

Sammendrag:

Samordnet areal- og transportplanlegging: Hvilken betydning har regional samstyring?

Utgangspunktet for dette prosjektet er at areal- og transportplanleggingen er fragmentert, og at det er avstand mellom nasjonale mål og lokal iverksetting av mål for samordningen. Prosjektets hypotese er at et styrket regionalt nivå kan bidra til å redusere denne avstanden ved å integrere nasjonale mål med lokale politiske beslutninger. Vi har sett på regional samstyring i tre regioner: Kristiansand-regionen, den tidligere fylkeskommunen på Fyn i Danmark og Hannover-regionen i Tyskland. Disse har tre ulike modeller for regionalt samarbeid og tre forskjellige planleggingsystemer. Studiet viser at regional samstyring er av betydning for å redusere avstanden mellom mål og det som faktisk blir bestemt, men at et sterkere regionalt nivå er ikke tilstrekkelig. Ulike regionale modeller for samstyring har mange utfordringer knyttet til å nå målet om en mer bærekraftig utvikling innen areal- og transportplanlegging. Teoretisk sett argumenterer vi i prosjektet for at konseptet nettverks-governance bør utvikles videre, for å inkludere betydningen av samordningsmekanismer som hierarki og marked, i tillegg til nettverk, når avgjørelser i flernivåsystemer analyseres.

Problembeskrivelse

Nasjonale retningslinjer og politiske dokumenter framhever behovet for en samordnet areal- og transportplanlegging siden dette kan redusere økningen i transport, for eksempel ved å forbedre kollektivtransporten og motvirke byspredning. Arealplanlegging som bidrar til å redusere utslipp av klimagasser, kan sees på som en betingelse for bærekraftig byutvikling.

Mange norske studier viser at det er en avstand mellom nasjonale mål for samordnet areal- og transportplanlegging og hva som er oppnådd på området. Med andre ord: Det ser ut til å være et skille mellom innsikt og hva som faktisk gjøres. Denne avstanden kan forklares med at lokale og sektorinteresser står i opposisjon til samordningsprinsippet og at disse interessene i stor grad påvirker beslutningsprosesser som berører areal- og transportplanlegging.

En vertikal og horisontal segmentering i transportsektoren kan forklare hvorfor en ikke oppnår en slik samordningen av areal- og transportplanlegging. Den vertikale segmenteringen betyr at transportmyndighetenes ansvar er delt på ulike nivåer, mens horisontal segmentering betyr at ulike sektorer på samme nivå har ansvar innenfor et delområde. En mulighet vil være å styrke det regionale nivået – enten ved interkommunalt samarbeid i en region, ved å styrke fylkeskommunens

kompetanse eller ved å samle denne kompetansen i større regioner. Vi har her valgt å kalle dette regional samstyring.

Norsk areal- og transportplanlegging er fragmentert med begrenset samordning. Denne fragmenteringen gjør det vanskelig å nå målet om å planlegge utvikling og bygging slik at transportbehovet begrenses og kollektivtransport gjøres mer lønnsom. Kommuner er ansvarlige for arealplanlegging, parkeringspolitikk og vegprising. Ansvaret for infrastruktur er spredt på ulike enheter og nivåer. Fylkeskommunene har ansvaret for den lokale kollektivtransporten, mens staten har ansvaret for jernbanetransport. Videre er areal- og transportplanleggingen behandlet i ulike sektorer. Tidligere forskning har vist at sektorer ikke er passende for å løse problemer som ikke allerede er definert inn i sektorens ansvarsområde. Med andre ord kan det institusjonelle rammeverket by på barrierer, når ulike tiltak skal kombineres.

En styrking av det regionale administrative og politiske nivået kan gjøres ved å endre den formelle organisasjonsstrukturen. En slik endring av de institusjonelle rammebetingelsene kan bidra til å redusere interessekonflikter og fragmentering innen areal- og transportplanlegging. Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i regionens rolle i flernivåsystemer for å studere institusjonelle betingelser for samordnet areal- og transportplanlegging. Vi har brukt begrepet om regional samstyring for det engelske begrepet *regional governance* som i vår forståelse omfatter koordineringsmekanismene hierarki, marked og nettverk.

Forskningsdesign og metoder

Regional samstyring skiller seg fra hva vi kaller regionalt samarbeid ved at samstyringen er formell, mens regionalt samarbeid også kan være uformell. Regional samstyring innbefatter et bredt spekter av det regionale nivåets rolle i et politisk-administrativt system, det regionale nivåets virkemidler og den vertikale og horisontale fordelingen av ansvar. I denne rapporten ligger fokuset på den formelle fordelingen av kompetanse og ansvar.

Konseptet samordnet areal- og transportplanlegging skiller mellom to aspekter. For det første, prosedyreaspektet som henviser til planleggings- og politikkprosessen: I hvilken grad transport- og arealplanlegging og -avgjørelser er samordnet. Og for det andre, det substansielle aspektet. Det vil si samordnet iverksetting av konkrete virkemidler (investeringer, restriksjoner, lokalisering).

Når vi beskriver samordnet areal- og transportplanlegging som en avhengig variabel, ser vi på definerte mål i nasjonale og regionale planleggingsdokumenter og resultatene som er knyttet til disse målene. Typiske eksempler er lokalisering av nye boligområder og kjøpesentre, endringer i kollektivtransportsystemet og parkeringsregler i bysentra.

Hovedformålet med dette prosjektet er å analysere regional samstyring (uavhengig variabel) i tre regioner, og finne hvordan organiseringen av regional samstyring virker inn på iverksettingen av målet om en samordnet areal- og transportplanlegging (avhengig variabel).

Rapporten kan beskrives som beskrivende observasjoner basert på informasjonen fra intervjuer med politikere og administrasjon i regionene. For hvert case gis en

beskrivelse av hvordan regional samstyring er organisert, areal- og transportplanleggingen og en diskusjon av prosesser som legger føringer for avgjørelser som er i overensstemmelse eller i konflikt med overordnede mål. Deretter ser vi på om og hvordan regional samstyring påvirker betingelsene for en samordnet areal- og transportplanlegging i hver av de tre regionene.

De tre regionene er valgt fordi de representerer alternativer til den ordinære norske modellen for areal- og transportplanlegging. De er sammenlignet for å kunne si noe om hvordan regional samstyring, som er forskjellig fra den konvensjonelle norske virker, og hvilke effekter de ulike modellene har. De har også et sterkere regionalt nivå enn hva som vanligvis er tilfelle i Norge. Vi kaller Kristiansand-regionen en *avtalebasert* myndighetsmodell som er begrenset til areal- og transportplanlegging. Fylkesmodellen til Fyn har et sterkere, permanent nivå som har flere ansvarsområder enn det regionale nivået i Kristiansand-modellen. I Hannover-modellen er areal- og transportplanlegging samordnet i en større region som har utvidet ansvar, spesielt innenfor arealplanlegging, og som inkluderer mange mellomstore kommuner.

Funn fra de tre casene

Modellen som er utprøvd i Kristiansand-regionen er basert på en konsensusorientert samarbeidskontrakt om areal- og transportplanlegging mellom kommuner og fylkeskommuner. En styringskomité leder dette prosjektet og består av lokale politikere. I tillegg til politikere fra de deltakende kommunene og fylkeskommunene deltar en representant fra Statens vegvesen Region Sør som observatør og rådgiver. Vi har kalt denne funksjonelle samarbeidsmodellen for avtalemodellen, ettersom samarbeidet bygger på interkommunalt samarbeidsavtale og begrenser seg til områdene areal- og transportplanlegging.

ATP-prosjektets har styrket det regional nivået på den måten at det politiske ansvaret for areal- og transportplanlegging er samlet i samme enhet: ATP-utvalget. ATP-prosjektet har skapt en ny arena for diskusjon blant de regionale beslutningstakerne fra kommunene og fylkeskommunene. Foreløpig har man kommet lenger innen transportplanleggingen enn i arealplanleggingen. Dette kan forklares med at transportdelen har mer ressurser enn arealdelen, og mens førstnevnte har forlenget prøveperioden, er ikke arealforsøket avsluttet enda. ATP programmets arealprosjekt utarbeider en regional arealplan hvor de to fylkeskommunene i Vest- og Aust-Agder deltar sammen med kommunene. De respektive fylkeskommunene kan deretter gi planen status som fylkesdelplaner. ATP-prosjektet har skapt en ny arena for diskusjon blant de regionale beslutningstakerne fra kommunene og fylkeskommunene.

Det andre eksemplet på regional styring er den tidligere fylkeskommunen Fyn i Danmark. Vi har kalt denne dette for fylkesmodellen¹. Den regionale planen som ble vedtatt i 2005, bestemmer – og begrenser - hvilke områder som kommunene kan legge ut nye boligområder (byutviklingssoner) og planene legger føringer på lokalisering av handel i regionen. Kombinert med nasjonale krav og retningslinjer, hadde regionen (fylkeskommunen) dermed en sterk posisjon i forhold til både kommunene og staten. Vi har kalt denne dette for fylkesmodellen.

¹ Denne opphørte etter regionaliseringsreformen som trådte i kraft 1. Januar 2007.

Det regionale planleggingsinstituttet bestemte med andre ord hovedlinjene i arealplanleggingen i regionen, og bestemmelsene fastsatt i planene var bindende for kommunene. Samtidig har fylket ansvar for å ivareta nasjonale krav og retningslinjer og for å formidle og konkretisere disse retningslinjene i forhold til regionplanen. De tidligere fylkeskommunene i Danmark hadde derfor en sterk posisjon i forhold til både kommunene og staten. I tillegg var vegvesenet i Fyn en integrert del av fylkeskommunen og fylkeskommunen var, som i Norge, ansvarlig for kollektivtransporten på regionalt nivå.

Fyns fylkesplan hadde imidlertid motstridende mål i forhold til nasjonale og regionale mål om en bærekraftig utvikling. Den regionale samstyringen på Fyn synes ikke å ha bidratt til å dempe veksten i bilbasert transport. Dette begrunnes med en konsensus rundt behovet for veginvesteringer for å bedre framkommeligheten og ønsket om å opprettholde det historiske mønsteret med et høyt antall landsbyer.

Dagens modell for regional samstyring i Hannover-regionen i Tyskland ble innført i 2001. Dette er et strengt formalisert politisk-administrativt system for et større byområde. Regionen har et stort ansvarsområde og blant dem er areal- og transportplanlegging. Regionalplanen er hovedvirkemiddelet som styrer den romlige utviklingen på regionalt nivå. Det har vært et sterk enighet om prinsippet samordnet areal- og transportplanlegging blant fagfolk og politikere. Dette har ført til for et klart og langsiktig regionalt konsept for boliglokalisering og utvikling som bygger på prinsippene om en "desentralisert konsentrasjon. Regionen har fungert som en "megler" mellom konflikthulle lokale interesser. Flere betingelser har vært viktige for den samordnede areal- og transportplanleggingen i Hannover-regionen: For det første, den politiske og administrative enigheten og viljen om et regionalt institutt. For det andre har regionen en klar vektlegging av dialog og samarbeid med det lokale nivået og for det tredje, tar regionen også hensyn til lokale interesser i arbeidet med den regionale planen.

Institusjonelle betingelser for samordnet areal- og transportplanlegging

Denne rapporten kartlegger forskjeller i de tre casenes institusjonelle betingelser med hensyn til følgende aspekter:

- Det regionale nivåets rolle i det politisk-administrative systemet
- Fordeling av ansvar mellom de administrative nivåene
- Politiske virkemidler som det regionale nivået rår over
- Fordeling av ansvar og virkemidler mellom sektorene

Det regionale nivåets rolle i det politisk-administrative systemet

Det regionale nivåets rolle i det politisk-administrative systemet i Kristiansand-regionen var først og fremst å skape en ny arena som samlet de regionale beslutningstakerne fra kommuner og fylkeskommuner. Fylkesmannen deltar ikke i prosjektet. Selv om ansvarsfordelingen ble endret mellom aktørene på det regionale nivået, ble ikke det regionale nivået styrket ovenfor det statlige nivået.

I den tidligere danske planleggingsmodellen hvor fylkeskommunen representerte det regionale nivået, hadde denne en sentral rolle både i regional planlegging og infrastruktur, siden vegvesenet var en del av fylkeskommunen. Representantene som ble intervjuet i vårt prosjekt mente at det regionale nivået hadde en sterk og viktig rolle i det nasjonale planleggingssystemet. Fylkeskommunen sto for en sammenhengende planlegging for regionen, men det lokale nivåets deltakelse var også viktig. Fylkeskommunen tok rollen som formidler mellom lokale interesser og nasjonale krav.

Hannover-regionen har stor myndighet på planleggingsområdet ettersom Land Niedersachsen ikke legger føringer utover å bestemme lokalisering av regionens hovedsentra. Hannover regionens innflytelse er styrket ved at administrasjon og politikere har vist vilje til å bruke sine virkemidler innen planlegging for å fremme en langsiktig samordnet areal- og transportpolitikk. Det regionale nivået har også ansvaret for både infrastruktur-planlegging og kollektivtransport.

Fordeling av ansvar mellom administrative nivåer

I Kristiansands-regionen har kommunene som deltar i ATP-prosjektet beholdt sin innflytelse på arealplanleggingen i egen kommune. De er gjennom deltakelse i arealprosjektet også med på å bestemme innholdet i den regionale arealplanen. Samtidig synes innflytelsen deres på transportpolitikken å ha økt, da de nå er med på å bestemme kollektivtransportforbedringer finansiert av belønningsordningen.

I den mer formaliserte modellen på Fyn integreres kommunene i prosessen med å utforme den regionale arealplanen som så blir bindende for kommunene. Fylkeskommunene har en viktig rolle i denne prosessen hvor det blir planrammene for kommunen blir fastlagt. Også i Hannover-regionen setter det regionale nivået betingelsene for lokal planlegging. Det har vært interessekonflikter i Hannover-regionen, men regionen har funnet fram til kompromissløsninger gjennom aktiv dialog og ved å utvikle planverktøy som inkluderer kommunene, slik som å sette rammer for egen utvikling av de sentrale deler av regionen.

Virkemidler på regionalt nivå

Det styrkede regionale nivået i ATP-prosjektet bestemmer over midler til øvrige riksveger, fylkesveger og kommunale veger, i tillegg til at det fordeler belønningsmidler for et bedre kollektivtransporttilbud. Arealdelen av prosjektet har som mål å lage en regional arealplan som kan påvirke kommunenes arealplanlegging. Det regionale nivået rår dermed over nye og utvidede fullmakter og har muligheten til å gi en samlet vurdering av prioriteringer. I Norge bestemmer kommunene i tillegg over bruk av vegprising til å finansiere nye investeringer. ATP prosjektet har imidlertid overtatt ansvaret for søknad til transportpakke for Kristiansand og dermed i realiteten fått utvidet sitt mandat ytterligere.

I Fyn er de politiske virkemidlene på politisk nivå relatert til arealplanlegging, veginvesteringer og regional kollektivtransport. Hannover-regionen har en enda bredere palett med virkemidler som først og fremst har sammenheng med planleggingsansvaret og den bindende arealplanen.

I alle casene er parkeringspolitikk kommunalt ansvar. Felles for alle regionene er at de er svake med hensyn til å restriktive tiltak for å begrense bilbruk og de har ikke mulighet til å regulere parkeringspolitikken.

Fordeling av ansvar mellom sektorene

Studiet av Kristiansand-regionen viser at det interkommunale samarbeidet forbedrer de institusjonelle betingelsene for samordnet areal- og transportplanlegging uten at de enkelte deltagerne opplever at de mister ansvar for og innflytelse over sentrale planleggings- og prioriteringsspørsmål. Mesteparten av kontakten mellom aktørene er kanalisert gjennom ATP-programmet. Programmet har et sekretariat på tre personer som holder til i samme lokaler som Kristiansand kommune.

På Fyn hadde det regionale nivået en stor administrasjon for areal- og transportplanlegging. Innenfor fylkeskommunens administrasjon var ansvars- og kompetanseområdene klart definert. Deres rolle var derfor preget av de institusjonelle målene i de respektive administrative enhetene. Eksempler på dette var at fylkeskommunes vegforvaltning la særlig vekt på kost-nytte-analyser og transport sikkerhet i sitt arbeid. Ved utvidelse og etablering av fullsortiments IKEA på Fyn preget spørsmål knyttet til kostnader og avvikling av ny trafikk diskusjon om lokalisering. Administrasjonen kan betegnes som "konservativ" i betydning av at planleggingstradisjonen og prioriteringen til involverte aktører forble stabile. Det regionale nivået ville ikke utfordre kommunen og vice versa.

I Hannover-regionen har en stor formalisert administrasjon som dekker et bredt spekter av sektorer. Fordeling av ansvar og kompetanse mellom sektorene har en del av den regionale organisering av areal- og transportpolitikken. De institusjonelle betingelsene for samordnet areal- og har vært til stede siden 60-årene. Dette kan sies særlig å skyldes at regional planlegging er en viktig del av det regionale nivåets virkeområde. Videre er kollektivtransporten samordnet med arealplanlegging blant annet gjennom koordinering av diskusjoner med de administrative lederne og eksperter på området.

Teoretiske implikasjoner for litteraturen om governance

I prosjektet ser vi på samstyring som en uavhengig variabel innen en institusjonell tilnærming som undersøker resultatene av beslutningsprosesser. Det teoretiske utgangspunktet er ulike teoretiske tilnærminger til samstyring. Samstyring er ofte beskrevet som nettverks-governance, hvor hierarkiske strukturer spiller en liten rolle og governancebegrepet brukes ofte til å beskrive, enten normativt eller deskriptivt, det fenomenet at hierarkiske styringsformer svekkes eller delvis forsvinner.

I dette prosjektet er grader av hierarkisk styring innen samordnet areal- og transportplanlegging i flernivåsystemer beskrevet. Vår definisjon bruker en videre definisjon av governance enn koordinering gjennom nettverk.

Litteraturen om nettverksbaserte koordineringsmekanismer beskriver utviklingen av samstyring som nye mønstre av interaksjon mellom myndighetene og samfunnet. Her erstatter nettverksbaserte koordineringsmekanismer mer tradisjonell hierarkisk styring. Når vi ser på sektoren for areal- og

transportplanlegging ser vi nye interaksjonsmønstre. Vi finner ikke at hierarkiske styringsformer svekkes eller forsvinner. I Kristiansandsregionen finner vi samstyring som er blitt til gjennom en frivillig dialog mellom de ulike aktørene på tvers av sektorer og forvaltningsnivå for målrettet å etablere nye styringsformer (deliberate governance). I Kristiansandsregionen og i Hannover-regionen forsøker man å styrke det regionale nivået, mens man på Fyn forsøker å holde et sterkt regionalt nivå for å kunne møte lobbyister og private søknader med styrke.

Politikk formuleringer, avgjørelser og iverksetting av bytransport og arealplanlegging er imidlertid komplekse prosesser. Interessekonflikter, mangel på virkemidler, fragmentering av ansvarsområder og eksterne hendelser kan forklare resultater og prioriteringer. Et sterkt regionalt nivå er i seg selv ikke tilstrekkelig å at nasjonale mål samsvarer med lokale, men det påvirker avstanden. Et styrket regional nivå påvirker betingelsen for interesseformulering ved at fordelingen av virkemidler endres, nye arenaer oppstår og på eksterne rammebetingelser og hendelser. På denne måten kan, men må ikke, styrket regional samstyring bidra til å nå de nasjonale målene om en samordnet areal- og transportplanlegging. Hvis måloppnåelse er avhengig av politiske preferanser, institusjonelle normer og tradisjoner hvorfor skulle staten ønske å delegerer ansvar til lavere nivåer. En styrket regional areal- og transportplanlegging kan sees på som et forsøk på å øke den politiske makten ovenfor nasjonalt og lokalt nivå. Dette kan føre til mer konsistens mellom lokale og nasjonale preferanser.

En forklaring på dette kan være at en ny ansvarsfordeling kan bidra til å løse problemer som det nasjonale nivået står ovenfor. Regional styring kan i så fall bidra til å finne en løsning på hva Fritz Scharpf kaller ”*joint decision traps*” i føderale systemer. Vi gir denne teoretiske tilnærmingen en vri ved å spørre hvordan regional governance kan bidra til å løse ”*dispersed decision traps*” i en desentralisert enhetsstat som Norge. I føderale så vel som enhetsstater kan regional governance beskrives som et konsept for å endre kompetansen på regionalt nivå for å forbedre koordineringen mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Samtidig kan regional styring støtte nasjonal måloppnåelse ved å bidra til økt samarbeid på tvers av kommunegrensene.

Konklusjon: Regional styring bedrer muligheten for en samordnet areal- og transportplanlegging

Case-studiene viser at organiseringen på regionalt nivå (regional governance) har stor innflytelse både for rollen kommunene får og for arenaene hvor kommunene og de regionale myndighetene møtes. Dialogen mellom kommunene ble styrket i Kristiansand-regionen på grunn av en felles arena hvor politiske avgjørelser ble tatt. Også på Fyn og i Hannover-regionen eksisterer profesjonelle nettverk som styrker dialogen på tvers av kommunegrensene. Samordningen finner sted innad i fylkeskommunen eller i regionen – og ikke på et tilleggsnivå som styringsgruppa i ATP representerer. På Fyn har fylkeskommunen bilaterale dialoger og møter med alle kommunene ved forberedelsene av den regionale planen. Fylkeskommunen opptrer som en ”megler” mellom lokale politiske interesser og profesjonelle eller nasjonale planleggingsretningslinjer og -krav. Dette er oppnådd uten store konflikter med kommunene. En forklaring på det lave konfliktnivået er at det regionale nivået har høy demokratisk legitimitet og samtidig høy aksept som

faginstans. I Hannover har regionens prosessorienterte planlegging vært viktig for å inkludere kommunene i planleggingen. Representanter i kommunene påpeker også at denne har en viktig funksjon som ”megler” mellom kommunene og deres konkurrerende ønsker om utviklingssentre. I tillegg til direkte kontakt med fylkeskommune, arrangerer de fagnettverk og fagsamlinger som skaper felles problemforståelse.

I alle de tre regionen har kommunene behold innflytelse ved at disse både kan påvirke de regionale beslutningene og ved at det gis rom til den kommunale planleggingen. Areal- og transportpolitikken utformes i samspill mellom det statlige, regionale og kommunale nivået, men med ulikt preg. I Kristiansand gir det interkommunale samarbeidet stor innflytelse til kommunene, men statlige føringer påvirker resultatene. Særlig har belønningsordningen påvirket forvaltningsforsøket. Men staten er også førende i forhold til planlegging av stamvegnettet som har stor betydning for den regionale transportutviklingen.

Kan økt regional styring bidra til å redusere avstanden mellom nasjonale mål og lokal iverksetting av en samordnet areal- og transportplanlegging? I en norsk kontekst kan et styrket regionalt nivå beskrives som nødvendig, men ikke som en tilstrekkelig betingelse. Regionalt samarbeid er ingen tilstrekkelig resept for å sikre en mer bærekraftig by- og transportpolitikk. Eksemplene fra Kristiansand, Fyn og Hannover kan gi innspill til hvordan ulike modeller for regional samstyring kan fungere. Imidlertid er det ingen av modellene som peker seg ut som mest effektiv. En vurdering av regionalt samarbeid bør derfor diskuteres innenfor en konkret kontekst og ulike regioner kan ha ulike behov for institusjonelle endringer.

Vi står overfor en rekke styringsutfordringer i arbeidet for en mer bærekraftig areal- og transportplanlegging. For det første er det regionale nivået avhengig av tilstrekkelig etterspørsel og støtte fra det nasjonale nivået og konsistente politiske nasjonale virkemidler. Både på Fyn og i Kristiansand-regionen ser motstridende mål og insentiver ut til å påvirke muligheten til gjennomføre større endringer. For det andre spiller historiske bosettingsmønster en rolle i planleggingen, noe som kan bidra til å redusere samordningen. Man ønsker ikke å gå tilbake på eller snu tidligere avgjørelser. Dette oppleves som å være ”dyrere” enn å fortsette den historiske utviklingen med små forbedringer. For det fjerde er spekteret av ansvarsområder på det regionale nivået sett i forhold til statlig virkemiddelbruk avgjørende for om regional samstyring kan bidra til endring. Det er for tidlig å se resultater fra Kristiansand regionen, men det regionale perspektivet har medvirket til ny diskusjon om restriktive tiltak og vegprising.