fastlands-Karmøy om de ville høre til Karmøy eller Haugesund kommune. De opplever det ellers som positivt at det er

en diskusjon om kommunale tjenester, eksempelvis om hvor tidlig digitale undervisning skal starte på skolene.

Informantene sier videre at hver kommune har optimalisert tjenestene innenfor sin kommune, og at det er klart at de ville «rigget» tjenestene på en annen måte dersom det var en kommune. De nevner at de ikke ville lagt like tjenestetilbud i nærheten av hverandre dersom det hadde vært én kommune. «Hadde vi sett dette under ett kunne vi ha spart noe på organisering og tjenester, eksempelvis innen barnehage kunne vi spart et par bygg og utnyttet kapasiteten bedre, og brukerne ville fått større valgfrihet om hvor de skulle levere barn». Informantene påpeker at de forventer at det på flere spesialiserte tjenesteområder av økonomiske årsaker vil tvinge seg fra samarbeid mellom kommunene.

Samfunnsutvikling

Informantene forteller at bolig og næringsutvikling er to av hovedutfordringene innen samfunnsutvikling. De opplever at dette er utfordrende. «Alle kommunene lever av å få nye innbyggere, og det blir en kamp for å få til (regionalt sett) en suboptimal lokalisering innen egen kommune for å tiltrekke seg innbyggere.» De opplever også at næringslokalisering er også krevende på grunn av forskjell i arealplanlegging mellom kommunene. Eksempelvis har Karmøy tillatt etablering av kristen skole i Karmøy kommune på Norheim utenfor sentrumsområde etter at de fikk nei til å etablere seg utenfor sentrum i Haugesund kommune.

De samme informantene opplevde at arbeidet med regional areal- og transportplan var krevende både mellom kommunene og vis a vis fylkeskommunen. Karmøy, Tysvær og Bokn kommune klaget den inn til departementet. De fikk en utfordring om å lage plan for felles rekkefølge for boligbygging for 3 år siden. Dette arbeidet begynner nå. Det er krevende. Folketallsutvikling blir gjerne benyttet som en indikator for en vellykket kommune – og da blir det om å gjøre å trekke til seg så mange som mulig til egen kommune.

Informantene fremhever at det er godt samarbeid på Haugalandet om flyplassen, Karmsund havn, Næringsparken på Gismarvik og også gjennom Haugaland vekst (selv om næringssjefene er trukket tilbake til kommunene og Haugaland vekst konsentrerer seg om regional utvikling der alle kommunene får de samme tjenestene). De forteller videre at samarbeidet er både preget av tillit og smidige løsninger, men også av noen langdryge prosesser. De opplever at alle er enig i prinsippet, men når det blir spesifikt og konkret blir det utfordrende å komme til enighet. Her kommer informantene med eksempler:

- Alle kommunene er i prinsippet enig i at det er viktig å bygge i sentrum, men ingen av de andre kommunene vil holde igjen på utbygging utenfor sentrum.
- Alle støtter regionsenteret i prinsippet, men når en vil få til utvikling i egen kommune, så kan interessekonflikter oppstå.
- Lokalisering av anlegg for hestesport i Haugesund og Tysvær, vinmonopol, Brann og redning og felles fengsel.

Informantene opplever at noe av det vanskeligste med samarbeidet mellom de tre kommunene er hvordan de skal klare å heie på hverandre og å bli mer rause. Informantene forteller at det fort blir en spiral av vedtak i ulike kommuner der en prioriterer seg selv og ikke vurderer løsninger for hele byområdet.

Det fortelles om lignende utfordringer når det gjelder bompengepakken – her er det uenighet mellom kommunene om å få investeringer i egen kommune. Holdningen «nå er det vår tur» er uheldig for det regionale samarbeidet og hindrer at en ser byområdet under ett.

Informantene gir uttrykk at det generelt sett er det uheldig at regionsenterkommunen er mindre enn omlandskommunen. De oppfatter at det blir en uheldig ubalanse.

Myndighetsutøver

Ingen av informantene opplever at dette er et område med store utfordringer. Vi har felles saks- og arkivsystem, vi vil gradvis utvikle flere felles tjenester og like standarder. Det informeres ikke om noen utfordringer knyttet til de eksisterende interkommunale samarbeidene.

Demokratisk arena

Informantene forteller at kommunen rolle som demokratisk arena ikke oppfattes som noe problem for innbyggerne. Samtidig nevnes det at enkelte politikere er opptatt av lokaliseringsspørsmål og at spørsmål om lokalisering av Brann og redning og av den kristne skolen ble oppfattet som utfordrende. I sistnevnte tilfelle ble plasseringen avgjort ut fra hvilken kommune som ville gå med på skolens lokaliseringssøker. I den sammenheng oppfatter informantene at det kan være demokratisk utfordrende med vedtak som får konsekvenser i en annen kommune, – særlig når det er løsninger som er suboptimale for byregionen som helhet.

Oppsummering

Det klare inntrykket fra intervjuene er at utfordringene de administrative grensene gir for byregionen og de involverte kommunene dreier seg om areal- og samfunnsutvikling på Haugalandet og i liten grad om tjenesteyting, myndighetsutøvelse og kommunens rolle som demokratisk arena. Suboptimale løsninger når det gjelder arealbruk og lokalisering av ulike funksjoner er også en av utfordringene som trekkes fram. Sett fra vår side kan det oppfattes som en demokratisk utfordring at det mangler organer som kan foreta demokratiske beslutninger om utviklingen av hele byområdet. I ettertid forundres vi også av at informantene ikke trekker fram at kommunens rolle som demokratisk arena utfordres av oppdelingen av byområdet siden det nylig har vært en innbyggerhøring på Fastlands-Karmøy om de ønsker at overføring til Haugesund og at det åpenbart er mange innbyggere som synes at kommunegrensene er problematiske. Vi velger imidlertid å fortolke den manglende poengtering av nettopp dette som et utslag av intervjusituasjonen der informantene redegjorde i detalj for hvilke praktiske og samfunnsmessige utfordringer denne kommunegrensen bidro til, men ikke koblet dette til rollen som demokratisk arena.

4.1.5. Hvilket omfang har utfordringene?

Inntrykket fra intervjuene er at den administrative oppdelingen av byområdet på Haugalandet svekker utviklingen av Haugesund by, den fører til byspredning og en utbygging av bolig og næringsområder som ikke er i tråd med prinsippene for samordnet areal og transportplanlegging. En av informantene fra fylkesnivå peker på at det er innbyggerne på Haugalandet som vil tape på at samarbeidet om samordnet areal- og transportplanlegging mellom kommunene ikke fungerer. Det pekes på lengre avstander til viktige funksjoner, bilavhengighet og en svekking av sentrum.

Fra kommunalt nivå pekes det på at «*Haugalandet er omgitt av sterke regioner i nord (Bergen) og sør (Stavanger) og vi hadde derfor tjent på en enda mer samlet regionsatsing.*»

Det var samsvar mellom alle informantenes oppfatning av hvilke utfordringer oppdelingen av byområdet medførte og om at dette var varige samarbeidsutfordringer. Inntrykket fra intervjuene var samtidig at informantene fra fylkesnivå vurderte de konkrete konsekvensene (byspredning, svekking av utvikling av Haugesund by) som mer omfattende og alvorlige enn informantene fra det kommunale nivå.

Ut fra vår vurdering fører oppdelingen av byområdet i ulike administrative enheter til strukturelle, omfattende og varige samarbeidsutfordringer mellom Karmøy, Tysvær og Haugesund. Når politikerne i hver av kommunene skal ivareta hensynet utviklingen i egen kommune, fører dette til løsninger som ikke ivaretar byområdet som helhet.

4.1.6. Konklusjon

Haugesund by strekker seg inn i Karmøy kommune og Tysvær kommune ligger like øst for byområdet. Oppdelingen av byområdet i flere administrative enheter fører til byspredning, det underminerer utvikling av Haugesund som by og som regionsenter og det svekker muligheter for en utvikling av byområdet i tråd med prinsippene om samordnet areal- og transportplanlegging. Utfordringene er i all hovedsak knyttet til kommunenes rolle som samfunnsutvikler, selv om det også pekes på at med kun en kommune i byområdet så kunne man eksempelvis spart noen barnehager, utnyttet kapasiteten bedre, og brukerne ville fått større valgfrihet om hvor de skulle levere barn. Oppdelingen utfordrer ifølge informantene ikke kommunenes rolle som myndighetsutøver eller demokratisk arena.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at, til tross for vellykket samarbeid på flere felt, så er det konkurranse og kniving mellom kommunene, manglende samarbeid om utvikling av den felles bo- og arbeidsmarkedsregionen som preger det politiske lederskapet i byområdet. Samarbeidsutfordringene omfattes å være varige.

Det at det er konkurranse mellom kommunene, det at areal- og lokaliseringspolitik i en kommune hemmer utviklingen i en annen kommune er ikke uvanlig i norsk sammenheng. Tilfellet Haugesund blir likevel noe spesielt når det er slik at det er Karmøys politikere som foretar beslutninger om hvordan Haugesund by skal utvikles. Det som skiller Haugesund byområde fra andre delte byer er at fastlandsdelen av Karmøy kommune som er den del av Haugesund by, ikke oppfattes er «by» for Karmøy kommune som har tre andre byer i kommunen.

Vår vurdering er at det er den geografiske inndelingen av byområdet i mange kommuner som bidrar til utfordringene, det er ikke politikerne, deres primære hensyn er innbyggerne i egen kommune. Sett fra vår side kan det oppfattes som en demokratisk utfordring at det mangler organer som kan foreta demokratiske beslutninger om utviklingen av hele byområdet.

4.2. Tvillingbyene Stavanger og Sandnes

Kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg utgjør Nord-Jæren og er et tett integrert bo- og arbeidsmarkeds-område med korte avstander mellom byer og tettsteder. De andre kommune på Jæren; Klepp, Time, Gjesdal og Hå, samt Strand, Kvitsøy og Hjelmeland kommuner i Ryfylke hører også med til det felles bolig- og arbeidsmarkedet. Kommunereformprosessen resulterte i at to mindre kommuner i Ryfylke (Rennesøy og Finnøy) ble slått sammen med Stavanger og at Forsand kommune ble slått sammen med Sandnes kommune. I etterkant kom en grensejustering mellom Strand og Forsand slik at turistattraksjonen Prekestolen ble overført til Strand kommune. Det bor i overkant av 260 tusen personer på Nord-Jæren og om lag 85 tusen i de nevnte kommunene på Jæren og Ryfylke. Samlet sett bor det nærmere 350 tusen personer i hele dette området.

Tabellen under viser at alle kommunene har hatt svært god befolkningsvekst de siste 20 år, men at Sandnes og Sola har hatt betydelig større vekst enn Stavanger og Randaberg. Pendlingsmønsteret viser at det er stor arbeidspending mellom kommunene.

Tabell 4 Befolkningsutvikling og pendling på Nord-Jæren (Kilde SSB-Statistikkbanken)

Bostedskommune	Befolkningsutvikling			Sysseksatte i arbeidsstedskommune i 2019:			
	2000	2020	%-vekst	Stavanger	Sandnes	Sola	Randaberg
Stavanger	114 794	143 574	25 %	46 698	7 432	7 546	1 101
Sandnes	54 016	79 537	47 %	11 500	18 277	4 353	171
Sola	18 915	27 153	44 %	5 013	2 044	5 550	149
Randaberg	8 773	11 221	28 %	2 447	463	616	1 580

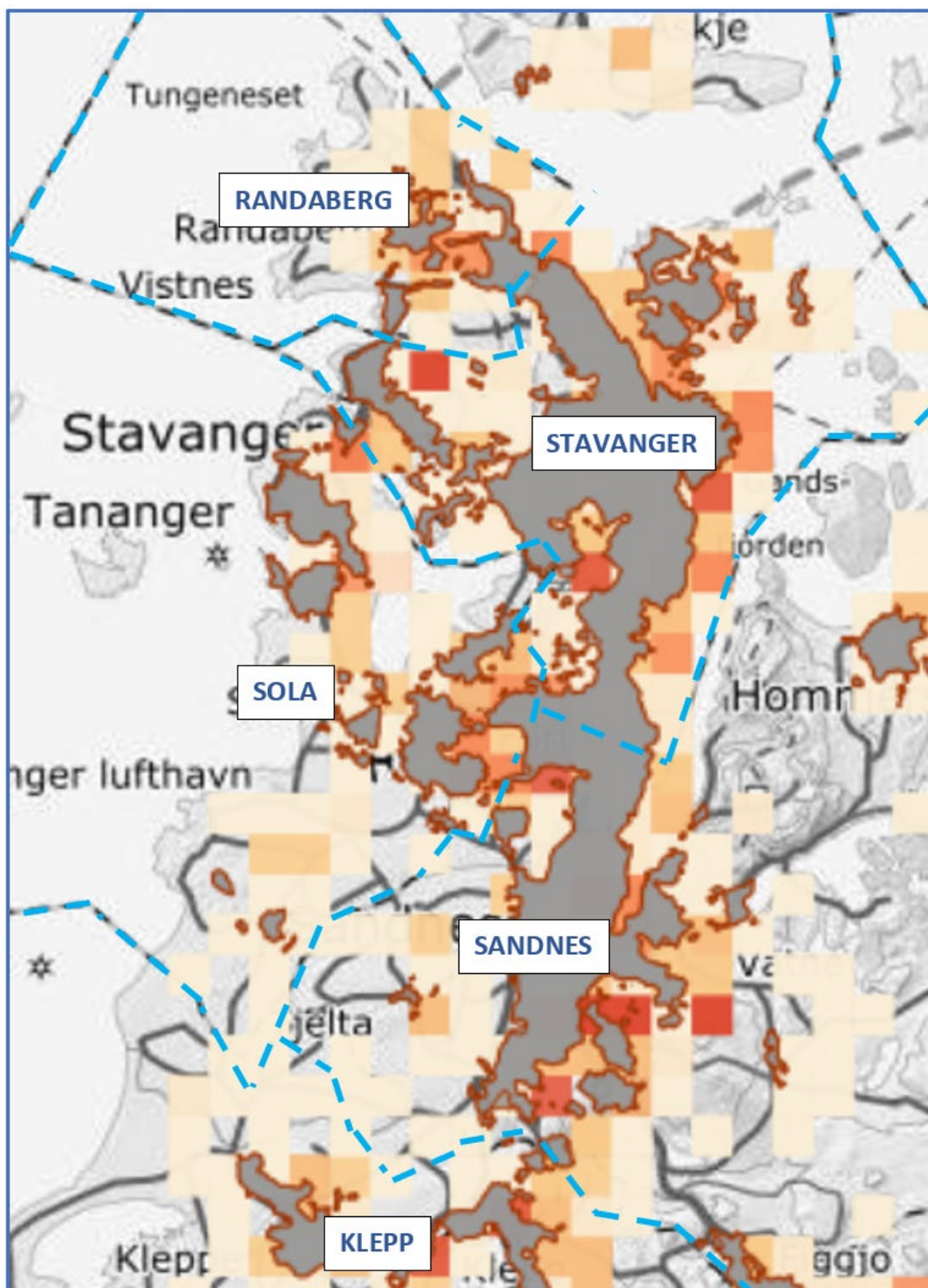
4.2.1. Geografi

Randaberg kommune ligger lengst nord på Nord-Jæren, vest for Stavanger og grenser mot Nordsjøen i vest og Byfjorden og Boknafjorden i nord. Stavanger kommune grenser mot Byfjorden og Boknafjorden i Nord, mot Gandsfjorden i øst og mot Sandnes og Sola i sør. Sandnes grenser mot Sola i vest og mot Klepp og Time i sør og Gjesdal i øst. Kommunereformprosessen førte til at Rennesøy og Finnøy kommuner som ligger nord for Randaberg ble slått sammen med Stavanger og videre at deler av Forsand kommune øst for Sandnes og nord for Gjesdal ble slått sammen med Sandnes.

Sandnes har ikke grense mot Nordsjøen. Kommunegrensen mellom Stavanger og Sola går gjennom Hafrsfjord og sør for Madla/Ullandhaug over Grannes til Forus der kommunegrensen for Sandnes møtes. Grensen mellom Stavanger og Sandnes går rett gjennom Forus som er den største arbeidsplasskonsentrasjonen på Nord-Jæren med om lag 40 tusen arbeidsplasser.

Det er korte avstander mellom kommunene på Nord-Jæren. Det er kun 16 km mellom Stavanger og Sandnes sentrum og det tar 13 minutter med Jærbanen som går hvert kvarter.

Figuren på neste side viser avgrensningen av Stavanger/Sandnes tettsted basert på SSBs tettstedsdefinisjon. SSBs tettstedsdefinisjon handler om avstand mellom bebyggelse, hvor avstanden mellom husene i utgangspunktet ikke skal overstige 50 meter for å være en del av samme tettsted. Flere kart er vist i vedlegg 1.



Figur 3 Avgrensning av Stavanger/Sandnes tettsted (Kilde: <https://kart.ssb.no>)



Figur 4 Kommunegrens på Nord-Jæren (Kilde: <https://www.norgeskart.no>)

4.2.2. Interkommunalt samarbeid

Det er samarbeid mellom Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg innenfor flere sektorer, eksempelvis:

- Lyse AS er et industrikonsern innen energi, infrastruktur og telekommunikasjon og eies av kommunene Stavanger, Sandnes, Sola, Time, Bjerkreim, Kvitsøy, Klepp, Randaberg, Hå, Eigersund, Lund, Strand, Hjelmeland og Gjesdal.

- IVAR, Interkommunalt selskap med ansvar for vann, avløp og renovasjons. IVAR eies av 11 kommuner; Stavanger, Sola, Sandnes, Gjesdal, Hå, Time, Strand, Hjelmeland, Kvitsøy, Randaberg og Klepp.
- Jæren Friluftsråd
- Rogaland kontrollutvalgssekretariat IS
- Ryfylke Friluftsråd
- Brannvesenet Sør-Rogaland IKS
- Stavangerregionen Havn IKS (Her er ikke Sandnes kommune med)
- Rogaland Revisjon IKS
- Folkehallene (Sørmarka Arena, Randaberg Arena og Sandneshallen) som ligger i Stavanger, Sandnes og Randaberg.
- Forus Næringspark AS
- Nord-Jæren Bompengeselskap
- Interkommunalt Arkiv IKS.

Greater Stavanger som var et samarbeid mellom kommunene på Jæren og kommunene i ytre Ryfylke, er nå besluttet lagt ned. Dette var et omfattende samarbeid med mange ansatte som drev næringsutviklingsarbeid i Stavangerregionen. Det er under utvikling et nytt samarbeid mellom kommunene om næringsutvikling, men mye tyder på at dette samarbeidet ikke blir like omfattende. Et annet viktig samarbeid gjelder samordnet areal- og transportplanlegging. Det er de fire kommunene på Nord-Jæren, Rogaland fylkeskommune og staten som er partnere i byveksttalen som omfatter store investeringer i transportinfrastruktur og avtaler om lokalisering av framtidige bolig- og næringsarealer. Den nylig vedtatte Regionalplan Jæren 2050 legger rammene for arealutviklingen på Jæren. Stavanger, Sandnes og Sola har i flere år samarbeidet om å utarbeide en interkommunal arealplan for Forus, men det har vært mange utfordringer i dette arbeidet.

Gjennomgangen over viser at det er mange interkommunale samarbeid mellom kommunene i byområdet og at det også foregår politisk samarbeid på en rekke områder. På flere felt, eksempelvis næringsutvikling, areal og transportplanlegging skjer svært mye av politikktutformingene på byregionalt nivå og i noe mindre grad i den enkelte kommune.

4.2.3. Overordnede utfordringer

I intervjuene med administrative representanter fra det regionale nivået stilte vi spørsmål om hvilke utfordringer de administrative grensene mellom Stavanger og Sandnes kommuner gir og videre om fragmenteringen av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen påvirker de regionale strukturene. Informantene fra kommunene på Nord-Jæren kommenterte også overordnede utfordringer mellom de tre kommunene.

Felles for alle informantene når det gjelder hvilke utfordringer den administrative oppdelingen av byområdet gir, er vektleggingen av arealspørsmål, lokalisering av virksomheter, felles utnyttelse av ressurser, felles satsinger og samarbeidsklima. I avsnittene under oppsummeres hovedsynspunkter fra intervjuene.

Sentrale problemforståelser

En av informantene fra fylkesnivå trekker fram den nære forhistorie; «*politisk sett har Nord-Jæren vært preget av et liberalt og stabilt regime der det var om å gjøre å få til utbygging og legge til rette for industriutvikling. Dette hadde mye for seg på 70–80-tallet. Nå har det blitt en endring i hvilke partier som styrer i bykommunene og det er mindre stabilt og mer motsetningsfullt enn før. Dette preger det politiske samarbeidet i byregionen*», videre «*historisk sett har det jo vært slik at Stavanger har vært det ubestridte og dominerende regionsenter, men situasjonen nå er noe endret siden Sandnes har vokst så mye og selv har betydelig kompetanse og kapasitet som bykommune. Sandnes på sin side vil ikke finne seg i at Stavanger skal bestemme så mye. Det er også noe misunnelse fra gammelt av som preger forholdet mellom disse to store bykommunene. I denne problemforståelsen ligger at de to bykommunene ikke spiller hverandre gode – det er i større grad konkurranse og det blir større avstand. I stedet for at vi fikk en kommunereformprosess der bykommunene nærmet seg hverandre fikk vi en prosess der Sandnes henvendte seg sørover og Stavanger (som opplevde at det ikke var interesse fra Sandnes/Sola) henvendte seg nordover. Splittelsen i byområdet er sterkere nå enn for 10 år siden.*»

Det pekes også på historiens endringer i hvordan innbyggerne oppfatter kommunegrensene; «*den oppvoksede slekt har lite forhold til kommunegrensene, samfunnet er mer digitalisert, det er bedre kommunikasjon, færre snakker om min og din kommune.*»

Alle informantene er enige om at areal og transport er de største utfordringene på Nord-Jæren. Areal og transport er også pekt på som en hovedutfordring i den felles rapporten fra kommunene i forbindelse med kommunereformprosessen. For byregionen er utfordringene med å få til enighet mellom fire kommunestyre om areal- og transportsaker svært store, det er svært tunge prosesser og alle kommunene har sine særinteresser som det må tas hensyn til. Forusområdet som ligger i Stavanger, Sandnes og Sola kommuner trekkes fram som et konkret eksempel på denne type utfordringer. Det gjelder eksempelvis å bli enige om felles parkeringsbestemmelser. For virksomheter med eiendommer på begge sider er det utfordrende med forskjellige regler og retningslinjer. En av informantene trekker fram at «*Heldigvis har regionen en fylkeskommune som har utarbeidet detaljerte regionale planer for Nord-Jæren (3dje generasjon) og som har bidratt til samarbeid og også har virket stabiliserende i regionen.*»

En annen sektor som trekkes fram er næringsutvikling; jo mer fragmentert kommunestrukturen er, jo flere interesser er det som skal tilfredsstilles og jo vanskeligere blir det med konsensus. Det å bli enig om felles satsingsområder for kommunene (eksempelvis slik kommunene var enig om satsing på universitet i sin tid) nevnes også som en stor utfordring. Lokalisering av regionale statlige institusjoner er et annet område som blir ekstra utfordrende med den finmaskede kommunestrukturen. Politikktutviklingen på disse områdene ville vært enklere med færre beslutningsenheter.

Fordeler og ulemper med finmasket kommunestruktur

Informantene peker likevel på at det er både fordeler og ulemper med den finmaskede kommunestrukturen på Nord-Jæren og at det generelt sett vil være både være stordrifts-fordeler og -ulemper og smådrifts-fordeler og -ulemper. Dette varierer mellom tjenesteområdene.

En av informantene peker på at det positive med småskala og finmasket kommunestruktur er at en kommer tett på folk, får til god dialog og det er godt for lokaldemokratiet. Behovet for dette varierer mellom forvaltningsområdene. Det fungerer godt med en blanding som på Nord-Jæren der noen forvaltningsområdet (skole, helse og sosial) trekker veksler på en finmasket struktur, mens det for andre områder en nødvendig med interkommunalt samarbeid eller at et annet forvaltningsnivå

styrer. Det som nevnes som en utfordring med interkommunale selskap at de er lite tilgjengelig og vanskelig å påvirke og at i stedet for å legge saker til interkommunale samarbeid kunne det flyttes til en annet forvaltningsnivå.

Hva betyr kommunestrukturen for næringslivet?

En av informantene peker på at det kan være en viss fordel for næringslivet med den oppdelte kommunestrukturen dersom kommunene konkurrerer om å gi de beste lokaliseringsbetingelsene og også om det med eiendomsskatt og at kun en stor kommune kunne nok blitt utfordrende for næringslivet og gitt mindre muligheter for å spille kommunene ut mot hverandre. På den annen side kan det nok være vanskelig for næringslivet å forholde seg til så mange forskjellige kommuner med ulike standarder og retningslinjer. Det må bli mer ressurskrevende enn å kun forholde seg til en kommune.

En annen informant nevner at selv om den oppdelte kommunestrukturen skaper en positiv konkurranse mellom kommunene, men det vil nok være viktigere for næringslivet om det var en organisering, ett styringssystem og ett parkeringsregime. Forskjellige avgiftssystem i samme byområde kan være vanskelig å forstå for bedriftene, noe som Næringsforeningen i Stavanger-regionen og NHO også gir uttrykk for. Det er det ikke blir enighet mellom myndighetene om areal og transport skaper utfordringer for næringslivet.

4.2.4. Påvirker fragmenteringen av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen de regionale strukturene?

Samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommunene om byplanlegging på Nord-Jæren er mye tettere og mer detaljert enn i mange andre byregioner. Det er en politisk referansegruppe for regionalplanarbeidet. Det er aksept i kommunene for at og det kan komme vedtak fra fylkestinget som også strider med den enkelte kommune sine ønsker. En av informantene forteller at det er begrenset med eksempler på at kommunene bryter med eksisterende regionale planer for senterstruktur for fordeling av bo- og arbeidsplasser, men at dette imidlertid ikke betyr at arealplanene er optimalisert ut fra byområdet som helhet. Det er heller et uttrykk for at de regionale planene for byområdet ble basert på / aggregert ut fra hver enkelt kommune sine ønsker og planer. Hen opplever at det er «*et meget konstruktivt samarbeid om arealplanlegging mellom kommunene i byregionen, men vi bruker svært mye tid på disse regionale prosessene.*»

En annen informant nevner at kommunene er forholdsvis lojale til regionalplanen, eksempelvis er det ingen som foreslår infrastruktur som ligger helt utenfor det som er planlagt. Det oppleves at kommunene konsentrerer planer og utbygginger om sentra og vedtatte utviklingsakser, men samtidig ser vi lokaliseringer som ikke ville kommet dersom Nord-Jæren var en kommune, eksempelvis Sandnes sin satsing på næringsområder på Kvål og Vagle. Det er også konkurrerende godshavner og lokaliseringen av Ganddal godsterminal er ikke optimal for byregionen som helhet.

Hvordan organiseres og styres av arbeidet med regional utvikling, regional planlegging og byveksttaler?

En av informantene forteller at det er ulike løsninger avhengig av politikkområde, at dette endres også over tid og tilpasses etter behov. Det nevnes eksempler fra næringsutviklingsområdet med «Greater Stavanger» der også fylkeskommunene deltok, men nå er den modellen forkastet og en ser etter nye samarbeidsmodeller for dette arbeidet. På transportsiden var det før et opplegg med bypakker der fylkestinget innstilte på basis av arbeid med Nasjonal Transportplan og der det var en politisk referansegruppe. Det nye er byveksttaler som representerer en form for flernivåstyring

der staten har betydelig makt. På alle områder legges det opp til et reelt samarbeid selv om det i en del tilfeller er fylkestinget som tar beslutningen.

Begge informanter fra fylkesnivå opplever at det praktisk sett er mye mer ressurskrevende administrativt og politisk med mange kommuner i byområdet enn dersom det kun hadde vært en. *«Det er en helt annen dynamikk med flere kommuner enn kun med en. Endringer er krevende å få gjennom, det må ofte flere runder og når en er avhengig av konsensus er det ekstremt vanskelig. Det er vanskelig å få til store endringer, det blir hele tiden inkrementelle justeringer. Oppdelingen av byområdet i fire kommuner fører også at alle kommunene må få noe igjen i forhandlinger om infrastrukturbygginger og om arealplanlegging. Dette medfører at løsningene blir suboptimale sett ut fra byområdet som helhet. Eksemplet her er arbeidet med bymiljøpakken.»* Det nevnes at arbeidet med regionalplan der fylkestinget gjør endelig vedtak er eksempel på mer effektive prosesser som fungerer godt. Forutsetningen her er at det legges opp til inkluderende prosesser.

Finnes det egne samarbeidsorganer for Nord-Jæren som konkurrerer eller samarbeider med de formelle strukturene på fylkesnivå?

Informantene nevner to områder det det er tendenser til konkurranse med de formelle strukturene; næringsutvikling og regional planlegging. Dette er dels et spørsmål om på hvilken arena politikken utformes på. Greater Stavanger som var kommunenes samarbeid om næringsutvikling, konkurrerte med fylkeskommunenes næringsutviklingsarbeid selv og fylkeskommunene også deltok i Greater Stavanger. Det nevnes konkret at Byvekstavtalen kan på sett og vis ses på som en konkurrent til Regionalplanen, men den kan også ses på som en støtte til regional planen. Det er imidlertid et spørsmål om på hvilken arena politikken utformes.

Er arbeidet med disse oppgavene preget av arbeidsdeling og samarbeid mellom nivåene eller er det konkurranse?

Begge informantene opplever at arbeidet er preget av samarbeid og i liten konkurranse, men samtidig har det vært mye «støy» rundt beslutninger. En av informantene oppsummerer; *«samlet sett er vi nok bedre enn gjennomsnittet av kommuner når det gjelder konkret samarbeid, og at en god stabil fylkeskommune som tilrettelegger og leder samarbeidet bidrar til å samle «troppene» på Nord-Jæren».*

En av informantene peker på at de ulike kommunene har forskjellig politikk når det gjelder areal og til dels transport og at det ikke er slik at kommunene har felles front mot fylkeskommunen. En av informantene mener at *«det er ikke de administrative grensene i seg selv som skaper utfordringer, men kanskje heller den politiske uenigheten mellom kommunene og areal-, transport- og næringspolitikken.»*

4.2.5. Utfordringer sett på bakgrunn av kommunenes fire roller

I gruppe intervjuet med representanter fra kommunene på Nord-Jæren stilte vi spørsmål om hvilke utfordringer tett integrasjon og flerkommunalitet har for utøvelsen av kommunens fire roller; tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøvelse og demokratisk arena.

Informantene mente at de største utfordringene helt klart innenfor var innenfor samfunnsutvikling. Den felles utredningen om ny kommunestruktur som ble utarbeidet av de 8 kommunene på Jæren viser også dette med all tydelighet. Det ble videre nevnt innledningsvis at en i intervjuet ser en helt vekk fra siste tidens Covid-19 pandemi inkl. svikt i skatteinntang og store utfordringer i regionalt næringsliv.

Tjenesteyting:

Informantene hevdet at det var så mange statlige reguleringer og detaljstyring når det gjaldt tjenesteyting på basisområder som barnehage, skole, og i tillegg utjevningmekanismen i inntektssystemet, at det ikke var store forskjeller på standard og kvalitet for disse tjenestene. Sett fra tjenesteytingssiden har kommunene i byområdet utfordringer både når det gjelder kompetanse og økonomi. Noen av informantene nevnte at oppdelingen av byområdet i administrative enheter svekket muligheten for å ta ut stordriftsfordeler, eksempelvis å redusere kostnader og å konsolidere tjenestekvaliteten på ikke stedbundne tjenester. Det ble også nevnt at en større kommune også kunne ha gitt et større økonomisk handlingsrom eksempelvis ved ett rådhus og en stab og støttefunksjon i stedet for fire. En informant fra fylkesnivået nevnte at med en kommune på Nord-Jæren ville hele byregionen fått storbytilskudd (40 millioner i året) og det kunne også bidra til å avhjelpe typiske storbyutfordringer. Man kunne nok stått bedre rustet til å møte utfordringene om en stod sammen, samlet kompetansen og fikk utvikle spisskompetanse på de ulike områdene.

Samfunnsutvikling:

Informantene gav uttrykk for at knivingen og rivningen mellom kommunene og samtidig regionalplanen som pålegger kommunene mye oppleves som svært utfordrende. *«Hver kommune forsøker å vokse og å være så attraktiv og livskraftig som mulig – dette kan skape suboptimale (samfunnsøkonomiske) løsninger innen areal- og transport sett ift. regionalplanen. Vi får en annen arealbruk, f.eks. svekket jordvern, som følge av flerkommunaliteten.»* De peker på at det planlegges for mer utbygging enn nødvendig i et regionalt perspektiv og risiko for at løsningene ikke blir de best mulige. De opplever at det er nødvendig med en fylkeskommune som koordinerer og samordner, men tror at en storkommune ville gitt en mye raskere prosess og målrettede løsninger.

Et eksempel som trekkes fram er det interkommunale planarbeidet for Forus som viser hvor vanskelig og arbeidskrevende dette kan være. Her er det tre administrasjoner som holder på med samme sak og tre kommunestyre som er involvert. Så langt har en ikke klart å komme fram til enighet på flere områder. Alle har sine rammer å forholde seg til og skal finne kompromisser. Plansamarbeidet koster således unødig mye ressurser og penger. Et annet eksempel som trekkes fram er forhandlingene om byvekstavtale mellom kommunene, fylkeskommune og stat som ville vært enklere om det var en kommune på Nord-Jæren.

Informantene forteller også at med kommunereformen, så har kommunenes oppgaver og oppmerksomhet endret seg. De to bykommunene omfatter nå betydelige landbruksområder, havbruksnæring og skal også løse distriktsbosetting. Det betyr at fokus for Stavanger og Sandnes blir rettet mer innover og mot å betjene egne innbyggere i de geografisk store kommunene. Det blir mindre igjen til Nord-Jæren og samarbeidet mellom kommunene, samt at de to bykommunene må balansere prioriteringer i både by og land.

Informantene er enige om at det er et stort potensial for forbedring når det gjelder samarbeidet mellom kommunene om samfunnsutvikling. Regionalplanen er en viktig mekanisme og struktur sett i en slik sammenheng, men de opplever også at den fører til at makten fjernes fra de kommunale aktørene – og fra de som skal ha ansvar for gjennomføring. Ifølge informantene opplever kommunene opp stor forskjell mellom Regionalplan 2013 – 2040 og Regionalplan Jæren 2050. Regionalplan 2013 – 40 baserte seg i større grad på innspill fra kommunene, tett administrativt samarbeid mellom planleggerne i regionen og var dermed også i større grad tilpasset implementeringsmulighetene, mens Regionalplan Jæren 2050 i større grad er utviklet hos fylkeskommunen selv. Ordførerne i kommunene i er styringsgruppe, men den oppleves ikke samme

som en debattarena som ved den forrige regionalplanprosessen tidligere særlig i sluttfasen. Dermed ble ikke alle utfordringene mht. implementering ivaretatt. Konsensus om Regionalplan har vært et viktig redskap helt siden år 2000, for å skape utvikling lokalt.

Informantene mener at konsekvensene av at byområdet er oppdelt i flere kommuner og at man ikke klarer å samarbeide like godt innen arealplanlegging, kan bli et dårligere jordvern og planlegging for utbygginger man ikke trenger. Det betyr bortkastede planleggingsressurser og arealressurser og løsninger som er gode for den enkelte kommune, men som ikke er gode for hele byområdet. Samtidig påpeker de at en omforent regionalplan med avklarte og kjente rammer har så langt motvirket dette.

Myndighetsutøvelse

Forskjellig regelverk og standarder i kommunene på Nord-Jæren når det gjelder forhold som parkering og behandling av reguleringsplaner trekkes fram som eksempler på utfordringer for utbyggere og andre. Det nevnes også at det er ressurskrevende å utvikle felles minimumsstandarder på tvers av kommunene.

Demokratisk arena

Her trekker informantene fram at det er utfordrende å få fattet beslutninger og gjennomført saker når det trengs tilslutning fra fire kommunestyre. De mener oppdeling av byområdet i fire administrative enheter innebærer at det må gås flere runder og at det blir kompromisser som ikke alltid er gode løsninger. Med en kommune ville det vært en mye raskere prosess og det vil ikke vært vanskelig å ivareta lokaldemokratiet med de gode medvirkningsprosessene som finnes. Nå har det utviklet seg en situasjon det de skal ta hensyn til en regionalplan, diskutere med fylkeskommunen i flere runder.

4.2.6. Konklusjon

Det tettbygde byområdet på Nord-Jæren omfatter Stavanger by, Sandnes by og brer seg også inn i Randaberg og Sola kommune. Det bor om lag 260 tusen personer i dette byområdet og det er kun 16 km mellom bysentrum i Stavanger og Sandnes.

Oppdelingen av byområdet i flere administrative enheter bidrar til utfordringer når kommunene skal bli enige om arealplanlegging, lokalisering av virksomheter, få til felles utnyttelse av ressurser og felles satsinger for byregionen. Utfordringene er større nå enn for 10 år siden, det politiske samarbeidsklimaet er dårligere og det er større av konkurranse mellom kommunene. Samtidig har kommunene mange felles interkommunale selskaper og det er velfungerende samarbeid på mange felt.

En av utfordringene er at de politiske prosessene tar lang tid, sakene må gjerne behandles flere ganger i fire kommunestyre, dette er svært ressurskrevende og det er vanskelig å oppnå konsensus. Det er videre vanskelig å få til større endringer, det blir stort sett inkrementelle justeringer når alle kommunene har vetorett og skal få noe igjen i forhandlingene.

Kommunene i byområdet forsøker hver for seg å vokse og å være så attraktiv og livskraftig som mulig, noe som dels skaper suboptimale (samfunnsøkonomiske) løsninger innen areal- og transport sett i forhold til regionalplanen. Det fører til at det planlegges for mer utbygging enn nødvendig, at løsningene ikke er gode for byområdet under ett og at det kan bli dårligere jordvern. Dersom det hadde vært en kommune på Nord-Jæren kunne man både spart arealressurser og planleggingsressurser. Den detaljerte regionalplanleggingen i regi av Rogaland fylkeskommune bidrar til å motvirke noen av disse uheldige konsekvensene.

4.3. Tønsberg byområde

Byregionen Tønsberg–Færder har et integrert arbeids- og boligmarked, med området rundt Kanalen som geografisk knutepunkt. Kanalen skiller fastlandet i Tønsberg og øyen Nøtterøy. Nordre del av Nøtterøy tilhører Tønsberg, og Tønsberg eier Husøy på sørøstspissen av Nøtterøy. Bykjernen er trang, som har bidratt til behov for kommuneutvidelse for Tønsbergs del.

Tabellen under viser at Tønsberg har opplevd klart størst befolkningsvekst de siste 20 årene. Det er også relativt sett mange flere som pendler fra Færder inn til Tønsberg enn motsatt.

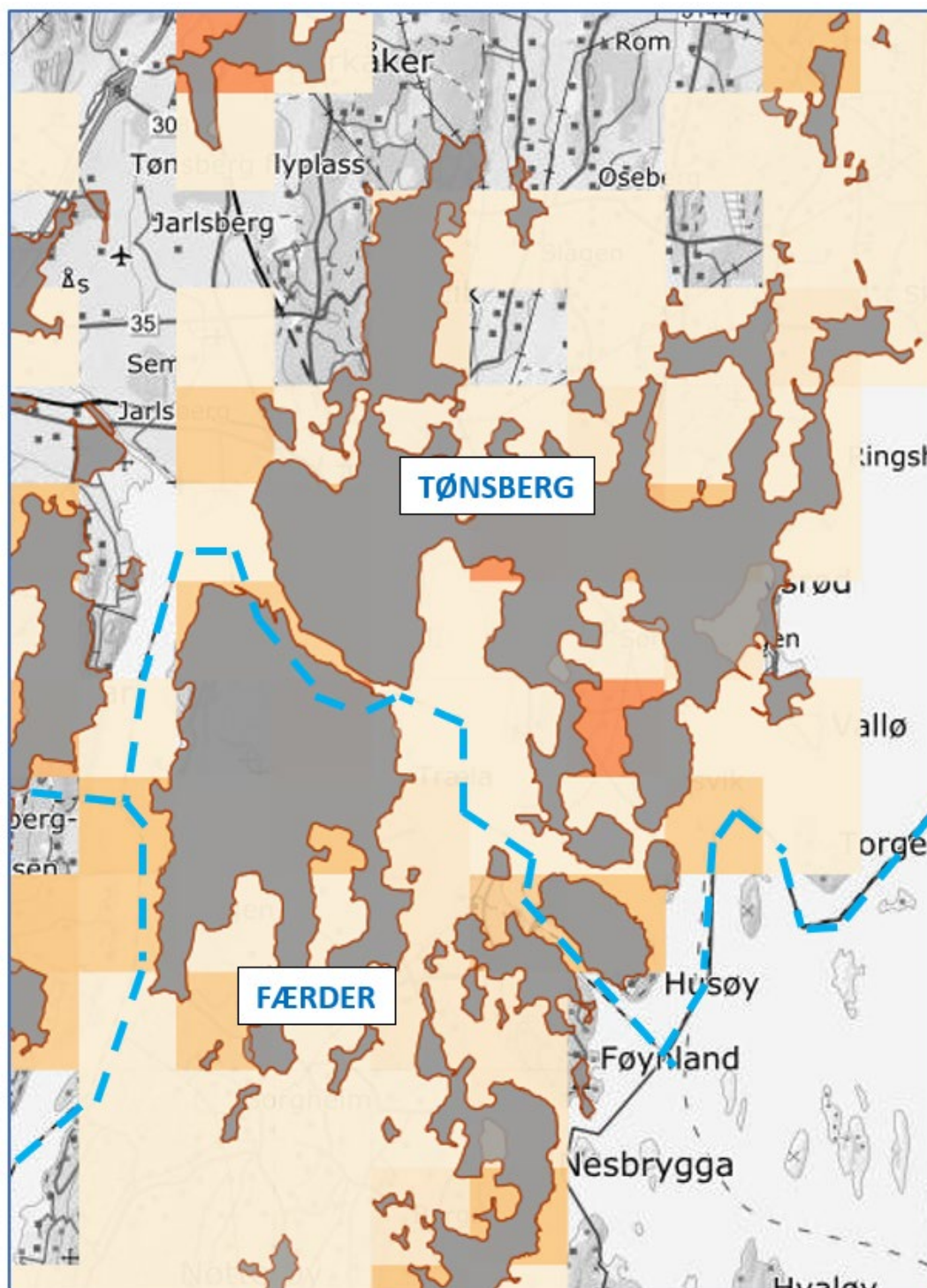
Tabell 5 Befolkningsutvikling og arbeidspendling i Tønsberg–Færder (Kilde SSB-Statistikkbanken)

Bosted	Befolkningsutvikling			Sysseksatte i arbeidsstedskommune 2019	
	2000	2020	%-vekst	Tønsberg	Færder
Tønsberg	42 652	56 293	32 %	13 654	1 575
Færder	24 106	26 730	11 %	4 451	4 715

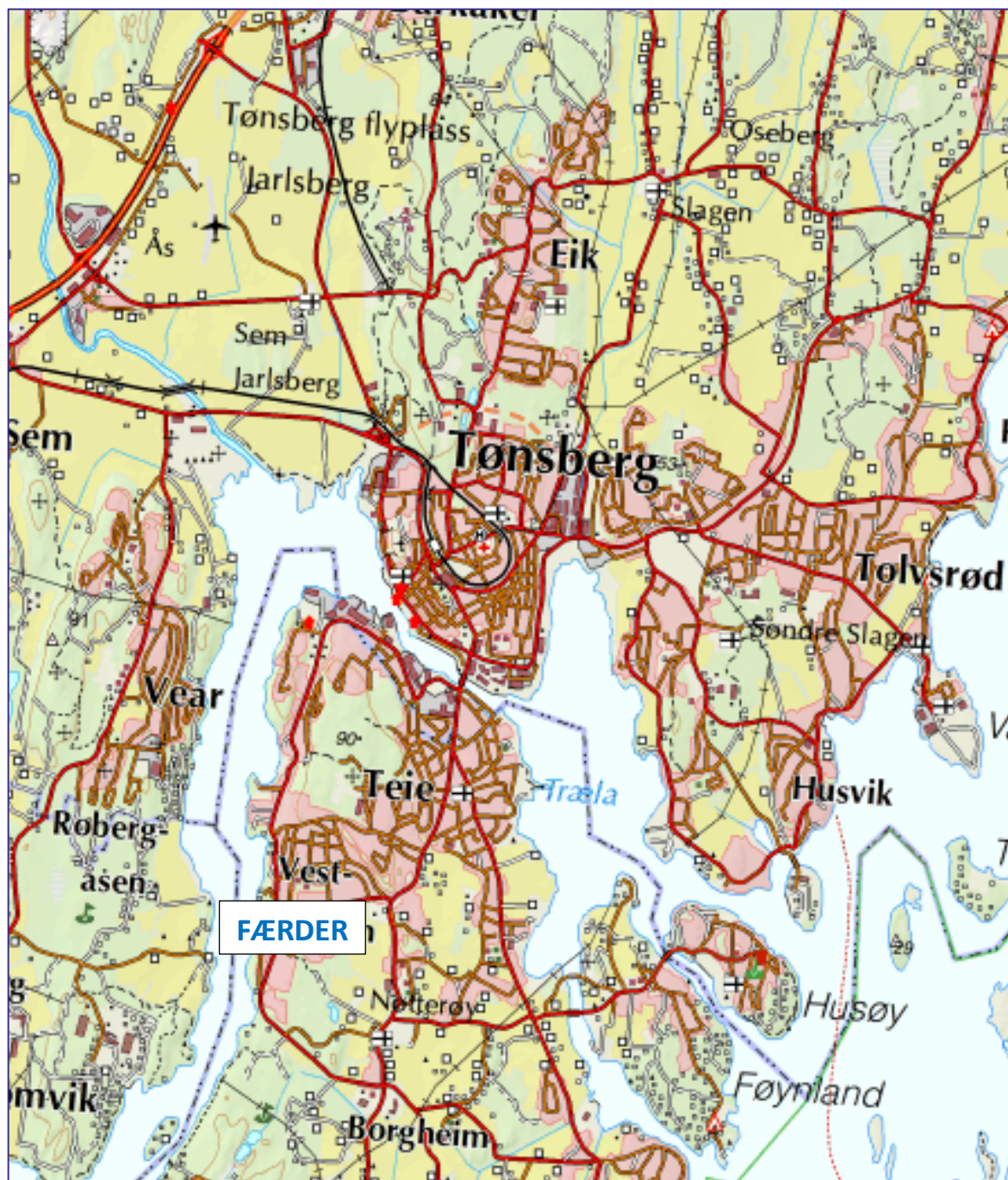
4.3.1. Geografi

Byregionen Tønsberg–Færder i Vestfold og Telemark fylke innbefatter Tønsberg by i Tønsberg kommune, og Nøtterøy i Færder kommune. Tønsberg kommune grenser til Holmestrand (nord), Horten og Oslofjorden (nordøst), Færder (sør) og Sandefjord og Larvik (sørvest). Sem kommune ble innlemmet i Tønsberg i 1988, Re kommune i 2020. Tettstedet Vear sørvest for Tønsberg by ble overført fra tidligere Stokke kommune til Tønsberg kommune i 2017.

Fra og med 2018 ble de to tidligere kommunene Nøtterøy og Tjøme til Færder kommune. Færder ligger sør for Tønsberg og øst for Tønsbergfjorden, og består av 653 øyer og holmer i Oslofjorden. Nøtterøy og Tjøme er de to største øyene. Størsteparten av Nøtterøy ligger i Færder kommune.



Figur 5 Avgrensning av Tønsberg tettsted (Kilde: <https://kart.ssb.no>)



Figur 6 Kommunegrenser mellom Tønsberg og Færder (Kilde: <https://www.norgeskart.no>)

4.3.2. Interkommunalt samarbeid

Tønsberg og Færder har interkommunale samarbeid innen flere sektorer, for eksempel:

- Branttjeneste
- Svømmehall
- Bibliotek
- Legevakt
- Vestfold Interkommunale Brannvesen
- Krisesenteret i Vestfold
- Færder Nasjonalparksenter IKS

- Interkommunalt Arkiv for Buskerud Vestfold og Telemarks IKS
- Tønsberg Renseanlegg IKS
- Vestfold Vann IKS
- Vestfoldmuseene IKS
- Vestfold, Telemark og Agder kontrollutvalgssekretariat IKS
- Vestfold og Telemark revisjon IKS
- Gründerhuset Hi5

4.3.3. Overordnede utfordringer

I intervjuene med administrative representanter fra det regionale nivået, henholdsvis fra Fylkesmannen i Vestfold og Telemark og Vestfold og Telemark fylkeskommune spurte vi om hvilke utfordringer de administrative grensene mellom Tønsberg og Færder kommuner gir og videre om fragmenteringen av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen påvirker de regionale strukturene.

Samkjøring og samfunnsutvikling

Det er enighet blant informantene om at flerkommunaliteten medfører krevende politiske og administrative samkjøringsutfordringer internt og på tvers av de to kommunene. Konkret har hovedutfordringen for Tønsberg og Færder som byområde lenge vært å komme til enighet om - og få gjennomført bygging av ny fastlandsforbindelse mellom Tønsberg og Færder. Informantene peker på flere årsaker til at dette historisk har vært vanskelig, men først og fremst krevende politiske og administrative prosesser internt og på tvers av de to kommunene. I den enkelte kommunen kan den politiske konstellasjonen endre seg etter valg, både ved at nye partier overtar og nye politikere overtar. Som følge endrer kommunenes tilnærming seg litt når de styrende politiske konstellasjonene endrer seg. Én informant mener at den generelle samfunnsutviklingen i Tønsberg og Færder har blitt holdt tilbake som følge av at ny fastlandsforbindelse ikke er på plass. Én informant gir også uttrykk for at meningene er delte blant innbyggerne om hvilken kommune som vil ha størst nytte av ny vei, og derfor uenige om hvem som bør bære brorparten av kostnadene.

En annen kompliserende faktor når det gjelder samfunnsutvikling i byregionen er høyere forvaltningsnivåers involvering, med andre ord staten og fylkeskommunens rolle. Staten er en mektig deltaker, og statlige retningslinjer, insentiver og vurderinger – kort sagt statlig politikk og statlige vilkår – kan endre seg underveis. For eksempel viser den ene informanten til at fylkesmannen måtte gå inn som megler i Bypakke-forhandlingene mellom Tønsberg og Færder for å finne en god prosess og søke etter løsninger som partene kunne akseptere. At fylkeskommunen som en tredje aktør hadde et annet syn enn kommunene, kompliserte prosessen. En tredje uforutsigbar og kompliserende faktor er generelle samfunnsendringer. For eksempel kan folketallsutviklingen endre forutsetningene for et gitt prosjekt.

Én informant mener imidlertid at saksbehandlingen og koordineringen internt og på tvers av de to kommunene er viktig for å fange opp og løse problemer og utfordringer, selv om ting tar tid. Slik sett kan «frem og tilbake»-saksbehandlingen mellom kommunene være noe positivt.

Informantene hevder at samarbeidet mellom de to kommunene på øvrige felt har ikke blitt påvirket i like stor grad, og viser til at Færder og Tønsberg samarbeider om for eksempel felles bibliotek, svømmehall, brannvesen og legevakt.

Demokrati

Én av informantene tror flerkommunaliteten i Tønsberg og Færder kan påvirke demokratiet negativt. Informanten viser til at innbyggerne i de to kommunene bruker nabokommunen til ulike ting. For eksempel vil situasjonen for mange være at de har stemmerett der de sover, ikke der de jobber og bruker fritiden. Da korresponderer ikke innbyggernes bybruk med påvirkningsmuligheten deres. Tønsberg kan være stedet man arbeider og bor, og der man benytter fritids-/kulturtilbudet, mens Færder byr på friluftsliv ved sjøen og på stranden. Informanten oppfatter at det er sterke meninger blant i borgerne i Færder om for eksempel parkeringspolitikken i Tønsberg.

Påvirker fragmenteringen av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen de regionale strukturene?

Den ene informanten mener at flerkommunaliteten har styrket fylkeskommunen som forvaltningsnivå. Det at fylkeskommunen har måtte megle mellom kommunene, har ifølge én informant motvirket en marginalisering av fylkeskommunen. Informanten tror at de store kommunene på landsbasis nok opplever at de ikke trenger det fylkeskommunale nivået – en storkommune klarer å løse sine oppgaver internt på egen hånd. Slik er det ikke i mindre kommuner, hvor fylkeskommunen kan være en viktig samarbeidspartner. Store bykommuner kan også utfordre fylkeskommunen ved at de kan ta over oppgaver som videregående skoler og kollektivtrafikk, ifølge informanten.

Oppsummering

Hovedinntrykket fra disse intervjuene er at flerkommunaliteten i byområdet Tønsberg–Færder rammer samfunnsutviklingen, fordi den lenge har komplisert den politiske prosessen for å bygge ny veiforbindelse mellom kommunene. Andre samfunnsfelt rammes ikke i samme grad, og kommunene samarbeider om en rekke tjenester. Kommunegrensen kan imidlertid skape manglende samsvar mellom hvor innbyggerne arbeider og lever, og hvor de bor og dermed har stemmerett.

En av informantene peker også på en interessant mulig sammenheng mellom en byregions størrelse og regionale strukturer. I mindre byregioner kan fylkeskommunen får økt relevans i kraft av å måtte bidra i en meglerrolle, mens en større byregion kanskje er relativt mer selvstående og ikke har behov for fylkeskommunal støtte.

4.3.4. Utfordringer sett på bakgrunn av kommunenes fire roller

I intervjuene med representanter fra Tønsberg og Færder kommuner stilte vi spørsmål om hvilke utfordringer tett integrasjon og flerkommunalitet har for utøvelsen av kommunens fire roller; tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøvelse og demokratisk arena.

Tjenesteyting

Informantene anser ikke flerkommunaliteten for å være et problem for det kommunale tjenestetilbudet i de to kommunene. De er enige om at tjenestetilbudet fungerer tilfredsstillende. En informant mener det ikke er stor ulikhet mellom kommunene når gjelder kvaliteten på de kommunale tjenestene. En annen informant forteller at kommunene lærer av og ser til hverandre for å samkjøre regelverk.

Informantene understreker imidlertid at Tønsberg og Færder samarbeider om flere kommunale tjenester som vannforsyning, brann, renseanlegg, bibliotek, svømmehall, museer, legevakt, beredskap/testklinikk for covid-19 og i noen utstrekning skole. For eksempel har Tønsberg noen

elever på grunnskolenivå over grensen i Færder kommune, mens Tønsberg har mange privatskoler. Færder har også en steinerskole.

En informant mener imidlertid at tjenestene kunne ha vært drevet bedre om Tønsberg og Færder var én stor kommune, og at det vil ta tid å utvikle (mer) samarbeid.

Det forsøker de to kommunene å løse gjennom Bypakke Tønsberg-regionen, som er et samarbeidsprosjekt mellom Vestfold og Telemark fylkeskommune, Tønsberg kommune og Færder kommune. Et hovedpunkt i denne er ny fastlandsforbindelse fra Nøtterøy og Tjøme. I 30–40 år har det vært et behov og ønske om å få bygget en ny slik fastlandsforbindelse.

Samfunnsutvikling

Flerkommunaliteten byr på klare utfordringer når det gjelder infrastruktur og næringsutvikling og -lokalisering i byområdet. Kommunegrensene har komplisert forsøket og prosessen for å lage et nytt veisystem.

Alle informantene identifiserer bygging av ny fastlandsforbindelse fra Nøtterøy og Tjøme som den største utfordringen for byregionen. I begge kommunene vises det til at det i 30–40 år har eksistert et behov og ønske om å få bygget ny fastlandsforbindelse. Ifølge informanten i Færder er forbindelse viktig for samfunnssikkerhet og for å styrke næringsutviklingen i Færder, mens Tønsberg ønsker å få vekk bytrafikken.

Næringsutvikling og -lokalisering er også en stor utfordring som kompliseres av kommunegrensene, ifølge samtlige informanter. Representantene for Tønsberg forteller at det er stor mangel på næringsarealer og tilhørende infrastruktur i begge kommuner. De mener videre at det har vært motstand mot ny fastlandsforbindelse i Færder, at dette har påvirket byutviklingen i Tønsberg negativt, men også at boligutbygging i Tønsberg påvirker Færder negativt.

Informanten i Færder viser til samarbeidet om industriområdet Kaldnes, som involverer både nærings- og boligutvikling i området. Informanten forteller at utviklingen av området forutsetter dialog mellom kommunene om lokalisering av henholdsvis industri og boligfelt i området.

Myndighetsutøvelse

Alle informantene fremhever at utfordringene knyttet til samfunnsutvikling henger sammen med den doble beslutningsprosessen som flerkommunaliteten skaper. Mellom kommunene eksisterer det en asymmetri som følger naturlig av Tønsbergs status som bysentrum. Dette omtaler gjerne politikerne som et «store-/lillebror-kompleks». «Storebror» Tønsberg opplever at «lillebror» Færder vil at Tønsberg skal være den rause i finansieringsspørsmål. Færder på sin side opplever at Tønsberg nok iblant «tar for mye plass», og anbefaler vennlig at «storebror» kunne «ta litt mindre plass» og gi «lillebror» mer «kredd» enn han kanskje fortjener, for å bruke informantenes egne uttrykk. Likevel fremhever begge kommunene at samarbeidet generelt er godt og preget av tillit.

Det har i denne sammenhengen virket positivt på samarbeidsklimaet at det er samme partipolitiske konstellasjon som styrer i begge kommuner (Arbeiderpartiet). Begge kommunene opplever at dette letter samarbeidsprosessen og beskriver altså samarbeidsklimaet som godt. Dette knytter an til et mer generelt poeng: personrelasjoner kan variere og har betydning for samarbeidet.

Den interne beslutningstakingsprosessen i den enkelte kommunen er imidlertid mer utfordrende enn prosessen kommunene mellom. I arbeidet om bypakken ses partipolitisk uenighet langs kjente skillelinjer – Fremskrittspartiet er negativ til bompenger; SV til veibyging. Færder trekker frem at de har fokusert på å jobbe frem en felles kultur blant politikerne i den nye kommunen.

Demokratisk arena

Oppfatningen blant informantene er at demokratiet ikke har blitt skadelidende, men at det er en del ulike synspunkter i befolkningen om kommunesammenslåing, lokalisering (særlig fastlandsforbindelsen) og asymmetri i maktforholdet mellom kommunene, samt en sentrum–periferi-dimensjon internt i Færder kommune. Én informant mener også at interkommunale samarbeid kan sies å være prinsipielt problematiske i et demokratiperspektiv.

4.3.5. Hvilket omfang har utfordringene?

Informantene er enige om at fraværet av ny fastlandsforbindelse er et betydelig problem for byregionen Tønsberg–Færder med tanke på samfunnsutvikling, og at problemet skyldes i betydelig grad flerkommunaliteten.

4.3.6. Konklusjon

De to kommunene byregionen Tønsberg og Færder deles av Kanalen, selv om selve grensen går inne på Nøtterøy. Informantene mener hver kommune klarer å opprettholde gode tjenester hver for seg, og at de har utviklet et godt samarbeid om flere tjenester. Flerkommunaliteten byr imidlertid på klare utfordringer når det gjelder infrastruktur og næringsutvikling og -lokalisering i byområdet. Den store utfordringen for byregionen har vært å komme til enighet internt i og på tvers av kommunene om bygging av ny veiforbindelse over kanalen. Utover dette gir informantene uttrykk for at de lever greit med flerkommunaliteten og at samarbeidet på øvrige felt er tilfredsstillende.

4.4. Tvillingbyene Skien og Porsgrunn

Tvillingbyene Skien og Porsgrunn ligger ca. åtte kilometer fra hverandre og utgjør en sammenvokst bo- og arbeidsmarkedsregion langs Porsgrunnselva/Skienselva. De er de to store byene i Grenlandsregionen, og gjennom Grenlandssamarbeidet har de et utstrakt samarbeid på flere felt med de omkringliggende kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø og Siljan.

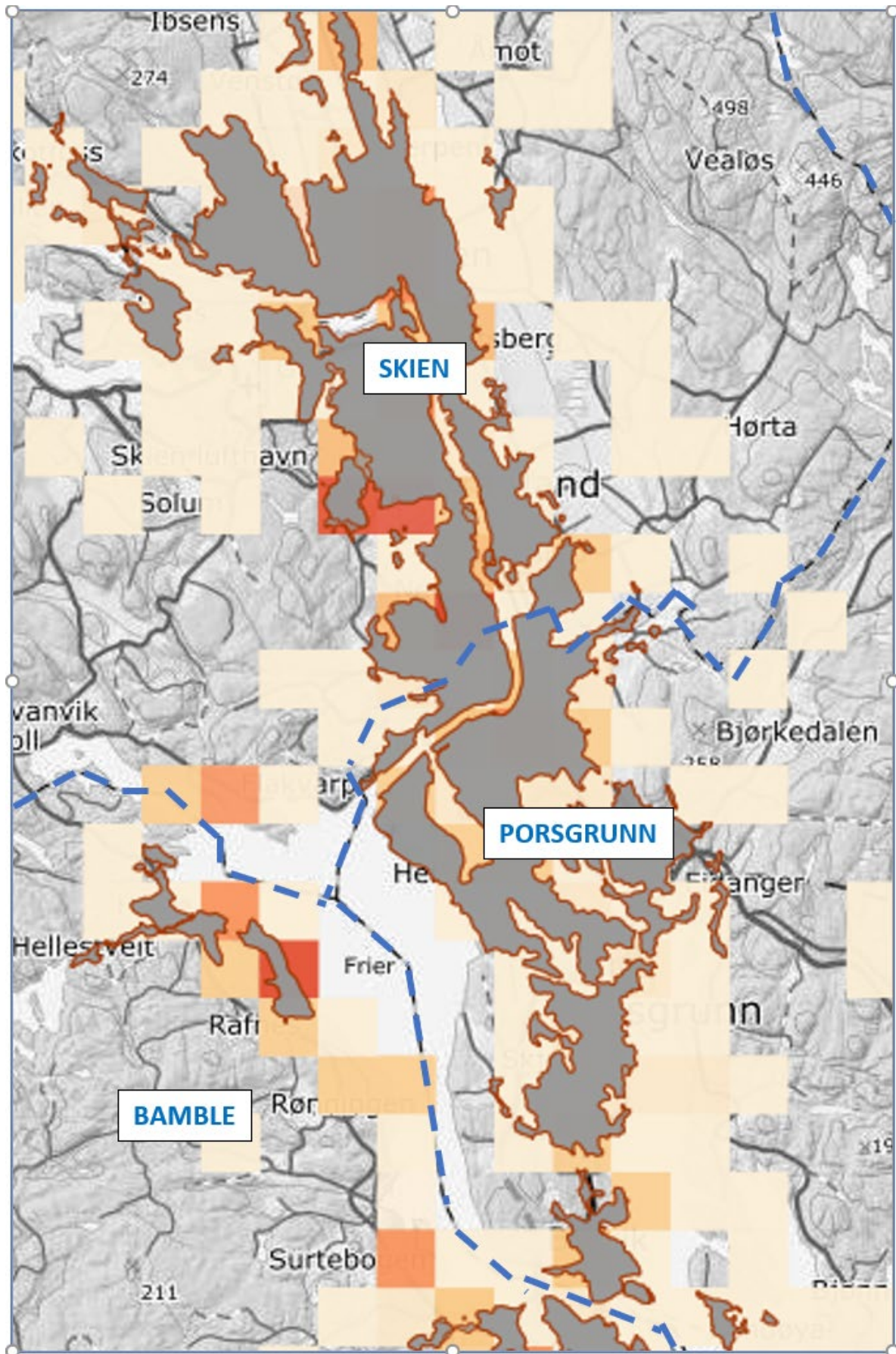
Tabellen under viser at Skien er en del større enn Porsgrunn og at det har vært lik befolkningsvekst prosentvis. Pendlingsmønsteret viser at det pendler akkurat like mange fra Skien til Porsgrunn og motsatt. Dette betyr at en større andel av arbeidstakerne i Porsgrunn pendler til Skien enn motsatt.

Tabell 6 Befolkningsutvikling og arbeidspendling i Skien og Porsgrunn (Kilde SSB-Statistikkbanken)

Bosted	Befolkningsutvikling			Sysselsatte i arbeidsstedskommune 2019	
	2000	2020	%-vekst	Skien	Porsgrunn
Skien	32 892	36 397	11 %	17 157	4 504
Porsgrunn	49 592	54 942	11 %	4 506	8 736

4.4.1. Geografi

Byregionen Skien–Porsgrunn er et sammenhengende, tettbygd område som strekker seg fra Skien i nord til Frierfjorden, hvor Porsgrunnselva/Skienselva munner ut ved Herøya. Eventuelt inkluderer regionen området sørover til og med Stathelle. Kommunegrensen mellom Skien og Porsgrunn går ved Borgestad nær Porsgrunn sentrum. Siljan kommune ligger nordøst for byområdet, Bamble sørvest. Sammen med Bamble og Siljan utgjør Skien og Porsgrunn de fire kjernekommunene i Grenland, som er benevnelsen på den kystnære delen av tidligere Telemark fylke.



Figur 7 Avgrensning av Skien/Porsgrunn tettsted (Kilde: <https://kart.ssb.no>)



Figur 8 Skien/Porsgrunn (Kilde: <https://www.norgeskart.no>)

4.4.2. Interkommunalt samarbeid

Det interkommunale samarbeidet mellom Skien og Porsgrunn er organisert gjennom Grenlandssamarbeidet, hvor kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø og Siljan også deltar. Kommunene har et samlet folketall på 121 000 innbyggere, og er den største befolkningskonsentrasjonen mellom Kristiansand og Oslo. Grenlandssamarbeidet ble etablert i 2003, og har som formål å forbedre tjenesteytingen for innbyggerne samt å være en pådriver for regional vekst og utvikling, med helse, utdanning, samferdsel/infrastruktur og næringsutvikling som satsingsområder. By- og kommunestyrene har beslutningsmyndigheten, og Grenlandsrådet er styret i Grenlandssamarbeidet. Rådet består av ordfører, varaordfører og en representant fra opposisjonen fra hver kommune (<http://www.grenlandssamarbeidet.no/>).

Blant samarbeidene Skien og Porsgrunn deltar i er for eksempel:

- Barnevakt
- Grenland landbrukskontor
- Alarmsentralen
- Grenland Friluftsråd
- Grenlandskommunenes Innkjøpsenhet GKI
- Krisesenteret i Telemark
- Kemneren i Grenland
- Tilsynskontoret for byggesaker i Grenland
- Overgrepsmottaket i Telemark
- Telemark interkommunale næringsfond
- Vekst i Grenland IKS
- Grenland Havn IKS
- Renovasjon i Grenland IKS
- Vestfold og Telemark revisjon IKS
- Gea Norvegica Geopark IKS

4.4.3. Overordnede utfordringer

I intervjuene med administrative representanter fra det regionale nivået, henholdsvis fra Grenlandssamarbeidet, Fylkesmannen i Vestfold og Telemark og Vestfold og Telemark fylkeskommune stilte vi spørsmål om hvilke utfordringer de administrative grensene mellom de to kommune gir. Vi spurte videre om fragmenteringen av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen påvirker de regionale strukturene.

Utfordrende, men ustrakt samarbeid mellom (mer) jevnbyrdige byer

Hovedinntrykket fra intervjuene er det samme informantene i andre byregioner gir: Det er ofte krevende å komme til enighet om samarbeid når to kommunestyre og to kommuneadministrasjoner må koordinere og kompromisse. Etter et valg kan den politiske konstellasjonen endre seg når både partier og politikere skiftes ut. En informant viser til at det er mange gode intensjoner om kommunesamarbeid, men når samarbeidet skal konkretiseres og når et visst omfang, kommer de vanskelige utfordringene. Da stopper gjerne samarbeidet opp. Dette gjelder fortrinnsvis spørsmål om lokalisering. Informanten forteller at forsøk på å få til felles for eksempel felles brann-/redningstjeneste og felles legevakt for Grenland stoppet opp fordi de to byene var uenige om hvor det skulle lokaliseres.

En annen informant sammenligner forhandlingene om Bypakke Grenland med en spillteoretisk situasjon, hvor byene sitter med vedomakt om en ikke får gjennom sine preferanser, altså ønskede infrastrukturprosjekter. Den ene kommunen kan da blokkere for den andre kommunens ønskede trafikale tiltak/prosjekter.

Bildet må likevel nyanseres. For det første mener én informant at det på administrativt nivå nok er større interesse for samarbeid enn på politisk nivå. Informanten oppfatter at på administrativt nivå er synet at mer samarbeid ville gitt bedre og mer effektive tjenester og forvaltning. På politisk nivå melder ideologiske og politiske uenigheter seg, for eksempel i spørsmål om lokaldemokrati og påvirkning. Dessuten er samarbeidsforholdet mellom administrativt og politisk nivå i de to kommunene forskjellig, ifølge informanten. Hen viser videre til at personrelasjoner mellom den politiske og den administrative ledelsen i de to byene har mye å si for samarbeidsklimaet.

For det andre peker informanten på en viss asymmetri i forholdet mellom de to byene. Hen hevder at Skien forventer mye som regionhovedstad, men at byen samtidig innser at den må være den rause. På den andre siden tar ikke Skien nok hensyn til at Porsgrunn ligger geografisk litt mer sentralt til med tanke på lokaliseringavgjørelser, slik informanten ser det. Hen mener at Porsgrunn utfordrer Skien litt i dette storebror–lillebror-forholdet.

For det tredje mener en annen informant at konflikten mellom Skien og Porsgrunn nok overdrives noe. Hen mener at det heller reflekterer en ærlig og direkte dialog mellom to byer som har vokst inn i hverandre og samarbeider tett, der de involverte aktørene møtes i koordinerende fora før vedtak og kjenner hverandre personlig og profesjonelt. De «tør» derfor å ha en direkte og tilsynelatende konfronterende tone med hverandre. Informanten får her støtte av en annen informant, som mener byene støtter hverandre for å få til visse infrastrukturprosjekter som ny motorvei og jernbanestopp. Denne informanten peker også på at det innen Grenlandssamarbeidet finnes flere nettverk/uformelle samarbeid, og videre til at det også eksisterer fag- og kompetansenettverk på lavere nivå innen kommunene, for eksempel mellom kommunesjefer og faglige ledere/fagetater.

Næringslivskonkurransen og konkurransen om arbeidsplasser

Det er innen næringsutvikling at de største utfordringene melder seg, ifølge informantene. Dette skyldes at Skien og Porsgrunn konkurrerer om de samme aktørene/bedriftene og arbeidsplassene. Dette har bidratt til at bedrifter ble skremt bort heller enn at de ble tiltrukket, mener den ene informanten. Hen viser til konkurranse om arbeidskraft mellom kommunene – man kan gå fra en kommunal stilling i den ene kommunen til tilsvarende stilling i den andre kommunen. Hen legger til at begge byene har opplevd en mangel på statlige arbeidsplasser, at byene ønsker å gjøre seg attraktive for å tiltrekke seg arbeidsplasser, men at det er mindre kniving nå enn før om dette.

Et eksempel på utfordrende nærings samarbeid er Vekst i Grenland, som er et felles næringsapparat. Den ene informanten ser det totalt sett som et vellykket samarbeid, men forteller at det på kommunestyrenivå er mye diskutert, og at det er mest uenighet om hvordan samarbeidet fungerer i Skien. Hen forteller at resultatet har blitt en hybridløsning: Kommunene sitter med noen næringsutviklingsressurser selv, eksempelvis næringsjefer, og dels ligger ressursene hos Vekst i Grenland. Årsakene til kommunenes delvise uttrekking fra Vekst i Grenland har vært utilfredshet blant enkelte med resultatene selskapet har levert.

Når det gjelder handelsstanden, er det til en viss grad en konkurranse mellom byene om å være handelssentrum, ifølge én informant. Det er i liten grad samarbeid mellom byene om senterutvikling eller felles politikk for eksempel om parkering, forteller hen.

Hvis hele byområdet hadde vært i en kommune,

En av informantene mener generelt at en kompakt byregion med felles sentrale tjenester er å foretrekke foran separate kommuner med separate tjenester innen for eksempel samfunnsberedskap. En kompakt byregion med integrerte felles tjenester er mer robust i forhold til å kunne løse viktige oppgaver og å møte samfunnsutfordringer. Vi tolker hen som at hen mener dette gjelder for byregionene i fylket generelt. En annen informant peker på nærhet til tjenestene og enklere koordinering (grunnet nærhet) som fordeler ved å være et sammenhengende byområde, men mener også at det kunne vært en del å hente på å være en (sammenslått) storkommune.

Demokrati

Den ene informanten mener flerkommunaliteten ikke nødvendigvis representerer en demokratisk utfordring. Hen resonnerer som følger: Størrelse i seg gir ikke effektivitet. Kommunene i byområdene i Vestfold og Telemark er store nok og er av en størrelse som kommunereformen ikke henvender seg til i utgangspunktet. Større kommuner har ikke et bedre demokrati, uten videre, fortsetter hen. I storkommuner oppretter man bydelsutvalg eller tilsvarende lokaldemokratiske fora for å ivareta demokratiet og kompensere for størrelse. En form for devolusjon, med andre ord – Skien og Porsgrunn har for eksempel en mye klarere bydelsidentitet/-struktur sammenlignet med Tønsberg–Færder, viser hen til.

Påvirker fragmenteringen av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen de regionale strukturene?

Informantene peker på et mulig mønster: Større byregioner er mer selvgående, hvor for eksempel fylkeskommunen nok kan oppleves som en brysom tredjepart en kunne klart seg uten i mange sammenhenger. På den annen side kan en regional struktur som Grenlandssamarbeidet, med organ som Ordførerkollegiet, Rådmannskollegiet og Grenlandsrådet bli en funksjonell ekvivalent til det regionale forvaltningsnivået, selv om dette kun er møte- og koordineringsarenaer uten makt.

Konklusjon

Informantene beskriver et historisk relativt komplisert og konfliktfylt forhold mellom Skien og Porsgrunn som likevel har blitt bedre over tid. For eksempel beskriver en av informantene stemningen som dårlig etter kommunereform-utredningen, og samarbeidskulturen da var litt fraværende. Intensjonen med Grenlandssamarbeidet har vært å revitalisere samarbeidet.

4.4.4. Utfordringer sett på bakgrunn av kommunenes fire roller

I intervjuene med nåværende og tidligere representanter fra Skien og Porsgrunn kommuner stilte vi spørsmål om hvilke utfordringer tett integrasjon og flerkommunalitet har for utøvelsen av kommunens fire roller; tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøvelse og demokratisk arena.

Tjenesteyting

Informantene er enige om at kommunene har et godt interkommunalt samarbeid på felt som renovasjon, innkjøp og tilrettelagte arbeidsplasser, byggesaksbehandling, skjenkereglement og på kommunaldirektørnivå (gjennom Grenlandssamarbeidet).

De er imidlertid noe uenige om de eventuelle gevinstene ved sammenslåing. Informanten i den ene byen er klart på at hen mener Skien og Porsgrunn kommuner bør slås sammen, også med Bamble

og Siljan. Hen viser til at det er ulike standarder og ulikt økonomisk handlingsrom i de kommunene, og forteller at for å oppnå bedre samordning har man forsøkt å bygge opp strukturer, særlig interkommunale samarbeider, som skal kompensere for/motvirke at dette er mange kommuner. Hen mener for mye tid går med til arbeidskrevende koordinering. Hen peker for eksempel på at under koronakrisen har vært hyppige møter med sikte på mest mulig lik praktisering av sentrale myndigheters anbefalinger. Informanten trekker videre frem rus- og psykiatriomsorg og voksenopplæring som eksempler på områder som kunne vært drevet i fellesskap.

En informant for den andre kommunen opplever at det ikke er noe kvalitetsforskjell på tjenestene i de to kommunene. Hen mener hver kommune klarer å levere tjenestene, og at tjenestene ville ikke blitt bedre eller mer effektivt løst om Skien og Porsgrunn var én kommune – i motsetning til hva som er tilfellet for mindre kommuner som for eksempel Siljan, slik hen ser det.

Samfunnsutvikling

Informantene i kommunene beretter her om de samme problemene som representantene på fylkesnivå: Samkjøringsutfordringer på tvers av og konkurranse om arbeidsplasser og næringsvirksomhet mellom de to byene går negativt utover den generelle samfunnsutviklingen, især næringsutviklingen. Den ene informanten forteller at i praksis manifesterer dette seg i uenighet om arealplanlegging, det vil si byutforming, næringsutvikling (næringsvirksomhet og handel) og boligområder. En får dermed manglende måloppnåelse innen klima og miljø. Med andre ord blir fordelingen av politiske goder og ulemper veldig krevende som følge av flerkommunaliteten: Hver kommune forsøker å maksimalisere løsningene for seg selv og å komme seg unna ulempene. På dette punktet mener informanten – hen samme som mener kommunene ellers lever gode tjenester for hver for seg – at det er lite hensiktsmessig å være to kommuner. Når det gjelder å løse disse samfunnsutfordringene, ville det vært mye mer hensiktsmessig og enklere om man var én kommune, mener hen. Hen understreker også at lokaliseringsspørsmålet er generelt det som utløser størst politisk engasjement lokalt, og at det kan ofte være liten vilje eller evne til å ta politisk vanskelige valg, fordi ingen vil være den som ofrer mest.

For eksempel viser hen til at Skien og Porsgrunn har laget felles areal- og transportplan sammen med fylkeskommunen. Kommunene er enige om innholdet og målsetningene på et overordnet plan, men når dette skal konkretiseres og settes ut i live med konkrete prosjekter oppstår det uenighet og konkrete samkjøringsutfordringer.

En annen informant forteller også at til tross for et uttalt ønske om samarbeid og enighet politisk, så skorter «lojaliteten» til samarbeidet gjerne når det kommer til praktisk politikk, nettopp i næringsutviklingssaker, der hver kommune til tider forsøker å markedsføre seg selv.

Det er også nevneverdig at den ene informanten mener dette problemet har nasjonale implikasjoner, gitt betydningen av grenlandsindustrien for Norge. Hen viser til at Grenland er landets største industriklynge, og at industriutviklingen hadde vært mer effektiv og gått raskere om den ikke ble holdt tilbake av koordinerings- og samkjøringsproblemet.

Likevel understreker spesielt den ene informanten at situasjonen var verre før; samkjøringsprosessen og samarbeidet har blitt bedre over tid.

Myndighetsutøvelse

Som nevnt over kan man omformulert si at hovedutfordringen for Skien og Porsgrunn er for lite felles myndighetsutøvelse. Den ene informanten beskriver situasjon slik: Hver kommune har ulike interesser og prioriteringer, og setter seg selv først. Dette er en uenighet som begynner som en

politisk uenighet, men som så sprer seg ut i de to kommuneadministrasjonene. Dette er i noen grad en intern uenighet i den enkelte kommune, men det er først og fremst uenighet på tvers av kommunene som er problemet. Hen mener at uenigheten er primært på personplan og ikke langs partipolitiske skillelinjer. Problemene med koordinering og samkjøring dreier seg både om tid og substansiell uenighet. Det er særlig substansiell uenighet som er problemet – faktisk, når en er enig i sak kan den politiske og administrative saksbehandlingen gå veldig fort, ifølge hen. Hen mener videre at det er ekstra utfordrende med fylkeskommunen som en tredje aktør i denne prosessen.

Demokratisk arena

Begge informantene peker på potensielt problematiske aspekter ved Grenlandssamarbeidet grunnet for lite transparens. De ser disse felles fora som nødvendige for samkjøring, men problematiske i et demokratiperspektiv. Den ene informanten forteller at kommuneledelsen blir kritisert for dette og at det fører til krav fra «menige» lokalpolitikere om mer åpne, oppfølgende prosesser i bystyrene. Sammen informant mener imidlertid at begge kommunene har tydelige, sterke selvbilder, og at det er ikke noe asymmetrisk maktforhold byene imellom som oppleves som problematisk.

Oppsummering

Til tross for samkjøringsutfordringene er hovedinntrykket fra Skien og Porsgrunn at det har blitt bedre politiske og administrative prosesser som håndterer samarbeid mye bedre nå enn før.

4.4.5. Hvilket omfang har utfordringene?

Informantene ble spurt om hvilket omfang utfordringene de administrative grensene gir for byregionen, samfunnet, næringslivet, de involverte kommunene og innbyggerne. Informantene beskriver et historisk relativt komplisert og konfliktfylt forhold mellom Skien og Porsgrunn som likevel har blitt bedre over tid. Det er krevende å komme til enighet internt og på tvers av kommunene. Samkjøringsutfordringer på tvers av og konkurranse om arbeidsplasser og næringsvirksomhet mellom de to byene går negativt utover den generelle samfunnsutviklingen, især næringsutviklingen.

4.4.6. Konklusjon

Tvillingbyene Skien–Porsgrunn ligger ca. åtte kilometer fra hverandre og har et integrert, kompakt bo- og arbeidsmarked. Gjennom Grenlandssamarbeidet har de et utsrakt samarbeid på flere felt med de omkringliggende kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø og Siljan. Byene er store nok til å opprettholde et adekvat tjenestetilbud for innbyggerne hver for seg, ifølge informantene. Samarbeidsprosessene mellom to kommunene beskrives som historisk sett krevende, og dette har påvirket byregionens næringsutvikling negativt, mener informantene.

4.5. Trondheim og forstadskommunen Malvik

De tre kommunene Trondheim, Malvik og Melhus er et tett integrert bo- og arbeidsmarkedsområde med korte avstander mellom by og tettsteder. Andre kommuner i byregionen som Skaun og Orkland vest for Melhus og Stjørdal øst for Malvik er også en del av den felles bo- og arbeidsmarkedsregionen, men disse kommunene er lokalisert noe lengre unna Trondheim.

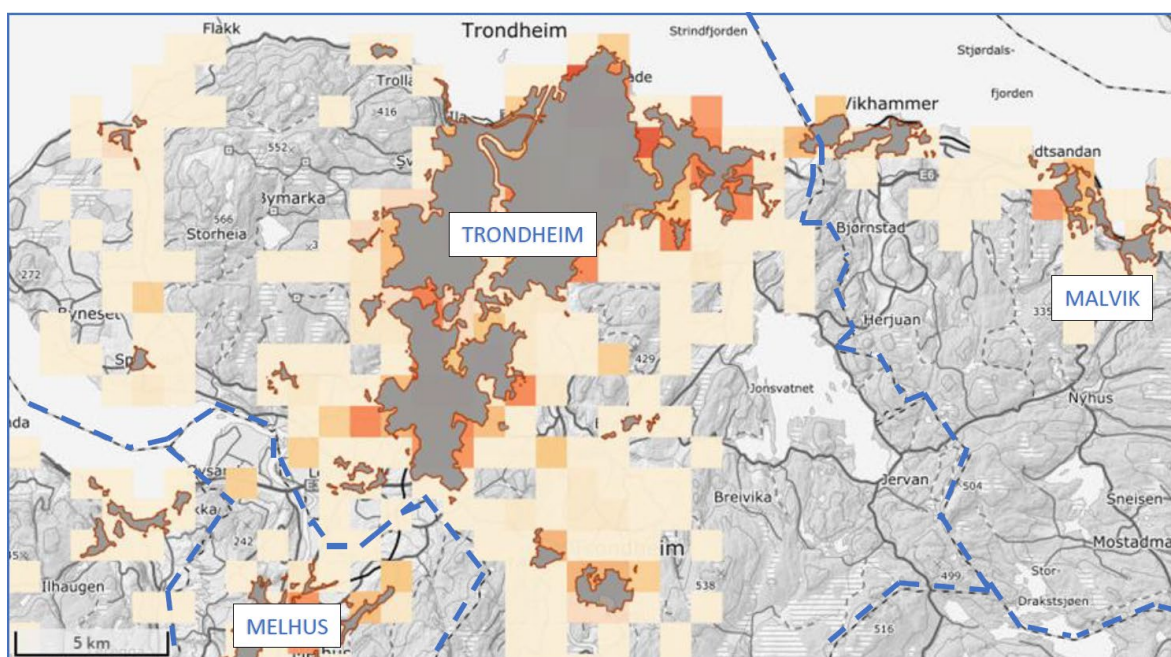
Tabellen under viser at både Trondheim og de to nærmeste nabokommunene har hatt en forholdsvis sterk vekst de siste 20 år. Pendlingsmønsteret viser at i særlig grad Malvik, men også Melhus kommunene er typiske forstadskommuner med mye innpendling til Trondheim, og at det er pendling andre veien.

Tabell 7 Befolkningsutvikling og arbeidspendling i Trondheimsområdet (Kilde SSB-Statistikkbanken)

Bosted	Befolkningsutvikling			Sysselsatte i arbeidsstedskommune 2019		
	2000	2020	%-vekst	Trondheim	Malvik	Melhus
Trondheim	153 734	205 163	33 %	91 600	857	1 202
Malvik	11 132	14 148	27 %	4 135	1700	39
Melhus	13 169	16 733	27 %	4 033	35	3094

4.5.1. Geografi

Den tettbebygde byen Trondheim ligger innenfor kommunegrensene slik kartet fra SSB under viser. Malvik kommune ligger øst for Trondheim og omfatter tettstedene Vikhammer, Midsandan og Hommelvik og kommunegrensen går øst for Jonsvatnet. Melhus kommune ligger sør for Trondheim, kommunegrensen går gjennom de gule feltene sør for den store grå tettstedsavgrænsningen. Det er om lag 20 km både mellom Trondheim sentrum og kommunesentrene i Malvik og Melhus.



Figur 9 Avgrensning av Trondheim tettsted (Kilde: <https://kart.ssb.no/>)



Figur 10 Kommunene i Trondheimsområdet (Kilde: <https://www.norgeskart.no>)

Kommunereformprosessen i Trondheimsområdet førte til at Klæbu kommune (om lag 6 tusen innbyggere) sør for Trondheim ble slått sammen med Trondheim kommune. Malvik kommune er lokalisert mellom Trondheim og Stjørdal og vender ut mot Trondheimsfjorden. Tettbebyggelsen i Malvik kommune (Hundhammeren) ligger like øst for Ranheim i Trondheim kommune og boligområder i kommunene ligger tett inntil hverandre.

4.5.2. Interkommunalt samarbeid

Det er interkommunale samarbeid mellom Trondheim og Malvik innenfor flere sektorer, eksempelvis:

- Trondheimsregionen som omfatter interkommunal arealplan (IKAP) og regional strategisk næringsplan, se <https://trondheimsregionen.no>.
- Øyeblikkelig hjelp døgnopphold (ØHD)
- Vertskommune Legevakt
- Krisesenter
- Kriseteam
- Samarbeid om voksenopplæring og om logoped
- Samarbeid mot akutt forurensning i Sør-Trøndelagsregionen
- Trondheimsregionens friluftsråd
- Trondheim Havn IKS
- Trøndelag brann og redningstjeneste IKS
- Midt-Norge 110-sentralen IKS

Av samarbeidene listet ovenfor er det Trondheimsregionen som omfatter samarbeid mellom det politiske og administrative lederskapet i byområdet. Trondheimsregionen omfatter kommunene Trondheim, Malvik, Stjørdal, Melhus, Skaun, Orkland, Midtre Gauldal og Indre Fosen (<https://trondheimsregionen.no>). 65% av innbyggerne i Trøndelag bor i disse 8 kommunene. Trondheimsregionen har som overordnet mål å øke regionens andel av landets verdiskaping slik at den tilsvarer regionens andel av befolkningen i Norge. Regionrådet er det høyeste organ i det politiske samarbeidet og her har ordførerne i de åtte kommunene stemmerett. Representanter for opposisjonen og administrasjonen i kommunene deltar også i møtene.

4.5.3. Overordnede utfordringer

I intervjuene med administrative representanter fra det regionale nivået, henholdsvis fra Trondheimsregionen og fra Fylkesmannen i Trøndelag stilte vi spørsmål om hvilke utfordringer de administrative grensene mellom Trondheim og Malvik kommune gir og videre om fragmenteringen av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen påvirker de regionale strukturene.

Arealpolitikk

I det interkommunale areaplansamarbeidet i regi av Trondheimsregionen (IKAP), var det en ambisjon om å bli enig om arealpolitikken. Man ble igjennom IKAP blant annet enige om en fordeling av hvor fremtidig forventet boligvekst skulle komme. Men, Trondheim utfordret denne enigheten så mye igjennom sitt forslag til arealdel av kommuneplanen i 2013, at det ble fremmet innsigelser fra nabokommunen Malvik som mente at Trondheim omregulerte for mye jordbruksjord til boligformål. Dette også fordi Malvik mente at Trondheims ekspansive boligpolitikk på mange måter undergrov den enigheten de hadde kommet fram til igjennom IKAP-samarbeidet. Bakgrunnen var nok at Malvik opplevde at dette var en konkurranse om å få innbyggere til å etablere seg i kommunen. Trondheim fikk den gang, etter avgjørelse i KMD, gjennomslag for sine ønsker om store, til dels ikke-sentrumsnære utbyggingsarealer. Men, i disse dager forsøker Trondheim kommune å reversere litt på noen av disse områdene, bla med formål å ville satse på utbyggingsområder som bidrar til 0-vekstmålet og å redusere forbruket av dyrka mark.

En av informantene nevner imidlertid at det man historisk har sett, er at Trondheim i stor grad har bygd opp rundt knutepunkt og satset på fortetting, mens Malvik delvis har satset på å kunne tilby billigere tomter og svare på eneboligmarkedet.

Hvis hele byområdet hadde vært i en kommune,

Samme informant var av det oppfatning at dersom Trondheim og Malvik hadde vært en kommune, så ville nok trolig arealdisponeringen vært noe forskjellig fra eksisterende utvikling, med større grad av boligområder lokalisert nært kollektivknutepunkter, eksisterende senterstruktur og langs jernbanelinjen. Det pekes også på at en i diskusjon om lokalisering av et regionalt logistikk-knutepunkt, blant annet med bakgrunn i ønske om å flytte eksisterende godsterminal ut fra Trondheim sentrum, kunne stått friere i valg av lokalisering en dersom hele byområdet var en kommune. Kanskje hadde man kommet frem til en løsning som dekket flere transportformål og som har gitt bedre varetransportlogistikk.

Næringspolitikk

Informantene peker på at holdningen til Trondheim har endret seg over årene. Tidligere var det viktig for kommunene å hevde seg selv, men nå gis det oftere uttrykk for hvor viktig Trondheim er. Denne endringen har kommet til uttrykk blant annet i de årlige felles formannskapsmøte mellom de 8 kommunene i Trondheimsregionen. Trondheim oppleves som en raus storebror og det er liten

grad av rivalisering mellom kommunene og Trondheim. Kommunene rundt Trondheim ser nå i større grad nytten av Trondheim.

En av informantene forteller at det tidligere i større grad var en holdning om at alle måtte sikre seg selv når det gjaldt bolig- og næringsareal, mens at en nå er opptatt av at det er et felles bolig- og arbeidsmarked og at det som er godt for en av kommunene er godt for alle. Eksempelvis ble det ikke mye «støy» når Norsk kylling flytter bedriften fra en kommune til en annen innenfor byregionen. Når det kommer til konkrete lokaliseringssaker viser det seg imidlertid noen ganger (eksempelvis mht. lokalisering av LIDL og travbanen) at kommunene glemmer den omforente arealpolitikken og arbeider mest for egne interesser. De konkrete sakene viser seg gang på gang vanskelig å samarbeide om, og en helhetlig, langsiktig tenkning (bla. på arealområdet) blir ikke ivaretatt påpekes det fra en av informantene.

Nullvekstmålet

Begge informanter gir uttrykk for at det knytter seg spenning til oppfølgingen av forpliktelsene begge kommunene har gjennom byvekstavtalen. Her har Trondheim kommune vært tydeligere for nullvekstmålet, mens Malvik (og Melhus) ikke har vært like entusiastiske. Her er de konkrete utfordringene knyttet til at Nye Veier vil bygge ny E6 Øst som vil kunne medføre trafikkvekst.

Påvirker fragmenteringen av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen de regionale strukturene?

Begge informantene gir uttrykk for at det sterke og tette samarbeidet mellom de åtte kommunene i Trondheimsregionen utfordrer fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og også i arbeidet med utvikling av en regional arealplan. Trøndelag fylkeskommune har en underordnet observatørrolle i Trondheimregionen. En av informantene forteller at samspillet mellom Trøndelag fylkeskommune og Trondheimsregionen er ikke like bra på alle områder. Eksempelvis når fylkeskommunen forteller at de vil utvikle regional plan for arealbruk, så får de beskjed fra Trondheimsregionen at kommunene her ikke vil ha noen overordnet arealplan, jf. at de ikke ønsker fylkeskommunen som noen overkommune – og at de igjennom IKAP allerede har en omforent overordnet arealstrategi.

Oppsummering

Hovedinntrykket fra disse intervjuene er at inndelingen av dette byområdet i to administrative enheter ikke medfører store utfordringer. Samarbeidet mellom kommunene er godt og det som er av utfordringer makter en i hovedsak å løse på en god måte. Ut fra vår vurdering er det er likevel noen vedvarende utfordringer særlig knyttet til arealpolitikk som har grunnlag i den administrative inndelingen av byområdet. Det dreier seg om at både Malvik og Trondheim kommune i konkrete saker foretar lokaliseringer og prioriteringer basert på sine egne kommunegrenser og at dette kan gå ut over hensynet til en langsiktig og bærekraftig arealpolitikk.

De regionale strukturene påvirkes ikke i særskilt grad av fragmenteringen av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen, men kanskje i større grad av at kommunene har utviklet et sterkt og tett samarbeid gjennom Trondheimsregionen som konkurrerer med fylkeskommunen om rollen som regional utviklingsaktør og som til dels gjør arbeidet med regional arealplan overflødig.

4.5.4. utfordringer sett på bakgrunn av kommunenes fire roller

I intervjuene med representanter fra Trondheim og Malvik kommuner stilte vi spørsmål om hvilke utfordringer tett integrasjon og flerkommunalitet har for utøvelsen av kommunens fire roller; tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøvelse og demokratisk arena.

Begge informantene oppgir at det i første rekke er innenfor samfunnsutvikling det kan oppstå utfordringer, men også her er utfordringene håndterbare.

Tjenesteyting

Ingen av informantene peker på utfordringer. Det nevnes at den geografiske avstanden mellom Trondheim og Malvik kommune (og med tunellen på E6 mellom kommunene) er slik at det ikke er relevant med overlappende tjenester på de fleste områder. Det pekes på at det kan være et potensiale ved sammenslåing når det gjelder effektivisering av stab og sentraladministrasjonen, jfr. nå når Klæbu og Trondheim slås sammen, men samtidig nevnes det at det ofte er stor forskjell på beregnet effektivisering og oppnådd effektivisering. Videre viser informantene til det formelle samarbeidet mellom Trondheim og Malvik på flere tjenestekområder og at dette fungerer godt.

Samfunnsutvikling

Her fremhever informantene det gode samarbeidet mellom kommunene gjennom IKAP, samtidig som at hver kommune er opptatt av å tiltrekke seg næringsvirksomheter og nye innbyggere. Det nevnes også at uenigheten om omfanget av boligtomter som Trondheim la ut og som Malvik kommune reiste innsigelse imot, er et eksempel på at jordvern kunne vært bedre ivaretatt dersom Trondheim og Malvik var en kommune. Fra Malvik sin side nevnes det at utvikling av et større næringsområde for hele byregionen i kommunen nok hadde vært enklere dersom Malvik hadde vært en del av Trondheim kommune. En av informantene nevner også at samarbeid, eksempelvis om lokalisering av bussdepot, noen ganger blir langdryge prosesser som tar noen måneder ekstra selv om det ikke er mye friksjon. Dette oppfattes imidlertid ikke som noen stor utfordring.

Myndighetsutøvelse

Informantene nevner at begge kommunene har eiendomsskatt og at det er lik forvaltning på mange områder. Parkering er tema i byveksttalen og det skal utvikles en felles parkeringspolitikk mellom kommunene. I Malvik er parkering gratis, men dette er ikke utfordrende for Trondheim. Politisk har man jo også kommet til enighet om forpliktelsene i byveksttalen. Utenom de formelle interkommunale samarbeidene er det ikke samarbeid om myndighetsutøvelse.

Demokratisk arena

Ingen av informantene gav uttrykk for at skjevhet i maktforholdet mellom kommunene i området ble oppfattet som en demokratisk utfordring. Det hadde heller ikke vært tema når det gjelder interkommunalt samarbeid.

Oppsummering

Hovedinntrykket fra disse intervjuene er at inndelingen av dette byområdet i to administrative enheter ikke medfører store utfordringer for utøvelse av kommunens roller.

4.5.5. Hvilket omfang har utfordringene?

Informantene ble spurt om hvilket omfang utfordringene de administrative grensene gir for byregionen, samfunnet, næringslivet, de involverte kommunene og innbyggerne. Det korte svaret er at flerkommunaliteten i liten grad skaper utfordringer, det oppfattes ikke noe negativt i det, det

er heller positive muligheter. Begge informanter peker på at samarbeidet går godt og at det er få utfordringer. Malvik kommune opplever at de har en optimal størrelse i forhold til alle rollene de skal fylle. Det eneste som nevnes som en utfordring er arealpolitikken, og det stilles spørsmål om hvordan arealpolitikken ville vært dersom Malvik og Trondheim var en kommune.

4.5.6. Konklusjon

Malvik er en forstadskommune til Trondheim som har om lag 14 tusen innbyggere. Det er kun 20 km mellom kommunesenteret i Malvik og Trondheim sentrum, men den tettbygde byen Trondheim strekker seg ikke inn i Malvik kommune. Med om lag 4 tusen arbeidspendlere fra Malvik til Trondheim og 800 motsatt vei utgjør de to kommunene en del av et tett integrert bolig- og arbeidsmarked. Det er interkommunalt samarbeid mellom kommunene innen flere sektorer og det er også en interkommunale arealplan som omfatter 8 kommuner i Trondheimsregionen.

Intervjuene med informanter fra fylkes, regionale og kommunalt nivå viser at inndelingen av dette byområdet i to administrative enheter gir få utfordringer for byregionen, for innbyggerne, for samfunnet generelt eller for ivaretagelse av kommunes fire roller. Det eneste punktet av særlig betydning som kan diskuteres er om oppdelingen i to administrative enheter bidrar til en areal- og lokaliseringsspolitikk der hver enkelt kommunes prioritering samlet sett ikke er optimal sett i forhold til langsiktige målsettinger om jordvern og utbygging langs knutepunkt og kollektivakser.

4.6. Ålesund og forstadskommunene Sula og Giske

Byregionen Ålesund omfatter i dag nye Ålesund kommune og nabokommunene Sula og Giske. Som et direkte resultat av kommunereformen ble den tidligere bykommunen Ålesund slått sammen med Haram, Sandøy, Skodje og Ørskog i 2020.⁴ Relativt korte avstander og utstrakt pendling har skapt et kompakt bo- og arbeidsmarkeds-område med korte avstander mellom kommunesenteret Ålesund og Sula og Giske. Fra Ålesund sentrum er avstanden til særlig Sandøy, Skodje og Ørskog adskillig lengre enn avstanden til Sula og Giske.

Tabellen under viser at alle tre kommunene har opplevd betydelig befolkningsvekst de siste 20 årene. Det er en betydning arbeidspendling fra Sula og Giske inn til Ålesund, men også en viss pendling motsatt vei.

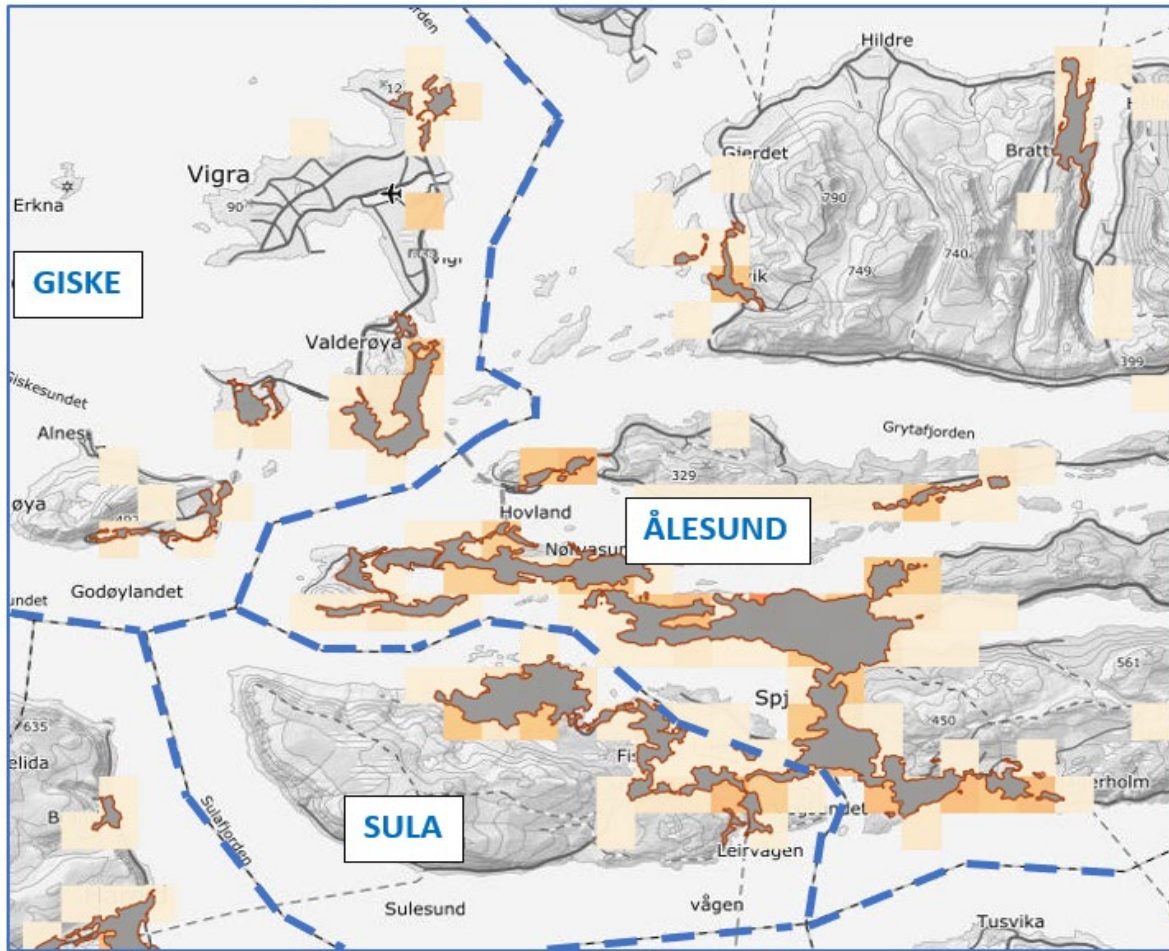
Tabell 8 Befolkningsutvikling og arbeidspendling i Ålesundsområdet (Kilde SSB-Statistikkbanken)

Bosted	Befolkningsutvikling			Sysselsatte i arbeidsstedskommune i 2019		
	2000	2020	%-vekst	Ålesund	Sula	Giske
Ålesund	54 550	65 633	20 %	20 179	785	474
Sula	7 070	9 271	31 %	2 039	1 986	32
Giske	6 344	8 398	32 %	1 688	38	2 041

4.6.1. Geografi

Ålesund er spredt utover øyer og halvøyer lengst vest i kommunen, og arealet ble mangedoblet etter kommunesammenslåingen. Haram og Sandøy ligger nord/nordøst for Ålesund sentrum, Skodje og Ørskog øst. Øykommunen Giske i vest/nordvest har fastlandsforbindelse til Ålesund og veidistansen er om lag 13,5 km. Administrasjonssenteret er Valderhaug på Valderøya, som sammen med Godøya, Giske og Vigra er de eneste bebodde øyene. Rett sør for Ålesund ligger øyen Sula. Administrasjonssenteret Langevåg ligger en halvtimes båt- eller biltur (via Veisundet, ca. 28 km) fra Ålesund sentrum.

⁴ I en rapport om byregionen Ålesund inkluderer ÅKP AS Ålesund, Giske, Sula, Skodje og Haram kommuner (ÅKP AS 2015).



Figur 11 Avgrensning av Ålesund tettsted (Kilde: <https://kart.ssb.no>)



Figur 12 Kommunene i Ålesundsområdet (Kilde: <https://www.norgeskart.no>)

4.6.2. Interkommunalt samarbeid

Det er interkommunale samarbeid mellom Ålesund, Giske, Sula innenfor flere sektorer, eksempelvis:

- eKommune Sunnmøre
- Ålesundregionens Havnevesen
- Legevakt
- Brannvesen
- Overgrepsmottak
- Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal IKS
- Beredskap mot akutt forurensing (IUA)
- Sunnmøre friluftsråd
- Ålesund vannverk
- Nordre Sunnmøre kemnerkontor
- Innkjøpsamarbeidet på Sunnmøre
- Advokattjenester innen barnevern
- Møre og Romsdal 110-sentral KF
- Sunnmøre kontrollutvalsekretariat IKS
- ÅRIM – Ålesundregionens interkommunale miljøsekskap IKS
- Sunnmøre regionråd IKS – SR
- Destinasjon Ålesund og Sunnmøre
- Framtidslabben

4.6.3. Overordnede utfordringer

I intervjuene med administrative representanter fra det regionale nivået, henholdsvis fra Møre og Romsdal fylkeskommune og fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal, stilte vi spørsmål om hvilke utfordringer de administrative grensene mellom Ålesund, Giske, Sula kommuner gir og videre om fragmenteringen av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen påvirker de regionale strukturene.

Koordineringsutfordringer

Informantene peker på samme utfordring informanter i andre byregioner har trukket frem: Behovet for samkjøring mellom flere kommunestyre og kommuneadministrasjoner når en skal samarbeide, som følge av flerkommunaliteten. Ifølge den ene informanten er dette i betydelig grad en sentrum–periferi-konflikt, hvor historiske erfaringer/uenigheter fortsatt gjør seg gjeldende i noen grad. Hen viser til at Ålesund historisk sett er bykommunen, mens Sula og Giske er land-/omegnskommuner, og at gamle Ålesund kommune har en tydelig og konsentrert bystruktur, et bredt utvalg av sentrumsfunksjoner og med utfordringer knyttet til trafikk/infrastruktur og arealknapphet. Det er følgelig litt ulike verdier, kulturer, utfordringer og prioriteringer mellom Ålesund på den ene siden, og Giske og Sula på den andre, mener hen.

For eksempel kan det være diskusjoner om hvilken form konkrete samarbeid skal ta rent formelt – skal de organiseres som interkommunale selskaper eller ha en annen form.

Sammen informant mener likevel at samordningsutfordringen er overkommelig og vil på flere områder kunne oppfattes som en «vinn-vinn»-situasjon. Ett hovedsamarbeid har vært felles plan for areal, klima og transport (PAKT), hvor Møre og Romsdal fylkeskommune og Statens vegvesen

region Midt også er samarbeidspartnere. Hen viser også til samarbeid mellom de tre kommunene innen eksempelvis kultur og serviceproduksjon; Ålesund har et langt bredere og mer variert utvalg på kulturfeltet/fritidstilbud, og Sula og Giske kan i stor grad gjøre nytte av dette.

En annen informant peker på politiske konstellasjoner og personlige relasjoner som faktorer i samarbeid: Samarbeid mellom kommunene kan forvitte litt om personene med ansvar ikke holder dem i gang. Hen gir uttrykk for at samarbeidet har fått en ny giv med nye personer og, kanskje, gjennom en ny politisk blokk som har kommet til makten. Hen opplever at byregionen har blitt mer orientert utad.

Næringsutvikling

En annen informant det innenfor nye Ålesund og delvis i Giske og Sula er det mye visjoner og mål for samarbeid, uten at resultatene foreligger enda. Hen peker på manglende, felles næringspolitikk i byregionen som en sentral utfordring. Tidligere har det vært en del konkurranse kommunene imellom om å tiltrekke seg næringsvirksomhet, men den konkurransen forsvinner litt nå med ny kommune som samler tidligere separate enheter. Tidligere var det nok en viss suboptimal lokalisering av næringsvirksomhet, mener hen. Sula og Giske fortsatt er egne kommuner, og derfor er det likevel en fare for samme lokaliseringsproblemer, selv om de to kommunene er mer integrerte i byregionen, sammenlignet med kommunene som tidligere var egne kommuner (med unntak for Skodje). Hen tror denne utfordringen kan være spesielt aktuell for Giske, siden flyplassen ligger der og kommunen derfor er en hovedåre for næringstrafikk i byregionen

Generelt oppfatter samme informant at kommunene nok ønsker å holde på sin egen næringsutvikling, og videre at det er varierende hvor proaktiv den enkelte kommunen har vært. Hen hevder distriktskommuner prioriterer næringsutvikling høyere, mens utviklingen går mer av seg selv i sentrumskommuner – at de får mye gratis eller regner med at ting kommer av seg selv. Hen konkretiserer med en sammenligning mellom Giske og Ålesund: Mens Giske har hatt en mer aktiv holdning, har det vært en ganske passiv holdning til næringsutvikling i Ålesund, sett fra regionalt nivå – man har tenkt at man som sentrum naturlig tiltrekker seg næringsaktivitet. Hen mener imidlertid at Ålesund har forbedret seg ved at de nye, integrerte kommunene har tilført næringsutviklingsressurser.

Samtidig spiller fortsatt geografi en rolle, ifølge samme informant: De nære utkantkommunene dras lettere med i det som skjer i sentrum enn de fjerne utkantkommunene. Det at det har vært flere kommuner i dette byområdet har bidratt til at næringsutviklingsarbeidet har vært tilpasset behov i de ulike kommunene, ifølge hen.

Påvirker fragmenteringen av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen de regionale strukturene?

En annen informant fra fylkeskommunen gir uttrykk for at flerkommunaliteten gjør fylkeskommunens rolle vis-a-vis byregionen mer krevende. For fylkeskommunen er det mer krevende å skulle forholde seg til tre administrativ-politiske enheter heller enn en enkelt kommune. Hen viser til at som en hovedregel må det foretas tre høringer når noe skal vedtas eller igangsettes. Slik han ser det, hadde det vært en fordel for fylkeskommunen om kommunene i byregionen var én storkommune. Hen opplever imidlertid at Ålesund vært flinke til å snakke frem infrastruktur-tiltak i kommunene rundt – tiltak som er et gode også for Ålesund.

Hen mener likevel at den nye storkommunen har vært positiv for regionen: Møre og Romsdal fylke har gjennom etableringen av den nye Ålesund-kommunen i større grad blitt et fylke der Ålesunds tyngde trer tydeligere frem. Hen mener Ålesund også har villet bli et tydelig sentrum og, at det nok også kan være en hensiktsmessig utvikling.

Oppsummering

Hovedinntrykket fra intervjuene er at de tre kommunene evner å samarbeide godt om på flere felt, men at det innen særlig felles næringsutvikling er et betydelig forbedringspotensial.

4.6.4. Utfordringer sett på bakgrunn av kommunenes fire roller

I intervjuene med representanter fra Ålesund, Giske, Sula kommuner stilte vi spørsmål om hvilke utfordringer tett integrasjon og flerkommunalitet har for utøvelsen av kommunens fire roller; tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøvelse og demokratisk arena.

Tjenesteyting

Det er i enighet mellom informantene om at mange kommunale tjenester ville vært bedre om de tre kommunene var sammenslått. Den ene informanten mener det ville gitt kvalitativt bedre tjenester, og mindre sårbare tjenester under ferieavvikling, koronahåndtering og når det gjelder beredskap, men ikke nødvendigvis mer effektive tjenester. En informant viser til Ålesund kan tilby spesialtjenester hens egen kommune ikke kan, og at dette skyldes kommunegrensene. En annen informant bruker barn med spesielle behov som eksempel. Informanten mener de tre kommunene kunne ha tilbudt faglig bedre og økonomisk mer effektive tjenester om de var en samlet kommune. Dette ville være et bedre alternativ enn dagens løsning med å sende barn til Molde, fortsetter hen.

Informanten er imidlertid ikke enige om at alle tjenestene ville blitt bedre med samarbeid. En informant mener at skole og helse blir ikke sett nok i sammenheng grunnet kommuneskillet. En annen informant mener imidlertid at det ikke vil være noe å hente på skolesamarbeid, fordi skolene i Sula ligger langt unna kommunegrensen, og at Ålesund er det naturlige senteret når det gjelder kultur.

Samfunnsutvikling

Her fremhever informantene de samme momentene som representantene for regionalt nivå. For det første blir samarbeid og samfunnsutvikling generelt mer krevende når det skal behandles og koordineres på tvers av tre politiske og administrative enheter. Den ene informanten viser eksempelvis til at IT-samarbeid vært vanskelig og arbeids- og tidkrevende å iverksette i de tre kommunene på grunn av kommunikasjonsutfordringer og misforståelser.

For det andre er kommunene enige om at samarbeidet og samordningen mellom kommunene når det gjelder lokalisering av bolig- og næringsområder ikke fungerer godt nok, til tross for godt samarbeid om felles areal-, klima- og transportplan. Informantene beskriver en situasjon hvor de tre kommunene utvikler bolig- og næringsområder hver for seg og konkurrerer om lokalisering av bedrifter og næringsetablering. En informant ser et fragmentert næringsliv med til dels liten grad av organisering som en viktig del av problemet. Et unntak er den årlige messen med bedrifts-fremvisning, hvor studenter og andre inviteres, som er et vellykket samarbeid mellom kommuner og næringsliv. En annen informant mener imidlertid de tre kommunene samarbeider bedre utad her; hen mener Region Ålesund har fungert godt og bidrar til at regionen kan konkurrere bedre nasjonalt. Flere informanter peker på Ålesund som en naturlig regional motor.

En annen informant mener samarbeidet er bedre på administrativt enn politisk plan, og viser til formelle og uformelle nettverk i fagavdelingene og prosjektsamarbeid mellom administrasjonen i de tre kommunene.

Til sist peker to av informantene på det de ser som en problematisk holdning hos motparten. En informant fra Ålesund mener at Ålesund forventes å være den rause som må gi mest i samarbeid og forhandlinger. En informant fra en av de to små kommunene mener imidlertid at de ikke får nok anerkjennelse fra Ålesund for det de bidrar med i enkelte sammenhenger, og at Ålesund kunne trukket mer veksler på deres erfaringer. Til tross for det mener den ene informanten at samarbeidet har forbedret seg grunnet en ny politisk konstellasjon og personutskiftning i politikken.

Myndighetsutøvelse

Den ene informanten forteller at det er ulike lokale skatte- og avgiftsregimer mellom kommunene, ikke noe harmonisering, og at snakkes heller ikke om det på dette feltet. Samme informant forteller at det er kun Ålesund som har parkeringsavgift, og for øvrig ikke et entydig mønster mellom kommunene om hvilken som har høyst eller lavest avgifter på kommunale tjenester. En annen informant legger til at hans kommune er avhengig av administrativ spesialkompetanse som kun Ålesund besitter, for eksempel kompetanse på plan- og bygningsloven.

Demokrati

Informantene nevner at demokrati har vært et tema i forbindelse med kommunesammenslåingsdebatten, og at det alltid blir diskusjoner om svekket demokrati når det gjelder samarbeid mellom store og små kommuner. Den ene informanten mener demokratiet beskyttes ved at hver kommune sitter med vetomakt i og med at samarbeid må behandles i hver kommuneledelse.

Oppsummering

Hovedinntrykket fra disse intervjuene er at inndelingen av dette byområdet gir klare utfordringer når det gjelder felles tilnærming til næringsutvikling.

4.6.5. Hvilket omfang har utfordringene?

Informantene ble spurt om hvilket omfang utfordringene de administrative grensene gir for byregionen, samfunnet, næringslivet, de involverte kommunene og innbyggerne. Informantene gir et sammensatt svar: politiske og administrative samkjøringsutfordringer på tvers av tre kommuner er en reell utfordring, men samtidig evner de tre kommunene å samarbeide godt innen flere sektorer, stort sett, og samarbeidet har forbedret seg de siste årene. På den andre siden kan samarbeidet ikke sies å være godt når det gjelder næringsutvikling, fordi kommunene her er og opptrer som konkurrenter når gjelder å tiltrekke seg bedrifter, arbeidsplasser og arbeidskraft.

4.6.6. Konklusjon

Byregionen Ålesund har et kompakt bo- og arbeidsmarked sentrert rundt Ålesund by, omgitt av øykommunene Giske og Sula. Som et direkte resultat av kommunereformen ble den tidligere bykommunen Ålesund slått sammen med Haram, Sandøy, Skodje og Ørskog i 2020. Relativt korte avstander og utstrakt pendling har skapt et kompakt bo- og arbeidsmarkeds-område med korte avstander mellom kommunesenteret Ålesund og Sula og Giske. Informantene fra regional og kommunalt nivå er enige om at politisk og administrativ koordinering mellom de tre kommunene er utfordrende, og enda mer samarbeid om enkelte tjenester ville gitt enda bedre tjenestekvalitet. Hovedutfordringen er imidlertid at de tre kommunene ikke samarbeider nevneverdig når det gjelder

næringsutvikling, hvor de konkurrerer om å tiltrekke seg bedrifter, arbeidsplasser og arbeidskraft. Både på regionalt og kommunalt plan er det enighet om at Ålesund er og bør være den naturlige regionale motoren.

5. Politisk interesse, tilhørighet og reisevirksomhet blant innbyggerne i flerkommunale byområder

For å undersøke den lokalpolitiske interessen og deltakelsen, tilhørigheten og «bruken» av det flerkommunale byområdet og eventuelle problemer i den forbindelse, har vi engasjert Respons Analyse til å gjennomføre en spørreundersøkelse blant innbyggerne i seks kommuner innenfor de tre områdetypene vi har lagt til grunn i dette prosjektet. I dette kapitlet skal vi se nærmere på gjennomføringen og resultatene av denne undersøkelsen.

5.1. Spørreundersøkelsen

Undersøkelsen omfattet til sammen ca. 1200 innbyggere som ble intervjuet på telefon av Respons Analyse i perioden 1.– 13. oktober 2020. Det ble foretatt et strategisk utvalg av respondenter med ca. 100 intervjuer i hvert av de seks byområdene som er vist i tabell 9.

Tabell 9 Utvalgsområder

Type flerkommunalt byområde	Kommuner (før eventuelle sammenslåinger)	
Sammenhengende by-/tettstedsområder	Haugesund Karmøy (fastlandsdelen)	Tønsberg (før utvidelsen) Nøtterøy (nå del av Færder kommune)
Tvillingbyer	Stavanger (før utvidelsen) Sandnes (før utvidelsen)	Skien Porsgrunn
Delte by-/tettstedsområder	Trondheim (før utvidelsen) Melhus	Ålesund (før utvidelsen) Giske

Tradisjonelt har sentrum–periferi-motsetninger spilt en stor rolle i norsk politikk. Slike motsetninger gjør seg gjeldende på nasjonalt nivå, men de kan også aktualiseres på lokalt og regionalt nivå. Det er derfor nærliggende å anta at det kan være ulike oppfatninger blant innbyggerne i de sentrale byene og bykommunene på den ene siden, og innbyggerne i de mindre og til dels mer perifere tettstedene og landkommunene på den andre. I vår undersøkelse valgte vi derfor ut den største bykommunen og en av de mindre omegnskommunene som inngår i det felles byområdet.

Det er også nærliggende å anta at de kommunesammenslåingene som trådte i kraft fra 1. januar 2020, kan ha betydning i denne sammenheng. Intervjuene ble derfor gjennomført innenfor de «gamle» kommunegrensene, dvs. før eventuelle kommunesammenslåinger. For Karmøys del ble intervjuene gjennomført blant innbyggerne i fastlandsdelen av kommunen, dvs. den delen som ligger tettest opp mot Haugesund. For enkelhets skyld vil vi i fortsettelsen bruke de kommunenavnene som er oppgitt i tabell 5.1., men man må være oppmerksom på at intervjupersonene kan bo i mer avgrensede deler av de kommunene vi refererer til.

For å unngå skjevheter i datamaterialet, er de resultatene som presenteres i fortsettelsen blitt vektet med hensyn til kjønn og alder. Selv om det samlede antall respondenter er forholdsvis stort,

må man være oppmerksom på at det er forholdsvis store feilmarginer når man ser på enkeltkommuner.⁵ Resultatene må derfor tolkes med forsiktighet.

5.2. Lokalpolitiske interesse og påvirkning

Interessen for politikk varierer, avhengig av hvilket nivå man spør om. Valgdeltakelsen er f.eks. størst ved stortingsvalg og minst ved fylkestingsvalg. Deltakelsen ved kommunestyrevalg er litt større enn ved fylkestingsvalg, men interessen for kommunepolitikken er atskillig større enn for fylkespolitikken. Det er mer uvisst hvordan interessen er for lokalpolitikken i nabokommunene i de flerkommunale byområdene. Man kan imidlertid tenke seg at politikken i de største bykommunene får mest oppmerksomhet i mediene, og at det dermed blir innbyggerne i de mindre kommunene som er mest interessert i politikken i nabokommunen.

Deltakerne i undersøkelsen ble først bedt om å ta stilling til følgende spørsmål:

1. *Hvor interessert er du i lokalpolitikken i din bostedskommune?*
2. *Hvor interessert er du i lokalpolitikken i < navn på nabokommunen til bostedskommunen >?*

I spørsmål 2 fikk respondentene oppgitt navnet på nabokommunen, det vil her si den andre kommunen som ble undersøkt innenfor hvert av de tre utvalgsområdene. I f.eks. Haugesund fikk de spurte oppgitt nabokommunen Karmøy, mens de spurte i Karmøy fikk oppgitt Haugesund.

Følgende svaralternativer ble lest opp av intervjueren: *Svært interessert, Ganske interessert, Både og, Ganske lite interessert, Svært lite interessert*. I tillegg kunne intervjupersonen svare *Ikke sikker* selv om dette svaralternativet ikke ble lest opp på forhånd.

Resultatene framgår av tabell 10. Vi ser at andelen svært eller ganske interesserte i lokalpolitikken i bostedskommunen varierer mellom 30 prosent i Karmøy og 48 prosent i Ålesund, mens den andelen som svarte at de er svært eller ganske interessert i lokalpolitikken i nabokommunen varierer mellom 4 prosent i Trondheim og 28 prosent i Melhus og Nøtterøy. Det er med andre ord forholdsvis små forskjeller når det gjelder interessen for lokalpolitikken i egen kommune, mens interessen for politikken i nabokommunen varierer ganske sterkt.

Interessen for lokalpolitikken i egen bostedskommune er til dels større i bykommunene enn i landkommunene. Dette kan ha sammenheng med at utdanningsnivået ofte er høyere i bykommunene.

Det er ikke særlig overraskende at innbyggerne er mer interessert i lokalpolitikken i egen bostedskommunen enn for lokalpolitikken i nabokommunen. Differansen mellom andelen innbyggere som er interessert i lokalpolitikken i henholdsvis bosteds- og nabokommunen varierer imidlertid ganske mye. Blant de spurte i Trondheim er interessen for lokalpolitikken i egen kommune 41 prosentpoeng større enn interessen for lokalpolitikken i nabokommunen Melhus. For de spurte i Ålesunds vedkommende er den tilsvarende differansen 36 prosentpoeng. I den andre enden av skalaen finner vi Karmøy der andelen som er interessert i lokalpolitikken i egen kommune bare er 9 prosentpoeng

⁵ Ved en svarfordeling på 10/90 prosent må man regne med en feilmargen på +/- 5,9 prosentpoeng, mens feilmarginen ved en 50/50 fordeling er +/- 9,8 prosentpoeng (95 prosent konfidensintervall).

større en andelen som er interessert i lokalpolitikken i nabokommunen Haugesund. De tilsvarende differansene er 11 prosentpoeng for de spurte i Melhus og 12 prosentpoeng for de spurte i Nøtterøy.

Noen mulige forklaringer på den lave interessen for lokalpolitikken i nabokommunen blant de spurte i Trondheim og Ålesund, kan være at den aktuelle nabokommunen ligger forholdsvis langt fra vedkommende bysentrum, at det er liten arbeidspendling fra nabokommunen, og at nabokommunen er vesentlig mindre enn bostedskommunen. Den forholdsvis høye interessen for lokalpolitikken i nabokommunen blant innbyggerne på Fastlands-Karmøy og Nøtterøy kan ha sammenheng med at de bor i et tettbygd bymessig område som henger sammen med nabokommunen, og at en stor andel arbeider og tilbringer andre deler av hverdagen i nabokommunen. For Melhus sitt vedkommende kan forklaringen være at over halvparten av de sysselsatte pendler til nabokommunen. (Vi kommer tilbake til noen av disse forholdene i fortsettelsen.)

Tabell 10 Interesse for lokalpolitikken i henholdsvis bosteds- og nabokommunen (prosent svært/ganske interessert)

Sammenhengende by-/tettsteds-områder		Haugesund	Karmøy	Tønsberg	Nøtterøy
	Bostedskommunen	36	30	41	40
	Nabokommunen	10	21	20	28
	Differanse	26	9	21	12
Tvillingbyer		Stavanger	Sandnes	Skien	Porsgrunn
	Bostedskommunen	37	36	43	42
	Nabokommunen	16	14	19	12
	Differanse	21	22	24	30
Delte by-/tettstedsområder		Trondheim	Melhus	Ålesund	Giske
	Bostedskommunen	45	39	48	52
	Nabokommunen	4	28	12	22
	Differanse	41	11	36	30

Innenfor hvert by-/tettstedsområde varierer differansen mellom interesse for lokalpolitikken i nabokommunen fra + 2 prosentpoeng for Stavanger i forhold til Sandnes, til + 24 prosentpoeng for Melhus i forhold til Trondheim. I tvillingbyene er interessen for lokalpolitikken i nabokommunen størst i de største byene, men forskjellene er til dels ubetydelige: Stavanger + 2 prosentpoeng i forhold til Sandnes, Skien + 7 prosentpoeng i forhold til Porsgrunn. I de andre byområdene er interessen for lokalpolitikken i nabokommunen som forventet størst i den minste kommunen. Forskjellen varierer mellom + 8 prosentpoeng for Nøtterøy sammenlignet med Tønsberg, og + 24 prosentpoeng for Melhus i forhold til Trondheim.

Interessen for lokalpolitikk kan variere, avhengig av det mer konkrete innholdet. Kommunenes oppgaver er mangfoldige. De dreier seg dels om å levere ulike typer tjenester til innbyggerne, og dels om å foreta reguleringer og fastsette bestemmelser som er viktige for innbyggerne og utviklingen i kommunen.

For å belyse dette, ble deltakerne i undersøkelsen bedt om å besvare følgende spørsmål:

3. Hvor interessert er du i saker om følgende forhold i din bostedskommune?

a) Kommunale tjenester som barnehager, skole, eldreomsorg osv?

b) Kommunale reguleringer og bestemmelser om boligområder, områder for nærings- og arbeidsliv, veier osv?

Oppleste svaralternativer: *Svært interessert, Ganske interessert, Både og, Ganske lite interessert, Svært lite interessert.* Ikke opplest: *Ikke sikker.*

De fleste innbyggerne i en kommune benytter seg av ulike kommunale tjenester så å si daglig. Det er nok sjeldnere og mer sporadisk at de blir direkte berørt av kommunale reguleringer og bestemmelser. Det derfor grunn til å tro at interessen er størst for de kommunale tjenestene. Resultatene i tabell 11 bekrefter denne antakelsen. Tabellen viser at det i samtlige kommuner er flere innbyggere som sier at de er svært eller ganske interessert i kommunale tjenester, enn som sier det samme om kommunale reguleringer og bestemmelser. Interessen for kommunale tjenester varierer mellom 53 prosent i Sandnes og 74 prosent i Giske, men det er forholdsvis små forskjeller mellom de to kommunene innenfor hvert av de flerkommunale byområdene. Interessen for reguleringer/bestemmelser varierer mellom 40 prosent i Karmøy og 59 prosent i Nøtterøy. Med unntak av Nøtterøy og Tønsberg (47 prosent) er forskjellene innenfor hvert område ubetydelige.

Tabell 11 Interessere for lokalpolitikken i bostedskommunen: generelt, kommunale tjenester og kommunal regulering/bestemmelser (prosent svært/ganske interessert)

		Haugesund	Karmøy	Tønsberg	Nøtterøy
Sammenhengende by-/tettsteds-områder	Bostedskommunen generelt	36	30	41	40
	a) Tjenester	61	57	55	61
	b) Regulering	42	40	47	59
Tvillingbyer		Stavanger	Sandnes	Skien	Porsgrunn
	Bostedskommunen generelt	37	36	43	42
	a) Tjenester	57	53	69	65
	b) Regulering	45	46	48	49
Delte by-/tettstedsområder		Trondheim	Melhus	Ålesund	Giske
	Bostedskommunen generelt	45	39	48	52
	a) Tjenester	63	62	72	74
	b) Regulering	55	54	56	52

Som vi har sett, kan interessen for lokalpolitikk kan være forholdsvis stor, særlig når det gjelder kommunale tjenester. Flertallet av de stemmeberettigede deltar i kommunestyrevalgene, men det er ikke alle som er like aktive når det gjelder mer direkte former for påvirkning av lokalpolitikken. For å undersøke dette, ble deltakerne i vår undersøkelse bedt om å svare på følgende spørsmål:

4. *Har du forsøkt å påvirke kommunepolitikere eller kommuneadministrasjonen i din bostedskommune?*

I tillegg ble de som svarte Ja, bedt om å oppgi følgende:

5. *Hvor mange ganger i løpet av det siste året har du forsøkt å påvirke kommunepolitikere i din bostedskommune?*

6. *Hvor mange ganger i løpet av det siste året har du forsøkt å påvirke kommuneadministrasjonen i din kommune?*

Svarfordelingene i tabell 12 er beregnet på følgende måte: Posent *Samlet* vil si den andelen som svarte Ja på spørsmål 4. For *Herav politikere* og *Herav administrasjon* er prosentene beregnet på grunnlag av dem svarte Ja på spørsmål 5. Her inngår de som svarte 1–2 ganger, 3 eller flere ganger og de som sa at de har påvirket, men som svarte at de var usikre på antall ganger på henholdsvis spørsmål 5 og 6. De som svarte *ingen ganger*, er med andre ord utelatt i prosentueringsgrunnlaget.

Vi kan bruke Tønsberg som eksempel for å vise hvordan tabellen skal leses. Vi ser at 24 prosent av de spurte i Tønsberg svarte Ja på spørsmålet om påvirkning av politikere eller administrasjonen. Av de som svarte Ja, oppga 76 prosent at de hadde påvirket kommunepolitikere, mens 54 prosent svarte at de hadde påvirket kommuneadministrasjonen. Når summen av disse to overstiger hundre prosent, har det sammenheng med at en del av de spurte hadde påvirket både politikere og administrasjonen.

Tabell 12 Påvirkning av kommunepolitikere eller kommuneadministrasjonen i bostedskommunen (prosent som har påvirket).

Sammenhengende by-/tettstedsområder	Samlet	Haugesund	Karmøy	Tønsberg	Nøtterøy	
		a) Herav politikere	16	17	24	21
	b) Herav administrasjon	53	44	76	69	
Tvillingbyer	Samlet	Stavanger	Sandnes	Skien	Porsgrunn	
		a) Herav politikere	50	44	54	55
		b) Herav administrasjon	19	27	16	24
		a) Herav politikere	81	68	77	80
	b) Herav administrasjon	45	43	42	52	
Delte by-/tettstedsområder	Samlet	Trondheim	Melhus	Ålesund	Giske	
		a) Herav politikere	17	21	30	38
		b) Herav administrasjon	71	82	91	76
		a) Herav politikere	62	40	57	59

Det kan virke nærliggende å anta at det særlig er innbyggerne i små kommuner der «alle kjenner alle», som forsøker å påvirke kommunepolitikere eller kommuneadministrasjonen. Tabell 12 viser imidlertid ikke noen entydig tendens i så måte. Vi ser her at det er flest av de spurte i Giske og Ålesund som har påvirket politikere og/eller administrasjonen i bostedskommunen, men forskjellen mellom de to er ikke dramatisk (henholdsvis 38 og 30 prosent samlet). I de andre regionene er forskjellene enda mindre mellom den største, mest sentrale kommunen og de mindre, omkringliggende kommunene. Med unntak av Haugesund/Karmøy-regionen ser vi at det er flere som har påvirket politikere enn administrasjonen.

5.3. Lokal tilhørighet og botid i kommunen

Følelsen av tilknytning til eller identifikasjon med ulike geografiske områder kan variere etter hvilket område man spør om. I vår undersøkelsen har vi stilt spørsmål om innbyggernes følelse av tilhørighet med geografiske områder på tre nivåer. Det kan virke rimelig å tro at tilhørighetsfølelsen er sterkest i forhold til nærområdet. Følgende spørsmålsformulering ble brukt i undersøkelsen:

7. Vi vil gjerne vite i hvilken grad du føler tilhørighet til ulike geografiske områder i eller omkring din kommune:

a) I hvilken grad føler tilhørighet med en avgrenset del av kommunen – sted eller bydel?

b) I hvilken grad føler tilhørighet med kommunen som helhet?

c) I hvilken grad føler tilhørighet med det området eller den regionen som din kommune og nabokommunene tilhører?

Oppleste svaralternativer: *I svært stor grad, I ganske stor grad, Verken stor eller liten grad, I ganske liten grad, I svært liten grad.* Ikke opplest: *Ikke sikker.*

Resultatene som er gjengitt i tabell 13, viser at det ikke er noen entydig tendens til at innbyggerne føler størst tilhørighet med nærområdet, det vil her si en avgrenset del av bostedskommunen. I de fleste regionene er det innbyggerne i den minste kommunen som føler sterkest tilhørighet til en bydel eller et sted innenfor bostedskommunen. Klarest kommer denne forskjellen til uttrykk i Karmøy/Haugesund-regionen, mens det er helt likt i Melhus/Trondheim-regionen. I Sandnes-/Stavanger-regionen ser tilhørigheten til en del av kommunen ut til å være litt mindre i Sandnes enn i nabobyen, men denne forskjellen er beskjeden.

Følelsen av tilhørighet med bostedskommunen som helhet, er minst i Karmøy (37 prosent). Dette har nok sammenheng med at det innbyggerne på fastlandsdelen av Karmøy som er spurt i vår undersøkelse. Disse føler sterkest tilhørighet til den flerkommunale regionen som Karmøy og Haugesund utgjør (68 prosent), eller til den delen av Karmøy der de bor (62 prosent). I de andre regionene er det små forskjeller mellom kommunene.

Følelsen av tilhørighet med det området eller den regionen som bostedskommunen og nabokommunene tilhører, er svakest i Tønsberg (49 prosent) og Skien (50 prosent), og sterkest i Karmøy (68 prosent) og Giske (67 prosent). Regiontilhørigheten ser ut til å være noe større i de minste kommunene innenfor hver region, enn i de største kommunene i vedkommende region. Men i de fleste tilfellene er disse forskjellene nokså små.

Tabell 13 Følelsen av tilhørighet til ulike geografiske områder (prosent svært/ganske stor grad av tilhørighet).

		Haugesund	Karmøy	Tønsberg	Nøtterøy
		Sammenhengende by-/tettsteds-områder	a) Avgrenset del av egen kommunen	46	62
	b) Egen kommunen som helhet	63	37	59	66
	c) Regionen egen kommunen og nabokommunene tilhører	61	68	49	55
		Stavanger	Sandnes	Skien	Porsgrunn
		Tvillingbyer	a) Avgrenset del av egen kommunen	71	66
	b) Egen kommunen som helhet	70	69	73	64
	c) Regionen egen kommunen og nabokommunene tilhører	63	65	50	59
		Trondheim	Melhus	Ålesund	Giske
		Delte by-/tettstedsområder	a) Avgrenset del av egen kommunen	62	62
	b) Egen kommunen som helhet	67	55	62	70
	c) Regionen egen kommunen og nabokommunene tilhører	56	58	62	67

Det er nærliggende å anta følelsen av lokal tilhørighet har sammenheng med hvor lenge man har bodd i området, men denne følelsen er kanskje særlig avhengig av hvor man bodde i barndommen og oppveksttiden. I vår undersøkelse stilte vi derfor spørsmål om bosted på denne måten:

8. Har du bodd i din nåværende bostedskommune hele livet, eller hatt din barndom og oppvekst i denne kommunen, men også bodd i andre kommuner, eller er du innflytter i kommunen?

Svaralternativer: *Bodd i kommunen hele livet, Barndom og oppvekst i bostedskommunen, men også bodd i andre kommuner, Innflytter.* Svarfordelingene er vist i tabell 14.

Vi ser her at det er særlig mange innflyttere i Karmøy (58 prosent). Dette er nok en viktig del av forklaringen på den forholdsvis svake tilhørigheten til bostedskommunen som tabell 13 viste for Karmøys del (37 prosent sterk tilhørighet). Færrest innflyttere har Haugesund (27 prosent) og Giske (31 prosent). I begge disse kommunene finner vi forholdsvis mange som føler sterk tilhørighet til bostedskommunen som helhet (63 prosent i Haugesund og 70 prosent i Giske).⁶

⁶ På kommunenivå er det er en negativ korrelasjon på -0,447 mellom andelen innflyttere og andelen med sterk tilhørighetsfølelse. Når andelen innflyttere øker, synker andelen som føler sterk tilhørighet, men denne tendensen er ikke entydig.

Tabell 14 Botid i nåværende bostedskommune (prosent).

		Haugesund	Karmøy	Tønsberg	Nøtterøy
Sammenhengende by-/tettstedsområder	a) Hele livet	34	11	13	18
	b) Barndom/oppvekst, men også bodd i andre kommuner	39	31	35	37
	c) Innflytter	27	58	51	45
		Stavanger	Sandnes	Skien	Porsgrunn
Tvillingbyer	a) Hele livet	21	26	31	20
	b) Barndom/oppvekst, men også bodd i andre kommuner	33	25	30	41
	c) Innflytter	47	49	40	39
		Trondheim	Melhus	Ålesund	Giske
Delte by-/tettstedsområder	a) Hele livet	25	33	23	27
	b) Barndom/oppvekst, men også bodd i andre kommuner	25	24	44	42
	c) Innflytter	50	43	33	31

Mens det er stor forskjell mellom Haugesund og Karmøy, er det mindre forskjell i det andre sammenhengende byområdet mellom Tønsberg og Nøtterøy. Blant tvillingbyene er det liten forskjell mellom Stavanger og Sandnes, mens det er flere som har bodd hele livet i Skien enn i Porsgrunn. For Porsgrunns del er det imidlertid forholdsvis mange som har hatt sin barndom og oppvekst i byen. I de delte byområdene finner vi liten forskjell mellom Ålesund og Giske, mens Trondheim har flere innflyttere og Melhus flere som har bodd hele livet i kommunen.

5.4. Reiser og problemer med kommunegrensene

Flerkommunale byområdene utgjør gjerne et felles bo- og arbeidsområde der mange må krysse kommunegrensen for å komme seg på jobb, eller for å delta i ulike typer aktiviteter. Vi har derfor spurt deltakerne i undersøkelsen om hvor ofte de foretar slike reiser, og om kommunegrensene skaper problemer i den forbindelse. I forbindelse med koronaepidemien er reisevirksomheten blitt redusert. Her er vi imidlertid ute etter å danne oss et bilde av forholdene under mer normale omstendigheter. Det første spørsmålet lød derfor slik:

9. Med unntak av tiden under koronapandemien, hvor ofte reiser du vanligvis ut av din bostedskommunen i forbindelse med følgende aktiviteter:

- a) Arbeid? – hvor ofte reiser du av bostedskommunen?*
- b) Skole og utdanning? – hvor ofte reiser du av bostedskommunen?*
- c) Besøke slekt og venner? – hvor ofte reiser du av bostedskommunen?*
- d) Delta i kultur- og fritidstilbud? – hvor ofte reiser du av bostedskommunen?*
- e) Handle, gjøre innkjøp? – hvor ofte reiser du av bostedskommunen?*

f) Restaurantbesøk? – hvor ofte reiser du av bostedskommunen?

Svaralternativer: Omtrent daglig, 3–4 ganger i uken, 1–2 ganger i uken, 2–3 ganger i måneden, Omtrent månedlig, Sjeldnere, Aldri.

Tabell 15 Reiser ut av bostedskommunen, utenom koronatiden (prosent daglig eller 1–4 ganger i uken).

		Haugesund	Karmøy	Tønsberg	Nøtterøy
Sammenhengende by-/tettstedsområder	a) Arbeid	19	49	42	53
	b) Skole, utdanning	5	16	6	9
	c) Besøke slekt, venner	20	55	25	35
	d) Kultur, fritidstilbud	10	33	18	23
	e) Handle, gjøre innkjøp	16	57	22	48
	f) Restaurantbesøk	3	9	3	12
	Gjennomsnitt	12	37	19	30
		Stavanger	Sandnes	Skien	Porsgrunn
Tvillingbyer	a) Arbeid	24	41	32	30
	b) Skole, utdanning	3	7	11	2
	c) Besøke slekt, venner	17	32	30	26
	d) Kultur, fritidstilbud	11	9	20	13
	e) Handle, gjøre innkjøp	24	28	45	33
	f) Restaurantbesøk	3	5	7	1
	Gjennomsnitt	14	20	24	18
		Trondheim	Melhus	Ålesund	Giske
Delte by-/tettstedsområder	a) Arbeid	16	50	15	42
	b) Skole, utdanning	1	4	4	8
	c) Besøke slekt, venner	11	30	14	35
	d) Kultur, fritidstilbud	12	18	12	31
	e) Handle, gjøre innkjøp	10	36	13	48
	f) Restaurantbesøk	2	4	4	13
	Gjennomsnitt	9	24	10	30

Tabell 15 viser ikke uventet at det er flest innbyggerne i de minste kommunene innenfor hver byregion som daglig eller ukentlig reiser ut av bostedskommunene. Dette er særlig tydelig når vi ser på gjennomsnittstallene for alle de seks aktivitetene under ett, men i de fleste tilfellene gjelder det også for enkeltaktivitetene. Skien og Porsgrunn skiller seg her ut med små forskjeller og hyppigst reisevirksomhet ut av den størst byen, Skien, særlig for å handle.

Generelt er reisene ut av bostedskommunene særlig hyppige i forbindelse med arbeid, men også handel og besøk av slekt og venner medfører forholdsvis stor reisevirksomhet over kommunegrensene.

Det neste spørsmålet vi stilte i forlengelsen av det foregående, lød slik:

10. Hvor ofte vil du si at kommunegrensene i ditt område skaper problemer for deg eller dine nærmeste når det gjelder:

- a) Bruk av kommunale tjenestetilbud? – hvor ofte skaper problemer for deg?
 b) Deltakelse i arbeids- og næringsliv? – hvor ofte skaper problemer for deg?

c) Deltakelse i lag og foreninger? – hvor ofte skaper problemer for deg?

d) Besøk av familie og venner? – hvor ofte skaper problemer for deg?

Oppleste svaralternativer: *Svært ofte, Ganske ofte, Av og til, Sjelden, Aldri*. Ikke opplest: *Ikke sikker*.

Tabell 16 Hvor ofte kommunegrensene skaper problemer (prosent sjelden/aldri).

		Haugesund	Karmøy	Tønsberg	Nøtterøy
Sammenhengende by-/tettstedsområder	a) Bruk av kommunale tjenestetilbud	90	79	92	93
	b) Deltakelse i arbeids / næringsliv	83	94	89	88
	c) Deltakelse i lag, foreninger	87	91	88	88
	d) Besøk av familie, venner	88	94	88	89
		Stavanger	Sandnes	Skien	Porsgrunn
Tvillingbyer	a) Bruk av kommunale tjenestetilbud	86	85	85	85
	b) Deltakelse i arbeids- / næringsliv	92	86	81	85
	c) Deltakelse i lag, foreninger	92	88	83	88
	d) Besøk av familie, venner	86	88	80	87
		Trondheim	Melhus	Ålesund	Giske
Delte by-/tettstedsområder	a) Bruk av kommunale tjenestetilbud	90	83	88	79
	b) Deltakelse i arbeids- / næringsliv	96	88	89	84
	c) Deltakelse i lag, foreninger	97	87	84	86
	d) Besøk av familie, venner	91	94	85	82

Resultatene som er gjengitt i tabell 16, viser at de aller fleste – mellom 79 og 97 prosent av de spurte – sjelden eller aldri opplever at kommunegrensene skaper problemer for dem selv eller deres nærmeste. Av de resterende var det flest som svarte at kommunegrensene Av og til skaper problemer (1–14 prosent).

5.5. Oppsummering

Undersøkelsen blant innbyggerne i de flerkommunale byområdene viser at det er større interesse for lokalpolitikken i bostedskommunen, enn for lokalpolitikken i nabokommunen. Interessen for politikken i egen kommune er til dels større i bykommunene enn i landkommunene. Med unntak av tvillingbyene er interessen for politikken i nabokommunen størst i de minste kommunene.

Det er større interesse for kommunale tjenester som barnehager, skole, eldreomsorg m.m., enn for kommunale reguleringer og bestemmelser om boligområder, næringsområder, veier m.m. Det er små forskjeller mellom kommunene innenfor hvert av de undersøkte by- og tettstedsområdene.

Det er en del variasjoner med hensyn til innbyggernes påvirkning av kommunepolitikerne og kommuneadministrasjonen, men det er ikke noen markert tendens til at påvirkningen er størst i de små kommunene. I de fleste kommunene er det flere som har forsøkt å påvirke politikerne, enn som har påvirket kommuneadministrasjonen.

Innbyggernes følelse av tilhørighet til ulike geografiske områder varierer, men det er ikke noen entydig tendens til at innbyggerne føler sterkest tilhørighet med nærområdet eller en avgrenset del av kommunen. I de fleste by- og tettstedsområdene er det innbyggerne i den minste kommunen som føler sterkest tilknytning til et sted eller en bydel innenfor kommunen. Dette kan ha sammenheng med variasjoner i den tiden man har bodd i kommunen. Det er til dels store forskjeller mellom andelene innflyttere i kommunene.

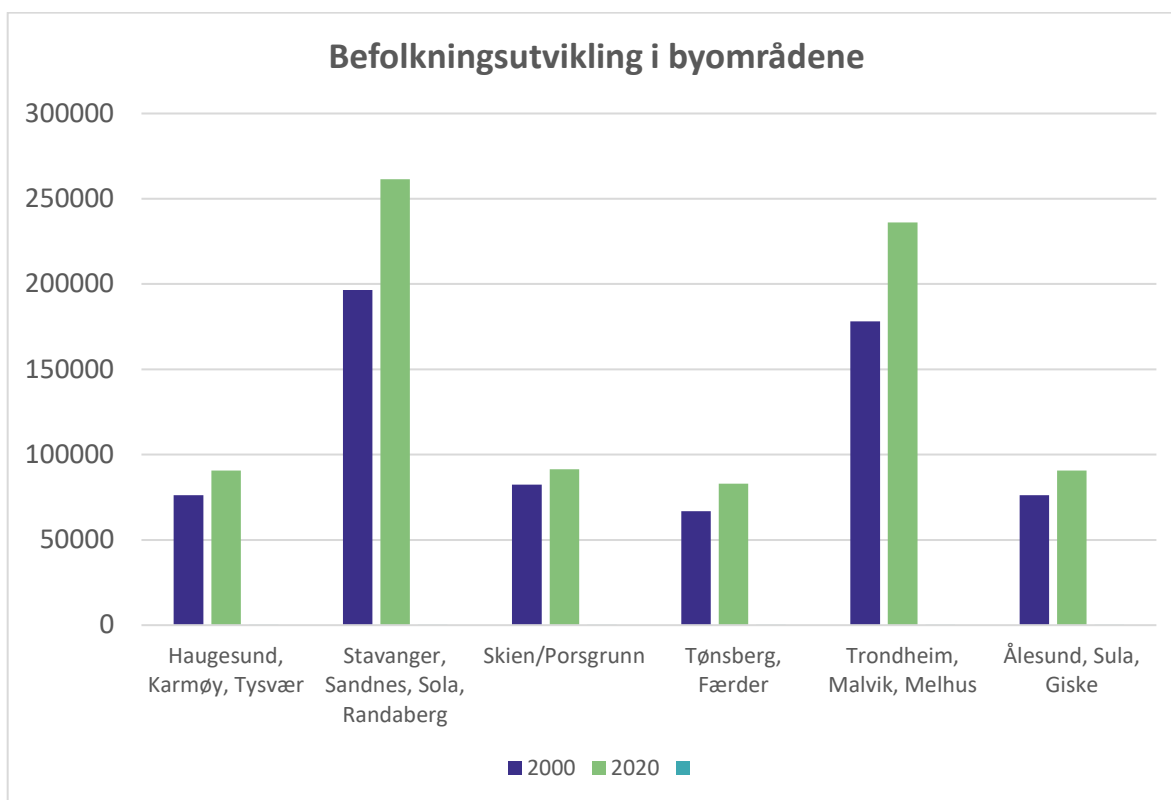
Det er til dels en betydelig andel av innbyggere som reiser ut av kommunen, særlig i forbindelse med arbeid, besøk av slekt og venner og handel. Reisevirksomheten over kommunegrensene er som oftest hyppigst blant innbyggerne i de minste kommunene innenfor hver region. På spørsmål om kommunegrensene skaper problemer i forbindelse med ulike typer aktiviteter, svarer de aller fleste innbyggerne at dette sjelden eller aldri er tilfellet.

6. Drøfting av funn på tvers av case

I dette kapitlet sammenstilles data om folketallsutvikling og geografiske karakteristika ved byområdene. Deretter drøftes funn fra de seks case-studiene samlet i forhold til hvilke utfordringer flerkommunaliteten bidrar til. Dette gjelder blant annet i hvilken rolle interkommunale samarbeid har, videre hvilke av kommunens fire roller flerkommunaliteten utfordrer og i hvilken grad flerkommunaliteten skaper utfordringer for innbyggere, næringslivet, kommunen, byregionen og samfunnet som helhet. I tillegg drøftes funn knyttet til samarbeidsklime.

6.1. Befolkningsutvikling og geografi

Alle de seks byområdene som inngår i denne studien, har til felles at de er oppdelt i ulike administrative enheter. Det er imidlertid mange forskjeller mellom disse flerkommunale byområdene som kan ha betydning både for hvilke utfordringer flerkommunaliteten og den tette integrasjonen skaper og for omfanget av disse.



Figur 13 Befolkningsutvikling i byområdene (Kilde: <https://www.ssb.no/statbank/table/07459>)

Diagrammet over viser folketallet i disse byområdene i år 2000 og i år 2020. Storbyområdet på Nord-Jæren og Trondheim skiller seg ut ved at de er mye større enn de andre områdene. Begge områdene har hatt en vekst på hele 33% siden år 2000. Et viktig skille mellom disse to områdene er at Trondheimsområdet er monosentrisk med Trondheim som svært dominerende by, mens Nord-Jæren er polysentrisk med Stavanger (143 000) og Sandnes (80 000) som tvillingbyer.

De andre fire byområdene er av noenlunde samme størrelse, Tønsberg/Færder med 83 000 innbyggere og de andre tre med om lag 90 000 innbyggere i 2020. Her har Tønsberg/Færder har

hatt en vekst på 24%, både Haugesundsområdet og Ålesundsområdet har hatt en vekst på 19%, men Skien/Porsgrunn har hatt en vekst på 11%.

Byområdene har også andre fysiske kjennetegn:

- To byområder med en tettbygde by som fysisk sett strekker seg inn i nabokommunen; Haugesund/Karmøy og Tønsberg/Færder
- To byområder med tvillingbyer; Stavanger/Sandnes og Skien/Porsgrunn der det tettbygde byområdet strekker seg over kommunegrensene
- To byområder med en dominerende by og en forstadskommune; Trondheim/Malvik og Ålesund/Sula og der kommunegrensene går utenfor den tettbygde byen

I tillegg til disse forskjellene har avstand mellom kommunene i byområdet betydning og også hvor grensen mellom kommunene går, eksempelvis midt gjennom tettbebyggelsen eller mellom to tettbebyggelser.

Byområde	Avstand mellom rådhus	Kommunegrensen går
Haugesund/Karmøy	17 km, 21 min med bil	gjennom Haugesund tettsted
Tønsberg/Færder	5,5 km, 13 min med bil	gjennom Tønsberg tettsted
Stavanger/Sandnes	16 km, 20 min med bil	gjennom sammenhengende tvillingbyer
Skien/Porsgrunn	9 km, 13 min med bil	gjennom sammenhengende tvillingbyer
Trondheim/Malvik	24 km, 25 min med bil	utenfor Trondheim by
Ålesund/Sula	28 km, 32 min med bil	utenfor Ålesund by

En annen forskjell mellom byområdene gjelder om det skjedde endringer i forbindelse med kommunereformprosessen. Her er det slik at:

- *Haugesund, Karmøy og Tysvær*: Ingen endring, men avstemming på Fastlands-Karmøy i 2020 om innbyggerne ønsket overgang til Haugesund kommune.
- *Stavanger og Sandnes*: Rennesøy og Finnøy kommuner slått sammen med Stavanger og deler av Forsand slått sammen med Sandnes
- *Skien og Porsgrunn*: Ingen endringer
- *Tønsberg og Nøtterøy*: Re kommune slått sammen med Tønsberg, Tjøme kommune slått sammen med Nøtterøy til Færder kommune
- *Trondheim og Malvik*: Klæbu kommune slått sammen med Trondheim
- *Ålesund, Sula og Giske*: Haram, Sande, Skodje og Ørskog slått sammen med Ålesund

6.2. Interkommunale samarbeid

I alle de seks flerkommunale byområdene finner vi mye interkommunalt samarbeid. Mange av samarbeidene består store aksjeselskap (AS) eller interkommunale selskap (IKS). Dette omfatter typisk kraftselskap, vannforsyning, avløp og renovasjon, brannvern og havnevesen, alle med betydelig økonomisk størrelse, mange ansatte og profesjonell ledelse egne styrer i tråd med selskapsform. Dette er samarbeid som blant annet har sin begrunnelse i fysiske og geografiske forhold og også stordriftsfordeler. Vanligvis er alle kommunene i de flerkommunale byområdene med i disse samarbeidene, men i Haugesundsområdet er det slik at Haugesund har eget brann- og redningsvesen og Karmøy har eget renovasjonsverk, og på Nord-Jæren har Sandnes eget havnevesen. Nettopp det at det er noen av kommunene i et byområde som ikke vil være med i denne type samarbeid kan representere en utfordring eksempelvis dersom virksomhetene konkurrerer med hverandre eller dersom det betyr at man ikke klarer å ta ut stordriftsfordeler.

En av informantene påpeker at de interkommunale selskapene er lite tilgjengelig og vanskelig å påvirke og at i stedet for å legge saker til interkommunale samarbeid kunne de legges til et annet forvaltningsnivå.

I mange av byområdene er det også samarbeid om spesialiserte tjenester som barnevern, krisesenter, legevakt og administrative tjenester som revisjon og arkiv. Disse her ulike formelle overbygninger; IKS, AS-er, vertskommunesamarbeid og samarbeid etter § 27.

I tre av byområdene er det interkommunalt samarbeid om arealplanlegging. I Trondheimområdet samarbeides det om interkommunal arealplanlegging for hele byregionen (IKAP), i Ålesund er det et samarbeid om felles plan for areal, klima og transport (PAKT) og på Nord-Jæren er det samarbeid om interkommunal arealplan for Forus. Næringsutvikling er et annet område der det er vanlig med interkommunalt samarbeid, enten i regi av regionrådslignende organer som Grenlandssamarbeidet, Greater Stavanger, Haugaland Vekst og Ålesundsregionen.

Samlet sett viser gjennomgangen at det eksisterer omfattende interkommunale samarbeid i disse flerkommunale byområdene som løser viktige kommunale oppgaver innen teknisk sektor (VAR-sektoren, samt brannvesen) og innen spesialiserte tjenesteområder. Det er også interkommunale samarbeid mellom kommunene i de fleste av byområdene innen næringsutvikling og arealplanlegging der politisk og administrativ ledelse i kommunene med vekslende hell forsøker å komme til enighet om planer og satsinger for hele byområdet.

Det er på dette siste området, arealplanlegging og næringsutvikling, de fleste informanter rapporterer at flerkommunaliteten bidrar til utfordringer. Utfordringene med denne type frivillig interkommunalt samarbeid som nevnes av flere er at den enkelte kommune har «vetorett» og at det resultatet man kommer fram til ofte kan bli det som alle kommunene kunne gå med på uten at det gikk på bekostning av egne prioriteringer.

En omfattende surveyundersøkelse blant politikere, administrative ledere og tillitsvalgte i kommunene i Rogaland viste at det administrative samarbeidet mellom de store bykommunene fungerte mye bedre (58% svært/nokså godt og 5% nokså/svært dårlig) enn det politiske samarbeidet (24% svært/nokså godt og 22% nokså/svært dårlig) (Leknes m.fl. 2019). Den samme undersøkelsen viste at samarbeidet om areal og transportplanlegging var mer utfordrende for de store bykommunene (Stavanger, Sandnes og Haugesund) i Rogaland enn for de mellomstore og små kommunene. En annen del av undersøkelsen som omhandlet samarbeid i flerkommunale

byområder viste at om lag 40% svarte at kommunene var svært enige/nokså enige om lokalisering av næringsområder, boligområder og handelssentra, 20% svarte nokså/svært uenig og 40% både og/varierer. Når det gjaldt parkeringspolitikken, var det større uenighet. Denne surveyundersøkelsen understøtter det som informantene i vår undersøkelse forteller; samarbeid om areal- og transportplanlegging og næringsutvikling er utfordrende i flerkommunale byområder.

På mange måter kan det interkommunale samarbeid i et byområde ses på som løsninger på de utfordringer som flerkommunaliteten skaper; uten mange kommuner i byområdet kunne jo oppgavene vært løst innenfor en kommune. I mange tilfeller gjelder imidlertid samarbeidene også kommuner som ligger langt utenfor det flerkommunale byområdet. Case-studiene tyder at mange av selskapene innen teknisk sektor, og tjenestesamarbeid for spesialiserte oppgaver løser utfordringene som flerkommunaliteten skaper. Det samme i mindre grad er tilfelle når det gjelder de «politiske» interkommunale samarbeidene om areal- og transportplanlegging og næringsutvikling. Her er det flere eksempler som viser at interkommunalt samarbeid om politikktutforming er typisk «godværsamarbeid, dvs. samarbeid som fungerer godt når kommunene i all hovedsak er enige om problemforståelser og løsninger. Når det kommer til fordeling av goder eller veivalg for byregionen der ikke alle kommunene ser seg tjent med løsningene, så har ikke denne type interkommunale samarbeid like gode løsningsmekanismer som det er i demokratiske organer.

Erfaringene fra de flerkommunale byregionene tyder på at det er mange forhold som kan spille inn for om de «politiske» interkommunale samarbeidene fungerer. Informantene nevner forhold politisk lederskap, personkjemi, felles historie, felles utfordringer, størrelsesforhold og maktbalanse. Gjennomgående er også inntrykket at kommunereformprosessen har svekket mulighetene for denne type politiske interkommunale samarbeid.

6.3. Flerkommunaliteten og kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver og demokratisk arena

Alle informantene i de seks byområdene peker på at den dominerende problemforståelse er at flerkommunaliteten og den tette integrasjonen i hovedsak skaper utfordringer for kommunens samfunnsutviklerrolle, og i mindre grad for rollene som tjenesteyter, myndighetsutøver og demokratisk arena. Vi skal likevel kort omtale utfordringer knyttet til disse tre rollene.

Tjenesteyting

Når det gjaldt tjenesteyting på basisområder som barnehage og skole mente flere informanter at det var så mange statlige reguleringer og detaljstyring og i tillegg utjevningmekanismen i inntektssystemet at det ikke var store forskjeller på standard og kvalitet på tjenestene.

En generell betraktning er at fordeler med en finmasket kommunestruktur er at en kommer tett på folk, får til god dialog og at det er godt for lokaldemokratiet. I tjenesteområder som barnehage, skole, helse og sosial kan trekke veksler på en slik finmasket kommunestruktur, mens det på andre forvaltningsområder vil være mer hensiktsmessig med kun en kommune for hele byområdet.

Flertallet av informantene nevnte at flerkommunaliteten hindrer muligheten til å ta ut stordriftsfordeler. Det stilles spørsmål om behovet for mange rådhus og administrative stabsfunksjoner i ett byområde. På den andre siden nevnes det fra flere av kommunene at det også kan være stordriftsulempere og at for mange av kommunene sitt vedkommende har de en passende størrelse for å kunne gi gode tjenester til innbyggerne.

Det nevnes både at mindre kommuner i det flerkommunale byområdet ikke har tilgang til spesialiserte tjenester og at oppdelingen av byområdet i flere administrative enheter svekker muligheten til å utvikle spesialiserte tjenester for hele byområdet. Med en kommune kunne en samlet kompetansen på tjenesteområdene og i større grad utviklet spisskompetanse.

Flere av kommunene samarbeider på tvers av kommunegrensene om tjenestetilbud til innbyggerne i nabokommunen uten at dette skaper store problemer. I flere av byområdene pekes det imidlertid på at det går med mye tid til arbeidskrevende koordinering mellom kommunene. Kun i et av byområdene (Haugesund) pekes det på at dersom byområdet hadde vært en kommune så ville man ikke lagt like tjenestetilbud (f.eks. barnehage) nært hverandre, man kunne spart noe på antall bygg, utnyttet kapasiteten bedre og innbyggerne ville fått større valgfrihet eksempelvis om å benytte en barnehage nær hjemmet eller nær arbeidsplass.

Myndighetsutøvelse

Flerkommunaliteten i byområdene oppfattes ikke å skape store utfordringer for myndighetsutøvelse i noen av byområdene. I forbindelse med Covid 19 nevnes det at flere av kommunene i byområdene har samarbeidet om felles retningslinjer eksempelvis for utesteder, men dette oppfattes ikke som noen utfordring. Fra kommunene på Nord-Jæren trekkes det fram at forskjellig regelverk og standarder når det gjelder parkering og behandling av reguleringsplaner kan være utfordrende blant annet for utbyggerne. Det nevnes også at det er ressurskrevende å utvikle felles minimumsstandarder på tvers av kommunene. Fra Haugesundsområdet opplyses det at kommunene har felles saks- og arkivsystem, de vil gradvis utvikle flere felles tjenester og like standarder. Fra Skien/Porsgrunn poengteres det at problemet er for lite felles myndighetsutøvelse. Det er svært mange interkommunale selskap i byområdene som ivaretar viktige samfunnsoppgaver på tvers av kommunene, men det rapporteres ikke om særskilte utfordringer knyttet til myndighetsutøvelse fra disse selskapene.

Intervjuene tyder på at flerkommunaliteten ikke bidrar til særskilte utfordringer for kommunenes rolle som myndighetsutøver. Samtidig er det slik at muligheten for den enkelte kommune til å utøve sin myndighet, eksempelvis til å styre og å kontrollere utviklingen på eget territorium, utfordres av de andre kommunene i det flerkommunale byområdet. Dette gjelder typisk på felt som arealplanlegging, infrastruktur, lokaliseringsbeslutninger og kulturtilbud. Her vil vedtak i en av kommunene kunne virke direkte inn på mulighetsrommet for vedtak i en annen kommune i det samme byområdet.

Demokratisk arena

I alle byområdene er det flere eksempler på at viktige saker som angår hele byområdet blir behandlet på etter gjeldende regelverk og innenfor de demokratiske rammene som gjelder. Således ivaretar kommunene sin rolle som demokratisk arena. Samtidig er det flere forhold ved oppdelingen av byområdene i flere administrative enheter som oppleves som utfordrende lokaldemokratiet.

Den ene utfordringen gjelder beslutninger i en kommune som får store konsekvenser i en annen kommune i byområdet. Et eksempel her er beslutninger i Karmøy kommune som underminerer utvikling av Haugesund by. Prinsipielt oppfattes utfordringen, som også gjelder de andre byområdene, å være at oppdelingen av byområdet i flere administrative enheter med forholdsvis stor grad av kommunalt selvstyre fører, paradoksalt nok, til at den enkelte kommune har mindre mulighet til å styre utviklingen i egen kommune. Blant våre caser oppfattes denne type utfordringer å være størst i Haugesundsområdet og på Nord-Jæren der det tettbygde byområdet strekker seg

over kommunegrensene og der det har vært stor vekst. I de fleste tilfeller mangler det en demokratisk instans som kan fatte beslutninger for hele byområder. I noen tilfeller vil fylkeskommunal planlegging og fylkestingets vedtak kunne legge rammer for utviklingen og i enkeltsaker kan fylkesmannen bidra med løsninger. Likevel framstår mangelen på en demokratisk instans for hele byområdet som en utfordring.

En annen utfordring som trekkes fram fra informanter i mange av byområdene gjelder tids- og ressursbruk for å få fattet beslutninger og gjennomført saker når det trengs vedtak fra flere kommunestyre. Ofte må det gås flere runder og man lander ofte på kompromisser som ikke alltid er gode løsninger for hele byområdet. Flere av informantene opplever også det ekstra kompliserende når også fylkeskommunen skal delta i prosessene. I noen saker kommer en ikke videre fordi det ikke oppnås enighet mellom kommunene og fordi hver enkelt kommune har vetorett. I enkelte av byområdene ble ikke den ekstra tids- og ressursbruk oppfattet som et problem, men heller som en nødvendig prosess. Utfordringene her oppfattes å øke i omfang jo større behovet er for felles beslutninger i byområdet er. Konkret betyr dette at i byområder der det skal fattes likelydende beslutninger i kommunene om politikktutvikling innen areal- og transportplanlegging og næringsutvikling, så kan en forvente langdryge beslutningsprosesser med stort ressursforbruk.

En tredje utfordring med interkommunalt samarbeid som nevnes er at de interkommunale selskap er lite tilgjengelig og vanskelig å påvirke (Nord-Jæren) og for Grenlandssamarbeidet pekes det på potensielt problematiske aspekter knyttet til for lite transparens. Utfordringene her dreier seg om manglende forankring av beslutninger i de interkommunale organene i kommunestyrene og at det oppstår egne arenaer på byregionalt nivå der utvalgte politikere og administrative ledere møtes jevnlig og utformer politikken. Det er stor variasjon i forankringen av beslutninger mellom tilfeller der vedtak fattes i styre i interkommunale selskap og tilfeller der forslag til vedtak i arealsaker sendes tilbake til kommunene for behandling. Den demokratiske utfordringen med interkommunalt samarbeid er således både manglende forankring av beslutninger i kommunestyre og at det oppstår byregionale arenaer der politikken utformes.

6.4. Flerkommunaliteten og kommunenes rolle som samfunnsutvikler

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler er omfattende; den dreier seg både om arealplanlegging og næringsutvikling og om å være proaktiv for å bidra til vekst og utvikling på alle samfunnsområder. I avsnittene under drøftes det hvordan flerkommunaliteten utfordrer kommunenes samfunnsutviklerrolle. Betydningen av disse utfordringene for kommunene, byregionene og samfunnet berøres også.

Næringsutvikling og lokaliseringsspolitikk

I alle byområdene er det samarbeid mellom kommunene om næringslivsutvikling, men det er stor variasjon mellom byområdene om hvor tett dette samarbeidet er, hvor mye som skjer internt i kommunene og hvor mye som skjer i regi av interkommunale samarbeid. Det skjer stadig endringer i organisering av denne type samarbeid. Det at det er flere kommuner i byområdet bidrar til at det kan være utfordrende å bli enig og få iverksatt en felles næringsutviklingspolitikk for byområdet. I vårt materiale er det både eksempler på at dette fungerer svært godt og på at det fungerer mindre godt.

I mange av de flerkommunale byområdene er det slik at kommunene er enige i prinsippet på mange områder, men når det eksempelvis dukker opp lokaliseringssaker, så er enigheten glemt og hver

kommune arbeider for seg selv. I noen tilfeller kan dette føre til lokaliseringer som er suboptimale sett fra byområdet som helhet.

Arealplanlegging på kommunalt og byregionalt nivå

Den kommunale arealplanleggingen innenfor egne kommunegrenser fører i flere tilfeller til utfordringer i både i nabokommuner og for byregionen som helhet. Utfordringen er strukturell i den forstand at hver kommune utvikler politikk og prioriterer innenfor egne kommunegrenser og i de fleste tilfeller mangler demokratiske institusjoner med tilstrekkelig legitimitet til å ta ansvar for arealplanleggingen for byområdet.

For kommunene dreier dette seg blant annet om at arealdisponeringer i en kommune kan få store konsekvenser for utviklingsmulighetene i en annen kommune slik som eksemplet med at Karmøys arealdisponeringer vanskeliggjør byutvikling i Haugesund. Man kan nok innvende at det alltid vil være slik at arealplanlegging i en kommune vil kunne ha konsekvenser i en annen kommune, og at så lenge kommunene følger plan og bygningsloven regler, så blir det opp til markedet å avgjøre hva som blir realisert. Case-studiene viser at det er vanlig med konkurranse mellom kommunene når de planlegger for boligområder og næringsområder. Det er imidlertid stor forskjell om det er konkurranse mellom kommunene om boligetableringer eller om det dreier seg om at utbygginger i en kommune truer sentrumsutvikling i en annen kommune. Eksemplet med Haugesund og Karmøy illustrerer imidlertid at flerkommunaliteten kan skape forholdsvis alvorlige utfordringer både for byutvikling, bykommuner og byregionen. Det er flere lignende eksempler i våre byområder. Knyttet til dette eksemplet kan en imidlertid anføre at det ikke er uvanlig at kjøpesenterutvikling utfordrer utvikling av bysentrum i sammen kommune. Da ligger imidlertid utfordringen i samme kommune.

Byspredning

En annen utfordring på byregionalt nivå er at flerkommunaliteten fører til byspredning og til sløsing med arealressurser fordi det er en klar tendens til at alle kommunene planlegger og prioriterer ut fra hensynet til egen kommune og i mindre grad ut fra hensynet til hele byområdet. Blant våre caser er dette nevnt i Haugesund, på Nord-Jæren, i Trondheim og også i Ålesund. Selv på Nord-Jæren der fylkeskommunen har utarbeidet en detaljert tredje generasjons regionalplan der utbyggingsmønster, senterutvikling, fortetting og arealdisponering er sentrale tema fører flerkommunaliteten til denne type utfordringer. Prinsipielt kan man her anføre at fylkeskommunen og fylkesmannen i slike saker vil ha mulighet til å motvirke byspredning og sløsing med arealressurser, men i praksis viser dette seg å være en svært vanskelig oppgave. I flere av byområdene erfarer vi at kommunene ikke ønsker at fylkeskommunen eller fylkesmannen legger seg bort i det som de oppfatter er kommunenes anliggende.

De utfordringene som flerkommunaliteten skaper når det gjelder arealplanlegging, er nok ikke av forbigående karakter. Blant våre caser er disse utfordringene tydeligst i byområdet rundt Haugesund og på Nord-Jæren, to områder med forholdsvis stor vekst de siste 20 årene. Det som har skjedd og som fortsatt skjer i de andre områdene, er at den tettbygde byen vokser over kommunegrensene. Det er stor grunn til at anta at denne type utfordringer vil øke framover gitt fortsatt vekst i disse byområdene. Det er imidlertid ikke gitt av en stor administrativ enhet for hele byområdet vil redusere byspredning. Det avhenger til syvende og sist av hvilken arealpolitikk det politiske flertallet i kommunen går inn for. Det vil imidlertid være mindre strukturelle utfordringer for en slik politikk.

Bypakker og byvekstavtaler på byregionalt nivå

I de to storbyområdene (Trondheim og Nord-Jæren) er kommunene med i henholdsvis Miljøpakken og Bymiljøpakken samt tilhørende byvekstavtaler, mens lignende samarbeid om bypakker er under utvikling i de andre byområdene. Beslutningsprosessene i byvekstavtalene i Trondheimsområdet og på Nord-Jæren er illustrerende for de utfordringer som flerkommunaliteten kan skape. Mens det i Trondheimsområdet var forhandlinger mellom Trondheim kommune og staten om enkelte punkter i avtalen, skapte innbyrdes uenighet i særlig grad mellom kommunene på Nord-Jæren (og dels med fylkeskommunen) store utfordringer i forhandlingene, blant annet fordi det måtte være enighet blant alle parter for at det skulle bli vedtatt en avtale. Informanter fra kommunene på Nord-Jæren forteller også at det stadig er kniving mellom kommunene i styringsgruppen for Bymiljøpakken om prosjekter, at alle prioriterer med utgangspunkt i egen kommune. Således skaper flerkommunaliteten ekstra utfordringer i disse beslutningsprosessene både for byområdet som helhet, men også for den enkelte kommune.

En annen utfordring med byvekstavtalene gjelder forankringen av disse avtalene i kommunene. For Nord-Jæren sitt vedkommende var det helt tydelig at tidspresset for å få gjennomført forhandlingene medførte at ordførerne og administrasjonen ikke fikk mulighet til å forankre alle deler av avtalen i kommunestyrene. Særlig utfordrende blir det når byvekstavtalen i tillegg til infrastrukturprosjekter og bompenger utvides til å omfatte arealspørsmål. Her møtes to institusjoner; byvekstavtalen som et flernivå-styringsvirkemiddel og arealplanleggingen som et kommunalt styringsmiddel. Mens arealplanlegging baseres på plan- og bygningslovens bestemmelser blant annet om medvirkning og høring av planforslag har ikke byvekstavtalene som forsøker å samordne to politikfelt – areal- og transport-feltet – krav til en slik forankring. Denne spenningen som oppstår når disse to institusjonene møtes kan føre til at kommunenes rolle som demokratisk arena blir utfordret. Må arealplanleggingens krav til medvirkning, deltakelse og demokratiske beslutninger vike for byvekstavtaleinstituttet krav til lokal enighet og raske beslutninger? Denne type utfordringer vil typisk ha større omfang i de tilfeller byvekstavtalene omfatter flere kommuner i byområdene fordi det er et krav om lokal enighet mellom kommunene. Når flere av kommunene rundt Bergen og Trondheim nå er inkludert i byvekstavtalene og nye byvekstavtaler for de mellomstore byområdene (eksempelvis Ålesund, Tønsberg, Skien og Porsgrunn og Haugesund) blir utviklet, kan denne typer utfordringer forventes å øke i omfang.⁷

Samfunnet

Svært få av informantene nevner at flerkommunaliteten er en stor samfunnsutfordring. Vi oppfatter at mange av informantene i hovedsak oppfatter oppdelingen av byene i flere administrative enheter som et organisatorisk problem. Det er imidlertid også flere av informantene som peker på at oppdelingen av byområdet i flere administrative enheter fører til byspredning, overforbruk av arealer og sløsing med planleggingsressurser. Byspredning fører vanligvis til økt transport som vil gjøre det mer utfordrende å nå målet om null vekst i personbiltrafikk og som skaper økte klimagassutslipp. Dermed ser det ut til at dette organisatoriske problemet kan føre til andre typer utfordringer som økt klimagassutslipp, overforbruk av areal og planleggingsressurser.

⁷ Dette er problemstillinger som belyses i prosjektet «Utredninger knyttet til samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging i byområdene som omfattes av ordningen med byvekstavtaler» som gjennomføres av TØI (prosjektleder), OsloMET (NIBR) og NORCE på oppdrag fra KMD. Publisering av resultater er forventet i 2021.

Flerkommunalitet vil ikke i seg selv medføre at det bygges ut mer areal til eksempelvis bolig- og næringsformål, men at alle kommunene for å sikre at det er tilstrekkelig med attraktive arealer til ulike formål setter av nok arealer i sine kommuneplaner. Det er summen av disse arealene som kommunene har avsatt i sine planer som langt overstiger det behovet byområdet som helhet vil ha behov for⁸. I denne rapporten er det imidlertid ikke foretatt noen undersøkelser av om det er noen sammenheng mellom flerkommunale byområder og overforbruk av areal til utbyggingsformål.

En annen utfordring med flerkommunaliteten som nevnes av flere er at kommunene i byområdet ikke klarer å enes om felles satsinger og felles standpunkter enten det gjelder næringsutvikling, samferdselsprosjekter eller å tiltrekke seg statlig virksomhet. Informantene peker på at denne uenigheten og manglende besluttsomheten svekker regionens muligheter til å lykkes med å tiltrekke seg næringsliv, bedrifter og innbyggere, kort sagt å sikre fortsatt vekst og utvikling i regionen. Dersom det at en region ikke lykkes i å skape vekst og utvikling oppfattes som et nullsumspill på nasjonalt nivå kan det oppfattes som en byregional utfordring, men et annet perspektiv kan være at dersom en byregion ikke lykkes med vekst og utvikling, så vil det også være en utfordring for samfunnet generelt.

6.5. Utfordrer flerkommunaliteten de regionale strukturene?

Problemstillingen her dreier seg om inndelingen av byområdene i flere administrative enheter fører til at kommunene iverksetter tiltak eller godkjenner planer som bryter med det funksjonelle byområdets eksisterende senterstruktur og planlagte fordeling av bo- og arbeidsplassområder. I tillegg dreier spørsmålet seg om hvordan arbeidet med regional utvikling, regional planlegging og byvekstavtaler påvirkes av at byområdet er oppdelt i flere kommunale enheter.

I alle disse byområdene foreligger det kommuneplaner som samlet sett viser utbyggingsmønstre og senterstrukturer. De regionale planene er vanligvis ikke svært detaljerte for byområdene, med unntak av for eksempel Regionalplan Jæren 2050. I tilfeller der kommunene fremmer forslag til arealdisponeringer som ikke er tråd med nasjonale retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging fremmes det vanligvis innsigelse fra fylkesmannen. Det er stadig enkelte saker der arealplaner diskuteres mellom forvaltningsnivåene. I alle våre byområder, men unntak av på Nord-Jæren og i Ålesundsområdet, er kommunene lite begeistret over fylkeskommunale planer som begrenser kommunenes handlingsrom når det gjelder arealplanlegging.

Som nevnt i tidligere avsnitt, er inntrykket at kommunene planlegger bolig- og næringsområder basert på egne kommunegrenser og at dette i en del tilfeller bidrar til byspredning, selv om det ikke trenger å være i motstrid til regionale planer.

Flerkommunaliteten i seg selv bidrar ikke til mindre behov for fylkeskommunal planlegging. Våre case-studier tyder på at flerkommunaliteten bidrar til økt behov for koordinering og samordning fra en instans som ikke direkte representerer en av kommunene som inngår i byområdet. En slik instans bør kunne ta regi på planprosesser som dreier seg om hele byområdet. Som nevnt tidligere fører

⁸ I forbindelse med behandlingen av regionalplan for Jæren 2050 ble det opplyst at kommunene på Jæren hadde avsatt til sammen 40 000 dekar utbyggingsareal (nok til 250 000) innbyggere i sine kommuneplaner.

også flerkommunaliteten til at disse planprosessene blir ekstra krevende når det er mange kommuner som skal delta i planarbeidet.

6.6. utfordringer for innbyggere og næringsliv

Surveyen til innbyggerne i alle de seks byområdene viser at kommunegrensene sjelden eller aldri skaper problemer i forbindelse med ulike type aktiviteter. Intervjuene gir heller ingen indikasjoner på at innbyggerne opplever at kommunegrensene som en direkte utfordring. En av informantene oppfatter det slik at den oppvoksende slekt har lite forhold til kommunegrensene, samfunnet er mer digitalisert, det er bedre kommunikasjon og færre snakker om min og din kommune. Hadde det vært slik at kommunegrensene skapte konkrete utfordringer for mange av innbyggerne, ville dette trolig vært fanget opp av informantene eller gjennom surveyen. Selv om flerkommunaliteten ikke oppleves å skape direkte utfordringer for innbyggernes livsførsel, så kan likevel eventuelle konsekvenser av flerkommunalitet slik som eksempelvis byspredning og svekkelse av Haugesund by, skape utfordringer for innbyggerne eksempelvis når det gjelder transport.

I intervjuene og i surveyen har vi vært mest opptatt av spørsmål om identitet og tilhørighet, om flerkommunaliteten skaper utfordringer for innbyggerne som brukere av kommunale tjenester eller om kommunegrensene skaper praktiske problemer for innbyggerne. Kun i et par tilfeller har vi fått refleksjoner relatert til innbyggerne i rollen som demokratiske medborgere. Surveyen viser at over 20% av innbyggerne på Fastlands-Karmøy, Nøtterøy, Melhus og Giske har interesse for lokalpolitikken til de byene de sokner til. Innbyggerne i disse byene er noe mindre interessert i lokalpolitikken i de respektive nabokommunene. Mange av innbyggerne i «nabokommunen» arbeider og bruker «byen», men de har ingen mulighet til å stemme i denne kommunen. I Haugesundsområdet ble det i 2020 gjennomført en innbyggerhøring blant innbyggerne på Fastlands-Karmøy om grensejustering slik at Fastlands-Karmøy ble overført til Haugesund. Om lag 65% ville beholde dagens grenser, mens 27% ville bli en del av Haugesund kommune. Begge eksemplene overfor kan tolkes i retning av at oppdelingen av byområdet i flere kommuner skaper noen utfordringer for innbyggerne sin rolle som demokratiske medborgere i flerkommunale byområder. Det henger sammen med at det kan være uoverensstemmelse mellom det stedet-/området man identifiserer seg med og den politisk/administrative inndelingen. Dermed kan grunnlaget for lokaldemokratisk engasjement i slike flerkommunale områder svekkes.

Næringslivet

Intervjuene tyder ikke på at flerkommunaliteten skaper store utfordringer for næringslivet. På den ene siden kan flerkommunaliteten føre til at kommunene konkurrerer om å tiltrekke seg bedrifter (f.eks. eiendomsskatt) og dermed tilrettelegges det ekstra godt for næringslivet. På den andre siden kan langsomme beslutningsprosesser og manglende enighet i byområdet om eksempelvis arealplaner og transportprosjekter svekke rammebetingelsene for deler av næringslivet. For enkelte bedrifter kan ulike standarder, ulike avgiftssystemer og forvaltningspraksis mellom kommunene skape noen utfordringer, uten at dette er et stort problem.

6.7. Samarbeidsklima

Case-studiene tyder på at det er stor variasjon mellom byområdene når det gjelder samarbeidsklima. Inntrykket er at samarbeidet på administrativt nivå fungerer godt i alle byområdene, men at det i en del av byområdene er noe mer utfordrende på politisk nivå. I Trondheimsområdet og i

Skien/Porsgrunn meldes det om at samarbeidet utvikles og blir stadig bedre. I Ålesundsområdet og Tønsberg/Nøtterøy er inntrykket at det er et godt samarbeid. På Nord-Jæren der det har vært et svært tett og omfattende samarbeid mellom kommunene er inntrykket at samarbeidsklimaet er blitt dårligere de siste årene. I Haugesundsområdet er inntrykket at samarbeidsutfordringene er forholdsvis store og varige.

I alle byområdene meldes det at kommunereformprosessen har vært utfordrende for samarbeidet og i særlig grad på Nord-Jæren og i Haugesund/Karmøy preger dette fortsatt samarbeidet.

Generelt pekes det på at personrelasjoner har stor betydning for hvordan samarbeidsforholdet mellom kommunene er. I enkelte tilfeller ser det ut til at partitilhørighet til ordførerne i kommunene kan ha betydning, men det gjelder ikke alle byområdene.

7. Konklusjoner

Problemstillingene i denne studien dreier seg om den administrative oppdelingen av byområdene gir grunnlag for funksjonsdyktige lokale folkestyrer og effektive lokalforvaltninger, og i tillegg om kommunene i disse områdene er formålstjenlige enheter som kan gi innbyggerne og næringslivet gode og likeverdige tjenester og forvaltning med sikte på en bærekraftig utvikling. Oppdragsgiver har etterspurt kunnskap om hvilke utfordringer den administrative inndelingen og den tette integrasjonen i disse områdene har, videre kunnskap om hvordan kommunene forsøker å løse disse utfordringene, og om hvordan flerkommunaliteten påvirker de regionale strukturene. I tillegg ønskes det kunnskap om den politiske interessen og identiteten til innbyggerne i flerkommunale byområder.

For å undersøke disse problemstillingene er det gjennomført case-studier i seks flerkommunale byområder, samt en surveyundersøkelse til 1200 innbyggere i disse områdene.

Innbyggernes politiske interesse og tilhørighet

Undersøkelsen blant innbyggerne i de flerkommunale byområdene viser at det er større interesse for lokalpolitikken i bostedskommunen, enn for lokalpolitikken i nabokommunen. Interessen for politikken i egen kommune er til dels større i bykommunene enn i «landkommunene». Med unntak av tvillingbyene er interessen for politikken i nabokommunen størst i de minste kommunene.

Det er større interesse for kommunale tjenester som barnehager, skole, eldreomsorg m.m., enn for kommunale reguleringer og bestemmelser om boligområder, næringsområder, veier m.m. Det er små forskjeller mellom kommunene innenfor hvert av de undersøkte by- og tettstedsområdene.

Det er en del variasjoner med hensyn til innbyggernes påvirkning av kommunepolitikkerne og kommuneadministrasjonen, men det er ikke noen markert tendens til at påvirkningen er størst i de små kommunene. I de fleste kommunene er det flere som har forsøkt å påvirke politikkerne, enn som har påvirket kommuneadministrasjonen.

Innbyggernes følelse av tilhørighet til ulike geografiske områder varierer, men det er ikke noen entydig tendens til at innbyggerne føler sterkest tilhørighet med nærområdet eller en avgrenset del av kommunen. I de fleste by- og tettstedsområdene er det innbyggerne i den minste kommunen som føler sterkest tilknytning til et sted eller en bydel innenfor kommunen. Dette kan ha sammenheng med variasjoner i den tiden man har bodd i kommunen. Det er til dels store forskjeller mellom andelene innflyttere i kommunene.

Skaper kommunegrensene utfordringer for innbyggerne?

Både surveyen blant innbyggerne og case-studiene viser at det er få eksempler på at oppdelingen av byområdet i flere administrative enheter fører til utfordringer for innbyggerne. I en av case-studiene nevnes det at uten kommunegrensene kunne man fått til en mer hensiktsmessig lokalisering av barnehager og det kunne blitt større valgfrihet for innbyggerne. De aller fleste – mellom 79 og 97 prosent av de spurte i de seks byområdene svarer imidlertid at de sjelden eller aldri opplever at kommunegrensene skaper problemer for dem selv eller deres nærmeste. Av de resterende var det flest som svarte at kommunegrensene av og til skaper problemer (1–14 prosent).

Studien har i liten grad vært opptatt av om oppdelingen av byområdet i flere politisk/administrative enheter har betydning for innbyggerne i rollen som *demokratisk medborgere*. Surveyen viser at over 20% av innbyggerne på Fastlands-Karmøy, Nøtterøy, Melhus og Giske har interesse for lokalpolitikken i de byene de sokner til (Haugesund, Tønsberg, Trondheim og Ålesund), mens

Innbyggeren i disse byene er mindre interessert i lokalpolitikken i de respektive nabokommunene. Mange av innbyggerne i «nabokommunen arbeider i og bruker «byen» daglig, men de har begrensede muligheter til å utøve rollen som demokratisk medborger i bykommunen. På Fastlands-Karmøy viste innbyggerhøringen at 27% av innbyggerne ville bli en del av Haugesund kommune. Begge disse eksemplene tyder på at oppdelingen av byområdet skaper utfordringer for innbyggernes utøvelse av rollen som demokratiske medborgere.

Utfordringer for næringslivet?

Intervjuene tyder ikke på at flerkommunaliteten skaper store utfordringer for næringslivet. På den ene siden kan flerkommunaliteten føre til at kommunene konkurrerer om å tiltrekke seg bedrifter (f.eks. eiendomsskatt) og dermed tilrettelegges det ekstra godt for næringslivet. På den andre siden kan langsomme beslutningsprosesser og manglende enighet i byområdet om eksempelvis arealplaner og transportprosjekter svekke rammebetingelsene for deler av næringslivet. For enkelte bedrifter kan ulike standarder, ulike avgiftssystemer og forvaltningspraksis mellom kommunene skape noen utfordringer, uten at dette er et stort problem.

Utfordringer for kommunenes rolle som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena?

Oppdelingen av byområdet i flere administrative enheter skaper i første rekke utfordringer for kommunenes rolle som *samfunnsutvikler*. Utfordringene for samfunnsutviklerrollen henger sammen med at disse kommunene er en del av et felles bo- og arbeidsmarked og at det dermed er behov for samarbeid mellom kommunene om blant annet lokalisering av bolig- og næringsarealer, samferdselsinfrastruktur og felles satsninger for å tiltrekke seg nye virksomheter. Utfordringene som flerkommunaliteten bidrar til for mange av byområdene, er for det første konkurranse mellom kommunene om å tiltrekke seg innbyggere og virksomheter, for det andre langdryge og ressurskrevende samarbeidsprosesser og for det tredje redusert mulighet for kommunene til å styre samfunnsutviklingen i egen kommune.

De to siste forholdene skaper også noen utfordringer for kommunens rolle som *demokratisk arena*. I byområder der det skal fattes likelydende beslutninger i kommunene om politikkutvikling innen areal- og transportplanlegging og næringsutvikling, så tar beslutningsprosesser lang tid og det brukes mye ressurser til forhandlinger mellom kommunene. Ofte resulterer samarbeidsprosessene i kompromisser som ikke alltid er gode løsninger for hele byområdet eller i felles målsettinger som kommunene ikke føler seg like forpliktet av. Utfordringene her oppfattes å øke i omfang jo større behovet for felles beslutninger i byområdet er. Disse forholdene svekker effektiviteten til kommunene som demokratisk arenaer.

Oppdelingen av byområdet i flere administrative enheter med forholdsvis stor grad av kommunalt selvstyre fører også til at den enkelte kommune får redusert muligheten til å styre utviklingen i egen kommune fordi beslutninger i nabokommunen påvirker samfunnsutviklingen i egen kommune. For de fleste flerkommunale byområdene mangler det en demokratisk instans med tilstrekkelig legitimitet som kan fatte beslutninger for hele byområdet.

En demokratisk utfordring med interkommunalt samarbeid kan være at selskapene er lite tilgjengelig og vanskelig å påvirke. En annen utfordring dreier seg om manglende forankring av beslutninger i de interkommunale organene i kommunestyrene og at det oppstår egne arenaer på byregionalt nivå der utvalgte politikere og administrative ledere møtes jevnlig og utformer politikken.

Introduksjon av byvekstavtaler i de fire største byområdene som et statlig flernivå styringsvirkemiddel for å oppnå null vekst i personbiltrafikken og en klimavennlig arealdisponering skaper også demokratiske utfordringer når arealplanleggingsinstituttet med krav om medvirkning og demokratisk forankring møter byvekstavtaleinstituttets krav om raske avklaringer. Når flere kommuner rundt Trondheim og Bergen inkluderes i byvekstavtalene og nye byvekstavtaler for de mellomstore byene blir utviklet kan en forvente at denne type utfordringer øker i omfang.

For *tjenesteyterrollen* gir flerkommunaliteten få utfordringer. Statlige reguleringer og detaljstyring og i tillegg utjevningmekanismen i inntektssystemet bidrar til at det ikke er store forskjeller på standard og kvalitet på tjenestene på basisområder som barnehage og skole. Flere av kommunene samarbeider på tvers av kommunegrensene om tjenestetilbud til innbyggerne i nabokommunen. For mange av de stedbundne tjenestene (skole, helse og sosial) kan en finmasket kommunestruktur være positivt ved at en kommer tett på folk, får til god dialog og det er godt for lokaldemokratiet. En stor kommune for hele byområdet vil kunne gi muligheter til å ta ut stordriftsfordeler (reduere antall rådhus og administrative staber) og til å utvikle gode spesialiserte tjenester som alle kommunene i byområdet kunne få tilgang til. På den andre siden kan det også være stordriftsulemper og mange av kommunene i byområdene opplever at har de en passende størrelse for å kunne gi gode tjenester til innbyggerne.

Flerkommunaliteten i byområdene skaper heller ikke store utfordringer for *myndighetsutøvelse* i noen av byområdene. Flere konkrete eksempler viser at kommunene klarer å komme fram til felles retningslinjer. Det kan imidlertid være ressurskrevende å utvikle felles minimumsstandarder på tvers av kommunene. Ser en dette i en noe bredere sammenheng er det slik at muligheten for den enkelte kommune til å utøve sin myndighet, eksempelvis til å styre og å kontrollere utviklingen på eget territorium, utfordres av de andre kommunene i det flerkommunale byområdet.

Utfordringer og konsekvenser for byregionen og samfunnet.

Oppdelingen av byområdene i flere administrative enheter oppfattes i hovedsak som et administrativt problem. I flere av våre case-områder fører imidlertid denne oppdelingen til suboptimale arealbruksløsninger for byregionen som helhet, til byspredning, overforbruk av arealer og sløsing med planleggingsressurser. Byspredning fører vanligvis til økt transport som vil gjøre det mer utfordrende å nå målet om null vekst i personbiltrafikk og som skaper økte klimagassutslipp.

Når kommunene i byområdet ikke klarer å enes om felles satsinger og felles standpunkter enten det gjelder næringsutvikling, samferdselsprosjekter eller strategier for å tiltrekke seg statlig virksomhet, kan denne uenigheten og manglende besluttsomheten svekke regionens muligheter til å lykkes med å tiltrekke seg næringsliv, bedrifter og innbyggere, kort sagt å sikre fortsatt vekst og utvikling i regionen.

Interkommunalt samarbeid som løsning på utfordringene

Det eksisterer omfattende, stabile og institusjonaliserte interkommunale samarbeid i de flerkommunale byområdene som løser viktige kommunale oppgaver innen teknisk sektor (vann, avløp, renovasjon, brann og redning), samt havnevesen og innen spesialiserte tjenesteområder. Disse samarbeidene omfatter også kommuner som ligger langt utenfor det flerkommunale byområdet. Case-studiene typer på at disse samarbeidene langt på vei løser utfordringene som flerkommunaliteten skaper. Det samme i mindre grad er tilfelle når det gjelder de «politiske» interkommunale samarbeidene om areal- og transportplanlegging og næringsutvikling. Her er det flere eksempler som viser at interkommunalt samarbeid om politikkutforming er typisk «godværsarbeid, dvs. samarbeid som fungerer godt når kommunene i all hovedsak er enige om problemforståelser og løsninger. Når det kommer til fordeling av goder eller veivalg for byregionen

der ikke alle kommunene ser seg tjent med løsningene, så har ikke denne type interkommunale samarbeid like gode løsningsmekanismer som det er i demokratiske organer. Gjennomgående er også inntrykket at kommunereformprosessen har svekket mulighetene for denne type politiske interkommunale samarbeid.

Regionale strukturer

Case-studiene tyder på at oppdelingen av byområder i flere administrative enheter fører til økt behov for koordinering og samordning, og i mange tilfeller også for en instans som kan ta regi på planprosesser som dreier seg om hele byområdet. Således utfordrer ikke flerkommunaliteten den gitte formelle arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene, men i og med at fylkeskommunen har varierende grad av legitimitet hos kommunene for å ta regi på planleggingsprosesser på byregionalt nivå kan flerkommunaliteten føre til utfordringer for fylkeskommunene. I de tilfeller der flerkommunaliteten fører til byspredning, kan dette også utfordre regionale planer for utbyggingsmønstre og senterstrukturer.

Hovedkonklusjonen fra denne studien er at er at til tross for mange velfungerende interkommunale samarbeid, så fører den administrative oppdelingen av byområdene til konkurranse mellom kommunene om innbyggere og bedrifter og til tids- og ressurskrevende samarbeidsprosesser. Disse utfordringene øker i omfang jo tettere den romlige integrasjonen mellom kommunene i byområdet er. Byspredning, overforbruk av arealressurser og planleggingsressurser er konsekvenser av denne flerkommunaliteten i flere av byområdene. Byene vokser stadig og den tettbygde byen brer seg over kommunegrensene og det er derfor stor grunn til å anta at denne type utfordringer og konsekvenser vil øke framover.

Denne studien gir grunnlag for å hevde at den administrative oppdelingen av byområdene hemmer funksjonsdyktigheten til de lokale folkestyrene og effektiviteten til lokalforvaltningen. Det er imidlertid stor variasjon mellom byområdene i våre case-studier om hvor omfattende utfordringer flerkommunaliteten skaper.

8. Vedlegg

8.1. Referanser

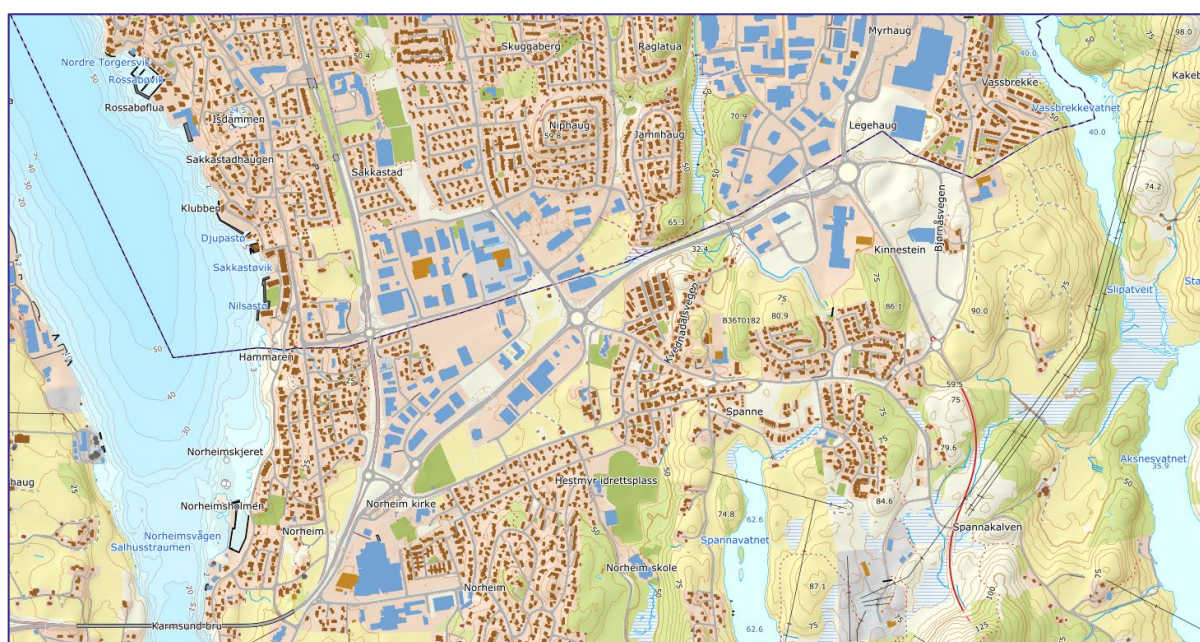
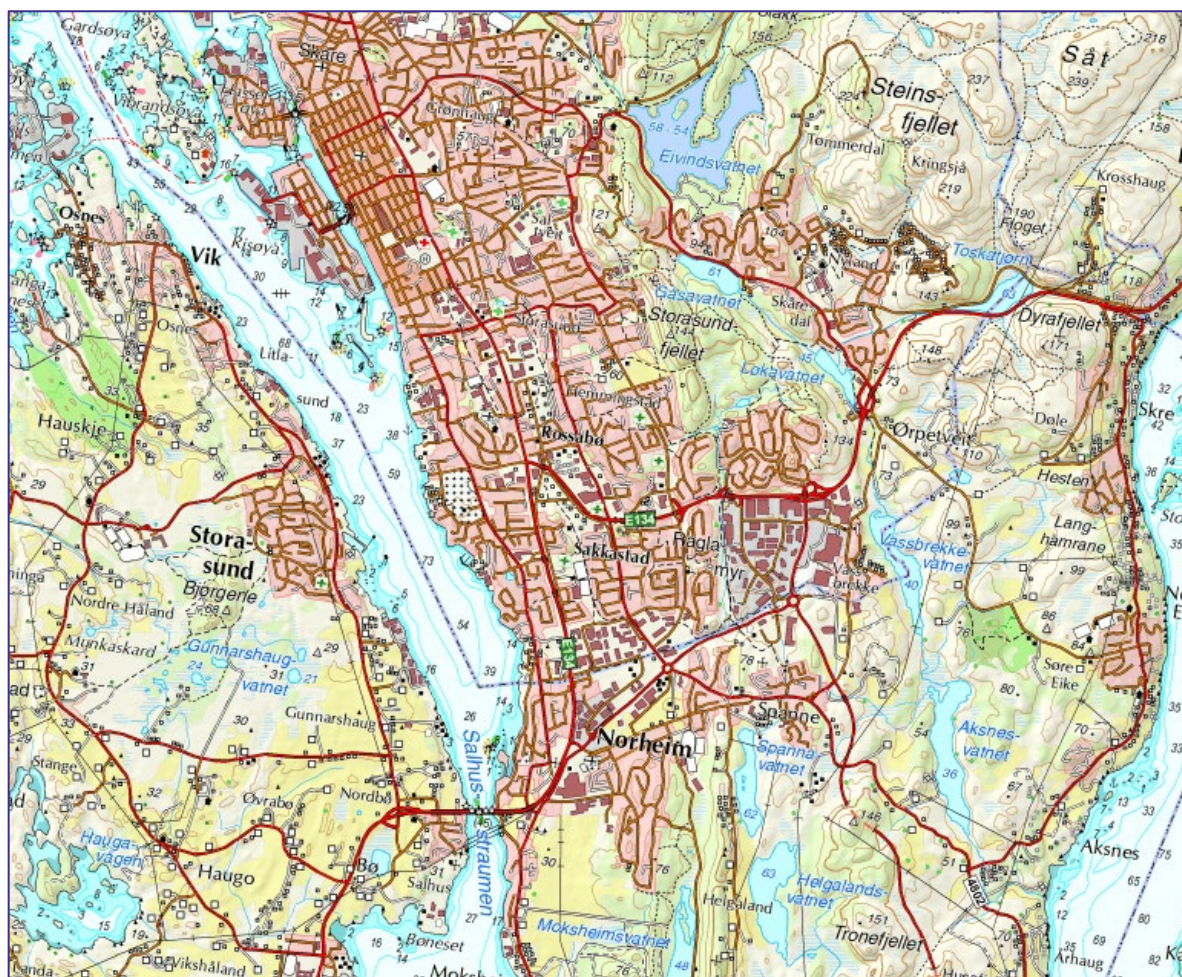
- Baldersheim, H. (2017). *Kommuner og regioner i velferdsstaten – dobbeltdemokratiets dilemmaer*. I. Norsk politikk, red J. E. Grindheim, K. Heidar, og K. Strøm. Oslo: Universitetsforlaget, 178–199.
- Brantzæg, B. A., og Aastvedt, A. (2013). *Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder*. Telemark: Telemarksforskning rapport 312.
- Bjelland, A., og Leknes, E. (2008). *Regionaliseringsprosesser i Stavangerregionen*. Stavanger: Arbeidsnotat IRIS – 2008/122.
- Dølvik, T. og Vinsand, G. (2005). *Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling*. Oslo: Agenda.
- Ekspertutvalget (2014). Sluttrapport fra ekspertutvalg «Kriterier for god kommunestruktur. Oslo: Regjeringen. Farsund, A., og Leknes, E. (2005). *Næringspolitikk i fem norske storbyregioner: Samarbeidsrelasjoner på tvers av geografiske og institusjonelle grenser*. Stavanger: RF Rapport 2005/058.
- Farsund, A., og Leknes, E. (red.) (2010). *Norske byregioner Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Oslo: Høyskoleforlaget.
- Hansen, T. (red.) (2003). *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. Oslo: NIBR-rapport 2003:10.
- Høyer, K G., Fløtre, T. A., Åretun, T., og Aall, C. (2003). *Effektar og konsekvensar ved endring av kommunestruktur for kommunikasjon og transport*. Sogndal: VF-rapport 8/2003.
- Kjellberg, F. (1987). Frihet, likhet, effektivitet og demokrati. I *Hefrsfjord. Fra Rikssamling til lokalt selvstyre*, red. H. Rommetvedt. Stavanger: Dreyer bok/Sola kommune.
- KR D (2005). *Kronikksamling Synspunkter på dagens kommunestruktur*. Oslo: KR D.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1995). *St.meld nr 32 (1994–95) Kommune- og fylkesinndelingen*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- KR D og KS (2005). *Sluttrapport fra den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet «Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling»*. Oslo: KR D og KS.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Stortingsproposisjon 96 S (2016–2017) *Endringer i kommunestrukturen*.
- Leknes, E., Bjelland, A., og Blomgren, A. (2009). *Kommunestrukturens betydning for næringslivet i Stavangerregionen*. Stavanger: Rapport IRIS – 2009/041.
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A.K.T., Lindeløv, B. Aars, J. Sletnes, I. og Røiseland, A. (2013) *Interkommunalt samarbeid Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS – 2013/008
- Leknes, E., Ridderstrøm, L., og Rommetvedt, H. (2019). *Rogalandskommunene og kommunestrukturspørsmålet Sammendrag av resultater fra kommuneundersøkelsen i 2019*. NORCE-rapport nr 32, 2019.

- Massey, D. (1997): «En global stedsfølelse» . I J. Aspen & J. Pløger, red., *På sporet av byen*, s. 306–319. Oslo: Spartacus forlag
- Nilsen, J. K., og Vinsand, G. (2008). *Følgeevalueringsprosjektet: Med politikere i front – effekter av robuste samarbeidsmodeller*. Sandefjord: NIVI-rapport 2008:1.
- Nordtug, J., Sand, R., Wendeborg, C., Aasetre, J. (2004): *Tilhørighet, pendling og kommunestruktur. En analyse av hvordan tilhørighet og pendling kan påvirke den framtidige kommunestrukturen i Nord-Trøndelag*. Steinkjer: NTF-notat 2004:10
- NOU (1992). *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring (Christensenutvalgets utredning)*. Oslo: Regjeringen, 1992: 15
- NOU (1995). *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*. Oslo: Regjeringen, 1995: 22.
- NOU (2000). *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Oslo: Regjeringen, 2000: 22.
- NOU (2003). *Maktutredningen*. Oslo: Regjeringen, 2003: 9.
- NOU (2006). *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*, Oslo: Regjeringen, 2006: 7.
- Næss, H. E, og Erlandsen, R. (1987). *Folkestyre i by og bygd norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ot.prp. nr. 95 (2005–2006). *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)*. Oslo: Regjeringen
- Rose, L. E. (2015). Demokratiteori – forventninger og virkelighet. I *Det kommunale laboratorium – teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, red. H. Baldersheim og L. E. Rose. Bergen: Fagbokforlaget, 19–50.
- Rose, L. E., Klausen, J. E., og Winswold, M. (2017). Holdninger til kommunereform: Hva er utslagsgivende? I *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?*, red. J. Saglie og D. A. Christensen. Oslo: Abstrakt Forlag, 267–300.
- Rose, L. E., Saglie, J., og Aars, J. (2013). Velgerne og kommunestrukturen: Sammenslåing, samarbeid eller begge deler? I *Et robust lokaldemokrati: Lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*, red. J. Berghogd D. A. Christensen. Oslo: Abstrakt Forlag, 223–241.
- Strand, A. og Moen, B. (2005). *Kommunestrukturen i Rogaland – i går, i dag, i morgen? Underlagsmateriale og dokumentasjon til KS Rogaland*. Oslo: NIBR-notat 2005:112.
- Sletnes, I. (2003). *Juridiske rammebetingelser for interkommunalt samarbeid om særlovsoppgaver*. Oslo: HiO-rapport nr. 12 2003.
- Tjerbo, T. (2010). *Vertskommunesamarbeid i norske kommuner*. Oslo: NIBR-notat 2010:105.
- Vinsand, G., og Nilsen, J. K. (2007). *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. Kristiansand: NIVI-rapport 2007:2.
- Vinsand, G., Nilsen, J. K. Langset, M. (2008). *Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag*. Kristiansand: NIVI-rapport 2008:2.
- Vinsand, G. (2016). *Dokumentasjon av dagens kommuneinndeling med vekt på geografiske typeproblemer*. Kristiansand: NIVI-rapport 2016:4.

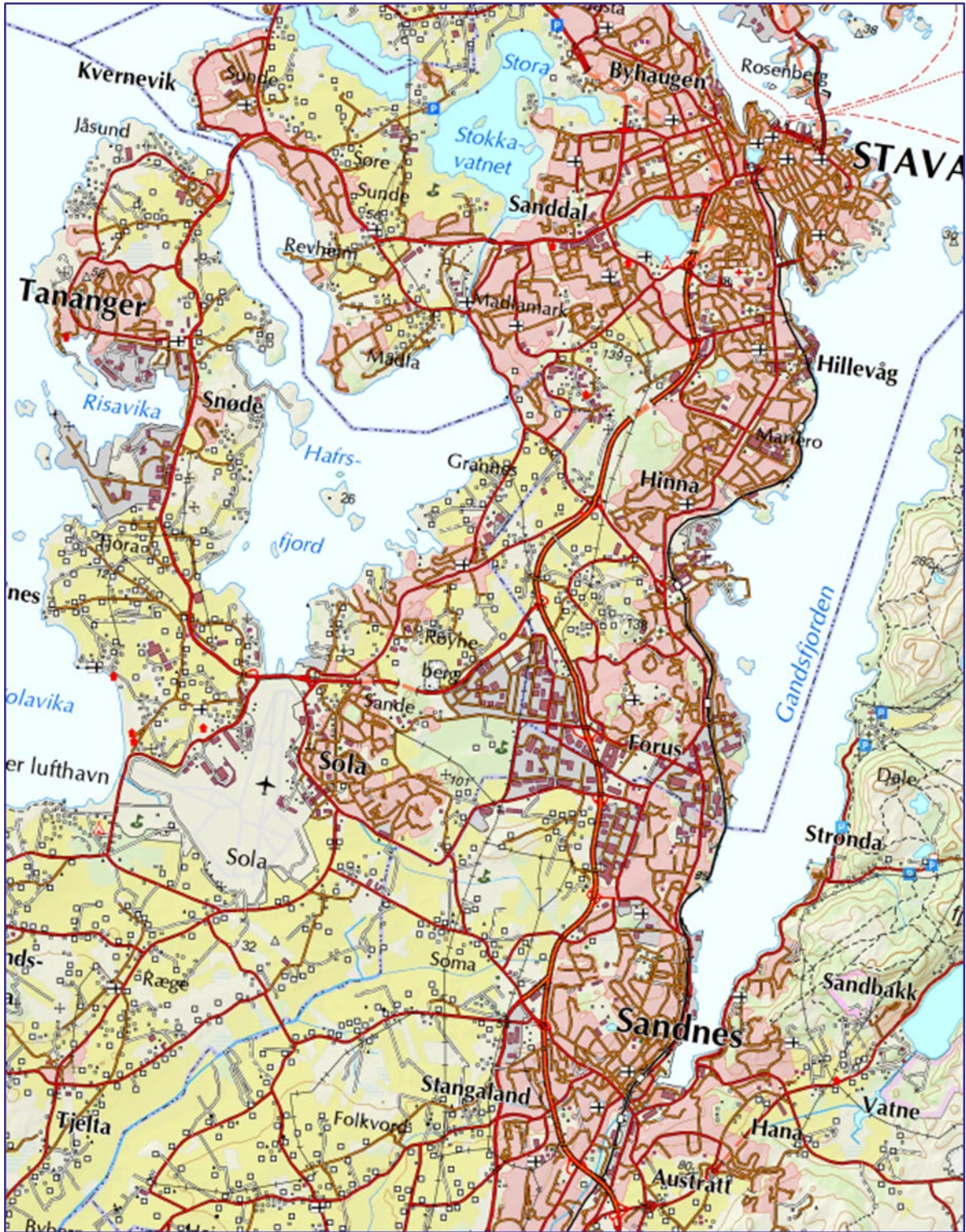
- Aars, J. (2013). *Fraværende velgere? Pendling og politisk engasjement*. Et robust lokaldemokrati: Lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011. I J. Bergh og D. A. Christensen. Oslo: Abstrakt Forlag, 91–105.
- www.kommunesamarbeid.no

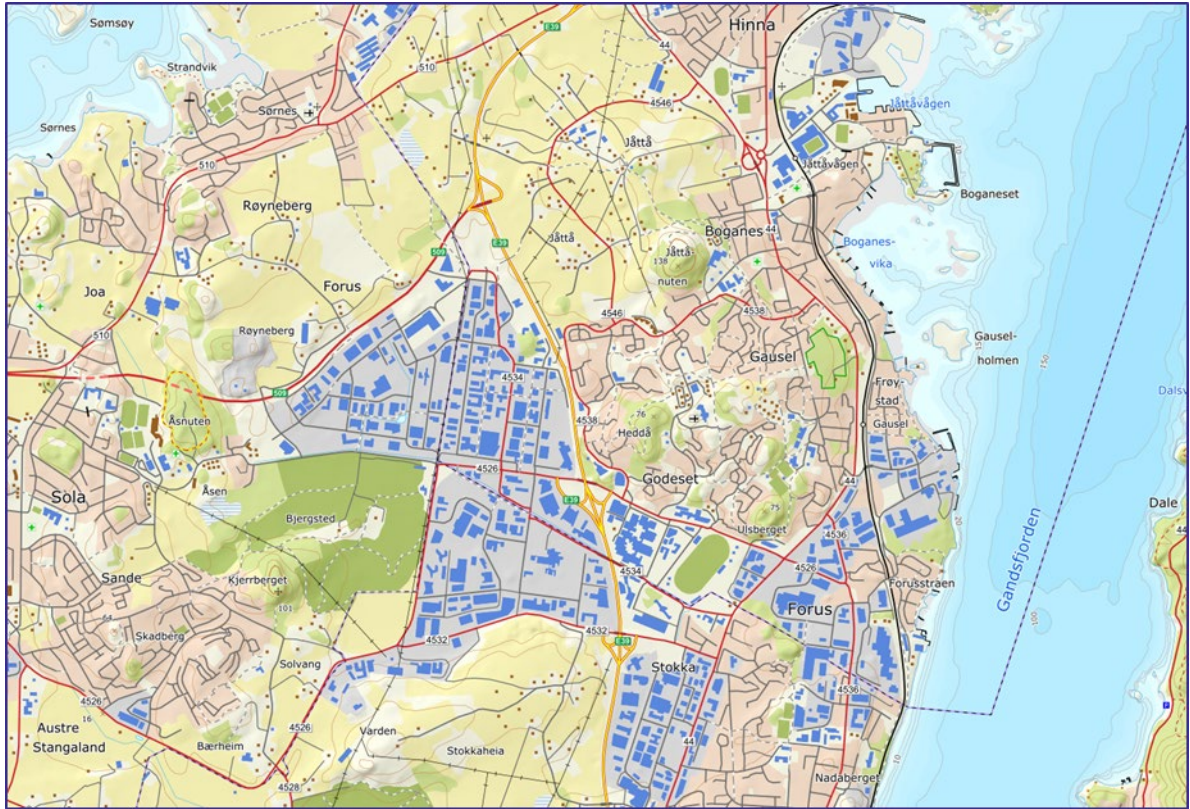
8.2. Ekstra kart over byområdene

Haugesund og Karmøy

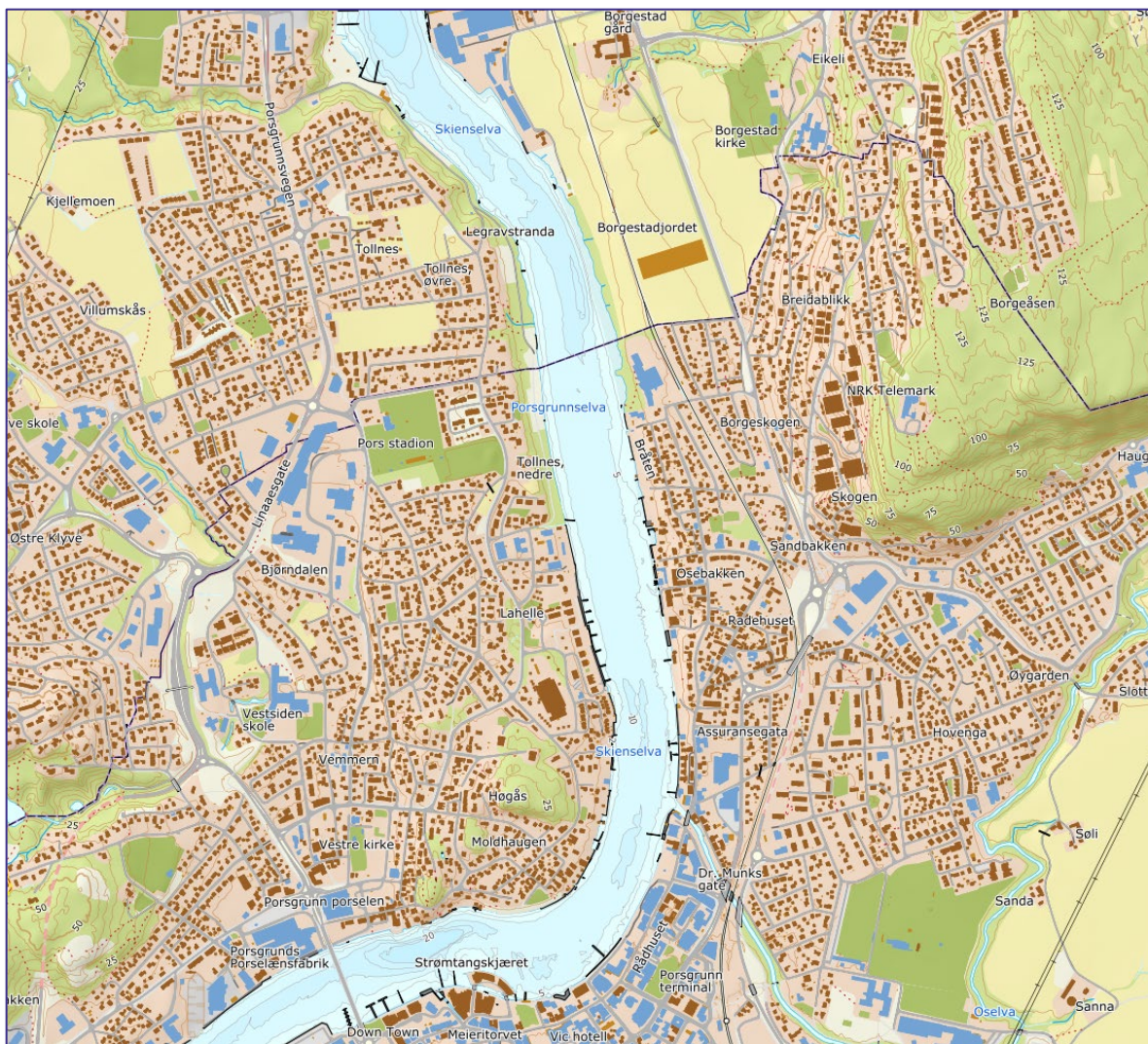


Nord-Jæren

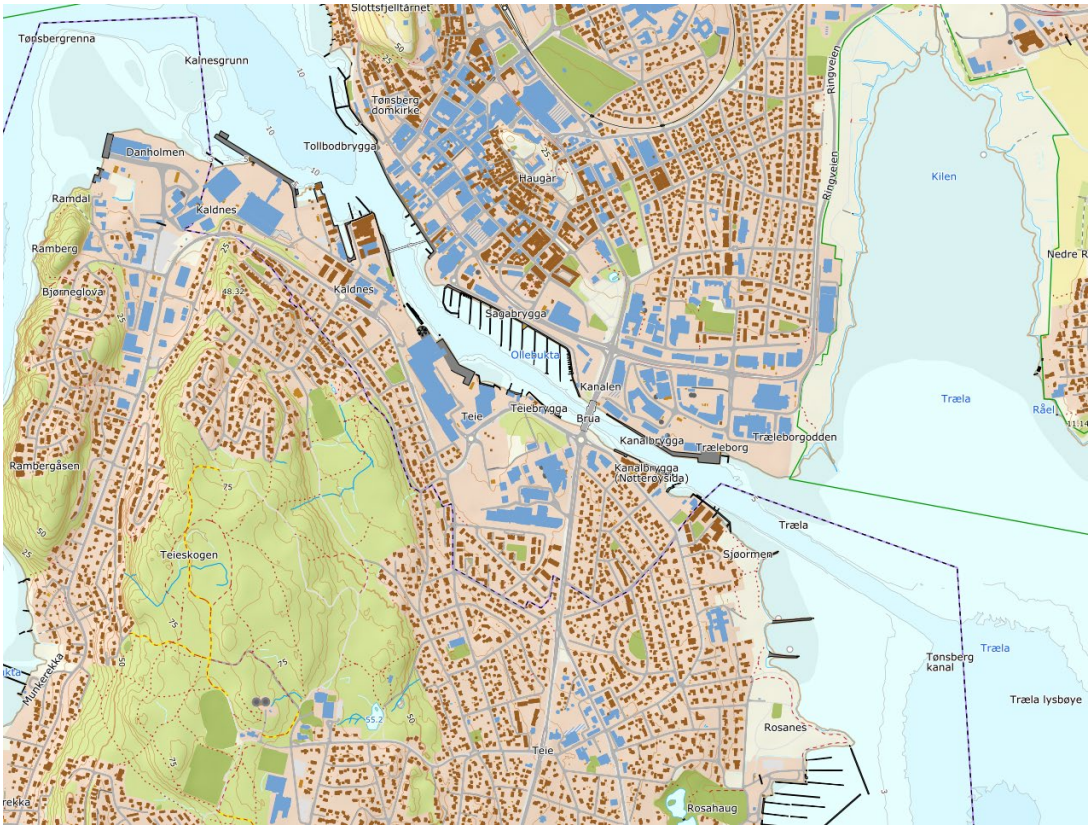
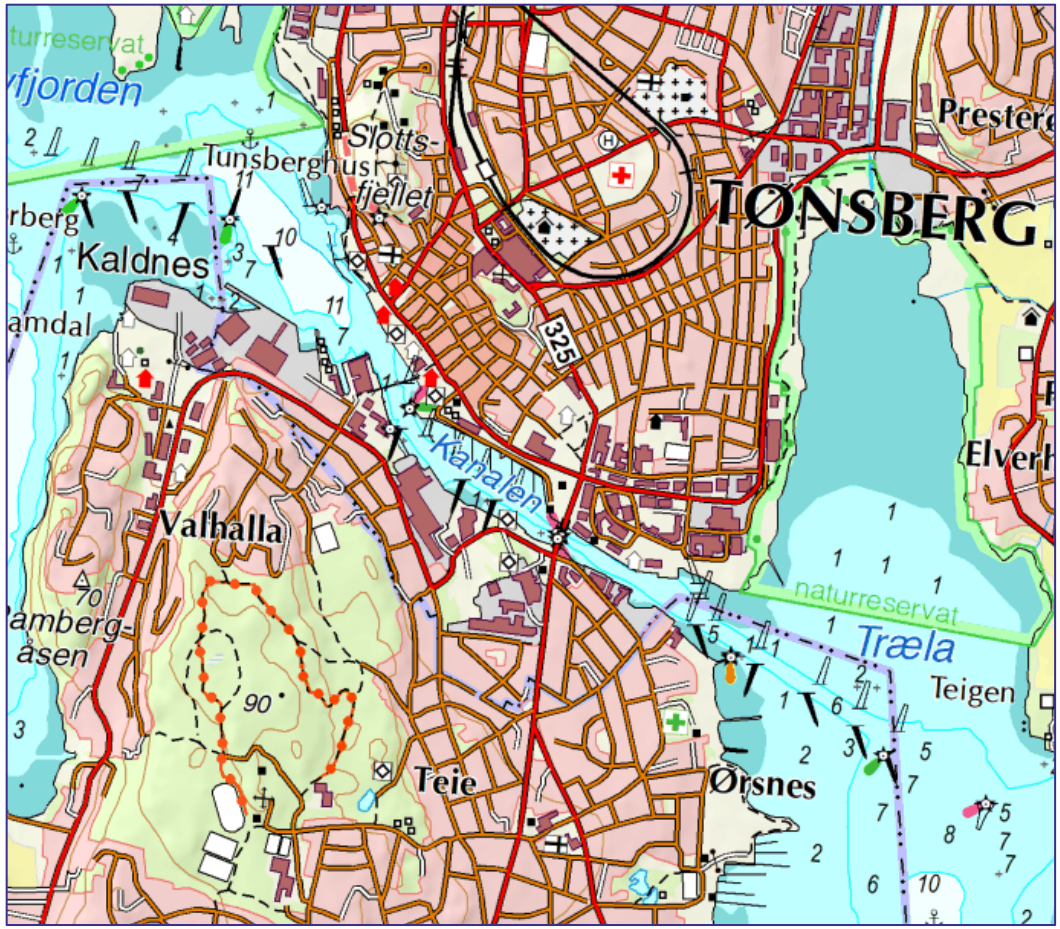




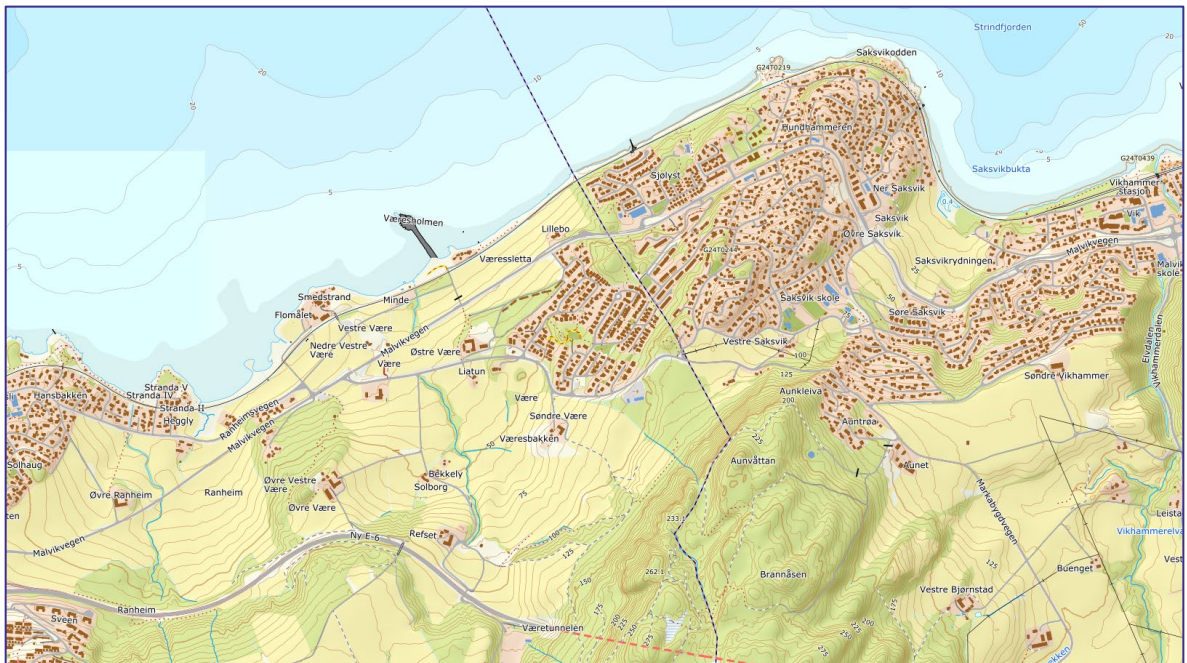
Skien og Porsgrunn



Tønsberg og Nøtterøy



Trondheim og Malvik



Ålesund og Sula

