



Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



Arealdimensjonen i byvekstavtaler

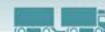
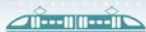
Erfaringer fra Trondheimsområdet, Bergensområdet og Nord-Jæren

Aud Tennøy, Gro Sandkjær Hanssen, Einar Leknes

1906/2022

Samarbeidspartnere:





Tittel:	Arealdimensjonen i byvekstavtaler: Erfaringer fra Trondheimsområdet, Bergensområdet og Nord-Jæren
Tittel engelsk:	Land use in Urban Growth Agreements: Experiences from the Trondheim, Bergen and North-Jæren urban regions
Forfatter:	Aud Tennøy, Gro Sandkjær Hanssen, Einar Leknes
Dato:	10.2022
TØI-rapport:	1906/2022
Antall sider:	71
ISSN elektronisk:	2535-5104
ISBN elektronisk:	978-82-480-1959-06
Oppdragsgivers p.nr.:	KDD, 19/2152
Finansieringskilder:	Kommunal- og distriktsdepartementet
TØIs p.nr.:	4785 – Utredninger SBATP i byområder som omfattes av byvekstavtaler
Prosjektleder:	Aud Tennøy
Kvalitetsansvarlig:	Silvia J. Olsen
Fagfelt:	Byutvikling og bytransport
Emneord:	Byvekstavtaler, arealutvikling, kommuner, mål, kunnskap, makt

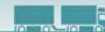
Kort sammendrag

Vi har undersøkt hvordan areal ble håndtert i forhandlinger om byvekstavtaler. Alle valgte å legge regional eller interkommunal plan til grunn for arealutvikling i avtalene, og avtalene fikk i prinsippet ingen direkte innflytelse på arealplanleggingen. Viktige spørsmål dreide seg om hvordan oppnå enighet om fremtidig utbyggingsmønster som bidrar til nullvekstmålet, og sikre at dette følges opp i tråd med plan- og bygningsloven. Et viktig innspill er at kommunene må gis og ta større ansvar for å utvikle visjoner, mål og løsninger som både bidrar til nullvekstmålet og til å ivareta viktige hensyn for kommunene. Utvikling av visjoner og løsninger for byområdet kan skje gjennom regional eller interkommunal plan. Kunnskap er en nøkkel-faktor. Staten har kun svake sanksjonsmidler. Avtaleverket og styringsstrukturene bør forenkles, tilpasses og beskrives. Kommunene bør møte bedre forberedt før forhandlingene. Kommunene var kritiske til at staten selv handler på måter som gjør det vanskelig å nå nullvekstmålet.

Summary

We studied how land use was handled in urban growth agreement negotiations. All chose to use the regional or inter-municipal plan as basis in the agreements, and the agreements got no direct influence on the land use planning. Important questions concerned how to reach agreement on future development patterns that contribute to the zero-growth objective and ensure that this is followed up in line with the Planning and Building Act. An important input is that the municipalities must be given and take greater responsibility for developing visions, goals and solutions that both contribute to the zero-growth objective and to safeguard important issues for the municipalities. Knowledge is a key factor. The state has only weak sanctions available. The agreements and the steering systems should be simplified, adapted and described. A criticism was that the state itself acts in ways that reduce the chances to achieve the zero-growth objective.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [Åndsverklovens](#) bestemmelser.



Forord

Byvekstavtaler er et sentralt verktøy for å sikre at veksten i persontransport i storbyområdene tas med kollektivtransport, sykling og gange slik at målet om nullvekst i personbiltrafikken kan nås. Gjennom byvekstavtalene inngår stat, fylkeskommuner og kommuner likeverdige og forpliktende samarbeid om å finansiere et mer miljøvennlig transporttilbud og å sikre en arealutvikling som bidrar til at nullvekstmålet kan nås. Byvekstavtaler ble introdusert i Nasjonal transportplan (2018-2029), som en videreutvikling av tidligere bymiljøavtaler. Videreutviklingen innebar blant annet at arealutvikling ble inkludert i avtalene, at nabokommunene til bykommunene og Jernbanedirektoratet ble inkludert, og at Statsforvalteren fikk en mer sentral rolle i forhandlingene.

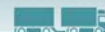
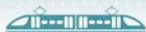
I et prosjekt for Kommunal- og distriktsdepartementet har vi undersøkt erfaringene med håndtering av arealutvikling i forhandlingene om byvekstavtaler i Bergensområdet, på Nord-Jæren og i Trondheimsområdet, og det er publisert rapporter for hvert av byområdene. I denne rapporten har vi, basert på de tre nevnte rapportene, analysert spørsmålene på tvers av byområdene. Med dette som bakgrunn har vi diskutert hvordan man kan oppnå en omforent enighet om fremtidig utbyggingsmønster og virkemiddelbruk som bidrar til at nullvekstmålet kan nås, og sikre at en slik enighet følges opp av partene i tråd med gjeldene beslutningsprosesser og i tråd med plan- og bygningsloven. Vi har også diskutert hvordan statlig nivå kan bidra til at forhandlingsprosessene blir bedre for kommunene, og vi har beskrevet hva vi anser som viktige gjenstående kunnskapsbehov.

Oppdragsgiver for prosjektet har vært Kommunal- og distriktsdepartementet, hvor Tore Leite har vært vår kontaktperson. Prosjektet er gjennomført i samarbeid mellom Transportøkonomisk institutt (TØI), Norwegian Research Centre (NORCE) og By- og regionforskningsinstituttet NIBR. Aud Tennøy fra TØI har ledet prosjektet, mens Gro Sandkjær Hanssen har ledet arbeidet ved NIBR og Einar Leknes ved NORCE. Disse tre har gjennomført analysene i denne rapporten og forfattet rapporten. Leknes (NORCE) gjennomførte undersøkelsene for Nord-Jæren sammen med Andreas N. Uhre. Hanssen (NIBR) gjennomførte undersøkelsene for Bergensområdet sammen med Marianne Millstein. Tennøy (TØI) gjennomførte undersøkelsene for Trondheimsområdet sammen med Anders Tønnesen og Kjersti V. Øksenholt. Vi vil takke informantene for å ha stilt opp til intervjuer og delt sin erfaring og kunnskap med oss.

Oslo, oktober 2022
Transportøkonomisk institutt

Kjell Werner Johansen
Assisterende direktør

Silvia J. Olsen
Avdelingsleder

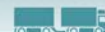
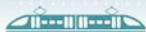


Innhold

Sammendrag

Summary

1	Innledning	1
1.1	Byvekstavtaler og arealplanlegging.....	1
1.2	Arealutviklingens betydning for å nå nullvekstmålet	2
1.3	Oppdrag og problemstillinger	3
1.4	Forskningsdesign og metoder	4
1.5	Tidligere undersøkelser av byvekstavtaler.....	5
1.6	Organisering av rapporten	6
2	Kort om de tre casene	8
2.1	Trondheimsområdet	8
2.2	Bergensområdet.....	11
2.3	Nord-Jæren.....	13
2.4	Ulike historier og noen mulige forklaringer	15
3	Håndtering av arealutvikling i forhandlingene	17
3.1	Utfordringer og diskusjoner knyttet til arealspørsmål	17
3.2	Hvordan utfordringene ble løst.....	18
3.3	Arealindikatorer – og betydningen av disse.....	19
3.4	Statsforvalterens rolle i forhandlingene	20
4	Lokaldemokratisk forankring og legitimitet i kommunene	22
4.1	Prosesser, forankring og legitimitet.....	22
4.2	Like prosedyrer for forankring, men ulike forløp.....	22
4.3	Politikernes forståelse og behov for administrativ støtte	26
4.4	Hvordan prosesser knyttet til regionale/interkommunale planer påvirket forhandlingene om byvekstavtaler.....	27
4.5	Erfaringer med styringssystemet i gjennomføringsfasen	29
4.6	Oppfatninger om statens oppfølging av sine forpliktelser	30
4.7	Byvekstavtalenes legitimitet	31
5	Byvekstavtalenes påvirkning på kommuneplaner	33
5.1	Hvordan byvekstavtalene påvirket rulleringen av kommuneplanens arealdel	33
5.2	Egenskaper ved avtalene som bidro til å påvirke planene	34
5.3	Diskusjon	34
6	Kommunenes erfaringer og innspill	35
6.1	Styrker ved byvekstavtalene	35



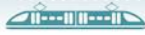
6.2	Svakheter ved byvekstavtalene.....	36
6.3	Innspill til endringer av avtalesystem og prosess	36
6.4	Hva kommunene kan gjøre selv	37
7	Kunnskapsbehov dekket av tilskuddsordningen for planlegging og byutvikling.....	40
7.1	Tilskuddsordningen for planlegging og byutvikling	40
7.2	Kunnskapsbehov som ble dekket av ordningen.....	40
7.3	Behov for tilrettelegging for mer samarbeid og erfaringsdeling	41
8	Diskusjoner og innspill.....	42
8.1	Hvordan enighet og gjennomføring kan oppnås	42
8.2	Hvordan statlig nivå kan bidra til bedre forhandlinger	54
8.3	Videre forskning	59
	Referanser	63
	Vedlegg	67
	Vedlegg 1: Intervjuguider	67
	Vedlegg 2: Informanter	71

Arealdimensjonen i byvekstavtaler

Erfaringer fra Trondheimsområdet, Bergensområdet og Nord-Jæren

TØI rapport 1906/2022 • Forfattere: Aud Tennøy, Gro Sandkjær Hanssen, Einar Leknes • Oslo 2022 • 71 sider

Byvekstavtaler er et sentralt verktøy for å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken i de største byområdene. Arealutviklingen i byområdene er avgjørende for om nullvekstmålet kan nås. Vi har undersøkt hvordan areal ble håndtert i forhandlinger om byvekstavtaler i Bergensområdet, på Nord-Jæren og i Trondheimsområdet. Arealdiskusjonene dreide seg både om prinsipielle spørsmål knyttet til kommunenes autonomi i arealsaker og om substansielle uenigheter knyttet til arealutviklingen. Kommunene opplever at nullvekstmålet er enkelt å forstå og lett å samles om, men de har også andre mål som kommer i konflikt med nullvekstmålet når det gjelder konkret arealpolitikk. I alle byområdene valgte man å legge regional eller interkommunal plan til grunn for arealutvikling i avtalene, og dermed fikk avtalene ingen direkte innflytelse på arealplanleggingen i kommunene. Kommunene sier likevel at de til en viss grad vil dreie sin arealutvikling i retninger som bidrar til nullvekstmålet. De er forpliktet til dette gjennom ordførerens signatur, og det ligger føringer i avtaleteksten som kan bidra til at arealutviklingen dreies i retninger som er mindre bilbaserte. Viktige spørsmål dreide seg om hvordan man i større grad kan oppnå enighet om fremtidig utbyggingsmønster og om virkemiddelbruk som bidrar til at nullvekstmålet kan nås, samt å sikre at en slik enighet følges opp av partene i tråd med gjeldene beslutningsprosesser og i tråd med plan- og bygningsloven. Et viktig innspill er at kommunene må gis og ta større ansvar for å utvikle visjoner, mål og løsninger som *både* bidrar til at nullvekstmålet kan nås *og* at kommunen utvikles på måter som er til gagn for innbyggerne og næringslivet. Kommuneplanprosessene er naturlige arenaer for dette, og kunnskap er en nøkkelfaktor for å lykkes. Utvikling av visjoner og løsninger for hele byområdet kan skje gjennom enten regional eller interkommunal plan. Staten har i realiteten kun svake sanksjonsmidler. Innspillene til endringer i regime og forhandlingsprosesser dreier seg blant annet om at avtaleverket og styringsstrukturene for byvekstavtalene bør forenkles, tilpasses og beskrives. Videre, at kommunene bør møte bedre forberedt før forhandlingene og sikre jevnlig forankring i eget kommunestyre. En gjennomgående kritikk fra kommunene er at staten handler på måter som gjør det vanskelig å nå nullvekstmålet i byområdene.



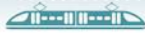
Bakgrunn

Byvekstavtaler er et sentralt verktøy for å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken i de større byområdene. Gjennom byvekstavtalene inngår stat, fylkeskommuner og kommuner et likeverdig og forpliktende samarbeid om å finansiere et mer miljøvennlig transporttilbud og å sikre en arealutvikling som bidrar til at nullvekstmålet kan nås. Byvekstavtaler ble introdusert i Nasjonal transportplan (2018-2029), som en videreutvikling av tidligere bymiljøavtaler. Videreutviklingen innebar blant annet at arealutvikling ble inkludert i avtalene, at nabokommunene til bykommunene og Jernbanedirektoratet ble inkludert i avtalene og at statsforvalterne fikk en sentral rolle i forhandlingene. Avtalene ble med dette utviklet fra å være rene transportpakker til avtaler som skulle integrere areal- og transportutviklingen.

Arealutviklingen i byområdene, inkludert i omegnskommunene til byene, er helt avgjørende for om nullvekstmålet kan nås. I mange byregioner er den bilbaserte og trafikkskapende arealutviklingen i omegnskommunene en viktig kilde til økt trafikk, både i regionen, inn mot kjernebyen og i selve kjernebyen. Denne trafikkveksten kan kjernebyene gjøre lite med på egen hånd – de er avhengige av at omegnskommunene styrer arealutviklingen i retninger som bidrar til at transportbehovet begrenses og at det i større grad kan løses med kollektivtransport, sykkel og gange. Integrering av arealutvikling i byvekstavtalene kan dermed forstås som et sterkt insentiv for at bykommunene og deres omegnskommuner skal styre arealutviklingen i retninger som gir lavere transportbehov og bilavhengighet, i tillegg til å være et insentiv til regional samordning av bolig-, areal- og transportplanleggingen.

I et prosjekt for Kommunal- og distriktsdepartementet har vi undersøkt hvordan arealutvikling har blitt håndtert i forhandlingene om byvekstavtaler og hvordan avtalene fungerer med tanke på det. Det er gjennomført dokumentstudier og intervjuer med totalt 44 politikere og administrativt ansatte som har vært involvert i forhandlingene om avtaler i Bergensområdet, på Nord-Jæren og i Trondheimsområdet. Hovedfokus har vært på kommunenes erfaringer, og brorparten av intervjuene har derfor vært med kommunale aktører. Det er utarbeidet og publisert rapporter for hvert av byområdene. I rapportene svarte vi på spørsmål knyttet til: Hvordan arealutvikling ble håndtert i forhandlingene, hvordan den lokaldemokratiske forankringen foregikk og hvordan det påvirket byvekstavtalenes legitimitet i kommunene, hvordan avtalene påvirker arealdelen i kommuneplanene, kommunenes erfaringer med forhandlinger og byvekstavtaler, og kommunenes anbefalinger til endringer.

De tre rapportene har vært grunnlag for analyser på tvers av byområdene, som presenteres i denne rapporten. Basert på resultatene har vi også svart på de overordnede spørsmålene som departementet stilte: Hvordan sikre at en får enighet om fremtidig utbyggingsmønster og virkemiddelbruk for å nå nullvekstmålet? Hvordan sikre at en slik enighet følges opp av partene i tråd med gjeldene beslutningsprosesser og i tråd med plan- og bygningsloven? Vi har også diskutert hvordan statlig nivå kan bidra til at forhandlingsprosessene blir bedre for kommunene, og vi har beskrevet hva vi anser som viktige gjenstående kunnskapsbehov.



Håndtering av arealutvikling i forhandlinger og byvekstavtaler

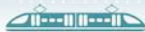
Areal var et viktig tema i forhandlingene om byvekstavtaler i Bergensområdet og i Trondheimsområdet, mens arealdiskusjonene på Nord-Jæren i hovedsak ble tatt i den parallelle regionplanprosessen. Arealdiskusjonene dreide seg både om *prinsipielle* spørsmål knyttet til kommunenes autonomi i arealsaker og om *substansielle* uenigheter og målkonflikter knyttet til arealutviklingen. I alle byområdene ble de prinsipielle utfordringene løst ved at regional eller interkommunal plan ble lagt til grunn for arealutviklingen i avtaleteksten, sammen med eksisterende statlige føringer. Det innebærer at byvekstavtalene ikke ble gitt direkte innflytelse på kommunenes arealplanlegging, og at den kommunale selvråderetten i arealpolitikken ikke ble røkket ved. Prosessene bidro likevel til tydeliggjøring av innholdet i de regionale og interkommunale planene og de statlige planretningslinjene. De substansielle uenighetene om arealutviklingen ble ikke løst i prosessene. Det ble likevel uttrykt at kommunenes deltakelse i byvekstavtalene vil bidra til at de vil justere sin arealpolitikk i noen grad. Kommunene har forpliktet seg gjennom ordførerens signatur, og det ligger føringer i avtaleteksten som kan bidra til at arealutviklingen dreies i retninger som er mindre bilbasert.

Prosedyrer og forløp i forhandlingsprosessene

Formelt sett var prosedyrene for forhandlinger om byvekstavtale og forankring i kommunestyrene og i befolkningen relativt like på tvers av kommunene i de tre byområdene. Kommunestyrene oppnevnte politiske forhandlingsledere og en eller to fra administrasjonen som administrativ støtte. Det var ulikheter i forhandlingsledernes fullmakter til å forhandle på vegne av kommunene, og om forhandlingene foregikk som lukkede eller åpne prosesser. Forhandlingslederne informerte og samrådte seg med formannskapene underveis i forhandlingene, og de fleste informerte sine kommunestyrer. Ingen av kommunene i de tre byområdene gjennomførte systematiske prosesser for å involvere befolkningen underveis i forhandlingene. De fremforhandlede avtalene ble behandlet og vedtatt i bystyrene og kommunestyrene på ordinært vis, og i etterkant behandles arealplansaker på ordinært vis.

En rekke situasjonelle faktorer, som i hovedsak ikke hadde med selve forhandlingene å gjøre (substansielle uenigheter, underliggende konflikter, sammenfall i tid mellom forhandlinger, kommunevalg og kommunesammenslåinger, mv.), bidro til at forhandlingsprosessene forløp ulikt i de tre byområdene og at tidsbruken var ulik. I Trondheimsområdet var prosessen rask og effektiv, og uten store konflikter eller avbrudd. I Bergensområdet og på Nord-Jæren pågikk forhandlingene over lang tid og med avbrudd, og de var preget av uenighet, konflikter og usikkerhet. I Bergensområdet ble forhandlingsprosessen svært tidkrevende for de involverte. Flere av kommunene i byområdene møtte for dårlig forberedt til forhandlingene, ved at de ikke hadde gjort avklaringer internt eller satt seg godt nok inn i hva det innebærer å gå inn i byvekstavtaler. Dette medvirket til at prosessene ble tidkrevende og preget av usikkerhet.

Det ser ikke ut til at måten staten gjennomførte forhandlingene om byvekstavtaler på var utløsende for ulikhetene i prosessene. Det ble likevel påpekt at kompleksiteten i styringsstrukturen i byvekstavtalene bidro til usikkerhet i forhandlingene og gjorde det vanskelig å forankre avtalene lokalt. Dette ble også omtalt som et demokratisk problem, fordi få av de folkevalgte hadde mulighet til å sette seg godt nok inn i hvordan



systemet fungerer til å kunne ta stilling til det. Administrativt ansatte brukte mye tid på å sette seg inn i systemet og å forklare det for politikerne. Dette kan ha gått på bekostning av arbeidet med å utvikle løsninger som kan gi nullvekst i biltrafikken. I Trondheimsområdet erfarte de at styringsstrukturen også skapte forsinkelser og andre problemer i gjennomføringsfasen.

Lokaldemokratisk forankring og legitimitet i kommunene

De regionale og interkommunale planene ble altså lagt til grunn for arealutviklingen i byvekstavtalene. Vi undersøkte hvordan gjennomføring av prosessene rundt disse planene hadde påvirket deres forankring og legitimitet, og hvordan dette hadde påvirket arealdiskusjonene i forhandlingene om byvekstavtaler. Resultatene viste at de grundige og involverende prosessene knyttet til regionale planer i Bergensområdet og på Nord-Jæren ikke hadde resultert i god forankring og legitimitet av de regionale planene eller byvekstavtalene i alle kommunene. De underliggende uenighetene knyttet til arealutvikling ble ikke løst i de regionale planene, og uenighetene ble trukket med videre inn i forhandlingene om byvekstavtaler. Samtidig fant vi at den interkommunale planen så ut til å være godt forankret og ha legitimitet i kommunene i Trondheimsområdet, og til å ha fungert som en visjonsbyggende arena, på tross av lite prosess rundt planen. Dette bidro til tillit og samarbeid mellom de lokale partene i forhandlingene om byvekstavtale, og til at den ser ut til å være bedre forankret og ha større legitimitet der.

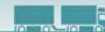
I diskusjonene om byvekstavtalenes legitimitet kom vi frem til at kommunene ikke anser at byvekstavtalene gir staten eller andre utvidet makt til å påvirke kommunenes arealutvikling. De oppfatter at arealpolitikken fortsatt følger plan- og bygningslovens institusjoner og spilleregler, selv om kommunene har signert byvekstavtaler. De fleste gir likevel uttrykk for at de vil endre sin arealpolitikk i noen grad for å bidra til å oppfylle målet om nullvekst i biltrafikken. Det tyder på at de oppfatter at byvekstavtalene har legitimitet til å påvirke deres målprioriteringer, men ikke til å påvirke den konkrete arealpolitikken.

Byvekstavtalenes påvirkning på kommuneplaner

Undersøkelser i Bergen og Sandnes viste at de foregående byvekstavtalene hadde påvirket arealdelene i kommuneplanene på måter som innebar en dreining mot mindre byspredning. I Bergen skjedde dette gjennom interne politiske prosesser i kommunen, mens det i Sandnes skjedde gjennom eksterne høringsuttalelser og innsigelser og påfølgende mekling. Egenskaper ved byvekstavtalene som bidrar til at de kan påvirke kommuneplanens arealdel er blant annet at kommunene har vært med på å utforme avtalen, at de er forpliktet gjennom ordførerens signatur, at nullvekstmålet er konkret og enkelt å forholde seg til, at byvekstavtalene kobler samferdsel og arealbruk på tydelige og konkrete måter, og at investeringsbudsjettet forsterker motivasjonen og forpliktelsene.

Kommunenes erfaringer og anbefalinger

Kommunenes vurderinger av hva som er styrkene ved byvekstavtalene kan oppsummeres som: At omegnskommunene er inkludert slik at man kan jobbe med hele byom-



rådet, at man samarbeider om areal- og transporttiltak som til sammen kan bidra til at nullvekstmålet nås, at man får finansiering til å gjennomføre tiltak som skal til, at det er en målrettet satsing der alle skal dra i samme retning, at de landet på at overordnede mål for arealutvikling legges inn i byvekstavtalene basert på regional eller interkommunal plan mens detaljering og beslutninger ligger i plan og bygningsloven og hos kommunene, at det bidrar til å bygge opp lokalt, regionalt og nasjonalt lederskap og samarbeid på dette området, at prosessene kan være viktige læringsarenaer.

Kommunenes vurderinger av hva som er svakheter ved byvekstavtalene kan oppsummeres som: Den komplekse styringsstrukturen har en rekke negative konsekvenser både under forhandlingene og i gjennomføringen, at staten ikke overholder sine forpliktelser, og at de bygger veikapasitet og lokaliserer virksomheter 'feil' – som reduserer mulighetene for nullvekst, i Bergensområdet, og til en viss grad på Nord-Jæren, opplevde de at det var for stort tidspress, mens dette ikke var et problem i Trondheimsområdet, at timingen ble dårlig, særlig i Bergensområdet (kommunesammenslåinger og valg), men også på Nord-Jæren (valg), at 'enkeltkommuner har vetorett' slik at man kan ende med et minste felles multiplum.

Kommunenes anbefalinger til departementet om forbedring av forhandlinger, avtaler og system kan oppsummeres som: Forenkle styringsstrukturen for byvekstavtalene, sikre bedre timing av prosessene, oppretthold at man definerer og avtalefester overordnede mål for arealutviklingen og lar detaljeringen skje gjennom prosesser etter plan- og bygningsloven, behandle kommunene som likeverdige parter – de forventer å bli lyttet til, forstå og anerkjenn ulikhetene mellom kommunene og at arealdisponering og tiltak må være litt forskjellige, anerkjenn at kommunene må ha noe å 'selge' hjemme, staten må følge opp sine forpliktelser (som arealavklaringer rundt stasjoner), staten må selv agere i hht. avtalene og nullvekstmålet (lokalisering, veibygging).

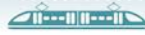
Kommunene bidro også med en lang rekke gode råd til andre kommuner som skal inn i forhandlinger om byvekstavtaler. De handlet mye om å jobbe sammen, forberede seg godt og være forberedte på at forhandlingsprosessene krever mye tid.

Diskusjoner og innspill til hvordan enighet og gjennomføring kan oppnås

Departementet ba oss svare på følgende spørsmål: Hvordan sikre at en får enighet om fremtidig utbyggingsmønster og virkemiddelbruk for å nå nullvekstmålet? Hvordan sikre at en slik enighet følges opp av partene i tråd med gjeldene beslutningsprosesser og i tråd med plan- og bygningsloven?

Vi diskuterte disse spørsmålene i lys av det vi hadde funnet ut i undersøkelsene, under overskriftene mål og målkonflikter, kunnskap, makt og prosesser. Basert på diskusjonen formulerte vi forslag til endringer. Disse endringene kan være vanskelige å gjennomføre, men vi håper at innspillene kan være nyttige i videre diskusjoner.

Nullvekstmålet er enkelt å forstå og lett å samles om, men kommunene har også andre mål som kommer i konflikt med nullvekstmålet i den konkrete arealpolitikken. Kommunepolitikerne må ta ledelsen i å utvikle mål, visjoner og løsninger som *både* bidrar at kommunene de styrer blir gode steder å bo og drive næring i, *og* som bidrar til at nullvekstmålet kan nås. Dette kan for eksempel dreie seg om utvikling av sentrum



i kommunen eller bedre kollektivtilbud til byen. Kommuneplanprosessene er naturlige arenaer for å gjøre dette.

Kommunepolitikere som velger å initiere prosesser som skal utvikle nye felles visjoner, mål og løsninger tar høy risiko. De må forvente å møte motstand og uenighet fra ulike kanter. Kunnskap kan være en viktig faktor for å lykkes. Prosesser knyttet til byvekst-avtaler kan bidra til nullvekstmålet gjennom å styrke kunnskap og kompetanse blant politikere og fagfolk i kommunene. Dette kan blant annet skje ved at det utvikles og formidles populariserte kunnskapsgrunnlag, at en tilskuddsordning for dekning av kunnskapsbehov gjeninnføres, og at byutredningene kobles bedre sammen med utvikling av visjoner, mål og løsninger.

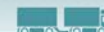
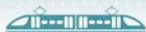
Diskusjonene om makt avdekket at staten eller andre ikke har reelle sanksjonsmuligheter som kan brukes for å sikre at kommunene fører en arealpolitikk som bidrar til at nullvekstmålet kan nås. Et unntak er at staten kan kreve at kommunene dokumenterer en arealpolitikk som bidrar til nullvekst før de inviteres inn i forhandlingene om byvekstavtaler, gjerne i form av en vedtatt kommuneplanens arealdel.

Vi sammenlignet prosesser for de regionale og interkommunale planene som ble lagt til grunn for byvekstavtalene. Vi fant at samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunen om interkommunal plan i Trondheimsområdet, ledet av Trondheim kommune, hadde bidratt til utvikling av felles visjoner mål og løsninger blant de lokale aktørene. De hadde vedtatt planen i kommunestyre og fylkesting, og kommunene hadde rullert prinsippene i planen inn i sine kommuneplaner. Prosessene rundt de regionale planene i Bergensområdet og på Nord-Jæren, som ble ledet av fylkeskommunen og vedtatt i fylkestinget, hadde ikke bidratt til slik utvikling av felles visjoner, mål og løsninger. Mange kommuner hadde ikke rukket å rullere sine kommuneplaner etter vedtak av regional plan før de gikk inn i forhandlinger. Disse resultatene eksemplifiserer fordelene ved at kommunene selv tar ansvar for å utvikle visjoner, mål og løsninger, som gir eierskap og forpliktelse.

Byvekstavtalene er et redskap for å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken i byområdene, men det er ingen automatikk i at målet nås fordi man har inngått slik avtale. Måloppnåelse krever at man lager rutiner og metoder for å vurdere om prosjekter, tiltak og endringer bidrar til økt biltrafikk, som gjør det vanskeligere å nå nullvekstmålet. Videre, at målet om nullvekst i biltrafikken prioriteres høyere enn i dag. Dette gjelder beslutninger på kommunalt så vel som på regionalt og statlig nivå.

Med bakgrunn i disse diskusjonene formulerte vi følgende innspill til endringer som kan bidra til enighet om fremtidig utbyggingsmønster og virkemiddelbruk for å nå nullvekstmålet, og som følges opp av partene i tråd med gjeldene beslutningsprosesser og i tråd med plan- og bygningsloven:

- Kommunene må gis og ta mer ansvar for å håndtere målkonflikter og å utvikle visjoner, mål og løsninger som både bidrar til at nullvekstmålet kan nås og til at viktige hensyn i kommunene ivaretas – som de kan argumentere for hjemme både med hode og hjerte
- Det kan kreves at kommunene dokumenterer at de vil føre en arealpolitikk som bidrar til at nullvekstmålet kan nås før de inviteres inn i forhandlinger om byvekstavtaler, gjerne i form av en vedtatt kommuneplanens arealdel

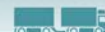
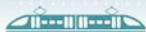


- Det bør (fortsatt) kreves at det foreligger en vedtatt regional eller interkommunal plan e.l. for areal- og transportutvikling for byområdet, som styrer utviklingen i retninger som det er dokumentert at vil bidra til nullvekst i biltrafikken i byområdet i avtaleperioden
- Det må tydeliggjøres at utvikling av visjoner, mål og løsninger skal gjøres før selve forhandlingene om byvekstavtaler starter (alternativt må forhandlingene legges opp på måter som gir rom for utvikling av felles visjoner, mål og løsninger)
- Prosessene for utvikling av felles visjoner, mål og løsninger bør organiseres på måter som gir tid og rom for læring, modning og kompetansebygging, og det bør utarbeides og formidles forenklede kunnskapsgrunnlag som kan gjøre dette mer effektivt
- Det bør vurderes om byutredningene skal kobles tettere sammen med utvikling av visjoner, mål og løsninger i byområdene, både som del av kunnskapsgrunnlaget og for å analysere om foreslåtte løsninger (fra parter på alle nivåer) vil gi nullvekst i biltrafikken i byområdet i avtaleperioden
- Staten må i større grad enn i dag agere på måter som bidrar til at nullvekstmålet kan nås (lokalisering av statlige virksomheter, arealavklaringer, veibygging, mv.), både for å bidra til nullvekstmålet og for å ikke svekke de øvrige aktørenes motivasjon og argumenter
- Det bør vurderes om det skal utvikles maktmidler som kan bidra til at nullvekstmålet kan nås, som endringer i praktisering av innsigelsesinstituttet, avklaringer rundt sanksjoner dersom byområdene ikke når målet om nullvekst
- Nullvekstmålet må prioriteres høyere enn i dag i gjennomføringsfasen, og det må utvikles rutiner og metoder for vurdering av om prosjekter, tiltak og endringer bidrar til økt biltrafikk
- Det bør tydeliggjøres hvilke maktmidler som kan brukes for å sikre at statlige aktører agerer i tråd med nullvekstmålet

Innspill til statlig nivå for å bidra til bedre forhandlinger

Undersøkelsene viste at kommunene opplevde forhandlingsprosessene som krevende på flere måter. Basert på det som har kommet frem gjennom undersøkelsene, formulerte vi noen innspill til hva statlig nivå kan gjøre for å bidra til at fremtidige forhandlingsprosesser blir mindre tids- og ressurskrevende for kommunene. Slike grep kan også bidra til at kommunene opplever større trygghet i forhandlingene, at byvekstavtalene blir bedre lokaldemokratisk forankret og at de får større legitimitet. Det kan bidra til at kommunene i større grad vil utvikle sin arealpolitikk i retninger som bidrar til at nullvekstmålet kan nås.

Innspillene kan oppsummeres som: Forenkle og tilpasse styringsstrukturen i byvekstavtalene, bidra til at kommunene møter forberedt til forhandlingene, utarbeide en beskrivelse av hvordan styrings- og beslutningsstrukturen i byvekstavtalene fungerer, beskrive ulike modeller for visjonsbyggende og avklarende prosesser, avklare forventninger og muligheter knyttet til åpenhet i forhandlingsprosessene, bidra til riktig timing



av forhandlingsprosessene, staten må selv agere i tråd med nullvekstmålet og oppfylle sine forpliktelser.

Videre forskning

Undersøkelsene om hvordan areal ble håndtert i forhandlingene om byvekstavtaler ga svar på noen spørsmål, og åpnet samtidig for en rekke nye spørsmål. Vi har oppsummert noen problemstillinger som det kan være interessant og nyttig å undersøke nærmere, gruppert i følgende bolker: Om og hvordan byvekstavtalene har påvirket arealplanleggingen og -utviklingen i kommunene, prosesser og resultater knyttet til fastsetting av arealindikatorer, endringer i innsigelsespraksis og Statsforvalterens roller, byvekstavtalene som politisk verksted og som arena for læring og modning, styringssystemet i byvekstavtalene, statlige aktørers ansvar og praksis, prosesser og avtaler i de mindre byområdene, spenninger og problemstillinger knyttet til at byvekstavtaler er utviklet fra transportpakker.

Land use in Urban Growth Agreements

Experiences from the Trondheim, Bergen and North-Jæren urban regions

TØI Report 1906/2022 • Authors: Aud Tennøy, Gro Sandkjær Hanssen, Einar Leknes • Oslo 2022 • 71 pages

Urban growth agreements are a key tool for achieving the goal of zero-growth in passenger car-traffic in the larger Norwegian metropolitan areas. Land use development in the urban areas, including the suburban municipalities surrounding the core cities, is decisive for whether the zero-growth objective can be reached. We studied how land use was handled in urban growth agreement negotiations in the Bergen, Nord-Jæren and Trondheim metropolitan areas. The land use discussions concerned both questions of principles relating to the municipalities' autonomy as land use authority, and substantial disagreements related to land use policy. The municipal actors said that the zero-growth objective is easy to understand and accept, but they also have other goals that might conflict with this objective when it is operationalized into specific policy-measures. In all three cases, it was decided to use the regional or inter-municipal plan as basis for the agreements, and thus, they got no direct influence on land use planning. Still, the municipalities reported that they feel committed to adjust their land use policies in directions contributing to reach the zero-growth objective, and that they are obliged to this by the Mayor's signature on the urban growth agreement. Important questions concerned how one might reach agreement about future land use development strategies and measures to achieve the zero-growth objective and ensure that these are followed up in line with the Planning and Building Act. An important input is that the municipalities must be given, and take, greater responsibility for developing visions, goals and solutions that both contribute to the zero-growth objective and to safeguard important issues for the municipalities. The municipal master plan process is a natural arena for this, and knowledge is a key factor. Common visions, goals and solutions for the metropolitan areas might be developed through planning processes related to regional or inter-municipal plans. The state has only weak sanctions available. The agreements and the steering systems should be simplified, adapted and described. The municipalities need to prepare better before the negotiations. A general criticism from the municipalities is that the state itself acts in ways that reduce the chances to achieve the zero-growth objective.




Background

Urban growth agreements are a key tool for achieving the goal of zero-growth in passenger car-traffic in the larger Norwegian metropolitan areas. Through these agreements, the state, counties, and municipalities enter equal and binding collaborations to finance more sustainable transport solutions and to ensure land use development stimulating to shifts from car-usage to biking, walking and use of public transport. Urban growth agreements were introduced in the National Transport Plan (2018-2029), as a development of previous Urban environment agreements. This development involved, among other things, that land use development become part of the agreements, that the neighbouring municipalities to the core-cities and the Railway directorate were included as partners, and that the County Governor was given a more central role in the negotiations. The agreements were thus developed from being pure transport packages to agreements aimed at integrating land use and transport development.

Land use development in urban areas, including in the surrounding municipalities of the cities, is decisive for whether the zero-growth objective can be reached. In many urban regions, the car-based and traffic-generating land use development in the suburban municipalities is an important source of increased traffic, both in the region, between the suburban municipalities and the core city, and in the core city itself. The core cities can do little about this traffic growth on their own. They are dependent on the surrounding municipalities steering land use development in directions that limit the need for transport and that allow high proportions of the transport demand to be carried out by public transport, cycling and walking. Integration of land use development in the urban growth agreements can thus be understood as a strong incentive for the city municipalities and their surrounding municipalities to steer land use development in directions that result in lower transport needs and car dependence, in addition to being an incentive for regional coordination of housing, land use and transport planning.

The Ministry of Local Government and Regional Development is responsible for the land use dimension of the urban growth agreements, and the Ministry commissioned a study to describe how land use was handled in the urban growth agreement negotiations and to propose improvements. There is a potential conflict between the municipalities' self-determination in land use planning, and urban growth agreements' ambitions of committing the actors for a 10-year period. The negotiations and agreements in the Bergen, Trondheim and Nord-Jæren metropolitan areas were selected as cases. Data were collected through document studies and in total 44 interviews with key actors representing administrative leaders, civil-servants and elected representatives (politicians). We focussed on how the municipalities experienced the negotiation processes and results, and more than half of the interviewees were municipal actors. The results from each case study have been published in separate reports, where the following issues were discussed: How the topic of land use development was handled in the negotiations, how local democratic anchoring was ensured and how this influenced the legitimacy of the agreements in the municipalities, how the agreements influenced the municipal land use master plans, how the municipalities' experienced



the negotiations and the resulting agreements, and suggestions for improvements from the municipalities.

With the three published reports as basis, a comparative analysis across the three cases were conducted. The results are presented in this report. Based on the results, we discuss the overarching questions posed by the Ministry: How might one reach agreements about future land use development strategies and measures contributing to achieve the zero-growth objective? How might one ensure that this is followed up by the actors in line with acknowledged decision-making processes and with the Planning and Building Act? We have also discussed how national authorities can contribute to improve negotiation processes for the municipalities, and we have identified important knowledge needs.

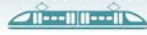
Handling of land use issues in negotiations and agreements

Land use was an important topic in the negotiations of the urban growth agreements in the Bergen- and Trondheim-areas. In Nord-Jæren, the land use discussions were mainly dealt with in the parallel processes related to the regional plan. The land use discussions concerned both questions of principles relating to the municipalities' autonomy as land use authority, and substantial disagreements related to land use development (urban sprawl, compact city development). In all metropolitan areas, the challenges related to principles were solved by using the regional or inter-municipal plans and existing state guidelines as a basis for the text concerning land use development in the agreements. This implies that the urban growth agreements were not given a direct influence on the municipalities' land use development, and that the municipal land use authority (according to the Planning and Building Act) was not challenged. The substantial disagreements about land use development were not resolved in the processes. However, many of the informants were of the opinion that the municipalities' participation in the urban growth agreements will contribute to them adjusting their land use policy to some extent.

Procedures in the negotiation processes

Formally, the procedures were relatively similar across the municipalities in the three metropolitan areas with regard to negotiations of urban growth agreement, and the processes for anchoring them in municipal councils and in the general population. The municipal councils appointed political negotiators and one or two from the municipal administration as administrative support. There were differences in the negotiator leaders' authority to negotiate on behalf of the municipalities, and on whether the negotiations took place as closed or open processes. The appointed negotiators informed and consulted with the municipal executive committee during the negotiations, and most informed their municipal councils during the negotiations. None of the municipalities in the three metropolitan areas carried out systematic processes to involve the population during the negotiations. The negotiated agreements were adopted by the city and municipal councils by ordinary procedures, and subsequently land use planning matters were dealt with in the ordinary way.

A number of situational factors, which mainly had nothing to do with the negotiations themselves (substantial disagreements, underlying conflicts, coincidence in time




between negotiations, municipal elections and municipal mergers, etc.), influenced the processes. This resulted in different levels of challenges and time-consume in the three metropolitan areas. In the Trondheim area, the process was fast and efficient, without major conflicts or interruptions. In the Bergen area and in Nord-Jæren, the negotiations took place over a long period of time, with interruptions, disagreements, conflicts and uncertainty. Especially in the Bergen area, the negotiations became very time-consuming for those involved. Several municipalities were unexperienced and had not prepared properly for the negotiations. They had not made the necessary internal clarifications on their mandate, and they had not familiarized themselves with the urban growth agreements. This contributed to greater time-usage and high levels of uncertainty.

As we see it, the differences in the processes are primarily triggered by local situational factors, more than how national authorities acted in the negotiations. The informants nevertheless pointed out that the complexity of the management structure in the urban growth agreements led to uncertainty and made it difficult to anchor the agreements locally. This was also referred to as a democratic problem, because a consequence of the complexity was that few of the elected representatives became familiar with how the system worked. Administrative staff spent much time getting to know the system and to explain it to politicians. In the Trondheim area, they experienced that the governance structure also created delays and other problems in the implementation phase.

Local democratic anchorage and legitimacy

Our studies showed, as mentioned, that the regional and inter-municipal plans were used as a basis for the texts about land use development in the urban growth agreements. We examined how characteristics of the planning processes related to the regional and inter-municipal plans processes had affected the anchoring and legitimacy of the plans, and how this had affected the land use discussions in the negotiations of urban growth agreements. The results indicate that the comprehensive processes related to regional plans in the Bergen area and in Nord-Jæren had not resulted in good anchoring and legitimacy of the regional plans among all municipalities. The underlying tensions and disagreements related to land use development (especially between the core-city and the peripheral municipalities) were not resolved in the regional plans, and the tensions were highly visible in the negotiations of urban growth agreements. We also found that the inter-municipal plan seemed to be well-anchored and had high legitimacy among the municipalities in the Trondheim area, and to have functioned as a vision-building arena, despite short and shallow processes related to it. This contributed to trust and cooperation between the local actors in the negotiations of the urban growth agreement.

In the discussions about the legitimacy of the agreements, we concluded that the municipalities do not consider them to give the national authorities extended power to influence land use development in the municipalities. The municipalities strongly insisted that their land use authority follows the Planning and Building Act's institutions and rules of the game, even though the municipalities have signed urban growth agreements. Nevertheless, many municipalities expressed that they will adjust their land use policy to some extent to help meet the goal of zero-growth in car traffic. This



indicates that they perceive that the urban growth agreements have legitimacy to influence their political goals and priorities, but not to influence on their concrete land use policy.

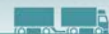
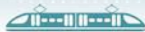
The influence of urban growth agreements on municipal masterplans

Our study included investigations of how the previous urban growth agreements had influenced the revisions of the municipal land use masterplans in Bergen and Sandnes. It was found that the previous agreements had influenced the masterplans in ways that involved a shift towards less urban sprawl. In Bergen, this happened through internal political processes in the municipality. In Sandnes, it happened through external consultation statements and (national) objections, and subsequent mediation between national and local actors. We identified important characteristics of the urban growth agreements that can explain their influence on the revisions of municipal plans. They are: That the municipalities were involved in drafting the agreement, that they are committed through the Mayor's signature, that the zero-growth objective is concrete and easy to relate to, that the urban growth agreements link development of transport systems and land use in clear and concrete ways, and that the investment budget strengthens the motivation and obligations.

Experiences and recommendations of municipal actors

The municipalities considered the current system of urban growth agreements to have several strengths. Firstly, that the inclusion of surrounding municipalities allows them to consider the metropolitan area as a whole. Secondly, that it allows different actors to collaborate and align their interventions in development of land use and transport systems in directions contributing to achieving the zero-growth objective. The municipalities also considered the funding mechanisms for projects and measures to be important incentives. Further, they reported that the overall goal of the agreements works as a coordinating mechanism, pushing the actors in the same direction. They also emphasised the importance of the fact that the land use objectives in the agreements reflect the regional or inter-municipal plans, while details and decisions are made locally, in alignment with procedures in The Planning and Building Act. Finally, the many informants from the municipalities considered the urban growth agreement system to contribute to developing local, regional and national leadership and cooperation in their metropolitan areas, and that the processes were important learning arenas.

The municipalities also identified important weaknesses in the current urban growth agreements system, which can be summarized as follows. Firstly, that the management structure is too complex, which has several negative consequences, both during the negotiations and in the implementation phase. Secondly, that the national authorities do not meet their obligations, since they build and extend road capacity and build or rent their own offices in car-dependent locations. The consequences are increased car-use and reduced opportunities for zero-growth. Thirdly, both time pressure and timing caused problems in the Bergen area, and in Nord-Jæren, while the Trondheim area did not report these as problems. Finally, some municipal actors problematized that individual municipalities have 'a right of veto', that might reduce the quality and effectiveness of the solutions.



The recommendations from municipal actors to the Ministry on the organization of negotiations, agreements and systems can be summarized as follows: Simplify and adapt the management structure for the urban growth agreements, ensure better timing of the processes, enshrine that main goals are defined in the urban growth agreements, while the detailing and formal decisions are made through processes according to the Planning and Building Act, treat the municipalities as equal parties – they expect to be listened to, understand and recognize the differences between municipalities and that land use development and other measures must be slightly different, recognize that municipal politicians need to have something to 'sell' at home to get local acceptance, the state must follow up on its obligations (such as land use clarifications around stations), the state must act in accordance with the agreements and the zero-growth objective (location of state enterprise offices, road construction).

The municipalities also had advices to other municipalities that are to enter into negotiations on urban growth agreements. They were mainly about working together, preparing well, and being aware that the negotiation processes require a lot of time. They recommended other municipalities to enter such processes and agreements.

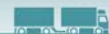
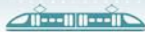
Discussion: How agreement and implementation might be achieved

The Ministry asked us to answer the following questions: How might one reach agreements about future land use development strategies and measures contributing to achieve the zero-growth objective? How might one ensure that this is followed up by the actors in line with acknowledged decision-making processes and with the Planning and Building Act?

We discussed these questions in the light of what we had found in the empirical studies under the headings: Goals and goal conflicts, knowledge, power and processes. Based on the discussions, we formulated proposals for changes. These changes may be difficult to implement, but we hope that the input can be useful in further discussions.

The zero-growth objective is easy to understand and accept, but the municipalities also have other goals that might conflict with the zero-growth objective when it is operationalized into specific policy-measures. Local politicians must take the lead in developing goals, visions and solutions that contribute to make their municipality a good place to live and to run businesses, and at the same time contribute to achieving the zero-growth objective. This can, for example, be about improving local centres or improving public transport accessibility to the core city. The municipal masterplan processes are natural arenas for formulating such goals, visions and solutions in collaboration between local actors.

Local politicians who choose to initiate processes aimed at change take a high risk. They must expect to face opposition and disagreement from various actors in their electorate. Knowledge can be an important success-factor. Processes related to urban growth agreements might contribute to achievement of the zero-growth objective by strengthening the knowledge and competence among local politicians and planning professionals. One way of contributing to this is to develop and disseminate a knowledge base document, presenting key mechanisms through which land use and transport systems development affects car-dependency and traffic growth. Other actions could be to reintroduce a subsidy scheme for covering knowledge needs, and to linking



the analyses made before the negotiations (byutredningene) closer to the to the development of local visions, goals and solutions.


The discussions about power revealed that national authorities, or others, in reality do not have sanctions or other power measures available that can be used to pursue municipalities to develop a land use policy that contributes to achieving the zero-growth objective. An exception is that national authorities might require that municipalities can document a land use policy that contributes to zero-growth, preferably in the form of an adopted municipal plan, before inviting them to negotiations about urban growth agreements.

We compared the processes for the regional and inter-municipal plans for the metropolitan areas, that formed the basis for the urban growth agreements. We found that the collaboration between the municipalities and the county municipality on the inter-municipal plan in the Trondheim area, led by Trondheim municipality, had contributed to the development of common visions, goals and solutions among the local actors. They had adopted the inter-municipal plan in the municipal councils and the County Council, and the municipalities had integrated the principles in their municipal land use masterplans. The processes related to development of the relevant regional plans for the metropolitan areas of Bergen and Nord-Jæren were led by the county municipalities and adopted by the county councils. These processes did not contribute to the same level of co-production of joint visions, goals and solutions. Several municipalities had not had time to revise their municipal plans according to the regional plans before entering into negotiations. These results exemplify the benefits of the municipalities themselves taking responsibility for developing visions, goals and solutions, which provide ownership and commitment. It will depend on local context how well this might work out.

The urban growth agreements are a tool for achieving the goal of zero-growth in passenger road traffic in urban areas, but there is no automaticity in the goal being reached because such an agreement has been signed. Achieving the goal requires creating routines and methods to assess whether projects, measures and changes contribute to increased road traffic, which makes it more difficult to reach the zero-growth objective. Furthermore, that the goal of zero growth in car traffic is prioritized higher than today. This applies to decisions at municipal as well as regional and state level.

Based on these discussions, we formulated the following input for changes that might contribute to the actors reaching agreements about future land use development strategies and measures to achieve the zero-growth objective and that these are followed up in line with the Planning and Building Act:

- The municipalities must be given, and they must take, greater responsibility for handling goal conflicts and for developing visions, goals and solutions that contribute both to achieving the zero-growth and to safeguard important issues in the municipalities – that they can promote in their electorate with both their head and heart
- It might be required that the municipalities prove that they will develop land use in ways that contribute to achieving the zero-growth objective, for instance

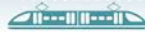


in the form of an adapted municipal masterplan, before they are invited to enter urban growth agreement negotiations

- There should (still) be a formal requirement of an adopted regional or inter-municipal plan for the relevant metropolitan area, that contributes to zero-growth in car traffic during the agreement period
- It should be clarified that local and regional visions, goals and solutions contributing to achievement of the zero-growth objective ought to be developed and agreed before the actual negotiations on urban growth agreements start (alternatively, the negotiations must be structured in ways that allow for the development of visions, goals and solutions)
- The processes for developing common visions, goals and solutions should be organized in ways that provide time and room for learning, conscious-building and competence building, and popularized knowledge descriptions should be prepared and disseminated to improve effectiveness
- The urban analyses (byutredningene) could be more closely linked to the development of visions, goals and solutions in the urban areas – both as a part of the knowledge base and as a tool to assessing whether the proposed solutions (from all actors signing the agreements) will result in zero-growth I traffic in the metropolitan area
- The State must to a greater extent than today act in ways that contribute to achieving the zero-growth objective (location of state enterprises, land use clarifications, road construction, etc.), both to contribute to the zero-growth objective and to not weaken the other actors' motivation and arguments
- There is a need of considering whether to develop sanction-measures that can contribute to achieving the zero-growth objective, such as changes in the practice of the objection-system (innsigelsesordningen), clarifications about sanctions if metropolitan areas do not reach the zero-growth objective, and clarification of what means exist to ensure that national authorities act in line with the zero-growth objective
- The zero-growth objective must be prioritized higher than today in the implementation phase, and routines and methods must be developed for assessing whether projects, measures and changes contribute to increased road traffic

Recommendations to national authorities on improving negotiations

Municipalities actors reported that they experienced the negotiations process as demanding, in several ways. Based on input from municipal actors, we formulated some recommendations to national authorities about what they can do to improve future negotiation processes to make them less time-consuming and resource-demanding for local authorities. These changes might also reduce uncertainties, improve transparency, ease local anchoring, and enhance the legitimacy of the agreements among municipal actors. This might result in greater willingness among local authorities to adjust their land use policy in directions that contribute to achieving the zero-growth objective.



The recommendations can be summarized as: Simplifying and adapting the management structure of the urban growth agreements, facilitate that municipalities can meet prepared for the negotiations, formulate a description of how the management and decision-making structure in the urban growth agreements work, describe different models for vision-building and clarifying processes, clarify expectations and opportunities related to transparency in the negotiation processes, facilitate proper timing of the negotiation processes, national authorities must also act in line with the zero-growth objective and fulfil their obligations.

Further research

Our studies about how land use development was handled in the negotiations of the urban growth agreements provided answers to some questions, and at the same time opened several new questions. We summarized some issues that may be interesting and useful to investigate further, grouped in the following sections: Whether and how the urban growth agreements actually have affected spatial planning and development in the municipalities, processes and results related to the development of land use indicators, changes in the Ministry's practice related to formal objections, the roles of The County Governor (Statsforvalteren), how the collaboration in the urban growth agreements function as a political workshop and as an arena for learning and consciousness-building, simplification and adaptation of the management system in the urban growth agreements, responsibilities and practices of national authorities, tensions and challenges related to the fact that urban growth agreements are developed from transport packages, processes and agreements in the smaller urban metropolitan areas entering urban growth agreements.

1 Innledning

1.1 Byvekstavtaler og arealplanlegging

Målet om nullvekst i personbiltrafikken i storbyområdene ble introdusert i stortingsmeldingen om norsk klimapolitikk (Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) 2012), og det har vært definert som et viktig mål i Nasjonal transportplan siden 2013 (Samferdselsdepartementet (SD) 2013, 2017, 2021). Byvekstavtaler er et sentralt verktøy for å nå nullvekstmålet. Gjennom byvekstavtalene inngår stat, fylkeskommuner og kommuner et likeverdig og forpliktende samarbeid om å finansiere et mer miljøvennlig transporttilbud og å sikre en arealutvikling som stimulerer til mer sykling og gange og som bygger opp under de statlige investeringene kollektivtransport, slik at nullvekstmålet kan nås.

Byvekstavtaler ble introdusert i Nasjonal transportplan 2018-2029 (SD 2017), som en videreutvikling av tidligere bymiljøavtaler. Videreutviklingen innebar blant annet at arealutvikling ble inkludert i avtalene, at nabokommunene til bykommunene og Jernbanedirektoratet kom inn som avtalepartner og at Statsforvalteren fikk en mer sentral rolle i forhandlingene. Avtalene ble med dette utviklet fra å være rene transportpakker til avtaler som skulle integrere areal- og transportutviklingen. Ni byområdene er inkludert i ordningen for byvekstavtaler: Oslo/Akershus, Bergensområdet, Trondheimsområdet, Nord-Jæren, Nedre Glomma, Buskerudbyen, Grenland, Kristiansandsregionen og Tromsø. Per juni 2022 er det inngått byvekstavtaler i Osloområdet, Bergensområdet, på Nord-Jæren og i Trondheimsområdet¹. Flere byområder er i prosess for å inngå avtaler.

Byvekstavtaler og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven kan ses som to institusjoner, hver med egne prosedyrer, formelt rammeverk, praksiser, aktører og handlingslogikker. Byvekstavtalene har hele byområdet som nedslagsfelt og er på mange måter en operasjonalisering av en samordnet areal- og transportpolitikk. Her er utvikling av mer miljøvennlig transportmønstre, og å sikre en arealbruk som bygger opp under de statlige investeringene som skal bidra til dette, kjerneinnhold. Forhandlinger og avtaler mellom stat, fylkeskommune og kommuner er sentrale, og partene inngår avtaler for perioder på 10 år. Selv om den kommunale arealplanleggingen alltid har måttet forholde seg til nasjonale retningslinjer og regionale planer, har arealutviklingen i all hovedsak vært et politikkområde hvor kommunene har sittet i førersetet og hvor lokalt selvstyre har vært vektlagt. Her er det plan- og bygningslovens bestemmelser som gjelder for medvirkning og høringer, og kommunestyrene er det sentrale vedtaksorganet. Arealutviklingen er et sentralt møtepunkt mellom de to institusjonene.

Undersøkelse som er gjennomført i prosjektet kan forstås som studier av hvordan disse institusjonene møtes, og hvordan det kan utvikles systemer og praksiser som gjør at institusjonene fungerer godt sammen og produserer de ønskede resultatene. De dokumenter også noen av utfordringene som oppsto i overgangen fra avtaler om rene transportpakker til avtaler om integrering av areal- og transportutviklingen har gått. Inngåelse og gjennomføring av byvekstavtaler kan videre forstås som avanserte prosesser på tvers av nivåer, sektorer og

¹ Avtalene finnes her: [Byvekstavtaler | Statens vegvesen](#)

geografi. Da kan ulike aktørers målsettinger, kunnskap og makt være viktige variabler i analyser av prosesser (Tennøy og Øksenholt 2018, Tennøy mfl. 2016). Dette kan dreie seg om dynamikken mellom de ulike aktørene, hvilke målkonflikter som er utfordrende, hvilke kunnskapsdiskusjoner som pågår, hvordan aktørene bruker ulike typer makt og hvordan dette påvirker samarbeid, eierskap og gjennomføring i de ulike fasene.

1.2 Arealutviklingens betydning for å nå nullvekstmålet

Arealutviklingen i byområdene, inkludert i omegnskommunene til byene, er helt avgjørende for om nullvekstmålet kan nås. Sammenhengene mellom arealstruktur, kvaliteter ved transporttilbudet, reiseatferd og trafikkmengder er godt dokumentert i forskningslitteraturen, også i norske byer av ulike størrelser (se Tennøy mfl. 2021 for en oppsummering). Vi vet at byer med høy tetthet genererer mindre biltrafikk per person enn byer med lavere tetthet, og at boliger, arbeidsplasser, handel og andre aktiviteter genererer mindre biltrafikk jo nærmere sentrum de er lokalisert (Newman og Kenworthy 2015, Næss mfl. 2019, Tennøy, Gundersen og Øksenholt 2022). Den absolutte og relative kvaliteten på de ulike transportmidlene påvirker også transportmiddelvalg og trafikkmengder. Dersom det blir raskere og enklere å reise, reiser vi oftere og lengre. Dersom det blir relativt bedre (raskere, enklere, mer behagelig) å reise med ett transportmiddel fremfor andre, velger flere dette transportmiddelet (Cairns mfl. 2002, Forsyth og Krizek 2010, Noland og Lem 2002, Redman mfl. 2013, Tennøy mfl. 2019, Tennøy 2022).

Arealstrukturen og -utviklingen påvirker hvor lange avstander det er mellom aktiviteter, og dermed om sykkel eller gange er aktuelle transportmidler. Arealstrukturen påvirker også mulighetene for å tilby et konkurransedyktig kollektivtilbud. Det må være raskt, ha høy frekvens og fungere over store deler av døgnet, og avstanden til holdeplass i begge ender kan ikke være for lang. Akseptabel gangavstand til holdeplasser er 400-500 meter i byer mindre enn Oslo (Tennøy, Knapskog og Wolday 2022). I områder med relativt lav tetthet er det vanskelig å tilby et konkurransedyktig kollektivtilbud, og avstandene mellom aktiviteter er ofte for lange til at folk velger å sykle eller gå. Slike områder omtales ofte som bilavhengige, fordi mange oppfatter at bil er det eneste reelle alternativet på reiser til, fra og i dem. I slike områder er det ofte også god tilgjengelighet med bil, blant annet når det gjelder parkering.

Basert på den typen kunnskap og forståelser som er diskutert over, er forskere relativt omforent om at oppskriften for areal- og transportutvikling som bidrar til å begrense biltrafikken er omtrent som følger (Banister 2008, Hull 2011, Owens 1986, Næss 2012, Tennøy 2012): Utvikle nye boliger, arbeidsplasser, handel, mv. som fortetting og transformasjon i og ved sentrum og stoppe byspredningen, forbedre kollektivtilbudet, legge bedre til rette for sykling og gåing, og iverksette restriktive virkemidler mot biltrafikken.

I mange byregioner er den bilbaserte og trafikkskapende arealutviklingen i omegnskommunene en viktig kilde til økt trafikk, både i regionen, inn mot kjernebyen og i selve byen (Næss mfl. 2019, Tennøy, Gundersen og Øksenholt 2022). Denne trafikkveksten kan kjernebyene gjøre lite med på egen hånd – de er avhengige av at omegnskommunene styrer arealutviklingen i retninger som bidrar til at transportbehovet begrenses og at det i større grad kan løses med kollektivtransport, sykkel og gange. Det innebærer i hovedsak at de slutter å tillate utbygging i bilbaserte områder. Dette er ikke en ny problemstilling, og den har vært forsøkt løst gjennom fylkesplaner og andre regionale planer (Tennøy og Øksenholt 2018). Integrer-

ing av arealsiden i byvekstvtalene kan forstås som introduksjon av et sterkt insentiv for at bykommunene og deres omegnskommuner skal styre arealutviklingen i retninger som gir lavere transportbehov og bilavhengighet, i tillegg til å være et insentiv til regional samordning av bolig-, areal og transportplanleggingen.

1.3 Oppdrag og problemstillinger

Samferdselsdepartementet (SD) og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har den sentrale ledelsen av arbeidet med byvekstvtaler. SD leder arbeidet og er ansvarlig for de økonomiske rammene for byvekstvtalene gitt gjennom Nasjonal transportplan (NTP). KDD har et særlig ansvar for at arealsiden i avtalene blir ivaretatt. Som del av den samlede evalueringen og oppfølgingen av byvekstvtalene, utlyste KDD en følgeevaluering av prosesser og resultater knyttet til integreringen av arealsiden i byvekstvtalene. Denne rapporten er en av leveransene i denne evalueringen.

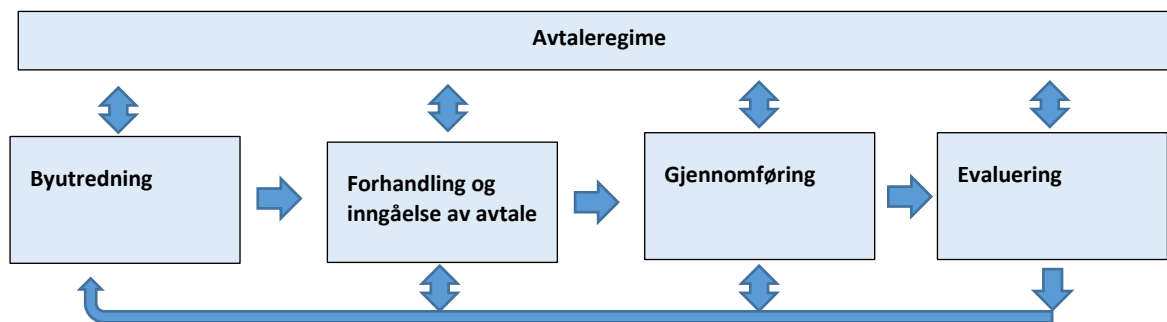
Arealutviklingen ble, som nevnt, inkludert i avtaleverket ved innføring av byvekstvtaler i NTP (2018-2029). KDD ønsket en kartlegging av hvordan arealutvikling ble håndtert i forhandlingene om byvekstvtaler og i selve avtalene. De var blant annet opptatt av hvor viktig temaet arealutvikling ble i forhandlingene, hvilke utfordringer som oppsto og hvordan disse ble løst. En annen viktig problemstilling dreier seg om hva som er gjort for å sikre lokal forankring av avtalene, hvordan de er koblet mot de regionale planene og hvilken, legitimitet avtalene har lokalt. Det ligger, som nevnt, en potensiell konflikt mellom å binde kommunenes arealutvikling gjennom 10-årige byvekstvtaler og det til enhver tid sittende kommunestyres selvråderett som arealmyndighet. Videre har plan- og bygningsloven krav om demokrati og medvirkning i arealplanleggingen, som kan være vanskelig å ivareta i forhandlinger om byvekstvtaler. Det er ikke nedfelt formelle krav om kobling mellom regionale planer og byvekstvtaler i plan- og bygningsloven (2008). Byvekstvtalene kan dermed bygge opp under og forsterke regionale planer, eller de kan fungere som et 'nytt lag' og svekke dem. Alt dette påvirker hvilken legitimitet byvekstvtalene får lokalt. Et tredje viktig spørsmål er knyttet til hvordan byvekstvtalene har påvirket arealplanleggingen i kommunene som har inngått byvekstvtaler. Departementet var opptatt av å få innspill fra de lokale aktørene om hva som er viktige styrker og svakheter ved avtaleverket og gjennomføringen nå, og hva de mener er viktige forbedringsmuligheter.

Disse temaene ble undersøkt parallelt i Bergensområdet, på Nord-Jæren og i Trondheimsområdet, ved hjelp av dokumentstudier og intervjuer, og rapportert hver for seg (Leknes og Uhre 2021, Hanssen og Millstein 2021, Tennøy, Tønnesen og Øksenholt 2021). De avdekket både substansielle, prinsipielle, og prosessuelle utfordringer. Rapportene har vært underlagsmateriale for synteserapporten som presenteres her. Den skal svare på spørsmål knyttet til hvordan dagens byvekstvtaler fungerer med tanke på arealutvikling, og hvordan avtaleregimet kan utvikles og forbedres. Viktige spørsmål dreier seg om hvordan man kan sikre at man får en omforent enighet om fremtidig utbyggingsmønster og virkemiddelbruk for å nå nullvekstmålet, og hvordan en kan sikre at en slik enighet følges opp av partene i tråd med gjeldende beslutningsprosesser og i tråd med plan- og bygningsloven. Her har vi vært opptatt av hvordan lokaldemokratiske prinsipper kan ivaretas uten å redusere avtalenes evne til å nå nullvekstmålet.

I prosjektet har vi også undersøkt hvordan 'tilskuddsordningen for planlegging og byutvikling – byvekstvtaler' fungerte og hvordan den kunne forbedres (Knapskog og Tennøy 2020).

Gjennom tilskuddsordningen kunne det i perioden 2017–2020 søkes støtte til prosjekter som skulle bidra til å utvikle arealtiltak i byvekstavtalene for de ni største byområdene. Vi har inkludert resultater fra undersøkelsene som gir innsikt i hva slags kunnskap aktørene så behov for å utvikle i forbindelse med byvekstavtaler og hvilke former for kunnskaps- og erfaringsdeling de etterspurte.

De ni byområdene som er inkludert i ordningen for byvekstavtaler er i ulike faser. Hensikten med undersøkelsene har vært å innhente og systematisere erfaringer fra byområder som har kommet langt i dette, som kan spilles tilbake til prosesser i andre byområder som har kommet kortere og bidra til at disse prosessene og avtalene blir bedre. De kan også bidra til utvikling og forbedring av avtaleregimet. Dette er illustrert i figur 1.



Figur 1: Funn knyttet til erfaringer fra byområder som har kommet lengre i sine prosesser kan spilles tilbake til andre byområder og bidra til bedre prosesser. Funnene kan også bidra til endringer og forbedringer i avtaleregimet for byvekstavtaler.

1.4 Forskningsdesign og metoder

Undersøkelsen er designet som en komparativ casestudie. Det ble, som nevnt, gjennomført parallelle undersøkelser i Trondheimsområdet, i Bergensområdet og på Nord-Jæren. Disse byområdene ble valgt som case fordi de hadde erfaringer med bymiljøavtaler eller byvekstavtaler og fordi de nylig hadde inngått eller var i forhandlinger om byvekstavtaler da prosjektet og undersøkelsene startet. Det var naturlig å samle erfaringer fra byer som hadde slik erfaring. Vi kunne også gjennomført undersøkelser i Oslo/Akershus, men valgte i samråd med oppdragsgiver å ikke gjøre det. De viktigste begrunnelsene var at det ville være svært arbeidskrevende, og at erfaringer fra de tre andre byområdene ville være mer relevante for byområdene som ennå ikke hadde inngått avtaler.

Temaene som ble undersøkt kan kort oppsummeres som: Hvordan areal ble håndtert i forhandlingene om byvekstavtaler og i avtalene, hva som ble gjort for å forankre avtalene i kommunene, regional plans rolle i forhandlinger og avtaler, avtalenes legitimitet lokalt, hvordan byvekstavtalene har påvirket arealutviklingen (dette ble ikke undersøkt i Trondheimsområdet), hva som er de viktigste styrkene, svakhetene og uenighetene knyttet til byvekstavtalene, og hva som er viktige forbedringspotensial.

Dokumentstudier og intervjuer var de viktigste metodene for datainnsamling. De samme forskningsspørsmålene ble stilt i alle casene, og de samme semistrukturerte intervjuguidene ble benyttet (se intervjuguider i vedlegg 1). Det ble likevel ulik vektlegging av temaer i de tre casene, fordi byområdene, omstendighetene og prosessene rundt avtaleinngåelsen var *ulike. Det ble gjennomført totalt 44 intervjuer i perioden høsten 2019 til våren 2021,

hvorav 12 intervjuer i Bergensområdet, 16 på Nord-Jæren og 16 i Trondheimsområdet. Vi intervjuet administrativt ansatte og politikere i bykommunene og omegnskommunene (inkludert politiske forhandlingsledere og deres administrative støtter, samt ledere i de største opposisjonspartiene), administrativt ansatte og politikere i fylkeskommunene, representanter for statsforvalterne, forhandlingsledere fra Statens vegvesen og en privat utbygger (se oversikt i vedlegg 2). Hvem som ble intervjuet i de ulike byområdene varierer noe. Det skyldes i hovedsak at ikke alle vi ønsket å intervjuer var tilgjengelig for intervju og at det var variasjoner i innretningen på undersøkelsene i de ulike byområdene. Oppdragsgiver var opptatt av kommunenes erfaringer, og 31 av intervjuene var med politikere og administrativt ansatte i kommunene, mens 13 av intervjuene var med andre aktører. Vi intervjuet 13 politikere og 31 fagfolk. Intervjuene ble gjennomført i fysiske møter, på telefon og via Teams eller Zoom. Intervjuene ble oppsummert i strukturerte referater, som ble sendt til informantene for gjennomlesing, korleksjon og godkjenning. Materialet ble deretter oppsummert og analysert, og det ble publisert i egne rapporter for Nord-Jæren (Leknes og Uhre 2021), Bergensområdet (Hanssen og Millstein 2021) og Trondheimsområdet (Tennøy, Tønnesen og Øksenholt 2021). Se grundigere metodebeskrivelser i de enkelte rapportene.

I denne rapporten har vi analysert spørsmålene nevnt over på tvers av casene. Med dette som bakgrunn har vi besvart de overordnede spørsmålene om hvordan en får en omforent enighet om fremtidig utbyggingsmønster og virkemiddelbruk for å nå nullvekstmålet, og hvordan en kan sikre at en slik enighet følges opp av partene i tråd med gjeldende beslutningsprosesser og i tråd med plan- og bygningsloven. Her har vi vært opptatt av hvordan lokaldemokratiske prinsipper kan ivaretas uten å redusere avtalenes evne til å nå nullvekstmålet.

Forskerne som har hatt hovedansvaret for undersøkelsene i hvert av byområdene har sammen analysert og diskutert resultater fra de ulike byene opp mot hverandre, for å avdekke likheter og ulikheter mellom byområdene og hvordan disse kan forklares. I denne prosessen søkte vi å avdekke hva som forklares av egenskaper ved byområdene, situasjonen og de involverte aktørene, og hva som kan forklares ved egenskapene til byvekstavtalene og prosessene knyttet til inngåelse og gjennomføring av disse.

I undersøkelsen av hvordan 'tilskuddsordningen for planlegging og byutvikling – byvekstavtaler' fungerte, og hvordan den kunne forbedres, innhentet vi data gjennom dokumentstudier, spørreundersøkelse til oppgitte kontaktpersoner i prosjekter som har fått støtte og intervjuer med seks kontaktpersoner. Resultatene er rapportert i et notat (Knapskog og Tennøy 2020). Resultater fra undersøkelsen ble brukt i diskusjonene om hva slags kunnskap aktørene har behov for og hva slags samarbeid og erfaringsutveksling de ønsker seg.

Det har vært et mål at dette skal være en kort rapport, som i hovedsak redegjør for de analytiske resultatene på tvers av casene. De tre grunnlagsrapportene inneholder grundige beskrivelser av de ulike casene, og vi henviser til disse i flere sammenhenger.

1.5 Tidligere undersøkelser av byvekstavtaler

Flere prosjekter har tidligere studert byvekstavtaleordningen. I prosjektet 'Byvekstavtaler som redskap for bærekraftig bo-, areal- og transportutvikling' var formålet å studere byvekstavtalenes potensial for å oppnå en bærekraftig bo-, areal- og transportutvikling (Amundsen mfl. 2019). Tre byområder som omfattes av byvekstavtaleordningen ble studert;

Trondheim, Oslo og Akershus og Nord-Jæren. Hovedfunnene var at byvekstavtalene er et fleksibelt verktøy med potensial til å øke koordinering mellom partene innen samferdsel og areal. Byvekstavtalekonseptet står imidlertid overfor flere utfordringer, hvor de viktigste er demokratisk forankring og legitimitet av avtalene, og å endre enkelte av maktdimensjoner mellom partene og sektorer som er involvert. Det siste var særlig relatert til Statens vegvesen sin innflytelse over kommunene, og kommunenes muligheter for tilpasning av virkemiddelbruken til lokal kontekst.

Prosjektet Greengov studerte klimaledelse i tre nordiske byer (Gøteborg, København og Oslo), og byvekstavtalene ble studert som en måte å få til flernivåkoordinering av virkemiddelbruken i metropolområdene Oslo og Gøteborg (Hofstad og Vedeld 2020, Hanssen og Tønnesen 2021, Tønnesen, Hanssen og K. Bruun-Hansen 2022). Et av hovedfunnene var at den norske modellen har mer koordinerende kraft, fordi tyngre deler av samferdselsinvesteringene er kanalisert gjennom disse avtalene. I tillegg ligger det i den norske modellen tyngre føringer og forventinger om å bruke bompenger som virkemidler, blant annet fordi det er effektivt og får umiddelbar effekt på personbilbruk.

Tidligere har også byvekstavtalesystemet i Norge blitt studert i ESPON-prosjektet SPIMA (Simeonova mfl. 2017). Her ble 10 byregioner i Europa sammenliknet, med fokus på hvordan regionale planer og andre koordineringsinstrumenter virker med tanke på å få til bærekraftig areal- og transportutvikling i byregionene. Byvekstavtaler ble trukket frem som et virkemiddel som forsterket den regionale planens samordnende rolle, og markerte seg som et viktig gjennomføringsverktøy – noe andre land ofte manglet.

Byvekstavtaler studeres nå i forskningsprosjektet INCLUDE², hvor fokuset er problemstillinger tilknyttet sosial rettferdighet i gjennomføring av avtalene. I tillegg har Tettstedspakkeprosjektet³ studert hvordan mindre kommuner, som Sortland, Midt-Telemark, Stryn og Hol, kan bruke pakkepolitikkmodeller for å sikre mer helhetlig, klimavennlig og sosialt bærekraftig stedsutvikling (Tønnesen, Knapskog, Rynning, og Groven 2022). Her legges det til et nytt lag av virkemidler, knyttet til sosial bærekraft (tjenester, møteplasser, tilbud til ungdom) som ikke finnes i byvekstavtalene.

1.6 Organisering av rapporten

Rapporten er organisert som følger: Kapittel 2 oppsummerer kort de viktigste resultatene fra undersøkelsene i de tre byområde, for å gi leserne nødvendig bakgrunnsinformasjon. Kapittel 3 presenterer resultater knyttet til håndtering av arealutvikling i forhandlingene, på tvers av de tre byområdene. Kapittel 4 tar for seg hvordan den lokaldemokratiske forankringen av byvekstavtalene har foregått og avtalenes legitimitet i kommunene. Kapittel 5 dreier seg om avtalenes påvirkning på kommuneplanene i Bergen og Sandnes. I kapittel 6 oppsummerer vi kommunenes erfaringer og anbefalinger. Kapittel 7 gir en kort beskrivelse av resultatene fra undersøkelsen om tilskuddsordningen for planlegging og byutvikling – byvekstavtaler. I kapittel 8 gir vi først noen innspill til hva statlig nivå kan gjøre for å bidra til at forhandlingsprosessene bli bedre for kommunene. Deretter diskuterer vi hvordan man kan sikre en

² [Velkommen til Include! - Include - Forskningscenter for sosialt inkluderende energiomstilling \(uio.no\)](https://www.uio.no/inkluderende-energiomstilling/)

³ [Prosjekt: Tettstedspakker - Transportøkonomisk institutt \(toi.no\)](https://www.toi.no/prosjekt-tettstedspakker)

omforent enighet om fremtidig utbyggingsmønster og virkemiddelbruk for å nå nullvekstmålet, og hvordan man kan sikre at en slik enighet følges opp av partene i tråd med gjeldende beslutningsprosesser etter plan- og bygningsloven. Til slutt beskriver vi noen problemstillinger som det kan være interessant og nyttig å undersøke nærmere.

2 Kort om de tre casene

Her presenterer vi kort og oppsummert resultater fra undersøkelsene som er gjennomført i de tre byområdene, for å gi leserne nødvendig bakgrunnsforståelse. Se grundigere beskrivelser i rapportene for Nord-Jæren (Leknes og Uhre 2021⁴), Bergensområdet (Hanssen og Millstein 2021⁵) og Trondheimsområdet (Tennøy, Tønnesen og Øksenholt 2021⁶). Til sist drar vi opp noen viktige likheter og ulikheter mellom casene, og peker på noen mulige forklaringer. Disse utdypes i senere kapitler.

2.1 Trondheimsområdet

2.1.1 Om forhandlingene

Da forhandlingene om byvekstvtale startet, eksisterte det allerede en bymiljøavtale mellom Trondheim kommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Staten (2016). Forhandlingene om byvekstvtalen i Trondheimsområdet foregikk i perioden juni 2018 til juni mars 2019, og det ble gjennomført 12 forhandlingsmøter (Trondheim kommune mfl. 2019). Staten ved Statens vegvesen ledet forhandlingsgruppen, som også inkluderte representanter fra Statsforvalteren i Trøndelag, Jernbanedirektoratet, Trøndelag fylkeskommune og kommunene Trondheim, Stjørdal, Malvik og Melhus. Avtalen ble inngått mellom staten ved Samferdselsdepartementet (SD) og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), Trondheim, Melhus, Malvik og Stjørdal kommuner og Trøndelag fylkeskommune⁷. Den ble signert 15. mars 2019, og gjelder fra 2019 - 2029. Avtalen er geografisk avgrenset til Trondheim kommune, Melhus kommune, Malvik kommune og Stjørdal kommune. Flere kommuner i regionen viste interesse for deltakelse i avtalen, men kun fire kommuner fikk anledning til å forhandle. De tre omegnskommunene som er inkludert har alle jernbaneforbindelse til Trondheim.

2.1.2 Arealdimensjonen i forhandlingene

Arealdimensjonen var en viktig del av forhandlingen om byvekstvtale i Trondheimsområdet. Det var et vanskelig tema fordi det opplevdes å berøre spørsmål knyttet til lokal bestemmelsesrett i arealspørsmål. Arealspørsmålet kom opp relativt tidlig i forhandlingene. Statsforvalteren la fram det første forslaget til arealmål og ledet denne delen av forhandlingen. For kommunene representerte Statsforvalterens første forslag om tallfestede utbyggingsmål innenfor definerte grenser en trussel mot lokalt selvstyre i arealspørsmål. Det ble derfor umiddelbart imøtegått av kommunene.

⁴ <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/2730808>

⁵ <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6525>

⁶ <https://www.toi.no/publikasjoner/arealdimensjonen-i-byvekstvtalene-case-trondheimsområdet-article36811-8.html>

⁷ Alle byvekstvtalene finnes her: <https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/nasjonal-transportplan/byvekstvtaler/>

Konflikten ble løst ved at avtaleteksten ga føringer på arealutviklingen i henhold til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (KDD 2014) og at den interkommunale arealplanen (IKAP) ble lagt til grunn for videre arealutvikling (Trondheimsregionen 2015). Dette ga en viktig avklaring på at det er plan- og bygningsloven som gjelder i arealplanleggingen også når kommunene går inn i en byvekstavgift, og at arealbeslutninger fortsatt skulle bli tatt av kommunene på ordinært vis. Med dette har byvekstavtalen ikke bidratt til at kommunenes selvråderett over arealutviklingen er redusert. IKAP er utviklet av kommunene og fylkeskommunen i felleskap, vedtatt av kommunestyrene, bystyret og fylkestinget, og angir ikke-bindende strategiske retninger for arealutviklingen.

Kommunene oppfattet ikke byvekstavtalen som et hinder for at de fortsatt skal kunne stimulere til og tillate utbygging i alle deler av kommunene, både i grender og bygder og i boligfelt utenfor sentrum. Byvekstavtalen bidro likevel til konkretisering av føringer de allerede var enige om, og de vi intervjuet uttrykte at avtalen sannsynligvis vil føre til større grad av forpliktelse til dette. Det ble også lagt en plan for å definere en langsiktig og forutsigbar avgrensning av tettstedsområdene i kommunene, samt å definere arealindikatorer. Informantene framhever at Statsforvalteren hadde opptrådt konstruktivt og lydhørt videre i forhandlingen. Flere beskrev innstramming av arealpolitikken som kommunenes forventede motytelse for de statlige midlene.

Byutredningen fungerte som et bakteppe, både i forhandlingen og i selve avtalen. Ifølge flere informanter bidro byutredningen til forståelsen av sammenhenger mellom areal og transport, og til forståelsen av at nullvekst kan oppnås med forskjellige virkemiddelpakker.

De lokale aktørene i Trondheimsområdet var opptatt av at alle partene har forpliktelser gjennom avtalen. De var opptatt av at staten ved Jernbanedirektoratet skulle gjøre nødvendige planavklaringer for at kommunene kunne sette i gang med fortetting og transformasjon rundt jernbanestasjonene i sentrum, det ugunstige i at staten bygde ny vei parallelt med jernbanelinjene samtidig som kommunene skulle oppnå nullvekst, og viktigheten av at staten og fylkeskommunen fører en praksis med tanke på lokalisering av sine virksomheter og parkeringspolitikk i tilknytning til disse som bidrar til nullvekstmålet (som de i stor grad har gjort i dette byområdet).

2.1.3 Lokaldemokratisk forankring og legitimitet

Kommunenes likelydende beskrivelser kan forstås slik at de så byvekstavtalen som et virkemiddel for å realisere arealstrategien de sammen hadde meislet ut i samarbeid med fylkeskommunen gjennom IKAP, og siden vedtatt i sine kommuneplaner. For omegnskommunene dreier det seg i hovedsak om å fortette og utvikle sentrumsområdene rundt jernbanestasjonene, og å jobbe for et bedre togtilbud mellom Trondheim og de andre kommunene. De fremstilte altså innholdet i byvekstavtalen som godt lokaldemokratisk forankret.

Forhandlingene om byvekstavgift i Trondheimsområdet foregikk som en lukket prosess. Kommunene samarbeidet tett, og de hadde møter og dialog undervis hvor de diskuterte og samordnet sine innspill. De viktigste grunnene for å holde denne delen av prosessen lukket var at i) de kjente ikke til hva slags mandat de som forhandlet på vegne av staten hadde og da var det forhandlingsteknisk ugunstig for de lokale partene å 'vise sine kort', og ii) lukket prosess ga mulighet for friere og åpnere diskusjoner mellom politikerne og fagfolkene som deltok i forhandlingene om mandat, vurdering og hva de kunne og ville gå med på. Det var viktig å kunne diskutere fritt slik at forhandlingsrommet ble avklart, og at dette var gunstig

særlig for de mindre kommunene som ikke hadde erfaring med slike forhandlinger. Det varierte i hvor stor grad de politiske forhandlingslederne hadde avklarte mandater fra sine kommunestyre, men i Trondheim vedtok formannskapet et detaljert mandat. Byvekst-avtalen ble politisk behandlet på ordinært vis i alle kommuner. Underveis i prosessen formannskap og kommunestyre informert og til dels diskutert med.

Det ble ikke oppfattet som problematisk at forhandlingsprosessen var lukket. Det var avklart at arealplanleggingen fortsatt skulle bestemmes gjennom kommunenes ordinære planprosesser og i tråd med plan- og bygningsloven, og forhandlerne forholdt seg til politikk som allerede var diskutert og omforent i kommunene gjennom kommuneplaner og IKAP. De så derfor ikke stort behov for mer diskusjon og bredere forankring av det de forpliktet seg til. Flere sa at Trondheim var flinke til å informere innbyggerne om hva som ble gjort i regi av Miljøpakken, blant annet ved å sette opp skilt, og de hadde planer om å bli bedre på dette selv.

Det ble uttrykt at de største truslene mot byvekstavtalenes legitimitet ligger i at styringsstrukturen er kompleks, at staten ikke følger opp sine forpliktelser og at staten gjennomfører tiltak som motvirker nullvekstmålet. De anbefalte likevel andre kommuner å inngå byvekst-avtaler.

2.1.4 Byvekstavtalens påvirkning på arealplanleggingen

Da intervjuene ble gjennomført var det for kort tid siden byvekstavtalen ble inngått til at de kunne si noe om hvordan den virket inn på kommuneplanene. Kommunepolitikerne uttrykte i intervjuer at de vil oppfylle sine forpliktelser i avtalen, og at de ikke anser at dette skal gi endringer i deres arealpolitikk.

2.1.5 Hva de ser som styrker, svakheter og forbedringsmuligheter

Kommunene anbefalte andre som har muligheter til å takke ja til å inngå byvekst-avtale. Byvekst-avtalen bidrar til å samordne tiltak som bidrar til å nå nullvekstmålet og bringer inn midler som gjør at de kan få fortgang i 'riktig utvikling'. De var tydelig positive til at omegnskommunene er inkludert i byvekst-avtalen, fordi nullvekstmålet må løses i byområdet og ikke bare i bykommunen. Ved å inkludere omegnskommunene i byvekst-avtalen kan Trondheim og nabokommunene i større grad samarbeide for å nå nullvekstmålet. Det bidrar også til å ansvarliggjøre omegnskommunene for å finne muligheter til å 'løse problemet der det oppstår', og det gir dem insentiver og midler til å gjøre nettopp det.

Flere var tydelige på at det er viktig å definere og avtalefeste overordnede mål og la detaljeringen skje gjennom lokale demokratiske prosesser i etterkant. Det er viktig at overordnede myndigheter forstår og anerkjenner at det er ulike forhold i de ulike kommunene i byvekst-avtale-områdene, og at arealdisponering og tiltak må være litt forskjellig i de ulike delene. Videre pekte de på viktigheten av å forenkle styringsstrukturen og at staten følger opp sine forpliktelser. Dersom det er ønskelig at kommunene skal ha åpne prosesser knyttet til mandat og forhandlinger, må staten også spille med åpne kort.

2.2 Bergensområdet

2.2.1 Om forhandlingene

Bergen var det første byområdet som inngikk byvekstavtale etter at regjeringen i 2016 besluttet å samordne bymiljøavtalene og byutviklingsavtalene. Den første byvekstavtalen skulle vare fra 2017-2023, og ble inngått mellom Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, SD og KDD i september 2017. Forhandlingene om ny byvekstavtale for Bergensområdet foregikk i perioden 2018 til desember 2019. Staten ved Statens vegvesen ledet forhandlingsgruppen, som også inkluderte representanter fra Bergen, Askøy, Øygarden, Alver og Bjørnafjorden kommuner, Vestland fylkeskommune, Statsforvalteren og Jernbanedirektoratet. Det forelå et utkast til avtale klar til signering i mai 2019, men en av kommunene ønsket å utsette signering til etter valget og en annen ønsket bedre tid til lokal forankring. Etter at kommunesammenslåingene og valget var gjennomført, ble avtalen formelt inngått mellom SD, KDD, Vestland fylkeskommune og de fem kommunene. Den nye byvekstavtalen ble formelt vedtatt i fylkestinget og kommunestyrene i januar/februar 2020 og signert i september 2020.

Tidspunktet for forhandlingene ble opplevd som svært uheldig. Forhandlingene foregikk tidsmessig parallelt med to andre prosesser: kommunesammenslåing og valgkamp til kommune- og fylkestingsvalgene i 2019. Sammenslåingsprosessen ble svært arbeidskrevende for kommunene, og båndla mye av ledelsens kapasitet, samtidig som de var forventet å bruke mye tid i byvekstavtaleforhandlingene. Enkelte av tiltakene i byvekstavtalen (bompenger) mobiliserte mye motstand i valgkampen, og var ifølge informanter en faktor som bidro til velgerflukten til partier som var imot bompenger (særlig Folkeaksjonen Nei til mer bompenger).

2.2.2 Arealdimensjonen i forhandlingene

Spørsmål knyttet til lokal autonomi og lokalt handlingsrom i arealpolitikken var et svært viktig tema i forhandlingene i Bergensområdet. For det første gjaldt dette det prinsipielle spørsmålet om kommunal autonomi som arealmyndighet etter plan- og bygningsloven (2008) og hvor mye av denne autonomien som ble påvirket av forpliktelsene i avtalen. For det andre var det knyttet til hvor mye av sentraliseringspolitikken kommunen opplevde at statlige og regionale aktører sto for og som den måtte ta inn i sin arealpolitikk. For mange av omegnskommunene var forslaget om fortetting i de utpekte regionale vekstsentrene en trussel mot lokalt selvstyre i arealspørsmål, fordi det utfordret lokalpolitiske ønsker om å kunne tillate utbygginger også i mer spredtbygde strøk. Dette gjaldt særlig for utkantkommunene (utenfor avtaleområdet) som skulle slå seg sammen med omegnskommuner i avtaleområdet.

Også i Bergensområdet ble løsningen å legge regional plan til grunn i byvekstavtalen. I byvekstavtalen står det at Regional areal- og transportplan for Bergensområdet (2017-2028) skal legges til grunn for fremtidige rullinger av kommuneplaner. Det vises også til de statlige planretningslinjene og andre statlige føringer. Regional plan for attraktive senter i Hordaland 2015-2026 var også sentral i diskusjonene. Det kom frem at disse planene var mindre forankret i kommunene i Bergensområdet enn det vi fant når det gjaldt IKAP i Trondheimsområdet. Det å legge regional plan til grunn ga derfor ikke samme ro i forhandlingene i Bergensområdet.

2.2.3 Lokaldemokratisk forankring og legitimitet

I Bergensområdet ble det besluttet at forhandlingsmøtene i utvalget skulle være åpne, også for pressen. På det kommunale nivået ble forhandlingene ledet av politikere, med assistanse fra administrativt ansatte. Både ordførere og rådmann/kommunedirektør satt i forhandlingsmøtene. Det var en politisk og administrativ styringsgruppe, der begge i praksis deltok. Kommunene hadde ofte med seg representanter fra egne forhandlingsutvalg, samt representanter for de andre omegnskommunene som var i sammenslåingsprosesser, i møtene. Fylkets representanter hadde en viktig koordinerende rolle mellom kommunene inn mot forhandlingsmøtene. Til sammen var det derfor en svært stor forsamling som satt rundt forhandlingsbordet, og en stor gruppe som satt 'ringside' fra de kommunene som skulle slå seg sammen med omegnskommunene. Det store antallet deltakere i forhandlingene ble opplevd som utfordrende, og det samme ble tidsbruken. Denne organiseringen bidro imidlertid til at forhandlingene ble mer gjennomslått, og at kommunene noe enklere kunne holde representanter for sammenslåingskommunene orienterte underveis. Organiseringen av forhandlingene oppleves av de involverte som reelle 'gi-og-ta' forhandlinger. Flere av informantene trekker frem behovet for uformelle arenaer, ved siden av de formelle, for å sikre den tilliten og smidigheten som forhandlingsordningen er avhengig av. Dette ble til dels ivaretatt.

Mange av informantene opplevde likevel at det var en altfor omfattende tids- og ressursbruk i forhandlingene, i form av den store mengden av aktører som deltok og den økte tidsbruken dette førte til for å forankre og komme til enighet. Forhandlingene bar preg av at alle måtte 'hjem' og forankre forslag til tiltak, avtaletekst etc. i eget kommunestyre eller i egen politisk ledelse på nasjonalt nivå. Bedre rutiner for slik praksis – for eksempel gjennom at møtevirksomhet var koordinert med kommuners møtesyklus i kommunestyrene, kunne effektivisert forhandlingsprosessen. Samtidig ble det påpekt at forhandlingsprosessene bør romme tid til felles visjonsbygging mellom partene, for at alle skal få eierskap til resultatene. Videre, at kommuner bør i større grad må behandles som likeverdige parter, og andre parter bør lytte til de behov kommunene har for å nå nullvekstmålet.

2.2.4 Byveksttalens påvirkning på arealplanleggingen

Vi fant en klar effekt av avtalene på hvordan kommunene arbeider for å legge prinsippene i regionale planer og byveksttalene til grunn i sin arealpolitikk. For det første forsterkes kommunenes forpliktelser til å ivareta prinsippene om areal- og transportplanlegging i de regionale planene gjennom signering av avtaler. De aller fleste informantene både fra lokalt, regionalt og statlig nivå, opplevde at avtaleordningen bevisstgjorde partene om prinsippene i planene og 'modnet tanken' om en strammere arealpolitikk. For det andre bidrar en slik avtalebasert 'pakkepolitikk' til å koordinere infrastrukturtiltak og arealpolitikk, og dermed forene krefter og virkemidler for å nå et felles mål. For det tredje har den siste generasjonen byveksttaler utvidet avtaleområdet til å favne hele byregionen, noe de fleste informantene mener at dette var en styrke. For det fjerde bidrar avtalene til å bygge opp arenaer mellom lokalt, regionalt og nasjonalt lederskap, som informanter opplever bygger tillit og samarbeidskultur mellom forvaltningsnivåene. Til sist oppga flere informanter at disse arenaene utgjør viktige læringsarenaer. Dette gjelder ikke minst for omegnskommunene. Diskusjonene modner også tankene.

2.2.5 Hva de ser som styrker, svakheter og forbedringsmuligheter

Ifølge informanter fra Bergensområdet bør statlige aktører i større grad ha respekt for lokal-demokratiske beslutningsprosesser, forankringsprosesser og valgcykluser. Forankringen i kommunene bør generelt være grundigere, og det må legges til rette av prosesskoordinator-ene fra Statens vegvesen. Det er viktig at statlige aktører viser et stort engasjement for å komme til enighet om en avtale, og utviser kløkt og forståelse for det politiske arbeidet som gjøres lokalt. Infrastrukturtiltak har arealmessige konsekvenser—kanskje bør avtaleordningen sikre større lokalpolitisk forankring og beslutningsmyndighet gjennom at prioritering av tiltak i større grad overlates til de lokale politiske organene.

2.3 Nord-Jæren

2.3.1 Om forhandlingene

Forhandlingene om den nye byvekstavtalen 2019–2029 startet opp i mai 2018. Utgangspunktet var byvekstavtalen (2017-23) mellom Rogaland fylkeskommune, Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg kommune og Staten. Staten var representert ved vegdirektøren som ledet forhandlingsutvalget, Statsforvalteren som skulle ivareta arealdelen og Jernbane-direktoratet. De lokale partene stilte med fylkesordførere, fylkesvaraordførere og ordførerne i de fire kommunene. Fylkesordfører var forhandlingsleder for de lokale partene. Det var de samme partene som deltok i den forrige byvekstavtale, men nå var Statsforvalteren ordinær deltaker og ikke observatør.

Det ble brudd i forhandlingene ved årsskiftet 2018/19, i hovedsak på grunn av uenighet mellom de lokale partene og også vis avis staten (bl.a. om rushtidsavgift). Dermed trakk forhandlingene ut, og man kom først i havn ved utgangen av 2019. I løpet av den tiden ble det utskifting av så å si alle deltakerne i forhandlingsutvalget, dels pga. kommune- og fylkestingsvalget (alle ordførerne med unntak av ordføreren i Sandnes ble byttet ut) og dels pga. personutskiftinger hos staten. De fleste av de administrative deltakerne fra kommunene og fylkeskommunen deltok imidlertid gjennom hele forhandlingsperioden, men den store utskiftingen av personell kombinert med manglende tidsmessig regularitet hadde innvirkning på avtalens innhold.

Til sammen ble det gjennomført 13 forhandlingsmøter i perioden mai 2018 – desember 2019 hvorav de fem siste skjedde svært tett i november og begynnelsen av desember 2019. Tidspresset, særlig i siste del av forhandlingene, påvirket muligheten ordførerne hadde til å forankre avtalen lokalt.

I løpet av denne perioden var Regionalplan Jæren utarbeidet, den ble vedtatt i juni 2019. Dermed var det stor grad av tidsmessig parallellitet mellom regionalplanprosessen og byvekstavtaleforhandlingene, og mange av de samme partnerne deltok. En vesentlig forskjell er imidlertid at fylkeskommunen og fylkestinget hadde regien på regionalplanprosessen, mens staten som hadde regien på byvekstavtaleforhandlingene. At det forelå vedtatt regionalplan for Jæren påvirket i særlig grad siste del av forhandlingene.

Forhandlingsmøtene var åpne, og det var omfattende mediedekning både i radio, tv og de lokale mediene. Rushtidsavgift var et sentralt tema (294 avisoppslag i Stavanger Aftenblad mai 2018–desember 2019). Areal spørsmål ble i liten grad omtalt i mediene. Folkeaksjonen mot bompenger preget nyhetsbildet med sine mange dramatiske aksjoner, og de påvirket

både innholdet i forhandlingene og deltakerne. Den store mediedekningen bidro også til at kunnskapen om innholdet i byvekstvtaleforhandlingene ble godt kjent i samfunnet, og bidro til å lette partenes arbeid med å forankre byvekstvtalen. Regjeringens bompengeforlik i slutten av august 2019 hadde stor betydning for forhandlingsprosessen, men mindre betydning for arealdelen av forhandlingene.

2.3.2 Arealdimensjonen i forhandlingene

Samtidigheten av regionalplan Jæren og byvekstvtaleforhandlingene bidro til at mye av den faglige forankringen av byvekstvtalen foregikk gjennom regionalplanen. Byvekstvtalens hovedgrep når det gjelder arealdimensjonen var nettopp å vise til regionalplanen.

Det er til dels stor politisk uenighet mellom kommunene om hvordan det samlede byområdet skal utvikles. Et hovedmønster er at Stavanger har satset på fortetting langs bybåndet og i utbygde områder, mens Sandnes har bygd ut jomfruelige områder sør og øst for byen. Kommunereformprosessen forsterket motsetningene mellom kommunene og resulterte i at Stavanger slo seg sammen med to små øykommuner (Rennesøy og Finnøy) nord for Randaberg mens Sandnes slo seg sammen med landkommunen Forsand.

2.3.3 Lokaldemokratisk forankring og legitimitet

Byvekstvtalen ble politisk behandlet på ordinært vis i alle kommuner. Underveis i prosessen informerte ordførerne formannskapet og kommunestyret i den grad det var tid til det, og enkelte av ordførerne hadde samtaler med andre politikere for å sikre størst mulig oppslutning om hvilke posisjoner kommunen skulle ta. Ukentlige møter i siste fase av forhandlingen begrenset muligheten for forankring i denne fasen.

Massiv mediedekning bidro til at både kommunestyrerepresentanter og befolkning fikk omfattende informasjon om hva byvekstvtalen inneholdt, men konfliktorientering og negativ vinkling bidro til at informasjon om arealdimensjonen i avtalen ikke kom godt fram.

2.3.4 Byvekstvtalens påvirkning på arealplanleggingen

Vi undersøkte hvordan den forrige byvekstvtalen (2017–2023) hadde påvirket rulleringen av kommuneplanen i Sandnes. Kort fortalt kom det frem at byvekstvtalen hadde påvirket rulleringen både underveis i planleggingen i kommunen, i høringsprosessen og i meklingen. Miljøvennlig transport og nullvekstmålet ble akseptert som en premisse for arealplanleggingen, samtidig som jordvernets betydning som en grunnleggende forutsetning ble svekket. Arealdisponeringen ble dreid mot fortetting og utbygging i sentrumsnære områder, og utbygging på jomfruelig mark langt fra sentrum ble skjøvet ut i tid. Parkeringspolitikken ble skjerpet noe. Byvekstvtalen ga også Statsforvalteren grunnlag for å reise innsigelser til kommuneplanen og den bidro til å øke regionalplanens legitimitet vis a vis kommuneplanleggingen.

2.3.5 Hva de ser som styrker, svakheter og forbedringsmuligheter

Det var forholdsvis tydelige forventninger til at KDD i sterkere grad skulle promotere planlegging etter plan- og bygningsloven som en premisse for byvekstvtalen, og ikke motsatt. Det kom innspill om at departementet kan legge til rette fellesmøter mellom byene som har byvekstvtaler, at de bør ha tyngre representasjon i avtaleforhandlingene og at de ikke må undergrave legitimiteten av avtalene i konkrete beslutninger. Det var også forventninger til

at Statsforvalteren i byvekstavtalen i større grad skulle avklare hvordan hensynet til jordvern var ivarettatt.

Det var delte oppfatninger om avtaleregiment bør endres. De fleste mente at byvekstavtalen i sterkere grad burde støtte opp under den tradisjonelle arealplanlegging etter plan- og bygningsloven.

2.4 Ulike historier og noen mulige forklaringer

Helt kort kan historiene fra de tre casene oppsummeres som følger:

Trondheimsområdet:

- Kommunene samarbeidet for å få realisert visjonen de hadde utviklet i IKAP, Trondheim ledet an
- Fokus var på avklaring av arealer rundt stasjoner, slik at de kan legge til rette for arealutvikling i sentrum
- Lukket prosess, avtalte mandater, kommunene mot resten underveis
- La IKAP til grunn i byvekstavtalen, det løste mange problemer
- Mål som ble uttrykt: gode kommuner, god by og en bedre verden
- Er engasjerte, entusiastiske og utålmodige i gjennomføringen
- Vil endre styringssystemet i byvekstavtalen

Bergensområdet:

- Forhandlingene ble preget av kommunesammenslåing og valg
- La regional plan til grunn, men usikkerhet rundt regional plan skapte diskusjoner og merarbeid
- Spenninger mellom sentrum og periferi
- Svært mange var involvert i forhandlingene, og de brukte altfor mye tid
- Åpen prosess, forhandlerne måtte avklare underveis, mye presse
- Fokus – hvilke begrensninger som ville bli lagt på kommunenes arealpolitikk
- Innslag av 'politisk spill'

Nord-Jæren:

- Forhandlingene ble sterkt preget av valg og bompengelopprør
- Det var mye uro og uenigheter, Sandnes var 'urokråka'
- Åpen prosess, mye presse
- Regional plan var nylig vedtatt, og areal ble ikke et viktig tema i forhandlingene
- La regional plan til grunn i byvekstavtalen, og enkelte kommuner er ikke enige i viktige prinsipper i denne
- Fokus (for noen): Mest mulig vei for egen kommune
- Mye 'politisk spill'
- 'Problematisk at enkeltkommuner har vetorett slik at man ender med en halvgod løsning'

Noen mulige forklaringer på at historiene er ulike, der særlig Trondheimsområdet skiller seg ut fra de to andre, kan være:

- Underliggende spenninger og uenigheter om arealutvikling (og annet) kom frem i byvekstvtaleforhandlingene, tilsynelatende uavhengig av hvordan selve forhandlingene og prosessene for regional plan/IKAP ble organisert og gjennomført
- Andre kontekstuelle faktorer påvirket mye, som kommunesammenslåing, valg og bompengelopprør
- Den komplekse styringsstrukturen for byvekstvtalene gjør det vanskelig å sikre forståelse og forankring – særlig i situasjoner med uro, spenninger og uenigheter – det gir gode muligheter for politisk spill
- Kommunene i Trondheimsområdet var langt bedre forberedte før, og samarbeidet langt bedre under forhandlingene enn kommunene i Bergensområdet

Et viktig spørsmål, som de neste kapitlene skal bidra til å svare på, er om disse historiene hadde vært annerledes om prosessen rundt selve forhandlingene om byvekstvtalene ble gjort annerledes. Et foreløpig svar er at det kan hende, og at det finnes potensial for forbedringer.

3 Håndtering av arealutvikling i forhandlingene

I dette kapittelet diskuterer vi i) hva som var de største utfordringene rundt arealutvikling i forhandlingene, ii) hvordan utfordringene ble løst, iii) arealindikatorene, og iv) hvordan statsforvalterne spilte sine roller i forhandlingene. Kapittelet bygger på dokumentstudier og på intervjuer med politikere og administrativt ansatte i de involverte kommunene, samt fylkeskommunale og statlige representanter.

3.1 Utfordringer og diskusjoner knyttet til arealspørsmål

Areal spørsmål ble viktig i forhandlingene i alle de tre byområdene, og det varierte hvor mye temaet påvirket konfliktnivået og tidsbruken i forhandlingene. Areal diskusjonene dreide seg både om *substansielle* uenigheter knyttet til hvordan arealene skal utvikles og om *prinsipielle* spørsmål knyttet til kommunenes autonomi i arealsaker og om det skulle defineres enda flere 'lag' med arealbestemmelser som kommunene måtte forholde seg til. I forhandlingene foreslo statsforvalterne i Bergensområdet og Trondheimsområdet først avtaletekster som kommunene opplevde som for stramme og detaljerte, og som til dels var i strid med deres arealpolitikk. Kommunene aksepterte ikke statsforvalterne forslag. På Nord-Jæren pågikk prosesser rundt regional plan parallelt med forhandlingene, og den regionale planen var hele veien mer detaljert enn byvekstavtalen. Statsforvalteren i Rogaland foreslo flere ganger i løpet av forhandlingsprosessen en detaljert avtaletekst om arealutvikling i byvekstavtalen. Det ble til slutt enighet om at den nylig vedtatte Regionalplan Jæren 2050 kunne legges til grunn.

I *Trondheimsområdet* kom areal spørsmålet opp relativt tidlig. Statsforvalteren ønsket å spisse byvekstavtalene til å bli strengere enn den interkommunale arealplanen (IKAP), og la frem et forslag om tallfestede utbyggingsmål innenfor definerte grenser. Forslaget ble oppfattet som en trussel mot kommunalt selvstyre i areal spørsmål, og som å være til hinder for at noen av kommunen kunne realisere sin gjeldende arealpolitikk. Forslaget ble umiddelbart imøtegått av kommunene. De ønsket i stedet mål som, i tråd med IKAP, ga en overordnet retning på arealutvikling. Dette ble også resultatet. Det ble lagt en plan for å definere en langsiktig og forutsigbar avgrensning av tettstedsområdene i omegnskommunene, samt å definere arealindikatorer. Areal diskusjonene dreide seg også om at Jernbanedirektoratet skulle forplikte seg til å få gjort arealavklaringer rundt jernbanestasjonene i kommunene, slik at de kunne komme i gang med planlegging og utbygging i sine sentrum. Kommunene hadde forventet at staten selv ville ta føringen i å få dette på plass. De var skuffet og frustrerte over at de måtte kjempe for å få på plass avtalepunkter knyttet til dette og at det måtte pågå gjennom store deler av forhandlingsprosessen.

I *Bergensområdet* ble arealdimensjonen trukket frem som et av de viktigste spørsmålene i forhandlingene, og det var et gjennomgående tema i hele forhandlingsprosessen. Statsforvalteren ønsket i sitt første forslag å spisse byvekstavtalene til å bli strengere enn de regionale planene. Utfordringen lå i at kommunene ønsket å kunne vedta spredt og bilbasert arealutvikling. De pågående kommunesammenslåingsprosessene forsterket problematikken, fordi kommunene som skulle slå seg sammen med byvekstavtalepartnerne ofte var enda mer

spredtbygde. Arealdimensjonen berørte en allerede eksisterende sentrum-periferikonflikt mellom kjernebyen og de omkringliggende kommuner. Bergen hadde strammet inn arealdelen i sin kommuneplan, blant annet ved å ta bort 7000 mål 'gule områder' (områder avsatt til boligformål) for å redusere byspredning. Bergen ønsket at byvekstavtalen skulle bidra til mindre byspredning i omegnskommunene, for å redusere trafikkmengdene mellom Bergen og omegnskommunene. Dette bidro til en prinsipiell diskusjon rundt konsekvensene av byvekstavtalen for kommunen som arealmyndighet. Balansen mellom arealelementene i avtalen som ble forstått som begrensning og pisk, og infrastrukturprosjektene som var gulrøttene, opplevdes ikke som gode nok for omegnskommunene. De opplevde også at det var usikkerhet rundt effektene av tiltakene. Uenigheter gjorde at forhandlingene dro ut i tid og bidro til utsettelse av signering av forhandlingsresultatet til etter kommunevalget i 2019.

På *Nord-Jæren* dreide konfliktene seg særlig om spørsmål knyttet til byspredning. Mer spesifikt gjaldt dette hvorvidt 'gule områder' i kommuneplanens arealdel, som var i strid med nullvekstmålet, skulle tilbakeføres til landbruks-, natur og friluftsområder. Det var en tydelig konflikt, hvor Sandnes kommune sto mot de andre kommunene på Nord-Jæren. Sandnes ønsket å bygge boliger på jomfruelige arealer utenfor eksisterende tettstedsgrænse, mens de andre tre kommunene i mye større grad satset på fortetting og utbygging koblet til eksisterende tettstedsdannelser. Diskusjonene mellom kommuner og statlige myndigheter om hvorvidt byvekstavtalen skulle speile den regionale planen, eller gå lenger enn denne, var vedvarende gjennom hele prosessen. Parkeringsrestriksjoner var et omstridt tema. De sterkeste konfliktene var imidlertid knyttet til bompenger og rushtidsavgift.

3.2 Hvordan utfordringene ble løst

De prinsipielle utfordringene ble i alle byområdene løst ved at statlige planretningslinjer og regionale eller interkommunale planer ble lagt til grunn for arealutvikling i byvekstavtalene. Møtet mellom plan- og bygningslovens og byvekstavtalenes ulike logikker endte altså med at plan- og bygningslovens logikk ble lagt til grunn for arealutvikling, og at avtalene ikke skulle legge sterkere føringer enn det som allerede lå i regionale og interkommunale planer og i statlige føringer. Innholdet i de regionale og interkommunale planene varierte, og derfor er avtaletekstene forskjellige. Hovedpunkter i avtaletekstene som gjelder kommunenes og statens forpliktelser gjengitt i tabell 1.

De substansielle utfordringene knyttet uenigheter rundt hvordan arealene skal utvikles ble ikke løst gjennom forhandlingene. Byvekstavtalene kan i utgangspunktet ikke forventes å bidra direkte til at kommunene i større grad styrer arealutviklingen i retninger som øker sannsynligheten for at målet om nullvekst i biltrafikken nås. Noen av informantene fra kommunene uttrykte likevel at de oppfatter at byvekstavtalene kan bidra til dette i større grad enn de regionale og interkommunale planene. De forklarte dette med at regionale planer vedtas av fylkestinget med kommunene som høringsinstans, mens ordførernes signering av den formelle byvekstavtalen innebærer en sterkere forpliktelse. I tillegg ligger det føringer i selve avtaleteksten om vurderinger som skal gjøres i fremtidig arealplanlegging, og som kan bidra til at arealutviklingen dreies i retninger som er mindre bilbasert (se Tabell 1).

Tabell 1: Hovedpunkter om arealutvikling i avtalene, med fokus på kommunenes og statens forpliktelser.

	Bergensområdet	Trondheimsområdet	Nord-Jæren
Kommunens forpliktelser	<p>Mål for arealutvikling: Lokalisering av nye bustader, handel, service og annen besøks- og arbeidsintensiv verksemd skal i <u>hovudsak</u> skje i regionale vekstsoner.</p> <p>Utanfor dei regionale vekstsonene skal det kunna bli lagt til rette for utbygging for å oppretthalda gode og levande lokalsamfunn.</p> <p>Det skal vera høg arealutnytting i sentrumsnære område og høg kvalitet i all by- og tettstadsutvikling.</p> <p>Mindre tettstader med stabile bumiljø og gode nærmiljø er ein positiv ressurs for regionen.</p> <p>Gjennom rullering av kommuneplanen vert utbyggingsareal som enno ikkje er regulert, vurdert på nytt dersom dei ikkje er i tråd med mål, strategiar og retningslinjer i den regionale planen, og i samsvar med nullvekstmålet. Eventuell vidareføring av utbyggingsområda må <u>bli begrunna</u>.</p>	<p>Arealutviklingen i byvekst-kommunene skal skje slik at den underbygger nullvekstmålet. Det innebærer at hovedtyngden av arealutviklingen legges til de prioriterte tettsteds-områdene. Hovedtyngden av arealutviklingen i Trondheim legges i sentrale byområder, lokale sentra og langs hovedårer for høyfrekvent kollektiv-transport. I Stjørdal, Malvik og Melhus skal hovedtyngden av arealutvikling skje innenfor gang/ sykkelavstand fra sentrum av tettstedene utpekt i senterstruktur vedtatt i IKAP2 og/eller i gangavstand fra god kollektivtransport i tilknytning til tettstedsområdene. ABC-prinsippet skal legges til grunn ved tilrettelegging av nærings-areal til forskjellige bransjer. Det vil si at besøks- og arbeidsplass-intensive virksomheter skal lokaliseres til kommunesentraene i Melhus, Trondheim, Malvik og Stjørdal.</p> <p>Definere en langsiktig og forutsigbar avgrensning av tettstedsområdene i omegnskommunene i rullering av kommuneplaner, og definere prioriterte utviklingsområder i Trondheim ved planarbeid.</p>	<p>Avtalepartene forplikter seg gjennom denne byvekstavtalen til å bidra aktivt til at innholdet i (regional) planen blir realisert.</p> <p>Kommunene forplikter seg til å revidere gjeldende planer i tråd med mål og strategier for Regional-plan Jæren samt målene for byvekstavtalen. Ved revidering av de framtidige kommuneplanene skal arealstrategier og nye areal-forslag vurderes opp mot nullvekst-målet, statlige planretningslinjer og Regionalplan Jæren.</p> <p>Ubebygde områder som er i strid med nullvekstmålet <u>avventes eller utsettes i tid</u>, i tråd med Regionalplan Jæren 2050.</p> <p>Ved revidering av gjeldende planer skal det planlegges for en geografisk fordeling av nye boliger og arbeidsplasser basert på nærhet til by- og tettsteds-senter, knutepunkt og stasjoner langs Bussveien og dobbeltsporet som bidrar til avtalens målsetninger.</p>
Statens forpliktelser	<p>Statlege arbeidsplass og besøksintensive verksemdar skal lokaliserast i definerte senterområder og i kollektivknutepunkt i samsvar med statleg planretningsline for bustad, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP), Regional areal- og transportplan for Bergensområdet og Regional plan for attraktive senter i Hordaland.</p>	<p>Staten forplikter seg til å 'Arbeide for at å frigjøre sentralt beliggende statlig eide arealer for å bidra til transformasjon og by/tettstedsutvikling i tettsteds-sentrene og knutepunkt'.</p>	<p>Staten forplikter seg til å bidra til oppfølging av Regionalplan Jæren 2050 med tilhørende handlings-program, den delen av planen som omfatter avtaleområder. Lokalisering av statlige publikums-rettede virksomheter og kontor-arbeidsplasser ... i tråd med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.</p> <p>Staten ved statsforvalteren skal i løpet av 2020 utarbeide forslag til en langsiktig strategi for lokalisering av statlige virksomheter i eide og leide lokaler.</p>

3.3 Arealindikatorer – og betydningen av disse

Arealindikatorene ble diskutert i forhandlingene, men fikk ikke så fremtredende rolle i diskusjonene i de tre avtaleområdene. Det var relativt lite diskusjon rundt måleindikatorene i Bergensområdet og på Nord-Jæren. På Nord-Jæren kom arealindikatorer opp i den siste hektiske fasen av forhandlingene, hvor andre forhold var hovedtema. I Bergensområdet og i Trondheimsområdet var indikatorene allerede definert i regionale planer og IKAP. I Trondheimsområdet ble det tydelig avklart i avtaleteksten at de skulle utvikle indikatorer for arealutvikling i tettstedene, og det ble nedsatt arbeidsgruppe for dette. Nedenfor er innholdet i byvekstavtalene som gjelder arealindikatorer gjengitt.

I avtalen for *Nord-Jæren* har partene forpliktet seg til å utvikle og ta i bruk måleindikatorer for arealutvikling. For oppfølging skal det rapporteres på følgende indikatorer:

- a) Boligenes avstand til avtaleområdets større sentra/ store kollektivknutepunkter. Presisering: Nye boligens avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt, sammenlignet med totalgjennomsnittet i referanseåret for avtalen.
- b) Besøks-/arbeidsplassintensive arbeidsplassers avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt. Presisering: Nye besøks-/arbeidsplassintensive arbeidsplassers avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkter, sammenlignet med totalgjennomsnittet i referanseåret for byvekstavtalen.
- c) Indikator parkering

I avtalen for *Bergensområdet* har partene forpliktet seg til å ta i bruk følgende indikatorer:

- a) Boligenes avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkter: Nye boligens avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt, sammenlignet med totalgjennomsnittet i referanseåret for byvekstavtalen.
- b) Besøks-/arbeidsplassintensive arbeidsplassers avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt: Nye besøks-/arbeidsplassintensive arbeidsplassers avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkter, sammenlignet med totalgjennomsnittet i referanseåret for byvekstavtalen. Veilederen påpeker at metoder må tilpasses lokale forhold.

I avtalen for *Trondheimsområdet* har partene forpliktet seg til å utarbeide måleindikatorer for arealutvikling i tettstedene. Disse skal ta utgangspunkt og bygge videre på i et sett med vedtatte måleindikatorer i IKAP:

- a) Hvor mange boliger er bygget i tettstedsområdene/ i gang- og sykkelavstand til sentrum av tettstedene
- b) Hvor mange boliger er bygget i sentrale byområder, lokale sentra og langs traséer med god kollektivtransport.
- c) Hvor stor andel av besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter er lagt til sentrale byområder og de definerte kommunesentrene i IKAP.
- d) Arealutnyttelsen i tettstedsområdene.
- e) Andel areal i tettstedsområdene avsatt og benyttet til parkering.
- f) Hvordan utbyggingsområder bidrar til nullvekstmålet.

3.4 Statsforvalterens rolle i forhandlingene

Studien viser klart at når arealtemaet bringes tungt inn i byvekstavtalen, så blir Statsforvalterens rolle viktig. Statsforvalteren hadde hatt tre sentrale roller i prosessene: som forankrer, som motpart i forhandlingene og gjennom å følge opp avtalen i etterkant.

Når det gjelder rollen som *forankrer*, så vi at statsforvalteren selv (*in persona*) tok en viktig rolle i forankringsarbeidet i Bergensområdet, ved at han reiste rundt i kommunene og forklarte hvordan byvekstavtalene fungerte. Som en *motpart* i forhandlingene, så skjedde det i løpet av forhandlingsprosessene en endring i alle de tre statsforvalternes tilnærming til kommunene. Statsforvalterens rolleutøvelse i balanseringen mellom statlige signaler for arealutvikling og kommunalt selvstyre, var en nøkkel til at de klarte å komme til omforente

løsninger i forhandlingene. I alle avtaleområdene knyttet det seg spenning til om Statsforvalteren vil *følge opp* arealforpliktelsene i avtalene strengere enn de regionale og interkommunale plane. Det var også knyttet spenning til hvordan statsforvalterne kommer til å forvalte signalene i byvekstavtalene i sin veiledning og innsigelsespraksis (et ansvar de har i henhold til plan- og bygningsloven) til kommunale planer. Det gjelder særlig om de kommer til å henvise til byvekstavtalen i innsigelsene, eller kun til SPR-BATP og de regionale planene – som er innenfor plan- og bygningsloven. Kommunene mener sterkt at byvekstavtalen ikke gir grunnlag for innsigelse. Kommuner i Bergensområdet har reagert på at Statsforvalteren har vist til byvekstavtalen i en innsigelse, i tillegg til regionale planer. I de to andre byområdene har det ikke vært noen tilfeller av at innsigelser også har vært begrunnet i byvekstavtalen. En av kommune i Trondheimsområdet uttalte at de hadde avklart med Statsforvalteren at de ikke kan bruke byvekstavtalen som begrunnelse for innsigelser.

Noen kommuner var likevel usikre på i hvilken grad Statsforvalteren og andre 'ville bruke byvekstavtalen mot dem' i arealspørsmål fremover. Det ble kommentert at Statsforvalteren kunne være ganske sektororientert og noen ganger snakke 'mot seg selv', for eksempel når det gjelder utbygging nær jernbanestasjon og bevaring av dyrkamark inntil stasjonen. På Nord-Jæren frontet Statsforvalteren den regionale jordvernstrategien tidlig i forhandlingene (og dels i sammenheng med regionalplanrevisjonen), noe som satte kommunene under sterkt press for å redusere nedbygging av dyrkbar mark. Dette gjaldt også infrastrukturprosjektene. Statsforvalteren var også aktiv og påtok seg ansvar for å utvikle arealindikatorer, noe de også vil følge opp.

4 Lokaldemokratisk forankring og legitimitet i kommunene

I dette kapittelet diskuterer vi lokaldemokratisk forankring av byvekstavtalene og hvordan det har påvirket deres legitimitet i kommunene. Kapittelet bygger på dokumentstudier og på intervjuer med politikere og administrativt ansatte i de involverte kommune.

4.1 Prosesser, forankring og legitimitet

Diskusjonene bygger på det vi har funnet når vi har undersøkt i) hvordan man har gått frem for å sikre lokaldemokratisk forankring av forpliktelsene knyttet til arealutvikling i byvekstavtalene, ii) hvordan kvaliteter ved prosesser knyttet til regionale og interkommunale planer påvirket forhandlingene om byvekstavtaler, iii) politikernes forståelse og behov for administrativ støtte, iv) erfaringer med styringsstrukturen i gjennomføringsfasen og v) oppfatninger om statens oppfølging av sine forpliktelser.

Det var forventet at faktorene beskrevet i punktene over ville ha betydning for byvekstavtalenes legitimitet, gitt som at kommunene i) er opptatt av og føler forpliktelse til at målet om nullvekst i biltrafikken skal nås, ii) har tillit til at gjennomføring av avtalene vil gi måloppnåelse, iii) har lojalitet til avtalene ved at de anser dem som forpliktende både for seg selv og for de andre partene, iv) opplever avtalene som rettferdige, v) at de opplever at de forstår hva avtalene innebærer og hvordan systemet fungerer slik at de kan ha tillit til dette, og vi) om de opplever at det finnes sanksjonsmuligheter dersom de eller andre ikke følger opp sine forpliktelser og dermed reduserer mulighetene for å nå nullvekstmålet.

Forforståelsen var at stor grad av åpenhet, involvering og diskusjon med kommunestyrene og befolkningen i forbindelse med inngåelse av byvekstavtaler ville gi større grad av lokal forankring og legitimitet. Videre, at prosessene knyttet til inngåelse av byvekstavtaler ville forløpe enklere og med mindre usikkerhet og konflikter dersom det hadde vært mye prosess og involvering ved utarbeidelse regionale og interkommunale planer.

4.2 Like prosedyrer for forankring, men ulike forløp

Formelt sett var prosedyrene for forhandlinger om byvekstavtalene og for forankring i kommunestyrene og i befolkningen relativt like på tvers av kommunene i de tre byområdene. Viktige forskjeller var at kommunene i Trondheimsområdet lukket selve forhandlingsprosessen (mandater, diskusjoner om hva de skulle kreve i forhandlingene, mv.), mens forhandlingsprosessene og -møtene var helt åpne i de to andre byområdene. I Bergensområdet nedsatte kommunene forhandlingsutvalg der både posisjon og opposisjon deltok, mens de i Trondheimsområdet og på Nord-Jæren besto kun av ordfører/ varaordfører med en eller to fra administrasjonen som støtte. Faktorer, som i hovedsak ikke hadde med selve forhandlingene om byvekstavgift å gjøre, medførte likevel at forhandlingsprosessene forløp ulikt i de tre byområdene. I Trondheimsområdet var prosessen rask og effektiv, og uten store konflikter eller avbrudd. I Bergensområdet og på Nord-Jæren foregikk forhandlingene over lange tidsrom med avbrudd, og de var preget av uenighet, konflikter og usikkerhet. I Bergen-

området var de også svært tidkrevende, ved at svært mange mennesker deltok i eller satt ringside på møtene. Dette er oppsummert i tabell 2 og utdypet i de påfølgende delkapitlene.

Tabell 2: Oppsummering av prosedyrer og forløp av prosesser i de tre byområdene.

	Bergensområdet	Trondheimsområdet	Nord-Jæren
Formell organisering av lokal forankring	Kommunestyrene utpekte forhandlere – typisk (vara)ordfører og en fra administrasjonen De hadde ikke organisert medvirkning eller involvering av befolkning eller andre	Samme som Bergensområdet	Samme som Bergensområdet
Dialog	Politisk forhandlingsleder informerte og/eller diskuterte med formannskapene underveis De informerte også kommunestyrene underveis	Samme som Bergensområdet	Uformelle orienteringer med partiledere underveis, få formelle møter med formannskap og kommunestyre
'Avvik'	Forhandlingslederne måtte avklare med forhandlingsutvalg, styringsgrupper, mv. mens de hadde mandat til å forhandle i de andre byområdene	Lukket prosess, i hovedsak av forhandlingstekniske grunner, mens de andre var åpne.	Arealdiskusjonene var i all hovedsak tatt i diskusjon om regional plan, og var ikke viktig tema i forhandlingene
Viktige parter	Fylkeskommunen tok en rolle i å koordinere kommunene foran forhandlingsmøter Statsforvalteren bidro aktivt i å informere og forklare	Trondheim samlet alle kommunene og tok ansvar for ivaretaking, opplæring, samarbeid og koordinering	Fylkeskommunen ledet de lokale partene, men det var fem parter med vetorett Statsforvalteren og fylkeskommunen var viktige for å fremme arealsiden
Timing	Forhandlingene foregikk parallelt med kommunevalg og kommunesammenslåinger	-	Forhandlingene foregikk parallelt med kommunevalg
Hvordan forhandlingene forløp	Lang prosess, brudd og mye tidsbruk Stor grad av uenighet, usikkerhet og konflikter lokalt, særlig stor spenning mellom Bergen og omegnskommunene	Kort og effektiv prosess Lite konflikt, kommunene samarbeidet, diskuterte og opptrådte samlet i forhandlingene	Lang prosess, mye utskifting av deltakere pga. valg Mye konflikter mellom kommunene pga. rushtidsavgift og utagerende FMB-aksjoner
Opplevelse av prosessen	Oppløvede for lite tid til forankring Prosessene var ineffektive, det ble brukt altfor mye tid Styringsstrukturene i forhandlingene bør endres	Godt fornøyd med prosessen Skuffet over at staten ikke bidro proaktivt for å få på plass arealavklaringer rundt jernbanen i sentrum i omegnskommunene	Oppløvd som for konfliktorientert og polarisert Oppløvd at enkeltkommuner får for stor innflytelse, slik at man kun får halvgode løsninger

4.2.1 Relativt like prosedyrer

I alle de tre byområdene oppnevnte kommunestyrene forhandlere, typisk en politiker (ordfører eller varaordfører) som forhandlingsleder og en eller to fra administrasjonen (gjerne rådmann eller en fra arealplan) som administrativ støtte. I Trondheimsområdet hadde de politiske forhandlingslederne mandat til å forhandle innenfor vedtatt kommuneplan eller den interkommunale arealplanen (IKAP), og mandatet var i de fleste kommunene diskutert og/eller vedtatt i formannskapet. Det var relativt stor variasjon i detaljeringen av mandatene, hvor Trondheim ser ut til å ha hatt klarest definert mandat. Også på Nord-Jæren hadde de politiske forhandlingslederne mandat til å forhandle. I Bergensområdet ble dette gjort annerledes. Ordførerne, med støtte fra rådmann, deltok i selve forhandlingsmøtene, men de måtte konferere med forhandlingsutvalgene underveis. De deltok også i de politiske

forhandlingsutvalgene, styringsgrupper hvor både posisjon og opposisjon deltok (i en del tilfeller fungerte formannskapet som styringsgruppe), og administrative grupper som kommunene nedsatte. I prosessen dannet det seg en praksis hvor mange av de involverte deltok i de åpne møtene i forhandlingsutvalget sammen med representanter for kommuner som skulle slå seg sammen med kommuner som forhandlet, presse og tilhørere. Dermed var en stor forsamling samlet i forhandlingsutvalgets møter.

Det var store likheter i hvordan forhandlingslederne valgte å informere, involvere og forankre forhandlingene, og dermed den endelige avtalen, i egne kommunestyre. De informerte og samrødde seg med formannskapet underveis i forhandlingene, i lukkede møter i Trondheimsområdet og i åpne møter i de andre byområdene. De fleste informerte også sine kommunestyre underveis. På Nord-Jæren var det liten grad av lokale formelle møter underveis i prosessen.

Ingen av kommunene i de tre byområdene gjennomførte brede informasjons- eller folkemøter i forbindelse med forhandlingsprosessene. I Trondheim ble det fremmet en bystresak om det prinsipielle grunnlaget for forhandlingene før disse startet. Dette var en åpen sak med offentlig høring, hvor både organisasjoner og innbyggere kunne gi innspill. Det kom en del innspill, men det ble ikke mye debatt. Saken ble behandlet i komiteen og i bystyret på ordinært vis. Vi kjenner ikke til at andre kommuner gjorde det samme. På Nord-Jæren og i Bergensområdet kunne publikum følge de åpne møtene om de ønsket det, og på Nord-Jæren ble møtene streamet. Flere informanter i byområdene mente de kunne vært flinkere til å formidle de positive gevinstene byvekstavgiftene ville gi i byområdene.

De fremforhandlede avtalene ble behandlet og vedtatt i bystyrene og kommunestyrene på ordinært vis. I etterkant går kommunene frem som vanlig i arealplansaker, med kommuneplaner, sentrumsplaner, reguleringsplaner, mv. etter plan- og bygningsloven.

4.2.2 Ulike prosessforløp

På tross av disse likhetene, forløp samarbeid og prosesser ulikt. Kommunene i Trondheimsområdet jobbet tett sammen under selve forhandlingene. De som var direkte involvert i forhandlingene hadde møter og dialog underveis, hvor de diskuterte og koordinerte sine innspill. De så det som forhandlingsteknisk viktig å stå sammen. De avtalte tidlig at alle saker, møter og dialoger knyttet til forhandlingene med staten og fylkeskommunen om byvekstavgiften skulle være lukkede. De viktigste begrunnelsene for å holde prosessen lukket var at det ville være forhandlingsteknisk ugunstig for de lokale partene å 'vise sine kort' når staten ikke gjorde det og at lukket prosess ga mulighet for friere og åpnere diskusjoner mellom de politikerne og fagfolkene som deltok i forhandlingene. Det var viktig å kunne diskutere fritt, slik at de kunne avklare forhandlingsrommet og komme frem til gode løsninger. Det var særlig gunstig for de mindre kommunene, som ikke hadde erfaring med slike forhandlinger, å kunne lene seg på Trondheim. Diskusjonene ble tatt 'på kammerset' og i forkant av forhandlingsmøtene. Det var viktig at alle ble med, og da var det også viktig at alle fikk med seg noe tilbake. Det var også viktig at ikke Trondheim 'fikk alt', noe de andre kommunene opplevde at Trondheim også var enige i. I Trondheimsområdet så kommunene fylkeskommunen som en motpart i forhandlingene.

I Bergensområdet ble det mer kamp enn samarbeid mellom Bergen og omegnskommunene. Prosessen ble langvarig, og de mange involverte brukte mye tid. Signering av avtalen ble utsatt til etter kommunevalget, noe som medførte at nye personer kom inn i forhandlingene

underveis. Kommunene gjennomførte i liten grad møter seg imellom for å diskutere løsninger, avklare uenigheter eller bli enige om forhandlingstaktikk. Det var noe samarbeid omegnskommunene imellom, og svært godt samarbeid mellom omegnskommuner og de kommunene de skulle slå seg sammen med. Fylkeskommunen hadde en viktig koordinerende rolle mellom kommunene inn mot forhandlingsmøtene. Statsforvalteren spilte en viktig rolle ved å møte i kommunestyrene og forklare hva byvekstavtalen innebar.

På Nord-Jæren var det interne forhandlinger mellom kommunene, konkurranse om investeringer og konflikt om arealpolitikken. Her var de lokale administrative representantene de samme gjennom hele prosessen, mens det var store utskiftninger blant politikerne og andre involverte gjennom forhandlingsperioden. Fylkesordføreren ledet de lokale partene. Arealpolitikken var nylig diskutert og vedtatt gjennom regional plan, og det ser ikke ut til at det var mye dialog eller samarbeid om dette kommunene imellom i forhandlingene om byvekst-avtale. Det ble stopp i forhandlingene da Sandnes ikke ville akseptere rushtidsavgift som del av avtalen. Da måtte de lokale partene gå til egne forhandlingsrunder, som varte trekvart år, frem til regjeringen kom med bompengeforliket.

Våre funn peker ikke i retning av at måten staten gjennomførte forhandlingene om byvekst-avtaler på var utløsende for ulikhetene i prosessforløpene. Vi ser likevel at kompleksiteten i byvekstavtalene og i styringsstrukturen bidro til å øke tidsbruken og å skape usikkerhet, forvirring og merarbeid i forhandlingene. Det bidro også til å gjøre det vanskelig å forankre avtalene lokalt, og det bidro til demokratisk underskudd og skjevheter, ved at få av de lokale politikerne hadde tid og mulighet til å sette seg godt inn i dette. Timingen av prosessene skapte ekstra utfordringer i Bergensområdet og på Nord-Jæren.

4.2.3 Tidsbruk, tidspress og timing

Interessant nok opplevde ikke kommunene i Trondheimsområdet tidspress i forhandlingsprosessen, på tross av at de brukte kortest tid og at det var omtrent like mange møter på Nord-Jæren (13) og Trondheimsområdet (12) (vi kjenner ikke til hvor mange forhandlingsmøter det var i Bergensområdet). På Nord-Jæren opplevde de at det ble knapt med tid, blant annet med ukentlige møter mot slutten, som gjorde at de ikke fikk informert og forankret godt nok. De sammenlignet med prosessen knyttet til regional plan, hvor de opplevde at de hadde langt bedre tid. En ordfører påpekte at tidspresset mot slutten også var en fordel, fordi det bidro til at de fikk avtalen gjennom. Også i Bergensområdet fortalte informanter at de opplevde tidspress og lite tid til forankring og felles visjonsbygging. Samtidig opplevde mange fra Bergensområdet at det tidsbruken i forbindelse med forhandlingene totalt sett hadde vært altfor stor.

Opplevd tidspress i Bergensområdet og på Nord-Jæren hadde sannsynligvis sammenheng med timingen. Som nevnt foregikk disse forhandlingsprosessene parallelt med valgkampen før kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019. Bompenger/rushtidsavgift ble et viktig tema i valgkampen, og dette ble koblet opp mot forhandlingene om byvekstavtaler i Bergensområdet og på Nord-Jæren. Dette skapte mye støy som måtte håndteres i åpne prosesser med intensiv pressedekning. Som følge av dette ble det brudd i forhandlingene før valget, og etter valget var mange av de sentrale politikerne (særlig på Nord-Jæren) skiftet ut. Både i Bergensområdet og på Nord-Jæren ble signering av avtalene utsatt til etter valget. I Bergensområdet bidro også de parallelle prosessene knyttet til kommunesammenslåinger til økt

tidsbruk i forhandlingene. De parallelle forløpene medførte også stor arbeidsbelastning for de involverte.

4.2.4 Refleksjoner rundt åpenhet og lukkethet

En viktig forskjell mellom byområdene var, som nevnt, at Trondheim valgte å lukke prosessen rundt forhandlingene mens de to andre valgte åpne prosesser. I intervjuer med politikere i opposisjon og posisjon i Trondheimsområdet, samt de som hadde vært administrative støtter i forhandlingene, var det ingen som mente det burde vært større grad av åpenhet i forhandlingene. De opplevde at det de hadde forpliktet seg på arealsiden gjennom byvekst-avtalen var i tråd med mandatene de hadde fått av sine kommunestyre, og med omforent arealpolitikk nedfelt i IKAP, kommuneplanenes arealdel og andre planer. Videre, at byvekst-avtalen ikke ga juridisk bindende føringer for arealpolitikken, og at realiseringen uansett ville bli diskutert og besluttet i kommunene gjennom ordinære demokratiske prosesser. Noen var i tvil om det hadde vært nødvendig å holde prosessen lukket, men de så ikke at det var problematisk. Begrunnelsene var forhandlingstekniske, og de var omforent om dette. Pressen ba om innsyn i prosessen underveis, men det ble avvist. En klage på dette ble ikke tatt til følge.

I Bergensområdet mente noen at styringsstrukturen i forhandlingene burde forenkles slik at færre er involvert og slik at tidsbruken reduseres. Videre, at det ville vært en fordel om de som forhandlet fra alle parter hadde fullmakt til å ta beslutninger uten å måtte gå tilbake til styringsgrupper og kommunestyre for å forankre. Samtidig var noen bekymret for at lite tid og stort press hadde gitt demokratisk underskudd i prosessene.

4.3 Politikernes forståelse og behov for administrativ støtte

Intervjuene ga inntrykk av at politikerne i de fleste kommunene hadde svært god forståelse av arealdiskusjonene i forhandlingene om byvekstavtaler. De skjønnte at det ble gjort forsøk på å innskrenke deres selvråderett som arealmyndighet, og at det var forventninger om at de skulle forplikte seg til å stoppe eller redusere utbygging i områder som ligger utenfor de definerte senterområdene. De var ikke villige til å gå med på dette, og forhandlingene resulterte som beskrevet i at de la regional eller interkommunal plan til grunn for avtalene. I ettertid er de, som nevnt, spente på om byvekstavtalene vil bli brukt som argument i innsigelsessaker o.l.

Det var en større utfordring å formidle og forklare byvekstavtalesystemet, og informanter i Bergensområdet og Trondheimsområdet fortalte at de brukte mye tid på dette. Dette gjaldt i hovedsak styringsstrukturen – hvem som gjør beslutninger om hva, når, gjennom hvilke prosesser og basert på hva. Koblingene mellom bompenger og byvekstavtaler var også vanskelig å formidle. Flere pekte på at kompleksiteten i styringsstrukturen og avtaleverket er et demokratisk problem, fordi få av de folkevalgte hadde mulighet til å sette seg godt nok inn i hvordan systemet fungerer til å kunne ta stilling til det. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6.

I *Trondheimsområdet* samarbeidet Trondheim og omegnskommunene tett i en prosess med mye dialog, og styringssystemet i byvekst-avtalen var et viktig tema som de brukte tid på. Omegnskommunene fortalte, både fra politisk og administrativ side, at det var en stor fordel for dem å kunne lene seg på Trondheim i disse spørsmålene. Trondheim hadde erfaring med

denne typen avtaler, og omegnskommunene hadde tillit til at Trondheim ville sikre at alle kommunene kom godt ut av avtalen. Det var for eksempel Trondheim som gjorde omegnskommunene oppmerksomme på at Statsforvalterens første forslag til arealmål ville legge reelle begrensninger på kommunens arealpolitikk. Alle pekte også på at det var en stor fordel at prosessen og diskusjonene var lukket, slik at de kunne stille 'dumme spørsmål' og diskutere uklårheter uten 'å måtte lese om det i avisen dagen etter'.

I *Bergensområdet* tok, som nevnt, Statsforvalteren mye ansvar for å forklare kommunestyrene hvordan avtalen fungerer. Det var likevel et problem at kompleksiteten i avtalen gjorde at det var vanskelig å formidle hvordan ulike elementer i pakken hang sammen. Det gjaldt særlig koblingen mellom byvekstavtalen og bompenggeavtalen, hvor det ble en gjengs oppfatning at byvekstavtalen ville føre til høyere bompengesatser. Regjeringens bompengeforlik i forkant av valget i 2019 bidro ikke til å redusere uklårhetene knyttet til dette. I Bergensområdet hadde også fylkeskommunen en viktig rolle i å forklare hvordan avtalene fungerte, og hva de ville innebære.

På *Nord-Jæren* dreide diskusjonen om byvekstavtalen seg i hovedsak om rushtidsavgift og investeringsprosjekter, og dermed kom formidlingen av hva nullvekstmålet ville bety for arealutviklingen mer i skyggen. Informantene sa ikke noe om hvorvidt det hadde vært problematisk å forklare selve styringsstrukturen i avtalen til politikerne.

4.4 Hvordan prosesser knyttet til regionale/interkommunale planer påvirket forhandlingene om byvekstavtaler

Som beskrevet i kapittel 3, ble resultatet av forhandlingene at de regionale og interkommunale planene ble lagt til grunn for arealutviklingen i byvekstavtalene. Vi undersøkte hvordan prosessene rundt de regionale og interkommunale planene hadde blitt gjennomført, hvordan dette hadde påvirket planenes forankring og legitimitet, og hvordan dette hadde påvirket arealdiskusjonene i forhandlingene om byvekstavtaler.

Forforståelsen var at mye prosess og deltakelse i arbeidet med de regionale og interkommunale planene ville resultere i god lokal forankring og legitimitet av disse planene, og at dette ville bidra til større grad av enighet og mindre konflikt i arealdiskusjonene i forhandlingene om byvekstavtaler. Resultatene fra undersøkelsene støtter ikke dette. De peker heller i retning av at underliggende substansielle og prinsipielle uenigheter knyttet til arealutvikling og annet krevde mye prosess i forbindelse med utarbeidelse av de regionale planene i Bergensområdet og på Nord-Jæren. Prosessene resulterte ikke i god forankring og legitimitet av de regionale planene i alle kommunene. Uenighetene og konfliktene vedvarte, og de preget også forhandlingene om byvekstavtaler. I Trondheimsområdet var konfliktnivået lavere, og prosessen rundt utarbeidelse av den interkommunale planen og forhandlingen om byvekst-avtale forløp uten store konflikter mellom kommunene. Resultatene er oppsummert i tabell 3, og utdypet og diskutert i den påfølgende teksten.

Tabell 3: Regionale planer, prosessledelse, beslutningsorganer, prosesser, detaljeringsgrad, konfliktnivå og forankring/legitimitet av regionale og interkommunale planer i de tre byområdene versus hvordan forhandlingene om byvekstavtaler forløp.

	Bergensområdet	Trondheimsområdet	Nord-Jæren
Type plan	Regional areal- og transportplan for Bergensområdet, Regional plan for attraktive senter i Hordaland	Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen	Regionalplan Jæren 2050
Prosessledelse, og beslutning	Fylkeskommunen, fylkestinget	Kommunene (Trondheim), kommunestyre og fylkestinget	Fylkeskommunen, fylkestinget
Prosess	Lang, grundig og involverende prosess	Lite prosess, men noe mer ved siste rullering enn tidligere	Lang, grundig og involverende prosess
Detaljeringsgrad	Uenighet om planene er for detaljerte, usikkerhet rundt dette	Ikke så detaljert	Detaljert, har tradisjon for det
Konfliktnivå i disse prosessene	Konflikter og uenighet om arealutviklingen, usikkerhet om hva planene innebærer	Ikke konflikt	Konflikter og uenighet om arealutviklingen, vedtatt mot Sandnes uttalte vilje
Forankring/legitimitet	Ikke så godt forankret, hadde ikke fått rullert KPA ennå	Forankret, fremstår som felles visjon som de har laget selv	God forankring og legitimitet i noen kommuner, ikke i andre
Hvordan BVA-forhandlingene forløp	Lang prosess, brudd og mye tidsbruk Stor grad av uenighet, usikkerhet og konflikter lokalt, særlig stor spenning mellom Bergen og omegnskommunene	Kort og effektiv prosess Lite konflikt, kommunene samarbeidet, diskuterte og opptrådte samlet i forhandlingene	Lang prosess, mye utskifting av deltakere pga. valg Mye konflikter mellom kommunene pga. rushtidsavgift og utagerende FMB-aksjoner

I *Trondheimsområdet* ble IKAP lagt til grunn i forhandlingene. Kommunene i Trondheimsområdet ga likelydende beskrivelser av hvordan de så byvekstavtalen som et virkemiddel for å realisere areal- og transportstrategien de sammen hadde meislet ut gjennom IKAP og siden vedtatt i sine kommuneplaner. Det dreier seg, for omegnskommunene som deltar i byvekstavtalen, i hovedsak om å fortette og utvikle sentrumsområdene rundt jernbanestasjonene, og å jobbe for et bedre jernbanetilbud mellom Trondheim og de andre kommunene. I intervjuene med politikere og administrativt ansatte var det enighet om at det hadde vært lite prosess knyttet til utarbeiding av IKAP, selv om det i rulleringen av IKAP-2 (vedtatt i 2015) hadde vært med dialog enn da den første IKAP ble vedtatt (i 2011). Ingen uttrykte at de mente dette var problematisk. Omegnskommunene til Trondheim opplevde ikke å være sterkt bundet av IKAP, men de så den som en fornuftig strategi som i hovedsak samsvarte godt med arealstrategiene i egne kommuner. Det ser dermed ut til at IKAP hadde fungert som en arena for visjonsbygging i Trondheimsområdet, og at den har legitimitet.

I *Bergensområdet* var to regionale planer relevante i forhandlingene om byvekstavtaler, nemlig Regional plan for attraktive senter i Hordaland (2016-2026) og Regional areal- og transportplan for Bergensområdet (2017-2028). Ifølge informantene hadde det vært gjennomført grundige og involverende prosesser knyttet til planene. Informantene mente likevel at planene ikke var tilstrekkelig forankret i kommunene, og at de manglet legitimitet. Kommunene hadde ikke rukket å forankre de regionale planene gjennom rullering av egne arealplaner da forhandlingene om byvekstavtalen pågikk, og det var uklarheter og usikkerheter knyttet til hva senterstrukturen i planene innebar. Det var spenninger og uenighet i prosessene om hvor detaljerte de regionale planene skulle være, og hvor sterkt de skulle styre. Det ser også ut til at det også var reelle uenigheter om fremtidig arealutvikling. Disse

spenningene, uenighetene og usikkerhetene ble ikke løst i prosessene rundt de regionale planene, og de påvirket også forhandlingene om byvekstavtale negativt. Dette ble, som nevnt, forsterket av at forhandlingene foregikk parallelt med prosesser knyttet til kommunevalg og kommunesammenslåinger.

Nord-Jæren har lange tradisjoner for detaljerte og strenge regionale planer, som særlig skal ivareta jordvernet. Regionalplan Jæren 2050 ble vedtatt i juni 2019, midtveis i forhandlingene om byvekstavtale. Informantene beskrev en bred involveringsprosess hvor fagpersoner fra kommunene deltok i arbeidsgrupper, og hvor ordførerne satt i styringsgruppen. Det meste av arealdiskusjonene på Nord-Jæren foregikk i prosessen knyttet til regionalplanen, og planen ble lagt til grunn i forhandlingene og byvekstavtalen. Det var reelle uenigheter og konflikter om regionalplanen, hvor særlig Sandnes kommune var sterkt uenig i at det ble lagt begrensninger på deres muligheter til å bygge med lav tetthet på jomfruelig mark. Flere pekte på problemet med at enkeltkommuner kunne sabotere gode løsninger i byvekstavtalen, og at enkeltkommuners 'vetorett' resulterer i halvgode løsninger. Dette gjaldt ikke for regionalplanen, som Fylkestinget vedtok på tross av enkelte kommuners protester.

Denne gjennomgangen viser at de grundige og involverende prosessene knyttet til de regionale planene i Bergensområdet og på Nord-Jæren ikke resulterte i god forankring og legitimitet av de regionale planene eller byvekstavtalene i alle kommunene. Samtidig ser IKAP ut til å være godt forankret og ha legitimitet i kommunene i Trondheimsområdet, og ha fungert som en visjonsbyggende arena, på tross av at prosessen rundt IKAP ikke beskrives som grundig. Det kan se ut til at det lave konfliktnivået i Trondheimsområdet, og kanskje de relativt løse føringene i IKAP, har medført at kommunene ikke har opplevd at det var behov for mye prosess. Kommunenes oppslutning om IKAP, samt tilliten mellom dem og samarbeidet underveis i forhandlingene, bidro også til at de sto samlet i forhandlingene om byvekstavtalen og at man raskt kom frem til en omforent løsning. På Nord-Jæren og i Bergensområdet var det reelle uenigheter og konflikter kommunene imellom om arealutviklingen. I Bergensområdet var det også usikkerhet knyttet til hva en av de regionale planene innebar. Disse uenighetene, konfliktene og usikkerhetene bidro i Bergensområdet til at forhandlingene om byvekstavtalene ble vanskeligere enn de ellers ville vært. Både i Bergensområdet og på Nord-Jæren påvirket også andre omstendigheter (kommunesammenslåinger, valg og utskifting av politikere, mv.) situasjonen.

Det er verd å merke seg at særlig ordføreren i Trondheim var klart negativ til tanken om at de kunne lagt regional plan (som det fortsatt pågikk prosess rundt da intervjuene ble gjennomført) til grunn for forhandlingene og byvekstavtalen i stedet for IKAP. Hun la vekt på at kommunene sammen hadde kommet frem til og selv vedtatt en omforent overordnet arealpolitikk gjennom IKAP, som de kjente og følte eierskap til, og at dette var en viktig grunn til at forhandlingene i Trondheimsområdet foregikk uten store konflikter. Hun mente at en regional plan ikke kunne gjort samme nytte, fordi i) fylkeskommunen ikke har den nødvendige kompetansen til å lage en slik plan for byområdet og ii) at kommunene ikke ville følt samme eierskap til en regional plan vedtatt av fylkestinget.

4.5 Erfaringer med styringssystemet i gjennomføringsfasen

I Bergensområdet og på Nord-Jæren hadde de ikke så mye erfaring med styringssystemet for byvekstavtalene i gjennomføringsfasen da vi gjennomførte intervjuer, og noen var spente på

hvordan porteføljestyresystemet, mv. ville fungere. Trondheimsområdet var de første som signerte byvekstavtale i denne runden, og de hadde rukket å få noe erfaring med styringsystemet⁸. Her fortalte informantene fra kommunene at det er enighet om at styringsystemet ikke fungerer godt, og at man må finne ut hvordan dette kan gjøres bedre slik at det blir mer ryddig, forståelig og overkommelig. De var samstemte i at styringsstrukturen var kompleks og ressurskrevende, at den ga utydelige styrings- og beslutningslinjer, og at den ga forsinkelser i gjennomføring og fremdrift. Det var uklarerheter rundt sekretariatets rolle og ansvar og usikkerheter knyttet til inntektsgrunnlaget. Flere så også kompleksiteten som et demokratisk problem, fordi det var ressurskrevende å skaffe seg og opprettholde oversikt over når og hvordan beslutninger skulle tas. Omegnskommunene fortalte at de ikke hadde forestilt seg at de skulle bruke så mye tid og ressurser, administrativt og politisk, på å følge opp arbeidet i gjennomføring av byvekstavtalen.

Fra Trondheims side ble det forklart at systemet i stor grad bygde på organiseringen av den tidligere Miljøpakken. Nå hadde det kommet inn nye parter (omegnskommunene, Jernbane-direktoratet), og 'gamle parter' hadde nye roller (Statens vegvesen, fylkeskommunen og Statsforvalteren). Det ble forklart at Statens vegvesen er vant med å håndtere store infrastrukturprosjekter, mens Miljøpakken er en stor pakke med mange små prosjekter, som krever andre måter å jobbe på. Flere peker på at systemet med samfunnsøkonomiske analyser, porteføljestyre og sterkt fokus på 'beregnet måloppnåelse' kan gjøre det vanskelig å gjennomføre Miljøpakken på måter som alle kan være tilfredse med og som bidrar best til at nullvekstmålet nås. God byutvikling er en viktig del av løsningen, og det kan være vanskelig å 'regne korrekt' på dette.

Fylkeskommunen fikk i 2020/2021 gjennomført en forvaltningsrevisjon av styringsystemet i Miljøpakken, som ga en rekke anbefalinger (Revisjon Midt-Norge SA 2021). Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune behandlet saken om forvaltningsrevisjonen i april 2021, og konkluderte blant annet med at «*Rapporten og revisors anbefalinger gir fylkeskommunen et godt grunnlag for å foreslå forbedringer til hele miljøpakkesamarbeidet*» (Trøndelag fylkeskommune 2021). Den 17.3.2022 besluttet politisk styringsgruppe i Miljøpakken å iverksette reforhandling av byvekstavtalen som ligger til grunn for Miljøpakken⁹. Per september 2022 pågår fortsatt reforhandlingene.

4.6 Oppfatninger om statens oppfølging av sine forpliktelser

Kommunene i Trondheimsområdet var samstemte i at den største trusselen mot byvekstavtalens legitimitet er at staten (slik kommunene oppfatter det) ikke oppfyller viktige forpliktelser i avtalen. Det gjaldt særlig arealavklaringer rundt jernbanestasjonen og forbedring av jernbanetilbudet. Det dreide seg også om at staten gjennomfører tiltak som motvirker at nullvekstmålet kan nås, som at de bygger nye veier med større kapasitet og høyere hastighet

⁸ Siste runde med intervjuer i Trondheim pågikk i perioden oktober 2020 til februar 2021.

⁹ Den 17.3.2022 besluttet politisk styringsgruppe i Miljøpakken å iverksette reforhandling av byvekstavtalen som ligger til grunn for Miljøpakken, se: [Møte i politisk styringsgruppe - Miljøpakken \(miljopakken.no\)](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/byvekstavtalen-for-trondheimsområdet-behov-for-justeringer/id2904902/) og <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/byvekstavtalen-for-trondheimsområdet-behov-for-justeringer/id2904902/>

før de forbedrer jernbanetilbudet, og at staten lokaliserer virksomheter på steder hvor de genererer mye biltrafikk. Særordninger for elbiler (parkering, bomtakster) var et annet eksempel.

På Nord-Jæren nevnte flere informanter at lokalisering av nytt sykehus hadde kommet opp som tema. Denne lokaliseringen medførte at man måtte snu på prioritering og rekkefølgekrav i bymiljøpakken for busstrase til sykehusområdet. Det ble stilt krav om at staten måtte ta et større ansvar siden de var de som hadde vedtatt denne lokaliseringen. En av informantene fortalte at det var viktig at staten hadde forpliktet seg til å lage en strategi for lokalisering av statlig virksomhet, men at staten ikke ville ha med det ha med i den nye avtalen.

Alle byvekstavtalene inneholder avsnitt som sier at staten skal lokalisere sine virksomheter i tråd med nullvekstmålet, som for eksempel dette avsnittet fra byvekstavtalen for Nord-Jæren: «*Staten ved fylkesmannen skal i løpet av 2020 utarbeide forslag til en langsiktig strategi for lokalisering av statlige virksomheter i eide og leide bygg på Nord-Jæren, og som skal bidra til at statens lokalisering bygger opp under nullvekstmålet*». Staten planlegger og/eller bygger veier i alle de tre byområdene som vil gi økt veikapasitet, bedre tilgjengelighet med bil og økt press for byspredning, som vil gjøre det vanskeligere å nå nullvekstmålet i byområdene.

4.7 Byvekstavtalenes legitimitet

Vi har sett at det var ulik grad av både substansielle og prinsipielle uenigheter mellom kommunene i de tre byområdene når det gjaldt arealutvikling, hvor særlig (noen) av omegnskommunene ikke ønsket å endre sin arealpolitikk i retninger som kan bidra til nullvekst i biltrafikken. Uenighetene bidro til ulik grad av spenninger og konflikter både i prosessene knyttet til regionale og interkommunale planer og i forhandlingene om byvekstavtaler. Kommunene hadde relativt like prosedyrer for å forankre byvekstavtalene i kommunestyrene, men de underliggende uenighetene ser ikke ut til å ha blitt løst gjennom forhandlingsprosessene. Disse underliggende uenighetene må forventes å bidra til å svekke byvekstavtalenes legitimitet i (noen av) kommunene.

Basert på det som er diskutert tidligere i rapporten, er det uklart i hvilken grad alle kommunene er opptatt av å nå målet om nullvekst i biltrafikken. Det er også uklart om partene har tillit til at gjennomføring av avtalene vil gi måloppnåelse. Bykommunene var usikre på om omegnskommunene ville gjennomføre en arealpolitikk som kan gi redusert bilavhengighet, og flere pekte på at staten bygger veier og lokaliserer store statlige arbeidsplasser på måter som gjør det vanskelig å nå målet om nullvekst. Bykommunene, og flere av omegnskommunene, sa at de vil oppfylle sin del av avtalen gjennom sin arealutvikling. Flere av omegnskommunene ga likevel uttrykk for at dette ikke innebærer at de skal endre gjeldene arealpolitikk i særlig grad. Noen omegnskommuner opplevde det heller ikke som rettferdig at de ikke skal kunne legge til rette for høy befolkningsvekst gjennom å legge ut nye småhusområder.

Kommunene var svært bevisste på at byvekstavtalene er ment å bidra til at de utviklet sin arealpolitikk i retninger som gir mindre biltrafikk. De ga tydelig uttrykk for, og fikk gjennomslag for, at det fortsatt skal være kommunene som styrer arealutviklingen og at det er plan- og bygningslovens regler som gjelder (som diskutert i kapittel 3). Derfor ble det nedfelt i avtaletekstene at de regionale og interkommunale planene skulle ligge til grunn for arealutviklingen. På den måten støtter byvekstavtalen opp under plan- og bygningslovens institu-

sjoner, noe som i mindre grad ville vært tilfelle dersom byvekstavtalen hadde inneholdt mer detaljerte arealkrav. Kommunene ga klart uttrykk for at byvekstavtalene ikke kan brukes som argument for innsigelser i arealsaker. De var usikre på om de likevel vil bli brukt på denne måten, og var tydelige på de ikke anså det som akseptabelt. Det ligger en usikkerhet knyttet til hvilke sanksjoner som vil bli brukt dersom partene ikke når målet om nullvekst i biltrafikken. Flere pekte på at kompleksiteten i forhandlingene, avtalene og styringssystemene i gjennomføringsfasen er et demokratisk problem. Svært få, inkludert kommunalt folkevalgte, har anledning til å sette seg inn i hvordan det fungerer, følge med på hva som skjer og vite når de skal intervensjon. Dette kan være en trussel mot avtalenes legitimitet.

Oppsummert forstår vi dette som at kommunene ikke anser byvekstavtalene som et legitimt styringsinstrument i arealpolitikken, forstått som at den gir staten eller andre utvidet makt til å påvirke kommunenes arealutvikling. De oppfatter at arealpolitikken fortsatt følger plan- og bygningslovens institusjoner og spilleregler, selv om kommunene har signert byvekstavtaler. Vi forstår det likevel slik at de fleste kommunene er villige til å endre sin arealpolitikk i noen grad for å bidra til å oppfylle målet om nullvekst i biltrafikken, slik de har forpliktet seg til gjennom ordførernes signering av avtalene. Det tyder på at de oppfatter at byvekstavtalene har legitimitet til å påvirke deres målprioriteringer i arealpolitikken, men ikke til å påvirke hva slags arealpolitikk de konkret fører.

5 Byvekstavgiftenes påvirkning på kommuneplaner

I dette kapittelet har vi undersøkt om og hvordan byvekstavgiftene påvirket rulleringen av kommuneplanens arealdel i Bergen og Sandnes, hva de konkrete virkningene av dette ble, og hva som ble opplevd som særlig utfordrende. Vi var opptatt av hvilke egenskaper ved avgiftene som gjør at de har påvirkningskraft.

5.1 Hvordan byvekstavgiftene påvirket rulleringen av kommuneplanens arealdel

Vi undersøkte hvordan byvekstavgiften for Nord-Jæren (2017-2023) påvirket rulleringen av kommuneplanens arealdel (2019-2035) i Sandnes kommune og hvordan byvekstavgiften for Bergen (2017-2023) påvirket rulleringen av kommuneplanens arealdel (2018-2030) i Bergen kommune. Disse byvekstavgiftene var de gjeldende før forhandlingene rundt de nåværende byvekstavgiftene ble startet opp. Både byvekstavgiften for Bergen og for Nord-Jæren hadde tydelige føringer for arealplanleggingen i kommunene. Det dreide seg om nullvekstmål, høy utnyttelsesgrad, fortetting, utbygging nær kollektivknutepunkter og sentrum og om å bygge en kompakt by som reduserer transportbehovet. De anga videre hvor byveksten skulle lokaliseres, og begge byvekstavgiftene viste til de regionale planene.

I Bergen brukte kommunen selv byvekstavgiften og mulighetene for finansiering av Bybanen som argumenter for å styre arealutviklingen i retninger som er i tråd med nullvekstmålet. Dette dreide seg om å etablere ny senterstruktur med utvidede områder for fortetting og reduserte krav til boligparkering. Det dreide seg også om å gjøre om vedtatte områder avsatt til boligfelt i kommuneplanens arealdel, som lå langt fra sentrum og tunge kollektivlinjer, til landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF). Det var stor politisk strid internt i Bergen kommune, særlig knyttet til punktet om å ta ut boligfelt fra kommuneplanens arealdel. Det var omfattende og grundige politiske prosesser internt i kommunen, der både prinsippene og de konkrete planforslagene ble behandlet. Prosessene er grundigere beskrevet i Hanssen og Millstein (2021).

I kommuneplanens arealdel for Sandnes var det i utgangspunktet stor motstrid mellom vedtatte utbyggingspolitikk og byvekstavgiftens målsettinger, og prosessen ble preget av sterkt press for å endre planen slik at den harmonerte med byvekstavgiften for Nord-Jæren. Nabo-kommunene, Statsforvalteren og Statens vegvesen viste til byvekstavgiften og nullvekstmålet i sine høringsuttalelser om hvor utbygging av bolig og næring burde lokaliseres, om hvor utbygging burde begrenses, om fortetting og transformasjon i og ved sentrum, om handelslokalisering og om en strengere parkeringspolitikk. Byvekstavgiften bidro også til økt fokus på miljøvennlig transport som et element i arealplanleggingen i interne planprosesser. Gjennom innsigelse og mekling ble det laget rekkefølgekrav i kommuneplanens arealdel som medførte at boligområder som var i strid med byvekstavgiften ble skjøvet ut i tid. Prosessene er grundigere beskrevet i Leknes og Uhre (2021).

I begge casene opplevdes det å ta ut eller nedprioritere tidligere vedtatte utbyggingsområder fra kommuneplanene, fordi de var i strid med blant annet byvekstavgiftene, som

spesielt utfordrende. Det er enklere og billigere å bygge ut på jomfruelige arealer enn gjennom fortetting, og det tar mindre tid. Denne type utfordringer må forventes å bli forsterket når byveksttalene nå også omfatter omegnskommunene til byene.

5.2 Egenskaper ved avtalene som bidro til å påvirke planene

Flere egenskaper ved byveksttalene bidrar til at de kunne få innflytelse på kommuneplanens arealdel. Én er at det er en formell politisk avtale som kommunene har vært med på å utforme og der de har forpliktet seg gjennom ordførerens underskrift. Byveksttalene oppleves som mer forpliktende enn både regionale planer, som fylkeskommunene har vedtatt (selv om kommunene har deltatt i planleggingen og gitt høringsuttalelser), og statlige retningslinjer for arealplanlegging. Forpliktelsen til byveksttalene kan imidlertid svekkes dersom avtalene er dårlig forankret i kommunene på grunn av tidspress eller manglende forståelse for hva avtalen faktisk innebærer. En annen egenskap ved byveksttalen som bidrar til at den kan påvirke arealplanleggingen er at nullvekstmålet er konkret og enkelt å forholde seg til sammenlignet med regionale planer eller statlige planretningslinjer, som vanligvis er mer omfattende og detaljerte. Byveksttalenes kobling mellom investeringsbudsjett for transportinfrastruktur og arealutvikling er også en egenskap som forsterker forpliktelsene for kommuneplanens arealdel. Uten investeringsbudsjetter ville oppslutningen om avtalene fra kommunenes side sannsynligvis vært svakere. Byveksttalene bidrar til målet om nullvekst i biltrafikken forsterkes som føring for kommuneplanens arealdel, noen ganger på bekostning av andre hensyn, som jordvern og utvikling av lokalsamfunn utenfor sentrumsområdene.

5.3 Diskusjon

Resultatene viste at byveksttalene ble brukt som argumenter for å fremme en dreining i arealpolitikken som bidrar til at nullvekstmålet kan nås. I Bergen ble prinsippene i byveksttalen implementert i planforslaget gjennom en intern politisk prosess i kommunen, mens dette skjedde gjennom eksterne høringsuttalelser og innsigelser og påfølgende mekling i Sandnes. De mest konkrete endringene var at godkjente utbyggingsområder i kommuneplanens arealdel, som ville gjøre det vanskeligere å nå nullvekstmålet, ble omgjort til LNF-områder eller ble skjøvet ut i tid. I Bergen ble det også pekt på at forhandlingene om byveksttalen var en viktig opplærings- og læringsarena for politikere og for modning av de nasjonale og regionale prinsippene for arealutvikling.

Resultatene kan forstås som at byveksttalene tydeliggjør og forsterker eksterne føringer for den kommunale arealplanleggingen, samtidig som den vektlegger den kommunale arealplanleggingens funksjon som virkemiddel for å oppnå målsettinger om nullvekst og miljøvennlig transport. Dette kan bidra til at rammene for den kommunale arealplanleggingen oppleves som trangere og at den lokale selvråderetten utfordres. Samtidig viser eksemplene at det er samsvar mellom føringene i byveksttalene og regional plan. Dette tyder på at byveksttalene ikke nødvendigvis begrenser kommunepolitikken, men at den trer tungt inn (med sine gulrot-og-pisk-mekanismer) og påvirker det politiske landskapet som spiller seg ut lokalt.

6 Kommunenes erfaringer og innspill

6.1 Styrker ved byvekstavgiftene

Studiene av de tre avtaleområdene skulle blant annet få frem kommunenes erfaringer og perspektiver. Kommunene pekte på flere styrker ved byvekstavgiftene. For det første har den siste generasjonen byvekstavgifter *utvidet avtaleområdet til hele byregionen*¹⁰. Kommunene opplever at dette er hensiktsmessig for å kunne samarbeide om areal- og transportutvikling på måter som kan bidra til at nullvekstmålet nås i byområdet.

For det andre opplever kommunene at byvekstavgiftene bidrar til en *mer målrettet innsats fra aktører på tvers av forvaltningsnivåer og geografi*, og at disse i større grad enn tidligere drar i samme retning. Kommunene opplever at det har vært fruktbart å sitte sammen med staten for å finne løsninger som kan bidra til at nullvekstmålet og andre mål kan nås. Dette dreier seg for eksempel i Trondheimsområdet om at de fikk gjort arealavklaringer rundt stasjonsområdene med Jernbanedirektoratet, som muliggjør den ønskede arealutviklingen i sentrumsområdene. Kommunene ser også at det er vanskelig å få god samfunnsøkonomi i løsninger for byområdene som helhet dersom den enkelte kommune skal ha gjennomslag for sine krav uten at dette ses i sammenheng med hva som kan bidra best til måloppnåelse.

For det tredje opplever kommunene at det er en styrke at de *får finansiering til å gjennomføre tiltak som kan bidra til måloppnåelse*. I alle byområder opplever kommunale aktører at tilførsel av midler til finansiering av et bedre kollektivtilbud og til bedre tilrettelegging for sykling og gåing er et viktig bidrag fra byvekstavgiftene, som vil bidra til at byområdet kan nå nullvekstmålet. Finansieringen gir dem også muligheter til å realisere egne strategier. Tilførselen av friske midler bidrar videre til en større lokal aksept for de motytelsene som kommunen må komme med når det gjelder fremtidig arealutvikling.

For det fjerde opplever kommunene at de ble hørt i forhandlingene, og at de statlige myndighetene aksepterte at arealpolitikken *styres etter plan- og bygningsloven*, og at det er kommunene som er primære beslutningsmyndighet for arealplanleggingen. Målsettingene for arealutvikling i byvekstavgiftene skal derfor detaljeres og besluttes av kommunene. Konkret innebar dette at de regionale og interkommunale planene ble lagt til grunn i byvekstavgiftene. Det ble også påpekt at prosessene bidro til å 'modne aksepten' for å føre en arealpolitikk som bidrar til å nå nullvekstmålet.

For det femte opplever noen av kommunene at de tunge forhandlingene, hvor mye var på spill, har bidratt til å *bygge opp lokalt, regionalt og nasjonalt lederskap og samarbeid* på dette området. Prosessene har vært viktige læringsarenaer, og flere informanter opplever at de har bidratt til å bygge tillit og samarbeidskultur mellom forvaltningsnivåene.

¹⁰ På Nord-Jæren var de samme fire kommunene med i avtaleområdet også i forrige avtale.

6.2 Svakheter ved byvekstavtalene

Kommunene pekte også på svakheter ved byvekstavtalene. For det første er *styringsstrukturen kompleks*¹¹, som gjør at beslutningsstrukturene blir lite forståelige og transparente. Det blir et skille mellom de politikerne som er med i forhandlingene, og dermed opparbeider forståelse for strukturen, og kommunestyret som kun informeres på ulike tidspunkter. Det er også stor utfordring når det gjelder å formidle innholdet i avtalene til befolkningen.

En annen svakhet er knyttet til at *staten opptrer på måter som reduserer mulighetene for å nå nullvekstmålet*, ved at de bygger veier og lokaliserer virksomheter på måter som gjør det vanskelig å nå nullvekstmålet. Dette har i liten grad blitt løst gjennom byvekstavtalene. I Trondheimsområdet bestemte staten at de tre omegnskommunene med knutepunkt knyttet til jernbane skulle være med, og strategien var å få fortetting rundt stasjonene. Likevel fulgte ikke staten godt nok opp med å få det på plass i avtaleteksten og gjennomføringen (arealavklaringer rundt stasjonen, tilrettelegging for høyere frekvens, mv.).

Noen kommunale aktører påpekte også at forhandlingsprosessene *i liten grad var tilpasset syklusene for kommunestyremøter*. I forhandlingsprosessene medførte tidsløpet at det ble vanskelig å ha gode forankringsprosesser i kommunestyrene, fordi kommunestyrene ofte har månedlige møter. Tidspress i forhandlingene ble trukket frem i Bergensområdet og på Nord-Jæren. Både politiske og administrative informanter fra disse kommunene uttrykte i tillegg stor frustrasjon for at forhandlingsprosessene ikke tok hensyn til valgkampsykluser. Dermed ble mange av temaene mer politisert, og vanskeligere å lande, enn om forhandlingene hadde blitt lagt utenom valgkampen. Dette var ikke et tema i Trondheimsområdet.

6.3 Innspill til endringer av avtalesystem og prosess

Innspillene fra kommunene til Kommunal- og distriktsdepartementet og Samferdselsdepartementet om hvordan de bør videreutvikle avtalesystemet følger de samme linjene som diskusjonene om hva som er styrker og svakheter ved byvekstavtalene.

Nesten alle kommunene pekte på at den komplekse styringsstrukturen i avtaleordningen bør *forenkles*. Mange av informantene fra kommunene opplever at både forhandlingsstrukturen, beslutningsstrukturen og gjennomføringsstrukturen (porteføljestyling) i byvekstavtalene er komplisert. Det blir dermed vanskelig med å skape forståelse og forankring internt i kommunen, i kommunestyret og i befolkningen. Det gjør også at det blir vanskelig å være en forhandler i en forhandlingssituasjon. Styringsstrukturen for selve pakken (porteføljestyling) gjør det vanskelig for forhandlingsaktørene å vite hva man går inn i, og hvordan resultatet påvirker lokaldemokratisk styring når avtalen er i 'drift'.

Videre ble det understreket at *avtaleinstituttet må respektere kommunalt selvstyre, lokaldemokratiet og lokaldemokratiske prosesser*. Kommunene vektla at det er de som er primær arealmyndighet etter plan- og bygningsloven og at dette må respekteres i avtalene og oppfølgingen av dem. Avtalene bør derfor (fortsatt) definere og avtalefeste overordnede mål for arealutviklingen og la detaljeringen skje gjennom lokale demokratiske prosesser i kommunene i etterkant. Det er viktig at overordnede myndigheter forstår og anerkjenner at det er

¹¹ Dette omtales også i Nasjonal transportplan (Samferdselsdepartementet 2021:112).

ulike forhold i de ulike kommunene i byvekstavtale-områdene, og at arealdisponering og tiltak må være litt forskjellig

For det andre vektla kommunene at avtaleordningen baserer seg på et prinsipp om likeverdighet mellom avtalepartnerne, snarere enn det hierarkiske prinsippet mellom de tre forvaltningsnivåene. Partene må dermed *respekttere at kommune, fylkeskommune og statlige myndigheter er likeverdige parter* i avtaleinstituttet.

Informanter i Bergensområdet etterlyste at avtaleforhandlingene også bør romme *utviklingen av en felles, omforent visjon*. Dette kan være en samlende parapy over alle tiltakene som byvekstavtalen rommer, og må også bygge på kommunenes overordnede mål. Kommunene i Bergensområdet og på Nord-Jæren mener at forankringsprosessene generelt bør bli grundigere, og det må legges til rette av prosesskoordinatorene fra Statens vegvesen. De hadde ikke forslag til hvordan dette kunne forbedres. Det kan innvendes at det er meningen at dette skal gjøres i regionalplanarbeidet.

Flere understreket betydningen av å *forstå og anerkjenne ulikhetene mellom kommunene*, og at arealdisponering og tiltak må være litt forskjellige.

Kommuner ønsket større forståelse hos de statlige partene for at kommuner *må ha noe å 'selge' hjemme*. Dersom omegnskommunene skal 'gi' noe i sin arealpolitikk, må de 'få' noe som veier opp mot dette, for å sikre aksept hos velgerne. Det er derfor viktig at de statlige midlene også fordeles til omegnskommunene.

Det ble også påpekt at det er viktig å *time prosessene* på måter som er tilpasset kommunene. Det innebærer at møtevirksomhet i forhandlingene tilpasses tidspunkt for møter i kommunestyrene, og at det ikke legges opp til å gjennomføre forhandlinger parallelt med valgkamp.

Videre understreket kommunene betydningen av at *de statlige aktørene følger opp sine forpliktelser*. Statens handlinger når det gjelder utvikling av transportsystemet, og hvorvidt dette kan oppfattes som å bidra til nullvekstmålet, er for eksempel et stadig tilbakevendende tema. Avtaleinstituttet ser dermed ut til å bidra til økte forventninger om at statlige myndigheter er konsekvente og at alle statens mange hoder jobber sammen for nullvekstmålet.

6.4 Hva kommunene kan gjøre selv

Kommunene ble også spurt om hvilke råd og anbefalinger de ville gi andre kommuner som skal inn i forhandlinger om byvekstavtaler. Det var i hovedsak informanter fra Trondheimsområdet som svarte på dette spørsmålet. Et viktig råd fra mange av informantene var å *forberede seg godt*. Forhandlingene krever mye tid og innsats, og det er viktig at tidsbruken er effektiv og begrenses. Mange informanter, fra alle forvaltningsnivåer, har vært frustrert over at mange kommuner dukker uforberedt opp til forhandlingene. De enkelte kommunene bør sette av tid til at ressurspersoner kan sette seg inn i styringsstrukturen for byvekstavtalene. De bør også *innhente erfaringer fra andre* som har vært gjennom slike forhandlinger. Enkeltkommunene bør også på forhånd *diskutere internt og ta stilling til hva som er viktig for kommunen* og hva de kan bli utfordret på. Forhandlingsleder fra kommunen bør bruke tid på å forklare 'hva dette betyr for oss' og til å avklare og motivere for evt. endringer i arealpolitikken. Det anbefales å utarbeide *klare mandater*, der forhandlernes handlingsrom avklares.

Et annet viktig råd var å ha *gode forankringsprosesser administrativt og politisk* i kommunene underveis i forhandlingene, spesielt dersom det ikke er formulert klare mandater. Det er fordelaktig å orientere formannskapet og kommunestyret underveis, for å få diskusjoner om og tilslutning til egne vurderinger. Det er viktig å få frem hva som eventuelt er potensielle gevinster for kommunen.

De kan også søke å påvirke fremdriften i diskusjonene og forhandlingene slik at de blir bedre *tilpasset månedlige møter i kommunestyret* slik at forhandlerne kan diskutere med kommunestyrene underveis dersom de ønsker det. Informantene anbefaler imidlertid ikke å lage strukturer med forhandlingsutvalg og politiske styringsgrupper som forslag må sjekkes ut med underveis (som de gjorde i Bergensområdet) – det blir for kronglete og tidkrevende. Kommunene la også vekt på at det nå er viktig å ha med *sterk planfaglig kompetanse* inn i forhandlingene, og noen som skjønner det med styringssystemet og økonomien. De anbefalte å raskt få på plass et *proft sekretariat*.

Kommunene var relativt *delt i synet på hvor åpne og lukkede forhandlingsprosessene bør være*. Kommunene i Trondheimsområdet var tilfredse med å ha gjennomført lukkede forhandlinger, fordi det ga mindre støy, mer utveksling av informasjon og en bedre arbeidsform mellom partene, samt at de så det som forhandlingsteknisk fordelaktig for kommunene å ikke vise sine kort når stat og fylkeskommune ikke viste sine. Dette forutsetter at det har blitt gjort avklaringer rundt mandater i forkant, og at forhandlerne ikke aksepterer noe som går ut over allerede vedtatt politikk, samt at arealbeslutninger fortsatt fattes av kommunestyret. Andre var opptatt av mest mulig åpenhet underveis, ikke minst for å sikre legitimitet i befolkning. Tiltakene (fortetting, redusert mulighet til byspredning, bompenger, mv.) kan oppleves å være utfordrende og politisk polariserende, noe som understreker behovet for tillitsbygging. Casene illustrerte at det ikke er gitt hvorvidt åpne eller lukkede prosesser legger best til rette for demokratiske prosesser.

I Tabell 4 har vi oppsummert noen konkrete tips fra kommuner i Trondheimsområdet til andre kommuner som skal inn i forhandlinger om byvekstavtaler.

Tabell 4: Konkrete tips fra kommunene i Trondheimsområdet til andre kommuner som skal inn i forhandlinger om byvekstavtaler.

Konkrete tips fra kommunene i Trondheimsområdet til andre kommuner
<ul style="list-style-type: none"> - Møt forberedt! - Vær forberedt på at det krevet mye tid og ressurser, både i forhandlingene og i oppfølgingen - Dyktiggjør dere på forhånd på hva byvekstavtalen går ut på og innebærer og hvordan den fungerer, slik at dere kan bruke den til å få til bra ting - Diskuter internt hva kommunen selv ønsker og hva som er viktig for egen kommune. Jobb med å involvere de folkevalgte og skape motivasjon for å vri arealpolitikken i en mer fremtidsrettet retning - Lag klare mandater slik at handlingsrommet til forhandlerne er avklart - Gjennomfør lukkede forhandlinger, det gir mindre støy og bedre diskusjoner - Velg en lokal part som koordinerer de lokale aktørene før dere går inn i forhandlinger med staten - Ha møter i forkant for å bli enige om ting internt, da står dere sterkere - Det er viktig å ha med sterk planfaglig kompetanse inn i forhandlingene, og noen som skjønner det med økonomien, både på inntekts- og utgiftssiden - Ha tett kontakt og hyppige orienteringer med formannskap og partier som ikke sitter i formannskapet underveis, for å få diskusjoner om og tilslutninger til egne vurderinger - Innhent erfaringer fra andre som har vært gjennom slike forhandlinger - Byvekstavtaler er et bra virkemiddel som kan gjøre dere bedre i stand til å bidra til å nå nasjonale mål om miljø, nullvekst, mv. – man kan nå flere mål på en gang når man ser ting i sammenheng - Prøv å se de store linjene, hold fokus på mål, ikke heng dere opp i detaljer, det finner dere ut av etterpå - Husk at tiltakene finansiert av avtalen må bidra til nullvekst – det er lett at man vil bruke penger til andre ting og på andre steder, men disse midlene skal ikke brukes til det - Få på plass et proft sekretariat internt i kommunen, strømlinjeform organisasjonen og styringssystem - Bli med – det er gunstig for kommunen totalt sett - Jobb i lag – da blir det best!

7 Kunnskapsbehov dekket av tilskuddsordningen for planlegging og byutvikling

7.1 Tilskuddsordningen for planlegging og byutvikling

Gjennom tilskuddsordningen for planlegging og byutvikling – byvekstvtaler (heretter kalt tilskuddsordningen) kunne det i perioden 2017–2020 søkes støtte til prosjekter som skulle bidra til å utvikle arealtiltak i byvekstvtalene. I 2017 var det kun fylkes- og bykommuner i de fire største byområdene som kunne søke tilskudd. Fra og med 2018 kunne fylkes- og bykommuner i alle de ni byområdene aktuelle for byvekstvtaler søke. Tilskuddsordningen ble administrert av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Ordningen hadde budsjett på om lag 20 millioner per år, og i perioden 2017-19 ble det innvilget totalt 59 prosjekter.

Som del av prosjektet undersøkte vi hvordan tilskuddsordningen fungerte og hvordan den kunne forbedres, på oppdrag fra KDD. Her oppsummerer vi resultater fra undersøkelsene som gir innsikt i hva slags kunnskap aktørene så behov for å utvikle i forbindelse med byvekstvtaler og hvilke former for kunnskaps- og erfaringsdeling de etterspurte. Data ble innhentet gjennom dokumentstudier, spørreundersøkelse og intervjuer, og resultatene er rapportert i et notat (Knapskog og Tennøy 2020).

Den oppsummerte hovedkonklusjonen i notatet var at brukerne mente at ordningen fungerte bra på alle måter, og at den var svært nyttig og viktig. De foreslo at KDD skulle legge til rette for enda mer samarbeid og erfaringsutveksling.

7.2 Kunnskapsbehov som ble dekket av ordningen

Mange av prosjektene som fikk støtte dreide seg om fortetting og transformasjon med kvalitet, sentrumsutvikling og arealutvikling mer generelt. De skulle ofte bidra til å gi innspill til muligheter og løsninger, til å kartlegge og undersøke spesifikke tema eller utvikle strategier og program. Prosjektene som fikk tilskudd, var i all hovedsak knyttet til større planprosesser eller de var del av større prosjekter som dreide seg om kunnskapsinnhenting. Mesteparten av tilskuddet ble brukt til konsulenttenester og noe til frikjøp av tid.

Spørreundersøkelsen og intervjuene viste at prosjektene ble ansett som nyttige i arbeidet med å gjennomføre en arealutvikling som bidrar til at nullvekstmålet og andre viktige mål for byutviklingen kan nås. Færre mener at prosjektene hadde endret tankesettet rundt areal- og byutviklingen. Både i spørreundersøkelsen og i intervjuene var det få som trodde at prosjektene ville ha blitt finansiert på andre måter. I spørreundersøkelsen svarte alle at de i svært stor grad eller i stor grad mente at tilskuddsordningen, og mulighetene til å få tilskudd til gjennomføring av denne typer prosjekter, var viktig for å oppnå viktige mål i byutviklingen. Gjennom intervjuene kommer det også frem at prosjektene gjorde det mulig å samarbeide på nye måter ved at prosjektene ikke var konfliktbaserte, slik planprosesser kan være.

Kommunene og fylkeskommunene opplevde at nytten av tilskuddsordningen var høy. De hadde utviklet metoder som de kunne ta i bruk med en gang, og kunnskapen hadde blitt brukt inn i byvekstvtaleforhandlingene. Midlene hadde vært viktige for å tilrettelegge planarbeidet i kommunene. Flere prosjekt hadde vært veldig nyttige for samarbeid og å lære av

hverandre. Der var det også lagt opp til at politikerne skulle lære og samarbeide gjennom tilrettelagte prosesser.

Respondentene var relativt entydige i at tilskuddsordningen var hensiktsmessig innrettet. Søknads- og rapporteringsprosedyrene var fornuftige, og KDD ble oppfattet som tilgjengelige, fleksible og tolerante.

7.3 Behov for tilrettelegging for mer samarbeid og erfaringsdeling

Innspill til framtidige utviklingsbehov kan sorteres i fire bolker, som på mange måter henger sammen, og som sier noe om hva aktørene ser som viktige behov. Ett tema som gikk igjen dreier seg om **deling av resultater fra prosjektene**, som kan gi andre kommuner og fylkeskommuner kunnskap og inspirasjon. Det ble foreslått at resultatene fra prosjektene kunne formidles bedre gjennom departementets nettsider og i andre kanaler. Nettverkssamlingene ble oppfattet som nyttige av de som hadde deltatt. De mente at disse kunne utvides til å omfatte flere aktører, at de kunne formidles bredere via nettoverføring av foredrag, og at foredragene kunne legges ut på nett i etterkant slik at de ble tilgjengelige når som helst.

Et annet gjennomgangstema var **insentiver og tilrettelegging for samarbeid**. I intervjuene snakket flere om hvordan søknader om og gjennomføring av prosjekter finansiert av tilskuddsordningen hadde utløst samarbeid som de satte pris på. Flere vurderte mer samarbeid, for eksempel mellom byer som har lignende utfordringer. Det var forslag om at departementet burde stimulere og legge til rette for mer samarbeid på ulike måter. En var at de kunne gi muligheter til å søke om større beløp når flere samarbeidet. En annen var at departementet kunne koble like søknader tidlig i søknadsfasen, slik at de kunne samordne og/eller slå sammen sine søknader. Det var litt uklart hvordan dette kunne foregå uten å skape for mye byråkrati. En løsning kunne være at departementet ba om tidlige innspill til temaer som søkerne trodde kunne være av interesse for flere og så koble de som så ut til å være like. En annen mulighet kunne være å sette av tid i nettverkssamlingene til diskusjoner mellom potensielle søkere om mulige fremtidige samarbeidsprosjekter. Mer **deling og utveksling av resultater og erfaringer** kunne i seg selv utløse samarbeid.

Det kom også forslag fra flere **om å utvide tidsrammen for gjennomføring av prosjekter**. Det ville gi mulighet for å planlegge for og å gjennomføre prosjektene på måter som ville gi større nytte av det enkelte prosjekt og bedre muligheter for å samkjøre prosjektene med andre ting som foregår. Dette ville være spesielt nyttig og nødvendig i større samarbeidsprosjekter. Til sist oppfordret flere departementet til å beholde fleksibiliteten i praktiseringen av ordningen, både når det gjaldt hva det kunne søkes midler til og når det gjaldt kravene til søknadene.

8 Diskusjoner og innspill

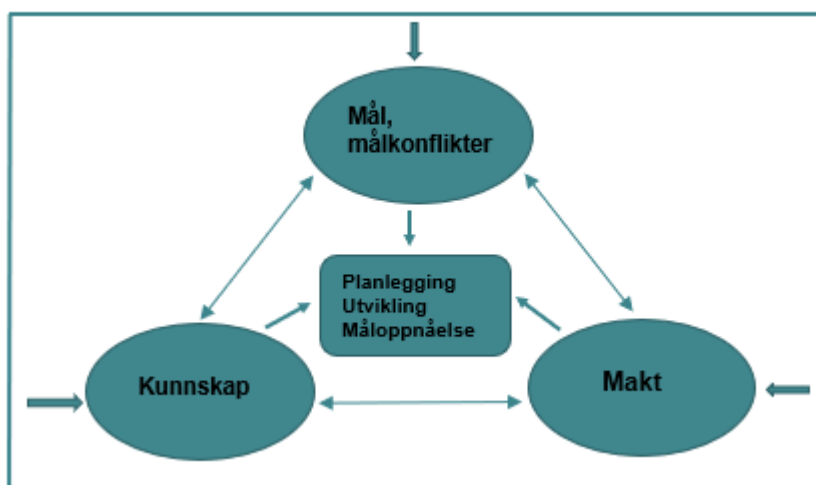
I de foregående kapitelene har vi analysert intervjuer og dokumenter for å svare på spørsmål knyttet til: Hvordan arealutvikling ble håndtert i forhandlingene og avtalene, hva som ble gjort for å forankre avtalene i kommunene, regional plans rolle i forhandlinger og avtaler, avtalenes legitimitet lokalt, hvordan avtalene har påvirket arealdelen i kommuneplanene, kommunenes erfaringer med forhandlinger og byvekstavtaler, og deres innspill til endringer av forhandlingsprosesser og avtalesystem, samt deres råd til andre kommuner.

Med dette som utgangspunkt diskuterer vi i dette kapitlet hvordan man kan sikre enighet om fremtidig utbyggingsmønster og om virkemiddelbruk for å nå nullvekstmålet, og hvordan man kan sikre at en slik enighet følges opp av partene i tråd med gjeldende beslutningsprosesser etter plan- og bygningsloven (8.1). Deretter diskuterer vi hva statlig nivå kan gjøre for å bidra til bedre forhandlingsprosesser, som kan resultere i bedre lokal forankring og legitimitet av avtalene og til større sannsynlighet for at kommunene justerer sin arealpolitikk på måter som kan bidra til at nullvekstmålet nås (8.2). Til slutt diskuterer vi noen problemstillinger som det kan være interessant og nyttig å undersøke nærmere (8.3).

8.1 Hvordan enighet og gjennomføring kan oppnås

Departementet ba oss svare på følgende spørsmål: Hvordan sikre at en får en omforent enighet om fremtidig utbyggingsmønster og virkemiddelbruk for å nå nullvekstmålet? Hvordan sikre at en slik enighet følges opp av partene i tråd med gjeldende beslutningsprosesser og i tråd med plan- og bygningsloven? I dette kapitlet diskuterer vi disse spørsmålene i lys av det vi har lært gjennom undersøkelsene. Vi ser forhandlinger om inngåelse og gjennomføring av byvekstavtaler som avanserte prosesser på tvers av nivåer, sektorer og geografi, hvor aktørenes mål, kunnskap og makt vil ha sterk innflytelse på prosessene, planene og mulighetene for måloppnåelse, som illustrert i figur 2 (se også Tennøy 2012, Tennøy mfl. 2016, Tennøy og Øksenholt 2018).

Rammebetingelser



Figur 2: Aktørenes mål, kunnskap og makt påvirker prosesser, planer og muligheter for måloppnåelse (figur basert på Tennøy 2012).

Vi diskuterer først dagens situasjon og mulige endringer under overskriftene mål og målkonflikter, kunnskap og makt. Vi trekker innsikter fra dette inn i diskusjonene av hvordan og hvorfor de prosessene vi har undersøkt har fungert ulikt og gitt ulike resultater. Deretter skisserer vi noen forslag til endringer som vi mener kan bidra til at en i større grad kan oppnå enighet om fremtidig utbyggingsmønster som bidrar til at nullvekstmålet kan nås i byområdene, og at en slik enighet følges opp innenfor rammene til plan- og bygningsloven.

En gjennomgående tilbakemelding i intervjuene var at kompleksiteten i styringsstrukturen og avtaleverket for byvekstavtalene skapte utfordringer både i forhandlingene om og i gjennomføringen av avtalene. Dette gjaldt blant annet tidsbruk, legitimitet og forankring. Det bidro også til å trekke energi og fokus bort fra arbeidet med å finne løsninger som bidrar til nullvekst i biltrafikken i byområdene, både under forhandlingene og i gjennomføring av avtalene. De ble forklart at styringsstrukturen er mer tilpasset de tidligere bymiljøavtalene, som omfattet relativt få og store transporttiltak, mens dagens byvekstavtaler inkluderer flere tiltak av ulik størrelse og type (mer fokus på byutvikling). Forståelsen av problemstillingene knyttet til egenskaper ved styringsstrukturen er trukket med i diskusjonene i kapittel 8.1, selv om de kun nevnes direkte få ganger. Problemstillingen er grundigere diskutert i kapittel 8.2.1.

8.1.1 Mål og målkonflikter: Utvikle visjoner, mål og løsninger som både bidrar til 'bra kommune' og nullvekst i biltrafikken

Enighet om og aksept av mål øker sannsynligheten for at mål kan nås. I intervjuene sa flere at nullvekstmålet er enkelt å forstå og lett å samles om. Undersøkelsene avdekket også at kommunene har andre mål som kommer i konflikt med nullvekstmålet når det gjelder den konkrete arealpolitikken.

Arealutviklingen i byområdene er helt avgjørende for om nullvekstmålet kan nås, som diskutert i kapittel 1.2. Trafikkmengdene i et byområde defineres av antall personer i byområdet og hvor langt den gjennomsnittlige innbyggeren reiser med bil som sjåfør per dag eller år, som forklart i ligningen under.

$$\text{Trafikk-} = \text{Antall} \times \text{Antall reiser} \times \text{Lengde per} \times \text{Andel av reisene gjennomført} \\ \text{mengder} \quad \text{innbyggere} \quad \text{per dag} \quad \text{reise (km)} \quad \text{som sjåfør i bil (\%)} \\ \text{(kjtkm/d)}$$

Dersom trafikkmengdene (totale kjøretøykilometer per dag eller år i hele byområdet) skal reduseres samtidig som befolkningen øker, må den gjennomsnittlige innbyggeren i byområdet enten reise kortere, sjeldnere eller bruke bil på en lavere andel av reisene sine. Arealutviklingen påvirker både lengde per reise og hvor store andeler av reisene som gjennomføres som sjåfør i bil. Derfor er det svært viktig at nye boliger, arbeidsplasser, handel, mv. i byområdet utvikles på steder og på måter som gjør at den nye utbyggingen skaper lite biltrafikk. I hovedsak betyr det at utbyggingen bør skje som fortetting og transformasjon i og ved eksisterende sentrum, hvor det er gang- og sykkelavstand til det man trenger i det daglige og et svært godt kollektivtilbud på lengre reiser (for eksempel arbeidsreiser). Det innebærer at kommunene må stoppe utbygging av boliger, arbeidsplasser og annet i bilbaserte områder, det vil si områder hvor det er enklest å bruke bil på reiser til, fra og i området.

I intervjuer viste kommunene til andre mål og hensyn som krever en annen arealutvikling enn det som skal til for å nå nullvekstmålet. Det dreide seg om at særlig omegnskommunene

til bykommunene ville tillate 'vedlikeholdsvekst' for å opprettholde levende grender, at de ville fullføre planlagte, bilbaserte boligfelt for å fylle opp skoler som allerede var bygget, og at de ikke ville stoppe planforslag som utbygger og kommunen hadde jobbet lenge med å få på plass. Flere kommuner ønsket også å bygge ut nye, store og bilbaserte boligfelt langt fra sentrum og konkurransedyktig kollektivtilbud, for å kunne konkurrere med kjernebyen om nye innbyggere. Slik arealutvikling vil gjøre det svært vanskelig å nå nullvekstmålet i byregionen. Det finnes altså substansielle og konkrete målkonflikter som er til hinder for at arealutviklingen styres i retninger som bidrar til at nullvekstmålet kan nås. Mer uuttalte mål kan dreie seg om å opprettholde den kulturen og livsstilen som er rådende i kommunene, og at man ikke ønsker å 'bli by'.

Det er imidlertid vanskelig å se for seg at målet om nullvekst i biltrafikken i byområdene kan nås dersom omegnskommunene (og bykommunen) fortsetter å tillate bilbasert arealutvikling. Trafikkveksten som skapes av slik arealutvikling kan søkes motvirket ved å innføre kraftige bilrestriksjoner, som redusert parkeringstilgjengelighet og høye satser i bomringene. Det vil imidlertid resultere i at de som bor i omegnskommunene og i utkanten av bykommunen får dårlig tilgjengelighet til sentrale deler av hovedbyen, ved at boligene er lokalisert i bilbaserte områder samtidig som det er dyrt og vanskelig å bruke bil på reiser til og fra hovedbyen. Det kan bli umulig å gjennomføre en slik politikk, som illustrert ved bompengereformen i 2019. Alternativt må innbyggerne i bykommunene redusere sin bilbruk i slik grad at det veier opp både for veksten i transportbehovet som skyldes befolkningsvekst i egen kommune og den bilbaserte utbyggingen i nabokommunene, dersom nullvekstmålet skal nås. Dette vil være svært utfordrende for bykommunene.

Disse utfordringen forsterkes ved at staten lokaliserer store arbeidsplasser på steder hvor de skaper mye biltrafikk og øker driftsutgiftene for kollektivtrafikken (Tennøy mfl. 2017), og ved at staten bygger økt veikapasitet mellom bykommunene og nabokommunene som stimulerer til bilbasert arealutvikling og mer bilbruk (Tennøy mfl. 2019). Også de statlige aktørene begrunner slike beslutninger i andre mål enn nullvekstmålet, som reduserte reisekostnader for langdistanse godstransport, regionforstørring og reduserte utgifter for statlige virksomheter.

Målkonfliktene som er beskrevet er velkjente, og de er dokumentert i en rekke tidligere undersøkelser (se for eksempel Hanssen og Tønnesen 2021, Tennøy og Øksenholt 2018, Tennøy mfl. 2016). Eksistensen av slike målkonflikter var også en av grunnene for at omegnskommunene og arealutvikling ble inkludert i byvekstavtalene. Så langt ser det ikke ut til at målkonfliktene har blitt løst gjennom byvekstavtalene eller at avtalene har bidratt til endringer i målprioriteringene som vil resultere i en arealutvikling som bidrar til at nullvekstmålet kan nås.

Håndtering av slike målkonflikter må være en viktig del av diskusjonen av hvordan man kan oppnå en omforent enighet om fremtidig utbyggingsmønster som bidrar til at nullvekstmålet kan nås i byområdene, og sikre at en slik enighet følges opp innenfor rammene til plan- og bygningsloven. En viktig del av løsningen kan være å anerkjenne at kommunepolitikere først og fremst jobber for å gjøre kommunene de styrer til gode steder å bo og drive næring, for de som bor der i dag og for de som de håper skal bo der i fremtiden. Det er behov for å utvikle og formidle mål og løsninger som *både* bidrar til nullvekst i biltrafikken *og* til at kommunen oppnår noe som innbyggere og næringsliv ønsker seg. Det dreier seg om å skape

felles visjoner som mange kan samles om, og som politikerne kan argumentere for med både hjertet og hodet.

Det kan for eksempel dreie seg om å utvikle et attraktivt og levende sentrum, med gode felles møteplasser og med et bedre tilbud av handel, servering og andre aktiviteter. Det vil blant annet innebære utbygging av leiligheter i og ved sentrum i kommunen, som gir innbyggerne tilbud om leiligheter med kort vei til butikker, aktiviteter og godt kollektivtilbud til sentrum i hovedbyen. Det kan være attraktive både for eldre, yngre, pendlere og andre. Mål om et attraktivt og levende sentrum kan gi inspirasjon til å nedprioritere trafikk og parkering i helt sentrale deler av sentrum for å gi plass til for eksempel lekeplass eller andre felles oppholdsarealer. Bedre kollektivtilbud mellom nye boliger i omegnskommunen og hovedbyen kan være et annet mål. Det kan være et argument for å definere en kollektivakse som ny utbygging må forholde seg strengt til, for eksempel ved at ny utbygging må lokaliseres slik at det kun er 400-500 meter gangavstand til høyfrekvent kollektivholdeplass (Tennøy, Knapskog og Wolday 2022). Andre mål som kan nås ved å stoppe byspredningen og å styre arealutviklingen mot sentrum og høyfrekvente kollektivholdeplasser kan være bedre folkehelse, redusert arealforbruk, et mer variert boligtilbud, bedre tilgjengelighet for dem uten bil, aldersvennlige kommuner, bevegelsesfrihet for ungdommen, bevaring av biologisk mangfold, redusert klimagassutslipp, mv. Mange kommuner har allerede definert slike mål i sine kommuneplaner. Økt oppslutning om FNs (2017) mål om bærekraftig utvikling kan bidra til å forsterke dette. Spesifikke krav om stedsutviklingsledelse i nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging kan styrke arbeidet.

Det er vanskelig å se for seg at noen andre enn kommunepolitikerne kan ta ledelsen i å utvikle mål, visjoner og løsninger som både bidrar til at innbyggere og næringsliv i kommunen får noe de ønsker og har behov for og til at målet om nullvekst i biltrafikk kan nås. Kommuneplanprosessene peker seg ut som naturlige arenaer for å gjøre dette. Et viktig spørsmål blir hva som skal til for at kommunepolitikere skal velge å ta slik ledelse, og for at de skal lykkes i å få oppslutning om slike mål, visjoner og løsninger¹². I denne rapporten dreier det seg særlig om hvordan prosesser knyttet til byvekstavtaler kan bidra til dette.

8.1.2 Kunnskap: Læring, modning og kompetansebygging

Kommunepolitikere som velger å initiere prosesser som skal bidra til utvikling av nye felles visjoner, mål og løsninger tar høy risiko. De må forvente å møte motstand og uenighet fra ulike kanter. Kunnskap kan være en viktig faktor for å lykkes, og kommunepolitikerne vil ofte være avhengige av at engasjerte fagfolk med sterk og relevant kompetanse bidrar inn i prosessene. Kunnskap kan i mange tilfeller bidra til å redusere uenigheter og usikkerheter, og kunnskap er nødvendig for å utvikle gode visjoner og løsninger. Dette gjelder ikke minst når man skal gjøre noe som er nytt og som man ikke har erfaring med, som sentrumsutvikling, sentral fortetting, utvikling av urbane møteplasser, nedprioritere trafikk og parkering i sentrum, eller å ta ut eller forskyve utbyggingsområder som ligger inne i kommuneplanens arealdel. Prosessene knyttet til byvekstavtaler kan bidra til en omforent enighet om frem-

¹² Også i flerkommunale byområder (eksempelvis Nord-Jæren, Haugesund, Skien/Porsgrunn, Tønsberg/Færder og Ålesund) vil det være behov for at man enten gjennom fylkesplanlegging eller gjennom interkommunal planlegging får til prosesser som utvikler mål, visjoner og løsninger for hele byområdet (Leknes, Mjelde og Rommetvedt 2020).

tidig utbyggingsmønster som bidrar til nullvekstmålet gjennom å styrke kunnskap og kompetanse blant politikere og fagfolk i kommunene. Dette bør skje i forkant av forhandlinger, men det kan også skje i forhandlingene og underveis i gjennomføringen.

I intervjuene i denne undersøkelsen fortalte flere at deltakelse i utvikling av interkommunale og regionale planer, og i forhandlingene om byvekstavtaler, hadde bidratt til læring, bevisstgjøring og modning blant fagfolk og politikere. De hadde fått mer forståelse for hvordan arealutvikling i egen kommune påvirker trafikkveksten, og de tok mer ansvar for å finne løsninger som kan bidra til at nullvekstmålet nås. For eksempel rapporterte både statlige aktører og kommunale aktører i Bergensområdet om at de kunne observere en gryende modningsprosess i flere kommuner når det gjaldt ønsket arealutvikling. Et annet eksempel er fra Trondheimsområdet, hvor noen av politikerne i omegnskommunene til Trondheim forklarte at økende trafikkmengder knyttet til pendling fra deres kommuner til arbeidsplasser i Trondheim var et problem som måtte løses, og at de hadde valget mellom høye bompenger eller å stramme inn på arealpolitikken.

Alle omegnskommunene til Trondheim var i gang med å utvikle planer for fortetting og transformasjon av sentrum, hvor jernbanestasjonene ligger. Noen av disse kommunene hadde ikke erfaring med å utvikle sentrumsplaner, og noen hadde heller ikke et klart definert sentrum å ta utgangspunkt i. Planarbeidet krevde at de måtte tenke nytt og lære. Det skapte diskusjoner og frustrasjoner, men også entusiasme, ideer og ny innsikt. De erfarte at markedet ønsket (lokalt) sentrale leiligheter, og at kort vei til kollektivholdeplass med hyppige avganger til sentrum var viktig for mange (ikke minst ungdommen). Gjennom sentral fortetting og utvikling av sitt lokale sentrum kunne de skape noe som ville være til gagn og glede for mange av innbyggerne. De forventet at hovedtyngden av utbyggingen ville komme i deres lokale sentrum, selv om de også ville ha mulighetene til å 'bygge ferdig' og 'fylle på' i grender og boligområder utenfor sentrum.

Et viktig spørsmål blir hva slags ny kunnskap som kan være nyttig for kommunene i arbeidet med å utvikle nye visjoner, mål og løsninger, og hvordan de kan skaffe seg eller tilføres slik kunnskap. Søknadene til tilskuddsordningen som KDD administrerte i perioden 2017–2020 kan gi innsikt i viktige kunnskapsbehov (se kapittel 7). Mange av søknadene dreide seg om fortetting og transformasjon med kvalitet, sentrumsutvikling og arealutvikling mer generelt. Prosjektene skulle ofte gi innspill til muligheter og løsninger, kartlegge og undersøke spesifikke tema, eller utvikle strategier og program. Tilskuddene ble i hovedsak brukt til kjøp av konsulenttjenester. Kommunenes innspill til videre utvikling av ordningen dreide seg i stor grad om bedre tilrettelegging for samarbeid og kunnskapsdeling mellom kommuner og mellom byområder. Gjeninnføring av en slik ordning kan øke mulighetene for at kommunene lykkes med å utvikle sine sentrumsområder og med å styre arealutviklingen i retninger som bidrar til nullvekst i biltrafikken, og det kan bidra til inspirasjon og læring i andre kommuner.

Rapportering av arealutviklingen i henhold til definerte arealindikatorer, slik kommunene er forpliktet gjennom byvekstavtalene, kan også være en viktig mekanisme for bevisstgjøring og læring. Kommunene i Trondheimsområdet hadde opplevd at slik rapportering knyttet til den interkommunale arealplanen hadde hatt slik effekt. Avklaringer rundt arealindikatorer kan også bidra til tydeligere og mer omforent forståelse av hva arealmålene i byvekstavtalene innebærer.

I 2017 ble det gjennomført byutredninger i åtte av byområdene som var aktuelle for byvekstavtaler (Statens vegvesen 2018). Dette var et omfattende arbeid, som involverte alle de rele-

vante aktørene. Det var likevel få eller ingen henvisninger til byutredningene som kunnskapsgrunnlag i forhandlingene om byvekstavtaler i intervjuene. Det kan skyldes at utredningene opplevdes som lite relevante for kommunene, og at gjennomføring av utredningene skjedde relativt løst fra utviklingen av visjoner, mål og løsninger. Det er siden utviklet et arealdataverktøy (ADV) som skal gjøre de regionale transportmodellene (RTM) bedre i stand til å vurdere effekter av ulike arealutviklingsstrategier på trafikkmengder (Kommunal- og distriktsdepartementet 2022). Det kan bidra til at slike byutredninger kan kobles bedre på utviklingen av visjoner, mål og løsninger i fremtidige prosesser knyttet til forhandlinger om og gjennomføring av byvekstavtaler. Byutredningene kan også i større grad fungere som verktøy for å analysere om de foreslåtte løsningene vil resultere i nullvekst i biltrafikken i byområdet i avtaleperioden, både før avtaleinngåelse og underveis i gjennomføringen. Dette indikerer at det finnes potensial for å bruke byutredningene mer aktivt som kunnskapsgrunnlag og for å gjøre byutredningene mer relevante som kunnskapsgrunnlag.

Samordning og styring av areal- og transportutvikling i retninger som bidrar til nullvekst i biltrafikken, og samtidig sikrer at viktige mål og verdier for lokal- og storsamfunnet ivaretas, er komplekst. Mindre kommuner har små fagmiljøer, og nye politikere kommer stadig til. Det er krevende for de involverte å tilegne seg tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å kunne utvikle visjoner, mål og løsninger som bidrar til målene nås. Utvikling av et forenklet kunnskapsgrunnlag, som forklarer og dokumenterer hvordan ulike typer arealutvikling og utvikling av transportsystemene påvirker bilavhengighet, reiseatferd og trafikkmengder, peker ut hvilke retninger arealutviklingen må styres i for å bidra til nullvekst, og viser hvordan slik utvikling også kan bidra til andre viktige mål for kommunene, kan bidra til at de involverte raskere og enklere kan skaffe seg den nødvendige kunnskapen. Det kan også gjøre lokalpolitikere bedre i stand til å forklare visjoner, mål og løsninger til befolkningen og pressen. Forenklingen innebærer her at man konsentrerer seg om de tiltakene som i størst grad kan bidra til å redusere trafikkmengdene i byområdene, og da særlig hvordan arealutviklingen påvirker pendlingsstrømmene med bil mellom omegnskommunene og bykommunen. Det er svært viktig at et slikt kunnskapsgrunnlag forklarer *hvordan* arealutviklingen påvirker mulighetene for å nå ulike mål, og ikke bare sier *at* den gjør det. Et slikt kunnskapsgrunnlag kunne vært supplert med en relevant eksempelsamling. Utvikling av et slikt kunnskapsgrunnlag bør ta utgangspunkt i hva slags kunnskap kommunene, og særlig omegnskommunene uttrykker behov for. Det gjelder både innholdet og hvordan kunnskapen fremstilles. Se for eksempel kunnskapsgrunnlag utarbeidet av Trondheimsregionen (2014). Det kan også være nyttig å inkludere enkle metoder for å vurdere hvordan foreslåtte arealstrategier eller utviklingsprosjekter påvirker mulighetene for å nå nullvekstmålet, slik for eksempel Trondheim kommune har gjort (Trondheim kommune 2020).

Nytten av et slikt kunnskapsgrunnlag øke vesentlig dersom det lages opplegg for formidling av kunnskapen, både for politikere og for fagfolk. Det kunne vært gjennomført som en del av forberedelsene til oppstart av prosess for å forhandle om byvekstavtaler, og gjerne i felles samlinger med flere kommuner. En naturlig oppfølging kunne være uforpliktende diskusjoner om mulige løsninger i kommunene og i byområdet. Formidlingen av kunnskapsgrunnlaget må gjennomføres av noen som fagfolkene og politikerne i kommunene har tillit til, både som kompetente fagpersoner og som nøytral part. Det kan være fagfolk i fylkeskommunen, fagfolk i bykommunen eller andre, dette vil variere mellom byområdene. I tillegg til dette, kan det være behov for innhenting og formidling av rene faktagrunnlag (arealdata, mv.). Det kan være tid- og ressurskrevende at flere mindre kommuner gjør dette,

og det kan være fordelaktig om fylkeskommunen eller andre tar ansvar for å fremskaffe slike fakta- eller datagrunnlag.

Mange av kommunene opplevde at det var svært krevende å sette seg inn i hvordan byveksttalene fungerer, hva de innebærer og hvordan det er hensiktsmessig for kommunene å agere innenfor dem. Dette skapte usikkerhet og utrygghet, som sannsynligvis reduserte evnen og viljen til å utvikle nye visjoner, mål og løsninger i flere av omegnskommunene. Her så vi klare forskjeller mellom omegnskommunene i Trondheimsområdet og i Bergensområdet. Det kan bidra til større evne og vilje blant kommunene til å utvikle nye visjoner, mål og løsninger dersom de opplever større grad av oversikt og forståelse når det gjelder hvordan byveksttalene fungerer. I kapittel 8.2 har vi beskrevet hvordan statlige aktører kan bidra til det gjennom å forenkle og tilpasse styringsstrukturen i byveksttalene, bidra til at kommunene møter forberedt til forhandlingene og utarbeider beskrivelser av hvordan styrings- og beslutningsstrukturen i avtalene fungerer.

Flere av dem vi intervjuet i kommunene understreket at forhandlingene om byveksttaler også hadde fungert som lærings- og modningsarenaer for andre aktører som var direkte involvert i forhandlingene, som Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, statsforvalterne og fylkeskommunene. Dette gjaldt både at de andre aktørene fikk bedre innsikt i hva som var viktige utfordringer for kommunene og forutsetninger for at de kunne skrive under på avtalene, og at de andre aktørene selv må gjøre endringer i prioriteringer og praksis dersom nullvekstmålet skal nås. Dette gjaldt, som nevnt, blant annet bilbasert lokalisering av statlige virksomheter, parkeringstilgjengelighet ved statlige og fylkeskommunale virksomheter, statlig båndlegging av arealer nær stasjonene og veilbygging som gjør det vanskeligere å nå nullvekstmålet. Statens forpliktelser til å lokalisere sine virksomheter i tråd med nullvekstmålet, og å frigjøre sentrale arealer til byutvikling, ble skrevet inn i teksten i de tre byvekst-avtalene. Vi har ikke gjennomført intervjuer som kan avdekke om prosessene har resultert i modning, læring og endring av målprioriteringer og praksis blant de statlige aktørene, og det kan bli svært interessant å følge med på om byveksttalene og nullvekstmålet bidrar til at dette skjer.

8.1.3 Makt: Om det finnes sanksjoner som kan sikre nullvekst

En viktig del av diskusjonen gjelder hvorvidt det finnes muligheter til å bruke sanksjoner eller makt for å sikre at kommunene fører en arealpolitikk som bidrar til at nullvekstmålet kan nås. Undersøkelsene viste at statsforvalternes forsøk på å legge inn strammere føringer på arealutviklingen i byveksttalene enn det som lå i eksisterende regionale og interkommunale planer ikke lyktes. Det ble gjort tydelige avklaringer om at makten til å styre arealutviklingen fortsatt ligger hos politikerne i kommunestyrene, og at arealutviklingen styres etter plan- og bygningslovens institusjoner, også i byområder med byveksttaler. Dermed ligger også sanksjonsmulighetene i disse institusjonene, og da særlig i mulighetene for å fremme innsigelser.

En rekke instanser har ifølge plan- og bygningslovens § 5-4 rett til å fremme innsigelser til kommunale arealplaner som strider mot nasjonale og regionale føringer og planer. Både kvantitative og kvalitative undersøkelser har dokumentert at det har skjedd en tydelig endring i hvordan innsigelsesinstituttet praktiseres over tid, hvor departementet i økende grad har gitt kommunene medhold ved innsigelser mot kommunale planer (Civitas, OsloMet og Cicero 2022, Hanssen og Aarsæther 2018 a, b, Strand og Næss 2016, Tennøy og Øksenholt

2018). Det betyr at det sterkeste (og eneste?) maktmiddelet regionale og statlige myndigheter har til å påvirke kommunenes arealplanlegging innenfor plan- og bygningsloven er kraftig svekket, noe som også har påvirket praksis. Tennøy og Øksenholt (2018) fant at kommunene i en situasjon med streng praktisering av innsigelser ofte forsøkte å lage planer som ikke ga innsigelser, og de endret gjerne planer i hht. innsigelsesvarsler for å unngå dette. Kommunene brukte også mulighetene for innsigelse som argument overfor utbyggere som ønsket å bygge i strid med overordnede føringer. Både fylkeskommunene, kommunene, grunneiere og utbyggere er fullstendig klar over hvordan innsigelsesinstituttet praktiseres i dagens situasjon, noe som medfører at kommunene i mindre grad må, vil og kan forholde seg til nasjonale og regionale føringer, planretningslinjer og planer. En måte å sikre at kommunene driver en arealpolitikk som bidrar til nullvekstmålet, kan derfor være å endre praktiseringen av innsigelsesinstituttet på måter som gir innsigelsesmyndighetene større makt til å påvirke arealutviklingene i kommunene. Det er imidlertid ettertrykkelig slått fast at byvekstavtalene ikke kan brukes som argument i innsigelser.

De to casene som ble analysert i kapittel 5 illustrerte at nullvekstmålet og byvekstavtalene likevel kan brukes til å påvirke arealutviklingen i retninger som bidrar til nullvekst i biltrafikken. Statsforvalteren, Statens vegvesen og nabokommuner brukte høringsuttalelser, innsigelser og mekling etter plan- og bygningsloven, med henvisninger til regional plan, nullvekstmålet og byvekstavtalen, som maktmidler for å få Sandnes kommune til å skyve tidligere godkjente og bilbaserte utbyggingsområder ut i tid ved rullering av kommuneplanens arealdel. I Bergen brukte byrådet byvekst-avtalen, nullvekstmålet og mulighetene for finansiering av Bybanen som argumenter for å sette makt bak forslag om å ta godkjente bilbaserte utbyggingsområder ut av kommuneplanens arealdel.

En annen sanksjonsmulighet kan ligge i at staten inndrar midler bevilget gjennom byvekst-avtalene dersom byområdene ikke når målet om nullvekst i biltrafikken og/eller krever at det gjennomføres strengere virkemidler (det siste har lite makt om det ikke finnes sanksjonsmuligheter). Det ser ut til at kommunene har uklare forestillinger om hvorvidt staten vil gjennomføre slike sanksjoner ved manglende måloppnåelse. Om staten gjør det, vil kravene bli møtt med argumenter om at staten har bidratt til å gjøre det vanskelig å nå nullvekstmålet gjennom bilavhengig lokalisering av store statlige arbeidsplasser og gjennom utviding av veikapasitet som gir økt biltrafikk. Dette har allerede vært tatt opp i Trondheimsområdet og på Nord-Jæren. Dette kan gjøre det vanskelig for staten å iverksette sanksjoner ved manglende måloppnåelse.

Dette innebærer at staten og fylkeskommunen i realiteten ikke kan bruke makt eller sanksjoner for å sikre at kommunene fører en arealpolitikk som bidrar til nullvekstmålet etter at avtalene er inngått. Ett mulig maktmiddel kan være at staten krever at kommunene må sannsynliggjøre at de vil føre en arealpolitikk som bidrar til at nullvekstmålet kan nås, for eksempel i en vedtatt kommuneplanens arealdel, før kommunene inviteres med som partnere i byvekstavtalene.

Det blir interessant å følge med på om staten kan og vil bruke makt for å sikre at ulike *statlige aktører* i større grad agerer på måter som bidrar til at nullvekstmålet kan nås. Dette gjelder blant annet om statlige aktører som ønsker å lokalisere sine virksomheter i bilbaserte områder, i strid med teksten i byvekstavtalene, vil bli konfrontert med avtalene og avkrevd å lokalisere virksomhetene i tråd med nullvekstmålet. Det handler også om hvorvidt statlige aktører vil bli bedt om å stoppe planlegging og bygging av ny veikapasitet i byområdene, som

stimulerer en bilbasert arealutvikling og gjør det vanskelig å nå nullvekstmålet. Dette vil i tillegg kreve at staten også bruker mekanismer og sanksjonsmuligheter som ligger andre steder enn i byvekstavtalene og i plan- og bygningsloven, for eksempel i Nasjonal transportplan (Samferdselsdepartementet (SD) 2021), gjennom praktisering av 'Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor' (Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) 2017) og 'Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon' (KDD 2019), eller ved endringer i 'R-109/2021 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser' (Finansdepartementet 2021), og Helsedirektoratets veileder for «Tidligfaseplanlegging i sykehusprosjekter», se også Tennøy mfl. (2017) og Millstein mfl (2016).

8.1.4 Prosesser: Utvikling av visjoner, mål og løsninger

Dette gir en god bakgrunn for å diskutere hvordan man kan organisere prosessene for at de skal lede frem til omforent enighet om fremtidig utbyggingsmønster og virkemiddelbruk for å nå nullvekstmålet, og sikre at en slik enighet følges opp av partene i tråd med gjeldene beslutningsprosesser og med plan- og bygningsloven.

Vi ser denne diskusjonen også i lys av undersøkelsene av hvordan prosessene har foregått og hvordan de har fungert i tre byområder. I to av byområdene, på Nord-Jæren og i Bergensområdet, utarbeidet fylkeskommunene hhv. *Regional plan for Jæren* og *Regional areal- og transportplan for bergensområdet* i forkant av eller parallelt med forhandlingene om byvekstavtaler. Kommunene deltok i prosessene, og planene ble vedtatt av fylkestinget. Dette kan forstås å være 'malen' for prosesser som skal ligge til grunn for forhandlinger om en byvekstavtale. På tross av lange og grundige prosesser, viste undersøkelsene at de regionale planene ikke var forankret eller hadde legitimitet i alle kommunene, og at prosessene ikke hadde bidratt til at aktørene utviklet felles visjoner. Noen kommuner etterspurte i stedet rom for visjonsbygging i prosessene for forhandlinger om selve byvekstavtalene. Det var substansielle uenigheter mellom kommunene og mellom kommuner, fylkeskommuner og staten om både arealutviklingen og annet. Flere kommuner hadde ikke rukket å rullere arealdelen til kommuneplanen etter at den regionale planen ble vedtatt og før de gikk inn i forhandlinger om byvekstavtaler. Dermed hadde ikke politikerne i kommunene reelt tatt stilling til føringene som var lagt for arealutviklingen i deres kommuner gjennom den regionale planen. Dette var ikke et godt utgangspunkt for forhandlinger om byvekstavtaler. Forhandlingene i disse to byområdene ble da også preget av uenigheter og konflikter, de krevde mye tid og de trakk i langdrag.

I kontrast til dette, fant vi stor grad av felles visjoner, enighet, samarbeid, eierskap og vilje til å gjennomføre nødvendige endringer i Trondheimsområdet, som ikke hadde en regional plan. Her hadde i stedet 10 kommuner og fylkeskommunen jobbet sammen i organet 'Trondheimsregionen', ledet av Trondheim kommune, for å utarbeide en interkommunal arealplan (IKAP). Kommunene og fylkeskommunen hadde vedtatt IKAP i kommunestyrene og i fylkestinget i 2011 og i 2015, og prinsippene i IKAP var tatt inn i arealdelene i kommuneplanene gjennom ordinære rullinger. Prinsippene i planen var i hovedsak i tråd med det man ønsket å få til gjennom byvekstavtalene. Den foregående visjonsbyggingen gjennom IKAP bidro sterkt til at kommunene møtte forberedt til forhandlingene, og de kunne bruke energien til å samarbeide om å få frem hva de hadde behov for, fra stat og fylkeskommune, for å få realisert den felles visjonen. Innholdet i IKAP ble også lagt til grunn i *Regional plan for arealbruk i Trøndelag 2022 – 2030*, som ble vedtatt i Fylkestinget i mars 2022. Selv om det vil

være kontekstavhengig hvorvidt et slikt interkommunalt samarbeid er mulig og om det vil lykkes, er det verd å reflektere rundt hva det er i samarbeidsformen som har bidratt til gode resultater.

Ordføreren i Trondheim var tydelig på at det at kommunene selv initierte, ledet og gjennomførte utviklingen av IKAP (i samarbeid med fylkeskommune), og at de vedtok den i kommune- og bystyrene, ga eierskap til planen som de ikke ville hatt om det var en regional plan som var utviklet under ledelse av fylkeskommunen og vedtatt av fylkestinget. Intervjuer med politikere og fagfolk i andre kommuner understøttet denne forståelsen. Hun mente også at Trondheim og nabokommunene hadde bedre kompetanse til å lage en slik plan enn fylkeskommunen (som hun uthevet hadde spisskompetanse på andre områder), og at det var kompetansebyggende for alle involverte å være med på å utvikle planen.

Med dette peker ordføreren på en viktig forskjell mellom det som skjedde i Trondheimsområdet og i de andre to byområdene, nemlig at kommunene selv tok ansvar for å utvikle visjoner, mål og løsninger som skulle bidra til å nå nullvekstmålet i Trondheimsområdet (i samarbeid med fylkeskommunen). Dette er i tråd med diskusjonene i kapittel 8.1.1, hvor vi fant at nullvekstmålet er enkelt å forstå og lett å samles om, men at både kommuner og andre aktører har andre mål som kommer i konflikt med nullvekstmålet når det gjelder konkret arealutvikling. Det er viktig å anerkjenne at kommunepolitikernes første prioritet er å gjøre kommunene de styrer til gode steder å bo og drive næring. Dersom kommunepolitikere skal utvikle og vedta arealpolitikk som bidrar til at nullvekstmålet kan nås, må de utvikle visjoner, mål og løsninger som *både* bidrar til at kommunen blir et bra sted å bo og drive næring *og* til at målet om nullvekst i biltrafikken kan nås i byområdet. I Trondheimsområdet hadde kommunene og fylkeskommunen sammen diskutert hvordan dette kunne løses, og kommet frem til en omforent løsning. Den dreide seg i hovedsak om at mye av arealutviklingen skulle skje som fortetting og transformasjon i og ved sentrum og stasjonene i kommunene, slik at mye av transporten mellom omegnskommunene og Trondheim kunne gjennomføres med kollektivtransport, og slik at større andeler av reisene internt i kommunene kunne skje med andre transportmidler en bil. Alle vi intervjuet i disse kommunene fortalte uoppfordret om hvordan dette også ville bidra til at kommunen ble et bedre sted å bo og drive næring. Erkjennelsen av dette ser ut til å ha utviklet seg over tid, både gjennom samarbeid mellom fagfolkene og gjennom dialog mellom politikerne. Fylkeskommunens rolle ble ikke diskutert direkte, men måten kommunene snakket om kollektivtilbud, mv. indikerte at fylkeskommunen og kollektivselskapet hadde lyktes i å formidle behovet for å enes om noen tunge kollektivlinjer som det skulle satses på, og at det ikke ville være mulig å betjene nye boligområder med godt kollektivtilbud dersom de var lokalisert utenfor disse linjene.

En annen viktig konsekvens av dette var at kommunene i Trondheimsområdet møtte bedre forberedt til forhandlingene enn mange av omegnskommunene i de andre byområdene. Et viktig råd fra disse kommunene til andre kommuner var nettopp å forberede seg godt før forhandlingene, både mtp. å sette seg inn i byvekstavtalene og å gjøre nødvendig forarbeid i egen kommune og byområde.

I 8.1.2 argumenterte vi for at økt kunnskap og kompetanse blant fagfolk og politikere i omegnskommunene ville være viktig for at de skulle kunne lykkes i å utvikle nye visjoner, mål og løsninger som både bidrar til bedre kommuner og til at nullvekstmålet kan nås, og vi pekte på noen måter dette kunne skje på. Også her pekte prosessen i Trondheimsområdet seg ut ved at den hadde inkludert faktorer som bidro til læring og modning: Samarbeid mel-

lom politikere og mellom fagfolk om utvikling av felles visjoner, mål og løsninger, etablering av indikatorsystem for måling og dokumentasjon av arealutviklingen i kommunene og utarbeiding av forenklede kunnskapsgrunnlag (se Trondheimsregionen 2014). Det så ikke ut til at byutredningene hadde fungert som et kunnskapsgrunnlag i noen av byområdene, det var få eller ingen referanser til dette i intervjuene. Dette kan indikere at det finnes potensielle for at byutredningene i større grad kan fungere som kunnskapsgrunnlag i diskusjonene og bidra til læring og bevisstgjøring blant aktørene, inkludert de statlige aktørene.

Vi pekte, i 8.1.3, på at staten eller andre reelt sett ikke har maktmidler eller sanksjonsmuligheter som kan brukes for å sikre at kommunene fører en arealpolitikk som bidrar til at nullvekstmålet kan nås. Unntaket var at staten kan kreve at kommunene dokumenterer en arealpolitikk som bidrar til nullvekst før de inviteres inn i forhandlingene om byvekstavtaler, gjerne i form av en vedtatt kommuneplanens arealdel. Et annet viktig spørsmål blir hvorvidt staten kan og vil bruke tilgjengelige maktmidler til å sikre at statlige myndigheter og virksomheter endrer sin praksis i retninger som bidrar til å understøtte i stedet for å motvirke mulighetene til å nå målet om nullvekst i biltrafikken.

8.1.5 Forslag til endringer

Diskusjonene over har illustrert at det finnes potensial for endringer som kan bidra til en mer omforent enighet om fremtidig utbyggingsmønster og virkemiddelbruk for å nå nullvekstmålet, og til at en slik enighet følges opp av partene i tråd med gjeldene beslutningsprosesser og i tråd med plan- og bygningsloven. Her oppsummerer vi våre forslag til endringer. Vi innser at disse kan være vanskelige å gjennomføre på de måtene som er beskrevet, men vi håper at innspillene kan være nyttige i videre diskusjoner.

Et viktig innspill er at kommunepolitikerne må gis og ta mer ansvar for å håndtere målkonflikter og å komme frem til visjoner, mål og løsninger som *både* bidrar til at nullvekstmålet kan nås og at viktige hensyn i kommunene ivaretas. Staten kan kreve at kommunene dokumenterer at de vil føre en arealpolitikk som bidrar til at nullvekstmålet kan nås før de inviteres inn i forhandlinger om byvekstavtaler, gjerne i form av en vedtatt kommuneplanens arealdel. Det bør også fortsatt være et krav at det foreligge en vedtatt plan for areal- og transportutvikling i byområdet som vil bidra til nullvekst i avtaleperioden, enten i form av en regional plan eller en interkommunal plan.

Hvordan aktørene kommer frem til disse planene kan være opp til dem. Det kan utarbeides en regional plan på ordinært vis, og kommunene kan rullere prinsippene i denne inn i sine egne kommuneplaner (forutsatt at regional plan angir et fremtidig utbyggingsmønster som bidrar til nullvekst i biltrafikken), slik vi oppfatter var meningen på Nord-Jæren og i Bergensområdet. Et annet alternativ kan være at de relevante kommunene jobber sammen med andre kommuner og fylkeskommunen for å komme frem til en felles løsning og plan for byområdet som de så ruller inn i egen kommuneplan, og som eventuelt legges inn i en regional plan, som i Trondheimsområdet. Det kan være nyttig om partene diskuterer hva som kan stå i en regional plan (målformuleringer, forklaringer, beskrivelser og bestemmelser) som kan være til nytte for kommunene i arbeidet med å gjennomføre politikk i egen kommune som kan bidra til at nullvekstmålet nås. Det må tydeliggjøres at utvikling av visjoner, mål og løsninger skal gjøres før selve forhandlingene om byvekstavtaler starter (alternativt må forhandlingene legges opp på måter som gir rom for utvikling av felles

visjoner, mål og løsninger). Det vil kreve at tidspunkt for rullinger av kommuneplaner og forhandlinger om byvekstavtaler tilpasses hverandre.

Prosessene for utvikling av felles visjoner, mål og løsninger må organiseres på måter som gir tid og rom for læring, modning og kompetansebygging. Det bør utarbeides forenklete kunnskapsgrunnlag som kan bidra til at dette går raskere og krever mindre ressurser enn det kommunene har rapportert om i prosessene vi har undersøkt, både når det gjelder hvordan byvekstavtalene fungerer og når det gjelder hvordan ulike typer arealutvikling og utvikling av transportsystemene påvirker bilavhengighet, reiseatferd og trafikkmengder. Det bør også utvikles opplegg for formidling av begge typer kunnskap, både for politikere og for fagfolk. Dette kan gjennomføres som del av forberedelsene til oppstart av prosess for å forhandle om byvekstavtaler, og gjerne i felles samlinger med flere kommuner. En naturlig videreutvikling kan være uforpliktende diskusjoner om mulige løsninger i kommunene og i byområdet. Det vil variere mellom byområdene hvorvidt det er mest naturlig at fylkeskommunen, bykommunen, eller andre tar ansvar for å organisere prosessene for å utvikle felles visjoner, mål og løsninger, og for å sikre at prosessene gir rom for læring, modning og kompetansebygging. Flere, inkludert statsforvalterne, kan bidra med kunnskapsformidling. Det bør vurderes om gjennomføring av byutredninger kan kobles tettere på prosessene med å utvikle felles visjoner, mål og løsninger som bidrar til nullvekst i biltrafikken i byområdene. Det bør også vurderes om byutredningene i større grad skal brukes til å analysere om de løsningene som beskrives i byvekstavtalene faktisk vil gi nullvekst i personbiltrafikken i avtaleperioden.

Byutredningene kan også være en måte å koble sammen diskusjonene om statlige, fylkeskommunale og kommunale bidrag til å nå nullvekstmålet i byområdet, og å utvikle visjoner, mål og løsninger på tvers av forvaltningsnivåene. Det kan også bidra til å bevisstgjøre statlige myndigheter og virksomheter mtp. hvordan deres praksiser og prosjekter påvirker mulighetene for å nå målet. Som påpekt agerer staten på måter som reduserer mulighetene for å nå nullvekstmålet, både gjennom lokalisering av egne virksomheter, veibygging og annet. Dette er i tillegg demotiverende for de andre aktørene i byvekstavtalene, og det svekker argumentene for å endre arealpolitikken i kommunene.

Det ville sannsynligvis øke mulighetene for å nå nullvekstmålet dersom det fantes muligheter for å bruke sanksjoner eller makt for å sikre at partene oppfyller sine forpliktelser på måter som bidrar til at nullvekstmålet kan nås. Det kunne dreie seg om endringer i praktisering av innsigelsesinstituttet, avklaringer rundt sanksjoner dersom byområdene ikke når målet om nullvekst i biltrafikken og tydeliggjøring av hvilke midler som finnes for å sikre at statlige aktører agerer i tråd med nullvekstmålet.

Byvekstavtalene er et redskap for å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken i byområdene, men det er ingen automatikk i at målet nås fordi man har inngått en slik avtale. Hvorvidt nullvekstmålet nås, avhenger av om det besluttes at arealer og transportsystemer utvikles i retninger som gir redusert transportbehov og bilavhengighet. Det vil kreve at man har fokus på nullvekstmålet i vurderinger og beslutninger om areal- og transportutvikling i alle ledd og på alle nivåer i gjennomføringsfasen. En endring som kan bidra til at målet nås, kan være at det innføres rutiner og metoder for å vurdere om endringer og tiltak bidrar til å øke eller redusere mulighetene for å nå nullvekstmålet. Tiltak som finansieres av byvekstavtalene skal vurderes med tanke på hvordan de påvirker mulighetene for å nå nullvekstmålet. Rapportering av arealutviklingen opp mot arealindikatorene forteller kommunene om de går i riktig retning. Et mer proaktivt tiltak er Trondheim kommunes metode for å vurdere om foreslåtte

utbyggingsprosjekter, så vel som utbyggingsområder i kommuneplanen, øker eller reduserer mulighetene for å nå nullvekstmålet fram i tid (Trondheim kommune 2020). Bergen kommune gjorde om vedtatte områder avsatt til boligbygging i kommuneplanens arealdel til landbruks-, natur- og friluftsområder, etter analyser som viste at utbygging av disse områdene vil gi trafikkvekst. Det nye arealdataverktøyet skal gi bedre muligheter til å gjøre slike vurderinger (Kommunal- og distriktsdepartementet 2022). Om nullvekstmålet skal nås, krever det også at dette målet prioriteres høyere enn i dag, slik at tiltak og prosjekter som bidrar til økt biltrafikk og reduserer mulighetene for å nå målet ikke realiseres. Dette gjelder også for statlige myndigheter, når de for eksempel vurderer om de skal bygge ny veikapasitet i byområdene og når de vurderer om de skal lokalisere statlige virksomheter i bilbaserte områder hvor de vil skape mye ny biltrafikk.

Til sist kommer et mer overordnet innspill. Det fremkommer tydelig gjennom dokumentstudiene og intervjuene at byvekstvtalene på mange måter fortsatt forstås som transportpakker, selv om arealdimensjonen nå er inkludert i avtalene. Mye av logikken i styringsstrukturen, med porteføljestyling og måloppnåelse definert i hht. samfunnsøkonomisk nytte, er basert på logikken knyttet til investeringer i transportinfrastruktur. Samtidig er det flere som påpeker at utvikling av transportsystemene må sees som en del av byutviklingen, og tilpasses og spille på lag med denne, om man skal nå målet om nullvekst i biltrafikken i byområdene. Det inkluderer også at styringsstrukturen må forenkles og tilpasses at byvekstvtalene nå inneholder flere og mer ulike prosjekter enn tidligere. Her ligger det spenninger og problemstillinger som bør diskuteres nærmere.

8.2 Hvordan statlig nivå kan bidra til bedre forhandlinger

Undersøkelsene viste at kommunene opplevde forhandlingsprosessene som krevende, på flere måter. Basert på det som har kommet frem gjennom undersøkelsene, har vi formulert noen innspill til hva statlig nivå kan gjøre for å bidra til at fremtidige forhandlingsprosesser blir mindre tids- og ressurskrevende for kommunene. Slike grep kan også bidra til at kommunene opplever større trygghet i forhandlingene, at byvekstvtalene blir bedre lokaldemokratisk forankret og at de får større legitimitet. Det kan bidra til at kommunene i større grad vil justere sin arealpolitikk i retninger som bidrar til at nullvekstmålet kan nås.

Innspillene kan oppsummeres som:

- Forenkles og tilpasses styringsstrukturen i byvekstvtalene
- Bidra til at kommunene møter forberedt til forhandlingene
- Utarbeide en beskrivelse av hvordan styrings- og beslutningsstrukturen i byvekstvtalene fungerer
- Beskrive ulike modeller for visjonsbyggende og avklarende prosesser
- Avklare forventninger og muligheter knyttet til åpenhet i forhandlingsprosessene
- Bidra til riktig timing av forhandlingsprosessene
- Staten må selv agere i tråd med nullvekstmålet og oppfylle sine forpliktelser

8.2.1 Forenkles og tilpasses styringsstrukturen i byvekstvtalene

Et tydelig funn er at kompleksiteten i styringsstrukturen og avtaleverket i byvekstvtalene skapte problemer i forhandlingsprosessene. Det bidro til at kommunene måtte bruke mye tid og krefter på å sette seg inn i hvordan systemet fungerer, som de i stedet kunne brukt på

å finne løsninger for å nå nullvekstmålet. Det skapte også mye usikkerhet, og det åpnet for politisk spill. Kompleksiteten utgjorde et demokratisk problem ved at mange av politikerne, samt befolkningen, journalister og andre, ikke hadde mulighet til å sette seg inn i og forstå hvordan systemet fungerer. Dette bidro til å gjøre det vanskelig å forankre avtalene lokalt, og det kan ha svekket byvekstavtalenes legitimitet.

I intervjuene beskrev politikere og administrativt ansatte i kommunene at kompleksiteten dreide seg om hvordan økonomien i avtalen fungerer, hvor inntektene kommer fra, hvilke utgifter som kan dekkes av midler fra byvekstavtalene, hvilke usikkerheter som er knyttet til inntekter (bompenger, statsbudsjett, mv.) og hvilke finansieringsordninger som er og ikke er koblet sammen gjennom avtalene (belønningsmidler). Noen steder hadde det vært uklarheter rundt hvordan beslutninger knyttet til bompenger er relatert til byvekstavtalene. Det var usikkerheter knyttet til sanksjonsmuligheter, både gjennom plan- og bygningsloven (innsigelser) og i selve byvekstavtalene (finansiering). Videre var det uklarheter rundt hvordan de lokale politiske prosessene skal forholde seg til avgjørelser i byvekstavtalene og vise versa.

Trondheimsområdet var det eneste byområdet som hadde rukket å få erfaring med styringsystemet i gjennomføringsfasen da undersøkelsen ble gjennomført. De opplevde at systemet for å beslutte hvilke prosjekter som skal prioriteres gjennom byvekstavtalene (porteføljestyring, nytte-kostanalyser, mv.) var komplekst og ressurskrevende, at det ga forsinkelser i gjennomføring og fremdrift, og at det ga utydelige styrings- og beslutningslinjer. De påpekte at systemet er utviklet for å styre porteføljer av store infrastrukturtiltak, og at det har vesentlige svakheter som styringsverktøy i komplekse byvekstavtaler med ulike typer prosjekter og avveininger¹³. Måtene tiltakene ble vurdert på resulterte i prioriteringer av tiltak som ikke nødvendigvis bidrar til godt samarbeid og at nullvekstmålet kan nås. For eksempel ville nytte-kostanalysene nesten alltid gi større nytte for tiltak i Trondheim enn i nabokommunene, fordi det er flere mennesker i Trondheim, mens det av flere grunner ikke ville være riktig å følge en slik prioritering. Nytt-kostanalysene var heller ikke gode verktøy for å vurdere måloppnåelsespotensialet til tiltak knyttet til for eksempel sentrumsutvikling eller transformasjon av sentrumsnære byområder. Det ble stilt spørsmål ved om det er grad av samfunnsøkonomisk nytte (slik det beregnes) eller grad av bidrag til nullvekst i biltrafikken som foreslåtte tiltak bør måles mot. Det var enighet om at styringssystemet må forenkles, forbedres og tilpasses at Miljøpakken nå inneholder andre typer tiltak, prosjekter og aktører enn de tidligere bymiljøavtalene.

Alt dette kan ta energi og fokus bort fra arbeidet med å finne løsninger som bidrar til nullvekst, både på arealsiden og gjennom andre tiltak og virkemidler. Våre første innspill er:

- Avtaleverket og styringsstrukturen for byvekstavtalene bør forenkles
- Styrings- og beslutningssystemet bør tilpasses at porteføljene nå er endret fra få og store infrastrukturprosjekter til mange og forskjellige prosjekter av ulik størrelse

8.2.2 Bidra til at kommunene møter forberedt til forhandlingene

Gjennom intervjuene kom det tydelig frem at mange av kommunene, og særlig omegnskommunene, møtte til forhandlingene uten å være godt nok forberedt. Mange hadde ikke satt

¹³ Se Tennøy mfl. (2021:34-36) for oppsummering av Trondheim kommunes erfaringer med dette.

seg godt nok inn i hvordan avtalene og styringsstrukturene ville fungere etter at de var inngått, noe som jo er svært viktig å vite når de skal inngå avtaler. Mange hadde heller ikke gjort de nødvendige avklaringene i egen kommune om hva de ønsket å oppnå gjennom byvekst-avtalene og på hvilke måter de kunne og ville justere sin egen arealpolitikk. Få hadde definert tydelige mandater som avklarte handlingsrommet til forhandlerne. Dette bidro til at (noen av) prosessene ble unødvendig tidkrevende, utmattende og forvirrende.

Prosessene ville sannsynligvis blitt mer effektive, kreative og demokratiske om kommunene møtte bedre forberedt. Et innspill er derfor at det lages et opplegg for å sikre at kommunene får opplæring på forhånd om hvordan forhandlingene foregår og hvordan avtalene og styringsstrukturen fungerer, samt hvilke forberedelser og avklaringer det kan være nyttig å gjøre i egen kommune og/eller byområde før forhandlingene starter. Både politikere og administrasjon bør få opplæring. Det er likevel viktigst at administrasjonen får en grundig opplæring slik at de kan bistå politikernes underveis i forhandlingene.

Hvem som skal ha ansvar for dette og hvordan det kan organiseres må avklares. Det kan være naturlig at Statsforvalteren tar hovedansvaret, slik det ble gjort i Bergensområdet. Bykommunene kan spille viktige roller ved å forklare politikere og administrasjon i omegnskommunene hvordan avtalene fungerer, slik vi så i Trondheimsområdet. Det kan organiseres opplegg for systematiske erfaringsutvekslinger mellom kommuner som har vært gjennom forhandlinger og kommuner som skal inn i forhandlinger. Tromsø rådførte seg for eksempel med Trondheim før de gikk inn i forhandlinger. En beskrivelse av hvordan avtaleverket og styringsstrukturen i en eller flere eksisterende byvekstvtaler fungerer (som beskrevet i neste punkt) vil være et nødvendig og nyttig verktøy i en slik opplæring.

Vårt tredje innspill er dermed:

- Å lage og tilby et opplegg for opplæring av administrasjon og politikere i kommuner som skal inn i forhandlinger

8.2.3 Utarbeide en beskrivelse av hvordan styrings- og beslutningsstrukturen i byvekstvtalene fungerer

Statlig nivå bør utvikle materiell som beskriver hvordan byvekstvtalene og styringssystemene fungerer. Det vil gi administrasjon og politikere i kommuner som skal inn i forhandlinger bedre muligheter til å sette seg inn i dette på forhånd, og det vil være svært nyttig i arbeidet med å sikre at kommunene kommer mer forberedt til forhandlingsbordet. Slikt materiell vil også gi opposisjonspolitikere, befolkningen, journalister, forskere og andre mulighet til å skaffe seg innsikt i avtaleordningen. Det kan bidra til at forhandlingene blir mer effektive, transparente og demokratiske. Det kan bidra til at prinsippet om ansvarsutkreving (accountability) styrkes, altså at befolkningen settes i stand til å stille sine politikere til ansvar gjennom valgmekanismen. I dag kan det være uklart hvordan ansvarslinjene er, og om det er de lokale folkevalgte, de regionale folkevalgte eller de nasjonale folkevalgte som skal stilles til ansvar gjennom valgseddelen.

Materiellet bør blant annet beskrive hvor inntekter kommer fra og hva midler kan brukes til, hvem som tar hvilke beslutninger, hvilke prosesser og analyser som ligger til grunn for prioritering og valg av tiltak og prosjekter, hvordan man sikrer at tiltakene bidrar til nullvekstmålet, mv. Dette må beskrives på måter som kan forstås av andre enn de som er direkte involvert. Det kan være logisk å ta utgangspunkt i beskrivelser utarbeidet som del av

arbeidet med pågående byvekstavtaler, for eksempel Handlingsprogram 2022-2025 for Miljøloftet i Bergensområdet¹⁴. Som en begynnelse, kan man beskrive hvordan en eller flere av de eksisterende byvekstavtalene fungerer.

Vårt fjerde innspill er:

- Det bør utarbeides en beskrivelse av hvordan styrings- og beslutningssystemene i byvekstavtalene fungerer, som er tilstrekkelig detaljert til å gi dem som skal inngå og/eller gjennomføre slike avtaler den nødvendige innsikten

8.2.4 Beskrive ulike modeller for visjonsbyggende og avklarende prosesser

Gjennom undersøkelsene har vi beskrevet to ulike 'modeller' for avklaring av hva slags areal- og transportutvikling som skal gjennomføres i byområdene for å nå nullvekstmålet. På Nord-Jæren og i Bergensområdet utviklet fylkeskommunen regionale planer for areal- og transportutvikling på Jæren og i Bergensområdet¹⁵, som ble vedtatt i fylkestinget. I Trondheimsområdet ledet Trondheim kommune samarbeidet mellom 10 kommuner og fylkeskommunen for å utvikle en interkommunal plan, som ble vedtatt parallelt i kommunestyrene og i fylkestinget. Modellen som ble brukt i Bergensområdet og på Nord-Jæren kan forstås som standardmodellene. Ut fra resultatene ser det ut til at Trondheimsområdets modell ga størst grad av felles visjonsbygging, eierskap og legitimitet. Det vil nok avhenge av konteksten hvor godt en slik modell vil fungere.

Statlig nivå kan bidra til bedre prosesser ved å skissere ulike modeller for diskusjoner, visjonsbygging og avklaringer om areal- og transportutviklingen i byområdene i forkant av forhandlingene om byvekstavtaler, gjerne inkludert de tre som er belyst her. De kan oppfordre aktørene til å diskutere hvilke modeller som passer best for dem. Det kan gi avklaringer og legitimitet til den modellen som velges. Det kan selvsagt også ende med at partene ikke blir enige, og at modellen som velges ikke har legitimitet.

Gjennom undersøkelsene har vi funnet få spor etter det omfattende arbeidet som ble lagt ned i byutredningene i forkant av forhandlingene¹⁶. Det bør vurderes om prosessene og resultatene fra disse i større grad kan kobles sammen med og tydeliggjøres i prosessene som går forut for forhandlingene.

Våre neste innspill er dermed at statlig nivå:

- Utarbeider prinsipielle beskrivelser av ulike modeller for gjennomføring av avklarende og visjonsbyggende prosesser i forkant av forhandlinger
- Finner måter å koble arbeidet som er gjort i byutredningene inn i disse prosessene

¹⁴ https://miljoloftet.no/globalassets/sentrale-dokumenter/styringsgruppen/2021/motepapir-2021/mote-4-23.04.21/vedlegg-2a-sak-27_21-miljoloftet-handlingsprogram-2022-2025.pdf

¹⁵ Den regionale planen for senterutvikling, som gjaldt hele fylket, var også en svært viktig og omdiskutert i prosessen i Bergensområdet.

¹⁶ Se Hagen mfl. (2018) for gjennomgang av samarbeid i forbindelse med byutredningene

8.2.5 Avklare forventninger og muligheter knyttet til åpenhet i forhandlingsprosessene

De tre byområdene i våre undersøkelser gjorde ulike beslutninger når det gjelder åpenhet i forhandlingene. Nord-Jæren og Bergensområdet valgte åpne forhandlingsprosesser og -møter. Kommunene i Trondheimsområdet valgte å lukke prosessen, etter å ha gjennomført åpne prosesser i forkant for å avklare rammer. Det var fordeler og ulemper ved begge måtene å gjøre det på, og det er ikke opplagt hvilken som var mest opplysende og demokratisk. Prosessene på Nord-Jæren og i Bergensområdet illustrerte at åpne prosesser også kan åpne for spekulasjoner, feilinformasjon og politisk spill. Mange kommuner vil nok oppleve det som krevende å beslutte å lukke prosessene, av ulike grunner.

Statlige myndigheter kan bidra til bedre forhandlingsprosesser ved å avklare om de forventer at kommunene gjennomfører åpne prosesser eller ikke. De kan også bidra ved å beskrive ulike måter å gjennomføre åpne og lukkede prosesser på (for eksempel at mandater avklares i åpne prosesser før selve forhandlingene gjennomføres i lukkede prosesser, eller at det avklares i forkant hvem som informeres og diskuteres med underveis i de lukkede delene av prosessene), og be partene om å diskutere og avklare hva de mener vil fungerer best for dem før forhandlingene starter.

Innspillene er dermed at statlig nivå:

- Avklarer om statlige myndigheter forventer at kommunene skal gjennomføre åpne prosesser i forbindelse med forhandlingene
- Beskriver ulike måter å gjennomføre forhandlingene som åpne og lukkede prosesser på, og be partene om å diskutere og avklare hvordan de vil gjøre dette før forhandlingen tar til

8.2.6 Riktig timing av forhandlingsprosessene

I Bergensområdet og på Nord-Jæren foregikk forhandlingsprosessene parallelt med valgkamp til kommune- og fylkestingsvalg. Bompenger og rushtidsavgift ble viktige tema i valgkampene, og dette ble koblet opp mot forhandlingene om byvekstavtaler. Det skapte mye støy og ga muligheter for politisk spill. Det medførte brudd i forhandlingene før valget, og til at signering av avtalene ble utsatt til etter valget både i Bergensområdet og på Nord-Jæren. Da var mange av de sentrale politikerne (særlig på Nord-Jæren) skiftet ut. I Bergensområdet bidro også de parallelle prosessene knyttet til kommunesammenslåinger til økt tidsbruk i forhandlingene. De parallelle forløpene medførte stor arbeidsbelastning for de involverte. Et innspill må dermed være:

- Å unngå at forhandlinger om byvekstavtaler gjennomføres parallelt med kommunevalg og andre prosesser som kan gjøre forhandlingene ekstra krevende

8.2.7 Staten må selv agere i tråd med nullvekstmålet og oppfylle sine forpliktelser

I alle byområdene påpekte flere av dem vi intervjuet at staten driver bilbasert lokalisering av store statlige virksomheter, og at staten bygger trafikkskapende ny veikapasitet ut og inn av byene. Det reduserer mulighetene for å nå nullvekstmålet og svekker kommunenes motivasjon og argumenter for å drive en arealpolitikk som bidrar til nullvekstmålet. I Trondheimsområdet pekte kommunene også på at staten var trege med å følge opp sine forpliktelser

knyttet til arealavklaringer rundt stasjonene, noe som vanskeliggjorde og forsinket kommunenes realisering av sine arealforpliktelser i avtalen.

Viktige innspill er dermed:

- At staten unngår å lokalisere virksomheter og bygge ut veikapasitet på måter som gir økt biltrafikk og lav motivasjon for trafikkreduserende arealutvikling i kommunene
- At staten bidrar, blant annet gjennom arealavklaringer, til at kommunene kan realisere det de har forpliktet seg til i byvekstavtalene

8.3 Videre forskning

Undersøkelsene om hvordan areal ble håndtert i forhandlingene om byvekstavtaler ga svar på noen spørsmål, og åpnet samtidig for en rekke nye spørsmål. Vi har oppsummert noen problemstillinger som det kan være interessant og nyttig å undersøke nærmere. Vi har gruppert disse i følgende bolker: Om og hvordan byvekstavtalene har påvirket arealplanleggingen og -utviklingen i kommunene, prosesser og resultater knyttet til fastsetting av arealindikatorer, endringer i innsigelsespraksis og Statsforvalterens roller, byvekstavtalene som politisk verksted og som arena for læring og modning, styringssystemet i byvekstavtalene, statlige aktørers ansvar og praksis, spenninger og problemstillinger knyttet til at byvekstavtaler er utviklet fra transportpakker, prosesser og avtaler i de mindre byområdene.

8.3.1 Arealplanlegging og arealutvikling i kommunene

Hensikten med å inkludere arealutvikling og omegnskommuner i byvekstavtalene var å bidra til at kommunene styrer sin arealutvikling i retninger som gir lavere bilavhengighet og som gir mindre biltrafikk, slik at mulighetene for at nullvekstmålet skal nås øker. Dette kunne ikke undersøkes i våre studier, som ble gjennomført rett etter at avtalene var signerte. Et svært interessant spørsmål er derfor om og hvordan kommunen har endret sin arealpolitikk på måter som bidrar til at nullvekstmålet kan nås etter at byvekstavtalene ble signert, og hva som eventuelt har vært deres erfaringer med å gjennomføre en slik omlegging av arealpolitikken.

En viktig forskningsoppgave vil være å undersøke prosessene med å rullere kommuneplanenes arealdel og de resulterende arealplanene etter at byvekstavtalene ble signert. Viktige spørsmål er:

- Hvordan ble byvekstavtalene og nullvekstmålet brukt og integrert i definisjoner av mål, visjoner og løsninger i kommuneplanene?
- Styrer de nye kommuneplanene arealutviklingen i retninger som bidrar til nullvekstmålet i større grad enn de foregående planene? Hvilke endringer har skjedd? Har de for eksempel utarbeidet strategier for sentrumsutvikling, økt utnyttelsesgraden i sentrale områder eller tatt ut områder som var avsatt til utbygging i bilbaserte områder? Gir den nye planen mindre muligheter for bilbasert arealutvikling enn den forrige planen? Inkluderer de nye planene flere tiltak for gåing og sykling? Har de endret parkeringsnormene?
- Medførte endringene i kommuneplanens arealdel politiske eller andre diskusjoner? Hvilke prosesser ble gjennomført? Hvem reagerte, og hva var de viktigste uenighetene og usikkerhetene? Har de opplevd positive reaksjoner på endringer?

- Hvis det ikke kan spores endringer i ny kommuneplan, hvordan forklarer kommunen det? Hvilke reaksjoner har de i tilfelle fått ved rullering av planen?
- Har byveksttalene og/eller ny kommuneplan medført endringer i hvordan kommunen behandler av innsendte arealplaner fra grunneiere og utbyggere? Avviser de i større grad planer som er i strid med nullvekstmålet?
- Opplever kommunene at regional plan eller interkommunal plan, som ble lagt til grunn i byveksttalene, har sterkere innflytelse på arealplanleggingen og -politikken enn tidligere?
- Opplever kommunene at statlige virksomheter lokaliserer seg i tråd med nullvekstmålet i større grad enn før?

8.3.2 Arealindikatorer – prosesser og resultater

I flere av byveksttalene skulle arealpolitikken konkretiseres gjennom utvikling av arealindikatorer. Det vil være interessant å undersøke:

- Hvilke indikatorer ble definert i de ulike byområdene, og i hvilken grad samsvarer de med og avviker de fra hverandre?
- Hvordan forløp prosessene med fastsetting av arealindikatorer? Hvilke uenigheter og usikkerheter oppsto, og hvordan ble disse løst? I hvilken grad og på hvilke måter bidrar arealindikatorerne til at nullvekstmålet kan nås?

8.3.3 Endringer i innsigelsespraksis og Statsforvalterens roller

Våre studier avdekket at det var knyttet spenning til om og hvordan de nye byveksttalene ville påvirke statlige innsigelsesmyndigheters praktisering av innsigelser. Flere var også spente på hvordan statsforvalterne ville løse sin nye rolle i gjennomføring av byveksttalene. Det kan være nyttig å undersøke:

- Om og eventuelt hvordan opplever kommunene at statlige innsigelsesmyndigheter, som statsforvalterne og Statens vegvesen, har endret praksis når det gjelder innsigelser? Henviser de til byveksttalen og nullvekstmålet i innsigelsene?
- Om og eventuelt hvordan opplever de statlige innsigelsesmyndigheter at de selv har endret praksis når det gjelder veiledning, uttalelser og innsigelser? Henviser de til byveksttalen og nullvekstmålet i innsigelsene?
- Hvilke roller har statsforvalterne spilt i gjennomføringsfasen av byveksttalene? Har dette vært i tråd med kommunenes forventninger?

8.3.4 Byveksttalene som politisk verksted og som arena for læring og modning

I intervjuene påpekte flere at forhandlingene om byveksttaler bidro til læring og modning blant aktørene, og at de forventet at samarbeidet om å gjennomføre avtalene ville bidra til mer av dette. Flere håpet at byveksttalene (Miljøløftet, Bymiljøavtalen, Miljøpakken) ville fungere som politiske verksteder, hvor aktørene diskuterer hvordan man kan utvikle byområdet og transportsystemene på måter som bidrar til at nullvekstmålet kan nås. Svært interessante spørsmål vil være:

- På hvilke måter har samarbeidet om byvekstavtalene bidratt til læring og modning blant de ulike partene? Hva er viktige betingelser for at dette kan skje, og hva er viktige hindre? Hvem har spilt viktige roller?
- På hvilke måter har samarbeidet om byvekstavtalene fungert som politiske verksteder der partene sammen har utviklet politikk og løsninger som bidrar til at nullvekstmålet kan nås? Hva er viktige betingelser for at dette kan skje, og hva er viktige hindre? Hvem har spilt viktige roller?

8.3.5 Styringssystemet i byvekstavtalene

I intervjuene påpekte flere at kompleksiteten i styringssystemet i byvekstavtalene skapte en rekke problemer, både i forhandlingsprosessene og i gjennomføring av byvekstavtalene. Det bidro blant annet til mye tidsbruk, usikkerhet, ineffektivitet, forsinkelser og demokratisk underskudd. Det vil være nyttig å undersøke hvordan styringssystemet fungerer i gjennomføringen av byvekstavtalene, blant annet ved å stille følgende spørsmål:

- Hvordan fungerer styringssystemene i praksis? Hva er de største fordelene og ulempene ved denne styringsstrukturen?
- Har det skjedd endringer i styringsstrukturen underveis? Hvilke endringer, hva var begrunnelsene, og på hvilke måter har de resultert i forbedringer?
- På hvilke måter bidrar dagens styringsstruktur til en samordnet areal- og transportutvikling som vil resultere i nullvekst i biltrafikken, og på hvilke måter er styringsstrukturen til hinder for dette?
- Hvordan kommer man frem til prosjekter og virkemidler som skal finansieres av byvekstavtalene? Hvordan sikrer man at disse til sammen bidrar til at nullvekstmålet kan nås?
- Hvordan vurderes måloppnåelse og samfunnsøkonomisk nytte, og hvordan vurderes disse kriteriene mot hverandre? Hvordan fungerer porteføljestyringen? Hva kan forbedres?

8.3.6 Statlige aktørers ansvar og praksis

Gjennom hele studien har det kommet frem at kommunene er kritiske til at staten agerer på måter som gjør det vanskelig å nå nullvekstmålet, i hovedsak gjennom å lokalisere statlige virksomheter på måter som bidrar til økt biltrafikk, ved å bygge ny veikapasitet som bidrar til press for byspredning og gjør det vanskelig å overføre reiser fra bil til andre transportmidler, og gjennom å båndlegge arealer nær stasjonene. Vi har ikke undersøkt om statlige myndigheter oppfatter at de har ansvar for å bidra til at nullvekstmålet kan nås eller hvordan de oppfatter at deres praksis påvirker mulighetene for å nå nullvekstmålet. Det kan være interessant å undersøke:

- Har byvekstavtalene bidratt til modning, læring og endring av målprioriteringer og praksis blant de statlige aktørene på måter som øker mulighetene for at nullvekstmålet kan nås?
- Har byvekstavtalene, og teksten i disse som omfatter lokalisering av statlige virksomheter, medført at statlige virksomheter i større grad enn før blir avkrevd å lokalisere seg på måter som bidrar til at nullvekstmålet kan nås? Hvem kommer i tilfelle med slike krav, kommuner, statlige planmyndigheter eller virksomhetenes eiere?

- Hvordan forklarer Kommunal- og distriktsdepartementet at de som øverste planmyndighet, og som ansvarlig for viktige instruksjoner og retningslinjer for lokalisering av statlige virksomheter, ikke sikrer at statlige virksomheter lokaliseres i tråd med nullvekstmålet i byområder med byvekstavtaler?
- Opplever statlige virksomheter selv at de har ansvar for å lokalisere virksomhetene på måter som bidrar til at nullvekstmålet kan nås?
- På hvilke måter begrunner Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet at bygging av økt veikapasitet i og gjennom byområdene inngår som del av byvekstavtalene som skal bidra til nullvekst i biltrafikken?
- Er veiprosjekter en nødvendig del av alle byvekstavtaler, eller kan man se for seg at det inngås byvekstavtaler som ikke omfatter kapasitetsøkende veiprojekter?

8.3.7 Spenninger og problemstillinger knyttet til at byvekstavtaler er utviklet fra transportpakker

Resultatene viste at det finnes spenninger og problemstillinger knyttet til at byvekstavtalene er en videreutvikling av rene transport- eller bompengepakker. Dette viser seg blant annet i logikken i styringsstrukturen. Erkjennelsen av at areal- og byutviklingen spiller avgjørende roller for om nullvekstmålet kan nås har resultert i at dette nå er inkludert i byvekstavtalene. Det innebærer at diskusjonene om areal- og transportutvikling må integreres i gjennomføringen av avtalene, som vi oppfatter er en viktig hensikt. Det innebærer også at to ulike 'systemer' møtes og må samarbeide på tvers av ulike fagtradisjoner, målforståelser, teorier, metoder og logikker. Det vil være svært interessant å undersøke:

- Hvordan forløper møtene mellom de to fagtradisjonene? Hvilke diskusjoner oppstår, og hvordan føres diskusjonene? Hva er de viktigste uenighetene og usikkerheten? Hvordan løses utfordringene? Resultater diskusjonene i løsninger som kan bidra til nullvekst i biltrafikken?

8.3.8 Prosesser og avtaler i de mindre byområdene

De byområdene som nå er i gang med prosesser knyttet til inngåelse av byvekstavtaler er mindre enn de som ble studert her. Det kan skape andre utfordringer og muligheter enn i de større byområdene. En naturlig oppfølging av undersøkelsene rapportert her er:

- Hvordan opplevde de mindre byområdene forhandlingene om byvekstavtaler? Hva var annerledes for dem enn for de større byområdene. Hva kunne de lære av erfaringene som de større byområdene hadde gjort seg?

Referanser

- Alver kommune, Askøy kommune, Bergen kommune, Bjørnafjorden kommune, Øygarden kommune, Statens vegvesen, Vestland fylkeskommune, Jernbanedirektoratet, Statsforvalteren i Vestland, 2021. Handlingsprogram 2022-2025. Miljøloftet. [Handlingsprogram 2022–25 \(miljoloftet.no\)](http://miljoloftet.no)
- Amundsen, H., Christiansen, P., Hanssen, G.S, Hofstad, H., Tønnesen, A. og Westskog, H., 2019. Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer. CICERO-rapport 2019:13.
- Banister, D., 2008. The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy* 15(2), 73-80.
- Bergen kommune mfl., 2017. Byvekstavtale for Bergen (2017 – 2023)
- Bergen kommune, 2015. Bergen 2030. Kommuneplan for Bergen, samfunnsdelen, vedtatt 2015.
- Bergen kommune, 2019. Kommuneplanens arealdel (KPA) 2018-2030, vedtatt juni 2019.
- Cairns, S., Atkins, S., Goodwin, P., 2002. Disappearing traffic? The story so far. *Municipal Engineer* 1(2001), 13-22. <http://contextsensitivesolutions.org/content/reading/disappearing-traffic/resources/disappearing-traffic/>
- CIVITAS/OsloMet/Cicero (2022) Evaluering av Statlige retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Rapport (publiseres sommer/august 2022).
- Finansdepartementet, 2021. R-109/2021 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser. [Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser \(regjeringen.no\)](http://regjeringen.no)
- Forsyth, A., Krizek, K., 2010. Promoting walking and bicycling: Assessing the evidence to assist planners. *Built Environment* 36, 429-446.
- Hagen, O.H., Kwong, C.K., Lunke, E.B., Knapskog, M., og Rynning, M.K., 2018. Organisering og samarbeid for utvikling, drift og bruk av et verktøy for arealprognoser. TØI-rapport 1640/2018. <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=47972>
- Hanssen, G.S. & Tønnesen, A., 2021. Core-city climate leadership in metropolitan contractual management agreements, *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2021.1947988
- Hanssen, G.S. og Millstein, M., 2021. Arealdimensjonen i byvekstavtalene for Bergensområdet. NIBR-rapport 2021:4. Oslo: By- og Regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6525>
- Hanssen, G.S. og N. Aarsæther (2018a) Plan- og bygningsloven. Fungerer loven etter intensjonene? Oslo: Universitetsforlaget
- Hanssen, G.S. og N. Aarsæther (2018b) Plan- og bygningsloven. En lov for vår tid? Oslo: Universitetsforlaget.
- Hofstad, H. and Vedeld, T. (eds.), 2020. Urban climate governance and co-creation in Cape Town, Copenhagen, Gothenburg and Oslo, Oslo NIBR report 2020:8, OsloMet.
- Hordaland Fylkeskommune, 2015. Regional plan for attraktive senter i Hordaland (2016-2026). Senterstruktur, tenester og handel.
- Hordaland Fylkeskommune, 2017. Regional areal- og transportplan for bergensområdet (2017-2028).
- Hull, A., 2011. Transport matters. Integrated approaches to planning city-regions. Routledge, London.

- Knapskog, M. og Tennøy, A., 2020. Undersøkelse av tilskuddsordningen for planlegging og byutvikling – byvekstvtaler. TØI Arbeidsdokument 51645.
- Kommunal- og distriktsdepartementet, 2012. Meld. St. 21 (2011–2012). Norsk klimapolitikk, Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Fastsatt ved Kgl. res. av 26.09 2014.
- Kommunal- og distriktsdepartementet, 2017. Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor. [Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor - regjeringen.no](https://regjeringen.no)
- Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019. Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon. [Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon - regjeringen.no](https://regjeringen.no)
- Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022. Løsning for ADV-RTM. [ADV-RTM \(arealdata.no\)](https://arealdata.no)
- Krogstad, J.R. og Leknes, E., 2010. Mot nullvekst og bærekraftig mobilitet. Utvikling av bypakker i tre norske byområder Rapport 4-2020, NORCE Samfunnsforskning.
- Leknes, E og Uhre, A.N., 2021. Case Nord-Jæren: Byvekstvtalene, regionalplan og arealplanleggingen. Rapport 2-2021, NORCE Samfunn. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/2730808>
- Leknes, E, Mjelde, H. og Rommetvedt, H. 2020: Flerkommunale byområder. utfordringer og konsekvenser sett fra administrasjonens, politikernes og innbyggernes synsvinkel. Rapport 32-2020 NORCE Samfunn
- Lissandrello, E., Tennøy, A., Hrelja, R. and Richardson, T., 2016. Three Performativities of Innovation in Public Transport Planning. *International Planning Studies*, 22:2, s 99-113. <http://dx.doi.org/10.1080/13563475.2016.1196579>
- Newman, P., Kenworthy, J., 2015. The end of automobile dependence. How cities are moving beyond car-based planning. Washington DC: Island Press. http://dx.doi.org/10.5822/978-1-61091-613-4_7
- Noland, R.B., Lem, L. L., 2002. A review of the evidence for induced travel and changes in transportation and environmental policy in the US and the UK. *Transportation Research D* 7(1), 1-26.
- Næss, P., A. Strand, Wolday, F., Stefansdottir, H., 2019. Residential location, commuting and non-work travel in two urban areas of different size and with different center structure. *Progress in Planning* 128, 1-36. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2017.10.002>
- Owens, S., 1986. *Energy, Planning and Urban Form*. London: Pion.
- Plan- og bygningsloven (pbl), 2008. Lov om planlegging og byggesaksbehandling. LOV-2008-06-27-71
- Redman, L., Friman, M., Gärling, T., Hartig, T., 2013. Quality attributes of public transport that attract car users: A research review, *Transport Policy*, 25, 119-127. <http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.11.005>
- Revisjon Midt-Norge SA (2021) Forvaltningsrevisjon Miljøpakken. For Trøndelag fylkeskommune, datert januar 2021. [Miljøpakken - Revisjon Midt-Norge \(revisjonmidt-norge.no\)](https://revisjonmidt-norge.no)

- Rogaland fylkeskommune, Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg kommuner, Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017. Byvekstavtale mellom kommunene Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Rogaland fylkeskommune og Staten v/ Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/66644bf4b3e642acaf10bea324af42b8/byvekstavtale-nord-jaren-2017-2023.pdf>
- Samferdselsdepartementet, 2013. Meld. St. 26 (2012–2013). Nasjonal transportplan (2014–2023). Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Samferdselsdepartementet, 2017. Meld. St. 33 (2016–2017). Nasjonal transportplan (2018–2029). Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Samferdselsdepartementet, 2021. Meld. St. 20 (2020–2021). Nasjonal transportplan (2022–2033). Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Sandnes kommune, 2019. Kommuneplan for Sandnes 2019-2035 Arealdelen.
- Simeonova, V., Eupen, M., Clement, J., Baraggia, A., Hanssen, G.S., Hofstad, H., Tosics, I., Gerohazi, E., 2017. SPIMA - Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas. ESPON-report, targeted analysis. ESPON.
- Statens vegvesen, 2018. Byutredninger. Oppsummering av hovedresultater fra åtte byområder. [Brage - Statens vegvesen: Byutredninger : Oppsummering av hovedresultater for åtte byområder \(unit.no\)](https://www.unit.no/brage-handle/unit/11111/11111)
- Strand, A., & Næss, P., 2016. Local self-determination, process-focus and subordination of environmental concerns. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(2), 156-167.
- Tennøy, A. and Øksenholt, K.V., 2018. The impact of changed structural conditions on regional sustainable mobility planning in Norway. *Planning Theory & Practice*, 19:1, 93-113. <https://doi.org/10.1080/14649357.2017.1408135>
- Tennøy, A., 2012. How and why planners make plans which, if implemented, cause growth in traffic volumes. Explanations related to the expert knowledge, the planners and the plan-making processes. PhD thesis, 2012:01. Norwegian University of Life Sciences, Ås, Norway.
- Tennøy, A., 2022. Patronage effects of changes to local public transport services in smaller cities. *Transportation Research Part D*, 106, 103276. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2022.103276>
- Tennøy, A., Gundersen, F. og Øksenholt, K.V., 2022. Urban structure and sustainable modes' competitiveness in small and medium-sized Norwegian cities. *Transportation Research Part D*, 105, 103225. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2022.103225>
- Tennøy, A., Hansson, L., Lissandrello, E. og Næss, P., 2016. How planners' use and non-use of expert knowledge affect the goal achievement potential of plans: Experiences from strategic land use and transport planning processes in three Scandinavian cities. *Progress in Planning*, 109, 1-32. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2015.05.002>
- Tennøy, A., Knapskog, M. og Wolday, F., 2022. Walking distances to public transport in smaller and larger Norwegian cities. *Transportation Research Part D*, vol. 103, 103169. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2022.103169>
- Tennøy, A., Knapskog, M., Gundersen, F., Hagen, O.H., Skartland, E.G., og Øksenholt, K.V., 2017. Statlig lokalisering – hvor og hvorfor? TØI-rapport 1576/2017.
- Tennøy, A., Skartland, E.G., Knapskog, M., Gundersen, F., Wolday, F., 2021. Kollektivtransport og byutvikling: Hvordan styrke kollektivtrafikkens konkurransekraft versus bilens i små og mellomstore byer? TØI-rapport 1860/2021.

- Tennøy, A., Tønnesen, A. og Øksenholt, K.V., 2021. Arealdimensjonen i byvekstvtalene: Case Trondheimsområdet. TØI-rapport 1829/2021. <https://www.toi.no/publikasjoner/arealdimensjonen-i-byvekstvtalene-case-trondheimsområdet-article36811-8.html>
- Tennøy, A., Tønnesen, A., Gundersen, F., 2019. The effects of urban road capacity expansions – Experiences from two Norwegian cases. Transportation Research Part D: Transport and Environment, 69, 90-106. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2019.01.024> .
- Tennøy, A., Øksenholt, K.V., Aarhaug, J., 2014. Transport effects and environmental consequences of central workplace location. Transportation Research Procedia 4, 14-24. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2014.11.002>
- Trondheim kommune Byplankontoret, 2020. Potensial for miljøvennlig transportmiddelvalg - Kunnskapsgrunnlag. Kriterier for vurdering av potensial for gange, sykling og kollektivtrafikk. Vedlegg til Byutviklingsstrategi for Trondheim mot 2050. Revidert juli 2020. <https://drive.google.com/file/d/1vNs259eB0dLtVqwKFh-z58QkwKjGizDI/view>
- Trondheim kommune mfl., 2016. Bymiljøavtale mellom Trondheim kommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Staten 2016 – 2023.
- Trondheim kommune mfl., 2019. Byvekstvtale mellom Trondheim kommune, Malvik kommune, Melhus kommune, Stjørdal kommune, Trøndelag fylkeskommune og Staten 2019-2029. [avtaletekst-byvekstvtale-trondheim.pdf \(vegvesen.no\)](#)
- Trondheim kommune, 2020. Byutviklingsstrategi for Trondheim – strategi for areal- og transportutvikling frem mot 2050. Vedtatt i bystyret i desember 2020, sak nr. 0225/20).
- Trondheimsregionen, 2014. Grunnlagsdokumenter IKAP 2. [Grunnlagsdokumenter - Trondheimsregionen](#)
- Trondheimsregionen, 2015. IKAP-2 Mål, strategier og retningslinjer for arealutvikling i Trondheimsregionen. Vedtatt i Trondheimsregionen 13. februar 2015.
- Trøndelag fylkeskommune, 2021. Forvaltningsrevisjon Miljøpakken. Utvalgssak nr. 28/21 i fylkestinget. Behandlet 28.4.2021. [Politiske møter - Møter - Fylkesting \(28.04.2021\) \(360online.com\)](#)
- Trøndelag fylkeskommune, 2022. Regional plan for arealbruk i Trøndelag 2022 – 2030. Bærekraftig og stedstilpasset arealpolitikk i Trøndelag. Vedtatt i mars 2022. [Regional plan for arealbruk - Trøndelag fylkeskommune \(trondelagfylke.no\)](#)
- Tønnesen, A. G.S. Hanssen and K. Bruun-Hansen, 2022. Integrative climate leadership in multi-level policy packages for urban mobility. A case study of governance systems in two Nordic urban regions. Transport Policy, <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2022.05.007>
- Tønnesen, A., Knapskog, M., Rynning, M.K., Groven, K., 2022. Planning for climate-friendly transport in Norwegian rural areas. Transportation Research Part D, 103156, <https://doi.org/10.1016/j.trd.2021.103156>
- Tønnesen, A., Krogstad, J.R., Christiansen, C., Isaksson, K., 2019. National goals and tools to fulfil them: A study of opportunities and pitfalls in Norwegian metagovernance of urban mobility, Transport Policy 81 (2019) 35–44. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2019.05.018>
- Westskog, H., Amundsen, H., Christiansen, P. og Tønnesen, A., 2020. Urban contractual agreements as an adaptive governance strategy: under what conditions do they work in multi-level cooperation? Journal of Environmental Policy & Planning, 22:4, 554-567. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1784115>

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguider

Vedlegg 1.1: Intervjuguide arealdimensjonen i BVA-forhandlingene og -avtalene

1. Bakgrunn

- Hva er din stilling?
- Kan du beskrive ditt arbeidsfelt?
- Hva var din rolle i forbindelse med forhandlingen om BVA?

2. Hvordan ble areal håndtert i forhandlingen?

- Hvem deltok og hvordan var forhandlingen organisert?
- Hvor viktig var arealspørsmålet i forhandlingen?
 - o Hvor mye tid ble brukt til arealspørsmål, sammenlignet med andre spørsmål, i de ulike fasene?
 - o I hvilke faser av arbeidet (byutredninger, forarbeider, forhandlinger, avtaleinngåelse) ble de viktigste og hardeste diskusjonene om arealspørsmålene tatt?
 - o Hvem jobbet med dette (areal) i ulike faser?
 - o Hvem skrev f.eks. første utkast til omtale av arealutvikling, og hva var det bygget på?

3. Hva var de største utfordringene og hvordan ble de løst?

- Hvordan foregikk arbeidet og samhandlingen?
- Var det noen som måtte gi mye, mens andre ikke gjorde det?
- Hvilke allianser oppsto, var det 'hestehandel', etc.?
- Hvordan påvirket det?
- Hva var de største utfordringene og hvordan ble de løst?
- Hvorfor ble det gjort på denne måten?

4. Hvilken betydning hadde eksisterende regionale planer, statlige retningslinjer og utredninger, mv. i forhandlingen?

- Hvilken betydning hadde Interkommunal plan for Trondheimsregionen (IKAP)?
- Hvilken betydning hadde SPR-BATP?
- Hvilken betydning hadde byutredningene?
- Hvor sterke føringer la de på forhandlingen og avtalen?

5. I hvilken grad omhandlet forhandlingen felles forpliktelse til måloppnåelse på tvers av forvaltningsnivåene?

6. Hvilken betydning hadde fastsettelse av arealindikatorer i forhandlingen?

7. Hvilke motstridende element ligger i avtalen og/eller i partenes arbeid med nullvekst?

8. I hvilken grad var forhandlingen preget av problemstillinger tilknyttet lokalt handlingsrom?

- I hvilken grad/evt. på hvilke måter utfordrer avtalen det lokale handlingsrommet i arealpolitikken?
- I hvilken grad/evt. på hvilke måter påvirker BVA forhold knyttet plansystemet?

9. Sammenhenger mellom hvordan areal ble håndtert i forhandlingen/ avtalen og hvordan det følges opp

- Hvilke sammenhenger er det mellom hvordan areal ble håndtert i forhandlingen/avtalen, og hvordan areal følges opp i videre arealplanlegging i kommunene og regionene?

10. Anbefalinger og forslag til endring

- Hvordan kan fremtidige forhandlinger og avtaler utformes for at byvekstvtalene skal påvirke den videre arealplanleggingen i kommuner og regioner i retninger som bidrar til at man når nullvekstmålet?
- Er det noe KMD/Statsforvalteren har gjort som var bra og bør forsterkes, og var det noe de burde gjort annerledes?
- Er det noen andre som burde gjort ting annerledes?
- Hva kunne/burde vært gjort annerledes?
- Bør utformingen av avtaleregimet endres (på arealområdet), i lys av erfaringene? Forankring av BVA i forhandlingene

Vedlegg 1.2: Intervjuguide lokaldemokratisk forankring av BVA

I prinsippet likelydende intervjuguider ble brukt i intervjuer med politikere og administrativt ansatte.

1. Bakgrunn

- Hva er din stilling?
- Kan du beskrive ditt arbeidsfelt?
- Hva var din rolle i forbindelse med forhandlingen om BVA?

2. Hva var prosedyrene for forankring av i) BVA og ii) RP i kommunestyret og i befolkningen?

- Hva ble gjort for å forankre i) BVA og ii) av regional plan i kommunestyret (grad av involvering og samskaping) i kommunestyret og i befolkningen?
- Hva er forskjeller og ulikheter, hva er forklaringer på dette? Tidsperspektivet?
- Mye/lite omtale av regional plan i byvekstvtalene i de tre BVA-områdene – hvorfor det?

3. I hvilken grad forsto kommunestyret og befolkningen hva BVA innebærer (for areal)?

Administrasjonens oversettelsesansvar

- Opplever du at politikerne i kommunestyret forsto hva BVA innebærer, særlig mtp. restriksjoner på kommunal arealplanlegging og arealutvikling?
- Hvordan gikk administrasjonen frem for å bidra til at politikerne i kommunen forsto dette i forkant av vedtak om BVA?
- Hva var de viktigste utfordringene knyttet til å forklare dette til folkevalgte og til befolkningen?

- I hvilken grad lyktes dere i å 'oversette' innholdet i BVA til politikerne i kommunestyret slik at de skjønnte hva det innebar?
 - Fikk dere hjelp til dette, for eksempel av fylkeskommunen eller Statsforvalteren?
 - Hva med befolkningen, opplever du at de forsto hva BVA innebærer (særlig mtp. restriksjoner på arealutvikling)?
 - Hvilke strategier hadde dere for å informere om dette til innbyggerne? (Bruk av lokalavis, kommunens hjemmeside, sosiale medier etc.)
 - Mer generelt, hva ble de dominerende diskusjonene knyttet til BVA? I pressen, generelt? Hvordan påvirket det forankringsarbeidet?
 - Har det vært tilstrekkelig åpenhet rundt forhandlingene? Har medier/ dere kunne gå offentlig ut med standpunkt/uenigheter?
 - Forbedringspotensial: Hvordan kan det legges til rette for at både politikerne og befolkningen forstår innholdet i og konsekvensene av byvekstavtalene bedre? Hva tenker du at dere (eller andre) kunne gjort bedre?
4. Hva har vært regional plans rolle mtp. oppfølging av arealdelen av byvekstavtalene?
 - Hvilken rolle spiller regional / interkommunal plan for kommunal planlegging i byområdene?
 - Hvilken rolle spilte regional / interkommunal plan konkret i forhandlingene om BVA
 5. Utvikling av arealindikatorene – hvordan gikk dere frem for å sikre lokaldemokratisk forankring av disse?
 6. Hvordan følger Statsforvalteren opp arealdelen i byvekstavtalene?
 - Hvordan følger Statsforvalteren opp kommunene i rulleringen av kommuneplanens arealdel, eksempelvis i sin veiledning etter pbl?
 - Hvordan følger Statsforvalteren opp kommunene i oppfølgingen av areal i byvekstavtalene? Hva med andre med innsigelsesmyndighet?
 7. Slik du ser det, hva er de viktigste styrkene og svakhetene ved byvekstavtalene?
 - Hva er styrkene ved BVA sett fra kommunens ståsted?
 - Hva er svakhetene ved BVA sett fra kommunens ståsted?
 - I hvor stor fra er det uenighet om virkemidler og prioritering av tiltak?
 - I hvor stor grad er det uenighet om styringssystemet med byvekstavtaler?
 8. Hvordan kan praksis endres slik at lokaldemokratiske prinsipper ivaretas godt i fremtidige forhandlinger og BVA, uten å redusere avtalenes evne til å nå nullvekstmålet?
 9. Gode råd til andre (omegns)kommuner som skal inn i forhandlinger om BVA?

Vedlegg 1.3: Intervjuguide om hvordan BVA påvirker den videre arealplanleggingen

1. Bakgrunn. Stilling, rolle, mv.
2. Hvordan påvirker byvekstavtalene den videre arealplanleggingen i regionene og kommunene?
 - Hvilke konkrete endringer i arealplanleggingen bidrar byvekstavtalene evt. til?
 - Hvilke endringer kan vi f.eks. se i plankart, bestemmelser og argumentasjon, og som kan tilskrives byvekstavtalene?
 - Hva blir resultatene – arealplaner og -utvikling i tråd med avtaler og nullvekstmålet?

- Hva når noen deler av kommunene er i avtaleområdet og noen utenfor?
 - Viser det tilbake til avtalene i dokumenter, prosesser og diskusjoner?
3. Hvordan samspiller partene i utformingen og gjennomføringen av arealtiltakene?
 - Hvem sørger evt. for at byvekstvtalene påvirker planleggingen, på hvilke måter, med hvilke argumenter og på hvilke måter? Målsettinger, kunnskap, makt.
 - Hvem yter motstand mot dette, på hvilke måter og med hvilke argumenter?
 4. Hvor ligger utfordringene for den arealmessige oppfølgingen av avtalene? Hva er lett, og hva er vanskelig å få til?
 5. Hvilke egenskaper ved selve byvekstvtalene bidrar til om de påvirker den videre planleggingen?
 6. Hvilke sammenhenger er det mellom hvordan areal ble håndtert i forhandlingene og avtalene, og hvordan areal følges opp i videre arealplanlegging i kommunene og regionene?
 7. Utfordrer avtalene det lokale handlingsrommet i arealpolitikken, og i så fall på hvilke måter? Hvilke problemer skaper evt. dette?
 8. På hvilken måte påvirker byvekstvtalene forhold knyttet plansystemet og til medvirkning etter plan- og bygningsloven?
 9. Hvordan kan fremtidige byvekstvtaler utformes for at de skal påvirke den videre arealplanleggingen i kommuner og regioner i retninger som bidrar til at man når nullvekstmålet? Hvilke råd vil de gi? Hva med den (geografisk) avgrensingsproblematikken?
 10. Er det noe KMD/FM har gjort som var bra og bør forsterkes, og var det noe de burde gjort annerledes? Er det noen andre som burde gjort ting annerledes?
 11. Har du innspill til hvordan utformingen av avtaleregimet bør endres (på arealområdet), i lys av disse erfaringene?
 12. Hvordan har prosedyrer for forankring av BVA og RP i kommunestyret og befolkningen fungert? (til FK og FM der det er relevant)
 - Prosedyrer for forankring hentes ut fra dokumenter i forkant
 - Etter din oppfatning, er det sikret god forankring i kommunene for den regionale planen? Har kommunen vært dypt involvert i utformingen, og har kommunestyret fått den fremlagt på flere tidspunkt?
 - Etter din oppfatning, har det vært gode forankringsprosedyrer for BVA i kommunene? Både administrativt og politisk?
 - Har det vært tilstrekkelig informasjon ut til befolkningen om hva konsekvensene av BVA blir for dem

Vedlegg 2: Informanter

De 44 intervjuene i de tre byområdene ble gjennomført i flere omganger i perioden oktober 2019 til januar 2021. Oversikt over hvem som ble intervjuet finnes i tabellen under.

Intervjuer i Trondheimsområdet (16)	
<i>Intervjuer om arealdimensjonen i forhandlingene om byvekstavgift</i>	
Politiker i omegnskommune til Trondheim	1
Administrativt ansatte i kommunene	4
Administrativt ansatte i Trøndelag fylkeskommune	2
Representant for Statsforvalteren i Trøndelag	1
<i>Intervjuer om lokaldemokratisk forankring av byvekstavgiftene</i>	
Politiske forhandlingsledere i Trondheim og en omegnskommune	2
Politiske ledere for største opposisjonsparti	2
Administrativt ansatte som var støtte for politisk forhandlingsledere	4
Intervjuer i Bergensområdet (12)	
<i>Intervjuer om arealdimensjonen i forhandlingene, lokaldemokratisk forankring og rullering av KPA</i>	
Kommunepolitikere i Bergen og omegnskommuner	4
Administrativt ansatte i Bergen og omegnskommuner	4
Politiker i Vestland fylkeskommune	1
Administrativt ansatt i Vestland fylkeskommune	1
Representant for Statsforvalteren i Vestland	1
Forhandlingsleder fra Statens vegvesen	1
Intervjuer i Nord-Jæren (16)	
<i>Intervjuer om arealdimensjonen i byvekstavgiften og lokaldemokratisk forankring</i>	
Politiske forhandlingsledere i kommunene	2
Administrative ledere i kommunene	4
Representant for Statsforvalteren i Rogaland	1
Forhandlingsleder fra Statens vegvesen	1
<i>Intervjuer om hvordan BVA påvirket rullering av KPA</i>	
Kommunepolitiker	1
Kommuneplanleggere	3
Representant for Statsforvalteren i Rogaland	1
Administrativt ansatte i fylkeskommunen	2
Utbygger	1

TØI er et anvendt forskningsinstitutt som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 90 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet driver forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, bøker, seminarer, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forskningssamarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, ITS, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transportbehov og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
0349 Oslo
Norge

E-post: toi@toi.no

Kontoradresse:

Forskningsparken
Gautstadalléen 21.

Telefon: 22 57 38 00

Hjemmeside: www.toi.no

