



International Research Institute of Stavanger

www.iris.no

Einar Leknes, Atle Blomgren og Janne Thygesen

Stavangerområdet regionale slagkraft

Rapport IRIS – 2010/070

Prosjektnummer: 7252247
Prosjektets tittel: Regional slagkraft
Oppdragsgiver(e): Stavanger kommune
Forskningsprogram:
ISBN: 978-82-490-068-8
Gradering: Åpen fra 03.06.2010

Stavanger, 12.05.2010

Einar Leknes
Prosjektleder

Sign.dato

Arild Aurvåg Farsund
Kvalitetssikrer

Sign.dato

Gottfried Heinzerling
Senterleder
Samfunns- og næringsutvikling

Sign.dato



International Research Institute of Stavanger

www.iris.no

Forord

Stavanger kommune lyste i slutten av januar 2010 ut et anbud om utredning av regional slagkraft mot sentrale myndigheter og plan- og samordningsutfordringer knyttet til infrastruktur, næringsutvikling og boligbygging. Etter en anbudskonkurranse ble IRIS tildelt oppdraget. Oppdraget er gjennomført i løpet av mars og april 2010.

Vi vil takke fagpersonene i Miljøverndepartementet, i Trondheim, Bergen og Sandnes kommuner og i Rogaland fylkeskommune som har satt av tid til intervju og bistått oss med å lese gjennom og kommentere foreløpige utgaver av våre analyser av kommunal- og regional planleggings muligheter til å møte styringsutfordringene i storbyområdene. Vi vil også takke informanter i departementer og direktorater, stortingsrepresentanter og andre sentrale beslutningstakere for at de har stilt opp til intervju.

Kontaktpersoner i Stavanger kommune har vært Jarl Harry Gjedrem. Ved IRIS har cand.oecon. Atle Blomgren, M.Sc Janne Thygesen og dr.ing Einar Leknes gjennomført utredningen.

Stavanger 12. mai 2010

Einar Leknes, prosjektleder

Innhold

1	INNLEDNING	1
2	FORDELING AV STATLIGE RESSURSER TIL BYOMRÅDENE STAVANGER, BERGEN OG TRONDHEIM.	3
2.1	Fordeling av statlig ansatte i forvaltningen	4
2.2	Fordeling av statlige kulturmidler i 2010.....	6
2.3	Statlige midler til samferdselspakker i de tre byområdene	9
2.4	Midler til samferdsels- og vegtiltak innbakt i fylkeskommunenes rammetilskudd.....	10
2.5	Kommunale inntekter fra rammetilskudd og inntekts- og formuesskatt.....	13
2.6	Konklusjoner	14
3	KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGINGS HÅNDTERING AV STYRINGSUTFORDRINGER I STORBYOMRÅDENE	17
3.1	Planverktøyenes muligheter for å løse styringsutfordringer i storbyområdene	18
3.2	Regional planlegging på Jæren versus kommuneplanlegging i Bergen og Trondheim	25
3.3	Konklusjon	44
4	STAVANGEROMRÅDETS REGIONALE SLAGKRAFT.....	47
4.1	Sentrale beslutningstakeres vurdering av Stavangerområdets slagkraft	48
5	KONKLUSJONER.....	59
	Referanser.....	61
	Vedlegg 1: Fordeling av kulturmidler i 2009 og 2010	63
	Vedlegg 2: Plan og bygningslovens bestemmelser om kommuneplanens arealdel, interkommunalt plansamarbeid og om regional plan	67

1 Innledning

Stavanger kommune har i sin forespørsel om utredning av regional slagkraft konkretisert to områder der de ønsker analyser; regionens slagkraft mot sentrale myndigheter og plan- og samordningsutfordringer knyttet til infrastruktur, næringsutvikling og boligutbygging. Kommunen påpeker at disse to områdene bør analyseres fordi dette er viktige spørsmål i seg selv og fordi at kommunestrukturen på Nord-Jæren ikke er i samsvar med prinsippene om kobling mellom kommunestruktur og et sammenhengende arbeids-, bolig- og servicemarked.

For det første analyseområdet oppfatter vi at kjernen dreier seg om (1) å utvikle en forståelse av begrepet regional slagkraft generelt og i forhold til storbyområdet Stavanger spesielt og (2) å undersøke hvordan Stavangerområdet slagkraft er på noen angitte felt. For det andre analyseområdet om plan- og samordningsutfordringer oppfatter vi at kjernen i forespørselen ligger i å sammenligne og å vurdere hvordan kommuneplanleggingens prosess og resultater ville være dersom storbyområdet var en kommune versus dagens situasjon med mange kommuner og der både regional planlegging og kommuneplanlegging trengs.

Dette prosjektet er gjennomført ved hjelp av tre parallelle studier;

- Undersøkelse og analyse av om Stavangerregionen får en fordeling av statlige ressurser og investeringer som er balansert i forhold til Bergens- og Trondheimsregionen, er gjennomført via innhenting av statistikk, beregninger og drøftinger av årsaker til ubalanse i fordelingen.
- Undersøkelse og en sammenlignende analyse av hvordan kommunal planlegging løser gitte styringsutfordringer i Bergen og Trondheim i forhold til hvordan regional planlegging løser de samme type utfordringer i Stavangerområdet er gjennomført via dokumentstudier, konsultasjoner og intervjuer.
- Undersøkelse av hvordan sentrale beslutningstakere oppfatter Stavangerområdets slagkraft er gjennomført via telefonintervju basert på forhåndsutsendt intervjuguide med til sammen 17 sentrale beslutningstakere innenfor samferdselsfeltet, kulturfeltet, helsefeltet, næringsutvikling, miljø og planlegging, samt høyere undervisning og forskning.

Rapporteringen av resultatet fra de ulike studiene følger i samme rekkefølge som ovenfor. Avslutningsvis drøftes resultatene fra de ulike delene i sammenheng i kapittel 5.

2 Fordeling av statlige ressurser til byområdene Stavanger, Bergen og Trondheim.

I dette kapitlet foretar vi en analyse av hvorvidt Stavangerregionen får en andel av statlige ressurser og investeringer som er balansert i forhold til Bergens- og Trondheimsregionen. Problemstillingen omfatter i utgangspunktet både statlige investeringer i byregionene samt overføring av midler fra staten til de respektive kommunene og fylkeskommunene. Ut fra ressurs- og tidsmessige hensyn har vi avgrenset denne delen av studien følgende fem områder¹:

- Sysselsatte i statlig forvaltning.
- Kulturdepartementets drifts- og investeringsmidler til kultur 2009-2010.
- Statlige midler til samferdselspakker i byområdene.
- Midler til samferdsels- og vegtiltak innbakt i fylkeskommunenes rammetilskudd.
- Kommunale inntekter fra rammetilskudd og inntekts- og formuesskatt.

Når det gjelder overføringer av statlige midler vil vi se på overføringer til både fylkeskommuner og primærkommuner. Vi betrakter kommunal skatteinngang som en form for statlig overføring da det er statlig politikk å bestemme hvor stor andel av de respektive kommunenes totale personskatt som skal tilfalle kommunene.

Problemstillingens fokus på balanse tilsier en vektlegging av statlige ressurser og investeringer som har direkte med tilbud til befolkningen i disse regionene å gjøre. Vi har tatt utgangspunkt i at en balansert fordeling mellom de tre hovedregionene tilsier en lik fordeling av midler i forhold til den befolkning kulturinstitusjonen og samferdselsmidlene skal nå. I drøftingene av balansert fordeling inngår vurdering av "det geografiske nedslagsfeltet" til ulike kulturinstitusjoner. I flere tilfeller vil nedslagsfeltet være videre enn avgrensning av storbyområdet. Agderforskningens rapport *Kulturen og det regionale Norge* (Røed, et al 2009) er forøvrig en nyttig referanse for gjennomgangen innenfor dette tema. Når det gjelder samferdselsinvesteringene danner avgrensningen av byområdene til de funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionene utgangspunkt for beregningene. I drøftingene av balanse i forhold til antall ansatte i statlig forvaltning i byregionene har vi vektlagt både den funksjon og det geografiske nedslagsfeltet det statlige engasjementet i storbyområdene har.

Når det gjelder avgrensning av storbyområdene har vi tatt utgangspunkt i definisjonene i storbymeldingen (St.meld. nr 31 (2002 – 03) *Storbymeldingen: Om utvikling av storbypolitikk*)

¹ Vi har ikke inkludert helsesektoren og universitetssektoren i sammenligningen av økonomiske overførsler til byområdene. Innenfor helseområdet skjer prioriteringene innenfor de ulike helseregionene, og kombinert med ordninger med fritt sykehusvalg oppfatter vi at en sammenligning mellom de ulike regionene både er vanskelig å gjennomføre, samtidig som det har begrenset relevans. Når det gjelder universitetet oppfatter vi også dette som nasjonale institusjoner i mindre grad regionale institusjoner. Asplan Viak har gjennomført beregninger av hvordan overføringer via KOSTRA vil slå ut med én storkommune på Nord-Jæren versus mange små. Vi oppfatter derfor at fordeling av denne type statlige ressurser allerede er dekket.

som baserer seg på byregionene som bo- og arbeidsmarkedsregioner og et kriterium om minimum ti prosent innpendling til senterkommunen. Det er videre tatt utgangspunkt i pendlingen mellom kommunene i 2009, noe som innebærer at flere av byregionene er utvidet i forhold til Storbymeldingens definisjon (Leknes, 2010). De tre regionene består således av følgende kommuner:

Tabell 2.1: Avgrensning av byregionene Stavanger, Bergen og Trondheim

Stavangerregionen		Bergensregionen		Trondheimsregionen	
Kommune:	Folketall	Kommune:	Folketall	Kommune:	Folketall
Eigersund	14 170	Bergen	256 600	Trondheim	170 936
Sandnes	64 671	Tysnes	2 779	Rissa	6 442
Stavanger	123 850	Fusa	3 823	Orkdal	11 276
Bjerkreim	2 583	Samnanger	2 375	Midtre Gauldal	6 012
Hå	16 342	Os	16 684	Melhus	14 841
Klepp	16 918	Sund	6 079	Skaun	6 626
Time	16 077	Fjell	21 823	Klæbu	5 801
Gjesdal	10 208	Askøy	24 993	Malvik	12 550
Sola	22 831	Vaksdal	4 107	Selbu	4 004
Randaberg	9 997	Osterøy	7 421	Stjørdal	21 375
Forsand	1 149	Meland	6 631	Leksvik	3 528
Strand	11 206	Øygarden	4 267		
Finnøy	2 824	Radøy	4 825		
Rennesøy	4 035	Lindås	14 286		
Kvitsøy	527	Austrheim	2 738		
		Fedje	594		
		Masfjorden	1 635		
Total befolkning	317 388		379 431		263 391

Kilde: Leknes (2010) og ssb.no, Pendlingstall for 2009

2.1 Fordeling av statlig ansatte i forvaltningen

Vi har avgrenset oss til ansatte i statlig forvaltning, dvs. ansatte som har staten som direkte arbeidsgiver. Dette innebærer at vi ser vekk fra ansatte i forvaltningsbedrifter (Statsbygg, Statens kartverk osv.) og ansatte i bedrifter med helt eller delt statlig eierskap (Posten Norge AS, SAS AB, Statoil ASA osv.). Denne avgrensningen har grunnlag i at sysselsettingsstatistikken ikke skiller ut sysselsatte i forvaltningsbedrifter eller i bedrifter med staten som hel- eller deleier.

Tabellen under viser total sysselsetting i statlig forvaltning og regionenes andel av sysselsetting i statlig forvaltning med regionenes andel av total befolkning. Som sysselsatt regner arbeidstakere med 4 timer eller mer arbeidstid pr uke. Antall sysselsatte vil således være betydelig større enn antall årsverk.

Tabell 2.2: Sysselsatte i statsforvaltningen i 2008

	Stavanger-regionen	Bergens-regionen	Trondheims-regionen
Sysselsetting i statlig forvaltning i 2008	11 568	23 462	20 275
Antall sysselsatte i statlig forvaltning i 2008 per 1000 innbyggere i byregionen	38	64	79
Byregionens andel av samlet statlig sysselsetting i 2008	4,6 %	9,2 %	8,0 %
Byregionens andel av total befolkning 2008	6,3 %	7,8 %	5,4 %

Kilde: ssb.no

Tabellen viser at Stavangerregionen har færrest statlig sysselsatte blant de tre byregionene. I 2008 var den statlige sysselsettingen i Bergensregionen over dobbelt så stor som i Stavangerregionen mens den statlige sysselsettingen i Trondheimsregionen var nesten 75 prosent høyere enn i Stavangerregionen. Statlig sysselsetting målt per 1000 innbyggere er 38 i Stavangerregionen og henholdsvis 64 og 79 i Bergens- og Trondheimsregionen. Dersom regionens andel av total statlig sysselsetting sammenlignes med regionenes andel av total nasjonal befolkning, finner vi at Bergens- og Trondheimsregionen begge har en høyere andel statlig sysselsetting enn hva folketallet skulle tilsi. Stavangerregionen derimot, har en lavere andel av statlig sysselsetting enn hva folketallet skulle tilsi.

Skjevfordelingen henger i hovedsak ikke sammen med et mindre statlig tjenestetilbud til befolkningen i regionen, men derimot med lokalisering av nasjonale og regionale tjenestetilbud og oppgaver til Bergen og Trondheim. I den sammenheng er det relevant å se hvilke funksjoner som dekkes av den statlige sysselsettingen i de tre regionene. Tabellen under viser sysselsatte i statsforvaltningen i fordelt på næringer.

Tabell 2.3: Sysselsatte i statsforvaltningen i byregionene Stavanger, Bergen og Trondheim fordelt på næringer. År: 2008

	Stavanger-regionen	Bergens-regionen	Trondheims-regionen
Alle næringer	11 568	23 462	20 275
Sekundærnæringer	38	51	281
Tjenesteytende næringer	275	1 098	642
Offentlig administrasjon og forsvar, sosialforsikring	4 224	6 622	4 161
Undervisning	1 230	5 462	6 975
Helse- og sosialtjenester	5 601	9 885	7 961
Andre sosiale og personlige tjenester	200	344	255

Kilde: ssb.no

Innen kategorien "Offentlig administrasjon og forsvar, sosialforsikring" skiller Bergensregionen seg ut med over 2 000 flere sysselsatte enn begge de andre to regionene. Dette er en følge av lokalisering av marinens hovedbase på Haakonsværn, samt Sjøkrigsskolen. Dersom vi ser vekk fra sysselsettingen innenfor forsvaret, ligger den store forskjellen i statlig sysselsetting mellom

Stavangerregionen og de to andre byregionene i de to næringsgruppene ”Undervisning”, dvs. universitet og høyskoler, og ” Helse- og sosialtjenester”, dvs. sykehussektoren.

Innen sykehussektoren kan forskjellen dels forklares av at sykehusene i Bergen og Trondheim har nasjonale oppgaver (sykehuset i Bergen er eksempelvis nasjonalt senter for behandling av brannskader) og at de også har spesialistfunksjoner for hele sykehusregionen, henholdsvis region vest (Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland) og region midt (Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal). Sykehusene i Bergen og Trondheim betjener således et vesentlig større omland enn byregionen, mens sykehuset i Stavanger i hovedsak har Stavangerregionen som sitt nedslagsfelt. I denne sammenheng har vi imidlertid ikke gjort noen detaljert undersøkelse av om antall ansatte ved sykehusene i de ulike byområdene er balansert i forhold til befolkningen i byregionene dersom en ser bort fra nasjonale oppgaver og landsdelsfunksjoner.

De 1 230 sysselsatte i universitets- og høyskolesektoren i Stavangerregionene i 2008 er i all hovedsak tilknyttet Universitetet i Stavanger (1 012 ansatte ved utgangen av 2008). Sysselsettingen i universitets- og høyskolesektorene i Bergens- og Trondheimsregionen er imidlertid 5-6 ganger så stor som i Stavangerregionen. Bergensregionen har 5 462 sysselsatte fordelt på tunge institusjoner som Universitetet i Bergen (3 756 ansatte), Høgskolen i Bergen (745 ansatte), Norges Handelshøyskole (383 ansatte) osv. Trondheimsregionen har 6 975 sysselsatte som i all hovedsak jobber ved Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet NTNU i Trondheim og Høgskolen i Sør-Trøndelag (6 180 ansatte). Universitets og høyskolesektoren er imidlertid å oppfatte som nasjonale institusjoner og ikke primært et tilbud til den byregionale befolkningen. Denne fordelingen skyldes historiske beslutninger der Trondheim og Bergen har fått nasjonale institusjoner. Eksempelvis ble Norges tekniske høyskole (NTH) allerede opprettet i 1910, mens Universitetet i Bergen ble opprettet i 1946.

Gjennomgangen over av fordelingen av ansatte i statlig forvaltning mellom byregionene Stavanger, Bergen og Trondheim viser at det er betydelig flere statlige ansatte i Bergen og Trondheim enn i Stavanger. Denne fordelingen har imidlertid sin forklaring i at det i større grad er lokalisert nasjonale og landsdelsfunksjoner og oppgaver til Bergen og Trondheim enn til Stavanger.

2.2 Fordeling av statlige kulturmidler i 2010

Vi skal her se på statens utgifter til kulturformål fordelt på de tre byregionene Stavanger, Bergen og Trondheim. For dette formålet har vi gått gjennom Kulturdepartementets budsjett for 2010. Vi har begrenset oss til de kapitlene som omhandler generelle kulturtiltak i Norge, dvs. kapitlene Kulturformål (kapitlene 320-329) og Film- og medieformål (kapittel 334). Dette innebærer at vi ser vekk fra Tilskudd til trossamfunn m.m. (310), Kultur og samfunn (314) og Frivillighetsformål (315) som enten ikke omhandler kulturformål eller som ikke lar seg avgrense geografisk. Vår avgrensning er således på linje med en tilsvarende større undersøkelse utført av Agderforskning (Røed et al, 2009)². Fordelingen av midler til institusjoner og tiltak

² Røed et al (2009) dekker hele landet og har derfor funnet det nødvendig å fordele ut over hele landet ”nyttene” av en del sentralt plasserte institusjoner. Da dette i all hovedsak dreier seg om Oslo-baserte

varierer betydelig fra år til år. Dette henger både sammen med at det kan være store satsinger eller investeringer ett år, mens neste år er det mer ordinær drift. Vedlegg 1 viser fordelingen for både støtte til kulturformål i de tre byregionene i 2009 og 2010 og illustrerer variasjonen mellom år.

Det fordeles også midler til kulturformål i byregionene gjennom kulturrådet (prosjekter) og via spillemidler som i stor grad går til investeringer i ulike typer idrettsanlegg. Dette er fordelinger med stor variasjon år for år, og vi har derfor valgt å ikke ta med dette i vår vurdering.

Vi har fordelt alle enkeltinstitusjoner i byregionene som får støtte iht. lokalisering. En detaljert oversikt over enkeltinstitusjonen som får støtte finnes i vedlegg 1. Tabellen under viser, for de viktigste kulturkapitlene for 2010, total bevilgning og total bevilgning per innbygger.

Tabell 2.4: Kulturbudsjettet 2010 fordelt på bevilgninger (drift og ev. investering) til institusjoner i byregionene Stavanger, Bergen og Trondheim

Kapitler:	Stavanger-regionen		Bergensregionen		Trondheims-regionen	
	Sum (1000 kr)	Kroner per innb.	Sum (1000 kr)	Kroner per innb.	Sum (1000 kr)	Kroner per innb.
320 Allmenne kulturformål	39 662	93	5 596	12	9 503	33
323 Musikkformål	61 465	145	120 913	255	79 540	276
324 Scenekunstformål	46 893	111	144 745	306	58 622	203
328 Museums- og andre kulturformål	26 711	63	47 749	101	95 359	330
334 Film- og medieformål	4 000	9	8 979	19	5 000	17
Andre formål ³	1 813	4	5 188	11	0	0
Totalt	180 604	426	333 180	704	248 024	859

Kilde: Kulturdepartementet (2010)

Tabellen viser at målt i både totalbudsjett og i totalbudsjett per innbygger, kommer Stavangerregionen dårligst ut av de tre byregionene. Målt i total bevilgning per innbygger får Trondheimsregionen over dobbelt så mye statlige kulturkroner som Stavangerregionen, mens Bergensregionen fikk innvilget 65 prosent mer enn Stavangerregionen.

For vurderingen av om fordelingen er balansert i forhold til den befolkningen kulturinstitusjonene betjener, er det et sentralt spørsmål om det reelle nedslagsfelt for kulturtilbudene er i overensstemmelse med vår avgrensning av byregionen. For å undersøke dette, har vi foretatt korte telefonintervjuer med en del sentrale institusjoner i de tre byene. Den Nationale Scene (Bergen) oppgir at deres viktigste nedslagsfelt er Bergensregionen med tillegg av Voss, men

institusjoner, har vi sett vekk fra denne problemstillingen. Det gjøres imidlertid oppmerksom på at siden vi ikke foretar en slik regional fordeling av nytten av sentralt plasserte institusjoner, vil sum kulturkroner per region avvike fra tallene til Røed et al (2009), men forholdene mellom regionenes tildelinger vil være i overensstemmelse.

3 Inneholder kapitlene: 321 Kunstnerformål, 322 Billedkunst, kunsthåndverk og offentlig rom, 325 Samordningstiltak for arkiv, bibliotek og museer, 326 Språk-, litteratur- og bibliotekformål og 329 Arkivformål.

legger til at ved enkelte større oppsetninger kan de også få besøkende fra andre områder⁴. Trondheim symfoniorkester oppgir at nedslagsfeltet primært er Trondheimsregionen⁵. Ekspedisjonen ved Trøndelag teater oppgir at deres primære nedslagsfelt er hele Sør-Trøndelag fylke. Rogaland teater (Stavanger) oppgir at primært nedslagsfelt er Sør-Rogaland samt Ryfylke med unntak av Sauda som antas å helle benytte seg av Haugesund teater. Samtidig er det slik at noen av postene, eksempelvis filmfondene som i Bergen dekker Vestlandet og Trondheim dekker Midt-Norge, har et videre nedslagsfelt Likevel vil vi hevde at det byregionale publikum er det viktigste for regionenes kultur institusjoner.

Fordelingen av statlige midler til kulturinstitusjoner er til dels basert på hvilken status institusjonen har (St.prp. nr.1 S Kultur og kirke departementet s 226). Nasjonale institusjoner får dekket 100 % av utgiftene, landsdelsinstitusjoner får dekket 70 % og må sørge for de resterende 30 % via kommunen eller fylkeskommunen, mens knutepunktinstitusjoner får dekket 60 %. Dette er en av årsakene til forskjell da Den Nationale Scene og Stiftelsen Harmonien i Bergen er definert som nasjonale institusjoner.

Fordelingen av midler til de ulike institusjonene er resultat av politiske prosesser hvert år hos de sentrale myndighetene. Institusjonene søker om midler og opplyser i den sammenheng og hva de vil gjennomføre neste år og hvordan utgiftene fordeler seg på drift (bl.a. lønnsmidler) og investeringer. Dette behandles administrativt i departementet som legger det fram til politisk behandling i forbindelse med statsbudsjettet.⁶ Fordelingen baseres således ikke som for andre sektorer, på en fast formel der antall innbyggere inngår som en av faktorene. I statsbudsjettet er det en forholdsvis detaljert og samlet gjennomgang av statistiske forhold knyttet til de ulike institusjonene for de tre siste år (økonomi, forestillinger og antall publikum). Institusjoner med faste ansatte bidrar til å begrense muligheten til større reduksjoner i bevilgningen til institusjoner fra ett år til et annet. Således kan fordelingen av midler til de ulike institusjonene ses på som resultat av historiske prosesser.

I et større og mer langsiktig perspektiv kan fordelingen av midler over kulturbudsjettet til institusjoner i de ulike byregionene også ses på som resultat av kulturinteressen og kultursatsingen i byregionen. Samtidig er det et uttrykk for den til en hver tids sittende regjerings og Stortingets politikk.

Fordelingen av statlige kulturkroner i 2010 mellom Stavangerregionen, Bergensregionen og Trondheimsregionen er ubalansert dersom en legger til grunn et kriterium om like mange kulturkroner per innbygger i regionen. Stavangerregionen kommer dårligst ut av de tre byregionene. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på av bevilgningene varierer betydelig år fra år (særlig investeringsmidler) og at forholdet byregionene imellom dermed vil variere.

Den nasjonale fordelingen bygger ikke på et likhetskriterium, men i stedet på historisk opparbeidet status for ulike institusjoner i byregionene og på innsats fra aktører i byregionene og statlige prioriteringer. Nettopp det at fordelingen ikke bygger på faste kriterier betyr at på dette feltet så har byregionenes slagkraft betydning. De statlige bevilgningene til Europeisk

4 Telefonsamtale med salgs- og markedsjef Evy Fischer 18.03.2010.

5 Telefonsamtale med direktør Roar Leinan 18.03.2010

6 Telefonsamtale med saksbehandler i kulturdepartementet Martin Schjerven 03.05.2010.

kulturhovedstad 2008 og til nytt konserthus kan for Stavangerregionen ses på som et eksempel på dette. Ut fra gjennomgangen over kan en mulighet til å øke nivået på de statlige bevilgninger til kulturformål i Stavangerregionen vil være egen satsing på etablering av kulturinstitusjoner, men da i overensstemmelse og dialog med statlig politikk.

2.3 Statlige midler til samferdselspakker i de tre byområdene

På samferdselssektoren vil vi beregne investeringer per capita for en 5-årsperiode for byområdene, samt at vi vil gjennomføre beregninger på grunnlag av statlige tilskudd til kollektivtrafikk til de aktuelle fylkeskommunene og deres fordeling av midler. Vi vil også se på fordelingen av særskilte tilskudd på kollektivsektoren de siste år.

For å sammenligne statens investeringer i samferdsel i de tre byregionene, skulle en ideelt sett foretatt en geografisk nedbryting av de samlede samferdselsinvesteringene per prosjekt. Slike geografiske nedbrytinger var lenge umulige å utarbeide da Samferdselsdepartementet ikke publiserte noen årlig prosjektliste. For budsjettåret 2006 og for alle etterfølgende år har det imidlertid blitt utarbeidet fylkesvise oversikter. Disse oversiktene er imidlertid en del sekkeposter som ikke lar seg fordele mellom geografiske områder. For å kunne ha et datasett som er klart avgrenset geografisk og som dekker et lengre tidsrom, valgte vi i stedet ta utgangspunkt i de store samferdselspakkene/programmene for de tre byområdene de siste tiårene.

Tabellen under viser både statlige midler og bompengemidler for de ulike pakkene / programmene. For å sammenligne mellom pakker/program som går over ulike tidsperioder, er det fokusert på statlige midler og bompenger per innbygger per år i de respektive periodene. For å ta høyde for endringer i innbyggertall, er det tatt utgangspunkt i gjennomsnittlig innbyggertall i de respektive periodene.

Tabell 2.5: Samferdselsdepartementets investeringer i samferdselspakker i byregionene Stavanger, Bergen og Trondheim 1986-2009

	Statlige midler (mill kr)	Bompenger (mill kr)	Antall år	Statlige midler per år per innbygger ⁷	Bompenger per år per innbygger (kroner)	Bompengandel
Nord-Jæren pakken 1998-2009	1 110	1 310	12	317 kr	375 kr	54 %
Trondheimspakken 1989-2009	2 080	1 710	16	542 kr	446 kr	45 %
Bergensprogrammet 1986-2009	5 200	5 800	24	630 kr	702 kr	53 %

Kilde: Samferdselsdepartementets svar på spørsmål fra Stortinget nr 337 2009-2010

Det fremgår av tabellen at Bergensprogrammet (1986-2009) med i snitt 630 kroner per innbygger per år har medført så å si dobbelt så mye statlige midler per innbygger som Nord-Jæren pakken (1998-2009) med i snitt 317 kroner per innbygger. Trondheimspakken (1998-

⁷ Basert på gjennomsnittlig befolkning i perioden.

2009) ligger midt i mellom med i snitt 542 kroner per innbygger. Mens bompengandelen er relativt lik i Nord-Jæren pakken (54 %) og i Bergensprogrammet (53 %), er den kun 45 % i Trondheimpakken. Samtidig viser tabellen at innbyggerne i Bergensregionen samlet sett har betalt vesentlig mer i bompenger enn innbyggerne i de andre byregionene.

En svakhet med sammenligningen i tabellen av de tre pakkene over er at tidsperiodene er forskjellige. Pakkene som vises i tabellen over, kan gjenspeile en tidsperiode med store investeringer i et byområde og mindre investeringer i et annet, og en annen tidsperiode kunne gitt ulikt resultat. Den geografiske avgrensningen av pakkene er også ulike. For Nord-Jærens vedkommende vil eksempelvis ikke tunnelforbindelsen til Finnøy eller de statlige investeringene i dobbeltspor være inkludert i investeringsbeløpene. For Bergensregionen er det tre store broprosjekter i perioden 1986 – 2009 ikke inkludert, henholdsvis Askøybroen, Nordhordlandsbroen og Osterøybroen, alle med svært høye bompengandeler.

På dette feltet vil vi konkludere med at sammenligningen av samferdselspakker ikke er egnet til å vurdere om fordelingen av samferdselsmidler mellom byregionene er balansert i forhold til innbyggertall i byregionene. Den viktigste årsaken til dette er at sammenligningen ikke tar utgangspunkt i samferdselssituasjonen i byområdene og at behovet for investeringer for å komme opp på likt nivå mht. eksempelvis når det gjelder framkommelighet, trafiksikkerhet og kollektivdekning kan være svært forskjellig. En annen årsak er at både tidsperiode og geografisk omfang av samferdselspakkene er forskjellige.

2.4 Midler til samferdsels- og vegtiltak innbakt i fylkeskommunenes rammetilskudd

Fylkeskommunene mottar et årlig rammetilskudd fra staten som frie midler. Rammetilskuddet fratrukket distriktstilskuddene fordeles gjennom innbyggertilskuddet. For 2010 var fylkeskommunenes utgiftsbehov estimert til 36,7 mrd. En fordeling med likt beløp per innbygger ville da for 2010 gitt 3 575 kroner per innbygger. Den faktiske fordelingen justeres imidlertid ut i fra en utgiftsutjevning som indikerer hva staten anser som ”normalt” innen enkeltsektorer som fylkeskommunene har ansvar for, deriblant samferdsel. Det totale utgiftsbehovet innen samferdsel var for 2010 beregnet til 10,06 mrd. Med en lik fordeling per innbygger ville da 2 096 kroner av de 3 575 kroner per innbygger vært å forstå som rammetilskudd ment for samferdselstiltak. Under har vi gjennomgått hvordan denne rammen for samferdselstiltak for de tre fylkeskommunene Sør-Trøndelag, Hordaland og Rogaland påvirkes av utgiftsutjevningen.

Tabellen viser hvilket beløp per innbygger de tre fylkeskommunene ville mottatt i samferdselsramme dersom den totale statlige rammen på 10 mrd var blitt fordelt likt (2 096 kroner per innbygger) samt hvilket beløp per innbygger de mottar etter utgiftsutjevningen er gjennomført.

Tabell 2.6: Utgiftsutjevning samferdsel 2010

	Rogaland	Hordaland	Sør-Trøndelag
Gjennomsnittlig utgiftsbehov samferdselssektor per innbygger i Norge	2 096 kr	2 096 kr	2 096 kr
Omfordeling i kroner per innbygger per fylke	-557 kr	-218 kr	-28 kr
Beregnet utgiftsbehov til samferdsel per innbygger per fylke	1 539 kr	1 879 kr	2 069 kr
Sum samferdsels "ramme" (hele 1000 kr) per fylke	647 mill kr	882 mill kr	593 mill kr

Alle de tre fylkene påvirkes negativt av utgiftsutjevningen. Sør-Trøndelag påvirkes minst, mens Rogaland påvirkes mest. Av de tre fylkene får Rogaland en "samferdselsramme" per innbygger som er kun 60 prosent av nivået per innbygger i Hordaland og under 50 prosent av nivået per innbygger i Sør-Trøndelag.

For å forstå hvordan utgiftsutjevningen skjer, er to forhold viktige. For det første hvilke fordelingsnøkler som brukes. For det andre hvilke verdier for de ulike fylkene som brukes ved de faktiske beregningene.

Samferdselsområdet deles inn i Lokale ruter (kollektivtrafikk) og Fylkesveier og det antas at Lokale ruter utgjør 65 prosent av utgiftsbehovet. Innen de to kategoriene er det fastslått delnøkler som for hvert av de to områdene summerer seg opp til 100 prosent. Ved å ta hensyn til at de relative andelene til Lokale ruter og Fylkesveier, kan en beregne én samlet nøkkel for samferdsel som summerer seg opp til 100 prosent.

Tabell 2.7: Kostnadsnøkler utgiftsutjevning samferdsel fylkeskommuner

	Fordeling lokale ruter/veier	Vekter i delnøkler	Samlet "Nøkkel samferdsel"
Lokale ruter	0,65		
Andel innbyggere i alt		0,52	0,34
Andel rutenett til sjøs		0,18	0,12
Andel innbyggere bosatt spredt		0,12	0,08
Andel areal		0,04	0,03
Andel storbyfaktor		0,09	0,06
Andel innbyggere på øyer		0,05	0,03
Sum		1,00	
Fylkesveier	0,35		
Andel vedlikeholdskostnader		0,67	0,23
Andel reinvesteringkostnader		0,33	0,11
Sum		1,00	
Sum	1,00		1,00

Kilde: KR D

Utgangspunktet for beregning av faktisk fylkesmessig fordeling er fylkenes verdier for de ulike nøklene:

Tabell 2.8: Verdier for deelementene i kostnadsnøkkel for utgiftsuthævning samferdsel Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag

	Rogaland	Hordaland	Sør-Trøndelag
Innbyggere i alt	420 574	469 681	286 729
Rutenett til sjøs	598	1 261	670
Innbyggere bosatt spredt	61 946	99 623	62 655
Areal	9 376	15 440	18 848
Storbyfaktor	0	149	55
Innbyggere på øyer	4 441	7 814	977
Vedlikeholdskostnader	1 821	1 755	1 785
Reinvesteringskostnader	2 184	2 631	2 498

Tabellen viser at med unntak av Antall innbyggere og Andel vedlikeholdskostnader, er Rogalands utgiftsbehov innen samferdsel beregnet som lavere enn for de andre to fylkene. Dette gjelder blant annet Areal hvor Sør-Trøndelag har nesten dobbelt så høyt utgiftsbehov som Rogaland, mens Hordaland har over 50 prosent høyere utgiftsbehov. For Innbyggere bosatt spredt har Hordaland et betydelig høyere utgiftsbehov enn Rogaland og Sør-Trøndelag som begge antas å ha tilnærmet likt utgiftsbehov. For Storbyfaktoren som skal kompensere "den faktiske kostnaden ved å produsere transporttjenester i tettsteder med kødannelse" (Hervig og Lyche, 2006: 23) og er basert på tall fra 1994 (KRD, 2009: 57), får Rogaland verdien null, mens de to andre fylkene får henholdsvis 149 og 55.

Bruk av verdiene over gir en samferdsels "ramme" per innbygger og en total tildeling som vist i tabell 2.6 over. Tabellen viser at av de tre fylkene studert får Rogaland lavest "samferdselsramme" per innbygger. Som vist over, avhenger den fylkesmessige fordelingen av faste fordelingsnøkler. Bruken av disse kriteriene er imidlertid omdiskutert (Hervig og Lyche, 2006). Disse fordelingsnøklerne er for tiden gjenstand for en evaluering. Hervig og Lyche (2006) diskuterer spesielt Storbyfaktoren og foreslår at en heller kunne brukt kriteriet "andel innbyggere per km offentlig vei". De viser at ved et slikt kriterium ville Oslo fremdeles kommet "best" ut, men samtidig ville Rogaland og Hordaland kommet likt ut, mens Sør-Trøndelag ville kommet ut dårligere enn både Hordaland og Rogaland. Tabellen under viser konsekvensene for de tre fylkene av utgiftsutjevning knyttet til Storbyfaktoren:

Tabell 2.9: Effekt av Storbyfaktor

	Rogaland	Hordaland	Sør-Trøndelag
Effekt Storbyfaktor	0	88 mill kr	32 mill kr
Andel av samferdselsrammen i fylket	0	10 %	5 %

Tabellen viser at bruk av storbyfaktor som kriterium gir Hordaland og Sør-Trøndelag henholdsvis 88 mill. og 32,5 mill mer i samferdselsmidler enn Rogaland. Effekten av storbyfaktoren utgjør henholdsvis 10 og 5 % av den beregnede samferdselsrammen til Hordaland og Rogaland og er således en betydelig størrelse innen dette området. Det kan argumenteres for at en fordeling som baserer seg på tall fra 1994 for kostnader ved å produsere transporttjenester i tettsteder med kødannelse ikke nødvendigvis fortsatt er rimelig. Trafikksituasjonen på Nord-Jæren og rundt Haugesund har forverret seg betydelig de siste 10 – 15 år og her oppleves det også betydelig kødannelser. Ut fra dette kan en hevde at den fylkesvise fordelingen av midler til samferdselstiltak innbakt i de fylkesvise rammetilskuddene

ikke er balansert fordelt. Her skulle det således være muligheter for de regionale aktørene i Rogaland å forsøke å få endret fordelingsnøkklene slik at de er mer i tråd med den faktiske situasjonen.

2.5 Kommunale inntekter fra rammetilskudd og inntekts- og formuesskatt

Norske kommuner får inntekter fra ulike kilder. Én kilde er direkte brukerbetalinger og salgs/leieinntekter. En annen kilde er statlig godtgjøring for utførte tjenester. En tredje kilde er kommunale avgifter og eventuell eiendomsskatt. Vi skal her fokusere på statlige midler som kommunene mottar som frie midler, dvs. hvor det er kommunene selv som bestemmer bruken. Dette gjelder først og fremst rammetilskuddet. Vi vil imidlertid argumentere for at vi også må se på kommunale nettoinntekter fra inntekts- og formuesskatt da det er statlig politikk å bestemme hvor stor andel av de respektive kommunenes totale personskatt som skal tilfalle kommunene.

Via både rammetilskuddet og andelen av personskatten som tilfaller kommunene, utøver staten fordelingspolitikk slik at ressurser fordeles fra relativt velstående til relativt mindre velstående kommuner. Fordelingsnøkklene i rammetilskuddet til kommunene gjenspeiler politiske prioriteringer knyttet til eksempelvis distriktspolitikk, kommunestørrelse, klimatiske forhold i tillegg til kriterier basert på befolkningskarakteristika.

KOSTRA tallene for 2008 (siste tilgjengelige tall) viser hvor mye netto-inntekter per innbygger de enkelte byregionene har hatt på ulike inntektskategorier. Det vil kunne være noen svingninger i inntektene mellom ulike år, men det grove bildet vil være likt fra år til år.

Tabell 2.10: Kommunale inntekter totalt og per innbygger 2008

	Stavangerregionen		Bergensregionen		Trondheimsregionen	
	Sum (mill kr)	Per innbygger (tusen kr)	Sum (mill kr)	Per innbygger (tusen kr)	Sum (hele mill)	Per innbygger (tusen kr)
Brukerbetalinger	667	2,17	869	2,34	559	2,17
Andre salgs- og leieinntekter	1 460	4,74	1 323	3,56	1 177	4,57
Overføringer med krav til motytelse	2 808	9,12	3 065	8,24	2 377	9,23
Rammetilskudd	1 363	4,43	2 927	7,87	1 902	7,39
Andre statlige overføringer	1 413	4,59	1 685	4,53	1 055	4,10
Andre overføringer	103	0,34	142	0,38	120	0,47
Skatt på inntekt og formue	7 990	25,96	7 988	21,48	4 556	17,70
Eiendomsskatt	234	0,76	629	1,69	350	1,36
Andre direkte og indirekte skatter	10	0,03	6	0,02	1 662	0,03
Sum driftsinntekter	16 049	52,15	18 635	50,11	12 103	47,03

Kilde: KOSTRA

Tabellen over viser at rammetilskudd og skatt på inntekt og formue sammen med overføringer med krav til motytelser er de viktigste inntektskildene for kommunene. I tabellen over er eiendomsskatt en skatteform som kommunene selv bestemmer om de vil innføre. Her viser tabellen at kommunene i Stavangerregionen benytter denne beskatningsmuligheten i vesentlig mindre grad enn kommunene i de andre byregionene.

Vi ser inntektsutjevningen gjennom rammetilskuddet innebærer at rammetilskudd per innbygger i Bergens- og Trondheimsregionen er nesten dobbelt så høyt som i Stavangerregionen. Det er imidlertid Stavangerregionen som sitter igjen med mest driftsinntekter per innbygger. Per år har Stavangerregionen om lag 2 000 kr mer å rutte med pr innbygger enn Bergensregionen og hele 5 000 kr mer å rutte med per innbygger enn Trondheimsregionen.

Stavangerregionen har driftsinntekter per innbygger som er vesentlig større enn Trondheimsregionen og noe større enn Bergensregionen til tross for utjamningen gjennom fordelingen av rammetilskudd, og til tross for at Stavangerregionen ikke utnytter eiendomsskatten på samme måte som de andre byområdene. Dersom Stavangerregionen hadde vært i Trondheimsregionen sin situasjon mht. driftsinntekter per innbygger, hadde regionen hatt hele 1,6 milliarder mindre i driftsinntekter, noe som tilsvarer om lag 10 % av inntektene. Den viktigste årsaken til dette er at inntektene fra personskatten er betydelig høyere i Stavangerregionen enn i de to andre regionene.

Forklaringen på disse forskjellene ligger i stor grad i at lønnsvevnen til petroleumssektoren er høy og at den også har bidratt til et generelt høyt lønnsnivå i byregionen. Stavangerområdet har således i forhold til de andre områdene nytt ekstra godt av at den nasjonale oljeressursen. Enkelte oppfatter at dette kan ses på som en fordeling av statlige ressurser selv og det også forutsetter betydelig regional innsats. I den sammenheng er det viktig å være oppmerksom på at opprettholdelse av den skattemessige heldige situasjonen for Stavangerregionen på lang sikt er avhengig av at regionen klarer å beholde og videreutvikle et næringsliv med høy lønnsvevne.

2.6 Konklusjoner

Vi har i dette kapitlet sett på fordelingen av statlige ressurser mellom Stavangerregionene og de to byregionene Bergen og Trondheim. Siktemålet har vært å foreta en drøfting av om den statlige fordelingen er balansert sett ut fra et kriterium om lik fordeling av statlige ressurser per innbygger mellom de respektive regionene. Dette forutsetter imidlertid at de statlige ressursene har med tilbud og tjenester til befolkningen i disse regionene å gjøre. Under gjengis de sentrale vurderinger innenfor hvert av de feltene vi har vurdert.

- Stavangerregionen har betydelig færre arbeidsplasser i statlig forvaltning enn Bergensregionen og Trondheimsregionen og forskjellene er økende. Forskjellene har i all hovedsak sammenheng med at universitetene og sykehusene i de to andre byene har mange flere ansatte. For Bergens vedkommende betyr også lokalisering av forsvarsvirksomheter mye. Forskjellene henger således sammen med at det i større grad er lokalisert nasjonale funksjoner og landsdelsfunksjoner til Bergen og Trondheim enn til Stavanger. Dette er i stor grad et resultat av beslutninger langt tilbake i tid da Oslo, Bergen og Trondheim var de tre storbyene i Norge.

- Fordelingen av statens utgifter til kulturformål i 2010 over statsbudsjettet viser at Stavangerregionen får vesentlig mindre per innbygger enn Bergens- og Trondheimsregionen. Ut fra vårt kriterium om lik fordeling av statlige ressurser per innbygger mellom de respektive regionene er det grunnlag for å hevde at fordelingen er ubalansert. Den nasjonale fordelingen bygger imidlertid ikke på et likhetskriterium, men i stedet på historisk opparbeidet status for ulike institusjoner i byregionene og på innsats fra aktører i byregionene og statlige prioriteringer.
- Fordelingen av midler til vegpakker i de tre byområdene viser betydelige forskjeller mellom byområdene. Sammenligningen gir imidlertid ikke grunnlag for å hevde at fordelingen mellom byområdene er ubalansert. Det skyldes først og fremst at behovet for investeringer i samferdselsinfrastruktur for å komme på en noenlunde lik standard mht framkommelighet og kollektivdekning er svært forskjellig mellom byområdene.
- Fordelingen av rammetilskudd til fylkeskommunene baseres på kriterier som blant annet omfatter en storbyfaktor og er da relatert til kostnader med å produsere transporttjenester i byområder med kødannelse. Kriteriene fra 1994 definerer ikke Stavanger-Sandnes som storby og den fylkesvise fordelingen av samferdselsmidler innbakt i rammetilskuddet som baseres på disse kriteriene bidrar til at Rogaland får mindre enn Hordaland og Sør-Trøndelag. Det er grunnlag for å hevde at disse kriteriene bidrar til skjevfordeling av rammetilskudd mellom fylkene.
- De samlede kommunale inntekter viser at Stavangerregionen har driftsinntekter per innbygger som er vesentlig større enn Trondheimsregionen og noe større enn Bergensregionen til tross for utjamningen gjennom fordelingen av rammetilskudd og til tross for at kommunene i Stavangerregionen ikke utnytter muligheten til eiendomsskatt fullt ut. Forklaringen på disse forskjellene ligger i stor grad i at lønnsnivået i petroleumssektoren er høyt og at den også har bidratt til et generelt høyt lønnsnivå i byregionen. Stavangerområdet har således i forhold til de andre områdene nytt ekstra godt av at den nasjonale oljeressursen. Enkelte oppfatter at dette kan ses på som en fordeling av statlige ressurser selv og det også forutsetter betydelig regional innsats.

Det overordnede og grove bildet når det gjelder fordeling av statlige ressurser mellom de tre byregionene er således at Stavanger har fått petroleumsvirksomheten, mens Bergen og Trondheim har fått universitet og sykehus. Dersom en ser samlet på fordelingen av statlige ressurser, inkludert driftsinntektene til kommunene, vil de store skatteinntektene til Stavangerregionen på grunn av petroleumsvirksomhetens lokalisering økonomisk sett overstige den ubalanse som er identifisert når det gjelder fordeling av kulturmidler og rammetilskudd på samferdselssektoren.

Den skattemessige gunstige situasjonen for Stavangerregionen vil nødvendigvis ikke vare. Petroleumsvirksomheten er en global næring og i overskuelig framtid reduseres aktiviteten i våre nærområder. Den gunstige skattemessige situasjonen er på lang sikt avhengig av at regionen klarer å beholde og videreutvikle et næringsliv med høyt lønnsnivå. Ut fra et slikt perspektiv kan det være et siktemål å få rettet opp den ubalansen som er påvist. Innenfor kulturfeltet vil dette i stor grad avhenge av den regionale slagkraften og da egen satsing på etablering av kulturinstitusjoner i overensstemmelse og dialog med statlig politikk. Her synes regionen allerede å være på god vei. På samferdselssiden er det behov for et regionalt påtrykk

og gjerne allianse med andre byregioner for å få endret på kriteriene for fylkeskommunenes rammetilskudd til samferdselsformål.

3 Kommunal og regional planleggings håndtering av styringsutfordringer i storbyområdene

Denne delen av oppdraget dreier seg å finne ut hva forskjellene i muligheten til å håndtere plan- og samordningsutfordringene vil være dersom Nord-Jæren var én kommune og ved dagens kommunestruktur. Det dreier seg om hvordan plan- og samordningsutfordringene i forhold til infrastruktur, næringsutvikling og boligbygging kan løses gjennom kommuneplanlegging og gjennom regional planlegging.

En måte å "dekomponere" samordning på er å se på *vertikal samordning* mellom ulike forvaltningsnivå og *horisontal samordning* mellom etater på samme forvaltningsnivå. En annen måte er å dele i *intraorganisatorisk samordning* mellom etater og avdelinger i samme organisasjon og *interorganisatorisk samordning* mellom ulike organisasjoner. Ut fra vår forståelse gir kommuneplanlegging og regional planlegging ulike muligheter for samordning. Firefeltstabellen under viser en fortolkning av de ulike planvektøyenes egenskaper i forhold til samordning. Fet skrift antyder bedre samordningsegenskaper enn vanlig skrift.

Tabell 3.1 Planverktøyenes samordningsegenskaper

	<i>Intraorganisatorisk samordning</i>	<i>Interorganisatorisk samordning</i>
<i>Vertikal samordning</i>	Kommuneplanlegging	Regional planlegging Kommuneplanlegging
<i>Horisontal samordning</i>	Kommuneplanlegging Regional planlegging	Regional planlegging

Gjennom regional planlegging foretas en samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal politikk og interesser, såkalt vertikal samordning. Regional planlegging innebærer imidlertid også ofte en overordnet samordning mellom kommunene innenfor planens romlige avgrensning. Dette oppfattes å være den regionale planleggingens sentrale funksjon. Gjennom regional planlegging foregår det også en samordning mellom ulike sektorer internt i fylkeskommunen, eksempelvis mellom samferdsel, næringsutvikling og kultur.

Gjennom kommunal planlegging skjer også en vertikal samordning i forhold til regional stat og fylkeskommunen både i planutformingen og gjennom omfattende hørings- og godkjenningprosedyrer. Det foregår en omfattende horisontal samordning mellom kommunenes tjenesteytende sektorer, teknisk sektor osv. Kommuneplanlegging har i utgangspunktet begrenset mulighet til interorganisatorisk horisontal samordning⁸, men det vil kunne være en viss vertikal

⁸ Dette vil eksempelvis i hovedsak være via høringsuttalelser mellom kommunene at det legges opp til horisontal samordning mellom kommuneplanene på Nord-Jæren. Her vil imidlertid nye plantyper som interkommunal planlegging kunne bidra til horisontal, interorganisatorisk samordning mellom kommuner.

samordning mellom kommuneplanleggingen og planleggingen i kommunale og interkommunale selskap.

En annen dimensjon som skiller regional planlegging fra kommuneplanlegging, er mulighetene for *intraorganisatorisk kobling* mellom *planutforming* og *planimplementering*. Innenfor regional planlegging og fylkeskommunens ansvarsfelt er det i hovedsak innenfor samferdselsområdet det er gode muligheter for denne type kobling. For kommunene gir ansvaret for reguleringsplanlegging, boligbyggeprogram, byggesaksbehandling, teknisk infrastruktur og parkeringspolitikk en helt annen og bredere mulighet til å koble planutforming og planimplementering. Dette er særlig viktig for styringseffektiviteten.

Styring av næringsutvikling, boligutbygging og utbygging og drift av infrastruktur i en storbyregion krever alle typer samordning og kobling mellom planutforming og implementering for å være effektiv og for å oppfylle plan- og bygningslovens formål (§1.1). Når et storbyområde er oppdelt i mange kommuner bidrar dette til at de horisontale interorganisatoriske samordningsutfordringene (mellom kommunene) er større enn i en situasjon med kun en kommune som dekker et storbyområde.

Sammenligning av mulighetene for planlegging og samordning for et funksjonelt byområde ved kommunal planlegging og regional planlegging er belyst på to måter; (1) en gjennomgang og drøfting av hvordan plan- og bygningsloven setter rammer for henholdsvis regional og kommunal planlegging og (2) en konkret gjennomgang og sammenligning av hvordan en gjennom kommunal planlegging i Bergen og Trondheim og regional planlegging i Stavangerområdet har håndtert planleggingsutfordringene. For at drøftingene ikke skal bli for teoretisk har vi undersøkt hvordan planleggingen har bidratt til å løse fire typiske planleggingsutfordringer:

- å løse framkommelighetsproblemer i storbyområdene (deriblant hvilke virkemidler de har i denne sammenheng)
- å sikre at rett type privat og offentlig virksomhet lokaliseres på riktig sted i forhold til kollektivtransport
- å sikre riktig dimensjonering av og tidsperiode for utbygging av boligområder i forhold til kapasitet innenfor skole, barnehage, omsorg, teknisk infrastruktur og kollektivtrafikk
- å legge rammer for senterutvikling i ulike deler av et storbyområdet

Kapittel 3.1 tar for seg mulighetene sett ut fra plan- og bygningsloven, mens kapittel 3.2 ser på eksisterende praksis.

3.1 Planverktøyenes muligheter for å løse styringsutfordringer i storbyområdene

Denne gjennomgangen av de prinsipielle mulighetene for å løse noen utvalgte styringsutfordringer i storbyområdene gjennom regional planlegging og kommunal planlegging er basert på en gjennomgang og drøfting av bestemmelsene i plan- og bygningsloven. I tillegg er administrasjonen i Miljøverndepartementet konsultert for å drøfte problemstillingene ovenfor og for å få deres generelle synspunkter på muligheter og begrensninger med de to planredskapene.

3.1.1 Regional planleggings muligheter for å løse styringsutfordringer i storbyområdene

Plan- og bygningslovens bestemmelser om regional planlegging omfatter kapittel 7 om regional planstrategi og kapittel 8 om regional plan og planbestemmelse.

Det er betydelig fleksibilitet når det gjelder innholdet i regional planlegging ut fra bestemmelsen (§8-1) om at regional planer skal utarbeides for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien. Om regional planstrategi heter det (§7.1):

Regional planmyndighet skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.

Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.

Den regionale planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet. Kongen kan gi forskrift om innholdet i og opplegget for de enkelte delene av den regionale planleggingen.

Regional planstrategi er det eneste obligatoriske elementet for planlegging på regionalt nivå i plan- og bygningsloven. Omfang og innhold i regionale planstrategier avhenger av hvilke utfordringer fylket står overfor og hvordan plansituasjonen er. Både den sosiale, kulturelle, næringsmessige, miljømessige og fysiske utviklingen er elementer som kan tas opp i en regional planstrategi.

I de innledende kommentarene til plan- og bygningslovens bestemmelser og regional plan står det at planspørsmål som har betydning for flere kommuner er i utgangspunktet et aktuelt tema for en regional plan. Dette kan bety at planleggingsoppgaver som ikke nødvendigvis må ses i sammenheng med utviklingen i andre kommuner, heller ikke vil være et aktuelt tema for regional planlegging. Videre står det:

Planlegging på regionalt nivå skiller seg fra kommunal planlegging ved at den normalt vil ta opp avgrensede oppgaver, samtidig at de kan være av ulik karakter (fra strategier for næringsutvikling til retningslinjer for å sikre bestemte arealinteresser).

Videre heter det når det gjelder regional plan:

§ 8-1 Regional plan

Regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien.

Dette innebærer som nevnt over, at det er gjennom planstrategien det avgjøres om det eksempelvis skal utarbeides en regional plan for arealbruken i byområdet.

§ 8-2 Virkning av regional plan

Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.

Dette innebærer at kommuneplanleggingen og kommuneplanens arealdel må ta hensyn til den regionale planen. Dette innebærer også at dersom ikke kommuneplanens arealdel tar hensyn til den regionale planen, så gir den regionale planen grunnlag for fylkeskommunen og regional stat til å fremme innsigelse mot den kommunale arealplanen.

§ 8-5 Regional planbestemmelse

Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser.

Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov.

Til regionale planer som gir retningslinjer for arealbruk, er det etter § 8-5 mulig å vedta en regional planbestemmelse som sikrer at det ikke foretas arealbruksendringer som er i strid med planens retningslinjer. I omtalen av denne planbestemmelsen står blant annet følgende:

Arealretningslinjer på regionalt nivå blir sjelden så presise at det er naturlig å bruke virkemidler tilsvarende kommuneplanbestemmelsene. En regional plan med retningslinjer for arealbruk vil fortsatt ha den virkning overfor kommunal planlegging at den skal legges til grunn for kommunal planlegging og gi grunnlag for innsigelse til kommunale planer.

Dersom eksisterende kommunale planer gir rom for utbyggingstiltak som ikke er ønskelig etter den regionale planen, kan det være behov for bedre juridiske virkemidler knyttet til et regionalt arealspørsmål. Innholdet av den regionale planbestemmelsen retter seg i utgangspunktet mot private utbyggere og tiltakshavere, men har også konsekvenser for kommunal forvaltning. Bestemmelsen er juridisk bindende i forhold til private utbyggere og kommunene, og vil gi kommunene tid til å justere sitt plangrunnlag i samsvar med den regionale planen.

Plan og bygningslovens bestemmelser om regional planlegging framstår i utgangspunktet som et svært fleksibelt instrument som kan benyttes i forhold ulike planoppgaver og utfordringer. Det er imidlertid rimelig å anta at planoppgaver som fullt ut kan ivaretas gjennom kommuneplanlegging og innenfor den enkelte kommune, i begrenset grad tas opp i regional planlegging.

Regional plan inngår i en hierarkisk struktur der den regionale planleggingen må forholde seg til nasjonale retningslinjer og bestemmelser og til forventninger fra nasjonale myndigheter, samtidig som den regionale planen gir føringer for kommunal planlegging. I den sammenheng er innsigelsesinstituttet, jfr § 5.4 under, viktig da det gir mulighet for både fylkeskommunen og regionale statsetater til stoppe vedtak av kommunale planer som ikke er i overensstemmelse med regionale og nasjonale planer.

§ 5-4 Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag

Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens

arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

Andre kommuner kan fremme innsigelse mot forslag til slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging.

Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse. Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes.

Som en foreløpig konklusjon kan det sies at plan- og bygningsloven gir mange styringsmuligheter for regionale planmyndigheter. Spørsmålet vil nok i mange tilfeller være om det er politisk vilje til å benytte disse styringsvirkemidlene. Under gis en kort vurdering av den regionale planleggingens muligheter til å bidra til løsning av noen særskilte plan- og styringsutfordringer i storbyområdene.

A. Å løse framkommelighetsproblemer i storbyområdene.

Regional planlegging er godt egnet til å håndtere overordnede strukturelle framkommelighetsproblemer. I de tilfeller storbyregionen er oppdelt i mange kommuner vil den regionale planleggingen i motsetning til den kommunale planleggingen har en geografisk avgrensning som omfatter den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen. Dette er særlig viktig for å kunne analysere utfordringene og foreslå løsninger på tvers av kommunegrensene. Regional plan kan bidra til den overordnede lokalisering av bolig- og næringsområder, transportkorridorer, retningslinjer for tetthet i boligområder, knutepunktsutvikling etc. I den grad hele byområdet er lokalisert innenfor én kommune vil grunnlaget for en regional plan som direkte tar opp arealbruk i kommunene være mer begrenset. Planlegging på regionalt nivå har også et fortrinn gjennom at fylkeskommunen også har virkemidler i forhold til kollektivtrafikk og nå også har ansvar for riksvegene. Her kan eksempelvis vegprising være et aktuelt virkemiddel. Når det gjelder parkeringspolitikk oppfattes det i mindre grad å være et anliggende for regional planlegging, men det kan eksempelvis stilles krav om at det skal utarbeides maksimumsnormer for parkering i kommuneplansammenheng.

B. Å sikre at rett type privat og offentlig virksomhet lokaliseres på riktig sted i forhold til kollektivtransport

Regional planlegging har flere muligheter til å håndtere lokalisering av virksomheter i forhold til kollektivtransport. Et regionalt plankart kan eksempelvis vise lokalisering av utbyggingsområder i nærheten av kollektivtraseene. En regional plan for et byområde kan inneholde retningslinjer og bestemmelser om at arbeidsplassintensive virksomheter skal lokaliseres innen gitte avstander fra kollektivtrase eller kollektivknutepunkt. Videre kan det gis retningslinjer for at plasskrevende lager og næringsvirksomhet kan lokaliseres utenfor kollektivtraseenes influensområde.

C. Å sikre riktig dimensjonering av og tidsperiode for utbygging av boligområder i forhold til kapasitet innenfor skole, barnehage, omsorg, teknisk infrastruktur og kollektivtrafikk.

Regional planlegging kan sikre riktig dimensjonering av boligområder gjennom regional planbestemmelse. I utgangspunktet oppfattes imidlertid ikke dette å være en oppgave som tilligger regionale planmyndigheter, i alle fall ikke når det gjelder hensyn til kommunal tjenesteyting og infrastruktur.

D. Å legge rammer for senterutvikling i ulike deler av et storbyområde

Rammer for senterutvikling i et flerkommunalt byområde oppfattes som en aktuell oppgave for regional planlegging. Her kan avgrensninger av senterområder vises på plankart, gjennom regionale planbestemmelser kan det eksempelvis legges inn bestemmelser som hindrer etablering av nye kjøpesenter utenom eksisterende senter. Det kan også lages retningslinjer om ulike typer senter og hvilke funksjoner de forutsettes å ha i forhold til hverandre.

3.1.2 Kommuneplanleggingens muligheter for å løse styringsutfordringer i storbyområdene

Plan- og bygningslovens bestemmelser om kommuneplanlegging legger de formelle og de juridiske rammene for kommunenes planer og tiltak og for bruk og vern av arealer. Kommuneplanen skal omfatte en samfunnsdel, en handlingsdel og en arealdel. I denne sammenheng vil vi konsentrere oss om arealdelen siden det er den delen som er mest relevant i forhold til de fire planleggingsutfordringene som er reist. I PBL § 11-5 står det at

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivarettatt.

I kommuneplanens arealdel kan arealene i kommunen avsettes til 6 hovedformål, henholdsvis (1) Bebyggelse og anlegg, (2) Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, (3) Grønnstruktur, (4) Forsvaret, (5) Landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift og (6) Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone. Innunder hvert av hovedformålene kan det angis underformål. Det vises i den sammenheng til § 11-7 Arealformål i kommuneplanens arealdel jf vedlegg 2. Kommuneplanlegging gir således mulighet til å spesifisere forholdsvis nøyaktig hvilke formål arealene i kommunen skal benyttes til.

I tilknytning til arealdelen kan det vedtas generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel og særskilte bestemmelser til de ulike arealformål. De generelle bestemmelsene kan blant annet inneholde (1) krav om reguleringsplan før tiltak iverksettes, (2) krav om at infrastrukturen skal bygges ut, (3) rekkefølgekrav, (4) byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav. Det vises i denne sammenheng til PBL § 11-9 til § 11-11 i vedlegg 2.

Plan og bygningslovens bestemmelser om kommuneplanlegging framstår i utgangspunktet som et godt egnet instrument for å bidra til løsning av styringsutfordringer i storbyområder. Gjennom arealbruksformål og bestemmelser til arealdelen gir kommuneplanleggingen mulighet til forholdsvis detaljert styring av arealbruken i kommunene. Kommuneplan vil inngå i en hierarkisk struktur der den må forholde seg til nasjonale retningslinjer og bestemmelser og til forventninger fra nasjonale myndigheter og til regional planlegging. Som en foreløpig konklusjon kan det sies at plan- og bygningsloven gir mange styringsmuligheter for

kommunene. Spørsmålet er, som for regional planlegging, om det er politisk vilje til å benytte disse styringsvirkemidlene.

Under gis en kort vurdering av kommuneplanleggingens muligheter til å bidra til løsning av noen særskilte plan- og styringsutfordringer i storbyområdene.

A. Å løse framkommelighetsproblemer i storbyområdene.

I mange storbyområder er det problemer med bilkø på hovedveinettet både i rushtidsperioder og andre tider på døgnet. Framkommelighetsproblemene gjelder ofte både for privatbiler, yrkestrafikk og kollektivtrafikk. Kommuneplanens arealdel har en rekke virkemidler som kan anvendes for å løse framkommelighetsproblemer. Samtidig er det slik at kommuneplanens arealdel har begrensede muligheter til å endre på allerede utbygde områder.

Disponering av arealer til bebyggelse og anlegg innebærer i mange sammenhenger lokalisering av trafikkgenererende virksomhet som eksempelvis boliger, kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig og privat tjenesteyting og næringsbebyggelse. En bevisst arealbruk er således et viktig virkemiddel for å løse framkommelighetsproblemer. I et langsiktig perspektiv er avsetning av areal til ulike typer bebyggelse og til samferdselsanlegg i kommuneplanens arealdel avgjørende for hvordan framkommelighetsproblemene løses.

Kommuneplanens arealdel kan også gi føringer i forhold til hvordan samferdselsanlegg som veger, baner, havner, hovedveinett for sykkel, kollektivnett- og knutepunkt og parkeringsanlegg lokaliseres og utformes. Parkeringspolitikk er et område der kommunen kan ha stor kontroll over virkemidlene og kommuneplanens arealdel kan være et hensiktsmessig nivå å foreslå bestemmelser på.

Generelt sett må det i byområdene være et tett samspill mellom areal- og transportplanleggingen og kommuneplanleggingen slik at resultatene av areal- og transportplanleggingen kan legges inn i kommuneplanens arealdel og eventuelt motsatt.

Utforming av planbestemmelser eksempelvis *rekkefølgebestemmelser* om at tekniske infrastruktur må være på plass før utbygging igangsettes, eller bestemmelser om utbyggingsvolum og om parkering gir ytterligere mulighet til å bidra til løsning av framkommelighetsproblemer.

B. Å sikre at rett type privat og offentlig virksomhet lokaliseres på riktig sted i forhold til kollektivtransport

For å legge til rette for bruk av kollektive transportmidler er et virkemiddel å lokalisere arbeidsplassintensive virksomheter og virksomheter som driver med privat eller offentlig tjenesteyting i nærheten av kollektivknutepunkt. Gjennom inndeling i underformål innunder formålet bebyggelse og anlegg gir kommuneplanens arealdel muligheter for å styre lokalisering av eksempelvis kjøpesenter, forretninger og offentlig og privat tjenesteyting nær kollektivknutepunkt. Bestemmelsene gir også mulighet til å si noe om utnyttelsesgrad. Det er også viktig at kommuneplanens arealdel bestemmer hvor arbeidsplassintensive virksomheter ikke skal lokaliseres. Når det gjelder kollektivtransport er det mulig å spesifisere innunder hovedformål samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur hvor kollektivnett og kollektivknutepunkt skal lokaliseres.

C. Å sikre riktig dimensjonering av og tidsperiode for utbygging av boligområder i forhold til kapasitet innenfor skole, barnehage, omsorg, teknisk infrastruktur og kollektivtrafikk.

Kommuneplanens virkemidler for dimensjonering av boligområder er i hovedsak den arealmessige størrelse på områdene, bestemmelser knyttet til byggegrenser og utbyggingsvolum (§11-9, punkt 5). Når det gjelder utbyggingsvolum kan både plassering, mengde bebyggelse og utnyttelsesgrad bestemmes. Virkemidlene når det gjelder tidsperiode for utbygging ligger dels i § 11-9 punkt 1 der det kan stiller krav om reguleringsplan ifør utbygging kan igangsettes, men klarest i § 11-9 punkt 4 der det er rekkefølgekrav. Bestemmelsene kan eksempelvis si at et område ikke kan bygges ut før skole, barnehage, helse- og sosialtjenester tekniske anlegg, transport og vegnett er tilstrekkelig etablert.

D. Å legge rammer for senterutvikling i ulike deler av et storbyområdet

Gjennom kommuneplankartet kan senterområdene avgrenses rent arealmessig og det kan også vises hvilke arealformål senterområdene skal nyttes til (§11-7), eksempelvis innunder bebyggelse og anlegg: forretninger, privat og offentlig tjenesteyting, næringsbebyggelse eller bebyggelse til sentrumsformål eller innunder samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur: veger, parkeringsplasser, kollektivknutepunkt. Gjennom bestemmelsene til kommuneplanens arealdel § 11-9 punkt 5 kan det gis bestemmelser om blant annet byggegrenser, utbyggingsvolum og parkering for sentrumsområder.

Samlet sett gir kommuneplanleggingen, og da i særlig grad kommuneplanens arealdel, i prinsippet gode muligheter for å løse styringsutfordringer i storbyområder knyttet til framkommelighet, lokalisering og dimensjonering av bolig, nærings- og senterområder. I praksis er dette mye enklere i ubebygde områder. Når byen allerede er bygd ut er det mye mer problematisk både planmessig, økonomisk og rent politisk å foreta større endringer. I forhold til framkommelighet vil nok samspill mellom kommuneplanleggingen og areal og transportplanleggingen være svært viktig for å oppnå samordning og god styring.

3.1.3 Interkommunalt plansamarbeid

Plan- og bygningslovens bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid legger de formelle og de juridiske rammene plansamarbeid om kommunale plantyper. I § 9.1 om interkommunalt plansamarbeid står følgende:

§ 9-1. Interkommunalt plansamarbeid

To eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging etter denne lov når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrenser. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper.

Interkommunalt plansamarbeid kan igangsettes som gjennomføring av regional planstrategi. Regional planmyndighet eller statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede et slikt samarbeid når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune.

Når det anses nødvendig for å ivareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver, kan departementet pålegge kommuner å inngå i et slikt plansamarbeid. Herunder kan det bestemme organisering av plansamarbeidet, om hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde og om hvilket geografisk område det skal omfatte. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende kommuner ha hatt anledning til å uttale seg.

Videre står det i §9:3

§ 9-3. Planprosess og planinnhold

For planprosess og innhold i planene gjelder reglene for vedkommende plantype, jf. kapittel 11 og 12. Hver kommune har ansvar for at saksbehandlingsreglene følges innenfor sitt område.

De deltakende kommuner kan overføre til styret den myndighet til å treffe vedtak om planprosessen som etter loven er lagt til kommunen.

Hvert kommunestyre treffer endelig planvedtak for sitt område.

I flerkommunale byområder kan således samarbeid om kommuneplanlegging eller kommunedelplaner være en mulighet for å sikre koordinert styring innenfor et geografisk område. Mulighetene for å bidra til å løse de særskilte planleggingsutfordringene gjennom interkommunalt samarbeid er i utgangspunktet tilsvarende som ved kommunal planlegging ut fra at det er de samme plantypene som kan anvendes.

3.2 Regional planlegging på Jæren versus kommuneplanlegging i Bergen og Trondheim

For byområdene og tettstedene på Jæren har regional planlegging, og da i særlig grad Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren, vært svært viktig for å møte ulike planleggingsutfordringer. I Bergen og Trondheim har kommuneplanleggingen, og da i særlig grad kommuneplanens arealdel, vært viktig for å møte den samme type utfordringer. I dette kapitlet redegjøres det for hvordan regional planlegging på Jæren og kommunal planlegging i Bergen og Trondheim håndterer plan- og styringsutfordringene knyttet til (a) framkommelighet, (b) lokalisering av private og offentlige virksomheter i forhold til kollektivtransport, (c) dimensjonering og tidsperiode for utbygging av boligområder og (d) senterutvikling.

I Trondheim er også de nye bestemmelsene om interkommunal planlegging tatt i bruk i forbindelse med utarbeiding av en interkommunal arealplan for 10 kommuner i byregion. Planen er forventet å bli vedtatt av de ulike kommunestyrene sommeren 2010, og per dags dato er således interkommunal planlegging som planverktøy i begrenset grad tatt i bruk i byområdene.

Analysen av hvordan plan- og styringsutfordringene er håndtert er basert på en undersøkelse av planer og dokumenter for de respektive byområdene og deretter intervju med sentrale informanter. Informantene har fått tilsendt vår analyse basert på plan- og dokumentgjennomgangen, samt en intervjuguide. Vi har intervjuet en sentral planlegger med god oversikt over planarbeidet i henholdsvis Bergen kommune, Trondheim kommune, Sandnes kommune og Rogaland fylkeskommune. Hvert av intervjuene tok $\frac{3}{4}$ - 1 time.

For alle tre byområdene er det laget en oversikt over den overordnede planleggingen i regi av fylkeskommunen og storbykommunen. Av ulike plantyper har vi sett på fylkesdelplaner, konseptvalgutredninger, transportplaner, klima- og energiplaner i tillegg til kommuneplaner. Deretter redegjøres det hvilken funksjon de ulike plantypene har hatt for håndtering av hver av de fire plan- og styringsutfordringene.

Omfanget av planlegging og utredning innenfor areal og transport i de tre byområdene er imidlertid betydelig. Det er en rekke ulike plantyper med tilhørende planprosesser og mange

involverte aktører både på lokalt, regionalt og statlig nivå. Den begrensede kartleggingen og analysen som er gjennomført i dette prosjektet, bidrar kun til å kaste lys over hovedtrekkene og enkelte deler av systemet.

3.2.1 Bergensområdet

Kommuneplanens arealdel 2006-2017 ble første gang vedtatt i juni 2007. Den ble sist revidert 28. april 2008. Planen beskriver hovedlinjer i utviklingen fremover mot 2017, med perspektiver til 2025, og består for det første av en ganske omfattende del med "mål og premisser for planarbeidet" og seks andre kapitler om ulike tema, utfordringer og strategier på disse områdene. Til planen hører et plankart med målestokk 1: 25 000, med tilhørende juridisk bindende bestemmelser samt retningslinjer. Strategidelen av kommuneplanen fra 1996 er ikke rullert, men den første delen av arealdelen gir fylldige beskrivelser av overordnede målsetninger og strategier.

Utenom arealdelen er Bergensprogrammet, Transportanalyse for Bergensområdet 2010-2030, arbeid med KVU for Regionpakke Bergen, Fremtidig bybanenett for Bergensområdet (2009), Klima- og energihandlingsplan for Bergen (2009), Strategi for kollektivtrafikken (2007) og Kommunedelplan for Sentrum (2000- 2011) planer og utredninger med stor relevans for de planutfordringene vi fokuserer på. I tillegg er det flere andre kommunedelplaner for andre sentra i Bergensområdet.

Kommuneplanens arealdel er nå under rullering, og planprogram for ny arealdel 2010-2021 er vedtatt. Det fremgår her at hovedstrategiene i den gjeldende arealdelen skal ligge fast ved rulleringen. Det gjelder særlig de langsiktige strategiene for en arealpolitikk med redusert byspredning, økt fortetting og bedre kollektivtrafikk-løsninger. Ved rulleringen vil imidlertid behovet for næringsarealer og prinsipper for lokalisering av næringsarealer stå sentralt. Det vil videre bli utredet om en større del av boligutbyggingen kan skje som fortetting, samtidig som det vil bli utarbeidet strategier for videre utbygging av bybanen og ringvegssystemet.

Planutfordring A: Framkommelighetsproblemer i storbyområdene

I delen av *kommuneplanens arealdel* (2006-2017) med direkte juridisk bindende bestemmelser er det lite som direkte angår framkommelighetsproblemer og tiltak for å løse dette. I bestemmelsen om parkering (punkt 17) framkommer imidlertid at "kommunen kan forby at ubebygde areal brukes til parkering". Videre er retningslinjene at anlegg for park and ride og sykkelparkering skal reserveres plass i bydelssentra, ved bybanestopp og ved andre kollektivknutepunkter. Dette sees imidlertid ikke direkte i sammenheng med framkommelighetsproblemer i retningslinjene, selv om det indirekte kan ha betydning.

I "overordnet transportstrategi"-kapitlet i kommuneplanen sees kollektivtransport på som en sentral satsning som blant annet vil sikre framkommelighet (Kommunedelplanens arealdel 2006-2017: 84ff). Her er redusert trafikkvekst et viktig element, og helt sentralt er at man vil styrke kollektivtransportens rolle i transportsystemet⁹. Dette grunnlegges kanskje først og

⁹ Bergen kommune hadde i en forvaltningsforsøksperiode, fra 2004-2007, ansvaret for kollektivtrafikken, øvrige riksveier og fylkesveier. Ansvaret er nå tilbakeført til fylkeskommunen. I økonomiplanen (2008-2009) pekes det på at byrådets satsning på enhetstakst, (alle busssturer skulle

fremst med behovet for å skape renere byluft, men også fremkommelighet er et viktig aspekt. Særlig mener man kollektivsatsningen i "kollektivbyen" vil "sikre trafikkeffektivitet, tilgjengelighet og miljøvennlig trafikkløsninger". "Kollektivbyen" kalles området som strekker seg fra ca 10 km fra sentrum og dekker 70 prosent av byområdets befolkning, ca 90 prosent av arbeidsplassene og 80 prosent av kollektivtrafikanter.

Videre vil man flytte godshåndtering ut av sentrum. I *Kommunedelplan for sentrum* (2000-2010) er trafikksystemet basert på en sonedeling med minst mulig gjennomgangstrafikk i det sentrale sentrum.

I kommuneplanenes arealdel viser man også til *Bergensprogrammet*: "I st.prp. nr. 75 om Bergensprogrammet, legger Samferdselsdepartementet vekt på en aktiv kollektivsatsning, inkludert Bybanen (...) er først når et kapasitetssterkt kollektivsystem er etablert, at det vil ligge til rette for en mer restriktiv bilbruk" (Kommuneplanens arealdel 2006-2017: 87). Bergensprogrammet er et overordnet transportprogram for nye samferdselsprosjekter i Bergensområdet som gjennomføres som et samarbeidsprosjekt mellom Statens vegvesen, Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune. Blant hovedmålene er at trafikkveksten skal dempes, byutviklingen skal gi mindre transportbehov og en større del av trafikkveksten skal over på kollektivtrafikken (Årsmelding Bergensprogrammet 2008). Programmet skal også etablere et finansieringsgrunnlag for tiltak. I stortingsproposisjon 108 S 2009 – 2010 om "Utviding og finansiering av Bergensprogrammet", foreslås delvis bompengefinansiering av Bergensprogrammet¹⁰. Og det vektlegges at "Bergen har store utfordringer knyttet til framkomst og luftkvalitet". Virkemidler Samferdselsdepartementet trekker fram for å bøte på dette er kjøprising og tidsdifferensierte bompengetakster. Videre ses Bybanen på som et viktig ledd i en framtidsrettet og miljøvennlig strategi for et bedre transportsystem i Bergen¹¹.

Klima- og energihandlingsplanen vedtatt av bystyret september 2009, er en overordnet plan hvor areal- og transportplanlegging er sentralt. Bergen kommune har som målsetning å redusere i klimagassutslippene, blant annet fra vegtransport, med 50 prosent i forhold til 1991-nivå. Virkemidlene i handlingsplanen har i noen grad relevans for framkommelighetsproblematikken, ved at man vil styrke kollektivtransport, gang- og sykkeltrafikk samt regulere biltrafikk og parkering. Når det gjelder parkering lanseres tanken om innfartsparkering, men det påpekes at dette bør kombineres med innstramming i sentrale byområder for å redusere bilbruken. Det mangler hjemler til å styre parkeringsbruken ut over plasser som disponeres av offentlige myndigheter (Klima- og energihandlingsplan 2009:34). Et av de viktigste virkemidler for regulering av bilbruk er bompenger eller kjøprising. Gang- og sykkeltrafikken vil man styrke ved tiltak som blant annet utvikling av 50 km hovedsykkelvegnett og prioritering av sykkeltrafikk framfor biltrafikk.

koste kr 23 uansett lengde), og fremkommelighet i 2007 gav gode resultater målt i antall kollektivreisende (Økonomiplan 2008-2011: 4).

10 Investeringene som foreslås for 2010 er på 6 820 millioner kroner, derav 3 280 millioner kroner i fylkeskommunale midler og 3 540 mill. kroner i bompenger.

11 Departementet peker også på at dersom vilkårene for midler fra Belønningsordningen oppfylles kan også disse midlene benyttes i finansieringen av bybanen.

I utredningen for *Fremtidig bybanenett for Bergensområdet (2009)* er fremkommelighet en sentral problemstilling¹². Utredningen vil inngå som grunnlag for arbeidet med konseptvalgutredning (KVU) for Regionpakke Bergen (se nedenfor). Fremkommelighetsutfordringer drøftes særlig for traseer mot vest via Dagsgårdtunnelen og over Puddefjordsbroen. Stamruten vestover er en av de mest trafikkerte korridorene der det ikke anbefales en bybaneløsning, da kapasitet i form av bybane vurderes å være unødvendig pga lite bebyggelse. Mulige tiltak er kollektivfelt for buss eller sambruksfelt, og trafikkstyring til fordel for kollektivtrafikken. I ytre deler pekes det på at nytt Sotrasamband vil løse kapasitetsproblemer og at gode løsninger for kollektivtrafikken må innarbeides.

Det utarbeides nå også en *konseptvalgutredning (KVU)* for Regionpakke Bergen, som omfatter 12 kommuner inkludert Bergen. KVU er en "kvalitetssikring i tidlig fase" for statlige investeringer over 500 mill. kroner som skal gjennomgås av eksterne konsulenter og blant annet inngå i grunnlaget for bevilgninger gjennom NTP (Prop. 108 S 2009-2010). Målet er å etablere et felles program for investeringer, drift og bruk av ulike virkemidler i Bergensområdet. Regionpakke Bergen vil trolig avløse Bergensprogrammet (Fremtidig bybanenett for Bergensområdet 2009:11).

Endelig er framkommelighetsutfordringer en helt sentral problemstilling i *Transportanalyse for Bergensområdet 2010-2030*. Dette arbeidet er igangsatt som et grunnlag for å utforme en samordnet og langsiktig transportpolitikk for byregionen, og er utført av en arbeidsgruppe med medlemmer fra Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, Statens vegvesen og representanter for to regionråd. Transportanalysen lanserer ikke nye, egne mål, men oppsummerer nasjonale, regionale og lokale mål formulert for transportutviklinga i Bergensområdet. Man legger her stor vekt på at man må se virkemiddelbruken i et regionalt perspektiv da Bergen og de nærmeste nabokommunene Askøy, Fjell, Os og Lindås utgjør et "byområde avgrenset av det felles arbeids- og boligmarkedet". De samme virkemidlene som ble pekt på i kommuneplanen går i stor grad igjen her. Første prioritet mener man bør være kollektivsatsning innen kollektivbyen, utvikling av Ytre ringvei samt restriksjoner på bilbasert mobilitet. Deretter vil man ha på plass fullføring av hovedvegssystemet i byområdets ytterpunkter og videre utbygging av kollektivtilbudet.

Planutfordring B: Sikre at rett type offentlig og privat virksomhet lokaliseres på rett sted i forhold til kollektivtransport

Samordning av areal- og transportplanleggingen er et aspekt som blir vektlagt i Bergens kommuneplanlegging. Et viktig fokus er å styre fremtidig utbygging inn mot sentrumsområder og kollektivnettet. I arealdelens bestemmelser, om handel, står det at "handelsarealet skal etableres i direkte tilknytning til eksisterende handels- og kollektivknutepunkter (...)" (bestemmelse 18).

I det første kapittelet i arealdelen, med overordnede målsetninger og strategier, er det flere steder vist til at man planlegger å bygge boligområder samt å fortette i områder med god kollektivdekning. Strategiene er oftest ganske generelt formulerte, som at det bør "føres en lokaliseringspolitikk som bygger opp under kollektivtilbudet (...)" (s. 17).

¹² Bybanen i Bergen hadde sin første formelle politiske forankring som del av Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø (Fremtidig bybanenett for Bergensområdet 2009:19).

I kapittelet om ”næringsutvikling og nye næringsarealer” konkluderes det med at en av utfordringene knyttet til etablering av hypermarkeder utenfor eksisterende senterområder er at grunnlaget for ønsket utvikling i sentrale strøk og ved bybanestoppene kan svekkes.

I kapittelet ”overordnet transportstrategi” peker man på at arealbruken skal bygge opp rundt hovedstammene og knutepunktene for kollektivtransporten, og at virksomheter med mye besøk prioriteres til områder med god kollektivdekning (Kommunedelplanens arealdel 2006-2017:87). Videre er det i forbindelse med den planlagte bybanen utredet fortetningspotensiale for boliger og arbeidsplasser langs et banesystemet (s. 91). Og i utredningen ”Fremtidig bybanenett for Bergensområdet” (2009) vektlegger man at bybane vil være strukturerende for byutvikling og legge ”sterke føringer på lokalisering og utforming av nye boligområder, næringsområder og senterutvikling”. Første byggetrinn av bybanen, som skal gå fra Bergen Sentrum til Nesttun, skal åpnes i juni 2010.

I Klima- og energihandlingsplan (2009) peker man på at kommunen blant annet har følgende virkemidler for å utvikle en arealbruk og byutvikling med lavere klimagassutslipp fra transport: lokaliseringpolitikk hvor virksomheter med stort besøkstrafikk kanaliseres til kollektivknutepunkt sentralt i bystrukturen, og koordinering av regional boligpolitikk i forhold til kollektivdekning og lokal service.

Planutfordring C: Sikre riktig dimensjonering av og tidsperiode for utbygging av boligområder i forhold til kapasitet innenfor skole, barnehage, omsorg, teknisk infrastruktur og kollektivtrafikk

Forventet boligbehov settes til 1500 boliger per år i planperioden på 12 år i kommuneplanens arealdel (2006-2017), og man retter fokus mot potensialet for fortetting.

Sammenhengen mellom boligutbygging og kapasitet innen skole og omsorg, teknisk infrastruktur og kollektivtrafikk i kommuneplanen er i begrenset grad omtalt i kommuneplanen. I arealdelens bestemmelse 13, om barnehagedekning, slås det imidlertid fast at behov for nye barnehageplasser skal vurderes i alle reguleringsplaner for ny boligbygging. Og krav til nye barnehageplasser skal innarbeides i reguleringsplanens rekkefølgebestemmelser dersom det er underdekning.

I retningslinje 24 om nye boligområder pekes det videre blant annet på at nye boligområder skal ha ”effektiv areal- og energiutnyttelse”. I arealdelens kapittel ”mål og premisser for planarbeidet” utdypes det at kommunen kan forutsette bruk av utbyggingsavtaler hvor vannbåren varme og tilknytning til fjernvarmesystemet kan kreves. Bergen tomteselskap kan også legge premisser for valg av energiløsninger i sine utbyggingsområder (s. 23). En viktig del av arealpolitikken til Bergen kommune utøves gjennom tomteselskapet, som har hatt ansvaret for utvikling av nye bolig- og næringsområder utenfor den sentrale bykjernen.

Som vi var inne på i forbindelse med lokalisering av virksomheter i forhold til kollektivtransport, vektlegges boligbygging langs bybanestoppene, sentralt i byen og i bydelssentrene både i kommuneplanens arealdel og i utredningen ”Fremtidig bybanenett for Bergensområdet”.

Planutfordring D: Legge rammer for senterutvikling ulike deler av storbyområdet

Rammer for senterutvikling er et sentralt tema i kommuneplanen. Kommuneplanens arealdel deler senterstrukturen i Bergen inn i 3 nivåer: Bergen sentrum, bydelssenter og lokalsenter. Det

er gjort fysiske avgrensninger av alle senterområdene i kommunen (vedtatt i bystyret 18. september 2006).

Et sentralt mål i kommuneplanen er å fortette i det sentrale byområdet, bydelssentrene, lokalsentrene og rundt bybanestoppene. I tråd med Bergens historiske høyhustradisjon er en viktig føring for planarbeidet i det sentrale byområdet å vurdere større bygningshøyder som forsterkning av det eksisterende kulturhistoriske landskapstrekket (Kommuneplanens arealdel 2006-2017: 39).

Av de juridisk bindende planbestemmelsene i arealdelen fremgår det at ny bebyggelse i senterområdene skal tilpasses Bergens kulturhistoriske landskap, med vekt på god arkitektur og estetikk. Tilpasning av byggenes høyde til høydene i eksisterende bebyggelse, og variasjon innenfor hvert enkelt prosjekt, er en sentral bestemmelse. Det fremgår av bestemmelsene hva maksimale byggehøyder skal være for henholdsvis sentrum (27 meter), bydelssentre (22 meter), sjøfronten (16 meter) og lokalsentra og bybanestopp (16 meter) (bestemmelse 22). Videre settes en rekke andre ulike forutsetninger også til grunn for arealplanleggingen i senterområder. Eksempelvis skal blant annet parkeringsplasser legges i underjordiske anlegg eller i bygg som ikke har fasade mot byrom.

Arealdelens bestemmelse om handel (bestemmelse 18) legger også rammer for senterutvikling; detaljhandel med bruksareal over 1500 m² skal (med noen unntak) lokaliseres i kommuneplanens senterområder. Større anlegg for arealkrevende varer kan lokaliseres i senterområder og i industri-, kontor- og lagerområder med god tilknytning til transportsystemet.

Det foreligger en kommunedelplan for Sentrum (2000-2011). Her er kommunens ansvar knyttet til nødvendig planlegging, prioritering av offentlige anlegg/investeringer, og koordinering av offentlig og privat innsats for å oppfylle mål for utvikling av sentrum. Sentrale punkter i planen er blant annet overordnet transportsystem for Sentrum hvor fotgjengerprioriterte områder skal avgrenses, samt tilrettelegging for nye byaktiviteter, utearealer og rekreasjon.

I *planprogrammet* for rullering av kommuneplanens arealdel 2010-2021 fremgår det at det nå arbeides med strategiprogrammer for senterområdene. Dette arbeidet inngår også som et prosjekt i samarbeidet "Framtidens byer". I strategiprogrammene blir de vedtatte rammene for utvikling av senterområdene ytterligere videreutviklet. Videre fremgår det at det kan være aktuelt for Bergen å øke målene for fortetting til mer enn 60 % av boligutbyggingen (60 % som fortetting og 40 % som feltutbygging er målet i dagens kommuneplan).

Oppsummerende vurderinger

For Bergen oppfattes kommuneplanleggingen som det sentrale planleggingsverktøyet for å håndtere planleggingsutfordringene knyttet til framkommelighet, lokalisering av virksomheter, dimensjonering av boligområder og senterutvikling innenfor kommunens grenser. Samtidig drar kommuneplanleggingen nytte av areal- og transportplanlegging på overordnet nivå og på detaljplanlegging. Slik sett oppfattes kommuneplanleggingen å fungere som det strategiske og samordnende planleggingsverktøyet som plan- og bygningsloven legger opp til. Når det gjelder utfordringer som strekker seg ut over Bergen kommune, eksempelvis knyttet til senterutvikling og framkommelighet, er dette utfordringer som krever andre planverktøy enn kommuneplanen.

3.2.2 Trondheimsområdet

Kommuneplanens arealdel 2007 -2018 for Trondheim kommune er vedtatt i september 2007 og sist revidert i april 2009. Arealdelen består av plankart (målestokk 1:30000) og retningslinjer og bestemmelser. Utenom kommuneplanens arealdel er Transportplan for Trondheim (2006 – 2015), Boligprogrammet 2005 – 2008, Kommuneplanens strategidel 2001 – 2012 og Kommuneplanens samfunnsdel 2009 – 2020 planstrategi viktige overordnede plantyper i Trondheim med stor relevans for de planutfordringene vi fokuserer på. I tillegg finnes det en rekke bakgrunnsrapporter¹³.

Strategier for kommuneplanens arealdel 2006 – 2018 er: (1) å fortette byen med betydelig vekt på byomforming av bebygde områder, (2) styring av lokalisering av virksomheter og boliger, (3) legge ut nok areal til næringsutvikling, (4) ivareta at byens grønne preg opprettholdes og videreutvikles og (5) å etablere et plangrunnlag som gir forutsigbarhet for helhetlig og langsiktig belyst saksbehandling.

I sentrumsområdene er *Gatebruksplanen for Trondheim* sentral, blant annet i forhold til detaljoppfølging av kommuneplanen. På overordnet nivå har *Transportplan for Trondheim 2006 – 2015*, som ble vedtatt våren 2007 av bystyret vært en sentral premissgiver for kommuneplanens arealdel. Her ble blant annet prinsippene for det overordnede vegnettet avklart, satsing på framkommelighet for kollektivtrafikken, sykkelbyen og utvikling av Midtbyen på de myke trafikantenes premisser vedtatt.

Bystyret i Trondheim vedtok i april 2008 en *Miljøpakke for transport* som har avgjørende betydning for de planutfordringene vi er opptatt av. Miljøpakken innebærer en konkretisering av målsettingene i kommuneplanens arealdel, samt en finansiering av en rekke av tiltakene i kommuneplanen og i transportplanen. Målsettingene gjelder blant annet at 80% av boligbyggingen skal skje innenfor eksisterende bystruktur og 60 % av arbeidsplassintensive virksomheter skal lokaliseres innenfor kollektivbuen. Finansieringen av miljøpakken er basert på bompenger, samt statlige, fylkeskommunale og kommunale midler og i planleggingsprosessen har det vært samarbeid og forhandlinger mellom kommunen, fylkeskommunen og regjeringen ved samferdselsdepartementet.

I regi av ”Trondheimsregionen samarbeid for utvikling”¹⁴ er det utarbeidet forslag til en interkommunal arealplan i tråd med den nye bestemmelsen om interkommunalt plansamarbeid i plan- og bygningsloven. I dette arbeidet inngår både lokalisering og dimensjonering av næringsarealer og areal til boligbygging. Det legges opp til behandling av planforslaget i hver av de 10 samarbeidskommunene sommeren 2010. I forhold til de planutfordringene som tas opp her berører dette planarbeidet i særlig grad punkt c om dimensjonering og rekkefølge for boligområder.

13 Det er delrapporter om blant annet; utbyggingsareal for boliger, arealutvikling i bygdesenter, byområdeanalyser og om utvikling på Tiller – trafikkberegninger og handelsanalyse. Rapportene er tilgjengelige på kommunens nettsider. I tillegg er det en veileder som utdyper parkeringskravene i kommuneplanens arealdel.

14 Kommunene som inngår i Trondheimsregionen samarbeid for utvikling, er: Klæbu, Leksvik, Malvik, Melhus, Midtre Gauldal, Orkdal, Skaun, Stjørdal, Rissa og Trondheim samt Sør-Trøndelag fylkeskommune

Under gjennomgåås hvordan Trondheim kommune løser de fire planutfordringene vi behandlet i forrige kapittel.

Planutfordring A: Framkommelighetsproblemer i storbyområdene

Framkommelighetsproblemer tas opp i arealdelen av kommuneplan (punkt 8.6). Det legges ikke opp til økt biltrafikk i Midtbyen, men vegprosjekter på strekningene Sluppen – Marienborg og E6 sør og Tillerbyen er tatt med i kommuneplanens arealdel. I kommuneplanens strategidel rettes oppmerksomheten i noe større grad mot framkommeligheten og tilgjengeligheten til kollektivtrafikken og ”myke trafikanter” (fotgjengere og syklister) enn kjøretrafikkens framkommelighet generelt.

I forhold til *kjøretrafikken* er et punkt i kommuneplanens arealdel at ”hovedveger skal gi god framkommelighet for kjøretrafikken, blant annet gjennom en restriktiv holdning til nye avkjørsler og vektlegging av planskilt kryssing for andre trafikantgrupper” (retningslinje 2.7.1).

I kommuneplanens arealdel vises det til Transportplan for Trondheim 2006-15, som skal ”tillegges vesentlig vekt i den samlede areal- og transportpolitikken”. Som påpekt i arealdelen vises det spesielt til hovedruter for sykkel og omtale av miljøutfordringer langs hovedvegnettet, men også ”framkommelighet på vegnettet” vektlegges, og utgjør et eget kapittel. Det fremgår her at fullføring av at avlastende hovedveinett rundt Midtbyen, som Nordre avlastningsvei, er en viktig strategi blant annet for å sikre god tilgjengelighet for næringstransporten¹⁵. Bomringen som ble etablert i 2004, ble avvirket i januar 2006, og gatebruksreguleringer, kollektivprioriteringer og en restriktiv parteringspolitikk er tatt i bruk som virkemidler for å gi best tilgjengelighet (Transportplan for Trondheim 2006-15: vii).

Om *kollektivtrafikkens* framkommelighet står det i arealdelen at den skal sikres gjennom ”egne felt eller egne prioriteringstiltak” (retningslinje 2.7.2.). Videre vises til parkeringskrav som et virkemiddel til å begrense biltrafikken i områder med god tilgjengelighet for *fotgjengere, syklister* og kollektivtrafikanter. I retningslinjen ”krav til parkering” (2.4.6.) er det blant annet oppgitt juridisk bindende maksimalnormer for henholdsvis sentrum, sentrale bydeler og ytre bydeler for arbeidsreisparkering og parkering til forretning. Her er også oppgitt minimumsnormer for sykkelparkering. Veilederen ”krav til parkering” utdyper og supplerer kommuneplanens parkeringskrav. Den restriktive parkeringspolitikken søkes implementert gjennom maksimumsbestemmelser for parkering i reguleringsplanene.

I Transportplan for Trondheim 2006-15 vektlegges kollektivprioriteringer, tilrettelegging for gange og sykling og parkeringsrestriksjoner i de sentrale byområdene som strategi for å gi god framkommelighet. I de sentrale byområdene, særlig i Midtbyen, vil man ha tiltak som går på bekostning av framkommelighet for personbiler. Et tiltak er ”bymiljøsoner” i Midtbyen, med reduksjon av utslipp og en betydelig utvidelse av fotgjengersonen i sentrum innen 2015. I transportplanen vises det til at flere reiser kollektivt til Midtbyen.

Miljøpakken for Trondheim er også viktig for å løse framkommelighetsproblemene. Konkret gjelder det å få finansiert utbygging av det overordnede vegnettet, bygging av gang og

¹⁵ Nordre avlastningsvei er finansiert som et spleiselag mellom stat, kommune og bompenger.

sykkelveier, kollektivtrafikktiltak, samt de konkrete tiltakene i forhold til lokalisering av arbeidsplassintensive virksomheter og boliger.

Planutfordring B: Sikre at rett type offentlig og privat virksomhet lokaliseres på rett sted i forhold til kollektivtransport

Lokalisering av virksomheter på rett sted i forhold til kollektivtransport er en sentral tematikk i kommuneplanens arealdel. Dette punktet sees i sammenheng med kommuneplanens overordnede fortettingsstrategi. Trondheim skal fortette byen med vekt på byomforming av bebygde områder, og det skal være høyest tetthet av næringsvirksomheter nær viktige kollektivårer (kommuneplanens arealdel 2006-18: 18).

Om tilrettelegging for næringsutbygging står det at hovedstrategien i arealdelen er å konsentrere virksomheter langs de viktigste transport- og kollektivlinjene. Her forutsettes en tomteutnyttning på over 160 % (retningslinje 2.4.8.).

Blant høringsuttalelser fra offentlige instanser på nasjonalt- og fylkesnivå var Statens vegvesens merknader relevant i forhold til kommunale plangrep for å sikre rett virksomhet på rett sted i forhold til kollektivtransport. Bruk av rekkefølgekrav var et forslag til virkemiddel Statens vegvesen foreslo. Det var ønskelig at videreutbygging av kjøpesentre i Tillerområdet skulle stoppes til utbyggingen av E6 (mellom Jaktøyen og Tonstad) var ferdig. Og videre at det settes tall på antall kvadratmeter kjøpesenterareal eller parkeringsplasser som bygges før hele E6-prosjektet Tonstad-Jaktøyen var ferdig. Det burde da også, ifølge Statens vegvesen forutsettes kollektivfelt der det blir framkommelighetsproblemer, samt et kollektivknutepunkt sentralt i området.

Arbeids- og/eller besøksintensive virksomheter skal lokaliseres primært innenfor ”kollektivbuen” som er definert som områdene innenfor en avstand på 400 meter fra busskorridorene fra Midtbyen og ut til henholdsvis Leangen, Sluppen og Ila, samt Marienborg (retningslinje 2.4.9.).

I kommuneplanens strategidel, samt i boligprogrammet, har man også som strategi å lokalisere større boligprosjekter langs attraktive kollektivtransportårer (s 27).

Miljøpakken oppfattes som en ytterligere konkretisering av satsingene i kommuneplanens arealdel knyttet til lokalisering gjennom målsettingene om at 80% av boligbyggingen skal skje innenfor eksisterende bystruktur og 60 % av arbeidsplassintensive virksomheter skal lokaliseres innenfor kollektivbuen.

Planutfordring C: Sikre riktig dimensjonering av og tidsperiode for utbygging av boligområder i forhold til kapasitet innenfor skole, barnehage, omsorg, teknisk infrastruktur og kollektivtrafikk

I arealdelens ”grunnleggende strategier og retningslinjer” vises det til rekkefølgekrav knyttet til tekniske anlegg og samfunnstjenester generelt og skole og barnehager spesielt. Angående barnehagedekning skal det, dersom det er underdekning, avklares behov for barnehagetomt i større reguleringer med mer enn 50 boliger (retningslinje 2.4.2.)

I arealdelen påpekes også at utbyggingsavtale forutsettes før igangsettingstillatelse dersom byggingen medfører bygging av, eller tilpasning til, offentlige anlegg som fjernvarme eller friområde. Utbyggingsavtale må også inngå dersom kommunen ønsker å regulere antall boliger

i et område, største og minste boligstørrelse, eller å stille krav til bygningens utforming (retningslinje 2.4.3).

I Boligprogrammet 2005 – 2008 videreføres fortetningsstrategien fra kommuneplanen, og det legges samtidig vekt på at det er balanse mellom utbygging av nye boliger og skolekapasitet. Strategien er at skolekapasitet skal vurderes i alle boligprosjekt. I skolekretser der det er eller kan bli underdekning, skal andre samfunnsmessige hensyn veies opp mot investerings- og driftskostnader for nye/midlertidige løsninger.

Videre peker man i Boligprogrammet på at det er uheldig å tilrettelegge for en ekspansiv bosettingsutvikling i grendesentra, da man kan få unødig kostbar infrastruktur som vei og avløp. Eksempler her er boligbygging på Bratsberg og Rye. Kollektivtrafikktilgjengelighet er også angitt for ulike boligfelt i Trondheim i boligprogrammet. Endelig er det foretatt en geoteknisk klassifisering (undersøkelser av grunnen), for å fastslå om ulike felt er egnet for utbygging.

Dimensjonering og rekkefølge av utbygging av boligområder følges detaljert opp i reguleringsplaner som har rekkefølgebestemmelser. Dette er standardisert gjennom en planveileder og følges konkret opp gjennom utbyggingsavtaler. I dette arbeidet kobles oversikt over skolekapasiteten med prognoser for elevtallsutviklingen.

I forbindelse med arbeidet med den interkommunale arealplanen (IKAP) er det utviklet en boligfeltdatabase for alle kommunene i Trondheimsregionen. Her er alle kjente utbyggingsplaner lagt inn. Siktemålet er videre at den interkommunale arealplanen (som består av retningslinjer for arealbruk) som skal vedtas i hver kommune skal bidra til koordinering og samordning av utbyggingspolitikken i hele Trondheimsregionen og på den måte styre både lokalisering og nivå på utbyggingen.

Planutfordring D: Legge rammer for senterutvikling ulike deler av storbyområdet

I kommuneplanens arealdel er det to typer senterområder, bysenter og lokalsenter. Midtbyen, Lade – Leangen og Tiller er bysentra, mens det er 28 lokalsentra i ulike deler av storbyområdet. Under punktet "Lokalisering av handel og service" i arealdelen er det noen retningslinjer om rammer for senterutvikling. Normen er at spesialiserte og ulike forretnings- og servicetilbud som har kommunalt eller større området som omland, bør lokaliseres som sentralt bysenter i Midtbyen. Mens spesialiserte tilbud som allerede finnes i de sentrale bysentrene kan lokaliseres i avlastningssentrene, hvor varegrupper med større arealbehov prioriteres (retningslinje 2.4.10).

Retningslinjene for lokalsentre er at de skal være "konsentrert og ikke større enn at det sikres korte avstander og god oversikt", noe som for øvrig er i tråd med den generelle fortetningsstrategien i kommuneplanen (retningslinje 2.4.10). Videre skal god tilgjengelighet for og prioritering av fotgjengere vektlegges, uterom skal ha "høy standard", busstopp skal ligge i tilknytning til senteret og det skal legges vekt på trafiksikkerhet. Første etasje i nybygg skal beholdes handel og publikumsrettet service.

Kommuneplanens strategidel vektlegger også lokalisering av service og handel i bysentra i en "flerkjernet by" med korte avstander, nærhet til servicefunksjoner og med vekt på estetikk og kultur (kommuneplanens strategidel 2001-12: 25-28). Videre er strategien er å "utvikle en senterstruktur som er hensiktsmessig i forhold til transportbehov, og bydelssentra med allsidig

tilbud av tjenester og opplevelser”. Det vises også til boligprogram (legge til rette for tilstrekkelig boligbygging og et variert boligtilbud i alle bydeler) og næringsprogram.

Oppsummerende vurderinger

I Trondheim håndteres planleggingsutfordringene knyttet til framkommelighet, lokalisering av virksomheter, dimensjonering av boligområder og senterutvikling i stor grad innenfor kommunens grenser. Kommuneplanleggingen trekker vekslers på areal- og transportplanlegging på overordnet nivå og benytter detaljplanlegging for implementering. Kommuneplanleggingen fungerer dermed som det strategiske og samordnende planleggingsverktøyet som plan- og bygningsloven foreskriver.

3.2.3 Nord-Jæren

Søkelyset er her rettet mot regional planleggingsmulighet til å møte noen utvalgte utfordringer. Dette vil bli sammenlignet med hvordan man i Bergens- og Trondheimsområdet møter de samme typer utfordringer gjennom kommunal planlegging.

Gjeldende fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren (FDPJ) ble vedtatt av Fylkestinget 10.10.2000 og godkjent i Statsråd 04.05.2001. Planen inneholder en konsekvensutredning av ulike byutviklingsmodeller, samt mål og retningslinjer for planlegging av arealbruk og transport for de 10 kommunene på Jæren. Til planen hører også et plankart med målestokk 1: 150 000. FDPJ er nå under rullering, og planprogram for rullering foreligger. Et utkast til ny FDPJ antas å foreligge sommeren 2010, men da med benevnelse regional plan.

Formålet med FDPJ er å finne fremtidige utbyggingsformer som balanserer ulike hensyn på lang sikt, som behov for nye arealer til utbygging av boliger, næringsvirksomhet, service og transport på den ene siden, og vern av viktige landbruksområder, natur og biologisk mangfold på den andre. I tillegg er det et mål å redusere transportbehovet og å øke andelen av kollektivtransport. Den skal være konfliktavklarende og forpliktende for både stat, fylkeskommune og kommuner.

Utenom FDPJ er interkommunal kommunedelplan for bybåndet sør, Transportplan for Jæren (2005-2015/2006-2020), Konseptvalgutredning for transportsystemet på Jæren (KVU) (2009), og Fylkesdelplan for samferdsel i Rogaland (2008-2019) viktige overordnede plan- og utrustingstyper med stor relevans for de planutfordringene vi fokuserer på.

Interkommunal kommunedelplan for bybåndet sør er et plansamarbeid etter den nye plan og bygningsloven mellom Sandnes, Klepp og Time, for områdene Ganddal, Orstad og Kverneland. I styringsgruppen er representant(er) fra de tre kommunene, samt fylkesordfører Tom Tvedt. Planprogram blir fastsatt våren 2010. Planen skal representere et mellomnivå mellom FDPJ og kommuneplanene, og skal følge opp fylkesdelplanen hvor grensene for landbruk, grøntstruktur, samordnet areal- og transportpolitikk osv. ligger fast. Den interkommunale kommunedelplanen må videre forholde seg til føringer fra rikspolitiske retningslinjer, en rekke regionale planer og overordnede kommunale planer. Den skal allikevel være en overordnet, strategisk plan som har fokus på regionale helhetsløsninger. Og den har en tidshorisont på 40 år, som er noe lengre enn FDPJs tidshorisont (2040). På noen punkter kan planen gi bindende føringer for revisjon av kommuneplanene.

Transportplan for Jæren (2005-2015) utgjør finansieringsgrunnlaget for ulike transportprosjekter på Jæren, og den er samordnet med FDPJ. Transportplanen inngår også som en del av fylkeskommunens innspill til revisjonen av Nasjonal Transportplans (NTPs) handlingsprogram.

Som grunnlag for arbeidet med revidert Transportplan for Jæren er konsekvensvalgutredning (KVU) for transportsystemet på Jæren en sentral utredning. I likhet med Transportplan for Jæren er KVU koordinert med FDPJ. Studieområdet til KVU omfatter de åtte kommunene Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Klepp, Time, Hå og Gjesdal, (med hovedfokus på de fire første). KVU har som funksjon å være "kvalitetssikring i tidlig fase" for statlige investeringer over 500 millioner kroner, og skal se hele transportsystemet i sammenheng. Den skal gjennomgå av eksterne konsulenter og danne basis for et nytt handlingsprogram i form av en "Jærenpakke 2". Jærenpakke 2 er en utbyggings- og finansieringsplan for transportsystemet på Jæren, og skal kunne ut i en stortingsproposisjon. Pakken er del av strategien for å realisere de anbefalte transportinfrastrukturelementene i Fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling. En Jærenpakke 2 blir en videreføring av dagens Nord-Jæren pakke som har en varighet fram til 2011/2012 (KVU 2009: 8-9). Utredningsarbeidet har vært ledet av en styringsgruppe med deltakere fra Statens vegvesen, Jernbaneverket, kommunene Stavanger, Sandnes og Sola og Rogaland fylkeskommune. Det gjøres oppmerksom på at KVU-utredningen ikke er en plan som er utformet gjennom de demokratiske prinsipper nedfelt i plan- og bygningsloven som eksempelvis Fylkesdelplanen eller kommuneplanene er.

Transportplan for Jæren og planer for Haugalandet, Ryfylke og Dalane sees i sammenheng med sikte på helhetsgrep og koordinering i *Fylkesdelplan for samferdsel i Rogaland 2008-2019*. Fylkesdelplanen skal bidra til å synliggjøre viktige utfordringer i utviklingen av et helhetlig transportsystem i Rogaland i forbindelse med arbeidet med NTP.

I det følgende gjennomgås hvordan man løser de fire planutfordringene vi behandlet i forrige kapittel i Stavangerområdet gjennom FDPJ og andre relevante planer.

Planutfordring A: Framkommelighetsproblemer i storbyområdet

Framkommelighetsproblemer er i noen grad omtalt i *Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren* (FDPJ), men vies større oppmerksomhet i planprogrammet for rullering av ny fylkesdelplan (vedtatt i Fylkestinget 2008). Tilgjengeligheten og fremkommeligheten til kollektivtrafikken skal sikres. Behovet for god kapasitet og fremkommelighet for kollektivtrafikken er særlig knyttet til utfordringene med en antatt sterk befolkningsvekst i løpet av de neste 30 årene.

I retningslinjene om "samordnet areal- og transportplanlegging" i FDPJ er normen at fremføringshastigheten skal sikres i kollektivtrafikkens stamnett ved å utvikle egne traseer som bussgater og kollektivfelt (punkt 3.1.2). Videre skal god avvikling av biltrafikken i tettstedsområder løses primært gjennom effektivisering av eksisterende gatefelt, forbedring av kollektivtilbudet og gang og sykkelvei – og sekundært gjennom nye veiforbindelser. Parkeringspolitikk er også et virkemiddel man ønsker å ta i bruk regionalt for å effektivisere arealbruken og redusere tilgjengeligheten for bil der man har et godt utbygd system for kollektivtransport (punkt 3.5.2.).

Fra retningslinjene fremgår det også at man vil sikre fremkommelighet for næringstrafikk, ved å utvikle det overordnede hovedvegnettet med tilknytninger mot viktige terminaler, (havner godsterminaler og flyplass), (punkt 3.3.2.).

I *Planprogram for rullering av FDPJ* (2008) peker man eksplisitt på at en effektiv kollektivtrafikk bidrar til å frigjøre kapasitet på vegsystemet, som igjen sikrer god fremkommelighet. Man viser til at oppfølgingen av den forrige planens retningslinjer med å sikre kollektivtrafikken uhindret framkommelighet, har vist seg å være utilstrekkelig med fortsatt store køer for buss. Bybane ”sammen med et velfungerende bussystem” sees på som viktig, også for næringslivets behov for tilgjengelighet på vegnettet. Videre er god fremkommelighet for sykling i et regionalt sykkelveinett også skissert som en viktig utfordring (Planprogram for rullering av Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren 2008, retningslinje 5.3.6).

I *planprogram for interkommunal kommunedelplan for bybåndet sør* (2009) står det ikke så mye direkte om fremkommelighet, men det fremgår at nytt overordnet transportsystem skal skisseres, og et viktig mål er at planløsninger skal bygge opp under miljøvennlig transport. Et punkt med relevans for fremkommelighetsproblematikk er imidlertid at ”parkeringstilgang skal begrenses der tilgangen til alternativ transport er god” (planprogram for interkommunal kommunedelplan for bybåndet sør 2009: 8)

Fremkommelighetsproblemer er også et helt sentralt tema i *Transportplan for Jæren*¹⁶. Transportplanen er samordnet med FDPJ, og transportplanen utgjør finansieringsgrunnlaget¹⁷ for ulike transportprosjekter. Med i planarbeidet er samtlige kommuner på Jæren, fylkeskommunen, Statens vegvesen, Jernbaneverket og Fylkesmannen. Man legger opp til en ”balansert satsning” mellom satsning på nødvendig vegutbygging og på miljøvennlige transportformer. En hovedutfordring som skisseres for regionen (både Nord- og Sør-Jæren), er å redusere veksten i biltrafikken ved å satse på kollektiv-, gang- og sykkeltrafikk. Særlig for Nord-Jærens del vektlegges det å gi kollektivtrafikken god framkommelighet. Ambisjonene i handlingsplan 2005-2015 er for Nord-Jærens del bl.a. å utvikle et godt kollektivtilbud i Stavanger-Sandnes-korridoren for å løse trafikkproblemer her, nytt dobbeltspor kombinert med kollektivfelt langs Rv44, ny kollektivtrase øst-vest på Forus og kollektivfelt på Rv509 vestover i Stavanger. E39-prosjekter er også sentrale for å utvikle Kystsamveien gjennom storbyområdet. Det påpekes at konsekvensene av ikke å gjennomføre prosjektene blant annet vil være ”store køproblemer på deler av hovedvegnettet”. De samme utviklingselementene vises til i revidert handlingsplan 2006-2020.

Framkommelighet for kollektivtrafikk, for myke trafikkanter og godtrafikk, samt for biltrafikken utenfor det sentrale byområdet er også viktig i *Konseptvalgutredning for transportsystemet på Jæren, KVVU*. Samtidig ønsker man redusert vekst i biltrafikken (KVVU 2009: 39). Den overordnede utfordringen KVVU forsøker å svare på er økningen i transportvolum som følge av befolknings- og arbeidsplassveksten på Jæren (KVVU 2009: 9). Det identifiseres ulike behov i utredningen, og det stilles krav som ulike alternative transport-

16 Revidert handlingsplan for Transportplan for Jæren 2005-2015 bygger på handlingsplanen som kommunene på Nord-Jæren og fylkestinget vedtok i 1997 og som Stortinget sluttet seg til i 1999 ved behandlingen av St.prp. 14 (1999-2000) om ”Delvis bompengefinansiering av prosjekter og tiltak i Transportplan Nord-Jæren”. Transportplanen omfatter nå både Nord- og Sør-Jæren.

17 Vegprosjektene med unntak av stamvegprosjektene på E39 er forutsatt fullfinansiert med bompenger, deler av tiltakene for gang/syssel- og kollektivtrafikk er forutsatt full- eller delfinansiert med bompenger. Godsterminalen er forutsatt fullfinansiert med statlige midler.

systemer drøftes mot. Av særlig relevans her er krav om at kvaliteten på kollektivtransportssystemet må bedres for å sikre god tilgjengelighet til viktige målpunkt i bystrukturen. Videre skal framkommelighet til viktige målpunkt for godstransport "ikke forverres", og framkommelighet for bil skal opprettholdes på dagens nivå utenfor det sentrale byområdet. Absolutte krav er blant annet at kollektivandel til/fra Stavanger skal økes til over 30 prosent og til/fra Sandnes sentrum til over 20 prosent. I byområdet til/fra Forus/Lura-området, Sandnes øst og i korridoren Forus-Sola skal kollektivandelen være høyere enn 15 prosent (KVU 2009: 68-98).

I kapittelet hvor man identifiserer sentrale behov viser man til at punktet "Framkommelighet og regional utvikling" er et av fire sentrale målområder i NTP. I forbindelse med valg av kollektivsystemkonsepter vektlegger man at man på kort sikt har behov for "å bedre framkommelighet for kollektivtransporten i rush fra og til Sandnes sentrum, Stavanger sentrum og Forus/Lura-området og økt kollektivandel til de samme målpunkt" (KVU 2009: 131).

Bybane i kombinasjon med jernbane, og Busway i viktige korridorer, anbefales i KVU som hovedkonsept for videre utbygging av kollektivtransportssystemet på Jæren. En doubling av dagens kollektivandel i studieområdet til 15 prosent gitt den rette sammensetningen av tiltak (bompenger, arealbruk, parkering, høykvalitets kollektivtilbud) vurderes som oppnåelig i et 2040-perspektiv.

Framkommelighet er også et sentralt fokus (sammen med sikkerhet og miljø) i *Fylkesdelplan for samferdsel i Rogaland 2008-2019*. Siktemålet er å koordinere gjennom et helhetsgrep byutfordringer på Nord-Jæren og Haugalandet samt distriktsutfordringene i Ryfylket og Dalane. Planen skal også synliggjøre viktige utfordringer i forbindelse med NTP 2010-2019. En av hovedstrategiene i planen er å redusere trafikkveksten og overføre trafikk fra bil til miljøvennlige transportformer gjennom "et prismessig konkurransedyktig høykvalitetskollektivsystem med høy frekvens og god framkommelighet" (Fylkesdelplan for samferdsel i Rogaland 2008-2019: 4).

Planutfordring B: Sikre at rett type offentlig og privat virksomhet lokaliseres på rett sted i forhold til kollektivtransport

Høy tetthet for å begrense transportbehovet og overføring til kollektivtrafikk er et helt sentralt aspekt i Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Høy tetthet sees på som en forutsetning for godt kollektivtransporttilbud. Lokalisering av rett type offentlig og privat virksomhet, som arbeidsplassintensive virksomheter, i forhold til de sentrale kollektivtransportårene sees på som et viktig virkemiddel i den sammenheng (FDPJ 2000: 22-28).

Normen er også fastlagt i retningslinjene: "arbeidsplassintensive virksomheter skal lokaliseres i sentrene, ved holdeplasser til jernbane/bybane eller langs kollektivtrafikkens stamnett (retningsline 3.4.19). Og ved etablering av bybane forutsettes en "tung arealutnyttelse" langs banens influensområde, 1000 meter fra holdeplass (4.1.3). I "retningslinjer for regionale målpunkt" (5.7) settes utvikling av arbeidsplassintensive virksomheter ved Solabanens knutepunkter som føring. En neste konkret føring for lokalisering av virksomheter gjelder for banens influensområde på Forus som skal videreutvikles som handelsområde for hvitevarer og møbler. Virksomheter for handel med plasskrevende varer på Forus skal lokaliseres utenfor bybanes influensområde.

I Planprogram for rullering av fylkesdelplanen (2008) peker man imidlertid på at Forus-Lura området har hatt en vekst i antall arbeidsplasser som har vært for stor i forhold til områdets kollektivtilgjengelighet. Veksten har vært større her enn i sentrumsområdene som har langt bedre kollektivtilgjengelighet og flere kollektivreisende. I tillegg til lokalisering av virksomheter sees *rekkefølge* av utbygging av ulike virksomheter i forhold til utbygging av transportinfrastruktur på som et viktig styringsvirkemiddel: Hvordan etablere kollektivtilbud i en rekkefølge som sikrer at kollektivsystemet eksisterer allerede i utbyggingsfasen av området. Dette vil særlig være en aktuell problemstilling i forbindelse med utbyggingen av Sandnes Øst og utviklingen av Risavika.

I *planprogram for interkommunal kommunedelplan for bybåndet sør* (2009) fremgår det at lokalisering og funksjonsmessig inndeling av nye regionale næringsområder ut fra behov for tilgang til transportsystem, er et helt sentralt formål. En viktig bakgrunn for arbeidet med denne planen er at man ser på området (Ganddal, Orstad og Kverneland) som det viktigste fremtidige næringsområdet på Jæren, blant annet som en avlastning av Forusområdet. En relevant målsetning som legges til grunn for planforslager er å ”sikre effektiv arealdisponering som står i forhold til tilgang på kollektivtransport. Det planlegges for høy utnyttelse (med arbeidsplass- og publikumsintensiv virksomhet) der tilgangen på høykvalitets kollektivtilbud er god” (Planprogram for interkommunal kommunedelplan for bybåndet sør 2009: 8).

I KVVU (2009) peker man på problemer med at arbeidsplassveksten i de senere år er lokalisert bort fra områder med høy kollektivtilgjengelighet. Et unntak er Bryne, som har hatt en foretting og transformasjon rundt stoppestedene for lokaltog, noe man mener øker behovet for å bedre kollektivtilgjengeligheten mot byområdet i nord. En annen måte å se dette på er at forbedringen av kollektivtilbudet til arbeidsplassintensive virksomheter kommer for sent.

Også i Transportplan for Jæren (2005-2015) ser man utviklingen på Forus i sammenheng med kollektivsatsningen. Man peker på at det er ”helt urealistisk” å gjennomføre den planlagte utbyggingen på Forus (maksimalt en firedobling av dagens situasjon) basert på at det økte transportvolumet kan løses ved personbilbruk. I planen setter man som forutsetning for videre utbygging ”et sterkt forbedret kollektivsystem sammen med en ny øst-vest forbindelse gjennom området som erstatning for dagens overbelastede hovedåre for kollektivtrafikken, Forusbeen” (Transportplan for Jæren 2005-2015: 11).

I forbindelse med det anbefalte kollektivkonseptet, bybane, i KVVU, vektlegger man banekonseptets evne til å strukturere arealbruken rundt kollektivtilbudet. Man mener en bybane vil konsentrere arbeidsplasser og boligområder langs linja. Busway-alternativet antas å ha en lavere sannsynlighet for en tilsvarende arealstrukturereffekt som bane, da busskonseptets kollektivtraseer kan bygges ut langt mer fleksibelt.

Planutfordring C: Sikre riktig dimensjonering av og tidsperiode for utbygging av boligområder i forhold til kapasitet innenfor skole, barnehage, omsorg, teknisk infrastruktur og kollektivtrafikk

Dimensjonering av, og tidsperiode for, boligutbygging i forhold til kapasitet innenfor lokale funksjoner som skole, barnehage og omsorgsinstitusjoner styres ikke i FDPJ.

Boligutbygging i forhold til kollektivinfrastruktur er det noen føringer på i fylkesdelplanen, men det er mest om dimensjonering og lokalisering av ulike offentlige og private virksomheter i forhold til kollektivsystem. Som for ulike offentlige og private virksomheter er det en norm at

ved bruk av arealer til boligformål bør tettheten økes både i senterområder og i områder med høy kollektivandel. Man ønsker i tettstedsarealene å legge til rette for en ”gradvis omstrukturering mellom rene næringsarealer, friarealer og boligarealer slik at boligarealene og næringer med høyt antall ansatte og besøk per m² legges tett opp til kollektivårene” (FDPJ 2000: 32). I denne sammenheng blir det pekt på av enkelte informanter at kommunene har bidratt til fortetting og gjennom dette lagt til rette for et offentlig kollektivnett som kun i begrenset grad er bygd ut.

I retningslinjene legges detaljerte normer til grunn for arealutnyttelse i sentra og stamnett for kollektivtrafikk: det skal være 6 boliger per dekar innen 500 m fra baneholdeplasser i sentrale byområder, og 4,5 boliger/dekar innen 500 m fra baneholdeplasser i perifere områder. Innenfor 300 m fra hver side av hovedtraseen til kollektivtrafikken er retningslinjen 3,5 boliger per dekar (retningslinje 4.2.2).

I planprogrammet for rullering av FDPJ vektlegges utfordringen med å bygge ut både bolig- og næringsområder i en rekkefølge som styrker kollektivbetjeningen. Det ses på som nødvendig å undersøke nærmere og utrede hvordan rekkefølgen bør være mellom utbygging av områder frigitt til utbygging av bolig og/eller næring og etablering av kollektivtilbud. Rulleringen av FDPJ er utsatt til KVVU for transportsystem på Jæren (2009) er ferdig.

Omfang og lokalisering av boligområder er et ganske sentralt punkt i Planprogram for interkommunal kommunedelplan for bybåndet sør. Man viser til at et mål i revidert utgave av FDPJ er at boligområder i større grad bør lokaliseres i nærhet til tyngre områder for næringsutvikling. Dette vil ”dempe ’Forusproblemet’ der det er for lite boligområder innen rimelig nærhet, for eksempel sykkelavstand” (planprogram for interkommunal kommunedelplan for bybåndet sør 2009: 18). Og man vil ha høy tetthet innenfor influensområder for eksiterende togstopp.

Planutfordring D: Legge rammer for senterutvikling ulike deler av storbyområdet

Senterutvikling er et sentralt tema i FDPJ. Som for de andre elementer man vil koordinere, som transportsystemet, sees utviklingen av senterstrukturen i en regional sammenheng. Og det legges opp til en hierarkisk senterstruktur med hovedsentra, kommunedelssentra/bydelssentra, lokalsentra, nærsentra og regionale målpunkt. I planen sees Stavanger og Sandnes på som hovedsentra. Regionale målpunkt er områder utenfor hovedsentra og kommunesentra som fremstår som tunge målpunkt for regionale reiser. Forus-området og flyplassen er sterke regionale målpunkter som trafikkmessig ligger gunstig i forhold til båndby-aksen, og i forhold til Stavanger og Sandnes sentrum.

Retningslinjer for sentertypene er ganske fylldig beskrevet i FDPJ. En overordnet føring er at senterstrukturen skal sikre at (nye) funksjoner lokaliseres i sentra i forhold til det omland de skal betjene. Man ønsker å motvirke utflytende byer og økt transport- og energibehov, og å legge til rette for at kommunesentrene kan vokse innenfor gangavstand (FDPJ 2000: 23, 28).

I retningslinjene spesifiseres det eksempelvis at Stavanger sentrum, som er fylkes- og regionsenter, skal inneholde viktige fellesfunksjoner på fylkesbasis og regionalt, mens Sandnes sentrum skal ha viktige regionale senterfunksjoner. Handel, kultur og offentlig og privat service er tilbud som skal gis i kommunesentra, mens øvrig handels- og tjenestetilbud som er dimensjonert for å dekke kommunedelens innbyggere skal lokaliseres i kommunedelssentra

(retningslinjene 5.1, 5.2 og 5.3). Det er også detaljert utformede retningslinjer om kjøpesenteretablering (retningslinje 5.10).

En av retningslinjene for regionale målepunkt er, som vi har vært inne på i avsnittene om lokalisering av virksomheter, er at knutepunktene langs Solabanen skal utvikles til områder med arbeidsplassintensive virksomheter, boliger og lokalservice.

At det skal legges til rette for økt andel boliger i alle typer sentra utgjør også en retningslinje i planen (retningslinje 5.8).

Endelig fastlegges i planen at det ikke tillates etablerte sentra i regionen uten at det foreligger dokumentert behov for nye bydels- og lokalsentra. Forslag til endring av senterstrukturen behandles som en del av kommuneplanens arealdel. Fylkesdelplanens retningslinjer for senterstruktur erstatter Rikspolitiske bestemmelser om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre.

I *Planprogrammet for rullering av FDPJ (2008)* peker man på at en regional parkeringsutredning er under utarbeiding. Man ønsker en regionalt samordnet parkeringspolitikk for å hindre konkurransevridning mellom sentraene. Det tas sikte på å lage en parkeringsutredning hvor man synliggjør hvordan parkeringstilgjengelighet kan medvirke til målet om å styrke sentraene.

I *planprogram for interkommunal kommunedelplan for bybåndet sør (2009)* er et mål å etablere en tydeligere senterstruktur, og man foreslår å få på plass prinsipper for senterstruktur som omfang av servicefunksjoner, forhold til kommunesenter samt transporttilgang. En løsning med flere senterpunkter i et hierarki kan være aktuelt.

I KVVU for Transportsystemet på Jæren (2009) påpekes det også at parkeringsnormene bør være utformet med sikte på regional samordning. Normene er ulike for de forskjellige sentraene, og parkeringstilgjengelighet er et virkemiddel i konkurransen mellom sentraene. I dag har Stavanger sentrum lavest dekning, mens Sandnes og Bryne har flere parkeringsplasser. På Forus er det ikke en øvre grense for biltilgjengeligheten til nyetablerte næringsbygg. En implikasjon er at manglende regional parkeringspolitikk favoriserer områder med god biltilgjengelighet.

I forbindelse med drøftingen av ulike kollektivtrafikkonsepter i KVVU er også utvikling av sentrumsområdene et hensyn som trekkes inn i vurderingen. Bybanemodellen antas å være best i forhold til kravet om å redusere arealforbruk til transportformål i sentrumsområdene, sammenlignet med en organisering av kollektivtrafikken med satsning på et Busway-system.

Oppsummerende vurderinger

I Stavangerområdet er regional planlegging (tidligere fylkesdelplanlegging) et viktig planleggingsverktøy for å håndtere planleggingsutfordringene knyttet til framkommelighet, lokalisering av virksomheter, og senterutvikling i byregionen. Dette planleggingsverktøyet fungerer imidlertid best i kombinasjon med kommunal planlegging, transportplanpakker og gjennom den innsigelsesmyndigheten som ligger latent som følge av den regionale planen. Når det gjelder dimensjonering og rekkefølge av boligområder inngår ikke dette foreløpig som en del av den regionale planleggingen.

3.2.4 Sammenligning av planleggingen i de tre byområdene

De tre byområdene opplever alle sterk vekst og har liknende type planleggingsutfordringer. Det gjelder framkommelighet både for biltrafikk og kollektivtrafikk, lokalisering av private og offentlige virksomheter på riktig sted i forhold til transportsystemet, dimensjonering og rekkefølge av boligområder og å legge rammer for senterutvikling slik at eksisterende sentra styrkes og trafikkgenererende kjøpesenterutvikling utenom sentra hindres. Omfanget av planleggingsutfordringene kan imidlertid være forskjellig mellom byområdene. Samtidig er det store forskjeller mellom byområdene når det gjelder den grunnleggende fysiske strukturen og landskapet, tilgjengelig utbyggingsareal, i hvilke grad byområdet er delt mellom flere kommuner, planleggingstradisjoner og ikke minst størrelse på veksten. Stavangerområdet skiller seg ut fra de andre områdene ved å ha hatt en betydelig større vekst over en rekke år.¹⁸ I tillegg skiller Stavangerområdet seg ut fra de andre områdene ved at jordvern har vært den grunnleggende rammeforutsetningen for all planlegging i regionen.

Gjennomgangen i de foregående kapitlene illustrerer hvordan planleggingsutfordringene blir håndtert i de ulike byområdene nå rundt 2010. Selv om alle byområdene har lange planleggingstradisjoner som i stor grad utvikles langsamt gjennom erfaringer og innefor rammer av lovverket, er det viktig å understreke at vår gjennomgang representerer et øyeblikksbilde. For noen få år siden ble konseptvalgutredninger (KVUer) introdusert. I første omgang skulle dette være et verktøy for finansdepartementet for å kvalitetssikre store investeringer, men senere har dette utviklet seg til et utredningsinstrument med betydelig gjennomslagskraft i den lokale areal- og transportplanleggingen. Dette illustrerer at planleggingssituasjonen og verktøyene ikke er statiske.

I gjennomgangen under vil vi trekke fram vårt inntrykk når det gjelder forskjeller og likheter mellom byområdenes måte å håndtere de fire planleggingsutfordringene. Hovedvekten er lagt på hvilke planleggingsverktøy som benyttes.

Planutfordring A: Framkommelighetsproblemer i storbyområdet

Areal og transportplanlegging (ATP) spiller en viktig rolle i alle de tre byområdene, både som en grunnleggende utredningsprosess for Fylkesdelplan for Jæren og for kommuneplanleggingen i Bergen og Trondheim, og som grunnlag for etablering av de byspesifikke "pakkene" eller handlingsplanene for hvordan transportutfordringene skal møtes. En forskjell er at i Bergen og Trondheim er det i hovedsak byene som er den viktigste avgrensning av planene mens det for Stavangerområdet er hele Jæren. Nabokommunene til Bergen og Trondheim oppfattes også å ha en mye mer perifer rolle i dette overordnede planleggingsarbeidet enn nabokommunene til Stavanger. Samtidig deltar alle tre forvaltningsnivå i dette arbeidet i de tre byområdene.

Et forholdsvis nytt element i denne sammenheng er de såkalte konseptvalgutredningene som ikke er en plantype i henhold til plan- og bygningsloven og et resultat av en demokratisk planleggingsprosess. Det er likefullt et utredningsopplegg med stor tyngde og makt som på

¹⁸ Veksten i perioden 1992 – 2009 var 27 % og 64 000 i Stavangerregionen, 19 % og 58 000 i Bergensregionen og 18 % og 39 000 i Trondheimsregionen. Kilde SSB, Statistikkbanken, SSBs Storbyregionavgrensning tilsvarer inndelingen i Storbymeldingen.

mange måter spiller en avgjørende rolle i forhold til regional og kommunal planlegging, og da særlig i forhold til planutfordringer knyttet til framkommelighet.

Det oppfattes å være en forholdsvis direkte kobling mellom kommuneplanens arealdel i Bergen og Trondheim og henholdsvis Bergensprogrammet og Miljøpakken i Trondheim. I Trondheim oppfattes eksempelvis Miljøpakken som en konkretisering og som et handlingsprogram relatert til kommuneplanen. Integrasjonen (begge veier) mellom pakkene i Bergen og Trondheim og den øvrige arealplanleggingen i kommunal regi oppfattes å være svært tett og omfatter både kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner, reguleringsplaner, gatebruksplaner og parkeringspolitikk. Dette antas å henge sammen med at det er de samme organene (politikere og administrasjon) som er i førersetet for de ulike prosessene og at det internt i kommunene er etablert strukturer og retningslinjer som kobler overordnet planlegging og detaljplanlegging.

I Stavangerområdet kan Jæren-pakkene dels ses på som handlingsprogrammet til deler av fylkesdelplanen, mens kommuneplanenes arealdel for kommunene på Nord-Jæren i mindre grad er premissgiver for de konkrete transportpakkene, men i stedet representerer en implementering av både fylkesdelplan og areal og transportplan. Således oppfattes det at sammenhengen mellom fylkesdelplan/Jærenpakken og kommunenes arealplanlegging er hierarkisk. I denne utredningen har vi ikke undersøkt konkret hvordan koblingen mellom den regionale planleggingen i forhold til framkommelighet er videreført gjennom arealplanlegging i kommunal regi. Vi antar imidlertid, dels ut fra kjennskap til håndtering av parkeringspolitikk i kommunene og enkelte innsigelsessaker og ut fra hvilke instanser som sitter i førersetet på ulike planleggingsprosesser, at koblingen mellom den overordnede planlegging i fylkeskommunal regi og arealplanleggingen i kommunal regi ikke fungerer helt optimalt. Generelt sett oppfatter vi dette som en følge av at planleggingen i kommunal regi ikke ses på av administrasjon og politikerne i kommunene som i hovedsak å være et verktøy for direkte implementering av planer i regional regi der de ikke selv i har sittet i førersetet. Dette vil det imidlertid kunne være ulike oppfatninger av.

Med flere planleggingsaktører, flere nivåer og en mer oppdelt kommunestruktur på Nord-Jæren enn i Trondheims- og Bergensområdet, så blir planleggingssituasjonen mer komplisert og integrasjonsutfordringene mer omfattende. Dette resulterer i at man i særlig grad i Trondheim og til dels i Bergen får en mer konsistent og gjennomgripende planlegging i forhold til framkommelighetsutfordringene enn i Stavangerområdet. I Bergen bidrar imidlertid den sterke veksten i nabokommunene til et økt behov for å håndtere framkommelighetsproblemer på byregionalt nivå.

Planutfordring B: Sikre at rett type offentlig og privat virksomhet lokaliseres på rett sted i forhold til kollektivtransport

I Trondheim håndteres denne planutfordringen fullt ut gjennom kommuneplanens arealdel og Miljøpakken. I Bergen håndteres dette i stor grad gjennom kommuneplanens arealdel og de ulike kommunedelplanene. I Stavangerområdet er dette et viktig tema i fylkesdelplanen og i kommuneplanene. Retningslinjene i fylkesdelplanen gir også grunnlag for innsigelse til planer på kommunalt nivå.

Planutfordring C: Sikre riktig dimensjonering av og tidsperiode for utbygging av boligområder i forhold til kapasitet innenfor skole, barnehage, omsorg, teknisk infrastruktur og kollektivtrafikk

I Bergen håndteres dette fullt og helt gjennom kommuneplanleggingen, men det er ikke så sterk fokus på styring av boligbyggingen som det er på å sørge for at eksempelvis barnehage-

kapasiteten blir bygd ut. I Trondheim er det fokus på dette og det håndteres gjennom kommuneplanlegging og boligbyggeprogram og følges opp gjennom reguleringsplaner og utbyggingsavtaler. Det siste året er også dette temaet tatt opp gjennom det interkommunale plansamarbeidet mellom de ti kommunene i Trondheimsregionen og det legges opp til en felles interkommunal styring av boligutbyggingen i regionen. I Stavangerområdet er det gjennom fylkesdelplanen avsatt arealer til boligutbygging og forutsatt en oppdekning via fortetting i de ulike kommunene for en meget lang tidsperiode. Det oppfattes imidlertid ikke som at foreliggende fylkesdelplan løser denne type planleggingsutfordring.

Planutfordring D: Legge rammer for senterutvikling ulike deler av storbyområdet

I Bergen legges rammene for senterutviklingen gjennom kommuneplanen og kommunedelplanene. Det er ikke noen koordinerende plan som tar opp spørsmålet om senterutvikling innenfor en videre geografisk ramme som også omfatter tettstedene i nabokommunene. I Trondheim legges også rammene for senterutviklingen gjennom kommuneplanens arealdel og til dels gjennom miljøpakken. I Stavangerområder legges overordnede rammer for senterutviklingen gjennom Fylkesdelplanen, men dette er også tema i kommuneplanene.

Figuren under viser en grovmasket oppsummering av vurderingen ovenfor om i hvilken grad henholdsvis kommuneplanlegging i Bergen og Trondheim og regional planlegging på Nord-Jæren anvendes i forhold til de ulike planleggingsutfordringene.

	Kommunal planlegging Bergen	Kommunal planlegging Trondheim	Regional planlegging Nord-Jæren
A. Bedre framkommelighet for bil- og kollektivtrafikk			
B. Lokalisering av virksomheter i forhold til kollektivtransport			
C. Dimensjonering og rekkefølge av boligområder			
D. Legge rammer for senterutvikling i byområdet			



Figur 3.1 Anvendelse av ulike planleggingsverktøy for ulike planleggingsutfordringer

3.3 Konklusjon

Samlet sett oppfatter vi at det ikke er mangel på planleggingsverktøy og utredningsmetoder for å møte planleggingsutfordringene i storbyområdene. Det er heller slik at det er stor overlapp mellom planleggingspraksiser som til dels tar fatt i de samme utfordringer. Planleggingsverktøy og virkemidler er spredt på flere offentlige aktører og myndighetsnivåer. Gråsoneproblematikk

om hvem som har ansvar for å løse oppgavene er klart til stede innenfor flere av de undersøkte planleggingsfeltene. Samordningsutfordringene mellom ulike myndigheter er betydelige.

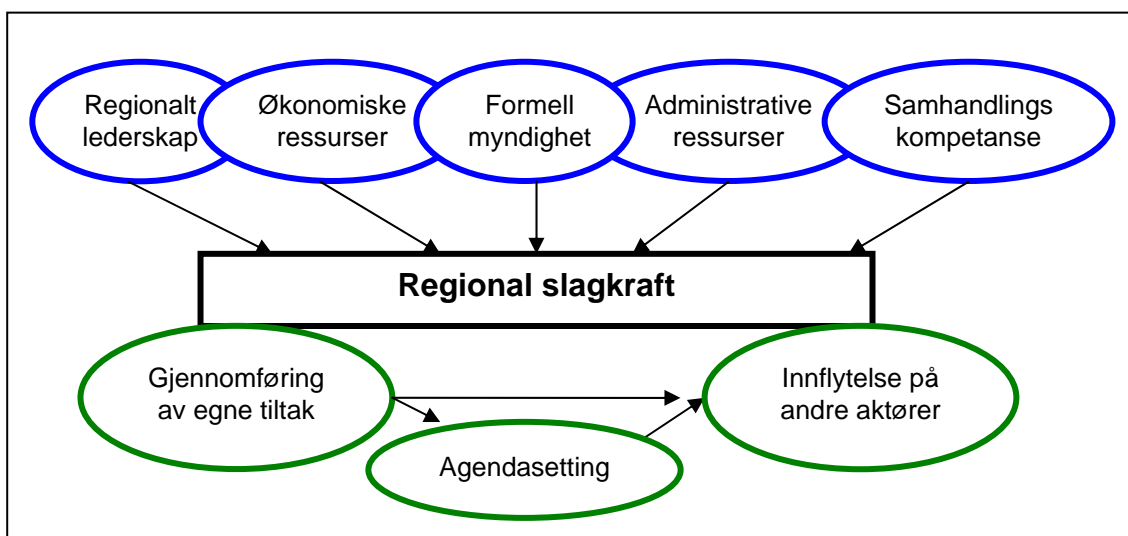
Ut fra den vurderingene vi har gjennomført ser det ut til at byområdene strever med å klare håndtere enkelte av planleggingsutfordringene. Til en viss grad antar vi at dette henger sammen med den politiske vilje på ulike nivå til å gjøre noe med utfordringene. Samtidig bidrar gråsoneproblematikken og samordningsutfordringene til av tempo og gjennomføringskraft svekkes. I Stavangerområdet bidrar oppdelingen av byområdet i flere kommuner til at samordningsutfordringene er ekstra påtrengende. I en slik situasjon er det helt avgjørende å kunne videreutvikle den samarbeidstradisjonen en har innenfor regional arealplanlegging.

4 Stavangerområdet regionale slagkraft

Begrepet regional slagkraft kan forstås på ulike måter. På den ene siden kan en se på regional slagkraft som regional *innflytelse* dvs. at regionen klarer å få andre aktører til å føre en politikk som er gunstig for regionen. Regional slagkraft vil i en slik sammenheng eksempelvis kunne dreie seg om Stavanger-områdets innflytelse overfor fylkeskommunen og staten. Hvilke forhold som bidrar til denne type innflytelse, er i større grad et empirisk spørsmål. I forhold til politisk innflytelse vil gjenfinning av sine egne interesser og forslag i regional eller nasjonal politikk være en indikator på innflytelse. En annen indikator på innflytelse vil være *agendasetting*, dvs. om Stavanger makter å sette sine saker på den nasjonale politiske dagsorden. Agendasetting innebærer å bestemme hvilke saker og problemstillinger som får oppmerksomhet og ofte også ressurser. Det kan også dreie seg om en ”kamp” om fortolkning, eksempelvis om hva petroleumsklyngen faktisk er og hvilken framtid den har.

På den andre siden kan en se regional slagkraft som *gjennomføringsevne* for egne tiltak i regionen uten hjelp fra andre. I denne sammenheng vil det være stor forskjell mellom kommuner som kun makter å gjennomføre lovpålagte oppgaver og kommuner som makter å ta på seg oppgaver innenfor en bredere samfunnsaktørrolle. Gjennomføringsevne i forhold til egne tiltak bidrar til økt legitimitet og vil også kunne øke innflytelsen i forhold til andre aktører.

For at Stavanger-området skal kunne ha innflytelse overfor regionale og statlige etater og gjennomføringsevne for egne tiltak trengs ulike typer kapabiliteter. Dette gjelder tradisjonelle virkemidler som økonomiske og administrative ressurser. Formell myndighet hører også med til kategorien tradisjonelle virkemidler. Det er imidlertid ofte ikke tilstrekkelig med denne type virkemidler for å oppnå den regionale slagkraften som ønskes. Evnen til å *koordinere* de ulike ressursene og til *samhandling* mellom ulike aktører i regionen og utenfor regionen vil i mange sammenhenger være avgjørende for den samlede slagkraften. I den sammenheng er lederskap viktig. I figuren under er elementene i vår forståelse av regional slagkraft illustrert.



Figur 4.1 Illustrasjon av regional slagkraft

Denne forståelsen vil danne utgangspunkt for å analysere begrepet regional slagkraft generelt og sett i forhold til Stavanger som storbyområde spesielt.

4.1 Sentrale beslutningstakers vurdering av Stavangerområdets slagkraft

For å finne ut hva sentrale beslutningstakers vurdering av Stavangerområdets slagkraft er har vi gjennomført telefonintervju med stortingspolitikere, personer i administrasjonen i utvalgte departementer og direktorater, politisk ledelse i enkelte departementer og enkelte andre sentrale beslutningstakere. Samtlige har sin daglige arbeidsplass i Oslo. Vi har ikke lyktes med å få gjennomført alle de intervjuene vi hadde ønske om, dels på grunn av at noen av informantene ikke ønsket å stille opp til intervju og dels på grunn av at det var vanskelig å finne tid til intervjuene.

Intervjuene er gjennomført via telefon basert på en forhåndsutsendt intervjuguide. I intervjuguiden er det opplyst om at intervjuene er anonyme og at i den grad vi ønsker å benytte sitater, så vil vi be om tillatelse til dette. Intervjuene har dreid seg om konkrete saksfelt der intervjuobjektet har eller har hatt en viktig posisjon. Intervjuene har tatt utgangspunkt i følgende fire spørsmål i e-postforespørselen:

1. Hva forbinder du med Stavangerområdet, og hvilke kjennetegn og karakteristika har byområdet?
2. Hva vil du si om Stavangerområdets evne til å få satt saker på den nasjonale politiske dagsorden innenfor ditt ansvarsområde?
3. Hva er din oppfatning av Stavangerområdets slagkraft innenfor ditt saksfelt? (her er konkrete tema tatt med). Her er vi interessert i (a) innhold i argumentasjonen, (b) den form den presenteres i, (c) hvem som ”fronter” storbyområdet, (d) hvilke allianser de har (evt. om byområdene framstår samlet eller delt) og (e) gjennom hvilke kanaler en forsøker å nå fram.
4. Hva er det som skiller Stavangerområdet fra Bergensområdet og Trondheimsområdet når det gjelder regional slagkraft innenfor ditt ansvarsområde?

Telefonintervjuene har vart mellom 15 minutter og ½ time. De kan karakteriseres som halvstrukturerte intervjusamtaler der det ble stilt oppfølgende spørsmål innenfor hvert av de fire temaene. Det har til dels vært utfordrende å få konkrete og presise vurderinger fra informantene av de ulike spørsmålene.

Metodisk sett kan det stilles spørsmål om hvilken betydning det har for svarene at det er forskere fra en forskningsinstitusjon i Stavangerregionen som stiller spørsmål og informantens vurderinger av Stavangerregionen¹⁹. Rent intuitivt antas det at informantene vil være mer forsiktig med å komme med negative uttalelser om regionen når intervjueren kommer fra denne regionen. Dette samsvarer til en viss grad med at det er forholdsvis få direkte negative uttalelser om Stavangerregionen, men samtidig er vår opplevelse at informantene ikke har unnlatt å nevne

¹⁹ Telefonintervjuene er alle sammen utført av Einar Leknes som har nordlandsdialekt. Dette antas å bidra til at informantene i mindre grad oppfatter at intervjueren er en del av Stavangerregionen.

utfordringer eller forbedringsmuligheter for regionen. Vi har heller ikke opplevd at informantene har ønsket å moderere sine utsagn når de er blitt spurt pr e-post om de kunne stå som kilde til utsagnene. Vi velger derfor å anta at intervjuerens plassering på IRIS i Stavanger har hatt begrenset betydning for utsagnene til informantene.

Vi har gjennomført til sammen 17 telefonintervju i denne delen av prosjektet. Det er 6 politikere og 11 i administrative stillinger. Intervjuene kan ikke sies å representere departementenes offisielle syn på Stavangerområdet. Antall intervjuobjekter innen hvert politikfelt er for få til at denne undersøkelsen kan oppfattes å være dekkende for oppfattelsen av Stavangerområdets regionale slagkraft innenfor det angjeldende felt. For å øke representativiteten ville det vært nødvendig å gjennomføre mange flere intervju. Undersøkelsen gir likevel informasjon om synspunkter og vurderinger til en rekke sentrale beslutningstakere som bidrar til å kaste lys over noen sider ved Stavangerområdets regionale slagkraft både generelt og knyttet til utvalgte politikkområder.

Nettopp det at dette er vurderinger til sentrale beslutningstakere med betydelig makt og innflytelse gjør at disse intervjuene kan tillegges vekt. Intervjuene av politiske representanter preges imidlertid til dels av at disse representantene i vurderingen av Stavangerområdets slagkraft vektlegger sin politiske oppfatning innenfor ulike saksfelt.

Noen av de sentrale beslutningstakerne som vi har intervjuet har ønsket å være anonyme. I de tilfellene er ikke kilden oppgitt bak utsagnene. Andre har gitt godkjent utsagnene og gitt tillatelse til at de oppgis som kilde. I de tilfellene er navnet oppgitt bak utsagnene.

I gjennomgangen under trekkes først fram noen generelle funn og oppfatninger om Stavangerområdet. Deretter gjennomgås resultater fra undersøkelsen for spesifikke politikfelt. I utvelgelsen av hvilke deler av intervjuene og hvilke utsagn vi skal ta med har vi vektlagt de svarene som går mest direkte i forhold til spørsmålene, og valgt bort utsagn som har vært lite relevant i forhold til spørsmålene.

4.1.1 Hva forbindes Stavangerområdet med?

Spørsmål 1 var likt for alle informantene og dreide seg om hva informanten forbandt med Stavangerområdet. Informantene er intervjuet med bakgrunn i spesifikke politikfelt de har oppgaver og ansvar innenfor. For en rekke av informantene, og i særlig grad i informantene i administrative stillinger, preger informantens faglige tilknytning den oppfatning informanten har av Stavangerområdet og det de forbinder Stavangerområdet med. Dette kan illustreres med at:

- informanter fra kulturdepartementet forbinder Stavangerområdet med Europeisk kulturby, kapittelfestivalen, Viking og Vitenfabrikken
- informanter fra planleggingsmiljøene forbinder Stavangerområdet med båndbyen, fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren, Jæren med store landbruks- og verneinteresser
- informanter fra samferdselsfeltet forbinder Stavangerområdet med Ryfast, Rennfast og Nord-Jæren pakken,

- informanter fra næringsfeltet forbinder Stavangerområdet med godt samarbeid om næringsutvikling, et sterkt næringsliv innenfor olje og mat og innovasjon innenfor petroleumsområdet

Det er en klar tendens i intervju materialet at politikerne i større grad har overordnede oppfatninger av Stavangerområdet. Det dreier seg om at Stavangerområdet er en viktig næringsregion med sterk vekst, at regionen er rik, at regionen er innovativ og offensiv og internasjonal, at aktørene i Stavangerområdet er gode på samarbeid.

I intervjuene er det i hovedsak positive og nøytrale oppfatninger av Stavangerområdet. Det er svært få utsagn som tyder på at informantene forbinder noe negativt med Stavangerområdet. Dersom en felles oppfatning fra alle intervjuene skulle fremheves, er det at svært mange av informantene forbinder Stavangerområdet med ”olja”. Likevel er hovedinntrykket at oppfatningen av Stavangerområdet preges av informantenes eget interessefelt.

4.1.2 Samferdselsfeltet

Innenfor samferdselsfeltet har vi til sammen 6 informanter, 4 politikere og to i administrative stillinger.

Spørsmål 2: Hvordan er Stavangerområdets evne til å få satt saker på dagsorden innenfor samferdselsfeltet? Det er en rekke utsagn som belyser dette:

- *Når det gjelder stamvei så har Stavangerregionen ligget foran. Rogfast-prosjektet har man jobbet fram med kraft og driv, større i Stavanger enn andre storbyer nord for Stavanger.* Knut Arild Hareide, Stortingsrepresentant KrF, Leder i Transport og kommunikasjonskomiteen
- *Stavangerregionen har et fokus på vegprosjekter som man har tydeliggjort behovet for. Det er en aktiv fylkeskommune som har tatt initiativ på en god måte.* Knut Arild Hareide, Stortingsrepresentant KrF, Leder i Transport og kommunikasjonskomiteen
- *På jernbane skiller ikke Stavangerområdet seg ut i mengden. De har dobbeltsporet, men ellers har man ikke kommet tydelig på den nasjonale dagsorden.* Knut Arild Hareide, Stortingsrepresentant KrF, Leder i Transport og kommunikasjonskomiteen
- *De er blant de flinkeste i landet. De har fått det til for Rogfast, ferjefri framføring av E39, transportsystem på Nord-Jæren, dobbeltspor og Risavika havn.* Øyvind Halleraker, stortingsrepresentant Høyre, Hordaland Transport- og kommunikasjonskomiteen
- *De har i stor grad klart det. De er klare på budskapet. Rogaland er en viktig næringsmessig region for Norge. Det er derfor viktig at kommunikasjonene fungerer her.* Torstein Rudihagen, Stortingsrepresentant AP Oppland. Andre nestleder i Transport- og kommunikasjonskomiteen 2005 - 09

Spørsmål 3: Hva er din oppfatning av Stavangerområdets "slagkraft" i forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan og eksempel Nord-Jæren pakke 1 og Jæren pakke 2 – hvordan klarer Stavanger å presentere dette? Her var svarene i større grad enn for forrige spørsmål avhengig av at informanten kjente til de konkrete sakene og vi har noe færre utsagn her.

- *Jeg opplever stor grad av enighet, både tverrpolitisk, mellom kommunene og mellom kommunene og fylkeskommunen. Øyvind Halleraker, stortingsrepresentant Høyre Hordaland Transport- og kommunikasjonskomiteen*
- *Rogaland fylkeskommune er den fremste og blant de aller beste og mest aktive til å fremme saker. Øyvind Halleraker, stortingsrepresentant Høyre Hordaland Transport- og kommunikasjonskomiteen*
- *Man er tydelige på Ryfast og på Rogfast, men når det gjelder bybanen har man ikke vært tydelig på hva som er prioritert. Anonym kilde.*
- *I forhold til nasjonal transportplan har det vært geografiske dragkamper både mellom de undersjøiske tunnelprosjektene og mellom ulike jernbaneprosjekter og vegprosjekter. Torstein Rudihagen, Stortingsrepresentant AP Oppland. Andre nestleder i Transport- og kommunikasjonskomiteen 2005 - 09*

Spørsmål 4: Hva skiller Stavangerområdet fra Bergensområdet (Bergensprogrammet) og Trondheim (Miljøpakke for transport) når det gjelder regional slagkraft innenfor samferdselsfeltet? Flere utsagn belyser dette:

- *Akkurat i forhold til byene Bergen og Trondheim ligger de foran Stavanger. Jeg har fått mer informasjon om Bergensprogrammet og miljøpakken i Trondheim enn om prosjekter i Stavanger. Knut Arild Hareide, Stortingsrepresentant KrF, Leder i Transport og kommunikasjonskomiteen*
- *Men når det gjelder regional slagkraft er Rogaland foran Hordaland og Trøndelag. Anonym kilde.*
- *Bergen og Trondheim er bedre på storbysatsning, og Stavanger er bedre på regional satsning. Anonym kilde.*
- *Trondheim er flinkere – her har man gått i dialog med regjeringen på transportsektoren og fått en 4-års kontrakt om belønningsordning. Hallgeir Langeland, stortingsrepresentant SV, Rogaland, Transport- og kommunikasjonskomiteen*
- *I Rogaland syter man, og har ikke gått i dialog i forhold å imøtekomme det regjeringen ønsker seg i forhold til klimaforliket. Man har i stedet sittet for seg selv og pønsket ut hva som er rett. Hallgeir Langeland, stortingsrepresentant SV, Rogaland, Transport- og kommunikasjonskomiteen*
- *Bergen har jo Bergensprogrammet, de har jo et opplegg hvor de har inngått avtale med staten, som jo også Jæren har gjort med Nord-Jæren pakke 1 og Jæren pakke 2. Men Bergen klarer jo å åpne bybanen 22. juni. De har samlet seg for en bane på en bedre måte enn Stavanger har gjort. Hallgeir Langeland, stortingsrepresentant SV, Rogaland, Transport- og kommunikasjonskomiteen*
- *Alle tre byområdene er jo aktive. Rogaland benyttet fylkesdelplaninstrumentet mest. Anonym kilde.*
- *KVU-arbeidet er likt innholdsmessig i de tre byene, men det er litt spesielt på Nord-Jæren med at det er fylkeskommunen som har hovedansvaret. I de andre byene er det Jernbaneverket eller Statens Vegvesen. Anonym kilde.*

- *En viktig forskjell mellom byene er at vegdirektoratet jobber tettere opp til Bergen, Trondheim og Oslo. I Stavanger har man så vidt jeg kjenner til ikke etterspurt Vegdirektoratet som aktør.* Jan Fredrik Lund, Vegdirektoratet
- *Når det gjelder innholdet i Trondheim, Bergen og Stavanger. Jeg har oppfattet Stavanger som opptatt av vei, sykkel og baneløsninger (dobbelspor og mulige tilleggsløsninger).* Jan Fredrik Lund, Vegdirektoratet

Oppfatter du at byområdene framstår ulike mht hva de vektlegger?

- *Trondheim er det fokus på miljøbyen, men ikke sterkt fokus på jernbane, men på buss og sykkel/gange.* Jan Fredrik Lund, Vegdirektoratet
- *Bergen får sin bybane, i hvert fall halve. Skal snart åpne første byggetrinn. Og det er også en del fokus på jernbane, men det har vært mest fokus på veg fra bompengeringen kom på plass.* Jan Fredrik Lund, Vegdirektoratet
- *Det jeg har hørt mye om fra Stavanger er dobbeltsporene. Og tanker om løsning i forbindelse med Forus. Og sykkel.* Jan Fredrik Lund, Vegdirektoratet
- *Både i Trondheim og i Stavanger er det fokus på sykkel. I Bergen er det mindre sykkelfokus.* Jan Fredrik Lund, Vegdirektoratet
- *Stavangerområdet framstår mer samstemt enn de andre byene. Det har nok noe å gjøre med at det har vært høyreordførere i fylkeskommunen og de store byene lange perioden. Her skårer Stavangerområdet bedre enn de andre to byene. Det er ubetinget fordel at det er enighet lokalt og regionalt om prosjektene som fremmes. Det er nok av prosjekter å ta av på samferdselssiden. Øyvind Halleraker, stortingsrepresentant Høyre Hordaland Transport- og kommunikasjonskomiteen*

4.1.3 Kulturfeltet

Når det gjelder kulturfeltet har vi tre informanter, alle i administrative stillinger i Kulturdepartementet. Hver av informantene har fått spørsmål innenfor sine fagfelt som er henholdsvis kulturvern, idrett og kunst. I disse intervjuene oppfattet informantene spørsmål 2 og 3 som forholdsvis like og vi har valgt å gjengi svarene på lignende måte.

Spørsmål 2. Hva vil du si om Stavangerområdets evne til å få satt saker på dagsorden innenfor kulturfeltet? Spørsmål 3: Hva er din oppfatning av Stavangerområdets "slagkraft" innenfor kulturfeltet?

- *På museumssektoren er det institusjonene i Rogaland som profilerer seg, mens kommunene og fylkeskommunen spiller andrefiolin. ”Jærmuseet var tidlig ute og har markert seg nasjonalt, særlig med nye formidlingsideer, mens Stavanger museum til sammenlikning har framstått som mer tradisjonelt.” Oljemuseet er også flott men det ligger innunder OED.* Avdelingsdirektør Stein Sægrov, Kulturdepartementet
- *På idrettsfeltet hører vi ikke mye til kommunene bortsett fra når det gjelder store saker. Men når det gjelder eksempelvis idrettshallen i Sørmarka har vi mye kontakt. De fire kommunene samarbeidet tett om store saker og de har markert seg gjennom å lykkes med*

det interkommunale samarbeidet. Vi oppfatter at det er stor enighet mellom kommunene.
Anonym kilde.

- *Generelt sett er Stavangerområdet flinke på kulturfeltet. Det bygges stort nytt konserthus og det er mange kulturfestivaler. Stavangerregionen markerte seg også som svært aktive i mangfoldsåret. Av institusjonene vil jeg særlig framheve Jærmuseet og Vitenfabrikken.*
Anonym kilde.

Spørsmål 4. Hva er det som skiller Stavangerområdet fra Bergensområdet og Trondheimsområdet når det gjelder regional slagkraft?

- *Stavanger har hevdet seg godt innenfor kulturfeltet, de har både markert seg gjennom kulturhovedstadsår og med bygging av konserthus.* Avdelingsdirektør Stein Sægrov, Kulturdepartementet
- *Stavangerområdet oppleves som svært ivrige. Når de først har bestemt seg for noe, så er det veldig ordentlig og det blir realisert. I Bergen oppfatter jeg at planene blåses opp og det skjer ingen ting hvis ikke noen griper inn og finansierer. I Trondheim er det jo også mye planer men lite penger.* Anonym kilde.
- *Stavanger skiller seg fra Bergen og Trondheim ved at det er en mer internasjonal by.*
Anonym kilde.

4.1.4 Helse og omsorg

Innenfor helse og omsorg har vi kun en informant. Det er stortingsrepresentant Tore Hagebakken, Oppland AP, andre nestleder i helse- og omsorgskomiteen.

Spørsmål 2: Hva vil du si om Stavangerområdets evne til å få satt saker på dagsorden når det gjelder helse- og omsorg? Spørsmål 3:

- *Stavangerområdet har jo blant annet leder i helse- og omsorgskomiteen som fremmer saker som er relevant for området.*

Spørsmål 3: Hva er din oppfatning av Stavangerområdets "slagkraft" i forbindelse med helsepolitikk?

- *Stavangerområdet oppfattes generelt oppfattes som innovativt Stavanger Universitetssykehus framstår som et av landets ledende på en rekke felt. Her vil jeg i særlig grad fremheve det nye akuttmottaket det Stavanger Universitetssykehus er nytenkende.*

Hagebakken ønsket ikke å svare på det siste spørsmålet om sammenligning mellom Stavanger, Bergen og Trondheim.

4.1.5 Høyere undervisning og forskning

Når det gjelder høyere undervisning og forskning har vi to informanter; det er statsråd tora Aasland fra Kunnskapsdepartementet og administrerende direktør Arvid Hallén fra Norges Forskningsråd.

Spørsmål 2: Hva vil du si om Stavangerområdets evne til å få satt saker på dagsorden når det gjelder forskning og undervisning på universitetsnivå?

- *Det er veldig tydelige stemmer fra Stavangerområde både når det gjelder forskning og undervisning. Det har nok å gjøre med områdets prosess for å utvikle universitetet og med næringsgrunnlaget i området. Det er helt åpenbart at dette er viktig for Stavanger. Både næringsliv og myndigheter har en god evne til å profilere dette.* Tora Aasland, SV Forsknings- og høyere utdanningsminister
- *Jeg er litt usikker på hva jeg skal svare på med hensyn på evne til å sette saker på dagsorden. De er kanskje mer aktive enn andre regioner. Stavangerområdets aktører har nok et tydeligere regionalt perspektiv.* Arvid Hallén, Administrerende direktør, Norges Forskningsråd

Spørsmål 3: Hva er din oppfatning av Stavangerområdets "slagkraft" i forbindelse med forskning og undervisning på universitetsnivå?

- *Det jeg kjenner best er universitets- og forskningsmiljø som en type stemmer, og det politiske miljø som en annen type stemmer. Forskningsmiljøene er jo mye eldre, mens universitetet er nytt i den store sammenheng selv om det er 5 år siden det ble etablert.* Tora Aasland, SV Forsknings- og høyere utdanningsminister
- *Det er en tendens til at, på tross av de fantastiske mulighetene en har, en har vært mer opptatt av å fremheve at en ikke har fått nok penger framfor å fremme sin faglige profil og å erkjenne at det tar tid å utvikle et stort og slagkraftig universitet. Så lenge man er mer opptatt av det med eventuelle skjefordelinger og mindre opptatt av det faglige innholdet, i alle fall i mediene, så blir ikke den faglige stemmen så tydelig.* Tora Aasland, SV Forsknings- og høyere utdanningsminister
- *Når det gjelder forskning er den store troen på betydningen av petroleumsforskning typisk for Stavanger fordi det er på dette området man har bygd seg opp. De nye forskningspolitiske målene går i en annen retning og mer mot miljøvennlige alternativ innen arbeid og produksjon. Her oppfattes det at det er satsinger fra Stavangerområdet men at de er forholdsvis svake.* Tora Aasland, SV Forsknings- og høyere utdanningsminister
- *På andre faglige områder som eksempelvis atferdsforskning og leseforskning, har Stavanger markert seg klart blant annet knyttet til utvikling av nye læreplaner.* Tora Aasland, SV Forsknings- og høyere utdanningsminister
- *IRIS er en svært markert forskningsinstitusjon, som ikke minst har vært svært offensiv for utvikling av kunnskap og teknologi for petroleumsnæringen.* Arvid Hallén, Administrerende direktør, Norges Forskningsråd
- *I forhold til veletablerte og tunge institusjoner som NTNU, Universitetet i Bergen og UiO er det et godt stykke fram for FoU- miljøene i Stavanger.* Arvid Hallén, Administrerende direktør, Norges Forskningsråd

Spørsmål 4: Hva er det som skiller Stavangerområdet fra Bergensområdet og Trondheim når det gjelder regional slagkraft innenfor forskning og undervisning på universitetsnivå?

- *Universitetet i Stavanger er fortsatt i en fase som nykommer, mens Trondheim er gammel på teknologi og Bergen har et breddeuniversitet. Stavanger må se på den styrken de har i seg selv. De hadde jo en utmerket prosess forut for å bli universitet med*

godt samspill med næringsliv og samfunnsliv, og den støtten har de fortsatt. De må erkjenne at det tar tid å bygge seg opp. Tora Aasland, SV Forsknings- og høyere utdanningsminister

- *Jeg oppfatter det som et særmerke for Stavangerområdet at også aktørene innenfor forskning har et klart regionalt perspektiv, det vil si at de fremmer seg som område. Vanligvis har jeg med institusjoner å gjøre, men aktører fra Stavangerområdet argumenterer ut fra behovet for regional kompetanseutvikling: både på petroleumfeltet, fornybar energi og matområdet. Jeg oppfatter at den forskningspolitiske aktiviteten er bredere forankret enn det vi møter ellers. Men i konkurranse om store midler er det selvsagt kvalitet som teller, ikke potensial. Her er det ennå et stykke fram.* Arvid Hallén, Administrerende direktør, Norges Forskningsråd

4.1.6 Miljø og planlegging

Når det gjelder miljø og planlegging har vi tre informanter; avdelingsdirektørene Hans Jacob Neumann og Wilhelm Torheim fra Miljøverndepartementet og innleid koordinator for framtidens byer Tor Medalen (Asplan Viak). Intervjuene har tatt utgangspunkt i planleggingsfeltet generelt og i satsingen på Framtidens byer spesielt.

Spørsmål 2: Hva vil du si om Stavangerområdets evne til å få satt saker på dagsorden når det gjelder miljø- og planlegging?

- *Stavangerområdet og Nord-Jæren har satt dagsorden når det gjelder samarbeid om regional arealplanlegging. Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling har i mange år vært et eksempel for andre byområder på hvordan en skal få til langsiktig planlegging for et byområde. Dette "klinger" godt i sentraladministrasjonen. Likevel kan en være usikker på resultatene og om en når lenger når det gjelder nasjonale mål.* Avdelingsdirektør Wilhelm Torheim Miljøverndepartementet
- *Det er det området i Norge som er kommet lengst når det gjelder regional samarbeid om arealforvaltning. Den lange planleggingstradisjonen og de nære samarbeidsrelasjoner det er mellom Stavanger og nabokommunen og fylket blir lagt merke til.* Avdelingsdirektør Hans Jacob Neumann, Miljøverndepartementet

Spørsmål 3: Hva er din oppfatning av Stavangerområdets "slagkraft" i forbindelse med miljø- og planlegging? Her er svarene dels koblet til satsingen på Framtidens byer.

- *Fylkesdelplanen har fungert godt som argumentasjon for dobbeltspor og bybane, og det langsiktige samarbeidet mellom kommunene i regi av fylkeskommunen har vært en styrke for områdets gjennomslagskraft* Avdelingsdirektør Hans Jacob Neumann, Miljøverndepartementet
- *Innenfor areal- og transportfeltet hadde Stavangerområdet et meget godt utgangspunkt, og det ble det bygd videre på både når det gjelder bybane og KVU-arbeidet. En har kommet langt verbalt, men jeg har en følelse av at en ikke klarer å innfri intensjonen når det gjelder å få til en annen utvikling når det gjelder å få til en annen transportutvikling – å vri bort fra bilbruk.* Avdelingsdirektør Wilhelm Torheim Miljøverndepartementet

- *Stavangerområdet markerer seg også positivt når det gjelder energi i bygg. Her er det flere spennende pilotprosjekter og det er registrert stor interesse for miljø- og klimateffektiv bygging i regionen. Stavanger kommune legges og merke til når det gjelder den offensive tomtepolitikk og bruk av utbyggingsavtaler for å få opp miljøprofilen. Avdelingsdirektør Wilhelm Torheim Miljøverndepartementet*
- *Innenfor forbruk og avfall er det også registrert at det er flere initiativ i Stavangerområdet, bl.a. samarbeid med næringslivet og innbyggerne for å få ned forbruk og endre livsstil. Avdelingsdirektør Wilhelm Torheim Miljøverndepartementet*
- *Innenfor klimaområdet vurderes det samarbeidet som er kommet i stand mellom Bergen, Stavanger og Kristiansand som svært positivt. Avdelingsdirektør Wilhelm Torheim Miljøverndepartementet*

Spørsmål 4: Hva er det som skiller Stavangerområdet fra Bergensområdet og Trondheim når det gjelder regional slagkraft innenfor miljø- og planlegging?

- *Trondheim og Bergen er store byer omgitt av mindre kommuner som ikke har kommet like langt i samarbeidet med nabokommunene og fylkeskommunen som det en har fått til i Stavangerområdet. Avdelingsdirektør Hans Jacob Neumann, Miljøverndepartementet*
- *Trondheim er kommet lenger med løsninger innenfor areal og transport blant annet når det gjelder kollektivtransport, parkering og lokalisering. Avdelingsdirektør Wilhelm Torheim Miljøverndepartementet*
- *I Trondheim har det vært tyngre politisk profilering av fremtidens byer enn i de andre to byene. Tor Medalen, innleid koordinator for Framtidens byer*
- *Både Bergen og Stavanger har jobbet godt i forhold til klimatilpasning, men med ulike profiler. Bergen har trukket på sin nærhet til forskingsmiljøene. Avdelingsdirektør Wilhelm Torheim Miljøverndepartementet*

4.1.7 Næringsutvikling

Når det gjelder næringsutvikling har vi to informanter; en fra Kommunal- og regionaldepartementet og en fra Innovasjon Norge.

Spørsmål 2: Hva vil du si om Stavangerområdets evne til å få satt saker på dagsorden når det gjelder næringsutvikling?

- *Stavangerregionen framstår som et godt eksempel på samarbeid om næringsutvikling mellom kommunene og også fylkeskommunen – de er bedre enn andre storbyområder. Anonym kilde.*
- *Stavangerregionen har et sterkt næringsliv og da særlig innen olje og mat, og de er flinke til å kjøre fram de fortrinnene de har på næringsviden. Anonym kilde.*

Spørsmål 3: Hva er din oppfatning av Stavangerområdets "slagkraft" i forbindelse med næringsutvikling?

- *Stavanger har en svært aktiv ordfører som er flink til å fronte regionen, og Greater Stavanger fronter området bra. Anonym kilde.*
- *Stavanger kjører fram olje, energi og matclusteret sitt – kulturby har jo også kommet fram og Stavanger som internasjonal by. Anonym kilde.*

Spørsmål 4: Hva er det som skiller Stavangerområdet fra Bergensområdet og Trondheim når det gjelder regional slagkraft innenfor næringsutvikling?

- *Stavanger er mer industri og Stavanger mer næringslivsorientert enn Bergen og Trondheim.* Anonym kilde.
- *Stavanger har mye næringsliv og industri og spennende innovasjonsprosjekter. Trondheim har NTNU og teknologi og er IKT-relatert. Stavanger er oljerelatert. Bergen er ikke så enkelt å karakterisere – de har en bredere portefølje.* Anonym kilde.
- *Trondheim har et tungt teknologimiljø, men ikke så mye næringsliv.* Anonym kilde.
- *Bergen har handelsmiljø og til dels service.* Anonym kilde.
- *Bergen og Trondheim har mer forskning enn Stavanger.* Anonym kilde.

4.1.8 Oppsummerende vurderinger

Det er i utgangspunktet vanskelig å ekstrahere ut en universell oppfatning av hvordan sentrale beslutningstakere oppfatter Stavangerområdets slagkraft. De fleste forbinder Stavangerområdet med ”olja”, for øvrig er oppfatningen styrt av interessefeltet til informanten. Dette tyder på at Stavangerregionen på generell basis framstår som oljehovedstaden, en posisjon regionen ikke makter å oppnå på andre områder, for eksempel som ”Matfylket”.

Generelt sett vurderes informantenes vurderinger av regionens slagkraft og sterke og svake sider å være godt forankret i virkeligheten, Eksempel refereres de næringsmessige prioriteringene på olje, mat og kultur korrekt, likeså satsingene innenfor miljø og planlegging. Informantenes utsagn preges for øvrig av deres faglige ståsted og i tillegg for politikernes vedkommende, av deres politiske tilknytning.

Informantenes vurderinger av Stavangerregionens slagkraft generelt og innenfor de ulike politikkkfeltene er oppsummert i strekpunktene under:

- I Stavangerområdet er man gode på samarbeid mellom kommunene og mellom kommunene og fylkeskommunen. Det gjelder på tvers av sektorene. Det gode samarbeidsklimaet kan ses på som et varemerke for regionen. Når disse aktørene trer fram koordinert, har de betydelig slagkraft for Stavangerområdet.
- Stavangerområdet har en tydelig profil, er offensiv og fremmer budskapet overfor sentrale beslutningstakere klart. På de fleste politikkkfeltene vi har undersøkt kjenner de sentrale beslutningstakerne til prioriteringene fra Stavangerområdet.
- Stavangerområdet oppfattes som en vellykket region som har fått det til på mange felt og det i stor grad basert på egne krefter. Regionen har sterk vekst, et dynamisk næringsliv og et offensivt regionalt lederskap.
- Stavangerområdet markerer seg særlig godt nasjonalt på politikkkfelt der en legger inn egne ressurser. Dette gjelder eksempelvis på kulturfeltet der det er flere nye satsninger og innenfor næringsutvikling der byregionen er først ute med nye konsepter. På begge disse feltene blir også det interkommunale samarbeidet lagt merke til.
- Slagkraften til universitets- og forskningsmiljøene i Stavangerområdet ligger betydelig bak tilsvarende miljøer i Trondheim og Bergen. Det er en god regional forankring av satsinger og strategier i Stavangerregionen, men i forhold til høye vitenskapelige krav

innenfor dette feltet er ikke vilje og pågangsmot tilstrekkelig til å hevde seg i den nasjonale førstedivisjon.

- Stavangerområdet er det fremste området i landet innenfor regional arealplanlegging og Fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling for Jæren fremheves som ”beste praksis” innenfor dette feltet. Når det gjelder å løse de konkrete utfordringene knyttet til miljøvennlige transportløsninger er det imidlertid andre byområder som er kommet lengre. Svarene her antyder en manglende gjennomføringsevne, hvilket er utypisk for regionen. På andre områder, som eksempelvis næringsutvikling, fremheves nettopp regionens gjennomføringsevne.
- Intervjuene gir til en viss grad et inntrykk av en region som er selvopptatt og som stoler på egne krefter for å nå sine mål. Kombinert med gjennomføringsevne gir det inntrykk av en sterk regional slagkraft. Samtidig gir intervjuene inntrykk av at regionen på enkelte felt har vært for lite opptatt av nasjonale mål og rammebetingelser. Særlig gjelder dette på områder der gjennomslagskraft nasjonalt henger sammen med om de lokale myndighetene går i dialog med sentrale myndigheter og prøver å nå nasjonale mål. Balansegangen mellom å satse på egne krefter og egne mål versus å satse på å tilfredsstille nasjonale mål er på flere felt utfordrende for Stavangerområdet og det er for øvrig også i høyeste grad et politisk spørsmål.

5 Konklusjoner

Utredningen gir grunnlag for å trekke konklusjoner og å komme med anbefalinger når det gjelder (a) organisering og innretting av planleggingen i Stavangerområdet i forhold til enkelte utfordringer og (b) utvikling av Stavangerområdets slagkraft i forhold til sentrale beslutningstakere.

Organisering og innretting av planleggingen i Stavangerområdet.

Det ikke er mangel på planleggingsverktøy og utredningsmetoder for å håndtere styringsutfordringer knyttet til framkommelighet, lokalisering av virksomheter, dimensjonering av boligområder og senterutvikling. Det er heller slik at det er stor overlapp mellom planleggingspraksiser som til dels tar fatt i de samme utfordringer. Planleggingsverktøy og virkemidler er spredt på flere offentlige aktører og myndighetsnivåer. I likhet med andre byområder strever Stavangerområdet med å klare håndtere en del av planleggingsutfordringene. Til en viss grad antar vi at dette henger sammen med den politiske vilje på ulike nivå til å gjøre noe med utfordringene. Samtidig bidrar gråsoneproblematikk og samordningsutfordringene til av tempo og gjennomføringskraft svekkes. I Stavangerområdet bidrar oppdelingen av byområdet i flere kommuner til at samordningsutfordringene er ekstra påtrengende. I en slik situasjon er det helt avgjørende å kunne videreutvikle den samarbeidstradisjonen en har innenfor regional arealplanlegging.

Stavangerområdet kan trekke noen lærdommer fra Trondheim og Bergen når det gjelder håndtering av *framkommelighetsutfordringer*. Ut fra erfaringene både i Bergen og i Trondheim kan en tettere integrasjon mellom Nord-Jæren pakke 1 / Jæren pakke 2 og den kommunale planleggingen være en mulighet for å håndtere framkommelighetsutfordringene på en konsistent og gjennomgripende måte. Integrasjonen må også omfatte kommunal parkeringspolitikk og fylkeskommunens satsing på kollektivtrafikk.

Stavangerområdet har planleggingsverktøy både på kommunalt og regionalt nivå til å sikre *lokalisering av offentlig og privat virksomhet på rett sted i forhold til kollektivtransport*. Det er forbedringsmuligheter når det gjelder den konkrete oppfølging og implementering av retningslinjene på kommunalt nivå og når det gjelder utvikling av kollektivtilbudet på fylkeskommunalt nivå.

Riktig dimensjonering av og tidsperiode for utbygging av boligområder i forhold til kapasitet innenfor skole, barnehage, omsorg, teknisk infrastruktur og kollektivtrafikk håndteres i stor grad gjennom den kommunale planleggingen i Stavangerområdet. I den grad det er behov for det kan kommunene på egen hånd lage en interkommunal plan for å samordne seg imellom. I den sammenheng kan det være nyttig å se på erfaringene fra den interkommunale arealplanleggingen i Trondheimsregionen.

Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren legger *rammebetingelser for senterutviklingen* i Stavangerområdet, men dette er også tema i kommuneplanene. I den kommende regionalplan kan en enda større detaljeringsgrad og integrasjon med kommuneplanleggingen være en mulighet for en mer konsistent politikk.

Utvikling av Stavangerområdets slagkraft i forhold til sentrale beslutningstakere

Gjennomgangen av fordelingen av statlige ressurser til byregionene Stavanger, Bergen og Trondheim viser at Stavangerområdet får vesentlig mindre per innbygger enn de to andre byregionene på kulturfeltet. De to andre byregionene har også mange flere sysselsatte i statsforvaltningen enn Stavangerregionen. Ut fra et kriterium om lik fordeling av statlige ressurser per innbygger kan dagens fordeling mellom de tre byregionene oppfattes som urimelig. Den nasjonale fordelingen bygger imidlertid ikke på et slikt likhetskriterium, men på kriterier om økonomi og geografisk utjamning av forskjeller. Fordelingen er resultat av politikk, og baseres på historisk opparbeidet status for ulike institusjoner i byregionene og på innsats fra aktører i byregionene og statlige prioriteringer. Dette innebærer også at det kan være muligheter for Stavangerområdet å øke sin andel av den statlige fordelingen av ressurser. Dette har i høyeste grad med Stavangerområdets regionale slagkraft å gjøre. I den sammenheng kan følgende anbefalinger for å videreutvikle en allerede god regional slagkraft vurderes:

1. Stavangerområdet har klart å markere seg godt nasjonalt på områder der en legger inn egne ressurser, eksempelvis på kulturfeltet og innen næringsutvikling. Her kan *regionens solide økonomiske ressurser* i forhold til andre byregioner bidra til økt slagkraft og til at en kan oppnå statlig deltakelse i investeringer og ved opprettelse kulturinstitusjoner i byregionen. Å invitere nasjonale myndigheter med på noe som på nasjonalt plan vil bli oppfattet som en suksess kan være en strategi.
2. *Samhandlingskompetansen og samarbeidstradisjonene* mellom kommunene og med fylkeskommunen oppfattes på tvers av sektorer som et positivt kjennetegn ved Stavangerområdet. Intervjuene viser at dette øker den regionale slagkraften. Dette er et viktig "varemerke" for Stavangerregionen og dette kan utvides til å omfatte flere sektorer, både mellom kommunene, med fylkeskommunen og i forhold til næringsliv og frivillig sektor.
3. Innenfor enkelte områder er ikke Stavangerområdets strategier og framgangsmåter helt i samsvar med nasjonale mål og oppfatninger. Noen av de sentrale beslutningstakerne er av den oppfatning at en konfrontasjonslinje i slike sammenhenger hemmer den regionale slagkraften, mens en *dialogbasert tilnærming* styrker slagkraften. I den sammenheng er det viktig at aktørene i Stavangerområdet, dersom de vil ha større innflytelse på sentrale beslutningstakere, i større grad går i en dialog i forhold til nasjonale mål og rammebetingelser og i mindre grad fokuser på egne mål og løsninger.
4. Stavangerområdet oppfattes fra sentrale beslutningstakere som en vellykket region som har fått det til på mange felt og det i stor grad basert på egne krefter. Regionen har sterk vekst, et dynamisk næringsliv, et offensivt regionalt lederskap og solide økonomiske ressurser. I et slikt perspektiv vil det være vanskelig å få sympati fra andre områder i landet eller sentrale beslutningstakere for krav om en større andel av statlige ressurser eller om andre tildelingskriterier. I stedet for påpeke urettferdighet bør Stavangerområdet vise hvordan de kan bidra til å nå nasjonale mål innenfor ulike områder.

Referanser

- Hervik, A. Og Lyche L: "Utgiftsutjevningmodell for lokale bil- og båtruter" Møreforskning Molde Rapport 0506
- Ørbeck, M., Alnes, P.K. og Hagen, S.E. "Statlige utgifters geografi i 2005". Østlandsforskning 07/2007
- Røed, H., Hidle, K. Og Hjemdahl, K: "Kulturen og det regionale Norge". Agderforskning 5/2009
- Kommunal- og regionaldepartementet: "Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2010. Grønt hefte. Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2009-2010)
- Kulturdepartementet: "Stortingsproposisjon 1 for budsjettåret 2010"
- Leknes, Einar: "Fremveksten av byregioner i Norge" Kap. 3 i Styringsutfordringer i norske Byregioner Høyskoleforlaget, Kommer høsten 2010
- Lov 2008-06-27-71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven) (plandelen)
- Samferdselsdepartementet: "Statsbudsjettet 2008: Fylkesoversikt – forslag og tiltak i samferdselssektoren" (web)
- Samferdselsdepartementet: "Statsbudsjettet 2009: Fylkesoversikt – forslag og tiltak i samferdselssektoren" (web)
- Samferdselsdepartementet: "Statsbudsjettet 2010: Fylkesoversikt – forslag og tiltak i samferdselssektoren" (web)
- Stortingsproposisjon 108 S (2009 – 2010) Utviding og finansiering av Bergensprogrammet
- T-2/09 Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven. Rundskriv fra Miljøverndepartementet

Dokumenter fra Stavangerområdet:

- Rogaland Fylkeskommune (2000): *Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren.*
- Rogaland Fylkeskommune (2007): *Transportplan for Jæren. Handlingsplan 2005-2015.*
- Rogaland Fylkeskommune (2007): *Fylkesdelplan for samferdsel i Rogaland 2008-2019. Høringsutkast.*
- Rogaland Fylkeskommune, Statens vegvesen, Jernbaneverket, Stavanger kommune, Sandnes kommune, Sola kommune (2009): *KVU for Transportsystemet på Jæren – med hovedvekt på byområdet.*
- Rogaland Fylkeskommune (2008): *Planprogram for rullering av fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren.*
- Sandnes, Time og Klepp (2009): *Interkommunal kommunedelplan for bybåndet sør*

Dokumenter fra Trondheim:

- Trondheim kommune (2004): *Store lille Trondheim – mot nye mål Kommuneplanens strategidel 2001 – 2012*
- Trondheim kommune (2007): *Boligprogram 2005-2008*
- Trondheim kommune (2007): *Gatebruksplan for Midtbyen 2007. Høringsutkast*
- Trondheim kommune (2007): *Kommuneplan 2006-2018. Arealdel. Høringsutkast januar 2007*
- Trondheim kommune (2007): *Kommuneplanens samfunnsdel 2009 -2020: Planstrategi. Høringsutkast*
- Trondheim kommune (2007): *Transportplan for Trondheim 2006-2015. Høringsutkast*
- Trondheim kommune (2008): *Miljøpakke for Transport*

Dokumenter fra Bergen:

- Bergen kommune (2000): *Kommunedelplan for Sentrum (2000-2011)*
- Bergen kommune (2007): *Strategi for kollektivtrafikken*
- Bergen kommune (2007): *Transportanalyse for Bergensområdet 2010-2030*
- Bergen kommune (2008): *Kommuneplanens arealdel 2006-2017 (2025)*
- Bergen kommune (2009): *Fremtidig bybanenett for Bergensområdet*
- Bergen kommune (2009): *Klima- og energihandlingsplan for Bergen*

Vedlegg 1: Fordeling av kulturmidler i 2009 og 2010

Tabell 1: Kulturmidler 2009, tall i hele 1000

		Stavanger- regionen	Bergens- regionen	Trondheims- regionen
	Per innbygger i byregion (kroner)	479	808	773
Kapittel	Aktivitet/Sum	148 923	303 096	200 628
	Rockheim - nasjonalt senter for pop og rock			
	Nytt konserthus i Stavanger	20 000		
	Diverse søknader fra alle 3 byene foreligger og kan bli innvilget i løpet av året			
	Tou scene	641		
	Bergen senter for elektronisk kunst (BEK)		1 408	
	Stiftelsen 3,14		329	
	Trondheim elektroniske kuntsenter (TEKS)			1 366
	Brak - Bergen Rock Aktører		1 000	
	Kompetansesentra for rytmisk musikk			
	Midnorsk Jazzsenter			1 833
	Nidarosdomens guttekor			464
	Trondheim International Chamber Music Competition & Academy			700
320 Allmenne kulturformål	Vestnorsk Jazzsenter		2 271	
	Historiske spill/friluftspill			
321 Kunsterformål				
322 Billedkunst, kunsthåndverk og offentlig rom	Bergen kunsthall		4 198	
	Stiftelse Harmonien		91 473	
	Trondheim symfoniorkester			53 748
	Stavanger symfoniorkester	53 199		
	Festspillene i Bergen		17 030	
	Olavsfestdagene i Trondheim			7 809
	Kammermusikkfestivaen i Stavanger (ICMF)	1 400		
	Trondheim Jazzorkester			1 400
323 Musikkformål	Trondheim Kammermusikkfestival			1 400
	TrondheimSolistene			2 431
	Dem Nationale Scene		90 623	
	Carte Blanche		19 253	
	Hordaland Teater		8 787	
	Rogaland Teater	42 893		
	Trøndelag teater			53 915
324 Scenekunst- formål	Den Nye Opera		12 320	
	BIT Teatergarasjen/Bergen Internasjonale Teater		3 350	

		Stavanger-regionen	Bergen-regionen	Trondheim-regionen
	Per innbygger i byregion (kroner)	479	808	773
Kapittel	Aktivitet/Sum	148 923	303 096	200 628
325 Samordningstilskudd for arkiv, bibliotek og museer				
326 Språk-, litteratur- og bibliotekformål	Kapittelfestivalen i Stavanger	626		
328 Musems- og andre kulturformål	Jærmuseet	10 891		
	Stavanger Museum/Rogaland kunstmuseum	13 642		
	Bymuseet i Bergen		11 321	
	Kunstmuseene i Bergen		14 288	
	Museumssenteret i Hordaland		9 175	
	Bergens Sjøfartsmuseum		2 088	
	Museene i Sør-Trøndelag			69 175
	Bergen Vitensenter		468	
	Midnorsk Vitensenter			702
	Stiftelsen Seilskipet Statsraad Lehmkühl			4 735
329 Arkivformål	Norsk Misjonsselskaps arkiv	1 131		
334 Film- og medieformål	Vestnorsk filmsenter		6 479	
	Midnorsk filmsenter			4 000
	Filmkraft Rogaland filmsenter	2 000		
	FUZZ		2 500	
	Midnorsk filmfond			1 000
	Filmkraft Rogaland filmfond	2 000		
	Internasjonalt tegnefilmforum i Stavanger	500		

Kilde: Kulturdepartementet (2010)

Tabell 3.2: Kulturmidler 2010, tall i hele tusen

		Stavanger-regionen	Bergens-regionen	Trondheims-regionen
	Per innbygger i byregion (kroner)	569	873	942
Kapittel	Aktivitet/Sum	180 604	333 180	248 024
320 Allmenne kulturformål	Rockheim - nasjonalt senter for pop og rock			5 000
	Nytt konserthus i Stavanger	39 000		
	Diverse søknader fra alle 3 byene foreligger og kan bli innvilget i løpet av året			
	Tou scene	662		
	Bergen senter for elektronisk kunst (BEK)		1 453	
	Stiftelsen 3,14		340	
	Trondheim elektroniske kunstsenter (TEKS)			1 410
	Brak - Bergen Rock Aktører		1 032	
	Kompetansesentra for rytmisk musikk			
	Midtnorsk Jazzsenter			1 892
	Nidarosdomens guttekor			479
	Trondheim International Chamber Music Competition & Academy			722
	Vestnorsk Jazzsenter		2 771	
	Historiske spill/friluftsspill			
321 Kunsterformål				
322 Billedkunst, kunsthåndverk og offentlig rom				
	Bergen kunsthall		5 198	
323 Musikkformål	Stiftelse Harmonien		103 338	
	Trondheim symfoniorkester			65 250
	Stavanger symfoniorkester	59 815		
	Festspillene i Bergen		17 575	
	Olavsfestdagene i Trondheim			8 309
	Kammermusikkfestivaen i Stavanger (ICMF)	1 650		
	Trondheim Jazzorkester			1 650
	Trondheim Kammermusikkfestival			1 650
	TrondheimSolistene			2 681
		Dem Nationale Scene		96 623
	Carte Blanche		20 030	
	Hordaland Teater		9 229	
	Rogaland Teater	46 893		
	Trøndelag teater			57 915
	Den Nye Opera		14 513	
	BIT Teatergarasjen/Bergen Internasjonale Teater		4 350	
324 Scenekunstformål	Circa Teater			707

		Stavanger -regionen	Bergens- regionen	Trondheims- regionen
	Per innbygger i byregion (kroner)	569	873	942
Kapittel	Aktivitet/Sum	180 604	333 180	248 024
325 Samordningstiltak for arkiv, bibliotek og museer				
326 Språk-, litteratur- og bibliotekformål	Kapitelfestivalen i Stavanger	646		
328 Musems- og andre kulturformål	Jærmuseet	12 391		
	Stavanger Museum/Rogaland kunstmuseum	14 380		
	Bymuseet i Bergen		12 821	
	Kunstmuseene i Bergen		17 245	
	Museumssenteret i Hordaland		9 675	
	Bergens Sjøfartsmuseum		2 155	
	Museene i Sør-Trøndelag			93 911
	Bergen Vitensenter		966	
329 Arkivformål	Midtnorsk Vitensenter			1 448
	Stiftelsen Seilskipet Statsraad Lehmkuhl		4 887	
334 Film- og medieformål	Norsk Misjonsselskaps arkiv	1 167		
	Vestnorsk filmsenter		6 479	
	Midtnorsk filmsenter			4 000
	Filmkraft Rogaland filmsenter	2 000		
	FUZZ		2 500	
	Midtnorsk filmfond			1 000
	Filmkraft Rogaland filmfond	2 000		
Internasjonalt tegnefilmforum i Stavanger	0			

Kilde: Kulturdepartementet (2010)

Vedlegg 2: Plan og bygningslovens bestemmelser om kommuneplanens arealdel, interkommunalt plansamarbeid og om regional plan

§ 11–5 Kommuneplanens arealdel

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område.

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.

Plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer.

Kommunen kan etter vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel for hele eller deler av kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser, jf. §§ 11–7 til 11–11.

§ 11–6 Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1–6. Planen gjelder fra kommunestyrets vedtak, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 11-16.

Tiltak etter § 1–6 må ikke være i strid med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner.

Der det ikke gjelder eller er stilt krav om reguleringsplan, jf. § 12–1 andre ledd, skal kommuneplanens arealdel følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved forståelsen av tiltak etter reglene i § 20–1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20–2 og 20–3.

§ 11–7 Arealformål i kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise arealformål som er angitt i nr. 1 til 6. Hovedformålene kan etter behov inndeles i angitte underformål.

Arealformål:

1. Bebyggelse og anlegg.

Underformål:

boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål, kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, næringsbebyggelse, idrettsanlegg, andre typer anlegg, uteoppholdsarealer, grav- og urnelunder.

2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur.

Underformål:

veg, bane, lufthavn, havn, hovednett for sykkel, kollektivnett, kollektivknutepunkt, parkeringsplasser, traséer for teknisk infrastruktur.

3. Grønnstruktur.

Underformål:

naturområder, turdrag, friområder og parker.

4. Forsvaret.

Underformål:

ulike typer militære formål.

5. Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift.

Underformål:

- a. areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag,*
- b. areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv., jf. § 11–11 nr. 2.*

6. Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone.

Underformål:

ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon.

I områder hvor arealplanen bare angir hovedformål for arealbruk, skal det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk og vern av arealene, jf. §§ 11–9 til 11–11.

§ 11–9 Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel

Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om:

- 1. krav om reguleringsplan for visse arealer eller for visse tiltak, herunder at det skal foreligge områderegulering før detaljregulering kan vedtas,*
- 2. innholdet i utbyggingsavtaler, jf. § 17–2,*
- 3. krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18–1. Det kan også gis bestemmelse om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27–5,*
- 4. rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen,*
- 5. byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt og reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28–7 og utnytting av boligmassen etter § 31–6,*
- 6. miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg,*
- 7. hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø,*

8. forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid, herunder bestemmelser om miljøoppfølging og -overvåking.

§ 11–10 Bestemmelser til arealformål etter § 11–7 nr. 1, 2, 3 og 4

Til arealformål nr. 1, 2, 3 og 4 i [§ 11–7](#) kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om:

1. at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal, og forholdet til transportnett og annet lovverk er ivaretatt,
2. fysisk utforming av anlegg,
3. hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal,
4. lokalisering, bruk og streghetsklasser for avkjørsler til veg,
5. i hvilke områder Forsvaret i medhold av § 20-4 selv kan fatte vedtak om virksomhet, bygg og anlegg.

§ 11–11 Bestemmelser til arealformål etter [§ 11–7](#) nr. 5 og 6

Til arealformålene nr. 5 og 6 i § 11–7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om:

1. omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg til landbruk og reindrift som nevnt i [§ 11–7](#) første ledd nr. 5,
2. at spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvise søknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen,
3. bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn,
4. å tillate nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag i 100–metersbeltet langs sjøen med sikte på landbruk, reindrift, fiske, fangst, akvakultur og ferdsel til sjøs,
5. at det for områder inntil 100 meter langs vassdrag skal være forbudt å sette i verk bestemt angitte bygge- og anleggstiltak. I slikt område kan det også gis bestemmelser for å sikre eller opprettholde kantvegetasjon, og for å sikre allmennhetens tilgang til strandsonen,
6. ferdsel i områder med spesielle vernehensyn og på sjøen,
7. hvilke artsgrupper eller arter av akvakultur som enkeltvis eller i kombinasjon kan etableres.

§ 8-1 Regional plan

Regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien.

Kongen kan gi pålegg om å utarbeide regional plan for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografiske områder og gjennom forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innhold, organisering og om planen skal godkjennes av Kongen.

Til regional plan skal det utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen.

Handlingsprogrammet skal vedtas av regional planmyndighet og rulleres årlig.

§ 8-2 Virkning av regional plan

Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.

§ 8-3 Utarbeiding av regional plan

Ved utarbeiding av regional plan skal regional planmyndighet samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak.

Regional planmyndighet utarbeider forslag til planprogram i samarbeid med berørte kommuner og statlige myndigheter, jf. [§ 4-1](#). Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med minst seks ukers frist. Planprogrammet fastsettes av regional planmyndighet.

Forslag til regional plan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med minst seks ukers frist. Regionale planer med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging skal inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn, jf. [§ 4-2](#) andre ledd.

§ 8-4 Vedtak av regional plan

Regional plan vedtas med endelig virkning av regional planmyndighet dersom saken ikke bringes inn for departementet etter bestemmelsen i andre ledd, eller annet følger av forskrift til [§ 8-1](#) andre ledd. Kommunene, fylkesmannen og berørte statlige organer skal underrettes om vedtaket. Et eksemplar av planen sendes til departementene til orientering.

Dersom statlig organ av hensyn til nasjonale eller statlige interesser på vedkommendes ansvarsområde, eller kommune som blir direkte berørt av planen, har vesentlige innvendinger mot planens mål eller retningslinjer, kan de kreve at saken bringes inn for departementet, som kan gjøre de endringer som finnes påkrevd. Tilsvarende gjelder ved vedtak av regional planbestemmelse etter [§ 8-5](#).

Selv om saken ikke bringes inn for departementet etter foregående ledd, kan departementet, etter at regional planmyndighet er gitt høve til å uttale seg, foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser. Regional planmyndighet må være underrettet om at planen vil bli endret innen tre måneder etter at departementet har mottatt den.

§ 8-5 Regional planbestemmelse

Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser.

Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov.

Forslag om regional planbestemmelse skal utarbeides og behandles i samsvar med reglene i §§ 8-3 og 8-4, og kan fremmes i forbindelse med utarbeiding av en regional plan.

Regional planmyndighet kan, etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner, forlenge forbudet med fem år av gangen.

Samtykke til å iverksette tiltak som omfattes av regional planbestemmelse kan gis av regional planmyndighet etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner.

Regional planbestemmelse skal kunngjøres i Norsk Lovtidend og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Et eksemplar av planbestemmelsen skal sendes til departementet, fylkesmannen og berørte kommuner og statlige myndigheter.

§ 9-1. Interkommunalt plansamarbeid

To eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging etter denne lov når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper.

Interkommunalt plansamarbeid kan igangsettes som gjennomføring av regional planstrategi. Regional planmyndighet eller statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede et slikt samarbeid når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune.

Når det anses nødvendig for å ivareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver, kan departementet pålegge kommuner å inngå i et slikt plansamarbeid. Herunder kan det bestemme organisering av plansamarbeidet, om hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde og om hvilket geografisk område det skal omfatte. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende kommuner ha hatt anledning til å uttale seg.

§ 9-2. Organisering

Planarbeidet ledes av et styre med samme antall representanter fra hver kommune, med mindre kommunene er enige om noe annet. Med mindre annet er vedtatt av kommunene, fastsetter styret selv regler for sitt arbeid og organiserer planarbeidet slik det finner det hensiktsmessig.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om organisering av interkommunalt plansamarbeid.

§ 9-3. Planprosess og planinnhold

For planprosess og innhold i planene gjelder reglene for vedkommende plantype, jf. kapittel 11 og 12. Hver kommune har ansvar for at saksbehandlingsreglene følges innenfor sitt område.

De deltakende kommuner kan overføre til styret den myndighet til å treffe vedtak om planprosessen som etter loven er lagt til kommunen.

Hvert kommunestyre treffer endelig planvedtak for sitt område.

§ 9-4. Overføring til regional plan

Et flertall av kommunene kan til enhver tid anmode regional planmyndighet om å ta over planarbeidet som regional plan, på grunnlag av det planarbeidet som er utført.

Regional planmyndighet og statlig myndighet kan anmode kommunene om at arbeidet føres videre som regional plan når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune. Et flertall av kommunene kan samtykke i dette.

Departementet kan bestemme at planarbeidet skal føres videre som regional plan. Før slikt vedtak treffes, skal kommunene ha fått anledning til å uttale seg.

§ 9-5. Uenighet

Er kommunene uenige om innholdet i et samlet planforslag, kan styret eller den enkelte kommune anmode fylkesmannen eller regional planmyndighet om å mekle.

En kommune kan med tre måneders skriftlig varsel tre ut av plansamarbeidet. De øvrige kommunene kan fortsette plansamarbeidet for det området de dekker.

Departementet kan pålegge den enkelte kommune fortsatt å delta i samarbeidet.

§ 9-6. Gjennomføring og endring

Partene i et interkommunalt plansamarbeid bør inngå avtale om gjennomføring av planer som er vedtatt på grunnlag av slikt samarbeid, når det er behov for samordning av bruk av virkemidler for gjennomføring.

Dersom en kommune eller regional planmyndighet ensidig ønsker å endre en plan etter kapitlet her, skal de øvrige deltakende og berørte parter få skriftlig varsel om dette før planarbeidet starter.

§ 9-7. Plansamarbeid mellom regioner og kommuner

Reglene i dette kapittel gjelder tilsvarende for plansamarbeid mellom en eller flere regioner og en eller flere kommuner.

Departementet kan pålegge slikt plansamarbeid når det er nødvendig for å løse planleggingsoppgaver for større områder under ett. Herunder kan departementet gi bestemmelser om formålet med samarbeidet, hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde, hvilket geografisk område det skal omfatte, organisering av nødvendige samarbeidsorganer, og statens medvirkning. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende regioner og kommuner ha hatt anledning til å uttale seg.