

Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer



Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer

17. september 2019

Helene Amundsen
Petter Christiansen
Gro Sandkjær Hanssen
Hege Hofstad
Anders Tønnesen
Hege Westskog

CICERO Senter for klimaforskning
P.B. 1129 Blindern, 0318 Oslo
Telefon: 22 00 47 00
E-post: post@cicero.oslo.no
Nett: www.cicero.oslo.no

CICERO Center for International Climate Research
P.O. Box 1129 Blindern
N-0318 Oslo, Norway
Phone: +47 22 00 47 00
E-mail: post@cicero.oslo.no
Web: www.cicero.oslo.no

Tittel: Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer

Forfatter: Helene Amundsen, Petter Christiansen, Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad, Anders Tønnesen, Hege Westskog

Finansiert av: Norges Forskningsråd

Prosjekt: Byvekstavtaler som redskap for bærekraftig bo-, areal- og transportutvikling

Prosjektleder: Hege Westskog

Kvalitetsansvarlig: Frode Longva

Stikkord: Byvekstavtaler, flernivåstyring, demokrati, nullvekstmål

Sammendrag: Prosjektet «Byvekstavtaler som redskap for bærekraftig bo-, areal- og transportutvikling» har som formål å studere byvekstavtalenes potensial for å oppnå en bærekraftig bo-, areal- og transportutvikling. CICERO Senter for klimaforskning (prosjektleder) har sammen med Transportøkonomisk Institutt, og By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet, samt brukerpartnere og internasjonale forskningspartnere studert tre av de ni byområdene som omfattes av byvekstavtaleordningen; Trondheim, Oslo og Akershus og Nord- Jæren. Rapporten viser at byvekstavtalene er et fleksibelt verktøy med potensial til å øke koordinering mellom partene innen samferdsel og areal. Byvekstavtalekonseptet står imidlertid overfor flere utfordringer som må løses dersom avtalene skal fungere som et virkemiddel for helhetlig bo-, areal- og transportutvikling, hvor demokratisk forankring og legitimitet av avtalene, maktdimensjoner mellom partene og sektorer som er involvert, og muligheter for tilpasning til lokalt kontekst er noen av disse.

Språk: Norsk

Contents

Forord	4
1 Innledning	5
1.1 Om utviklingen av byveksttalene	5
1.2 Byveksttaleprosessene i våre studieområder	6
1.3 Kort om metode	7
1.4 Avgrensing av innhold i rapporten	8
2 Teoretiske inngang til å forstå byveksttalene som styringsgrep	9
2.1 Fleksibel samforvaltning	9
2.2 Politikkpakker for samordning av tiltak og aktører	10
3 Mål, struktur og virkemidler i byveksttalene	11
3.1 Nullvekstmålet	11
3.2 Valg av virkemidler	12
3.3 Byveksttalenes porteføljestyling	14
4 Den regionale dimensjonen	15
4.1 Byregiontankegangen	15
4.2 Avgrensning av avtaleområdet: Hele byregionen under ett?	15
4.3 Regionale planer - byveksttalene som gjennomføringsinstrument	17
4.4 Oppsummering: Representerer byveksttalene et helhetsgrep innenfor byregionen?	19
5 Demokratiske utfordringer ved byveksttalene	21
5.1 Ansvarlighet og transparens: Uklare ansvarslinjer	21
5.2 To legitimitetsprinsipper i spill	23
5.3 Subsidiaritetsprinsippet og maktfordeling mellom folkevalgte nivåer	24
5.4 Bompengemotstanden som illustrasjon på manglende eierskap og legitimitet	25
6 Oppsummerende diskusjon: Forhandlinger av avtaler i et flernivåperspektiv	27
6.1 Samforvaltning	27
6.2 En fleksibel samforvaltning?	28
7 Konklusjon	30
8 Nåværende og kommende publikasjoner fra prosjektet	34

Forord

Prosjektet «Byvekstavtaler som redskap for bærekraftig bo-, areal- og transportutvikling» har som formål å studere byvekstavtalenes potensial for å oppnå en bærekraftig bo-, areal- og transportutvikling. CICERO Senter for klimaforskning (prosjektleder) har sammen med Transportøkonomisk Institutt, og By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet, samt brukerpartnere og internasjonale forskningspartnere studert tre av de ni byområdene som omfattes av byvekstavtaleordningen; Trondheim, Oslo og Akershus og Nord- Jæren. Prosjektet er finansiert av Norges Forskningsråd med bidrag fra partnerne i prosjektet: KS, Helsedirektoratet og Bane Nor. Prosjektperioden er 2016-2019.

Denne rapporten omtaler resultater fra forskningsprosjektet i et kortformat. En utdyping av disse finnes i publikasjonene som er listet opp i kapittel 8 (Nåværende og kommende publikasjoner fra prosjektet).

Byvekstavtalen har vært gjenstand for lokal og nasjonal debatt og sommeren 2019 førte de til forhandlinger på regjeringsnivå. Den politiske debatten på nasjonalt nivå er ikke del av dette forskningsprosjektet eller denne rapporten.

Vi ønsker å takke alle de som har stilt til intervju i prosjektet både på statlig, regionalt og kommunalt nivå. Deres erfaringer og vurderinger er viktige, ikke minst fordi byvekstavtalene representerer et nytt styringsvirkemiddel som har vært under utvikling og videreutvikling i prosjektperioden. Denne utviklingen har prosjektet kunnet følge.

En spesiell takk går også til referansegruppen for prosjektet for kommentarer, innspill og diskusjoner under prosjektets gang. Referansegruppen har bestått av:

Sari Wallberg, Statens Vegvesen
Terje Kaldager, Kommunaldepartementet
Marit Hepsø, Miljødirektoratet
Tron Myrén, Insam (tidligere Buskerud Fylkeskommune)
Olav Risholt, prosjektleder Bypakke Grenland
Mats Mikael Larsen, Syklistenes Landsforening
Line Lillebø Osfoss, NAF
Holger Schlaupitz, Naturvernforbundet
Carl Henrik Borchsenius, Norsk Eiendom
Jon Anders Henriksen, Oslo Handelstandsforening
Jørn Inge Dørum, KS
Heidi Fadum, Helsedirektoratet
Anne Siiri Øyasæter og Jan Arne Kragset, Bane Nor

1 Innledning

Denne rapporten diskuterer ulike sider ved *byvekstavtaler*, som er et av regjeringens viktigste grep for å nå målet om at all vekst i persontransport i de største norske byområdene skal tas med kollektiv, sykkel og gange (nullvekstmålet). Byvekstavtalene framforhandles mellom statlig, regionalt og lokalt nivå og er langsiktige avtaler som gjensidig forplikter partene. I avtalene koordineres innsatsen for å nå nullvekstmålet på tvers av statlig, regionalt og lokalt nivå gjennom koordinering av areal- og transportutvikling. Nasjonale mål for å redusere utslipp fra transport og bidra til mer bruk av kollektivtransport, sykkel og gange er avhengig av det lokale nivået for å oppfylles, siden ansvaret for arealbruk ligger hos kommunene som lokal planmyndighet. Samtidig er det lokale nivået avhengig av staten for å få finansiert viktig transportinfrastruktur lokalt. Byvekstavtalene bidrar til å samordne disse behovene. Både avtaleformen og -omfanget er unikt i en internasjonal kontekst. Det er ni byområder som kan forhandle byvekstavtaler: Trondheim, Oslo og Akershus, Bergen, Nord-Jæren, Kristiansandsregionen, Nedre Glomma, Grenland, Tromsø og Buskerudbyen. I første omgang er det Oslo og Akershus, Trondheim, Bergen og Nord-Jæren som har forhandlet om byvekstavtaler.

Denne rapporten omtaler hvordan arbeidet med disse avtalene koordineres mellom ulike myndighetsnivåer, og hvordan statlige målsetninger og lokalt handlingsrom ivaretas i utformingen av avtalene. Mer spesifikt tar vi for oss følgende områder etter en introduksjon og presentasjon av teoretiske inngang: i) mål, struktur og virkemidler i byvekstavtalene, ii) den regionale dimensjonen, iii) demokratiske utfordringer ved byvekstavtalene, og iv) forhandlinger av avtaler i et flernivåperspektiv.

1.1 Om utviklingen av byvekstavtalene

Byvekstavtalene ble innført i de største norske byene i 2017, og bygger på forløperne bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler. *Bymiljøavtalene* ble introdusert gjennom Nasjonal Transportplan (NTP) (2014-2023) som et koordineringsinstrument for å oppnå nullvekstmålet. Rett etter ble også *byutviklingsavtalene* introdusert for å tydeliggjøre arealforpliktelse opp mot dette målet og binde partene til disse forpliktelsene. Den første bymiljøavtalen som ble inngått var for Trondheim i 2016 og deretter fulgte Oslo og Akershus med sin bymiljøavtale koblet til en byutviklingsavtale i 2017. De første byvekstavtalene ble inngått på Nord-Jæren og i Bergen i 2017. Disse avtalene ble reforhandlet, eller reforhandles nå, for å gjenspeile NTP 2018-2029.

De ni største byområdene har tidligere hatt belønningsavtaler med staten i tillegg til at noen av byområdene har hatt bypakker. *Belønningsavtalene* var ett- og fireårige avtaler mellom staten og de ni byområdene for å redusere veksten i bilbruk. Byområdene mottok økonomisk støtte fra nasjonalt nivå til kollektivtrafikk. De største byområdene har hatt *bypakker* som består av en portefølje av samferdselsprosjekter finansiert av bompenger, andre lokale bidrag og statlige bidrag¹. Belønningsmidlene og bypakken inngår nå i byvekstavtalene.

I Nasjonal transportplan (NTP) 2018-2029 er det avsatt 66,4 mrd. NOK fra statlig hold til byvekstavtalene i de ni byområdene. Et viktig premiss i avtalene er at staten kan finansiere inntil

¹ Mer om bypakker finnes her: Tønnesen (2015).

50% av prosjektkostnadene til større kollektivtransportprosjekter². Resten må byområdene selv finne finansiering til, og det er naturlig at bompenger benyttes for å skaffe de nødvendige inntektene. I tillegg bidrar staten med belønningsmidler til kollektivtiltak samt tiltak for sykkel og gange langs riksvei og knutepunktutvikling langs jernbane der det er aktuelt.

Måloppnåelsene i byvekstavtalene følges gjennom et *indikatorsett* definert i Nasjonal Transportplan (2018-2029). Endring i antall kjøretøykilometer med personbil i byområdene og endring i årssdøgntrafikk for lette kjøretøy er to påkrevde indikatorer som skal måles. I tillegg kommer spesifikke indikatorer for arealutvikling og parkering. For hvert av byområdene som har eller skal forhandle byvekstavgifter blir det laget *byutredninger*. Disse skal vise hvordan nullvekstmålet kan oppnås i byområdene samt kostnader og nytte ved å gjennomføre målet. Byutredningene gjennomføres av Statens Vegvesen sammen med Jernbanedirektoratet og lokale myndigheter.

Forhandlingene av byvekstavtalene er nå organisert med en politisk styringsgruppe bestående av statssekretærer fra Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet samt politisk ledelse fra byområdene og fylkeskommunen. Den politiske styringsgruppen møtes ved behov, og har minst et innledende og avsluttende møte i løpet av forhandlingsprosessen. Det er videre en administrativ styringsgruppe som gjennomfører hoveddelene av forhandlingene. Denne ledes av Statens Vegvesen og inkluderer Jernbanedirektoratet, Fylkesmannen, representanter fra byområdet og fylkeskommunen. Lokalt og regionalt nivå kan være representert med politisk nivå.³

1.2 Byvekstavtaleprosessen i våre studieområder

Vi har studert tre av byområdene med byvekstavgifter (eller forløperne bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler); Oslo og Akershus, Nord-Jæren og Trondheim. Under følger en kort beskrivelse av avtalene i disse byområdene.

1.2.1 Oslo og Akershus

Oslo og Akershus har inngått både en bymiljøavtale og byutviklingsavtale i 2017, og er det eneste byområdet hvor det ble inngått en byutviklingsavtale. Avtaleperioden for både bymiljøavtalen og byutviklingsavtalen er for 2017-2023. Avtalene ble inngått mellom Oslo, Akershus Fylkeskommune og staten. En viktig del av bymiljøavtalen er samfinansiering av Fornebubanen. Staten har her lovet å bidra med 5,6 mrd. NOK, noe som er beregnet til å utgjøre 50% av kostnadene for å bygge denne banen. I tillegg vil staten bidra med 4 mrd. NOK til andre infrastrukturtiltak inkludert videreutvikling av kollektivtransporten i byområdet. Staten forplikter seg også til å opprettholde det samme nivået på jernbanetilbudet. For å finansiere sin del av forpliktelsene har Oslo og Akershus økt bompengene og utvidet antall veier som er omfattet av bompengene gjennom etablering av flere bomringer. Det er forventet at økt bompengene vil redusere biltrafikken. Byutviklingsavtalen som ble inngått mellom Oslo og Akershus og staten er en stadfestelse av regional plan og forplikter aktørene, inkludert staten, til å følge denne. Den regionale planen for Oslo og Akershus legger opp til et konsentrert utbyggingsmønster rundt sentrale knutepunkt og inkluderer også en større satsing på kollektiv, sykkel og gange.

I 2019 startet nye forhandlinger, hvor bymiljøavtalen og byutviklingsavtalen skulle erstattes av en helhetlig byvekstavgift. Denne forhandlingen ble sluttført i 2019, med enighet om en byvekstavgift for perioden 2019-2029. Til forskjell fra avtalene i 2017, deltok også omegnskommunene Bærum, Skedsmo og Oppegård i forhandlingene av byvekstavgiften. Avtalen er signert av Akershus

² August 2019 ble regjeringspartiene enige om å øke statens andel, men dette er foreløpig ikke nedfelt i de enkelte byvekstavtalene.

³ Invitasjonene til forhandlinger om byvekstavtalene fra staten til de enkelte byområdene inneholder nærmere informasjon om organisering av forhandlingene for det enkelte område. Invitasjonene ligger åpent tilgjengelig fra Samferdselsdepartementet.

fylkeskommune, Oslo kommune, Bærum kommune, Skedsmo kommune, Oppegård kommune, Vegdirektoratet, Jernbanedirektoratet og Fylkesmannen i Viken.

1.2.2 Trondheim

Trondheim kommune og Sør-Trøndelag Fylkeskommune var det første byområdet som fikk en bymiljøavtale, men byen har ikke en byutviklingsavtale. Bymiljøavtalen ble inngått i 2016 og gjelder perioden 2016-2023. I Trondheim innføres nå et metrobussystem (august 2019). Staten har på samme måte som for Oslo og Akershus forpliktet seg til å finansiere inntil 50% av kostnadene for å bygge ut blant annet nye busstraseer og busstopp. Totalt har staten forpliktet seg til å bidra med 3,6 mrd. NOK til disse tiltakene innenfor avtaleperioden. Alle aktørene (stat, fylke, kommune) ble også enige om å jobbe for å få en kompakt byutvikling med et godt kollektivtilbud.

I 2018 startet nye forhandlinger og i mars 2019 ble bymiljøavtalen erstattet med en byvekstavtale. Avtalen gjelder for perioden 2019-2029. I denne avtalen ble tre nye kommuner inkludert og avtalepartene er nå Trondheim, Melhus, Malvik og Stjørdal kommuner, Trøndelag Fylkeskommune og staten. Dette innebærer at det geografiske området som skal dekket av nullvekstmålet er utvidet. Med den nye avtalen økte også den statlige støtten til sentrale infrastrukturtiltak. Til sammen skal staten nå bidra med omtrent 8 mrd. NOK innenfor avtaleperioden. De lokale aktørene vil som tidligere i hovedsak finansiere sin andel ved bruk av bompenger. Byvekstavtalen har et sterkere fokus på arealutvikling sammenliknet med den tidligere bymiljøavtalen Trondheim hadde.

1.2.3 Nord-Jæren

Nord-Jæren signerte byvekstavtale i 2017. Avtalen er inngått mellom fire kommuner (Stavanger, Randaberg, Sola og Sandnes), Rogaland fylkeskommune og staten og gjelder for perioden 2017-2023. På samme måte som i Trondheim satses det her på en metrobussløsning og staten bidrar med inntil 50% av prosjektkostnadene for denne. På Nord-Jæren skal staten ifølge avtalen bidra med 5,1 mrd. NOK til kollektivtransportløsninger innenfor avtaleperioden. Totalt sett vil staten bidra med 8,7 mrd. NOK til ulike infrastrukturtiltak innenfor avtaleperioden. I avtaledokumentet gjenspeiles byvekstavtale-strukturens vektlegging av arealdimensjonen. De lokale og regionale aktørene har forpliktet seg til å revidere arealplanene slik at disse skal samsvare bedre med nullvekstmålet. De fire kommunene ble også enige om å utvikle en felles parkeringsstrategi for byområdet.

For å oppfylle finansieringskrav fra lokale og regionale myndigheter er det også her blitt innført økte bompengavgifter og et mer omfattende bompengesystem. Nord-Jæren har imidlertid opplevd betydelige protester mot bompengesystemet i regionen hvor argumenter har vært at kollektivdekningen er for dårlig og at systemet leder til uheldige fordelingseffekter mellom ulike grupper. Nord-Jæren reforhandler nå sin byvekstavtale, men ingen enighet er så langt oppnådd.

1.3 Kort om metode

Vi har studert de tre byområdene, Oslo og Akershus, Nord-Jæren og Trondheim, gjennom semi-strukturerte intervjuer, dokumentstudier og deltakelse på ett kommunestyremøte. Vi har blant annet benyttet referater fra relevante møter, politikkdokumenter og avtaletekster i dokumentstudiene. Intervjuene er gjennomført med representanter for statlig, regionalt og lokalt nivå. Vi har etterstrebet å intervjuer samme type informanter i de ulike studieområdene, men konteksten er noe forskjellig slik at dette ikke blir helt likt mellom byområdene hverken når det gjelder antall intervjuer eller hvem vi har intervjuet. Vi rekrutterte informanter som var involvert i forhandlingene på lokalt, regionalt og statlig nivå i tillegg til andre relevante aktører som opposisjonspolitikere, kollektivtransportaktører og nabokommuner. Totalt har vi gjennomført 46 intervjuer i de tre byområdene i 2017. I 2019 har vi gjennomført ni oppfølgingsintervjuer i de tre studieområdene. Informantene er anonymisert.

En intervjuguide ble benyttet ved intervjuene og denne omhandlet transport- og arealutviklingsutfordringer i byområdene, forhandlingsprosessen, forankring mot lokal- og

regionaldemokratiske prosesser, bruk av indikatorer, avtalens effektivitet for måloppnåelse, lokale konflikter knyttet til avtalene og kobling av avtalene mot regionale planprosesser. Intervjuguiden ble tilpasset aktørene vi intervjuet.

Fire byområder av totalt ni hadde gjennomført forhandlinger om byvekstavtaler på det tidspunktet studieområder skulle velges. Bergen ble utelatt fordi de har en forholdsvis lik struktur for byvekstavtalen som Trondheim. I både Trondheim og Bergen var det bare en by/kommune som undertegnet i den første forhandlingsrunden. Trondheim var også den første byen som forhandlet en avtale og det gjorde det interessant å ha med denne i forhold til Bergen. Ved å ta med Nord-Jæren og Oslo og Akershus så fikk vi variasjon i flernivåstruktur gjennom at disse byområdene har hatt ulike modeller for hvordan deltakende kommuner representeres i avtaleforhandlingene.

1.4 Avgrensning av innhold i rapporten

Rapporten oppsummerer og analyserer resultatene fra forskningen knyttet til de tre valgte byområdene (Oslo og Akershus, Nord-Jæren, Trondheim). Vi har søkelys på byvekstavtalene som helhetlig styringsverktøy, inkludert demokratiske implikasjoner av avtalene. En utdyping av resultatene finnes i publikasjonene som er listet opp i kapittel 8 (nåværende og kommende publikasjoner fra prosjektet).

En viktig avgrensning er at rapporten ikke dekker implementering av avtalene. Den dekker heller ikke konsekvenser og resultater av avtalene og prosjektporteføljene som er omfattet av avtalene, slik som miljøaspekter, konsekvenser for arealbruk, folkehelse, m.m. I prosjektet har vi ikke gjennomført studier av befolkningens vurdering av avtalene, tiltak og virkemidler. Våre omtaler av bompengemotstand er bygget på intervjuer med representanter fra kommunalt, fylkeskommunalt nivå (administrativt og politisk) og statlig nivå (administrativt), samt medieomtaler. Vi har heller ikke analysert det nasjonale politiske nivået med de forhandlingene som har vært mellom regjeringspartiene i kjølvannet av bompengemotstanden.

2 Teoretiske inngang til å forstå byveksttalene som styringsgrep

Byveksttalene er et komplekst fenomen. I dette kapitlet presenteres to rammer som byveksttalene kan forstås innenfor, nemlig fleksibel samforvaltning og pakkepolitikk.

2.1 Fleksibel samforvaltning

Klimaproblemet, inkludert utvikling av klimavennlig transport, blir ofte framstilt som et gjenstridig problem (Rittel og Webber 1973, McConnell 2018). Disse problemene har mange årsaker, de er komplekse og blir ofte vanskeligere å løse over tid. De går også på tvers av sektorgrenser og ansvarsområder, og det er ofte uenigheter om hva som skal til for å håndtere problemet. Litteraturen påpeker at slike komplekse beslutningsproblemer ikke kan håndteres innen hierarkiske styringssystemer, men fordrer stor grad av fleksibilitet og samarbeid mellom beslutningsaktører, ofte referert til som fleksibel samforvaltning (Cumming m.fl. 2006, Chaffin m.fl. 2014, McConnell 2018). Fleksibel samforvaltning innebærer både mulighet for å kunne tilpasse løsninger til lokal kontekst og å kunne ha mulighet til å endre løsningene over tid. Videre understrekes betydningen av at løsninger for å håndtere problemet finnes i fellesskap mellom likeverdige parter på tvers av forvaltningsnivåer (Olsson m.fl. 2004, Folke m.fl. 2002). I prosjektet har vi valgt å se klimaproblemet som et gjenstridig problem og byveksttalene som et eksempel på fleksibel samforvaltningsmodell.

Utfordringer ved en fleksibel samforvaltningsmodell er flere. I litteraturen pekes det på at fleksibel samforvaltning ofte tar for lite hensyn til forhold som makt og verdispørsmål (Clever og Whaley 2018). Ulike aktører har ulike interesser og muligheter til å få sin stemme representert, og makt blir derfor et sentralt element for å forstå utfallet av forhandlinger (Moe 2005). For byveksttalene vil maktdimensjonen kunne gjøre seg gjeldende både vertikalt og horisontalt. Mulige horisontale maktrelasjoner finner vi i forholdet mellom Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, samt forholdet mellom de som forhandler på vegne av sin kommune og de demokratisk valgte i kommunestyrene eller befolkningen. Vertikale maktrelasjoner kan gjøre seg gjeldende mellom de ulike forvaltningsnivåene – stat, regionalt og kommune. Det er videre også sentralt å forstå betydningen av ulike verdier og holdninger for at avtalene skal få legitimitet hos befolkningen (O'Brien and Sygna 2013). Store bompengeprotester i flere av byområdene illustrerer betydningen av dette.

Fleksibel samforvaltning har hatt sin plass i forvaltningen av naturressurser i flere land (Folke m.fl. 2002, Olsson m.fl. 2004) og flere vitenskapelige artikler fokuserer også på behovet for fleksibel samforvaltning innen klimatilpasningsarbeid (for eksempel Plummer og Baird 2013). I arbeidene våre peker vi på at en fleksibel samforvaltningsmodell kan være fruktbart for å håndtere de utfordringer som byveksttalene skal bidra til å løse. Vi ser byveksttalene som en type innretning som har likheter med en fleksibel samforvaltningsmodell. Det er understreket fra statlig hold (Samferdselsdepartementet 2017, s.159) at: «I forhandlingene og oppfølgingen av bymiljøavtalene og byveksttalene er det et viktig prinsipp at partene skal være likeverdige». Det

understrekes videre at dette innebærer felles ansvar for finansiering av tiltak og oppgaver innenfor de ansvarsområdene den enkelte har. Det påpekes også at forhandlingene skal bidra til at partene samordner interessene sine for å oppnå helhetlige løsninger og bedre måloppnåelse. Til tross for forskjeller i roller og makt har partene dermed en felles forpliktelse til å nå et mål, og slik sett må de samforvalte for å nå dette. Det at man har forhandlinger om avtaler i de ulike byområdene gir videre en mulighet for å ta hensyn til lokal kontekst og tilpasse avtalene over tid til byområdets utvikling. Kunnskapen som er opparbeidet i tidligere litteratur om gjenstridige problemer og hvordan disse kan håndteres danner et bakteppe for analysene vi har gjort.

2.2 Politikkpakker for samordning av tiltak og aktører

Byvekstavtalene hører inn under det man i faglitteraturen kaller en politikkpakke (*policy package*). En enkel beskrivelse av en politikkpakke er at de er tiltakspakker som også involverer nettverksstyring og en finansieringsmodell (Tønnesen og Nyseth 2017). I dette ligger det at byvekstavtalene består av en rekke tiltak som skal gjennomføres (for eksempel utbedring av bil- og sykkelveier og etablering av nytt kollektivtransport-tilbud), at det er et sett med samfunnsaktører som samarbeider om dette (for eksempel Statens vegvesen, fylkeskommune og et sett med kommuner) og at det ligger en finansieringsplattform til grunn (for eksempel bompenger og bidrag fra statlige, fylkeskommunale og kommunale parter).

Den grunnleggende ideen er at man gjennom kombinasjon av enkeltstående tiltak i politikkpakker oppnår at totalsummen blir større enn summen av de enkelte tiltakene (Givoni m.fl. 2013). Et eksempel på dette er når politikkpakkene gir positivt samspill mellom tiltakene, altså at en synergieffekt oppstår. I en byvekstavtale kan det for eksempel være en satsing på sykkelinfrastruktur inn mot kollektivtransportknutepunkt, samtidig som knutepunktet får hyppigere avganger. Med politikkpakker ønsker man også å unngå motstridende tiltak, altså å unngå at effekten av et tiltak reduseres gjennom virkningen av et annet. En satsing på kollektivtrafikk, hvor effekten forsvinner ved at det samtidig tilrettelegges mer for privat bilkjøring (for eksempel ved etablering av økt veikapasitet) illustrerer dette.

Ambisjonen om å fremme positive synergier og unngå motstridende tiltak, illustreres ikke minst gjennom byvekststens integrasjon av både areal- og transportdimensjonen. Som beskrevet i nasjonal transportplan; «*I neste planperiode vil regjeringen integrere areal- og transportpolitikken ytterligere, og har derfor besluttet at bymiljøavtalene og byutviklingsavtalene skal samordnes til en avtale som kalles byvekstavtale*» (Samferdselsdepartementet 2017, s.148). Integrasjonen av areal fører i sin tur også til endringer av politikkpakkens aktørsammensetning gjennom økt grad av deltakelse av KMD og Fylkesmannen. Sistnevnte er delegert et hovedansvar fra statens side for oppfølgingen av arealdelen i byvekstavtalene.

3 Mål, struktur og virkemidler i byvekstavtalene

I dette kapitlet introduseres kjerneelementene i byvekstavtalene: nullvekstmålet, sentrale virkemidler for å kunne nå nullvekstmålet og porteføljestyring som prinsipp for vurdering av prosjekter.

3.1 Nullvekstmålet

Nullvekstmålet stadfester som nevnt at all vekst i persontransport i større norske byområder skal tas med kollektivtransport, sykling og gange (Miljøverndepartementet 2012). Nullvekstmålet ble etablert som et nasjonalt mål gjennom klimaforliket i 2012 (Miljøverndepartementet 2012), og senere tatt inn i Nasjonal transportplan (NTP) 2014-2023 og 2018-2029 (Samferdselsdepartementet 2013, 2017). Målet er unikt på flere måter. Én er at det ikke er et tradisjonelt reduksjonsmål. Oslo har for eksempel et mål om 20% reduksjon i biltrafikken innen 2020. Målet skiller seg også ut ved at det omfatter hele byregioner, ikke enkeltkommuner og byer. Det er videre et mål som er nært knyttet til befolkningsvekst, hvilket varierer vesentlig mellom de aktuelle byområdene. Alt annet likt, vil det være vanskeligere for en byregion med sterk enn svak befolkningsvekst å nå nullvekstmålet.

Et sentralt kjennetegn ved hvordan nullvekstmålet er operasjonalisert i byvekstavtalene er dets orientering mot privatbilers kjørelengde. Ifølge målet skal antall kilometer som kjøres med privatbiler ikke øke, uavhengig av om veksten skjer med elektriske eller fossil-biler. De to biltyper behandles likt. Dette er særlig viktig i norsk sammenheng, med sin høye og økende grad av elektrisk bilbruk. I 2018 var det 142 000 elbiler, som utgjør 43% vekst fra 2017 (Statistisk sentralbyrå, 2018). At det i byvekstavtalene ikke skilles mellom biltyper kan knyttes til at nullvekstmålet kun 'dels [er] et mål for å redusere klimagassutslippene' (Samferdselsdepartementet 2017, s.146). Denne orienteringen reduserer potensielt mulighetene for at byvekstavtalene skal stimulere til elektrisk bilbruk, men samtidig kan det bidra til å sikre nullvekstmålet en bredere relevans og holdbarhet. Mens utslipp fra biler kan reduseres ved innovasjon i drivstoff og motorteknologi, vil nullvekstmålet forbli relevant for å redusere andre negative eksternaliteter knyttet til bilbruk i byområder. Som nevnt i Nasjonal transportplan, bruker null- og lavutslippsbiler 'like mye vegkapasitet og parkeringsareal som diesel- og bensinbiler, og bidrar til kø, ulykker, støy og svevestøv. Målet om nullvekst gjelder derfor også persontransport med disse bilene.' (Samferdselsdepartementet 2017, s.147).

Det er få estimater av hva nullvekstmålet vil bidra til i form av reduserte klimagassutslipp, men et estimat er gjort i Miljødirektoratets (2015) rapport om lavutslippsutvikling. Tiltaket er beregnet til å gi en utslippsreduksjon på 186 000 tonn CO₂-ekvivalenter i 2030 (Miljødirektoratet 2015, s.161). Denne beregningen gjelder for de 13 største byene, er avgrenset av kommunegrensene, og beregnet som endring fra 2016-nivå. Beregningen er dermed ikke et direkte estimat av effekten av nullvekstmålet i byvekstavtalene, siden avtalene for eksempel inkluderer byregionene utover kommunegrensene til bykommunene.

Veitrafikk står for 17% av Norges totale klimagassutslipp på 52,9 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, og personbiler står for 9% av de totale utslippene (Statistisk sentralbyrå 2019, Miljødirektoratet 2019). Norges klimamål er å kutte klimagassutslippene med 40% fra 1990-nivå innen 2030 i

sektorene som ikke er omfattet av EUs kvotesystem, slik som transport, bygg og landbruk. Kutt av klimagassutslipp fra transportsektoren er avgjørende for at Norge skal nå klimamålene, og operasjonaliseringen av nullvekstmålet gjennom byvekstavtalene er ett av mange tiltak som skal bidra til å redusere klimagassutslippene i Norge.

Nullvekstmålet er imidlertid ikke kun et klimamål (Samferdsdepartementet 2017). Det vil også ha betydning for helse gjennom fokuset på helseskadelige effekter av biltrafikk, samtidig som bruken av bil uavhengig av drivstoff skal reduseres. Nullvekstmålet kan gi vesentlige helsemessige effekter som forbedret luftkvalitet, mindre støybelastning i utsatte områder og mindre kø. Økt tilrettelegging for sykkel og gange kan også bidra til økt fysisk aktivitet og dermed bedring av folkehelsen. Dette er framhevet i Folkehelsemeldingen: «Betre tilrettelegging for miljøvennlige transportformer kan føre til bedre folkehelse. Byvekstavtalene er det viktigaste verktøyet staten har for å nå målet om at veksten i persontransporten i byområda skal takast med kollektivtransport, sykling og gonge (nullvekstmålet)» (Helse- og omsorgsdepartementet 2019, s.180).

Nullvekstmålet stimulerer dermed indirekte til en større vektlegging av de mer helsevennlige transportformene kollektivtrafikk, gange og sykkel, samtidig som avtalene finansierer investeringer knyttet til disse transportformene direkte.

Et annet kjennetegn knyttet til operasjonaliseringen av nullvekstmålet i byvekstavtalene er at det ikke omfatter næringstransport. Det er personbiltransport som er i fokus. Godstransport er ikke inkludert grunnet et ønske om å legge til rette for tjenestetilbud og sikre gode forhold for næringslivet (Samferdsdepartementet 2017). I Norge forventes stor økning av godstransport på vei fram mot 2050 (Hovi m fl. 2017), og det har blitt pekt på at det er mangel på lokale mål og visjoner for urban logistikk (Fossheim m fl., 2017). Slik nullvekstmålet er operasjonalisert kan det dermed oppstå situasjoner hvor byområdene med byveksttaler oppfyller målet, men hvor det fortsatt er stadig økende volum av godstransport på veiene. Flere av informantene uttrykte bekymring for dette, illustrert av følgende utsagn fra en fylkesrepresentant: «Og så mener jeg definitivt at næringstransport må inn. For det du ikke måler, det fokuserer du ikke på (...). Hvis vi nå løser situasjonen med personbil, så har vi fremdeles en enorm strøm, og en voksende strøm, av godsbiler.» Utfordringene knyttet til transport i by blir dermed kun delvis dekket av nullvekstmålet, så lenge næringstransport er utelatt. Det har implikasjoner for trafikkutviklingen som sådan, og for oppfyllelse av klimamål.

3.2 Valg av virkemidler

En forutsetning for at byene kan få forhandle om byveksttaler er at de forplikter seg til å nå nullvekstmålet, og for å nå nullvekstmålet blir det innført restriktive virkemidler. I forhandlingene om byvekstavtalene har Statens vegvesen presentert ulike virkemiddelpakker som viser forskjellige måter å sette sammen virkemidler på for å nå nullvekstmålet (se figur 1).



Figur 1: Figur fra Vegnett.no, <https://vegnett.no/2017/02/hvordan-skal-byene-stoppe-bilveksten/>

Alle alternativene til virkemiddelpakker inneholder bompenger, parkeringsrestriksjoner, utvikling av sykkel og gange, kollektivtilbud, og forfetting eller knutepunktutvikling. Når det gjelder sammensetning av virkemidler har tidligere Veidirektør Moe Gustavsen uttalt til Vegvesenets eget nettsted: «– En kan ikke bare gjøre én ting, det må bli flere tiltak som virker sammen hvis en skal nå målet. Noen steder kan det være restriktiv parkering som blir det viktigste, andre steder å bygge tettere. Men det er ikke tvil om at mer restriktiv og dyrere parkering og høyere bomtakster er effektivt, sier vegdirektøren.» (fra vegnett.no⁴)

Det ble klart anmodet fra statlig hold om å innføre restriktive virkemidler lokalt for å motta de såkalte belønningsmidlene fra staten, og alle de tre byområdene hadde eksisterende bomringer da bymiljø- og byvekstavtalene ble forhandlet fram. Med byvekstavtalene har omfanget av bompengordningen økt – både gjennom flere bomstasjoner og med endrede takster. Det har også blitt innført differensiert betaling av ulike typer kjøretøy (el, bensin, diesel) og endret rushtidsavgift. Tabell 1 viser en oversikt over bomtakstene i de tre byområdene.

Trondheim	Indre bomring: 11 og 14* kroner. (Byåsen, Omkjøringsvegen og Tonstad) Ytre bomring: 15 og 30*kroner. (Klæbu, Klett, Være og Sluppen (inkludert Fossestuvegen))
Nord-Jæren	Bomtakster: 22 og 44* kroner
Oslo og Akershus	Indre Ring: 17 og 21* kroner Osloringen: 21 og 28* kroner Bygrensen: 21 og 28* kroner

Tabell 1: Bomtakster i studieområdene (Normaltakst for takstgruppe 1⁵ uten brikkerabatt). *rushtid: Klokket 0700-0900 og 1500-1700, Oslo/Akershus: 06.30–09.00 og 15.00–17.00). Kilder: www.vegvesen.no/vegprosjekter/oslopakke3, www.bymiljopakken.no, www.miljopakken.no

Investeringene som er avtalt gjennom byvekstavtalene er betydelige. Som nevnt over bidrar staten med inntil 50% av prosjektkostnadene til større kollektivtransportprosjekter, og det resterende finansieres av fylkeskommune og kommune. Fylkeskommunene og kommunene har få andre

⁴ <https://vegnett.no/2017/02/hvordan-skal-byene-stoppe-bilveksten/>

⁵ Takstgruppe 1: kjøretøy med tillatt totalvekt t.o.m. 3500 kg og personbiler i kjøretøykategori M1

muligheter til å bidra med midler av denne størrelsesordenen enn gjennom bompenger. Nivået på bompengeneinnkrevningen fastsettes i bompengeproposisjoner vedtatt av Stortinget, etter at det først er fattet prinsippvedtak lokalt. I byvekstavtalene fungerer bompengene både som en finansieringskilde og som et virkemiddel for å regulere trafikkvolum og -mønstre. Av det første følger det at nivået på bompengeneinnkrevningen vil speile prosjektene de lokale og regionale partene skal bidra med 50% av finansieringen til. Slik blir lokal- og fylkespolitikere stående i en skvis mellom behovet og ønsket om utbygging av kollektiv- og veitilbudet og hensynet til innbyggerne som blir krevd for mer bompenger.

3.3 Byvekstavtalenes porteføljestyring

Mens de store infrastrukturprosjektene er spesifisert i bymiljø- og byvekstavtale-dokumentene, vil prioriteringer mellom andre prosjekter gjøres ved porteføljestyring. Dette betyr at tiltakssekvensen er fleksibel i samsvar med endringer i kostnad, finansiering eller kunnskap om effektiviteten i å oppfylle nullvekstmålet. Sistnevnte element kan i en tenkt situasjon føre til at en stor del av ressursene i byvekstavtalene rettes mot noen deler av byområdet. Dette kunne for eksempel være de mest sentrale delene av kjernebyen eller et utvalg kollektivknutepunkt, hvis investeringer her var ansett å øke muligheten for måloppnåelse. En slik situasjon kan imidlertid påvirke 'lavere-prioriterte' kommuners (eller andre geografiske områder innen samme kommune) vilje til å arbeide under byvekstavtale-strukturen. Som en informant uttrykte det: *'Ingen ønsker å være en del av en avtale om de ikke får noe tilbake'*. De involverte aktørene i byvekstavtalene må følgelig vurdere effektiviteten til hvert prosjekt separat (dvs. i hvilken grad de støtter opp om nullvekstmålet) og samtidig gi kommunene tilstrekkelig med 'gulrøtter' til å gjøre deltakelse i avtalen attraktiv.

Porteføljestyringen har også noen svakheter knyttet til at tiltak for bedre framkommelighet på riksvei for kollektivtransport, sykkel og gange bare gjelder riksvei selv om det skulle vurderes at tiltak langs kommunale og fylkeskommunale veier er mer effektive. Et annet mulig aspekt er at det kan være vanskelig å vurdere effekten av mindre investeringer. Det kan igjen gjøre det vanskelig å ha en reell porteføljestyring for flere av prosjektene.

4 Den regionale dimensjonen

Den regionale dimensjonen er sterkt inne i byvekstavtalene. Transportårene knytter regionene sammen, samtidig som en i stadig sterkere grad forsøker å koordinere arealutviklingen i regionene. Dette kapitlet ser nærmere på byregiontankegangen, avgrensning av avtaleområder og regional plan som viktig virkemiddel for byvekstavtalene.

4.1 Byregiontankegangen

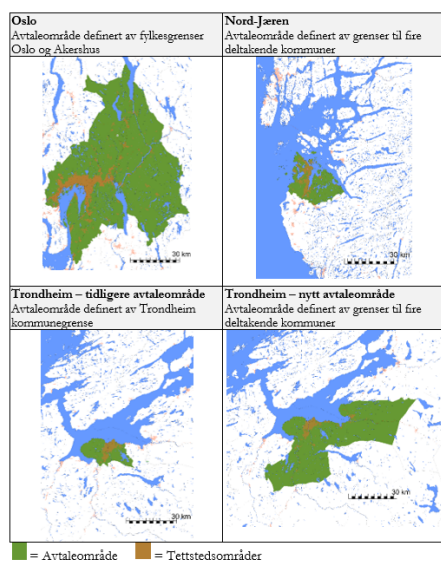
Byvekstavtalene bygger på en *metropolitankegang*, eller *byregiontankegang*, at kjerneby (gjerne en storby) og de tilgrensende omegnskommunene må sees i sammenheng (Simoneova m.fl. 2017, Tosics 2007). Kjernebyen og omegnskommunene danner som oftest en funksjonell byregion når det gjelder arbeidspending, økonomisk virksomhet, handelsvirksomhet, etc. På grunn av denne integrasjonen av by-omland, vil mange av de politiske målene som by- og omlandskommuner setter seg, som vekst og utvikling, avhenge av utviklingen i hele byregionen. For å nå ambisiøse mål om fremkommelighet, reduksjon av trafikk og klimagassutslipp er man avhengig av at det funksjonelle området i en byregion sees som en helhet, og at virkemiddelbruk knyttet til transport og areal koordineres innenfor det funksjonelle området.

4.2 Avgrensning av avtaleområdet: Hele byregionen under ett?

Byvekstavtalene hviler tungt på prinsippet om en koordinert virkemiddelbruk innenfor en funksjonell byregion. Nullvekstmålet skal gjennom byvekstavtalene ikke bare nås innenfor kommunegrensene til et sett med ambisiøse kjernebyer, men i byregionene total sett. Så, når for eksempel Oslo-regionen har nullvekst i trafikken i kjernebyen, mens det er vekst i omkringliggende Akershus (Samferdselsdepartementet 2017), kan nullvekst i regionen nås på forskjellig vis. En måte er at de omkringliggende kommunene forsetter omtrent som før, med behov for ytterligere ressursbruk og innsats i Oslo for å kompensere for dette. En annen, og mer helhetlig tilnærming, vil være målrettet og kontekstuel tilpasset innsats innenfor hele det aktuelle avtaleområdet. Gitt at reduksjon av klimagassutslipp er en utfordring som også omfatter regionen er det behov for sistnevnte form for tilnærming og at byvekstavtalene fremstår som en sterk regional styringsinstitusjon (jf. Dierwechter og Wessels 2013). Inkludering av omlandskommunene er også viktig fra et demokratisk perspektiv, hvor det gjerne framheves at man bør finne måter å inkludere parter som påvirkes av tiltak og politikk i beslutningsprosessene (Aarsæther m.fl. 2011). I den byregionale ambisjonen ligger dermed både det største potensialet og kompleksiteten i byvekstavtalene. Som en informant på statlig nivå uttrykte det; *'[D]et med geografisk avgrensning er vanskelig, også fordi nullvekstmålet blir vanskeligere å nå desto større områder du lager'*.

4.2.1 Integrasjon av omlandskommuner

Ved overgangen fra bymiljø- til byvekstavtaler og gjennom prosessen med reforhandlinger har arealdimensjonen blitt stadig sterkere integrert. Dermed har planinstrumentene i plan- og bygningsloven (pbl 2008) blitt viktigere som styringsinstrument, i og med at disse legger rammer for og regulerer arealene. Som følge av dette har Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fylkesmannen blitt mer sentrale i avtaleverket og i samarbeidsnettverket. Med disse endringene har også den regionale ambisjonen i byvekstavtalene kommet tydeligere til uttrykk, og de regionale planene (evt. interkommunale) har blitt aktualisert som styrings- og koordineringsverktøy. I de nye byvekstavtalene er det hovedbyen, sammen med 3-4 mindre kommuner som utgjør partnere.



Figur 2: Avtalenes geografiske avgrensing

Som vist i Figur 2 er endringen for Trondheim tydeligst; der bymiljøavtalen av 2017 inkluderte kun én kommune, Trondheim, omfatter byvekstavtalen av 2019 i tillegg tre nabokommuner. I Osloområdet er avtaleområdet likt etter reforhandlingene i 2019, definert av Oslo og Akershus sine fylkesgrenser. En forskjell er imidlertid at mens 22 Akershus-kommuner i den første avtalen kun var representert gjennom fylkeskommunen, deltar nå fire av disse i forhandlinger som parter i den nye byvekstavtalen. På Nord-Jæren er det de samme fire kommunene som inngikk byvekstavtale i 2017, som nå deltar i reforhandlingen. Her er det imidlertid knyttet spenning til hvorvidt Sandnes velger å bli med videre. Særlig er det spørsmålet om ny bompenginnretning, med rushtidsavgift, det er knyttet strid til. Med henvisning til den første runden med byvekstavtale, har ordfører i Sandnes Stanley Wirak uttalt: *‘Ja, vi var med på dette, men det var en tabbe. Vi skulle aldri ha gjort det. Men vi må også tørre å snu’*⁶.

4.2.2 Forskjellige forutsetninger i de ulike delene av byområdet

Ulike byområder kan ha ulike forutsetninger for å nå nullvekstmålet både grunnet lokal kontekst (for eksempel ved ulik befolkningsvekst i byområdet og forskjeller i legitimitet for restriktive virkemidler) og den geografiske avgrensningen av avtaleområdet. Dette kan gi ulik fordeling av kostnader og gevinster mellom og innen avtaleområder, og også innebære forskjeller i muligheter for å nå målet som er satt. Det er kjent, også fra internasjonal forskning, at villighet og støtte for miljøtiltak vanligvis er lavere i forstedene enn i den sentrale byen (f.eks. Dierwechter 2010, Næss m.fl. 2018). Dette ble også påpekt av flere av våre informanter. Én informant uttalte følgende; *‘Interessen i Akershus er (...) omvendt proporsjonalt med avstanden til Oslo’*. Situasjonen på Nord-Jæren viser imidlertid at et tradisjonelt skille mellom kjerneby og utkantkommuner i syn på areal- og transportpolitikk blir for enkelt i denne sammenhengen. Selv om Sandnes har færre innbyggere enn Stavanger, er det en av landets større byer. Sammenlignet med Stavanger er kommunen imidlertid mindre tettbygd og dekker et langt større landområde. Dette gjør Sandnes mer bilbasert. Det er altså forhold knyttet til arealstrukturen i byområder som gjør noen deler av det mer bilavhengig enn andre. Dette danner igjen grunnlag for forskjellige reisevaner og holdninger til areal- og transportpolitikk i de ulike delene av byområdet. Noen hovedelement her er at kompakt byutvikling og utvikling nært kollektivknutepunkt gir en mindre bilavhengig bystruktur og genererer mindre biltrafikk (se for eksempel Næss 2006; Newman og Kenworthy 2015). Med henvisning til faglitteratur kan forhandlingene på Nord-Jæren dermed sies å være påvirket av

⁶ Nyhetsartikkel i Dagsavisen Rogalands avis, publisert på nett (17/08/2018).

kommunenes *ability differences* (jf. Marsden m.fl. 2009). I dette ligger det at kommunene har ulike forutsetninger for å innføre tøffere bompengesatser. Det er vanskeligere for mer spredtbygde Sandnes enn for den mer kompakte og mindre bykommunen Stavanger.

4.3 Regionale planer - byveksttalene som gjennomføringsinstrument

Den sterke byregiontankegangen innebærer en forventning om at virkemidler og myndighetsutøvelse koordineres på tvers av kommunegrenser. Det er imidlertid kommunene som er den primære arealmyndigheten i Norge, iht. plan- og bygningsloven (PBL), og som vedtar juridisk bindende arealplaner. Når arealdimensjonen har kommet tyngre inn i byveksttalene, så innebærer en byregiontankegang at det *regionale* forvaltningsnivået blir viktigere. Det relevante planinstrumentet her er regionale planer. Regionale planer har et potensial til å samordne på tvers av kommunegrenser, men er ikke juridisk bindende. Byveksttalene knyttes nå tett opp mot de regionale planene (og interkommunale, som i Trondheimsområdet). KMD sier på sine nettsider at regionale areal- og transportplaner er utarbeidet med tanke på å sikre sammenheng mellom arealbruk og transport i byområdene og at «*byveksttalene skal sørge for at disse planene blir fulgt opp.*»⁷ Regional planlegging har alltid hatt en intensjon om å fungere som verktøy for samforvaltning (Cumming m.fl. 2006, Chaffin m.fl. 2014, McConnell 2018, Hanssen og Hofstad 2017). Lovens forventning om samordning er sterk, «Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver» (PBL § 1-1). I regional planlegging etter PBL (2008) skal nasjonale mål og statlige forventninger følges opp og ivaretas, hensynene veies og avklares og omforente regionale løsninger utformes (Kleven 2011, Hanssen og Hofstad 2017). Så forventes det at «*Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen*» (§ 8-2). Nyere forskning viser imidlertid at dette ikke alltid skjer. Særlig har problemet vært å få statlige sektormyndigheter til å delta i utarbeidelsen av regionale planer, og legge planen til grunn for sin virksomhet når det gjelder utvikling av virkemidler, saksbehandling, lokalisering av statlig virksomhet og hvordan staten disponerer egne arealer (Hanssen og Hofstad 2017, Tennøy m.fl. 2017, Millstein m.fl. 2016).

Nå knyttes byveksttalen, med sine tunge infrastrukturinvesteringer, til regionale areal- og transportplaner ved at avtalene presenteres som et nytt gjennomføringsinstrument, som skal sørge for at disse planene blir fulgt opp. Fungerer byveksttalene slik? Studien vår viser at byveksttalene fungerer som gjennomføringsinstrument og på den måten styrker samordningseffekten av regionale areal- og transportplaner på flere vis.

For det første opplever informanter fra både stat, fylkeskommune og kommuner at avtalene generelt bidrar til å styrke regional plan. I de reforhandlede byveksttalene står det eksplisitt at «Byveksttalen skal legge til rette for samarbeid om en effektiv og forutsigbar oppfølging av mål, strategier, retningslinjer og handlingsprogram i RP-ATP» (Byveksttalen for Oslo og Akershus 26.6.2019). Studien vår viser klart at avtalene langt på vei følger opp hovedprinsippene i de regionale ATP-planene (og IKAP) rundt knutepunktutvikling i prioriterte kollektivknutepunkt/utbyggingsområder, samt prinsippet om arealeffektivisering og å forhindre byspredning. Langt på vei oppleves særlig de regionale planene å være de bærende dokumentene for arealdimensjonen av byveksttalene i disse områdene. Flere stiller likevel spørsmålsteget ved om avtaleordningen er nødvendig når regionale planers handlingsprogram kunne fungert på samme vis.

For det andre oppleves prinsippene i regional plan som mer forpliktende for kommunene. Byutredningene viser at kommunenes arealpolitikk i lang tid har lagt til rette for byspredning, som vanskeliggjør nullvekstmålet, og fortsatt gjør det. Tiltakene i oppfølgingen av regional plan er

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/Byveksttaler/id2454599/>

derfor å fjerne slike «gule områder» (ubebygde, men avsatt til bebyggelse) fra kommuneplanene, når disse rulleres. Dette gjøres i disse dager, og Bergen kommune har tilbakeført 7000 dekar som tidligere var avsatt til utbygging i kommuneplanens arealdel. Avtalene styrer altså den største delen av boligbyggingen til sentrale strøk, i henhold til prinsippene i de regionale planene. De kanskje viktigste forpliktelselementene i byvekstavtalene er kravene om å utvikle måleindikatorer for arealutvikling for å synliggjøre kommunenes arealdisponeringer og statlige bidrag i avtaleperioden. I den reforhandlede avtalen for Trondheimsområdet fra 2019 står det at dette også innebærer å måle hvor stor andel av boligbyggingen som skjer innenfor tettstedsområdene og hvor stor andel av de statlige lokaliseringene som er i tråd med nullvekstmålet (Byvekstavtale Trondheimsområdet 15.3.2019⁸). Sammenliknet med den tidligere Miljøpakken i Trondheim kan det imidlertid diskuteres om overgangen fra lokale arealmål til byvekstavtalenes standardiserte er en styrking. I Trondheim har målet for Miljøpakken vært:

- 80% av tilveksten av nye boliger skal skje innenfor eksisterende tettstedsavgrensning
- 0 % av tilveksten av arbeidsintensive arbeidsplasser skal komme innenfor ”Kollektivbuen”. Det er et langsiktig mål at arealkrevende og ikke arbeidsintensiv næring må flyttes

For bymiljø/byvekstavtalen er det imidlertid et annet mål og andre indikatorer:

- Boligenes avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkter
- Besøks-/arbeidsplassintensive arbeidsplassers avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt

Likevel har byvekstavtalen et langt større nedslagsfelt enn det Miljøpakken hadde, i og med at den gjelder byregionen og ikke bare Trondheim. Innføringen av arealindikatorer vil for alvor kunne synliggjøre hvordan kommunenes arealutvikling er i tråd med, eller avviker, prinsippene i regional plan som er stadfestet i byvekstavtalene.

For det tredje, ser avtalene ut til å bidra til at statens forpliktelse til å legge regional plan til grunn for sin lokalisering tydeliggjøres. Nyere studier viser at statlige aktører ikke følger Statlig planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP) i sin lokalisering, heller ikke når de er nedfelt i regionale planer (Millstein m.fl. 2016, Tennøy m.fl. 2017). Fra 2005-2016 hadde kun 63 prosent av virksomhetene og 59 prosent av de sysselsatte blitt lokalisert i tråd med retningslinjene i SPR-BATP (Tennøy m.fl. 2017). Byutviklingsavtalen i Oslo og Akershus løftet statlig lokalisering som et viktig punkt (Hanssen og Myrvold 2017), og dette videreføres i den reforhandlede byvekstavtalen (Byvekstavtale Oslo og Akershus 26.6.2019, s.4⁹). Her forplikter staten seg til oppfølging av Regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus og SPR-BATP i lokalisering av egen virksomhet. Dette ser vi igjen i den reforhandlede avtalen i Trondheimsregionen fra 15.3.2019.

De fylkeskommunale ansatte vi intervjuet ser avtalene som en god måte å få til bedre koordinering av byområdenes arbeid med knutepunktutvikling og statlig lokalisering. De mener byvekstavtalarbeidet viser at staten på en side er en pådriver for nullvekstmålet, og «samtidig så er de på mange måter den dårligste i klassen» (informant). Også representanter fra statlige transportmyndigheter trekker frem avtalens potensial til å bevisstgjøre og disiplinere statlige sektormyndigheters lokalisering. Det er likevel stor frustrasjon fra lokale og regionale aktører om at byvekstavtalene likevel ikke i tilstrekkelig grad favner om statlig lokalisering, med sykehuset i Stavanger som eksempel. Avtalene brukes til å sørge for at staten overholder forpliktelsene de allerede har når det gjelder lokalisering, men som de sjelden etterlever. Forklaringen ligger i regler for forfaseplanlegging i staten (Millstein m.fl. 2016), en problematikk som også trekkes frem av en

⁸ https://www.ntp.dep.no/dokumentliste/_attachment/2636447/binary/1317785?_ts=169812cf100

⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/cee26b798b964a8da6a34c633c3b1a7d/avtale-260619.pdf>

informant fra statlig nivå: «For det foregår ingen arealdiskusjon før staten har bestemt seg for det (...) når de lager KVVU på dette, så er det for lite samarbeid mot transportetatene og arealdisponeringen mot byområdene».

For det fjerde kan det se ut til at avtalene bidrar til at statens forpliktelse til å følge opp prinsippene i regional plan med sin innsigelsesmyndighet styrkes. Flere av de politiske lederne på regionalt nivå opplever at avtalene bidrar til å forplikte statlige aktører til å følge opp den regionale planen gjennom innsigelsesordningen. Informanter fra Statens vegvesen forteller at dette har vært oppe til diskusjon i forhandlingene, fordi kommunene er redd for å bli overprøvd når det gjelder arealdisponering. Den nye avtalen i Trondheimsområdet pålegger også fylkeskommunen å bruke sin veiledning og innsigelsesmyndighet for å fremme nullvekstmålet i behandlingen av kommuneplanenes arealdeler. I avtalen står det at de forplikter seg til å «legge IKAP, SPR-BATP og føringene i byvekstavtalen til grunn for areal- og transportplaner og ved behandling av arealplaner som påvirker avtalekommunene». (Statens Vegvesen 2019:14)

For det femte, ser avtaleordningen til å sikre at de regionale planene i større grad klarer å ta opp i seg og tilpasses nasjonale mål. Regionale planer har en tosidig oppgave, både å være instrument for regionalpolitikk (en regionaldemokratisk retning for utviklingen) og å være instrument for å tilpasse nasjonale mål til en regional kontekst, slik at de blir gjennomført. De regionale areal- og transportplanene har ikke nødvendigvis tatt opp i seg de nasjonale målsetningene, uttrykt gjennom statlige planretningslinjer for bo-areal og transport (fra 1991/revidert i 2014). Som en kommunal informant omtaler den regionale planen på Nord-Jæren: «den første hadde for lite styring. Var for romslig. Og den andre er blitt strammere og den tredje blir mer porteføljestyrt». Representanter fra KMD vurderer derfor byvekstavtalene som nyttige for å sørge for at regionale planer tar opp i seg strammere prinsipper om arealeffektivisering og knutepunktutvikling. Også i fylkeskommunene tar flere informanter til orde for at regional plan må skjerpes, ved at noen utbyggingsområder bør tas ut, men at dette er «ekstremt krevende politisk». Likevel har byvekstavtalene bidratt til at det er politisk vilje til å gjøre slike grep.

4.4 Oppsummering: Representerer byvekstavtalene et helhetsgrep innenfor byregionen?

Sikrer byvekstavtalen et bedre helhetsgrep om den geografiske byregionen, i henhold til en metropoltankegang (Simoneova mfl 2017)? Dette er for det første et spørsmål om avtalens *spatial fit*, og problemområdet og løsningsområdet sammenfaller. Studier (Tønnesen m.fl. 2019, Haugen 2019) viser at den geografiske avgrensningen av byvekstavtalene har variert mellom byområdene, hvor den har tilpasset seg lokal kontekst og endringer over tid. Det er primært tre avgrensninger for avtaleområdet som har dominert: 1) kjernebyen (for eksempel Trondheim – tidligere bymiljøavtale), 2) den funksjonelle regionen (for eksempel Trondheim – ny byvekstavtale) og 3) den sammenvokste bybebyggelsen (bybåndet) (Oslo og Akershus). Informantene opplever at avgrensningene ikke er like forutsigbare som planavgrensningens logikk, som primært dekker fylkeskommunens avgrensning (men også subregioner som i Nord-Jæren) (Haugen 2019). På grunn av kommunesammenslåinger har man nå fått en enda mer pragmatisk avgrensning, og Samferdselsdepartementet bekrefter at «nye arealer som blir en del av avtaleområdene fra 2020 ikke omfattes av nullvekstmålet. Unntaket er dersom arealene vurderes som en naturlig del av byområdet.» (Samferdselsdepartementet 2018a). For eksempel slår kommunene Finnøy og Rennesøy seg sammen med Stavanger fra 2020, og blir dermed en del av avtaleområdet til byvekstavtalen for Nord-Jæren, men de vil ikke omfattes av nullvekstmålet. Dermed blir avtaleområdet og målområdet ulikt.

Et annet spørsmål er hvorvidt byvekstavtalen sikrer en helhetlig tiltakspakke for å nå nullvekstmålet innenfor den relevante byregionavgrensningen. Regionale informanter uttrykker bekymring for hva pakkene inneholder. De betoner nødvendigheten av at den må være helhetlig, at det er en pakke som henger sammen. Samtidig må den være fleksibel nok til å tilpasse seg endrede forutsetninger. En

informant mener at pakken i byområdet er «*grunnleggende dårlig håndverk og det spisser seg til mellom kommunen og folk flest (...)* Det har ikke vært vilje til å ta prosjekter ut. Prosjektporteføljen ligger fast, ingen vil se på prosjektene. Da er bekymringen at alt kan rakne.» Her ser vi at troverdigheten og tilliten til pakkene også er avhengig av at enkeltdelene oppleves som hensiktsmessige for den utfordringen de skal løse.

For det tredje er et bedre helhetsgrep om byregionen også avhengig av hvorvidt, og hvordan, avtalene bidrar til at sektormyndigheter koordineres. Statlige aktører innrømmer at avtaleordningen ikke nødvendigvis løser sektorproblematikken, selv om den bidrar til å styrke samordningspotensialet til regional plan. Byvekstavtalene rommer mange av dimensjonene ved de regionale planene og legger tyngde bak prinsippene i planen slik at de virker koordinerende for en helhetlig utvikling. Likevel klarer heller ikke byvekstavtalene å koordinere helsemyndighetene i sin sykehuslokalisering.

5 Demokratiske utfordringer ved byveksttalene

Byveksttalene forsøker å forene transportsektorens samferdselsinvesteringer og -belønninger på den ene siden, og arealpolitikken på den andre. En har lenge hatt ambisjoner om å forene disse feltene gjennom såkalt «samordnet areal- og transportplanlegging», men det har vist seg vanskelig å få til i praksis. Sees disse feltene i et flernivåperspektiv, blir det tydelig at en del av utfordringen ligger i at en forsøker å forene to felt – arealfeltet og transportfeltet – som står ansvarlige overfor aktører på ulikt nivå i det politiske systemet. Byveksttalene innebærer altså en ny form for flernivåkoordinering som aktiviserer vertikale spenninger mellom demokratisk valgte forsamlinger på lokalt nivå (kommunestyre), regionalt nivå (fylkesting) og nasjonalt nivå (Storting), men også horisontale spenninger mellom ulike hensyn – ønsket om effektive beslutningsprosesser på den ene siden, og regional- og lokaldemokratiets behov for demokratisk forankring og eierskap på den andre. Spenningene har sitt utspring i at byveksttalen legger opp til en ny, nivåovergripende sammensetning og koordinering av aktører, en tettere sammenkobling av tidligere separerte politiske felt og innføring av avtalekonseptet som en ny styringsform. Her vil fokus være på de demokratiske utfordringene som aktiviseres gjennom disse spenningene. Informantenes vurdering av byveksttalene sees i lys av sentrale demokratiske prinsipper – ansvarlighet og transparens, legitimitet og makt.

Geografisk er de tre avtaleområdene som studeres her tegnet forskjellig. Det påvirker graden av koordineringsbehov, forankringsbehov og politisk representasjon. Likevel viser intervjuene at demokratiske spenninger eksisterer i alle de tre avtaleområdene vi har undersøkt. Alle avtaleområdene vi har sett på omfatter flere kommuner. I Oslo og Akershus har 19 av de 22 Akershus-kommunene ikke vært direkte representert i forhandlingene av byveksttalene (i reforhandlingene av byveksttalen deltok Bærum, Skedsmo og Oppegård). På Nord-Jæren og i Trondheim er det fire kommuner som har vært representert i forhandlingene.

5.1 Ansvarlighet og transparens: Uklare ansvarslinjer

I et politisk system betyr demokratisk ansvarlighet at befolkningen skal kunne spore politiske beslutninger og holde politiske representanter ansvarlige for vedtak som påvirker dem. Politisk ansvarlighet har flere aspekter. Det handler om hvordan representanten *opptrer*, *relasjonen* mellom representanten og de som representeres og hvilke *beslutninger* som fattes (Biermann og Gupta 2011). Alle disse tre formene for ansvarlighet er som vi skal se aktuelle i forhandlingene om byveksttaler.

For det første er det uklart hvordan deltakerne i forhandlingene opptrer på forhandlingsarenaen. Informanter på alle sider av bordet og i alle avtaleområdene vektlegger at forhandlingene om byveksttaler har vært lukket. Dermed har det vært vanskelig for både befolkningen, næringsliv og kommunestyre å følge med på hvilke temaer som har vært oppe til diskusjon, og hvilke avveininger som har blitt gjort. Følgende sitat fra en informant illustrerer dette: «*I prinsippet så vet jo egentlig ikke vi hva som har foregått der og så kommer hun tilbake og sier, ja, dette er det resultatet jeg fikk der. Og så må bare vi tro på det. Og jeg har jo ingen grunn til å tro noe annet, men det at det har vært en veldig lukket prosess, gjør jo at det blir litt usikkerhet.*» Denne manglende transparens gjør altså at det er vanskelig å vite hvordan de som har representert dem egentlig opptrer i

forhandlingene. Opplevelsen av manglende transparens er tilstede uavhengig av om forhandlingsmøtene er åpne eller ikke. Viktige avklaringer kan gjøres i forkant av de formelle forhandlingene.

For det andre er det relasjonelle bildet sammensatt, og handler om hvem deltakerne i forhandlingene står ansvarlige overfor. *Vegdirektøren*, som representerer statens samferdssektor, leder forhandlingene om byvekstavtaler. Han står ansvarlig overfor regjeringen og Stortinget og deres nullvekstmål. Byvekstavtalene iverksettes i en byregion hvor *fylkeskommunen* har ansvar for kollektivtransporten og for å drive fram regionale areal- og transportplaner. Disse har til hensikt å samordne arealutviklingen og transportinvesteringene. Fylkeskommunene deltar i forhandlingene dels som selvstendig deltaker som ansvarlig for kollektivtrafikken og som representant for regionens arealpolitikk og dermed også som representant for kommunene i regionen. Særlig gjelder dette Akershus hvor fylkeskommunen og tre Akershuskommuner har representert 19 andre kommuner i Akershus i forhandlingene. *Kommunene* er planmyndighet ved at de vedtar politisk (kommuneplanens samfunnsdel) og juridisk bindende (kommuneplanens arealdel, områdereguleringer og detaljreguleringer) planer for sitt geografiske område. Over tid har flere kommuner blitt representert ved forhandlingsbordet i våre studieområder. I Trondheimsregionen har Melhus, Stjørdal og Malvik kommet til i tillegg til Trondheim, og i Oslo og Akershus har Oslo og Akershus fylkeskommune fått selskap av Bærum, Skedsmo og Oppegård rundt forhandlingsbordet. På Nord-Jæren deltok de fire kommunene Stavanger, Sandnes, Randaberg og Sola fra og med første forhandlingsrunde. Kommunene som ikke deltar i forhandlingene, men som omfattes av avtalen, står likevel ansvarlige overfor innbyggerne i kommunen. Dette gjelder særlig de 19 kommunene i Akershus.

For det tredje er det uklare ansvarslinjer knyttet til de beslutningene som fattes i forhandlingene. Uavhengig av om kommunene er representert i forhandlingene eller ikke, opplever informantene at det er en mismatch mellom de som bestemmer og de som må stå til ansvar. Byvekstavtalene omhandler svært kompliserte spørsmål som få har full oversikt over. Kombinert med at det legges opp et løp med korte tidsfrister, illustrert ved følgende utsagn fra en informant som beskriver den politiske behandlingen av byvekstavtalen: *«vi som skriver saken har veldig dårlig tid og de som skal lese saken har veldig dårlig tid, da må det bli en veldig kort sak. Og da får du kanskje ikke heller synliggjort det som kanskje er dilemmaer like godt som man skulle ønsket og som kanskje politikerne kunne ønsket og dvelt mer med. Det er kjempekomplisert, og ingen av oss skjønner det jo helt»*. Tiden til politisk forankring er med andre ord knapp. Fylkeskommuner og kommuner representeres av fylkesordfører/ordførere som har liten anledning til å involvere sine fylkes- og kommunestyre. I tillegg oppleves saksframleggene som skal forankre byvekstavtalene regionalt og lokalt svært forenklede fordi det ikke er tid til å gå inn i kompleksiteten i spørsmålene. Dermed går kommunestyrene glipp av viktige detaljer som legger premisser for gjennomføringen av avtalen. Et tydelig eksempel på dette er beslutningen om plassering av bompengestasjonene på Nord-Jæren. Her ble ifølge våre informanter plasseringen av bompengestasjonene vedtatt uten at de lokale aktørene forstod at inntegningen av dem var endelig.

Som leder av forhandlingene legger staten ved vegdirektøren premisser for utformingen og innholdet i avtalene. Imidlertid står ikke staten ansvarlig overfor befolkningen, som er de som rammes av de løsningene som velges i siste instans. Det er kommunene og fylkeskommunene ved ordfører som står ansvarlig overfor befolkningen i valg. Denne skjevheten i ansvarslinjene gjør at kommunene som arealmyndighet føler seg utfordret av byvekstavtale-instituttet, uavhengig av om de er representert ved forhandlingsbordet eller ikke. De opplever at den politiske forankringen i kommune- og fylkesting er for svak. Noen informanter stiller da også spørsmålstegn ved om byvekstavtalene tilfredsstillende demokratiske krav (informant): *«jeg klarer ikke helt å se at forhandlinger av ulik type tilfredsstillende demokratiske krav, det ser jeg ikke. Det er en teknokratisk øvelse som vi til slutt legger fram for godkjenning.»* Byvekstavtalemодellen støter altså mot regional- og lokaldemokratiets behov for innsikt i hvordan deres representant i forhandlingene

opptrer, for klare ansvarslinjer mellom representanten og de som representeres og for et tydelig eierskap til de beslutningene som fattes.

5.2 To legitimitetsprinsipper i spill

Et annet demokratisk kjerneprinsipp er legitimitet. Det handler om at utøvelse av myndighet må være forankret i en eller annen form for kollektiv selvbestemmelse (Scharpf 1999). På den ene siden kan en beslutning være forankret i folkelig deltakelse, det som omtales som *input legitimitet*. Her legger en vekt på i hvilken grad beslutninger speiler befolkningens ønsker og interesser, målt gjennom graden av folkelig deltakelse. På den andre siden kan en beslutning legitimeres av hvor effektivt den klarer å løse problemer som krever kollektiv handling, såkalt *output legitimitet*. Her er politiske beslutninger legitime all den tid de effektivt løser de samfunnsproblemer en kollektivt har besluttet å løse. Vi vil argumentere for at de to feltene en gjennom byvekstavtalene forsøker å forene, får legitimiteten sin fra hver sin kilde. Arealpolitikken, der kommunene (og i noe mindre grad fylkeskommunene) er viktigste myndighet, bygger hovedsakelig på input legitimitet. Samferdselspolitikken hvor Statens vegvesen og fylkeskommunene er viktigste aktører bygger hovedsakelig på output legitimitet.

Byvekstavtalene, slik de til nå har vært lagt opp, har først og fremst valgt en logikk som passer samferdselsfeltet. Målet er å finne fram til effektive løsninger å nå nullvekstmålet på, i form av et spleiselag mellom stat, fylke og kommuner. Det legges mange penger i potten, samtidig som effektiviteten i gjennomføringen av prosessen vektlegges. I tillegg gis transportaktørene, Statens vegvesen og fylkeskommunen, en hovedrolle i forhandlingene. I et demokratisk legitimitetsperspektiv inntreer det første problemet når effektivitetsargumentet brukes som et forhandlingskort overfor kommunene. Kommunene opplever at dersom de forsøker å endre på deler av innholdet i avtalen blir de møtt med at slike endringer kan sette avtalen i fare, utløse nye lange forhandlingsrunder og påvirke et skjørt kompromiss. Utfordringen er at dersom befolkningen opplever at løsningene ikke svarer effektivt på deres ønsker og interesser stilles det spørsmål ved legitimiteten til avtalen fordi involveringen av befolkningen direkte eller indirekte gjennom kommunestyret er begrenset. Input legitimiteten er altså svak. Bompengeprotestene kan delvis forstås i et slikt lys, særlig i en situasjon der gapet mellom belastningen det er å betale bompenger og tilgangen på effektiv kollektivtrafikk oppleves som stort, som uttrykt av en informant på regionalt nivå: «..., i og med at vi ikke har fått bussveien skikkelig i gang, så tror jeg sånn som Bergen og Oslo som har bybane, Metro, de ser jo effekten av det og dette funker jo så bra. Dette må vi ha mer av. Den har vi ikke fått her enda.»

Det neste problemet i et demokratisk legitimitetsperspektiv inntreer i koblingen av samferdselsfeltet og arealfeltet, det vil si når en gikk fra å ha bymiljøavtale (transport) og byutviklingsavtale (arealplanlegging) til en felles byvekstavnale som kobler disse to. Gitt transportaktørenes sterke stilling i forhandlingene, er bekymringen at staten og fylkeskommunen med denne endringen beveger seg dypere inn i arealpolitikken og lokale mobilitetstiltak som hovedsakelig har sin legitimitet fra politiske beslutninger i kommunestyrene. Følgende sitater understreker dette andre legitimitetsproblemet (informant fylkesnivå og informant statlig nivå):

«både Oslo og Akershus ønsket i utgangspunktet ikke at Oslopakke 3 skulle være en del av bymiljøavtalen (...) vi mente at det på ulike måter ville være å gi Staten en altfor sterk innflytelse på en lokalt framforhandlet bypakke. Vi var redde for at det ville begrense den lokale styringen av bypakken på sikt. Både når det gjelder framtidige forhandlinger og når det gjaldt den løpende styringen av dette her.»

«fylkeskommunen er tross alt viktig for kollektivtransporten i byregionen. Det er de som har ansvarsområdet kollektivtransport pr i dag, og det er de som sitter som hovedpart i forhandlingen om en byvekstavnale i realiteten (...) Ja, og derfor så er det de som også må sørge for å koordinere

arealbiten, men det gir en utfordring i forhold til at kommunene lett kan føle at de blir satt litt til side.»

Ifølge plan- og bygningsloven (2008) er kommunene den primære arealmyndigheten, og den som skal beslutte juridisk bindende arealplaner innenfor sine kommunegrenser (for hele kommunen og for enkeltområder). Uroen til kommunene handler om at det er uklart om forhandlingene omfatter elementer som griper inn i kommunenes ansvarsområder innen arealplanlegging. Denne bekymringen er også knyttet til Fylkesmannens rolle som representant for Kommunal- og moderniseringsdepartementet i forhandlingene. Spørsmålet er om Fylkesmannen, med deres kjennskap til kommunene, i sterkere grad enn andre statlige aktører vil trekke inn lokale spørsmål som ikke er forankret i lokale beslutninger. Kilden til kommunens bekymring er den tette koblingen mellom transportløsninger og arealpolitikken, hvor særlig sistnevnte er kommunenes domene. Arealpolitikken bygger sin legitimitet på kommunale planer som besluttes i kommunestyret, og som har klare regler for befolkningens medvirkning i planprosessen. Den demokratiske utfordringen ligger i at det er kommunene som må stå til ansvar for de inngåtte avtalene i valg, mens de statlige aktørene i mindre grad står ansvarlige til tross for at bompengvedtak gjøres i Stortinget¹⁰.

5.3 Subsidiaritetsprinsippet og maktfordeling mellom folkevalgte nivåer

Prinsippet om kommunalt selvstyre er blitt styrket de siste årene. Grunnloven § 49 andre ledd (fra 2016) fastsetter at innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer, og den nye kommuneloven av 2018 har i formålsbestemmelsen løftet fram det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Loven har også en bestemmelse om prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. I § 2-2 settes det krav til de vurderingene som gjøres når rammene for det kommunale selvstyret fastsettes. Det bør ikke begrenses «mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål», og offentlige oppgaver «bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne». Alle disse bestemmelsene er uttrykk for at subsidiaritetsprinsippet står sterkt i Norge, altså at beslutningsmyndighet bør plasseres så nært innbyggerne som mulig.

Byvekstavtaleordningen endrer ikke den formelle fordelingen mellom nivåer, i og med at den enigheten man kommer frem til må «ratifiseres» gjennom vedtak på relevante myndighetsnivå. Men vi observerer i studien vår at avtaleordningen i mange tilfeller oppleves å utfordre den reelle fordelingen av innflytelse – spesielt over den lokale arealpolitikken og den lokale mobilitetspolitikken (særlig bilrestriktive tiltak). Dermed oppleves også subsidiaritetsprinsippet å rokkes ved. Særlig er dette tydelig om en ser nærmere på Statens Vegvesen sin rolle.

Slik byvekstavtalene har vært lagt opp til nå, spiller Statens vegvesen en hovedrolle. De leder forhandlingene, samtidig som de er en regional aktør i arbeidet med bypakkene hvor fordelingen av investeringsmidlene foregår. Noen av informantene opplever at Statens vegvesen dermed spiller en dobbeltrolle (informant):

«For det kom en veldig sterk føring fra Staten som sa at når vi kommer til forhandlingsbordet, så er det fylkeskommunen og kommunene som er en part og så er det Vegvesenet ved veidirektøren som er den andre parten. Og samtidig så er det veidirektøren som skal lede arbeidet med bypakken lokalt. Og da har du plutselig veidirektøren på alle sider av bordet. Og det er jo vanskelig, jeg forstår ikke enda hvorfor det må være sånn ... Jeg skjønner det ikke. Jeg hadde forstått det hvis det var veidirektøren som skulle forhandle med statsråden. Men at vi skal forhandle med veidirektøren som også styrer arbeidet, synes jeg er en underlig konstellasjon. Men den føringen var så sterkt fra departementet, at den utfordret vi ikke.»

¹⁰ Som notert over, bompengeproposisjoner blir vedtatt av Stortinget, etter at det først er fattet prinsippvedtak lokalt.

Sitatet illustrerer en situasjon der staten oppleves å sitte på begge sider av bordet, noe som gir dem uforholdsmessig innflytelse vis a vis kommunene. De både leder forhandlingene og er aktivt med å påvirke sammensetningen av virkemidlene og iverksettingen av bypakkene. Dermed blir det en skjev maktfordeling i forhandlingene om byvekstavtalene hvor staten har sterkere innflytelse enn de andre deltakerne. Denne skjevheten forsterkes ytterligere av funnene presentert over, hvor vi har argumentert for at byvekstavtalene hovedsakelig er bygget på samferdselssektorens legitimitetsgrunnlag i form av å finne effektive løsninger for å nå nullvekstmålet, samtidig som ansvarslinjene fra staten mot det lokale demokratiet er uklare.

Dette demokratiske underskuddet i forbindelse med forhandlingene om byvekstavtale er særlig prekært i Oslo og Akershus (se også Haugen 2019). Av de 23 kommunene som inngår i regionen er kun Oslo, Bærum, Skedsmo og Oppegård nå representert i forhandlingene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sammen med Samferdselsdepartementet utredet framtidig organisering av samarbeidet om areal og transport i hovedstadsområdet (KMD 2018). Utredningen konkluderer med at kommunene som arealmyndigheter må involveres bedre enn i dagens modell, både når det gjelder byvekstavtalen og oppfølgingen av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

Denne konklusjonen har fått økt aktualitet i løpet av 2019 hvor motstanden mot bompenger har økt, målt gjennom etablering og støtte til Folkeaksjonen nei til mer bompenger (FNB). Stavanger var først ute med en organisering av bompengemotstanden. Ved lokalvalget i 2015 fikk partiet inn tre representanter. På målinger i forkant av lokalvalget i 2019 (juni), fikk partiet 12 prosent oppslutning, og lå dermed an til å bli tredje største parti i Stavanger¹¹. I Oslo og Trondheim er ikke FNB representert i det nåværende kommunestyret (2015-2019). Men dersom meningsmålingene skulle slå til i det kommende valget, ligger partiet an til å få ni prosent av stemmene i Oslo og fem mandater i kommunestyret¹². I Trondheim stiller ikke FNB liste til kommunevalget¹³. Under belyser vi bompengepplaner knyttet til byvekstavtalene og våre kilders vurdering av disse. Vi har ikke gjort en egen studie av bompengemotstand, men baserer oss på våre informanter og dokumentstudier i den oppfølgende delen av feltarbeidet i studieområdene våre (se del om metode).

5.4 Bompengemotstanden som illustrasjon på manglende eierskap og legitimitet

Tidligere forskning peker på at motstand mot avgifter, som bompenger er et eksempel på, oppstår som følge av at folk ikke ser hvordan avgiften kan bidra til at folk får det bedre (Kallbekken og Aasen 2010), og mange ser heller ikke hvordan en avgift kan bidra til å endre folks atferd (Kallbekken og Sælen 2011, Eliasson 2014). Bompengene kan også oppfattes å ramme urettferdig slik at lavinntektsgrupper rammes hardere enn høyinntektsgrupper. Dette kan som vist av Shammin og Bullard (2009) føre til motstand mot avgifter. Erfaring med bompenger og øremerking av inntektene kan imidlertid gjøre at legitimiteten for disse øker (Cherry m.fl. 2014, Eliasson og Johnson 2011, Börjesson m.fl. 2016, Dresner m.fl. 2006, Schuitema og Steg 2008). Forskning viser for eksempel at et typisk 'upopulært tiltak' kan gjøres mer legitimt hvis det settes i sammenheng med et som oppfattes som mer populært (van der Doelen 1998). Et eksempel på dette finner vi i Oslo, hvor Norheim m.fl. (2013) fant at en sterk økning i bompenger ikke hadde resultert i en større grad av motstand. Blant årsakene ble det pekt på at befolkningen hadde en følelse av å 'få noe tilbake' i form av bedret kollektivtransporttilbud.

Christiansen (2018) peker videre på at det er en sammenheng mellom motstand mot restriktive virkemidler på lokalnivået og misfornøydhet med lokaldemokratiet. Innføring av for eksempel

¹¹ <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/P9a346/nytt-bom-sjokk-fnb-er-tredje-stoerst-i-stavanger-paa-ny-maaling>

¹² <https://www.aftenposten.no/osloby/i/naVyro/Nesten-en-av-ti-i-Oslo-vil-stemme-pa-bompengepartiet>

¹³ <https://www.neitilmerbompenger.no/valgliste-2019-2023/>

bompenger kan lede til mer misnøye med lokaldemokrati og lokalpolitikere. Resultatene til Christiansen viser også at det er forskjeller mellom byområder på dette feltet. Motstand kan variere med lokal kontekst, noe som også er understreket av Tørnblad m.fl. (2013) og Eliasson og Jonsson (2011).

Som et resultat av byvekstavgiftene blir flere restriktive tiltak iverksatt i byene/byregionene, men det er spesielt bompenger som har ført til de sterkeste reaksjonene fra innbyggere. Det har blitt innført endrede og tidsdifferensierte bomtakster (i Oslo og Akershus er det i tillegg miljødifferensiering av kjøretøy), samt mange flere bomstasjoner gjennom innføring av nye eller utvidelse av eksisterende bomringer (se også tabell 1).

Av de tre byområdene som vi har undersøkt i denne studien, er det særlig på Nord-Jæren at det har vært kraftige reaksjoner mot bomavgiftene. Lokal motstand mot bomringene har vært knyttet til flere aspekter. Noen faktorer har kommet fram i intervjuene som vi har gjort. Plassering av bomstasjoner har vært gjenstand for motstand, spesielt knyttet til fordelingsaspekter ved plasseringen av noen av bommene. Dette ble spesielt nevnt i tilknytning til noen av de nye bommene på Nord-Jæren, hvor lokalpolitikere hadde en forventning om at plassering av de nye bomringene ville være gjenstand for revidering etter vedtak i kommunestyret. Det viste seg som sagt at dette var en misforståelse, og at en slik justering ikke var mulig.

Arealutviklingen og arealpolitikken på Nord-Jæren har over tid ført til et mønster for lokalisering av bo- og arbeidsplasser som gjør innbyggerne avhengige av privatbil for sine daglige gjøremål. Imidlertid rapporteres det om økende bruk av kollektivtransport i rushtiden som følge av økte bomavgifter, noe som indikerer at bomavgiftene har effekt.¹⁴ Dette utgjør selvsagt et dilemma for lokalpolitikere. Om bruken av bil skal ned, er bompenger et effektivt virkemiddel. Men bompengene er samtidig ikke legitime hos deler av befolkningen.

¹⁴ https://www.nrk.no/rogaland/nei_-dette-er-ikke-india_-men-en-buss-i-sandnes-1.14234445

6 Oppsummerende diskusjon: Forhandlinger av avtaler i et flernivåperspektiv

Målet med forhandlingene om byvekstavtaler er at de skal gjennomføres mellom likeverdige parter som gir mulighet til å tilpasse dem til den lokale konteksten slik at lokale forhold kan hensyntas både når det gjelder virkemiddelbruk og hvordan avtalens mål skal følges opp og måles. Over tid vil også reforhandlinger gi mulighet for å benytte erfaringer fra tidligere avtaler og endre kursen i tråd med slike erfaringer. Bildet av hvorvidt det gis rom for reell samforvaltning og fleksibilitet er imidlertid ikke entydig.

6.1 Samforvaltning

Byvekstavtalene og tidligere bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler har bidratt til at det legges et større fokus på samarbeid mellom ansvarsområdene til Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I byvekstavtalene blir arealbruk og arealforvaltning gitt betydelig vekt som middel for å nå nullvekstmålet. Dette forvaltningsområdet skal koordineres med samferdselsområdet. Regjeringen sier i Nasjonal Transportplan (Samferdselsdepartementet 2017, s.13) at de *«vil sørge for en sterkere koordinering av boligbygging, arealbruk og utbygging av transportsystemet ved å samordne bymiljøavtalene og byutviklingsavtalene til byvekstavtaler»*. Det er enighet blant de fleste vi intervjuet at det er en stor forbedring at arealperspektivet også er inkludert i avtalene og at det regionale nivået med regional plan får økt betydning som aktør og instrument for å nå nullvekstmålet (se del 2.2). Det blir også påpekt betydningen av at indikatorene inneholder mål for arealbruk: *«Det er viktig at det er inne mål på arealsiden og at areal behandles mer likeverdig [med samferdsel]»*, (informant, Nord-Jæren). Slik sett har avtalene et potensial til å bidra til både en bedre vertikal og horisontal koordinering av arealbruk og transport.

Flere av informantene våre påpeker likevel at det oppleves som om styrkeforholdet mellom statlig og lokalt nivå og mellom sektorene areal og transport er u hensiktsmessig asymmetrisk. *«Dette er ikke reelle forhandlinger. Vi blir møtt med det samme som sist [første forhandlingsrunde]... De sier at alt er avgjort i NTP, og at de har ikke noe å gi»*, (informant). Staten går inn med betydelige midler til finansiering av transportinfrastruktur og -løsninger lokalt og leder også forhandlingene, noe som gir dette forvaltningsnivået mer makt i forhandlingene i forhold til lokalnivået. Det blir også påpekt at det er ulike maktforhold mellom representanter i forhandlingene for arealsiden og de som representerer samferdsel. Det er den siste sektoren som har både ledelse og bevilger den største delen av finansielle ressurser til avtalene.

Som påpekt over i del 5.2 er det også utfordringer knyttet til avtalenes legitimitet. Mange av våre informanter er bekymret for at forhandlingsprosessene i liten grad koordineres med lokale demokratiske prosesser. Dette er både knyttet til at forhandlingsprosessene i mange tilfeller oppleves som lukket uten tilstrekkelig innsyn for relevante parter og at forhandlingsforslag og resultater ikke forankres demokratisk i kommunestyret i tilstrekkelig grad. En av våre informanter uttrykker følgende: *«Det har vært uklare strukturer rundt disse forhandlingene og rundt*

oppfølgingen ... det har vært problematisk at det er valgt en løsning her i Trøndelag som har vært forholdsvis lukket».

På Nord-Jæren har store protester mot bompenger medført ytterligere refleksjoner over manglende forankringsprosesser av forhandlingsresultater mot befolkningen og gjennom demokratiske kanaler. Både plassering av bomstasjoner og nivået på bompenger har vært opphetede tema i ordskiftet. Styrken i protestene fra befolkningen kom overraskende på de som er involvert i forhandlingene, ifølge flere som vi har intervjuet.

6.2 En fleksibel samforvaltning?

I prinsippet åpner byvekstavtaler for at byområdene selv kan bestemme hvilke tiltak og virkemidler som skal inkluderes i lokale virkemiddelpakker for å oppfylle nullvekstmålet (se del 2.1). De ulike tiltak- og virkemiddelpakkene vil derfor kunne være ulike mellom byområder og slik sett ta hensyn til lokal kontekst. Dette er da også framhevet fra nasjonale myndigheter: *«Løsningene som velges må bidra til at byene utvikler løsninger som sikrer bedre framkommelighet totalt sett, spesielt ved å tilrettelegge for attraktive alternativer til privatbil. (...) Det vil være nødvendig å utøve noe skjønn samt ha en fleksibel tilnærming knyttet til særskilte forhold i den enkelte by»* (Samferdselsdepartementet 2014).

Imidlertid blir muligheten for å være fleksibel med hvilke typer tiltak- og virkemiddelpakker som velges være begrenset gjennom at innføring av bompenger i praksis blir en forutsetning for å få til finansiering av transportinfrastruktur. En sentral del av avtalene er finansiering av høykvalitets kollektivtransportløsninger. For å ha mulighet til å gjøre dette blir bompenger og rushtidsavgifter sentralt for å skaffe den nødvendige finansieringen lokalt. Dermed blir muligheten til å sette sammen tiltak- og virkemiddelpakker som ikke inkluderer bompenger begrenset, og slik sett også fleksibiliteten begrenset.

Bompengemotstanden som for alvor kom inn i den offentlige debatten i 2019, illustrerer også utfordringen knyttet til tidsdifferanse mellom vedtak og implementering. Bompenger er både et virkemiddel for finansiering av tiltakene i byvekstavtalene og et virkemiddel for å regulere trafikken. Når lokale og regionale parter fatter et prinsippvedtak om ny bompengefinansiering av transportinfrastruktur og -tilbud, vil gjerne befolkningens engasjement være vesentlig lavere enn når det faktisk skal gjennomføres flere år senere.

Fra lokalt hold har det vært et ønske om at indikatorer for måloppnåelse og virkemiddelbruk skal tilpasses lokal kontekst. I høring av foreslåtte indikatorer for bymiljøavtalene (forløper til byvekstavtalene) sies det for eksempel fra Oslo kommune at: *«Når det gjelder innsatsindikatorene [indikatorer for arealbruk og parkering] mener Oslo kommune at disse indikatorene må tilpasses den enkelte avtale. Flere av innsatsindikatorene er knyttet til virkemiddelbruk, og det må være opp til den enkelte kommune å velge virkemiddel for å nå målene i avtalen. Virkemiddel kan evt. vurderes fastsatt i den enkelte avtale, f.eks. arealbruk i tilknytning til kollektivknutepunkt eller stasjoner ved utbygging av større kollektivtiltak»*¹⁵.

Indikatorene som byene skal bruke er nå fastsatt gjennom Nasjonal Transportplan (Samferdselsdepartementet 2017) og fordrer rapportering på indikatorer for måloppnåelse og innsatsindikatorer for arealbruk og parkering. Disse indikatorene er like og faste for alle byområdene. Slik sett åpnes det i liten grad for tilpasning til lokal kontekst i indikatorbruk, selv om det enkelte byområde selvsagt står fritt til å operere med indikatorer utover dette.

¹⁵Se: https://www.ntp.dep.no/dokumentliste/attachment/816514/binary/1021655?_ts=14c0db3bb68, side 8.

Den geografiske avgrensningen av byvekstavtalene har variert mellom byområdene med tilpasning til lokal kontekst og også endringer over tid. I Trondheim har for eksempel først selve kjernebyen vært inkludert i avtalen, men ved reforhandlinger er området utvidet til å omfatte randsoner av betydning for transportsystemet i byen. På Nord-Jæren har byområdet bestått av fire kommuner (Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg) både i første forhandlingsrunde av byvekstavtalen og i reforhandlingen (men om denne konstellasjonen består er usikkert i og med at Sandnes har truet med å trekke seg fra avtalen). I Oslo og Akershus er byområdet som avtalene gjelder for uforandret fra første til andre forhandlingsrunde, mens det har skjedd en økning i antall representanter i forhandlingene ved at tre Akershuskommuner er involvert i forhandlingene i tillegg til fylkeskommunen.

Byvekstavtalene skal bidra til å løse transportutfordringer lokalt og til å redusere utslippet av klimagasser. Disse problemene kan karakteriseres som gjenstridige problemer med behov for mer fleksibel samforvaltning for å kunne håndteres. Avtalene gir muligheter for fleksibilitet både gjennom valg av virkemidler, avgrensning av avtaleområdet og reforhandlinger av avtalene når forutsetningene endres, for eksempel ved at det vedtas en ny nasjonal transportplan. Gjennom avtalene møtes også relevante parter i areal- og transportpolitikken på tvers av forvaltningsnivåer for å sørge for at nullvekstmålet nås. Dette gir mulighet for samarbeid og samforvaltning. Studiene våre viser imidlertid, som illustrert over, at det er flere utfordringer med byvekstavtalene med tanke på tilpasning til lokal kontekst, tilpasninger av avtalene over tid, og hvorvidt det er reell samforvaltning mellom ulike parter i forhandlingene. Mulighet for tilpasning til lokale forhold er begrenset og delvis mangel på forankring av avtalene i lokaldemokratiske prosesser gir klare utfordringer for implementering av avtalene lokalt.

7 Konklusjon

I dette forskningsprosjektet har vi vurdert hvordan byvekstavtalene fungerer som helhetlig styringsvirkemiddel og deres demokratiske implikasjoner. Vi har i rapporten pekt på at klimaproblemet, inkludert utvikling av klimavennlig transport, ofte blir framstilt som et gjenstridig problem, at slike problemer går på tvers av sektorgrenser og ansvarsområder, og at det er ofte uenigheter om hva som skal til for å håndtere problemet. Slik sett er byvekstavtalene et fleksibelt verktøy med potensial til å øke koordinering mellom partene innen samferdsel og arealbruk. Dette framheves av våre informanter som et svært viktig samordningsgrep og som et vesentlig positivt trekk ved avtalene. Samordning av samferdsels- og arealsiden kan gi en mer effektiv og hensiktsmessig forvaltning av viktige samfunnsmessige oppgaver på tvers av forvaltningsnivåer. Arealmessige forpliktelser fra alle parter i en byvekstavnale kan også bidra til å forhindre byspredning. Samtidig har byvekstavtalene potensial som gjennomføringsinstrument for regionale planer gjennom å øke forpliktelsene til å følge regional plan både fra kommunalt, regionalt og statlig nivå. I tråd med behovet for arealmessige forpliktelser for måloppnåelse har også omlandskommunene blitt sterkere trukket inn i byvekstavtalene, eksemplifisert gjennom utvidelse fra en til fire kommuner som er omfattet av byvekstavtalen i Trondheimsområdet. Byvekstavtalekonseptet står imidlertid overfor flere utfordringer som må løses dersom avtalene skal fungere som et virkemiddel for helhetlig bo-, areal- og transportutvikling. Her vil vi trekke fram seks hovedutfordringer:

Nullvekstmålets egnethet. Nullvekstmålet har en klar fordel i at det er enkelt å kommunisere og forstå til forskjell fra byvekstavtalene generelt som er svært kompliserte og vanskelige å formidle. Nullvekstmålet ble i sin tid etablert gjennom klimaforliket (Miljødepartementet 2012). Transport er en av hovedkildene for klimagassutslipp og er også den sektoren som er tiltenkt å ha et av de største bidragene for å nå norske klimaambisjoner (Miljødirektoratet 2015). Imidlertid har nullvekstmålet en klar begrensning i at det ikke omfatter næringstransport. Selv om det kun adresserer en begrenset del av det de norske klimagassutslippene, skal målets potensiale for langsiktig samordning av areal og transport i byområdene ikke undervurderes. Det ligger et klart potensiale i at en rekke aktører forholder seg til og har en viss kunnskap om nullvekstmålet. Målet involverer og er gjenstand for debatt for politikere og administrasjon på forskjellige forvaltningsnivå, i forskjellige deler av landet og i kjerneby så vel som dens omlandskommuner.

Imidlertid er Samferdselsdepartementet tydelige på at nullvekstmålet kun 'dels [er] et mål for å redusere klimagassutslippene' (Samferdselsdepartementet 2017, s.146). Slik sett er det behov for å ha et enda strammere grep rundt transportutviklingen i byområdene. I tillegg vil en kontekstuell faktor som befolkningsvekst påvirke hvor vanskelig og ambisiøst nullvekstmålet faktisk er i det enkelte byområdet. Alt annet likt, vil byområder med lav befolkningsvekst lettere nå målet sammenlignet med ett hvor befolkningsveksten er høy. Målet har likevel som nevnt andre ambisjoner enn klima og her kan nullvekstmålet bidra positivt i form av for eksempel støyreduksjon, bedre byluft og mindre bilkø.

Statens sprikende ambisjoner. For byvekstavtalene fungerer bomsnitt både som en finansieringskilde for samferdselstiltak og som en mekanisme for å regulere trafikkmengde og -mønster. Denne sammenkoblingen illustrerer et paradoks ved dagens modell, ved at byområdene får et inntektstap om man lykkes med enten nullvekst eller bilbruksreduksjon over bomsnittet. Dermed kan byområdenes mulighet til å investere i infrastruktur og tilbud som bygger opp under nullvekstmålet reduseres når de lykkes med å redusere bilbruk, slik dagens system er utformet. Det er i denne sammenhengen verdt å merke seg at byvekstavtalene finansierer både veibygging og

tiltak for kollektiv, gange og sykkel. Faglitteraturen peker på at veibygging fører til mer trafikk og sånn sett kan veibygging i byvekstavtalene representere et paradoks (Tennøy m.fl. 2019; Noland & Lem 2002).

I denne konteksten er regjeringens opprettelse av selskapet Nye veier i 2015 interessant. Nye veier er et helstatlig aksjeselskap eid av Samferdselsdepartementet som ble etablert for å optimalisere norsk veibygging ved å redusere kostnadene, strømlinjeforme planleggingsprosesser og prioritere samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved valg av utbyggingsrekkefølge. Nye veier er ikke part i byvekstavtalene. En av veilenkene Nye veier har tatt tak i er E6 Ranheim – Åsen, øst for Trondheim. Dette var en utbygning flere av informantene var kritiske til, da de mente utbyggingen av veien vil undergrave arbeidet for nullvekst i byregionen. I bompengeproposisjonen som ligger til grunn for utbyggingen vises det til Trondheim kommunes lokalpolitiske behandling, hvor Bystyret understreker at;

‘Bymiljøavtalens nullvekstmål må stå fast. Dersom statlige tiltak bidrar til å utfordre dette målet, må også staten ta ansvar for å gjennomføre tiltak. Bystyret ser behov for å følge opp trafikkutviklingen på de alternative vegrutene etter at bompengerevisjonen er startet og eventuelt vurdere trafikkreduserende tiltak der dette er nødvendig. Bystyret vil ved revidering av bymiljøavtalen presisere statens ansvar for avbøtende tiltak’ (Samferdselsdepartementet 2018b).

Eksemplet peker på manglende konsistens i regjeringens samferdselspolitikk der de på den ene siden ønsker nullvekst i persontrafikken og på den andre siden ønsker å effektivisere veiutbyggingen uavhengig av forpliktelsene knyttet til nullvekstmålet og byvekstavtaler. Denne inkonsistensen utgjør en klar utfordring for å få byvekstavtalene til å fungere.

Byregiontankegangen og regionale planer

Byvekstavtalene bygger på en *metropol-* eller *byregiontankegang*: At den funksjonelle byregionen bestående av kjerneby og omegnskommuner, må sees i sammenheng for å oppnå ambisiøse mål om fremkommelighet, klimakutt og regional utvikling. Det fremste virkemiddelet vi i dag har for å koordinere virkemidler og myndighetsutøvelse på tvers av kommunegrenser er regionale planer. Regionale planer er imidlertid ikke juridisk bindende, og byvekstavtalene omtales dermed som gjennomføringsverktøy som kan øke planenes samordningsevne i byregionen. Studien vår viser at byvekstavtalene styrker samordningseffekten av regionale areal- og transportplaner på flere vis. Avtalene følger langt på vei opp hovedprinsippene i de regionale ATP-planene (og IKAP) rundt knutepunktutvikling i prioriterte kollektivknutepunkt/utbyggingsområder, samt prinsippet om arealeffektivisering og å forhindre byspredning. For det andre oppleves prinsippene i regional plan som mer forpliktende for kommunene, og bidrar til en sterk forventning om å fjerne «gule områder» (ubebygde, men avsatt til bebyggelse) som ikke er i tråd med knutepunktprinsippet fra kommuneplanene. Dette gjøres i disse dager i flere av byområdene. I tillegg skal man nå i gang med å utvikle måleindikatorer for arealutvikling, for å synliggjøre kommunenes arealdisponeringer og statlige bidrag i avtaleperioden. Arealindikatorer vil for alvor synliggjøre hvordan kommunenes arealutvikling er i tråd med, eller avviker, prinsippene i regional plan. For det tredje bidrar avtalene til at statens forpliktelse til å legge regional plan til grunn for sin lokalisering tydeliggjøres, noe som er eksplisitt uttrykt i de reforhandlede avtalene i Oslo/Akershus og i Trondheimsområdet. Det er likevel stor frustrasjon fra lokale og regionale aktører fordi avtalene likevel ikke klarer å binde opp all statlig lokalisering, med sykehuset i Stavanger som det tydeligste eksempelet. For det fjerde kan det se ut til at avtalene bidrar til at statens forpliktelse til å følge opp prinsippene i regional plan med sin innsigelsesmyndighet styrkes. For det femte, ser avtaleordningen til å sikre at de regionale planene i større grad klarer å ta opp i seg og tilpasses nasjonale mål. Regionale planer har en tosidig oppgave, både å være instrument for regionalpolitikk (en regionaldemokratisk retning for utviklingen) og å være instrument for å tilpasse nasjonale mål til en regional kontekst. Statlige informanter fremhever byvekstavtalene som nyttige instrument som bidrar til strammere arealpolitikk i de regionale planene. Informantene opplever likevel at avgrensingene ikke er like forutsigbare som planavgrensningens logikk, som primært dekker fylkeskommunens avgrensning (evt subregioner). Dermed blir avtaleområdet og målområdet ulikt, og forankringsprosessene mer krevende.

Demokratisk forankring og legitimitet. Studien synliggjør demokratiske utfordringer ved avtalene. Byvekstavtalene er et innovativt grep for å sikre oppnåelse av nullvekstmålet gjennom flernivåkoordinering. Imidlertid aktiviserer denne strukturen vertikale spenninger mellom demokratisk valgte forsamlinger på lokalt nivå (kommunestyre), regionalt nivå (fylkesting) og nasjonalt nivå (Storting), men også horisontale spenninger mellom ulike hensyn – ønsket om effektive beslutningsprosesser på den ene siden, og regional- og lokaldemokratiets behov for demokratisk forankring og eierskap på den andre. Når en ser byvekstavtalene i lys av sentrale demokratiske prinsipper – ansvarlighet og transparens, legitimitet og makt – finner vi at nettopp i forhold til disse prinsippene har byvekstavtalene et forbedringspotensial. Sett i lys av ansvarlighet og transparens viser rapporten at det er et komplisert bilde både når det gjelder hvordan deltakerne i forhandlingene opptrer på forhandlingsarenaen, og hvem de står ansvarlige overfor. Vegdirektøren, som representerer statens samferdselssektor, leder forhandlingene om byvekstavgifter. Han står ansvarlig overfor regjeringen og Stortinget og deres nullvekstmål. Aktørene som representerer fylkeskommunene og kommunene i forhandlingene er i tillegg ansvarlige overfor sine demokratiske organer og i siste instans befolkningen. Politikerne i fylkes- og kommunestyre er imidlertid lite involvert i byvekstavtaleforhandlingene. Dette demokratiske underskuddet er et problem, ikke minst når befolkningen er kritiske til resultatene slik bompenggeopprøret er et eksempel på. Kommunestyrerepresentantene som skal stå til ansvar for beslutningene som er gjort, har i liten grad hatt innflytelse over det forhandlede resultatet. Forhandlingsprosessen er knapp slik at rommet for forankring av kompliserte strukturer er liten. Særlig er dette prekært i Akershus, hvor 19 kommuner kun har vært representert av fylkesordføreren (ved reforhandlingen i 2019 deltok Skedsmo, Bærum og Opperå kommuner). Byvekstavtalemодellen støter altså mot regional- og lokaldemokratiets behov for innsikt i hvordan deres representant i forhandlingene opptrer, for klare ansvarslinjer mellom representanten og de som representeres og for et tydelig eierskap til de beslutningene som fattes. Når det gjelder legitimitet, peker rapporten på at det er en utfordring knyttet til at forhandlingene i hovedsak vektlegger hensynet til effektiv måloppnåelse. Samtidig aktualiserer løsningene det forhandles om arealpolitikken, som bygger sin legitimitet på beslutninger i kommunestyre (og i noe mindre grad fylkesting) og som er forankret i befolkningens ønsker om lokal arealutvikling. Disse ønskene har sitt utspring i et mangfold av hensyn og ønsker. Nullvekstmålets snevrere fokus kan stå i konflikt med flere hensyn. Blant annet fordelingshensyn som aktualiseres både når en bygger tett og når en øker avgifter: hvem har råd til å bo i transformasjonsområdene? Hvem har tilgang på rekreative og kulturelle ressurser i den tette byen? Hvordan fordeles belastningen og gevinstene knyttet til bompenggeavgiftene? Byvekstavtalene reiser dermed også spørsmålet om makt.

Maktdimensjonene i avtalene. Byvekstavtalene er en måte å samforvalte sentrale samfunnsmessige utfordringer på. De forhandles i prinsippet mellom likeverdige parter som sammen forvalter måloppnåelsen. Studien vår peker imidlertid på at det oppfattes å være et asymmetrisk makthold mellom de ulike aktørene som er involvert og /eller omfattet av byvekstavtalene. Vertikale makthold er tydelige gjennom at staten ved Samferdselsdepartementet oppfattes å ha for stor makt i forhandlingene av avtalene i forhold til kommunene og det regionale nivået. Samferdselsaktørene og Statens Vegvesen som er gitt en hovedrolle i forhandlingene legger rammene for innholdet i forhandlingene, de er sentrale i å sette sammen virkemidlene, de forvalter de største økonomiske ressursene og de spiller en nøkkelrolle i å iverksette investeringene som springer ut av byvekstavtalene samt forvalte den samme infrastrukturen. Denne skjevheten forsterkes ytterligere av funnene presentert over, hvor vi har argumentert for at byvekstavtalene hovedsakelig er bygget på samferdselssektorens legitimitetsgrunnlag i form av å finne effektive løsninger å nå nullvekstmålet på, samtidig som ansvarslinjene fra staten mot det lokale demokratiet er uklare. Videre peker også studien vår på utfordringer som ligger i horisontale makthold ved at noen få er satt til å representere kommunene inn i forhandlingene samtidig som det gis for lite rom for involvering av de lokale demokratiske kanalene. Horisontale makthold mellom Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjør seg også gjeldende. Førstnevnte oppfattes å ha større makt i forhandlinger og i utfallet av disse enn sistnevnte. Ikke minst fordi det er Samferdselsdepartementet som har de betydeligste midlene å legge inn, og fordi

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har blitt en aktør på det som tidligere var Samferdselsdepartementets domene gjennom belønningsordningen, bypakkene og bymiljøavtalene. Stiavhengigheten er med andre ord tydelig. Til tross for denne skjevheten mellom de to sektorene involvert i avtalen kan det også sies å være et gjennombrudd for plan- og arealperspektivet at Kommunal- og moderniseringsdepartementet nå er representert gjennom Fylkesmannen. Nå har de en plass ved bordet og har en større mulighet til innflytelse enn de hadde tidligere.

Tilpasning til lokal kontekst: Byene kan prinsipielt tilpasse både tiltak og virkemidler for å oppnå nullvekstmålet til egen kontekst. Dette er imidlertid ikke enkelt gitt kravet om minst 50% lokal finansiering av større infrastrukturtiltak. Dermed blir bompenger viktige for å sikre de investeringene man trenger og ønsker. Byområdene er ulike både når det gjelder lokal identitet (blant annet bilens betydning), grad av byspredning og kollektivdekning. Dermed har ulike områder ulike muligheter for å iverksette restriktive virkemidler. Motstanden mot bompenger og hvor sterkt disse grupperingene står i de ulike byområdene eksemplifiserer dette. Ønsket om å inkludere det funksjonelle byområdet i alle avtalene gir også økt kompleksitet og utfordringer når det gjelder fordeling av kostnader og gevinster ved avtalene. Omkringliggende kommuner til kjernebyen kan oppleve at de får lite, samtidig som de må bidra betydelig gjennom bruk av restriktive økonomiske virkemidler. Dette kan bidra til lavere oppslutning om avtalene i omlandskommuner. Muligheten for å oppnå nullvekstmålet varierer også mellom avtalekommuner og mellom byområdene som omfattes av avtalene.

I det videre arbeidet med byvekstavtalene har vi følgende anbefalinger:

- Avtalenes legitimitet må styrkes ved å involvere kommunestyrene i sterkere grad. Dette vil kreve at det avsettes tilstrekkelig med tid til forhandlinger av avtalene og at disse kan tilpasses lokal kontekst.
- Forskjellene mellom opplevelse av og motstand mot nye bompengerordninger må forstås ut fra at byer og byområder er ulike, og partene må avklare hvordan dette kan håndteres innenfor rammene av et avtaleinstitutt som byvekstavtalene.
- Man må sikre god lokal forankring av avtaleprosesser og avtalene, hensyn tatt til behovet for framdrift i forhandlingene.
- Man må avklare hvor fort man ønsker å gjennomføre transporttiltak og størrelsen på disse opp mot hvilket bompengenivå som er ønskelig.
- Det må utarbeides en klar kommunikasjonsstrategi som forklarer hvorfor byvekstavtalene gjennomføres og hvilke fordeler de kan gi for byområdene.

8 Nåværende og kommende publikasjoner fra prosjektet

Hanssen, G.S. og T.M. Myrvold (2017). Storbyutvikling gjennom forhandling: byen som forhandler med statlige aktører, *Plan 5*: 32-37,

https://www.idunn.no/plan/2017/05/storbyutvikling_gjennom_forhandling_byen_som_forhandler_me , lastet ned 12.05.19.

Hanssen, Gro Sandkjær og Hege Hofstad (2019, forthcoming) Byvekstavtaler som flernivåkoordinering: Styrker de regionale planers diagonale koordineringsevne (eller statlig styringsevne)?, sendes inn til Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, september 2019.

Haraldseid, I. E (2018): Byvekstavtale som virkemiddel i regional og lokal planlegging - En casestudie av byvekstavtalen på Nord-Jæren. Masteroppgave, NMBU (Skrevet innenfor prosjektet).

Haugen, Synne Wallin (2019) Prosess og avgrensning av byvekstavtalen for Oslo og Akershus i lys av regional plan for areal og transport. Masteroppgaven, NMBU (Skrevet innenfor prosjektet).

Kern, Kristine, Hege Hofstad og Gro Sandkjær Hanssen (under utarbeidelse) Institutionalization of Metropolitan Governance: the trade-off between institutionalization and flexibility in intermediary organizations, sendes til *European Planning Studies*.

Tønnesen, A. og P. Christensen (2017). Fra bompengepakker til bymiljø og byvekstavtaler, *Samferdsel*, <https://samferdsel.toi.no/forskning/fra-bompengepakker-til-bymiljo-og-byvekstavtaler-article33761-2205.html> , lastet ned 12.05.19.

Tønnesen A., J. R. Krogstad, P. Christiansen og Hege Westskog (2018). Byvekstavtalene ? balansekunst for nullvekst, *Samferdsel*, <https://samferdsel.toi.no/forskning/byvekstavtalene-balansekunst-for-nullvekst-article33914-2205.html> , lastet ned 12.05.19.

Tønnesen, A., Krogstad, J.R., Christiansen, P. og 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: 35-44

Tønnesen, A., Krogstad, J.R., Christiansen, P., Westskog, H. og Isaksson, K. (2019). Ambitious goals and tools to fulfil them - A study of opportunities and pitfalls in Norwegian metagovernance of urban mobility. Paper innsendt til og presentert på konferansen Mobil.TUM, München 13.-14. juni 2018

Westskog, H., H. Amundsen, P. Christensen og A. Tønnesen (under utarbeidelse). Negotiating local implementation of transport measures - a fruitful way ahead for multi-level governance processes? Sendes til *Journal of Environmental Policy and Planning*.

References

- Aarsæther, N., Nyseth, T., og Bjørnå, H. (2011). Two networks, one city: Democracy and governance networks in urban transformation. *European Urban and Regional Studies*, 18(3), 306–320.
- Biermann, F. og Gupta, A. (2011). Accountability and legitimacy in earth system governance: A research framework. *Ecological Economics*, 70, 1856-1864.
- Byvekstavtale Oslo og Akershus (2019) Underskrevet 26.6.2019
<https://www.regjeringen.no/contentassets/cee26b798b964a8da6a34c633c3b1a7d/avtale-260619.pdf>
- Byvekstavtale Trondheimsområdet (2019) Underskrevet 15.3.2019
<https://www.ntp.dep.no/dokumentliste/attachment/2636447/binary/1317785?ts=169812cf100>
- Börjesson, M., Eliasson, J., og Hamilton, C. (2016). Why experience changes attitudes to congestion pricing: The case of Gothenburg. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 85, 1-16.
- Chaffin, B. C., Gosnell, H., og Cosens, B. A. (2014). A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions. *Ecology and Society*, 19(3):56.
- Christiansen, P. (2018). Public support of transport policy instruments, perceived transport quality and satisfaction with democracy. What is the relationship? *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 118, 305-318.
- Cherry, T. L., Kallbekken, S., og Kroll, S. (2014). The impact of trial runs on the acceptability of environmental taxes: Experimental evidence. *Resource and Energy Economics*, 38, 84-95.
- Cleaver, F. og L. Whaley (2018). Understanding process, power, and meaning in adaptive governance: a critical institutional reading. *Ecology and Society* 23.2.
- Cumming, G. S., Cumming, D. H., og Redman, C. L. (2006). Scale mismatches in social-ecological systems: causes, consequences, and solutions. *Ecology and society*, 11(1).
- Dierwechter, Y. (2010). Metropolitan geographies of US climate action: cities, suburbs, and the local divide in global responsibilities. *J. Environ. Policy Plan.*, 12(1), 59-82.
- Dierwechter, Y. og Wessells, A.T. (2013). The uneven localisation of climate action in metropolitan Seattle. *Urban Stud.*, 50(7),1368-1385
- Dresner, S., T. Jackson og N. Gilbert., 2006, History and Social Responses to Environmental Tax Reform in the United Kingdom. *Energy Policy* 34 (8), 930-939
- Eliasson, J. (2014). The role of attitude structures, direct experience and reframing for the success of congestion pricing. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 67, 81-95.
- Eliasson, J., og Jonsson, L. (2011). The unexpected “yes”: Explanatory factors behind the positive attitudes to congestion charges in Stockholm. *Transport Policy*, 18(4), 636-647.
- Folke, C., Carpenter, S., Elmqvist, T., Gunderson, L., Holling, C. S., og Walker, B. (2002). Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations. *AMBIO: A journal of the human environment*, 31(5), 437-440.
- Fosshem, K., Andersen, J., Eidhammer, O. og Bjørgen, A. (2017). Faglig grunnlag for bylogistikkplaner i Norge NORSULP Leveranse 3.1, TØI-rapport 1588/2017.
- Givoni, M., Macmillen, J., Banister, D., og Feitelson, E. (2013). From policy measures to policy packages. *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, 33(1), 1–20.
- Hanssen, G.S og Hofstad, H. (2017). Regional planlegging som flernivåkoordinering. *Kart og plan* 77 (21–39).
- Hanssen, G. S. og Myrvold T. (2017) Storbyutvikling gjennom forhandling: Byen som forhandler med statlige aktører. *Plan: Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling* 2017; Volum 5. s. 32-37.
- Haugen, S. (2019). Prosess og avgrensning av byvekstavtalen for Oslo og Akershus i lys av regional plan for areal og transport. Masteroppgave NMBU.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2019) Meld.St. 19 (2018-2019) Folkehelsemeldinga. Gode liv i eit trygt samfunn.
- Hovi, I. B., Hansen, W., Johansen, B.G., Jordbakke, G.N. og Madslie, A. (2017). Framskrivinger for godstransport i Norge 2016-2050, TØI-rapport 1555/2017.

- Kallbekken, S. og Aasen, M. 2010. The demand for earmarking: Results from a focus group study. *Ecological Economics*, 69 (11), 2183-2190.
- Kallbekken, S. og Sælen, H. 2011. Public acceptance for environmental taxes: self-interest, environmental and distributional concerns. *Energy Policy* 39 (5), 2966-2973.
- Kleven, T. (2011). *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Utredning om fremtidig organisering av samarbeidet om areal og transport i hovedstadsområdet*.
- Marsden, G, Kelly, C.E. og Nellthorp, J. (2009). The likely impacts of target setting and performance rewards in local transport. *Transport Pol.*, 16(2), 55-67.
- McConnell, A. (2018). Rethinking wicked problems as political problems and policy problems. *Policy & Politics* 46.1, 165-180.
- Miljødirektoratet (2015). Klimatiltak og utslippsbaner mot 2030. Kunnskapsgrunnlag for lavutslippsutvikling. Miljødirektoratet Rapport M-386, 342s.
- Miljødirektoratet (2019) Miljøstatus 2019. www.miljostatus.miljodirektoratet.no (hentet 19.08.2019)
- Miljøverndepartementet (2012). Meld. St. 21 (2011–2012). Norsk klimapolitikk. Oslo. Miljøverndepartementet.
- Millstein, M., Hanssen, G.S., Orderud, G. og Stokstad, S. (2016). Staten og bærekraftig byutvikling. NIBR-rapport 2016:10.
- Moe, T. M. (2005). Power and political institutions. *Perspectives on politics*, 3(2), 215-233.
- Newman, P. og Kenworthy, J. (2015). *The End of Automobile Dependence. How Cities are Moving Beyond Car-Based Planning*. Island Press.
- 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. *Transp. Res. D* 7 (1), 1–26.
- Norheim, B., Nilsen, J., og Frizen, K. (2013). Bompengenes omfang i Norge. Lokal innflytelse over ressursbruk og prioriteringer (Rapport no. 41/2013). Oslo: Urbanet Analyse/Nivi Analyse.
- Næss, P. (2006). *Urban Structure Matters. Residential Location, Car Dependence and Travel Behaviour*. London: Routledge.
- Næss, P., S. Peters, H. Stefansdottir, F. Wolday, A. Strand, J. Cao, C. Ihlebæk, Ø. Engebretsen (2018). Hvorfor og hvordan påvirker boliglokaliseringen folks transportatferd i byer med ulike senterstruktur? Oslo og Stavanger som eksempler. How and why does residential location impact peoples' transport behaviour in structurally different cities? The cases of Oslo and Stavanger." *Kart og plan* 78(2), 133-144.
- O'Brien, K., og Sygna, L. (2013). Responding to climate change: the three spheres of transformation. *Proceedings of transformation in a changing climate*, 16, 23.
- Olsson, P., Folke, C., og Berkes, F. (2004). Adaptive comanagement for building resilience in social–ecological systems. *Environmental management*, 34(1), 75-90.
- Plummer, R. og Baird, J. (2013) Adaptive co-management for climate change adaptation: Considerations for the Barents Region. *Sustainability* 5(2): 629–642.
- Rittel, H. W. J., og Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- Samferdselsdepartementet (2013). Meld. St. 26 (2012–2013). Nasjonal transportplan 2014 – 2023. Oslo. Samferdselsdepartementet.
- Samferdselsdepartementet (2014). Fastsetting av endelig rammeverk og generelle føringer for forhandlinger om helhetlige bymiljøavtaler. Brev til Vegdirektoratet 02.05.2014, <https://docplayer.me/26453818-Fastsettingavendeligrammeverkforbymiljoavtaler-2-1presiseringerav-generelle-foringer.html> , lastet ned 12.05.19.
- Samferdselsdepartementet (2017). Meld. St. 33 (2016–2017). Nasjonal transportplan 2018 – 2029. Oslo. Samferdselsdepartementet.
- Samferdselsdepartementet (2018a) Byvekstavtaler - avgrensning av nullvekstmålet. Brev datert 31. oktober 2018.
- Samferdselsdepartementet (2018b). Prop. 81 S (2017–2018), Finansiering og utbygging av E6 på strekningen Ranheim – Åsen i kommunene Trondheim, Malvik, Stjørdal og Levanger i Trøndelag.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press.
- Schuitema, G. og Steg L. (2008). The role of revenue use in the acceptability of transport pricing policies. *Transportation Research Part F* 11. 221–231.
- Shammin, M.R. og Bullard, C. W. (2009). Impact of cap-and-trade policies for reducing greenhouse gas emissions on US households. *Ecological Economics* 68, 2432-2438.

- Simeonova, V., van Eupen, M., Clement, J., Baraggia, A. Hanssen, G.S., Hofstad, H., Tosics, I. og Gerohazi, E. (2017). SPIMA - Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas. ESPON-report, targeted analysis. ESPON.
- Statens Vegvesen (2019). Byvekstavtaler. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/by/byvekstavtaler> .
- Statistisk sentralbyrå (2018). Registrerte kjøretøy. Publisert 22. mars. Hentet fra: <http://www.ssb.no> .
- Statistisk sentralbyrå (2019). Utslipp til luft. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/klimagassn/>.
- Tennøy, A., Knapskog, M., Gundersen, F., Hagen, O.H., Skartland, E. og Øksenholt, K.V. (2017). Statlig lokalisering – hvor og hvorfor? Oslo. TØI report 1576/2017.
- Tennøy, A., Tønnesen, A. og 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
- Tosics, I. (2007). City-regions in Europe: the potentials and the realities. *Town Planning Review* 78 (6), 775-796 <http://mri.hu/wp-content/uploads/2012/07/City-regions-in-Europe-the-potentials-and-the-realities.pdf>
- Tønnesen, A. (2015). Policy packages and state engagement: Comparing car-use reduction policy in two Norwegian cities. *Journal of Transport Geography* 46, 89–98.
- Tønnesen, A., Krogstad, J.R., Christiansen, P. og Isaksson, K. (2019). National goals and tools to fulfil them- A study of opportunities and pitfalls in Norwegian metagovernance of urban mobility. *Transport Policy*.
- Tønnesen, A og Nyseth, T (2017). Klimavennlig transport i norske byer. I Askim, A., Kolltveit, K. og Røe, P. G. (red). *En smartere stat*. 54-75. Oslo: Universitetsforlaget
- Tørnblad, S., Westskog, H. og Rose L. (2013). Does location matter? Public acceptance of restrictive policy measures at the local level. *Journal of environmental policy and planning*, DOI:10.1080/1523908X.2013.817946
- van der Doelen, F. C. J. (1998). The “give-and-take” packaging of policy instruments: Optimizing legitimacy and effectiveness. In Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C. og

CICERO is Norway's foremost institute for interdisciplinary climate research. We help to solve the climate problem and strengthen international climate cooperation by predicting and responding to society's climate challenges through research and dissemination of a high international standard.

CICERO has garnered attention for its research on the effects of manmade emissions on the climate, society's response to climate change, and the formulation of international agreements. We have played an active role in the IPCC since 1995 and eleven of our scientists contributed the IPCC's Fifth Assessment Report.

- We deliver important contributions to the design of international agreements, most notably under the UNFCCC, on topics such as burden sharing, and on how different climate gases affect the climate and emissions trading.
- We help design effective climate policies and study how different measures should be designed to reach climate goals.
- We house some of the world's foremost researchers in atmospheric chemistry and we are at the forefront in understanding how greenhouse gas emissions alter Earth's temperature.
- We help local communities and municipalities in Norway and abroad adapt to climate change and in making the green transition to a low carbon society.
- We help key stakeholders understand how they can reduce the climate footprint of food production and food waste, and the socioeconomic benefits of reducing deforestation and forest degradation.
- We have long experience in studying effective measures and strategies for sustainable energy production, feasible renewable policies and the power sector in Europe, and how a changing climate affects global energy production.
- We are the world's largest provider of second opinions on green bonds, and help international development banks, municipalities, export organisations and private companies throughout the world make green investments.
- We are an internationally recognised driving force for innovative climate communication, and are in constant dialogue about the responses to climate change with governments, civil society and private companies.

CICERO was founded by Prime Minister Syse in 1990 after initiative from his predecessor, Gro Harlem Brundtland. CICERO's Director is Kristin Halvorsen, former Finance Minister (2005-2009) and Education Minister (2009-2013). Jens Ulltveit-Moe, CEO of the industrial investment company UMOE is the chair of CICERO's Board of Directors. We are located in the Oslo Science Park, adjacent to the campus of the University of Oslo.