

# Framtidsbilder for samfunnsutviklingen i Nye Stavanger

SOLVEIG SVARDAL, KNUT VAREIDE, AILIN AASTVEDT

TF-rapport nr. 445

2018

**Tittel:** Framtidsbilder for samfunnsutviklingen i Nye Stavanger  
**TF-rapport nr:** 445  
**Forfatter(e):** Solveig Svardal, Knut Vareide, Ailin Aastvedt  
**Dato:** 6. desember 2018  
**ISBN:** 978-82-336-0163-8  
**ISSN:** 1501-9918  
**Pris:** Kan lastes ned gratis fra [www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no). Pris for trykking: 140,-  
**Framsidedfoto:** Tannhjul: iStock. Ledninger: Dina Lydia/Unsplash. Bildene i rapporten hvor fotograf ikke er oppgitt er mottatt fra Nye Stavanger kommune.  
**Prosjekt:** Scenarier for samfunnsutvikling i Nye Stavanger  
**Prosjektnr.:** 20180580  
**Prosjektleder:** Ailin Aastvedt  
**Oppdragsgiver:** Stavanger kommune

**Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:**

Telemarksforskning  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: +47 35 06 15 00  
[www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no)

**Resymé:**

Formålet med denne rapporten er å starte fortellingen om en felles framtid for det som i dag er tre kommuner, og være grunnlag for en debatt om hvordan man vil at kommunen skal utvikle seg. Hensikten er at framtidsbildene og anbefalinger om hva kommunen bør gjøre skal gi en felles forståelse som grunnlag for en videre diskusjon om visjoner, verdier og samfunns mål for den nye kommunen.



**Knut Vareide** har arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling siden han fullførte utdanningen som sosialøkonom i 1985. Han har vært ansatt ved Telemarksforskning siden 1996 og er spesialist på statistikk og kvantitative analyser. Knut har utviklet programteori for attraktivitet som ligger til grunn for framtidsbildene i denne rapporten. Hans spesialområde er attraksjonskraft og stedsinnovasjon.



**Solveig Svardal** er dr. scient fra Norges Landbrukshøgskole (nå NMBU). Hun har ledet og deltatt i en lang rekke prosjekter innen regional utvikling, innovasjon, natur- og kulturbasert nyskaping og tillit. Solveig har i dette prosjektet vært prosessleder for medvirkningsprosessene i framtidsverkstedene. Hun har også skrevet historien bak de ulike framtidsbildene i rapporten.



**Ailin Aastvedt** er seniorforsker med førstelektorkompetanse, og fagkoordinator for fagområdet kommunal- og velferdsforskning. Hun har ti års erfaring fra kommunalforskning, og har blant annet jobbet med utredning av flere kommunesammenslåinger. De siste fire årene har hun vært økonomisjef i Telemark fylkeskommune. Ailin har det overordnede ansvaret for gjennomføring av dette prosjektet.

# Forord

Telemarksforskning har fått i oppdrag å utvikle samfunnsutviklingsscenarier for kommunesammenlåingen for Stavanger, Rennesøy og Finnøy kommuner. Oppdraget omfatter utarbeidelse av utfordringsbilde og scenarier, gjennomføring av medvirkningsprosess og utarbeidelse av sluttrapport. Denne sluttrapporten skisserer fire mulige og sannsynlige framtidbilder for Nye Stavanger. Rapporten bygger på kunnskapsgrunnlaget i TF-rapport nr. 444 Delrapport 1 Utfordringsdokument. TF-rapport nr. 444 inneholder befolknings- og næringsanalyser, analyser av framtidig tjenestebehov, tillitsundersøkelse og oppsummering av intervjuer med sentrale politikere.

Prosjektet er gjennomført i perioden august til november 2018. Ved Telemarksforskning har Ailin Aastvedt vært prosjektleder. Solveig Svardal har vært ansvarlig for å lede medvirkningsprosessene. Knut Vareide er ansvarlig for attraktivitetsteorien som ligger til grunn for framtidbildene.

Vi vil takke Stavanger kommuner for oppdraget. Eli Sirnes Willumsen har vært vår hovedkontaktperson i forbindelse med gjennomføring, og vi vil takke for et godt samarbeid. Vi vil også takke de som har deltatt på scenariesamlinger, intervjuer og spørreundersøkelsen og bidratt med annen informasjon.

Bø, 6. desember 2018

Ailin Aastvedt

Prosjektleder



# Innhold

Sammendrag .....	7
<b>1. Fire mulige framtidbilder for Nye Stavanger .....</b>	<b>11</b>
1.1 Attraktiv i medvind – «Slik vil vi ha det!» .....	12
1.1.1 Kjennetegn ved framtidbildet Attraktiv i medvind .....	14
1.2 Attraktiv i motvind – «Vi får det til» .....	15
1.2.1 Kjennetegn ved framtidbildet Attraktiv i motvind.....	17
1.3 Tapte muligheter – «Vi klarte det ikkje» .....	18
1.3.1 Kjennetegn ved framtidbildet Tapte muligheter .....	20
1.4 Krise – «No er det krise!».....	21
1.4.1 Kjennetegn ved framtidbildet Krise .....	23
<b>2. Bakgrunn.....</b>	<b>25</b>
2.1 Oppdraget .....	26
2.2 Utfordringsbildet for den nye kommunen.....	27
2.2.1 Befolknings- og næringsutvikling .....	28
2.2.2 Framtidig tjenestebehov .....	28
2.2.3 Tillit .....	29
2.2.4 Lokaldemokrati.....	29
2.3 Metode og gjennomføring .....	30
2.3.1 Nærings- og befolkningsanalyser.....	30
2.3.2 Analyser av framtidig utgiftsbehov på sentrale tjenesteområder.....	31
2.3.3 Tillitsmåling .....	31
2.3.4 Telefonintervjuer .....	31
2.3.5 Dokumentstudier.....	31
2.3.6 Framtidsverksteder.....	31
2.4 Scenariene som grunnlag for framtidbildene .....	33
<b>3. Hvilke grep kan kommunen ta? .....</b>	<b>36</b>
3.1 Men hva er ønsket retning? .....	37

3.2	Hvorfor vokser steder? .....	38
3.3	Samarbeids- og endringskultur .....	39
3.3.1	Samskaping – å skape noe sammen .....	40
3.3.2	Tillit .....	44
3.4	Identitet og stedets kultur .....	45
3.4.1	Lokaldemokrati.....	46
3.5	Arealer og bygninger .....	47
3.6	Goder og tjenester .....	48
3.7	Omdømme.....	50
3.8	Hva kan kommunen gjøre?.....	52

# Sammendrag

Formålet med denne rapporten er å starte fortellingen om en felles framtid for det som i dag er tre kommuner, og være grunnlag for en debatt om hvordan man vil at kommunen skal utvikle seg. Hensikten er at framtidsbildene og kunnskapsgrunnlaget skal gi en felles forståelse som grunnlag for en videre diskusjon om visjoner, verdier og samfunns mål for den nye kommunen.

I denne rapporten har vi beskrevet flere mulige tiltak for utvikling av kommunen i ønsket retning. Her vil vi oppsummere det vi mener er de viktigste grepene for å utvikle kommunen.

## 1. Felles mål!

Bli enige om målet og jobb sammen mot et felles mål. Dette er nærmest en selvfølge, men er både viktig og vanskelig å få til i praksis. Motivasjonen for å delta og engasjere seg er gjerne knyttet til at utviklingen oppleves som meningsfull, og at den enkelte bidrar til et felles mål. For å lykkes er det avgjørende å vite hvorfor vi gjør det vi gjør.

## 2. Gi slipp!

Endring krever ressurser. Det er mange aktører og ressurser i et lokalsamfunn som kan bidra i samfunnsutviklingen, og nærmest venter på å bli tatt i bruk. Samskaping innebærer at alle samfunnsaktørene får en aktiv og likeverdig rolle i hele utviklingsprosessen. Samskaping er nærmest blitt et magisk ord i kommunesektoren. Det er ikke nytt at kommunen samarbeider med innbyggere, næringsliv og frivillig sektor. Det nye er at både kommunen, innbyggerne, frivilligheten og næringsliv må omdefinere sin rolle. Vi er alle kommunen. Kommunen må tørre å slippe de andre aktørene til i prosessene og ha en åpen holdning når initiativet kommer fra andre aktører.

## 3. Skap tillit!

Faktorer som tillit og samarbeids- og endringskultur må tas på alvor. Å legge til rette for en god samarbeids- og endringskultur er avgjørende for å kunne lykkes med alle de øvrige tiltakene som er nødvendige for å få til utvikling og vekst i tråd med målene den nye kommunen setter seg. Et bedre tillitsnivå vil kunne gjøre den nye kommunen mer attraktiv, og det vil også gjøre at de tiltakene som planlegges og gjennomføres virker raskere og bedre. Tillit kan ikke vedtas, den må opparbeides og utvikles over tid. Våre erfaringer fra en rekke kommunesammenslåingsprosesser er at stikkord som raushet, respekt, tillit og ærlighet trekkes fram som suksessfaktorer.

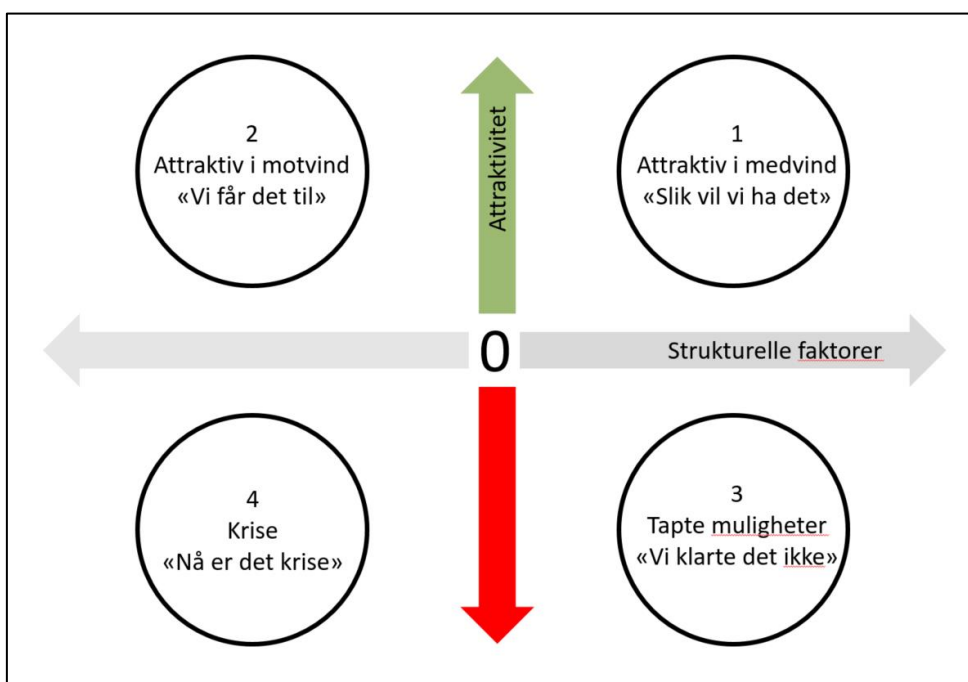
## 4. Bare gjør det!

Kommunen må ha evne til å reagere raskt og utnytte positive muligheter i næringslivet. Flaks og tilfeldighet spiller en stor rolle for kommuners attraktivitet, men hardt arbeid er også et element. Det betyr at kommunens evne til å reagere på mer eller mindre tilfeldige hendelser og muligheter som dukker opp, er viktig. At Stavanger kommune i sin tid ble oljehovedstaden i Norge er vel

nettopp et eksempel på dette. Nye Stavanger må ta utgangspunkt i sine eksisterende fortrinn og skape endringer som enten er helt annerledes enn andre, eller mer kraftfulle.

### Framtidsscenarioer

Vi har utarbeidet mulige scenarier for framtidig befolknings- og arbeidsplassutvikling basert på Telemarksforskings attraktivitetsmodell. Framover kan vi se for oss fire scenarier, avhengig av om den nasjonale veksten og de strukturelle forholdene er gode eller dårlige, og om Nye Stavanger klarer å bli et attraktivt sted å bo og drive næring:



1. Attraktiv i medvind; et attraktivt Stavanger i oppgangstider for Norge
2. Attraktiv i motvind; et attraktivt Stavanger i vanskelige tider for Norge
3. Tapte muligheter; Stavanger mislykkes i oppgangstider for Norge
4. Nå er det krise; Stavanger mislykkes samtidig som det er vanskelige tider for Norge

I denne rapporten har vi laget fire framtidsbilder, basert på de fire scenariene. Vi presenterer her mulige og sannsynlige framtidshistorier som er ment som et bilde på hvordan utviklingen *kan* bli. Vi håper at dette skal gjøre det lettere å se for seg hvordan utviklingen kan bli i de ulike alternativene, og være grunnlag for en debatt om hvordan man vil at kommunen skal utvikle seg, og hvordan det er mulig å få til de ønskede endringene. Alle momentene i historiene er basert på det faktagrunnlaget vi har innhentet, og de analysene vi har foretatt. Videre er det lagt vekt på å få fram



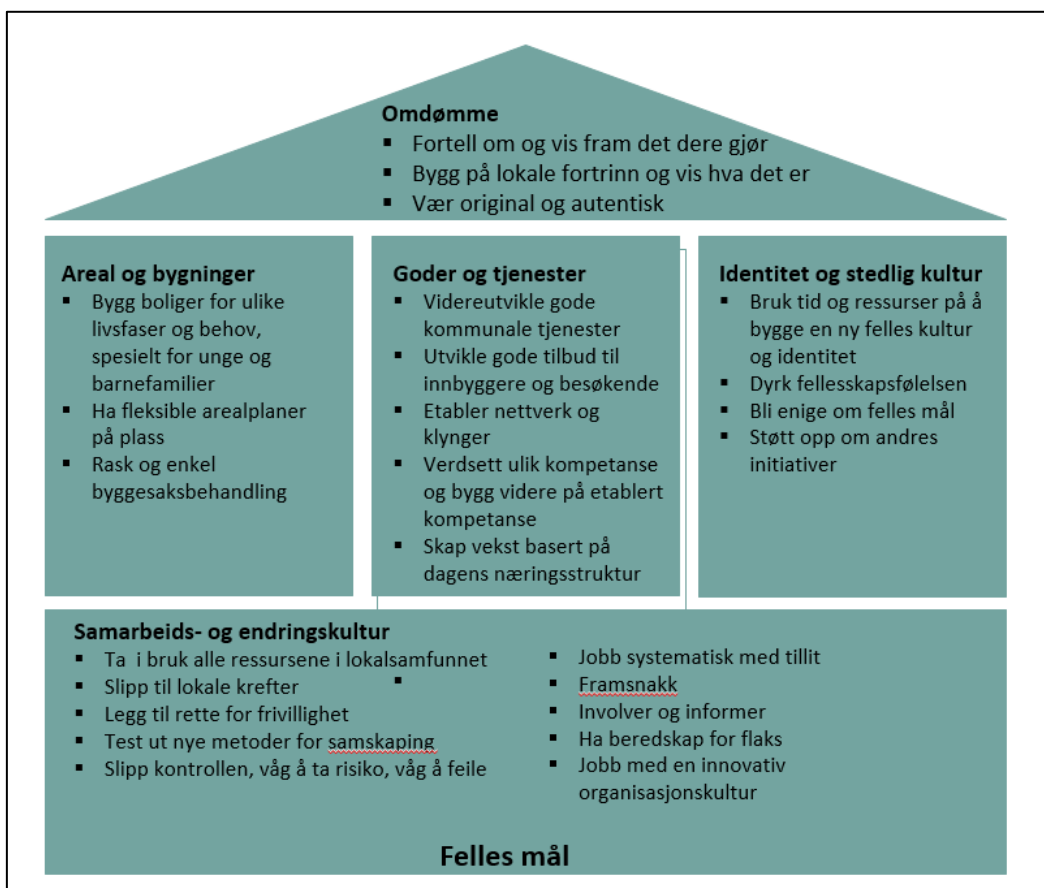
de innspillene som har kommet på framtidstvedstedene. For tydelig å skille framtidstvedene fra resten av rapporten er historiene skrevet på nynorsk, og fra perspektivet til en «siddis»<sup>1</sup>.

### Hva skaper attraktivitet?

For å kunne utvikle gode strategier for å nå de ønskede framtidstvedene, er det nødvendig å forstå noen av sammenhengene mellom forventet vekst og attraktivitet.

Attraktivitetsteorien er utviklet for å kunne forstå steders vekst og hva som fører til vekst. Attraktivitetsmodellen viser at det ikke nødvendigvis er attraktivitetsnivået, men endringen, det at noe blir gjort på en ny og smartere måte enn før, som er avgjørende og som påvirker attraktiviteten. Det er derfor nødvendig med en sterk samarbeids- og endringskultur for å øke attraktiviteten i et område.

Dersom Nye Stavanger skal endres i positiv retning, må kommunen jobbe med følgende faktorer:



Å bygge en ny kommune kan i seg selv ses på som en mulighet til å skape bedre tjenester gjennom innovasjon og nytenkning, uten å være bundet av nåværende arbeidsformer. Endringene innen tjenestetilbudet vil både kunne ses i lys av demografi, nye arbeidsoppgaver og ny arbeidskultur og digitalisering.

<sup>1</sup> Definert som folk som bor i, eller kommer fra Nye Stavanger kommune.

Dannelsen av en ny kommune innebærer et behov for å skape en helt ny organisasjonskultur. Nye Stavanger bør legge en klar strategi for hvilke mål kommunen har ved bygging av denne. En innovativ organisasjonskultur vil ha andre grunnleggende kjennetegn enn en mer tradisjonell byråkratisk organisasjonskultur. Det kan være mange utfordringer knyttet til å få til mer innovasjon i offentlig sektor. Å ta risiko er en sentral del av innovasjon, og vilje til å ta risiko er nødvendig for å lykkes med innovasjon. Når en kommune velger å satse systematisk på innovasjon, så vil det også bli noen innovasjoner som slår feil. Muligheten for feiling må derfor være en akseptert kostnad ved en innovativ arbeidsform.

Hvordan man håndterer disse ulikhetene og utfordringene i sammenslåingsprosessen og gjennom de prioriteringene som gjøres framover, vil ha mye å si for tilliten mellom befolkning, næringsliv, politikere og kommuneadministrasjon, og dermed også for mulighetene for å lykkes med å bli mer attraktiv. Forholdet mellom det urbane og det rurale i den nye kommunen kan utvikles til å bli et fortrinn, snarere enn et problem.

# 1. Fire mulige framtidsbilder for Nye Stavanger



Foto: Samuel Zeller/Unsplash.

*Nye Stavanger.*

*Tre helt ulike kommuner skal slå seg sammen til én.*

*Hvordan kommer det til å bli?*

*Fire fortellinger gir oss fire bilder,*

*avhengig av om det går godt eller dårlig for Norge,*

*og avhengig av om Stavanger klarer å bli en attraktiv kommune for bosetting og næringsliv eller ikke.*

## 1.1 Attraktiv i medvind – «Slik vil vi ha det!»

---



Han var ganske fornøgd med seg sjølv, stavangerordføraren, der han gjekk den faste turen sin rundt Hålandsvatnet. Han hadde blitt i vesentleg betre form etter at kommunen sette folkehelse og trivsel som mål for samfunnsutviklinga. Som det gode førebildet han ville vere, var han å sjå til fots eller på sykkel så fort han såg høve til det. Han var stolt over korleis kommunen hadde blitt Norges mest miljøvennlige storby. Det hadde verkeleg vore eit eventyr. Eit nytt grønt energieventyr som starta då

det gamle oljeeventyret slutta. No hadde han jammen meg blitt invitert til statsministeren sin årlege vekstkongress for å fortelje om Stavanger sin veg til suksess. Og han gjekk der og kjente på at det ikkje var urimeleg om han fekk litt av æra for dette. Ikkje det at han hadde gjort alt dette aleine, nei det var nettopp det som var nøkkelen; dei hadde greidd å skape ein heilt ny utviklings- og endringskultur, som gjorde at alle var med og drog lasset.

Då oljeeventyret tok slutt, spådde mange at alt skulle gå i dass, og mange i Stavanger tok til orde for å sette i gang eit massivt omdømmeprojekt for å halde på optimismen og framtidstrua. Sjølv hadde han vore skeptisk til det. Han hadde meint at omdømmet kom av seg sjølv viss dei berre gjorde dei riktige tiltaka for å legge til rette for vekst og omstilling, både for næringslivet og for befolkninga.

Han prøvde å spole litt tilbake; kva hadde skjedd desse åra, og kva hadde dei gjort for å få det til?

Dei hadde sjølvsagt fått ikkje så reint lite drahjelp av at det hadde gått som det susar for heile nasjonen Norge. Etter at fruktbarheita blant norske kvinner hadde vore på eit historisk lågmål for 20 år sidan, hadde pila heldigvis begynt å peike andre vegen att. Radikale endringar i nasjonale velferdsordningar gjorde at barnetalet per kvinne auka etter å ha nådd et lågmål i 2019. Innvandringa var også større att; vi hadde innsett at det var nødvendig for å halde oppe ein nasjonal vekst.

Saman med denne nasjonale veksten i folketalet hadde det også vore ei utvikling i næringslivet som var gunstig for Stavangerområdet. Talet på arbeidsplassar i oljesektoren stabiliserte seg, og dei hadde greidd å bruke den enorme kompetansen dei hadde opparbeidd i oljealderen, på nye energiløysingar. Han likte å kalle Stavanger for Europas energihovudstad. Der hadde dei også hatt eit fortrinn fordi dei allereie var så gode på blå og grøne næringer. Dei sto eigentleg berre klar då politikarane verda over skjønnte at dei måtte gjere noko før klimakrisa for alvor meldte seg.

Men dei kunne ikkje tatt opp i seg dette vekstpotensialet utan å gjere noko. At dei no kunne registrere landets høgaste vekst i folketalet var resultat av hardt arbeid. Og kunnskap. Han hugsa tilbake til 2018; då hadde han vore på eit stort seminar eller «framtidswerkstad» for Nye Stavanger. Det hadde verkeleg gjort at han fekk auga opp for kva alderssamansetnaden i befolkninga har å seie, og kor nødvendig det var å leggje til rette for bustadbygging. Det var jo eigentleg heilt banalt: Det ville vere umogleg å få til innflytting utan at det var bustader å flytte til. Og det var sant som han forskaren sa; Viss vi skal få innflytting er det unge vaksne og barnefamiliar vi må legge til rette for. Dei gamle flyttar ikkje.

Og dei hadde verkeleg lagt til rette. Tatt heile kommunen i bruk, slik at det vart attraktivt for nye familiar å flytte til miljøvenlege bustader i dei nye sentra utover i kommunen. Samtidig hadde dei

greidd å få oppslutning om ei skikkeleg satsing på Byen Stavanger. Stavanger hadde blitt eit fyr-tårn ikkje berre på grunn av det innovative næringslivet, men også fordi det hadde blitt svært attraktivt å bu der, med eit pulserande internasjonalt miljø. Nye effektive og miljøvenlege bussar og båtar, og egne kjørebantar for syklar, gjorde det greitt å flytte seg mellom jobb og bustad. Dei hadde hatt ein parole om at det skulle vere maks 10 minutt mellom jobb og bustad. No tenkte han at det nesten var litt lite. Det blei ikkje mykje kondis og musklar av 10 minutt på sykkelen.

Men det hadde ikkje berre vore lett. Den enorme folketalsveksten hadde skapt større behov for utbygging enn dei egentleg hadde råd til, investeringane måtte gjerast før det blei tilflytting, og pengane kom ikkje inn att før folk faktisk flytta. Utbyggingsselskapa hadde jo også hatt sine interesser, og det tok ei tid før dei kom fram til ein god og tillitsbasert samarbeidsform slik at begge partar følte at dei fekk gjennomslag.

Mange nye menneske krevde også sitt når det gjaldt utbygging av tenester. Det var vel ingen annan ordførar i historia som hadde fått reist så mange nye barnehagar, skular og omsorgssenter.

Administrasjonen i kommunen hadde fått meir rom for å prøve å finne nye løysingar på dei pålagde oppgåvene. For med den enorme folketalsveksten eksploderte også tenestebehovet. Dei hadde vore nøydd til å samarbeide meir med frivilligheita. Med det same kalla dei det samskaping, ja det var kanskje litt keisarens nye klede i starten, men etter kvart som kommunen og frivilligheita vart meir likeverdige partnerar, og byråkratane ikkje lenger var så redde for å gjere feil, hadde dei utvikla mykje bra. Og fellesskaphusa, som hadde erstatta det som før heitte kommunehuset, gjorde at alle jobba i lag, ja det var ikkje alltid han hadde oversikt over kven som jobba i kommunen og kven som var frivillig. Det var alltid gøy å møte alle dei spreke pensjonistane som stilte opp for andre gamle som ikkje var så spreke.

Han var glad for familiebakgrunnen sin frå Finnøy. Det var nok mange som hadde spådd heile dugnadskulturen ein sikker død då Nye Stavanger vart etablert, men dugnadskulturen han var flaska opp med, vart verdsett og breidde seg inn til bykulturen. Frivilligsentralane fekk faktisk ein veldig sentral rolle i bydelane, både for å handtere ein del av oppgåvene, men også for å sikre lokaldemokrati og deltaking. Etter ein litt famlande prøveperiode hadde dei no ein god slump pengar som bydelane sjølv rådde over.

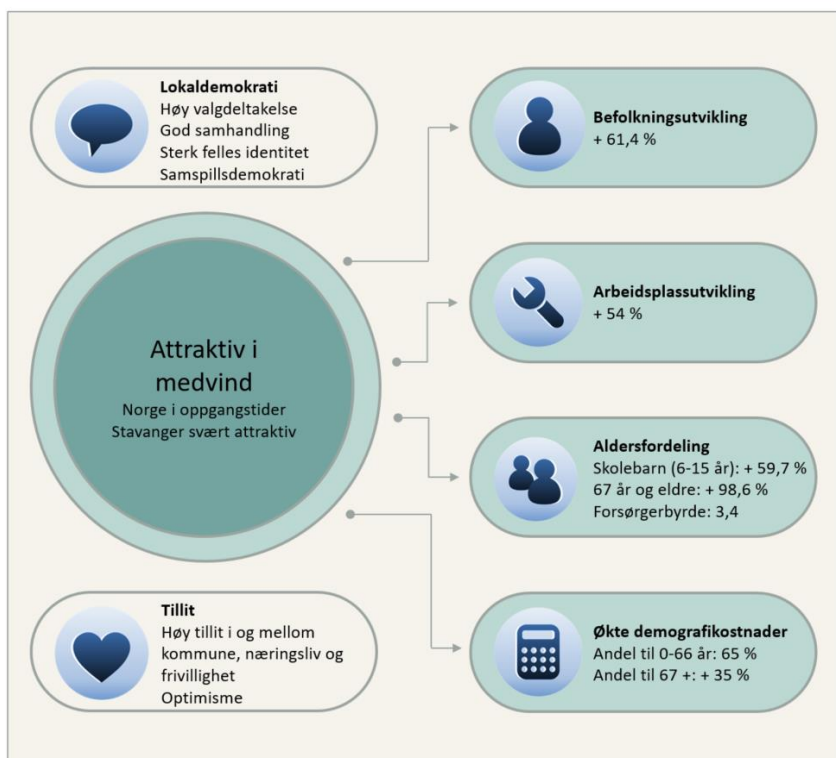
Då han sjølv var med i ungdomspartiet for 25 år sidan, hadde dei sett i gang eit omfattande arbeid for å styrke ungdomsmiljøet. Det hadde vore litt tungt å få det til. For ofte er det jo slik at dei som sit og styrer ikkje kan skjønne at enkelte fell utanfor, at det ikkje berre er å melde seg inn i fotballen eller å bli med på KRIK. Dei fleste politikarane hadde vel knapt hatt noko motgang i livet. For å vere heilt ærleg så var han vel egentleg der han også, han sklei gjennom livet på ein glinsande oljefilm. Men så hadde han treft ei skikkeleg kul jente frå Somalia. Herlege London, ho hadde verkeleg snudd opp ned på heile livet hans og gitt han ei heilt annan innstilling. Ho hadde lært han å sjå med nye auge på den norske dugnadskulturen og ikkje minst fått han til å forstå kor viktig tillit var for å skape eit godt lokalsamfunn. Dette hadde nok vore spiren til at han hadde engasjert seg så sterkt for å jobbe med tillit då han seinare vart heiltidspolitkar. Han hadde også sett korleis mistillit hadde skapt konflikter og stoppa utviklinga av gode oppvekstmiljø. Han hadde tenkt at dersom dei kunne skape eit meir tillitsfullt samfunn, så ville det bidra til at det blei meir attraktivt å bu der, og å etablere næringsverksemd. At når ein opplever at alle vil ein vel, og at ein har tiltru til kvarandres kompetanse og integritet; ja då må jo alt gå mykje lettare. Han brukte å seie at tillit smører heile samfunnsmaskineriet. Men sjølv sagt kunne dei ikkje berre vedta tillit. Også det hadde vore mykje jobb. Politikarane hadde jobba mykje med å minske avstanden til folk flest. Dei hadde etablert innbyggjarpanel, og dei hadde faste ordningar med gjestebod fleire gonger i året. Informasjon og dialog hadde vore ein viktig nøkkel. Alle skulle få vite kva som gjekk føre seg i

kommunen, på ein lettfattelig måte, og utan for mykje sommel. Dei hadde skjønt at lyd og bilde var viktigare enn skrivne ord for å nå ut til folk. Også næringslivet hadde sett pris på denne nye praksisen. Dei var opptekne av raske og grunngeve svar, då kunne dei også mykje lettare akseptere eit nei.

Han begynte faktisk å gle seg litt til foredraget på vekstkonferansen. Men før han skreiv det endelig ned ville han invitere til eit lite kaffilag for å få innspel frå innbyggjarane. No som alltid.

### 1.1.1 Kjennetegn ved framtidsbildet Attraktiv i medvind

Figuren under oppsummerer grunnlaget for framtidsbilde «Attraktiv i medvind». For nærmere forklaring av tallene i grunnlaget se TF-rapport 444 «Delrapport 1 Utfordringsdokument for scenarier for samfunnsutviklingen i Nye Stavanger»<sup>2</sup>.



Figur 1 Scenarie 1 Attraktiv i medvind. Et attraktivt Stavanger i oppgangstider for Norge. Grunnlag for historien "Slik vil vi ha det".

<sup>2</sup> Med forsørgerbyrde menes antall innbyggere 20-66 år dividert med antall innbyggere 67 år eller eldre.

## 1.2 Attraktiv i motvind – «Vi får det til»



Jess! Det klirrar i glas på den månedlege bydelstesten. I dag er det i ølglas prega med logoen til det lokale bryggeriet. Saman med humledyrkarane på Finnøy har dei utvikla nye humlesortar tilpassa ulike ølsortar, og no kan dei notere seg over 50 % marknadsandel på humle til norske mikrobryggeri. Det kan sjølvsagt ikkje måle seg med omsetnad og arbeidsplassar i industrien. Men det er eit bilde på den viktige omstillinga dei har lukkast med i næringslivet. Ja, eigentleg i heile mentaliteten. Dei vil noko saman, og dei trur dei i fellesskap skal få Stavanger til å bli den mest attraktive regionen i landet, trass nedgangstidene. Aktiv bruk av forskings- og utviklingsmiljøa har vore ein viktig del av dette, og læringsnettverk for bedriftene på tvers av bransjar. Om lag slik ordlegg ho seg, nabolagskoordinatoren, som er invitert til å pitche denne suksesshistoria for det regionale innovasjonsfondet.

Dei hadde tidleg lært seg å feire seirane. Kvar månad var det fest i alle bydelshusa. Ikkje sånn fyll og spetakkel (det er jo trass alt Rogaland vi snakkar om) men ein hyggeleg ettermiddag. Dei hadde gjerne eit felles måltid med mat frå alle krikar og kroker av verda, stelt til av innvandrarane sjølve. Gry Jeanette fekk tilbod om denne nabolagskoordinatorjobben etter at ho hadde markert seg som ein konstruktiv aktivist i innbyggjarpanelet. Ho hadde hatt drøssevis av gjestebod, og laga ein eigen snapstory som formidla alle dei gode samtalanane.

Som nabolagskoordinator hadde ho kontor i frivilligsentralen. Eller kontor og kontor. Ho sat ikkje akkurat mykje inne og vipa på stolen. Nei, ho var ute der det skjedde. La til rette for at folk som hadde tid og krefter til overs fekk sett i gang med nye ting, til glede for fellesskapet. Desse månedlege festane var ein slik ting. Fleire av dei hadde ført til nye aktivitetar, ja til bedriftsetableringar med. Ei gruppe innvandrarkvinner leverte no overtidsmat på rådhuset, ei anna hadde danskurs for damer. Kvar sommar hadde dei ein gedigen felles gatefest, det blei nesten ein liten festival. Ein festival for fellesskapet.

Stavanger hadde blitt sett på kartet for alle festivalane sine. Tomatfestivalen, Gladmatfestivalen, jazz, kammermusikk, Vinfestivalen og Utopia. Ja det var nesten litt utopisk dette med vinfestivalen. At det ikkje lenger var slik at dei måtte til Frankrike for å finne god vin. I år vart vinfestivalen arrangert parallelt med vin-VM. To norske finalistar, og ein av dei var Svithunvinen! Det var noko bra med denne klimakrisa også.

Ho hadde også god kontakt med folka i kverulantkatedralen, eller KÅKÅ som dei også kalla seg. Dei hadde starta eit heilt nytt kafébasert debatt- og litteraturhus. Høyrast kanskje litt akademisk ut med ein gong, men her var det eigentleg plass for alle. Dei kalla det ueinigheitsfellesskapet. Eigentleg litt kult. For det var jo ofte ueinigheita som bidrog til nye svar og løysingar. Også noko så sært som ein økonomifestival KÅKÅnomics, der både norske og internasjonale profilar snakkar om viktige og interessante økonomiske spørsmål på dei mange scenene i Stavanger.

Men det var jo ikkje berre dette smått-er-godt-greiene som var oppskrifta til suksessen Stavanger hadde hatt dei siste åra. Det var gjort kraftige investeringar og tatt mykje risiko i næringslivet. Saman med det offentlege og universitetet var det blitt tatt initiativ til etablering av Norwegian Smart Care Cluster, med føremål å få til omstilling, innovasjon, forskning og utvikling, kommersialisering og internasjonalisering av produkt og tenester innan helse og velferdsteknologi. Samhandling, kunnskapsformidling og næringsutvikling er stikkord for kva dei driv med. På same måten jobba dei systematisk innanfor grøn energi og havbruk. Det var gjort store framsteg med tanke på å utvikle nye havbaserte produkt for å auke sjølvforsyninga i landet, og redusere klimabelastninga frå matproduksjonen. Dette hadde bidradd til at landet ikkje lenger produserte kjøtt basert på importert kraftfôr.

Stavanger hadde gått i bresjen for eit sterkt regionalt samarbeid om næringsutvikling og fått gjennomslag for at det var Stavanger, med sitt internasjonale ry, som skulle vere sentrum i heile regionen. Dermed hadde dei lukkast i å bli meir attraktive enn Bergensregionen, og hadde slik feid ein konkurrent litt av banen.

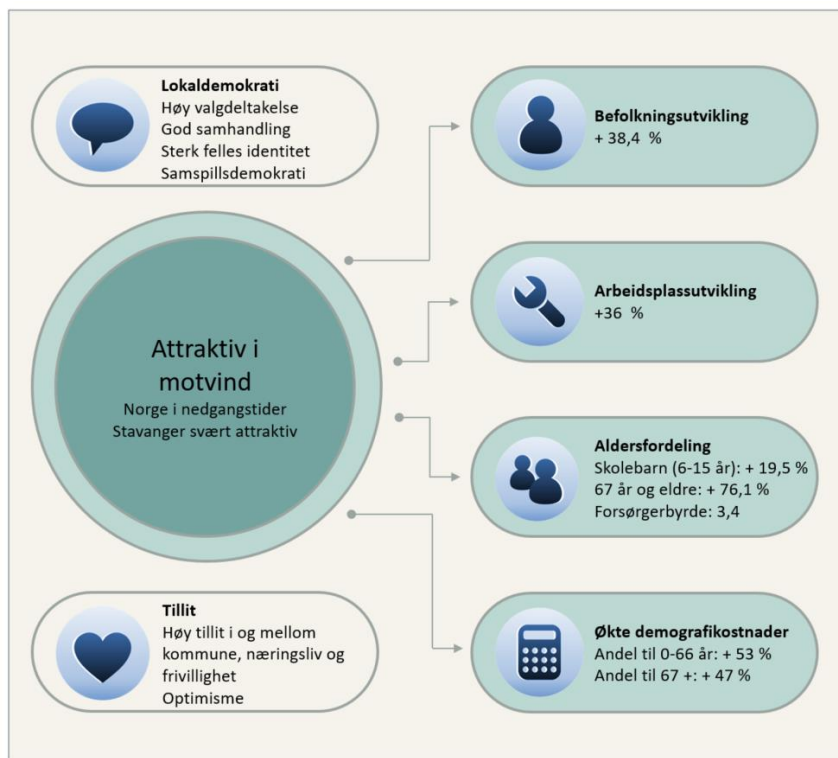
Det hadde ikkje vore så veldig lett å få til nok bustadbygging, men politikarane hadde skjønt at det var heilt avgjerande å ligge i forkant med attraktive bustader for å kunne trekke til seg nye innbyggjarar. Og dei hadde skjønt at viss dei skulle få til det, måtte dei spele på lag med utbyggjarane, involvere dei tidleg og utvikle areala i nær dialog. Det var ikkje alltid det hadde gått føre seg i den rekkefølga kommunens folk ville, men i sum hadde det blitt bra. Dei hadde også greidd å henge med på nye barnehagar og skulebygg, sjølv om budsjetta til helse og sosial aldri såg ut til å kunne bli store nok.

Denne veldige satsinga hadde ikkje minst vore mogleg fordi Stavanger hadde våga å sette berekraftig utvikling som overordna mål for utviklinga. Smartby-satsinga var eit direkte resultat av det. Gry Jeanette var særleg opptatt av at det var innbyggjarane sine behov som var utgangspunktet, og som skulle stimulere til smartare løysingar på tvers av gamle murar mellom kommune, næringsliv, frivilligheit og kunnskapsmiljøa. Her samarbeida dei også internasjonalt med byar som Manchester og Eindhoven. Det hadde utvikla seg ei heilt anna haldning til berekraftig utvikling. Det var ikkje lenger noko miljørørsle kunne ta seg av. Det var altfor viktig til det! Og det hadde utvikla seg ei heilt anna haldning til prøving og feiling, også blant politikarane, sjølv om det siste hadde tatt si tid. Urban og Rural Living Labs var også ein del av dette. Her utvikla dei nye løysingar for gode bumiljø og testa ut kva som fungerte før ideane ble sett ut i livet i stor skala. Etter kvart hadde dette også blitt ein del av det kommunale planleggingsarbeidet, slik at medverknad og innbyggjarinvolvering ikkje lenger berre var honnørord. Innbyggjarane blei tatt på alvor, og all frivilligheita blei verdsett. Det hadde til og med blitt slik at dei største bedriftene brukte sponsormidlar på frivilliginitiativ og festivalar, ja det var blitt ein del av velferdstilbodet at tilsette i kommunen deltok som frivillige på festivalar og kommunedelsarrangement. Det var dette som var berekraftig, tenkte Gry Jeanette. Og attraktivt. Trass nasjonal motvind.



## 1.2.1 Kjennetegn ved framtidsbildet Attraktiv i motvind

Figuren under oppsummerer grunnlaget for framtidsbilde «Attraktiv i motvind». For nærmere forklaring av tallene i grunnlaget se TF-rapport 444 «Delrapport 1 Utfordringsdokument for scenarier for samfunnsutviklingen i Nye Stavanger».<sup>3</sup>



Figur 2 Scenarie 2. Attraktiv i motvind. Et attraktivt Stavanger i vanskelige tider for Norge. Grunnlag for historien "Vi får det til!".

<sup>3</sup> Med forsørgerbyrde menes antall innbyggere 20-66 år dividert med antall innbyggere 67 år eller eldre.

## 1.3 Tapte moglegheiter – «Vi klarte det ikkje»



Ho hadde nok sett for seg ein annan utgang på ein lang og, etter hennar meining, for det meste suksessrik karriere i kommunen. Trur du ikkje ho måtte innfinne seg med tittelen «spesialrådgjevar» då fellesnemnda for den nye storkommunen Jæren vedtok organisasjonskartet? Det var jamngodt med «udugesen då Stavanger la under seg Rennesøy og Finnøy i si tid. Ja, det var slik ho tenkte på det, eksrådmannen, som dei no omtala henne som. Det var jo Stavanger som var storebroren, så å seie. Som sto for det moderne, innovative og framtidsretta. Bykulturen. Det svarte gullet, oljå. Det var nærmast som veldedigheit å rekne at dei ville inkludere Finnøy og Rennesøy.

Det hadde gått som smurt i starten, alt hadde peika deira veg. Nedgangen i olja hadde bremsa opp, og på landsbasis var det oppsving for den delen av næringslivet som også Stavanger hadde mykje av. Optimismen i landet ga høgare fruktbarheit og vilje til å satse, innvandringa auka og det var gode tider også i utkantane. Bustadprisane i Stavanger steig igjen, noko ho og fleire med meinte var eit sikkert teikn på aukande attraktivitet. Ho hadde til og med nesten blitt uvener med ordføraren om det. Ordføraren, ein passe smart fyr frå Rennesøy som aldri hadde kome over at det var Stavanger sitt byvåpen som vart det nye kommunevåpenet, hevda at Stavanger ikkje var så veldig attraktiv. På ein sommarfest rauk dei opp i ein krangel om kven av dei som var den mest attraktive. Tilliten mellom politikarane og administrasjonen vart ikkje akkurat styrka av slikt.

Huff, det var visst ikkje alt ved karrieren hennar som var krona med suksess. Kvifor vart dei aldri ferdige med alle dragkampane? Mellom by og land? Mellom sentrum og periferi? Mellom stor og liten? Mellom det offentlege og det private næringslivet? Dei hadde jo arrangert det eine folkemøtet og framtidsverkstaden etter den andre, men kvifor nådde dei ikkje fram med presentasjonane sine? Ho hugsar ein kar frå Finnøy som hadde vore på ein av desse verkstadane. Kva var det han hadde sagt? At han eigentleg ikkje brydde seg så mykje om korleis Nye Stavanger hevda seg i konkurransen med resten av landet. Det han, og dei fleste finnøybuane med han, var opptatt av var om dei verdiane han representerte vart verdsett i den nye kommunen. Han tenkte nok både på dugnadsånden, samhaldet, kunsten å leve på lag med naturen og det å kunne vere sin eigen herre. Eksrådmannen og politikarane hadde vore meir opptekne av å sette Stavanger på det internasjonale kartet att, og hadde ikkje fått med seg korleis det ulma utover i bygdelaga. Der ute var dei skikkeleg irriterte over at dei nærmast måtte stå med lua i handa for å få ut nokre usle kroner til kommunedelsutvalet, enda dei inni byen godt visste at småsummar kunne gje mange gonger tilbake, i form av nyoppussa idrettsanlegg, aktive frivilligsentralar, nabohep og betre liv for dei som måtte nytte seg av dei kommunale helsetenestene. Dei meinte med rette at kommunen kunne hatt noko å lære av denne kulturen. No er den i ferd med å forvitre.

No som ho hadde blitt bestemor, tenkte ho også meir og meir på dette med berekraftig utvikling. Det var ikkje berre økonomisk vekst som var viktig, og ho angra på at ho ikkje hadde tatt dei på alvor som ville ha berekraftig utvikling som hovudmål for framtida i den nye kommunen. Ja alvor og alvor; dei hadde jo sett det opp i kommuneplanens samfunnsdel, det var jo ikkje så lett å avfeie FN's berekraftsmål, men dei hadde vore nøye med å definere at det ikkje måtte kome i konflikt

med økonomisk vekst. Dei hadde hatt lite syn for at sosial, kulturell og miljømessig berekraft også var ein føresetnad for å få til økonomisk vekst.

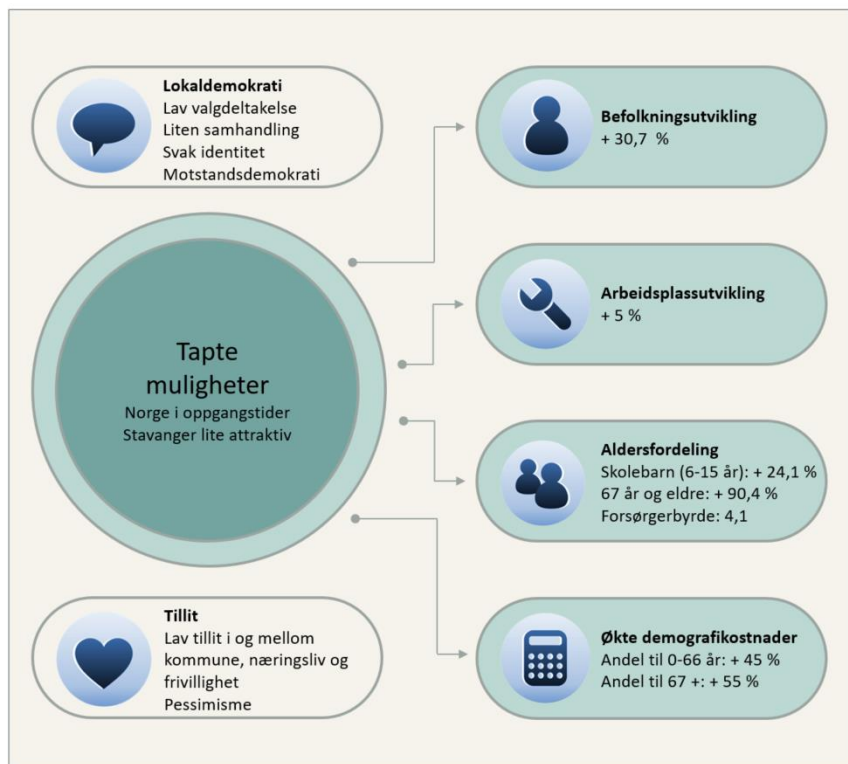
Kanskje kunne dei blitt meir attraktive for unge familiar med nye tankar dersom dei hadde slept fram ideane om å bygge fleire miljøvenlege bustader og utvikla fleire attraktive sentrumsområde utover i heile kommunen? Det hadde jo vore mange utbyggerar som stod i kø for å få testa ut nye løysingar med både plussbus, minibus og smarte småbussar. Men ho hadde overbevist politikarane om at dette var risikosport, om at dei måtte satse alt på sjølve byen. Dei hadde ikkje tenkt på at det var grenser for kor mykje vekst sjølve byen kunne ta på kort tid. Det varte ikkje lenge før kommunane rundt vaks meir enn Stavanger. Samtidig vart kommuneøkonomien meir og meir krevjande. Folketalsveksten var i sum grei nok, men det bekymringsfulle var jo at andelen eldre vart for stor, så i starten måtte dei bruke altfor mykje ressursar på å byggje aldersbustader og utvikle pleie- og omsorgstenestene. Barn, ungdom og kulturtilbodet leid under det, og forsterka det negative omdømmet som buplass. Når barnetalet likevel vaks dei siste åra, etter massiv nasjonal innsats, var dei ikkje førebudde på det.

Tunge byråkratiske prosessar gjorde også at næringslivet begynte å sjå seg om etter nye areal og nye lokale. Næringslivet ser ikkje kommunegrenser, og for dei er tempo viktig. Ikkje det at dei kravde å få ja til alt dei foreslo, men dei ville ha raske svar. Slik blei det også det minst omstillingsvenlege næringslivet som vart att i Stavanger. Dei som utvikla nye løysingar som svarte på klima- og miljøutfordringane, reiste til kommunane rundt. Det var bittert å sjå korleis Sandnes vaks.

Dei hadde snakka mykje om innovasjon. Ho hadde vore forkjempar for at Stavanger skulle vere ein innovativ kommune, både når det gjaldt næringsliv og offentlege tenester. Men innovasjon inneber jo også å ta risiko, og sleppe kontrollen. Og det siste hadde vore vanskeleg, særleg for byråkratane. Innovasjon hadde blitt til imitasjon.

### 1.3.1 Kjennetegn ved framtidsbildet Tapte muligheter

Figuren under oppsummerer grunnlaget for framtidsbilde «Tapte muligheter». For nærmere forklaring av tallene i grunnlaget se TF-rapport 444 «Delrapport 1 Ut-fordringsdokument for scenarier for samfunnsutviklingen i Nye Stavanger».<sup>4</sup>



Figur 3 Scenarie 3 Tapte muligheter. Stavanger mislykkes i oppgangstider tider for Norge. Grunnlag for historien «Vi klarte det ikke».

<sup>4</sup> Med forsørgerbyrde menes antall innbyggere 20-66 år dividert med antall innbyggere 67 år eller eldre.

## 1.4 Krise – «No er det krise!»

---



Når krubba er tom bitast hestane.<sup>5</sup> Han likte godt desse gamle ordtaka han hadde lært av bestefaren. Særleg dei som også minna han på bakgrunnen frå enkle kår. Han hadde verkeleg starta med to tomme hender og arbeidd seg opp og fram. Så kom olje-eventyret for fullt, og han blei direktør for PetroFuture. 30 år gammal. Han har mange gonger tenkt tilbake. Kanskje var det det at dei var vande med hardt arbeid, at ingenting kjem av seg sjølv, som gjorde at dei fekk slik suksess. Saman med kystidentiteten. Dei var vande med å ta litt sjansar. Satse litt. Dessverre blei dei etter kvart kanskje litt rusa på denne suksessen. Litt dekadente på ein måte. For då det plutsleg snudde for oljenæringa som følgje av at nye energikjelder overtok, ja då hadde dei liksom ikkje noko å stille opp med. Dei sutra over at dei måtte nøye seg med cava i staden for champagne. Kva ville bestefaren gjort? Krumma ryggen og gått laus på ein ny teig, snudd steinane så å seie for å finne nye måtar å

livnære seg på.

Det er vel ingen andre regionar i landet som eigentleg hadde hatt betre føresetnader for å få det til å svinge sjølv om det gjekk dårleg for resten av landet. Likevel gjekk det altså slik. Det var heilt bort i hampen urettferdig, meinte Kåre Wilhelm, der han sat på den nedslitne gamleheimen - faktisk den gamle skulen han gjekk på i si tid. Tenk at han skulle måtte oppleve det. Men når det ikkje blei vekst i folketalet, så vart det forgubbing. Forgubbing. Eit avskyeleg ord då han var yngre. No var han ein del av det. For gamlingane flytta ikkje på seg, dei vart berre fleire og fleire, i alle fall når ein såg på andelen av folketalet. Og det betydde at alle dei nye tilboda og investeringane i det kommunale tenestetilbodet gjekk til dei eldre, ja dei måtte til og med hente pengar frå barnehagar og skular. Det vart ein negativ spiral. Dei vart ikkje akkurat attraktive for barnefamiljar når det ikkje var bygd ein skule på fleire tiår, fleire barnehagar var nedlagde, og kulturskulen, ja det var år og dag sidan dei siste tonane hadde trilla ut derifrå. Og likevel var det jo ikkje akkurat luksus det dei gamle slitarene vart tilbydd heller. Etter at kommunen hadde bygd både folkebad og teater, og eg veit ikkje kva, så var det jo ikkje så mykje pengar att til å levere gode tenester til folk.

I tillegg til at gamleheimen var utriveleg, var det få tilsette på jobb, og sjølv om dei som var der sprang frå oppgåve til oppgåve så sveitten sila og gjorde så godt dei kunne, var ikkje resultatet til å skryte av. Å kome seg ut på byn for å treffe andre var også tungt, det var få eller ingen bussar, og tilbodet om gratis elsykkel som dei så friskt hadde satsa på som ein del av ein valkamp ein gong i tida var også borte. Syklane var der, men ingen hadde råd til nye batteri.

Det hadde gått skikkeleg dårleg med heile Norge dei siste par tiåra. Oljenæringa gjekk dårleg over heile fjøla, og landet hadde ikkje lukkast å byggje opp eit nytt næringsliv basert på nye muligheiter i bioøkonomien. Offentlege arbeidsplassar vaks ikkje lenger så mykje. Innvandringa hadde stoppa opp og fruktbarheita gjekk ned. Han var så lei av å høyre på all denne daglege svartmalinga på

---

<sup>5</sup> Foto: Stine Moe Engelsrud/Unsplash.

alle nyheitskanalar. Det verka berre destruktivt. Sjølv hadde han fleire gonger i oljedirektøranes pensjonistforeining tatt til orde for at rogalendingane ikkje var som nordmenn flest, for ikkje å snakke om som tafatte austlendingar å rekne. Nei, no måtte dei våge å gjere noko. Næringslivet måtte omstillast. Fort. Men nei, det var inga framtidstru og optimisme å spore lenger.

Næringslivet hadde mista all tillit til kommunen. Dei opplevde at dei ikkje fekk noko handlingsrom. Ein kvar god ide vart høvla ned viss den ikkje allereie var vedteken i ein plan. I desse byråkratplanane var det forresten ingen gode idear, så då sa det seg i grunnen sjølv.

For tjuve år sidan var det massevis av møte mellom kommunen og næringslivet i samband med kommunesamanslåinga. Han hugsar endå korleis både byråkratar og politikarar stod der med fine fargerike plansjar og proklamerte at den nye kommunen skulle bli den nye energihovudstaden med landets viktigaste næringsklynge. For ikkje å gløyme at den skulle bli ein av dei viktigaste kommunane innan landbruk, havbruk og reiseliv.

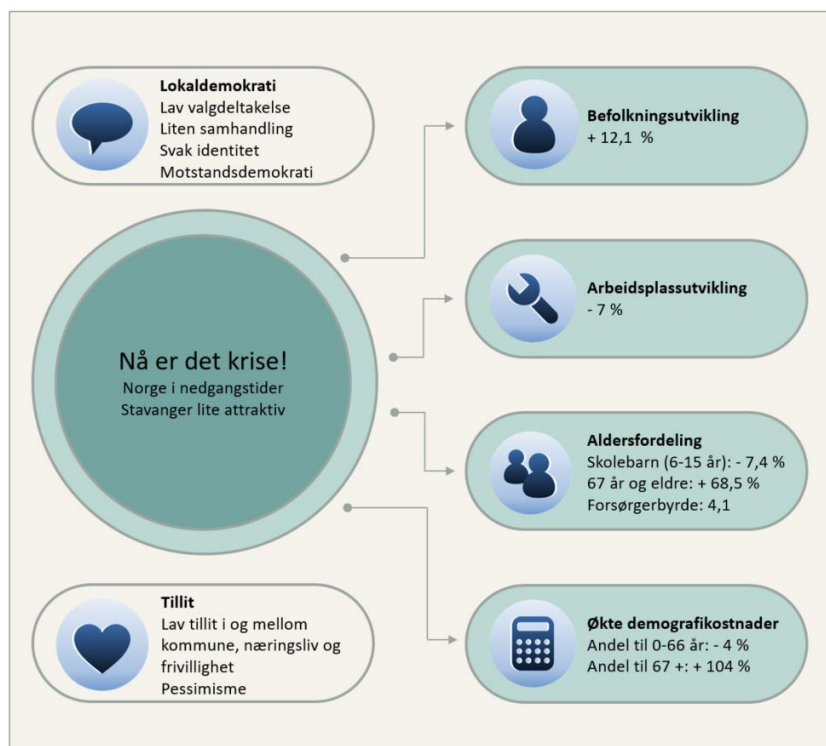
Men det var ikkje berre kommunen som hadde forsømt seg. Dei måtte vel bere litt av ansvaret i næringslivet også. Dei hadde jo ikkje vore så veldig ivrige på dette med grøn omstilling. Sant og seie så hadde dei vel tatt litt avstand frå det i starten. Følt det som ein slags trussel frå miljøørsla. Og dei hadde ledd av at mat og reiseliv kunne bli til noko. Samanlikna med verdiskapinga i oljå var det jo ingenting som eigentleg kunne bli til noko. Men så var det eitt av desse gamle ordtaka til bestefaren att då; Mange bekker små gir stor å.

På universitetet hadde dei bare vore opptekne med seg sjølv og maktkampane mellom alle dei andre institutta og høgskulane i Europa, og forskarane vart berre målte på vitskapelege artiklar. Dess meir uforståeleg og ubrukeleg i verkelegheita, dess fleire poeng fekk dei, hadde han inntrykk av. Dei hadde dessverre ikkje greidd å følge opp verken innanfor energi eller velferdsteknologi.

Han skulle så gjerne tatt seg ein tur heim til farsgarden ein dag. Skulle sitte der på trappa og sjå utover bøen og ut på havet. Snakke litt med dotterdotter til broren, som driv der no. Ho var så flink til å ta vare på det gamle. Og så var ho med i grendeutvalet der ute, så ho visste alltid litt. Ja, han visste at dei hadde bestemt at det skulle heite bydelsutval, men der gjekk grensa for han. Javel, han budde i Stavanger, men no på sine gamle dagar hadde han meir og meir sett pris på røtene sine, og han tenkte at det var litt til pass for den nye kommunen no. At det gjekk så dårleg, det hadde ganske mykje med korleis byfolka hadde behandla bygdene, øyane og bøndene. Som om dei ikkje kunne ta vare på seg sjølv. Kvifor kunne dei ikkje fått bestemme litt meir sjølv over korleis dei ville ha lokalsamfunna sine, fått hand om litt av dei midlane som kommunen likevel skulle dele ut til lag og organisasjonar. Sleppe alt det byråkratiet. Og sleppe å føle at dei måtte stå med lua i handa. Han lengta tilbake til slik det var før – før den der hersens kommunesamanslåinga – då hadde dei i vertfall vore stolt av kor dei kom frå.

## 1.4.1 Kjennetegn ved framtidsbildet Krise

Figuren under oppsummerer grunnlaget for framtidsbildet «Krise». For nærmere forklaring av tallene i grunnlaget se TF-rapport 444 «Delrapport 1 Utfordringsdokument for scenarier for samfunnsutviklingen i Nye Stavanger».<sup>6</sup>



Figur 4 Scenarie 4 Krise. Stavanger mislykkes samtidig som det er vanskelige tider for Norge. Grunnlag for historien «Nå er det krise».

<sup>6</sup> Med forsørgerbyrde menes antall innbyggere 20-66 år dividert med antall innbyggere 67 år eller eldre.





## 2. Bakgrunn



*Kommunene Stavanger, Rennesøy og Finnøy skal fra 1. januar 2020 slå seg sammen til en ny kommune: Nye Stavanger. Dette er tre svært ulike kommuner både når det gjelder folketall, næringsstruktur og sentralitet. Sammenslåingen vil innebære store endringer, både for kommuneorganisasjonen og kommunesamfunnet.*

## 2.1 Oppdraget

---



Nye Stavanger vil bestå av en tidligere stor-kommune og to mindre kommuner. Stavanger er i dag en organisasjon med ca. 9000 ansatte, mens Finnøy har litt over 300 ansatte. Rennesøy har i overkant av 450 ansatte. For de ansatte, og innbyggerne, vil en ny kommune by på forandringer i tjenestetilbudet. I tillegg står kommunene ovenfor generelle endringer i oppgaver, uavhengig av kommunesammenslåingen.

I intensjonsavtalen for Nye Stavanger er det konkretisert målsettinger for tjenestene og lo-

kaliseringen av disse. Den nye kommunen skal levere gode og kostnadseffektive tjenester med høy kvalitet. Tjenestene som innbyggerne har behov for i hverdagen, skal leveres der folk bor. Disse målene danner grunnlaget for alt arbeid som gjøres i de prosjektene som kommunen har etablert for å forberede og håndtere sammenslåingsprosessen og legge grunnlaget for den nye kommunen. Kommunene skal finne ut hvilke planleggingsoppgaver som skal prioriteres fram mot og etter sammenslåingen.

Telemarksforskning har fått i oppdrag å utarbeide et felles kunnskapsgrunnlag og alternative framtidbilder som er egnet som grunnlag for å:

- Drøfte visjon, verdier og samfunns mål
- Drøfte styrking av lokaldemokratiet
- Bevisstgjøre ulike identiteter og hva kommunen kan bygge et nytt fellesskap rundt
- Prioritere strategiske planleggingsoppgaver
- Ha dialog med innbyggerne og næringslivet
- Skape forståelse for behov for forbedrings-, nytenknings- og innovasjonsarbeid

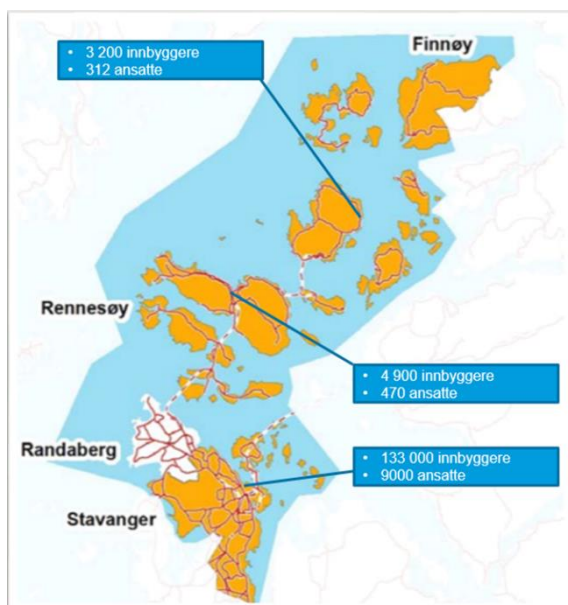
Vi har skissert fire framtidbilder som utgangspunkt for en debatt om felles framtid. Målet for kommunen er å synliggjøre og skape oppslutning om de grep som bør tas for å utvikle kommunen.

Framtidbildene som er presentert skal:

- 1) peke på drivkrefter og kritiske usikkerhetsfaktorer og komme med forslag til hva kommunen kan gjøre for å forsterke/forhindre
- 2) peke på mulige ideer som kommunen kan velge å iverksette for lettere å løse framtidens forventede utfordringer
- 3) peke på nye muligheter
- 4) bidra til at kommunen evner å foreta gode strategiske valg

## 2.2 Utfordringsbildet for den nye kommunen

Kunnskapsgrunnlaget for denne rapporten er dokumentert i Delrapport 1. Her gjengir vi de viktigste funnene, som en del av utfordringsbildet for den nye kommunen.



De tre kommunene som skal slå seg sammen til Nye Stavanger er svært ulike. Den mest åpenbare forskjellen er at en stor kommune slår seg sammen med to små kommuner. Stavanger er ifølge kommunenes egne nettsider landets fjerde mest folkerike kommune med sine 133.000 innbyggere. Rennesøy og Finnøy har snaut 4.900 og 3.200 innbyggere. Kartet illustrerer noen av ulikhetene mellom dagens kommuner.

Stor forskjell i størrelse kan i seg selv skape utfordringer. Det kan være en fare for at Stavanger blir for dominerende i prosessen, og at de to mindre kommunene opplever at deres interesser ikke blir ivaretatt i den nye kommunen.<sup>7</sup>

SSBs sentralitetsindeks sier noe om avstand til arbeidsplasser og sentrale servicefunksjoner. Stavanger kommune er i dag en tettbebygd kommune med relativt korte avstander, og er blant de mest sentrale kommunene i landet etter SSBs sentralitetsindeks, sammen med øvrige storbyer utenom Oslo. Finnøy er derimot en kommune hvor det for flere innbyggere er stor avstand til det man har bruk for i hverdagen, som arbeidsplasser, skole, butikker, kulturtilbud og naboer.<sup>8</sup>

Også topografien er svært forskjellig mellom de tre kommunene. Finnøy har 16 bebodde øyer, mens Rennesøy har 8. Av Finnøys 16 øyer er kun to landfaste. For Rennesøys del er 7 av øyene knyttet sammen med broer og tunneller, kun Brimse med to fastboende familier er uten bro/tunnel-forbindelse.<sup>9</sup>

Finnøy har i dag liten utpendling, og er ikke en del av et integrert bo- og arbeidsmarked, slik som Stavanger og Rennesøy. Dette stiller også andre krav til utforming av tjenestetilbudet enn det dagens Stavanger kommune har erfaring med.

Ulikhetene mellom de tre kommunene handler mye om distrikt versus by, og kommer særlig til uttrykk gjennom navnediskusjoner; kommunestyre / bystyre, kommunevåpen / byvåpen, kommunedelsutvalg / bydelsutvalg. Men også svært ulik næringsstruktur, land- og havbruk versus olje, påvirker etter manges mening lynne og væremåte, og muligens samholdet. Inntrykket er at dugnadsånden er sterkere i distriktene enn i byen, og flere er bekymret for den i en ny storkommune.

<sup>7</sup> (Brandtzæg, Bent Aslak, 2009; Sunde og Brandtzæg, 2006).

<sup>8</sup> Høydahl (2017).

<sup>9</sup> Kilde: kommunene.

## 2.2.1 Befolknings- og næringsutvikling

I Rennesøy har folketallet økt med 55,9 prosent siden starten av 2000. Rennesøy er blant de kommunene i landet med sterkest befolkningsvekst etter 2000. Stavanger har hatt en vekst på 22,4 prosent i denne perioden, mens Finnøy har hatt en vekst på 11,6 prosent.

Det har vært mindre flytting til Stavanger enn forventet i alle årene fra 2005 til 2017. Det betyr at Stavanger har hatt negativ bostedsattraktivitet. Både Finnøy og Rennesøy har hatt langt høyere flytting enn forventet, helt fram til 2017. Det virker åpenbart at den svake bostedsattraktiviteten i Stavanger har sin årsak i at boligbyggingen har vært for lav til å dekke etterspørselen. De høye boligprisene i Stavanger bekrefter dette. Både Finnøy og Rennesøy har hatt svært omfattende boligbygging i forhold til folketallet.

Bransjestrukturen i Rennesøy og Finnøy er helt annerledes enn i Stavanger. Næringslivet i Stavanger har en sterk konsentrasjon i bransjer som olje- og gassutvinning (andelen i Stavanger er 9,3 ganger større enn på landsbasis) og tjenester til olje- og gassutvinning. Andre bransjer det er relativt mye av i Stavanger, er teknisk/vitenskapelige tjenester og utleie av arbeidskraft. Dette er bransjer som i stor grad er rettet mot oljenæringen, men næringslivet er også bredt sammensatt med mye næringsliv i andre bransjer. Det er bare primærnæringer og prosessindustri det er lite av i Stavanger. I Rennesøy og Finnøy er det relativt mange arbeidsplasser i landbruk, fiskeri og havbruk.

Stavanger har hatt svakere arbeidsplassvekst i næringslivet enn forventet siden 2008, altså både før og etter oljekrisen. I 2017 har det begynt å bli vekst igjen, og kvartalsstatistikken over antall lønnstakere viser sterk og økende vekst i Stavanger i de tre første kvartalene av 2018.

Rennesøy har også hatt en lavere vekst i næringslivet enn forventet. Finnøy, derimot, sammen med en rekke andre kommuner i Stavangers arbeidsmarkedsregion (eks Klepp, Gjesdal, Hå, Strand, Sandnes og Time) har hatt større vekst enn forventet. Det kan se ut til at den veksten som ikke har blitt realisert i næringslivet i Stavanger har kommet i Jærkommunene i stedet. Det er nærliggende å anta at veksten i næringslivet i Stavanger har blitt skjøvet ut til nabokommuner, særlig til Sola og Sandnes, på grunn av dårlig arealtilgang.

## 2.2.2 Framtidig tjenestebehov

Framtidig tjenestebehov er i stor grad knyttet til befolkningsutviklingen, og ikke minst befolknings sammensetningen. Demografikostnadene er et uttrykk for hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningen endres.

Demografikostnader og behov for kommunale årsverk i Nye Stavanger er i denne rapporten derfor knyttet opp mot de fire ulike scenariene.

I «krisescenariet» vil demografikostnadene øke med 1,4 mrd. kr, i «attraktiv i medvind» med 6,3 mrd. kr. Hele økningen i krisescenariet vil komme på området pleie- og omsorg, med en liten omfordeling fra grunnskole til helse- og sosialtjenester. I «attraktiv i medvind» vil økningen fordele seg mer jevnt mellom de ulike tjenesteområdene.

Det snakkes mye om eldrebølgen, ikke uten grunn. Det vil bli relativt flere eldre i forhold til antall personer i arbeidsdyktig alder. Forsørgerbyrden vil øke mye i de to scenariene med lav attraktivitet for Stavanger, uavhengig av motvind eller medvind. Behovet for årsverk per 1000 innbyggere i

yrkesaktiv alder (20-66 år) innen tjenesteområdet pleie og omsorg vil følgelig også bli vesentlig høyere for disse scenariene.

### 2.2.3 Tillit

I Stavanger er det god tillit mellom politikere og ansatte i kommunen, og det er god tillit blant politikere, og blant ansatte. Mellom næringsliv og kommunen er tillitsforholdet imidlertid ikke like godt. Næringslivet viser under middels tillit til kommunen, og dette er gjensidig. Næringslivet har imidlertid god tillit til hverandre. Tillitsforholdet mellom kommunen og frivillig sektor er under middels, det samme er tilliten blant lag og foreninger.

Det er store utfordringer knyttet til tillit i Rennesøy. Spesielt har politikerne svært liten tillit til de ansatte, og næringslivet har lav tillit til kommunen generelt.

For Finnøy er bildet noe mer variert, og ikke alltid like entydig. Tilliten blant de ansatte er under middels, og politikernes tillit til de ansatte er enda lavere. De ansatte har imidlertid god tillit til politikerne. Samlet sett har kommunen (politikere og ansatte) under middels tillit til næringslivet, men over middels tillit til frivillig sektor. Næringslivet er imidlertid langt mer positive, og har over middels tillit til kommunen og frivillig sektor. Frivillig sektor har god tillit til de andre gruppene, og også til hverandre.

Spørreundersøkelsen om tillit indikerer at optimismen og stedsidentiteten i Rennesøy kommune er lav. Optimismen i Finnøy er marginalt over middels, men stedsidentiteten er noe under middels. I Stavanger er stedsidentiteten og optimismen høy.

### 2.2.4 Lokaldemokrati

Det er knyttet mye usikkerhet til maktbalansen i den nye kommunen. Flere tar til orde for at det er viktig å sørge for en politisk representasjon som ivaretar alles interesser, også de som bor i utkantene i den nye kommunen. Kommunedelsutvalg med utvidet myndighet sammenlignet med dagens bydelsutvalg i Stavanger, samt politiker- og innbyggertorg trekkes fram som gode løsninger.

Ulikhetene mellom de tre kommunene handler mye om distrikt versus by, men også om svært ulik næringsstruktur, land- og havbruk versus olje. Det kan også være ulikheter i lynne og væremåte, og samholdet. Inntrykket informantene våre gir, er at dugnadsånden er sterkere i distriktene enn i byen, og flere er bekymret for om dugnadsånden vil overleve i en ny storkommune

Gjennomgående trekker informantene fram flere likhetstrekk enn forskjeller mellom identiteten til innbyggerne i de tre kommunene. Middelalderhistorien med sine symbolske byggverk blir framhevet som viktig. Kystkulturen blir også fremhevet som et viktig fellestrekk. Noen hevder også at det er store likhetstrekk i lynne og væremåte. Alle oppfatter Stavanger som sin by, og benytter seg også i stor grad av kulturtilbudet der. Samtidig er det en tydelig regional identitet som viser seg når øyboerne reiser ut av regionen. Da sier man at man kommer fra Stavanger, eventuelt «utenfor Stavanger».

Framtidsverkstedene, gjestebudene og innbyggerundersøkelsen som kommunen har gjennomført peker i samme retning som telefonintervjuene, og understreker disse funnene.

Innbyggerne savner generelt lett tilgjengelig og forståelig informasjon fra kommunen, spesielt om prosessen og hva som skal skje i Nye Stavanger. Det er viktig at folk blir informert og hørt.

Politikerne må komme «ned til folket», og høre hva de har å si. Innbyggerne trenger å få bekreftet at det de kommer med og bringer til torgs, faktisk blir vurdert og tatt seriøst. I innbyggerpanelet ble det uttalt frykt for at det blir større avstander mellom innbyggerne og politikerne i en stor kommune, og at den nye kommunen har noe å lære av Rennesøy og Finnøy, der det er mindre avstand.

Hvordan man håndterer disse ulikhetene og utfordringene i sammenslåingsprosessen og gjennom de prioriteringene som gjøres framover, vil ha mye å si for tilliten mellom befolkning, næringsliv, politikere og kommuneadministrasjon, og dermed også for mulighetene for å lykkes med å bli mer attraktive – sammen. Forholdet mellom det urbane og det rurale i den nye kommunen kan utvikles til å bli et fortrinn, snarere enn et problem.

## 2.3 Metode og gjennomføring

---



Metode og gjennomføring er nærmere beskrevet i TF-rapport 444 «Delrapport 1 Utfordringsdokument for scenarier for samfunnsutviklingen i Nye Stavanger».<sup>10</sup> Her følger en kort oppsummering av grunnlaget for denne rapporten.

Foto: Hans Peter Gauster/Unsplash.

### 2.3.1 Nærings- og befolkningsanalyser

Framtidsbildene bygger på Telemarksforskings attraktivitetsmodell. Mulige utviklingsscenarier for de neste årene er basert på analyser av befolknings- og arbeidsplassutvikling etter 2000, ulike nasjonale utviklingstrekk, kombinert med ulike scenarier for hvor godt Nye Stavanger vil lykkes i å skape attraktivitet for bosetting og næringsliv. Alle grunnlagsdata er hentet fra SSB og bearbeidet av Telemarksforsking.

---

<sup>10</sup> Vareide, Knut et al. (2018).

### 2.3.2 Analyser av framtidig utgiftsbehov på sentrale tjenesteområder

Det er foretatt analyser av framtidig utgiftsbehov på sentrale tjenesteområder for Nye Stavanger kommuner, basert på ulike befolkningsframskrivninger, og dagens finansieringsmodell for rammetilskudd til kommunesektoren. Befolkningsframskrivningene er de samme som i scenariene, og i beregningen av demografikostnadene baserer vi oss på det samme opplegget som Teknisk beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) benytter.

### 2.3.3 Tillitsmåling

Tillitsmålingen er basert på en spørreundersøkelse til politikere, ansatte i kommunene, frivillig sektor og næringslivsledere i de tre sammenslåingskommunene. Den følger samme opplegg som Telemarksforskning har gjennomført i flere andre kommuner. Undersøkelsen er oppsummert i tillitskart, som viser tillitsnivået i og mellom viktige aktørgrupper, som politikere, administrasjon, næringsliv og frivillig sektor. I tillegg gir de et bilde av optimisme og framtidstro. Tillitsmålingene er godt egnet til å gi et bilde av situasjonen i kommunene, og hvilke områder kommunen bør rette spesiell oppmerksomhet mot.

### 2.3.4 Telefonintervjuer

For å få et noe mer utfyllende bilde av lokaldemokratiet og mulige lokaldemokratiske utfordringer, har vi gjennomført telefonintervjuer med sentrale politikere (ordfører, varaordfører og opposisjonsleder) i de tre sammenslåingskommunene. Informantene er valgt fordi de er sentrale politikere i sammenslåingskommunene og representerer den politiske hovedtyngden i kommunen.

Tema for intervjuene var lokaldemokratiet i dagens kommuner og i den nye kommunen. Selv om antallet informanter ikke er tilstrekkelig til å si noe om helhetsinntrykket og oppfatningene blant politikerne, gir tilbakemeldingene fra intervjuene en indikator på hva som opptar politikerne i forbindelse med lokaldemokratiet. Sammen med data fra dialogene på framtidswerkstedene, innbyggerpanel og gjestebud gir denne informasjonen likevel et godt bilde av situasjonen.

### 2.3.5 Dokumentstudier

Vi har også benyttet dokumenter fra Stavanger kommune som grunnlag for framtidsbildene:

- Intensjonsavtale mellom kommunene Finnøy, Rennesøy og Stavanger
- Langsiktig drifts- og investeringsanalyse 2019–2034
- Frivillighet i Stavanger – Strategiplan for samhandling mellom frivillige og Stavanger kommune 2015–2018
- Strategisk næringsplan 2018–2025 Greater Stavanger

### 2.3.6 Framtidswerksteder

Telemarksforskning har fasilitert tre scenariosamlinger, eller framtidswerksteder, for Nye Stavanger kommune. Disse samlingene var også ledd i et mer omfattende medvirkningsopplegg i den nye kommunen knyttet til sammenslåingsprosessen, og hadde derfor ikke bare til formål å bidra inn i

dette prosjektet. På samlingene var innbyggere, næringsliv og frivillig sektor invitert til å diskutere hvilke muligheter som oppstår når tre kommuner blir en, og hvordan en kan få til en ønsket utvikling sammen.

Oppsummeringene fra disse samlingene er brukt som grunnlag for denne rapporten, og har vært viktige inspirasjonskilder for framtidssbildene.



Figur 5 Utklipp fra Nye Stavangers invitasjon til framtidsverksteder.

Samling 1 handlet først og fremst om befolknings- og næringsutvikling, og næringslivet var invitert til å diskutere hvordan man kan mobilisere for utvikling i den nye kommunen. Samlingen hadde om lag 80 deltakere, likt fordelt mellom politikere, administrasjon og næringsliv. Med utgangspunkt i faglige innlegg fra Telemarksforskning ble det jobbet i grupper, med spørsmål om hvilke mål den nye kommunen bør ha for framtidig utvikling, om hvor den kommende veksten i folketall og arbeidsplasser bør komme, og til slutt hvordan man kan jobbe for å skape tillit som grunnlag for en god utviklingskultur.

Nye Stavanger har satt sammen et innbyggerpanel med 18 representanter fra de tre kommunene. Innbyggerpanelet var invitert til samling nummer 2, om lokalsamfunn og samspill. På denne samlingen møtte innbyggerpanelet politikere og administrasjon, og brukte ulike teknikker til å beskrive hvordan de så for seg at det vil bli å bo og leve i Nye Stavanger i 2030. Deretter ble det drøftet hvordan kommunen og innbyggerne kan spille på lag for å komme dit.

Etter samlingen hadde deltagerne «gjestebud», som betyr at de inviterte venner, naboer og bekjente hjem på en uformell prat om det de er opptatt av for framtidens nye kommune. Referat fra gjestebudene ble sendt kommunen som innspill til det videre arbeid med kommunesammenslåingen. Disse samlingene vil bli oppsummert av kommunen.

På samling 3 var frivillig sektor spesielt invitert til å si noe om hva frivillig sektor er gode til og hvordan alle parter sammen kan skape gode kommunale tjenester i framtiden. På denne samlingen møtte om lag 80 personer, likt fordelt mellom frivillighet, administrasjon og politikere. Det ble jobbet på tvers av disse aktørgruppene i tematiske grupper knyttet til de ulike tjenesteområdene i kommunen.



## 2.4 Scenariene som grunnlag for framtidsbildene



Vi har tidligere i rapporten presentert fire mulige framtidsbilder for Nye Stavanger kommune. Disse bygger på fire mulige scenariene for framtidig befolknings- og arbeidsplassutvikling beregnet med utgangspunkt i Telemarksforskings attraktivitetsmodell. Alle grunnlagsdata er hentet fra SSB og bearbeidet av Telemarksforskning.

Her vil vi kort presentere modellen. Nærmere utdyping av scenariene er presentert i TF-rapport 444.

Vi tar utgangspunkt i at steder kan påvirke egen vekst gjennom å være attraktive. Steder som er attraktive, vokser mer enn forventet ut fra de strukturelle forholdene (ytre faktorer, som stedet ikke kan påvirke selv). Attraktivitet skapes gjennom å endre stedets kvaliteter slik at det blir mer attraktivt å bo og flytte til stedet (bostedsattraktivitet). Det er også mulig å gjøre stedet mer attraktivt for næringsvirksomhet (næringsattraktivitet). Når Nye Stavanger skal lage visjon, samfunns mål og prioritere strategiske planleggingsoppgaver, er det for å skape bedre kvaliteter og nå målet i intensjonsavtalen om Nye Stavanger som en flott kystkommune med gode livsvilkår og attraktive byer og nærområder. Dersom Nye Stavanger lykkes, vil kommunen bli mer attraktiv enn forventet ut fra de strukturelle betingelsene.

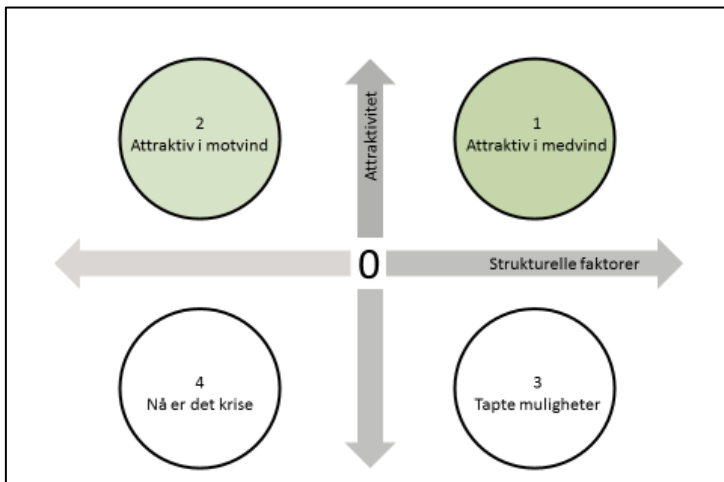
De strukturelle faktorene knyttet til utviklingen i næringslivet i Norge, bransjestruktur og befolkningsvekst på stedet er drivere for arbeidsplassutviklingen. For befolkningsutvikling er de strukturelle faktorene innvandring, sentralitet og arbeidsplassvekst i egen kommune eller arbeidsmarkedsregionen.

Hva som påvirker utviklingen i antall arbeidsplasser og folketall, har altså to hovedforklaringer:

1. Faktorer som det enkelte sted ikke (på kort sikt) kan påvirke selv. Dette kaller vi for strukturelle faktorer.
2. Faktorer som det enkelte sted kan påvirke selv. Dette omtaler vi som attraktivitet.

Avhengig av om den nasjonale veksten og de strukturelle forholdene er gode eller dårlige, og om Nye Stavanger klarer å bli et attraktivt sted å bo og drive næring eller ikke får vi fire scenarier:

1. Attraktiv i medvind; et attraktivt Stavanger i oppgangstider for Norge
2. Attraktiv i motvind; et attraktivt Stavanger i vanskelige tider for Norge
3. Tapte muligheter; Stavanger mislykkes i oppgangstider tider for Norge
4. Nå er det krise; Stavanger mislykkes samtidig som det er vanskelige tider for Norge



Figur 6. Avhengig av om den nasjonale veksten og de strukturelle forholdene er gode eller dårlige, og om Nye Stavanger klarer å bli et attraktivt sted å bo og drive næring eller ikke, får vi fire scenarier.

Det blir vekst i folketallet i alle scenarier, usikkerheten dreier seg om hvor sterk veksten vil bli, og hvordan aldersfordelingen i befolkningen vil variere. Det er verd å merke seg at i det mest pessimistiske scenariet øker antall innbyggere i Nye Stavanger fra 141 000 til 158 000. Nye Stavanger har en ung befolkning og har derfor et stort fødselsoverskudd som vil vedvare i mange år. Samtidig er Nye Stavanger en av storbyene i Norge og vil, alt annet likt, få ekstra tilflytting fra mindre sentrale områder på grunn av sin sentralitet. Det er svært usannsynlig at Nye Stavanger vil få så stor netto utflytting at folketallet synker.

I krisealternativet vil det bli færre barn i grunnskolen, og all befolkningsvekst vil skje i den eldre aldersgruppen.

De andre scenariene har en viss vekst i antall skolebarn etter 2030, fordi det er lagt til grunn en økende fruktbarhet i framskrivingene. I det mest optimistiske scenariet vil det bli en betydelig økning i antall skolebarn fram til 2040, men denne økningen skjer hovedsakelig etter 2030.

Antall eldre innbyggere i Nye Stavanger vil øke sterkt, det vil si nesten fordobles fra 2018 til 2040. Scenariene skiller seg lite når det gjelder utviklingen i antall pensjonister. Det er fordi eldre personer sjelden flytter mellom kommuner.

I følge våre beregninger vil det bli arbeidsplassvekst i tre av fire scenarier. Dette skyldes vekst i antall arbeidsplasser i det offentlige. Utviklingen i antall arbeidsplasser har hatt store svingninger de siste årene. Fra 2000 til 2013 økte antall arbeidsplasser fra 66 000 til 87 000. Fra 2013 til 2017 sank antall arbeidsplasser til omtrent 79 000. Det mest pessimistiske scenariet har en videre nedgang til 73 000 i 2040. Delrapport 1 inneholder detaljerte beskrivelser av tallgrunnlaget for de fire scenariene.<sup>11</sup>

I denne rapporten har vi presentert fire fortellinger om ulike framtidbilder, basert på scenariene. Vi håper at dette skal bidra til at det blir lettere å se for seg hvordan utviklingen kan bli i de ulike alternativene, og være grunnlag for en debatt om hvordan man vil at kommunen skal utvikle seg, og hvordan det er mulig å få til de ønskede endringene. Alle momentene i historiene er basert på det faktagrunnlaget vi har innhentet, og de analysene vi har foretatt. Vi har likevel tatt oss noen

<sup>11</sup> Vareide, Knut et al. (2018).

«kunstneriske» friheter for å levendegjøre historiene i størst mulig grad. Videre er det lagt vekk på å få fram de innspillene som har kommet på framtidsverkstedene. For tydelig å skille framtidsbildene fra resten av rapporten er historiene skrevet på nynorsk, og fra perspektivet til en «siddis»<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Definert som folk som bor i eller kommer fra Nye Stavanger kommune.

### 3. Hvilke grep kan kommunen ta?



Foto: Todd Quackenbush/Unsplash.

*Nye Stavanger kommer til å få vekst i folketallet uansett. Det sentrale spørsmålet blir om de kan få til en folketallsvekst med en sunn alderssammensetning, og utvikle en attraktiv kommune for innbyggere og næringsliv. Og hvordan de skal få det til.*

Målet med denne rapporten er å gi innspill til kommunens videre arbeid med samfunnsutviklingen, slik at kommunen, næringslivet og innbyggerne sammen kan finne tiltak som virker, og skape oppslutning om de grepene som må tas for å utvikle kommunen i ønsket retning.

### 3.1 Men hva er ønsket retning?



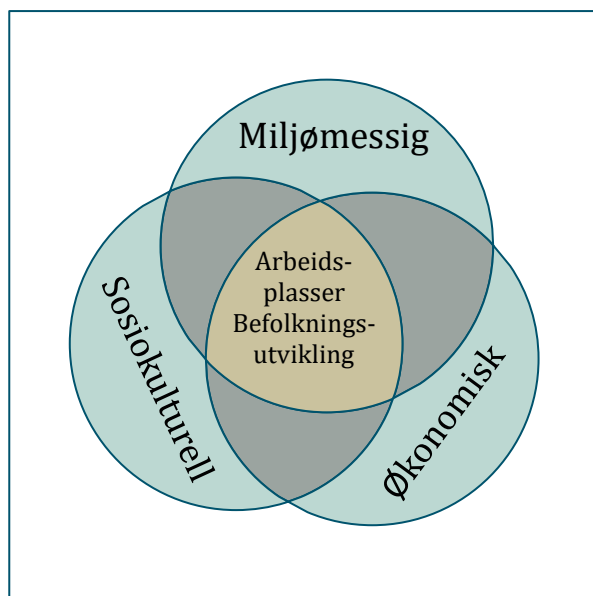
De fire framtidssbildene vi har tegnet,<sup>13</sup> bygger på framskrivinger av folketall og arbeidsplasser, avhengig av om det går godt eller dårlig for Norge, og avhengig av om Stavanger havner blant de mest eller minst attraktive kommunene i landet. Disse tallene er ikke mål i seg selv, men indikatorer på utviklingen.

Hvert fjerde år utarbeides nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, som skal legges til grunn for de nye fylkes-

tingenes og kommunestyrenes arbeid med regionale og kommunale planstrategier og planer. Formålet er å fremme en bærekraftig utvikling og at andre overordnede nasjonale mål blir ivaretatt.

Bærekraftig utvikling innebærer en samfunnsutvikling som imøtekommer dagens behov uten å forringe mulighetene for kommende generasjoner til å få dekket sine.<sup>14</sup> Vi skiller gjerne mellom miljømessig, sosiokulturell og økonomisk bærekraft. Kjernen er å forstå at disse henger uløselig sammen, de må sees i sammenheng og være tilfredsstillende ivaretatt, hver for seg og samlet.

Veksten i folketall og arbeidsplasser må komme innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bærekraftig utvikling må være det overordnede målet for samfunnsutviklingen. For å ivareta den sosiokulturelle dimensjonen må det for eksempel defineres mål om en befolkning med en sunn aldersfordeling og gode levekår, eller et næringsliv som utnytter mulighetene som ligger i å løse miljømessige utfordringer, innenfor naturens tålegrenser.



Figur 7 Befolknings- og arbeidsplassutvikling må skje innenfor rammene av en bærekraftig utvikling.

<sup>13</sup> Foto: iStock.

<sup>14</sup> (Brundtland og Dahl, 1987)

For å kunne utvikle gode strategier for å nå de ønskede framtidsbildene er det nødvendig å forstå noen av sammenhengene mellom forventet vekst og attraktivitet. Vi vil derfor først gi en kort innføring i attraktivitetsteorien, og deretter gå nærmere inn på de enkelte elementene i teorien og hva som kan gjøres for å påvirke disse.

## 3.2 Hvorfor vokser steder?



Attraktivitetsteorien er utviklet for å kunne forklare og forstå steders vekst, hva som fører til vekst, hva som er ytre, strukturelle faktorer som stedet ikke kan påvirke selv, og hva som skyldes egenskaper eller kvaliteter ved stedet, som stedet kan påvirke selv.<sup>15</sup> Det er dette siste vi kaller attraktivitet, altså den veksten et sted får som ikke kan forklares av strukturelle faktorer (forventet vekst). Steder som får en bedre utvikling enn forventet, beskrives som at de har en positiv attraktivitet, steder som får en dårligere utvikling enn forventet beskrives som at de har en negativ attraktivitet. Det skilles også gjerne mellom tre ulike dimensjoner; bosteds-, besøks- og bedriftsattraktivitet. Besøks- og bedriftsattraktivitet påvirker begge veksten i næringslivet og kan slås sammen til næringsattraktivitet.

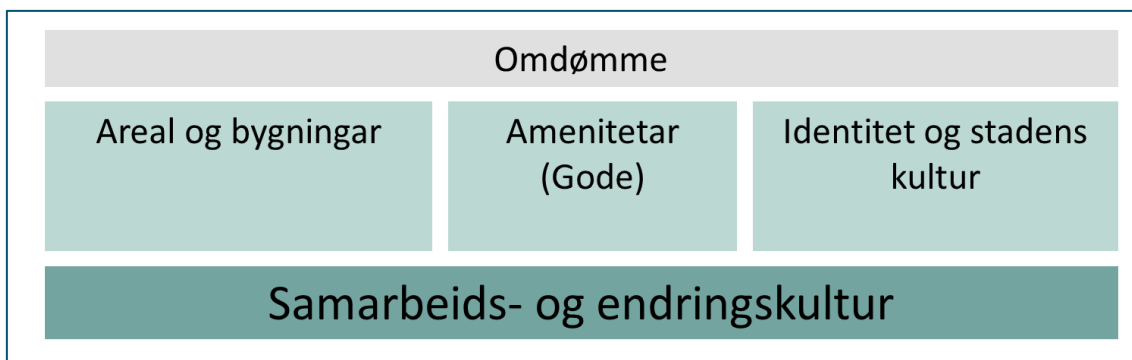
Hva som påvirker et steds attraktivitet, kan sorteres etter fire kategorier: arealer og bygninger, goder og tjenester (ameniteter), kultur og identitet, og omdømme. Strategier og tiltak som velges for å oppnå bedre attraktivitet vil ha litt ulik innretning avhengig av om det er bosteds-, besøks- eller bedriftsattraktivitet vi skal få til, og avhengig av hva som er utgangspunktet, eller nåsituasjonen på det aktuelle stedet.

Etter hvert som attraktivitetsmodellen er utviklet og man har analysert ulike sammenhenger mellom egenskaper ved og aktiviteter på et sted og stedets vekst, som for eksempel nivået på kulturtilbudet, er det slått fast at det ikke nødvendigvis er nivået, men endringen, det at det skjer noe nytt, at noe blir gjort på en ny og smartere måte enn før eller noe annet enn andre får til, som er avgjørende og som påvirker attraktiviteten.

I tillegg til de fire kategoriene er det derfor nødvendig med en sterk samarbeids- og endringskultur for å øke attraktiviteten i et område. Figur 8 viser sammenhengene mellom attraktivitetskategoriene og samarbeids- og endringskultur, som viser seg å være en forutsetning for å få til utvikling.

---

<sup>15</sup> Vareide (2018).



Figur 8. Sammenhengen mellom fire attraktivitetskategorier og forutsetningen samarbeids- og endringskultur.

### 3.3 Samarbeids- og endringskultur

Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger viser at en sammenslåingsprosess krever evne til å finne løsninger, og ha evnen til å «tenke nytt». <sup>16</sup> Samarbeids- og endringskultur er kanskje også det aller viktigste for å skape attraktive steder. Det å skape en attraktiv kommune tar som regel lang tid, og skjer svært sjelden som følge av kortsiktige satsinger.

Kjennetegn ved en utviklingskultur for å skape en attraktiv kommune <sup>17</sup>:

- Kommunen kan ikke skape attraktivitet alene. Attraktivitet skapes i samspill mellom kommune, næringsliv, frivillig sektor og andre.
- Godt samspill mellom kommunen og de andre viktige samfunnsaktørene krever høy tillit. Kommunen har ansvar for å skape denne tilliten gjennom åpenhet, god dialog og vedvarende prosesser.
- Attraktivitetsforbedring krever stor innsats og tar lang tid. Det gjør at skippertak ikke fungerer godt. Kommunen må ha fokus på attraktivitet kontinuerlig over lang tid sammen med resten av samfunnet.
- Kommunen må ha evne til å reagere raskt og utnytte positive muligheter i næringslivet (ha beredskap for flaks), men bør som hovedstrategi arbeide langsiktig for å stimulere til vekst med utgangspunkt i det næringslivet de har i dag. Veksten i næringslivet kommer i de bransjene og i den typen næringsliv som kommunen har forutsetninger for, og derfor stort sett i de bransjene som er der fra før. Det er lite fruktbart å ønske seg en annen næringsstruktur enn det en har.

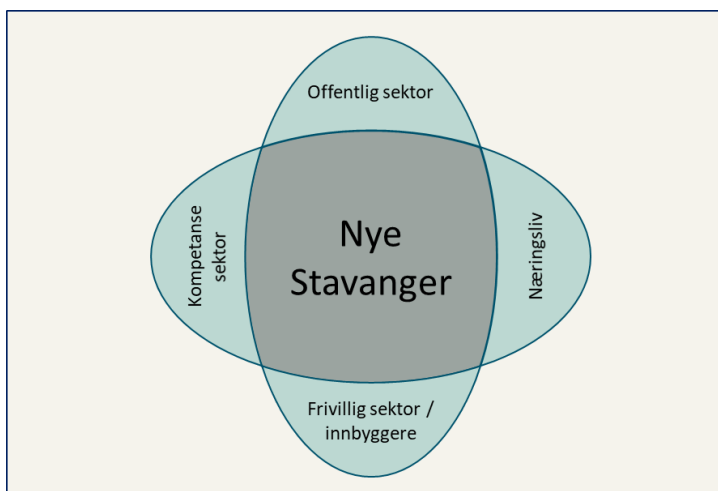
Flaks og tilfeldighet spiller en stor rolle for kommuners attraktivitet, men hardt arbeid er også et element. Det betyr også at kommunens evne til å reagere på mer eller mindre tilfeldige hendelser og muligheter som dukker opp, er viktig. At Stavanger kommune i sin tid ble oljehovedstaden i Norge er vel nettopp et eksempel på dette.

<sup>16</sup> Brandtzæg et al. (2016).

<sup>17</sup> Vareide, Knut et al. (2018).

### 3.3.1 Samskaping – å skape noe sammen

For å gjennomføre betydelige endringer blir det avgjørende å mobilisere alle ressursene i samfunnet. Det er etter hvert en veletablert forståelse at utvikling skapes av samhandling mellom fire grupper (derav navnet kvadrupel-helix-modellen): næringsliv, offentlig sektor, kompetansemiljøer/akademia og ikke minst innbyggerne og frivillig sektor. Offentlig sektor kan være kommunen, men også andre aktører som fylkeskommunen, Innovasjon Norge og fylkesmannen.



Figur 9 Kvadrupel-helix modellen: Utvikling skapes av samhandling mellom næringsliv, offentlig sektor, kompetansemiljøer/akademia og innbyggerne/frivillig sektor.

Et godt eksempel på samarbeid mellom næringsliv, akademia og frivillig sektor er økonomifestivalen KÅKÅnomics som arrangeres i Stavanger, og påberoper seg å være Nordens første økonomifestival. Her diskuteres økonomiske problemstillinger i en uformell atmosfære, og festivalen tar mål av seg å gjøre økonomiske problemstillinger tilgjengelige for folk flest.

Steder som greier å mobilisere alle ressurser og aktører, har størst mulighet for vellykket endring. Kommunen spiller en sentral rolle i endringsprosesser. Kommunen har gjennom sitt demokratisk valgte kommunestyre legitimitet til å lage samfunns mål. Kommunen leverer mange viktige velferdstjenester som har betydning for attraktiviteten. Samtidig har kommunen store ressurser i form av kompetanse og økonomiske midler. Selv om kommunen er en viktig aktør er den avhengig av å spille på lag med de andre aktørene, som næringsliv og frivillig sektor. Det er vanskelig å tenke seg en kommune som greier å skape næringsattraktivitet uten å være i nært samspill med næringslivet. Frivillig sektor er en stor ressurs i samfunnsutviklingen, både fordi de leverer verdifulle fritidstilbud selv, men også fordi de kan være medprodusenter av offentlige tjenester og har ressurser som kan settes inn i endringsprosesser. Dette henger godt sammen med bildet på framtidens kommune, også kalt Kommune 3.0.



## Kommunens nye rolle

Framtidens kommune er en kommune hvor lokalsamfunnet er kommunen.

Skanderborg kommune i Danmark har introdusert begrepet «kommune 3.0» som en betegnelse på en bevegelse fra et «servicesamfunn» til et «fellesskapssamfunn». Tanken er å ta i bruk alle ressursene som er i et lokalsamfunnet på en bedre måte, og dermed skape et bedre lokalsamfunn. De offentlige tjenestene er en del av lokalsamfunnet, sammen med andre goder og tjenester som gjøre et sted attraktivt. Tabellen under viser hovedprinsippene i tankegangen bak kommune 3.0, og hvordan kommunen har utviklet seg fra kommune 1.0 som myndighetsutøver til servicekommune i kommune 2.0.

Tabell 1 Oversikt over de ulike aktørenes roller i de ulike kommuneparadigmene. Kilde: Skanderborg kommune.

Aktører	Kommune 1.0	Kommune 2.0	Kommune 3.0
Kommunen	Myndighet	Organisasjon	Lokalsamfunnet
Innbyggere	Undersåtter	Kunder	Ressurssterke og aktive innbyggere
Politikerne	Behandle saker på møter med formell dagsorden	Sette mål og økonomiske rammer i dialog med fagfolk og innbyggere	Prege dagsorden og stimulere aktiviteten i lokalsamfunnet
Medarbeider	Opptatt av det korrekte og rettferdige	Serviceinnstilt	Identifisere ressurser hos innbyggere og andre aktører, fremme handlekraft, skape fellesskap, mobilisere og inspirere

Det er ikke nytt at kommunen samarbeider med innbyggerne, næringsliv og frivillig sektor. Det er kanskje heller selve måten vi tenker på hva kommunen er, og hvem som er kommunen som er i endring. Denne nye måten å tenke på innebærer også at kommunen må ta en ny rolle, og bli mer tilrettelegger for samskaping av det nye velferdssamfunnet. Samskaping innebærer at alle samsfunnsaktørene får en aktiv og likeverdig rolle i hele utviklingsprosessen. Kommunen utvikler med andre ord velferdssamfunnet i fellesskap med brukere og innbyggere, framfor å gjøre det for dem.<sup>18</sup> Dette innebærer en åpen innovasjon, hvor innbyggere og andre aktører ikke bare er kilder til informasjon og tilbakemelding, men er idéhavere, designere og testere likestilt med kommunen. OECD (2015) påpeker at det ligger et stort, uforløst potensial i å legge til rette for å utnytte fordelene som oppstår når ulike aktører møtes for å skape noe sammen. Tanken bak er at aktørene har ulik kunnskap og ressurser som sammen kan bidra til å løse utfordringer som alle involverte aktørene har en interesse i. Dette kan ses på som kjernen i samskaping.<sup>19</sup> Det er i slike møter at nye ideer oppstår og vinner støtte.<sup>20</sup> Dette øker muligheten for innovasjon. Urban eller Rural Living

<sup>18</sup> Bason (2010).

<sup>19</sup> Chesbrough et al. (2006).

<sup>20</sup> Borins (2001).

Labs er en slik arena hvor kunnskap og læring foregår på tvers av aktørtyper og kunnskapstradisjoner, blant annet gjennom testing av løsninger. Dette er en metode og samhandlingsarena som kan støtte opp under kommunale planleggingsprosesser ved å ramme inn involveringen av aktører i forkant av, underveis eller som en oppfølging av strategier og planer – men er ikke i seg selv en del av de formelle planprosessene.<sup>21</sup>

Å samskape innebærer å finne nye måter å organisere samarbeid på, og å utvikle verktøy og metoder som i større grad involverer innbyggere, næringsliv og kompetansemiljøer til å ta aktivt del i utviklingen.<sup>22</sup> Dette kan være utfordrende for kommunen å få til i praksis. Det er ikke sikkert det administrative systemet i en kommune er «rigget» for å ta innbyggerne inn i utviklingen og leveransen av offentlige tjenester.<sup>23</sup> Til tross for at kommunene har lang tradisjon for å legge til rette for medvirkning og innbyggerinvolvering, kan det å involvere innbyggerne fort bli sett på som ukontrollerbar og upålitelig.<sup>24</sup> Det er ingen garanti for at aktørene lykkes med å skape et godt samarbeidsklima, og at samarbeidet fører til innovative løsninger. Barrierer kan for eksempel være knyttet til interessekonflikter, mangel på gjensidig tillit, risikoaversjon eller uklar ansvarsfordeling.<sup>25</sup>

Følgende faktorer er viktige for utvikling av samskaping<sup>26</sup> i kommunen:



#### **Klart mål og mening med samskapingen**

*Både for de ansatte og for innbyggerne er det viktig for motivasjonen for å delta og engasjere seg i samskaping at dette ses på som meningsfylt, og at det bidrar til å nå fellesskapets mål. Følelsen av å være del av et fellesskap er et mål i seg selv.*



#### **Utviklings- og endringskultur**

*I en samskapende organisasjon ser politikere og ansatte på innbyggerne som verdifulle og likestilte bidragsytere med ressurser som kan bidra til utvikling av de offentlige tjenestene. Organisasjonskulturen må også støtte opp under nye ideer og kreativitet, og være åpen for nye løsninger. Dette innebærer at både politikere og ansatte må være villig til å gi fra seg kontroll og ansvar. Innbyggerne må også oppleve at de har ansvar for samskapingen, og ikke bare være en bidragsyter når det passer kommunen.*



#### **Organisasjonsstruktur**

*Organisasjonsstrukturen i kommunen må være innrettet på en slik måte at den støtter opp under samskaping. Dette kan for eksempel være tilrettelegging for enkel og åpen*

---

<sup>21</sup> Les mer om metoden i Hvitsand og Richards (2017).

<sup>22</sup> Torfing et al. (2016).

<sup>23</sup> (Eggers og Singh, 2009; Voorberg et al., 2015).

<sup>24</sup> Voorberg et al. (2015)

<sup>25</sup> Torfing (2012).

<sup>26</sup> Basert på en studie av en rekke samskapingsprosesser (Voorberg et al., 2015).

*kommunikasjon mellom innbyggerne og kommunen. Innbyggerne må vite hvordan de kan bidra. Samskappingsagenter eller ansatte som har rollen som bindeledd mellom innbyggere og kommunen er et tiltak som har vist seg å redusere barrierene for samskaping og bidra til mobilisering av samskaping. Det skal være enkelt å bidra som frivillig.*

Nye Stavanger bør legge en klar strategi for hvilke mål kommunen har ved bygging av ny organisasjonskultur. Det er tre selvstendige kommuner som nå skal slås sammen. Disse kommunene har i dag sine kulturer og tradisjoner. Dette gjelder også arbeidskulturer og framgangsmåter i de ulike kommunene. I sammenslåingen mellom Bodø og Skjærstad var det at Bodø kommune utviste raushet og imøtekommenhet overfor «lillebror», en viktig faktor som i ettertid blir trukket fram som en forutsetning for en vellykket sammenslåingsprosess. Mange utfordringer kan løses, eller til og med unngås, om man har god dialog og informasjon gjennom hele prosessen.<sup>27</sup>

Dannelsen av en ny kommune innebærer et behov for å skape en helt ny kultur. En innovativ organisasjonskultur vil ha andre grunnleggende kjennetegn enn en mer tradisjonell byråkratisk organisasjonskultur. Det kan være mange utfordringer knyttet til å få til mer innovasjon i offentlig sektor. Å ta risiko er en sentral del av innovasjon, og vilje til å ta risiko er nødvendig for å lykkes med innovasjon. Når en kommune velger å satse systematisk på innovasjon, så vil det uvergerlig også bli eksempler på feilslåtte innovasjoner. Feiling må derfor være en akseptert kostnad ved innovasjon. Dette er noe som også politisk nivå må være klar over og anerkjenne. Det er vanligvis få eller ingen belønningssystemer for vellykket innovasjon i offentlig sektor, samtidig som konsekvensene av mislykket innovasjon kan være store for de involverte. Feilet innovasjon kan ramme mennesker i sårbare livssituasjoner, og vil gjerne få omfattende medieomtale og politiske konsekvenser.

Vi anbefaler kommunen å diskutere hvordan kommunen skal forhold seg til risiko ved feilslåtte innovasjoner. Mulighet til å prøve og feile som en del av kulturen er basert på tillit. København kommune gir bonus for deling av feil, som en del av sin strategi for tillitsbasert ledelse. I Norge arrangeres feiltrinnskonferansen for kommuner og offentlig virksomhet. Asker kommune har sin egen delingsarena for feiltrinn og erfaringslæring.<sup>28</sup> Privat sektor har etablert en erfarings- og evalueringskonferanse kalt Fuckup Nights. Dette er nå et verdensomspennende arrangement, der alt fra arkitekter til idrettstalenter forteller om sine fallerte businessprosjekter.<sup>29</sup> Kanskje noe av dette kan være til inspirasjon?

Flere tiltak kan støtte opp under samhandling og fellesskapskultur.<sup>30</sup> Det er avgjørende å ha god ledelsesforankring, hvor ledelsen støtter prosessen. Samtidig er det viktig å legge til rette for faglig autonomi, hvor de som er nær tjenestene og har fagkunnskapen har en avgjørende rolle i utvikling av kommunale tjenester. Det er også nødvendig med noe finansiell støtte for å gi rom for å dyrke innbyggerinitiativ.

---

<sup>27</sup> (Brandtzæg et al., 2016)

<sup>28</sup> <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/innovasjon/erfaringsdeling/laer-av-andre/prispenger-genererer-mer-innovasjon>

<sup>29</sup> *Kunsten å mislykkes. De drømte om å gjøre karriere, så gikk det galt.* A-magasinet, 1.6.18

<sup>30</sup> Voorberg et al. (2015)

### 3.3.2 Tillit



Det er avgjørende å skape tillit og respekt for hverandres roller og perspektiver for å kunne skape noe sammen. I Norge er det generelt høy tillit mellom innbyggere, og mellom innbyggere og offentlig sektor, noe som er et godt utgangspunkt for god utvikling av samskappingsarenaer med tette bånd mellom aktørene. Reell medvirkning og innflytelse krever tillit mellom ulike aktører.

Tillit handler om å ville andre vel, og om å kunne stole på hverandres kompetanse og integritet. Kompetanse er ikke bare profesjonskompetanse, men handler like mye om erfaringskompetanse fra et levd liv. Tillit er imidlertid ikke noe som kommer av seg selv, og det må legges et konkret innhold i begrepet for at tillit skal føre til varige løsninger.

Tillit blir betraktet som en av suksessfaktorene for den skandinaviske modellen, og en av de viktigste forklaringsfaktorene for den høye levestandarden vi har.<sup>31</sup> I næringslivet er det dokumentert en klar sammenheng mellom tillit og vekst, det samme i nettverk og klynger.<sup>32</sup> En rekke studier viser også at det er en positiv sammenheng mellom det relaterte begrepet sosial kapital, hvor tillit inngår som et grunnleggende element, og økonomisk vekst.<sup>33</sup> Det er også grunn til å tro at det er en sammenheng mellom tillit og en innovativ kultur.

Telemarksforskning har de siste årene utviklet en metode for å måle tillit på stedsnivå og studert sammenhenger mellom tillit og vekst, og hvordan tilliten kan skapes og påvirkes. Vi kan tenke oss at tillit på stedsnivå har innvirkning på regional vekst på to prinsipielt ulike måter:

- ◆ tillit kan virke direkte ved at for eksempel høy grad av tillit (mellom personer eller ulike grupper og interessenter) på et sted gjør at stedet framstår som mer attraktivt, får et bedre omdømme og derigjennom bedre vekst, eller
- ◆ tillit kan virke indirekte ved at høy grad av tillit styrker samhandlingen mellom ulike grupper og interessenter og derigjennom gjør at andre tiltak som settes i verk, virker mer effektivt.

Tillit mellom aktørene er i stor grad en forutsetning for et vellykket utviklingsarbeid. Det vil si at på steder hvor det er høy grad av tillit mellom de ulike aktørene og institusjonene, vil det sannsynligvis være lettere å skape innovasjon, attraktivitet og vekst.

Tillit fremmer samarbeid og oppnåelse av viktige mål som er til felles beste på lang sikt. Tillit er avgjørende for å få til gode samarbeidsrelasjoner, som i sin tur fører til at man «smører» systemet, og de tiltakene som settes i verk for å få til samfunnsutvikling virker bedre. Tillit er også et godt begrep for å skape en fortelling om en ny felles retning, og skape begeistring og energi.

---

<sup>31</sup> (Bergh og Bjørnskov, 2011; Skirbekk og Grimen, 2012; Svendsen og Svendsen, 2010)

<sup>32</sup> (Harper, 2003; Skirbekk og Grimen, 2012)

<sup>33</sup> (Hvinden, 2005; Westlund og Adam, 2010)

Vi har vært deltakere i mange strategiprosesser. Ofte ender disse opp i en anstrengende prosesser hvor målet er å komme opp med konkrete tiltak med klare ansvarsforhold. Vi tror at det er like viktig for Nye Stavanger å definere hvordan en aktivt og systematisk kan bygge opp et godt tillitsforhold mellom alle parter.

Utfordringene for den nye kommunen er å ta tak i de «tillitssvakhetene» som kommunene har i dag, og bevare og styrke tilliten i og etter sammenslåingen. Innspill til tiltak andre har gjort som kommunen kan la seg inspirere av, er:

- ◆ Få til mer framsnakking og løfte fram det som er bra
- ◆ Styrke den offentlige politiske debatten
- ◆ Åpenhet om hva som foregår, særlig på politiske møter
- ◆ Politiske møter på dagtid vil gi bedre mediedekning, og dermed bedre innsyn
- ◆ Gruppeledermøter gir bedre kommunikasjon og tillit mellom politikere
- ◆ Gode saksframlegg av høy kvalitet og raskere saksbehandling
- ◆ Lett tilgjengelig og forståelig informasjon, som forklarer hvorfor ting blir gjort som de blir
- ◆ Informasjon tidligere i prosesser, både til næringsliv og innbyggere
- ◆ Styrke rammevilkårene for å drive frivillig arbeid

Mange av innbyggerne har flere roller; de er innbyggere, tjenestemottakere, politikere, næringslivsfolk, de er med i lag og foreninger, eller de jobber i kommunen. Bevissthet og åpenhet rundt alle disse rollene og ulike interessene er viktig, slik at det ikke skapes unødige mistanker om motiv, og slik at folk flest kan oppleve at deres interesser blir ivaretatt. Det siste hensynet er ikke minst viktig for politikerne å være klar over. De har ikke bare en rolle knyttet til politikk- og samfunnsutvikling. Politikerne har også en viktig ombudsrolle. De skal tale innbyggernes sak og ivareta deres interesser, også mellom valgene.

### 3.4 Identitet og stedets kultur



Kulturelle forhold som kan ha betydning for vekst og utvikling, er for eksempel samarbeidsånd, åpenhet, gjestfrihet, risikovilje og optimisme. En kan tenke seg at steder som er preget av dette, vil ha lettere for å oppnå vekst i næringslivet. Det at bedriftene på et sted samarbeider og støtter hverandre, kan gi en fordel i forhold til andre steder, hvor bedriftene i liten grad samarbeider. Steder med bedrifter som preges av optimisme og risikovilje, vil antakelig få mer investeringer og dermed mer vekst enn steder der bedrif-

tene er pessimistiske og har liten vilje til å ta risiko.

Stedsidentitet er et begrep med mange tolkninger. Vi kan skille mellom steder hvor de fleste innbyggere har en sterk identitet med bostedet, og steder der befolkningen i liten grad er knyttet til stedet. En kan tenke seg at steder hvor innbyggerne er sterkt knyttet til stedet, er mindre tilbøyelige til å flytte, selv om de kanskje har mistet arbeidet. Hvis stedsidentiteten er sterk, velger kanskje mange å bli boende selv om arbeidstilbudet er svakt. De vil kunne tenkes å være villige til å akseptere å pendle langt for å få arbeid i stedet for å flytte. På steder med svak stedsidentitet vil

innbyggerne antakelig ta flyttebeslutningen raskere når det oppstår ulike problemer. Stedsidentiteten kan også si noe om innbyggernes motivasjon til å delta i frivillig arbeid for å styrke stedet på ulike måter. Dugnadsånd og sterk stedlig identitet hører antakelig sammen.

Kultur og identitet er knyttet til emosjonelle forhold blant innbyggerne. Dette er forhold som er vanskelig å måle med statistiske metoder. Men selv om dette er vanskelige forhold å måle, kan naturligvis stedets kultur og identitet ha stor betydning for stedets attraktivitet. Studiene som Telemarksforskning har gjort om distriktskommuners attraktivitet, har konkludert med at den stedlige kulturen var den viktigste faktoren for å forklare hvorfor noen lykkes.<sup>34</sup> Den stedlige kulturen er det viktigste fellestrekket for attraktive distriktskommuner.

Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger er også at bygging av felles kultur og identitet har vært viktige innsatsområder, som har vist seg å ha stor betydning for å få til en god prosess. Bruk av tid og ressurser til å bygge kultur og felleskap på tvers av gamle grenser kan være vel anvendte ressurser. Uten felleskap, entusiasme og lagånd vil det være vanskeligere å bygge en ny kommune, og dermed også mer krevende å hente ut potensielle gevinster. I Våle og Ramnes ble det blant annet arrangert kulturuker med «kulturslepp», rebusløp og revy. I Mosvik og Inderøy utlyste man midler til lag og foreninger til fellestiltak på tvers av kommunegrensene, noe som var et tiltak som fikk stor oppslutning. Dette var en del av «plan for ekstern kulturbygging – bygging av samhold og identitet», vedtatt av fellesnemda.<sup>35</sup>

Ifølge ekspertutvalget<sup>36</sup> kan lokal identitet også være en viktig forutsetning for at innbyggerne er villig til å gjøre en «ekstra» innsats for sitt lokalsamfunn. En ny kommune bør forsøke å finne fellesnevner og bygge opp en felles identitet rundt den nye kommunen. Dette bør også være en del av diskusjonen for Nye Stavanger kommune.

### 3.4.1 Lokaldemokrati

Ved en kommunesammenslåing endres både det administrative og politiske landskapet. Dette vil også kunne påvirke det lokale demokratiet. Erfaringer fra tidligere sammenslåinger i både Norge og Danmark viser at forståelse av lokalpolitikk kan svekkes, politikerne oppfattes som mindre lydhøre, og at administrasjonen virker enda sterkere.<sup>37</sup> Dette er trender man ønsker å unngå i Nye Stavanger. Høy politisk deltakelse, lokal politisk styring og lokal identitet er sentrale kriterier for kommunen som demokratisk arena.<sup>38</sup>

Intensjonsavtalen sier at lokaldemokratiet skal styrkes ved å flytte makt og myndighet til kommune- / bydelsutvalg. Stavanger har allerede bydelsutvalg, og i den nye kommunen vil det opprettes kommunedelsutvalg også på Finnøy og Rennesøy. De fleste uttrykker at utvalgene bør få mer myndighet enn dagens bydelsutvalg i Stavanger, men det er ikke entydig enighet om hvor mye, og innen hvilke områder.

---

<sup>34</sup> (Kobro et al., 2012; Vareide, Knut et al., 2018)

<sup>35</sup> (Brandtzæg et al., 2016)

<sup>36</sup> Sluttrapport fra ekspertutvalget (2014)

<sup>37</sup> (Brandtzæg, B.A, 2009; Lie et al., 2016)

<sup>38</sup> Sluttrapport fra ekspertutvalget (2014)

Dersom kommunen skal ha et velfungerende lokaldemokrati, må det tilrettelegges for deltagelse og påvirkning. Det er viktig for å sikre god kopling mellom kommunedelsutvalgene og de sentrale politiske utvalgene. Samskaping er allerede nevnt som en måte å skape engasjement og deltagelse på. Andre grep kan for eksempel være:

- Fulltidspolitikere som har faste og tilpassede møter med lokalsamfunnet
- Etablering av nye arenaer for dialog, både fysisk og digitalt
- Mer frikjøp av politikere, slik at de er mer tilgjengelige
- Rullering av møtested og tid for politiske organer
- Nærdemokratiske utvalg/organisasjoner
- Økt hyppighet på folkemøter
- Samlokalisering av kommunedelsutvalg og frivilligsentral

Myndigheten til kommunedelsutvalgene vil imidlertid være sentrale for Nye Stavanger ettersom graden av myndighet disse utvalgene får, har ulike styrker og svakheter i et demokratisk og styringsmessig perspektiv.

### 3.5 Arealer og bygninger



Areal og bygninger er den kategorien som det er lettest å knytte til attraktivitet. For bostedsattraktivitet er forhold som tilgjengelige tomter, boliger, boligbygging og boligpriser stedlige egenskaper som ganske klart påvirker hvor attraktivt et sted er å flytte til. Det kan være lett å tenke at Stavanger sentrum er attraktiv fordi boligprisene er høye, og dette viser at det er stor etterspørsel etter boliger i det aktuelle området. Slik vi definerer attraktivitet, er derimot sammenhengen motsatt. Det har vært mindre netto flytting

til Stavanger enn forventet ut fra sentralitet og arbeidsplassvekst. Det betyr at Stavanger har hatt *negativ* bostedsattraktivitet. Det virker åpenbart at manglende tilflytting til Stavanger henger sammen med at boligbyggingen har vært for lav til å dekke etterspørselen. De høye boligprisene i Stavanger bekrefter dette. Flere av de andre større byene i Norge har også hatt for lav boligbygging til å realisere den potensielle innflyttingen de siste ti årene. En av forklaringene til dette er at det er mer komplisert og langt dyrere å bygge nye boliger i bysentra enn i omkringliggende kommuner med lettere tilgjengelige tomtearealer. Både Finnøy og Rennesøy har hatt langt høyere innflytting enn forventet, helt fram til 2017. Både Finnøy og Rennesøy har hatt svært omfattende boligbygging i forhold til folketallet.

Stavanger og Rennesøy har hatt en lavere vekst i næringslivet enn forventet, selv om de første kvartalene av 2018 viser sterk og økende vekst i Stavanger. Finnøy, derimot, har hatt større vekst enn forventet. Det er nærliggende å anta at veksten i næringslivet i Stavanger har blitt skjøvet ut til andre kommuner i regionen på grunn av dårlig arealtilgang. Det har vært mer tilgjengelig næringsareal i de andre kommunene, og veksten har derfor beveget seg dit det har vært plass.

Den nye kommunens viktigste utfordringer innen nærings- og befolkningsutvikling er knyttet til om den klarer å bygge nok boliger for å fange opp potensialet for befolkningsvekst, og om den i

tilstrekkelig grad lykkes i å omstille næringslivet. Hovedutfordringen for Nye Stavanger er å få til en vekst som gir en balansert befolkningssammensetning. Det må jobbes med økt bostedsattraktivitet, primært for unge og barnefamilier. Kommunale planer må da også i de neste årene ta tilstrekkelig høyde for at også barnefamiliene skal ha råd til å bo godt og sentralt.<sup>39</sup>

Lav attraktivitet i Stavanger kan forklares av arealmangel og lav nybygging av boliger og næringsbygg

Kommunen må sikre seg at mangelfulle arealplaner og tidkrevende byggesaksbehandling ikke stopper investeringer i næringsliv eller boligbygging. KS har for eksempel utarbeidet den digitale plattformen BYGG, som gjør byggesaksbehandlingen enklere og mer brukervennlig.<sup>40</sup> Dette inngår også i å «ha beredskap for

flaks». Det må bygges nye boliger og næringsbygg i kommunen for at ikke bygningsmassen gradvis forringes. Bolig- og næringsarealmarkedet er naturligvis ganske komplekst i en by som Stavanger, men dersom en kan løse disse utfordringene på en bedre måte i Stavanger enn i de andre større byene, vil en oppnå en fordel.

### 3.6 Goder og tjenester



Listen over goder og tjenester som kan gjøre et sted attraktivt er lang. Offentlige servicetilbud hører hjemme her. Samtidig har vi private servicetilbud og tilgang og tilgjengelighet til butikker og kafeer. Både privat og offentlig tjenestetilbud finnes i ulik grad på forskjellige steder, og kvaliteten varierer. Tilbudet av ulike kulturopplevelser, som kino, teater, biblioteker, konserter, museer og gallerier, har blitt ansett å være viktig. Naturen vil også kunne anses som et gode og varierer mellom steder. Stedlig arkitektur, særlig den estetiske verdien av bysentra, kan også være et fysisk karaktertrekk ved steder som påvirker attraktiviteten. Vi har i vår forskning ikke funnet signifikante sammenhenger mellom slike goder/tjenester og attraktivitet.<sup>41</sup> Dette

betyr ikke at det ikke finnes en slik sammenheng. Det er naturlig å anta at det er den samlede mengden av goder og tjenester som teller til slutt, og når vi har mange faktorer, vil effekten av den enkelte tjenesten eller godet være vanskelig å påvise.

Å bygge en ny kommune kan i seg selv ses på som en mulighet til å skape bedre tjenester gjennom innovasjon og nytenkning, uten å være bundet av nåværende arbeidsformer. Endringene innen tjenestetilbudet vil både kunne ses i lys av demografi, nye arbeidsoppgaver og ny arbeidskultur og digitalisering.

<sup>39</sup> Plathe (2018).

<sup>40</sup> <https://dibk.no/verktoy-og-veivisere/andre-fagomrader/fellestjenester-bygg/>

<sup>41</sup> (Vareide og Kobro, 2012; Vareide og Nygaard, 2015)



Demografiutviklingen medfører at det blir flere eldre i alle kommuner. Dette vil også være tilfellet for Nye Stavanger. Dette medfører en økt etterspørsel innen pleie- og omsorgstjenestene, noe som forsterker behovet for innovasjon og satsing på velferdsteknologi.

Videre får kommunene, som en konsekvens av kommunereformen, ytterligere oppgaver og tjenester. Dette medfører at kommunene også må sørge for god kvalitet og effektivitet på nye tjenester.

I Norge er det nå også en større satsing på innovasjon og omstilling i offentlig sektor som grunnlag for å møte framtidige utfordringer knyttet til tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Stavanger kommune ligger helt i tet i denne utviklingen, både når det gjelder smartby og innovasjonspartnerskap. Stavanger var den første byen i Norge som fikk status som fyrårnby i smartbysatsingen i Horisont 2020-programmet Triangulum. Kommunen var også først i Norge med innovasjonspartnerskap som en innovativ anskaffelsesmetode. Her har kommunen gått sammen med private leverandører for å finne nye løsninger på økt aktivisering og egenmestring for brukere i korttidsopphold på sykehjem. Dette har blant annet resultert i aktiviseringsroboten Berntsen.<sup>42</sup> Vi kjenner også til flere andre store og små eksempler på innovasjon fra Stavanger kommune, se for eksempel rapporten om bruk av samskapingslaboratorier i Norge.<sup>43</sup> Det er viktig for Nye Stavanger å bygge videre på den kompetansen og erfaringene som er gjort i mange innovasjonsprosjekter lokalt. Det er kanskje behov for å bruke tid på å løfte fram alle de gode eksemplene?

Bedrifter vil sannsynligvis legge vekt på litt andre goder og tjenester enn innbyggere generelt. Her er det snakk om ulike tjenester og tilbud som bedriftene kan bruke i sin virksomhet. Det kan være næringshager som tilrettelegger spesielt for virksomheter og fasiliteter samarbeid, eller det kan være tilgang på finansiell støtte.

Mange har store forventninger til at forbedret kommunikasjon og infrastruktur skal føre til vekst og utvikling. Infrastruktur er viktig i kystområder, og for en kommune som Nye Stavanger, med mange bebodde øyer, er det spesielt viktig. Rennesøy og Finnøy er gode eksempler på økt pendlingsbasert tilflytting ved fastlandsforbindelse. Rennesøy ble knyttet til fastlandet via nye tunneler i 1992. Rennesøy er blant de kommunene i landet med sterkest befolkningsvekst siden 2000. Finnøy fikk fergefri fastlandsforbindelse i 2009, og har hatt svært høy nettoflytting i perioden 2007 til 2016. Både Rennesøy og Finnøy har hatt sterk økning i antall personer som pendler ut av kommunen og har således blitt sterkere integrert i det regionale arbeidsmarkedet. Det er nok ikke forbedret kommunikasjon alene som har ført til så høy nettoflytting til Rennesøy og Finnøy. Boligbyggingen i sentrale kommuner i Stavangerregionen, som selve Stavanger, Sola og Randaberg, har ikke vært stor nok til å dekke etterspørselen etter boliger. Dette har gjort at effekten av de forbedrede kommunikasjonene har blitt svært sterk. Både Finnøy og Rennesøy hadde imidlertid større utflytting enn forventet i 2017 og har fått nedgang i folketallet. Dette er en ny situasjon.

Etter intensjonsavtalen mellom sammenslåingskommunene er den nye kommunens langsiktige mål å «arbeide for regional og statlig støtte til prosjektet «Øyfast», som vil gi de bebodde øyene i Finnøy fastlandsforbindelse mot Nord-Jæren. Vi mener det er viktig å være oppmerksom på at dette ikke automatisk vil skape vekst for Finnøy. Det er ingen grunn til å lene seg tilbake og ta økt vekst og tilflytting som en selvfølge. Tvert imot kan konkurransen om innbyggerne bli sterkere, og arbeidet med å skape bostedsattraktivitet bli enda viktigere enn før.

---

<sup>42</sup> <https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/prosjekter/>

<sup>43</sup> Hvitsand og Richards (2017)

## 3.7 Omdømme



Omdømme skiller seg fra identitet og stedets kultur ved at det handler om hva andre enn stedets innbyggere assosierer og tenker om stedet. Når en forsøker å analysere om steders omdømme har en reell effekt på attraktiviteten, er det verdt å dvele ved om steders omdømme er et resultat av de faktiske kvalitetene på stedet, eller om steders omdømme avviker fra det som er forventet ut fra de faktiske kvalitetene. Hvis omdømmet er en faktisk og realistisk gjenspeiling av de faktiske kvalitetene, vil det være kvalitetene som er årsaken til omdømmet. Da vil omdømmet kunne forbedres av seg selv dersom en forbedrer og øker de faktiske stedskvalitetene. Det er imidlertid ikke sikkert at det er noe automatikk i dette. Andre enn stedets innbyggere må være klar over at Nye Stavanger er et godt sted å bo. Et eksempel er Drammen kommune sitt omdømmeprojekt. Behovet

for å arbeide med markedsføring og omdømmet kom som en følge av at byen faktisk ble forandret, og at de opplevde at omverdenen trengte å bli informert om dette. Os kommune er et annet eksempel på en kommune som var tidlig ute og utarbeidet et eget merkevarekonsept. Etter vår oppfatning har Os kommune klart å knytte profilen «Os – inspirerer» til praktisk arbeid og konkrete verdier som preger hele organisasjonskulturen i kommunen.<sup>44</sup>

Vi vil ikke anbefale kommunen å sette i gang med et omfattende omdømmeprojekt. Det kan likevel være lurt å fortelle om hva kommunen og lokalsamfunnet gjør, og dele suksesshistorier. Å dele gode eksempler og suksesshistorier vil ikke bare påvirke omdømme, vel så viktig er det hvordan dette påvirker stoltheten til de som bor i Nye Stavanger. Et eksempel er at Stavanger er en av tre norske byer som i 2018 har stand på Smart City Expo World Congress i Barcelona<sup>45</sup>.

Å utnytte sine lokale fortrinn relatert til eksisterende næringer, kompetansemiljø og/eller topografi er viktige suksessfaktorer.<sup>46</sup> Det nytter ikke å kopiere andre sine strategier og vellykkede satsinger.

Fredrikstad kommune er delt i to av Glomma, og har utnyttet denne særegenhet ved å tilby gratis byferger, som en viktig del av kollektivtilbudet i Fredrikstad. Dette er et eksempel på at kommunen har turt å tenke litt annerledes og utnyttet det som særpreger byen på en positiv måte.

Andre eksempler på tiltak som er både originale, synlige og autentiske er Sjøormtårnet i Seljord<sup>47</sup> og Solspeilet på Rjukan<sup>48</sup>. Begge disse bygger på lokale særegenheter som er vanskelig å kopiere. Rjukan er omkranset av bratte fjell som stenger sollyset ute på vinterstid. Derfor har de satt opp et

---

<sup>44</sup> <https://oskommune.no/job-i-os-kommune/os-kommune-som-arbeidsgjevar/>

<sup>45</sup> [www.smartcityexpo.com](http://www.smartcityexpo.com)

<sup>46</sup> Vareide, Knut et al. (2018)

<sup>47</sup> <http://seljord.kommune.no/om-seljord>

<sup>48</sup> [http://www.tinn.kommune.no/nyheter/2013/november/solspeil\\_reklame](http://www.tinn.kommune.no/nyheter/2013/november/solspeil_reklame)

solspeil på fjellet, som dirigerte sollys ned til torget i byen på vinteren. Seljord bygde et utkikkstårn der folk kan speide etter Sjøormen. Seljordsvannet er kjent for myten om at det lever en sjøorm der, og kommunen har sjøormen i kommunevåpenet. Disse tiltakene har også en lekenhet og kreativitet som gjerne gjør at sakene har fått stor oppmerksomhet i pressen, og bidrar dermed til å bygge stedenes omdømme.<sup>49</sup>

Nye Stavanger bør ta utgangspunkt i sine egne eksisterende fortrinn og skape endringer som enten er helt annerledes enn andre, eller mer kraftfulle. Det vil bli viktig å ivareta den lokale identiteten og utvikle lokaldemokratiet for å kunne ta hele kommunen i bruk, og skape engasjement for å utvikle nye løsninger.

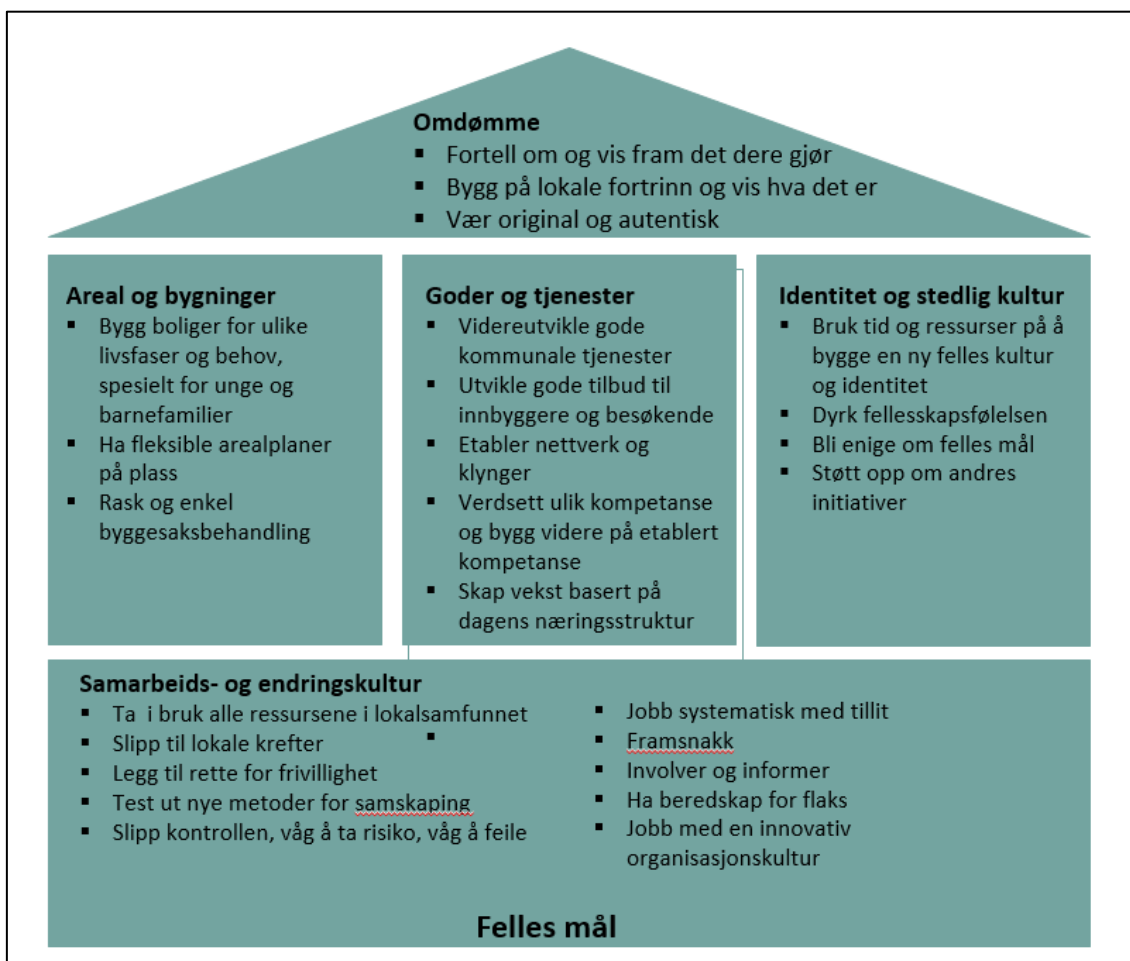
Nye Stavanger har utpregede bykvaliteter i Stavanger sentrum, som en av Norges største byer, samtidig som den nye kommunen også har områder hvor en kan bo tett på naturen i idylliske omgivelser. Korte avstander mellom det rurale og det urbane særpreger Nye Stavanger, og kan gjøre det attraktivt for unge etablerere. En kan kombinere et ruralt og idyllisk bosted med nær tilgang til en pulserende storbysenter i samme kommune. Forholdet mellom det urbane og det rurale kan være et eksempel på et lokalt fortrinn som Nye Stavanger kan utvikle videre.

---

<sup>49</sup> Vareide (2018)

## 3.8 Hva kan kommunen gjøre?

I figuren nedenfor har vi oppsummert de grepene som er omtalt i dette kapitlet.



Figur 10 Oppsummering av de mulige tiltakene som er omtalt i dette kapitlet.

Vi har bygd opp figuren med samarbeids- og endringskultur i «grunnmuren» for å understreket at dette er en underliggende faktor som påvirker alle de andre faktorene. Å ha beredskap for flaks henger for eksempel sammen med å ha fleksible arealplaner og rask og enkel byggesaksbehandling. Omdømme er på toppen av figuren («taket»), fordi omdømme først og fremst er et resultat av alle de andre faktorene.



# Referanser

- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*: Policy Press.
- Bergh, A. og Bjørnskov, C. (2011). Historical trust levels predict current welfare state size. *Kyklos*, 64 (1): 1-19.
- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of intellectual capital*, 2 (3): 310-319.
- Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aura, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport 258. Bø: Telemarksforsking.
- Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008: erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*, TF-rapport 258: Telemarksforsking.
- Brandtzæg, B. A., Hjelseth, A., Dyrkorn, K. og Johnsen, E. T. (2016). *Gode eksempler på veien til ny kommune. Erfaringer og eksempler fra tidligere og pågående kommunesammenslåinger*, TF-notat 6: Telemarksforsking.
- Brundtland, G. H. og Dahl, O. (1987). *Vår felles framtid. Word Commission on Environment and Development*. Oslo Tiden norsk forlag.
- Chesbrough, H., Vanhaverbeke, W. og West, J. (2006). *Open innovation: Researching a new paradigm*: Oxford University Press on Demand.
- Eggers, W. D. og Singh, S. K. (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government*: Ash Institute, Harvard Kennedy School.
- Harper, D. A. (2003). *Foundations of Entrepreneurship and Economic Development*. Routledge Foundations of the Market Economy. Hoboken: Taylor and Francis.
- Hvinden, B. (2005). *Sosial kapital: klargjøring av ulike perspektiver på sosial kapital, kunnskapsstatus, funn og forskningsbehov, forslag til en videre satsing på forskning om sosial kapital i Norge*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Hvitsand, C. og Richards, B. (2017). *Urban Living Lab; Bruk av metoden i Norge og med eksempler fra Europa*. TF-rapport nr. 393/2017: Telemarksforsking.
- Høydahl, E. (2017). *Ny sentraliseringsindeks for kommunen*. Notater, Notater 2017/40: Statistisk sentralbyrå.
- Kobro, L. U., Vareide, K. og Hatling, M. (2012). *Suksessrike distriktkommuner*, Rapport 303: Telemarksforsking.
- Lie, K., Thorstensen, A., Lund, O. S., Groven, S., Roncossek, S. og Tenfjord, E. (2016). *Utredning av kommunereform. Sammenslåing av Fjell, Øygarden og Sund*. TF- rapport nr. 377. Bø: Telemarksforsking.
- OECD. (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector; Setting an Agenda for Action* OECD Publishing (Organisation for Economic Co-operation Development)
- Plathe, E. (2018). *Kommunen som aktiv boligpolitisk aktør*: Asplan Viak.
- Skirbekk, H. og Grimen, H. (2012). *Tillit i Norge*. Oslo: Res Publica.
- Sluttrapport fra ekspertutvalget. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur..*
- Sunde, H. og Brandtzæg, B. (2006). *Å bygge en ny kommune. Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger*, Sluttrapport 270306 Asplan Viak: Rapport fra Telemarksforsking og Asplan Viak.
- Svendsen, G. T. og Svendsen, G. L. H. (2010). *Handbook of social capital : the troika of sociology, political science and economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Torfinng, J. (2012). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor: Drivkræfter, barrierer og behovet for innovationsledelse. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16 (1): 27-47.
- Torfinng, J., Røiseland, A. og Sørensen, E. (2016). Samskapelse er bedre og billigere. *Stat & Styling*, 26 (01): 10-14.
- Vareide, K. og Kobro, L. U. (2012). *Skafer kultur attraktive steder?* TF-notat 1/2012.

- Vareide, K. og Nygaard, M. O. (2015). *Hva betyr det for et sted å ha en høyskole? For befolkning, arbeidsplasser og kultur?* TF-notat 27/2015, TF-notat 27/2015. Bø: Telemarksforsking.
- Vareide, K. (2018). *Hvorfor vokser steder? Og hvordan kan utviklingen påvirkes?*: Cappelen Damm Akademisk.
- Vareide, K., Groven, S., Storm, H. N., Svoldal, S., Thorstensen, A. og Aastvedt, A. (2018). *Scenarier for samfunnsutvikling i Nye Stavanger. Delrapport 1 Utfordringsnotat* TF-rapport nr. 444: Telemarksforsking.
- Vareide, K., Svoldal, S., Storm, H. N. og Groven, S. (2018). *Suksessrike distriktskommuner anno 2018*. TF-rapport 442: Telemarksforsking.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. og Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17 (9): 1333-1357.
- Westlund, H. og Adam, F. (2010). Social Capital and Economic Performance: A Meta-analysis of 65 Studies. *European Planning Studies*, 18 (6): 893-919.