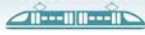


# Arealdimensjonen i byvekstavtaler

## 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 ordførers 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 nøkkel-faktor 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.



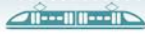
## Bakgrunn

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

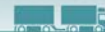
Areal var et viktig tema i forhandlingene om byvekstavtaler i Bergensområdet og i Trondheimsområdet, mens arealdiskusjonene på Nord-Jæren i hovedsak ble tatt i den parallelle regionplanprosessen. Arealdiskusjonene dreide seg både om *prinsipielle* spørsmål knyttet til kommunenes autonomi i arealsaker 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 kommunestyre. 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.

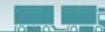
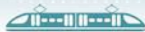
I diskusjonene om byvekstavtalenes legitimitet kom vi frem til at kommunene ikke anser at byvekstavtalene gir staten eller andre utvidet makt til å påvirke kommunenes arealutvikling. De oppfatter at arealpolitikken fortsatt følger plan- og bygningslovens institusjoner og spilleregler, selv om kommunene 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).

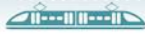
Kommunene bidro også med en lang rekke gode råd til andre kommuner som skal inn i forhandlinger om byvekstavtaler. De handlet mye om å jobbe sammen, forberede seg godt og være forberedte på at forhandlingsprosessene krever mye tid.

## 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.

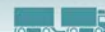
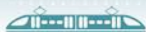
Diskusjonene om makt avdekket at staten eller andre ikke har reelle sanksjonsmuligheter som kan brukes for å sikre at kommunene fører en arealpolitikk som bidrar til at nullvekstmålet kan nås. Et unntak er at staten kan kreve at kommunene dokumenterer en arealpolitikk som bidrar til nullvekst før de 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

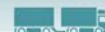
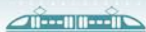


- Det bør (fortsatt) kreves at det foreligger en vedtatt regional eller interkommunal plan e.l. for areal- og transportutvikling for byområdet, som styrer utviklingen i retninger som det er dokumentert at vil bidra til nullvekst i biltrafikken i byområdet i avtaleperioden
- Det må tydeliggjøres at utvikling 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.