



Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder

Gjennomgang av noen eksempler

BENT ASLAK BRANDTÆG og AILIN AASTVEDT

Rapport nr. 312

2013

Tittel: Kommune- og forvaltningsgrenser
Undertittel: utfordringer i byområder
TF-rapport nr: 312
Forfatter(e): Bent Aslak Brandtzæg og Ailin Aastvedt
Dato: 22.3.2103
ISBN: 978-82-7401-609-5
ISSN: 1501-9918
Pris: 250 (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: Telemarksforskning
Prosjekt: Kartlegging av eksempler hvor kommune- og forvaltningsgrenser står i veien for de gode løsningene
Prosjektnr.: 20120900
Prosjektleder: Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgiver(e): Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
Epost: post@tmforsk.no
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Byregionene opplever sterk befolkningsvekst. Innenfor funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner kan det være utfordrende å fremme integrerte, helhetlige, effektive og framtidsrettede løsninger på tvers av kommunegrensene. Formålet med rapporten å få bedre innsikt i disse utviklingsprosessene og bedre kunnskap om utfordringene, bl.a. gjennom konkrete eksempelstudier.



Bent Aslak Brandtzæg er utdannet geograf (Cand.polit.) fra Universitet i Bergen. Brandtzæg har vært ansatt som forsker ved Telemarksforskning siden 1995, og er temaansvarlig for instituttets forskning knyttet til interkommunalt samarbeid og kommunestruktur.



Ailin Aastvedt er utdannet statsautorisert revisor, og har vært ansatt som forsker ved Telemarksforskning siden 2004. Hun arbeider spesielt med kommunal økonomi og regnskapstemaer.

Forord

Byregionene opplever sterk befolkningsvekst og favner gjerne et stort omland med stor inn- og utpendling på tvers av kommunegrensene. Innenfor funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner kan det således være utfordrende å fremme integrerte, helhetlige, effektive og framtidsrettede løsninger på tvers av kommunegrensene. NHO ønsker mer kunnskap om disse utfordringene, og Telemarksforskning har i den forbindelse fått i oppdrag å analysere og beskrive utviklingstrekk, og kartlegge og se nærmere på eksempler hvor kommunegrenser har stått eller står i veien for gode løsninger. Det er med andre ord bedre forståelse av ulempene og hvordan disse kan løses som står i fokus.

Utredningsarbeidet er foretatt i perioden fra november 2012 til mars 2013. Ved Telemarksforskning har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder, og han har også gjennomført en stor del av arbeidet. Ailin Aastvedt har hatt ansvar for å kartlegge og beskrive noen av eksempelstudiene. Videre har Knut Vareide bidratt med statistiske analyser og bearbeiding av data som grunnlag for å beskrive sentrale utviklingstrekk knyttet til byregionene.

Hos NHO har Per Øyvind Langeland og Einar Jakobsen vært våre kontaktpersoner. Vi vil takke for godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av arbeidet.

Bø, 20.5.2013

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	9
Bakgrunn og formål.....	9
Utviklingstrekk og utfordringer for kommuner og næringsliv.....	9
Interkommunalt samarbeid. Muligheter og begrensninger	11
1. Innledning	13
1.1 Bakgrunn og formål.....	13
1.2 Metode og gjennomføring	13
2. Kommunestrukturen. Et historisk tilbakeblikk	15
2.1 Utviklingen fram til 1990-tallet	15
2.2 Christiansen-utvalget	16
2.3 Frivillighetslinja	17
2.4 Framtidens kommunestruktur	18
2.5 Videreføring av status quo.....	19
3. Utviklingstrekk i byregioner	21
3.1 Befolkningsutvikling	21
3.2 Tettstedsutvikling	23
3.3 Pendling og regional integrasjon	25
3.4 Næringslivet. Drivkrefter og regionale utviklingstrekk	28
3.5 Framtidsutsikter	31
4. Utfordringer for kommuner og næringsliv	33
4.1 Kommunen som demokratisk arena	33
4.2 Kommunen som tjenesteleverandør	34
4.3 Kommunen som myndighetsutøver	35
4.4 Kommunen som samfunnsutvikler	36
4.5 Oppsummerende vurdering	38
5. Utfordringer for næringsliv og innbyggere. Eksempelbeskrivelser	39
5.1 Osloregionen. Konflikt om boligbygging og baneløsning på Fornebu	39

5.1.1	Bakgrunn.....	39
5.1.2	Uenighet om boligbygging.....	42
5.1.3	Valg av baneløsning	42
5.1.4	Styringsutfordringer	43
5.1.5	Samlet vurdering	44
5.2	Utfordringer knyttet til oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Ny E 18 gjennom Akershus.....	44
5.2.1	Bakgrunn.....	44
5.2.2	Vanskelige beslutningsprosesser	44
5.2.3	Samlet vurdering	46
5.3	Stavangerregionen. Kan randsonerkommunene håndtere befolkningsveksten? Eksemplet Rennesøy	46
5.3.1	Bakgrunn.....	46
5.3.2	Utfordringer og motstridende interesser	47
5.3.3	Kommunegrensenes betydning	48
5.3.4	Samlet vurdering	49
5.4	Kristiansandsregionen. Mange overlappende forvaltningsgrenser. Krevende for planlegging og utvikling.....	49
5.4.1	Bakgrunn.....	49
5.4.2	Planleggingsutfordringer knyttet til fylkes- og kommunegrenser	50
5.4.3	Ulike forvaltningsregimer	51
5.4.4	Samlet vurdering	52
5.5	Skien og Porsgrunn. Tvillingbyer, lokal konkurranse og behov for helhetsløsninger ..	53
5.5.1	Bakgrunn.....	53
5.5.2	Vanskelige lokaliseringsspørsmål og ulike prioriteringer	54
5.5.3	Samlet vurdering	56
5.6	Lokaliseringsutfordringer i flerkommunale byområder. Rygge og Moss.....	56
5.6.1	Bakgrunn.....	56
5.6.2	Ønske om og fokus på utvikling av by- og tettstedområder	57
5.6.3	Tidligere utfordringer	57

5.6.4	Samlet vurdering	59
5.7	Trondheimsregionen. Administrative grensers betydning for utvikling av en innovasjonsregion	60
5.7.1	Bakgrunn.....	60
5.7.2	Fokus på areal- og næringsutvikling.....	61
5.7.3	Erfaringer og utfordringer	61
5.7.4	Samlet vurdering	63
5.8	Tungroddede beslutningsprosesser. Utviklingen av Drammen havn.....	63
5.8.1	Bakgrunn.....	63
5.8.2	Motstridende interesser og manglende avklaring.....	64
5.8.3	Samlet vurdering	66
5.9	Vestfold. Regional plan for bærekraftig arealpolitikk. Muligheter og begrensinger....	67
5.9.1	Bakgrunn og utfordringer.....	67
5.9.2	Viktige målsetninger og forutsetninger	68
5.9.3	Samlet vurdering	69
5.10	Oppsummerende vurdering av eksemplene	69
6.	Interkommunalt samarbeid. Muligheter og begrensninger	72
6.1	Utviklingstrekk og erfaringer	72
6.2	Spesielle samarbeidsutfordringer i byområder	74
6.3	Oppsummerende vurdering	76

Sammendrag

Bakgrunn og formål

Byregionene opplever sterk befolkningsvekst, og favner gjerne et stort omland med stor inn- og utpendling på tvers av kommunegrensene. Innenfor funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner kan det således være utfordrende å fremme integrerte, helhetlige, effektive og framtidsrettede løsninger på tvers av kommunegrensene. Fra ulike hold blir det hevdet at stor vekst i byregionene bidrar til voksesmerter, noe som gir grunn til å anta at kommunegrensene kan virke hemmende på byregioners rolle som vekstmotorer i norsk økonomi.

NHO ønsker å få fram mer kunnskap om disse utfordringene, og Telemarksforskning har i den forbindelse fått i oppdrag å beskrive og analysere utviklingstrekk, og kartlegge og se nærmere på eksempler hvor kommunegrenser har stått eller står i veien for gode løsninger. Det er med andre ord bedre forståelse av ulempene som står i fokus.

Utredningens hovedformål er å:

- beskrive hvilke sentrale utviklingstrekk som byregioner, og større, mer sentrale kommuner (regionale sentra) står overfor mht. vekst- og befolkningspressutfordringer
- vurdere hvordan disse utviklingstrekkene påvirker kommunenes evne til å utøve viktige forvaltningsoppgaver og tjenester
- dokumentere og illustrere barrierer som innbyggere og næringsliv møter som følge av kommune- og forvaltningsgrenser ved hjelp av konkrete eksempler
- vurdere omfanget av interkommunalt samarbeid og i hvilken grad dette løser utfordringene som disse regionene står overfor

Utredningsarbeidet baserer seg på bruk av offentlig statistikk, intervjuer med nøkkelinformanter, samt innhenting av informasjon fra eksisterende utredninger, offentlige dokumenter, planer, avisoppslag og informasjon som er formidlet gjennom ulike aktørers nettsider. Vi vil her sammenstille noen av de mest sentrale erfaringene fra utredningsarbeidet.

Innledningsvis gis et historisk tilbakeblikk på utviklingen av kommunestrukturen i Norge. Formålet med dette er å få en bedre forståelse av hvorfor kommunestrukturen er som den er, og hvordan kommunestrukturen kan påvirke kommunenes evne til løse sine oppgaver og funksjoner.

Utviklingstrekk og utfordringer for kommuner og næringsliv

I grove trekk er situasjonen slik at kommunestrukturen har vært uendret siden midten på 60-tallet. Flere offentlige utredninger og prosjekter dokumenter i den forbindelse stadig økende utfordringer knyttet til manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle områder. Dette har sammenheng med at det i denne perioden har det skjedd betydelige samfunnsmessige endringer. Befolkningen i Norge har økt med nærmere 1,5 millioner fra 60-tallet og fram til i dag, og veksten har vært klart størst i og rundt de største byene. Samtidig er det slik at mange av de minste kommunene har opplevd nedgang i folketallet. Det innebærer at en stadig økende andel av befolkningen bor i byer og tettsteder. Dette fører også til at byer og tettsteder krever mer areal, og sammenhengende tettstedsområder brer seg på tvers av kommunegrensene. Oslo tettsted, som er

det klart største, omfattet 11 kommuner per 1. januar 2012 og hadde ca. 925 000 innbyggere. Samtidig har kommunene i byregionene blitt mer og mer integrert gjennom økende pendling og mobilitet på tvers av kommunegrensene. Tall for integrasjon, som baserer seg på pendling og selssetting på tvers av kommunegrensene, viser at de største byene er tett integrert med et stort antall omkringliggende kommuner – også utenfor tettstedsområdet. Mange av omegnskommunene til de store byene er svært avhengige av arbeidsmarkedet i bykommunen og tettstedsområdet.

Noen av drivkreftene bak disse endringene har sammenheng med at næringslivet er i endring. Etablering av kompetansekluser og tilgang på arbeidskraft, nettverk og intellektuell kapital, er i stadig økende grad sentrale drivkrefter i næringsutvikling og byvekst. Næringslivet melder om at de største utfordringene i et langsiktig perspektiv er å rekruttere kompetent arbeidskraft, å få et framtidsrettet transportsystem, å håndtere et økende lønnsnivå, å øke innovasjons- og omstillings- evnen og å få økt tilrettelegging av boligareal.

For næringslivet er det i utgangspunktet et stort potensial knyttet til sentralisering. Kortere avstander gjør at transport og kommunikasjon kan bli enklere. Dersom man får større grad av skinnegående trafikk, kan det også gi en miljøgevinst. Nærhet mellom virksomheter og ulike aktører er også viktig for innovasjon og nyskaping. Samling av kunnskapsintensive miljøer kan bidra til å forsterke dette. Videre spiller større byer en viktig rolle som knutepunkter nasjonalt, men også for internasjonal samhandling. Større byer gir også muligheter for et bredere og mer spesialisert tilbud på ulike områder, bl.a. knyttet til varer, tjenester og kulturtilbud.

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

Med den utviklingen vi har opplevd, og med de utviklingsutsiktene vi står overfor i byregionene, kan kommune- og forvaltningsgrenser i økende grad bidra til å svekke kommunenes forutsetninger og muligheter til å fylle sine roller og funksjoner på en hensiktsmessig måte. Dette gjelder roller og funksjoner knyttet til både demokrati, tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Det er flere demokratiske utfordringer knyttet til dette. At kommunegrensene i stadig mindre grad samsvarer med folks funksjonelle bo- og leveområder, bidrar også til at innbyggerne får mindre muligheter til å påvirke utviklingen i disse områdene gjennom politiske valg. Dette bidrar også til at enkeltkommuner får begrenset handlings- og mulighetsrom med tanke på å legge til rette for en utvikling som ivaretar innbyggernes og samfunnets behov på en best mulig måte. For å bøte på dette dannes det stadig nye interkommunale samarbeidsløsninger, men et økende antall interkommunale samarbeid øker også utfordringene knyttet til demokratisk styring og kontroll av disse samarbeidene.

Utvikling og tilrettelegging av det kommunale tjenestetilbudet vil ha nær sammenheng med utvikling og tilrettelegging av nye boligområder, næringsområder og samferdselsløsninger. Kommunegrenser kan også her bidra til å komplisere dimensjonering og tilrettelegging av et godt tjenestetilbud, noe som kan ende opp med løsninger som er lite gunstige med tanke på lokalisering, funk-

sjonalitet og kostnadseffektivitet. Det er naturlig å tenke seg at man får både bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom man tilpasser tjenestene til bosettings- og kommunikasjonsmønsteret uavhengig av dagens kommunegrenser.

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

Hvorvidt kommunene klarer å fylle rollen som samfunnsutvikler på en god måte, har bl.a. sammenheng med kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Planlegging skal være langsiktig og strategisk. God planlegging og tilrettelegging for næringsutvikling handler om å innrette planlegging og virkemiddelbruk mot privat sektor slik at privatøkonomisk lønnsomhet i størst mulig grad sammenfaller med samfunnsøkonomisk lønnsomhet. At flere kommuner innen den samme funksjonelle regionen driver utviklingsarbeid på hver sin måte, kan lett ende opp med lite hensiktsmessige tiltak. I flerkommunale byområder kan den enkelte kommunes interesser lett bli dominerende, og det kan være krevende å finne fram til samordningsmekanismer som sikrer gode helhetsløsninger. Her er det også en utfordring at ulike statlige sektorinteresser med ulike behov kan være krevende å håndtere lokalt og regionalt. Manglende koordinering og samhandling mellom ulike forvaltningsnivåer kan således bidra til at det tar svært lang tid å gjennomføre prosesser og fatte nødvendige beslutninger.

De ulike eksemplene som er gjennomgått i forbindelse med utredningen, bidrar til å konkretisere og visualisere noen av utfordringene som er skissert i det foregående. Eksemplene tar utgangspunkt i utfordringer i og rundt byområder som Oslo/Akershus, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Trondheim, Skien/Porsgrunn, Moss/Rygge, Drammen og Vestfold. Eksemplene synliggjør bl.a. utfordringer knyttet til langvarige, konfliktfylte og uforutsigbare prosesser i forbindelse med ulike infrastrukturprosjekter, utfordringer med å håndtere sterk byvekst på tvers av kommunegrensene og eksempler på hvor konkurranse og særinteresser mellom kommuner hindrer helhetlige og funksjonelle løsninger. I noen byområder er også fylkesgrensene til hinder for å utvikle gode løsninger for næringsliv og innbyggere.

Interkommunalt samarbeid. Muligheter og begrensninger

Et generelt trekk er at mange av byregionene forsøker å løse utfordringer på tvers av kommune- og forvaltningsgrenser gjennom en eller annen form for interkommunalt samarbeid. Det interkommunale samarbeidet har økt i omfang de senere årene fordi et klart flertall av kommunene har ønsket å løse utfordringer gjennom samarbeid i stedet for kommunesammenslåing. Et omfattende samarbeid vil etter hvert bli både tids- og ressurskrevende, samtidig som det også innebærer betydelige demokratiske utfordringer. Det er vanskelig å definere en eksakt grense for når samarbeidsulempene blir for store, men det er klart at det finnes en slik grense. Krav om konsensus gjør også at det er vanskelig å fatte beslutninger om arealdisponering og lokalisering på tvers av kommunegrensene. Erfaring viser at man kan få til avtaler så langt alle kommuner tjener på det, men heller ikke lenger.

Når det gjelder holdninger til behovet for å endre kommunestrukturen, er næringslivet klar i sin tale. En landsdekkende næringspolitisk undersøkelse blant næringsrådene i norske storbyer foretatt av Advicia (2012), viste at det var 93 prosent som mente at antallet kommuner bør reduseres. Nyere undersøkelser viser også at det er flertall i befolkningen og blant folkevalgte som mener at antall kommuner bør reduseres. Det er imidlertid ikke like mange som ønsker å slå sammen egen kommune.

Erfaringene viser også at det er har vært få kommunesammenslåinger under frivillighetslinja. Der som man ønsker å gjennomføre større endringer av kommunestrukturen, vil det være behov for klarere rammer, føringer og insitamenter for dette fra statlig hold. Det var også konklusjonen fra KS og Kommunal- og regionaldepartementet sitt prosjekt om framtidens kommunestruktur, hvor kommunene ble utfordret til å debattere behov for strukturendringer som grunnlag for å møte framtidige utfordringer.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Byregionene opplever sterk befolkningsvekst og favner gjerne et stort omland med stor inn- og utpendling på tvers av kommunegrensene. Innenfor det som de facto er funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner, kan det således være utfordrende å få til integrerte, helhetlige, effektive og framtidsrettede løsninger mellom kommunene som inngår i disse regionene. Fra ulike hold blir det hevdet at stor vekst i byregionene bidrar til voksesmerter, noe som gir grunn til å anta at kommunegrensene kan virke hemmende på byregioners rolle som vekstmotorer i norsk økonomi.

NHO ønsker å få fram mer kunnskap om disse utfordringene, og Telemarksforskning har i den forbindelse fått i oppdrag å beskrive og analysere utviklingstrekk, og kartlegge og se nærmere på eksempler hvor kommunegrenser har stått/står i veien for gode løsninger. Det er med andre ord bedre forståelse av ulempene og hvordan disse kan løses, som står i fokus i denne rapporten.

Mer konkret har kartleggingen som formål å:

- beskrive kort hvilke sentrale utviklingstrekk som byregioner, og større, mer sentrale kommuner (regionale sentra) står overfor mht. vekst- og befolkningspressutfordringer
- vurdere hvordan disse utviklingstrekkene påvirker kommunenes evne til å utøve viktige forvaltningsoppgaver og tjenester
- dokumentere og illustrere barrierer som innbyggere og næringsliv møter som følge av kommune- og forvaltningsgrenser, ved hjelp av konkrete eksempler
- vurdere omfanget av interkommunalt samarbeid og i hvilken grad dette løser utfordringene som disse regionene står overfor

Det er lagt til grunn at kartleggingen skal ha fokus på hvilke utfordringer dagens kommunegrenser og andre forvaltningsgrenser skaper for innbyggere og næringsliv i byregioner og større, mer sentrale kommuner (regionale sentra). Videre er det lagt til rette for at eksemplene også kan omfatte utfordringer som innbyggere og næringsliv møter som følge av overlappende grenser knyttet til fylkeskommunale, statlige og interkommunale forvaltningsoppgaver og tjenester. Det har også vært ønskelig med en vurdering av omfanget av interkommunalt samarbeid, og hvilken grad dette kan bøte på utfordringene som regionene står overfor.

1.2 Metode og gjennomføring

De temaer og problemstillinger som ønskes belyst gjennom kartleggings- og utredningsarbeidet, er relativt komplekse og sammensatte. Dette har fordret bruk av ulike metoder og datakilder for å kunne belyse disse på en god måte. For å beskrive utviklingstrekk i byregioner når det gjelder vekst og sentralisering, har vi basert oss på tall fra SSB. Dette gjelder data knyttet til befolkning, arbeidsplasser, sysselsetting og pendling. Våre vurderinger knyttet til hvordan disse utviklingstrekkene påvirker kommunenes evne til å utøve viktige forvaltningsoppgaver og tjenester, er stort sett basert oss på eksisterende forsknings- og utredningsarbeid knyttet til kommunal tjenesteproduksjon og forvaltning, interkommunalt samarbeid, kommunestruktur og styringsutfordringer i storbyområder. En sammenstilling og analyse av eksisterende kunnskap på dette området er av

interesse i seg selv, men er også av spesielle interesse som grunnlag for analyser og vurderinger knyttet til eksempelkartleggingen i dette prosjektet.

Eksempelkartleggingen omfatter en kartlegging, beskrivelse og vurdering av utfordringer i ni geografiske områder. Eksempelområdene er valgt ut samarbeid med oppdragsgiver, og innspill fra NHOs regionkontorer. Case-utvalget er ikke uttømmende verken med hensyn til problemstillinger eller geografi, men illustrerer at mange regioner står over likeartede problemstillinger når det gjelder forvaltningsstrukturer. Casebeskrivelsene er basert på intervjuer med representanter fra NHOs regionkontorer og informanter med spesiell kjennskap til relevante temaer og problemstillinger. Ellers er det i forbindelse med kartleggingen og beskrivelsen av eksemplene lagt vekt på innhente opplysninger fra eksisterende utredninger, offentlige dokumenter, planer, avisoppslag og informasjon som er formidlet gjennom ulike aktørers internettsider.

Når det gjelder vurderinger av omfanget av interkommunalt samarbeid og i hvilken grad dette løser utfordringene som senterregionene står overfor, har vi tatt utgangspunkt i eksisterende kartlegginger og utredninger av interkommunalt samarbeid. Dette for å kunne si noen om på hvilke områder det samarbeides, hva som er fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid og hvor langt det kan være hensiktsmessig å gå med slikt samarbeid før samarbeidsulempene blir for store. Videre er spørsmål knyttet til interkommunalt samarbeid også blitt belyst i forbindelse med flere av intervjuene.

Før vi tar en nærmere gjennomgang av sentrale utviklingstrekk knyttet byregioner og regionale sentra i kap. 3, vil vi i kap. 2 foreta en kortfattet gjennomgang av historiske utviklingstrekk knyttet til kommunestrukturen. Formålet med denne er å gi en oversikt over de prosesser og vedtak som har ledet fram til dagens kommunestruktur. I kap. 4 ser vi nærmere på hvilke utfordringer som kommunestrukturen kan medføre for kommuner og næringsliv. Flere av disse utfordringene er forsøkt visualisert og konkretisert gjennom eksempelbeskrivelser i kap. 5. Avslutningsvis ser vi i kap. 6 nærmere på muligheter og begrensninger knytt til interkommunalt samarbeid som grunnlag for å løse utfordringer på tvers av kommunegrensene. Avslutningsvis foretar vi noen sammenfattende vurderinger i kap. 7.

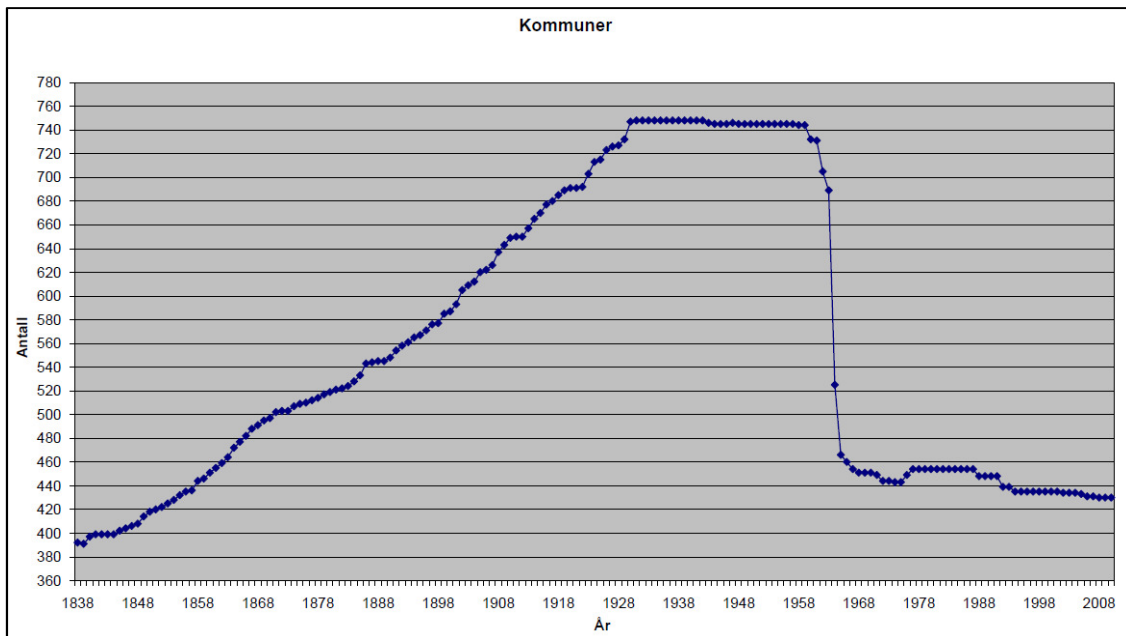
2. Kommunestrukturen. Et historisk tilbakeblikk

2.1 Utviklingen fram til 1990-tallet

Bakgrunnen for dagens kommunestruktur er beskrevet i ulike offentlige dokumenter, bl.a. i NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forvandring og i St.meld. nr. 32 (1994-95) Kommune og fylkesinndelingen. Oversikt over utviklingen i antall kommuner i perioden 1938-2012 er gitt i Tabell 1 og Figur 1.

Tabell 1 Utviklingen i antall kommuner 1938-2012

Årstall	Antall kommuner
1838	392
1930	747
1957	744
1967	454
1974	443
1978	454
1994	435
2012	429
2013	428



Figur 1 Utviklingen i antall kommuner fra 1838 til 2008. Kilde: Statens kartverk (<http://www.statkart.no>).

Dagens kommunestruktur har røtter tilbake til innføringen av formannskapsloven i 1837. I 1838 var det 392 by- og herredskommuner i Norge. Dette er det laveste antallet kommuner Norge har hatt. Inndelingen ble den gangen basert på en kirkelig inndeling, med prestegjeldet som en grunn-

leggende enhet. Dette medførte store kommuner etter datidens kommunikasjoner og bosetting, og det har i ettertid foregått både kommunedelinger, -sammenslåinger og grensejusteringer (Jukvam 1999).

Fram til 1930 forgikk det en omfattende oppdeling av herredskommuner som ble etablert i 1838, og kommunetallet ble nesten fordoblet fra 392 til 747 kommuner. Fra 1930 til 1957 var antallet kommuner relativt stabilt. Perioden 1958 til 1967 er preget av kommuneinndelingsreformen i kjølvannet av Scheikomiteéns arbeid. Denne reformen resulterte i at landet fikk 290 færre kommuner. I henhold til NOU 1989:16 var målet å skape kommuner som *"som kunne legge forholdene til rette for den best mulige utvikling av næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomi, gir en geografisk naturlig skatteutjevning, kvalitetsbygging av forvaltningsapparatet og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen"*. Man ønsket bl.a. kommuner som var store nok til å drive planleggings- og utviklingsarbeid og som kunne være et redskap i arbeidet med å bygge velferdsstaten, bl.a. innføring av en 9-årig grunnskole. Endringene som ble foretatt, var forankret i prinsipielle retningslinjer som ble behandlet i Stortinget i 1956. Disse retningslinjene omfattet ikke bykommunene. Retningslinjer for kommuneinndeling i byområder ble ikke fastsatt før i 1962. I St.prp. nr. 55 (1961-62) ble det gitt uttrykk for at nye kommunale enheter i byområder burde etableres på grunnlag av de faktiske forhold slik de var, og at det også burde tas hensyn til den fremtidige utvikling i området. Departementet pekte særlig på boligbygging, bosettingsutvikling og næringsutvikling som oppgaver som talte for etablering av én kommunal enhet i flerkommunale byområder. Stortingets kommunalkomiteé sluttet seg enstemmig til de prinsipper proposisjonen la opp til for det videre arbeide med kommuneinndelingen. Komiteén uttalte at partielle byutvidelser ikke fremstilte seg som noen brukbar løsning i alminnelighet, og at dette bare burde finne sted i helt spesielle tilfelle. I henhold til NOU 1989:16, ble på denne bakgrunn de fleste av byene i Norge sluttet sammen med en eller flere omegnskommuner på 1960-tallet.

Perioden 1968-1974 kjennetegnes av etterdønninger etter Scheikomiteén ved at det ble foretatt enkelte byutvidelser som ikke ble avklart gjennom komitééns arbeid. Kommunetallet ble redusert med 11 kommuner, og 10 av disse var omegnskommuner til byer. Følgende byer fikk byutvidelse: Sandefjord, Ålesund og Bodø i 1968, Grimstad i 1971, Bergen i 1972 og Narvik i 1974.

Perioden 1974-1977 er den eneste etter 1930 som domineres av kommunedelinger. Delingssakene var en motreaksjon i kommuner som var berørt av sammenslutninger som følge av Scheikomiteén. Tallaksenutvalget (NOU 1974:14) vurderte 21 delingssaker, hvorav 10 saker fikk medhold til deling. I 1976 og 1977 ble det skilt ut 11 nye enheter.

Perioden 1978-1994 preges av byutvidelser for de såkalte «inneklemte» byer. Disse ble behandlet av Buvikutvalget i to omganger (NOU 1986:7 og NOU 1989:16). Resultatet av Stortingets vurdering ble byutvidelser i alle de åtte vurderte byområdene. Samlet fikk vi 19 færre kommuner. I 1988 fikk byene Larvik, Tønsberg og Horten byutvidelser. I 1992 kom byene Sarpsborg, Hamar, Arendal og Hammerfest. Fra 1.1.94 ble kommunesammenslåingen rundt Fredrikstad gjennomført. Etter dette hadde vi da 435 kommuner i landet.

2.2 Christiansen-utvalget

Christiansen-utvalget ble oppnevnt i 1989 med mandat til å evaluere kommune- og fylkesinndelingen, og vurdere nye inndelingsprinsipper. Utvalget avga sin utredning (NOU 1992:15) våren 1992 og konkluderte med at det var behov for en gjennomgang av kommune- og fylkesinndelingen på mer generelt grunnlag. Utvalget la i sine begrunnelser stor vekt på de store endringene som

hadde skjedd i oppgaver og geografiske forutsetninger siden forrige sammenslåingsreform. Det ble bl.a. vist til at befolkningsutviklingen og endringene i arbeidsmarked, sysselsetting, kommunikasjoner og bosettingsmønster hadde medført store variasjoner i kommunenes befolkningsgrunnlag internt i fylker og mellom landsdeler.

Bykommuner og nærliggende kommuner hadde opplevd økning i folketallet, mens de minste kommunene hadde opplevd nedgang. Utvalget pekte på at de minste kommunene hadde problemer med å innfri alle kravene som stilles til kommunene, bl.a. som følge av manglete kapasitet og kompetanse knyttet til små- og sårbare fagmiljøer. På den annen side ble det vist til at man hadde fått en rekke flerkommunale byområder der kommunegrensene deler opp større tettsteder og sammenhengende utbyggingsområder. Spesielt ble det vist til at man i Sør-Norge hadde fått flere større byområder som var berørt av tettstedsoppsplitting. Dette ble vurdert som den mest problematiske formen for administrativ oppsplitting. Videre ble det pekt på at kommunikasjonsutbyggingen og endringer i bosettingsmønsteret hadde medført et stort antall uhensiktsmessige avgrensninger av de eksisterende kommuner. Utviklingen hadde medført at en stadig større andel av landets befolkning bodde i byer og tettsteder. Bolig-, tjeneste- og arbeidsmarkedsområder hadde vokst i antall innbyggere og i utstrekning. Utvalget konkluderte med at dette var en utfordring som berørte et flertall av kommunene. Det ble også konkludert med at de fremtidige endringene i befolknings- og bosettingsmønstrene de fleste steder ville komme til å forsterke ubalansen mellom små og store kommuner.

Oppgavefordelingen og dagens kommune- og fylkesinndeling bygger på det såkalte generalistkommuneprinsippet. Dette innebærer at alle kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for det samme brede spekter av oppgaver, og det forventes at disse oppgavene ivaretas på en forsvarlig måte. Uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn, skal kommuner og fylkeskommuner fylle de samme funksjonene knyttet til dimensjonene demokrati, tjenesteproduksjon, rettsikkerhet og lokale utviklingsoppgaver. Oppgavefordelingen og inndelingen kan betraktes som rammebetingelser for generalistkommunesystemet og kommunenes og fylkeskommunenes evne til å oppfylle det såkalte generalistkommunekravet. Christiansen-utvalget viste til at de store samfunnsmessige endringene som hadde skjedd siden forrige inndelingsreform, hadde bidratt til å sette generalistkommunesystemet under press.

2.3 Frivillighetslinja

Våren 1995 la daværende regjering frem St.meld. nr. 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen med forslag til reformer i kommune- og fylkesinndelingen. Før behandlingen av ovennevnte stortingsmelding fattet imidlertid Stortinget i juni 1995 følgende vedtak: ”Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått imot kommunesammenslåinger.” Dette er bakgrunnen for den såkalte frivillighetslinja som har ligget til grunn for eventuelle strukturendringer helt fram til i dag. Siden frivillighetslinja ble innført, har det fram til i dag bare vært gjennomført sju kommunesammenslåinger: Våle og Ramnes i 2001, Bodø og Skjerstad i 2005, Ølen og Vindafjord i 2006, Aure og Tustna i 2006, Kristiansund og Frei i 2008, Mosvik og Inderøy i 2012 og Harstad og Bjarkøy i 2013.

Sammenslåingene mellom Våle og Ramnes, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna kan karakteriseres som sammenslåinger av likeverdige kommuner der målet var å gå sammen for å skape en sterkere og mer slagkraftig enhet. Sammenslåingene mellom Bodø og Skjerstad, Mosvik og Inderøy og Harstad og Bjarkøy har i større grad preg av å være en innlemmelse av en liten kommune i en

stor, og motivasjonen har gjerne vært at den minste kommunen har hatt utfordringer knyttet til befolkningsnedgang, små og sårbare fagmiljøer og svak kommunal økonomi.

Sammenslåingen av Kristiansund og Frei er den av de sju som i størst grad er motivert ut fra voksesmerter og utviklingsutfordringer i byområder. Kristiansund og Frei utgjorde et felles bo- og arbeidsmarked som ble delt av en kommunegrense. For Kristiansund var det et stort problem at man manglet ledige arealer for utvidelse av nærings- og boligområdene. Dette resulterte i at boligarealer ble regulert til industriformål og friarealer til boligformål. Arealsituasjonen var såpass krevende at næringsaktører truet med å flytte dersom man ikke fant løsninger på situasjon. Etter hvert ble utviklingen slik at folk som ønsket å flytte til Kristiansund bosatte seg i Frei, noe som førte til at innbyggertallet gikk ned i Kristiansund, mens det økte i Frei. Sammenslåingen ble således sett som viktig for å kunne opprettholde og videreutvikle Kristiansund som regionsenter.

Det er ellers verdt å merke seg at spørsmålet om kommunesammenslåing mellom Kristiansund og Frei ikke var av ny dato. Dagfinn Ripnes, som var ordfører i gamle Kristiansund i perioden fram til kommunesammenslåingen, tok opp spørsmålet i sitt første innlegg i bystyret som ungdomsrepresentant i 1963. Kommunesammenslåing ble også anbefalt av Scheikomiteén i 1964, men denne anbefalingen ble ikke fulgt opp. Da spørsmålet ble satt på dagorden igjen på 2000-tallet, ble spørsmålet om sammenslåing avgjort ved folkeavstemming. Her ble det i Frei et ja-flertall på 51,5 %. Tilsvarende prosentandel i Kristiansund var på 95,5 %. De fleste frivillige sammenslåingene etter at frivillighetslinjen ble innført, har blitt avgjort ved folkeavstemming, i hvert fall i den minste kommunen. I de få tilfellene hvor det har blitt ja-flertall, har det vært ja-flertall med knappest mulig margin. I Ramnes var det f.eks. et ja-flertall med ti stemmers overvekt og Skjerstad var den kun to stemmers overvekt. Dette viser at prinsippet om frivillighet er krevende å stå ved dersom man ønsker en større og raskere kommunestrukturreform som omfatter hele landet.

2.4 Framtidens kommunestruktur

I perioden der frivillighetslinja har preget nasjonal politikk har det også vært gjennomført et større nasjonalt prosjekt for å få vurdert en hensiktsmessig framtidig kommunestruktur. Høsten 2003 ble KS og Kommunal- og regionaldepartementet enige om et samarbeid om å utfordre kommunene til å debattere kommunestruktur og rammebetingelser knyttet til struktur som virkemiddel for kommuneutvikling. På bakgrunn av dette skulle kommunene peke på eventuelle behov for nødvendige endringer. I henhold til sluttrapporten fra den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet (KS & Kommunal- og regionaldepartementet 2005), var utgangspunktet for prosjektet at kommunene skulle vurdere betydningen av egen kommuneinndeling og rammebetingelser knyttet til kommunestrukturen i forhold til mål om å:

- ◆ utvikle funksjonelle og levedyktige lokalsamfunn
- ◆ yte gode og effektive tjenester til innbyggerne
- ◆ gi innbyggerne gode muligheter for demokratisk deltakelse
- ◆ sikre innbyggernes rettssikkerhet

I oppsummeringen av prosjektet viser koordineringsgruppa til at kommunene selv skisserte et omfattende behov for endringer dersom de på sikt skulle kunne levere gode tjenester, utvikle livskraftige og gode lokalsamfunn, samhandle aktivt med næringslivet og frivillig sektor, og slik sett ha legitimitet overfor innbyggerne. Samtidig uttrykte kommunene et sterkt ønske om større grad av kommunalt selvstyre og handlingsrom for å kunne gi innbyggerne gode tjenester tilpasset lokale forhold og utfordringer.

Samlet sett var det 25 % av kommunene som anså gjeldende kommunestruktur som tilfredsstillende, mens 53 % ønsket forpliktende samarbeidsløsninger. 21 % ønsket å utrede sammenslåingsalternativet. Dette innebar at ca. 75 % av kommunene så for seg andre inndelingsalternativer eller samarbeidsmønstre i framtiden. I etterkant av prosjektet var det nærmere 40 kommuner som i løpet av våren og sommeren 2005 søkt om utredningsmidler for å vurdere konkrete sammenslåingsalternativer. Ingen av disse utredningene resulterte i kommunesammenslåinger. De sammenslåingene som er gjennomført under frivillighetslinja er gjennomført uavhengig av samarbeidsprosjektet til KS og Kommunal- og regionaldepartementet.

Som grunnlag for koordineringsgruppas diskusjon om mulige framtidige modeller for kommunestrukturen, ble følgende alternative modeller lagt til grunn:

- ◆ Etablering av færre og større kommuner
- ◆ Videreføring av status quo
- ◆ Ytterligere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid
- ◆ Oppgavedifferensiering mellom kommunene

Her er det viktig å være oppmerksom på at modellen med oppgavedifferensiering innebærer et brudd med generalistkommuneprinsippet. Dette kan også være tilfellet ved tilrettelegging av samarbeidsmodeller som innebærer omfattende overføring av makt og myndighet til samarbeidskommuner. På bakgrunn av diskusjonene i kommunene og vurderingen av aktuelle utviklingsscenarier konkluderte koordineringsgruppa med følgende:

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

2.5 Videreføring av status quo

I ettertid kan man si at alternativet med status quo er det som har blitt videreført samtidig som kommunene har fått nye oppgaver og økte krav til sine tjenester. I den forbindelse er det lagt bedre til rette for at kommunene skal etablere interkommunale samarbeid. Fra 1.1.2007 har man fått en ny bestemmelse i kommuneloven (§ 28) som gir anledning til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av myndighet til en annen kommune. Dette har bl.a. åpnet for etablering av interkommunale barnevern, og det er nå registrert rundt 50 slike samarbeid. I tillegg har også den såkalte samkommunemodellen blitt lovfestet som en mer forpliktende samarbeidsform, men denne modellen er det bare et fåtall kommuner som har tatt i bruk.

Det økte omfanget av kommunal selskapsorganisering og etablering av ulike former for interkommunalt samarbeid, har ytterligere bidratt til å synliggjøre de demokratiske utfordringene knyttet til dette. I den forbindelse har det vært økt fokus på utarbeidelse av eierskapsmeldinger i kommunene som grunnlag for bedre styring av selskaper og interkommunale samarbeid (Brandtzæg et al. 2009).

Det har vært gjennomført et stort antall utredninger av fordeler og ulemper med konkrete kommunesammenslåinger de senere årene, men den lokale motstanden har vært stor. Spesielt er motstanden stor i mindre kommuner og kommuner som ikke vil få kommunesenteret ved en kommu-

nesammenslåing. Årsaker som i større eller mindre grad synes å bli trukket fram for å begrunne at det ikke blir noen sammenslåing, er:

- ◆ Usikkerhet om hva en sammenslåing vil innebære
- ◆ Kulturelle forskjeller og historiske motsetninger
- ◆ Forskjeller i forhold til økonomi og tjenestetilbud
- ◆ Forskjeller i politiske prioriteringer
- ◆ Forskjeller i størrelse og dermed mindre demokratisk påvirkningskraft i en større kommune
- ◆ Svekkelse av kommunegrensens betydning som ramme for felleskap og identitet
- ◆ Redusert nærhet til innbyggerne og mindre muligheter for å utnytte smådriftsfordeler
- ◆ Frykt for sentralisering
- ◆ Usikkerhet om økonomiske gevinster og hvem som stikker av med disse

Videre er det slik at det kommunale inntektssystemet i liten grad stimulerer til kommunesammenslåing, siden det inneholder elementer som premierer småkommuner. Riktignok inneholder det en kompensasjonsordning i form av et inndelingstilskudd, men etter 15-20 år trappes dette ned og opphører. På lang sikt blir de økonomiske gevinstene av en konkret sammenslåing smurt tynt ut over hele kommune-Norge, og de kommunene som slår seg sammen får bare sin lille andel av dette.

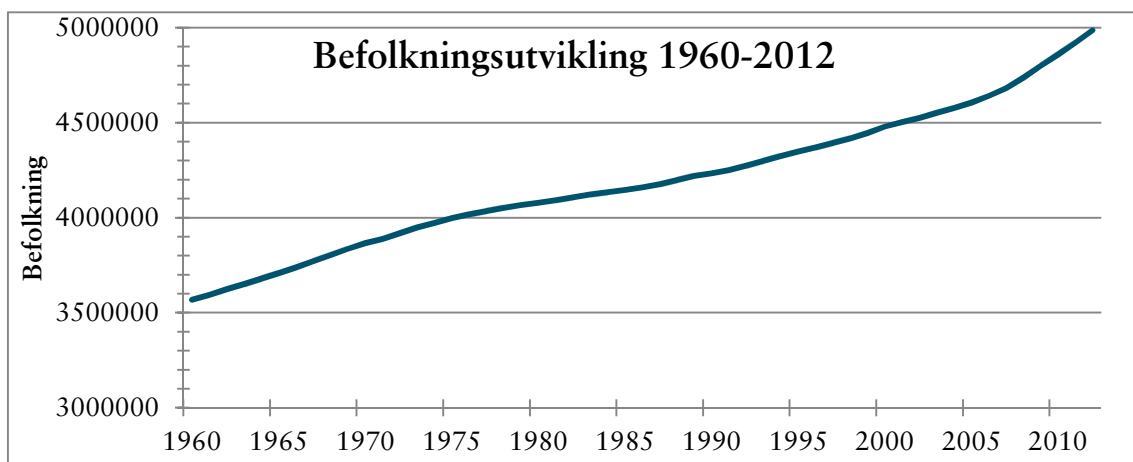
Det klart at mange av vurderingene knyttet til en eventuell kommunesammenslåing kan være vanskelige, og disse dreier seg bl.a. om forskjeller mellom kommunene, usikkerhet for hva en sammenslåing vil innebære og frykt for å miste noe. For de kommuner som har lyktes etter frivillige sammenslåinger, viser undersøkelser at suksessfaktorene har vært gode og involverende prosesser som tydeliggjør utfordringene som kommunene står overfor. Samtidig har man vært tydelig på hva man ønsker å oppnå. Innbyggerdialogen er av avgjørende betydning i slike prosesser (Bolkesjø og Brandtzæg 2005).

I byområder med integrerte arbeids- og boligmarkeder har man andre typer utfordringer enn i små kommuner. Her skal sentrale samfunnsoppgaver knyttet til miljø, transport og arealdisponering, tjenesteproduksjon og forvaltning løses innenfor områder som er splittet av mange kommunegrenser. Den resterende delen av denne utredning vil ha hovedfokus på utviklingstrekk og utfordringer som by- og senterregioner står over for i den forbindelse. Et historisk perspektiv på utviklingen av kommunestrukturen vil imidlertid være nyttig som bakteppe også for kartlegging, analyse og vurdering av disse utfordringene.

3. Utviklingstrekk i byregioner

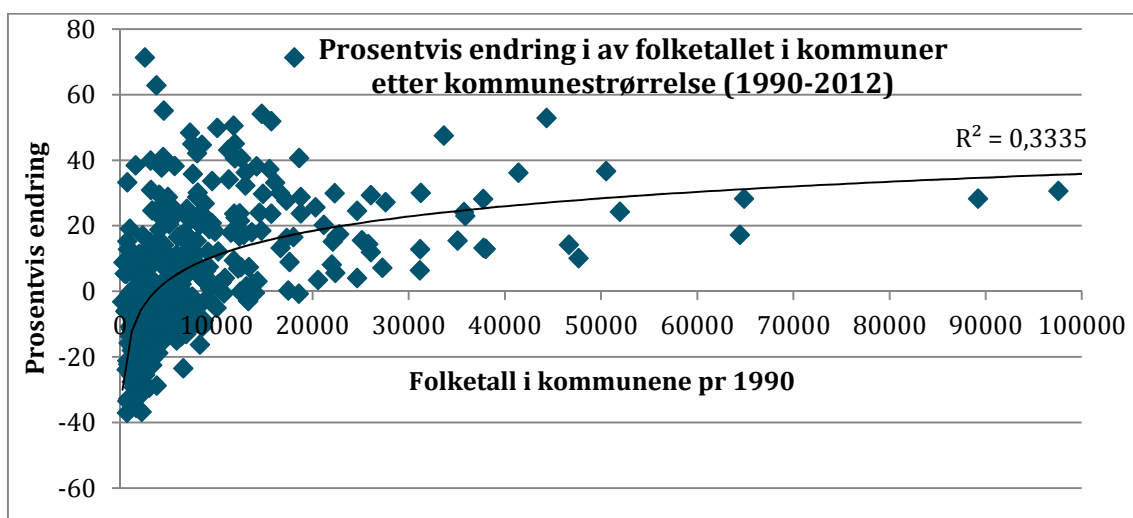
3.1 Befolkningsutvikling

Befolkningsutviklingen er en grunnleggende faktor for å forstå utviklingstrekk i byregioner. Siden 1960 og fram til i dag har folketallet i Norge økt med nærmere 1,5 millioner (jf. Figur 2). Veksten har vært spesielt sterk de senere årene, og det siste 10-året har folketallet økt med nærmere 500 000.



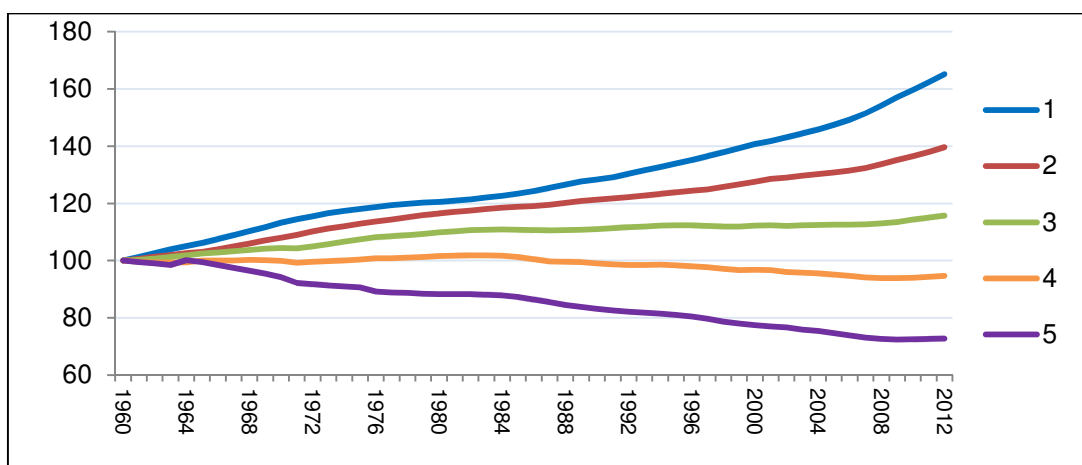
Figur 2 Befolkningsutvikling Norge 1960-2012. Data fra SSB.

Det er imidlertid ikke alle kommunene som tar del i denne veksten. 211 kommuner har også hatt nedgang i folketallet i løpet av det siste 10-året. Figur 3 viser at for perioden etter 1990 er det de største kommunene som har hatt størst prosentvis vekst, samtidig som det er de minste kommunene som har størst prosentvis nedgang. Det er ingen kommuner over 13 000 innbyggere som samlet sett har hatt nedgang i folketallet i denne perioden.

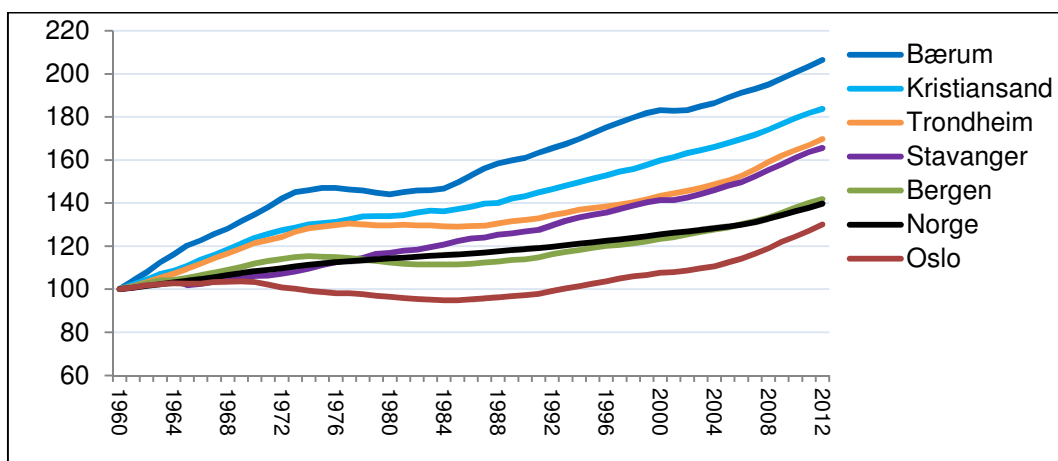


Figur 3 Prosentvis endring i folketallet etter kommunestørrelse for perioden 1990-2012. Basert på data fra SSB.

De mest folkerike kommunene ligger i nærheten av de største byene. KRD har delt inn kommuner etter sentralitet på fem nivåer¹, der sentralitet gir uttrykk for en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til sentra av ulike størrelse. Kommuner i kategori 1 har størst sentralitet. Figur 4 viser på en klar og tydelig måte at befolkningsveksten øker med økende sentralitet. Veksten er med andre ord størst i og rundt de store byene. Figur 5 viser at de største byene de siste 50 årene stort sett har hatt en prosentvis vekst som ligger over landsgjennomsnittet. Figuren viser også en økende prosentvis vekst de senere årene. Det er interessant å merke seg at Oslo har hatt en vekstrate som ligger under landsgjennomsnittet dersom man tar utgangspunkt i situasjonen i 1960. Dette har sammenheng med at mye av veksten knyttet til Oslo som hovedstad, har kommet i omkringliggende kommuner. Bærum, som er del av den funksjonelle Oslo-regionen, er den kommunen som har hatt størst vekst.



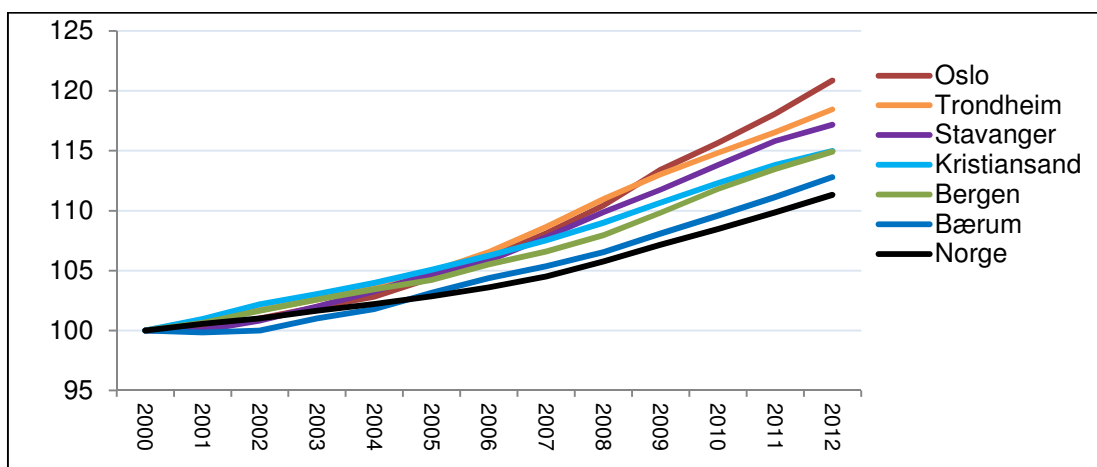
Figur 4 Befolkningsutvikling etter sentralitet. 1= høyest sentralitet og 5 = lavest sentralitet. Indeksert slik at 1960=100



Figur 5 Befolkningsutvikling i de største byene/kommune i Norge sett i forhold til utviklingen på landsbasis. Indeksert slik at 1960=100

¹ Kategorisering av BA-regioner etter sentralitet: 1) Storbyregioner med senter med mer en 50 000 innbyggere, 2) Små og mellomstore byregioner med senter mellom 5 000 og 50 000 innbyggere utenfor det distriktpolitiske virkeområdet, 3) Små og mellomstore byregioner med senter mellom 5 000 og 50 000 innbyggere innenfor det distriktpolitiske virkeområdet, 4) Tettstedsregioner med senter mellom 1 000 og 5 000 innbyggere og 5) Spredtbygde områder med senter under 1 000 innbyggere.

Dersom vi kun tar utgangspunkt i befolkningsutviklingen fra 2000 og fram til dag, går det tydeligere fram at det de senere årene er de største byene som har hatt den største veksten (Figur 6). Her ser vi også at det er Oslo som har hatt den største veksten i denne perioden.



Figur 6 Befolkningsutvikling i de største byene/kommune i Norge sett i forhold til utviklingen på landsbasis fra 2000 og fram til i dag. Data fra SSB. Indeksert slik at 2000=100.

Befolkningsutviklingen som vi opplever i dag, er i tråd med Christiansens spådommer fra begynnelsen av 90-tallet om at fremtidige endringene i befolknings- og bosettingsmønstrene de fleste steder ville komme til å forsterke ubalansen mellom små og store kommuner, og således også føre til et økt press på generalistkommuneprinsippet.

At de store kommunene blir større og de mindre kommunene har blitt mindre, har sammenheng med vekst i folketallet gjennom fødselsbalansen og innvandring samtidig som at bosettingsmønstret er blitt mer sentralisert gjennom flytting. Sentralisering kan defineres som en tendens til at en økende andel av befolkningen bor og arbeider i byer eller større byregioner, mens stadig færre bor og arbeider på landsbygda og i spredtbygde strøk. Økningen har vært spesielt sterk de siste årene, noe som også gjenspeiles i en betydelig tettstedsvekst.

3.2 Tettstedsutvikling

Tall fra SSB viser at nærmere fire av landets fem millioner innbyggere bodde i 942 tettsteder per 1. januar 2012. Dette utgjør ca. 80 prosent av den totale befolkningen. I løpet av de siste 10 årene har vi fått 12 nye tettsteder. Ut fra SSBs tettstedsdefinisjon skal en hussamling registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der, og avstanden mellom husene normalt ikke overstiger 50 meter.² Tabell 2 viser at Oslo tettsted hadde ca. 925 000 innbyggere per 1. januar 2012, noe som utgjør 23 prosent av den totale tettstedsbefolkningen. Oslo tettsted er det klart største tettstedet også i areal. Det strekker seg over hele elleve kommuner og har klart flest innbyggere pr km². Foruten Oslo har tettstedene Bergen, Stavanger/Sandnes, Trondheim, Fredrikstad/Sarpsborg og Drammen alle mer enn 100 000 bosatte. Veksten i disse fem tettstedene var i 2011 til sammen

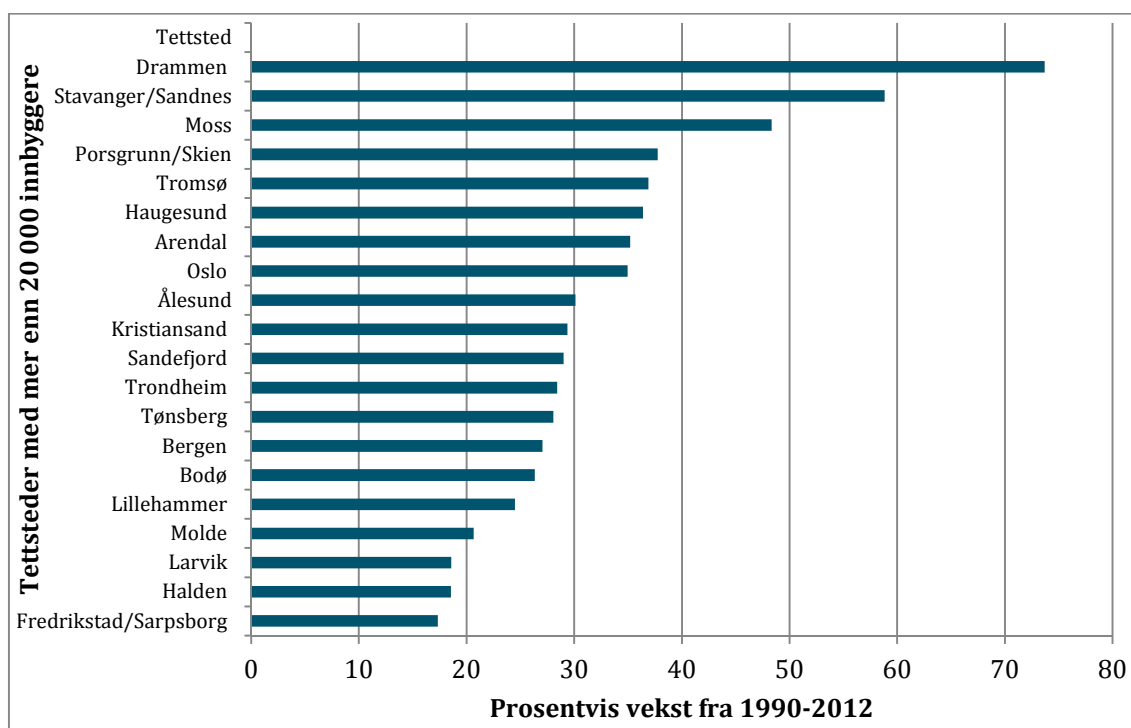
² Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan for eksempel være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet, tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen. De inngår i tettstedet som en satellitt til selve tettstedskjernen.

12 000 personer, eller 20 % av tettstedsveksten. I alt 815 000 personer bodde i disse fem tettstedene per 1. januar 2012.

Tabell 2 Tettsteder med mer enn 50 000 innbyggere 1.1.2012. Rangert etter innbyggertall. Data fra SSB.

Tettsted	Innbyggertall 1.1.2012	Innbyggere pr km ²	Antall kommuner
Oslo	925 242	3 192	11
Bergen	238 098	2 462	1
Stavanger/Sandnes	201 353	2 479	4
Trondheim	167 598	2 622	1
Fredrikstad/Sarpsborg	105 545	1 568	2
Drammen	101 995	2 001	5
Porsgrunn/Skien	88 860	1 469	3
Kristiansand	70 204	2 077	1
Tromsø	57 015	2 501	1

Figur 7 viser befolkningsendringer i tettsteder med minst 20 000 innbyggere i perioden 1990-2012. Her ser vi at tettstedene Drammen, Stavanger/Sandnes og Moss har opplevd den klart største prosentvise befolkningsveksten de senere årene.



Figur 7 Befolkningsendringer i tettsteder med minst 20 000 innbyggere i perioden 3.11.1990-1.1.2012. Kilde: Statistisk Årbok (SSB).

Selv om Oslo ikke har hatt den største prosentvise veksten, skiller Oslo seg ut som den klart største når det gjelder tettstedsvekst i faktiske tall. Innenfor Oslo tettsted har det vært en befolkningsøkning på hele 239 712 personer i denne perioden. Videre følger Stavanger/Sandnes med 74 578 personer, Bergen med 50 716 personer, Drammen med 43 278 personer og Trondheim med

37 076 personer. I og med at Oslo tettsted er mye større enn de andre tettstedene, utgjør veksten i dette tettstedet en stor andel av den samlede tettstedsveksten. Antall bosatte i det vi kan definere som Oslo tettsted økte f.eks. med 18 500 personer i 2011, noe som utgjør 32 % av den totale veksten i landets tettsteder.

Det er de minste tettstedene som er i klart flertall. Kun 20 av landets 942 tettsteder hadde 20 000 eller flere bosatte per 1. januar 2012 (jf. Figur 7). Disse 20 hadde 60 prosent av tettstedsbefolkningen, men kun 42 prosent av tettstedsarealet. Dette gjenspeiles i den gjennomsnittlige befolkningstettheten som var på 2 300 bosatte per kvadratkilometer i disse tettstedene, mot 1 130 bosatte per kvadratkilometer i tettsteder under 20 000 innbyggere. Folk bor som regel tettest i de største tettstedene. Oslo hadde en befolkningstetthet på 3 200 innbyggere per kvadratkilometer.

Det totale tettstedsarealet i Norge utgjør nå 2 423 kvadratkilometer. Økningen i antall bosatte i tettsteder de siste årene har vært noe sterkere enn økningen i tettstedsarealet. Den gjennomsnittlige befolkningstettheten i tettstedene har i perioden 2007 til 2012 endret seg fra 1 593 til 1 634 bosatte per kvadratkilometer. Dette viser en økende arealbrukseffektivitet i tettstedene. Vekst i tettstedsarealet over flere 10-år har likevel ført til at flere av tettstedene går på tvers av kommunegrensene. Per 1.1.2012 var det 45 flerkommunale tettsteder. Tettsteder som vokser ut over kommunegrensene er naturligvis et fenomen som også i størst grad gjør seg gjeldende rundt de store byene.

3.3 Pendling og regional integrasjon

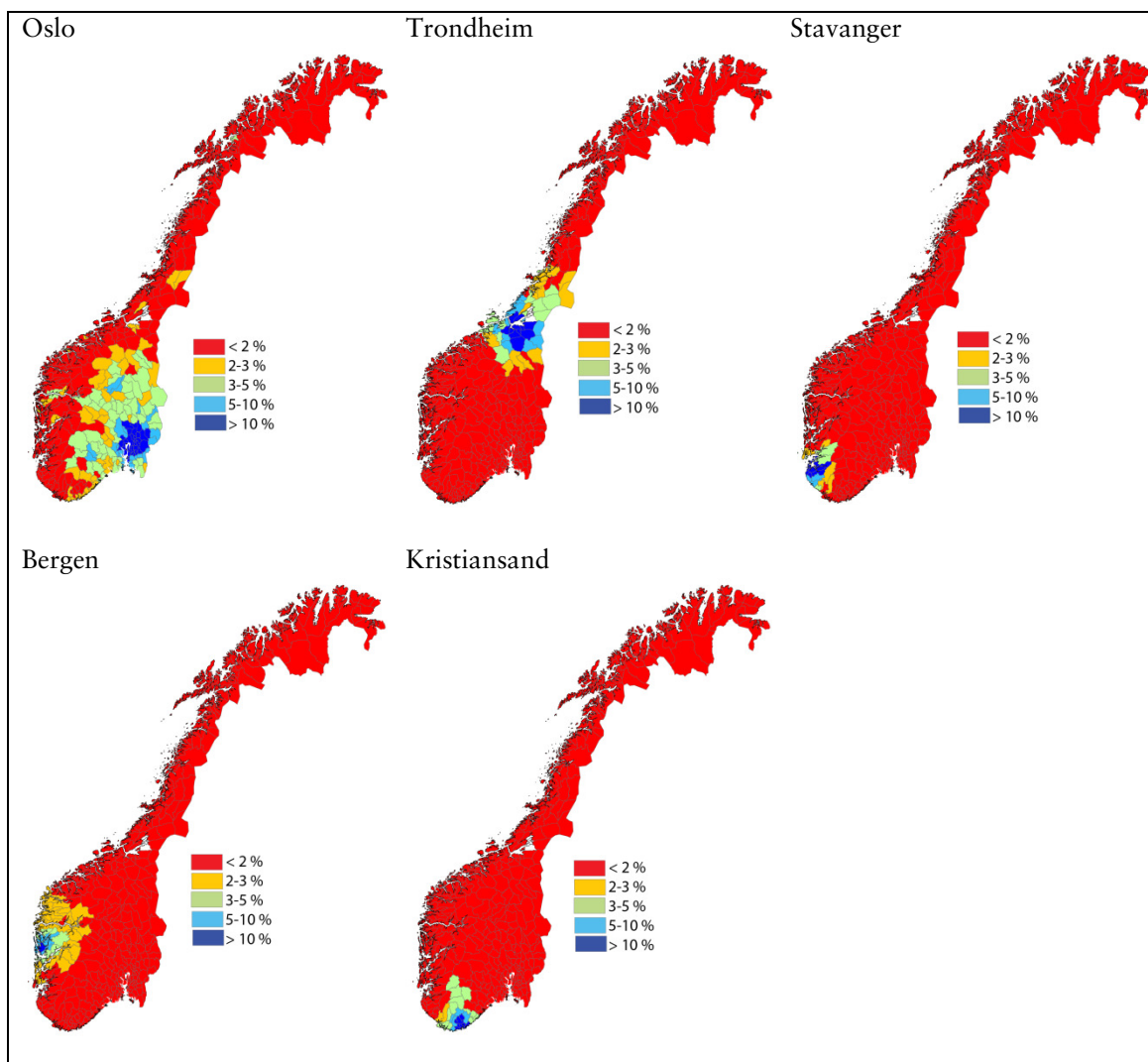
Pendlingsdata og pendlingsmønstre er nyttig som grunnlag for å kunne beskrive type og omfang av regional integrasjon. Tabell 3 viser antall kommuner som er tett integrert med senterkommuner. Her ser vi at Oslo har høy integrasjon med hele 41 omlandskommuner. Videre følger Bergen med 19 kommuner, Trondheim med 15 kommuner og Kristiansand og Stavanger med 11 kommuner hver. Antallet kommuner som er tett integrert med senterkommunene sier også noe om pendlingsomlandet og de funksjonelle byregionenes utstrekning.

Tabell 3 Senterkommuner og omkringliggende kommuner med høy integrasjon per 1.1.2012. Integrasjon er definert som sum av andel av sysselsatte som pendler fra kommune a til kommune b + andel av arbeidsplasser i kommune a fra kommune b, der kommune b er senterkommunen. Høy integrasjon = sum over 10 prosent. Basert på data fra SSB.

Senterkommune	Antall omkringliggende kommuner med høy integrasjon
Oslo	41
Bergen	19
Trondheim	15
Kristiansand	11
Stavanger	11
Sandnes	9
Tønsberg	9
Skedsmo	8
Drammen	8
Ålesund	7
Molde	7
Arendal	6

Ullensaker	6
Bodø	6
Bærum	5
Askim	5
Tromsø	5
Kongsberg	5
Ski	5
Førde	5
Harstad	5
Fredrikstad	5

For å få nærmere oversikt over storbykommunenes betydning og utvikling i forhold til sitt pendlingsomland, har vi i Figur 8 satt opp en oversikt over kommuner som har ulik grad av utpendling til de fem største byene i Norge.



Figur 8 Kommuner som har over to prosent utpendling til Oslo, Trondheim, Stavanger, Bergen og Kristiansand. Basert på data fra SSB per 1.1.2012.

Oslo har klart størst pendlingsomland. 165 kommuner har mer enn to prosent utpendling til Oslo. 37 kommuner har en utpendling til Oslo på 10 prosent eller mer.

Tabell 4 viser kommuner med størst avhengighet av arbeidsmarkedet i en senterkommune dvs. de kommunene som har den høyeste andelen av sysselsatte som pendler til en senterkommune. Av de 20 kommunene som er listet opp i tabellen, er det fire som har Oslo som senterkommune, fire som har Trondheim, tre som har Kristiansand og to som har Bergen. Ellers ser vi at også senterkommunene Arendal, Førde, Halden, Skien, Stavanger, Tønsberg og Ålesund er inne på lista.

Tabell 4 Kommuner med høyest andel av sysselsettingen som pendler til en senterkommune. Basert på data fra SSB per 1.1.2012.

Bokommune	Arbeidskommune/senterkommune	Pendlingsandel
Klæbu	Trondheim	63,1
Malvik	Trondheim	57,2
Oppegård	Oslo	51,0
Songdalen	Kristiansand	49,4
Nittedal	Oslo	48,8
Melhus	Trondheim	47,7
Naustdal	Førde	47,2
Skaun	Trondheim	47,2
Froland	Arendal	46,1
Lørenskog	Oslo	45,9
Askøy	Bergen	45,7
Siljan	Skien	45,0
Vennesla	Kristiansand	44,1
Aremark	Halden	43,9
Randaberg	Stavanger	43,8
Nesodden	Oslo	43,4
Sula	Ålesund	42,2
Søgne	Kristiansand	42,0
Fjell	Bergen	40,9
Nøtterøy	Tønsberg	40,2

Byer kan vokse og utvikle seg på ulike måter. Enkelte steder ser vi også at byveksten resulterer i konurbanisering (Selstad 2006). Dette er form for byvekst der to eller flere byer sett er i ferd med å vokse sammen til én, f.eks. som Skien/Porsgrunn og Sarpsborg/Fredrikstad. For å vurdere om dette er et fenomen som gjør seg gjeldende også her til lands i et større omfang, har vi sett nærmere på utviklingen knyttet til kommunepar med høy gjensidig integrasjon når det gjelder sysselsetting og arbeidsplasser. Høy integrasjon mellom to kommuner innebærer med andre ord at det er stor pendling begge veier og at pendlerne bemanner en betydelig andel av arbeidsplassene i kommunene. Tabell 5 viser kommuneparene med høyest integrasjon. Et raskt blick på denne lista gjør at man umiddelbart drar kjensel på kjente "parhester" blant norske kommuner. Blant noen av disse kommuneparene har spørsmålet om kommunesammenslåing også vært oppe til diskusjon ved ulike anledninger, både formelt og uformelt. Enkelte har også utredet fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslåing. Ut fra de vilkårene som ble satt for å bli definert som kommunepar,

var det 49 kommunepar i 2011. I Tabell 5 har vi også satt inn tall for år 2000 som grunnlag for å se på utviklingen over tid. Her ser vi at alle kommuneparene som hadde høyest integrasjon i 2011, har hatt en forsterket integrasjon fra 2000-2011.

Det er klart at etterhvert som byer vokser og gror sammen, øker utfordringene knyttet til planlegging av arealbruk, infrastruktur, næringsområder, boligområder, kommunikasjon, transport, kulturtilbud og tjenestetilbud. Konkurransen, manglende koordinering og fokus på realisering av egne interesser kan medføre at man ender opp med løsninger ikke er optimale med tanke på framtidig utviklingsmuligheter.

Tabell 5 Kommunepar med høyest gjensidig integrasjon i forhold til sysselsetting og arbeidsplasser.³ Basert på data fra SSB per 1.1.2012.

Kommunepar	2011	2000
Rygge og Moss	84,9	82,6
Porsgrunn og Skien	84,3	67,9
Nøtterøy og Tønsberg	83,6	78,2
Stavanger og Sola	81,5	56,4
Bærum og Oslo	76,8	61,6
Stange og Hamar	75,0	65,7
Sandnes og Stavanger	74,6	50,8
Haugesund og Karmøy	73,5	59,7
Ørsta og Volda	70,7	53,9
Hareid og Ulstein	64,6	50,0
Bamble og Porsgrunn	60,7	59,9
Vestre Toten og Gjøvik	60,6	53,2
Bø og Sauherad	59,5	43,5
Sarpsborg og Fredrikstad	58,3	46,8
Lier og Drammen	57,4	49,1
Sør-Fron og Nord-Fron	56,8	49,7
Nærøy og Vikna	56,1	33,3
Grimstad og Arendal	55,8	45,8
Time og Klepp	55,5	40,2

3.4 Næringslivet. Drivkrefter og regionale utviklingstrekk

Det er allment kjent at industrialisering, handel og varedistribusjon har vært viktig for urbaniseringen i de fleste vestlige land. Industriproduksjon var en viktig basis for byenes økonomi

³ Integrasjon måles som summen av følgende størrelser:

1. Andel av sysselsetting i kommune a som pendler til b
 2. Andel av sysselsetting i kommune b som pendler til a
 3. Andel av arbeidsplasser i kommune a hvor de sysselsatte bor i b
 4. Andel av arbeidsplasser i kommune b hvor de sysselsatte bor i a
- Det er satt som vilkår at ingen av verdiene skal være under 5 %.

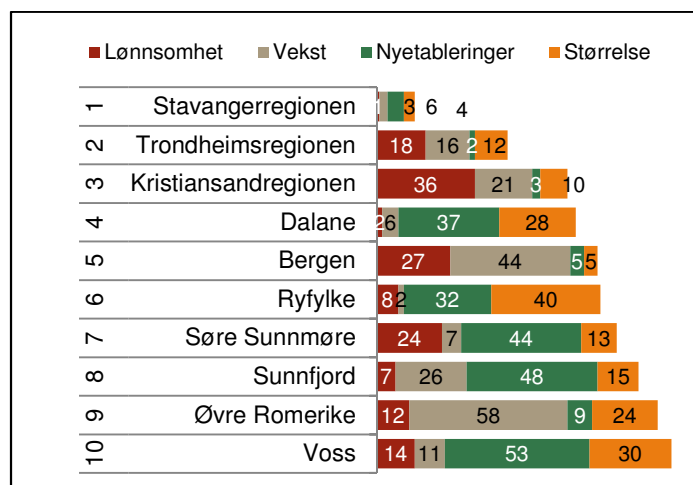
fram til 1970-tallet. Det er naturlig å anta en sterk sammenheng med utviklingen i næringslivet og hvor folk bor. Fra 1970-tallet og utover på 80-tallet foregikk det en omstrukturering av økonomisk aktivitet som innebar nedlegging eller utflytting av industriell aktivitet fra bykjernene. I følge Vatne (2005) skjedde det i første omgang en utflytting til ytre deler av bykjernen eller til mindre byer og distrikter, men etter hvert også til andre (lavkost)land.

I den nye kunnskapsøkonomien har de større byene i Norge en viktig funksjon som lokalisering for både offentlige og private tjenesteytende virksomheter, og byene blir bosted for spesialisert arbeidskraft. Farsund & Leknes (2010) peker på at det er nettopp denne sammenklumpingen, eller agglomerasjonen, av ulike spesialiserte virksomheter i byregioner som kjennetegner kunnskapsøkonomien. Internasjonal litteratur fremhever også etablering av kompetanseklynger og tilgang på arbeidskraft, nettverk og intellektuell kapital som sentrale drivkrefter næringsutvikling og byvekst (Damvad 2013). Farsund & Leknes (2010) viser til at både kunnskapsvirksomheter og -personer har en annen form for mobilitet enn fysiske produksjonsanlegg og naturressurser, og lokalisering av slike næringsressurser følger en annen beslutningslogikk. For byregionene innebærer dette at næringspolitikken må endres fra fysisk tilrettelegging for industrivirksomhet til utvikling av attraktive miljøer for kunnskapsintensive foretak, utvikling av en kunnskapsmessig infrastruktur og attraktive bosteder for kompetente personer.

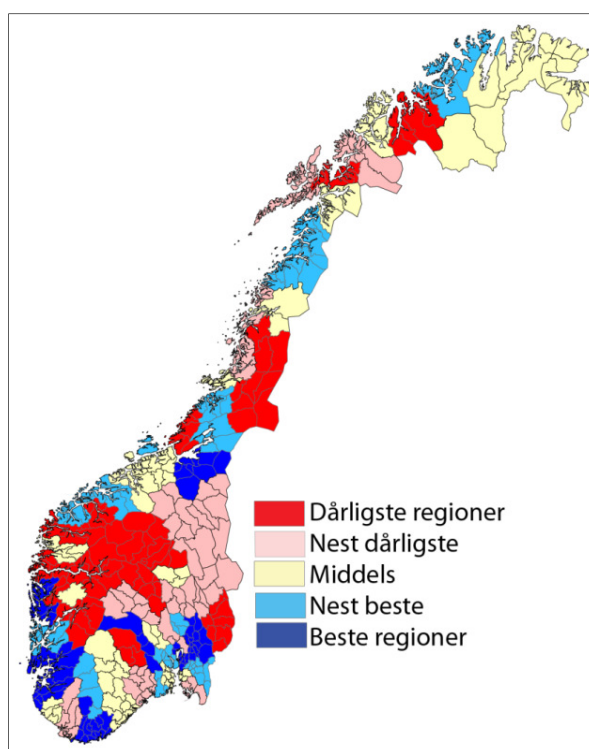
En næringspolitisk undersøkelse blant næringsaktører i storbyene (Advicia 2012), viser at de største utfordringene for regionene i et langsiktig perspektiv, er å rekruttere kompetent arbeidskraft, å få et framtidrettet transportsystem, å kunne håndtere et økende lønnsnivå, å øke innovasjons- og omstillingsevnen, og å sikre økt tilrettelegging av boligareal.

Vareide (2013) har analysert næringsutvikling på kommune- og regionnivå over flere år basert på indikatorer knyttet til lønnsomhet, vekst, nyetableringer og næringslivets størrelse. På regionnivå har Vareide analysert næringsutviklingen i såkalte "politiske regioner"⁴. Næringsutviklingen i disse regionene blir årlig rangert i NæringsNM som Telemarksforskning utarbeider på oppdrag for NHO. Vareide (2013) har utarbeidet en oversikt som viser de ti beste regionene i NæringsNM sammenlagt fra 2002 til 2011. Denne oversikten er gjengitt i Figur 9. Den viser at Stavangerregionen har vært den klart beste næringsregionen siden 2002, mens Trondheimsregionen ligger på en klar andreplass. Kristiansandsregionen er nummer tre og Bergen ligger på femteplass. Storbyregionene har med andre ord gjort det bra med hensyn på næringsutvikling. Videre er det verdt å merke seg at to av de andre regionene på lista grenser opp mot storbyregionene, eller er en del av det som kan kalles den funksjonelle regionen rundt storbyene. Dalane og Ryfylke grenser f.eks. til Stavangerregionen og Øvre Romerike ligger inn mot Oslo. Søre Sunnmøre, Sunnfjord og Voss er regioner blant de ti beste regionene siste ti år, til tross for at de ikke grenser opp til storbyer. Sju av de ti beste regionene ligger på Vestlandet. Oslo ligger på en niendeplass i NæringsNM for 2012, men ligger på en 20. plass sammenlagt for de siste 10 årene. Her er det verdt å merke seg at både Drammensregionen, som ligger på en 16. plass, og Øvre Romerike (9. plass), er regioner som ligger innenfor det som man kan kalle den funksjonelle Osloregionen. Kartet i Figur 10 viser også at det er kommunene i tilknytning til storbyregionene som har hatt den største veksten i næringslivet.

⁴ Politiske regioner omfatter kommuner som selv har innledet samarbeid i form av regionråd eller interkommunale næringssselskap. I noen fylker er regioninndelingen basert på inndelinger som brukes av fylkeskommunen. De fleste kommuner i landet kan plasseres i slike politiske regioner, med unntak av Finnmark der Vareide har gjort en regioninndeling basert på eget skjønn. For Helgeland er det også blitt gjort visse justeringer, ettersom den etablerte regioninndelingen der fører til enkelte ulogiske regionenheter.



Figur 9 De ti beste regionene i NæringsNM sammenlagt fra 2002 til 2011. Tallene viser rangeringsnummer blant landets 429 kommuner (Vareide 2013).



Figur 10 Vekst i næringsliv 2000-2012. Etter Vareide (2013).

Vareide (2013) forklarer de geografiske variasjonene med at regioner med mye næringsliv i bransjer innen olje og gassutvinning og leveranser til disse, har hatt gode resultater de siste årene. Videre har regioner med tyngde innen fiske og oppdrett også hatt framgang de siste to årene. Tradisjonelle industriregioner har tilsvarende nedgang. En annen viktig drivkraft som trekkes fram, er befolkningsutviklingen. Økende befolkning og et voksende kundegrunnlag for handels- og tjenestebedrifter gjør at mange regioner på det mest sentrale Østlandet har en positiv næringsutvikling.

For næringslivet er det i utgangspunktet et stort potensial knyttet til sentralisering. Kortere avstander gjør at transport og kommunikasjon kan bli enklere. Dersom man får større grad av skin-

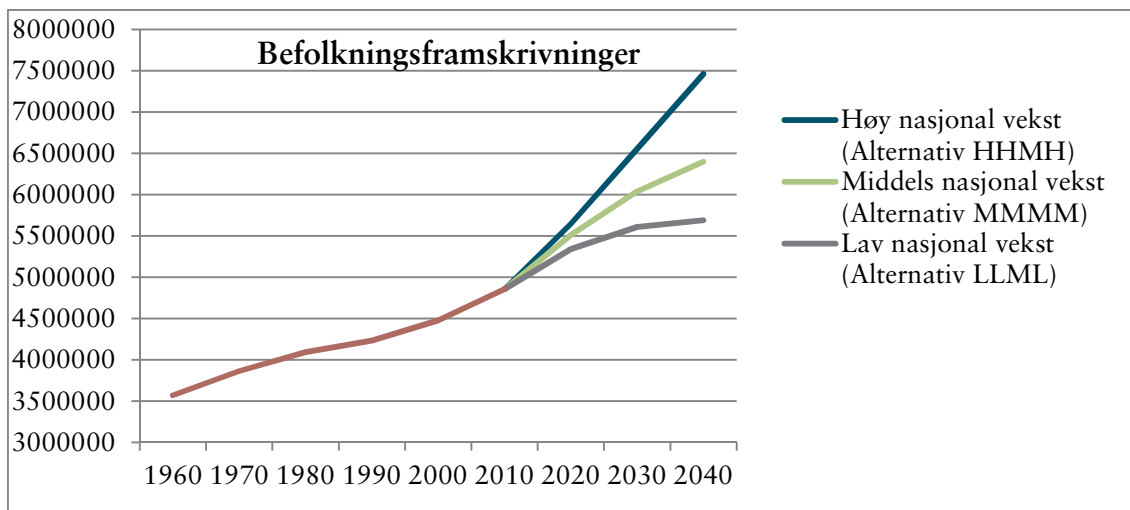
negående trafikk, kan det også gi en miljøgevinst. Som vi har vært inne på, er nærhet mellom virksomheter og ulike aktører også viktig for innovasjon og nyskaping. Samling av kunnskapsintensive miljøer kan bidra til å forsterke dette. Videre spiller større byer en viktig rolle som knutepunkter nasjonalt, men også for internasjonal samhandling. Videre gir større byer større grunnlag for både bredere og mer spesialisert tilbud på ulike områder, bl.a. knyttet til varer, tjenester og kulturtilbud.

Det er imidlertid ikke uten videre gitt at potensielle gevinster realiseres av seg selv. Veksten må kunne håndteres, og uten hensiktsmessig planlegging og tilrettelegging av infrastruktur og andre tilbud oppstår det lett tilpasningsproblemer. I Norge er det f.eks. en utfordring med høye boligpriser i byene og utfordringer knyttet til transport og stillestående bilkøer som følge av dårlig utbygd og koordinert kollektivtilbud (Damvad 2013). Dette er faktorer som fører til effektivitetstap og kostnadsøkninger. Høye transportkostnader, høye boligpriser og lønnspress er by-faktorer som kan bidra til å redusere næringslivets konkurransevne. Dersom utfordringene skal håndteres på en god måte må man være i stand til planlegging og tilrettelegging på tvers av dagens forvaltningsgrenser. Dersom man ikke lykkes med dette, vil man lett oppleve store kostnader og uheldig konsekvenser knyttet til manglende helhetlig planlegging, tidkrevende prosesser og suboptimale løsninger.

3.5 Framtidsutsikter

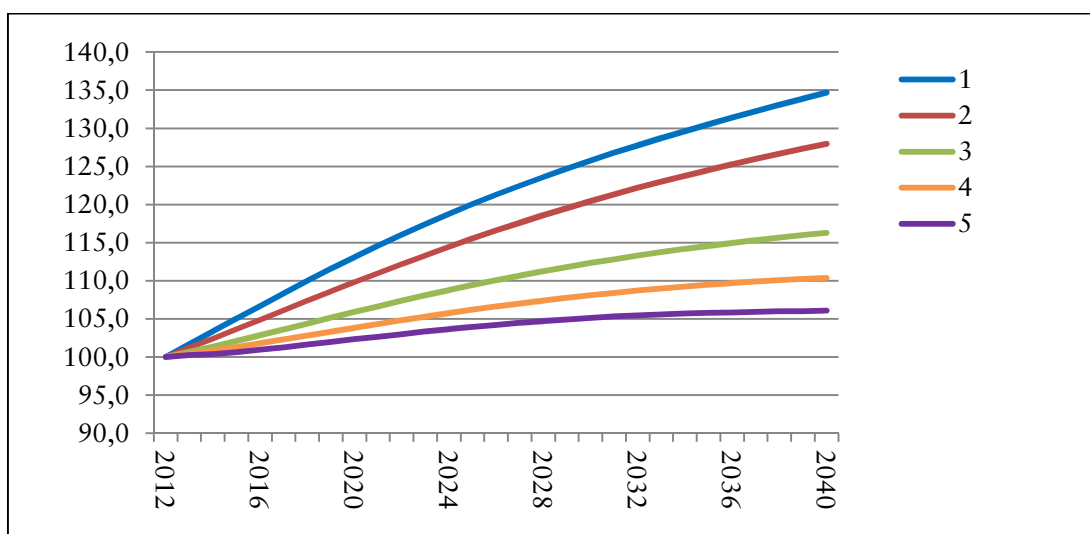
I det foregående har vi sett at det har vært en sterk befolkningsvekst på landbasis de senere årene. Veksten har imidlertid vært ubalansert i den forstand at de største kommunene har hatt stor vekst mens de minste kommunene har hatt nedgang. Dette er utvikling som gjenspeiles i en betydelig tettstedsvekst, og mange av de største tettstedene vokser på tvers av etablerte kommunegrenser. Flere av største byregionene har også stor vekst i næringslivet, og mange av senterkommunene har styrket sin rolle som arbeidsmarked for arbeidstakere bosatt i andre kommuner i regionen. Samtidig ser vi eksempler på økende vekst i omegnskommuner på bekostning av senterkommunene. Noen nabobyer/-kommuner har også klare tendenser til sammenvoksing (konurbanisering).

Dersom vi ser framover, er det grunn til å anta at den utviklingen som er beskrevet i det foregående ikke vil avta. SSBs middelalternativ for framtidig befolkningsvekst indikerer at den sterke befolkningsveksten vi har opplevd de senere årene vil vedvare og sannsynligvis forsterkes i de nærmere årene. Dersom prognosene knyttet til SSBs middelalternativ slår til, vil innbyggertallet i Norge passere 6 millioner i 2029 (jf. Figur 11).



Figur 11 SSBs befolkningsframskrivninger. Tre hovedalternativer.

Dersom vi ser på SSBs befolkningsframskrivninger for kommuner med ulike sentralitet (jf. Figur 12), ser vi at ubalansen i befolkningsgrunnlaget mellom små og store kommuner vil forsterkes ytterligere, samtidig som kommunegrensene i stadig mindre grad vil samsvare med de funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionene. Et sentralt spørsmål er hvordan disse utviklingstrekkene kan bidra til å forsterke de utfordringene som kommunene allerede har med tanke på å løse viktige forvaltningsoppgaver og tjenester. Dette er et tema vi skal se nærmere på i de påfølgende avsnitt.



Figur 12 SSBs befolkningsframskrivninger for kommuner med ulik sentralitet. Basert på SSBs middelalternativ. 1= høyest sentralitet. Indeksert slik at 2012=100.

4. utfordringer for kommuner og næringsliv

Kommuneinndelingen er problem dersom den er til hinder for realisering av gode løsninger. Som utgangspunkt for å vurdere hvordan utviklingstrekkene påvirker byregioners evne til å utøve sine forvaltningsoppgaver og tjenester, vil det være viktig å ha en et bevisst forhold til hvilke roller og funksjoner kommunene har. Kommunene har i dag fire slike roller/funksjoner: som demokratisk arena, som leverandør av velferdstjenester, som myndighetsorgan og som samfunnsutvikler. Vi vil her se nærmere på hvordan de administrative grensene kan skape utfordringer på disse fire områdene.

4.1 Kommunen som demokratisk arena

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltakelse ivaretas. Et levende lokaldemokrati omtales gjerne som grunnsteinen i folkestyret, og er en forutsetning for tillit til og legitimitet for det nasjonale folkestyret. Ulike kriterier som kan legges til grunn for å beskrive hva som er godt lokaldemokrati, er bl.a. nærhet, innbyggernes engasjement og deltakelse, politisk handlingsrom og reell påvirkningskraft på samfunnsutviklingen.

I de store byregionene kan det være en demokratisk utfordring at folk i det daglige lever og ferdes på tvers av kommunegrensene. Bosettingsmønsteret var opprinnelig så godt som identisk med arbeidsplassfordelingen, dvs. at folk jobbet der de bodde. Utviklingen i kommunikasjonsmulighetene har gjort det mulig for folk å bo stadig lenger borte fra stedet der de jobber. Kombinert med stor vekst i byområdene bidrar dette til at kommunegrensene ikke lenger danner naturlige rammer for hvor folk til daglig lever sine liv. Økt mobilitet bidrar til at folk i økende grad benytter seg av offentlige og private tilbud og aktiviteter på tvers av kommunegrensene. At kommunegrensene i stadig mindre grad samsvarer med folks funksjonelle bo- og leveområder, bidrar dermed til at innbyggerne får mindre muligheter til å påvirke utviklingen i disse områdene gjennom politiske valg. Det innebærer de avgjørelser og prioriteringer som foretas i nabokommunen kan få vel så stor betydning for folks hverdag som vedtak fattet i egen kommune. Med andre ord får innbyggerne gjennom tradisjonelle demokratiske kanaler kun anledning til å påvirke utviklingen i deler av de områdene som de til daglig lever og ferdes i. Det kan være hyggelig å være gratispassasjer, men man får samtidig ikke anledning til å være med å påvirke utviklingen gjennom valg. Dette bidrar også til at enkeltkommuner får begrenset handlings- og mulighetsrom med tanke på legge til rette for en utvikling som ivaretar innbyggernes og samfunnets behov på en best mulig måte. Kommunegrensene danner slik sett begrensninger for hvilke oppgaver som lokaldemokratiet kan løse på en måte som samfunnet ser seg tjent med. Med utgangspunkt i prognosene for framtidig befolkningsutvikling og vekst i storbyregionene, er dette utfordringer som høyst sannsynlig vil bli enda mer framtreddende i årene som kommer.

På den annen side kan det være en utfordring at store kommunale enheter øker avstanden mellom den politiske og administrative ledelsen og befolkningen. Nærhet og lokalkunnskap kan gi bedre treffsikkerhet og fleksibilitet i oppgaveløsningen. Dette er en utfordring som videre reiser spørsmål om på hvilket nivå ulike samfunnsoppgaver skal løses. Utfordringen er med andre ord å løse oppgaver på det nivået som i størst grad bidrar til å sikre løsninger som er til de beste for innbyggerne

og samfunnet som helhet. I og med at de funksjonelle byregionene omfatter flere kommuner, vil det også være vanskeligere for kommunene å sikre funksjonelle løsninger som ivaretar regionens helhetlige behov. For å bøte på dette dannes det stadig nye interkommunale samarbeidsløsninger, også med tanke på styring og koordinering av framtidig utvikling. Dette kan også være en demokratisk utfordring som vi vil komme nærmere tilbake til kap. 6.

4.2 Kommunen som tjenesteleverandør

Kommunale tjenester kan beskrives langs forskjellige dimensjoner, bl.a. ut fra økonomisk effektivitet, hvor godt tilpasset tjenesten er innbyggernes ønsker og behov, samt hvilken målbar kvalitet det er på tjenesten. Det er en målsetning at kommunene skal være ”generalister” i den forstand at de skal ivareta både demokratiske funksjoner, tjenesteproduksjon overfor innbyggerne og utviklingsoppgaver i lokalmiljøet. Kommunene bør ha et bredt og enhetlig ansvar for offentlig tjenesteproduksjon innenfor sine geografiske områder, på en slik måte at innbyggerne har akseptabel tilgjengelighet til et mest mulig likeverdig tjenestetilbud landet over. I løpet av de siste 10-årene har det skjedd store endringer i kommunenes rammebetingelser samtidig som den administrative inndelingen har ligget fast. Det er klart at kommunestrukturen påvirker kommunal tjenesteproduksjon. Kommunegrensene bestemmer hva slags geografisk område og hva slags befolkning tjenestene fra den enkelte kommune skal dekke. Befolkningens størrelse, sammensetning og geografiske fordeling har betydning for produksjon, omfang, sammensetning og utforming av tjenestetilbudet. Behovet for kommunale tjenester kan, og bør, derfor variere mellom kommunene.

Cristiansenutvalget pekte på at tjenesteproduksjonens tilpasning til bosettingsmønster og naturmessige forhold kan påvirkes av kommuneinndelingen, og at det generelt er ønskelig at kommuneinndelingen gir enheter som er funksjonelle med hensyn til det kommunale tjenestetilbudet. Befolknings- og tettstedsveksten i og rundt de større byene bidrar til at kommuneinndelingen kommer i utakt med de geografiske betingelsene når bosettingsmønsteret utvikles slik at det blir sammenhengende bebyggelse på tvers av kommunegrensene. Utvikling og tilrettelegging av det kommunale tjenestetilbudet vil ha nær sammenheng med utvikling og tilrettelegging av nye boligområder, næringsområder og samferdselsløsninger. Kommunegrenser kan også her bidra til å komplisere dimensjonering og tilrettelegging av et godt tjenestetilbud, noe som kan ende opp med løsninger som er lite gunstige med tanke på lokalisering, funksjonalitet og kostnadseffektivitet. Det er naturlig å tenke seg at man får både bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom man tilpasser tjenestene til bosettings- og kommunikasjonsmønsteret uavhengig av dagens kommunegrenser. Kommunegrenser som går tvers igjennom boligfelt og sentrumsområder gjør at det blir vanskelig å etablere gode og effektive løsninger for ulike kommunale tjenester, f.eks. i forhold til skole, barnehage, helse, pleie- og omsorg og kommunaltekniske tjenester. Høyst sannsynlig vil dette også til en viss grad bidra til suboptimale løsninger for innbyggerne som brukere av de kommunale tjenestetilbudene. Der flere fylkesgrenser deler opp funksjonelle regioner, vil det også være utfordrende å sikre at fylkeskommunale oppgaver og prioriteringer ivaretar helhetlige hensyn i regionen.

I forbindelse med Cristiansenutvalgets utredningsarbeid ble det foretatt en kartlegging av bosatte områder som hadde kortere avstand til kommunesenteret i nabokommunen enn i egen kommune. Det ble den gangen registrert 250 slike områder på landsbasis. I storbyregioner hvor tettstedene går på tvers av kommunegrensene, vil det naturligvis oppstå en del slike tilfeller, og det kan lett oppstå kommunikasjonsutfordringer knyttet til transport mellom bosted, skole/barnehage og arbeidssted som følge av at man er bosatt på "feil side av gata".

Interaksjonen på tvers av kommunegrensene kan også føre til at en kommunes tjenesteproduksjon kan få konsekvenser utenfor kommunens egne grenser. I byområder er det naturlig at gratispassasjerproblematikk gjør seg gjeldene. Det vil si at innbyggere benytter seg av tilbud i nabokommunen uten at de bidrar til finansiering av tilbudet. Ulike former for infrastrukturiltak, f.eks. innen det kommunaltekniske området, kan også lett få utilsiktede konsekvenser i nabokommunene. Dette kan f.eks. dreie seg om uønsket trafikkøkning eller strategiske tilpasninger i nabokommunen som undergraver de opprinnelige målsetningene med tiltaket.

4.3 Kommunen som myndighetsutøver

Kommunesektoren er i ulike sammenhenger tillagt myndighetsutøvelse. Dette innebærer at kommunene på forskjellige saksområder har myndighet til å fastsette påbud og forbud eller gi tillatelser, bevilgninger/tilskudd og bevillinger. Dette er disposisjoner som kan være bestemmende for enkeltindivider, grupper av enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoners rettigheter og plikter. Et eksempel er den myndighet kommunen er gitt etter Plan- og bygningsloven. Her treffer kommunene avgjørelser som kan ha stor betydning både for bedrifter og enkeltpersoner. Myndighetsutøvelse skjer ved forskrift eller enkeltvedtak. Den kommunale rollen som velferdsleverandør og utøver av myndighet gjør hensynet til rettssikkerhet viktig i forholdet mellom innbyggerne og kommunene. Mange av myndighetsoppgavene medfører klageadgang for innbyggerne, og kommunen må opprette egne organer som skal behandle klager.

Kommunenes tjenesteproduksjon omfatter en rekke ulike oppgaver som i hovedsak er regulert gjennom kommuneloven og ulike særlover. Disse lovene går enten ut på å påby kommunen å yte bestemte tjenester eller de går ut på å gi kommunene myndighet til å iverksette påbud eller forbud, gi godkjenning, tillatelser eller dispensasjoner og føre tilsyn med innbyggernes virksomhet på ulike områder osv. Det er ikke alltid lett å skille mellom tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i praksis.

I følge Grefsrud og Hagen (2003) var det ikke til da gjort noen empiriske analyser av forholdet mellom kommuneinndelingen og kvaliteten på myndighetsutøvelsen, isolert sett. Det vises i den forbindelse til at myndighetsutøvelsen er nært knyttet til andre deler av kommunal virksomhet, og til rettssikkerhetshensyn. Det antydes at det vil være vanskelig å finne ut hva kommuneinndelingen kan ha å si for myndighetsutøvelsen, uten at en knytter myndighetsutøvelsen til konkrete oppgaver/virksomheter. Senere utredninger har vist at små kommuner kan ha vanskeligheter med å opprettholde en god rettssikkerhet pga. mangel på kompetanse og habilitetsproblematikk (Brandtzæg 2009, Brandtzæg et al 2010). For aktører som operer på tvers i flerkommunale byområder kan ulik forvaltningspraksis og ulike politiske prioriteringer føre til uoversiktlige, varierende og uforutsigbare rammebetingelser, f.eks. knyttet til reguleringsbestemmelser, virkemiddelbruk, skatter og avgifter. Endringer av nivået på skatter, avgifter og gebyrer i én kommune, kan tenkes å ha negative effekter for en eller flere nabokommuner, og dermed uheldige konsekvenser for regionen sett under ett. Videre kan planer og tiltak som berører flere kommuner føre til lange, tungroddede og uforutsigbare saksbehandlings- og beslutningsprosesser. Dersom hver enkelt kommune innenfor det flerkommunale sentrumsområde er mest opptatt av ivaretagelse av sine særinteresser, er det ikke sikkert at man ender opp med løsninger som er gode for regionen som helhet.

4.4 Kommunen som samfunnsutvikler

Kommunene har en sentral rolle når det gjelder å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Hvorvidt kommunene klarer å fylle rollen som samfunnsutvikler på en god måte, har bl.a. sammenheng med kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Utfordringene i kommunene kan være svært forskjellige, f.eks. avhengig av om man snakker om vekstkommuner eller fraflyttingskommuner. Det er klart at kommunegrensene også kan påvirke rammebetingelsene for samfunnsutviklingsarbeid på ulike måter.

Kommunal planlegging er en viktig del av samfunnsutviklerrollen. Dette er oppgaver som dekker hele kommunens virksomhet, og den skal også legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. Planleggingen skal ha lang tidshorisont og vil slik sett være en viktig strategisk oppgave. Arealplanlegging er sentral del av dette arbeidet. Det viktigste formålet med arealplanleggingen å legge til rette for en arealbruk som ivaretar hensynet til et bredt spekter av brukerinteresser. Den skal balansere forholdet mellom bruk og vern og legge til rett for ønsket utbyggingsmønster. Ut fra statlige retningslinjer og lokale behov skal man gjennom planleggingen legge til rette for en arealbruk og et utbyggingsmønster som til det beste for den enkelte og samfunnet som helhet.

I henhold til rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, skal arealbruk og transportsystem utvikles slik at de fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, med miljømessige gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafikkikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Det skal legges til grunn et langsiktig, bærekraftig perspektiv i planleggingen. Det skal legges vekt på å oppnå gode regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene.

Styring av arealbruk og transportmønster i byområder og tettsteder er en egen utfordring. Hiimutvalget som ble nedsatt så tidlig som i 1985 (NOU 1988:34), pekte på at kommunene manglet tilstrekkelig perspektiv og oversikt over arealplanleggingen. En viktig årsak som ble trukket fram var at tettstedsområdene er administrativt splittet på flere kommuner. Kommunegrensene blir dermed en barriere for samordnet planlegging. Buvikutvalget pekte senere på noen av de samme utfordringene (NOU 1989:16). Her ble mangelfull eller manglende arealplanlegging over kommunegrensene, mangel på helhetssyn på arealdisponering og utilstrekkelig kompetanse trukket fram som de viktigste årsakene til utilfredsstillende fysisk planlegging i flerkommunale byområder.

Mangel på arealer i de mest sentrale kommunene fører til at ny bebyggelse gjerne må etableres i nabokommuner, noe som igjen kan påvirke behovet for transport, infrastruktur og tjenestetilbud i flere kommuner.

Generelt kan man si at det er ulike grader av administrativ oppsplitting av flerkommunale byområder. Christiansenutvalget karakteriserer tettstedsoppsplitting som den mest uheldige formen for oppdeling. Slik oppsplitting innebærer at involverte kommuner opplever ulike grader av fysisk inneklemthet. En annen form for oppsplitting er at kommunegrensene deler opp funksjonelle regioner som består av felles bolig-, tjeneste- og arbeidsmarkedsområde.

En del av utfordringene knyttet til tettstedsoppsplitting ble løst som følge av Buvikutvalgets arbeid. Christiansenutvalget pekte i 1992 på at de mest alvorlige tilfellene som fortsatt da gjensto, omfatter Moss, Oslo, Hamar, Drammen, Tønsberg, Skien/Porgrunn og Haugesund. I løpet av de

20 årene som har gått etter at Cristiansenutvalget la fram sin utredning, har det vært en kraftig befolkningsvekst og pr 1.1.12 finnes det altså 45 flerkommunale tettsteder (jf. avsnitt 3.2).

I sluttrapporten fra forskningsprogrammet Byutvikling – drivkrefter og planleggingsutfordringer (Norges forskningsråd 2006), beskrives storbyene som motorer i næringsveksten som skjer Norge i dag, men at det samtidig er stor kunnskapsmangel omkring de de transformasjonsprosessene som skjer i norske byer. Dette gjelder spesielt i forhold til kunnskap om:

- ◆ den faktiske transformasjonen som skjer
- ◆ forholdet mellom byen og den utvidete byregionen
- ◆ regionaliseringen sett i et europeisk perspektiv
- ◆ handlingsalternativer og styringsformer i forhold til videre utvikling av norske storbyer
- ◆ byene som sentra for næringsmessig innovasjon
- ◆ sosiale, demografiske, sosiokulturelle og fysiske endringsprosesser

Videre viser resultatene fra programmet at det er viktig å se by- og regionforskning i sammenheng. Det pekes på at det i de fleste funksjonelle kontekster ikke er den tradisjonelle byen, avgrenset av fysiske kjennetegn eller institusjonelle grenser, som er det naturlige området for å forstå endrings- og utviklingsprosesser. Det tas til orde for at byen best forstås som et vidt territorium, en storbyregion, som funksjonelt sett stadig bindes tettere sammen.

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

God planlegging og tilrettelegging for næringsutvikling handler om å innrette planlegging og virkemiddelbruk mot privat sektor slik at privatøkonomisk lønnsomhet i størst mulig grad sammenfaller med samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Veksten i byregionene, endringene i næringsstrukturen og lokaliseringpreferanser i næringslivet mot bysentrum og avgrensede næringsklynger i bynære sentra, er faktorer som har hatt stor betydning for byutviklingen de senere 10-årene. Gentrifisering⁵ og reurbanisering er samtidig en del av dette bildet. Generelt sett vil det være vanskelig for kommunene og planmyndighetene å ha innflytelse over lokaliseringpreferanser og hva som etterspørres av næringsarealer. Kommunene kan imidlertid velge å legge forholdene til rette for at lokaliseringpreferansene tilfredsstilles og næringene etableres, eller de kan forsøke å forhindre uønskede etableringer.

At flere kommuner innen den samme funksjonelle regionen driver utviklingsarbeid på hver sin måte, kan også lett ende opp med lite hensiktsmessige tiltak. Oppdeling av funksjonelle regioner er en problemstilling som omfatter alle byregionene. I flerkommunale byområder kan den enkelte kommunes interesser lett bli dominerende, og det kan være krevende å finne fram til samordningsmekanismer som sikre gode helhetsløsninger. Dette kan bidra til at man ender opp med ugunstige planer og investeringer som kunne vært unngått hvis man kunne sett større områder i sammenheng. Resultatet kan bli et utbyggingsmønster som øker areal- og energibruken, og som kommer i konflikt med bevaring av natur- og kulturverdier, friluftsliv og landbruk.

En annen utfordring knyttet til den akselererende befolkningsveksten i storbyregionene, er å klare å legge til rette med planer og infrastruktur i det tempo kreves for at byregionene skal kunne

⁵ Arbeiderklassestrøk og eldre industriområder som omdannes til områder for en mer velstående befolkning.

fungere som gode drivkrefter i den regionale utviklingen. I og med at planer og tiltak som berører større deler av regionen skal behandles og vedtas i mange kommuner, kan planprosesser bli krevende og langvarige. I og med at mange kommuner skal involveres i planprosesser, med utredninger, høringer, innsigelser og beslutninger, kan det ta lang tid å komme fram til løsninger som alle ser seg tjent med. Lange og tungroddede saksbehandlings- og planprosesser kan således bidra til at det blir vanskelig å planlegge og gjennomføre tiltak i tråd med behovet som veksten i storbyregionene tilsier. Dette kan også bidra til at storbyene ikke klarer å fylle rollen som drivkraft i den regionale utviklingen på en tilfredsstillende måte.

4.5 Oppsummerende vurdering

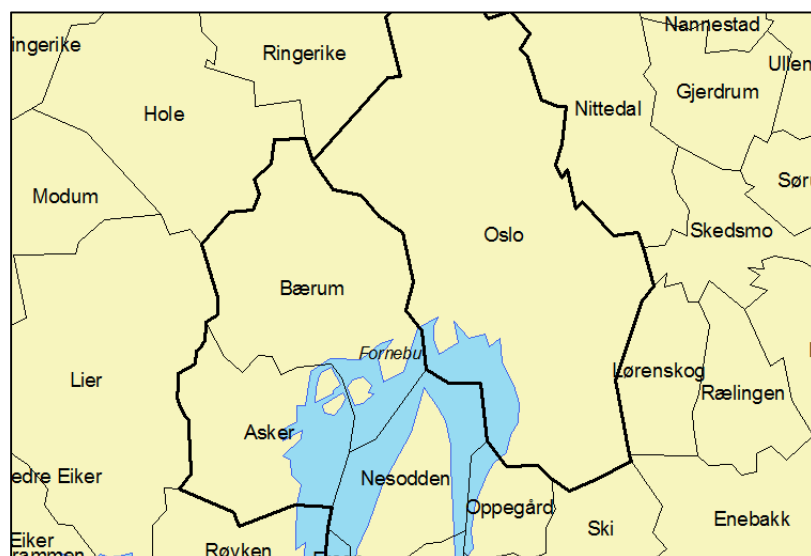
Vi har i dette kapitlet sett at stadig mindre samsvar mellom administrative og funksjonelle grenser kan påvirke kommunenes muligheter til å ivareta viktige roller og funksjoner på en negativ måte. I den grad en uhensiktsmessig kommunestruktur bidrar til å fremme suboptimale løsninger, vil dette også være uheldig for framtidig samfunns- og næringsutvikling. I det neste kapitlet skal vi se nærmere på noen eksempler hvor kommune- og forvaltningsgrenser synes å være til hinder for hensiktsmessige løsninger for innbyggere og næringsliv i og rundt større byregioner.

5. utfordringer for næringsliv og innbyggere. Eksempelbeskrivelser

5.1 Osloregionen. Konflikt om boligbygging og baneløsning på Fornebu

5.1.1 Bakgrunn

Utviklingen av Fornebuområdet trekkes av mange fram som et eksempel på uheldig areal- og byutvikling i et storbyområde, i første rekke som uheldige effekter av dårlig samspill mellom ulike myndighetsaktører. Vedtak om Gardermoen som ny hovedflyplass ble fattet i oktober 1992. I utgangspunktet hadde man da visjoner om utvikling av attraktive bomiljøer og et nasjonalt IT- og kunnskapssenter på det frigjorte flyplassområdet på Fornebu. Det har helt fra starten av denne prosessen vært en forutsetning at utbyggingen av Fornebu skal betjenes av et skinnegående kollektivtilbud, men man har ennå ikke klart å komme til enighet om hvilken kollektivløsning som skal betjene området, når denne skal bygges og hvordan den skal finansieres.



Figur 13 Oversiktskart som viser Fornebuområdets beliggenhet.

I forbindelse med en utredning av mulig finansiering av en metro fra Majorstuen til Fornebu, satte Deloitte (2012) opp en oversikt over viktige utredninger, rapporter og politiske vedtak som har vært en del av prosessen siden vedtaket om å legge ned Fornebu som hovedflyplass. Denne er gjengitt i Tabell 6.

Tabell 6 Oversikt over viktige utredninger, rapporter og politiske vedtak som har vært en del av prosessen siden vedtaket om å legge ned Fornebu som hovedflyplass. Oversikten er hentet fra Deloitte (2012).

Januar 1992	Etterbruk Fornebu – verdibetraktninger knyttet til flystøy, rekreasjon, utbygging og transport. Rapport fra SNF Bergen Etterbruk av Fornebu forutsetter 11.000-14.000 boliger for å realisere samfunnsøkonomisk gevinst på 2,1-2,6 mrd 1991 kroner
1997	Etterbruk av Fornebu: samfunnsøkonomiske betraktninger rundt verdien av ulike arealbruksalternativer. Rapport fra SNF Bergen Høyere samfunnsøkonomisk verdi ved å legge boliger på Fornebu enn næringsareal. 8.800 boliger vil realisere høyere verdier enn 6.800 boliger
Oktober 1998	Siste fly letter fra Fornebu
April 2000	Kommunedelplan 2 for Fornebu-området Stadfester 5.000 boliger og 15.000 arbeidsplasser på Fornebu.
Desember 1999	St.prp. nr. 35 (1999-2000) Grunneiernes bidrag til banebetjening blir satt til 200 mNOK
Januar 2000	Banebetjening av Fornebuområdet - Konsekvensutredning Ansvar: Statens vegvesen Akershus og Jernbaneverket
Januar 2000	St. meld nr. 46 (1999-2000): Nasjonal transportplan 2002-2011 Opprinnelig grunneierbidrag på 200 mNOK fra St. prp. nr. 35 blir oppjustert til størrelsesorden 500 mNOK
September 2000	Avgjørelse i innsigelsessak angående Kommunedelplan 2 for Fornebu-rområdet Basert på innsigelser fra Statsbygg som krevde økning i antall boliger og arbeidsplasser til henholdsvis 6.000 og 20.000, avgjorde Miljøverndepartementet at de kun godkjenner planen dersom antall boliger økes til 6.000, men at 15.000 arbeidsplasser var tilfredsstillende
Mars 2001	Kollektivbetjening av Fornebu Tilleggsutredning Teknisk – Økonomisk plan Ansvar: Statens vegvesen Akershus og Jernbaneverket
August 2001	Brev fra Samferdselsdepartementet Videre ansvar for planarbeidet gis til Akershus fylkeskommune, Bærum kommune og eventuelt Oslo kommune
September 2001	St.prp. 1 (2001-2002): Statsbudsjettet Det er satt av inntil mNOK 600 i statlige midler som kan benyttes til infrastruktur-utbygging gjennom ordningen med alternativ bruk av riksveimidler. Dette var en prioritering innenfor budsjettet og ikke en ekstraordinær bevilgning
Desember 2001	Samferdselsdepartementet godkjenner Konsekvensutredning for kollektivbetjening av Fornebu. Videre banealternativer: bybane, automatbane og sporbuss
Mars 2002	Bane til Fornebu – Utredning Ansvar: Akershus fylkeskommune Samarbeidsgruppe: Statens vegvesen Akershus, Jernbaneverket, Bærum kommune, Oslo kommune
Juni 2002	Vedtak i Fylkestinget i Akershus Det skal bygges en automatbane mellom Fornebu og Lysaker. Utrede mulighet for en regional tilknytning av banen
Desember 2002	Bane til Fornebu Ansvar: Akershus fylkeskommune
Februar 2003	Bane til Fornebu, Tilleggsutredning Ansvar: Akershus fylkeskommune Samarbeidsgruppe: Statens vegvesen Akershus, Oslo kommune
April 2003	Nytt vedtak i Fylkestinget i Akershus: Stadfestes at det skal bygges en automatbane på Fornebu og anbefaler en regional tilknytning med metro fra Lysaker mot Oslo.

September 2003	Innspill til Reguleringsplanforslag Ansvar: Akershus fylkeskommune Samarbeidsgruppe: Bærum kommune, Statsbygg, IT Fornebu eiendom, KLP eiendom, Fornebu Utvikling, Teleplan.
Januar 2004	Bane til Fornebu, Statusrapport Ansvar: Akershus fylkeskommune
September 2004	St.prp.1 (2004-2005): Fagproposisjon Samferdselsdepartementet Staten v/Moderniseringsdepartementet v/Statsbygg og Oslo kommune er enige om en fordeling som vil dekke grunneierbidraget
Mars 2006	Fornebubanen: Trafikkgrunnlag og driftsøkonomi - konsulentrapport Ansvar: Akershus fylkeskommune
Mai 2007	Vedtak Akershus fylkeskommune Banetilknytningen til Fornebu skal løses ved etablering av en bybane
Mai 2008	Vedtak Akershus fylkeskommune og Oslo kommune Ruter AS får ansvar for å utrede en bybaneløsning til Fornebu med tilknytning til det øvrige kollektivnettet i Oslo ved Skøyen
April 2009	Bybane Fornebu – Skøyen Statusrapport pr. april 2009 Ansvar: Ruter AS
Mars 2010	Kollektivtrafikk-løsning på Fornebu: Sammendragsrapport. Konsulentrapport Ansvar: Ruter AS
April 2011	Kollektivtrafikk-løsning på Fornebu: Sluttrapport. Konsulentrapport Ansvar: Ruter AS
Juni 2011	OPS som mulighet for gjennomføring av Fornebubanen – Konsulentrapport Ansvar: Ruter AS
Juni 2011	Kollektivtrafikkbetjening på Fornebu: Sammendragsrapport. Ansvar: Ruter AS Ruter anbefaler metro fra Majorstuen til Fornebu via Skøyen, Vækerø og Lysaker blant annet basert på byutviklingsperspektivet
Juni 2011	K2012: Ruters strategiske kollektivtrafikkplan 2012-2060 Ansvar: Ruter Fornebubanen blir karakterisert som et kategori 2-prosjekt (kortsiktig ønsket), men forutsetter dels privat finansiering for igangsettelse
Desember 2011	Grunnlag for langsiktige prioriteringer: Oslopakke 3 Ansvar: Statens Vegvesen Det antydes at Oslopakke 3 kan bidra med 3.000 mNOK til Fornebubanen, dersom annen finansiering i form av grunneierbidrag blir identifisert
Juni 2012	Revidert Oslopakke 3 Andel av Fornebubanen dekket av bompenger er satt til 1.176 mNOK. Det antydes at det i tillegg skal gis et statlig bidrag tilsvarende 50 % av totale kostnader. Statens bidrag vil bli endelig avklart ved Nasjonal transportplan våren 2013.

I utgangspunktet var hele det gamle flyplassområdet eid av staten og Oslo kommune. Bærum kommune, Statsbygg, Akershus fylkeskommune og andre aktører har gjort store planleggings- og utredningsarbeider for å legge til rette for utbygging.

I forbindelse med en utredning av styringsutfordringer i styringsutfordringer i Osloregionen (Agenda & Asplan Viak 2005), ble utbyggingen av Fornebu viet spesiell oppmerksomhet. Her går det fram at det nær sagt fra første stund var uenighet mellom Bærum kommune og staten om utnyttningen av det kommende utbyggingsområdet på Fornebu.

5.1.2 Uenighet om boligbygging

Staten skulle både ivareta regionale hensyn, gjennom å bidra til at dette store og attraktive utbyggingssarealet i kjernen av landets største pressområde fikk en forsvarlig utnyttelse, samt statens egne økonomiske hensyn som stor grunneier. De første skissene som staten la fram på begynnelsen av 90-tallet antydte en bymessig utbygging med opp til 12-15 000 boliger. Bærum kommune ønsket imidlertid en utbygging med innslag av villabebyggelse og hadde i sitt plangrunnlag en antydning om 2300 boliger i området. I forbindelse med arbeidet med kommunedelplanene la Bærum kommune seg på 5000 boliger, mens Statsbygg nektet å gå under 6000. I forbindelse med en innsigelsesbehandling i Miljøverndepartementet i 2000 ble det fastlagt et boligtotalt på 6000. Videre ble de mest attraktive tomtene, til sammen betydelige arealer, regulert til næringsformål. Dette fordi man hadde visjoner om å etablere et nasjonalt IT- og kunnskapssenter. Agenda & Asplan Viak (2005) viser til at det tok 5-6 år med bruk av betydelige planressurser og langvarig saksbehandling for å få avklart dette. Det er i den forbindelse viktig å være oppmerksom på at bygging av 6000 boliger er under halvparten av det som var forutsatt i utgangspunktet, og som var ett av premissene for flytting av flyplassen. Utredninger har vist at boligbygging gir større samfunnsøkonomisk verdi enn næringsarealer (Rasmussen 2012), og at tettere boligbygging vil være nødvendig for å sikre lønnsomhet i utbyggingen av kollektivtilbudet.

5.1.3 Valg av baneløsning

Som nevnt innledningsvis, har det fra starten av vært forutsatt en skinnegående kollektivløsning, men valg av baneløsning og finansiering av denne har skapt utfordringer. Etter først å ha utredet en jernbaneløsning, ble det besluttet å utrede bybaneløsninger og alternativt automatbane for om mulig å få til bedre og rimelige løsninger. Etter at jernbaneløsningen ble forkastet, ble bygging og drift av kollektivsystemet fastslått å være Akershus fylkeskommunes ansvar. Dette går fram av statsbudsjettet for 2002. Her ble det også fastslått at det måtte være opp til Akershus fylkeskommune og eventuelt Oslo kommune, som skal finansiere, bygge og drive systemet, sammen med Bærum kommune som planmyndighet, å velge konkret løsning. Det ble satt av inntil 600 millioner i 2000-kr i statlige midler i Nasjonal transportplan 2002-2011, som skulle kunne benyttes til infrastrukturbygging på Fornebu gjennom ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler. Med bakgrunn i den verdiøkning kollektivbetjening gir for eiendomsmassen på Fornebu, mente regjeringen at grunneierne måtte bidra økonomisk for å sikre området en god kollektivløsning. I NTP 2002-2011 ble det lagt opp til at berørte grunneiere på Fornebu skulle bidra med finansiering i størrelsesorden 500 mill. kr.

I fylkeskommunens videre utredninger ble den regionale bybaneløsningen beskrevet som å ville gi det høyeste passasjertallet, høyest kollektivandel, høyest andel av de kollektivreisende med bane og best bedriftsøkonomisk resultat. Men Akershus og Oslo klarte ikke å forene sine krefter for å realisere prosjektet. Oslo kommune ville ikke forplikte seg til å gjennomføre utbyggingen innenfor sine grenser, og Akershus vedtok derfor en lokal automatbane fra Lysaker til Fornebu som den beste lokale løsning som kunne realiseres uten Oslo kommune.

Selv om man la ansvaret for å finne en løsning til fylkeskommunen, har Samferdselsdepartementet ved flere anledninger signalisert skepsis til automatbanen (Agenda & Asplan Viak 2005), og det har også skapt usikkerhet i forhold til finansieringen. Dette medførte betydelige forsinkelser i planleggingen, og gjennom kommunens rekkefølgebestemmelser også skapt usikkerhet for framdrift av boligbyggingen.

Etter nye utredninger vedtok fylkestinget i Akershus i 2007 at Fornebubanen skal etableres som bybane og ba samtidig om at det ble lempet på rekkefølgebestemmelsen. I 2008 fikk Ruter As ansvar for å utrede en bybaneløsning til Fornebu med tilknytning til det øvrige kollektivnettet i Oslo ved Skøyen. Ruter anbefalte i juni 2011 bygging av metro fra Fornebu via Lysaker, Skøyen og Vækerø til Majorstuen. Denne anbefalingen ble fulgt opp ved revisjon av Oslopakke 3. Selv om det er full faglig enighet om at Fornebubanen bør prioriteres, er banen ikke fullfinansiert i revidert Oslopakke 3.

Fylkestinget vedtok i 2012 at metro fra Fornebu, via Lysaker, Skøyen og til Majorstuen skal utredes videre. Fylkestinget vil ta stilling til det endelige prosjektet når reguleringsplanen for hele strekningen er ferdig og kvalitetssikring av kostnadene er gjennomført. Banen er foreløpig ikke fullfinansiert.

Situasjonen i dag er at store arbeidsgivere som Statoil, Aker og Telenor er etablert på Fornebu. Det er nå til sammen 14 000 mennesker som daglig skal til og fra Fornebu. Både Aker og Statoil har satt opp egne busser for å unngå at trafikken skal stoppe fullstendig opp i rushtiden. Samtidig er det også en grense for hvor mange busser det er kapasitet til pga. manglende kollektivfelt på enkelte veistrekkninger. Videre gjenstår også mye av boligbyggingen i området, noe som tilsier at trafikksituasjonen ytterligere vil bli forverret.

5.1.4 Styringsutfordringer

I forbindelse med Agenda & Asplan Viaks kartlegging av styringsutfordringer i Osloregionen i 2005, ble det slått fast at Fornebuutbyggingen hadde vært konfliktfylt og tatt lang tid. Det ble allerede da vist til at baneløsningen og boligbyggingen var flere år forsinket i forhold til tidligere planer. I forhold til styringsutfordringer pekte de på at ingen har hatt ansvar for å trekke opp regionale planprogrammer på et overordnet nivå. Det ble gitt uttrykk for at det var staten som i størst grad hadde vektlagt regionale perspektiver i sin planlegging, mens Bærum kommune og Akershus fylkeskommune i større grad hadde vært styrt av lokale hensyn. Det ble også pekt på at det virket vanskelig for Akershus fylkeskommune å være en tung aktør i slike regionale spørsmål så lenge Oslo ikke er en del av det geografiske ansvarsområdet, samtidig som fylkeskommunen heller ikke har formell arealplanmyndighet.

Videre ble det trukket fram som en utfordring at det offentlige ikke har opptrådt samordnet, og de ulike virksomhetene har i stor grad hatt fokus på å ivareta egne hensyn. Samtidig ble det vist til at staten har hatt vanskeligheter med å akseptere lokale planmyndigheters avgjørelser, noe som har gitt seg utslag i konflikt boligbygg og om baneløsning. Resultatet av dette har vært innsigelser, nye ressurskrevende utredninger, mistillit mellom partene, ”omkamper” og betydelige forsinkelser.

Det konkluderes også med at de administrative grensene har hatt betydning, både for hva slags rammebetingelser beslutninger har blitt tatt under, for hvor lang tid og hvor mye ressurser det har tatt å fatte beslutningene og for hva som har blitt beslutningenes innhold.

For å illustrere det siste har Agenda & Asplan Viak (2005) gjennomført et intervjubasert tankeeksperiment med hva som kunne skjedd dersom Fornebu hadde ligget innenfor Oslo kommunes grenser. Ville man fått større enighet om boligbygging, og ville man fått et annen baneløsning? Til det første antok man at man med Oslo som planmyndighet ville referansen for planleggingsarbeidet vært preget av situasjonen i Oslo og ikke i Bærum. Det ble derfor sett som sannsynlig at konflikten med staten om boligbygging ville vært betydelig mindre, om den i det hele tatt hadde eksistert.

I forhold til valg av baneløsning ville Oslo selv vært planmyndighet også for valg av kollektivtrafikk-løsning. Med jernbanealternativet ute av diskusjonen ble det sett som sannsynlig at Oslo hadde hatt både interesse og mulighet for å ta et helhetlig grep på baneløsningen med utgangspunkt i eksisterende T-bane- og sporveisnett. Dersom utgangspunktet hadde vært slik, ble det også stilt spørsmål ved om den lokale automataneløsningen i det hele tatt ville blitt lansert. Man antok også at forholdet til Samferdselsdepartementet kunne utviklet seg annerledes, slik at nødvendige avklaringer om bevilgning til baneprosjektet hadde kommet tidligere og ikke skapt usikkerhet for framdriften på boligbyggingen.

5.1.5 Samlet vurdering

Samlet sett er Fornebuutbyggingen godt eksempel på et prosjekt hvor både kommunegrenser og forvaltningsgrenser på ulike nivåer har vært et hinder for å komme fram til gode løsninger. Mange aktører på ulike nivåer med ulike interesser, uten at noen har et overordnet helhetlig ansvar, har ført til at kostnadskrevende prosesser og planer har pågått i 20 år uten at man har kommet fram til noen endelig løsning. Resultatet er at man har fått en situasjon som er uheldig for næringslivet, befolkningen og samfunnet som helhet. Prosjektet illustrerer også ulike problemer med byvekst over kommunegrensene. Bærum ønsket ikke en bymessig bebyggelse, og har kjempet for å begrense antall boliger. For samfunnet som helhet hadde det imidlertid vært lønnsomt med langt tettere utbygging. Damvad (2013) peker på at dersom man skal utvikle nye effektive byregioner, er det viktig at disse kobles til eksisterende bystrukturer og at byens egenart med tett nærhetsskapende urbane kvaliteter i varetas. Erfaringene fra utbyggingen på Fornebu viser at kommunegrenser kan være en utfordring når nye bydeler skal etableres på tvers av kommunegrenser og ulike interesser skal forenes på tvers av disse.

5.2 utfordringer knyttet til oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Ny E 18 gjennom Akershus

5.2.1 Bakgrunn

E18 er en viktig hovedferdselsåre mellom Norge og Sverige. Ny firefelts stamvei fra Knapstad ved fylkesgrensa mellom Østfold og Akershus til Vinterbro (E6) vil forbedre denne strekningen. Hovedformålet er økt trafikk-sikkerhet og framkommelighet på strekningen. Statens vegvesen startet planlegging av denne veistrekningen i 2003, men uenighet om trasévalg lokalt og vanskelige beslutningsprosesser har ført til at prosessen har trukket ut i tid.

5.2.2 Vanskelige beslutningsprosesser

Planarbeidet med veistrekningen startet i 2003. Fire år senere førte uenighet mellom Ski og Ås om hvor veien skulle gå til at saken ble behandlet i Regjeringen. Der ble det vedtatt at ny vei skulle bygges langs dagens trasé. Beslutningen fikk full tilslutning lokalt, også i Ås kommunestyre. Dermed kunne planleggingen fortsette, og arbeidet med kommunedelplanen ble gjenopptatt i 2010. I 2011 vedtok Ås kommune et planprogram, og i mai 2012 ble kommunedelplanen oversendt kommunen for sluttbehandling.

Under avstemningen i juli i 2012 stemte 17 politikere i Ås nei. Det var nok til å få flertall, og det ble vedtatt utredning av en alternativ trasé. Den alternative veitraséen ville ført E 18 ned til E6 ved Vassum, og gjennom Oslofjordtunnelen.



Figur 14 Den omstridte veistrekning på E 18.

Etter dette stoppet prosessen opp, og Statens vegvesen skrev til Ås kommune 24.8.12 at det etter vedtaket i Ås kommunestyre var tre alternativer for å få framdrift i planarbeidet:

1. Ås kommune behandler saken på nytt og vedtar kommunedelplanen
2. Statlig reguleringsplan
3. Ny konseptutvalgsutredning

Det var klart at dersom kommunen vedtok kommunedelplanen kunne Statens vegvesen starte reguleringsarbeidet allerede ved årsskiftet 2012/2013.

De to andre løsningene ville ta lenger tid å gjennomføre. Staten har mulighet til å utarbeide en statlig reguleringsplan, som overstyrer de kommunale reguleringsplanene, men denne muligheten blir sjeldent benyttet. Endring av konseptutvalgsutredningen er en omfattende prosess, som kunne forsinke prosessen i fem år og koste om lag 10-20 mill. kr, ifølge Statens vegvesen. Det alternative trasévalget som Ås krevde utredet var allerede utredet, og forkastet av Samferdselsdepartementet på et tidligere planstadium. Statens vegvesen påpekte i sitt brev at det allerede har vært en lang og grundig planprosess, og at konsekvensutredning for den aktuelle strekningen allerede var gjort, etter regjeringens vedtak av konseptutvalgsutredning fra 2009.

Kommunestyret i Ås behandlet planen på nytt i september 2012, og et flertall på 29 mot 4 stemmer sa ja. Statens vegvesen kunne dermed starte reguleringsarbeidet. Endring av vedtaket skjedde etter press fra faglige og politiske aktører utenfor kommunen. Klare positive signaler fra Vegdirektøren i møte med lokalpolitikere i Ås bidro til å snu stemningen, slik at det ble grunnlag for en ny politisk behandling. Vegdirektøren skrev et brev til Ås kommune der det ble presisert at det planlegges ny veg med firefelts standard helt frem til Vinterbro. I tillegg ble det lovet utredning av en ny vegforbindelse mellom E18 og E6.

5.2.3 Samlet vurdering

Dersom kommunes opprinnelige vedtak hadde blitt stående, kunne dette ha forsinket prosessen med flere år. Bygging av en europavei er en viktig nasjonal oppgave, men det er kommunene som vedtar reguleringsplaner for den aktuelle kommunen. Den omtalte saken illustrerer at lokale særinteresser i en kommune, kan påvirke viktige nasjonale veistrekninger. Næringslivet er spesielt opptatt av de sentrale transportårene, som binder landsdelene sammen (NHO 2012). Kommunene i Norge synes å ha sterkere innsigelsesmuligheter for arealbruk, enn hva som er vanlig internasjonalt (Damvad 2013). Det kan være grunn til å stille spørsmål om det er behov for sterkere statlig regulering på prosjekter med høy nasjonal interesse.

I dag er mange kommuner og fylker involvert ved trasévalg av viktige transportårer, hver med muligheter for innsigelser, endringsforslag og interessekamper. Dette fører ofte til forsinkelser i prosessene. Manglende helhetlig koordinering kan også hindre gode løsninger for fellesskapet. Dette er også bakgrunnen for at det nå er satt i gang et forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer. Forsøkene går ut på at fylkesmannen får ansvaret for å samordne og fremme innsigelser til kommunale planer på vegne av staten i stedet for at regionale fagorgan skal fremme dem enkeltvis.⁶

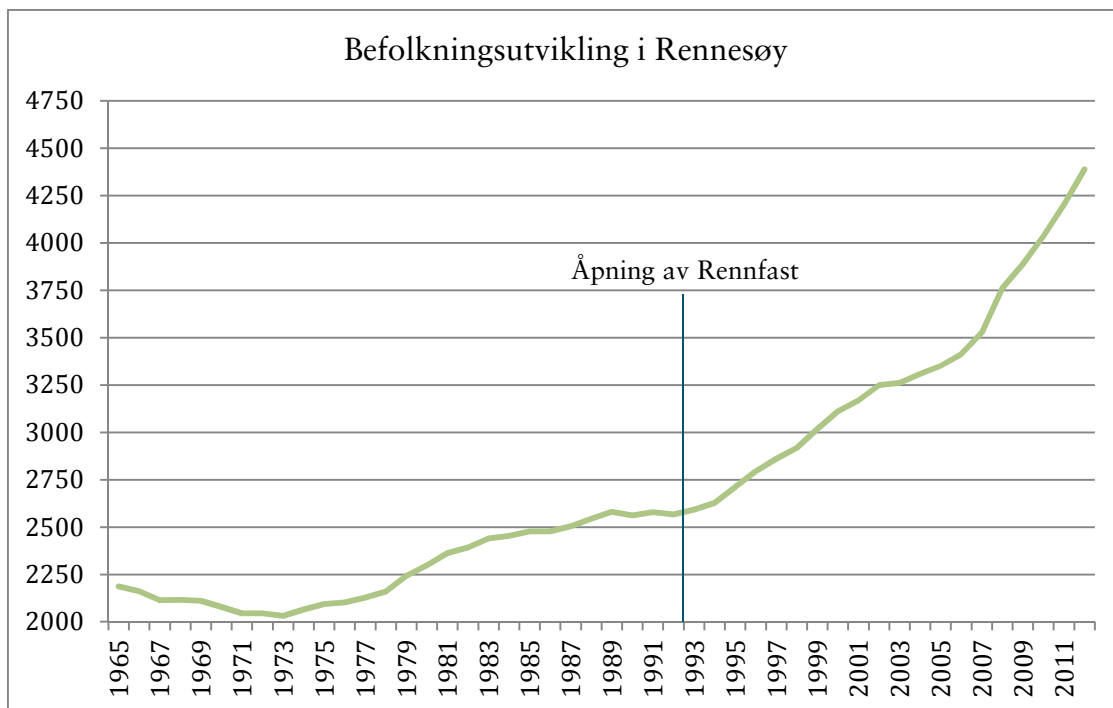
5.3 Stavangerregionen. Kan randsonerommunene håndtere befolkningsveksten? Eksemplet Rennesøy

5.3.1 Bakgrunn

Rennesøy kan karakteriseres som en randsonerommune til Stavanger. Kommunen ligger like nord for Stavanger og hadde ca. 4400 innbyggere i 2012. Rennesøy har åtte bosatte øyer, som omfatter, Rennesøy, Mosterøy, Bru, Fjøløy, Klosterøy, Vestre Åmøy, Sokn og Brimse. Etter at Rennfastforbindelsen ble åpnet i 1992, og som ga fastlandsforbindelse til Stavanger, er alle øyene, med unntak av Brimse, bundet sammen av bruer og undersjøiske tunneler.

Befolkningsutviklingen fram til Rennfastforbindelsen ble etablert i 1992, var relativt stabil. I 1992 hadde kommunen 2566 innbyggere, mens innbyggertallet i 2012 lå på ca. 4400 (jf. Figur 15). De senere årene har Rennesøy hatt en den største prosentvise veksten i Norge med en årlig vekst på rundt 4,5 prosent. På grunn av nye veier og bruer har tilgjengeligheten til Stavanger blitt mye lettere, og man kan kjøre fra Rennesøy til Stavanger på ca. 15 minutter. Dette har resultert i stor tilflytting fra folk som velger å bo på Rennesøy og pendle til Stavanger.

⁶ Brev fra Miljøverndepartementet til fylkesmennene og fylkeskommunene datert 28.2.2013.



Figur 15 Befolkningsutvikling i Rennesøy 1965-2012.

Stor befolkningsvekst og et stadig mer presset boligmarked i oljehovedstaden Stavanger, har bidratt til at stadig flere har funnet veien til Rennesøy. Prisveksten på boliger i Stavangerområdet har vært den høyeste i landet de senere årene. For å håndtere veksten og utfordringene i Stavanger, er det et stort behov for bygging av boliger og infrastruktur som letter tilgjengeligheten til randkommunene. På grunn av ulike kommunegrenser, forskjeller mellom kommunene og motstridene interesser på tvers av kommunegrensene, er det ikke nødvendigvis lett å etablere ny infrastruktur, og heller ikke utnytte potensialet som ny infrastruktur innebærer. Utviklingen i Rennesøy kan tjene på som eksempel på dette.

5.3.2 Utfordringer og motstridende interesser

For en liten kommune som Rennesøy er det en utfordring å kunne håndtere en vekst i et slikt omfang at den virker avlastende for presset som Stavanger opplever. Økt tilflytting krever omfattende investeringer i boligområder, infrastruktur og tjenestetilbud. Flere barnefamilier krever f.eks. store investeringer i skoler og barnehager, noe som er økonomisk krevende for kommunen.

I forrige stortingsperiode tok ordføreren til orde for å utrede kommunesammenslåing sammen med Stavanger og Finnøy. Man ønsket å se hvilke løsninger som var best for en liten kommune i den situasjonen Rennesøy var i, bl.a. i forhold utvikling av tjenestetilbud og arealpolitikk. Håndteringen av samhandlingsreformen var også en del av utfordringene man ønsket å se på. Til grunn for ønsket om utredning av kommunesammenslåing lå det også en erkjennelse av at Rennesøy og Finnøy har en del av den plassen som Stavanger trenger for å kunne avdempe sine voksesmerter. Det ble i den forbindelse også pekt på behov for å kunne skissere en langsiktig kommuneplan med 20-40 års perspektiv. Fra Rennesøy side var det behov for å sikre at en eventuell økt boligbygging måtte balanseres mot hensynet til bevaring av dyrka mark og rekreasjonsområder.

I forbindelse med kommunevalget høsten 2011 ble det endringer i den politiske ledelsen i kommunen, noe som førte til at prosessen med sikte å utrede kommunesammenslåing ble stoppet.

For å kunne håndtere utfordringene knyttet til stor befolkningsvekst har kommunen nå heller et mål om å redusere veksten til 2,5 prosent. På grunn av høye investeringer er Rennesøy en av kommunene i Rogaland med høyest gjeld per innbygger, noe som gjør at kommunen må kutte i driften på ulike budsjettområder.

Dagens politiske ledelse er også opptatt av å bevare Rennesøy som en landbrukskommune og ønsker at jordbruksområdene blir tatt godt vare på. Man opplever også at stor tilflytting kan skape utfordringer med å inkludere nye innbyggere i lokalsamfunnet. For å kunne gjøre dette på en best mulig måte, er det også av den grunn ikke ønskelig med for stor tilflytting. Det pekes blant annet på at økt tilflytting og lett tilgjengelighet til Stavanger bl.a. har medført at man etter hvert har fått et synlig rusmiljø.

Utviklingen som har skjedd i Rennesøy og Stavanger, og de utfordringene som kommunene står overfor på hver sin måte, indikerer at kommunegrensene kan ha stor betydning for mulighetene til å løse disse utfordringene og hvilke løsninger som velges.

5.3.3 Kommunegrensenes betydning

I forholdet mellom Stavanger og Rennesøy, er det slik at Stavanger er en befolkningsrik kommune med nærmere 130 000 innbyggere og lite ledig areal til framtidig utbygging. Rennesøy har få innbyggere og mye ledig areal. Boligmangel i Stavangerregionen fører til rekordhøye boligpriser. I den senere tiden har det vært flere oppslag i media om at sykepleiere og lærere ikke har råd til å bosette seg i Stavanger, og det henvises til tall fra SSB som viser at boligprisene har steget med 92 prosent siden 2005. En av de fire akuttpostene på spesialavdelingen for voksne ved psykiatrisk divisjon på Universitetssykehuset i Stavanger er stengt fordi det ikke har lyktes å skaffe nok sykepleiere. Konsekvensene av dette kan bli et dårligere helse- og skoletilbud, og enkelte politikere har derfor tatt til orde for at det offentlige må bygge boliger som ansatte i skolen og omsorgssektoren har råd til å bo i. Høye boligpriser virker også lønnsdrivende, noe som reduserer næringslivets konkuranseevne og dermed har uheldige konsekvenser for Stavanger som drivkraft i den regionale utviklingen.

Rennesøy har arealer som kan bidra til å avlaste den anstrengte boligsituasjonen i Stavanger, men arbeider for å redusere tilflytting fordi kommunen har for lav finansieringsevne til å kunne håndtere nødvendige investeringer. Større kommuner har gjerne en mer robust kommuneøkonomi, og dermed lettere for å håndtere svingninger i utgiftene. Samtidig er det slik at Rennesøy tradisjonelt har vært, og er, en landbrukskommune. Signalene fra den politiske ledelsen i kommunen er at man heller ikke større tilflytting enn det lokalsamfunnene klarer å absorbere på en god måte. Man har en kultur og en identitet som man ønsker å bevare. Man ønsker fortsatt å være en landbrukskommune med trygge og gode oppvekstmiljøer for barn og unge. Det er klart at politikere i alle kommuner vil arbeide for å sikre de verdier som mener vil gagne kommunen og innbyggerne på en best mulig måte.

I en funksjonell storbyregion med mange kommuner, er det ikke sikkert at realisering av alle kommunale særinteresser er det som gagnar regionen som helhet. For å utvikle effektive og funksjonelle byregioner, peker bl.a. Damvad (2013) på at man er avhengig av skape gode sammenhenger og relasjoner mellom arbeidsmarked, innovasjon, arealpolitikk, byutvikling, boligbygging, økonomisk vekst og transportløsninger. Effektive byregioner er en forutsetning for å kunne reali-

sere gevinster knyttet til økende tilflytting til urbane strøk, og håndtere pressproblemene og fordele befolkningsveksten mer rasjonelt enn hva som ellers kan bli tilfelle. For å lykkes med dette vil man vil man være avhengig av god planlegging på tvers av dagens administrative grenser og forvaltningsstruktur, noe som ofte viser seg å være krevende. I den grad man klarer å enes om overordna planer, vil det til syvende og sist være kommunene selv som vil være ansvarlige for planlegging, detaljregulere og finansierte infrastrukturtiltak og tjenestetilbud. Her vil man fortsatt være avhengig av økonomi, kapasitet, kompetanse og politisk vilje i den enkelte kommune.

5.3.4 Samlet vurdering

Eksemplet Stavanger/Rennesøy illustrer en av mange utfordringer som Stavangerregionen står over med tanke på å utvikle en byregion som fungerer effektivt nok til å kunne håndtere videre vekst og utvikling på en god måte. Utfordringene knyttet til å spre byveksten til små omkringliggende randkommuner er vanskelige å løse med dagens kommunegrenser og kommunale rammebetingelser.

5.4 Kristiansandsregionen. Mange overlappende forvaltningsgrenser. Krevende for planlegging og utvikling

5.4.1 Bakgrunn

Kristiansandsregionen, som bo- og arbeidsmarked, omfatter kommuner i både Aust- og Vest-Agder fylker. Viktige offentlige institusjoner som Universitetet i Agder og Sørlandet Sykehus, er også lokalisert på begge sider av fylkesgrensen, men med felles administrasjon. Bortsett fra NAV og fylkesmannsembetene, så følger ikke regional statsforvaltning de nåværende fylkesgrensene. Både politiet, Skatt Sør, spesialisthelsetjenesten og vegvesenet er organisert i en felles enhet på Agder. Sentrale organisasjoner som NHO og KS har en felles regional enhet som omfatter begge Agder-fylkene. Det samme gjelder alle de viktigste næringslivsnettverkene som NODE, Eyde-nettverket, Arena USUS (reiseliv) og Digin (IKT). Også Innovasjon Norge, som er viktig for næringslivet, er organisert som en felles regional enhet for begge Agder-fylkene.

Knutepunkt Sørlandet er et interkommunalt samarbeid som går på tvers av fylkesgrensene, og omfatter kommunene Birkenes, Lillesand og Iveland i Aust-Agder og Kristiansand, Songdalen, Søgne og Vennesla i Vest-Agder. Bakgrunnen for det interkommunale samarbeidet er at kommunene i Knutepunkt Sørlandet selv oppfatter at de tilhører en naturlig bo, arbeids- og serviceregion. Regionen har 45 % av det samlede innbyggertallet i Aust- og Vest-Agder.



Figur 16 Oversikt over kommuner i og rundt Kristiansandsregionen.

5.4.2 Planleggingsutfordringer knyttet til fylkes- og kommunegrenser

Utviklingsarbeid på tvers av de administrative grensene krever at det brukes ressurser til koordinering og samordning. Interkommunalt samarbeid på tvers av fylkesgrense oppleves som mer krevende enn interkommunalt samarbeid innenfor fylkesgrensen. I strategisk handlingsplan 2013-2016 for Knutepunkt Sørlandet er fylkesgrensen, som deler regionen, trukket frem som en av hovedutfordringene for samarbeidet. Leder av Knutepunkt Sørlandet opplyser at svært mye arbeidstid i samarbeidet går med til å følge opp at fylkeskommunene er samkjørte, noe som fører til dobbeltarbeid og svekket framdrift i mange prosjekter. Også det å forholde seg til to fylkesmenn med ulike oppfatninger av reguleringsregimet oppleves utfordrende og fører til dobbeltarbeid. Andre informanter bekrefter dette inntrykket, både fra næringsliv og kommunesektoren. Knutepunkt Sørlandet finner det også krevende at fylkesmennene ikke er tilstrekkelig samordnet når det gjelder tildeling av skjønnsmidler til kommunale fornyingstiltak.

Planarbeid kan ta lang tid, og det kan også være utfordrende for den enkelte kommune å forholde seg til overordnede planer og følge opp disse gjennom konkret planlegging i den enkelte kommune. Et eksempel på dette er Regional plan for Kristiansandsregionen 2010-2050 og kommunale planer for samme område. Regional plan for Kristiansandsregionen 2010-2050 ble vedtatt i juni 2011 i både Aust-Agder og Vest-Agder fylkesting. Dette er en felles plan for den langsiktige utviklingen av Kristiansandsregionen som helhet. Planen er utarbeidet i et samarbeid mellom kommunene i Knutepunkt Sørlandet, fylkesmennene og fylkeskommunene og vedtatt i alle de berørte kommunestyrene.

For å sikre at målene i den regionale planen nås, er det enighet om at Kristiansand og Lillesand kommune i fellesskap skal utarbeide en kommunedelplan for Sørlandsparken, inkl. Sørlandsparken øst, samt felles parkeringsvedtekter for hele parken. Dette har man ikke klart å følge opp i kommunene. Omtrent samtidig som den regionale planen for Kristiansandsregionen ble vedtatt,

startet Lillesand kommune med en reguleringsplan for Sørlandsparken Øst. Planarbeidet var ikke koordinert med tilsvarende planarbeid i Kristiansand kommune.

Et tilsvarende eksempel er strategisk næringsplan for Kristiansandsregionen, som også omfatter kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Kristiansand kommune er nå i gang med en egen kommunal planstrategi, og ønsker ikke å videreføre næringsplanen i samarbeid med de andre kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Rådmannen skriver følgende i sin begrunnelse for dette: *”Rådmannen tar hensyn til at Kristiansand de siste årene har arbeidet med en rekke større overordnede og tverrsektorielle planoppgaver. Erfaringer fra siste kommuneplanrevisjon er at det er svært krevende å kjøre parallelle planprosesser på regionalt og kommunalt nivå.”*⁷

Noen av informantene gir uttrykk for at regionale planer, som Agder 2020 og Regional plan for Kristiansandsregionen er et resultat av forhandlinger og kompromisser mellom en rekke beslutningstakere. Dette medfører at planene er for uklare, spesielt i forhold til prioriteringer. Dette kan innebære at den innsatsen som blir gjort i regionen får for lite kraft.

Informantene forteller også om utfordringer knyttet til manglende samordning på flere områder. Dette gjelder bl.a. kollektivtransporten på tvers av fylkesgrensene, uenighet om lokalisering av nye Sørlandet sykehus, uenighet om hvilken flyplass som skal være regionflyplass og mangelfull koordinering av videregående opplæring.

RIS- senteret⁸ oppsummerer i en rapport om utfordringer og muligheter på Agder at region Agder har fragmentert styringsstruktur og svake koordineringsmekanismer, og hevder at fraværet av regional ledelse kanskje er den største enkeltutfordringen Agderregionen står overfor i forhold til å nå sine utviklingsmål (Johnsen og Normann 2012).

Aust-Agder-kommunene Lillesand, Birkeland, Iveland og Evje og Hornnes søkte om overflytting til Vest-Agder fylke i 2012. Kommunene fikk avslag på søknaden i KRD. Begrunnelsen var hensynet til å opprettholde Aust-Agder som et bærekraftig fylke over tid. I den forbindelse uttalte fylkesrådmannen i Aust-Agder: ”Jeg er tilfreds med at organisasjonen forblir intakt. Samtidig har fylkestinget et klart vedtak om at ulempene for grensekommunene skal dempes. Dette er det vår oppgave å medvirke til”.⁹ Det er således også i Aust-Agder en erkjennelse av at fylkesgrensen skaper en del problemer for grensekommunene. Regjeringen presiserte også i sin pressemelding at det er mange gode argumenter for en grensejustering, slik at de administrative grensene er mer i samsvar med de funksjonelle grensene.

5.4.3 Ulike forvaltningsregimer

Som før nevnt, kan det oppleves som krevende for kommunene at fylkesmennene ikke er tilstrekkelig samordnet når det gjelder oppfatninger av reguleringsregimet. Sørlandsparken er et eksempel som flere informanter mener illustrerer dette problemet. Fylkesgrensen går på tvers gjennom Sørlandsparken, som er den dominerende handelsparken i regionen. Det nordligste området av handelsparken ligger i Lillesand i Aust-Agder, mens de øvrige områdene ligger i Kristiansand i Vest-Agder. Ikea ligger i Lillesand kommune.

⁷ http://pa.kristiansand.kommune.no/politiske_filer/0%5CVEDLEGG%5C2012061783-1214748.pdf.

⁸ Center for Advanced Studies in Regional Innovation Strategies.

⁹ <http://www.austagderfk.no/Presserom/Pressemeldinger/Fylkesgrensen-bestar/>.

Erfaringene er at Aust-Agder fylkeskommune og fylkesmann i Aust-Agder har et annet reguleringsregime enn i Vest-Agder. Ved etablering av Ikea i Sørlandsparken kom dette skillet tydelig frem, når aktører som tidligere hadde samarbeidet med Vest-Agder fylkeskommune nå skulle samarbeide med Aust-Agder. Her var det andre holdninger til det å la store og dominerende aktører etablere seg utenfor sentrum. Aust-Agder og Vest-Agder legger ulike prinsipper til grunn for arbeidet med reguleringsplaner. Inntrykket noen informanter sitter med er at Aust-Agder fylkeskommune ønsker å utvikle Arendal som sentrum, mens Vest-Agder fylkeskommune ønsker å utvikle Kristiansand som sentrum, og at dette gjenspeiler seg i fylkenes prioriteringer.

I det konkrete eksempelet med Ikea mener informantene at utvidelse av parken til andre siden av fylkesgrensen resulterte i at etableringsprosessen dro ut, og holdt på å strande. Som en konsekvens av dette er andre etableringsplaner ikke blitt realisert eller forsinket, fordi man vurderer det som for vanskelig å få etablert flere større aktører i den delen av parken som ligger i Aust-Agder. Dette er noe som har påvirket utviklingen av handelsnæringen i regionen. Disse utfordringene har sammenheng med at fylkene ikke har klart å bli enige om en felles plan for utvikling av sentrale handelsentre, inkl. kjøpesentre i Agder. Dette til tross for at fylkene er enige om at det er behov for en harmonisering. I den regionale planen for Kristiansandsregionen fremkommer det at Sørlandsparken, inkl. Sørlandsparken øst, skal være den regionale handelsparken. Dette innebærer at her skal plasskrevende handel, som skal betjene hele regionen, plasseres. Ikea er et slikt eksempel. Fylkene har i dag ulike planer for senterstruktur og handel, både knyttet til areal for næringsbygg og parkering i Sørlandsparken. Dette strider direkte med målsettingen i den regionale planen om felles bestemmelser.

Det har vært utfordrende å få på plass en regional plan for handelsetablering. Dersom dette naturlige avgrensede geografiske området ikke var delt mellom to fylker ville man sannsynligvis fått en mer helhetlig tenking. En av informantene uttrykker dette slik: ”Fylkesgrensen bestemmer hvilke næringer som kan etablere seg i parken, og ikke det som er best for parken og regionen som helhet”. I praksis innebærer situasjonen i dag at areal- og byggebestemmelsene for Sørlandsparken er ulike og fremstår som uoversiktlige for næringslivet.

5.4.4 Samlet vurdering

Kristiansandsregionen er en integrert bo-, arbeids- og serviceregion, som omfatter syv kommuner, og som må forholde seg til to fylkeskommuner og to fylkesmenn. Det kreves mye ressurser til samarbeid, koordinering og felles planlegging, samtidig som det synes vanskelig å forene ulike interesser som gir gode helhetlige løsninger for regionen. I Kristiansandsregionen oppfatter mange fylkesgrensen som et hinder for framtidig utvikling. Fylkesgrensen går gjennom ett av de tettest befolkede områdene i Agder og deler den funksjonelle regionen omtrent på midten. Mange oppfatter at dette bidrar til å hindre utviklingen av Kristiansand som en effektiv og funksjonell storbyregion. Næringslivet opplever at to ulike regimer fører til uforutsigbarhet, og at det er tungvint og unødvendig å forholde seg til to forskjellige byråkratier på fylkesnivå. Bortsett fra NAV, følger ikke den regionale statsforvaltning de nåværende fylkesgrensene. Det gjør heller ikke regionskontorene til en rekke offentlige og private organisasjoner.

5.5 Skien og Porsgrunn. Tvillingbyer, lokal konkurranse og behov for helhetsløsninger

5.5.1 Bakgrunn

Grenlandsregionen har om lag 115 000 innbyggere og er landets 6. største storbyregion. Grenlandsregionen består av fire kommuner; Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan. Porsgrunn og Skien har to klare bykjerner, mens også tettstedene Brevik i Porsgrunn og Langesund i Bamble kommune har en viss byidentitet. "Tvillingbyene" Porsgrunn og Skien er tett integrert, og er nærmest i ferd med å vokse sammen til én by. Bare Rygge og Moss har større gjensidig integrasjon enn Porsgrunn og Skien.

Grenlandsregionen har en svakere vekst enn mange andre tilsvarende byregioner, og har klare utfordringer knyttet til å utvikle de faktorer i regionen som gjør den attraktiv for nyetableringer. For å snu utviklingen er man avhengig av at kommunene i regionen klarer å skape en funksjonell byregion, herunder effektive bo- og arbeidsmarkeder, som kan gi grunnlag for økonomisk vekst og næringsutvikling. For å lykkes med dette er det mange faktorer som har betydning, og arbeidsmarked, innovasjon, arealpolitikk, byutvikling, boligbygging, økonomisk vekst og transportløsninger er forhold som må sees i sammenheng. Dette er oppgaver som ligger til kommunenes rolle som samfunnsutvikler, noe som innebærer at kommunene skal fastlegge utbyggingsmønstre, sikre miljøhensyn, ivareta naturressurser, tilrettelegge for næringsutvikling, ivareta landbrukspolitiske oppgaver og samferdselsoppgaver. Det er tydelig at kommunene påvirker hverandre gjennom sine beslutninger. Til grunn for kommunenes beslutninger ligger det avveininger som kommunene i utgangspunktet tar hver for seg ut fra prioriteringer og perspektiver i hvert enkelt kommunestyre. Resultatet av slike prosesser og beslutninger i det enkelte kommunestyre kan imidlertid være av stor betydning utenfor kommunenes grenser, og vil derfor være av interesse for regionen som helhet. Forholdsvis korte avstander og sterk integrasjon innenfor de sentrale delene av Grenlandsområdet kan skape avhengighet og stort behov for gjensidig påvirkning mellom kommunene.



Figur 17 Skien og Porsgrunn utgjør ett felles tettsted/byområde. Kilde: SSB.

Regionens evne til å utvikle seg henger bl.a. sammen med kommunenes evne til å finne gode samarbeidsløsninger. Kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien har etablert det interkommunale samarbeidet Grenlandssamarbeidet. Målet med samarbeidet er både å utvikle og markedsføre Grenland som en attraktiv region, men også fornying og modernisering av tjenesteproduksjonen i kommunene.

Det har vært reist kritikk mot det politiske samarbeidet i Grenland, og ordførerkollegiet i Grenlandsregionen drøftet i 2012 hvordan Grenlandssamarbeidet bedre kan organiseres for å møte denne kritikken. En del av kritikerne mener at det snakkes mye om en felles satsing for regionen som helhet, men i praksis har det vist seg at lokaliseringsspørsmål ofte fører til intern konkurranse og kniving mellom kommunene på politisk nivå. De oppfatter at det viktige er å skape utvikling i regionen, uavhengig av hvor eventuelle nyetableringer måtte komme. Den integrerende effekten av interkommunale samarbeidsnettverk må ikke overvurderes, da kommunenes egeninteresser ofte vil ha prioritet over regionens. Dette kan være naturlig i og med at kommunepolitikere er valgt inn for å ivareta sin kommunes interesser.

5.5.2 Vanskelige lokaliseringsspørsmål og ulike prioriteringer

I regionen har det tidligere vært flere forsøk på etablering av interkommunale samarbeid som har strandet fordi man har vært uenig om hvor det interkommunale samarbeidet skal lokaliseres. Flere peker på at samarbeidsspørsmål ofte ser ut til å ende i bykamp og kamp og lokalisering. "Å få til et samarbeid mellom Skien og Porsgrunn er som å vinne i lotto", er en av påstandene som illustrerer dette dilemmaet¹⁰.

Spørsmålet om etablering av felles legevakt er et av eksemplene på utfordringene knyttet til etablering av interkommunale samarbeid. Skien interkommunale legevakt omfatter i dag kommunene Nome, Skien og Siljan. Utredning om sammenslåing av Porsgrunn og Skien legevakt ble utredet i 2009. Utredningen konkluderte med en sammenslåing hvor den felles legevakten ble anbefalt lagt til Sykehuset Telemark i Skien, og at "En felles legevakt vil gi en mer robust og tryggere legevakt." Dette fikk også god oppslutning fra mange av høringsinstansene.¹¹

Det var imidlertid stor politisk motstand i Porsgrunn mot å legge legevakten til Skien. Begrunnelsen synes å være den geografiske beliggenheten. Følgende innlegg i i TA viser noe av denne politiske motstanden: "(...) Skien, Porsgrunn og Bamble kommuner burde samarbeide om en felles legevakt med en geografisk beliggenhet som tar hensyn til befolkningskonsentrasjonen i alle tre kommuner. Arbeidsgruppa har etter mitt syn alt for raskt landet på en konklusjon om flytting til Skien uten å utrede andre alternativer". Innlegget konkluderer med: "(...) ja takk til de økonomiske og faglige fordelene av en felles legevakt, men nei takk til en utflagging til Sykehuset i Skien."¹²

En annen porsgrunnspolitiker mente at tiden ennå ikke var moden for å flytte legevakten til Skien: "Vi er ikke kommet så langt. Jeg tror det vil være viktig for Porsgrunn å beholde det vi har i noen

¹⁰ <http://www.ta.no/nyheter/article4329611.ece>.

¹¹ <https://www.porsgrunn.kommune.no/%5Cedbfilerhandler.ashx?dokid=9021249&kom=porsgrunn&version=1&reserved=0&variant=P&name=UTREDNING+FELLES+LEGEVAKT+I+PORSGRUNN+OG+SKIEN&fext=PDF&pageID=10789&digest=8TI3xegPcOswQFmQ1ktCbAgg>.

¹² <http://www.ta.no/meninger/leserbrev/article4297140.ece>.

år til (...). Men kvalitetsmessig så kunne det kanskje være noe å hente på å samlokalisere de to legevaktene (...)"¹³. Politikerne i Skien advarte i lokalpressen Porsgrunns politikere med at Porsgrunn "nå hamrer en svær bolt i kista for samarbeid over bygrensa (...)"¹⁴.

Også ved samarbeid om næringsutvikling har lokalisering nylig vist seg å være et sentralt tema, og kan synes å hindre tilsynelatende gode løsninger. Vekst i Grenland AS (ViG) er det regionale næringsutviklingsselskapet for de seks kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien. Styret i ViG vedtok i desember 2011 flytting fra Kjølnes i Porsgrunn til Klosterøya i Skien. Tanken var at dette vil være et godt grep for å sikre bedre samhandling. NHO og Innovasjon Norge hadde flyttet til Klosterøya, og ViG ble utfordret til å være med på å bygge opp et Næringslivets hus der. Andre grunner til å flytte var at ViG har et lite fagmiljø på fem personer, og samlokalisering i et større miljø ble derfor sett på som hensiktsmessig. På generalforsamlingen i mai 2012, var det krav om to tredjedels flertall for å endre vedtektene og flytte. Uenighet mellom kommunepolitikere om lokaliseringsspørsmålet stoppet flytteplanene.

I tillegg til utfordringer knyttet til lokalisering av interkommunale samarbeid, er det også utfordringer knyttet til planlegging og tilrettelegging av infrastrukturiltak og rammebetingelser som kan gi grunnlag for utvikling av en funksjonell byregion. Transport av mennesker er en av de største utfordringene knyttet til å få mer effektive byregioner. En utviklingsstrategi hvor en legger til rette for flere selvstendige sentrum, bundet sammen av en enhetlig bystruktur, kan være en måte å skape vekst og utvikling, som muliggjør en selvforsterkende vekst (Damvad 2013).

I dag er det i liten grad lagt til rette for pendling mellom de to kommunesentrene, selv om Porsgrunn og Skien er blant de kommunene i Norge hvor flest personer pendler til nabokommunen. Infrastrukturmessig har Grenland en rekke utfordringer. Det er dårlig kvalitet på hovedveinettet, manglende kollektivfelt og store kødannelser i rushtiden. Uenighet som løsninger og finansieringsordninger har gjort det vanskelig få til en veipakke Grenland, og enkelte hevder at dette har forsinket veiprojekter med 10-20 år.^{15,16} Bypakke Grenland er et samordnet tiltak på tvers av forvaltningsnivåene for å oppnå bedre framkommelighet for næringstransporten og bidra til mer miljøvennlig transport.¹⁷ Flere av informantene mener det har tatt uforholdsmessig lang tid å få denne planen på plass, og at dette skyldes uenigheter mellom kommunene blant annet om finansiering og satsingsområder. Det er også bekymring for gjennomføringen av planen, og at hver kommune vektlegger de delene av bypakken som ligger i egen kommune fremfor å se på helheten og forene kreftene til en felles bysatsing.

Flere etterlyser også en helhetlig nærings- og handelspolitikk, hvor man stimulerer eksisterende klynger og bidrar til å forsterke de eksisterende miljøene. Det pekes på behov for en mer systematisk utvikling av regionen, med en større grad av differensiering av næringslivet og helhetlig styring av utbyggingen i regionen.

I tvillingbyer som Porsgrunn og Skien er det mange prioriteringer som foretas i den enkelte kommune som har betydning for hvor godt regionen fungerer. Våre informanter trekker fram mange

¹³ TA 12.5.2009 "Nei til felles legevakt"

¹⁴ TA 13.5.2009 "Knusende nabo-kritikk"

¹⁵ http://www.pd.no/lokale_nyheter/article6476385.ece

¹⁶ <http://www.ta.no/nyheter/grenland/article6065773.ece>

¹⁷ <http://www.telemark-fk.no/Vaare-tjenester/Arealbruk-og-transport/Bystrategi-Grenland#.Ud-kuW3N70c>

eksempler som bidrar til å virke dysfunksjonelt på regionen som helhet. Noen av disse eksemplene spiller kanskje hver for seg mindre rolle, men summen av mange små ting kan oppleves uhen-siktsmessig for aktører og mennesker som lever og virker på tvers av kommunegrensene. Kommune-nene har f.eks. også ulikt nivå på eiendomsskatt, ulike skjenkebestemmelser, forskjellig parke-ringsbestemmelser og parkeringssystemer, ulike satser på brukerbetaling knyttet til kommunale tjenester, ulike renovasjonsordninger osv. Dette er forskjeller som ikke bidrar positivt med tanke på å fremme en funksjonell og effektiv byregion.

5.5.3 Samlet vurdering

I ulike sammenhenger blir det vist til at det er en sterk lokalpatriotisme i Grenland, og at det er forskjeller knyttet til historie, kultur og identitet. At elva som renner gjennom begge byene endrer navn fra Skienselva til Porsgrunnelva når den passer kommunegrensa, kan tjene som eksempel på disse forskjellene. I mange tilfeller blir lokal identitet og tilhørighet trukket fram som viktig for å utløse lokalt engasjement og interesse for lokalpolitiske arbeid. Dette er viktig fordi lokaldemo-kratiet blir sett på som selve fundamentet for demokratiet og det lokale folkestyret. I og med at de funksjonelle grensene i stadig mindre grad samsvarer med de administrative grensene, kan lokal-patriotismen, som i utgangspunktet kan være en positiv drivkraft, også virke negativt dersom denne patriotismen blir til hinder for å sikre framtidsrettede løsninger som gagnar regionen som helhet. Intern konkurranse synes å bidra til at tvillingbyene Porsgrunn og Skien ikke klarer å ut-nytte sitt potensiale som drivkraft i det regionale utviklingsarbeidet.

5.6 Lokaliseringsutfordringer i flerkommunale byområder. Rygge og Moss

5.6.1 Bakgrunn

Mosseregionen er ett felles arbeids- og boligmarked, og består av kommunene Rygge, Moss, Råde og Våler kommune. Befolkningsveksten i Mosseregionen er stor, og blant annet på grunn av re-gionens nærhet til Osloområdet forventes en fortsatt sterk vekst i befolkningen. Samtidig er det netto utpendling fra regionen, spesielt nordover mot Stor-Oslo og Follo.

Det er knapphet på arealer i Mosseregionen, og bolig og næringsutvikling må foregå ved fortetting av eksisterende by- og tettstedsområder og ved knutepunkter. En av hovedutfordringene for kommunene i Mosseregionen er utvikling av by- og tettstedsområdene.

Lokalisering av kjøpesentre er et viktig spørsmål ved by- og tettstedsutvikling. Større kjøpesentre som lokaliseres innenfor bykjernen, fører til byspredning og bidrar ofte til at bysentrum og lokale sentre, spesielt i mindre byer, legges øde. Følgene er at bysentrum dør ut eller nærsentre står tomme, noe som er ødeleggende for nærmiljøet. Kommunene har få virkemidler å ta i bruk for å få livet tilbake til sentrum.

5.6.2 Ønske om og fokus på utvikling av by- og tettstedområder

Det er i dag bred enighet om at regionens utviklingsmuligheter er avhengig av den måten og kraften knutepunktene i regionen utvikles med. Regionsenteret er Moss byområde, og det er behov for å bedre og vitalisere bymiljøet i Moss.

I dagens felles kommuneplan for Mossregionen heter det under hovedmål for regionen: ”å lage regionen vår større gjennom samarbeid, snarere enn å arbeide hver for seg”. Dette gjelder også etablering og utvidelse av kjøpesentre, hvor det er et mål med sterkere regional samordning. Sammen ønsker man i regionen å samarbeide om hvilke kvaliteter ulike sentre skal vektlegge, slik at det fremmer en positiv utvikling av området, fremfor en negativ. Etablering og utvikling av kjøpesentre bør planlegges ut fra en helhet og i henhold til planer for infrastruktur og arealbruk i by- og tettstedsplanlegging.

Kommunene har sammen utredet opplegg for planlegging og gjennomføring av arbeidet med foretting og omdisponering av eksisterende tettstedsareal. Ambisjonen er å utvikle tilpassede, konkrete opplegg for alle tettstedsområdene. Hovedstrategien for næringsutvikling er å utvikle attraktive sentrumsområder i byen, tettstedene og i lokalsentra som gir plass for de næringsaktiviteter som hører hjemme i ”levende, attraktive sentra”.

Regionen har i dag langt på vei lyktes med å samordne planer. I 2011 vedtok de fire kommunene nye kommuneplaner, med en felles samfunnsdel. Samfunnsdelen i kommuneplanen omfatter prioriterte satsingsområder og strategier for blant annet utvikling av arealdisponering. Også fylkesplanen ”Østfold mot 2050” setter klare regionale føringer og rammer for kommunenes arealpolitikk. Kommunene har de senere årene hatt betydelige utfordringer knyttet til nedleggelse av industriarbeidsplasser. I tillegg har den militære aktiviteten ved Rygge flyplass blitt lagt ned. Mange utfordringer og ytre trusler har virket samlende på kommunene i Mossregionen, og man har sett at det er behov for samarbeid for å løse felles utfordringer.

5.6.3 Tidligere utfordringer

Historien viser imidlertid at det kan være vanskelig å balansere den enkelte kommunes ønsker for utvikling og vekst i egen kommune, og hensynet til utvikling av regionsenteret, spesielt når kommunegrensen går gjennom regionsenteret. Kartet nedenfor viser hvordan kommunegrensen mellom Moss og Rygge går tvers gjennom Moss byområde.

For å se nærmere på hvilke utfordringer flerkommunale byområder kan by på, skal vi se nærmere på prosessen med etablering av Rygge Storsenter. Prosessen viser at det kan være vanskelig å avveie de kommunale interessene mot de regionale, og at dette kan føre til uhensiktsmessige løsninger for regionen som helhet.

Kommunestyret i Rygge åpnet i 2006 for etablering av kjøpesenteret Rygge Storsenter, på 20 000 kvadratmeter på grensen mellom Rygge og Moss. Rygge Storsenter er lokalisert rett over kommunegrensen til Rygge. Senterets plassering er vist med en pil i Figur 18. Moss kommune hadde tidligere bedt Rygge kommune om ikke å åpne for å bygge et så stort senter så nær Moss. Politikere i Moss fryktet at det nye kjøpesenteret skulle utkonkurrere handelen i Moss. Ordføreren i Moss uttalte til NRK: ”Jeg trodde vi var enige om at vi skulle satse på Moss sentrum for å få folk tilbake til byen. Å etablere noe som er konkurrerende bare et steinkast unna, passer ikke med den tanken”.



Figur 18 Kart over deler av Mosseregionen med kommunegrenser. Pilen viser lokaliseringen av Rygge Storsenter. Kilde: visveg.vegvesen.no.

Rygges ordfører mente imidlertid at ordføreren i Moss forsøkte å stanse næringsutviklingen i regionen, og så på etableringen som et positivt tilskudd til hele regionen.¹⁸ Det ble gjort flere forsøk fra Moss kommune på å stoppe byggingen av det nye kjøpesenteret, både politisk og administrativt. Moss og Rygge var på dette tidspunktet enige om at nye kjøpesentra utenfor sentrum skulle begrenses til 5000 kvadratmeter. Men det nye kjøpesenteret ligger noen hundre meter innenfor bykjerneområdet, og var derfor i samsvar med avtalen mellom Moss og Rygge.

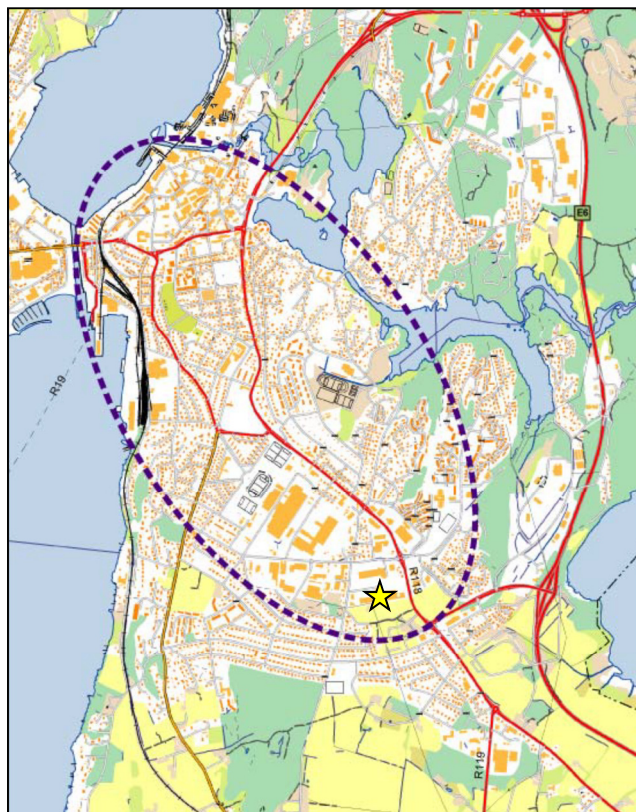
Kartet nedenfor viser sentrumsavgrensingen i Moss i kommuneplanen fra 2006. Rygge Storsenter er markert med en stjerne i kartet. Fra Moss sin side ble byggingen av Rygge storsenter sett på som svært uheldig fordi det ville bidra til konkurranse med allerede eksisterende kjøpesentre og bidra til å forsterke en negativ sentrumsutvikling i Moss.¹⁹

I 2009 var det tid for felles rullering av kommuneplanene for Mosseregionen. Bystyret i Moss kommune varslet da at de ønsket å endre hva som defineres som sentrum i planen, til bykjernen i Moss. Dette ble oppfattet som et takk for sist til Rygge kommune, da Rygge under forrige behandling fikk Moss med på at sentrum skulle strekke seg til Bredsand, noe som ga åpning for byg-

¹⁸ "Nabokommuner krangler om kjøpesentre", nrk.no 16.1.2006.

¹⁹ "Ja til gigantkjøpesenter i Rygge", nrk.no 7.7.2006.

ging av Rygge storsenter. Forslag om endring av sentrumsbegrepet fikk flertall i Moss bystyre.²⁰ I det regionale plangrunnlaget for Moss 2012-2022, er hjemmelen til etablering av kjøpesentre tatt bort i området rett ved Rygge Storsenter.



Figur 19 Sentrumsavgrensing i Moss i kommuneplan i 2006. Kilde: Revidert planforslag mars 2006 fylkesdelplan for Mossregionen.

Det er nå vedtatt noen nasjonale føringer om forventninger til regional og kommunal planlegging (Miljøverndepartementet 2011). Her er det presisert at regjeringen forventer at det utarbeides regionale planer for samordnet areal- og transportplanlegging, og effektiv arealutnyttelse. I de regionale planene skal overordnet senterstruktur avklares og det skal gis retningslinjer for etablering av handel i tråd med rikspolitiske bestemmelser om kjøpesentre. By- og tettstedutviklingen skal bidra til økt fortetting i byer og tettsteder, og hindre byspredning ved handelstilbud utenfor sentrum.

5.6.4 Samlet vurdering

Eksemplet fra Moss viser at det er utfordrende å få til en enhetlig sentrumsutvikling når sentrumsområdet er delt mellom to kommuner. Det er lett at man ender opp med konkurrerende løsninger som kan virke uheldig for utviklingen av regionen som helhet. Utviklingen av Moss som byområde og regionsenter forutsetter planlegging på tvers av kommunegrensene. Kommunene Moss, Rygge, Råde og Våler har nå utarbeidet planstrategi og planprogram for felles kommuneplanrulling. Et sentralt premiss for samarbeidet er at Mossregionen består av fire selvstendige kommu-

²⁰ "Går til krig mot Rygge", Moss avis, 24.6.09.

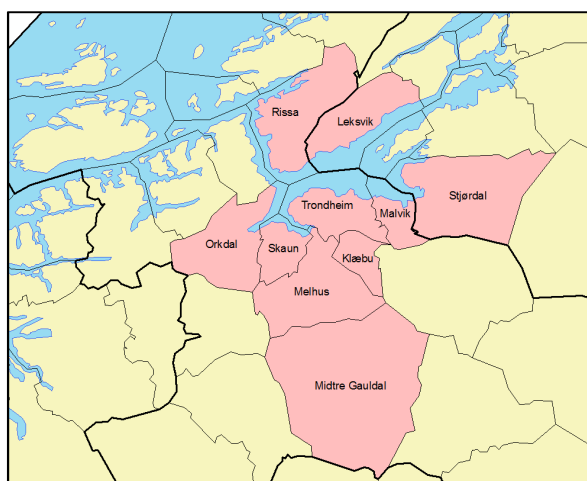
ner som skal utarbeide egen kommuneplan på felles grunnlag. Målet har vært å forsøke å komme til enighet om de viktigste felles langsiktige og overordnede strategier for samfunnsutviklingen. Dette dreier seg om by- og tettstedsutvikling, areal- og transport, verdiskaping og kompetanse, energi og miljø og levekår og folkehelse. Erfaringene viser at det behov for brede og involverende prosesser for å lykkes, og at grundig arbeid med planprogram og planstrategier er viktig.²¹ Samtidig understrekes behovet for en pragmatisk tilnærming - det er store muligheter for uenighet og at det er derfor viktig å ha fokus på det man kan enes om.

5.7 Trondheimsregionen. Administrative grensers betydning for utvikling av en innovasjonsregion

5.7.1 Bakgrunn

Trondheimsregionen er et samarbeidsorgan for Stjørdal, Malvik, Trondheim, Klæbu, Melhus, Skaun, Orkdal, Midtre Gauldal, Rissa og Leksvik kommuner. I tillegg er Sør-Trøndelag fylkeskommune medlem. Alle medlemskommunene har over ti prosent innpendling til Trondheim, og medlemskommunene danner en felles bolig-, arbeids- og serviceregion. Leksvik og Stjørdal ligger Nord-Trøndelag. Trondheim lufthavn Vernes ligger i Stjørdal kommune i Nord-Trøndelag, og Stjørdal er den kommunen i Trøndelag som har sterkest vekst dersom man ser bort fra Trondheim.

Hensikten med samarbeidet er å styrke Trondheimsregionens utvikling i en nasjonal og internasjonal konkurransesituasjon, slik at regionen i fremtiden hevder seg i toppen innen forskning, utdanning, næringsliv og kultur, og tjenester til befolkningen. Regionens overordnede mål er beskrevet på følgende måte: "*Trondheimsregionen har som overordnet mål å øke regionens andel av landets verdiskaping. Et annet mål er å gjøre regionen til det beste stedet å utvikle eksisterende næringsliv og å starte nye bedrifter. Regionen ser på storbyen Trondheim og de unike kunnskapsmiljøene som vårt fremste fortrinn.*"



Figur 20 Kommuner som inngår i Trondheimsregionen.

²¹ <http://www.tekna.no/ikbViewer/Content/830568/%2809%29%20Terje%20Pettersen.pdf>

5.7.2 Fokus på areal- og næringsutvikling

Viktige deler av arbeidet i Trondheimsregionen er forankret i utvikling av strategisk næringsplan og interkommunal arealplan (IKAP). I næringsplanen ligger det et ønske om å utvikle Trondheimsregionen som innovasjonsregion. Visjonen er å utvikle et næringsliv for fremtiden i møtet med hjernekraft og handlingskraft. Strategiene tar utgangspunkt i at storbyen Trondheim og FoU-miljøene er Trondheimsregionens fremste fortrinn. Det legges til grunn at hjernekraften ved NTNU, SINTEF, Høgskolen i Sør-Trøndelag og andre utdanningsinstitusjoner representerer store muligheter for et nyskapende næringsliv som ønsker tettere samarbeid med kunnskapsmiljøene. Næringsrådet styrer gjennomføringen av planen. Rådet er et organ bestående av ledere fra næringslivet, FoU-miljøene og kommunene.

Det er en målsetning at Trondheimsregionen skal tilby attraktive nærings- og boligarealer samt effektiv infrastruktur tilpasset morgendagens behov og utfordringer. Gjennom IKAP er kommunene enig om en felles politikk og retningslinjer for utbygging av næringsarealer og boliger.

Man kom først i gang med å lage en interkommunal arealplan for kommunene. Da man skulle gå i gang med arbeidet med å lage en felles næringsplan, ble næringsforeningen i Trondheim kontaktet for å bistå med arbeidet. Som grunnlag for å lage en felles strategisk næringsplan for kommunene i regionen, var det behov for å involvere næringslivet i alle kommunene. Det ble etablert en næringsallianse som er en løs sammenslutning av alle næringsforeningene i regionen. Det var den alliansen som fikk oppdraget fra regionrådet om å lage et forslag til en felles strategisk næringsplan. Arbeidet ble gjennomført på relativt kort tid med mye involvering fra både kommunene, det offentlige, virkemiddelapparatet, FoU-miljøene og næringslivet selv. Planen ble enstemmig vedtatt av alle kommunene i Trondheimsregionen og Sør-Trøndelag fylkeskommune. Det ble etablert et styre for arbeid med gjennomføring, der det sitter representanter fra næringsliv, det offentlige og fra FoU-miljøene. I og med at innovasjon og nyskaping er i fokus, har man også her lagt vekt på ivaretagelse av tripple-helix-dimensjonen.

5.7.3 Erfaringer og utfordringer

Etter en innledende faser med planlegging, er Trondheimsregionen nå i en fase hvor planene er i ferd med å realiseres.

Arealplanen har fungert bra i forhold til å få gjennomslag for større næringsarealer som man sannsynligvis ville fått nei til dersom hver kommune skulle jobbet med dette hver for seg og uten å ha sett det i en større sammenheng. Man har gjennom samarbeidet også blitt enige om flere samferdselsmessige prioriteringer som man har fått gjennomslag for, bl.a. prioriteringer knyttet til vei og bane. Det arbeides også med å oppgradere og utvide Trønderbanen for å kunne få et framtidrettet togtilbud.

Når det gjelder næringsarbeidet, handler dette om å legge bedre til rette for næringsutvikling, men også å gjennomføre prosjekter i samarbeid med næringslivet for å få til vekst og utvikling. Det jobbes også mot skoleverket for å få økt fokus på entreprenørskap så tidlig som mulig. Tilgang på kompetanse er en annen utfordring. Næringslivet i Trondheimsregionen har behov for folk med høy kompetanse på ulike områder. Industribedriftene har spesielle utfordringer med å skaffe arbeidskraft med fagbrev. Næringslivet må derfor i stadig økende grad rekruttere utenlandsk arbeidskraft. For kommunene rundt Trondheim er det en ekstra utfordring at ungdommene reiser til Trondheim for å få utdanning, og at mange ikke kommer tilbake. Flere skoler har godt samarbeid

med det lokale næringslivet, men det er også en utfordring at noen skoler har begrenset søkermasse. Det fører til at det blir satset på mer populære tilbud som f.eks. dans, drama, friluftsliv og idrett, dvs. fag som ikke næringslivet nødvendigvis har bruk for.

Det er også en utfordring at kollektivtransporttilbudet ikke er tilpasset behovene til den funksjonelle regionen. Her har Trondheim sammen med Statens Vegvesen og Sør-Trøndelag fylkeskommune arbeidet med en miljøpakke for transport som skal gi bedre hovedvegnett, kollektivtilbud og bedre forholdene for de som går og sykler. Gjennom en rekke tiltak skal byen oppnå lavere klimautslipp, kortere bilkøer og mindre trafikkstøy. Som en del av bedringen av kollektivtilbudet er det lagt til rette for at man skal komme billigere fra ytterkanten av Stor-Trondheim og inn til sentrum. Denne takstsonen omfatter imidlertid ikke hele den funksjonelle Trondheimsregionen. Stjørdal som, ligger i Nord-Trøndelag, ligger utenfor denne sonen. Dette innebærer at mange pendlere fra Stjørdalsområdet kjører bil over kommunegrensa til Malvik og reiser kollektivt derfra. Det har vært diskusjoner om å utvide takstsonen, men Nord-Trøndelag fylkeskommunen er ikke nødvendigvis interessert å bruke penger på utvikling av et kollektiv tilbud på andre siden av fylkesgrensa.

En utfordring som man foreløpig ikke har klart å komme til enighet om, er nytt logistikknutepunkt for Trondheimsregionen. Dette dreier seg om at en havneløsning midt i Trondheim sentrum som er koblet opp til bane og godstransport med bil gjennom byen, er en lite framtidsrettet løsning samtidig som kapasiteten er sprengt. Det har blitt foretatt utredninger av flere alternativer, men man har ikke klart å bli enig om lokalisering. Et nytt logistikknutepunkt vil medføre økt trafikk og støy i området hvor det blir etablert. I dag er inntrykket at alle kommuner ønsker å ha det i nærheten av seg, men ikke alle ønsker ulempene med å ha det lokalisert i egen kommune. Fra næringslivets side er det ønskelig med et knutepunkt på sørsiden av Trondheim, gjerne så tett opp til Trondheim som mulig. De som transporterer mye på bil vil ikke ha det på østsiden. Dette har sammenheng med lokalisering av transportbedrifter og tilpasninger i forhold til hviletidsbestemmelsene. Dersom man skal få til en et integrert punkt mellom bil, bane og båt, omtales en lokalisering på østsiden som mest gunstig.

Fylkeskommunene i Sør- og Nord-Trøndelag ønsker en lokalisering på østsiden. Kommunene her er imidlertid ikke interessert i lokalisering, bl.a. som følge av økt trafikk, støy og lokal motstand. Med andre ord er det manglende samsvar mellom næringslivets ønsker, lokalpolitiske hensyn og regionalpolitiske prioriteringer som gjør at man ikke har klart å komme til enighet. Denne uenigheten kan bidra til at det ikke blir avsatt midler i for kommende periode av Nasjonal Transportplan. Det anses som svært viktig å få utløst ressurser til nytt logistikknutepunkt selv om man foreløpig ikke har klart å bli enig om lokalisering.

Ellers er det en viktig utfordring framover å få nok byggeklart næringsareal. Planlegging og regulering er en side av saken, men å få det byggeklart er en annen prosess. Her er det behov for etablering av utviklingsselskaper og organisatoriske løsninger som kan håndtere dette. I den forbindelse er det også en utfordring at mange av kommunene har stor vekst, noe som har ført til at kommunene har behov å stramme inn på sine budsjetter. Dette har sammenheng med at det har blitt bygd sykehjem, skoler, barnehager, vannbehandlingsanlegg osv. for å kunne gi innbyggerne de tjenester og tilbud de har krav på. Dette påvirker videre kommunenes muligheter for å kunne engasjere seg i utviklingen av næringsarealene. Samtidig er det behov for nye næringsarealer som grunnlag for framtidig vekst og utvikling.

Det er også fattet vedtak om omforming av havnearealene i Trondheim, og det ligger en del virksomheter der som må flyttes i framtiden. Disse har behov for nye arealer, gjerne på andre siden av kommunegrensen. For å få til en hensiktsmessig og koordinering og prioritering av utviklingen av

næringsarealene, er det fokusert på dette i den interkommunale arealplanen, men dette er prosesser som krever tid og ressurser.

5.7.4 Samlet vurdering

For utviklingen av Trondheimsregionen som innovasjonsregion, er tilgang på kvalifisert arbeidskraft, tilgang på attraktive nærings- og boligområder og gode kommunikasjoner og infrastruktur viktig. I Trondheimsregionen er det en erkjennelse av at storbyen er regionens dynamo. Man er også bevisst på at byen gir naboene vekstkraft og nye muligheter samtidig som naboene også er viktig for byen. Skal storbyene fungere som drivkraft i regionene trengs også et velfungerende om-land, og innbyrdes ulikheter kan gi mangfold og økt samlet styrke. Det er i dag ca. 15 000 som pendler inn til Trondheim og ca. 4000 som pendler motsatt vei.

Som grunnlag for utviklingen av innovasjonsregionene, har man tatt utgangspunkt i den funksjonelle region og opererer således på tvers av administrative grenser både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Godt samarbeid er en forutsetning for å lykkes med å utvikle regionen som en innovasjonsregion, og samarbeidet har så langt gitt mange positive resultater. Samtidig er det slik at samarbeidet er konsensusorientert, og man kan ikke fatte beslutninger som går lenger enn det enigheten tillater. Det er klart at det er mange viktige spørsmål og problemstillinger for regionen som ikke alltid vil være lett å oppnå enighet om. Et eksempel på dette er diskusjonene om lokalisering av logistikknutepunkt. Logistikknutepunktet er viktig for den framtidige regionale utviklingen, men ingen av de aktuelle kommunene ønsker å ta på seg de ulempene som en slik lokalisering vil medføre. Variasjoner mellom kommunene i forhold til økonomi og ressurser har også betydning for den enkeltes kommunes muligheter til å følge opp og realisere de planer som er lagt.

At innovasjonsregionen deles av en fylkesgrense skaper også visse utfordringer. Utviklingen av en funksjonell innovasjonsregion forutsetter et velfungerende kollektivtilbud for hele regionen. I og med at kollektivtilbudet er fylkeskommunalt ansvar, har man foreløpig ikke fått på plass gode løsninger på tvers av fylkesgrensa.

Når det gjelder næringslivets behov for kvalifisert arbeidskraft, kan tilretteleggingen av det videregående opplæringstilbudet også være en utfordring. Sett fra næringslivets side er det ønskelig at opplæringstilbudet i størst mulig grad gjenspeiler næringslivets behov. I og med at Trondheimsregionen går på tvers av fylkesgrensa, vil dette også skape utfordringer med tanke på å få optimale løsninger for å dekke Trondheimsregionens kompetansebehov.

5.8 Tungrodde beslutningsprosesser. Utviklingen av Drammen havn

5.8.1 Bakgrunn

Drammen havn er en nasjonal stamnetthavn og en viktig innfallspport for gods til Norge. Drammen havn er stor i norsk sammenheng, med et areal på nærmere 2 000 daa, fordelt halvt om halvt mellom Lierstranda i Lier kommune og Brakerøya/Holmen i Drammen kommune. Drammen

havn er en intermodal²² knutepunkthavn, hvor gods fra bil, bane og båt omlastes. I dag er havna preget av ekstensiv arealutnyttelse, der store arealer benyttes til lagring og transportvirksomhet.



Figur 21 Drammen havn med Lierstranda i Lier kommune til høyre i bildet, og Brakerøya/Holmen i Drammen kommune til venstre i bildet. Kilde: Drammen havn.

5.8.2 Motstridende interesser og manglende avklaring

Ved utviklingen av Drammen havn har det pågått flere parallelle planprosesser, med ønske om å utvikle området i ulike retninger. Det er bred enighet om at området har stor regional betydning.

De fleste godsterminalene i Norge ligger av historiske årsaker relativt sentralt plassert i byens sentrum, så også med Drammen havn. Dette fører ofte til interessekonflikter, blant annet fordi terminalene legger beslag på arealer som er svært verdifulle for byutvikling.

Jernbanelivet ønsker å utvide godsterminalen i Drammen, fordi den nåværende terminalen har for liten kapasitetsreserve til å kunne betjene den fremtidige etterspørselen etter godstransport på bane. Drammen og Lier kommune ønsker å utvikle Lierstranda/Brakerøya til en fjordby med boliger, næringsvirksomhet og offentlig bebyggelse. De ønsker med andre ord ikke å huse en godsterminal. Begge disse utviklingsmulighetene av området er i tråd med nasjonal politikk for arealutvikling, men står i direkte konflikt med hverandre. Det er et overordnet politisk mål å overføre gods fra vei til bane, og legge til rette for en mer effektiv godstransport, også i byene. Et effektivt transportsystem er viktig for næringslivets konkurransekraft, og næringslivet selv fremhever behovet for en solid og robust infrastruktur som et av de viktigste behovene på transportområdet.

Frigjøring av attraktive byarealer fanges imidlertid ikke opp av dette samfunns målet. Det er også et overordnet politisk mål at regional og kommunal planlegging i by- og tettstedskommuner vektlegger fortetting og transformasjon i sentrum og rundt kollektivknutepunkter, i tråd med nasjonal klima- og miljøpolitikk. Drammensområdet er et av områdene i Norge med størst vekst, og har som andre vekstområder kapasitetsutfordringer som gjør at det er nødvendig med en mer konsentrert bosetting. Området er i dag under strekt press for utvikling av boliger og næringsområder.

²² Intermodal transport betegner transport av gods med en standard lastebærer i en sammenhengende kjede av minst to transportmidler.

Utvikling av sjøfrontene bidrar til vekst i sentrum, og svært mange norske byer legger nye boliger og større byutviklingsprosjekt på tomter der det tidligere har vært havner. Dette er også et internasjonalt mønster, og en av de beste strategiene for å aktivere disse sentralt beliggende tomtene (Damvad 2013).

Konflikten om Drammen havn har pågått over lengre tid, uten å få noen endelig avklaring. Gjeldende kommuneplan for Lier kommune ble vedtatt i 2002, og gjelder for perioden 2002-2013. Ved rullering av denne planen ble det reist innsigelser knyttet til arealbruk blant annet fra Jernbaneverket. Jernbaneverket ønsket utredet en mulig plassering av ny godsterminal på Drammen havn. I Drammensregionen har diskusjonen om behovet for og plasseringen av en eventuell ny godsterminal pågått i flere år. På dette tidspunkt var det ikke foretatt noen utredning av hvor en ny godsterminal i Drammensregionen skulle ligge, men Drammen havn var et mulig alternativ. For alle større statlige prosjekter skal det lages en konseptvalgutredning (KVU). Plassering av godsterminal på Lierstranda vil stå i direkte konflikt med den påtenkte utbygging av Lierstranda som fjordby.

Som en del av plan- og bygningsloven er det lagt inn en mulighet til å komme med innsigelser mot kommunale arealplaner. En rekke statlige instanser, samt fylkeskommunen, kan via innsigelsesinstittuttet kreve endringer i kommunale planer dersom nasjonale eller vesentlige regionale interesser ikke er ivaretatt. Det var nettopp dette som skjedde når Lier kommune startet sitt arbeid med kommuneplan og utvikling av Lierstranda.

Den nye kommuneplanen til Lier ble sendt på høring i 2009. Fylkesmannen varslet da innsigelser til planforslaget. Fylkesmannen viser til at det skal gjennomføres en KVU for godsterminal i Drammensområdet, og at dette vil kunne få konsekvenser for planprosesser og arealbruk på Lierstranda. Fylkesmannen viser til at dette ikke er hensyntatt i Lier kommunes kommuneplan, og at manglende konsekvensutredning vil være grunnlag for innsigelse. Etter at forslaget til ny kommuneplan hadde vært ute på høring, kom det inn hele 38 innsigelser til kommuneplanen fra forskjellige myndigheter. Det var flere innsigelser mot Lier kommunes planer for Lierstranda - fra Jernbaneverket, Statens vegvesen, Kystverket, Fylkesmannen og Drammen kommune. Også deler av næringslivet og Drammen havn uttrykte uenighet med utviklingsplanene for Drammen havn.²³ Innsigelsene var bl.a. begrunnet i den pågående KVU for godsterminal, arealbruk og tilknyttet transportsystem i Drammensområdet. Statens vegvesen har også begrunnet innsigelsen med belastningen på hovedveinettet som vil følge av en utbygging av Lierstranda (Kiil, 2012).

Også Drammen kommune var i utgangspunktet uenig med Liers kommuneplanforslag vedrørende Lierstranda og Brakerøya. Drammens kommune innsigelse var begrunnet i at en utbygging av Lierstranda ville skape et stort transport- og energibehov, som det ikke var avklart hvordan skulle løses, samtidig som Drammen mente at det var viktig å avvente avklaringer av nasjonale og regionale behov for infrastruktur. Videre påpekte Drammen kommune at en utvikling av Lierstranda må skje i et regionalt plansamarbeid, slik at Drammen kommune også blir involvert i den videre prosessen rundt bruken av området, som har stor regional betydning.²⁴ Høsten 2010 ble imidlertid de to kommunene enige om et plansamarbeid om utvikling av Lierstranda til en fjordby.

²³ Drammen havn har senere i styrevedtak presisert at de ikke har innsigelser mot Lier kommunes planer for området. Styrevedtak 29/12.

²⁴ <http://www.drammen.kommune.no/PageFiles/4988/Kommuneplan%20Lier%20-%20Lierstranda%20status.pdf>.

De mange interessemotsetningene og involverte forvaltningsorganene i denne saken har medført at Miljøverndepartementet har måttet behandle kommuneplanen i Lier, på grunn av alle innsigelsene fra statlige myndigheter og andre. Ved Miljøverndepartementets befaring i Lier deltok også Samferdselsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Statens landbruksforvaltning, Direktoratet for naturforvaltning, Kystverket, Jernbaneverket, Vegdirektoratet, Buskerud fylkeskommune, Statens vegvesen og Drammen kommune.²⁵

Jernbaneverket har vært opptatt av at spørsmålet om en fremtidig godsterminal må avklares før klarsignal for utvikling av en fjordby kan gis. Flere har også stilt spørsmål knyttet til transportbehovet ved bygging av en fjordby og pekt på behovet for å sikre kollektive transportløsninger ved en slik utvikling. Det er også påpekt at kommuneplanen ikke har noen analyse av vareflyten i regionen ved omregulering av Drammen havn.²⁶

Terramar og Oslo Economics ble leid inn av Samferdselsdepartementet for å kvalitetssikre KVUen. Rapporten fra kvalitetssikrerene kom i februar i 2013. Kvalitetssikrerne konkluderte med at behovet for ny terminalkapasitet for å håndtere fremtidens vognlasttransporter til og fram Østlandsområdet syntes godt begrunnet, men at det ikke er gitt at en slik terminal skal lokaliseres til Drammensområdet. Videre skriver de at det ikke er et stort nok behov for økt kapasitet ved terminalene de nærmeste årene og tilrår å videreføre dagens drift inntil videre. Rapporten anbefaler at videre planlegging av en ny terminalløsning bør avvendes til en overordnet plan for fremtidig terminalstruktur for østlandsområdet foreligger. Et slikt "ventealternativ" fører til at situasjonen fortsatt er uavklart med hensyn til videre disponering av arealene i området. Kvalitetssikrerne mener det er for tidlige å ekskludere Lierstranda som terminalområde selv om det foreligger en rekke hensyn som taler for å frigi Lierstranda allerede nå, slik som Lier kommunes planer om bolig- og næringsutvikling. Også statens vegvesens planprosess for tilknytning av Rv. 23 til E 18 nevnes som en interessekonflikt.

I nasjonal transportplan 2014-2023, som ble lagt frem i april 2013 er forholdet ennå ikke avklart, men regjeringen varsler at den vil komme tilbake til spørsmålet med langsiktig terminalutvikling etter en større analyse av transportfordelingen, og en helhetlig vurdering av en effektiv terminalstruktur på Østlandet. Det er uklart når denne analysen vil foreligge.

5.8.3 Samlet vurdering

Drammen havn er et viktig område både nasjonalt og regionalt. Det er da viktig at regionale og nasjonale planarbeid tilpasses og forholder seg til hverandre. Utvikling av Drammen havn er et eksempel på et område hvor ulike forvaltningsorganer har ulike oppfatninger om hvordan området skal utvikles. I hovedsak er det godstransportbehovet som kommer i konflikt med behovet for arealer til boligutvikling. De ulike forvaltningsorganene har ulike oppgaver å ivareta, og har sine egne prosedyrer for utvikling av områder, uten at disse nødvendigvis er så godt samordnet. Manglende samordning kan føre til at utviklingsprosesser forsinkes, ved at beslutninger trekker ut i langdrag.

Bruk av innsigelser er både tids- og ressurskrevende, og andre måter å løse utfordringene på sammen kan synes mer hensiktsmessige når innsigelsene blir så mange som i dette tilfellet. Eksempelet

²⁵ <http://www.lier.kommune.no/no/Arkivsider/Nyhetsliste-2011/Miljoverndepartementet-pa-befaring-for-kommuneplan/>.

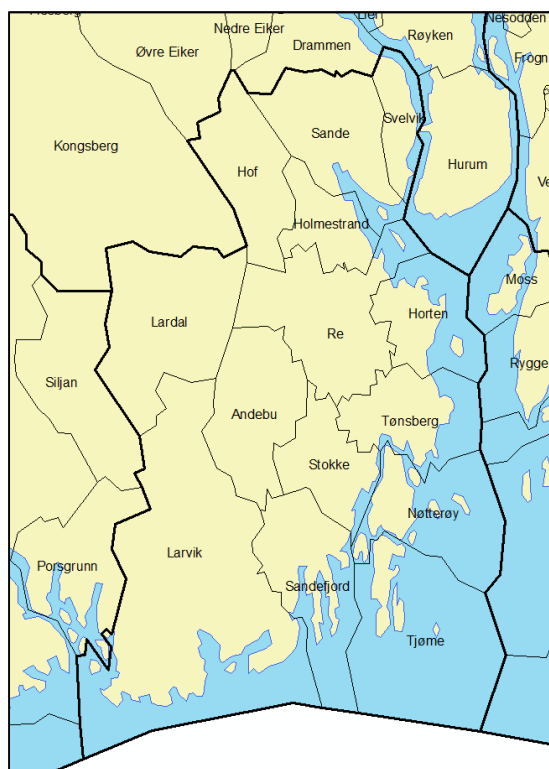
²⁶ "Lierstranda er et luftslott", Drammens Tidende 29.8.12.

Drammen viser at det i noen tilfeller kan være behov for et nasjonalt organ som skjærer igjennom når det er mange interessemotsetninger, slik at beslutninger fattes og utviklingsarbeidet kan gå videre. I dette tilfellet har kommunene klart å bli enige, men de kan ikke sette i verk noen tiltak før statlige forvaltningsorgan treffer sine beslutninger. På denne måten hindrer manglende avgjørelser, nødvendig byutvikling i Drammensregionen. Slik situasjonen er i dag kan det synes som om prosessene tar unødvendig tid og skaper forsinkelser i nødvendig arealutvikling. En mer samordnet prosess kunne sannsynligvis ført til raskere beslutninger, enten i den ene eller andre retningen.

5.9 Vestfold. Regional plan for bærekraftig arealpolitikk. Muligheter og begrensninger

5.9.1 Bakgrunn og utfordringer

Vestfold fylke omfatter 14 kommuner. Fylket er lite i areal, 2 224 km², og er landets nest minste fylke etter Oslo. Det er 22 kommuner i Norge som har større areal enn Vestfold fylke. Til gjengjeld er Vestfold det fylke som har tredje størst befolkningstetthet med 103 personer per km². De største kommunene er Sandefjord, Larvik og Tønsberg som alle har godt over 40 000 innbyggere. Andre større kystkommuner er Horten, Nøtterøy, Stokke og Holmestrand.



Figur 22 Oversiktskart over Vestfold fylke.

Kommunene i Vestfold står overfor en rekke utfordringer som kommunene har vanskelig for å håndtere hver for seg. Vestfold har hatt stor befolkningsvekst fra etterkrigstiden og fram til i dag, og fylkets andel av Norges befolkning har økt. Fylket har i dag ca. 230 000 innbyggere, og prognosene tilsier også stor vekst i årene som kommer. Dette vil representere en stor utfordring for

arealpolitikken på ulike måter. Arealene rundt byene i Vestfold omfatter noen av landets beste jordbruksområder. Økt befolkningsvekst kombinert med vekst i bilbruk og bilbasert transport skaper økt press på veinettet. Et effektivt og miljøvennlig transportsystem blir sett på som avgjørende for opprettholdelse og utvikling av regionens konkurransedyktighet. Selv om Vestfold på mange måter er et attraktivt og populært fylke, viser ulike kartlegginger at utviklingen av arbeidsplasser har vært svakere enn landsgjennomsnittet de senere årene. Å skape en arealpolitikk med sterkt fokus på å øke Vestfolds attraktivitet i konkurransen om innbyggere, kompetanse, kapital og bedrifter blir sett på som et viktig tiltak i den forbindelse. Dette er imidlertid utfordringer som strekker seg på tvers av dagens administrative grenser, og som den enkelte kommunene ikke har muligheter til å håndtere på en tilfredsstillende måte hver for seg.

I forbindelse med en utredning av kommunestrukturen i Vestfold (Agenda Kaupang 2011) ble det fra næringslivets side bl.a. pekt på at dagens kommunegrenser bidrar til små fagmiljøer i flere av kommunene, og grensene bidrar til unødvendig konkurranse og mangelfull regionalt tenking, noe som bl.a. skaper utfordringer når det gjelder utvikling og tilrettelegging av infrastruktur i fylket. Det pekes også på utfordringer knyttet til lange og tungroddede saksbehandlingsprosesser i saker som berører flere kommuner, og at uklare rammer for framtidige utviklingsmuligheter kan gi uforutsigbare utviklingsprosesser. For å bøte på utfordringene er det i Vestfold nylig gjennomført en prosess med utvikling av en regional plan for en bærekraftig arealpolitikk.

5.9.2 Viktige målsetninger og forutsetninger

Formålet med utarbeidelse av en regional plan for bærekraftig arealpolitikk har vært å forsøke å håndtere en del av de sentrale utfordringer som strekker seg på tvers av kommunegrensene. Noen av de mer konkrete målsetningene dreier som å kunne håndtere og legge til rette for befolkningsvekst i årene som kommer. Man legger til grunn at det skal bli 100 000 flere innbyggere i Vestfold fram mot 2040, og planene legger til rette for å håndtere en slik vekst, bl.a. ved å understøtte bygging av en moderne Vestfoldbane. Det er behov for å utvikle byer og tettsteder som er attraktive både for bolig og næring, og det er behov for utvikling av miljøvennlige og effektive transportløsninger. Samtidig er det en målsetning at man samtidig skal sikre og bevare områder som er viktig for landbruksproduksjon, bevaring av natur- og kulturhistoriske verdier og områder som er viktig for friluftsliv og rekreasjon.

Gjennom å utarbeide en plan for bærekraftig arealpolitikk i Vestfold, har det vært et mål å bli enige om felles rammer for framtidig utvikling. Slike rammer kan gi grunnlag for færre konflikter og innsigelser, og dermed også en mer forutsigbar utvikling. Mer forutsigbare og rasjonelle prosesser knyttet til planleggings- og utviklingsarbeid er ønsket av mange aktører. Det har derfor gjennom planarbeidet vært sentralt å komme til enighet om hvilke områder som det er viktig å bevare og hvilke som kan bygges ut. Ved å avklare handlingsrommet har målet også vært å skape bedre forutsigbarhet.

Gjennom planarbeidet er det lagt opp til et skille mellom arealforvaltning innenfor langsiktige utbyggingsgrenser (byer, tettsteder og regionale næringsområder) og arealforvaltning utenfor disse langsiktige utbyggingsgrensene. Hovedtyngden av utbygging i Vestfold skal foregå innenfor de langsiktige utbyggingsgrensene, men det skal også være rom for lokal utvikling til bolig og næring utenfor disse grensene. Planen legger opp til at det ikke skal fremmes innsigelse til selve lokaliseringen av nye byggeområder innenfor de langsiktige utbyggingsgrensene, noe som kan bidra til å lette arbeidet med planlegging og utvikling innenfor disse områdene. All detaljert planlegging skal foregå gjennom kommunale arealplanprosesser.

5.9.3 Samlet vurdering

Arbeidet med regional plan for bærekraftig arealpolitikk startet opp i 2009 og endelig plan ble vedtatt i april 2013. Planen baserer seg på dagens lovverk og føringer. Fylkeskommunen har ledet planprosessen på oppdrag fra kommunene, og det er lagt vekt på at planen ikke skal være noen ny form for overstyring av kommunene. Det er videre lagt vekt på at det lokale selvstyret respekteres, og at man skal skape forandring gjennom samarbeid. I felleskap er det definert målsetninger og ambisjoner som skal realiseres gjennom tett samarbeid mellom mange aktører. Det forutsetter at fokus ligger på overordnet strategisk samfunnsplanlegging. Hensikten har således ikke vært å utarbeide en felles kommuneplan, men en felles arealpolitikk. Gjennom en felles arealpolitikk ønsker man å være bedre i stand til håndtere arealutfordringene som strekker seg på tvers av kommunegrensene. Dette forutsetter bred politisk forankring av prosessen, og vedtaket av planen krever tilslutning fra kommunene, staten og fylkestinget.

For å utøve en sterk og tydelig arealpolitikk er det en utfordring at det er mange selvstendige aktører med oppgaver og myndighet innen arealplanleggingen. Når ulike interesser forvaltes av ulike aktører, gjerne med eget særlovverk i ryggen, blir behovet stort for å veie ulike hensyn mot hverandre som grunnlag for å finne de gode og langsiktige løsningene. I og med at de funksjonelle regionene i stadig mindre grad samsvarer med de administrative, og særlig er dette tilfelle i lille Vestfold, øker behovet for overordna arealplanlegging. Det er behov for å gjennomføre lange og tidkrevende prosesser som krever betydelige ressurser knyttet til samhandling og gjennomføring. Gjennom samarbeid kan man løse mange utfordringer, men slike samarbeidsprosesser er konsensusorienterte, og man kan ikke fatte beslutninger som går lenger enn det enigheten i samarbeidet tillater. Tiden vil vise om dette er tilstrekkelig for å kunne utvikle kommunene slik at de bidrar til å fremme et integrert, bærekraftig og framgangsrikt fylke med funksjonelle og effektive løsninger på tvers av kommunegrensene.

5.10 Oppsummerende vurdering av eksemplene

Eksemplene som er gjennomgått, synliggjør at kommune- og forvaltningsgrenser på ulike måter kan være et hinder for å komme fram til gode løsninger på viktige samfunnsplanspørsmål.

Utbyggingen på Fornebu er et eksempel på at mange aktører på ulike nivåer med ulike interesser, har ført til at kostnadskrevende prosesser og planer som har pågått i 20 år uten at man har kommet fram til noen endelig løsning.

Utvikling av Drammen havn er annet eksempel på et område hvor ulike forvaltningsorganer har ulike oppfatninger om hvordan området skal utvikles. I hovedsak er det godstransportbehovet som kommer i konflikt med behovet for arealer til boligutvikling. De ulike forvaltningsorganene har ulike oppgaver å ivareta, og har sine egne prosedyrer for utvikling av områder, uten at disse nødvendigvis er så godt samordnet. Her har kommunene kommet til enighet om planer for framtidig utvikling, men manglende statlig avklaring av behov for framtidig infrastrukturbygging bidrar til at utviklingsprosesser trekker ut i langdrag. Dette bidrar igjen til at nødvendige beslutninger knyttet til framtidig byutvikling ikke kan fattes.

Prosessene knyttet til bygging av ny E18 gjennom Akershus reiser også spørsmål om det er behov for sterkere statlig styring for å sikre gjennomføring av prosjekter med høy nasjonal interesse.

Kristiansandsregionen representerer et eksempel på en bo-, arbeids- og serviceregion hvor fylkesgrensen deler den funksjonelle regionen i to. Dette medfører bruk av mye ressurser til samarbeid, koordinering og felles planlegging, samtidig som det synes vanskelig å forene ulike interesser som gir gode, helhetlige løsninger for regionen. Næringslivet oppfatter dette som tungvint og unødvendig, samtidig som ulike forvaltningsregimer også fører til ulike og uforutsigbare rammebetingelser. For innbyggerne i Kristiansandsregionen skaper fylkesgrensen utfordringer når det gjelder kollektivtransport på tvers av fylkesgrensene og tilbud på videregående opplæring.

Eksemplet fra Trondheimsregionen illustrerer noen av de samme utfordringene som i Kristiansandsregionen. Samarbeidet i Trondheimsregionen har imidlertid et spesifikt fokus på å utvikle Trondheimsregionen som innovasjonsregion, og kommuner med mer en 10 prosent innpendling til Trondheim er med i Trondheimsregionen. Samarbeidet legger en triple helix-tenkning til grunn, der samhandling mellom det offentlige, kunnskapsmiljøene og næringslivet er viktig for å skape innovasjon. Også her skaper kommune- og forvaltningsgrenser utfordringer knyttet til realisering av potensial og muligheter i regionen. Innovasjonsregionen strekker seg over to fylker, noe som skaper utfordringer med å få til et velfungerende kollektivtilbud som dekker alle kommunene. Dersom man skal få til et utdanningstilbud som er best mulig tilpasset innovasjonsregionen, må dette også avklares i forhold til to fylker. Ellers er det mange kommuner som omfattes av regionen. Samarbeidet mellom kommunene har så langt fungert godt, og man har lyktes med å realisere løsninger som man ikke hadde klart uten samarbeid. Samtidig er det også slik at samarbeidet er konsensusorientert, og man kommer ikke lenger i samarbeidet enn det enighet tillater. I og med at det er mange aktører involvert, kan dette skape utfordringer. Uenigheten om lokalisering av nytt logistikknutepunkt kan tjene som eksempel på det. Samtidig er det klart at kommunene i Trondheimsregionen er forskjellige, og har ulike forutsetninger og muligheter til å følge opp de strategier og planer som kommunene i fellesskap har vedtatt.

Stavangerregionen er eksempel på en region der kommune- og forvaltningsgrenser skaper problemer med å håndtere den store befolkningsveksten på en hensiktsmessig måte. Stavangerregionen er landets raskets voksende region. Høye huspriser bidrar til at enkelte yrkesgrupper, som sykepleiere og lærere kan ha problemer med å få råd til å bosette seg i området. I og med at Stavanger har begrenset med areal, må mye av den framtidige befolkningsveksten komme i nabokommunene. Eksemplet fra Stavanger og Rennesøy viser at i det i storbyregionene kan være betydelig utfordringer med å spre veksten til små omkringliggende randkommuner. Det er begrenset hvor stor vekst små kommuner har muligheter for, og er villige til, å håndtere. Med andre ord er disse utfordringene vanskelige å løse med dagens kommunestruktur og kommunale rammebetingelser.

Skien og Porsgrunn trekkes fram som eksempel på en av flere tvillingbyer, dvs. byer som er i ferd med å vokse sammen. Eksemplet fra Porsgrunn og Skien viser at sterk konkurranse mellom disse byene kan være til hinder for å utvikle løsninger som gagnar byregionen som helhet. I og med at de funksjonelle grensene i stadig mindre grad samsvarer med de administrative grensene, kan lokalpatriotismen, som i utgangspunktet kan være en positiv drivkraft, også virke negativt dersom denne patriotismen blir til hinder for å sikre framtidsrettede løsninger. Dette kan føre til at byregionen ikke klarer å utnytte sitt potensial som drivkraft i den regionale utvikling.

Eksemplet fra Rygge og Moss viser lignende utfordringer i forhold til lokaliseringsspørsmål og helhetlig sentrumsutvikling. Her søker man nå å løse utfordringene gjennom et tettere og mer forpliktende samarbeid om framtidig utvikling.

Eksemplet fra Vestfold knyttet til arbeidet med regional plan for bærekraftig arealpolitikk, synliggjør at kommunegrenser blir et hinder for en helhetlig arealpolitikk. Vestfold er lite i areal, men omfatter 14 kommuner. Vestfold har stor befolkningstetthet og avstandene mellom byene er kor-

te. Befolkningspress fører til økt press på jordbruksområder, friluftsområder og infrastruktur. For å kunne håndtere framtidige utfordringer med tilrettelegging av boligområder, næringsarealer og infrastruktur må det planlegges ut fra et regionalt perspektiv. I og med det funksjonelle grensene er i stadig mindre samsvar med de administrative, øker behovet for planlegging og tilrettelegging på tvers av kommunegrensene. Dette innebærer også behov for involvering av mange aktører, noe som forutsetter lange og tidkrevende prosesser. I og med at prosessene er konsensusorienterte, og noe som innebærer at man ikke kommer lenger enn det konsensusen tillater.

Samlet sett illustrerer eksemplene at kommune- og forvaltningsgrenser kan hindre utvikling av optimale løsninger på flere områder. Dette gjelder spesielt utfordringer knyttet til lange og ressurskrevende planprosesser som nødvendigvis ikke gir de ønskede resultater. Det er ingen som har et overordnet ansvar for koordinering og planlegging på tvers av funksjonelle enheter. Videre ser vi at det kan være vanskelig å balansere kommunale egeninteresser i forhold til regionale og nasjonale behov. Ulike statlige sektorinteresser med ulike behov som fremmes gjennom ulike kanaler kan også være krevende å håndtere lokalt og regionalt. Manglede avklaring av infrastrukturtiltak av nasjonal betydning skaper også ekstra utfordringer for lokal og regional planlegging. Dersom fylkesgrensene krysser funksjonelle grenser, skapes ekstra problemer pga. ulike regionalpolitiske prioriteringer, ulike planleggings- og forvaltningsregimer samt manglende koordinering og samkjøring av det fylkeskommunale tjenestetilbudet. Eksemplene fra Kristiansregionen og Trondheimsregion illustrerer noen av problemene som oppstår i slike tilfeller. Stor vekst i mange av største byene innebærer at veksten må spres til omkringliggende kommuner. Eksemplet fra Stavanger og Rennesøy illustrerer at dette kan være krevende å få til med dagens kommunestruktur og kommunale rammebetingelser. Det er begrenset hvor stor vekst små kommuner har muligheter for å håndtere.

Mange av byregionene forsøker å kompensere problemer knyttet til kommune- og forvaltningsgrenser gjennom en eller annen form for interkommunalt samarbeid. Et sentralt spørsmål i den forbindelse er hvilke muligheter og begrensninger som ligger i interkommunalt samarbeid, og hvor langt det er hensiktsmessig å gå med interkommunalt samarbeid før samarbeidsulempene blir for store. Det vil vi se nærmere på i neste avsnitt.

6. Interkommunalt samarbeid. Muligheter og begrensninger

6.1 Utviklingstrekk og erfaringer

Som følge av at kommunestrukturen ofte fungerer som en barriere for en hensiktsmessig oppgaveløsning i kommunene, har det vært økende fokus på interkommunalt samarbeid for å løse disse oppgavene. Mange har betraktet interkommunalt samarbeid som et alternativ til endringer av kommunestrukturen. Før 1990 var det lite systematisert kunnskap om interkommunalt samarbeid. Weigård (1991) leverte den første landsomfattende kartlegging og drøfting av det interkommunale samarbeidsfeltet.

I forbindelse med denne kartleggingen ble det lagt vekt på skaffe kunnskap om sentrale trekk ved det interkommunale samarbeidet, som bl.a. omfang, former for samarbeid, saksområder, antall deltakere, lovhjemler, økonomi og utgiftsfordeling. Det ble også foretatt en evaluering av kommunens egne erfaringer med interkommunalt samarbeid. Vi skal ikke gå inn på detaljer når det gjelder resultatene, men det kan være av interesse å peke på noen hovedtrekk ved det interkommunale samarbeidet den gangen:

- ◆ Interkommunalt samarbeid var mest utbredt i de tettbygde, sentrale og folkerike kommunene.
- ◆ I kommunene var 60 % av samarbeidene formalisert gjennom egne samarbeidsorgan.
- ◆ Det var relativt jevn spredning av samarbeid på ulike kommunale sektorer. Teknisk hadde flest tiltak (21 %), fulgt av undervisning (18 %), helse (16 %) og sentraladministrasjon (13 %).
- ◆ De oppgaveområder som hadde flest samarbeidstiltak var næringspolitiske tiltak, varslings-sentraler og brannvern avtaler, næringsmiddelkontroll, PP-tjeneste og renovasjon.
- ◆ Kommunene var mest fornøyd med tiltakene de hadde størst grad av kontroll med. Kommunens vurdering av resultatene av det interkommunale samarbeidet var vesentlig bedre enn vurderingen av styringsmulighetene, noe som indikerte at hensynet til beslutningseffektivitet var et sentralt element i samarbeidet.
- ◆ For store forskjeller i størrelsesforholdet mellom kommune kunne være til hinder for samarbeidet.
- ◆ Jo mer perifere kommunenes representanter i et interkommunalt styringsorgan var i forhold til det politiske miljøet i kommunen, desto svakere var kommunes styring og kontroll over samarbeidstiltaket.
- ◆ Mindre kommuner ønsket ikke å bli slått sammen med større. De ville heller videreutvikle det interkommunale samarbeidet.

I løpet av de siste 20 årene har det så vært gjennomført en rekke kartlegginger, utredninger og evalueringer av interkommunale samarbeid, både på regionalt nivå og på landsbasis. Nasjonale kartlegginger har hatt noe forskjellig fokus. Noen har sett på bestemte typer samarbeidsformer, mens andre har hatt et mer helhetlig fokus på ulike typer samarbeid.

Om lag 10 år etter Weigårds kartlegging, gjennomførte Telemarksforskning en landsomfattende kartlegging av regionråd (Sanda 2000) og vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid (Brandtzæg & Sanda 2003). Etter Sanda (2000) defineres et regionråd ut fra 3 kriterier: a) det skal

være et politisk samarbeidsorgan mellom nabokommuner der minst ordførerne er med, b) organet må ha egne vedtekter og c) organet må ha alle typer saker som arbeidsfelt – ikke kun være et sektororgan. Etter denne definisjonen ble det registrert 52 slike regionråd i 1999, og ca. 75 % av landets kommuner var med i ett av disse. I forbindelse med kartleggingen av vellykkede interkommunale samarbeid tre år senere, ble oversikten over regionråd oppdatert. Utenom de etablerte regionrådene ble det da også lagt vekt på å avdekke hva som kunne være vanlige samarbeidskonstellasjoner for interkommunalt tjenestesamarbeid. Registreringen endte da opp med 87 enheter som dekket alle landets kommuner: 63 regionråd, 17 mer eller mindre faste samarbeidskonstellasjoner – hvorav flere var på grensa til å kunne bli definert som regionråd etter kriteriene over, og 7 enkeltkommuner som på grunn av beliggenhet eller andre forhold, ikke definerte seg som ”medlem” i noen fast samarbeidskonstellasjon av kommuner. En ny kartlegging gjennomført i 2007 (Vinsand & Nilsen 2007) kom fram til at antallet regionråd hadde økt til 69, og at hele 97 % av landets kommuner var medlem i ett eller flere råd.

Ifølge kartleggingen fra 2007 er regionrådenes 3 viktigste oppgaver (40-50 % tilslutning fra regionrådsledere) det man kan karakterisere som ”utenrikspolitiske” saker: 1) næringsutvikling og strategisk næringsplanlegging, 2) samferdsel og annen infrastruktur og 3) regional utvikling og planlegging. Mer ”innenrikspolitiske” saksområder kommer på de 3 neste plassene, men med betydelig mindre tilslutning i undersøkelsen (5-20 %): 4) administrative støttfunksjoner, 5) tjenesteproduksjon og 6) styring eller evaluering av samarbeidsordninger.

De viktigste gevinstene ved samarbeidet i regionrådene blir i 2007-undersøkelsen hevdet å være: 1) økt påvirkningskraft regionalt og nasjonalt, 2) bedre samarbeidsklima internt og 3) etablering av gode samarbeidsordninger. De viktigste svakhetene ved samarbeidet ble hevdet å være 1) manglende samarbeidsvilje/ulike samarbeidsbehov, 2) manglende beslutningseffektivitet og 3) fordelingskonflikter/strid om lokalisering.

I forbindelse med kartleggingen av vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid (Brandtzæg & Sanda 2003), ble det rapportert inn flest samarbeidstiltak innen sektorene administrasjon og styring, kommunehelse, VAR, grunnskoleopplæring, brann- og ulykkesvern og næringsutvikling. Hele 86 % av samtlige innrapporterte tiltak hørte inn under disse 6 sektorene.

Econ (2006) forsøkte å gjennomføre en kartlegging av omfanget av formalisert interkommunalt samarbeid om oppgaveløsning i Norge, men siden kun 158 kommuner besvarte undersøkelsen, ble datamaterialet svært ufullstendig. Blant de kommunene som svarte, var det mest samarbeid på følgende områder: Administrasjon og støttfunksjoner, helsetjenester, kultur, næring, brann/ulykkesvern/beredskap, undervisning og vann, avløp og renovasjon. Resultatene i forhold til samarbeidsområder var slik sett i stor grad sammenfallende med Telemarksforskning sin registrering 3-4 år tidligere (Brandtzæg & Sanda 2003), og faktisk nokså identisk også med Weigårds kartlegging i 1991.

Brandtzæg & Sanda (2003) pekte også på at områdene med flest vellykkede tjenestesamarbeid i stor grad omfattet konkrete driftsoppgaver med relativt klare potensielle stordriftsfordeler. Områdene ble karakterisert som mindre politisk følsomme, og hvor lokalisering og organisering av tjenestene sannsynligvis hadde mindre betydning for innbyggerne. Samtidig erfarte man at forholdet var motsatt på områder med få tiltak. Det ble i den forbindelse vist til at på områder som sosialtjeneste, barnevern, barnehager og pleie og omsorg, utgjør kommunenes innbyggere en langt mer direkte målgruppe, og at nærhet til brukerne derfor blir spesielt viktig. Samarbeid på disse områdene ble derfor vurdert som mindre hensiktsmessig og mer krevende å få til. Mange av de samarbeidene som ble registrert på disse områdene, omfattet spesialtilbud som enten hadde preg av å være 2.linje-tjenester, eller som ikke ble omfattet av det ordinære kommunale tilbudet. Tilbudet

kunne da dreie seg om en begrenset målgruppe med spesielle behov i hver kommune. I slike tilfeller ble samarbeid vurdert som en forutsetning for at tjenesten i det hele tatt kunne eksistere.

En interessant erfaring fra Econ sin kartlegging var også at mange kommuner hadde begrenset oversikt over hva slags samarbeid de deltok, og at det derfor også var vanskelig å få inn data med akseptabel kvalitet. Det lot seg f.eks. ikke gjøre å framskaffe en oversikt over organiseringen av interkommunale samarbeid fordi de deltakende kommunene oppga ulike organiseringer for ett og samme samarbeid. Av kommuner i samme samarbeidstiltak var det opptil 4 til 5 ulike svar på hva som var den formelle organiseringen av samarbeidet. Econ pekte også på at en del samarbeid ikke var formalisert etter de føringer/krav som er gitt i lov og forskrifter.

Resultatet av prosjektet Framtidens kommunestruktur, som ble gjennomført i regi av KS og KRD, var at kommunene ønsket å satse på økt interkommunalt samarbeid framfor kommunesammenslåinger (jf. kap. 2.4). Dette resulterte i at interkommunalt samarbeid har fått økt fokus de senere årene. Lovverket som regulerer det interkommunale samarbeidet har vært mangelfullt, og i forbindelse med Telemarksforskings kartlegging av vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid (Brandtzæg & Sanda 2003), ble det også etterlyst virkemidler som kunne bidra til effektivt samarbeid om kommunale kjerneoppgaver samtidig som hensynet til koordinering, demokratisk styring og kontroll kunne ivaretas på en bedre måte. At man nå, gjennom endringer i kommuneloven, har anledning til å etablere vertskommunesamarbeid eller samkommune, har til en viss grad bidratt til å bøte på noen av disse utfordringene. Omfanget av interkommunale barnevern har f.eks. økt kraftig som følge av disse endringene (Brandtzæg 2006, Brandtzæg et al. 2010).

Det har også fra KS sin side blitt arbeidet med å sette kommunalt eierskap på dagsorden, og det er blitt utarbeidet veiledningsmaterieell for bedre kommunale styring og kontroll av selskaper og interkommunale samarbeid (Brandtzæg et al. 2009).

6.2 Spesielle samarbeidsutfordringer i byområder

Buvikutvalget pekte allerede i 1986 på spesielle samarbeidsutfordringer og samarbeidsbehov i byområder. Som vi har sett tidligere, viste også undersøkelsen til Weigård, at interkommunalt samarbeid var mest utbredt i de tettbygde, sentrale og folkerike kommunene. Buvikutvalget viste til at kommunegrenser som på en unaturlig måte deler sammenhengende boligområder, hadde tvunget fram en lang rekke samarbeidsavtaler mellom byene og de omkringliggende områdene. Det ble understreket at man gjennom samarbeidsavtaler hadde kunnet løse mange av de problemer som hadde oppstått. Samtidig ble det slått fast at det er begrensninger for hvilke oppgaver som kan løses gjennom samarbeidsavtaler, samtidig som løsningene ofte er suboptimale. Det ble vist til at den viktigste oppgaven i byområder er løsningen av ressurs- og arealdisponeringsspørsmål, og at det her er vanskelig å finne fullgode løsninger gjennom samarbeidsavtaler. Dette fordi man kan få til avtaler så langt alle kommuner tjener på det, men heller ikke lenger.

En av de underliggende årsakene til at det gjennom interkommunalt samarbeid hadde vist seg vanskelig å få til felles avklaring av framtidig strukturutvikling i sammenhengende byområder, ble bl.a. knyttet til interessekonflikter mellom kommuner når det gjaldt fordelingen av skatteyttere gjennom boligbygging. Dette fordi dette var, og er, en fordeling som kan ha avgjørende innvirkning på kommunenes inntektsforhold. Utvalget konkluderte videre på følgende måte: "*Selv om det interkommunale samarbeidet også fremover vil ha stor praktisk betydning på mange felt, og selv om det i fremtiden faktisk skulle vise seg å være mulig å komme fram til en gunstig arealdisponering gjennom interkommunalt samarbeid, vil det etter utvalgets mening allikevel ikke være mulig å*

løse de innestengte byers problemer. God arealplanlegging gir ikke disse byene nye arealer, og det er nettopp det de trenger for fortsatt å kunne fungere tilfredsstillende som primærkommuner."

Buvikutvalget pekte ellers på at ulike former for samarbeid var tidkrevende å etablere og praktisere, og at beslutningsprosessene kan bli tungroddede, uklare og udemokratiske. Dette er viktig årsaker til at det er lettere å etablere interkommunale samarbeid om driftsoppgaver av mer forretningsmessig karakter, enn samarbeid om mer politisk følsomme kjerneoppgaver der lokaliseringsspørsmål er av større betydning.

Buvikutvalget pekte også på at det ikke er noen automatikk i at en kommunesammenslåing fører til bedre planlegging eller bedre ressursutnyttelse, men at det åpner for mulighetene til bedre løsninger på de fleste områder, og at det synes å være den mest demokratiske løsningen at kommunestyret som er valgt direkte av innbyggerne i et område også har det direkte ansvar for planlegging, prioritering og bruk av de samlede fysiske og økonomiske ressurser i området. Når det gjelder utfordringer knyttet til større avstander både fysisk og i forhold til innbyggere, administrasjon og politikere, vises det til at det er opp til det enkelte kommunestyret å finne fram til organisasjonsformer som kan ivareta innbyggernes behov for nærhet og kontakt med de forskjellige kommunale forvaltningsgrener og tjenesteytende virksomheter. Flere kommuner opererer i dag med både bydelsutvalg og kommunedelsutvalg med delegert myndighet for oppgaver av mer lokal betydning.

Farsund og Leknes (2010) har foretatt en undersøkelse av utviklingstrekk og styringsutfordringer i norske byregioner. De har sett spesielt på Osloregionen, Kristiansandsregionen, Stavangerregionen, Bergensregionen, Trondheimsregionen og Tromsøregionen. Undersøkelsen har fokus på styringsnettverk og deres betydning for dannelse av byregioner i Norge. Deres utgangspunkt er at det er en økende integrasjon i arbeids-, bolig-, og servicemarkedene i byregionene, og at det etableres styringsnettverk mellom offentlige og private aktører for å ta tak i noen av de nye utfordringene som da oppstår. De viser videre til at dette bryter med den tradisjonelle oppfatningen om at byen er et politisk fellesskap bygd opp av offentlige institusjoner og diskurser, der styringen skjer etter en hierarkisk modell med makten forankret i et bystyre valgt direkte av befolkningen. Årsaken er at de tradisjonelle kommunegrensene blir mindre relevante når by og omland integreres, noe som innebærer at det oppstår nye styringsutfordringer på tvers av institusjonelle og administrative grenser. Styringsnettverk beskrives som en relativt stabil sammensetning av gjensidig avhengige, men autonome aktører fra offentlig forvaltning, privat og frivillig sektor som samhandler gjennom forhandlinger.

Farsund og Leknes har forsøkt å analysere utviklingen av slike nettverk over tid i norske storbyregioner. Sentrale spørsmål har vært hvorvidt disse nettverkene fyller viktige funksjoner for byregionens utvikling og om nettverkene er styrbare sett fra et demokratisk ståsted. Analysene viser at styringsnettverk i økende grad har satt sitt preg på politikktutformingen i norske byregioner, og at det er særlig noen områder som egner seg for denne samarbeidsformen. Det vises til at arealplanlegging, utbygging av infrastruktur og næringspolitikk er sektorer med flere former for nettverksstyring, fra løse nettverk til formelle organisasjoner. Politikktutvikling og problemløsning skjer da på tvers av geografiske grenser og mellom styringsnivåer innen et gitt geografisk område. Delta-kerne i nettverkene kommer fra kommunale, fylkeskommunale og stadige myndigheter, så vel som fra private bedrifter og organisasjoner. Styringsnettverkene har ansvar for alt fra strategisk planlegging, via drift av infrastruktur til tjenesteproduksjon. Det pekes samtidig på at ikke alle politikkområder har det samme potensial for etablering av byregionale styringsnettverk. Skole, helse og sosialhjelp er f.eks. områder hvor den nasjonale styringen er sterk og hvor kommunene i stor grad er iverksettere av nasjonal politikk.

Samlet sett konkluderer Farsund og Leknes med at styringsnettverk og nettverksstyring på mange måter representerer det foreløpig mest effektive og demokratiske svaret på de styringsutfordringene som offentlige aktører står overfor i stadig mer integrerte byregioner. Det vises til at utveksling av ressurser, erfaringer og kunnskaper danner grunnlag for bedre løsninger på komplekse utfordringer i samfunnet. Samtidig understrekes det at man må være seg bevisst de mange utfordringer en står overfor ved å ta i bruk disse organisasjonsformene. Her pekes det på at for stor beslutningseffektivitet, lukkethet rundt prosesser og vedtak, og mangel på demokratisk forankring og legitimitet av nettverkene og deres virksomhet, utgjør de viktigste utfordringene. Bedre metastyring²⁷ trekkes fram som en mulighet for å sikre en mer forutsigbar, rolleavklart og åpen debatt rundt utformingen av det enkelte styringsnettverk. Samtidig gis det også uttrykk for at kommunesammenslåing kan representere et alternativ for å sikre en helhetlig styring og direkte folkevalgt kontroll med utviklingen i en byregion, og dette kan bidra til redusere behovet for uformelle og formelle styringsnettverk for å håndtere utfordringer på tvers av forvaltningsgrenser i integrerte byregioner.

Brandtzæg & Sanda (2008) peker på at uansett hvor godt man legger til rette for interkommunale samarbeid, vil det være noen grunnleggende utfordringer til stede, og det er at enhver form for samarbeid reduserer mulighetene for direkte politisk styring og kontroll. Utfordringene vil til en viss grad avhenge av organisering, men de vil uansett gjøre seg gjeldende i økende grad etter hvert som tallet på interkommunale samarbeid og deltakere i disse øker.

6.3 Oppsummerende vurdering

Avslutningsvis kan man slå fast at det alltid vil være behov for interkommunalt samarbeid uavhengig av kommunistørrelse. Det interkommunale samarbeidet har vært økende de senere årene fordi et klart flertall av kommunene har ønsket å løse oppgaver og saker gjennom samarbeid i stedet for kommunesammenslåing. Det avgjørende spørsmålet er derfor hvor langt det er hensiktsmessig å gå før samarbeidsulempene blir for store, og kommunesammenslåing framstår som et bedre alternativ. Et omfattende samarbeid vil etter hvert bli både tids- og ressurskrevende, samtidig som det også innebærer at saker i økende grad løses utenfor direkte folkevalgt kontroll. Krav om konsensus i samarbeidsorganer gjør det vanskelig å fatte beslutninger i kontroversielle spørsmål. I byområdene er det spesielle utfordringer knyttet til arealplanlegging og samordning av næringsarealer, boligområder, kommunikasjon, transport, forvaltningspraksis og tjenestetilbud. Det er vanskelig å definere en eksakt grense for når samarbeidsulempene blir for store. Sett fra næringslivets side gis det et klart uttrykk for at denne grensen nå er nådd. Undersøkelsen til næringsaktører i norske storbyer gjennomført av Advicia (2012) hadde også spørsmål om behov for endringer av kommunestrukturen. Her var det samlet sett 31 % som mente antall kommuner bør reduseres ved frivillig sammenslåing og 62 % som mente at antallet bør reduseres gjennom tvang. Kun 7 % mente at antallet kommuner bør ligge på dagens nivå. Ingen mente at antallet bør økes. Som vi har sett tidligere, er næringslivet spesielt opptatt av utfordringene knyttet til arealplanlegging, boligbygging og transport.

Flere undersøkelser de senere årene viser også at det er en økende andel blant befolkningen og blant politikerne som ser behov for endringer i kommunestrukturen. En undersøkelse av befolkningens og folkevalgtes holdninger til demokrati og kommunalstyring utført for KS (TNS Gallup 2012), viste at 6-7 av 10 av befolkningen mener antall kommuner bør reduseres. Blant folkevalgte

²⁷ En politikk for deltakelse i slike nettverk, f.eks. gjennom eierskapsmeldinger.

var tilsvarende andel 7 av 10. Samtidig viste undersøkelsen at det er langt færre som mener at egen kommune bør slås sammen andre kommuner. Det var ca. 4 av 10 som ønsket dette. Erfaringene med frivillighetslinja, som har vært praktisert siden 1995, viser imidlertid at det er vanskelig å få til omfattende endringer kun gjennom frivillighet. Dersom man ønsker å gjennomføre større endringer av kommunestrukturen vil det være behov for klarere rammer, føringer og insitamenter for dette fra statlig hold. Det var også konklusjonen fra KS og Kommunal- og regionaldepartementet sitt prosjekt om framtidens kommunestruktur, hvor kommunene ble utfordret til å debattere behov for strukturendringer som grunnlag for å møte framtidige utfordringer.

Referanser

- Advicia 2012. Landsdekkende næringspolitisk undersøkelse 2012. Storbygruppen. – PowerPoint - presentasjon. Advicia AS, Oslo.
- Agenda Kaupang 2011. Kommunestrukturen i Vestfold. Virkninger av en reform for næringsliv og samfunn. – Agenda Kaupang. Rapport nr. 114/7309.
- Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004. – Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.
- Bowitz, E. 2002. Bytransformasjon og økonomisk utvikling i Oslo. - ECON Senter for økonomisk analyse.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A. & Sanda K.G. 2008. Evaluering av Samarbeidsrådet for Nedre Romerike. – Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 17 2008.
- Brandtzæg, B.A. & Sanda, K.G. 2003. Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002. – Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 204 2003.
- Brandtzæg, B.A. 2006. Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern. – Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. – Telemarksforskning. Rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B.A., Håkonsen, L. & Lunner T.E. 2010. Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet. Hva forklarer økende kostnader til barnevern i kommunene? – Telemarksforskning. Rapport nr. 270.
- Brandtzæg, B.A., Kili, T. & Aastvedt, A. 2009. Eierskap. Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene. – Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 7 2008.
- Bukve, O 1999. Samanslåing, samarbeid eller status quo? - Kva bør skje med kommunestrukturen. – Høgskulen i Sogn og Fjordane, Sogndal. Rapport nr. 1/99.
- Damvad 2013. Flere tette bysentra gir mer effektive norske byregioner. - DAMVAD Norge A/S.
- Econ 2006. Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. – Econ. Rapport 2006-057.
- Farsund, A. og Leknes, E. 2010. Norske byregioner; utviklingstrekk og styringsutfordringer. – Høyskoleforlaget.
- Grefsrud & Hagen 2003. Kriterier for kommuneinndeling. – Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.

- Harvold, K. & Skjeggedal, T. 2012. Interkommunalt plansamarbeid. – Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning 2012.
- NHO 2012. Samferdselsløftet. Næringslivets transportplan 2014-2023. Kan lastes ned på www.nho.no.
- Jernbaneverket 2012. Godsterminal, sporarealer og -kapasitet i Drammensområdet. Konseptutvalgutredning. Kan lastet ned på www.jernbaneverket.no.
- Johnsen, H.C.G. og Normann, R. (red.) 2012. Utfordringer og muligheter på Agder. Prosjektrapport nr. 9/2012. Kristiansand: Agderforskning.
- Kiil, K. 2012. Interkommunalt plansamarbeid for utvikling av Lierstranda og Brakerøya. Forstudie. – Asplan Viak 1/2012-08-31.
- Klausen, J.E. og Røe, P.G. 2012. Governance and change on the urban fringe – special issue of Urban Research & Practice. - Urban Research & Practice. Vol. 5, No. 1, March 2012, 1–5.
- Knutepunkt Sørlandet 2012. Strategisk handlingsplan 2013-2016, budsjett 2013. KS og Kommunal- og regionaldepartementet 2005. Sluttrapport fra den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet ”Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling”. – KS og Kommunal- og regionaldepartementet.
- Leknes, E. & Lervåg, H. 2005, Næringslivets lokalisering og arealbruk i Bergen, Stavanger/Sandnes og Trondheim. Kapittel 4 i Vatne, E. (red) Storbyen i kunnskapsøkonomien. Arena for kunnskapsutveksling og nyskaping. – Oslo: Spartacus Forlag.
- Meld. St. 26 (2012-2013) Nasjonal transportplan 2014-2023 – Samferdselsdepartementet.
- Miljøverndepartementet. 2011. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Oslo: Klima- og forurensningsdirektoratet. Publikasjonskode T-1497. Norges forskningsråd 2006. Sluttrapport fra forskningsprogrammet Byutvikling – drivkrefter og planleggingsutfordringer. – Norges forskningsråd. NOU 1974:14. Det rådgivende utvalg for vurdering av 21 bestemte kommunesammenslutninger. – Kommunaldepartementet
- NOU 1986:7. Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke. – Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1988:34. Gode langsiktige utbyggingsmønstre. Utvalget for utredning av tiltak som kan gi gode langsiktige utbyggingsmønstre i områder med arealkonflikter. – Miljøverndepartementet.
- NOU 1989:16. Kommuneinndeling i byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest. – Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forvandring. - Kommunaldepartementet.
- NOU 1997:12. Grenser til besvær. Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet.– Kommunal- og arbeidsdepartementet.

- Oslo Economics og Terramar 2013. Kvalitetssikring av konseptutvalg. KS 1 av Godsterminaler, sporarealer og – kapasitet i Drammen-området.
- Plathe, E., Såvi, J.M., Døvik, T. og Holmelin E. 2012. Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre. Sluttrapport Asplan Viak og Agenda Kaupang.
- Sanda, K.G. 2000a. Regionråd i Norge. Hvem, hva, hvor? Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 167.
- Rasmussen 2012. Kollektivtransport og arealplanlegging – hva skjedde på Fornebu? – Vista Analyse. PowerPoint-presentasjon datert 22. november 2012.
- Selstad, T. 2006. Funksjoner og regioner. Bidrag til en innovativ regionforvaltning. - Arbeidsnotat nr. 168/2006. – Høgskolen i Lillehammer.
- St.meld. nr. 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen. – Kommunal- og arbeidsdepartement
- Vareide, K.S. 2013. NæringsNM 2012. – NHO.
- Vinsand, G. og Nilsen, J. K. 2007 Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner. – NIVI-rapport 2007:2
- Weigård, J. 1991. Interkommunalt samarbeid - et alternativ til kommune-sammenslåing. - Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 1991:22.
- Jukvam, D. 1999. Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen. – Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.