

Sammendrag

Arealdimensjonen i byvekstavtalene

Case Trondheimsområdet

TØI rapport 1829/2021

Forfattere: Aud Tennøy, Anders Tønnesen og Kjersti Visnes Øksenholt

Oslo 2021 46 sider

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsket en kartlegging av håndtering av arealdimensjonen i forhandlingene om byvekstavtaler. Rapporten oppsummerer intervjuer om dette i Trondheimsområdet. Her ble arealutvikling et viktig tema i forhandlingene, og problemstillinger knyttet til kommunenes selvråderett var sentrale. Dette ble løst ved at interkommunal arealplan (IKAP) ble lagt til grunn, og at arealbeslutninger vil bli tatt av kommunene på ordinært vis. Med dette var også lokaldemokratisk forankring ivaretatt. Det ble derfor ikke sett som problematisk at forhandlingene foregikk som lukket prosess. Kommunene ser byvekstavtalen som et virkemiddel for å gjennomføre IKAP, med fortetting rundt jernbanestasjonene og et bedre togtilbud. Kommunepolitikere vil oppfylle sine forpliktelser i avtalen, og anser ikke at dette skal gi endringer i deres arealpolitikk. De uttrykker at de største truslene mot byvekstavtalenes legitimitet ligger i at styringsstrukturen er kompleks, at staten ikke følger opp sine forpliktelser og gjennomfører tiltak som motvirker nullvekstmålet. De anbefaler likevel andre kommuner å inngå byvekstavtaler.

Introduksjon

Byvekstavtaler er et sentralt verktøy for å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken i de større storbyområdene. Gjennom byvekstavtalene inngår stat, fylkeskommuner og kommuner et likeverdig og forpliktende samarbeid om å finansiere et mer miljøvennlig transporttilbud og sikre en arealbruk som stimulerer til mer sykling og gange og som bygger opp under de statlige investeringene i kollektivtransport, slik 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 ble inkludert i avtalene og at Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) fikk en sentral rolle i forhandlingene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et særlig ansvar for at arealsiden i byvekstavtalene blir ivaretatt. De var blant annet opptatt av hvor viktig temaet arealutvikling ble i forhandlingene, hvilke utfordringer som oppsto og hvordan disse ble løst. Den første delen av rapporten dreier seg om dette. Den andre delen dreier seg om lokaldemokratisk forankring, legitimitet og kobling mot interkommunale og regionale arealplaner. Det ligger en potensiell konflikt mellom kommunestyrets selvråderett i arealutviklingen og å binde kommunenes arealutvikling gjennom 10-årige byvekstavtaler. Videre har plan- og bygningsloven krav om demokrati og medvirkning i arealplanleggingen, som kan være vanskelig å ivareta i forhandlinger om byvekstavtaler. Både regionale planer og byvekstavtaler har areal- og transportutvikling på tvers av flere kommuner som tema, og det er interessant å se på samvirket mellom disse. Viktige spørsmål er knyttet til byvekstavtalenes legitimitet.

Disse temaene ble undersøkt parallelt i Bergensområdet, på Nord-Jæren og i Trondheimsområdet. Resultatene fra Trondheimsområdet rapporteres her, mens undersøkelsene fra de andre områdene er dokumentert i andre rapporter. Undersøkelsene er gjennomført ved hjelp av dokumentstudier og intervjuer. Rapportene vil være underlagsmateriale for en synteserapport som skal svare på relevante spørsmål knyttet til hvordan dagens byvekstavtaler fungerer med tanke på arealutvikling, og hvordan avtaleregimet kan utvikles og forbedres. Her vil vi være opptatt av hvordan lokaldemokratiske prinsipper kan ivaretas i fremtidige avtaler, uten å redusere avtalenes evne til å nå nullvekstmålet.

Hvordan areal ble håndtert i forhandlingene om byvekstavtale

Arealdimensjonen var en viktig del av forhandlingen om byvekstavtale i Trondheimsområdet (BVA). Det var et vanskelig tema da det opplevdes å berøre spørsmål knyttet til lokal bestemmelsesrett. Forhandlingen startet med å behandle statens økonomiske bidrag, men arealspørsmålet kom også opp relativt tidlig. Flere beskrev innstramming av arealpolitikken som kommunenes forventede motytelse for de statlige midlene. Fylkesmannen la fram det første forslaget til arealmål og ledet denne delen av forhandlingen.

For kommunene representerte Fylkesmannen første forslag om tallfestede utbyggingsmål innenfor definerte grenser en trussel mot lokalt selvstyre i arealspørsmål. Det ble derfor umiddelbart imøtegått. De ønsket i stedet mål som, i samsvar med den interkommunale arealplanen (IKAP), ga en overordnet retning på arealutvikling. En slik 'rundere' formulering ble også resultatet. Det ble imidlertid lagt en plan for å definere en langsiktig og forutsigbar avgrensning av tettstedsområdene i Melhus, Malvik og Stjørdal, samt å definere arealindikatorer. Informantene framhever at Fylkesmannen hadde opptrådt konstruktivt og lydhørt videre i forhandlingen.

De statlige planretningslinjene (SPR-BATP) inngår i beskrivelsen av kommunenes og fylkeskommunenes arealforpliktelser i avtalen. Til sammenligning var forvaltningsnivåenes forpliktelser i mindre grad spesifisert i den foregående bymiljøavtalen og SPR-BATP ikke nevnt. Byutredningen fungerte kun som et bakteppe i forhandlingen. Ifølge flere informanter bidro byutredningen til forståelsen av sammenhenger mellom areal og transport, og til forståelsen av at nullvekst kan oppnås med forskjellige virkemiddelpakker.

BVA vektlegger partenes gjensidige forpliktelse til å arbeide i henhold til nullvekstmålet. For areal gjenspeiles dette i beskrivelser av tiltak, ansvarsfordeling og tidsrammer for utførelse for hvert av de tre forvaltningsnivåene. For både fylkeskommune og stat innebærer dette blant annet å utvikle hensiktsmessig lokaliseringspraksis og parkeringspolitikk i tilknytning til sine virksomheter. Statens forpliktelser i tilknytning til arbeidet med fortetting rundt knutepunkt ble vektlagt av kommunene. Særlig to forhold utpekte seg i informantenes beskrivelse av motstridende element i statens forpliktelse til nullvekst. Det ene knytter seg til størrelsen på de økonomiske midlene staten bevilger gjennom BVA. De ble oppfattet å være begrenset og ikke i samsvar med nødvendige ressurser beskrevet i byutredningen. De andre er statens samtidige mål om nullvekst i Trondheimsområdet og kapasitetsutvidelse på E6.

Lokaldemokratiske forankring og legitimitet av byvekstavtalen

Kommunenes likelydende beskrivelser kan forstås slik at de ser BVA som et virkemiddel for å realisere arealstrategien de sammen hadde meislet ut gjennom den interkommunale arealstrategien IKAP, og siden vedtatt i sine KPAer. Det dreier seg, for omegnskommunene som deltar i BVA, i hovedsak om å fortette og utvikle sentrumsområdene rundt jernbanestasjonene, og å jobbe for et bedre togtilbud mellom Trondheim og de andre kommunene.

Forhandlingene om BVA 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 dette særlig var særlig gunstig for de mindre kommunene som ikke hadde erfaring med slike forhandlinger.

Kommunene gikk frem på litt ulike måter når det gjaldt å definere og diskutere forhandlingsmandat før forhandlingene tok til. I Trondheim ble det først fremmet en åpen bystyresak om det prinsipielle grunnlaget for forhandlingene, som ble diskutert og detaljert i en lukket prosess i formannskapet, som også vedtok et detaljert mandat for forhandlingene. Det ser ikke ut til at dette ble gjennomført like systematisk i de andre kommunene, og at forhandlerne derfra ikke hadde like tydelige mandater. Den fremforhandlede avtalen ble behandlet og vedtatt i bystyret i Trondheim og i kommunestyrene i de andre kommunene på ordinært vis. Nå jobbes det med realisering, og da går man frem som vanlig med sentrumsplaner, kommuneplaner, mv. etter plan- og bygningsloven (pbl).

Konflikten mellom kommunenes selvråderett over arealutviklingen og binding på arealutviklingen gjennom BVA ble i Trondheimsområdet løst ved at avtaleteksten ga relativt svake føringer på arealutviklingen og la IKAP til grunn. Den interkommunale arealplanen IKAP er utviklet av kommunene i felleskap, vedtatt av kommunestyrene/bystyret og angir ikke-bindende strategiske retninger for arealutviklingen. De oppfatter ikke BVA som et hinder for at de fortsatt skal kunne stimulere til og tillate utbygginger også i andre deler av kommunene, både i grender og bygder og i boligfelt utenfor sentrum. Med dette har BVA ikke bidratt til at kommunenes selvråderett over arealutviklingen er redusert. De angir likevel at forhandlingene om BVA bidro til konkretisering av det de allerede var enige om, og at BVA sannsynligvis vil føre til større grad av forpliktelse til dette.

Med dette omgås også problemstillingene knyttet til demokratiske prosesser og medvirkning i arealplanleggingen, som er nedfelt i plan- og bygningsloven. Kommunene har ikke forpliktet seg detaljert til en gitt arealutvikling gjennom BVA. Arealplanleggingen bestemmes derfor gjennom kommunenes ordinære arealplanlegging, som foregår i tråd med krav i plan- og bygningsloven. Dette ble også oppgitt som en forklaring for hvorfor de kunne gjennomføre lukkede forhandlinger om BVA. Forhandlerne forholdt seg til politikk som allerede var diskutert og omforent i kommunene gjennom KPA og IKAP, og det var derfor ikke stort behov for diskusjon og bred forankring av det de forpliktet seg til.

På direkte spørsmål om det kunne være en god løsning å samkjøre arealdiskusjonene i BVA med arealdiskusjoner i regional plan ledet av fylkeskommunen, i stedet for å legge IKAP til grunn, svarte ordføreren i Trondheim at hun vil advare sterkt mot dette. Hun la vekt på at kommunene sammen hadde kommet frem til 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. En regional plan kunne ikke gjort samme nytte, fordi i) fylkeskommunen ikke har den nødvendige kompetansen til å lage en slik plan og ii) kommunene ikke ville følt eierskap til en regional plan.

Det kan diskuteres om kommunene anser BVA som et legitimt styringsinstrument, forstått som at den gir staten eller andre utvidet makt til å påvirke kommunenes arealutvikling. Politikerne i kommunene sier at de vil gjøre det de har forpliktet seg til gjennom BVA, samtidig som de er tydelige på at det er de selv som styrer arealutviklingen i sine kommuner. De mener at de har fått avklart at BVA ikke kan brukes som innsigelsesgrunn. Kommunene er samstemte i at den største trusselen mot BVAs legitimitet er at staten (slik kommunene oppfatter det) ikke oppfyller viktige forpliktelser i avtalen. Det gjelder særlig arealavklaringer rundt jernbanestasjonen og forbedring av togtilbudet. Det gjelder også at staten gjennomfører tiltak som motvirker at nullvekstmålet kan nås, som at de bygger nye veier med større kapasitet og høyere hastighet før de forbedrer jernbanen, og at staten lokaliserer virksomheter på steder hvor de genererer mye biltrafikk. Særordninger knyttet til elbiler er et annet eksempel.

Styringsstrukturen fremstår som en annen viktig trussel mot BVAs legitimitet. Den beskrives som kompleks, ugjennomtrengelig og ressurskrevende, og at den gir utydelige

beslutningslinjer. Det er et demokratisk problem, fordi få kan skaffe seg oversikt over hvor og når beslutninger tas, slik at de kan påvirke disse. Styringsstrukturen bidrar også til forsinkelser i gjennomføringen. Flere peker på at systemet med samfunnsøkonomiske analyser, porteføljestyring og sterkt fokus på 'beregnet måloppnåelse' er konstruert for andre mål og prosjekter enn de som nå inngår i Miljøpakken, og at dette systemet kan føre til at andre prosjekter enn de som bidrar mest til måloppnåelse realiseres. Det stilles også spørsmål ved om BVA er den mest ressurseffektive måten å nå nullvekstmålet på. Det er enighet om at man må finne ut hvordan styringsstrukturen kan forbedres. Fylkeskommunen har bedt om en forvaltningsrevisjon som kan resultere i en endring i dagens organisering.

Intervjuene viser at det er en aktiv og levende debatt om utvikling, virkemidler og tiltak, og dette gjelder også arealutvikling. Dette forstås som selvsagt, sunt, riktig og demokratisk.

På tross av innvendingene beskrevet over, anbefaler kommunene andre som har muligheter til å takke ja til å inngå BVA. BVA 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 er tydelig positive til at omegnskommunene er inkludert i BVA. Nullvekstmålet må løses i byområdet og ikke bare i bykommunen. Pendlingsstrømmene ut og inn av Trondheim utgjør mye av trafikken i byen og byregionen. Ved å inkludere omegnskommunene i BVA 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 incentiver og midler til å gjøre nettopp det.

Noen av dem vi intervjuet ble spurt hvordan praksis kan endres slik at lokaldemokratiske prinsipper kan ivaretas godt i fremtidige forhandlinger og BVA – uten at mulighetene for å nå nullvekstmålet reduseres. 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 BVA-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.