



Rapport 2019/50 | For Haugesund kommune



## Endret kommunegrense på Fastlands-Karmøy?

En analyse av god kommunestruktur i lys av Vabo-utvalgets anbefalinger

Eivind Tandberg og Jens Furuholmen

# Dokumentdetaljer

Tittel	Endret kommunegrense på Fastlands-Karmøy?
Rapportnummer	2019/50
ISBN	978-82-8126-446-5
Forfattere	Eivind Tandberg og Jens Furuholmen
Prosjektleder	Eivind Tandberg
Kvalitetssikrer	Hanne Toftdahl
Oppdragsgiver	Haugesund kommune
Dato for ferdigstilling	1. desember 2019
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	Kommune, grensejustering, Haugesund, Karmøy

## Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

# Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra Haugesund kommune med denne rapporten levert et faglig underlag for vurdering av et innbyggerforslag om endret kommunegrense mellom Karmøy og Haugesund, ved innlemmelse av Fastlands-Karmøy i Haugesund kommune.

Arbeidet er utført av Eivind Tandberg og Jens Furuholmen i Vista Analyse, med Eivind Tandberg som prosjektleder. Hanne Toftdahl har vært kvalitetssikrer. Kommunedirektør Ole Bernt Torbjørnsen og kommunaldirektør Jo Inge Hagland har vært kontaktpersoner i Haugesund kommune for dette oppdraget.

Vi takker for et interessant oppdrag.

1. desember 2019

*Eivind Tandberg*

Partner

Vista Analyse AS

# Innhold

Sammendrag.....	5
<b>1 Innledning og oversikt.....</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Oppdraget	10
1.3 Metodisk tilnærming	10
<b>2 Tjenesteyting.....</b>	<b>14</b>
2.1 Oversikt	14
2.2 Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse	14
2.3 Effektiv tjenesteproduksjon	15
2.4 Økonomisk soliditet	20
2.5 Valgfrihet	20
<b>3 Samfunnsutvikling.....</b>	<b>21</b>
3.1 Oversikt	21
3.2 Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	21
3.3 Kapasitet og kompetanse	25
<b>4 Demokratisk arena.....</b>	<b>26</b>
4.1 Oversikt	26
4.2 Høy politisk deltakelse	26
4.3 Lokal politisk styring	27
4.4 Lokal identitet	28
<b>5 Referanser.....</b>	<b>30</b>
<b>Figurer</b>	
Figur 1.1 Tolkning av kommunegrensen foreslått av aksjonsgruppe Fastlands-Karmøy .....	9
Figur 1.2 Vabo-utvalgets kriterier for god kommunestruktur.....	11
Figur 2.1 Haugesund tettsted .....	16
Figur 2.2 Kommunegrense Haugesund og Fastlands-Karmøy .....	17
Figur 2.3 Skisse ny kommunegrense.....	17
Figur 2.4 Kommunegrensen ved Skre .....	18
Figur 2.5 Arbeidsreiser mellom Haugesund og Karmøy.....	19
Figur 2.6 Arbeidsreiser i og mellom Haugesund og Karmøy .....	19
Figur 3.1 Befolkningsutvikling i Haugesund og Karmøy .....	22
Figur 3.2 Ledig næringsareal Haugesund.....	23
Figur 4.1 Valgdeltakelse i lokalvalg etter kommunestørrelse .....	27
<b>Tabeller</b>	
Tabell 1.1 Vurderingskriterier for kommunestrukturen i Haugesund og Karmøy .....	12
Tabell 1.2 Måleindikatorer for ulike vurderingskriterier .....	12
Tabell 2.1 Vurdering av alternative grenser for kommunens tjenesteyting .....	14
Tabell 2.2 Innbyggertall på Karmøy og Haugesund før og etter grensejustering .....	15
Tabell 3.1 Vurdering av alternative grenser for kommunens samfunnsutviklerrolle .....	21
Tabell 4.1 Vurdering av alternative grenser for kommunens rolle som demokratisk arena .....	26

# Sammendrag

Denne rapporten bygger på «kriteriene for god kommunestruktur» slik de ble fremlagt av ekspertutvalget nedsatt av Regjeringen i 2014 (Vabo-utvalget, 2014b). I analysen drøfter vi hvilken av to kommuneinndelinger mellom Haugesund og Karmøy som best oppfyller disse kriteriene. Den ene er å opprettholde dagens grense, og den andre er en innlemmelse av Fastlands-Karmøy i Haugesund kommune. Analysen er basert på offentlig tilgjengelig kilder (sekundærdata). Det er ikke innhentet nye data. Tabell S.1 oppsummerer våre vurderinger.

Tabell S.1 Oppfyllelse av kriterier for god kommunestruktur, gammel og ny grense

Kriterium	Tjenesteyting			Samfunnsutvikling			Demokratisk arena				
	Kapasitet	Kompetanse	Effektiv produksjon	Økonomisk soliditet	Valgfrihet	Funksjonelt område	Kapasitet	Kompetanse	Politisk deltagelse	Politisk styring	Identitet
Dagens grense	Grønn	Grønn	Rødt	Gul	Grønn	Rødt	Grønn	Grønn	Grønn	Rødt	Gul
Ny grense	Grønn	Grønn	Grønn	Gul	Grønn	Grønn	Grønn	Grønn	Grønn	Grønn	Gul

Noter: Felter merket med rødt indikerer at kommunestrukturen ikke oppfyller kriteriet. Grønn betyr at kommunestrukturen oppfyller kriteriet eller bidrar til at kriteriet oppfylles i vesentlig høyere grad enn i alternativet. Gul betyr at det er usikkert om kommunestrukturen oppfyller kriteriet.

Med utgangspunkt i Vabo-utvalgets kriterier er vår vurdering at det er spesielt tre av disse kriteriene som taler for at det kan være hensiktsmessig å vurdere en grensejustering:

1. Hensynet til effektiv tjenesteproduksjon i kommunal sektor
2. Behovet for å kunne basere kommunal samfunnsplanlegging på ett helhetlig, funksjonelt geografisk område
3. Behovet for å sikre politisk styring av planlegging og samfunnsutvikling i et sammenhengende tettsted med betydelig økonomisk samkvem og interaksjon

Disse tre utfordringene er i stor grad knyttet til at dagens kommunegrense går gjennom tettstedet stor-Haugesund. Vabo-utvalget (2014b) legger til grunn at det er uheldig at tettsteder deles slik at effektiv planlegging og politikk svekkes og sier at et integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune. Geografisk og økonomisk er Fastlands-Karmøy mye tettere knyttet til Haugesund enn til kommunesenteret i Karmøy, Kopervik.

Det er uklart hvordan en eventuell grensejustering vil påvirke følgende to av kriteriene i tabell S.1: a) kommunenes økonomiske soliditet og b) hvordan innbyggernes identitet vil bli påvirket av en eventuell grensejustering. Dette kan utredes, men vil kreve et mer omfattende arbeid.

Siden begge kommuner ligger godt over Vabo-utvalgets anbefalte minimumsstørrelse for en kommune, uavhengig av en eventuell grensejustering, antar vi at kriteriene knyttet til kommunens kapasitet og kompetanse, samt til innbyggernes valgfrihet og politisk deltagelse, ikke vil påvirkes i vesentlig grad.

# 1 Innledning og oversikt

## 1.1 Bakgrunn

### 1.1.1 Kommunereformen

I mai 2014 leverte regjeringen *Kommuneproposisjonen 2015* til Stortinget (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Landets kommuner ble invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og avklare om det var aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. I proposisjonen la man opp til at de regionale prosessene skulle avsluttes 1. juli 2016, men fristen ble senere utsatt til høsten samme år (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). I mellomtiden leverte regjeringen en stortingsmelding som beskrev de nye oppgavene kommunene ville få etter reformen (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2015).

I 2014 nedsatte Kommunal- og moderniseringsdepartementet et ekspertutvalg ledet av Signy Vabo for å utrede kriterier for god kommunestruktur. Utvalget leverte en delrapport i mars 2014 og en sluttrapport i desember samme år (Vabo-utvalget, 2014a; Vabo-utvalget, 2014b). De identifiserte samfunnsmessige hensyn som skulle ivaretas i kommunenes oppgaveløsning og foreslo spesifikke kriterier for en god kommunestruktur. Utvalget foreslo til sammen 12 kriterier, hvorav 10 er rettet mot kommunene og 2 er rettet mot staten.

### 1.1.2 Lokale utredninger

I 2015 ble det utarbeidet en rapport som så på muligheten for en storkommune på Haugalandet (Agenda Kaupang, 2015). Rapporten vurderte konsekvensene av en sammenslåing av kommunene Sveio, Tysvær, Karmøy og Haugesund og konkluderte blant annet med at:

«En Ytre Haugalandet kommune kan legge til rette for en mer samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen i hele regionen. Et felles kommunestyre med en felles fagadministrasjon kan se de ulike delene av regionen i sammenheng, med sikte på tilrettelegging for boliger, næringsarealer, jordbruk, grøntområder, kultur og idrett, tettstedsutvikling og infrastruktur. En sammenslutning kan motvirke sub-optimalisering og lokal konkurranse, og legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i utredningsregionen utfyller hverandre. Én kommune vil gi likeartet saksbehandling og regelpraktisering i kommunene og gi like rammebetingelser for næringsvirksomhet. En sammenslått kommune kan også legge grunnlag for en mer rasjonell lokalisering av tjenestetilbud, som er særlig aktuelt i tettstedene som i dag er delt av kommunegrensen.»

Tysvær og Karmøy valgte i 2016 å ikke slå seg sammen med Haugesund. Tysvær vedtok at de er positive til sammenslåing med Bokn, men dersom dette ikke blir muliggjort ville Tysvær fortsette som egen kommune også etter 2020 (Tysvær kommune, 2016). Bokn vedtok å fortsette som egen kommune (Bokn

kommune, 2016). Karmøy har vedtatt å opprettholde dagens struktur, og ønsker ikke å bidra til kommunesammenslåing eller flytting av kommunegrenser (Karmøy kommune, 2016).

Sveio og Haugesund signerte i 2016 en intensjonsavtale om en ny kommune innen 1. januar 2020 (Haugesund kommune, 2016). Haugesund arrangerte i etterkant en spørreundersøkelse for å finne ut hva innbyggerne mente om sammenslåing med Sveio (NRK, 2016). Det viste seg at to av tre var for sammenslåing. Sveio har imidlertid besluttet at de ikke vil slå seg sammen med Haugesund som eneste kommune.

### 1.1.3 Aksjonsgruppe Fastlands-Karmøy

Noen uker etter at Karmøy kommune i 2016 vedtok at dagens kommunestruktur bør beholdes, sendte en aksjonsgruppe en anmodning til fylkesmannen om å utrede kommunetilhørigheten til Fastlands-Karmøy (Aksjonsgruppe Fastlands-Karmøy, 2016). Aksjonsgruppen argumenterer for at Fastlands-Karmøy bør være en del av Haugesund kommune, (se Figur 1.1). I anmodningen fremmer de et innbyggerforslag, hvor de ber kommunestyret på Karmøy om å avholde en folkeavstemning på Fastlands-Karmøy. I avstemningen skal innbyggerne ta stilling til hvilken kommune Fastlands-Karmøy skal høre til. Aksjonsgruppen mener det er naturlig at bare innbyggerne på fastlandet får stemmerett. Med 315 signaturer hadde innbyggerforslaget rett til å få sin sak behandlet av kommunestyret (Regjeringen, 2015).

Samtidig ble det startet et opprop kalt *Nei til oppdeling av Karmøy kommune* (Karmøynytt, 2016a). De ønsket å beholde dagens grenser, og at en eventuell folkeavstemning skal omfatte alle innbyggerne i kommunen.



Figur 1.1 Tolkning av kommunegrensen foreslått av aksjonsgruppe Fastlands-Karmøy



Den blå stiplede linjen viser dagens grense mellom Karmøy og Haugesund kommune. Den rosa stiplede linjen viser forslaget til ny kommunegrense fra aksjonsgruppa Fastlands-Karmøy. Forslaget innebærer at den delen av Karmøy som i dag ligger på fastlandet blir innlemmet i Haugesund, og at Karmøy blir en ren øykommune.

Fastlands-Karmøy har 8 265 innbyggere og består av grunnkretsene Norheimsvågen, Norheimsskogen, Spanne, Eike, Norheim, Aksnes, Moksheim, Mykje, Trevarde, Bjøllehaugen, Vormedal og Røyksund (SSB, 2019a; SSB, 2019b).

Kilde: Kartet er hentet fra Gule sider. Den nye kommunegrensa (rosa) er Vista Analyses tolkning av be-

Forslaget fra Aksjonsgruppe Fastlands-Karmøy ble avvist av kommunestyret på Karmøy etter innstilling fra rådmannen i kommunen (Haugesund avis, 2016). Vedtaket var enstemmig. Rådmannen påpekte at det ikke er likelydende tekst i brevet til kommunen og på underskriftslistene. I brevet anmoder nemlig aksjonsgruppa om en folkeavstemning om kommunetilhørighet som kun holdes på Fastlands-siden. Samtidig er overskriften på underskriftslistene: «Jeg støtter oppropet om at Karmøy kommune skal holde folkeavstemning om kommunestrukturen på Haugalandet.» Utsagnet kunne ifølge rådmannen tolkes som en oppfordring til en generell folkeavstemning for hele Karmøy kommune. Dermed syntes rådmannen det var tvil om aksjonsgruppen og de som har signert mener det samme.

Én uke etter at Karmøy kommune avviste innbyggerforslaget, fikk aksjonsgruppa svar fra Fylkesmannen (Fylkesmannen i Rogaland, 2019). I brevet heter det at lokale spørsmål om grensejustering ikke skulle tas som egne prosessløp mens arbeidet med kommunestruktur pågikk. Fylkesmannen la derfor til grunn at det ikke hadde hensikt å sende en formell søknad om grensejustering på det tidspunktet.

Dermed ble arbeidet liggende frem til Aksjonsgruppe Fastlands-Karmøy igjen henvendte seg til Fylkesmannen i 2019 (Fylkesmannen i Rogaland, 2019). Der viser aksjonsgruppa til henvendelsene fra 2016, og ber Fylkesmannen utrede om Fastlands-Karmøy skal innlemmes i Haugesund kommune.

Fylkesmannen ber om at Karmøy og Haugesund kommune uttaler seg til det aktuelle innbyggerinitiativet før Fylkesmannen tar stilling til om det skal utredes (Fylkesmannen i Rogaland, 2019). Videre ber Fylkesmannen kommunene om å foreslå en grensejustering dersom de er positive til forslaget. Kommunene skal uttale seg innen 2. desember 2019.

## 1.2 Oppdraget

I sammenheng med Haugesunds svar til Fylkesmannen har kommunen bedt Vista Analyse gjennomgå foreliggende materiale om saken og bistå kommunen med å gi en uttalelse om innbyggerinitiativet fra *Aksjonsgruppen Fastlands-Karmøy* til Fylkesmannen i Rogaland.

## 1.3 Metodisk tilnærming

I denne rapporten vurderer vi hvilken av to kommuneinndelinger som best oppfyller kriteriene for god kommunestruktur gitt i Vabo-utvalget (2014b). Inndelingene vi ser på er, i tråd med forslaget fra Aksjonsgruppe Fastlands-Karmøy, dagens grenser og en innlemmelse av Fastlands-Karmøy i Haugesund kommune, jf. Figur 1.1. Vurderingene tar utgangspunkt i de spesifikke kriteriene for god kommunestruktur som ble fremlagt av ekspertutvalget. Vi drøfter hvorvidt og i hvilken grad de to alternative kommunestrukturene oppfyller kriteriene fra ekspertutvalget.

Ifølge Vabo-utvalget angir kriteriene «hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse». Kriteriene er gitt av utvalgets mandat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og er basert på de fire rollene som kommunene er forventet å ivareta:

1. Tjenesteyter
2. Myndighetsutøver
3. Samfunnsutvikler
4. Demokratisk arena

Figur 1.2 gir en oversikt over de samfunnshensyn utvalget vektla, og kriteriene de anbefaler. Kriteriene statlig rammestyring og bred oppgaveportefølje er kriterier for statens styring av kommunesektoren, mens de andre kriteriene er rettet mot kommunene. Noen av kriteriene er relevante for flere roller. Det er til sammen 10 unike kriterier for kommunenes oppgaveløsning.

Utvalget kom frem til kriteriene i Figur 1.2 i sin delrapport. Kriteriene ivaretar viktige samfunnshensyn, både lokalt, regionalt og lokalt (Vabo-utvalget, 2014b).

«Viktige samfunnsmessige hensyn er at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene, og at ressursbruken i sektoren er effektiv. Kvaliteten på tjenestene skal være likeverdig over hele landet. Rettssikkerhet er et sentralt hensyn i kommunenes myndighetsutøvelse. Videre er det et viktig hensyn at ivaretagelsen av areal- og transportinteresser er helhetlig og tilpasset klima- og miljøhensyn, og at det legges til rette for en positiv utvikling både i lokalsamfunnet og storsamfunnet. At kommunene har ansvar for betydningsfulle oppgaver og at staten legger til

rette for rammestyring, er sentralt for et godt lokaldemokrati og for at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte. Kommunene må ha muligheter til å prioritere ressursbruken lokalt, utvikle lokalsamfunnet, ha et levende lokalt folkestyre og være en aktiv lokalpolitisk arena.»

Figur 1.2 Vabo-utvalgets kriterier for god kommunestruktur

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
<b>Tjenesteyting</b>	
Kvalitet i tjenestene	Tilstrekkelig kapasitet
Effektiv bruk av samfunnets ressurser	Relevant kompetanse
Likeverdighet	Effektiv tjenesteproduksjon
	Økonomisk soliditet
	Valgfrihet
	Statlig rammestyring
<b>Myndighetsutøvelse</b>	
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
	Tilstrekkelig distanse
<b>Samfunnsutvikling</b>	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima og miljøhensyn	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
<b>Demokratisk arena</b>	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring	Høy politisk deltakelse
Lokal politisk styring	Lokal politisk styring
Levende lokalt folkestyre	Lokal identitet
Aktiv lokal politisk arena	Statlig rammestyring

Kilde: Vabo-utvalget (2014b)

Rollen som myndighetsutøver er ifølge utvalget: «... nært knyttet opp mot kommunenes oppgaver som tjenesteprodusenter eller samfunnsutviklere. Utvalget har derfor valgt å knytte diskusjoner av myndighetsutøvelse til de oppgavene som vurderes, og vil ikke behandle dette som et eget tema i rapporten.» Vår rapport følger anbefalingene i Vabo-utvalget. Vår drøfting av kommuneinndeling er derfor delt inn i kapitlene tjenesteyting, samfunnsutvikling og demokratisk arena. Siden vi ikke drøfter myndighetsutøvelse særskilt, bruker vi ni av de unike kriteriene som Vabo-utvalget har definert. To av kriteriene, kapasitet og kompetanse, er relevante for to kommunale roller.

Vi oppsummerer våre drøftinger av de enkelte delkriteriene og kriteriene i en tabell, med en fargeskala som angir i hvor stor grad kriteriene er oppfylt. Tabell 1.1 angir hvilke kriterier som er benyttet i denne rapporten.

Tabell 1.1 Vurderingskriterier for kommunestrukturen i Haugesund og Karmøy

Kriterium	Tjenesteyting					Samfunnsutvikling			Demokratisk arena		
	Kapasitet	Kompetanse	Effektiv produksjon	Økonomisk soliditet	Valgfrihet	Funksjonelt område	Kapasitet	Kompetanse	Politisk deltakelse	Politisk styring	Identitet
Dagens grense											
Ny grense											

Rapporten er basert på en gjennomgang av eksisterende, offentlig tilgjengelig materiale og statistikk. Det er ikke innhentet nye primærinformasjon i samband med denne rapporten og det er ikke gjennomført nye intervjuer. Vi har i noen grad basert vurderingene på intervjuer gjennomført i samband med tidligere utredninger. Våre vurderinger er basert på de følgende måleindikatorer.

Tabell 1.2 Måleindikatorer for ulike vurderingskriterier

Kriterier	Måleindikatorer
Kapasitet	Befolkningsstørrelse
Kompetanse	Befolkningsstørrelse
Effektiv produksjon	Sammenhengende tettsted, integrert arbeidsmarked, utfordringer med IKS
Økonomisk soliditet	Kommunale inntekter og utgifter
Valgfrihet	Befolkningsstørrelse
Funksjonelt samfunnsutviklingsområde	Sammenhengende tettsted, helhetlig planlegging, håndtering av interessemotsetninger

---

<b>Politisk deltagelse</b>	Valgdeltagelse, befolkningens engasjement
<b>Politisk styring</b>	Befolkningsstørrelse, sammenhengende tettsted, helhetlig planlegging, utfordringer med IKS
<b>Identitet</b>	Befolkningens engasjement

---

Kilde: Vista Analyse

I de følgende kapitlene drøfter vi i hvilken grad kriteriene under de tre temaene tjenesteyting, samfunnsutvikling og demokratisk arena er oppfylt. Vi benytter en enkel graderingsskala med fargene rød, grønn og gul.

- **Rød farge** – kommunestrukturen oppfyller ikke kriteriet
- **Grønn farge** – kommunestrukturen oppfyller kriteriet eller bidrar til at kriteriet oppfylles i vesentlig høyere grad enn i alternativet
- **Gul farge** – det er usikkert om kommunestrukturen vil gi et positivt eller negativt utslag

## 2 Tjenesteyting

### 2.1 Oversikt

Vabo-utvalget (2014b) identifiserer fem kriterier som er viktig for kommunenes mulighet til å kunne levere gode tjenester til innbyggerne:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Effektiv tjenesteproduksjon
4. Økonomisk soliditet
5. Valgfrihet

Tabell 2.1 oppsummerer våre vurderinger av disse kriteriene. Disse er drøftet i mer detalj i etterfølgende avsnitt.

Tabell 2.1 Vurdering av alternative grenser for kommunens tjenesteyting

Kriterium	Tjenesteyting				
	Kapasitet	Kompetanse	Effektiv produksjon	Økonomisk soliditet	Valgfrihet
Dagens grense					
Ny grense					

Kilde: Vista Analyse

### 2.2 Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

Vabo-utvalget (2014b) konkluderer med at det er nødvendig med minimum 15 000–20 000 innbyggere i en kommune for å tilby innbyggerne de tjenester kommunene er pålagt innen helse, barnevern, arbeidsmarkedstiltak og opplæring. De begrunner det med at det er et nødvendig med et visst innbyggertall for å forhindre svingninger i innbyggernes etterspørsel, og motvirke variasjon i den tilgjengelige fagkompetansen i kommunen. Det vil sikre forutsigbarhet og økonomisk soliditet for kommunene, slik at tilbudet kan planlegges og utvikles bedre.

I Haugesund er det 37 000 innbyggere og på Karmøy er det 42 000 (SSB, 2019c). Dermed er begge kommunene godt over den nedre grensen for kommunestørrelse anbefalt av Vabo-utvalget. Fastlands-Karmøy har 8 000 innbyggere. Det innebærer at den foreslåtte grensejusteringen ville endre innbyggertallet til 45 000 i Haugesund og 34 000 på Karmøy, jf. Tabell 2.2. Dermed vil ikke grensejusteringen gjøre at Karmøy er i nærheten av den nedre grensen for anbefalt innbyggertall.

Tabell 2.2 Innbyggertall på Karmøy og Haugesund før og etter grensejustering

Alternativ	Karmøy befolkning	Haugesund befolkning
Alternativ 0	42 000	37 000
Alternativ 1	34 000	45 000

Kilde: (SSB, 2019a; SSB, 2019c)

Med dagens kommunestruktur er Haugesund og Karmøy store nok til å utføre tjenestene sine på en god måte (Agenda Kaupang, 2015). Det er vår vurdering at det også vil fortsette med den foreslåtte grensejusteringen.

Selv om Haugesund og Karmøy er store nok til å utføre tjenestene sin på en god måte, er det likevel mulig for kommunene å tjene på en sammenslåing. Agenda Kaupang (2015) påpeker at en storkommune har bedre grunnlag for å bli ledende innen sentrale tjenester som skole, og er bedre skikket for å takle samhandlingsreformen. I tillegg kan store kommuner håndtere oppgaver som overføres til kommuner ved kommunereformen, slik som kollektivtrafikk og barnevern (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).

## 2.3 Effektiv tjenesteproduksjon

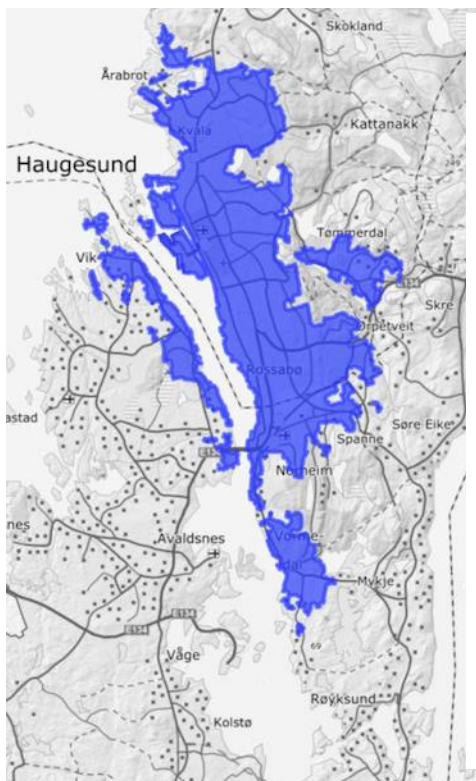
Vabo-utvalget (2014b) anbefaler at tettsteder ikke blir delt mellom kommuner. Det samme gjelder kommuner som er integrerte gjennom pendling og et felles bo- og arbeidsmarked. Utvalget mener: «det vil være hensiktsmessig med kommunesammenslåinger eller grensejusteringer i områder der mindre tettsteder deles opp av kommunegrenser.»

Det er flere grunner til ikke å dele tettsteder, blant annet med tanke på tjenestetilbudet. Vabo-utvalget (2014b) sier det gir mer rasjonell og effektiv lokalisering av tjenestetilbud. Utvalget mener «det er et potensial for bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom disse tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønstret.» I kapittel 3 og 4 omtaler vi hvordan deling av tettsteder også kan påvirke samfunnsutvikling og demokrati.

### 2.3.1 Tettstedet Haugesund

Agenda Kaupang (2015) anslår at tettstedet Haugesund har 40 500 innbyggere (se Figur 2.1). Av disse bor 35 000 i Haugesund og 5 500 på Karmøy. Da har de benyttet SSBs definisjon av tettsted som en samling av hus med minst 200 personer og mindre enn 50 meters avstand mellom husene.

Figur 2.1 Haugesund tettsted



Kilde: SSB (2019b).

Noter: SSBs definisjon av et tettsted: En samling av hus med minst 200 personer og minimum 50 meters mellomrom mellom husstandene.

Med SSBs definisjon er Norheim, Spanne og Vormedal en del av Haugesund tettsted. Det er selv om Vormedal ligger atskilt fra resten av byen.

Storesund som ligger på Karmøy-siden av Karmsundet er en del av Haugesund tettsted etter SSBs definisjon. Det er imidlertid ikke en del av området som vil bli innlemmet i Haugesund ved den foreslåtte grensejusteringen.

Av Figur 2.2 ser vi at dagens grense mellom Haugesund og Karmøy deler områdene Norheim og Spanne/Raglamyr. De to områdene er koblet på byområdet Haugesund. Vormedal ligger like utenfor byen og blir ikke delt av dagens grense. Tettstedet er imidlertid bare noen minutter fra grensa til Haugesund og er allerede tett integrert med byen.



Figur 2.2 Kommunegrense Haugesund og Fastlands-Karmøy



Kilde: Gule sider kart.

Noter: Den stiplede linjen viser dagens kommunegrense

Den alternative kommunegrensa i Figur 2.3 deler tettstedet Røyksund fra bebyggelsen på Lindøya. Men utfordringen ved å dele et tettsted er langt mindre her enn ved dagens grense, siden det er tynt befolket.

Figur 2.3 Skisse ny kommunegrense



Kilde: Gule sider kart.

Noter: Kommunegrensen er Vista Analyses tolkning av forslaget til Aksjonsgruppe Fastlands-Karmøy

Tettstedene Skre og Eike blir ikke delt av dagens kommunegrenser (se Figur 2.4), men området ligger nærme Haugesund, og er trolig tett integrert med byen.

Figur 2.4 Kommunegrensen ved Skre



Kilde: Gule sider kart.

Noter: Den stiplede linjen viser kommunegrensen mellom Haugesund og Karmøy.

### 2.3.2 Arbeidsreiser

Vabo-utvalget (2014b) mener et arbeidsmarked er tett integrert hvis 25 prosent eller flere av arbeidstagerne i en kommune jobber i regionens senterkommune. Ett tett integrert arbeidsmarked bør etter utvalgets anbefaling utgjøre én kommune.

Figur 2.5 og Figur 2.6 viser arbeidsreisene i og mellom Karmøy og Haugesund. 4 900 av innbyggerne på Karmøy jobber i Haugesund. Det er 26 prosent av de 19 000 sysselsatte på Karmøy (SSB, 2018a; SSB, 2018b). Dermed utgjør de to kommunene et tett integrert arbeidsmarked etter Vabo-utvalgets definisjon.

Det er rimelig å anta at Haugesund er enda mer integrert med fastlands-delen av Karmøy enn resten av kommunen. Av de 2 500 pendlerne fra Haugesund til Karmøy jobber trolig mange på Fastlands-Karmøy. På Karmøy, ved kommunegrensen, ligger blant annet kjøpesenteret Oasen med 700 ansatte, og flere store handelenheter langs riksvei 47 (Vista Analyse, 2018).

Vi har ikke grunnlag for å dokumentere om Fastlands-Karmøy er tettere integrert med Haugesund enn med resten av Karmøy ettersom data for arbeidsreiser er på kommunenivå. Det er grunn til å tro at det også foregår mange arbeidsreiser mellom Fastlands-Karmøy og resten av Karmøy. For at en grensejustering skal være begrunnet i behovet for én kommune i ett arbeidsmarked, bør Fastlands-Karmøy være tettere integrert med Haugesund enn Karmøy. Dette er ikke sikkert, men det er rimelig å anta ettersom Fastlands-Karmøy ligger geografisk nærmere Haugesund enn tettstedene på Karmøy. Det er for

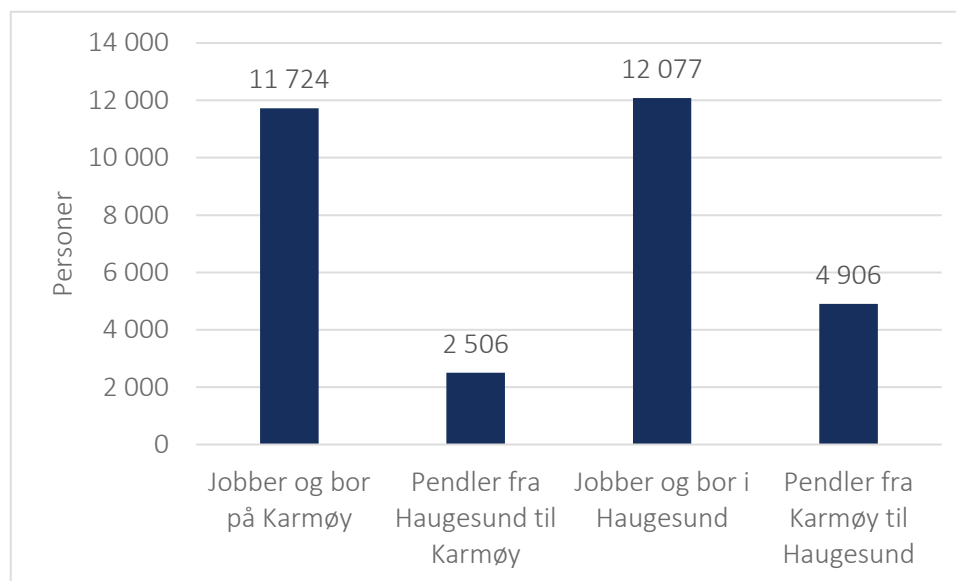
eksempel seks km fra Norheim til Haugesund sentrum, men 14 km til Kopervik. Det er åtte km fra Vor-medal til Haugesund sentrum, men 16 km til Kopervik.<sup>1</sup>

Figur 2.5 Arbeidsreiser mellom Haugesund og Karmøy



Kilde: Data levert Vista Analyse av SSB

Figur 2.6 Arbeidsreiser i og mellom Haugesund og Karmøy



Kilde: Data levert Vista Analyse av SSB

<sup>1</sup> Ifølge Google Maps.

### 2.3.3 Interkommunale samarbeid

Interkommunalt samarbeid er knyttet til enkeltoppgaver, som produksjon av bestemte tjenester (Store norske leksikon, 2019). Det gjør det mulig for kommuner å løse oppgaver de ikke klarer alene. Samtidig er det flere utfordringer ved å tilby tjenester gjennom interkommunalt samarbeid.

Vabo-utvalget (2014b) sier at større kommuner lettere kan levere tjenester selv, og slik drive god planlegging, forvaltning, og styring av egen virksomhet. Utvalget vektlegger også den demokratiske nedsiden av interkommunale samarbeid. Poenget er at slike samarbeid gjør det vanskeligere å ettergå og ansvarliggjøre politikere (se kapittel 4).

En grensejustering vil imidlertid gjøre én kommune større på bekostning av en annen, og vi ser det som lite trolig at grensejusteringen i seg selv vil redusere behovet for interkommunalt samarbeid om tjenester mellom Haugesund og Karmøy. Kommunene arbeider allerede interkommunalt på flere fagområder og i flere selskaper, men leverer få tjenester i samarbeid (Haugesund kommune, 2017). Den viktigste er trolig interkommunal legevakt. Da regner vi for eksempel ikke Haugaland vekst som et tjenestesamarbeid.

Haugesund kommune trakk seg ut av *Haugaland brann og redning IKS* i sommeren 2018 (KPMG, 2019). Årsaken var uenigheter om plassering av brannstasjonen (se avsnitt 4.2).

## 2.4 Økonomisk soliditet

Det er uklart hvordan en grensejustering vil påvirke den økonomiske soliditeten i de to kommunene. Dette vil kreve en detaljert gjennomgang av hvordan Karmøy kommunes inntekter og utgifter påvirkes av aktiviteten på Fastlands-Karmøy, og hvordan disse inntektene og utgiftene kan forventes å utvikle seg i framtiden. En slik analyse vil kreve innhenting av data på delkommune nivå og vil kunne være et relativt betydelig arbeid. Det vil også reise verdsettingsproblemer. Hvordan skal man for eksempel verdsette langsiktige virkninger av stedsutvikling og regional integrasjon?

Hvis det skulle vise seg at det er vesentlige forskjeller mellom inntektene og utgiftene knyttet til Fastlands-Karmøy vil en eventuell grensejustering etter vår vurdering ha positive effekter i en av kommunene og negative i den andre.

## 2.5 Valgfrihet

Ettersom begge kommuner er godt over den anbefalte minimumsstørrelsen for god tjenesteyting legger vi til grunn at en eventuell grensejustering ikke vil ha vesentlig betydning for innbyggernes valgfrihet.

## 3 Samfunnsutvikling

### 3.1 Oversikt

Vabo-utvalget (2014b) identifiserer tre kriterier som er viktig for kommunenes mulighet til å kunne levere gode tjenester til innbyggerne:

1. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
2. Tilstrekkelig kapasitet
3. Relevant kompetanse

Tabell 3.1 oppsummerer våre vurderinger av disse kriteriene. Disse er drøftet i mer detalj i etterfølgende avsnitt.

Tabell 3.1 Vurdering av alternative grenser for kommunens samfunnsutviklerrolle

Kriterium	Samfunnsutvikling		
	Funksjonelt område	Kapasitet	Kompetanse
Dagens grense			
Ny grense			

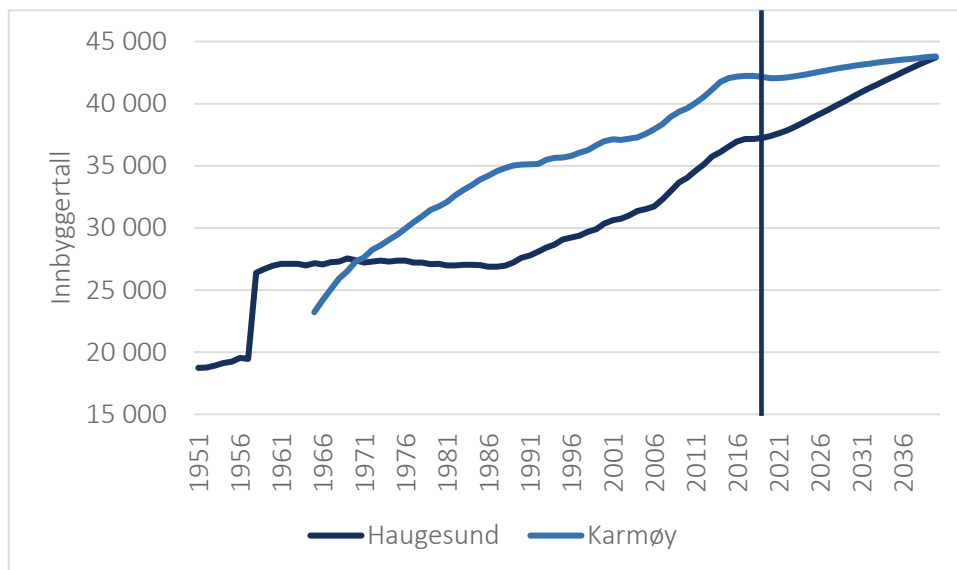
Kilde: Vista Analyse

### 3.2 Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Vabo-utvalget (2014b) anbefaler at kommunestrukturen i større grad bør sammenfalle med funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Funksjonelle områder er vedvarende konsentrasjoner av menneskelig samhandling i en geografisk region (Transportøkonomisk institutt, 2019). Innbyggerne i et funksjonelt område (en mindre del av en region) vil i stor grad være del av samme bo- og arbeidsmarked. Utvikling innen befolkning og kommunikasjon har ført til endringer i de funksjonelle samfunnsområdene. Kommunestrukturen har ikke endret seg i tråd med denne utviklingen.

Det gjelder blant annet for Haugesund, som har hatt samme kommunegrense siden 1958 (Haugesund kommune, 2016). Karmøy kommune ble stiftet i 1965, og har vært uendret siden. Samtidig har befolkningen i de to kommunene vokst fra 50 000 til 80 000, og den er forventet å øke med ytterligere 8 000 innen 2040 (SSB, 2018c; 2019d). Av Figur 3.1 ser vi at veksten er forventet å være høyere i Haugesund enn på Karmøy, slik at de to kommunene forventes å bli like store om 20 år. Dette er i tråd med generelle samfunnstrekk der byene vokser på bekostning av omlandet.

Figur 3.1 Befolkningsutvikling i Haugesund og Karmøy



Kilde: SSB (2018c; 2019d)

Noter: Haugesund ble utvidet med nabokommunen Skåre 1958 (Haugesund kommune, 2016). Syv kommuner ble slått sammen til Karmøy i 1965 (Wikipedia, 2019).

I en gjennomgang av norske kommunegrenser i 1992 fant man at grensen på fastlandet mellom Haugesund og Karmøy har landets *største avgrensingsproblem* (NOU, 1992: 15). «Grunnen er at grensen går galt i forhold til tilhørighet og tilgjengelighet til kommunesentre. Kommunegrensene går i mange tilfeller galt i forhold til lokale kommunikasjonsforhold og hva som i dag er naturlige geografiske skillelinjer». På Karmøy er problemet spesielt stort siden det gjelder 8 300 innbyggere (se Figur 1.1), som har langt enklere tilgang til Haugesund enn til Karmøys administrasjonssenter Kopervik.

### 3.2.1 Tettsteder og integrerte områder

Befolkningsveksten har ført til at det er få ledige områder igjen for utbygging i Haugesund, spesielt for næring (se Figur 3.2). Det er i dag et stort næringsområde på Norheim og Raglamyr, på grensen mellom Haugesund og Karmøy. Her finnes de mest aktuelle områdene for næringsutvikling for Haugesund. Siden området er delt mellom to kommuner er det vanskelig å planlegge dette på en god måte, dersom det ikke løses med interkommunale planer. Planleggingen i området synes ikke å fungere på en god måte. Ifølge regionplanen for Haugalandet: «... eksisterer det ikke en avklart strategi for langsiktig utvikling» (Rogaland FK og Hordaland FK, 2017). Videre står det i regionplanen: «Det er derfor behov for en bedre avklaring av hvordan Norheim og Raglamyr skal fungere på lang sikt, og av rollefordeling i forhold til by- og tettstedsentrene i regionen».

### 3.2.2 Areal- og transportplanlegging

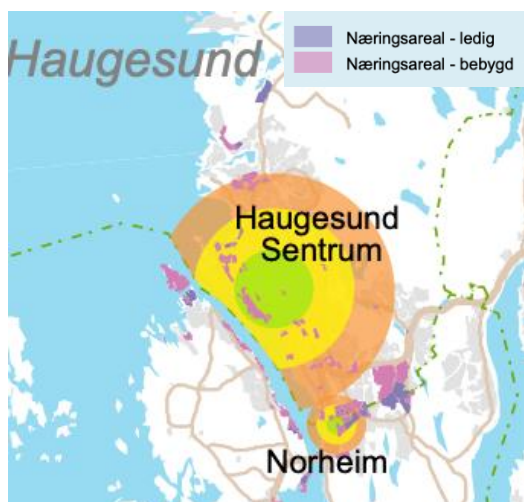
Næringsssjefen på Karmøy har uttalt at man tidligere har jobbet med et felles planområde for Norheim og Raglamyr, men at det har stoppet opp politisk i Haugesund (Karmøynytt, 2018). «Nå begynner jo dette nesten å bli utbygd, så vi er jo egentlig litt sent ute for å få til denne harmoniseringen».

Karmøy er opptatt av å samarbeid i grenseområdet mellom Haugesund, Karmøy og Tysvær, hvor de ser at bebyggelsen er i ferd med å gro sammen (Menon Business Economics, 2014). Det kommer frem i et intervju med administrativt ansatte i kommunen. De mener kommunegrensen kan være en usynlig barriere som bremser utviklingen i området. Karmøy tok initiativ til en felles kommunedelplan som dekker grenseområdet. I arealplanen for Haugalandet (2017) virker det som planen ikke har blitt noe av: «Til tross for størrelsen og den sentrale beliggenheten, eksisterer det ikke en avklart strategi for langsiktig utvikling.»

I regionplanen for areal og transport på Haugalandet blir det uttrykt bekymring for at handelen vokser i randsonen av by- og tettstedsentrene (Rogaland FK og Hordaland FK, 2017):

«Handel er den viktigste årsaken til byliv og omfatter over 30 prosent av alle reiser. Når mye av veksten i detaljhandel kommer utenfor by- og tettstedsentrene (Raglamyr, Norheim, Bygnes, Veasletta mv.), svekker det grunnlaget for nye investeringer i tettstedsentrum. Samtidig blir mange handelsreiser lengre enn tilsvarende reiser til sentrum, og samlet transportbehov øker. Høy biltilgjengelighet og parkeringsdekning i eksterne næringsområder gir også bilen økte fordeler, og det blir vanskeligere å bygge opp om gange, sykling og kollektivtransport. Nye kontorer og servicefunksjoner har så langt i hovedsak blitt lokalisert i by- og tettstedsentrene på Haugalandet. Dette kan være i ferd med å endres når det tilrettelegges store næringsarealer utenfor sentrene, og særlig på Norheim og Raglamyr. Med en noe høyere arealutnyttelse, har Norheim og Raglamyr teoretisk plass til å romme alle nye kontorarbeidsplasser i regionen fram til 2050. Eventuelle konsekvenser av en slik utvikling vil være lignende som for handel, og vil gi svakere investeringsgrunnlag i sentrum og økt bilavhengighet.»

Figur 3.2 Ledig næringsareal Haugesund.



Kilde: Rogaland fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune (2017)

Også i planlegging av bygg for kommunale tjenester kan det by på utfordringer at kommunene har motstridende interesser. Et nylig eksempel er lokaliseringen av *Kristen videregående skole Haugalandet*. Haugesund kommune fikk en forespørsel om å lokalisere skolen på Raglamyr (Karmøynytt, 2016b). Kommunen svarte at de ønsket at skolen skulle ligge mer sentralt, blant annet fordi skolen ikke ligger i nærheten av et kollektivknutepunkt. Da henvendte skole-eierne seg til Karmøy kommune for å få skolen bygd på andre siden av grensen, hvor den i dag ligger. Eksempelet viser etter vårt syn at grenseområdet ikke blir utviklet ut fra en overordnet plan, men at kommunene i stedet styrer over hver sin side av grensen.

### 3.2.3 Samhandling mellom kommunene

Bedrifter på Haugalandet mener også at samhandlingen mellom kommunene kunne vært bedre (Menon Business Economics, 2014). Det opplyser intervjuobjekter i en studie av den økonomiske samhandlingen i regionen. Flere peker på kommunereformen som en kime til konflikt.

Vabo-utvalget (2014b) påpeker at det er spesielt i planprosesser at det er behov for kommuner som er delt inn i funksjonelle områder: «For aktører som opererer i flerkommunale byområder vil større kommuner gi mer oversiktlige og forutsigbare rammebetingelser ved enhetlig praktisering av planprosesser og bestemmelser og byggesaksbehandling, noe som vil gi enklere saksbehandlings- og beslutningsprosesser.»

Videre sier utvalget:

«Det pågår et utstrakt samarbeid i mange byområder, men erfaringene viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger. Dette gjelder både i selve planleggingsfasen, men også i implementeringen av eventuelle regionale eller interkommunale plansamarbeid. I plansamarbeid skal hvert kommunestyre treffe endelig planvedtak for sitt område og vedtakene kan implementeres på ulikt vis.»

Kjøpesentrene Amanda og Oasen er to sentre som konkurrerer seg imellom. Sentrene ligger bare 3 km fra hverandre, på hver sin side av kommunegrensen Amanda ligger i Haugesund og har den høyeste omsetningen av de to (1,3 mrd.) og Oasen i Karmøy (0,8 mrd.). Vabo-utvalget (2014b) fremhever kjøpesentre på kommunegrensen som et eksempel på at kommunegrenser fører til etableringer som er uheldig for arealbruk og transport i byområdet som helhet. Når det er sagt er det ikke uvanlig at kjøpesentre ligger i nærheten av hverandre også innenfor én kommune. Kjøpesentrene ligger tett i byer med et innbyggertall som gir grunnlag for slike handelssentre. De er lokalisert der kundestrømmene er størst.

At grenser skaper hindringer i areal- og transportplanlegging, blir underbygget av Agenda Kaupang (2015). I forbindelse med sin rapport om storkommune på Haugalandet, gjennomførte de intervjuer med rådmenn, kommunalsjefer, virksomhetsledere i kommunene, samt tillitsvalgte fra regional stat og på høyskolen. Flere påpekte at den planlagte utviklingen er sub-optimal, og ikke støtter opp om målene i regionale planer. I stedet støtter planene opp om kommunenes egne mål og lokale tankesett. For utbyggere i området kan det være vanskelig å forholde seg til mange aktører, og én kommune kan gi mer oversiktlige rammer og helhetlig behandling av plan- og byggesaker. «Dersom areal- og



utviklingsansvaret hadde vært lagt til én kommune, ville flere hensyn og interesser – og de ulike delregioners egenskaper og fortrinn – blitt sett i en bedre sammenheng.»

Det er også Vabo-utvalgets (2014b) erfaring at fordelingen av kostnader ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse mellom kommunene:

«Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger. Dette gjelder både i selve planleggingsfasen, men også i implementeringen av eventuelle regionale eller interkommunale plansamarbeid. I plansamarbeid skal hvert kommunestyre treffe endelig planvedtak for sitt område og vedtakene kan implementeres på ulikt vis.»

### 3.3 Kapasitet og kompetanse

På samme måte som i kapittel 2 legger vi til grunn at både Haugesund og Karmøy er vesentlig større enn minimumsstørrelsen anbefalt av Vabo-utvalget, og at en grensejustering derfor ikke vil ha vesentlige virkninger i forhold til kommunenes kapasitet og kompetanse.

Det kan argumenteres for at kunnskapsklynger som er samlokalisert gir større økonomisk nytte enn hvis de er spredt (Moretti, 2013). Litt forenklet kan en si at kloke hoder tenker bedre sammen enn når de er spredt. Dette innebærer at en bedre lokalisering av næringer som følge av kommunegrensejustering kan gi regionale nyttevirksomheter. På sikt kan det påvirke kommunens økonomi og kompetanse. Slike virkninger er imidlertid langsiktige og usikre, og vi har ikke tatt hensyn til dette potensialet i denne rapporten.

## 4 Demokratisk arena

### 4.1 Oversikt

Vabo-utvalget (2014b) peker på tre kriterier kommuner må oppfylle for å oppfylle sin rolle som demokratisk arena:

1. Høy politisk deltakelse
2. Lokal politisk styring
3. Lokal identitet

Tabell 4.1 oppsummerer våre vurderinger av disse kriteriene. Disse er drøftet i mer detalj i etterfølgende avsnitt.

Tabell 4.1 Vurdering av alternative grenser for kommunens rolle som demokratisk arena

Kriterium	Demokratisk arena		
	Politisk deltakelse	Politisk styring	Identitet
Dagens grense			
Ny grense			

Kilde: Vista Analyse

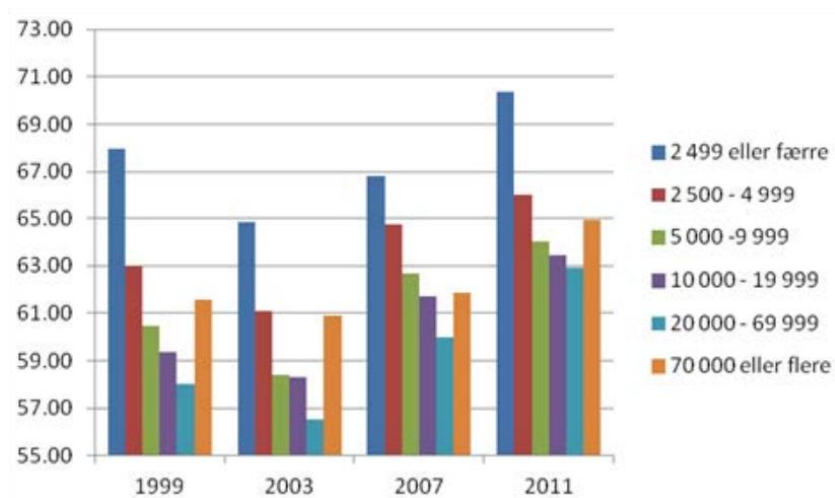
### 4.2 Høy politisk deltakelse

Deltakelsen ved lokalvalg er høyest i de minste kommunene (Vabo-utvalget, 2014a). Figur 4.1 viser at kommuner med færre enn 5 000 innbyggere har valgdeltakelse på 71 prosent. Kommuner med 20 000–60 000 innbyggere har lavest valgdeltakelse med 63 prosent. Ved stortingsvalg er sammenhengen motsatt. Da stiger valgdeltakelsen etter størrelsen på kommunen. Det er viktige å påpeke at sammenhengene ikke nødvendigvis er kausale.

Med den forelagte grensejusteringen endres innbyggertallet på Karmøy fra 42 000 til 34 000, og innbyggertallet i Haugesund fra 37 000 til 45 000. Det er ikke grunn til å tro at slike endringer i kommunenes størrelse forårsaker store endringer i valgdeltakelse.

Det kan tenkes at en eventuell kommunegrensejustering som følge av et innbyggerinitiativ vil bidra til endringer i politisk engasjement og deltagelse, i hvert fall for en periode. Etter vår vurdering er det usikkert hvor langvarig en slik endring eventuelt vil bli.

Figur 4.1 Valgdeltakelse i lokalvalg etter kommunistørrelse



Kilde: Vabo-utvalget (2014a)

### 4.3 Lokal politisk styring

Vabo-utvalget (2014b) mener det særlig er fire forhold som er viktige for muligheten for lokalt folkevalgte til å styre kommunenes virksomhet.

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Distanse i den kommunale administrasjonen
4. Omfanget av interkommunalt samarbeid

Som nevnt i kapittel 2 og 3 er det nødvendig med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse for at en kommune skal levere gode tjenester og sørge for samfunnsutvikling gjennom areal- og transportplaner. Uten det vil kommuner mangle beslutningsmyndighet, noe som igjen vil svekke lokaldemokratiet.

Som påpekt i tidligere kapitler vil ikke den forelagte grensejusteringen gjøre at hverken Haugesund eller Karmøy står i fare for å ha for liten kapasitet eller for å mangle relevant kompetanse. Kommunene vil fortsatt være store nok, med tanke på Vabo-utvalgets anbefalte minimumsstørrelse på 15 000–20 000 innbyggere.

Vabo-utvalget (2014b) behandler begrepet distanse i overført forstand. De mener det er en fordel med større kommuner med mer distanse mellom saksbehandlere og brukere. Samtidig sier de at «Det vil sannsynligvis bli færre folkevalgte, og det vil bli vanskelig å opprettholde den samme graden av nærhet som innbyggerne i små kommuner har hatt til sine folkevalgte.»

Professor Øyvind Østerud ved UiO kritiserte i en kronikk utvalgets behandling av to motstridende demokratiske hensyn ved kommunereformen: Større kommuner har mer makt over faktorer som påvirker dem. Samtidig synker enkeltpersoners innflytelse, og nærhet til beslutningstakere (Aftenposten, 2016).

Grensejustering er imidlertid noe annet enn kommunesammenslåing, og det innebærer ikke at mange små kommuner blir til én stor. Hvorvidt det påvirker følelsen av distanse til administrasjonen, er avhengig av hvor innbyggerne på Fastlands-Karmøy føler tilhørighet.

En ny grense kan påvirke behovet for interkommunalt samarbeid i Haugesund og på Karmøy. Det er ikke på grunn av endringer i kommunestørrelse, men fordi Haugesund vil få kontroll over Fastlands-Karmøy. Interkommunalt samarbeid kan være et demokratisk problem (Vabo-utvalget, 2014b). Det er ifølge utvalget fordi det vanskeliggjør politisk styring, samt at det blir mer utydelig hvem som blir eier av de politiske beslutningene.

Grenseområdet på Fastlands-Karmøy er et viktig næringsområde med mye utbygging, og det er behov for interkommunal planlegging i dag (Rogaland FK og Hordaland FK, 2017). Ifølge arealplanen for Haugalandet er det behov for bedre avklaring om hvordan området skal fungere på lang sikt. En justering av dagens grenser vil føre til et nytt område som krever samordning. Men siden området ved den foreslåtte grensen ved Røysund er mindre befolket, legger vi til grunn at behovet for samordning er mindre her (se og Figur 2.3).

Haugaland brann og redning IKS er et eksempel på at interkommunale samarbeid vanskeliggjør politisk styring. Samarbeidet bestod av ni kommuner, men Haugesund trakk seg ut etter uenigheter om plasseringen av en ny brannstasjon (KPMG, 2019). Kommunen mente at vedtaket om hovedbrannstasjon på Raglamyr, som krever en egen bistasjon i Haugesund sentrum, ikke var faglig eller økonomisk forsvarlig (Haugesund avis, 2018). Siden beslutninger i interkommunale samarbeid krever konsensus, kan det etter vår vurdering være vanskelig å avgjøre saker der to eller flere parter er uenige. I et kommunestyre blir slike saker vedtatt av flertall, men det lar seg ikke gjøre i et interkommunalt samarbeid. På den annen side hindrer det at noen blir nedvotert og tilsidesatt.

De forholdene som er drøftet i avsnittene over trekker i noe forskjellige retninger. Samlet sett er det vår vurdering at en grensejustering vil bedre muligheten for politisk styring. Vi har da lagt avgjørende vekt på muligheten for helhetlig politisk styring av dagens grenseområde mellom Haugesund og Fastlands-Karmøy.

#### 4.4 Lokal identitet

Vabo-utvalget (2014b) nevner lokal identitet som et kriterium i diskusjonen om kommunestruktur, men identitet blir ikke vektlagt i anbefalingene. Der spiller behovet for funksjonelle samfunnsutviklingsområder den største rollen. Utvalget finner at identitet først og fremst er knyttet til byen eller bygda man bor i, ikke kommuner. Kommunereformen har senere fått kritikk for ikke å ta hensyn til lokal identitet (Forskning.no, 2018).

*Aksjonsgruppe Fastlands-Karmøy* (2016) mener innbyggerne på Fastlands-Karmøy føler tilhørighet til Haugesund. De ønsker en folkeavstemning om grensejustering for innbyggerne på Fastlands-Karmøy. Dette indikerer at det finnes en andel av befolkningen som har en sterkere tilhørighet til Haugesund enn til Karmøy. Argumentasjonen er imidlertid ikke grunnlagt i noe annet enn aksjonistene egen oppfatning, og det er vanskelig å vite hvor representativt dette er for innbyggerne på Fastlands-Karmøy.

Vår samlede vurdering er at virkningen av en grensejustering på lokal identitet er usikker. Dette vil kunne avklares nærmere gjennom en spørreundersøkelse eller gjennom den foreslåtte folkeavstemmingen.

## 5 Referanser

- Aftenposten. (2013). *Regjeringen søker bred støtte for kommunereform* .
- Aftenposten. (2016). *Sterkt bundet mandat for ekspertutvalget om kommunestruktur*.
- Agenda Kaupang. (2015). *Mulighetsstudium om storkommune på ytre Haugalandet*.
- Aksjonsgruppe Fastlands-Karmøy. (2016). *Anmodning om utgreiing av Fastlands-Karmøys kommunetilhørighet*.
- Bokn kommune. (2016). *Framtidig kommunestruktur - Oversendelse av kommunestyret sitt vedtak og utredninger mv. fra Bokn kommune*.
- Forskning.no. (2018). *Det store identitetstyveriet* .
- Fylkesmannen i Rogaland. (2019). *Oversendelse av søknad om grensejustering til uttalelse. Eventuell overføring av fastlands-Karmøy til Haugesund kommune*. Brev fra Fylkesmannen 30.08.2019. Ref 2016/4464.
- Haugesund avis. (2016). *Ingen folkeavstemning for Fastlands-Karmøy*. Hentet fra <https://www.h-avis.no/kommunereformen/politikk/karmoy/ingen-folkeavstemning-for-fastlands-karmoy/s/5-62-254238#am-commentArea>
- Haugesund avis. (2018). *Haugesund sier opp brannsam arbeidet* .
- Haugesund kommune. (2016). *Haugesunds historie*. Hentet fra <https://www.haugesund.kommune.no/om-kommunen/haugesunds-historie/417-haugesunds-historie#byutvidelse>
- Haugesund kommune. (2016). *Kommunestruktur - intensjonsavtale*.
- Haugesund kommune. (2017). *Årsmelding*. Hentet fra <http://rapport.framsikt.net/Haugesund/mr-201712-aarsmelding2017/#/generic/summary/introduction/3e1de466-e304-4b4a-a6b9-c50f3e0acb98-cn>
- Karmøy kommune. (2016). *Saksprotokoll - Kommunestrukturen på Haugalandet*.
- Karmøynytt. (2016a). *Ber Karmøy kommune avvise innbyggerinitiativ*. Hentet fra <https://karmoynytt.no/ber-karmoy-kommune-avvise-innbyggerinitiativ>
- Karmøynytt. (2016b). *Reagerer kraftig på Karmøys planer på Norheim*. Hentet fra <https://karmoynytt.no/reagerer-kraftig-pa-karmoy-s-planer-pa-norheim>
- Karmøynytt. (2018). *Vi mener Norheim er regionens beste beliggenhet*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Prop. 95 S*.

- Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Muligheter for kommuner som er på vei mot sammenslåing*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/muligheter-for-kommuner-som-er-pa-vei-mot-sammenslaing/id2506690/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Prop. 91 L. Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*.
- KPMG. (2019). *Samarbeidet om brann og redning på Haugalandet*.
- Menon Business Economics. (2014). *Én region – ett ansikt*.
- Moretti, E. (2013). *The New Geography of Jobs*. First Mariner Books.
- NOU. (1992: 15). *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Kommunaldepartementet.
- NRK. (2016). *Her sier to av tre ja til sammenslåing*. Hentet fra <https://www.nrk.no/rogaland/innbyggerne-i-haugesund-sier-ja-til-kommunesammenslaing-1.12977126>
- Regjeringen. (2015). *Innbyggerforslag*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/kommunen-og-innbyggerne/innbyggerforslag/id2425553/>
- Rogaland FK og Hordaland FK. (2017). *Regional plan for areal og transport*.
- SSB. (2018a). *Data om arbeidsreiser levert til Vista Analyse av SSB*.
- SSB. (2018b). *Tabell 12539: Lønnstakere. 4. kvartal, etter region, næring (SN2007), arbeidstid, statistikkvariabel og år*.
- SSB. (2018c). *Tabell 11668: Framskrevet folkekemengde 1. januar, etter region, statistikkvariabel og år*.
- SSB. (2019a). *Tabell 04317: Befolkning, etter grunnkrets, statistikkvariabel og år*.
- SSB. (2019b). *Kart*. Hentet fra <https://kart.ssb.no/>
- SSB. (2019c). *Tabell 07459: Befolkning, etter region, alder, statistikkvariabel og år*.
- SSB. (2019d). *Tabell 07459: Befolkning, etter region, statistikkvariabel og år*.
- Store norske leksikon. (2019). *Interkommunalt samarbeid*.
- Transportøkonomisk institutt. (2019). *Inndeling i BA-regioner 2020*.
- Tysvær kommune. (2016). *Kommunereform 2020 – Endelig vedtak*.
- Vabo-utvalget. (2014a). *Kriterier for god kommunestruktur - delrapport fra ekspertutvalg*.

Vabo-utvalget. (2014b). *Kriterier for god kommunestruktur - sluttrapport fra ekspertutvalg*.

Vista Analyse. (2018). *Vista Analyses senterstatistikk*.

Wikipedia. (2019). *Karmøy*. Hentet fra <https://no.wikipedia.org/wiki/Karm%C3%B8y>





VISTA  
ANALYSE

Vista Analyse AS  
Meltzersgate 4  
0257 Oslo

[post@vista-analyse.no](mailto:post@vista-analyse.no)  
[www.vista-analyse.no](http://www.vista-analyse.no)